

UNIVERZA V LJUBLJANI
FAKULTETA ZA DRUŽBENE VEDE

Domen Kos

Javno-zasebna partnerstva na slovenskem lokalnem nivoju

Magistrsko delo

Ljubljana, 2013

UNIVERZA V LJUBLJANI
FAKULTETA ZA DRUŽBENE VEDE

Domen Kos

Mentor: izr. prof. dr. Miro Haček

Javno-zasebna partnerstva na slovenskem lokalnem nivoju

Magistrsko delo

Ljubljana, 2013

ZAHVALA

Zahvaljujem se vsem, ki so mi na dosedanji akademski poti stali ob strani.

Domen

Javno-zasebna partnerstva na slovenskem lokalnem nivoju

Razrast sodobne države in globalizacija prinašata nove izzive in večanje potreb po javnih storitvah. Država pa le-teh zaradi omejenih sredstev ni spodobna več zadovoljevati na tradicionalen način. Tako se je v zgodovini (največ pa v času dolžniške krize v 90. letih) pojavil alternativni koncept zadovoljevanja javnih potreb. To so javno-zasebna partnerstva, ki so presek prednosti obeh sektorjev za razvoj na globalnem, nacionalnem in lokalnem nivoju. Tako dobimo cenejše, hitrejšo in učinkovitejšo izpolnjevanje javnih potreb. Pričujoče magistrsko delo raziskuje javno-zasebna partnerstva na lokalnem nivoju, ki je bližje državljanom, neposredno vključen v probleme in je odprt ter dostopen za aktivno vključevanje. V okviru prvega cilja je preučevana celostna uporaba koncepta javno-zasebnega partnerstva (akterji, dejanska uporaba, uporabljeni tipi, javnopolitična področja uporabe, prednosti in slabosti, uporaba glede na velikost občin); v okviru drugega cilja pa razvojni potencial in izkoriščenost le-tega in glavne (splošne in konkretne) razvojne priložnosti. Mednarodna primerjava podatkov kaže, da Slovenija na tem področju zaostaja za državami Evropske unije in ima še precej rezerv za razvoj lokalnega nivoja in zagon gospodarstva. Predvsem pa je čas finančno-gospodarske krize pravi za uporabo alternativnih konceptov, ki so v preteklosti že uspešno reševali pomanjkanje javnih sredstev. EU v naslednjem večletnem finančnem okvirju za obdobje 2014–2020 pripravlja spodbude za uporabo javno-zasebnih partnerstev, pri nas pa to še čakamo. Tako pričujoče magistrsko delo, s sintezo pridobljenega znanja in predvsem s podatki, podaja tudi ključna izhodišča za vse bolj potrebno nacionalno strategijo.

Ključne besede: javno-zasebna partnerstva, lokalni nivo, velikost občin, uporaba javno-zasebnih partnerstev, razvojni potencial.

Public Private Partnerships on Slovenian Local Level

Growth of modern state and globalization increased demands for public services, but the state is incapable of meeting them in a traditional way due to limited resources. Mostly in the time of the debt crisis in the 90's, a new concept of meeting public needs has emerged. Public-private partnership is the cross-section of advantages of both sectors for the development on a global, national and local level. It enables us a cheaper, faster and more efficient way of meeting public needs. Present master's degree study researches public-private partnerships at the local level, which is closer to the citizens, directly involved in problems and opened for active involvement. The all-embracing use of the concept (actors, usage, types, public policy fields, advantages and disadvantages, usage according to the size of municipalities) is studied thoroughly within the scope of the first objective and the potential for development, utilization and main (general and specific) development opportunities are researched in the scope of the second. International comparison of data shows that Slovenia is lagging behind other EU countries in this field and has plenty reserves for the development of the local level and boosting the economy. The EU is preparing incentives for public-private partnerships in the next financial framework 2014-2020. Above all, the financial-economic crisis is the right time for alternatives which already successfully resolved lack of public funds in the past. Present master's degree study provides, through the synthesis of knowledge and information, the key starting points for the increasingly needed national strategy.

Key words: Public-Private Partnerships, local level, the size of municipalities, use of Public-Private Partnerships, development potential.

KAZALO

1	UVOD.....	9
2	DEFINIRANJE RAZISKOVALNEGA PROBLEMA.....	12
3	METODOLOŠKI OKVIR.....	13
3.1	RAZISKOVALNA VPRAŠANJA IN HIPOTEZI	13
3.1.1	PRVI CILJ RAZISKOVANJA	13
3.1.2	DRUGI CILJ RAZISKOVANJA.....	13
3.2	UPORABLJENE METODE IN TEHNIKE.....	14
4	OSNOVNI POJMI IN TEORETIČNA IZHODIŠČA.....	16
4.1	OBČINA.....	16
4.1.1	NALOGE	17
4.1.2	ORGANI IN OBČINSKA UPRAVA	19
4.1.3	VELIKOST	23
4.2	JAVNI IN ZASEBNI SEKTOR.....	25
4.2.1	JAVNI SEKTOR.....	25
4.2.2	ZASEBNI SEKTOR	27
4.2.3	RAZLIKE MED JAVNIM IN ZASEBNIM SEKTORJEM.....	28
4.3	JAVNO-ZASEBNA PARTNERSTVA.....	29
4.3.1	ZGODOVINA.....	30
4.3.2	DEFINICIJA IN ELEMENTI	31
4.3.3	TEMELJNE OBLIKE	34
4.3.4	RAZLOGI ZA UPORABO IN PREDNOSTI TER SLABOSTI UPORABE	38
4.3.5	JAVNOPOLITIČNA PODROČJA UPORABE	41
4.3.6	UPORABA ZA RAZVOJ LOKALNEGA NIVOJA	43
4.3.7	UPORABA SREDSTEV EU	45
4.3.8	PODROČNA ZAKONODAJA.....	47
5	ANALIZA IN RAZISKOVALNI REZULTATI.....	50
5.1	UVOD V ANALIZO	50

5.2 ANALIZA PRVEGA CILJA RAZISKOVANJA.....	52
5.3 ANALIZA DRUGEGA CILJA RAZISKOVANJA	70
6 ZAKLJUČEK.....	77
6.1 IZHODIŠČA ZA NACIONALNO STRATEGIJO JZP	80
7 LITERATURA.....	82
PRILOGE	90
PRILOGA A: INTERVJU S TOMAŽEM ROŽENOM.....	90
PRILOGA B: INTERVJU Z ANDREJO KATIČ	94
PRILOGA C: INTERVJU Z BOŠTJANOM FERKOM.....	97
PRILOGA Č: INTERVJU S TOMIJEM ŠMUCEM.....	103
PRILOGA D: INTERVJU Z MATEJEM ČEPELJNIKOM	107
PRILOGA E: PRAKSA JZP V EU	112

KAZALO TABEL:

Tabela 4.1: Klasifikacija velikosti občin.....	25
Tabela 4.2: Delitev zasebnega sektorja.....	28
Tabela 4.3: Razlike med javnim in zasebnim sektorjem.....	29
Tabela 4.4: Različne oblike JZP glede na vlogo zasebnega sektorja	36
Tabela 5.1: Sodelovanje občin v raziskavi glede na velikost.....	51
Tabela 5.2: Delež občin glede na sodelovanje pri izpeljavi JZP projektov v občinah – z vidika velikosti	53

KAZALO SLIK:

Slika 4.1: Javni sektor	26
-------------------------------	----

KAZALO GRAFOV:

Graf 4.1: Uporaba temeljnih oblik JZP	37
Graf 4.2: Uporaba JZP na lokalnem nivoju Velike Britanije po področjih.....	45
Graf 4.3: Število projektov JZP po državah, ki so sofinancirani s strani sredstev EU	46

Graf 4.4: Vrednost sofinanciranih sredstev v projekte JZP po državah.....	46
Graf 4.5: Število projektov JZP po področjih, ki so sofinancirani s strani sredstev EU.....	47
Graf 4.6: Vrednost sofinanciranih sredstev v projekte JZP po področjih	47
Graf 5.1: Delež občin, ki so sodelovale v raziskavi glede na velikost.....	51
Graf 5.2: Delež občin glede na sodelovanje pri izpeljavi JZP projektov	53
Graf 5.3: Delež občin glede na uporabo oz. neuporabo JZP	55
Graf 5.4: Delež občin glede na uporabo oz. neuporabo JZP – vidik velikosti.....	56
Graf 5.5: Ocena optimalnosti števila projektov JZP	57
Graf 5.6: Ocena razširjenosti uporabe JZP	58
Graf 5.7: Osrednji razlogi za nizko število projektov JZP	59
Graf 5.8: Delež občin glede na uporabo različnih oblik JZP	62
Graf 5.9: Delež občin, ki uporabljajo JZP glede na področja	63
Graf 5.10: Osrednji razlogi za neuporabo JZP na drugih področjih	64
Graf 5.11: Prednosti uporabe JZP v praksi	66
Graf 5.12: Slabosti uporabe JZP v praksi.....	68
Graf 5.13: Povprečno število JZP glede na velikost občin	70
Graf 5.14: Ocena razvojnega potenciala JZP	72
Graf 5.15: Ocena izkoriščenosti razvojnega potenciala JZP	73
Graf 5.16: Konkretno razvojne priložnosti JZP	74
Graf 5.17: Splošne razvojne priložnosti JZP.....	75

SEZNAM UPORABLJENIH KRATIC

DS	Državni svet
DZ	Državni zbor
EU	Evropska unija
EUR	Evro
GJS	gospodarske javne službe
H	hipoteza
IKT	informacijskih, komunikacijskih in tehnoloških storitev
JZP	javno-zasebna partnerstva
MF	Ministrstvo za finance
MOL	Mestna občina Ljubljana
MOM	Mestna občina Maribor
OECD	Organisation for Economic Co-operation and Development
OZN	Organizacija združenih narodov
PPP	Public Private Partnerships
RS	Republika Slovenija
SPSS	Statistical Package for the Social Sciences
UE	Upravne enote
VB	Velika Britanija

1 UVOD

Razvoj sodobne države je pomenil pozitiven premik na področju zagotavljanja socialne varnosti in zdravstvene oskrbe, vsem dostopnega izobraževalnega sistema, gospodarske stabilnosti in ostalih storitev, ki pripomorejo k blaginji države. Delovanje javnega sektorja je usmerjeno v zadovoljevanje in usmerjanje družbenih potreb, le-te pa z razvojem držav postajajo vedno večje in vse težje uresničljive v okvirih javnega sektorja. Posledica teh procesov je rast javnega sektorja do vzdržne meje, nadalje pa je javni sektor prisiljen pomoč za zadovoljevanje vedno večjih potreb družbe iskati tudi v zasebnem sektorju.

