

UNIVERZA V LJUBLJANI
FAKULTETA ZA DRUŽBENE VEDE

Maja Martinšek

Javno-zasebno partnerstvo: primer Tehnološki park Ljubljana

Magistrsko delo

Ljubljana, 2014

UNIVERZA V LJUBLJANI
FAKULTETA ZA DRUŽBENE VEDE

Maja Martinšek

Mentor: red. prof. dr. Marjan Brezovšek

Javno-zasebno partnerstvo: primer Tehnološki park Ljubljana

Magistrsko delo

Ljubljana, 2014

Javno-zasebno partnerstvo: primer Tehnološki park Ljubljana

Javno-zasebna partnerstva predstavljajo omrežja, različne oblike sodelovanja med javnimi organi in poslovnim svetom, katerih cilj je zagotoviti zasebno iniciativo za financiranje, upravljanje, vzpostavitev, prenovu, vodenje ali vzdrževanje infrastrukture oziroma izvajanje javnih storitev. Značilne so dolgoročne pogodbe ter delitev tveganja in učinkov poslovanja. V praksi tako javno-zasebna partnerstva razumemo predvsem kot finančne projekte, kjer si sektorja delita tako tveganja kot tudi koristi. Države dandanes javno-zasebno partnerstvo uporabljajo predvsem za financiranje infrastrukturnih projektov.

Javno-zasebna partnerstva so sredstvo za hitrejši razvoj države in so vse bolj pogost ter zelo perspektiven mehanizem spajanja javnega in zasebnega sektorja. So pa tudi eden izmed mehanizmov, s katerim bi lahko pripomogli k večjemu gospodarskemu razvoju države.

V zadnjem desetletju je prednostna naloga držav, ki se zavedajo, da je njihov položaj v svetu odvisen od sposobnosti razvoja ali prevzema tehnoloških inovacij, razvoj uspešnega inovacijskega sistema. Tako so tehnološki parki običajno del nacionalne ali regionalne strategije razvoja, saj je ena od primarnih nalog tehnoloških parkov tudi zagotavljanje vrhunskega podpornega okolja za prenos raziskovalnih izsledkov in inovativnih poslovnih zamisli v uspešno in mednarodno konkurenčno tehnološko podjetništvo.

Če povzamemo, lahko rečemo, da predstavlja pomen javno-zasebnega partnerstva tudi možnost za izvajanje projektov za investicijska vlaganja v znanost, tehnologijo in s tem povezanim gospodarskim razvojem.

Ključne besede: javno-zasebno partnerstvo, javni in zasebni sektor, Tehnološki park Ljubljana, gospodarstvo.

Public-Private Partnership: the case Technology Park Ljubljana

Public-Private Partnerships represent a network, various forms of cooperation between public authorities and the business community, whose goal is to provide private initiative to finance, management, construction, renovation, maintenance of infrastructure and public service delivery, characterized by long-term contracts and risk sharing and the effects of the business. In practice, public-private partnerships are primarily understood as financial projects, where the public and private sectors share both, the risks and benefits. Nowadays Member States are using public-private partnership primarily to finance infrastructural projects.

Public-Private Partnerships are tools for the rapid development of the country and are becoming more and more frequent and very promising mechanism for the integration of both, public and private sectors. They are also one of the mechanisms that they can contribute to the increased economic development of the country.

In the last decade, the priority of the states of which they are aware that their position in the world depends on the ability of development or acquisition of technological innovation, is the development of a successful innovation system. Technology parks are usually part of the national or regional development strategy; as it is also one of the primary tasks of Technology parks that provide the best supportive business environment for the transfer of research results and innovative business ideas into a successful and internationally competitive technology entrepreneurship.

To summarize, we can say, that the meaning of Public-Private Partnerships also represents the possibility for the implementation of projects for investments in science, technology and by that related economic development.

Keywords: Public-Private Partnerships, public and private sector, Technology Park Ljubljana, the economy, economic development.

KAZALO

1	UVOD.....	8
2	TEMELJNA OPREDELITEV MAGISTRSKEGA DELA	10
2.1	Izhodišča magistrskega dela	10
2.2	Namen, struktura in cilj magistrskega dela	11
2.3	Metodologija.....	14
3	JAVNO-ZASEBNO PARTNERSTVO	15
3.1	Opredelitev pojma javno-zasebno partnerstvo	15
3.1.1	Pojem javno-zasebno partnerstvo.....	16
3.1.2	Akterji javno-zasebnega partnerstva	17
3.2	Definicija javno-zasebnega partnerstva.....	17
3.3	Razvoj javno-zasebnega partnerstva	19
3.4	Osnovne značilnosti: prednosti in slabosti JZP	21
3.5	Elementi javno-zasebnega partnerstva	23
3.6	Oblike javno-zasebnega partnerstva.....	24
3.6.1	POGODBENO PARTNERSTVO.....	26
3.6.2	STATUSNO (INSTITUCIONALNO) PARTNERSTVO	28
3.6.3	DELITEV GLEDE NA POVPRASEVANJE IN RAZPOLOŽLJIVOST	29
3.7	Procesne faze javno-zasebnega partnerstva.....	30
3.8	Spodbujanje javno-zasebnega partnerstva.....	31
4	PРАВNA PODLAGA JAVNO-ZASEBNEGA PARTNERSTVA.....	32
4.1	JAVNO-ZASEBNO PARTNERSTVO V SLOVENIJI – pravna podlaga	32
4.2	ZAKON O JAVNO-ZASEBNEM PARTNERSTVU.....	34
4.3	JAVNO-ZASEBNO PARTNERSTVO V TUJINI – pravna podlaga.....	41
4.3.1	JAVNO-ZASEBNO PARTNERSTVO V DRŽAVAH EVROPSKE UNIJE ...	44
5	PRIMERI JAVNO-ZASEBNEGA PARTNERSTVA V GOSPODARSTVU.....	47

5.1	Primeri javno-zasebnega partnerstva v tujini	47
5.1.1	Irska.....	47
5.1.2	Velika Britanija	51
5.1.3	Združene države Amerike	54
5.2	Primeri javno-zasebnega partnerstva v Sloveniji	57
5.2.1	Javno-zasebno partnerstvo na regionalni ravni v Sloveniji.....	57
5.2.2	Statistični pregled sklenjenih oblik javno-zasebnega partnerstva.....	62
6	TEHNOLOŠKI PARK LJUBLJANA.....	65
6.1	Opredelitev javno-zasebnega partnerstva kot prednost Tehnološkega parka.....	65
6.2	Opredelitev razvoja tehnoloških parkov v Sloveniji in širše.....	66
6.3	Koncept tehnoloških parkov	68
6.3.1	Pomen univerzitetnih inkubatorjev	70
6.3.1.1	Zgodovinski razvoj inkubatorjev	71
6.3.1.2	Oblike inkubatorjev	72
6.4	Predstavitev Tehnološkega parka Ljubljana.....	74
6.5	Tehnološki park kot JZP	76
7	ZAKLJUČEK.....	78
8	SEZNAM LITERATURE	82
PRILOGE		
PRILOGA A: Intervju z direktorjem g. Lesjakom in z ga. mag. M. Cvirn – Tehnološki park Ljubljana		
		89
PRILOGA B: Zbrani podatki o sklenjenih oblikah javno-zasebnega partnerstva v Republiki Sloveniji 2007-2009		
		93

KAZALO SLIK

Slika 3.1: Organigram partnerstev	25
Slika 3.2: Temeljni obliki sodelovanja javnega in zasebnega sektorja v okviru JZP	26
Slika 5.3: Prikaz razvoja JZP po resorjih	63
Slika 5.4: Prikaz števila koncesij po resorjih	64

SEZNAM UPORABLJENIH KRATIC

JZP	Javno-zasebno partnerstvo
ZJZP	Zakon o javno-zasebnem partnerstvu
MVZT	Ministrstvo za visoko šolstvo, znanost in tehnologijo
MŠŠ	Ministrstvo za šolstvo in šport
MP	Ministrstvo za pravosodje
MO	Ministrstvo za obrambo
MDDSZ	Ministrstvo za delo, družino in socialne zadeve
MKGP	Ministrstvo za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano
MzP	Ministrstvo za promet
MZ	Ministrstvo za zdravje
MG	Ministrstvo za gospodarstvo
MOP	Ministrstvo za okolje in prostor
MF	Ministrstvo za finance
RS	Republika Slovenija
UL RS	Uradni list Republike Slovenije
UL EU	Uradni list Evropske unije
ZJF	Zakon o javnih financah
ZSRR	Zakon o spodbujanju skladnega regionalnega razvoja

1 UVOD

V magistrski nalogi bom predstavila pomen javno-zasebnega partnerstva kot možnost za izvajanje projektov za investicijska vlaganja v znanost, tehnologijo in s tem povezanim gospodarskim razvojem.

Javno-zasebna partnerstva so danes pogost in zelo perspektiven mehanizem spajanja dveh sektorjev, javnega in zasebnega. Javno-zasebna partnerstva so pojem v razvoju, za nas pa verjetno še toliko bolj zanimiva tudi zato, ker je to področje v Sloveniji zaenkrat še precej nerazvito in hkrati tudi neurejeno. JZP predstavljajo omrežja, povezave, ki se vzpostavijo med javnim in zasebnim sektorjem za doseganje določenih ciljev. Lahko zajemajo zasebno izvajanje javnih nalog ali pa gre za vzpostavljanje infrastrukturnih projektov, ki so v javnem interesu. Predstavljajo torej področje med javnim in zasebnim sektorjem, ki je povezano z umikom države iz izvedbenih dejavnosti v vlogo oblikovalca ciljev in predpisov. Država tako s partnerstvi dobi dostop do zasebnih sredstev in zasebnih delovnih metod, ki njene dejavnosti pocenijo in hkrati povečajo njeno učinkovitost. Zasebnemu sektorju se s tem odprejo nova področja delovanja, kar pomeni nove poslovne možnosti.

S pojmom javno-zasebnega partnerstva opredeljujemo različne oblike sodelovanja med javnimi organi in poslovnim svetom, katerih cilj je zagotoviti zasebno iniciativo za financiranje, upravljanje, vzpostavitev, prenovo, vodenje ali vzdrževanje infrastrukture oziroma izvajanje javnih storitev in za katerega so značilne dolgoročne pogodbe ter delitev tveganja in učinkov poslovanja.

Po vsebini javno-zasebno partnerstvo obsega na eni strani zasebna vlaganja v javne projekte in na drugi javno sofinanciranje zasebnih projektov, ki so v javnem interesu. Javno-zasebna partnerstva so tako oblika sodelovanja, kjer javne in zasebne institucije združijo človeške in materialne vire za doseganje obojestranskih koristi (Setnikar–Cankar 2005, 3).

V praksi javno-zasebna partnerstva razumemo predvsem kot finančne projekte, kjer si sektorja delita tveganja in koristi.

Javno-zasebna partnerstva so torej sredstvo za hitrejši razvoj države. Za gospodarsko rast, odpravljanje revščine in zagotavljanje trajnostnega razvoja je potrebno mobilizirati vsa sredstva – tako javnega kot zasebnega sektorja. Vrzeli, ki nastajajo med razvojnimi načrti in dejanskimi razvojnimi sredstvi, se lahko zapolnijo zgolj z vključitvijo zasebnega sektorja. Ta trend je še posebej opazen pri državah v razvoju. Sistem pozitivno vpliva tako na gospodarsko rast kot tudi na okolje. Ustvarja nove priložnosti za zasebni sektor na vseh ravneh (Groff Ferjančič 2004, 14–15).

2 TEMELJNA OPREDELITEV MAGISTRSKEGA DELA

2.1 Izhodišča magistrskega dela

Javno-zasebna partnerstva predstavljajo omrežja, povezave, ki se vzpostavijo med javnim in zasebnim sektorjem za doseganje določenih ciljev. Lahko zaobjemajo zasebno izvajanje javnih nalog ali pa vzpostavljanje infrastrukturnih projektov, ki so v javnem interesu. Predstavljajo torej področje med javnim in zasebnim sektorjem, ki je povezano z umikom države iz izvedbenih dejavnosti v vlogo oblikovalca ciljev in predpisov. Država tako s partnerstvi dobi dostop do zasebnih sredstev in zasebnih delovnih metod, ki njene dejavnosti pocenijo in povečajo njeno učinkovitost. Zasebnemu sektorju se s tem odprejo nova področja delovanja, kar pomeni nove poslovne možnosti. Javno-zasebna partnerstva imajo potencial za razvoj tako na globalni, nacionalni kot tudi na lokalni ravni.

Uspešen inovacijski sistem je prednostna naloga vseh držav, ki se zavedajo, da je njihov položaj v svetu odvisen od sposobnosti razvoja ali prevzema tehnoloških inovacij, saj je inovacijski sistem temeljna osnova ne le za rast inovativnosti, produktivnosti in konkurenčnosti, temveč tudi za trajne strukturne spremembe. Pri tem ko družbe razvijajo vrhunske inovacijske sisteme, trajno povezujejo univerze, inštitute in uporabnike znanja ter z množico vse zahtevnejših projektov še dodatno spodbujajo okolje za množično inovativnost v teh družbah. Država največkrat sliši očitke glede visokih stroškov delovanja, potratnosti, neučinkovitosti, previsoke birokratizacije in celo nestrokovnosti. Prav to pa so področja, na katerih se podjetja zasebnega sektorja najboljše znajdejo, saj bi sicer zaradi nekonkurenčnosti propadla. Potreben je torej kompromis med prednostmi javnega in zasebnega sektorja; in ta kompromis se imenuje javno-zasebno partnerstvo. Javno-zasebna partnerstva so torej oblika sodelovanja, kjer javne in zasebne institucije združijo človeške in materialne vire za doseganje obojestranskih koristi.

Tehnološki parki so običajno del nacionalne ali regionalne strategije razvoja. Ustanavljajo in lastijo si jih univerze, lokalne, regionalne ali nacionalne upravljaljske strukture, privatna podjetja ali ostali investitorji, nosilci lokalnega razvoja. Poslanstvo Tehnološkega parka Ljubljana je zagotavljanje vrhunskega podpornega okolja za prenos raziskovalnih izsledkov in

inovativnih poslovnih zamisli v uspešno in mednarodno konkurenčno tehnološko podjetništvo.

Magistrsko delo temelji na primeru povezovanja na nacionalni in lokalni ravni z možnostjo tesnega sodelovanja med javnim in zasebnim sektorjem. Pri raziskovanju sem se osredotočila na področje gospodarstva. Zanimalo me je, kako lahko tehnološki parki s svojim znanjem in podpornim okoljem ter s svojimi povezavami bistveno pripomorejo k dvigu gospodarstva. Zanimivo je bilo videti, kako se javni in zasebni sektor prilagajata drug drugemu z namenom zagotavljanja uspešno zastavljenih ciljev.

2.2 Namen, struktura in cilj magistrskega dela

Danes družbe, s tem ko razvijajo vrhunske inovacijske sisteme, trajno povezujejo univerze, inštitute in uporabnike znanja (gospodarstvo, javni sektor in upravo) ter z množico vse zahtevnejših projektov še spodbujajo okolje za množično inovativnost v teh družbah (Sočan 2008, 15). Res pa je, da ni dovolj, da se spremembe, ki jih prinaša inovacijska politika, dogajajo zgolj na državni ravni, temveč je potreben razmislek tudi o njihovi učinkovitosti na razvoj države, natančneje na razvoj samega gospodarstva. V osrednji Sloveniji tako predstavljata Tehnološki park Ljubljana in Ljubljanski univerzitetni inkubator pomembno podporno okolje za podjetništvo, saj imata za seboj največje zaledje, kar zadeva število podjetij in univerz v Sloveniji. Učinkovito podporno okolje tako spremlja spodbujanje razvoja znanosti in tehnologij, zlasti v aplikativni raziskovalni dejavnosti, ustvarjanju inovativnega podjetništva in komercializaciji visokotehnoloških proizvodov.

Poglavitni namen raziskovalnega dela je na podlagi domače in tuje literature preučiti koncept javno-zasebnega partnerstva in pridobiti vpogled v javno-zasebno partnerstvo. Namen dela je v teoretičnem delu prikazati institut javno-zasebnega partnerstva, hkrati pa prikazati institut kot enega izmed mehanizmov, s katerim bi pripomogli k večjemu gospodarskemu razvoju Slovenije.

Prvi del bom namenila preučevanju javno-zasebnega partnerstva, predstavila bom pomen tega, njegove značilnosti, prednosti, slabosti, oblike in procesne faze. Predstavila bom pravno podlago oziroma zakonodajni okvir in tudi način spodbujanja samega javno-zasebnega partnerstva. Poudarek bo torej na splošnem spoznavanju in razumevanju javno-zasebnega partnerstva.

V drugem delu bom predstavila zakonodajni okvir javno-zasebnega partnerstva v Sloveniji in Evropski uniji. Z dobro teoretično podlago bom skušala ugotoviti ustreznost institucionalne ureditve ter prenos določil v prakso, z namenom bolj intenzivnega sodelovanja med javno in zasebno sfero (na eni strani država in na drugi Tehnološki park).

V nadaljevanju magistrskega dela bom predstavila koncept javno-zasebnega partnerstva, prednosti in njegovo vlogo na različnih področjih. S pomočjo analize ključnih konceptov bom ustvarila teoretično podlago za ugotavljanje prednosti javno-zasebnega partnerstva za tehnološke parke in obratno. Ustrezno poznavanje vseh konceptov bo ključno za opredelitev ali je tehnološki park res pomemben člen pri pospeševanju tehnološko naravnane podjetništva, ki naj bi pripomogel k dvigu rasti domačega gospodarstva ter za nadaljnje empirično raziskovanje. V svojem delu želim prikazati rezultate empiričnega raziskovanja v skladju z opisanim metodološkim načrtom.

Cilj magistrskega dela je na podlagi študija literature in virov, analize že obstoječih primerov in praks ter lastnega raziskovalnega dela ugotoviti, ali so javno-zasebna partnerstva res sredstvo za hitrejši razvoj države; kako vpliva ustreznost institucionalne ureditve na ravni Slovenije oziroma EU in prenos določil v prakso z namenom bolj intenzivnega sodelovanja med javno in zasebno sfero ter kako lahko tehnološki parki s svojim znanjem in podpornim okoljem ter s svojimi povezavami bistveno pripomorejo k dvigu rasti gospodarstva.

V zaključnem delu magistrskega dela bom podala sklepne ugotovitve ter omenila omejitve svojega teoretičnega in empiričnega raziskovanja, saj je javno-zasebno partnerstvo v Sloveniji relativno mlad pojem, zato je zajet manjši vzorec raziskave.

RAZISKOVALNI VPRAŠANJI IN HIPOTEZE

V magistrskem delu si bom zastavila dve raziskovalni vprašanji, in sicer:

- 1. Kako oziroma na kakšen način javno-zasebno partnerstvo povečuje pozitiven vpliv na gospodarsko rast ter na okolje?*
- 2. Kakšen je vpliv javno-zasebnega partnerstva v povezavi s Tehnološkim parkom Ljubljana na gospodarski razvoj Slovenije?*

Poleg vprašanj sem postavila tudi tri hipoteze. Zastavljene hipoteze bom preverjala z dvema temeljnima pristopoma, in sicer s pomočjo primarne in sekundarne analize virov, na podlagi teorije in empiričnega raziskovanja.

***H1**Sodelovanje javnega in zasebnega sektorja se je z uveljavitvijo krovnega zakona ZJZP, ki enotno ureja področje javno-zasebnega partnerstva, znatno povečalo.*

***H2**Javno-zasebno partnerstvo je v primeru Tehnološkega parka Ljubljana zgolj prednost, ki povečuje pozitiven vpliv na gospodarsko rast ter na okolje.*

***H3**Tehnološki park Ljubljana brez intenzivnega sodelovanja javno-zasebnega partnerstva ter brez pretoka znanja med univerzo, instituti in državo ne more bistveno pripomoči k zelenemu pospeševanju gospodarskega razvoja.*

2.3 Metodologija

V magistrskem delu bom za potrebe preverjanja hipotez in raziskovanja uporabila različne raziskovalne metode in tehnike. Hipoteze bom preverjala na podlagi teorije in empiričnega raziskovanja. Za predstavitev dela bom s pomočjo analize najpomembnejših publikacij analizirala domačo ter tujo strokovno in znanstveno literaturo, analizirala bom slovenske in tuje znanstvene članke, ki so objavljeni v tiskanih medijih in dostopni na svetovnem spletu ter izvedla pol-strukturiran intervju. Na podlagi zbranega bom predstavila problem in teoretično opredelila pojme ter na podlagi vseh zbranih podatkov testirala postavljene hipoteze.

Uporabila bom naslednje metodološke pristope:

- *Vsebinska analiza primarnih in sekundarnih virov* (na osnovi zbiranja, analize in interpretacije primarnih virov bom preučila pravno podlago, strokovno in znanstveno literaturo na temo javno-zasebnega partnerstva in tehnoloških parkov, znanstvene in strokovne članke, zakonodajo, internetne vire).
- *Deskriptivna metoda*, s pomočjo katere bom predstavila sistem javno-zasebnega partnerstva, način delovanja, opisala vlogo elementov delovanja, opisala oblike in procesne faze javno-zasebnega partnerstva (s pomočjo domače in tuje strokovne literature bom opredelila pojme, postopke in načela Zakona o javno-zasebnih partnerstvih).
- *Kvantitativna metoda zbiranja podatkov ter izvedba analize* (analiza, interpretacija in primerjava podatkov).
- *Statistična analiza podatkov* (pregled sklenjenih oblik javno-zasebnega partnerstva po ministrstvih in občinah po letih).
- *Primerjalna analiza*, s katero bom primerjala delovanje različnih elementov javno-zasebnega partnerstva, in tako med seboj primerjala posamezne podatke in dejstva.
- *Pol-strukturiran intervju*.

Bistvo omenjenih metodoloških pristopov je, da bi na znanstveni ravni preučila področje javno-zasebnega partnerstva in na ta način lahko verodostojno preverila, potrdila ali zavrnila, zastavljene hipoteze.

3 JAVNO-ZASEBNO PARTNERSTVO

3.1 Opredelitev pojma javno-zasebno partnerstvo

Pojem »javno-zasebno partnerstvo« je neposreden prevod angleškega izraza Public-Private Partnership (PPP), vendar pa se partnerstva v tuji literaturi pojavljajo tudi pod drugimi imeni.

Javno-zasebna partnerstva predstavljajo omrežja, povezave, ki se vzpostavijo med javnim in zasebnim sektorjem za doseganje določenih ciljev. Lahko zaobjemajo zasebno izvajanje javnih nalog ali pa vzpostavljanje infrastrukturnih projektov, ki so v javnem interesu.

Predstavljajo torej področje med javnim in zasebnim sektorjem, ki je povezano z umikom države iz izvedenih dejavnosti v vlogo oblikovalca ciljev in predpisov. Država tako s partnerstvi dobi dostop do zasebnih sredstev in zasebnih delovnih metod, ki njene dejavnosti pocenijo in povečajo njeno učinkovitost. Zasebnemu sektorju se s tem odprejo nova področja delovanja, kar pomeni nove poslovne možnosti.

Dr. Aleksij Mužina zapiše, da gre v prvi vrsti za »reševanje« proračunskih lukenj, namen pravnega (zakonskega) urejanja pa je poleg slednjega, spodbujanja nadomeščanja javnih naročil (neposredna plačila) z drugimi oblikami (vsaj delno tudi) zasebnih vlaganj, tudi v urejanju postopka podeljevanja raznovrstnih posebnih oziroma izključnih pravic (Mužina in drugi 2007, 11).

S pojmom javno-zasebnega partnerstva opredeljujemo različne oblike sodelovanja med javnimi organi in poslovnim svetom, katerih cilj je zagotoviti zasebno iniciativo za financiranje, upravljanje, vzpostavitev, prenovo, vodenje ali vzdrževanje infrastrukture oziroma izvajanje javnih storitev in za katerega so značilne dolgoročne pogodbe ter delitev tveganja in učinkov poslovanja.

Po vsebini so javno-zasebna partnerstva na eni strani zasebna vlaganja v javne projekte in na drugi javno sofinanciranje zasebnih projektov, ki so v javnem interesu. Javno-zasebna partnerstva so tako oblika sodelovanja, kjer javne in zasebne institucije združijo človeške in materialne vire za doseganje obojestranskih koristi (Setnikar–Cankar 2005, 3).

3.1.1 Pojem javno-zasebno partnerstvo

Pojem »javno-zasebno partnerstvo« je pod imenom PPP poznan predvsem v ZDA, saj so v 50. letih prejšnjega stoletja tako imenovali projekte namenjene financiranju izobraževalnih in komunalnih programov, v 60. letih so ga uporabljali za javno financiranje zasebnih tehnoloških raziskav ter tudi za podjetja z mešanim javnim in zasebnim lastništvom, ki so se ukvarjala z obnovo urbanih področij. Partnerstva imajo tako lahko širši in ožji pomen, zato je bistveno razlikovanje med programskimi in projektnimi partnerstvi.

V *programskih partnerstvih* je poudarek na besedi »partnerstvo«, oziroma na sodelovanju med relativno enakovrednimi partnerji, ki so običajno mednarodni ali celo globalni programi, katerih člani so vlade različnih držav, velika podjetja, humanitarne organizacije, fundacije ter nadnacionalne organizacije. V tem primeru partnerje združuje enoten cilj, ki je pogosto humanitarne narave in ga akterji posamično ne morejo izpolniti.

V *projektnih partnerstvih* je poudarek na »pogodbenem odnosu« med javnim in zasebnim sektorjem. Oblika tega razmerja je naročnik-izvajalec, namen tovrstnih partnerstev pa je zasebno izvajanje javnih nalog in zasebno vzpostavljanje ter upravljanje javne infrastrukture. Akterji v takšnem partnerstvu so javni sektor v vlogi naročnika ter zasebni sektor v vlogi izvajalca. V tem primeru se zasebni sektor pojavlja v dvojni vlogi, in sicer najprej kot vir višje učinkovitosti ter kot vir dodatnih financ.

3.1.2 Akterji javno-zasebnega partnerstva

Javno-zasebna partnerstva so oblika sodelovanja javnega in zasebnega sektorja, vendar to ne pomeni, da je prisoten le en javni ali en zasebni partner. Na javni strani nastopajo akterji osrednje oblasti, kot so: vlada, ministrstvo ali upravna enota, lahko gre za regionalno ali lokalno oblast, lahko je javna agencija ali druga primerno pooblaščen javna organizacija (Yescombe v Pintar 2009, 30). V zadnjih letih pa se v tej vlogi pojavljajo tudi nadnacionalne strukture kot sta Evropska Unija ali OZN.

Nekatera partnerstva imajo tako samo po enega javnega partnerja, druga imajo vključene skupine enakih ali različnih javnih akterjev. Na zasebni strani običajno sodeluje zgolj en akter projektno podjetje, vendar je zasebna stran kljub temu bolj zapletena od javne, saj je izziv zasebnega sektorja, da mora urejati tako odnose znotraj partnerskega podjetja kot tudi odnose z javnim partnerjem (Pintar 2009, 30).

3.2 Definicija javno-zasebnega partnerstva

Javno-zasebna partnerstva (v nadaljevanju JZP) so pojem v razvoju in glede na to, da je raznolikost oblik JZP v praksi že kar velika, ni mogoče podati enotne definicije partnerstev. V ta namen bom predstavila nekaj poskusov opredelitve pojma JZP.

Zakon o javno-zasebnem partnerstvu (v nadaljevanju ZJZP) v 2. členu pravi:

Javno-zasebno partnerstvo predstavlja razmerje zasebnega vlaganja v javne projekte in/ali javnega sofinanciranja zasebnih projektov, ki so v javnem interesu, ter je sklenjeno med javnim in zasebnim partnerjem v zvezi z izgradnjo, vzdrževanjem in upravljanjem javne infrastrukture ali drugimi projekti, ki so v javnem interesu, in s tem povezanim izvajanjem gospodarskih in drugih javnih služb ali dejavnosti, ki se zagotavljajo na način in pod pogoji, ki veljajo za gospodarske javne družbe, oziroma drugih dejavnosti, katerih izvajanje je v javnem interesu, oziroma drugo vlaganje zasebnih ali zasebnih in javnih sredstev v zgraditev objektov in naprav, ki so deloma

ali v celoti v javnem interesu, oziroma v dejavnosti, katerih izvajanje je v javnem interesu.

»Javno-zasebno partnerstvo obsega različne oblike sodelovanja med javnimi organi in poslovnim svetom, katerih cilj je zagotoviti zasebno iniciativo za financiranje, upravljanje, vzpostavitve, prenovo, vodenje ali vzdrževanje infrastrukture oziroma izvajanje javnih storitev in za katerega so značilne dolgoročne pogodbe ter delitev tveganja in učinkov poslovanja« (Mužina 2007, 11).

Definicijo pojma javno-zasebnega partnerstva Ferčič opiše kot »dolgoročno (pogodbeno ali institucionalno) sodelovanje med vsaj enim javnim in vsaj enim zasebnim partnerjem v zvezi z javnimi nalogami, ki javnemu partnerju omogoča učinkovit nadzor in enostranske ukrepe zaradi zaščite javnega interesa ter vsaj delni prenos tveganj v zvezi s tem partnerstvom na zasebnega partnerja« (Ferčič 2005, 6).

»Javno-zasebno partnerstvo nujno vključuje izvajanje storitev, ki predstavljajo javno družbo ali se sicer izvajajo v javnem interesu, izgradnjo objektov in naprav, ki so potrebni za upravljanje storitev (javna infrastruktura), ali oboje, torej izgradnjo javne infrastrukture in izvajanje javne službe« (Pirnat 2005, 326).

»Javno-zasebno partnerstvo je predvsem ekonomsko partnerstvo, ki lahko nastane med dvema subjektoma, od katerih je najmanj eden oseba javnega prava in najmanj eden oseba zasebnega prava. Ti subjekti prispevajo denar in/ali sredstva, namenjena opravljanju skupnega posla in si pri tem delijo dobiček ali izgubo in tveganja« (Tičar 2007, 61).

»Partnerstvo med javnim in zasebnim sektorjem je oblika sodelovanja z namenom opravljanja storitev, ki jih tradicionalno zagotavlja javni sektor« (Groff Ferjančič 2004, 10).

Eno izmed definicij pa je podala tudi Evropska komisija v svoji Zeleni knjigi o javno-zasebnem partnerstvu, kjer partnerstvo opredeli kot: »sodelovanje med javno avtoriteto in poslovnim svetom, ki je namenjeno zagotovitvi financiranja, izgradnji, obnovi, menedžmentu,

vzdrževanju infrastrukture ali izvajanju storitev« (Zelena knjiga o javno–zasebnem partnerstvu 2004, 3).

Iz zgoraj navedenega lahko zaključim in povzamem, da je vsem tem raznolikim definicijam skupni imenovalec sodelovanje oziroma oblika sodelovanja med dvema poloma oziroma sferama.

3.3 Razvoj javno-zasebnega partnerstva

Začetki razvoja javno-zasebnega partnerstva segajo že v 16. stoletje v Francijo, saj je bila prav tam dodeljena prva koncesija, namenjena gradnji »Canal de Craponne« iz leta 1554. Nastanek in razvoj novih javnih služb sta v obdobju industrializacije imela za posledico omejevanje javnih virov, to pa je bil razlog za razmah v podeljevanju koncesij, predvsem na področju oskrbe z vodo in drugih komunalnih storitev, javnega prevoza, izgradnje železnic in cest, proizvodnji nafte, plina.

Za obdobje med prvo in drugo svetovno vojno ter obdobje po njej so značilna velika vlaganja v infrastrukturo, ki pa so bila v domeni držav in javnega sektorja. Države so projekte financirale predvsem z javnimi sredstvi in velikokrat tudi z zadolževanjem na tujih trgih. To zadolževanje pa je pripeljalo do velike svetovne dolžniške krize konec osemdesetih let prejšnjega stoletja, katere posledica je bila upočasnitev pritoka sredstev za nadaljnji razvoj oziroma večja vlaganja v infrastrukturo, saj številne države v okviru svojih proračunov niso več zmogle bremen (Jus 2005a, 145).

Razmerje med javno in zasebno sfero, med skupnostjo in posameznikom, je temeljno vprašanje sodobne družbe. Življenje v organizirani skupnosti zahteva podrejanje zasebnih interesov javnim. V sodobni meščanski državi, ki je nastala kot rezultat meščanskih revolucij ali postopnih družbenih sprememb, in ki temelji na formalni enakosti vseh državljanov, se je skozi zgodovino razmerje med javno in zasebno sfero oblikovalo na različne načine. Na začetku je država nastopala le kot porok družbenega reda in varnosti družbene skupnosti navzven. Ta t.i. »laissez-faire« država se je le minimalno vmešavala v družbena razmerja in je

ta razmerja v veliki meri prepuščala tržnim avtomatizmom. Sčasoma pa je začela država s svojimi intervencijami posegati v proizvodnjo in menjavo zaradi zagotavljanja enakomerne gospodarske rasti oziroma zaradi preprečevanja oscilacij v gospodarski rasti. Poleg tega pa je država postopoma začela posegati tudi v socialna razmerja in delovati v smeri zagotavljanja obveznega zdravstvenega zavarovanja, zmanjševanja socialnih razlik oziroma v smeri zagotavljanja minimalnega socialnega standarda za vsakega državljana (Virant 2004, 21–22).

Javna uprava je z razvojem državne blaginje postala zelo velik in potraten aparat. Njene funkcije se vsak dan širijo na nova področja, vendar ta področja pogosto zahtevajo hitro odzivnost, dobro stopnjo prilagodljivosti in visoko specializacijo. Poleg tega si je sodobna država s splošno blaginjo, mednarodnimi obveznostmi in dragim javnim aparatom postavila zelo zahtevne proračunske okvirje. Breme se na plečih prebivalcev in gospodarstva posledično veča, s čimer lahko postane država gospodarsko nekonkurenčna in nesposobna vlagati v razvoj (Senjur 2008, 244).

Država največkrat sliši očitke glede visokih stroškov delovanja, potratnosti, neučinkovitosti, previsoke birokratizacije in celo nestrokovnosti. Prav to pa so tista področja, na katerih se podjetja zasebnega sektorja najbolje znajdejo, saj bi sicer zaradi nekonkurenčnosti propadla. Popolna prepustitev upravnih nalog zasebnemu sektorju bi bila seveda nesmiselna. Zasebni sektor sledi logiki dobička in ne javnega interesa, s čimer bi marginalizirani prebivalci države ostali brez storitev. Potreben je kompromis med prednostmi javnega in zasebnega sektorja. Ta kompromis imenujemo javno-zasebno partnerstvo (Setnikar–Cankar 2005, 3).

Javno-zasebno partnerstvo je v svetu že dlje časa poznana oblika sodelovanja med javnim in zasebnim sektorjem in je v okoljih, kjer poteka posodabljanje vloge države in javnega sektorja, prevladujoč trend. Javno-zasebno partnerstvo je sestavni del uvajanja novega javnega menedžmenta, ki se je pričel v svetu uveljavljati pred dvajsetimi leti, v pretežni meri s privatizacijo javnega sektorja. Hierarhični birokratski sistemi upravljanja so se v vedno bolj kompleksnem, nepredvidljivem in zahtevnem okolju izkazali kot neučinkoviti. Razvoj novega javnega menedžmenta ima različne razvojne faze in je prehajal od korporativizma javnega sektorja k celovitemu znanstvenemu partnerstvu med javnim in zasebnim sektorjem. Pomembna je postopnost, oziroma logično zaporedje privatizacijskih korakov (Savas 1999).

3.4 Osnovne značilnosti: prednosti in slabosti JZP

Javno-zasebna partnerstva so danes vse bolj pogost in zelo perspektiven mehanizem spajanja dveh sektorjev, javnega in zasebnega in tako predstavljajo neke vrste omrežja, povezave, ki se vzpostavijo med javnim in zasebnim sektorjem za doseganje točno določenih ciljev. Glavni cilj pa je pospeševati zasebna vlaganja v infrastrukturo in storitve javnih služb.

Bohinc pravi, da partnerstvo temelji na sodelovanju za skupni uspeh in delitvi doseženih koristi in tveganj. Korist oblasti (javnega partnerja) je zagotoviti učinkovito, smotno in racionalno upravljanje, uporabo in izkoriščanje naravnih dobrin, javnega dobra in javnih služb, s prepustitvijo izvajanja dejavnosti in zasebnih vlaganj na teh področjih. Korist poslovnega sveta (zasebnega partnerja) je z izvajanjem dejavnosti (financiranje, projektiranje, izgradnja, nadzor, organizacija, upravljanje) zagotavljanja javne službe oziroma v javnem interesu in z vlaganji zasebnih sredstev v te namene ustvarjati prihodke za svoj razvoj (Mužina in drugi 2007, 77–78).

Na kratko bi lahko rekli, da so bistvene značilnosti javno-zasebnega partnerstva:

- Dolgoletno sodelovanje javnega in zasebnega partnerja,
- zasebno financiranje projektov,
- razdelitev vlog, tveganj in koristi med obe pogodbeni stranki ter
- razpad projektnega podjetja po izteku pogodbe.

Iz teorije ter primerjalnih izkušenj pa so poznane tudi številne prednosti in slabosti. Ena izmed glavnih prednosti je razbremenitev javnih financ, kjer dodatni, zasebni kapital pospešuje razvoj infrastrukture in na ta način omogoča državi, da prerazporedi javna sredstva na druge projekte. To posledično po eni strani zmanjšuje davčno obremenitev gospodarstva, po drugi strani pa povečuje njeno gospodarsko rast. Pomemben je tudi prenos finančnih, industrijskih in drugih tveganj na zasebni sektor, izkoriščanje »know-how« izkušenj zasebnega partnerja ter stimulacija zasebnega partnerja, ki bo le ob uspešno zasnovanem in realiziranem projektu lahko povrnil vložena sredstva ter ustvaril načrtovani dobiček. Kljub temu pa za zasebni sektor to pomeni naložbo z manjšimi tržnimi tveganji in zagotovljenimi, vnaprej dogovorjenimi donosi. Pomembno prednost predstavlja predvidevanje, da je z vzpostavitvijo

konkurence v fazi izbire zasebnega partnerja mogoče zagotoviti cenejše in kvalitetnejše izvajanje dejavnosti kot v režiji. Z javno-zasebnim partnerstvom se zagotavlja tudi večja preglednost pri razporeditvi stroškov neke dejavnosti v javnem interesu; ti se namreč ne izgubijo v javni porabi, pač pa so pri zasebnem partnerju jasno definirani in jih nosijo uporabniki storitev. Z vključitvijo zasebnega partnerja pa se zmanjšujejo tveganja tudi zaradi vključitve številnih strokovnjakov, ki v projekt prinesejo bogate poslovne izkušnje, ki zaposlenim pri javnem partnerju v večini primerov primanjkujejo. S sodelovanjem javnega in zasebnega partnerja se poskuša doseči optimalno razporeditev tveganj v različnih fazah projekta, saj določen del opravijo tisti, ki so zanj najbolj usposobljeni (Mužina in drugi 2007, 14–15).

Poleg prednosti, pa ima javno-zasebno partnerstvo tudi svoje slabosti. Najbolj značilne so: obstoj političnih in drugih rizikov za zasebni kapital, odpor javnosti pred zasebnim kapitalom, kreditiranje zasebnikov, ki je običajno dražje od kreditiranja države. Razlogov za to pa je več, zlasti večja preglednost stroškov pomeni, da uporabnik plača tudi tiste stroške, ki so se prej pokrili iz javnih sredstev (davkov). Čeprav se z izvedbo javno-zasebnih partnerstev želi doseči čim cenejše storitve za uporabnike, pa rezultati niso vedno takšni, kljub ekonomičnemu poslovanju zasebnega partnerja. Razloge za to je možno iskati v večji preglednosti stroškov, saj uporabnik plača tudi tiste, ki so bili prehodno pokriti iz javnih sredstev. Potrebno je poudariti tudi, da se veliko projektov sploh ne realizira kot javno-zasebno partnerstvo, ker je že sama izvedba postopkov prezahtevna tako z organizacijskega, tehničnega, pravnega kot tudi s finančnega vidika (Mužina in drugi 2007, 14–15).

Tičar pa kot slabosti izpostavlja odpor javnosti pred zasebnim kapitalom in v povezavi z njim strah pred izgubo javnega vpliva nad izvajanjem javnih nalog. Privatizacija, ki jo predstavlja javno-zasebno partnerstvo, še ne pomeni liberalizacije javnih služb. V kolikor pa bi javno-zasebno partnerstvo povzročilo njihovo liberalizacijo, se bo javnost temu verjetno uprla. Vsebinsko bi lahko prišlo do znižanja dostopa do javnih koristi, saj jih država ne bo več subvencionirala. Glede na to, da je racionalizacija stroškov dela splošna posledica preoblikovanja javnega subjekta v statusno javno-zasebno partnerstvo, pa lahko to posledično pomeni izgubo delovnih mest pri javnem partnerju (Tičar in Rakar 2011, 139–140).

Javno-zasebno partnerstvo lahko odigra pomembno vlogo pri preoblikovanju javnega sektorja, ob spremenjeni upravljalni kulturi, ki je osredotočena na uporabnika, preglednost rezultatov, vlaganj in alternativne oblike ponudbe storitev, kot tudi na konkurenco med javnimi in zasebnimi izvajalci zaradi stroškovne učinkovitosti in doseganja boljših outputov za razpoložljiva sredstva (Manning 2002).

3.5 Elementi javno-zasebnega partnerstva

Partnerstvo pomeni predvsem sodelovanje, ki je ob skupnem tveganju usmerjeno v skupni uspeh in temelji na enakopravnosti pri odločanju in praviloma tudi skupnem vlaganju. Partnerstvo je nehierarhičen in neoblasten ter demokratičen način sodelovanja v razvitejši obliki; udeležba v upravljanju in na skupnem rezultatu je praviloma odvisna od višine vložka in stopnje prevzetih tveganj (Bohinc in drugi 2007, 76). Ker pa partnerstva nimajo enotne definicije, jih lažje pogledamo skozi njihove elemente, med katerimi so nekateri elementi nujni v vseh partnerstvih, drugi so pogosti, spet tretji pa zelo redki, torej vsi smiselni elementi.

Tako so lahko elementi JZP sledeči:

- Javni interes,
- dolgotrajno sodelovanje,
- pogodba,
- delitev tveganj med partnerji,
- zasebno izvajanje javnega projekta,
- poudarek na produktih (outputs) in ne na virih (inputs),
- integracija oziroma spajanje različnih faz projekta,
- kombiniranje javnih in zasebnih financ,
- javno lastništvo na začetku ali na koncu pogodbe,
- kupci storitev partnerstva so potrošniki ali država (Pintar 2009, 25–30).

Elementi, ki definirajo partnerstvo med javnim in zasebnim sektorjem so naslednji:

- Povezava zasebnega podjetja z upravljanjem javne aktivnosti,
- plačila, vezana na obseg in kakovost storitev ter

- delitev tveganj.

Elemente pa je v Zeleni knjigi o javno-zasebnem partnerstvu navedla tudi Evropska komisija, ti pa so sledeči:

- Dolgotrajno sodelovanje,
- metode financiranja z zasebnimi in ponekod tudi javnimi sredstvi,
- poudarjena vloga gospodarskega upravitelja, ki sodeluje v več fazah projekta ter
- prenos tveganj na partnerja, ki določeno tveganje najbolje obvlada (Zelena knjiga o javno-zasebnem partnerstvu 2004).

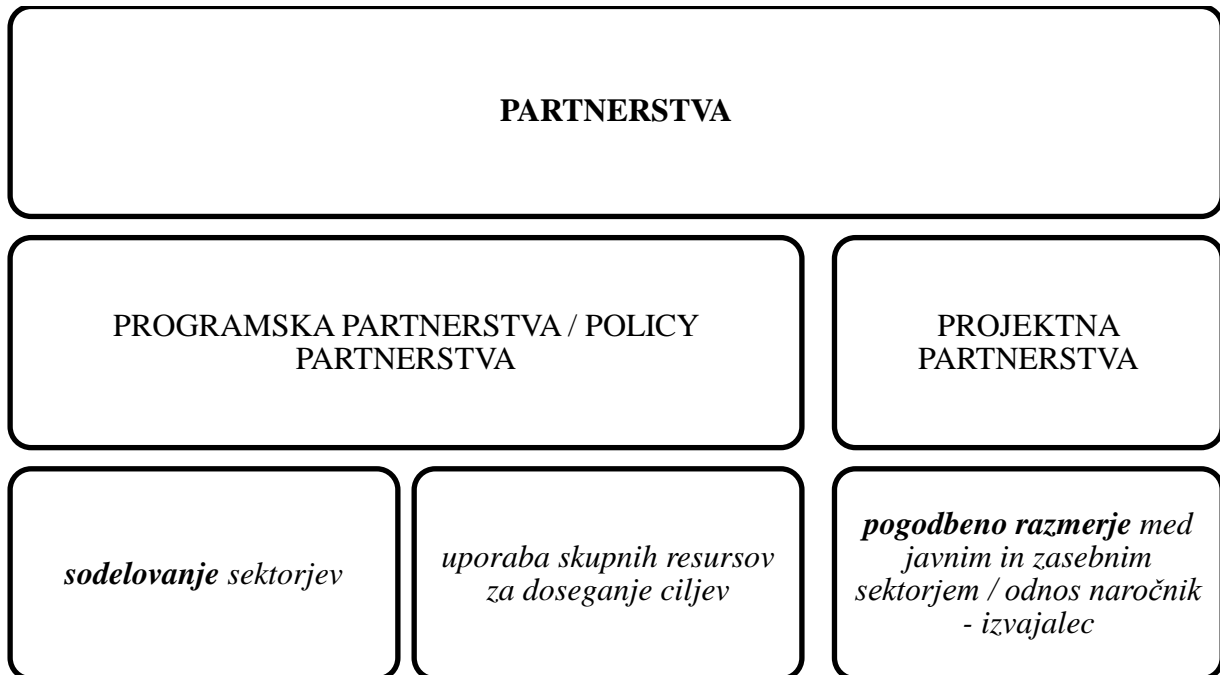
Glede na to, da se tako med elementi kot tudi že v sami definiciji partnerstva pojavlja ključni element tveganja, lahko povzamemo, da so *tveganja* pri javno-zasebnem partnerstvu ključna oziroma eden glavnih elementov, na katera moramo biti še posebej pozorni pri sklepanju javno-zasebnih partnerstev.

3.6 Oblike javno-zasebnega partnerstva

Partnerstva se v osnovi delijo na dve skupini, in sicer *programska* ter *projektna partnerstva*. Programska oziroma »policy« partnerstva imajo poudarek na »partnerstvu« oziroma sodelovanju sektorjev in na uporabi skupnih virov za doseganje določenih ciljev. Programska partnerstva so odziv na globalne, večinoma humanitarne probleme, njihov namen pa je združevanje sredstev, sposobnosti in pristojnosti za razreševanje različnih kriznih situacij. Njihovi člani so najpogosteje vlade, podjetja, humanitarne organizacije, fundacije in posamezni donatorji, ki pa so v partnerstvu relativno enakopravni.

Druga oblika so projektna partnerstva, ki se primarno uporabljajo za vzpostavljanje javne infrastrukture in dobavo javnih storitev. Poudarek ni na sodelovanju temveč na pogodbenem razmerju med javnim in zasebnim partnerjem, pri čemer je značilen odnos naročnik-izvajalec. Njihov nastanek in uporaba sta rezultat njihovega potenciala za višjo učinkovitost in dobavo dodatnih finančnih virov, ki jih državam primanjkuje. Najpogostejši člani so vlada, občine, regije, zasebna podjetja in neprofitne organizacije.

Slika 3.1: Organigram partnerstev

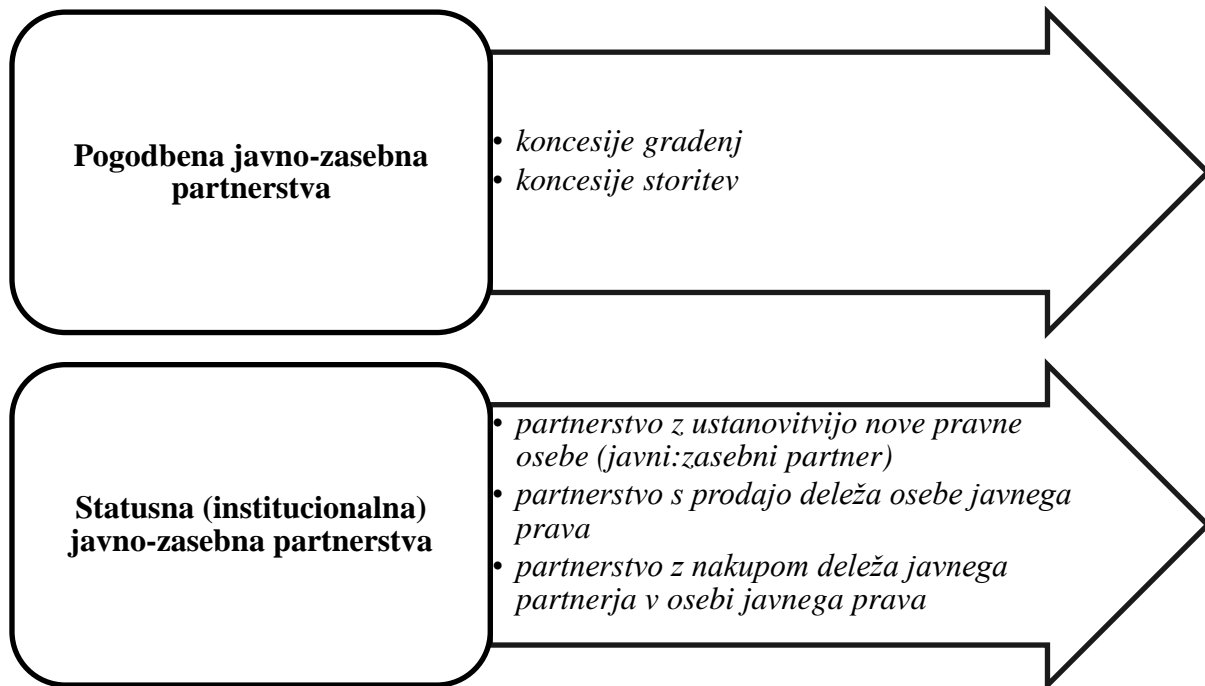


Poznamo dve temeljni obliki ter nekaj podoblik sodelovanja javnega in zasebnega sektorja v okviru javno-zasebnega partnerstva. Oblike sodelovanja se razlikujejo glede lastništva, upravljanja, financiranja, delitve tveganja in trajanja razmerja. V 23. členu ZJZP (2006) sta določeni dve temeljni obliki javno-zasebnega partnerstva, in sicer:

- Pogodbena javno-zasebna partnerstva in
- statusna (institucionalna) javno-zasebna partnerstva.

Pogodbeno partnerstvo ima lahko naravo koncesijskega razmerja, to so koncesije gradenj in koncesije storitev. Razmerje statusnega partnerstva pa se izvaja v oblikah partnerstva z ustanovitvijo nove pravne osebe, katere ustanovitelj je na eni strani javni in na drugi zasebni partner. Potem je tu partnerstvo s prodajo deleža osebe javnega prava v javnem podjetju ali drugi osebi javnega, ki je nosilec posebnih ali izključnih pravic ali javnih pooblastil in pa partnerstvo z nakupom deleža javnega partnerja v osebi javnega prava ali drugi osebi javnega prava, ki je nosilec posebnih ali izključnih pravic ali javnih pooblastil (Mužina in drugi 2007, 36–40).

Slika 3.2: Temeljni obliki sodelovanja javnega in zasebnega sektorja v okviru JZP



3.6.1 POGODBENO PARTNERSTVO

Pogodbeno partnerstvo ima lahko naslednjo naravo:

- **Koncesijskega razmerja;** to je dvostransko pravno razmerje med državo oziroma lokalno skupnostjo ali drugo osebo javnega prava kot koncedentom in pravno ali fizično osebo kot koncesionarjem, v katerem koncedent podeli koncesionarju (praviloma) posebno ali izključno pravico za izvajanje gospodarske javne službe oziroma druge dejavnosti v javnem interesu, kar lahko vključuje tudi zgraditev objektov in naprav, ki so deloma ali v celoti v javnem interesu => koncesijsko partnerstvo.
- **Javno-naročniška razmerja;** to je odplačnega razmerja med naročnikom in dobaviteljem blaga, izvajalcem gradenj ali izvajalcem storitev, katere predmet je naročilo blaga, izvedba gradnje ali storitve => javno-naročniško partnerstvo.

Razmejitev med koncesijskim in javno-naročniškim partnerstvom izhaja iz pravil evropskega prava, in sicer temelji na tem, katera stranka nosi poslovno tveganje za izvedbo projekta. V primeru, da nosi javni partner večino ali celotno poslovno tveganje izvajanja projekta javno-zasebnega partnerstva, se javno-zasebno partnerstvo šteje za javno-naročniško partnerstvo. Tako se v postopku podelitve koncesije za izbiro izvajalca javno-zasebnega partnerstva in pravnega varstva v tem postopku uporabljajo predpisi o javnih naročilih. V primeru, da pa se tekom postopka izbire koncesionarja razmerje delitve poslovnega tveganja spremeni do te mere, da ne moremo več govoriti o koncesijskem razmerju, potem velja, da mora javni partner vsa dejanja, katera se razlikujejo v postopku, ponoviti in nadaljevati postopek po pravilih o javno-naročniškem partnerstvu. Pogosto pa iz okoliščin javno-zasebnega partnerstva ni mogoče ugotoviti ali pa jasno vnaprej analizirati, kdo nosi večino poslovnega tveganja, zato v takem primeru govorimo oziroma partnerstvo označimo za javno-naročniško partnerstvo. V takšnem primeru, primeru dvoma, pa je potrebno uporabiti strožja pravila, in to so pravila javnega naročanja.

Za koncesijsko razmerje je značilno, da se javni partner ne zaveže k plačilu izgradnje infrastrukture oziroma izvedbe storitve, temveč zasebnemu partnerju le podeli pravico do ekonomske uporabe objekta oziroma storitve. Posebno obliko koncesijskega partnerstva pa predstavljajo koncesije gradenj. Koncesije gradenj so edina oblika koncesij, ki je urejana na ravni Evropske unije, in sicer v Direktivi 2004/18/ES. Bistveni značilnosti koncesij gradenj sta prenos pravice do izkoriščanja na koncesionarja in prenos tveganja, povezanega z izkoriščanjem infrastrukture. Koncesionar tako prevzame poslovno tveganje izvajanja dejavnosti, koncedent tako ne nosi nobenega tveganja. Razlikujemo med koncesijo gradnje in koncesijo storitve. Koncesija gradnje je, če bistvo predmeta pogodbe predstavlja gradnja infrastrukture, če pa je predmet pogodbe izvajanje dejavnosti, potem pa govorimo o koncesiji storitve. Element razlikovanja med koncesijami gradenj in koncesijami storitev pa je tudi prenos lastninske pravice, in sicer če predmet koncesije ne postane lastnina javnega partnerja, potem je to koncesija storitev (Mužina in drugi 2007, 36–40).

3.6.2 STATUSNO (INSTITUCIONALNO) PARTNERSTVO

Statusno javno-zasebno partnerstvo je razmerje, sklenjeno med javnim in zasebnim partnerjem, pri katerem ne gre zgolj za pogodbeno sodelovanje partnerjev, temveč tudi za spremembe v pravnem statusu ali lastninski strukturi enega izmed partnerjev. To pa je druga oblika javno-zasebnega partnerstva, ki pa se izvaja kot:

- Partnerstvo z ustanovitvijo nove pravne osebe => ustanovitelj je na eni strani javni partner in na drugi zasebni.
- Partnerstvo s prodajo deleža osebe javnega prava v javnem podjetju ali drugi osebi javnega prava, ki je nosilec posebnih ali izključnih pravic ali javnih pooblastil.
- Partnerstvo z nakupom deleža javnega partnerja v osebi javnega prava ali drugi osebi javnega prava, ki je nosilec posebnih ali izključnih pravic ali javnih pooblastil (Mužina in drugi 2007, 36–42).