Podobno lahko ugotovimo za javni sektor Republike Slovenije, saj je od osamosvojitve Slovenije do začetka finančno-gospodarske krize leta 2008, vsa leta eksponentno naraščal. V prvi fazi je šlo za vzpostavljanje samostojnih državnih in paradržavnih institucij, nadalje pa za zagotavljanje kakovostnih storitev za vse večje potrebe in pritiske družbe. Čas finančno-gospodarske krize sili v racionalizacijo in optimizacijo, med drugimi tudi delovanja javnega sektorja. Tak kurz narekujejo tudi aktualne javne politike (nazadnje tudi direktive Evropske unije), ki imajo na tem področju svoj tok v smeri vitkega in kljub temu uspešnega ter predvsem učinkovitega delovanja javnega sektorja. Tako je čas svetovne gospodarsko-finančne krize priložnost za razmah javno-zasebnih partnerstev, ki so v Republiki Sloveniji mednarodno primerjalno redko v uporabi (Pricewaterhouse Coopers 2005, 36).

Javno-zasebna partnerstva so presek prednosti zasebnega in javnega sektorja. S tem dobimo cenejše, hitrejša in učinkovitejša izpolnjevanja potreb, ki so sicer v državni domeni (javne storitve, infrastruktura). Tovrsten odnos med javnim in zasebnim prinaša koristi za obe strani (Montanheiro in drugi 1998, 334; Bohinc in drugi 2007, 11). V nadaljevanju je za namene pisne uporabe javno-zasebnega partnerstva uporabljena kratica JZP.

JZP je uporaben alternativni koncept za razvoj na globalni, nacionalni in lokalni ravni, saj je potreba po sredstvih za razvoj tolikšna, da jih javna blagajna sama ne more financirati (FitchRatings 2004, 1). Poleg razlogov za uporabo JZP pa so za lokalni nivo še posebej relevantni naslednji: decentralizacija moči, priložnost za gospodarski razvoj okolja in promoviranje razvoja manj razvitih regij (Siddall v Pintar 2006, 18). K temu velja dodati, da je za izpeljavo zahtevnejših projektov na lokalnem nivoju, kot so JZP, pomembna tudi velikost občine, ki determinira ekonomske zmogljivosti občin (Brezovšek 2005, 68).

Evropska unija dojema JZP kot glavne promotorje razvoja na vseh nivojih, zato finančno podpira tovrstne projekte preko različnih skladov in programov (Jones 1998, 183–187). Sofinanciranje tovrstnih projektov je tudi vzrok za nastanek Zakona o javno-zasebnem partnerstvu,¹ ki je nastal in prišel v veljavo po vstopu Slovenije v Evropsko unijo. Zakon o javno-zasebnem partnerstvu opredeljuje namen JZP kot prenos investicijskih projektov iz tradicionalnega izvajanja države na zasebni sektor (Ministrstvo za finance 2012).

Uporaba JZP je zanimiva tudi z vidika javnopolitičnih področij uporabe. JZP so načeloma lahko v uporabi na vseh področjih, saj so univerzalen mehanizem. Kljub temu pa lahko že v raznih konceptualnih razpravah, še bolj pa v praksi, vidimo, da ni tako. Vzrok je predvsem v specifičnosti javnih politik. Tako lahko ugotovimo, da se JZP v tujini uporabljajo največ na naslednjih področjih: transport, zdravstvo, izobraževanje, storitve na področju vodnih virov in javna uprava (Riess 2005, 11).

Ob vseh spodbudah uporabe JZP je tudi veliko kritik uporabe JZP. Magistrsko delo obravnava praktične kritike (torej slabosti in prednosti) uporabe, izogiba pa se obravnavi ideoloških razprav in kritik, ki izpostavljajo JZP kot trojanske konje neliberalnega koncepta razvoja (Miraftab 2004, 89).

Kljub izraženi potrebnosti ali nasprotovanju uporabe JZP je najpomembneje, da oblasti ohranijo visoke standarde učinkovitosti javnih politik. Nazadnje je dobra vlada – učinkovita in odgovorna vlada (Hodge in Greve 2007, 554).

Pri preučevanju JZP gre sicer za obravnavanje že znanih teoretskih konceptov, vendar magistrsko delo z naslovom *Javno-zasebna partnerstva na slovenskem lokalnem nivoju JZP* obravnava na povsem nov način. S pregledom dosedanjih raziskav na tem področju lahko ugotovimo, da so JZP preučevana predvsem na nacionalnem nivoju in nadalje kot pojav interpretirane skozi razne aktualne primere ali pa skozi prizmo postopkov sklepanja in zakonodaje. Na lokalnem nivoju pa koncept JZP celostno sploh ni raziskan. V skladu s to ugotovitvijo bo magistrsko delo celostno obravnavalo aplikacijo koncepta JZP na slovenskem lokalnem nivoju.

Magistrsko delo je postavljeno v šestih večjih sklopih. V uvodu so predstavljena osnovna izhodišča magistrske naloge, okviren problem, cilj in pomen raziskovanja ter struktura. Sledi natančen okvir raziskovalnega problema, v metodološkem delu pa so predstavljene

¹ Zakon o javno-zasebnem partnerstvu (ZJZP). Ur. l. RS 127/2006.

uporabljene raziskovalne metode in tehnike ter raziskovalna vprašanja in hipotezi. V teoretičnih izhodiščih so predstavljeni osnovni pojmi, nato ostala relevantna teorija, ki služi kot podstat magistrskega dela. Osrednji del sestavljajo analiza, interpretacija ugotovitev in končni sklepi, ki so strnjeni v zaključku, ter sinteza pridobljenega znanja in podatkov v obliki izhodišč za nacionalno strategijo JZP.

2 DEFINIRANJE RAZISKOVALNEGA PROBLEMA

Raziskovanje JZP na slovenskem lokalnem nivoju je izjemno pomembno, saj je lokalni nivo bližje državljanom, neposredno vključen v probleme in odprt ter dostopen za aktivno vključevanje lokalnih prebivalcev (Brezovšek 2005, 9) – morebitnih zasebnih partnerjev v JZP. Z raziskovanjem lokalnega nivoja postavljamo procese in politike na lokalnem nivoju v ospredje, čeprav velikokrat v relaciji s procesi in politikami na državnem nivoju veljajo za pritlehne ali manj pomembne (Brezovšek 2004, 9).

Magistrsko delo bo tako preučevalo uporabo JZP v občinah Republike Slovenije in njegove razvojne potencialne. V postavljenem okvirju pa bosta zasledovana spodnja dva cilja.

1. Celostno preučevanje uporabe koncepta JZP na slovenskem lokalnem nivoju, ki bo vključevalo:
 - akterje oz. deležnike JZP;
 - numerično prikazano uporabo JZP;
 - uporabo JZP v povezavi z velikostjo občin,
 - uporabljene tipe JZP;
 - javnopolitična področja uporabe JZP;
 - probleme, prednosti in slabosti aplikacije JZP.

2. Preučevanje JZP kot razvojnega potenciala na slovenskem lokalnem nivoju, izkoriščenost potenciala JZP in konkretne priložnosti slovenskih občin.

Pomen magistrskega dela bo predvsem v celostnem pregledu aplikacije koncepta JZP na lokalnem nivoju, saj tovrstnega pogleda še nimamo. S tem bo narejena prva celostna deskripcija in klasifikacija preučevanega pojava na slovenskem lokalnem nivoju. Poleg tega bo najprej s teorijo, nato pa z empirično raziskavo, preučevan razvojni potencial JZP, kar bi lahko pomagalo slovenskemu lokalnemu nivoju do možnosti napredka in razvoja.

3 METODOLOŠKI OKVIR

V metodološkem okvirju so predstavljena raziskovalna vprašanja in hipotezi magistrske naloge ter metode in tehnike, ki so bile uporabljene pri delu.

3.1 RAZISKOVALNA VPRAŠANJA IN HIPOTEZI

3.1.1 PRVI CILJ RAZISKOVANJA

V okviru zasledovanja prvega cilja magistrske naloge bo uporaba JZP preučevana celostno na slovenskem lokalnem nivoju. Tako se v skladu z opisanim prvim ciljem magistrskega dela izpostavljajo naslednja raziskovalna vprašanja in hipoteza.

RAZISKOVALNA VPRAŠANJA PRVEGA CILJA:

- 1. Kdo skrbi za vzpostavitev in izpeljavo JZP na slovenskem lokalnem nivoju?**
- 2. Kakšna je dejanska uporaba JZP na slovenskem lokalnem nivoju in kakšni so razlogi za to?**
- 3. Kateri tipi JZP so v uporabi na slovenskem lokalnem nivoju?**
- 4. Na katerih javnopolitičnih področjih se JZP uporabljajo na slovenskem lokalnem nivoju?**
- 5. Kateri so problemi, prednosti in slabosti aplikacije JZP na slovenskem lokalnem nivoju?**

HIPOTEZA PRVEGA CILJA

Hipoteza prvega cilja je postavljena na podlagi številnih razprav o velikosti občin, vse pa so enotne, da so večje lokalne skupnosti ekonomsko in finančno sposobnejše za zahtevnejše in dražje zagotavljanje lokalne uprave (Brezovšek 2005, 68).

H1: JZP se bolj uporabljajo v velikih občinah in manj v manjših občinah, saj so večje lokalne skupnosti ekonomsko in finančno sposobnejše izpeljati tovrstne projekte.

3.1.2 DRUGI CILJ RAZISKOVANJA

Pri preučevanju spodnje hipoteze in raziskovalnega vprašanja bo zasledovan drugi cilj magistrskega dela, torej preučevanje JZP kot uporabnega razvojnega potenciala na

slovenskem lokalnem nivoju, izkoriščenost potenciala JZP in konkretne priložnosti slovenskih občin.

HIPOTEZA DRUGEGA CILJA

Raziskovalna hipoteza je postavljena na podlagi posebnega poročila organizacije Fitch Ratings (2004, 1) – iz katere je razvidno, da so JZP uporabne za razvoj na globalni, nacionalni in lokalni ravni – in teorije, ki pravi, da so JZP izjemno uporabne za promoviranje razvoja manj razvitih regij (Siddall v Pintar 2006, 18). Glede na to, da dejanski podatki o uporabi JZP v Sloveniji (v prilogi E) pričajo o izjemno majhni uporabi razvojnega mehanizma JZP, bo bistvo navedenih dveh referenc raziskano in aplicirano na slovenski lokalni nivo. Z naslednjo hipotezo bo raziskan razvojni potencial JZP na slovenskem lokalnem nivoju.

H2: JZP so uporaben, vendar neizkoriščen razvojni mehanizem na slovenskem lokalnem nivoju.

RAZISKOVALNO VPRAŠANJE DRUGEGA CILJA

1. Katere so razvojne priložnosti JZP na slovenskem lokalnem nivoju?

3.2 UPORABLJENE METODE IN TEHNIKE

Za namene postavitve metodologije preučevanja JZP na lokalnem nivoju so zastavljena zgornja raziskovalna vprašanja in hipotezi. Spodaj pa je opredeljen izbor objekta raziskovanja, način dostopa do informacij in opredelitev metod ter tehnik.

Objekt raziskovanja v magistrskem delu je koncept JZP in podrobneje njegova aplikacija na slovenskem lokalnem nivoju, kar privede do enotne raziskave, ki so za namene celostnega preučevanja občine v Republiki Sloveniji.