Javni partner lahko podeli izvajanje pravic in obveznosti, ki izhajajo iz javno-zasebnega partnerstva, izvajalcu statusnega partnerstva na štiri različne načine:

- Prvi način je z ustanovitvijo nove pravne osebe, katere ustanovitelji so država, ena ali več lokalnih samoupravnih skupnosti ali druge osebe javnega prava in ena ali več oseb zasebnega prava s prenosom izvajanja pravic in obveznosti, ki iz javno-zasebnega partnerstva izhajajo. Ustanovi se lahko v obliki kapitalske družbe ali druge pravnoorganizacijske oblike, kjer pa ustanovitelji za obveznosti ne odgovarjajo.
- Drugi način je s prodajo deleža javnega partnerja v javnem podjetju ali drugi pravni osebi nosilcu posebnih izključnih pravic ali javnih pooblastil ter s prenosom izvajanja oziroma nadaljevanjem izvajanja pravic in obveznosti, ki iz javno-zasebnega partnerstva izhajajo.
- Tretji način je z nakupom deleža javnega partnerja osebi javnega prava ali drugi osebi, nosilcu posebnih oziroma izključnih pravic ali javnih pooblastil ter s prenosom izvajanja pravic in obveznosti, ki iz javno-zasebnega partnerstva izhajajo, na to pravno osebo.
- Četrti, zadnji način pa je na način, ki je pravno in dejansko soroden in primerljiv z zgoraj naštetimi oblikami.

Bistveno za statusna partnerstva je, da partnerji pridobijo pravico sodelovanja pri premoženjskih in članskih (upravljaljskih) pravicah pravne osebe glede na višino svojih deležev. Deleži se razlikujejo od nelastniških vložkov oseb zasebnega prava, kjer oseba zasebnega prava vlaga v izvajalca statusnega partnerstva svoje premoženje (nepremičnine, premičnine, denarna sredstva ipd.), vendar pa v tem primeru ne postane delničar oziroma družbenik. Vlagatelj ima tako pravico do dela dobička statusnega partnerja, udeležen pa je tudi pri izgubi statusnega partnerja. Zasebni partner za obveznosti statusnega partnerja ne odgovarja, zanj obstaja le tveganje, vezano na finančni vložek v izvajalca partnerstva oziroma tveganje, ali bo poslovanje prineslo dobiček ali izgubo.

Osebe, ki vstopijo v položaj dosedanjega izvajalca javno-zasebnega partnerstva, v celoti prevzamejo vse njegove pravice in hkrati tudi obveznosti izvajanja javno-zasebnega partnerstva ter zagotavljanja storitev. Javni partner pa lahko izstopi iz pravne osebe ne glede na pogodbo ali ustanovitveni akt le v primeru predčasnega prenehanja razmerja statusnega partnerstva, zaradi razlogov izvajalca statusnega partnerstva ali zaradi prenehanja v javnem interesu.

V primeru prenosa razmerja statusnega partnerstva oziroma prenosa novega izvajalca javno-zasebnega partnerstva, pa je potrebno pridobiti dovoljenje javnega partnerja (Bohinc 2007, 1209–1222).

3.6.3 DELITEV GLEDE NA POVPRASEVANJE IN RAZPOLOŽLJIVOST

Delitev JZP na institucionalno in pogodbeno partnerstvo je primerna za zakon, saj ne postavlja omejitev in tako omogoča inovativne rešitve, žal pa ne podaja nobenih relevantnih informacij. Druga delitev, ki obravnava partnerstva, pa je glede na naravo storitev in glede na tveganje, ki ga prevzame zasebni sektor.

Pri »povpraševalno-osnovanih partnerstvih« zasebni sektor prevzame tveganje povpraševanja po storitvah. To pomeni, da v primeru majhnega števila uporabnikov podjetje lahko utрпи izgubo, državi pa ni potrebno priskočiti na pomoč. V tem primeru se podjetje financira iz

plačil uporabnikov ali pa iz tako imenovanih zakritih uporabnin, kjer storitev namesto uporabnika plačuje država (npr. cestnine).

Pri »razpoložljivostno-osnovanih partnerstvih« pa zasebni sektor ni odgovoren za povpraševanje, ampak za razpoložljivost storitve. To pomeni, da mora biti storitev na voljo takrat in v takšni obliki, kot to predpisuje pogodba, saj država za razpoložljivost podjetju izplačuje pogodbeno določeno ceno, ne glede na to, ali se storitev uporablja ali ne.

Ta partnerstva pa se nadalje delijo še na tri podskupine, in sicer:

- Prostorska oz. nastanitvena partnerstva => tu gre za projekte, kjer zasebni sektor dobavi prostore in opremo za nastanitev, kot npr. šole.
- Partnerstva za sisteme, opremo in omrežja => tu gre predvsem za cestne projekte, ulično osvetljava, informacijske sisteme ter za obrambno opremo.
- Procesne tovarne => sem pa sodijo nekateri projekti na področju vode, odpadnih vod, sežiganja odpadkov ipd. (Pintar 2009, 51–52).

3.7 Procesne faze javno-zasebnega partnerstva

Proces oblikovanja partnerstev ima določene procesne faze, ki jih razporedimo glede na obdobja, in sicer: pred podpisom pogodbe govorimo o EX ANTE obdobju, nato sledi PODPIS POGODBE ter EX POST obdobje, ki sledi po podpisu pogodbe.

Pred podpisom pogodbe si sledijo naslednje faze:

1. Potreba po storitvi in ocena možnih oblik njene dobave.
2. Konkurenčni razpis in prijave.
3. Faza najugodnejšega ponudnika.

V tem obdobju se torej javni sektor odloči, da bo določeno storitev dobavil skozi javno-zasebno partnerstvo. Oblikuje in izda se razpis, nato se podjetja prijavijo, opravi se filtriranje

ponudb, dokler ni izbran najugodnejši ponudnik, nato pa sledita še usklajevanje in dejanski podpis pogodbe.

Po podpisu pogodbe pa si sledita še fazi:

1. Obdobje izgradnje in
2. obdobje obratovanja oz. dobava storitev.

V tem obdobju izbrani ponudnik v najkrajšem možnem času vzpostavi potrebno infrastrukturo, ki jo v drugi fazi uporablja za dobavo zelenih storitev, v zameno od javnega sektorja ali uporabnikov pa prejema pogodbeno določena nakazila (Pintar 2009, 56-57).

3.8 Spodbujanje javno-zasebnega partnerstva

Dandanes so partnerstva čedalje bolj razširjena in aktualna. Obstaja več razlogov za aktualnost partnerstev, vendar pa sta primarna argumenta še vedno tako imenovani proračunski argument ter argument učinkovitosti. Proračunski argument govori o tem, da partnerstva državam omogočajo nova proračunska sredstva, argument učinkovitosti pa, da partnerstva državam prihranijo projektna sredstva.

Prvi in glavni razlog za razširjenost partnerstev je tudi omogočanje dodatnih (zasebnih) finančnih virov za izgradnjo zelo drage javne infrastrukture, kajti države so se v preteklosti mnogokrat znašle v situaciji, ko jim je zmanjkalo sredstev celo za nujne projekte. V takšnem primeru je državam preostalo le, da se dodatno javno zadolžijo ali pa, da država odpre vrata zasebnim financam. Dodatno javno zadolževanje je danes v Evropski uniji močno omejeno s tako imenovanimi Maastrichtskimi kriteriji¹, katerih namen je zaježiti pretirano zadolževanje, ki vodi v makroekonomsko nestabilnost in v zmanjšano fleksibilnost javnih financ. Glede na to, da se države načeloma zavedajo problematike javnega zadolževanja je torej čisto realno, da se države poslužujejo zasebnih financ.

¹Maastrichtski kriteriji iz leta 1992 (EU Stability and Growth Pact) zahtevajo, da države niso zadolžene več kot 60% njihovega BDP in hkrati, da njihov letni deficit ni višji od 3% BDP.

Ekonomska oziroma produkcijska učinkovitost, ki je dejanska prednost partnerstev, seveda omogoča, da partnerstva isti cilj dosežejo z manj sredstvi oziroma, da z istimi sredstvi dosežejo višji cilj. Načeloma velja, da so partnerstva najbolj ugodna, kadar zagotovijo nižjo ceno ob enaki ali višji kvaliteti. Gre torej za to, da je država pripravljena žrtvovati malo kvalitete za veliko učinkovitosti, samo učinkovitost partnerstev pa je moč opaziti v hitrejši izgradnji in cenejših projektih.

4 PRAVNA PODLAGA JAVNO-ZASEBNEGA PARTNERSTVA

4.1 JAVNO-ZASEBNO PARTNERSTVO V SLOVENIJI – pravna podlaga

Za javno-zasebna partnerstva so značilna kompleksna organizacijska in finančna razmerja, kjer javni sektor za daljše obdobje na zasebni sektor prenese uresničevanje nalog, zato takšna razmerja potrebujejo zanesljiv pravni in regulatorni okvir. Pravno in regulatorno okolje mora biti stabilno in konsistentno ter varovati tudi javni interes. Ustrežno pravno okolje je torej predpogoj za zagotavljanje osnovne legitimnosti prenosa uresničevanja nekaterih nalog in odgovornosti iz javnega na zasebni sektor.

Pravno regulatorni okvir mora tako podpirati investicijska vlaganja v kompleksnih in dolgoročnih JZP oblikah; prispevati mora k zniževanju transakcijskih stroškov in zagotavljati pravne in ekonomske mehanizme reševanja problemov in sporov, do katerih lahko pride med vključenimi stranmi.

Za vzpostavitev ustrezne zakonodaje na področju JZP je potrebno zagotoviti jasnost, kontinuiteto in varnost za zaščito vseh interesov. Potrebno jo je umestiti v legalne sisteme na nacionalni, lokalni ter tudi evropski ravni. JZP vsebinsko obsegajo vlaganja zasebnega sektorja v projekte javnega značaja ter tudi financiranje javnega sektorja v zasebne projekte. Oblikovno so JZP večinoma koncesijske pogodbe, ni pa izključen tudi javno-naročniški odnos, če javni sektor nosi večino ali celotno gospodarsko tveganje. V primeru koncesij se tveganje deli na tveganje v zvezi z zgraditvijo infrastrukture in tveganje upravljanja ali obratovanja infrastrukture. Razlika med javno-naročniškim razmerjem in koncesijo je po

veljavni zakonodaji v RS v celoti povezana s tveganjem. V primeru, da nosi tveganje zasebni izvajalec gre za koncesijo, če je tveganje pretežno na javni oblasti, potem gre za javno-naročniško razmerje. Zakonsko urejanje JZP je torej v urejanju odnosov med javnim in zasebnim sektorjem na področjih tveganj, financiranja in nadzora, da bi pritegnili zasebni interes za vlaganje ter hkrati ubranili javni interes (Ferk 2008, 189).

Javno-zasebno partnerstvo je v Sloveniji šele v razmahu, zato je posledično takšen tudi pravni okvir, ki to ureja. Postopek sklepanja JZP tako ureja Zakon o javnem zasebnem partnerstvu (Ur. l. RS št. 126/2006), ki je stopil v veljavo 7.3.2007 (v nadaljevanju ZJZP). Namen Zakona je omogočiti in pospeševati zasebna vlaganja v izgradnjo, vzdrževanje oziroma upravljanje objektov in naprav javno-zasebnega partnerstva ter druge projekte, ki so v javnem interesu. Zagotoviti gospodarno in učinkovito izvajanje gospodarskih in drugih javnih služb ali drugih dejavnosti, katerih izvajanje je v javnem interesu, omogočiti smotrno uporabo, upravljanje ali izkoriščanje naravnih dobrin, grajenega javnega dobra ali drugih stvari v javni lasti ter drugo vlaganje zasebnih ali zasebnih in javnih sredstev v zgraditev objektov in naprav, ki so delno ali v celoti v javnem interesu. Zakon tako ureja namen in načela zasebnega vlaganja v javne projekte in javnega financiranja zasebnih projektov, ki so v javnem interesu. Ravno tako ureja načine ureditev institucij, ki skrbijo za njegovo spodbujanje in razvoj ter pogoje in postopke nastajanja in izvajanja javno-zasebnega partnerstva. Zakon prav tako ureja področje nadzora nad JZP, reševanje sporov iz razmerij ter pristojnost sodišč in arbitraž za odločanje o sporih iz teh razmerij.

ZJZP je dopolnil področje stika med javnim in zasebnim sektorjem, ki je bilo v preteklosti večinoma zakonsko urejeno v Zakonu o javnem naročanju². Namen ZJZP je predvsem spodbujanje privatnega sektorja, da sodeluje pri izvedbi projektov v javnem interesu, za katera javna sredstva niso zagotovljena. Namen zakonskega urejanja je v prvi vrsti reševanje proračunskih lukenj ter spodbujanje nadomeščanja javnih naročil (neposredna plačila) z drugimi oblikami (vsaj delno tudi) zasebnih vlaganj, tudi urejanje postopka podeljevanja raznovrstnih posebnih oziroma izključnih pravic (Bohinc in drugi 2007, 11).

²Zakon o javnem naročanju (ZJN-2; ZJN-2A; ZJN-2B; ZJN-2C; ZJN-2D; ZJN-2-UPB5; ZJN-2E)

4.2 ZAKON O JAVNO-ZASEBNEM PARTNERSTVU

Namen ZJZP je spodbujanje sodelovanja zasebnega sektorja pri projektih, ki so v javnem interesu in preglednost ter poštenost postopkov sklepanja JZP. Poglavitno je torej pospeševanje zasebnih vlaganj v izgradnjo, vzdrževanje in upravljanje objektov ter naprav v javnem interesu, kot tudi racionalno izvajanje gospodarskih in drugih družb v javnem interesu, omogočiti smotrno uporabo javnih naravnih dobrin in gradnje javnega dobra, pospeševati druga zasebna vlaganja ali javna in zasebna vlaganja v projekte, ki so delno ali v celoti v javnem interesu.

Vsebinsko je ZPJZ razdeljen na 9 delov (sklopov), in sicer na:

- a. ***Splošni del***, kjer gre za sistemsko opredelitev vsebine Zakona.
- b. ***Oblike JZP***, kjer sta opisani dve glavni razmerji; pogodbeno in statusno partnerstvo.
- c. ***Postopek JZP***, saj je postopek sklenitve JZP ena izmed najpomembnejših faz dolgoročnega sodelovanja med javnim in zasebnim partnerjem.
- d. ***Koncesije gradenj***, kjer podrobneje opredeljena definicija koncesij.
- e. ***Koncesije storitev***.
- f. ***Posebnosti statusnega partnerstva***, kjer so podrobneje opredeljene oblike statusnega partnerstva ter njihove posebnosti.
- g. ***Nadzor***.
- h. ***Pravo*** za reševanje morebitnih sporov.
- i. ***Predhodne in končne določbe***.

Splošni del

Splošni del zajema splošne določbe, opredelitev izrazov, načine spodbujanja JZP, temeljna načela in institucionalizacijo. V tem delu je predstavljena opisna opredelitev javno-zasebnega partnerstva, ki obsega razmerja zasebnih vlaganj v javne projekte in javna sofinanciranja zasebnih projektov, ki so v javnem interesu. Zakon opredeljuje temeljne pojme, ki so pomembni za nastanek javno-zasebnega partnerstva. V vsebini je opredeljeno, kdo je lahko javni partner. To je lahko država ali lokalna skupnost v okviru svoje stvarne in krajevne pristojnosti. V partnerstvu nastopa pravna oseba javnega prava, ki jo ustanovi država ali

lokalna skupnost ali druga pravna oseba, ki je javni naročnik, če tako določa zakon. Najpomembnejše pri vsem tem pa je, da je javni partner nosilec javnega interesa. Zasebni partner je opredeljen tudi kot izvajalec javno-zasebnega partnerstva. Pri tem gre za eno ali več pravnih ali fizičnih oseb, ki sklenejo razmerje javno-zasebnega partnerstva in si pri tem pridobijo pravico ter obveznosti za izvajanje partnerstva.

Razmerje javno-zasebnega partnerstva se deli na pogodbeno in statusno partnerstvo. Pogodbeno partnerstvo se lahko izvaja kot javno-naročniško partnerstvo ali pa kot koncesijsko partnerstvo. Med osnovnimi pojmi so tako opredeljeni tudi pojmi kot so: koncedent, koncesionar, posebna izključna pravica, promotor ipd. Za pogodbeno partnerstvo sta tako pomembna koncedent, ki je obrazložen kot javni partner v koncesijskem JZP ter koncesionar, ki pa je izvajalec oz. zasebni partner v koncesijskem JZP.

Promotor je pravna ali fizična oseba, ki je v smislu ZJZP zainteresirana za JZP in poda vlogo o zainteresiranosti, z namenom pridobiti JZP. Javni partner pa podeli posebno izključno pravico eni ali več osebam v primeru, da na področju sklepanja JZP ni drugih oseb, ki bi lahko enakovredno in pod enakimi pogoji izvajale storitev.

ZJZP uveljavlja tudi načelo uravnoteženosti s posebnim poudarkom na poslovnem tveganju. Tveganja morajo biti razporejena tako, da večji del tveganj prevzame tisti partner, ki najlažje obvladuje tveganje, javni partner pa mora nositi vsaj del poslovnega tveganja oziroma tržnih tveganj v zvezi z obsegom povpraševanja, ponudbe oz. tveganjem razpoložljivosti³. Delitev tveganj pa je tudi ena najpomembnejših predpostavk JZP.

Načela Zakona o javno-zasebnem partnerstvu

V Zakonu so opredeljena tudi temeljna načela JZP, ki služijo kot pomoč pri urejanju pravnih razmerij in pri pravilnem razumevanju pravnih norm. Opredeljenih je 8 temeljnih načel, in sicer:

³O javno-zasebnem partnerstvu govorimo takrat, ko javni partner prevzame del tveganja. Če pa javni partner prevzame celotno tveganje in niti del ne prenese na zasebnega partnerja, potem govorimo o javno-naročniškem razmerju.

1. **Načelo enakosti oz. nediskriminatornosti** => Javni partner mora zagotoviti, da med kandidati ni razlikovanja v vseh elementih in fazah postopka sklepanja in izvajanja JZP.
2. **Načelo transparentnosti** => Tu je poudarek predvsem na preglednosti postopkov, kar je v javnem interesu in interesu ponudnikov. Preglednost postopkov mora omogočati enakopravne pogoje vsem zainteresiranim partnerjem, da se prijavijo za sodelovanje pod enakimi pogoji.
3. **Načelo sorazmernosti** => Gre za omejevanje možnosti enostranskega poseganja oblasti v razmerje JZP. Potrebno je sprejeti takšne ukrepe, ki v najmanjši meri prizadenejo zasebnega partnerja in dosežejo zastavljeni cilj.
4. **Načelo uravnoteženosti** => Projekt JZP mora zagotoviti uravnoteženost pravic, obveznosti in pravnih koristi javnega interesa, ki ga mora zagotoviti javni partner, in interesov zasebnega partnerja, uporabnikov ter vseh drugih udeležencev, tako v postopku kot tudi v fazi izvajanja JZP. Zagotavljanje javnega interesa je na strani javnega partnerja, medtem ko sta tako javni kot zasebni partner dolžna zagotavljati interes uporabnikov in drugih udeležencev v JZP.
5. **Načelo konkurence** => Javni partner v postopku oblikovanja JZP ne sme omejevati konkurence med kandidati, ne sme uporabljati diskriminatornih meril za izbiro ter mora v vseh fazah postopka upoštevati predpise o varstvu konkurence.
6. **Načelo procesne avtonomije** => Vsi javni partnerji morajo pri nastajanju JZP postopati po ZJZP, saj pri tem velja načelo procesne avtonomije. Procesna avtonomija skuša čim manj omejevati obligacijsko razmerje med strankami.
7. **Načelo subsidiarne odgovornosti** => To načelo določa neprekinjeno izvajanje, nemoteno in enakopravno izvajanje do uporabnikov in udeležencev ter izvajanje skladno s tehničnimi pogoji, to pa pomeni tudi, da izvajalec JZP ne more prekiniti pogodbe.
8. **Načelo medsebojnega sodelovanja** => Javni partner je dolžan nuditi pomoč izvajalcu JZP pri zagotavljanju stvarnih in drugih pravic ter pri pridobivanju raznih dovoljenj, skladno z Zakonom o sprejemanju državnih pomoči, Zakonom o preprečevanju omejevanja konkurence in Zakonom o omejevanju konkurence.

Postopek sklenitve javno-zasebnega partnerstva

Postopek sklenitve javno-zasebnega partnerstva, katerega koraki in vsebina so opredeljeni v ZJZP, je ena izmed najpomembnejših faz dolgoročnega sodelovanja med javnim in zasebnim partnerjem. Od samega postopka je tako odvisna oblika sodelovanja, prilagoditev sodelovanja na konkreten primer, izbira pravega zasebnega partnerja, učinkovitost izvajanja, nadzor, prenos tveganj in zasledovanje javnega interesa.

Postopek se prične s poznavanjem prednosti in slabosti JZP za posamičen projekt. Za konkreten projekt je potrebno preveriti ali lahko preko JZP dosežemo glavne prednosti tega koncepta: dostop do zasebnih finančnih virov, uvajanje tržnih elementov pri izvajanju javnih služb, prenos znanja in izkušenj iz zasebnega sektorja za večjo učinkovitost in nižanje stroškov, uporaba sodobnih tehnologij in znanj, prenos poslovnega tveganja, racionalizacija procesov načrtovanja, projektiranja in upravljanja ter možnosti ohranjanja strateškega nadzora nad področjem.

Nato se postopek nadaljuje z identifikacijo projekta, ki je primeren za uporabo instituta JZP. Primerni projekti so tisti, ki jih je mogoče izpeljati preko JZP, glede na ekonomske, tehnične in druge zahteve. Tu je vedno bistveni element ugotovitev javnega interesa, brez katerega pa JZP seveda ne obstoji. Ugotoviti je potrebno ali gre za projekt, ki je povezan z izgradnjo, vzdrževanjem in upravljanjem javne infrastrukture ali gre za tiste, ki so v javnem interesu in so povezani z izvajanjem gospodarske ali javne službe. Odločitve o projektih, ki bi se jih lahko izvedlo preko JZP so v večini primerov na strani javnega partnerja, kar pomeni, da so na strani vlade ali predstavniškega organa lokalne skupnosti, katere pa morajo imeti razvite strokovne in vrednostne sisteme, kateri bodo omogočali dolgoročno strategijo in usmeritve za izvajanje projektov. ZJZP je ravno zaradi tega uvedel institut poziva promotorjem⁴.

ZJZP določa, da je potrebno v določenih primerih izvesti t.i. ***predhodni postopek***. Uvedba predhodnega postopka je obvezna v primeru javnih naročil gradenj oz. storitev, katerih vrednost presega 5.150.000 evrov. Namen predhodnega postopka je ugotoviti ali je smiselno

⁴Javni partnerji naj bi s pomočjo instituta poziva promotorjem, s pomočjo analiz trga in prepoznavanjem možnosti za izvedbo JZP, vsaj enkrat letno pozivali zasebne partnerje k predložitvi vloge o zainteresiranosti za izvedbo konkretnih JZP.

uporabiti institut JZP za konkreten projekt ter tudi to, da se z investicijskim elaboratom ugotovi ali projekt ustreza tehničnim, pravnim, ekonomskim, okoljevarstvenim in drugim pogojem za izvedbo javnega postopka JZP. Celotna vsebina predhodnega postopka je zajeta v investicijskem elaboratu. Predhodni postopek tako določi temeljne elemente JZP in poda oceno ekonomske izvedljivosti projekta⁵ ter njegove gospodarnosti in učinkovitosti. Predhodni postopek začne javni partner na lastno pobudo ali na podlagi vloge o zainteresiranosti za izvedbo JZP, in sicer v štirih mesecih od prejema vloge. Postopek se nato izvaja po korakih, saj se lahko že hitro na začetku izkaže, da projekt ni primeren za JZP in tako lahko prihranimo stroške nadaljnjih korakov. Javni partner v večini primerov tudi krije stroške priprave dokumentacije. Javni partner mora za uspešno vodenje projekta sklenitve JZP ter za izvedbo predhodnega postopka ustanoviti posebno projektno skupino. Projektna skupina sestoji iz kompetentnih strokovnjakov, ki poskrbijo za koordinacijo in pretok informacij. V primeru, da se v predhodnem postopku ugotovi in potrdi, da je JZP izvedljivo, potem je potrebno opraviti še primerjavo različnih modelov JZP, in sicer glede na vsebino in specifikacijo konkretnega projekta, in sicer s pomočjo analize, ki primerja prednosti, slabosti, priložnosti in nevarnosti.

Optimalne rešitve, ki izhajajo iz izvedenega predhodnega postopka, se nato potrdijo s *sprejemom akta o JZP*. S tem aktom tako javni partner opredeli javni interes, način zavarovanja, izbiro oblike JZP in seveda tudi sam postopek sklenitve oz. izbire zasebnega partnerja. Vendar pa ZJZP določa obveznost izdaje akta o JZP, in sicer le v primeru, če izvajalec dobi posebno ali izključno pravico izvajanja gospodarske javne službe oz. drugo dejavnost v javnem interesu ter kadar zakon zaradi varstva javnega interesa zahteva izdajo koncesijskega oz. drugega splošnega akta. ZJZP za druge oblike JZP ne zahteva *sprejetja akta o JZP*, temveč *sprejetje odločitve o JZP*, v primeru koncesij pa je zahtevan koncesijski akt.

Po uspešno zaključeni fazi sprejema akta o JZP, sledi t.i. *izvedba javnega razpisa*. Tu gre predvsem za vodenje in izvedbo celotnega postopka javnega razpisa za izbiro zasebnega partnerja. Celoten postopek vključuje objavo javnega razpisa, oblikovanje razpisne dokumentacije, oblikovanje meril in pogojev ter vodenje postopka izbire zasebnega partnerja. ZJZP določa, da se na tej stopnji za javno-naročniško razmerje uporabljajo načela ZJN, za

⁵Pri oceni ekonomske izvedljivosti projekta je potrebno upoštevati življenjsko dobo projekta, neto sedanje vrednosti, interno stopnjo donosnosti, rezultate in cilje projekta ter stroške in koristi vloženih sredstev v projekt.

koncesije Zakon o gospodarskih javnih službah ter za statusna partnerstva le smiselne določbe Zakona o javnem naročanju. Vendar pa se, ne glede na obliko JZP, za izbiro zasebnega partnerja lahko uporabi postopek konkurenčnega dialoga⁶.

Sledi pregled in vrednotenje prispelih ponudb, priprava poročila po končanem pregledu in vrednotenje, priprava odločitve o izboru in izbor izvajalca JZP. Javni partner na podlagi zaključenega konkurenčnega dialoga sprejme končne ponudbe kandidatov, ki so sodelovali v postopku. Sledi javno odpiranje ponudb, nato pa komisija na podlagi pregleda končnih ponudb pripravi poročilo o izpolnjevanju zahtevanih razpisnih pogojev ter razvrsti ponudbe glede na postavljena merila izbora. Zatem komisija poročilo posreduje vladi ali predstaviškemu organu lokalne skupnosti, katero izvede dokončno **odločitev o izbiri izvajalca javno-zasebnega partnerja**.

Zoper akt o izbiri izvajalca JZP je zagotovljeno **pravno varstvo**, ki pa se razlikuje glede na naravo akta o izbiri. V primeru, da postopek poteka v skladu s pravili ZJN, se lahko zahteva obrazložitevno obvestilo, ki ga določa ZJN ter vložitev revizije postopka, ki ga določa Zakon o reviziji postopkov javnih naročil. Zoper postopke izbire izvajalca JZP, ki pa ne poteka po postopkih ZJN, pa je mogoče vložiti upravni spor⁷. Ureditev ZJZP določa, da v Sloveniji večino pritožb v zvezi s postopki izbire izvajalca JZP rešuje Državna revizijska komisija, kar pa je v primerjavi z drugimi državami precej neobičajno, saj v drugih državah takšne spore rešujejo sodišča.

Institut javno-zasebnega partnerstva je v Sloveniji šele v razvoju, zato na tem področju še ni uveljavljene bogate pravne prakse. Uspešnost javno-zasebnega partnerstva je tako odvisna od optimalne in fleksibilne opredelitve pogodbenih določb in elementov. **Razmerje JZP** nastane s sklenitvijo pogodbe o JZP, ki se sklepa na podlagi nacionalne zakonodaje, ob upoštevanju pravil Evropske unije. Pogodba o JZP, ki je del razpisne dokumentacije, se vedno podpiše po pravnomočnosti akta o izbiri izvajalca. ZJZP določa, da mora pogodba vsebovati namen

⁶Konkurenčni dialog omogoča javnemu partnerju, da vodi dialog s kandidati, upošteva njihove predloge, ki jih nato vključi v postopek izbire ter na koncu izbere kandidata, ki bo sposoben izvesti JZP.

⁷Ustava RS v 157. členu opredeljuje upravni spor kot sodno kontrolo zakonitosti dokončnih upravnih aktov, ki jih izdajajo državni upravni organi in drugi državni organi, organi lokalnih skupnosti in nosilci javnih pooblastil.

partnerstva, vrste in višino ter oblike in način skupnih sredstev, sredstev, ki se sofinancirajo ali pa vloženi zasebnih sredstev, potem razmerja v zvezi z javnimi sredstvi, ki jih vložijo javni partner ter načine povračila sredstev, odkupa vloženi javnih sredstev, terminski plan porabe javnih sredstev in tudi način izvajanja investicije v objekte in naprave. V pogodbi mora biti navedeno tudi izpolnjevanje drugih obveznosti, način nadzora, model lastninske pravice na objektih in napravah ter pogoji za oddajo poslov podizvajalcem, potem pogodbene kazni, razlogi za odpoved, razdrtje ali razvezo pogodbe in pa seveda tudi pravice obeh partnerjev v primerih izključitve zasebnega partnerja oz. izstopa javnega partnerja in hkrati možnost vstopa javnega partnerja na mesto izvajalca JZP. Številne pogodbe o JZP vsebujejo tudi mehanizme medsebojnega usklajevanja izvajanja, saj gre v fazi izvajanja pogodbe zgolj za uresničevanje tistega, kar je napisano v pogodbi. Izvajanje pogodbe tako izvršuje predvsem javni partner, ki izvaja nadzor po vnaprej postavljenem načrtu in tako zagotavlja kakovost javnih storitev. Nadzor nad izvajanjem je ključnega pomena, saj omogoča, da se vsa določila v pogodbi izvajajo pošteno in vestno, s tem pa se dosegajo temeljni cilji JZP. Javni partner lahko, za boljši nadzor, od zasebnega partnerja zahteva poročilo, ki mora vsebovati podatke o izpolnjevanju obveznosti iz pogodbe. Tovrstna poročila so smotrna vsaj enkrat letno. Prav tako je smotrno, da se opredeli milejše in najbolj drastične ukrepe ob ugotovitvi neskladij.

Pogodba o javno-zasebnem partnerstvu mora vsebovati:

- Trajanje pogodbe in opredelitev obdobja po podpisu pogodbe in pred začetkom izvajanja javne službe,
- sankcioniranje zamude v fazi zagotovitve potrebne infrastrukture,
- nepredvidene okoliščine, ki imajo za posledico zamudo pri začetku izvajanja,
- določitev standardov izvajanja javne službe in nadzor nad izvajanjem, jamstva, določitev cene ter plačilnih pogojev,
- spremembo vsebine in/ali obsega izvajanja javne službe ter spremenjene okoliščine,
- spremembo cene, spremembo podizvajalca, prenos infrastrukture po končanem partnerstvu,
- način predčasnega prenehanja JZP,
- finančna zavarovanja, odškodnine in pogodbene kazni, obveznost zavarovanja, varnost poslovne skrivnosti in osebnih podatkov,

- pravice intelektualne lastnine ter avtorske pravice in pa seveda
- reševanje sporov ter uporaba t.i. instituta »step in«⁸.

Pomembno je tudi to, da se v pogodbi opredeli vse pravice in dolžnosti, ki jih imata oba partnerja po prenehanju javno-zasebnega partnerstva. Še posebno pomembno je, da se opredelijo premoženjska vprašanja ter opredelitev možnosti in pogojev za podaljšanje partnerstva po preteku, vendar le pod pogojem, da v podaljšanje privolita oba partnerja. Razlog za prenehanje razmerja javno-zasebnega partnerstva je lahko redno ali izredno prenehanje. Predhodno prenehanje nastane vedno zaradi nepričakovanih situacij, ki niso navedene oz. določene že v sami pogodbi in ravno zaradi tega je smotno, da se že v sami pogodbi predvidi ustrezne mehanizme, ki bodo omogočili nemoteno izvajanje javne službe v takem primeru. Problem izrednega prenehanja pogodbe je v tem, da je javni partner subsidiarno odgovoren za zagotovitev nemotenega zagotavljanja javne službe in za zagotavljanje javnega interesa (Zakon o javno-zasebnem partnerstvu 2006).

4.3 JAVNO-ZASEBNO PARTNERSTVO V TUJINI – pravna podlaga

Eden izmed poglavitnih ciljev Evropske unije je dvig konkurenčnosti evropskega gospodarstva, da bi postalo bolj konkurenčno in dinamično gospodarstvo v svetu do leta 2010, o čemer govori tudi Lizbonska strategija, ter zmanjšanje socialne in ekonomske razlike med državami članicami. Da bi to dosegla, pa potrebuje kvalitetno javno infrastrukturo in storitve. To pa je tudi eden izmed razlogov za povečanje zanimanja EU za koncept javno-zasebnega partnerstva, katero naj bi preneslo iz zasebnega sektorja znanje in veščine upravljanja, kar bi omogočilo zagotavljanje boljših in cenejših javnih dobrin in storitev ter hkrati povečalo vrednost za vložena sredstva. Javno zasebna partnerstva so tako postala način za zmanjševanje prepada, ki je nastal med zmanjšanimi investicijami javnega sektorja in povečani potrebi po investicijah, ki so posledica postavljenih lizbonskih ciljev. Bistvo JZP je za EU predvsem v zagotavljanju dodatnega kapitala, zagotavljanju alternativnih načinov upravljanja, zagotavljanje dodane vrednosti uporabniku in družbi ter zagotavljanje boljšega prepoznavanja potreb in optimizacija uporabe virov (Vrhnjak 2007).

⁸Institut »step in« javni partner vstopi na mesto izvajalca javno-zasebnega partnerstva z namenom zaščititi javni interes na način, da za določeno obdobje sam prevzame izvajanje javne službe oz. jo preda v izvajanje tretji osebi.

Pravna podlaga JZP v EU

Institut javno-zasebnega partnerstva na ravni Evropske skupnosti ni enotno opredeljen. Institut zajema oblike sodelovanja med javnimi sektorji in zasebnimi podjetji za financiranje, gradnjo, obnovo, delovanje ali vzdrževanje infrastruktur ali zagotavljanje storitev. Vsaka država članica institut različno prenese v svoj pravni red. Področje javno-zasebnega partnerstva ni eksplicitno definirano v evropski zakonodaji, saj temelji na načelih Pogodbe o ustanovitvi Evropske skupnosti ter na sekundarni zakonodaji EU. Glavna načela predstavljajo najširši okvir, v katerem so se začele razvijati JZP v EU, in sicer načelo svobodnega ustanavljanja in zagotavljanja storitev, transparentnost, enakovredna obravnava, proporcionalnost in medsebojno spoštovanje. Vsaka država mora vzpostaviti svoj kontrolni mehanizem, katerega namen je zaščita javnega interesa.

Področje JZP se je torej začelo urejati leta 2004⁹, na podlagi Zelene knjige o javno-zasebnem partnerstvu, ki jo je izdala Evropska komisija. Zelena knjiga je JZP definirala kot fenomen, ki se nanaša na oblike sodelovanja med javnimi oblastmi in ekonomsko sfero, katerega cilj je zagotoviti, ustanoviti, vzpostaviti, upravljati ali vzdrževati infrastrukturo ali zagotavljanje storitev. Ni pa prinesla nikakršnih obligatornih norm na področje JZP. V Zeleni knjigi so definirani oziroma povzeti skupni elementi, ki opredeljujejo pojem javno-zasebnega partnerstva, in sicer:

- Dolgoročno sodelovanje, ki vključuje javnega in zasebnega partnerja v različnih razsežnostih sodelovanja.
- Metode investiranja s strani privatnega sektorja potekajo večinoma preko kompleksnih dogovorov, javna sredstva predstavljajo dodaten vir.
- Pomembna vloga privatnega partnerja, ki sodeluje na različnih ravneh projekta, javni partner skrbi v prvi vrsti za definiranje ciljev v smeri doseganja javnega interesa ter njihovo doseganje in tudi za kvaliteto zagotavljanja storitev ter nadzor na izvajanju.
- Porazdelitev tveganja med javnim in zasebnim partnerjem, na katerega naj bi se s strani javnega sektorja preneslo večino tveganj projekta, ki pa so porazdeljena (Ferk 2008, 179–180).

⁹Institut javno-zasebnega partnerstva prehaja v slovensko zakonodajo na podlagi Zelene knjige o javno-zasebnemu partnerstvu, ki jo je dne 30. aprila 2004 sprejela Evropska komisija.

Komisija je priporočila, da se oblikujeta dva osnovna modela javno-zasebnih partnerstev. Eden model je javno-zasebno partnerstvo na podlagi pogodbe, pri katerem partnerstvo med javnim in zasebnim sektorjem temelji le na pogodbenem odnosu, in sicer kot javno naročilo ali koncesija. Drugi model pa je institucionalno javno-zasebno partnerstvo, pri katerem sodelovanje med javnim in zasebnim sektorjem poteka v okviru samostojnega pravnega subjekta (Kranjc 2007a, 1179).

Zelena knjiga tako razdeli javno-zasebna partnerstva na institucionalna in pogodbeno. Institucionalna so tista, kjer s povezovanjem javnih in zasebnih partnerjev nastane nova institucionalna enota, pogodbeno pa temeljijo zgolj na osnovni pogodbi, kjer gre za dogovor med partnerji o skupnem zagotavljanju določenih storitev (Ferk 2008, 179–180).

Razlike v zakonskih ureditvah javno-zasebnega partnerstva in izkušnje držav članic Evropske unije na tem področju so zelo raznolike, zato jih lahko razporedimo v štiri skupine, in sicer:

- Države, ki so JZP uredile v posebni zakonodaji, mednje sodijo Slovenija, Irska, Nemčija.
- Države, ki so JZP uredile znotraj sprememb zakonodaje javnega naročanja, sem sodijo Italija, Francija, Danska.
- Države, ki so JZP omejile zgolj na določena področja, kot sta Finska in Norveška.
- Države, kjer so JZP posledica enkratnih odločitev kot je to urejeno v Belgiji.

Prav tako lahko države razdelimo na:

- *Razvite države*, katere imajo javno-zasebno partnerstvo razvito tako institucionalno kot tudi v praksi. Države, ki se uvrščajo v to kategorijo imajo dobro razvito zakonodajno podlago na vseh ravneh in lahko vzpostavijo takšna javno-zasebna partnerstva, ki bodo uspešno povečala vrednost javnih sredstev, brez preverjanj na katerih področjih se bo javno-zasebno partnerstvo obneslo. Sem sodijo Velika Britanija, Francija, Nemčija, Irska in Italija.
- *Srednje razvite države* so javno-zasebno partnerstvo razvile samo na nekaterih specifičnih področjih, nimajo pa še splošno uveljavljenega koncepta. V teh državah

JZP prednjači le na področju zagotavljanja javne infrastrukture. Sem sodijo Španija, Portugalska, Nizozemska, Danska in Ciper.

- *Zamudniki*, v to skupino uvrščamo Luksemburg, Švedsko, Avstrijo, Belgijo, Finsko, Grčijo in Malto. V teh državah je javno-zasebno partnerstvo v zgodnji, osnovni fazi razvoja. Države v tej skupini se še niso znašle v večjih krizah financiranja javnih storitev in javne infrastrukture, kar je posledično zmanjševalo potrebe po sodelovanju med javnim in zasebnim sektorjem.
- Med *države srednje in vzhodne Evrope* sodijo postkomunistične države, ki se srečujejo s pomanjkanjem usposobljenega človeškega potenciala, ki bi se ukvarjal s pogodbami o javno-zasebnem partnerstvu in nimajo urejenih kapitalskih trgov, zato se večinoma usmerjajo k iskanju dodatnih virov za javne projekte na področju evropskih sredstev in ne posegajo toliko na področje zasebnega sektorja. Te države imajo zagotovljene osnovne zakonske osnove za javno-zasebno partnerstvo, prava JZP pa so se začela razvijati na področju zagotavljanja infrastrukture in varovanja okolja. Sem sodijo, poleg Slovenije, naslednje države: Češka, Estonija, Madžarska, Latvija, Litva, Poljska in Slovaška (PricewaterhouseCoopers 2004).

4.3.1 JAVNO-ZASEBNO PARTNERSTVO V DRŽAVAH EVROPSKE UNIJE

VELIKA BRITANIJA

Na področju JZP je najbolj napredna in hkrati tudi pionirska država glede vzpostavljanja sistema Velika Britanija. Leta 1992 je bila sprejeta t. i. *Private Finance Initiative*¹⁰ (PFI), ki je uspešno prekinila način, da se za financiranje javnih projektov ne uporablja sredstev zasebnega sektorja. JZP se razvijajo na številnih področjih, ključni pa so zdravstvo, šolstvo, razvoj znanj, projekti na področju komunale/snage in voda, transporta in varnosti. Partnerstva tako uporabljajo za delovanje letališč, nastanitev, obrambo, zdravstvo, IKT itd. Velika Britanija ima največji obseg in tudi največ izkušenj z izvajanjem javno-zasebnega partnerstva, predvsem v železniškem sektorju 51%, v zdravstvu 11%, na področju izobraževanja 7%, 9% na področju prometne oz. cestne infrastrukture ter 13% na vseh ostalih področjih.

¹⁰Private Finance Initiative – Zasebna finančna iniciativa; angl. PFI, slovensko JZP

Velika Britanija je postavila temelje JZP tudi na področju obrambne politike, kjer je bilo pričakovati najmanj podpore takšnim projektom, saj je obrambna politika vedno v domeni države. Ministrstvo za obrambo je ustanovilo JZP enoto, kjer so identificirali šest področij delovanja, in sicer zagotavljanje vojaških urjenj, opremo, namestitve, podporne storitve in informacijsko tehnologijo. Do leta 2004 je ministrstvo z zasebnim sektorjem podpisalo 52 pogodb o sodelovanju, v skupni vrednosti 4,3 milijarde USD. Po ocenah strokovnjakov se je tako poraba javnih sredstev na obrambnem področju zaradi javno-zasebnega sodelovanja zmanjšala od 5% do 40%, odvisno od področja.

Velika Britanija nima enotnega zakona, ki bi urejal JZP, ima pa določene nekatere institute, ki so lahko zgled drugim državam, npr. pred izvajanjem je obvezno potrebno izvesti test primernosti projekta JZP, da se izkaže, ali je projekt sploh primeren za JZP. Zanimiva pa je tudi praksa testiranja velikih projektov, če jih ni mogoče izvesti s pomočjo JZP, to so t. i. negativni testi JZP, kjer projektov ni mogoče financirati iz zasebnega kapitala. Posebnost področja JZP je tudi neenotno poimenovanje projektov. Tudi koncesijske pogodbe se včasih tako imenujejo, pri čemer izraz koncesija pogosto nadomešča izraz »franchise«¹¹ oziroma se izraz koncesija zamenjuje preprosto z bolj poslovnimi izrazi kot so JZP projekti ali PPP¹² projekti, velikokrat pa so imena projektov poimenovana kar po samem modelu (BOT, BOOT, BOO, DBFO ipd.¹³) (Ferk 2008, 185–186).

Velika Britanija in Avstralija sta edini državi, ki sta najprej vzpostavili centralno strukturo predpisov za pričetek uporabe javno-zasebnega partnerstva. Ostale države so pričele javno-zasebno partnerstvo izvajati na več ravneh, ki so različno definirane, zato v večini držav ne obstajajo enotni predpisi, temveč se le-ti ustvarjajo skupaj s prakso (Industry Canada 2003, 6–7).

¹¹Izraz franchise oziroma concession danes nadomešča izraz JZP pogodba.

¹²PPP kratica za Public Private Partnership oz. Javno-zasebno partnerstvo.

¹³BOT-Build, Operate, Transfer; BOOT-Build, Own, Operate, Transfer; BOO-Build, Own, Operate; DBFO-Design, Build, Finance, Operate.

IRSKA

Med najuspešnejšimi državami, ki uvajajo javno-zasebno partnerstvo, zlasti z vidika institucionalizacije javno-zasebnega partnerstva, je tudi Irska. Republika Irska je skoraj v vseh primerjalnih študijah javno-zasebnega partnerstva prikazana kot ena najbolj razvitih držav na tem področju. Irski model izhaja iz centralne enote, ki je usmerjevalec vseh aktivnosti na tem področju, kar pa je glede na velikost države povsem pričakovano. V okviru centralne enote je vzpostavljena neformalna svetovalna skupina, ki jo sestavljajo predstavniki trinajstih različnih institucij, vse od ministrstva za finance pa do združenja delodajalcev in federacije gradbene industrije. Poglavitni cilj centralne enote je zagotavljanje ustreznih zakonodajnih okvirjev ter tehnične in politične podpore na poti do najboljših praks na tem področju.

Zakonodaja je kratka, lahko razumljiva in enostavno urejena, kar pa gre z vidika kontinentalnega prava takšno podnormiranost pripisati anglosaksonskemu pravnemu sistemu.

Irska je leta 2002 sprejela zakon, ki je zakonsko predvidel oblike sklepanja javno-zasebnega partnerstva, opredelil osnovne pojme javno-zasebnega partnerstva, državne organe, ki naj bi sodelovali v partnerstvih, oblike, pravice in obveznosti zasebnih partnerjev in države, učinke partnerstev ter tudi možnosti enostranskih posegov države v partnerstva.

Na Irskem poteka največ projektov na področju cestne infrastrukture in izobraževanj, v zdravstvu in socialnem varstvu, energetiki ter na področju vodne oskrbe.

Večina držav je institut javno-zasebnega partnerstva uredila v obliki priporočil oziroma usmeritev ali pa s področnimi zakoni, pri tem pa je bil poudarek na tem, da se izognejo nevarnosti, da bi hitro razvijajoči se institut normativno omejili in posledično upočasnili njegov razvoj in inovativnost. Pri urejanju tega področja gre za konflikt med načini delovanja javnega in zasebnega sektorja. Javni sektor je po svoji naravi navajen visoko zbirokratiziranih postopkov z natančnimi navodili, na drugi strani pa zasebni sektor potrebuje določene mere pravne varnosti, hkrati pa si ne želi biti omejen z zakonsko regulativo in zapletenimi birokratskimi postopki (Ferk 2008, 185–200).

Pregled po posameznih državah nam torej pokaže, da si je vsaka država uredila institut javno-zasebnega partnerstva na svoj način.

5 PRIMERI JAVNO-ZASEBNEGA PARTNERSTVA V GOSPODARSTVU

Dandanes je trend uveljavljanja JZP globalen pojav, število projektov pa se večja v vseh infrastrukturnih sektorjih. V Evropi je največ skupnih projektov v transportnem sektorju; ceste, železnice in mostovi; sledijo okoljski projekti ter šolstvo in zdravstvo. Izven Evrope je zanimiv ameriški program, kjer se partnerstva pojavljajo predvsem v obliki zakupov in vlaganj v infrastrukturo. Tu se partnerstva uporabljajo predvsem za vzpostavljanje avtocestnih povezav, transporta, letališč, zaporov ter namakalnih sistemov.

Za primerjavo sem izbrala tri države, in sicer v Evropi Irsko in Veliko Britanijo ter ZDA kot primer dobre prakse izven evropskega območja. Za Irsko in Veliko Britanijo sem se odločila, ker sta to dve državi, kateri imata zelo dobro prakso implementacije javno-zasebnega partnerstva v svoje gospodarstvo, hkrati pa sta si njuni praksi ravno nasprotni.

5.1 Primeri javno-zasebnega partnerstva v tujini

5.1.1 Irska

Republika Irska je nedvomno država, ki je največkrat omenjena glede uspešnega uvajanja javno-zasebnega partnerstva. Z vidika institucionalizacije javno-zasebnega partnerstva je v primerjalnih študijah prikazana kot vodilna država na tem področju. Irski model spremljanja in spodbujanja partnerstva izhaja iz osrednje in enotne centralne enote, zakonodaja je kratka in lahko razumljiva, kar pa je glede na velikost države tudi pričakovano. Zanimivost irskega modela je tudi, da so na Irskem vsa partnerstva prikazana v javnem proračunu, močno so prisotne javne finance, projekti so relativno majhni ter močno lokalno orientirani in nenazadnje vsi javno-zasebni viri so obravnavani kot javna lastnina. Pravni okvir javno-zasebnega partnerstva predstavlja kar nekaj zakonodajnih aktov na višji ravni. Urejen sistem gre iskati v Nacionalnem razvojnem načrtu, ki podrobneje opredeljuje kaj je javno-zasebno

partnerstvo, kakšna partnerstva so predvidena v posamezni gospodarski dejavnosti, kateri so ključni elementi razvoja v vsaki dejavnosti ter finančni obseg predvidenih investicij (Irish Government).

Javno-zasebno partnerstvo na Irskem ima korenine v letu 1998. Šli so skozi desetletja počasnega razvoja, izrazito se je pospešil šele v prvi polovici devetdesetih let prejšnjega stoletja. Vse od takrat dalje je bila Irska ena izmed najhitreje rastočih gospodarstev v OECD¹⁴, ki pa se je nenadoma znašla v situaciji, ko se je velikost gospodarstva podvojila, medtem ko je državna infrastruktura začela razpadati od desetletij nezadostnih vlaganj. Irska se je v tistem obdobju uvrščala na sam rep evropskih držav glede na dolžino avtocest, kvaliteto železnic in število širokopasovnih internetnih povezav. Rešitev za problem vlaganj v javno infrastrukturo so našli v partnerstvih in leta 1999 so pripravili osem pilotnih projektov (prvih pet so bile šole ter trije iz področij javnega transporta, cest ter upravljanja z odpadki). Postopek za izgradnjo šol je potekal tako, da je zasebnik moral nase prevzeti vse glavne projektne faze, javni sektor pa je poskrbel za vsa gradbena dovoljenja in za primerno zakonodajno podlago. Irska je pilotne projekte izvedla zelo previdno, na koncu so celo ugotovili, da so na zasebni sektor prenesli premalo tveganj, relativni uspehi uvodnih projektov so sledili v širok razmah partnerstev (Pintar 2009, 192–193).

Irska vlada je leta 1999 ustanovila Centralno enoto za javno-zasebno partnerstvo v okviru Ministrstva za finance, v okviru katere deluje tudi neformalna svetovalna skupina, sestavljena iz predstavnikov trinajstih različnih institucij, vse od Ministrstva za finance do združenja delodajalcev in federacije gradbene industrije. Leta 2002 je vlada sprejela Zakon o nacionalni razvojni finančni agenciji¹⁵ in s tem institucionalizirala irsko javno-zasebno partnerstvo. Istega leta je bil sprejet tudi najpomembnejši zakonski akt, ki ureja javno-zasebno partnerstvo, imenovan State Authorities Public Private Partnership Arrangements Act. Veljavni zakon ureja in pospešuje vse možne oblike sodelovanja v javno-zasebnih partnerstvih ter hkrati daje formalno osnovo za poslovno sodelovanje (Predlog zakona o javno-zasebnem partnerstvu 2006).

¹⁴Kratka za Organisation for Economic Co-operation and Development oz. Organizacija za gospodarsko sodelovanje in razvoj.

¹⁵Angleško National Development Finance Agency Act.

Področje sodelovanja javnega in zasebnega sektorja pri investicijah v javno infrastrukturo je na Irskem najbolj dodelano. Prvi korak pri uvajanju in razvoju javno-zasebnega partnerstva je narejen z okvirjem za JZP na Irskem, ki je politični dokument, pripravljen s strani Ministrstva za finance. Dokument je podprlo tudi neformalno svetovalno javno-zasebno združenje, kateremu predseduje Sektor za javno-zasebno partnerstvo in sistem javnega naročanja na Ministrstvu za finance. Vključevanje zainteresirane javnosti je pomembno za uspešno izvedbo JZP projektov, zato združenje vključuje predstavnike irskega združenja poslovnežev in zaposlenih, sindikatov ter predstavnikov uradov in agencij, vključenih v JZP programe. Omenjeni dokument je v skladu z nacionalnim programom sodelovanja, ki zahteva razvoj in jasne okvire za izbiro optimalnega modela JZP za infrastrukturne projekte. Zakonska podlaga omogoča razvoj javno-zasebnega partnerstva kot model javnega naročanja. Javno-zasebno partnerstvo je opredeljeno kot ureditev med javnim in privatnim sektorjem, tvorijo pa ga različne oblike sodelovanja. Je pregleden sporazum o razdelitvi ciljev za opravljanje javne infrastrukture in/ali storitev javnega sektorja. Razvoj javno-zasebnega partnerstva se mora izvajati s sodelovanjem socialnih partnerjev in mora biti upravljan na odprt in transparenten način, biti mora usklajen z zahtevami EU, skladno z najboljšimi izkušnjami podjetništva in industrije ter skladen s socialnim sporazumom (Predlog zakona o javno-zasebnem partnerstvu 2006).

Nacionalna razvojna finančna agencija ima nalogo zagotavljati stroškovno učinkovito financiranje javnih investicijskih projektov, saj mora vsak investicijski projekt javnega sektorja pridobiti predhodno mnenje agencije, ki pa ni zavezujoče. Državni načrt vključuje investicijske programe za naslednjih nekaj let in večina od njih bo realizirana po modelu JZP.

Uporabljajo različne oblike sodelovanja javnega in zasebnega sektorja, in sicer:

- DBO, kar pomeni »načrtuj – zgradi – upravljaljaj«, se uporablja zlasti pri projektih čistilnih naprav;
- DBFO, kar pomeni »načrtuj – zgradi – financiraj – prenesi«, se uporablja zlasti za izgradnjo šol in fakultet;
- koncesije, s katerimi se financirajo ceste in
- dolgoročne upravljaljske pogodbe (Irish Government PPP).

Za Irsko bi lahko trdili, da skoraj nima neuspešnih projektov. Eden glavnih razlogov za to je, da temeljni zakon dopušča precej svobode pri izvedbi projektov in hkrati ne predvideva vrednostnih mej, pri katerih so financirani projekti le iz javnih sredstev, ampak vključuje tudi zasebnega. Posledica tega je, da je nastalo veliko novih in pilotnih projektov in zlasti slednji so tisti, ki pomagajo pri razvoju standardizacije procesov javno-zasebnega partnerstva ter oblikujejo nove prilagojene metode in zakonodajo. Med uspešno izvedene projekte javno-zasebnega partnerstva na Irskem sodita:

- *Avtocesta Kilcock-Kinnegad*, ki velja za doslej enega najuspešnejših projektov javno-zasebnega partnerstva, katerega naročnik je bila Agencija za državne ceste v konzorciju z lokalnimi oblastmi, podjetjem Eurolink in gradbenimi ter inženirskimi podjetji. Vrednost projekta je bila 233 milijonov evrov, projekt pa se je uspešno zaključil decembra 2005 (M4/M6 Kilcock-Kinnegad 2005).
- *Podzemna železnica v Dublinu* je projekt, ki se je začel izvajati z združitvijo podjetij Lucas in Metro linije v okviru razširitve transportne mreže in poteka od leta 2000 do 2016. Vrednost projekta je ocenjena na 3,4 milijarde evrov, program pa je izdelala Agencija za javna naročila železniških infrastrukturnih sistemov. Podzemna železnica od mesta Dublin do dublinskega letališča bo zgrajena najkasneje do leta 2014 (Dublin Metro Northand Metro West 2008).

Večina potrjenih projektov je povezanih z vodo in s področjem transporta. Velika večina teh projektov je izvedena s strani lokalnih javnih partnerjev, katerim osrednja oblast omogoča nepovratna sredstev za izvedbo investicij. Vendar pa se kljub uspešnemu začetku mnogo projektov odvija zelo počasi, predvsem zaradi zelo dolgih razpisnih in pogajalskih postopkov.