V magistrskem delu so uporabljene predvsem spodnje metode in tehnike, kamor je vključena tudi osnovna operativna izvedba in pridobivanje informacij (Kustec Lipicer 2009, 134–46):

- **deskriptivna metoda** je uporabljena predvsem v prvem delu magistrskega dela. Konkretno gre za analizo primarnih in sekundarnih virov, s katero so predstavljeni vsi relevantni pojmi (s podpoglavji), kot so občina, javni in zasebni sektor in JZP. Metoda

je uporabljena tudi za racionalizacijo prvega cilja, torej pri deskripciji in klasifikaciji aplikacije JZP na lokalnem nivoju;

- **analiza vsebin** je uporabljena v kontekstu interpretacije Zakona o javno-zasebnih partnerstvih in Zakona o lokalni samoupravi;²
- **družboslovni intervjuji** so uporabljeni v okviru preliminarnih oziroma pilotnih informacij za sestavo anketnega vprašalnika z vsemi deležniki JZP na lokalnem nivoju (mag. Tomaž Rožen, župan občine Ravne na Koroškem; Andreja Katič, direktorica Uprave Mestne občine Velenje; Boštjan Ferk, direktor Inštituta za JZP; Tomi Šmuc, privatni izvajalec JZP, v sodelovanju z MOL) in v drugi fazi po opravljeni analizi anketnih vprašalnikov kot komentar z Matejem Čepeljnikom, vodjo Sektorja za upravljanje javnega premoženja, ki v okviru Ministrstva za finance skrbi za JZP;
- **anketni vprašalnik** je uporabljen kot del metodologije za preučevanje aplikacije JZP na lokalnem nivoju in pri raziskovanju postavljene hipoteze. Pri tem gre za visoko strukturiran intervju, ki je zaradi potrebe velikega števila le-teh (211 občin) opravljen preko anketnega vprašalnika. Anketni vprašalnik so izpolnjevali župani občin;
- **metoda analize statističnih podatkov** je uporabljena za analiziranje primarnih virov, torej podatkov, ki so bili pridobljeni z vrnjenimi anketnimi vprašalniki. Podatki so analizirani s pomočjo statističnih programov SPSS in Microsoft Exel.

² *Zakon o lokalni samoupravi* (ZLS-UPB2). Ur. l. RS 94/2007.

4 OSNOVNI POJMI IN TEORETIČNA IZHODIŠČA

V poglavju z osnovnimi pojmi in teoretičnimi izhodišči je podstat za nadaljnje razmišljanje in raziskovanje JZP na lokalnem nivoju v prej definiranih okvirih. Na začetku je poglavje o občini (enota raziskave), ki se osredotoča predvsem na naloge in organe občin ter velikost občin. Nadalje so definirani pojmi javnega in zasebnega sektorja, ki sodelujeta in tvorita JZP. Na koncu je obširno poglavje o JZP (zgodovina, definicija, elementi, temeljne oblike, razlogi za uporabo, prednosti in slabosti, javnopolitična področja uporabe, uporaba JZP za razvoj lokalnega nivoja, uporaba sredstev EU in področna zakonodaja), saj je le-to osrednji del magistrskega dela (in objekt raziskovanja).

4.1 OBČINA

Osnovna enota raziskave JZP na slovenskem lokalnem nivoju je občina, zato je treba definirati ta pojem, hkrati pa razumeti njene naloge in organe.

Nastanek občin izvira iz naravne težnje po večji funkcijski mobilnosti in učinkovitosti. Izvor občine je v okvirih lokalnih skupnosti kot prva oblika lokalne samouprave. Za začetek občin označujemo 12. stoletje, ko so evropska srednjeveška mesta dobivala mestne pravice. Večina takratnih pravic se je nanašala na trgovske, obrtne in predvsem sejemske pravice. Tem pravicam je v 13. in 14. stoletju sledilo priznanje mestnih pravic, kar je pomenilo avtonomijo mest od fevdalnih gospodov. Skromnejše zametke samouprave je kasneje zaslediti tudi na vaškem podeželju, kar je v praksi pomenilo sestanke o skupni uporabi pašnikov, vzdrževanju napajališč, čiščenju vodnih virov in drugem. Do pravno institucionaliziranih občin, ki jih poznamo danes, je prišlo šele v 19. stoletju, v času prosvetljenega absolutizma z novimi idejami o državni decentralizaciji in s podlago v enotnem državnem načrtu (po volji države). Osrednji razlog je bila boljša učinkovitost lokalne samouprave v najnižjih teritorialnih enotah, saj je veljala kot bližja in pristnejša za ljudi kot centralna oblast. Vseeno pa občina dolguje svoj obstoj državi, saj je postavila občino, ki je predstavljala naravno bistvo lokalne skupnosti, v svoj sistemski okvir. Zgodovinski nastanek občine naj zaključim z besedami belgijskega teoretika Neelsa, ki pravi, da je bila občina rojena iz same narave stvari, davno preden je postala stvaritev zakona (Šmidovnik v Kos 2012, 9–10).

Šmidovnik (1995, 63) definira občino kot temeljno celico samoupravne skupnosti in hkrati kot naravno skupnost. Nadalje občino definira s tremi ključnimi značilnostmi (Šmidovnik 1994, 15):

- občina je v Sloveniji najpomembnejši tip lokalne samouprave;
- zajema naravno in zgodovinsko nastalo lokalno skupnost;
- ima status samoupravnosti po določenih zakonodajeh.

Vlaj (1998, 183) pravi, da je občina temeljna lokalna samoupravna skupnost, za katero so značilni naslednji elementi: ozemlje, prebivalci s skupnim interesom in potrebami, zavest o pripadnosti in pogoji za organizacijo dejavnosti, ki zadovoljuje skupne interese in potrebe prebivalcev te temeljne lokalne samoupravne skupnosti. Tako ima občina izvirno pristojnost, da v skladu s pravnim redom ureja zadeve lokalne narave (Vlaj 2006, 19).

4.1.1 NALOGE

Naloge, ki so v pristojnosti občin, so zelo pomembne, saj je pristojnost občine na področju sklepanja JZP predpogoj za sklepanje JZP na lokalnem nivoju oziroma v občinah Republike Slovenije. Bistven del Zakona o lokalni samoupravi (2007, 20. čl.), ki odpira to področje, je 20. člen zakona. Le ta pravi: »Občina lahko v skladu z zakoni poseduje, pridobiva in razpolaga z vsemi vrstami premoženja, ustanavlja in vodi javna podjetja ter v okviru sistema javnih financ določa svoj proračun« (prav tam).

Poleg opredelitve Zakon o lokalni samoupravi (2007) pozne dve vrsti nalog:

- izvirne naloge in
- prenesene naloge.

IZVIRNE NALOGE

Izvirne naloge zakon poimenuje tudi lokalne zadeve javnega pomena, za katere je značilno, da jih občina samostojno opravlja (določene so s splošnim aktom občine ali z zakonom). Zakon o lokalni samoupravi (2007, 21. čl.) navaja, da občina za zadovoljevanje potreb svojih prebivalcev opravlja zlasti naslednje naloge:

- upravlja občinsko premoženje;
- omogoča pogoje za gospodarski razvoj občine, poleg tega pa opravlja naloge s področja turizma, gostinstva in kmetijstva (v skladu z zakonskimi določili);
- načrtuje celotni prostorski razvoj, kar pomeni naloge na področju posegov, gradnje objektov in zagotavljanje javne službe za namene gospodarjenja s stavbnimi zemljišči;

- skrbi za povečanje socialnega sklada stanovanj in urejanja pogojev za gradnjo;
- v okviru pristojnosti upravlja in skrbi za delovanje lokalnih služb;
- pospešuje službe socialnega skrbstva za predšolsko varstvo, osnovno varstvo otroka in družine, varstvo za socialno ogrožene, invalide in ostarele;
- skrbi za varstvo zraka, tal, vodnih virov, za varstvo pred hrupom, za zbiranje in odlaganje odpadkov in opravlja druge dejavnosti varstva okolja;
- vzdržuje in ureja vodovodne in energetske komunalne objekte;
- ustvarja pogoje za izobraževanje odraslih;
- pospešuje dejavnosti s področja vzgojno izobraževalne dejavnosti, informacijsko dokumentacijske, društvene in druge dejavnosti;
- pospešuje razvoj športa in rekreacije;
- pospešuje kulturno umetniške ustvarjalnosti, omogoča dostopnost do kulturnih programov, zagotavlja splošnoizobraževalno knjižnično dejavnost in v skladu z zakonom skrbi za kulturno dediščino na svojem območju;
- skrbi za lokalne ceste, javne poti, rekreacijske in druge javne površine, ureja promet v občini in izvaja naloge mestnega redarstva;
- nadzoruje krajevne prireditve;
- skrbi za red v občini in organizira komunalno-redarstveno službo;
- skrb za požarno varnost in organizira reševalno pomoč;
- rešuje in organizira pomoč pri elementarnih in drugih nesrečah;
- zagotavlja pokopališke in pogrebne službe;
- določa prekrške in denarne kazni, s katerimi se kršijo predpisi občine, in opravlja inšpekcijsko nadzorstvo nad izvajanjem občinskih predpisov in drugih aktov (v okviru svojih pristojnosti, če zakon ne pravi drugače);
- sprejema lastni statut in druge akte;
- organizira občinsko upravo in
- ureja druge lokalne zadeve z javnim pomenom.

PRENESENE NALOGE

Občine poleg izvirmih nalog opravljajo tudi naloge, ki so prenesene iz države na občine. Država prenese na občine vse naloge, ki se lahko v občini racionalneje in učinkoviteje opravljajo. Nad prenesenimi nalogami ima država večje pravice, in sicer: država lahko

usmerja prenesene naloge, ne nadzoruje samo zakonitosti, temveč tudi strokovnost in ustreznost organov občine (Šmidovnik 1995, 73–74).

Prenos nalog lahko določi oziroma sprejme Državni zbor Republike Slovenije z zakonom. Zakon ima možnost določiti, da se opravljanje posameznih nalog prenese na vse občine, na mestne občine, na občine na določenem območju ali samo na posamezno občino (Zakon o lokalni samoupravi 2007, 24. čl.). Pred tem morata biti izpolnjena dva ključna pogoja. Ko želi država prenesti naloge na občine rabi občinsko soglasje. Po prenosu nalog mora država za izvajanje prenesenih nalog občinam zagotoviti ustrezna sredstva. V primeru, da ni soglasja pri višini sredstev, lahko občina sproži spor pred arbitražo in nadalje pred Vrhovnim sodiščem. Prenesene naloge se v praksi kažejo na naslednjih področjih: srednješolska izobrazba, geodetske službe in drugo.

4.1.2 ORGANI IN OBČINSKA UPRAVA

Predstavitev organov občine in občinske uprave je relevantna v okviru raziskovanja JZP na lokalnem nivoju, saj je prav tem organom dana možnost, da sprejemajo odločitve, vzpostavljajo in vodijo postopke za JZP.