Na Irskem je program partnerstev imel dobro podlago in zato tudi hiter razvoj. Hiter razvoj partnerstev pa pripisujejo predvsem trem faktorjem. Prvi je visoka odzivnost trga, ki je zelo hitro vstopil v projekte s svojim kapitalom. Drugi faktor je bila visoka rast javnih financ, ki je omogočala, da se je država bolj posvečala učinkovitosti kot proračunskemu prikrievanju investicij. Zadnji odločujoči faktor pa je bila zgodnja ugotovitev, da so pilotni projekti uspešni ter da se lahko na teh osnovah oblikuje dober JZP program (Pintar 2009, 192–193).

5.1.2 Velika Britanija

Velika Britanija je daleč najbolj izkušena država na področju partnerstev, njihov pristop je osnovan na treh ključnih pojmi: *učinkovitosti*, *koristnosti* in *zanesljivosti*. Aplicirajo jih v skoraj vseh sektorjih, razen v tistih, ki so jih že privatizirali (npr. železnice). Podobno kot irski izhaja tudi model Velike Britanije iz osrednje in enotne centralne enote.

V anglosaških državah privatizacija v gospodarstvu ter družbenih dejavnostih poteka že dobro desetletje in je pretežno že končana. Privatizacija naj bi menedžmentu omogočila, da dejansko upravlja, se vključuje na kapitalske trge, zaposleni naj bi bili s solastništvom bolj stimulirani. Privatizacija naj bi tudi spodbudila konkurenco in izboljšala učinkovitost (UK Government 2004).

Velika Britanija sicer nima enotnega zakona, ki bi urejal javno-zasebno partnerstvo, določa pa nekatere inštitute, ki so vzgled drugim državam, zaradi česar lahko govorimo o britanskem modelu javno-zasebnega partnerstva. Britansko zakonodajo na področju javno-zasebnega partnerstva predstavljata dve uredbi, ki sta stopili v veljavo 31. januarja 2006. Ta datum je bil hkrati tudi skrajni rok za implementacijo Direktive EC 2004/17/ES¹⁶ in 2004/18/ES¹⁷ Evropskega parlamenta. Prva uredba se imenuje *The Public Contracts Regulation 2006* in je v skladu z Direktivo 2004/18/ES, saj se nanaša na ureditev zakonodajnega področja javnih naročil. Druga uredba se imenuje *The Utilities Contracts Regulation 2006* in je v skladu z Direktivo 2004/17/ES. Glede na to, da drugih zakonodajnih aktov, ki bi posebej urejali področje javno-zasebnega partnerstva ni, naj bi bilo tako z upoštevanjem obeh Direktiv in nacionalnih uredb omogočeno bolj enostavno, transparentno in učinkovito delovanje javnega sektorja na področju javnih naročil.

Čeprav britansko pravo ni razvilo nobenega pravnega instituta, ki bi bil podoben institutu upravne pogodbe (posebne pogodbe v razmerjih z državo), pa to kljub vsemu pozna določene posebnosti pogodb, ki jih sklepa država, in sicer postopek oddaje javnih naročil, zastopanje države in podobno. Ena bistvenih značilnosti prakse razmerij javno-zasebnega partnerstva, zlasti koncesijskih razmerij, pa velja omeniti njihovo neenotnost poimenovanja. Koncesijske

¹⁶Direktiva o usklajevanju postopkov javnih naročil naročnikov v vodnem, energetskem in transportnem sektorju ter sektorju poštnih storitev.

¹⁷Direktiva o usklajevanju postopkov za oddajo javnih naročil, gradenj, blaga in storitev.

pogodbe se včasih tako tudi imenujejo, pri čemer izraz koncesija pogosto nadomešča izraz *franchise*, še bolj pogosto pa izraz *concession*. Danes pa izraz *concession* nadomeščajo bolj ali manj poslovni izrazi kot so PZF¹⁸ ali pa enostavno JZP pogodba, pojavljajo pa se tudi poimenovanje razmerij po lastninskem modelu (Predlog zakona o javno-zasebnem partnerstvu 2006).

Konec leta 1992 je britanska vlada podala *Pobudo o privatnem financiranju*, z namenom zagotoviti zakonodajno okolje, ki bo odprto za vključevanje in spodbujanje zasebnih investitorjev, da bi sodelovali v javnih naložbah. V prvih letih poslovanja je bilo veliko zadržkov s strani zasebnega sektorja glede pobude o privatnem financiranju, saj je moral le-ta prevzeti tveganja, ki so bila v prejšnjih projektih na strani javnega sektorja. Prav tako je napako naredila vlada, ki je sprva podprla preveliko število projektov, ki niso imeli na voljo ustrezne podpore s strani birokracije. Leta 1997 je bila v okviru finančnega ministrstva ustanovljena institucija »Treasury Task Force«, ki je postala orodje za urejanje aktivnosti ter vmesni člen med vlado, politično oblastjo in projektnimi skupinami. Leta 2000 pa je Treasury Task Force nadomestila nova, pravno in organizacijsko ustanovljena kot mešana družba, institucija, ki se imenuje »Partnership UK«. To je znotraj vlade ustanovljena posebna enota za promocijo tovrstnih oblik financiranja, hkrati pa je zadolžena tudi za podporo javnemu sektorju pri pogajanju pri teh projektih. Od leta 1995 dalje se mora za vsako javno financiranje infrastrukturnega projekta izpolniti test, to je t. i. negativni PPP/PFI¹⁹ test, saj drugače projekta ni mogoče financirati s pomočjo zasebnega kapitala. V primeru, da se izkaže, da je test negativen, se projekt izvede v skladu s klasičnim sistemom javnih naročil (Mužina 2006).

Velika Britanija je vodilna država pri uvajanju javno-zasebnega partnerstva v svetu. Njen seznam izpeljanih projektov javno-zasebnega partnerstva je izjemno dolg, med njimi pa je le malo tistih, ki niso bili uspešni. Primer projektov, ki sta bila neuspešna zaradi slabega upravljanja projekta, kar je bila posledica slabe strokovne usposobljenosti v javnem sektorju, sta: Royal Armouries Museum v Leedsu (podjetje za izdelavo revolverjev – pogodba 1993) in Cumberland Infirmary iz Carlislea (regijski zdravstveno-psihološki zavod – pogodba 1997) (Asenova in Beck 2003, 14).

¹⁸PZF pomeni Pobuda zasebnega financiranja oz. angleško PFI, kar pomeni Private Financing Initiative.

¹⁹PFI je angleški izraz za Pobudo zasebnega financiranja oz. Private Financing Initiative.

Večina JZP je izvedena z lokalnimi oblastmi v vlogi javnega partnerja (občine in regije), vendar pa je večina financ zagotovljena s strani osrednje oblasti, kar pomeni centralizacijo na nacionalni ravni. Do danes so Britanci uspeli podpisati okoli 1000 projektov v vrednosti več kot 50 milijard angleških funtov, med katerimi je bilo preko 500 operativnih. Med njimi je največji JZP projekt London Underground, ki je obsegal tri pogodbe v skupni ocenjeni vrednosti 15,5 milijarde angleških funtov ter najmanjši projekt Littlehampton Community School ITC v West Sussexu z vrednostjo okoli 100.000 funtov (Pintar 2009, 197).

Na kratko bom predstavila tri primere, ki sodijo med najpomembnejše projekte JZP v Veliki Britaniji, in sicer:

- *Londonska podzemna železnica* (angl. London Underground oz. Tube) => leta 2003 je zasebni sektor pridobil koncesijsko pravico za nadgradnjo in modernizacijo infrastrukture za obdobje 15 let. Investicija je podprta z močnimi političnimi argumenti o prepotrebni zagotovitvi boljše transportne storitve, njena investicijska vrednost pa znaša 8 milijard angleških funtov (London Underground 2004, 6–11).
- *Državna služba za nadzor letalskega prometa* (angl. National Air Traffic Service – NATS) je bila v začetku monopolna državna služba, ki se je leta 2001 preko javnega razpisa kot inovativen primer javno-zasebnega partnerstva preoblikovala v mešano podjetje, katerega kapital je bil razdeljen na 46 odstotni delež skupine sedmih angleških letalskih družb, 49 odstotni delež države ter 5 odstotni delež zaposlenih. Država se je odločila za preoblikovanje, da bi z javno-zasebnim partnerstvom izpolnili pomembne cilje, in sicer boljše vzdrževanje dragega sistema varnosti in zaščite v letalskem prometu; večji kapitalski vložek zasebnega sektorja (letalskih družb), katerim je v interesu brežhiben letalski nadzorni sistem; uvedba upravljavskih sposobnosti in izkušenj zasebnega sektorja. NATS je tako pridobil večjo svobodo in fleksibilnost pri investiranju, ki mu je javni sektor s svojimi omejitvami ni mogel omogočiti. Z zadovoljitvijo omenjenih ciljev imajo davkoplačevalci večje jamstvo, da bo njihov denar investiran bolj racionalno kot doslej, saj so do sedaj skupne investicije presegle že 1 milijardo angleških funtov (The NATS PPP 2003).
- *Železniška povezava s predorom v Rokavskem prelivu* (angl. Channel Tunnel Rail Link – CTRL oz. HighSpeed 1) je 110 kilometrska dvopasovna hitra železniška proga,

ki povezuje železniško progo v predoru z novo mednarodno postajo St. Pancras v Londonu, kar pa ne gre enačiti z Eurotunnelom, ki povezuje Francijo in Anglijo. Namen izgradnje CTRL je bil zagotoviti hitro povezavo med Londonom, Parizom in Brusljem. Vlak naj bi dosegel hitrost 300 km na uro, kar pomeni, da vožnja od Londona do Pariza traja le 2 uri in 15 minut, od Londona do Bruslja pa 1 uro in 50 minut. Projekt je bil sprva zastavljen kot javno-zasebno partnerstvo na podlagi lastninskega modela »Design-Build-Finance-Operate«, kasneje pa je z razvojem projekta prišlo do lastninske spremembe in projekt se je preoblikoval v »Design-Build-Finance-Transfer«. Zasebni sektor je tako prevzel celotno načrtovanje in izgradnjo, financiranje je delno prevzel zasebni in delno javni sektor s pomočjo Evropske investicijske banke. Otvoritev povezave je bila 14. novembra 2007 in od takrat dalje je objekt prenesen v last javnega sektorja, v last Nacionalne železniške mreže (Hansen 2010).

Rezultati glede projektov javno-zasebnega partnerstva so Veliko Britanijo pripeljali do ugotovitve, da je smiselno tovrstna partnerstva uporabljati le za projekte, katerih vrednost je višja od 20 milijonov angleških funtov, kar pomeni, da je prihodnost britanskega javno-zasebnega partnerstva v investicijah višjih vrednosti.

5.1.3 Združene države Amerike

ZDA so na področju partnerstev v močnem zaostanku v primerjavi z ostalimi razvitimi državami. V času predsedovanja Jimmyja Carterja so javno-zasebna partnerstva postala ekspliciten instrument načina vladanja, v času predsedovanja Ronalda Reagana pa se je tehnica še bolj prevesila na stran zasebnih investicij. ZDA so ustvarile pogoje, da bi zasebni sektor sodeloval pri zagotavljanju cenejših in bolj kvalitetnih javnih dobrin, v zameno pa bi se zmanjšale obdavčitve zasebnega sektorja. Razloge za pojav javno-zasebnega partnerstva v obdobju predsednikovanja Carterja in Reagana je mogoče iskati v padcu vloge federalne vlade, zmanjšanju zaupanja v federalno vlado in potrebi po zasebnem kapitalu ter njegovi učinkoviti rabi (Bult-Spiering in Dewulf 2006, 7).

Wolman in Spetzley sta leta 1996 oblikovala glavne argumente za razvoj javno-zasebnega partnerstva v ZDA, ki so sledeči:

- Mobilnost kapitala se je v zadnjih desetletjih zelo povečala, kar je vplivalo na povečanje tekmovalnosti med lokalnimi oblastmi za zagotavljanje svojih ekonomskih in fiskalnih osnov.
- Upočasnjena ekonomska rast v zadnjih desetletjih je povečala pritiske na lokalne oblasti pri zagotavljanju novih delovnih mest in posledično povečala pritisk na povečanje javnih sredstev.
- Ekonomska rekonstrukcija v svetu je prinesla težke čase za lokalna okolja, ki so bila tradicionalno vezana na industrijska delovna mesta.
- Zmanjšana pomoč po letu 1980 s strani federalnih oblasti, ki je posledica manjše gospodarske rasti, naraščajočega javnofinančnega primanjkljaja in ideologije.

Vse to pa je imelo velik vpliv na širjenje javno-zasebnega partnerstva v urbanem ekonomskem razvoju (Xie in Stough 2002, 2).

Predsednik Bill Clinton in njegova administracija so bili zagovorniki politike Tretje poti, ki so promovirali javno-zasebno partnerstvo kot ključno komponento urbane politike. Javno-zasebno partnerstvo so obravnavali kot obliko NUJS²⁰-a, kot novo obliko vladanja znotraj organizacijskih meja državnih in regionalnih organizacij. Clintonova administracija je tako potrdila pomembnost polnega sodelovanja zasebnega in javnega sektorja tako na lokalni kot na federalni ravni (Bult-Spiering in Dewulf 2006, 7).

Partnerstva v ZDA niso razvita, vendar to ne pomeni, da zasebni sektor ni prisoten na področju javne infrastrukture. Zasebni sektor ima že skoraj zgodovinsko vlogo, predvsem na področjih kanalizacije, komunalne ureditve in cest. Največ projektov javno-zasebnega partnerstva je na področju odpadnih voda, saj ima 15% vseh občin to področje pokrito s partnerstvi (Pintar 2009, 199).

Leta 1991 so ZDA z zakonom »*Intermodal Surface Transportation Efficiency Act*« omogočile zasebno upravljanje cestnin ter omogočile, da so federalne države svoj finančni delež pri projektu lahko posodile drugi javni ali zasebni organizaciji, sledili pa so še drugi zakoni, ki so

²⁰Kratika NUJS pomeni Novo upravljanje javnega sektorja, angl. New public management.

še dodatno razširili možnosti za inovativno financiranje, izgradnjo in upravljanje transportne infrastrukture (Pintar 2009, 200).

Leta 1998 je bil sprejet zakon TIFIA, ki spodbuja transportne projekte večje od 100 milijonov USD, kjer lahko federalna oblast z garancijami in posojili pokrije do 33% stroškov projekta. Prvi takšen večji projekt je California State Route 125, ki je uspešno uporabil inovativni pristop javno-zasebnega partnerstva za izgradnjo avtoceste, kjer se cestnina plačuje elektronsko, s pomočjo oddajnika, brez nižanja hitrosti potovanja oz. čakalnih vrst na cestninskih postajah. Leta 2004 se je trg še dodatno preoblikoval z uvedbo franšiz na že vzpostavljenih cestah, kjer lahko zasebni sektor sedaj cestnine tudi pobira (Yescombe 2007, 39–41).

Največji projekti JZP v ZDA so tako na področju transporta, zato bom predstavila dva projekta s področja transporta.

- *State Route 125 v San Diegu* (The State Route 125 South Expressway project) je 18 kilometrov dolga državna cesta med San Diegom in mehiško državno mejo, katere predvidena vrednost je bila 722 milijonov USD. Graditi so jo začeli leta 2000 ter jo uspešno zaključili leta 2007, natančneje 19. novembra 2007, ko je bila tudi uradna otvoritev ceste. Štiripasovna cesta voznikom omogoča hitrejši način potovanja oz. vozniki lahko sedaj, s pomočjo najnovejše visoke tehnologije cestninjenja, plačujejo cestnino kar med samo vožnjo brez ustavljanja, kar jim seveda omogoča uporaba FasTrak® elektronskega oddajnika, ki ga namestijo na vozilo. Projekt je izredno uspešen in eden prvih te vrste v Kaliforniji in ZDA nasploh (TollRoadFactSheet 2009; Yescombe 2007, 39–41).
- *Chicago Skyway* (The Chicago Skyway Toll Bridge System) je 12,6 kilometrov dolga avtocesta s sistemom cestninjenja, ki je bila prvotno zgrajena leta 1958, povezuje pa The Dan Ryan Expressway ter The Indiana Toll Road. Skoraj 50 let je državno cesto vzdrževalo in imelo v upravljanju mesto Chicago. Januarja 2005 je koncesijsko podjetje The Skyway Concession Company, LLC (SCC), začelo postopek za 99 letni poslovni najem Chicago Skyway-a in plačalo mestu Chicago 1,83 milijona USD. SCC je danes odgovoren za vse stroške obratovanja in vzdrževanja na Skyway ter ima hkrati pravico do vseh prihodkov, cestnine in koncesijskih prihodkov. Ta sporazum

med SCC in mestom Chicago je bil prvi primer tovrstne privatizacije v Združenih državah Amerike in tako je Chicago Skyway postal prva takšna franšiza (Chicago Skyway 2005).

5.2 Primeri javno-zasebnega partnerstva v Sloveniji

5.2.1 Javno-zasebno partnerstvo na regionalni ravni v Sloveniji

Zakon o javnih financah²¹ pravi, da javni sektor sestavljajo tako posredni kot tudi neposredni proračunski uporabniki ter druge pravne in fizične osebe, ki so delno ali v celoti financirane iz proračunskih sredstev. Med posredne uporabnike sodijo javni skladi, javni zavodi in agencije, katerih ustanovitelj je država ali občina, med neposredne uporabnike pa sodijo državni organi, občinski organi in občinska uprava.

»Javni sektor tako predstavljajo vse javne in zasebne organizacije, katerih skrb je prednostno zadovoljevanje javnih interesov in ki to počno z distribucijo javnih sredstev in/ali javno dostopnega blaga na državni, regionalni ali lokalni ravni« (Tičar in Rakar 2011, 139).

Ustava Republike Slovenije je uvedla lokalno samoupravo kot pravno sistemsko institucijo in jo opredelila kot eno svojih temeljnih demokratičnih načel. Načelo decentralizacije oblasti oziroma jamstvo lokalne samouprave je umeščeno med uvodne splošne določbe ustave, ki opredeljujejo vrednote slovenske države in načela družbene ureditve. V Sloveniji ima lokalna samouprava zelo dolgo tradicijo. Je ustavna institucija in predstavlja zagotovitev decentralizirane oblasti ljudstva, ki jo prebivalci Slovenije uresničujejo v samoupravnih lokalnih skupnostih, občinah in pokrajinah. Prebivalci v skladu z Ustavo in Evropsko listino lokalne samouprave uresničujejo lokalno samoupravo z volitvami svetov, ki kot predstavniški organi izvršujejo naloge iz pristojnosti samoupravnih lokalnih skupnosti, z volitvami županov, ki so nosilci izvršilne funkcije v lokalni samoupravi ter na neposreden način z odločanjem na zborih občanov, referendumih in z ljudsko iniciativo (Služba Vlade RS za lokalno samoupravo in regionalno politiko, področje lokalne samouprave).

²¹ZJF Ur. l. RS, št. 79/1999.

Skladno z Zakonom o lokalni samoupravi²² je občina oseba javnega prava, s pravico posedovati, pridobivati in razpolagati z vsemi vrstami premoženja. V naši ureditvi je tako občina temeljna lokalna skupnost, ki samostojno ureja vse lokalne javne zadeve in samostojno razpolaga s svojim premoženjem. Zadolžena je za lokalne zadeve javnega pomena, ureja javne službe in skrbi za ustvarjanje pogojev gospodarskega in socialnega razvoja na lokalni ravni. Skrbi torej za lokalne zadeve javnega pomena in skladno s tem ureja javne službe ter zagotavlja ustvarjanje predpogojev gospodarskega in družbenega razvoja na lokalni ravni, za kar pa mora imeti ustrezno pravno podlago, primerna sredstva in instrumente za izvajanje svojih nalog.

Zakon o spodbujanju skladnega regionalnega razvoja oziroma ZSRR-1²³ izpostavlja povezanost zasebnih in javnih sredstev, saj Zakon določa cilje, načela in organiziranost spodbujanja skladnega regionalnega razvoja na državni, regionalni in lokalni ravni.

Evropska unija prav tako daje poudarek na enakomeren regionalni razvoj, zato tudi v okviru evropske kohezijske politike nudi tako imenovana evropska sredstva za zagotavljanje različnih oblik sistematične pomoči, ki zajemajo finančne in druge ukrepe, namenjena pa so razvojnim projektom lokalnih skupnosti in projektom medregijskega sodelovanja.

Glede na to, da je poglobljena prednost javno-zasebna partnerstva razbremenitev javnih financ, saj financiranje projekta prevzame zasebni partner ter z vzpostavitvijo konkurence v postopku izbire zasebnega partnerja lahko zagotovi tudi ekonomsko učinkovitejše izvajanje dejavnosti, lahko trdimo, da so javno-zasebna partnerstva resnično dober potencial za razvoj na globalni, nacionalni in lokalni ravni ter so hkrati tudi sredstvo za hitrejši razvoj države. Lahko tudi rečemo, da je ravno zato težnja tako države kot tudi Evropske unije, saj so javno-zasebna partnerstva z zagotavljanjem in financiranjem javnih zadev, na državni oziroma regionalni ravni, pomembna tako za gospodarski kot tudi za socialni razvoj.

²²ZLS Ur. l. RS, št. 72/1993.

²³ZSRR-1 Ur. l. RS, št. 93/2005 in ZSRR-2 Ur. l. RS, št. 20/2011.

OBNOVA ROGA – Mestna občina Ljubljana

Mestna občina Ljubljana je v okviru javnega razpisa izbrala zasebnega investitorja za rekonstrukcijo in izgradnjo Centra Rog v obsegu 9.000 m² površin, trinivojskih garaž s 578. parkirnimi mesti ter hotela/stanovanj s površino 5.380 m². Vrednost celotne investicije je bila ocenjena na 52.585.905 EUR, od tega je bil vložek javnega partnerja *MOL 13.539.026 EUR*, delež zasebnega partnerja pa *39.046.879 EUR*. Februarja 2011 pa je bila izdelana novelacija investicijskega načrta za obnovo Roga, po kateri bo končna vrednost projekta znašala 51,35 milijona evrov.

Mestna občina Ljubljana (v nadaljevanju MOL) je vključena v evropska programa za srednjo Evropo, Central Europe Programme co-financed by the ERDF, imenovana Creative Cities in Second Chance, kjer je pridobila finančna sredstva za izdelavo menedžment plana in zagon programa v Centru sodobnih umetnosti – Rog. MOL razpolaga z zazidljivim zemljiščem, ne razpolaga pa s finančnimi sredstvi, s katerimi bi financirala izgradnjo celotnega območja ter izgradnjo javnega dela projekta, zato je MOL kot javni partner, izbral zasebnega partnerja (investitorja), ki bo prevzel financiranje, projektiranje in gradnjo celotnega kompleksa (Ljubljanski projekti MOL).

Projekt je razdeljen na javni in zasebni del, javni del – Center sodobnih umetnosti - Rog zajema prostore, namenjene kreativni industriji in vizualnim umetnostim, razstavne prostore ter pripadajoče podzemne garaže, medtem ko zasebni del projekta zajema stanovanjski, hotelski in poslovni del ter pripadajoče podzemne garaže. Center sodobnih umetnosti - Rog bo spodbujal in oblikoval programe, projekte in dogodke, ki bodo v javnem interesu. Upravljanje kompleksa se bo izvajalo ločeno za javni in zasebni del posebej. Mestna občina Ljubljana si bo prizadevala izbrati zasebnega partnerja, s katerim bo mogoče doseči sinergijo programov in aktivnosti, ki se bodo izvajale v zasebnem delu kompleksa. Imel bo funkcijo produkcijskega prostora s programi gostujočih umetnikov, arhitektov in oblikovalcev, ker pa bo vpet v mednarodno mrežo podobnih centrov, bodo zagotovljeni tudi bivalni ateljeji (Ljubljanski projekti MOL).

PARKIRNA HIŠA POD TRŽNICO

Mestna občina Ljubljana načrtuje prenovno območja ljubljanskih tržnic, in sicer gradnjo garaž pod Vodnikovim, Krekovim in Pogačarjevim trgom, ki bi rešile parkirne potrebe tržnice, okoliških stanovalcev in obiskovalcev Ljubljanskega gradu s tirno vzpenjačo. Prenova Mahrove hiše in izgradnja prizidka pa bo rešila problem pokrite tržnice. Nove ureditve prostih in tržnih površin naj bi tako prispevale k večji uporabnosti in lepši podobi osrednje mestne tržnice in zagotovile njen razvoj (Ljubljanski projekti MOL).

Decembra 2011 je bil objavljen javni razpis za javno-zasebno partnerstvo za izvedbo projekta: »Podzemna parkirna hiša Tržnica, prizidek k Mahrovi hiši in ureditev Vodnikovega trga z opcijo izgradnje podzemne parkirne hiše Krekov trg z ureditvijo Krekovega trga«. Gradbena dela naj bi se začela s pravnomočnim gradbenim dovoljenjem in uspešno zaključenim javnim naročilom za izbor zasebnega partnerja, predvidoma poleti 2012, zaključek del je bil predviden konec leta 2014. Zaradi poteka arheoloških raziskav za vrednotenje ohranjenosti arheoloških ostalin na lokaciji Ljubljana – Vodnikov trg je nastal časovni zamik. Projekt je še vedno v fazi pridobivanja projektnih pogojev in usklajevanja s posameznimi pogoji oz. soglasodajalci (Ljubljanski projekti MOL).

Skupna ocenjena vrednost projekta javno-zasebnega partnerstva Podzemna parkirna hiša Tržnica, dograditev, prenova in revitalizacija Mahrove hiše in ureditev Vodnikovega trga, je ocenjena na *31.162.589,67 EUR z DDV*. Ocenjena vrednost opcije podzemne parkirne hiše Krekov trg z ureditvijo Krekovega trga je ocenjena na *6.051.193,33 EUR z DDV*. Trenutno stanje projekta je, da so se predhodne arheološke raziskave omejenega obsega za vrednotenje ohranjenosti arheoloških ostalin v izvedbi Muzeja in galerij mesta Ljubljana maja 2012 zaključile, na razpis za javno-zasebno partnerstvo za izvedbo projekta pa je marca 2012 prispela ena pravočasna ponudba, ki pa jo je naročnik zavrnil kot nepopolno. Nato je bil dne 23.3.2012 v Ur.l. RS št. 22/2012 objavljen Odlok o začasni razglasitvi Arheološkega najdišča Vodnikov trg v Ljubljani za kulturni spomenik državnega pomena, zato so na območju ljubljanske centralne tržnice potekale arheološke raziskave za vrednotenje ohranjenosti

arheoloških ostalin. Na podlagi rezultatov izkopavanj bo Zavod za varstvo kulturne dediščine Slovenije izvedel valorizacijo arheoloških ostalin in določil kulturno varstvene pogoje za izvedbo projekta, projektanti pa bodo predpisano ravnanje z arheološkimi ostalinami vključili v projekt za pridobitev gradbenega dovoljenja. Takoj zatem naj bi bila oddana vloga za pridobitev gradbenega dovoljenja (Ljubljanski projekti MOL).

LAS ISTRE

Lokalna akcijska skupina za območje občin Koper, Izola in Piran (LAS Istre) je bila ustanovljena meseca junija 2008. Gre za javno-zasebno partnerstvo, ki je bilo sklenjeno z namenom skupnega nastopa pri uresničevanju lokalne razvojne strategije omenjenega območja in črpanja sredstev, do katerih je upravičeno iz naslova LEADER, Programa razvoja podeželja RS 2007 – 2013 Ministrstva za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano (LAS ISTRE).

LAS svoje cilje uresničuje preko izvajanja projektov, ki temeljijo na razvojnih potencialih danega območja, odražajo pa potrebe lokalnega prebivalstva ter prispevajo k izboljšanju kakovosti življenja in k ustvarjanju novih delovnih mest na podeželju ter dodani vrednosti območja (LAS ISTRE).

AKVARIJ PIRAN IN RIBIŠKI TRG

Prenova piranskega akvarija in Ribiškega trga je bila izvedena leta 2009 v okviru javno-zasebnega partnerstva, in sicer v okviru trojnega partnerstva: Občine Piran, Ministrstva za šolstvo in šport ter turističnega gospodarstva Hotelov Bernardin (tedaj Hoteli Piran). Projekt je potekal od leta 2006-2008, dokončno izveden pa je bil leta 2009. Celotna vrednost projekta je ocenjena na 1.700.000,00 EUR.