Grad (2001, 47) pravi, da bi bilo skozi prizmo demokracije najbolje, da bi vse odločitve v najmanjši celici družbe – občini – prebivalci sprejemali kar sami. Tako občinskih organov upravljanja, ki namesto prebivalcev sprejemajo odločitve, sploh ne bi potrebovali. Vendar je v sodobni lokalni skupnosti to nemogoče, zato je upravljanje v občinah prepuščeno organom lokalne samouprave, ki delujejo v skladu z demokratičnimi načeli.

Zakon o lokalni samoupravi (2007) v 28. členu (četrto poglavje) predvideva naslednje organe občine:

- občinski svet;
- župan in
- nadzorni odbor.

Poleg teh lahko občina ustanovi občinsko upravo z direktorjem oz. direktorico občinske uprave na čelu, če ugotovi, da le-to potrebuje. Občinska uprava se ustanovi z aktom, ki ga sprejme občinski svet (Zakon o lokalni samoupravi 2007, 49. čl.).

OBČINSKI SVET

V Zakonu o lokalni samoupravi (2007, 29. čl.) je na začetku 29. člena zapisano: »Občinski svet je najvišji organ odločanja o vseh zadevah v okviru pravic in dolžnosti občine.«

Občinski svet je sestavljen iz članov občinskega sveta. Število članov se glede na velikost posamezne občine spreminja. Vseeno pa Zakon o lokalni samoupravi (2007, 29.–30. čl.) opredeljuje, da je najmanjše število članov občinskega sveta 7 in največje število članov 45. Le-ti se volijo po demokratičnih načelih, za štiriletni mandat. Neposredno jih volijo prebivalci, ki imajo stalno bivališče v občini (Kaučič in Grad 2003, 136).

Zakon o lokalni samoupravi (2007, 29.–30. čl.) predvideva naslednje naloge občinskega sveta:

- sprejema statut občine;
- sprejema odloke in druge občinske akte;
- sprejema prostorske in druge razvojne plane občine;
- sprejema občinski proračun in zaključni račun;
- imenuje in razrešuje člane nadzornega odbora, člane komisij in odborov občinskega sveta;
- nadzoruje delo župana, podžupana in občinske uprave glede izvrševanja odločitev občinskega sveta;
- odloča o pridobitvi in odtujitvi občinskega premoženja, če ni s tem zakonom drugače določeno;
- imenuje in razrešuje člane sveta za varstvo uporabnikov javnih dobrin;
- odloča o drugih zadevah, ki jih določa zakon in statut občine;
- odloča o prenesenih zadevah, ki so z zakonom prenesene iz državne pristojnosti na občino pod pogojem, da zakon ne določa, da o teh zadevah odloča drug občinski organ;
- lahko ustanavlja krajevne, vaške ali četrtne odbore, ki so oblika posvetovalnih teles.

Poleg naštetih nalog, ki so zavezujoče za vse občine Republike Slovenije, ima vsaka občina svoj statut, kjer so podrobneje opredeljene druge naloge po potrebi posameznih občin.

ŽUPAN OBČINE

Župan je demokratično izvoljen politični funkcionar, ki predstavlja izvršilno funkcijo v občini (izvršuje odločitve občinskega sveta preko občinske uprave). Naloga župana je tudi sklicevanje in vodenje sej občinskega sveta, kjer nima glasovalne pravice. Z vidika

upravljanja je župan izjemno pomemben, saj osebno imenuje in razrešuje direktorja občinske uprave. Poleg tega ima župan najmanj enega in največ tri podžupane, ki mu pomagajo in v primeru odsotnosti tudi nadomeščajo (Pinterič 2004, 10–11).

Zakon o lokalni samoupravi (2007, 33. čl.) naloge župana opredeljuje na naslednji način:

- predstavlja in zastopa občino navzven;
- predstavlja tudi občinski svet in sklicuje ter vodi seje občinskega sveta, nima pa pravice glasovanja;
- občinskemu svetu predlaga v sprejem proračun občine in zaključni račun proračuna občine, odloke in druge akte iz pristojnosti občinskega sveta ter skrbi za izvajanje odločitev občinskega sveta;
- skrbi za objavo statuta, odlokov in drugih splošnih aktov občine;
- lahko zadrži objavo splošnega akta občine, če meni, da je neustaven ali nezakonit in predlaga občinskemu svetu, da o njem ponovno odloči na prvi naslednji seji, pri čemer mora navesti razloge za zadržanje. Če občinski svet vztraja pri svoji odločitvi, se splošni akt objavi, župan pa lahko pri ustavnem sodišču vloži zahtevo za oceno njegove skladnosti z ustavo in zakonom;
- lahko zadrži izvajanje odločitve občinskega sveta, če meni, da je nezakonita ali v nasprotju s statutom ali drugim splošnim aktom občine in predlaga občinskemu svetu, da o njej ponovno odloči na prvi naslednji seji, pri čemer mora navesti razloge za zadržanje. Ob zadržanju izvajanja odločitve občinskega sveta župan opozori pristojno ministrstvo na nezakonitost take odločitve. Če občinski svet ponovno sprejme enako odločitev, lahko župan začne postopek pri upravnem sodišču;
- opozori pristojno ministrstvo na nezakonitosti oziroma neprimernosti odločitve oz. odločitev občinskega sveta, ki se nanašajo na zadevo, ki je z zakonom prenesena v opravljanje občini;
- lahko sprejme začasne ukrepe v primeru razmer, v katerih bi bilo lahko v večjem obsegu ogroženo življenje in premoženje občanov, ko se občinski svet ne more pravočasno sestati. Le-te mora predložiti v potrditev občinskemu svetu takoj, ko je mogoče (prav tako, 34. čl.).

Zakon predvideva tudi najmanj enega podžupana, ki ga imenuje občinski svet v okviru članov občinskega sveta. Podžupan, v primeru predčasnega prenehanja mandata župana, opravlja

funkcijo do nastopa mandata novega; opravlja naloge, za katere ga župan pooblasti, nadomešča župana v času njegove odsotnosti ali zadržanosti (prav tako, 33a. čl.).

Župan lahko v okviru svoje predlagalne funkcije predlaga občinskemu svetu tudi ustanovitev občinske uprave. Ustanovi jo s splošnim aktom, s katerim določi njene naloge in notranjo organizacijo. Poleg tega župan usmerja in nadzira dela občinske uprave, kar je njegova glavna naloga v okviru izvršilne funkcije. Odloča tudi o sporih o pristojnosti med organi občinske uprave (Zakon o lokalni samoupravi 2007, 49. čl.).

NADZORNI ODBOR

Nadzorni odbor občine nadzoruje finančni in zakonodajni vidik delovanja občine, in sicer smotrnost porabe proračunskih sredstev, namenskost porabe proračunskih sredstev, razpolaganje s premoženjem, finančno poslovanje občine in zakonitost poslovanja organov občine. Poleg tega ocenjuje učinkovitost in gospodarnost porabe proračunskih sredstev občine. Tako nadzoruje vse porabnike občinskega proračuna in pooblašcene osebe za občinska sredstva in premoženje (Žagar 2003, 31; Vlaj 1998, 273).

Zakon o lokalni samoupravi (2007, 32. čl.) opredeljuje nadzorni odbor občine kot najvišji nadzorni organ za nadzor javne porabe v občini.

Člani nadzornega odbora so imenovani s strani občinskega sveta, najkasneje 45 dni po svoji izvolitvi, svoje delo pa opravljajo nepoklicno. Člani nadzornega odbora so lahko vsi polnoletni prebivalci občine, razen tistih, ki so uporabniki proračunskih sredstev, da ne pride do konflikta interesov (člani nadzornega odbora torej ne morejo biti člani občinskega sveta, župan, podžupan, člani svetov ožjih delov občine, tajnik občine, javni uslužbenci občinske uprave, člani poslovodstev organizacij). Vsa strokovna in administrativna pomoč za delo nadzornega odbora je zagotovljena s strani župana in občinske uprave. Poleg tega ima vsak član nadzornega odbora pravico zahtevati in dobiti podatke od občine, ki jih potrebuje pri opravljanju svojih nalog. Članstvo v nadzornem odboru poteče z dnem poteka mandata članov občinskega sveta (prav tako, 32a. čl.).

Pristojnosti nadzornega odbora so naslednje (Zakon o lokalni samoupravi 2007, 32. čl.):

- opravlja nadzor nad razpolaganjem s premoženjem občine;
- nadzoruje namenskost in smotrnost porabe proračunskih sredstev;
- nadzoruje finančno poslovanje uporabnikov proračunskih sredstev.

Delo nadzornega odbora je javno, vendar je pri svojem delu dolžan varovati osebne podatke in državne, uradne ter poslovne skrivnosti. Pri delu deluje v skladu z lastnim poslovnikom, ki mora biti v skladu z občinskim statutom. V primeru, ko nadzorni odbor v okviru svoje pristojnosti ugotovi hujšo kršitev predpisov ali nepravilnosti pri poslovanju občine (te so zapisane v poslovniku), mora o teh kršitvah v roku petnajstih dni obvestiti pristojno ministrstvo in Računsko sodišče Republike Slovenije. Vsako leto nadzorni odbor izdela o svojih ugotovitvah, ocenah in mnenjih poročilo s priporočili in predlogi, ki so ga porabniki proračunskih sredstev dolžni obravnavati in upoštevati (prav tam).

OBČINSKA UPRAVA

Pojem občinske uprave magistrsko delo posebej obravnava, saj je občinska uprava v primeru JZP na lokalnem nivoju ključna za postopek oblikovanja in izpeljave JZP. V okviru občinske uprave in še posebej direktor oz. direktorica občinske uprave, kar se je pokazalo pri lastni analizi JZP na lokalnem nivoju.

Funkcija občinske uprave na lokalnem nivoju je v praksi podobna državni upravi na nacionalnem nivoju. Njene naloge so strokovne narave, ki jih izvoljeni člani občinskega sveta ne morejo opravljati (Vlaj 2004, 253).

Zakon o lokalni samoupravi (2007, 49. čl.) pravi, da občinska uprava opravlja upravne, strokovne, pospeševalne in razvojne naloge ter naloge v zvezi z zagotavljanjem javnih služb iz občinske pristojnosti. Občinsko upravo usmerja in nadzira župan, delo občinske uprave pa vodi tajnik občine, za katerega se lahko določi naziv direktor ali direktorica občinske uprave.

4.1.3 VELIKOST

V okviru raziskovanja JZP na lokalnem nivoju sta eno izmed vprašanj in tudi hipoteza povezana z velikostjo občin, zato je pomembno razumeti kriterije velikosti in pomen velikosti občin za vzpostavitev in izpeljavo JZP.

Za velikost občin obstaja dva pretežno bistvena kriterija. Prvi kriterij je število prebivalcev, drugi kriterij velikost ozemlja. V praksi raziskav in analiz pa se za merjenje velikosti občin uporablja predvsem kriterij števila prebivalcev. Kriterij velikosti ozemlja pa, predvsem zaradi gibanj in dnevnih migracij, izgublja svoj praktični pomen. Možna je tudi frakcija obeh predstavljenih kriterijev (Grafenauer 2000, 52).

Pri oblikovanju občin kot osnovo za lokalno samoupravo je treba najti pot med racionalnimi težnjami k večjim lokalnim skupnostim – ki temeljijo na njihovi ekonomsko-finančni sposobnosti za vse zahtevnejše in dražje opravljanje lokalnih javnih služb in občinske uprave – in težnjami k oblikovanju manjših lokalnih skupnosti, ki lahko zadovoljijo neposreden vpliv prebivalcev na odločanje in zagotavljanje uresničevanja njihovih skupnih potreb in ciljev (Brezovšek 2005, 68). Vprašanje občin je tako pomembno z vidika lokalne demokracije in ekonomsko-finančne sposobnosti dobrega upravljanja, oba vidika pa sta si velikokrat diametralno nasprotna (Brezovšek 2005, 76).

Keating (v Brezovšek 2005, 76) je zasnoval koncept, v katerem je kakovost izvajanja nalog občine odvisna od treh dejavnikov. Le-ti so:

- sposobnost za ekonomski razvoj,
- možnost zagotavljanja visoko kakovostnih in poceni javnih služb ter
- delovanje lokalne demokracije.

Pri vprašanju o velikosti občin in soočenju le-teh z zgornjimi dejavniki naletimo na dve nasprotni teoriji. To sta reformistična teorija oz. teorija obsega in teorija lokalizma. Prva teorija je poistovetena z geslom »veliko je močnejše«, druga pa z »majhno je lepo«. Reformisti zagovarjajo velike občine in naštevajo naslednje prednosti: ekonomija obsega, manjši stroški, več nalog in pristojnosti, več prostora za delovanje interesnih skupin, več zanimanja za lokalno politiko, močna civilna družba, večja finančna zmogljivost in večja zmožnost spodbujanja lokalnega razvoja. Lokalisti zagovarjajo majhne občine in naštevajo naslednje prednosti: tesnejši stiki med predstavniki in prebivalstvom, večja enotnost, večja izbirnost nastanitve, občutek skupnosti, manj birokracije, spodbuda poskusom in inovacijam ter več boja za kapital (Swianiewicz v Brezovšek 2005, 76). Za vzpostavitev in izpeljavo JZP je ključno, da ima občina ekonomsko-finančne sposobnosti, zato je teoretično izhodišče magistrskega dela teorija reformistov, ki zagovarja velike občine in posledično, zaradi večje ekonomsko-finančne sposobnosti, večjo razširjenost JZP v velikih občinah, v primerjavi z majhnimi občinami.

Za namene magistrskega dela je uporabljen kriterij števila prebivalcev, saj je v tem primeru bolj relevanten. Poleg tega pa je ta kriterij velikost občine večkrat v uporabi. Tako bo v magistrskem delu uporabljena klasifikacija, ki je uporabljena v knjigi *Lokalna demokracija III.: Ob petnajsti obletnici ponovne uvedbe lokalne samouprave v Republiki Sloveniji* (Haček in Bačlija 2009, 92), uporabljena pa je bila tudi v projektu *Zlati kamen* (2011).

Tabela 4.1: Klasifikacija velikosti občin

ŠTEVILO PREBIVALCEV	KLASIFIKACIJA VELIKOSTI OBČINE
več kot 20.001	VELIKE
10.001–20.000	VEČJE
5.001–10.000	SREDNJE
2.001–5.000	MAJHNE
0–2.000	MIKRO

Vir: Haček in Bačlija (2009, 92) in Zlati kamen v Kos (2012, 17).

4.2 JAVNI IN ZASEBNI SEKTOR

JZP so presek prednosti zasebnega in javnega sektorja, kar pomeni, da so JZP sestavljena iz zasebnega in javnega sektorja. Tako je smotno podati definicijo obeh sektorjev, še prej pa definirati njuno razmerje – razmerje javno in zasebno.

Razmerje med javnim in zasebnim, med skupnim in posameznikovim, je vprašanje, s katerim se ukvarja vsaka družba že od zgodovine naprej. Javna sfera se je čez zgodovino vedno umikala zasebni, razen v primerih, ko je bila intervencija javne sfere nujno potrebna za zagotavljanje reda, varnosti, pogojev tržne menjave, pogojev proizvodnje in zagotavljanje infrastrukture za tržno menjavo ter proizvodnjo. Kasneje je javna sfera začela posegati v zasebno (poseg v proizvodnjo in menjalne odnose) z namenom doseganja gospodarske stabilnosti in enakomerne gospodarske rasti. V sodobni državi je razmerje in sodelovanje med javnim in zasebnim, oziroma med državo in družbo, temeljno politično vprašanje, ki ga ureja upravni proces (Virant 1998, 21).

Pomembno je govoriti tudi o javnem in zasebnem sektorju v celoti, saj ekonomski sistem ni ne javni in ne zasebni, temveč vključuje mešanico obeh (Musgrave in Musgrave v Hughes 2003, 75). Poleg tega oba sektorja medsebojno vplivata na drug drugega.

4.2.1 JAVNI SEKTOR

Med avtorji se pojavljajo različne in nejasne opredelitve pojma javni sektor. Tako je javni sektor fleksibilen pojem in se spreminja skladno z zahtevami državljanov, nacionalno identiteto in funkcijami, ki so povezane z ustvarjanjem državne blaginje (Andoljšek 2007, 2).

Setnikar Cankarjeva (1997, 73) opredeljuje javni sektor kot skupek vseh javnih organizacij, ki po netržnih načelih opravlja gospodarske in družbene dejavnosti, ki so potrebne za delovanje družbe. Financirane pa so iz državnega proračuna.

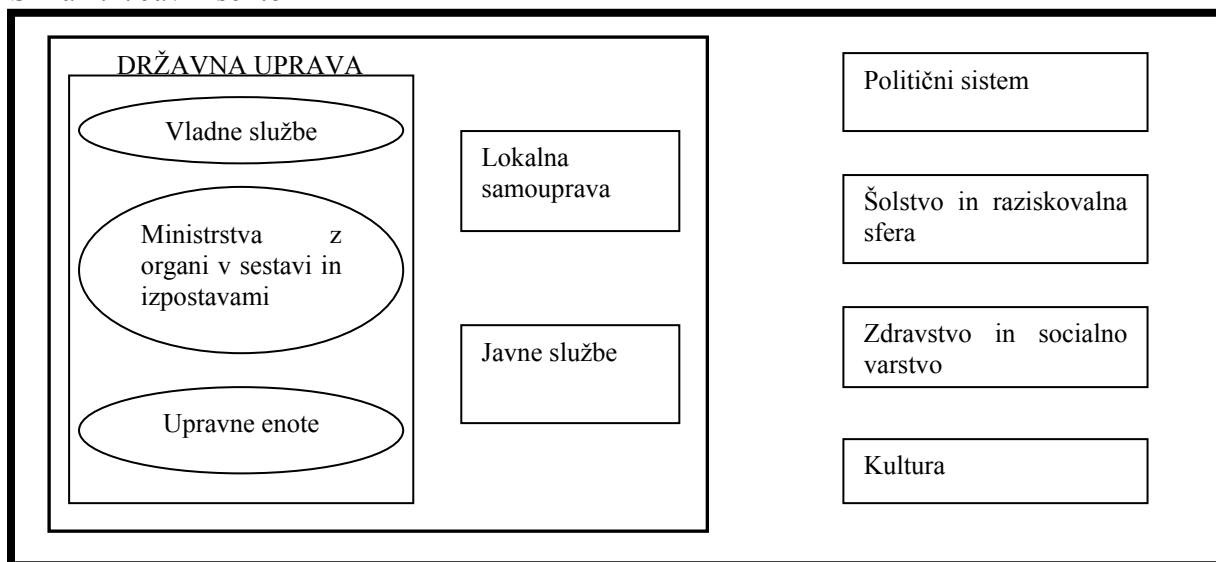
Virant (2009, 15) definira javni sektor kot skupek organizacij, ki opravljajo javne funkcije in s tem izvajajo upravno-politični proces ter zagotavljajo javne storitve preko javnih služb. Tako deli javni sektor na oblastni del javnega sektorja in na servisni del javnega sektorja.

Haček (2001, 28) pravi, da je javni sektor širok pojem, ki temelji na lastništvu države, zato sodi v sfero javnega sektorja vse (ne glede na področje), kar ustreza navedenemu kriteriju – lastništvo države; celotna javna uprava, javna podjetja in druge neprofitne organizacije.

Šmidovnik (1998, 1070) pravi, da javna uprava obsega dva dela – vladni in nevladni del. Med vladni del sodijo vladne službe, ministrstva in njegovi organi v sestavi ter upravne enote. Medtem ko v nevladni del sodi predsednik države, državni zbor, državni svet, državna volilna komisija, varuh človekovih pravic in Ustavno sodišče. V javno upravo ne spada pravosodje in vladni del uprave, saj jih slovenska zakonodaja na področju javnih financ in proračuna uvršča med neposredne porabnike proračuna.

Ferfila in Kovač (2000, 151) pravita, da javni sektor obstaja z namenom, da javnosti zagotavlja potrebe, ki jih tržni mehanizmi ne zadovoljujejo. Javni sektor je skupno ime za javno upravo, politični sistem, šolstvo in raziskovalno sfero, zdravstvo in socialno varstvo ter kulturo (slika 4.1). Vse to v povezavi z zasebnim sektorjem tvori celoto družbenega življenja.

Slika 4.1: Javni sektor



Vir: Ferfila in Kovač (2001,151).

Če strnemo definicije različnih avtorjev v skupne značilnosti, ugotovimo, da je pojem javni sektor težko definirati, saj se spreminja od države do države, skladno s potrebami državljanov. Javni sektor je skupek organizacij, ki so v lastništvu države. Le-te delujejo po netržnih načelih

in so financirane iz državnih sredstev. Funkcija javnega sektorja je vodenje upravno-političnega procesa in izvajanje javnih storitev.

Zakonodaja Republike Slovenije (natančneje Zakon o javnih uslužbencih in Zakon o sistemu plač v javnem sektorju) pravi, da javni sektor formalno sestavljajo naslednje oblike (Bohinc in drugi 2007, 126):

- državni organi (DZ, DS, Ustavno sodišče ...);
- državna uprava (Vlada RS, ministrstva, organi v sestavi, UE ...);
- lokalne skupnosti – občine;
- drugi državni organi;
- javne agencije;
- javni skladi;
- javni zavodi;
- javni gospodarski zavodi;
- druge osebe javnega prava, ki so neposredni uporabniki državnega proračuna ali proračuna lokalne skupnosti.

4.2.2 ZASEBNI SEKTOR

Zasebni sektor je najenostavneje opredeliti kot vse, kar ne zajemajo definicije javnega sektorja v prejšnjem poglavju. Kljub temu je potreben celosten pregled pojma.

Brejc (1995, 43) opredeljuje zasebni sektor, kot zadovoljevanje potreb posameznih potrošnikov v okolju, kjer veljajo načela tržnega gospodarstva (konkurenčnost). Glavni cilj zasebnega sektorja je pridobivanje dobička v zasebno korist, saj se tudi financira predvsem z lastnimi sredstvi.