Prenovljeni akvarij na Ribiškem trgu je pomembna pridobitev za Pomorski in tehniški izobraževalni center Portorož, ki je tudi skrbnik akvarija, ter tudi za turistično gospodarstvo, hkrati pa tudi za državo oz. občino, saj je bil s tem podan poudarek in priznanje pomorstvu, ribištvu in obmorski državi (AKVARIJ PIRAN).

TEHNOLOŠKI PARK LJUBLJANA BRDO

Cilj projekta Tehnološki park Ljubljana Brdo je vzpostavitev osrednje strateške infrastrukture, ki bo predstavljala mreže con, parkov in inkubatorjev za zagotavljanje novih dinamičnih, tehnološko usmerjenih podjetij oziroma omogočala nadaljnjo rast že obstoječih.

Izgradnja infrastrukture za poslovno središče je potekala v dveh fazah, kjer se predvideva zagotovitev 100.000 m² bruto etažnih površin. Prva etapa prve faze, ki je obsegala sedem objektov, se je končala v prvi polovici leta 2008 in jo je delno financiral Evropski sklad za regionalni razvoj. V kletnih etažah je za zaposlene v sedmih poslovnih stavbah zagotovljenih 736 parkirnih mest, za obiskovalce pa je urejenih 54 parkirnih mest na zunanjih površinah ob poslovnih objektih. Izgradnja druge etape prve faze se je začela leta 2011. V okviru druge etape prve faze bo zgrajen osmi objekt z delovno oznako F1/1. Gradnja objekta bo predvidoma končana v letu 2014. Objekt, velikosti P+4+2K, bo skupaj obsegal 13.780 m² bruto površin na zemljišču velikosti 6.400 m². V kletih bo 193 parkirnih mest, ki bodo s poslovnimi površinami povezani z dvigalom (Tehnološki park Ljubljana Brdo).

Z izgradnjo želijo do leta 2016 doseči 833 novih zaposlitev in 130 novih podjetij, od 2016 dalje pa vsaj 5 patentov letno. Multiplikatorni učinek je ocenjen na 76 milijonov evrov.

Z gradnjo poslovnega središča Tehnološki park Ljubljana Brdo, ustvarja Tehnološki park Ljubljana evropsko konkurenčno poslovno okolje za pospeševanje nastajanja novih in za rast obstoječih, na znanju temelječih, tehnoloških podjetij (Tehnološki park Ljubljana).

5.2.2 Statistični pregled sklenjenih oblik javno-zasebnega partnerstva

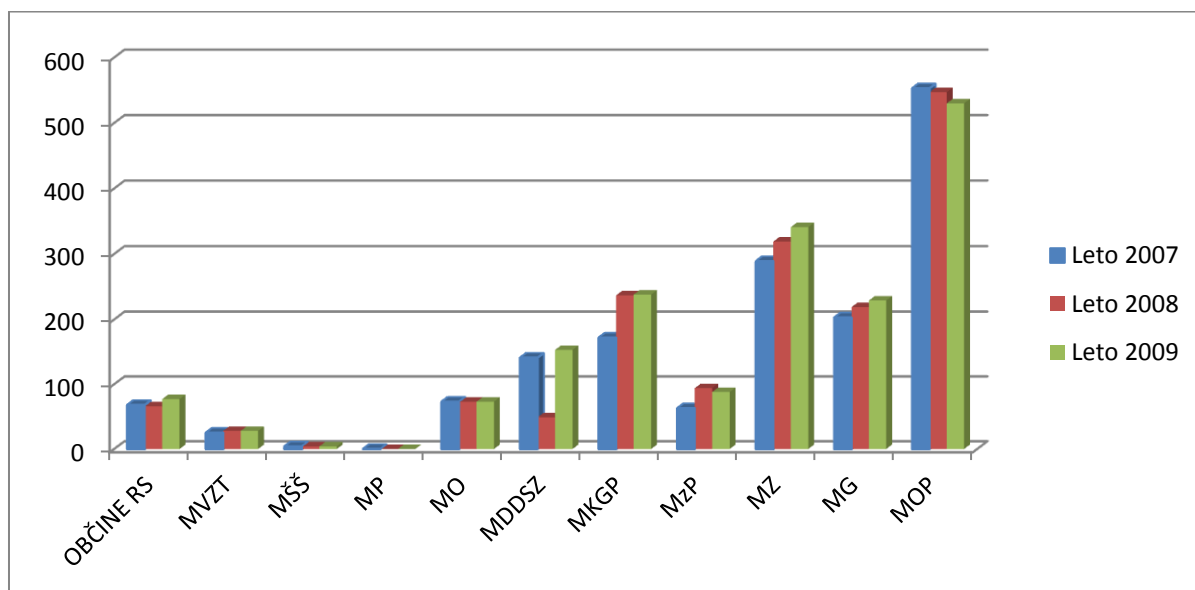
Zakon o javno-zasebnem partnerstvu enotno ureja področje sklepanja različnih oblik partnerstva. V tretjem odstavku 20. člena Zakon o javno-zasebnem partnerstvu, Ministrstvu za finance nalaga, da mora le-ta zbirati in spremljati vse oblike sodelovanja javnega in zasebnega sektorja po modelu javno-zasebnega partnerstva. Zbrani podatki, ki jih resorno ministrstvo zbere in na podlagi katerih pripravi analizo vseh sklenjenih oblik partnerstva, so tudi eden izmed pokazateljev poteka razvoja JZP v Sloveniji.

Povzetke poročil sem vključila v nalogo predvsem z namenom, da na podlagi uradno zbranih podatkov analiziram ali se javno-zasebno partnerstvo v Sloveniji razvija ali ne. Zanima me ali se je z uveljavitvijo krovnega zakona, Zakona o javno-zasebnem partnerstvu, ki sedaj enotno ureja področje koncesij, povečalo sodelovanje javnega in zasebnega sektorja.

Pri zbiranju in obdelovanju podatkov sem za analizo stanja oziroma učinkov uvedbe Zakona o javno-zasebnem partnerstvu uporabila metodo primerjalne raziskovalne strategije.

Podatke, ki so bili pridobljeni na podlagi zbranih poročil o sklenjenih oblikah javno-zasebnega partnerstva v Republiki Sloveniji, sem v tabeli razdelila glede na to koliko oblik razmerij JZP imajo posamezna resorna ministrstva in občine sklenjene v prvih treh letih po uveljavitvi krovnega zakona. Raziskala sem tudi ali se je JZP tekom let razvijalo oziroma povečevalo ali ne.

Slika 5.3: Prikaz razvoja JZP po resorjih

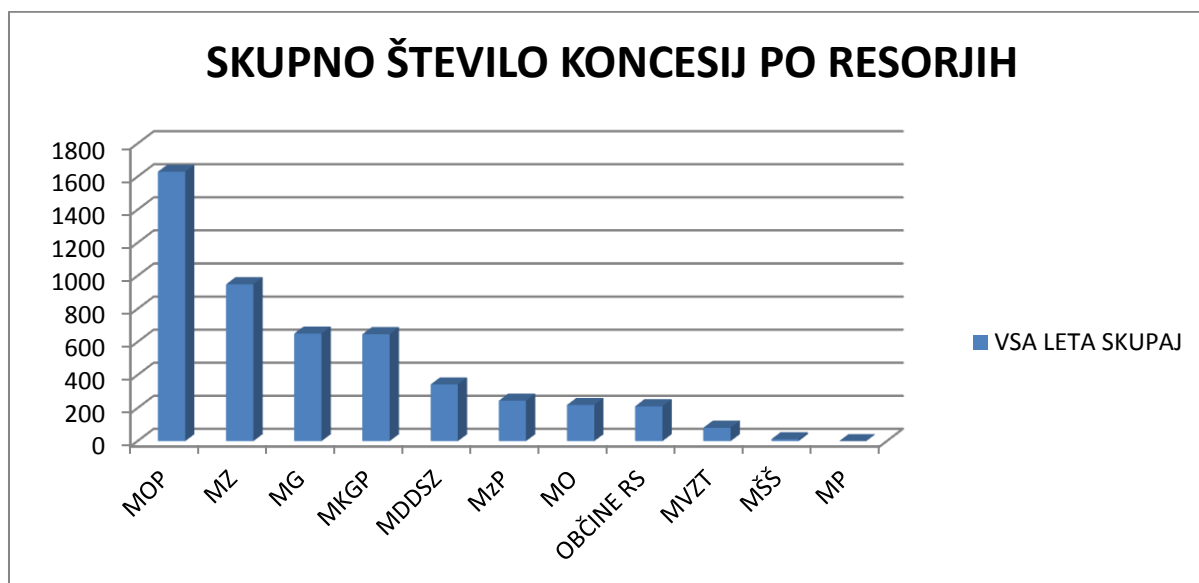


Vir: Poročilo o sklenjenih oblikah razmerij javno-zasebnega partnerstva v Republiki Sloveniji (2007, 2008, 2009)

Na podlagi zbranih podatkov v zgornji (glej Tabela 5.3) in spodnji (glej Tabela 5.4) tabeli bi rezultate lahko interpretirali na način, da se javno-zasebno partnerstvo v Republiki Sloveniji postopoma razvija, saj se je skoraj pri vseh, tako v občinah kot tudi na ministrstvih, število sklenjenih oblik razmerij po letih postopoma povečevalo.

V tabeli sem podatke razdelila tudi glede na skupno število vseh sklenjenih oblik razmerij JZP po posameznih resornih ministrstvih in občinah skupaj. Iz tabele je razvidno, da število koncesij, tako pri občinah kot tudi po ministrstvih, narašča. Podatke bi lahko interpretirali tudi na način, da se število koncesij povečuje pri tistih resorjih, ki so pred uveljavitvijo zakona že imeli sklenjena določena koncesijska razmerja.

Slika 5.4: Prikaz števila koncesij po resorjih



Vir: Poročilo o sklenjenih oblikah razmerij javno-zasebnega partnerstva v Republiki Sloveniji (2007, 2008, 2009)

Kos (2013) je s svojo raziskavo uporabe javno-zasebnega partnerstva na slovenskem lokalnem nivoju ugotovil, da je dejansko stanje uporabe javno-zasebnega partnerstva slabo. Ugotovil je, da od 91 občin javno-zasebno partnerstvo uporablja le 46 občin, kar je dobra polovica. Problem nastaja namreč pri izpeljavi, saj ni pravega razumevanja kompleksnosti javno-zasebnega partnerstva. Uporaba je odvisna od občin in njenih finančnih zmožnosti. Občine raje uporabljajo klasične oziroma tradicionalne oblike, kot so javna naročila, kot pa nove alternativne oblike, kot so javno-zasebna partnerstva.

Ugotovi tudi, da se uporaba javno-zasebnega partnerstva precej razlikuje glede na velikost občin, saj javno-zasebno partnerstvo z velikostjo občin narašča. Glavni razlog za razliko v uporabi javno-zasebnega partnerstva glede na velikost občin je v kapacitetah, ki jih občine

glede na velikost premorejo. Hkrati so tudi projekti v večjih občinah primernejši za izvedbo javno-zasebnega partnerstva, kajti majhni projekti so predragi (Kos 2013).

Raziskava Evropske komisije (2004) je pokazala, da so med temeljnimi oblikami javno-zasebnega partnerstva v večjem številu v uporabi koncesije, sledijo pogodbe o upravljanju, partnerstva BOT in skupna vlaganja ter DOO/DBFO.

Kos (2013) je v svoji raziskavi ugotovil, da so na slovenskem lokalnem nivoju največ v uporabi koncesije, le te uporablja 77,7% vseh občin, ki so sodelovale v raziskavi. Poleg koncesij so precej v uporabi pogodbe o upravljanju, 46,6% občin, in partnerstva BOT, 41,4% občin.

Podatki, ki sem jih pridobila na podlagi zbranih poročil o sklenjenih oblikah javno-zasebnega partnerstva v Republiki Sloveniji, so tudi pokazali, da imamo v Sloveniji v uporabi največ koncesij.

Pri vseh rezultatih opravljenih raziskav je tako opaziti dejansko povezavo, saj so vse tri raziskave pokazale, da pri vseh prevladujejo koncesije in pogodbe o upravljanju.

6 TEHNOLOŠKI PARK LJUBLJANA

6.1 Opredelitev javno-zasebnega partnerstva kot prednost Tehnološkega parka

Znanje javnega sektorja s področja javno-zasebnega partnerstva je smiselno centralizirati, saj koncentracija znanja na enem mestu omogoča konsistentnost pri razvoju JZP na nacionalni oz. regionalni ravni, in sicer neodvisno od sektorskih področij. Centralizacija torej pomeni, ustanoviti center za razvoj JZP in na ta način omogočiti:

- a) Strateško svetovanje političnim odločitvam ter asistenco javnim uslužbencem z enega mesta;

- b) informacije in usmerjanje potencialnih ponudnikov, investitorjev ter posojilodajalcev z enega mesta ter
- c) vzpostavitev potrebne kritične mase znanja in ekspertize na strani javnega sektorja.

Koncentracija znanja na enem mestu pomembno prispeva tudi k transparentnosti sodelovanja med javnim in zasebnim sektorjem, zagotavlja celovit pristop, pospešuje in lajša širitev dobre prakse ter skozi standardizacijo postopkov zmanjšuje potreben čas in pa seveda prispeva k odpravi napak ter znižuje stroške uvajanja javno-zasebnega partnerstva (Darcy 2008).

Prednost javno-zasebnega partnerstva v primeru Tehnološkega parka Ljubljana se kaže predvsem v tem, da je vse centralizirano, koncentracija znanja je na enem mestu, kar je ključno za povečan prenos znanja in izkušenj, hkrati pa je tudi priložnost za povečanje učinkovitosti delovanja. Uspeh javno-zasebnega partnerstva je v veliki meri odvisen od znanja in izkoriščenosti vpletenih v njegovo oblikovanje in uresničevanje, za kar pa je potrebno dovolj usposobljenih kadrov, ki bi sodelovali skozi celotno življenjsko dobo projekta oziroma operacije, kar pa tehnološki parki lahko s svojo dejavnostjo tudi uspešno zagotovijo.

6.2 Opredelitev razvoja tehnoloških parkov v Sloveniji in širše

Zamisel o tehnološkem parku izvira iz Združenih držav Amerike. V petdesetih letih prejšnjega stoletja so na pobudo univerz ter državnih in zasebnih podjetij začeli ustanavljati posebna okolja, medtem se je pojavila tudi ideja, da bi za prenos rezultatov raziskav z univerze v industrijo potrebovali specifičen pristop, ki bi omogočal učinkovito in hitro aplikacijo. Raziskovalci, profesorji, posamezne skupine podjetnikov so želeli svoje raziskovalne zmožnosti uvesti v proizvodnjo, ker pa so bili deležni premajhne pomoči in navadno niso imeli ustreznega znanja za poslovanje, da bi lahko ustanovili uspešno podjetje, so se začeli ustanavljati t.i. tehnološki parki, ki so podjetjem omogočili dostop do raziskovalne opreme, zagotovili so jim visoko izobražene kadre ter specifično pomoč, katero si podjetniki sami težko zagotovijo.

Prvi sodobni tehnološki park je bil ustanovljen leta 1955 na Univerzi Stanford v Kaliforniji, in sicer pod pokroviteljstvom podjetja Hewlett Packard, v t.i. Silicijevi dolini. Pionirji pri prenosu znanja iz izobraževalne sfere, univerze, v gospodarsko sfero so bili profesorji, ki so dobre in inovativne ideje uresničili v novem podjetju.

Pravi razcvet pa so tehnološki parki doživeli šele v osemdesetih letih dvajsetega stoletja, ko se je razvoj tehnoloških parkov tesno povezal s politiko, usmerjeno k pospeševanju inovacij in k prenosu tehnologije. Razvili so se v Evropi, Kanadi, Singapurju, Avstraliji ter še v nekaterih zahodnih ekonomijah in prav tako v državah v razvoju, kot tudi v državah nekdanjega vzhodnega bloka (Tehnološki park Ljubljana).

V Evropi se je koncept tehnološkega parka razširil najprej v Veliki Britaniji, v šestdesetih letih 20.stoletja. Razvili sta se dve znanstveni središči: Cambridge in Heriott-Watt. Leta 1971, ko se je v Cambridgeu odprl tehnološki park, se je razcvetelo podjetništvo visoke tehnologije. Nato je v osemdesetih letih prišlo do hitrega razvoja drugih parkov in le redke od tradicionalnih univerz niso imele svojega tehnološkega parka.

Po poglobljanju evropskega integracijskega procesa so Grčija, Španija, Portugalska in Italija (južna) v tehnoloških parkih videle sredstvo in možnost za pridobivanje evropskih razvojnih sredstev ter priložnost za olajšanje industrijske diferenciacije in pospešitev regionalnega razvoja. Obenem je bil akademski svet zainteresiran za sodelovanje v tehnoloških parkih in jih je želel tudi promovirati. Konec osemdesetih let in v začetku devetdesetih let so imele vse štiri države tehnološke parke, ki so imeli nacionalno podporo, glavno vlogo v njih pa so imele lokalne univerze ali raziskovalna središča, sofinancirala pa jih je tudi EU (Dubarle 2002, 28–31).

Tehnološke parke upravljajo ali univerze ali pa podjetja. Poglavitni cilj tehnoloških parkov, ki jih upravljajo univerze je povezati znanstvenoraziskovalne dejavnosti univerze s poslovnim svetom. Ti parki izhajajo iz potrebe po povezavi akademskega znanja z gospodarstvom, saj na ta način visoko izobraževalne institucije ostajajo konkurenčne in se na ta način odrečejo monopolu, ki ga imajo nad znanjem. V to skupino sodijo npr. Cambridge Science Park v

Veliki Britaniji, Audubon Business and Technological centre v New Yorku, Moncton Science Park v Kanadi ipd.

Tehnološki parki, kjer imajo podjetja glavno vlogo pri upravljanju z znanjem, pa so parki, ki pritegnejo nova nastajajoča podjetja s področja visoke tehnologije, v tem primeru podjetja sama ustvarjajo in razpolagajo z znanjem. Sem lahko uvrstimo Midwest Scientific Park, National Business Incubator Association of Philadelphia ipd.

Tehnološke parke običajno ustanavljajo lokalne vlade, katerih strategija ekonomskega razvoja temelji na izkoriščanju univerzitetnega in raziskovalnega potenciala, to pa je motivirano z željo, da spodbudi širjenje lokalne visokotehnološke baze ali z ustanavljanjem novih visokotehnoloških podjetij ali s prihodom že obstoječih v njihovo regijo (Benko 2002, 59).

Poleg tehnoloških parkov dandanes obstajajo tudi znanstveni, raziskovalni in industrijski parki, ki zagotavljajo podobno okolje kot tehnološki, vendar pa se razlikujejo predvsem po ustanoviteljih, ciljih, namenih, obsegu in seveda po dejavnostih, ki jih vključena podjetja tudi opravljajo. Danes lahko trdimo, da je tehnološki park preverjen model pospeševanja tehnološko naravnane podjetništva z zagotavljanjem fizične in intelektualne infrastrukture.

6.3 Koncept tehnoloških parkov

Tehnološki parki se osredotočajo na tehnološko intenzivni razvoj, za njihovo ustanavljanje in delovanje pa je zelo pomemben odnos z univerzo, saj le-ta predstavlja vir znanja. Vrednost tehnološkega parka je torej v tem, da podjetjem v zgodnji fazi omogoča identifikacijo njihovih razvojnih možnosti. Tako tehnološki parki in inkubatorji ter mnogi drugi mehanizmi za podporo podjetjem temeljijo na želji povezati in spodbuditi sredstva lokalne skupnosti ter izobraževalnih in raziskovalnih ustanov za doseganje višje gospodarske rasti in vitalnosti območja. Ustanovljeni so za doseganje številnih ciljev kot so promocija znanstvenih raziskav, komercializacija tehnologij in gospodarski razvoj (Lalkaka in Bishop 1996, 60–70).

Tehnološki park je v bistvu razširitev koncepta tehnološkega središča, ki se ukvarja z novimi, tehnološko naprednimi podjetji. Poudarek je na prenosu tehnologije ter na sodelovanju raziskovalnih in znanstvenih ustanov s podjetji. Tehnološki park tako omogoča najem večjih površin po tržnih najemninah in prototipno proizvodnjo, podjetjem pa ne postavlja časovne omejitve bivanja. Tehnološko središče je tako lahko del tehnološkega parka. Glavna dejavnost parka je usmerjena v komercializacijo inovacij v znanosti, tehnologiji in inženirstvu, njegov namen je torej povezati raziskovalno dejavnost in gospodarstvo na način, da bi proces prenosa tekkel čim bolj nemoteno (Dubarle 2002, 36–37).

Klasičen znanstveni oziroma tehnološki park na nek način pretvarja fizične investicije v inovacije in podjetništvo. Znanstveni in tehnološki parki so za izboljšanje svojega delovanja privzeli različne strategije, ki so odvisne od socialno-ekonomskega položaja v katerem delujejo. Enako pa velja tudi za uporabljene metodologije dela pri povečevanju njihove dejavnosti. Parki in tehnopolisi ne smejo biti sami sebi namen, temveč morajo prispevati k razvoju učečih se regij in na znanju temelječih teritorialnih gospodarstev, saj je regionalno povpraševanje po razmahu visokih tehnologij čedalje pomembnejše. Za dobro delovanje in uspešen razvoj parkov so v večini držav članic, poleg nacionalnih in regionalnih politik za promocijo parkov, pomembni tudi bližina urbanega okolja, že obstoječa inovacijska kultura, bližina vsaj ene univerze, obstoječa komunikacijska in transportna infrastruktura, izobražena delovna sila, večje podjetje v parku, razpoložljivost tveganega kapitala, obstoječa spin-off podjetja ter mobilnost delovne sile. Seveda pa drži, da je uspeh znanstvenih parkov odvisen od uspeha podjetij, ki so v parku (Dubarle 2002, 20–40).

Za razvoj tehnoloških podjetij je pomembno kaj znanstveni in tehnološki parki lahko nudijo tem podjetjem. Ključno pri odločitvi podjetja za vstop v park je kaj posamezno podjetje lahko pridobi oziroma kaj podjetje pričakuje od vključitve v park kot poslovno okolje ter kaj lahko park naredi za povečanje konkurenčnosti najemnikov (Korhonen 1996, 370–373).

Tehnološki park podjetjem in njihovim menedžmentom pomaga pri naslednjih storitvah: ustanavljanju podjetja, oddaji prostorov, pri pripravi poslovnega načrta, podpori pri razvoju poslovnega namena, določitvi ciljev, strategij ipd. Vse zgoraj omenjene storitve se delijo na dva dela, in sicer na *glavne poslovne storitve* in *mehke poslovne storitve*.

Glavne poslovne storitve bi lahko opredelili tudi kot *fizična infrastruktura*, kamor sodijo:

- *osnovna infrastruktura* kot so varnost; vzdrževanje cest, vzdrževanje pešpoti in zelenih površin; razsvetljava; dobava vode, plina in elektrike ter dostop do telekomunikacij;
- *nepremičninska infrastruktura* v obliki možnosti najema, nakupa, širitve prostorov ter
- *infrastruktura servisnih podjetij* kot so klicno središče, prostori za seminarje in konference, računalniška učilnica, dostop do interneta in medijev, restavracije, fotokopirnice ipd.

Mehke poslovne storitve oziroma lahko bi rekli *menedžerska podpora* pa se delijo na:

- *Informacijske storitve*, kot so: dostop do univerzitetnih storitev, dostop do tehnologije, nudenje informacij in storitev glede regionalnih programov in programov EU ter zaposlitvenih možnostih;
- *svetovalne storitve* kot so: priprava poslovnih in finančnih načrtov, svetovanje pri ustanavljanju spin-off podjetij, svetovanje že obstoječim podjetjem, nudenje pravnih storitev in menedžmenta ter
- *storitve povezovanja*, kamor sodijo sodelovanje na področju raziskav; povezovanje podjetij pri raziskovalnih projektih na regionalni, državni in mednarodni ravni; mednarodni razvoj in sodelovanje; oblikovanje interesnih združenj in poslovnih klubov; tvegani kapital, obisk ocenjevalca ter grozdenje podjetij (Blanc in drugi 2004, 287–290).

6.3.1 Pomen univerzitetnih inkubatorjev

Dandanes se pojma inkubator in tehnološki park največkrat pojavljata v strokovnih člankih in literaturi, kjer se govori predvsem o podjetništvu, gospodarski rasti, konkurenčnosti in razvoju, zato je zelo pomembno, da poznamo razliko med inkubatorjem in tehnološkim parkom, saj so le-te zaradi specifičnosti okolja v Sloveniji nekoliko zabrisane. Bistvo inkubatorjev torej je, da so oblikovani z namenom, da skozi nabor različnih podpornih in svetovalnih storitev pospešujejo razvoj podjetništva.

Tehnološki razvoj, ki nastaja na univerzah in v raziskovalnih institucijah je pomemben za splošno ekonomsko dejavnost in poudarja vlogo univerze kot pomembnega dejavnika pri nastajanju in delovanju visokotehnoloških podjetij. Univerzitetni inkubatorji pomagajo pri generiranju inovativnih idej in čim hitrejšem prenosu raziskav v nove izdelke in storitve, prav tako pa je naloga tovrstnega okolja informiranje, svetovanje ter tudi spodbujanje s promocijo na področju podjetništva in inovacij (Drnovšek 2004, 200–250).

Univerze so zaradi velikosti večkrat okorne pri uvajanju sprememb, zato sta k spreminjanju vloge univerze ter določitvi njene vpetosti v širše okolje, ki ga sestavljata država ter gospodarstvo, vplivala dva procesa: prvi je *hiter razvoj znanosti na najrazličnejših področjih* in drugi *komercializacija njenih rezultatov* (npr. nastanek visokotehnoloških podjetij, skladov tveganega kapitala, inkubatorjev, tehnoloških parkov ipd.). Na ta način je prišla v ospredje skrb za optimizacijo razvojno-raziskovalnih in ekonomskih politik, z namenom čim bolj učinkovito prenesti znanje iz univerze v gospodarstvo (Brglez 2004, 13).

6.3.1.1 Zgodovinski razvoj inkubatorjev

Uradni razvoj inkubatorjev sega v leto 1959, ko je Joseph Mancuso v mestu Batavia, v državi New York, odprl Batavia Industrial Center. Prvotno postavljeno skladišče za valilnico piščancev ter nato do leta 1956 tovarna težke mehanizacije podjetja Massey Ferguson, je tako po prenovi postala prvi uradni inkubator. Joseph Mancuso je omenjeni prostor prenovil ter ga oddal lokalnim podjetjem, z namenom krepiti ekonomsko aktivnost v regiji (Stone 2008).

Do konca sedemdesetih in v začetku osemdesetih dvajsetega stoletja je bilo odprtih približno dvanajst inkubatorjev, nato pa so nekateri posamezniki uvideli kakšne priložnosti nudijo mikro in mala podjetja v primerjavi z velikimi in tako je področje inkubatorjev začelo pospešeno rasti. V sredini osemdesetih let je tudi ameriško ministrstvo za mala podjetja pripravilo vrsto regijskih konferenc z namenom predstavitve in promocije razvoja inkubatorjev. V ta namen so izdali tudi priročnike za vodenje inkubatorjev ter tudi časopis na temo inkubatorjev. Rezultat pospešene promocije je bil, da se je število odprtih inkubatorjev iz 20 v letu 1984 povečalo na 70 v letu 1987.

Na začetku so inkubatorji delovali kot pospeševalci inovacij in tehnološkega transferja. Prva generacija inkubatorjev je ponujala le ugoden delovni prostor, nato pa se je ponudba kmalu dopolnila z dodatnimi storitvami kot so: podjetniško svetovanje, podpora podjetjem zunaj inkubatorja ter pomoč pri pridobitvi kapitala. Zadnja leta pa se uveljavlja nov tip inkubatorjev, katerih namen je mobilizirati informacijsko – komunikacijsko tehnologijo z namenom nastanka novih, hitro rastočih visokotehnoloških podjetij (Brilej 2006, 2).

6.3.1.2 Oblike inkubatorjev

Poznamo več definicij inkubatorjev, ki pa se od države do države razlikujejo po svoji obliki, kar pomeni, da tako kot se razlikujejo definicije, tako tudi obstaja veliko število različnih oblik inkubatorjev. Oblike inkubatorjev so odvisne od tipa financiranja, povezovalnih institucij, od sektorja v katerem deluje, od okolja, od organizacij s katerimi sodeluje ipd.