Ferk in Ferk (2008, 186) pravita, da je glavna značilnost v naravi zasebnega sektorja iskanje hitrih, učinkovitih in inovativnih rešitev, pri čemer je omejen s pravnimi normami. Težnja delovanja zasebnega sektorja je, da si želi čim manj regulativne zakonodaje in zapletenih postopkov, saj mu le-to povzroča stroške skozi prizmo človeških virov ali časa. Zasebni sektor tako želi pravo mero pravne varnosti, hkrati pa svobodo in manevrski prostor pri delovanju.

Kamnar (1999, 29) deli zasebni sektor na profitni zasebni sektor in neprofitni zasebni sektor. Profitni zasebni sektor opredeljuje kot organizacije, katerih glavni cilj in determiniranost je zasledovanje čim večjega dobička. Neprofitni zasebni sektor opredeljuje kot druge organizacije, ki ne stremijo zgolj k dobičku, temveč k izpolnjevanju vnaprej postavljenih nalog, kljub temu pa ni izključena težnja k čim boljšemu finančnemu rezultatu. Oba grozda organizacij potrebuje dobiček za razvoj in opravljanje dejavnosti, nimata pa nobenih obveznosti delitve dobička.

Tabela 4.2: Delitev zasebnega sektorja.

PROFITNI ZASEBNI SEKTOR	NEPROFITNI ZASEBNI SEKTOR
zasebna podjetja	društva
zadruge	družbene organizacije
gospodarske družbe	ustanove
samostojni podjetniki	fundacije
	zavodi
	invalidska podjetja

Vir: Kamnar (1999, 33).

Če strnemo definicije različnih avtorjev, ugotovimo, da je zasebni sektor skoraj diametralno nasprotje javnega sektorja, čigar glavni cilj je zasledovanje čim večjega dobička za zasebno korist. Zasebni sektor zadovoljuje potrebe posameznikov in deluje v okolju tržnega gospodarstva, kjer potrebuje na eni strani pravno varnost, na drugi pa svobodo in manevrski prostor za delovanje. Njegove rešitve so hitre, učinkovite in inovativne, saj se financira predvsem z lastnimi sredstvi, ki jih je prisiljen pametno uporabiti. Čeprav imamo profitni in neprofitni zasebni sektor, oba stremita k dobičku za razvoj in delovanje.

4.2.3 RAZLIKE MED JAVNIM IN ZASEBNIM SEKTORJEM

Veliko je razprav o razlikah in podobnostih med javnim in zasebnim sektorjem ter predvsem o prenosu praks iz enega sektorja v drugega. Sploh iz zasebnega sektorja večkrat prihajajo težnje, da bi javni sektor moral prevzeti učinkovitost zasebnega sektorja, saj razlike niso bistvene. Kljub temu pa številni avtorji poudarjajo, da ni pametno zgolj prenesti prakse enega sektorja v delovanje drugega, saj sta si preveč različna (Ferfila in Kovač 2000, 174).

Za razumevanje sodelovanja med javnim in zasebnim sektorjem, kar JZP dejansko so, je smiselno poznati razlike med obema sektorjema.

Tabela 4.3: Razlike med javnim in zasebnim sektorjem.

JAVNI SEKTOR	ZASEBNI SEKTOR
zakonitost in izpolnjevanje več ciljnega poslanstva (enak dostop, pravičnost, varnost)	dobiček, tržni delež
alokacija in redistribucija sredstev proračuna	zaračunavanje produktov in storitev strankam, ki jih je treba poiskati
racionaliziranje	prodaja
spoštovanje zakonom in pravil, normativni okvirji delovanja	strateški management
ranljivost delovanja zaradi vpliva politike, ni uveljavljanja dolgoročnih ciljev zaradi menjave političnih sil	interes delničarjev
zelo kompleksno okolje	spremenljiva kompleksnost okolja
zunanjí fizični in politični pritiski	notranji tržni pritiski
ne definirani cilji in uspešnost	uspešnost določena z dobičkonosnostjo
ni merjenja uspešnosti	merjenje uspešnosti s posledičnimi stimulacijami
javna kolektivna odgovornost	individualna odgovornost
težko določljive ciljne skupine	določanje ciljne skupine s prodajo oziroma z nakupom
centralizirana kadrovska politika	upravljanje človeških virov
težavnost investicij zaradi omejenega kapitala in nepredvidljivega obsega prihodnjih javnih potreb	redno investiranje v skladu s strategijo
ljudje delajo pretežno zaradi cilja, ne samo za preživetje (Drucker 1990, 116)	motiv zaposlenih je pretežno zaslužek
nagrajevanje po izenačevanju	nagrajevanje po rezultatih
oteženo odpuščanje	odpuščanje ob neuspešnosti
napredovanje po sistemu kariere	napredovanje glede na uspešnost

Vir: Ferfila in Kovač (2000, 175).

4.3 JAVNO-ZASEBNA PARTNERSTVA

Razvoj sodobne države je pomenil pozitiven premik na področjih, ki pripomorejo k blaginji države. Posledično javni sektor skladno s potrebami, zahtevami družbe in pojavom globalizacije ter internacionalizacije postaja vedno večji in seveda dražji za družbo. S tem postajajo javne finance vedno bolj obremenjene, javnemu sektorju pa zmanjkuje finančnih sredstev za vzdrževanje le-tega, kaj šele za izvrševanje razvojne funkcije sodobne države. Tako so začele države reševati financiranje javnih storitev v sodelovanju z zasebnim sektorjem. Mnogi pripisujejo porast razvojnih sredstev ravno JZP, saj so z vidika

zmanjševanja proračunske porabe v državah članicah Evropske skupnosti JZP odlična rešitev (Čepeljnik 2006, 5). Poleg tega JZP javnemu sektorju prinašajo še druge prednosti in tudi probleme, ki so predstavljeni v naslednjem poglavju.

4.3.1 ZGODOVINA

Izvor in zgodovina JZP nista popolnoma jasna. Začetek JZP naj bi segal celo v čas starih civilizacij Egipta in Mezopotamije in se kasneje zelo različno razvijal glede na čas, področje in državo.

Kot sem že povedal, zametki JZP naj bi segali v čas 3000 let pred našim štetjem, v čas Egipta in Mezopotamije, kjer so za gradnjo infrastrukture na področju vode (predvsem namakalni sistemi) zadolževali specializirane zasebnike obrtnike. Podobne oblike je moč zaslediti tudi v času Rimskega imperija in antične Grčije, vendar se je v tem obdobju sodelovanje z zasebnim sektorjem razširilo tudi na druga področja (OECD 2000, 14). Kljub temu pa v teh primerih ne gre za prava JZP, temveč bolj za klasične oblike sodelovanja med javnim in zasebnim sektorjem.

Z izjemo posameznih projektov izvirajo prvi pravi začetki JZP iz 18. stoletja iz Velike Britanije, ki se je soočala s proračunskim primanjkljajem in ni bila sposobna zagotoviti javnih sredstev za potrebno razvojno infrastrukturo. Pri tem je šlo predvsem za vzdrževanje in gradnjo nove prometne infrastrukture (največ mostovi), saj javne finance niso bile zmožne pokrivati vseh infrastrukturnih potreb. Prvi pravi razmah so JZP doživela v 19. in 20. stoletju, spet največ v Veliki Britaniji, in se nato razširila tudi na ostali del Evrope in Združenih držav Amerike. Največ infrastrukturnih projektov JZP je bilo na področju prometa (avtocest, mostov, železnice) in vode (vodovodi in odpadne vode), kjer je šlo za koncesije storitev in koncesije gradenj. Tako so zasebniki svoj interes – dobiček zasledovali preko uporabnih storitev ali infrastrukture. Vrhunec uporabe JZP je prinesla vlada Margaret Thatcher, ki se je soočala z dolžniško krizo in tako novo krizo proračunskega primanjkljaja. Velika Britanija je država, ki je v zgodovini največ uporabljala JZP, vseeno pa ni bila edina. Vzporedno z Veliko Britanijo, vendar ne tako intenzivna, je bila tudi Francija (s koncesijo za gradnjo kanala de Craponne v 16. stoletju in drugih infrastrukturnih projektov), sledile so še ostale evropske države (Nemčija, Italija, Švedska in Belgija). Prva koncesija na področju Republike Slovenije je bila koncesija v mestu Mariboru (danes Mestni občini Maribor) za vzpostavitev in

delovanje razsvetljave na plin (Pintar 2009, 16–19; Mužina 2004, 43–44; Yescombe 2007, 5–6).

Svetovna Banka navaja dva razloga, ki sta bistvena za začetek, razmah in aktualizacijo JZP (Pintar 2009, 20):

- zviševanje učinkovitosti javnih storitev;
- ustvarjanje novega proračunskega prostora.

Tako imamo argument učinkovitosti in proračunski argument, ki sta zgodovinska in prav tako prevladujoča argumenta današnjega časa.

4.3.2 DEFINICIJA IN ELEMENTI

Definicija in elementi so združeni v skupnem podpoglavju, saj se, kot je prikazano v nadaljevanju, dopolnjujejo pri opredelitvi JZP.

DEFINICIJA

Ferčič (2005, 6) pravi, da je definicija pojma JZP težavna zaradi naslednjih razlogov: JZP izhajajo iz prakse, obstaja veliko število modelov JZP, področje JZP se še naprej razvija (težko je definirati razvijajoč se pojem), JZP so zbirni pojem, v okvir katerega spadajo različni modeli.

Enotna opredelitev in definicija pojma JZP je torej izjemno težavna. Vseeno je v nadaljevanju predstavljenih nekaj poskusov definicije z namenom razprtja pojma raziskovanja.

Zelo široko definicijo ponuja Jones (1998, 183), ki pravi, da so JZP formalno organiziran načrt mobilizacije virov javnega in zasebnega sektorja, s katerim želimo s sodelovanjem doseči zastavljene cilje.

Mužina (2006, 371) je že konkretnjši s širokim začetkom. JZP opredeljuje kot specifično obliko sodelovanja med javnim in zasebnim sektorjem. Konkretnje pravi, da gre za iniciativo zasebnega sektorja predvsem na področju infrastrukture in izvajanju javnih storitev. Za tovrstno sodelovanje med obema sektorjema je značilno dolgoročno pogodbeno sodelovanje in tudi delitev tveganj ter učinkov delovanja.

JZP so presek prednosti zasebnega in javnega sektorja. S tem dobimo cenejše, hitrejše in učinkovitejše izpolnjevanje potreb, ki so sicer v državni domeni (javne storitve, infrastruktura). Tovrsten odnos med javnim in zasebnim prinaša koristi za obe strani. Država

pridobi dodatna sredstva in zasebne delavne metode, ki dvignejo njeno učinkovitost. Zasebnemu sektorju pa se s tem odprejo nove poslovne priložnosti oz. nova področja delovanja. Poleg tega so pravilno uporabljena JZP pomembna za izboljšanje storitev javnega sektorja (Montanheiro in drugi 1998, 334; Bohinc in drugi 2007, 11; Bailey 2002, 151).