Evropa pozna vrsto modelov poslovnih inkubatorjev. Njihove oblike predstavljajo lokalne, regionalne in nacionalne prioritete, osnova njihovega delovanja je enaka, močno pa se razlikujejo glede na zahteve lastnikov, ciljnega trga in oblike inkubatorskih prostorov ter storitev. Vse te razlike pa morajo biti upoštevane pri definiranju in samem ustanavljanju inkubatorjev.

Inkubatorji se delijo na tradicionalne in inkubatorje »nove ekonomije«. *Tradicionalni inkubatorji* dajejo poudarek na spodbujanje podjetništva, inovativnosti, zaposlitvenih priložnosti in rasti gospodarstva, medtem ko so *inkubatorji »nove ekonomije«* mnogokrat virtualni, vodi jih profitni motiv, prihodki pa prihajajo predvsem iz investiranja v lastniške deleže v inkubiranih podjetjih. *Tradicionalni inkubatorji* so ustanovljeni in upravljeni s strani lokalnih in regionalnih skupnosti, z izjemo specializiranih inkubatorjev, ki so ustanovljeni s strani univerz in privatnih podjetij. *Inkubatorji »nove ekonomije«* se osredotočajo predvsem na podjetja z visoko tehnologijo ter iz internetne dejavnosti, predstavljajo pa zelo zanimivo profitno naravnani model inkubacije, ki je zanimiv privatnemu sektorju in lahko uspešno deluje na popolnoma virtualni bazi.

Inkubatorje najenostavneje delimo na:

- a) *Inkubatorje v javni lasti*, ki jih ustanovi vlada z namenom uresničevanja razvojnih programov (ustvarjanje novih delovnih mest, gospodarske rasti, pospeševanje ekonomske dejavnosti itd.). Pretežni del njihovih prihodkov je iz proračunskih virov, so neprofitno naravnani ter zaračunavajo cene za oddajo prostorov in svetovanje, ki so nižje od tržnih.
- b) *Inkubatorje v zasebni lasti*, ki so ustanovljeni s strani privatnih podjetij in so profitno naravnani. Pretežni del prihodkov predstavljajo najemnine prostorov, zato je njihova prioriteta polna zasedenost prostorov.
- c) *Univerzitetne inkubatorje*, ki jih ustanovljajo univerze z namenom razvoja in prenosa novih tehnologij v komercialno sfero.
- d) *Korporacijske inkubatorje*, kjer korporacije ustanovljajo spin-off podjetja, v katerih zaposlijo svoje inovativne delavce, ki svoje ideje lažje uresničijo v manjšem podjetju, kjer ni toliko birokratskih ovir in na ta način povečajo svojo konkurenčnost, saj se mala podjetja lažje specializirajo in povečajo tehnično inovativnost (Brilej 2006).

Inkubatorji svoje delovanje običajno specializirajo predvsem na stranke katerim so namenjeni, zato moramo ločiti tehnološke inkubatorje in tehnološke parke. Tehnološki inkubatorji praviloma inkubirajo podjetja z visokim potencialom tehnološkega razvoja. Takšen inkubator ponuja raznovrstne svetovalne in podporne storitve, vse z namenom doseči čimprejšnjo uporabnost nove tehnologije. Glavni namen tehnoloških inkubatorjev je komercializacija nove tehnologije preko novoustanovljenih podjetij.

Za tehnološke parke pa velja, da imajo svoje prostore blizu univerz ali pa si del prostora delijo, podjetja, ki pa delujejo v tehnoloških parkih so običajno start-up podjetja. Glavna razlika med njima pa je, da bi tehnološki parki ponujali več prostorov, v katerih bi bil možen tudi začetek proizvodnje oz. izgradnje tovarne, glede na to, da nimajo časovne omejitve bivanja. Ti dve obliki podpornih institucij se lahko pojavljata ločeno, vendar pa je zaželeno, da sta čim bližje in da sodelujeta ter tako vplivata sinergijsko, podjetja pa naj bi po določeni inkubacijski dobi zapustila tehnološki inkubator, se nato preselila v tehnološki park in tako prepustila mesto v inkubatorju za nov potencialni zagon novega podjetja.

Na žalost pa v Sloveniji ni mogoče opraviti tako nazorne delitve med tehnološkimi inkubatorji in tehnološkimi parki, saj je veliko prostorov sofinanciranih s strani države, ki pa ne more nuditi časovno neomejenega bivanja malih podjetij v parkih, zato pri nas nekateri tehnološki parki delujejo kot inkubatorji (Pšeničny in drugi 2000).

6.4 Predstavitev Tehnološkega parka Ljubljana

Družba Tehnološki park Ljubljana od svoje ustanovitve leta 1996 razvija podporno okolje, kjer s promocijo, storitvami in z infrastrukturo motivira tehnološki podjetniški potencial v regiji. S premišljenimi shemami pomoči spodbuja k ustanavljanju in pomaga pri rasti in delovanju družb z visokim tržnim potencialom in na ta način prispeva k preoblikovanju lokalnega gospodarstva, vpeljevanju in ohranjanju kvalitetnejših delovnih mest in večji konkurenčnosti inovativnega podjetništva v regiji.

Leta 1995 so družbo Tehnološki park Ljubljana, d.o.o. ustanovili naslednji družbeniki: Institut Jožef Stefan, Nacionalni inštitut za biologijo, Kemijski inštitut, Tehnološki razvojni sklad²⁴, Iskratel, Iskra Sistemi, Lek in SKB banka. Njihova sestava se je nato v letu 2003 spremenila z vstopom Mestne občine Ljubljana in izstopom SKB banke, Slovenska razvojna družba pa je prenehala delovati. Glede na tradicijo v preostalih razvitih državah bi lahko govorili o krajši zgodovini tehnoloških parkov. V obdobju tranzicije je bilo v strukturi slovenskih gospodarskih družb še vedno čutiti vpliv socialističnega sistema, ki se je kazal v prevladi velikih podjetij v družbeni lasti, zato slovensko okolje ni bilo najspodbudnejše za podjetja, saj le-ta na začetku delovanja potrebujejo veliko kapitala (Tehnološki park Ljubljana 2005, 5–20).

Tehnološki park Ljubljana svojim članom in podjetjem pomaga pri njihovem razvoju tudi z vzpostavljanjem sinergij in povezav med domačim in tujim raziskovalnim, tržnim in podjetniškim okoljem. Vizija Tehnološkega parka Ljubljana je postati mednarodno prepoznavno podporno okolje in poslovno središče za razmah globalno konkurenčnega inovativnega tehnološkega podjetništva. Njihovo poslanstvo je zagotavljanje vrhunskega

²⁴Tehnološki razvojni sklad se je pozneje preimenoval v Slovensko razvojno družbo.

podpornega okolja za prenos raziskovalnih izsledkov in inovativnih poslovnih zamisli v uspešno in mednarodno konkurenčno tehnološko podjetništvo.

Strateški cilji, ki jih navajajo, pa so sledeči:

- Zajemati, ovrednotiti in spodbuditi nove kakovostne visoko tehnološke poslovne pobude za vključitev v inkubacijsko razmerje v TP Ljubljana²⁵;
- razvijati in tako ohranjati ter zadrževati visoko tehnološki podjetniški potencial v regiji;
- spodbujati inovativno okolje s premišljenimi podpornimi shemami in uvajanjem novih pristopov;
- zagotoviti sodobno tehnično in infrastrukturno podporo poslovanju vključenih podjetij po ugodnih cenah ter
- krepiti partnerstva in organizacijsko izpopolnjevanje z namenom zagotavljanja kakovostnih storitev, nove regionalne organiziranosti in prenosa dobrih praks iz tujine (Tehnološki park Ljubljana).

Dejavnost tehnoloških parkov se je v Sloveniji pričela razvijati z namenom spodbujanja podjetništva in prenosa raziskovalnih dosežkov iz raziskovalne sfere v gospodarstvo. Tehnološki park Ljubljana tako zagotavlja nosilec strokovnih in podjetniških idej ustrezno podporno okolje za reševanje problemov motivacije, klime in hitrega prenosa tehnološko tržnega potenciala na tržišče. Svojim članom zagotavlja pomoč v obliki :

- infrastrukturnih storitev, kot so pisarne, sejne sobe, restavracije, parkirišče, administrativna podpora ipd.;
- standardnih storitev s pomočjo marketinga, financ, računovodstva, menedžmenta, varstva intelektualne lastnine in drugih aktualnih področij;
- storitev z dodano vrednostjo za pospeševanje rasti podjetij v obliki svetovanja in mentorstva inkubatorjem in podjetjem v zgodnji fazi njihovega razvoja, svetovanjem pri izdelavi njihovega poslovnega načrta, uresničevanje poslovnih zamisli ter veliko pozornost namenjajo povezovanju med člani in subjekti iz raziskovalnega, industrijskega in finančnega okolja.

²⁵TP Ljubljana beri Tehnološki park Ljubljana.

Tehnološki park Ljubljana predstavlja okolje, ki omogoča pospešeno reševanje problemov motivacije, klime in razmaha tehnološkega podjetništva, hkrati pa je vmesnik, v katerem raziskovalci neposredno čutijo utrip industrije in trga. Posebno pozornost pa namenja vključevanju članov v partnerske mreže iz domačega in tujega poslovnega okolja na področju strateškega razvoja, proizvodnje, marketinga, povezave s finančnimi in naložbenimi ustanovami, kot so banke, skladi, rizični kapital, in z nosilci tehnološkega razvoja iz javnega in zasebnega sektorja (Tehnološki park Ljubljana).

6.5 Tehnološki park kot JZP

Država je temeljni okvir spodbujanja gospodarstva, ki s primernimi inštrumenti inovacijske politike pomaga pri spodbujanju gospodarskega in ekonomskega razvoja. Nacionalni inovacijski sistem tako igra ključno vlogo na področju spodbujanja gospodarskega razvoja držav, saj poudarja pomen institucionalnega okolja, ki je skupek ekonomskih, socialnih in političnih faktorjev. Bistvo nacionalnega inovacijskega sistema je formiranje učinkovitih institucij za posredovanje pretoka znanja znotraj sistema, torej med ponudniki in potrošniki znanja, zato so v ta sistem vključene naslednje organizacije: podjetja, izobraževalne organizacije, raziskovalni inštituti, organizacije, ki spodbujajo znanstveno-tehnološki napredek (zbornice, interesna združenja, parki) ter država z ministrstvi.

Nacionalni inovacijski sistem mora zagotavljati stimulatívno okolje interdisciplinarnemu pristopu k uvajanju izboljšav, saj bo samo na ta način možno oblikovati celovito (ekonomsko in tehnično uspešno) inovacijo. Potrebno je vertikalno in horizontalno usklajevanje in transparentno povezovanje temeljnih, uporabnih in razvojnih raziskav s potrebami industrije, v obliki sodelovanja ali skupnih projektov obeh strani, ki je zaradi naraščajoče znanstvene podlage tehnologije predpogoj razvoja visoko in srednje tehnološko intenzivnih proizvodov (Scherrer 2010).

Glede na to, da imajo odločilno vlogo povezave med posameznimi zgoraj omenjenimi akterji, katere predstavljajo tudi predpogoj za prenos znanja med akterji, lahko rečemo, da je Tehnološki park neke vrste vezni člen, morebiten pobudnik povezovanja podjetij v različne razvojne oblike.

Poleg nacionalne ravni je za gospodarsko-tehnološko infrastrukturo zelo pomembna tudi regionalna raven, in sicer instrumenti spodbujanja regionalnega razvoja. Definicija regionalne konkurenčnosti je zajeta v »sposobnosti regije, da zadovoljuje potrebe in povpraševanje tako lokalnega kot globalnega trga, ob čemer je dosežen visok in dolgoročen nivo dohodkov« (Kovačič 2006, 73). Za hitrejši gospodarski razvoj s poudarkom na visokotehnoloških podjetjih je zelo pomembno partnerstvo med univerzo, gospodarstvom in državo.

Sočan pravi, da »nastajanje novih podjetij na sodobnih tehnologijah in znanjih ni samo ločeno vprašanje posameznikov, tehnoloških parkov in podobnih institucij,« temveč da so »v ustvarjanje ustreznih pogojev odločilno vključene tudi država in regije« (Sočan 2008, 29).

Tu je torej ključno sodelovanje med državo, podjetji in institucijami znanja.

Tehnološki parki imajo torej tudi na tem področju pomembno vlogo, saj se inovativnost, ki prinaša visoko dodano vrednost lahko razvije prav v tehnoloških parkih, ki pa lahko svoje znanje posreduje naprej podjetjem, medtem ko je vloga države, da zagotovi finančna sredstva za raziskave in razvoj. Le tako bodo podjetja lahko konkurenčna za evropskem in svetovnem trgu.

Konkurenčnost gospodarstva je v veliki meri odvisna od podjetniške dejavnosti, inovativnosti in tveganja. Država ima programe, s katerimi sofinancira tehnološke projekte podjetij, s katerimi želi pospešiti konkurenčnost med podjetji na način, da spodbuja razvoj in udejanjanje svetovnih tehnologij ter uporabnega znanja.

7 ZAKLJUČEK

Javno-zasebna partnerstva so danes pogost in zelo perspektiven mehanizem spajanja javnega in zasebnega sektorja tako v svetu kot tudi pri nas. Res, da predstavljajo pomembna omrežja oziroma povezave za doseganje določenih ciljev, vendar pa lahko rečemo, da je poglobljena prednost javno-zasebnega partnerstva dejansko razbremenitev javnih financ.

V zaključnem delu magistrskega dela bom predstavila ugotovitve glede na zastavljene raziskovalne vprašanje ter hipoteze, ki temeljijo tako na teoretičnem kot tudi na empiričnem raziskovanju.

- 1. Kako oziroma na kakšen način javno-zasebno partnerstvo povečuje pozitiven vpliv na gospodarsko rast ter na okolje?*

Javno-zasebna partnerstva predstavljajo področje med javnim in zasebnim sektorjem, ki je povezano z umikom države iz izvedbenih dejavnosti v vlogo oblikovalca ciljev in predpisov. Država tako s partnerstvi dobi dostop do zasebnih sredstev in zasebnih delovnih metod, ki njene dejavnosti pocenijo in povečajo njeno učinkovitost, zasebnemu sektorju pa se s tem odprejo nova področja delovanja, kar pomeni nove poslovne možnosti.

Javno-zasebno partnerstvo širi konkurenco na področja, ki so bila dolgo v domeni javne oblasti. Eden od namenov povečevanja konkurence je tudi povečanje učinkovitosti teh panog, ki se na konkurenco postopno in le stežka privajajo. Dandanes imata finančna in gospodarska kriza velik vpliv na vsa področja življenja, zato je še toliko bolj opazno, da javni in zasebni partner vstopata v razmerje s skupnim ciljem, a popolnoma različnimi motivi. Izgradnja infrastrukture in storitev je lahko rešitev za izhod iz krize. Ustvarjanje pogojev, ugodnih za izvedbo dobrih projektov po modelu javno-zasebnega partnerstva je ključno, saj imamo na voljo finančna sredstva za dobre projekte, zato ga je smiselno pritegniti v projekte javno-zasebnega partnerstva.

Javno-zasebno partnerstvo zagotavlja nova znanja, cenejšo in kakovostnejšo infrastrukturo ter storitve in kar je najpomembnejše, zagotavlja večja finančna sredstva. To dejansko pomeni,

da se javni sektor razbremeni, saj obdrži zgolj nadzorno funkcijo, zasebnemu sektorju pa to prinese nove poslovne priložnosti in s tem tudi večjo verjetnost za obstoj na trgu.

Dejstvo je, da se s pomočjo javno-zasebnega partnerstva povečuje učinkovitost in kvaliteta storitev. Ekonomska oziroma produkcijska učinkovitost, ki je dejanska prednost partnerstev, omogoča, da partnerstva isti cilj dosežejo z manj sredstvi oziroma, da z istimi sredstvi dosežejo višji cilj. Vse to skupaj pa posledično privede tudi do večje gospodarske rasti oziroma do hitrejšega gospodarskega in socialnega razvoja.

2. Kakšen je vpliv javno-zasebnega partnerstva v povezavi s Tehnološkim parkom Ljubljana na gospodarski razvoj Slovenije?

Koncentracija znanja na enem mestu pomembno prispeva k transparentnosti sodelovanja med javnim in zasebnim sektorjem, zagotavlja celovit pristop, pospešuje in lajša širitev dobre prakse (Darcy 2008).

Prednost javno-zasebnega partnerstva v primeru Tehnološkega parka se kaže predvsem v tem, da je vse centralizirano, koncentracija znanja je na enem mestu, kar je ključno za povečan prenos znanja in izkušenj, hkrati pa je tudi priložnost za povečanje učinkovitosti delovanja. Tehnološki park Ljubljana je neke vrste vezni člen, morebitni pobudnik povezovanja podjetij v različne razvojne oblike. Država tu predstavlja temeljni okvir spodbujanja gospodarstva, ki s primernimi inštrumenti inovacijske politike pomaga pri spodbujanju gospodarskega in ekonomskega razvoja. Poleg nacionalne ravni je za gospodarsko-tehnološko infrastrukturo zelo pomembna tudi regionalna raven, in sicer inštrumenti spodbujanja regionalnega razvoja.

Tehnološki park Ljubljana poleg tega, da ponuja kakovostne vsebinske in infrastrukturne storitve, predstavlja tudi pomembnega partnerja državnim in lokalnim institucijam pri udeleževanju strategij gospodarskega razvoja in kot je zapisal že Sočan: »vsi družbeni partnerji, morajo posvetiti napore in odrekanja za doseganje ciljev ter ob zagotovilih, da bodo taka prizadevanja vsem prinesla višjo razvojno konkurenčnost v globalnem gospodarstvu, boljši življenjski standard, ohranitev okolja in identiteto znotraj EU in sveta« (Sočan 2008, 24).

Da ima javno-zasebno partnerstvo v povezavi s Tehnološkim parkom Ljubljana pozitiven in precejšen vpliv na gospodarski razvoj Slovenije se kaže v tem, da lahko sem vstopijo podjetja z velikim tržnim potencialom, tehnološka podjetja ter inovativni projekti, ki želijo poslovati v stimulativnem podpornem podjetniškem okolju najvišje kakovosti. Nenazadnje se pozitiven vpliv kaže v tem, da je Tehnološki park Ljubljana Brdo kot tak tudi sam primer javno-zasebnega partnerstva, ki želi z gradnjo poslovnega središča postati evropsko konkurenčno poslovno okolje za pospeševanje nastajanja novih in za rast obstoječih, na znanju temelječih, tehnoloških podjetij in tako pripomoči h gospodarskemu razvoju.

SKLEP

Na začetku naloge sem zapisala, da so javno-zasebna partnerstva relativno mlad pojem ter da je to področje v Sloveniji še precej nerazvito, kar sicer drži, res pa je tudi, da se je v Sloveniji vse od leta 1999 dalje uvajal zakon, ki naj bi urejal področje sodelovanja javnega in zasebnega sektorja, v veljavo pa je stopil spomladi leta 2007. Kljub temu, da Slovenija do takrat ni imela ne zakona o koncesijah, ne zakona o javno-zasebnem partnerstvu, pa je bilo vseeno sklenjenih že več tisoč koncesij, katerih število se je s sprejetjem zakona, ki je to področje enotno uredilo, tudi znatno povečalo.

Javno-zasebna partnerstva so resnično dober potencial za razvoj na globalni, nacionalni in lokalni ravni. Lahko rečemo, da so pomembna tako za gospodarski kot tudi za socialni razvoj, žal pa so vse premalo izkoriščena, kar je moč opaziti tudi na področju kohezijske politike, kjer so zato pripravljena namenska sredstva za financiranje projektov, niso pa dovolj pogosto uporabljena v tem okviru, saj so v okviru kohezijske politike izvedene zgolj koncesije, in še to predvsem koncesije v enem sektorju, in sicer v zdravstvu. V Sloveniji se na lokalni ravni javno-zasebno partnerstvo uporablja predvsem na področju prometa, prometne infrastrukture in komunikacije; na področju pridobivanja in distribucije energetskih surovin; na področju prostorskega planiranja in stanovanjsko komunalne dejavnosti; na področju zdravstvenega varstva ter na področju varovanja okolja in naravne dediščine. Res je, da teorija javno-zasebno partnerstvo opredeljuje kot univerzalen mehanizem, uporaben na vseh področjih, vendar pa mednarodna praksa pravi, da ni tako, saj se javno-zasebno partnerstvo najbolj uporablja na področjih transporta, zdravstva, izobraževanja, pri storitvah na področju vodnih virov in javne uprave.

Da so javno-zasebna partnerstva dober potencial za razvoj gospodarstva prepozna tudi Tehnološki park Ljubljana, ki posebno pozornost namenja podpori prenosa znanja, izkušenj in tehnologij v gospodarstvo in zato še posebej pozdravlja vse pobude na tem področju.

Če na kratko povzamem, bi lahko zaključila, da so javno-zasebna partnerstva resnično dober potencial za razvoj gospodarstva, da pa je v Sloveniji še veliko prostora za projekte javno-zasebnega partnerstva, s čimer se strinjajo tudi v Tehnološkem parku Ljubljana.

8 SEZNAM LITERATURE

- AKVARIJ PIRAN in RIBIŠKI TRG. Dostopno prek: <http://www.piran.si/index.php> (8. junij 2012).
- Asenova, Darinka in Matthias Beck. 2003. *Scottish Local Authorities and the Procurement of PFI Projects: A Pattern of Developing Risk Management Expertise?* *Public Works Management & Policy* 8(1): 11–28.
- Benko, Georges. 2002. *Impact of Technopoles upon Regional and Urban Development.* XIX IASP World Conference on Science and Technology Parks, 3.–6.9.2002. Quebec, 58–82.
- Blanc, Carole, Jean-Marc Simoens, Stephanie Bonmariage in Stephanie Thibaut. 2004. *Science parks of Wallonia: a key player in the innovation process?* XXI IASP World Conference on Science and Technology Parks, 20.–23.9.2004. Bergamo, 187–290.
- Bohinc, Rado, Aleksij Mužina in Bojan Tičar. 2007. *Zakon o javno-zasebnem partnerstvu (ZJZP) s pojasnili.* Ljubljana: Nebra.
- Bohinc, Rado. 2007. *Nekatera statusno pravna vprašanja javno-zasebnega partnerstva.* *Podjetje in delo* 33(6–7): 1209–1222.
- Brglez, Alja. 2004. Slovenske univerze pred procesom tranzicije. V Alja Brglez (ur.): *Znanost na trgu – optimizacija strukturnih politik pri prenosu znanja z univerze v gospodarstvo*, 13–29. Ljubljana. Inštitut za civilizacijo in kulturo.
- Brilej, Andreja. 2006. *Podjetniški inkubatorji v Sloveniji.* Diplomsko delo. Ljubljana: Univerza v Ljubljani, Ekonomska fakulteta.
- Bult-Spiering, Mirjam in Geert Dewulf. 2006. *Strategic issues in Public-Private Partnerships: An international perspective.* Blackwell Publishing. Dostopno prek: http://books.google.si/books?id=dzqSpVSBC_oC&dq=History+of+PublicPrivate+Partnerships&hl=sl&source=gbs_summary_s&redir_esc=y (20. oktober 2011).
- *Chicago Skyway.* 2005. Dostopno prek: <http://www.chicagoskyway.org/> (10. maj 2012).
https://www.fhwa.dot.gov/ipd/project_profiles/il_chicago_skyway.htm (10. maj 2012).

- Darcy, Martin. 2008. *Institutional models for co-ordinating and supporting Concessions/PPPs*. Seminar on 'Concessions and Public-Private Partnerships'. Ankara marec 2008. Dostopno prek: http://www.sigmaweb.org/document/50/0,3343,en_33638100_34612958_40415410_1_1_1_1,00.html (17. avgust 2009).
- Drnovšek, Mateja. 2004. Tehnološki parki in sodelovanje med univerzo in gospodarstvom. V *Mehanizmi in ukrepi za prenos znanja iz akademske in raziskovalne sheme v luči novih inovacijskih paradigem (stanje in trendi razvoja v Sloveniji glede na razvite države Evropske unije)*, ur. Franc Mali, 200–260. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
- Dubarle, Patrick. 2002. *Science Parks, Technopoles and Government Policies*. XIX IASP World Conference on Science and Technology Parks, 3.–6.9.2002. Quebec, 23–39.
- *Dublin Metro Northland Metro West*. 2008. Dostopno prek: <http://www.railway-technology.com/projects/dublin-metro/> (12. junij 2012).
- Evropska komisija. 2004. *Zelena knjiga o javno-zasebnem partnerstvu*, z dne 30. april 2004 (COM (2004) 327 final). Dostopno prek: <http://www.oecd.org/dataoecd/36/27/35025067.pdf> (5. april 2009).
- Ferčič, Aleš. 2005. *Javno-zasebno partnerstvo: Izhodišča za definicijo*. Pravna praksa 24 (29–30): 6–7.
- Ferk, Boštjan in Petra Ferk. 2009. *Postopki javnega naročanja in temeljni koraki javno-zasebnega partnerstva*. Ljubljana: GV Založba.
- Ferk, Petra in Boštjan Ferk. 2008. *Javne službe, državne pomoči in javno-zasebna partnerstva*. Ljubljana: GV Založba.
- Groff Ferjančič, Miranda. 2004. *Prednosti in slabosti sodelovanja javnega in zasebnega kapitala pri investicijah v javno infrastrukturo*. Magistrsko delo. Ljubljana: Ekonomska fakulteta.
- Hansen, Ingo A. 2010. *Review of public-private partnerships in heavy railway infrastructure projects*. Dostopno prek: <http://www.nao.org.uk/report/department-of-the-environment-transport-and-the-regions-the-channel-tunnel-rail-link/> (15. april 2012).
- *Industry Canada*. 2003. *Public Sector Comparator*. Dostopno prek:

[http://strategis.ic.gc.ca/epic/internet/inpupr-bdpr.nsf/vwapj/PSC.pdf/\\$FILE/PSC.pdf](http://strategis.ic.gc.ca/epic/internet/inpupr-bdpr.nsf/vwapj/PSC.pdf/$FILE/PSC.pdf)
(20. april 2012).

- Ireland. 1999. *National Development Plan 2000 – 2006*. Dublin: The Stationery Office, 300–305.
- *Irish Government PPP*. Dostopno prek: <http://ppp.gov.ie/> (10. maj 2012).
- Jus, Miran. 2005a. *Čas je za javno in zasebno partnerstvo*. Ljubljana: Uprava 3 (2): 140–147.
- --- 2005b. *Javno in zasebno partnerstvo ter EU*. Mednarodno poslovno pravo 17 (191): 17–20.
- Kerševan, Erik, Vesna Kranjc, Konrad Plauštajner in Saša Prelič. 2009. *Zakon o javno-zasebnem partnerstvu s komentarjem*. Ljubljana: GV Založba.
- Korhonen, PirjoIrmeli. 1996. *Science parks as creators of competitive advantage*. Economics of Science Parks. Brazil, 360–380.
- Kos, Domen. 2013. *Javno-zasebna partnerstva na slovenskem lokalnem nivoju*. Magistrsko delo. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
- Kovačič, Art. 2006. *Konkurenčnost na regionalni ravni*. Naše gospodarstvo 52 (5–6): 73–82.
- Kranjc, Vesna. 2007a. *Razmejitev med koncesijskimi in javno-naročniškimi razmerji*. V Dnevi slovenskih pravnikov 2007, Portorož, 11.–13. oktober. Ljubljana: GV Založba. Podjetje in delo 33 (6–7): 1176–1184.
- --- 2007b. *Zakon o javnem naročanju*. Ljubljana: GV Založba.
- Lalkaka, Rustam in Jack Bishop. 2002. *Technology Parks and Business Incubators: The potential of Sinergy*. The economics of Science Parks, 60–100.
- *LAS ISTRE*. Dostopno prek: <http://www.las-istre.si/> (8. junij 2012).
- *London Underground*. 2004. Dostopno prek:
<http://www.tfl.gov.uk/corporate/modesoftransport/londonunderground/management/1580.aspx> (12. junij 2012);
<http://www.nao.org.uk/report/london-underground-ppp-were-they-good-deals/> (12. junij 2012);
<http://www.pwc.com/gx/en/transportation-logistics/london-underground-public-private-partnership.jhtml> (12. junij 2012).
- *M4/M6 Kilcock-Kinnegad*. 2005. Dostopno prek: <http://www.nra.ie/public-private-partnership/project-tracker/m4m6-kilcock-kinnegad/> (12. junij 2012);

http://www.nra.ie/__uuid/7654aeaf-2e77-415e-a512-4f569ba3872a/M4-M6-Kilcock-Kinnegad-Motorway-Opening-Brochure.pdf (12. junij 2012).

- Manning, Nick. 2002. *The legacy of the New Public Management in developing countries*. International Review of Administrative Sciences. London: AS. SAGE Publications.
- Mestna Občina Ljubljana. 2010. *Obnova ROGA. Ljubljanski projekti MOL*. Dostopno prek: <http://ljublanski.projekti.si/obnova-roga.aspx> (8. avgust 2012).
- Mestna Občina Ljubljana. 2010. *Parkirna hiša pod mestno tržnico*. Ljubljanski projekti MOL. Dostopno prek: <http://ljublanski.projekti.si/parkirna-hisa-pod-mestno-trznico.aspx> (9. junij 2012).
- Ministrstvo za finance. *Javno-zasebno partnerstvo*. Dostopno prek: http://www.mf.gov.si/si/delovna_podrocja/javno_zasebno_partnerstvo/ (10. oktober 2012).
- Mužina, Aleksij. 2006. *Oblike javno-zasebnega partnerstva s poudarkom na statusnem partnerstvu*. Javna uprava 42 (2–3): 371–382.
- --- 2007. *Izbira izvajalca javno-zasebnega partnerstva in pravica do pravnega varstva*. Podjetje in delo 33 (6–7): 1199–1208.
- Pintar, Jernej 2009. *Javno-zasebna partnerstva. Kaj? Kako? Zakaj?*. Nova Gorica: Educa, Melior.
- Pirnat, Rajko. 2005. *Nekaj pravnih vprašanj javno-zasebnega partnerstva*. Javna uprava 41 (2–3): 325–339.
- *Poročilo o sklenjenih oblikah javno-zasebnega partnerstva v Republiki Sloveniji do 30.4.2007*. Dostopno prek: http://www.mf.gov.si/fileadmin/mf.gov.si/pageuploads/javno_zas_partnerstvo/ANALI_ZA_JZP_VladaMAJ08.pdf (10. oktober 2012).
- *Poročilo o sklenjenih oblikah javno-zasebnega partnerstva v Republiki Sloveniji do 30.4.2008*. Dostopno prek: http://www.mf.gov.si/fileadmin/mf.gov.si/pageuploads/javno_zas_partnerstvo/Porocil_o_jav_zas_part.pdf (11. oktober 2012).
- *Poročilo o sklenjenih oblikah javno-zasebnega partnerstva v Republiki Sloveniji do 30.4.2009*. Dostopno prek: http://www.mf.gov.si/fileadmin/mf.gov.si/pageuploads/javno_zas_partnerstvo/porocil_o_o_jzp.pdf (11. oktober 2012).

- *Poročilo o sklenjenih oblikah javno-zasebnega partnerstva v Republiki Sloveniji do 31.12.2009*. Dostopno prek:
http://www.mf.gov.si/fileadmin/mf.gov.si/pageuploads/javno_zas_partnerstvo/20110314_1.pdf (11. oktober 2012).
- *PricewaterhouseCoopers*. 2004–2014. *Javno-zasebno partnerstvo, PPP*. Dostopno prek:
<http://www.globalclearinghouse.org/InfraDev/assets%5C10/documents/PWC%20%28Abadie,%20Howcroft%29%20%20Developing%20Public%20Private%20Partnerships%20in%20New%20Europe%20%282004%29.pdf> (4. april 2010);
<http://www.pwc.com/us/en/view/issue-13/the-rise-of-the-public-private-partnership.jhtml> (4. april 2010);
http://atom.univ-paris1.fr/documents/pwc_ppp04.pdf (4. april 2010).
- Pšeničny, Viljem, Jordan Berginc, Marina Letonja, Igor Pavlin, Jaka Vadnjak in Jan Žižek. 2000. *Podjetništvo: podjetnik, podjetniška priložnost, podjetniški proces, podjetje*. Portorož: Visoka šola za podjetništvo.
- Savas, E.Steve. 1999. *Privatization and Public-Private Partnership*. New York – London: CQ Press.
- --- 2000. *Privatization and the New Public Management*. New York: School of Public Affairs, Baruch College/City University of New York.
- Scherrer, Walter, Iryna T. Kristensen in Ronald W. McQuaid. 2012. *Public Private Partnership & innovation: Conceptual considerations and first results of an analysis of PPPs in Sweden*. Paper presented at the 7th International Seminar in Regional Innovation Policy Draft Version University of Porto, 10.10.2012. Dostopno prek:
http://foreigners.textovirtual.com/rip2012porto/2826/Ref1014WalterScherrer_McQuaid_Iryna.pdf?1350980883 (9. december 2012).
- Scherrer, Walter in Ronald W. McQuaid. *The role of public private partnerships at the regional level of government and regional innovation policy in particular*. Dostopno prek: http://hum.ttu.ee/failid/HKAC%202011/HKAC_Scherrer.pdf (9. september 2010).
- Senjur, Marjan. 2008. *Oblikovanje ekonomskih mehanizmov prepletanja trga in države*. Naše gospodarstvo 54 (1–2): 5–12. Dostopno prek: <http://www.dlib.si>. (15. september 2010).

- Setnikar-Cankar, Stanka. 2005. *Javno-zasebno partnerstvo. Forum SFPO 2005 in EFQM-konferenca zmagovalcev, 21.6.2005*. Ljubljana: GV Izobraževanje.
- Setnikar-Cankar, Stanka, Primož Pevcin in Aleksander Aristovnik. 2005. *Privatizacija in regulacija javnega sektorja ter podjetništvo*. Ljubljana.
- Služba Vlade RS za lokalno samoupravo in regionalni razvoj. *Lokalna samouprava*. Dostopno prek: <http://www.svlr.gov.si/> (9. oktober 2010); www.svlr.gov.si/delovna_podrocja/podrocje_lokalne_samouprave (9. oktober 2010).
- Sočan, Lojze. 2008. *Razvojne opcije EU in Slovenija v globalnem gospodarstvu*. Naše gospodarstvo 54 (1–2): 13–30.
- Stone, Mary. 2008. *Mancuso, Inventor of Business Incubator, Dies*. Dostopno prek: <http://www.rjb.net/fullarticle.cfm?sdid=72679> (15. september 2010).
- *TEHNOLOŠKI PARK LJUBLJANA BRDO*. Dostopno prek: <http://www.tp-lj.si/lokacija-brdo> (20. september 2010).
- *Tehnološki park Ljubljana (TPL)*. Dostopno prek: <http://www.tp-lj.si/> (20. september 2010).
- Tehnološki park Ljubljana (Lesjak, Iztok in Mojca Cvirn). 2013. *Intervju z avtorjema*. Ljubljana, 9. december.
- *The National Air Traffic Service (NATS)*. 2003. Dostopno prek: <http://www.nao.org.uk/report/refinancing-the-public-private-partnership-for-national-air-traffic-services/> (12. junij 2012); <http://www.nao.org.uk/report/the-public-private-partnership-for-national-air-traffic-services-ltd/> (12. junij 2012).
- Tičar, Bojan. 2007. *Nov pravni inštitut: javno-zasebno partnerstvo*. Podjetje in delo 33 (1): 58–70.
- Tičar, Bojan in Iztok Rakar. 2011. *Pravo javnega sektorja*. Inštitut za lokalno samoupravo in javna naročila. Maribor.
- TPL. 2005. *Letno poročilo 2005*. Dostopno prek: <http://www.tp-lj.si/media/letno05.pdf> (25. september 2010).
- --- 2011. *Tehnološki park Ljubljana*. Dostopno prek: http://www.tp-lj.si/index.php?sv_path=666.683#9 (2. marec 2011).
- *UK Government*. 2004. Dostopno prek:

https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/205112/pf2_infrastructure_new_approach_to_public_private_partnerships_051212.pdf (14. junij 2012);

http://www.deloitte.com/assets/DcomSpain/Local%20Assets/Documents/Lineas%20de%20servicio/Infraestructuras/Otros%20art%C3%ADculos/Role_and_performance_PP_Rev.I2.pdf (14. junij 2012).

- Virant, Gregor. 2004. *Pravna ureditev javne uprave – 2. ponatis*. Ljubljana: Fakulteta za upravo.
- --- 2009. *Javna uprava*. Fakulteta za upravo. Ljubljana.
- Vrhnjak, Blaž. 2007. *Javno-zasebno partnerstvo v teoriji*. Pregledni prispevek. Dostopno prek: <http://vestnik.szd.si/st07-7-8/481-486.pdf>. (6. april 2010).
- Xie, Qiugshu in Roger Stough. 2002. *Public-Private Partnership in Urban Economic Development and Prospects of their Application in China*. School of Public Policy, George Mason University. Dostopno prek: <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/ASPA/UNPAN004644.pdf> (1. junij 2012).
- Yescombe, R. Edward. 2007. *Public-Private Partnership: Principles of Policy and Finance*. Amsterdam (etc.): Butterworth-Heinemann.
- *Zakon o javnih financah (ZJF)*. Ur. l. RS. 79/1999. Dostopno prek: http://zakonodaja.gov.si/rpsi/r07/predpis_ZAKO5247.html (2. september 2009).
- *Zakon o javno-zasebnem partnerstvu (ZJZP)*. Ur. l. RS 127/2006. Dostopno prek: <http://www.uradni-list.si/1/content?id=76809> (2. september 2009).
- *Zakon o lokalni samoupravi (ZLS-UPB2)*. Ur. l. RS 94/2007. Dostopno prek: http://zakonodaja.gov.si/rpsi/r07/predpis_ZAKO5247.html (2. september 2009).

PRILOGA A: Intervju z direktorjem g. Lesjakom in ga. mag. M. Cvirn - Tehnološki park Ljubljana

1. Katere so glavne naloge Tehnološkega parka Ljubljana ter kako uspešno le-ta deluje na področju javno-zasebnega partnerstva?

Tehnološki park Ljubljana, ustanovljen leta 1995, je sodoben znanstveno-tehnološki park tretje generacije, podporno in stimulatивно poslovno okolje višje kakovosti za razvoj vrhunskega tehnološkega podjetništva. Tehnološki park Ljubljana postaja s svojimi bogatimi izkušnjami na področju razvoja podjetništva ključni člen v nacionalnem podjetniškem sistemu. Poslovne storitve za razvoj in hitrejšo rast vključenih podjetij stalno nadgrajuje in razvija v okviru strateškega sodelovanja s Tovarno podjetij iz Maribora ter z Razvojnim centrom za informacijske in komunikacijske tehnologije iz Kranja.

Posebno pozornost Tehnološki park Ljubljana namenja podpori prenosu znanja, izkušenj in tehnologij v gospodarstvo. S tem prispeva k večji konkurenčnosti podjetništva v regiji, pospešuje nastajanje novih in rastočih podjetij ter zagotavlja prenos raziskovalnih izsledkov in inovativnih poslovnih zamisli na svetovni trg. Tehnološki park Ljubljana povezuje več kot 270 podjetij. Članstvo se nenehno spreminja, saj vse več podjetij prepozna prednosti in koristi članstva v takem mednarodnem podjetniškem podpornem okolju. Podjetjem poleg ugleda, prestiža in kredibilnosti zagotavlja celovito podjetniško podporo: pri snovanju podjetniške ideje (Start-up GeekHouse), zorenju (Start-up center) in pri rasti na svetovnih trgih (Go:GlobalSlovenia).

V Tehnološki park Ljubljana lahko vstopijo podjetja z velikim tržnim potencialom, na znanju temelječa podjetja, tehnološka podjetja ter inovativni projekti, ki želijo poslovati v stimulativnem podpornem podjetniškem okolju. Poleg sodobne infrastrukture, ki je nastala kot rezultat podpore lastnikov strateškim načrtom tehnološkega parka.

- 2. Kako bi po vašem mnenju ocenili razvitost javno-zasebnega partnerstva v Sloveniji, pri tem mislim predvsem ali je dovolj ali še premalo razvito za uspešno delovanje oz. sodelovanje na tem področju?**

Javno zasebno partnerstvo je interpretirano na več načinov in se v organizaciji Tehnološki park Ljubljana odraža predvsem v strukturi lastništva, ne pa v samem financiranju delovanja organizacije. Menimo, da je v Sloveniji za projekte javno-zasebnega partnerstva še veliko prostora in pozdravljamo vse pobude na tem področju.

- 3. Katera je po vašem mnenju bistvena prednost Tehnološkega parka Ljubljana, v povezavi z javno-zasebnim partnerstvom, oz. katero prednost bi izpostavili?**

Javno-zasebna lastniška struktura Tehnološkega parka Ljubljana je ključni nosilec pozitivnih sinergij v procesu prehoda (osrednjeslovenske) regije v regijo znanja. Iz TP Ljubljana izhajajo prepoznavna tehnološka podjetja, Tehnološki park Ljubljana Brdo pa predstavlja največje in najmodernejše poslovno-tehnološko središče v Sloveniji, ki strateško gradi partnerstva s posameznimi fakultetami, raziskovalnimi inštituti ter vladnimi organizacijami. Lastniška struktura (v sestavi Inštituta Jožef Stefan, Nacionalnega inštituta za biologijo, Kemijskega inštituta, podjetja Iskra Tel, podjetja Iskra Sistemi, podjetja Lek in Mestne občine Ljubljana) omogoča zastopanje vseh vidikov katerekoli investicije ali razvojne strategije pri uresničevanju le-te.

- 4. Kako se razvija projekt Tehnološki park Ljubljana Brdo ter kako uspešen projekt je to?**

Kot uspešen primer na področju t.i. javno-zasebnega partnerstva lahko razumemo projekt »Tehnološkega parka Ljubljana Brdo«, pri katerem je javno-zasebna lastniška struktura, s pomembno vlogo Mestne občine Ljubljana, Tehnološkega parka Ljubljana podprla izgradnjo sodobnega poslovnega središča. V prvi fazi je Mestna občina Ljubljana v letu 2004 dokapitalizirala družbo s kapitalskim vložkom v obliki zemljišč

na Brdu. Nato je bil izdelan poslovni model in investicijski načrt izgradnje nove tehnološke cone Brdo, za katero je MOL poleg zemljišča zagotovila tudi komunalno infrastrukturo. Projekt vzpostavitve sodobnega evropskega poslovnega središča v Ljubljani je dobil zagon leta 2005, ko so bila odobrena sredstva strukturnih skladov za izgradnjo tehnološke infrastrukture. V letu 2008 so bili dokončani in predani v uporabo vsi objekti, projekt izgradnje poslovnega in tehnološkega središča Tehnološki park Ljubljana Brdo pa je bil sofinanciran z nepovratnimi sredstvi iz evropskega strukturnega sklada v višini 8.036.450,75 EUR. Julija 2011 je Tehnološki park Ljubljana pričel z gradnjo nove poslovne stavbe, ki bo predvidoma dokončana v letu 2014 (in ni sofinancirana iz nepovratnih sredstev).

5. Ali Tehnološki park Ljubljana, v okviru javno-zasebnega partnerstva, lahko vpliva tudi na gospodarski razvoj?

Na nekatere izzive, s katerimi se spopada nacionalno gospodarstvo, da bo Slovenija v naslednjih 10. letih izgubila 100.000 tehnološko nezahtevnih delovnih mest, ki pa jih bo zaradi nestimulativnih pogojev v podjetniškem okolju težko nadomestila z novimi zahtevnimi delovnimi mesti, ki jih ustvarjajo nova, visokotehnološka podjetja. Proces množičnega nastajanja na znanju temelječih visokotehnoloških podjetij je vezan na ustvarjanje pozitivnih sinergij med gospodarstvom, ukrepi države, izobraževalnim sistemom, institucionalno infrastrukturo in raziskovalnimi inštituti, TP Ljubljana pa je pripisal pomembno vlogo generatorja in podpornika novih tehnoloških podjetij v osrednjeslovenski regiji.

Zato je še toliko bolj pomembno uspešno sodelovanje med ustanoviteljem TP Ljubljana - MOL in drugimi institucijami inovativnega okolja pri uspešni izgradnji infrastrukture TP Ljubljana Brdo in nadgradnji vsebine storitev, ki jih tehnološki park ponuja. MOL je pri tem odigrala pomembno vlogo katalizatorja in investitorja v poslovno cono, idejni vodje projekta pa so znali povezati strokovnjake, ključne institucije. Med pridruženimi člani in partnerji TP Ljubljana je tudi RRA LUR, ki med drugimi nalogami pripravlja in izvaja regionalne razvojne politike. Iz aktualnega Regionalnega razvojnega programa ljubljanske urbane regije za obdobje 2007–2013 lahko izpostavimo cilj »ustvarjalni ljudje in uspešna podjetja«, ki si prizadeva dvigniti dodano vrednost na zaposlenega za 10 % ter postati vodilna slovenska regija znanja.

S svojim več kot 15-letnim delovanjem je dokazal, da odločilno in pozitivno vpliva na razvoj inovativnega okolja na regionalni ravni, kar potrjujejo doseženi kumulativni rezultati za obdobje 1996–2012.

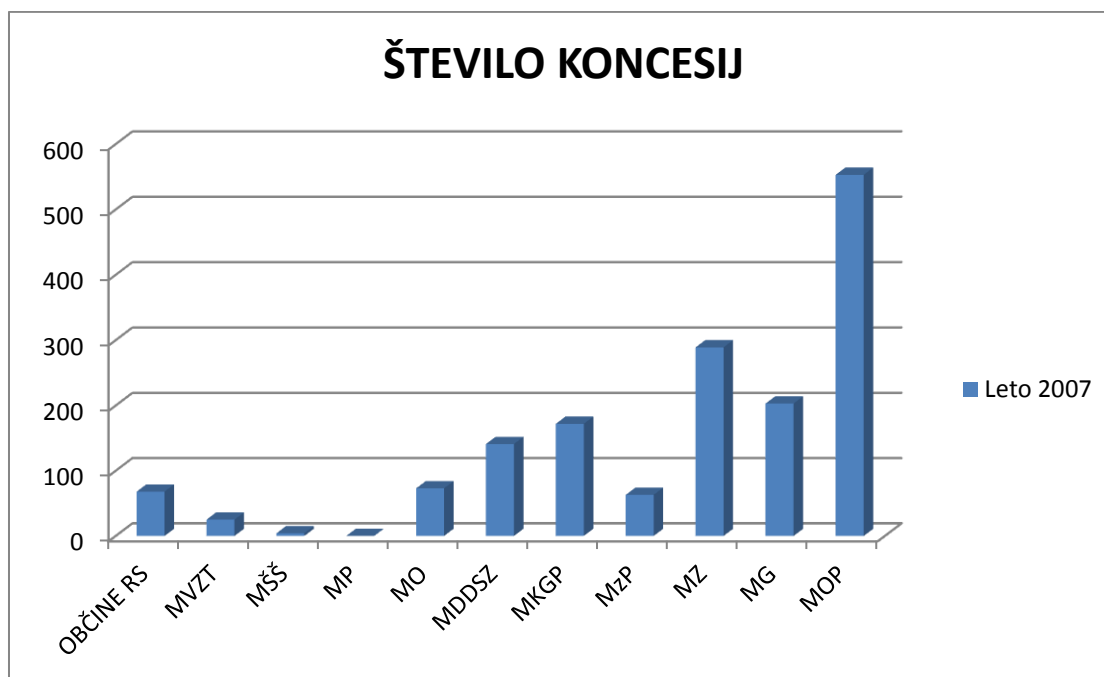
Strokovno osebje parka je obravnavalo več kot 618 pobud in pomagalo pri pripravi poslovnega načrta 259 potencialnim podjetnikom. Skupaj se je parku pridružilo 203 start-up podjetij, od tega 51 spin off podjetij iz raziskovalnega okolja, univerz in inštitutov. Ob koncu leta 2012 šteje skupnost TP Ljubljana 273 članov, ki skupaj zaposlujejo več kot 1.500 oseb. V obdobju delovanja parka so člani realizirali 54 zaščit intelektualne lastnine. Fizična infrastruktura parka se je znatno povečala, in sicer za 34.122 m² bruto etažnih površin, 27.340 m² bruto kletnih površin in 15.894 m² zelenic.

Z vidika samega razvoja Tehnološkega parka Ljubljana kot organizacije, je podpora MOL ključna. Pomembnost uspešnega sodelovanja med ustanoviteljem TP Ljubljana MOL in drugimi institucijami inovativnega okolja se v prvi vrsti kaže pri uspešni izgradnji infrastrukture TP Ljubljana Brdo, kot tudi nadgradnji vsebine storitev, ki jih tehnološki park ponuja. MOL je pri tem odigral pomembno vlogo katalizatorja in investitorja v poslovno cono, idejni vodje projekta pa so znali povezati strokovnjake, ključne institucije, našli pa so tudi pot do naklonjenosti politike, ki je pri uresničitvi tako zahtevnega projekta vsekakor potrebna. Tudi sicer TP Ljubljana različni strokovnjaki priznavajo pomembno vlogo pri spodbujanju interakcije med podjetji v parku in drugimi lokalnimi subjekti v lokalnem gospodarstvu, ustvarjanju visokotehnoloških delovnih mest, promociji podjetništva. Sicer pa učinek delovanja TP Ljubljana lahko merimo na dva načina. Najpogosteje se pri merjenju rezultatov tehnoloških parkov uporablja tradicionalne kazalnike, kot so število delovnih mest, povečanje prometa članov, stopnja zasedenosti prostorov ipd. Zahtevnejše pa je izmeriti socio-ekonomski vpliv tehnološkega parka na mikro in makro okolje. TP Ljubljana je potrebno priznati zmožnost uspešnega povezovanja ključnih akterjev inovativnega okolja ob izboljšanju in razvoju tehnološkega podjetniškega okolja v širši ljubljanski regiji, dvigu zavedanja o podjetništvu ter z razvojem novih tehnologij, načinov poslovanja, storitev, ki jih razvijajo podjetja v parku, ta prispeva k dvigu konkurenčnosti regije. Pri svojem delovanju TP Ljubljana sledi viziji regionalnega povezovanja, pri čemer sodeluje s številnimi partnerskimi organizacijami.

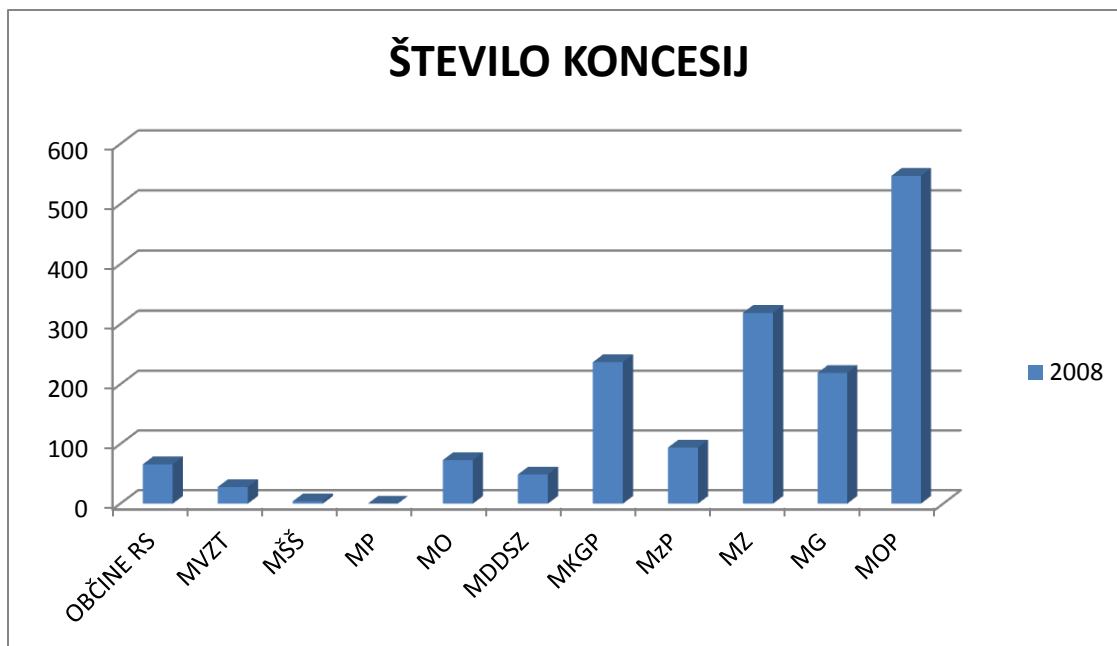
PRILOGA B: Zbrani podatki o sklenjenih oblikah javno-zasebnega partnerstva v Republiki Sloveniji 2007-2009

	<i>LETO</i>	<i>2007</i>	<i>2008</i>	<i>2009</i>	<i>SKUPAJ</i>	
1	OBČINE RS	68	66	77	211	8
2	MVZT	25	28	28	81	9
3	MŠŠ	4	4	4	12	10
4	MP	0	0	0	0	11
5	MO	73	73	73	219	7
6	MDDSZ	141	49	153	343	5
7	MKGP	172	237	238	647	4
8	MzP	63	94	88	245	6
9	MZ	289	319	341	949	2
10	MG	203	219	229	651	3
11	MOP	553	547	530	1630	1
		1591	1636	1761	4988	

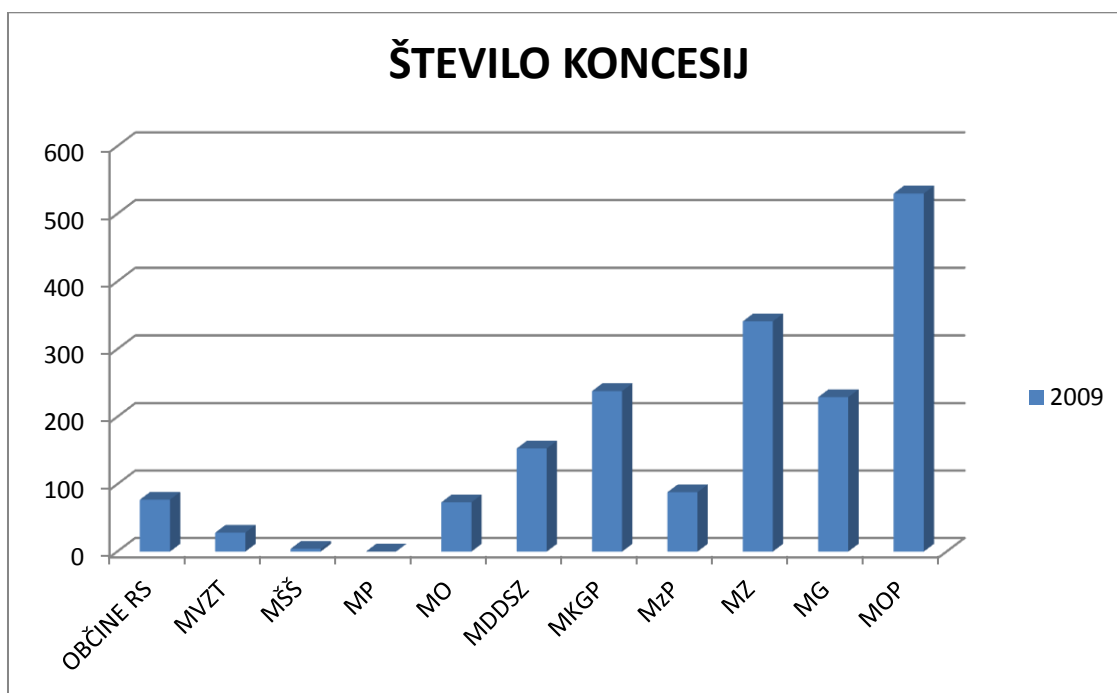
Vir: Poročilo o sklenjenih oblikah javno-zasebnega partnerstva v Republiki Sloveniji (2007, 2008, 2009)



Vir: Poročilo o sklenjenih oblikah javno-zasebnega partnerstva v Republiki Sloveniji 2007



Vir: Poročilo o sklenjenih oblikah javno-zasebnega partnerstva v Republiki Sloveniji 2008



Vir: Poročilo o sklenjenih oblikah javno-zasebnega partnerstva v Republiki Sloveniji 2009