Pred obravnavo definicije JZP, ki jo opredeljuje slovenska zakonodaja na tem področju, je smiselna opredelitev temeljnih predpostavk JZP, ki jo McQuaid ponuja vsem oblikovalcem zakonodaje na področju JZP: prostovoljni odnos, širok spekter partnerjev v zasebnem in javnem sektorju, dogovorjena strategija, dolgoročno sodelovanje in časovna uskladitev načrtov ter jasni in usklajeni viri vseh partnerjev (McQuaid 1994, 15).

Zakon o javno-zasebnem partnerstvu je v Republiki Sloveniji prišel v veljavo marca 2007. Le ta definira JZP kot:

[...] razmerje zasebnega vlaganja v javne projekte ali javnega sofinanciranja zasebnih projektov, ki so v javnem interesu, ter je sklenjeno med javnim in zasebnim partnerjem v zvezi z izgradnjo, vzdrževanjem in upravljanjem javne infrastrukture ali drugimi projekti, ki so v javnem interesu, in s tem povezanim izvajanjem gospodarskih in drugih javnih služb ali dejavnosti, ki se zagotavljajo na način in pod pogoji, ki veljajo za gospodarske javne službe, oziroma drugih dejavnosti, katerih izvajanje je v javnem interesu, oziroma drugo vlaganje zasebnih ali zasebnih in javnih sredstev v zgraditev objektov in naprav, ki so deloma ali v celoti v javnem interesu, oziroma v dejavnosti, katerih izvajanje je v javnem interesu (Zakon o javno-zasebnem partnerstvu 2006, 2. člen.).

Transnacionalni pogled na JZP ponuja OZN, ki se je odločila za zanimiv pristop in navedla, kaj JZP niso (v Pintar 2009, 25):

- človekoljubni ali donator-prejemnik odnosi;
- kratkoročni projekti, ki jih vodi določen sektor;
- odnosi, ki vključujejo čez-sektorske povezave (pod izvajalske pogodbe).

Posebej pa OZN poudarja dolgoročnost, skupno agendo in organizacijsko prepletenost.

Ferk (2013) poudarja, da pride velikokrat do nerazumevanja, kaj so JZP v slovenskem kontekstu. Med JZP zagotovo ne spadajo tradicionalne GJS in javna naročila.

Na začetku definiranja pojma je bila izkazana težavnost okvirjanja spreminjajočega se pojma, kljub temu pa so različne definicije opredelile raziskovani pojem do takšne mere razumljivosti, ki je potrebna za nadaljnjo raziskovanje aplikacije JZP na lokalnem nivoju.

ELEMENTI

Oprelitev elementov JZP je pomembna zaradi pomanjkanja enostavne in predvsem enovite definicije. Kljub temu je treba dodati, da vsi elementi niso nujno potrebni v vseh oblikah partnerstev.

Oprelitev elementov je povzeta po knjigi *Javno-zasebna partnerstva Kaj? Kako? Zakaj?*, avtorja Jerneja Pinterja (2009, 25–30), ki je opravil izjemno celostno sintezo različnih avtorjev (Välilä; De Bettignies in Ross; IMF 2004; Butina in drugi; Yescombe; Hurst in Reves; HM Treasury), k temu sta dodana še druga avtorja (Becker in Patterson 2005, 128).

- **Javni interes** je bistven element vseh JZP in izraža, da je predmet JZP v pristojnosti javnega sektorja. Le-ta je zaveden v javnem aktu s strani javne avtoritete (v primeru magistrskega dela občine).
- **Dolgotrajno sodelovanje** je največji izziv partnerstev, saj je včasih težko predvideti spremembe naslednjega leta, kaj šele 10 ali 40 let, kot je običajna praksa sodelovanja JZP. V primeru slabo narejenih izračunov, napačnih delitev tveganj ali slabo sklenjenega akta o sodelovanju je lahko dolgoročno narejena velika škoda za uporabnika, javni proračun ali zasebnega partnerja.
- **Pogodba** je najpomembnejši element vsakega JZP, saj je dolgoročne narave in predstavlja pravni, finančni in organizacijski temelj sodelovanja med javnim in zasebnim sektorjem. Pogodba zagotavlja varnost dogovorov in stabilnost partnerstva. Poleg tega vsebujejo ogromno podrobnosti o specifikaciji storitev, finančnih mehanizmih, plačilih, spodbudah, tveganjih, linijah komunikacije, odgovornostih, lastništvih, spremljanju, ravnanjih ob spremembah pogodbe, nepredvidenih investicijah in stroških, procedurah ob izteku partnerstva in njegovem morebitnem podaljšanju. Vsa ta določila morajo biti navedena kvalitativno in kvantitativno.
- **Delitev tveganj med partnerji** je vedno prisoten element JZP. Vendar je velikokrat prisotno zmotno mišljenje, da morata oba sektorja enakovredno nositi tveganja, saj ga mora nositi partner, ki ga najbolj obvlada. Skladna z delitvijo tveganj je tudi delitev nagrad, saj je nesmiselno, da en partner nosi tveganja, drugi pa prejema nagrade. Avtorji tveganja podrobneje delijo tudi na nizka, srednja in visoka. S pravilno delitvijo tveganj med partnerjema so JZP učinkovitejša in pocenijo stroške storitve.
- **Zasebno izvajanje javnega projekta** je obvezno že po sami definiciji JZP, saj brez zasebnega partnerstva ni JZP.

- **Poudarek na produktih in ne na virih.** Javni sektor se v JZP orientira predvsem na specifikacijo produkta in ne na specifikacijo vira, kar je značilno predvsem za javna naročila. Na primeru infrastrukture to pomeni, da javni partner ne opredeljuje, kakšna mora biti infrastruktura, temveč kakšno storitev bo ta infrastruktura proizvajala. Pri tem seveda teži h kvalitetni storitvi in k dostopnosti le-te. Tako lahko zasebni sektor uporabi svoje inovativno znanje in naredi storitev kvalitetnejšo in dostopnejšo, kot to priča primer čistilne naprave (Ferk 2013). Imamo pa tudi primere, kjer so JZP osnovana na virih. Tako ima po eni strani zasebni sektor manj možnosti za inovativnost in učinkovitost, po drugi strani pa je s stališča tveganj to včasih bolj smiselno.
- **Integracija različnih faz projekta** pomeni, da se različne faze projekta ne izvajajo ločeno, temveč da se povežejo v celoto, ki jo izvaja isti izvajalec. S tem se znižajo stroški projekta. Sicer to ni nujno element JZP, saj se lahko JZP sklenejo tudi za posamezno fazo, kot je na primer upravljanje z objektom.
- **Kombiniranje javnih in zasebnih financ.** Uporaba zasebnih financ za javno infrastrukturo in projekte je eden izmed pglavitnih razlogov za vzpostavitev JZP, hkrati pa javni sektor uporablja različne oblike javnih pomoči v obliki subvencij, garancij in drugi stvari, ki omogočajo lažjo finančno izvedbo predmeta JZP. Kombiniranje financ obeh sektorjev je zelo pogosto, vseeno pa obstajajo oblike JZP, kjer so prisotne le javne finance (projekta BOT in DB).
- **Javno lastništvo na začetku ali na koncu pogodbe.** Lastništvo je v času poteka projekta JZP po navadi vedno na strani zasebnega partnerja, saj so s tem prisotna tudi tveganja in odgovornost, po zaključku pa se lastništvo običajno prenese na javni sektor. Obstajajo tudi primeri, kjer je lastništvo zgolj na strani zasebnika, vendar so dandanes ti primeri redki.
- **Kupci storitev JZP so potrošniki ali država.** V primerih, ko predmet JZP, ki ustvarja neposredne dohodke (primer cestnine), so kupci uporabniki oz. potrošniki, vendar so njihova sredstva velikokrat podkrepjena še s sredstvi javnega sektorja. V primerih, ko ni neposrednih uporabnin, je kupec država. Zasebnik storitve dobavlja kot končni produkt ali pa kot vmesni produkt za izvajanje druge storitve.

4.3.3 TEMELJNE OBLIKE

Kot je že povedano, je definicija pojma JZP težavna. Eden izmed razlogov za težavno definicije pojma JZP je prav gotovo obstoj velikega števila modelov, ki se še naprej razvijajo

in drobijo (Ferčič 2005, 6). Poleg tega pa Ministrstvo za finance (2009, 3) ugotavlja, da je v praksi evidentiranih vedno več napačnih interpretacij javno-zasebnega partnerstva, kar pomeni problem za raziskovalce JZP, saj so lahko podatki zaradi nepoznavanja nepopolni ali celo napačni.

Opredelitev oblik JZP med avtorji se razlikuje že v osnovni delitvi, kar je razvidno iz spodaj predstavljenih klasifikacij. V magistrskem delu so predstavljeni trije načini delitev oblik JZP. Prva oblika deli na pogodbeno in statusna JZP, druga oblika deli glede na povpraševanje in razpoložljivost, tretjo obliko pa avtorji različno poimenujejo (glede na prenos tveganj zasebnemu sektorju, glede na izvajanje projekta, glede na zasebno izvajane faze projekta), v samem bistvu pa gre za delitev na osnovi izvajanja projektnih faz JZP in financiranje le-teh.

Slovenska zakonodaja deli oblike JZP na pogodbeno in statusna partnerstva (Zakon o javno-zasebnem partnerstvu 2006, 23. čl.). Pogodbeno partnerstvo ima lahko obliko koncesijskega razmerja in javnonaročniškega razmerja. Pri koncesijskem razmerju – podeljeni koncesiji – gre za dvostransko pravno razmerje med državo ali občino in pravno ali fizično osebo kot koncesionarjem, v katerem koncedent (država ali občina) podeli koncesionarju posebno ali izključno pravico izvajati gospodarsko javno službo oziroma drugo dejavnost v javnem interesu, kar lahko vključuje tudi zgraditev objektov in naprav, ki so deloma ali v celoti v javnem interesu. Javnonaročniško partnerstvo je odplačno razmerje med naročnikom in dobaviteljem blaga, izvajalcem gradenj ali izvajalcem storitev, katerega predmet je naročilo blaga, izvedba gradnje ali storitve. Glavna razlika med obema oblikama JZP je delitev tveganj. Če so vsa ali večina tveganj na strani javnega sektorja gre za javnonaročniško partnerstvo (Zakon o javno-zasebnem partnerstvu 2006, 26 in 27. čl.).

Slovenska zakonodaja opredeljuje tudi statusno javno-zasebno partnerstvo. Statusno partnerstvo je razmerje, sklenjeno med javnim in zasebnim partnerjem na način, da javni partner podeli izvajanje pravic in obveznosti, ki iz javno-zasebnega partnerstva izhajajo, zasebnemu izvajalcu statusnega partnerstva. To lahko naredi z ustanovitvijo pravne osebe, s prodajo deleža javnega partnerja v javnem podjetju ali drugi osebi javnega ali zasebnega prava, z nakupom deleža v osebi javnega ali zasebnega prava, z dokapitalizacijo ali na drug primerljiv način in s prenosom izvajanja pravic ter obveznosti, ki iz partnerstva izhajajo. Primer tega je izvajanje gospodarske javne službe (Zakon o javno-zasebnem partnerstvu 2006, 96. čl.).

Podobno razdelitev kot slovenska zakonodaja opredeljuje tudi Zelena knjiga o javno-zasebnih partnerstvih (Evropska komisija 2004).

Drugi način delitve je glede na povpraševanje in razpoložljivost, kar pomeni, da gre za delitev partnerstva po kriteriju storitev in tveganj. Tako poznamo povpraševalno osnovana partnerstva in razpoložljivostno oblikovana partnerstva. V prvi obliki prevzema tveganja povpraševanja po storitvah zasebnih sektor v obliki takšnih ali drugačnih uporabnin. V drugi obliki pa zasebni sektor ni odgovoren za povpraševanje storitve, temveč za razpoložljivost storitve. Za razpoložljivost javni partner krije stroške storitve zasebnemu sektorju, ne glede na dejansko uporabo storitve. Ta delitev je v praksi nepraktična, saj redko prevzame tveganje zgolj en sektor (Yescombe 2007, 13–14; Pintar 2009, 51–52).

Zadnja delitev oblike je najbolj praktična za vpogled v JZP, saj deli glede na lastništvo, izvajanje in financiranje posameznih faz projekta JZP. Zaradi razširjenosti oblik in različne opredelitve avtorjev bom naredil pregled le-teh.

Tabela 4.4: Različne oblike JZP glede na vlogo zasebnega sektorja

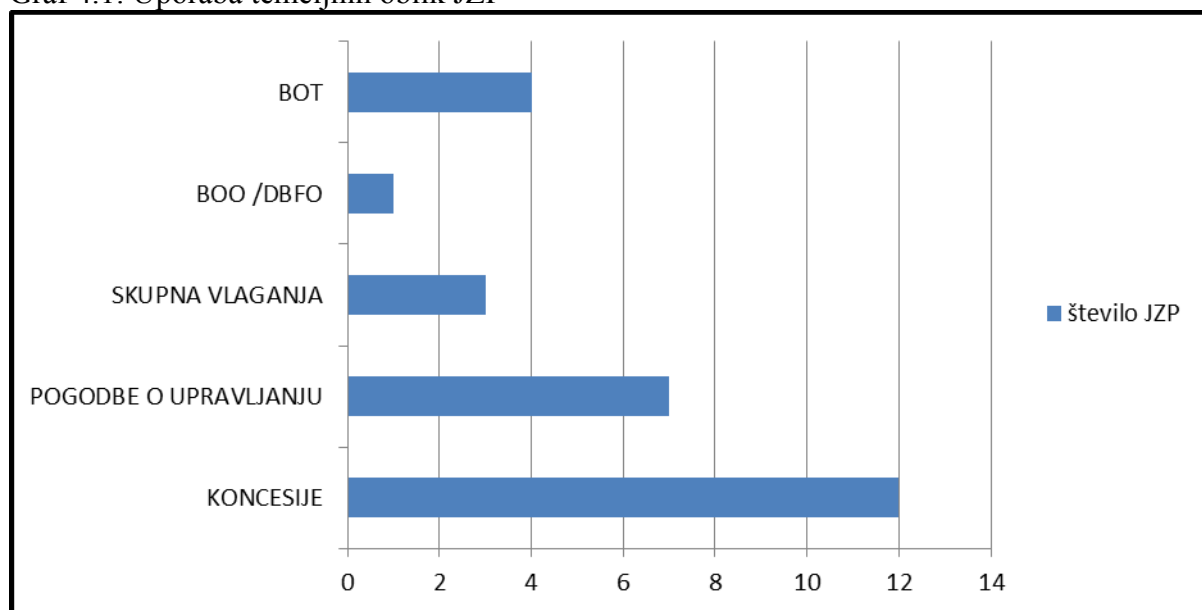
IME OBLIKE	POMEN
FO	<i>Finance-Only</i>
BOO	<i>Build-Own-Operate</i>
DBFO	<i>Design-Build-Finance-Operate</i>
DCMF	<i>Design-Construct-Manage-Finance</i>
BBO	<i>Buy-Build-Operate</i>
BOT	<i>Build-Operate-Transfer</i>
BTO	<i>Build-Transfer-Operate</i>
BOOT	<i>Build-Own-Operate-Transfer</i>
LDO	<i>Lease-Develop-Operate</i>
BROT	<i>Build-Rent-Own-Transfer</i>
BLOT	<i>Build-Lease-Operate-Transfer</i>
BTL	<i>Build-Transfer-Lease</i>
MOO	<i>Modernize-Own-Operate</i>
MOT	<i>Modernize-Operate-Transfer</i>
POGODBE O UPRAVLJANJU (OM)	<i>Operation-Maintenance</i>
KONCESIJA	<i>Zasebni sektor prevzame naložbe in opravljanje dejavnosti</i>

	<i>ali javne dobrine za določeno časovno obdobje, vendar je predmet partnerstva ves čas v javni lasti.</i>
SKUPNA VLAGANJA	<i>Skupna vlaganja v infrastrukturo ali projekte.</i>

Vir: Vrhnjak (2007, 482–483); Pintar (2009, 52–56); Evropska komisija – Generalni direktorat za regionalno politiko (2004, 11); Mrak (1997, 97); Mužina (2004, 37–38); Yescombe (2002, 10); Ministry of Finance (2011).

Klasifikacija oblik glede na vlogo zasebnega sektorja je izjemno nepregledna, saj gre v okviru delitve za nadaljnjo delitev glede na lastništvo, izvajanje in financiranje posameznih faz projekta JZP. Zato bo v raziskovalnem delu magistrskega dela uporabljena klasifikacija temeljnih oblik, kot jo navaja Generalni direktorat za regionalno politiko (direktorat Evropske komisije). Temeljne oblike JZP so naslednje: BOT, BOO/DBFO, skupna vlaganja, pogodbe o upravljanju in koncesije.

Graf 4.1: Uporaba temeljnih oblik JZP



Vir: Evropska komisija – Generalni direktorat za regionalno politiko (2004, 11).

Iz grafa je razvidno, da so med temeljnimi oblikami JZP najbolj v uporabi koncesije, sledijo pogodbe o upravljanju, partnerstva BOT in skupna vlaganja ter DOO/DBFO. Podobna predvidevanja so tudi za slovenski lokalni nivo.

4.3.4 RAZLOGI ZA UPORABO IN PREDNOSTI TER SLABOSTI UPORABE

JZP so se v zgodovini pokazala kot uporaben alternativni koncept za zadovoljevanje javnih potreb. Tako naslednje podpoglavje opredeljuje konkretne razloge za uporabo in prednosti ter slabosti, ki so se pokazale skozi uporabo.

RAZLOGI ZA UPORABO

Razlogi za uporabo JZP ležijo v nezmožnosti javnega sektorja, da z javnimi sredstvi zagotovi potrebe po vedno večjem številu javnih storitev. Pri tem gre zlasti za potrebe razvoja držav in lokalnih skupnosti na področju infrastrukture (obnovitev ali izgradnjo). Zasebni sektor torej z lastnimi sredstvi izvaja pristojnosti, ki so sicer v pristojnosti države, država pa ga pri tem nadzoruje in regulira (Setnikar Cankar 2005, 4). Sodelovanje med zasebnim in javnim sektorjem nudi mnoge prednosti. Javni in zasebni sektor imata določene lastnosti, zaradi katerih lahko njuno medsebojno delovanje vodijo obojestranske koristi in zagotavljanje trajnostnega razvoja. Javni in zasebni sektor spletata partnerstvo s skupnim ciljem, vendar z različnimi motivi. Zasebni sektor išče ustrezen dobiček v skladu z investiranim kapitalom in s sprejetimi tveganji ter razpolaga s strokovnimi znanji, inovativnostjo, hitrostjo in učinkovitostjo. Javni sektor pa išče izboljšanje kakovosti storitev in je na neki način tog pri zagotavljanju izvajanja javnih interesov (Pintar 2009, 78–126).

Vzroki za sodelovanje javnega in zasebnega sektorja so v prednostih, ki jih taka oblika financiranja prinaša za obe strani (Pintar 2009, 78–126):

- za zasebni sektor je to naložba z minimalnim tveganjem in zagotovljenimi, dogovorjenimi donosi;
- za javni sektor ima tako sodelovanje pozitiven vpliv na proračun, saj se s tem država lahko izogne proračunskemu zadolževanju.

Poleg tega so razlogi za uporabo koncepta JZP v praksi in nadalje za razvoj in razmah JZP naslednji (Pintar 2006, 16–18):

- učinkovitejši menedžment zavoljo zasebnega partnerja (uporaba metod zasebnega sektorja);
- dodaten vir sredstev za javni sektor in javne storitve (npr. izogibanje zadolževanju lokalnih skupnosti)
- javni sektor ni več primarni dobavitelj javnih storitev, temveč je organizator, regulator in nadzornik;

- investicije v infrastrukturo, kjer so JZP dejansko največ v uporabi;
- večja izraba virov (učinkovitost);
- ustvarjanje komercialne vrednosti iz javnih sredstev;
- zaščita ranljivih dejavnosti pred političnim vplivom;
- decentralizacija moči;
- širjenje storitev javnega sektorja, brez novih kadrovskih obremenitev v javnem sektorju;
- hitrejša implementacija;
- priložnost za inovacije;
- priložnost za gospodarski razvoj območja;
- in uporabo JZP za regionalni (lokalni) razvoj.

Za magistrsko delo je še posebej relevanten zadnji razlog za uporabo JZP, ki je za raziskovanju aplikacije JZP izjemno pomemben. JZP so uporabna tudi za lokalni razvoj in razvoj v manj razvitih regijah.

Podpoglavje o razlogih za uporabo se zaključuje z osmimi pravili pri vzpostavitvi JZP za državne (lokalne) akterje. Pravila so se v številnih študijah izkazale kot izjemno pomembna in uporabna (Vining in Boardman 2008, 156–159):

- sklenitev čim podrobnejše in jasno opredeljene pogodbe za zagotovitev transparentnosti obeh partnerjev v JZP;
- ločitev analitičnih, evalvacijskih pogodbeno-administrativnih in nadzornih delov JZP;
- zagotovitev razumno konkurenčnega izbornega procesa zasebnega partnerja;
- ustrezna previdnost pri projektih, ki kažejo visoke pridobitve, ki so kompleksne narave ali vključujejo tveganja, ki sicer v klasični obliki izvajanja kažejo nizko učinkovitost;
- vključitev standardizirano hitrih in stroškovno nizkih arbitrarnih postopkov v vse pogodbe JZP;
- stremljenje k nepristranskim načelom realnega zasebnega sektorja;
- prepoved prezgodnje prodaje pogodbe zasebnega partnerja;
- imeti direktni kanal do morebitnih lastnikov dolga.

PREDNOSTI IN SLABOSTI

Teoretična opredelitev prednosti in slabosti JZP je pomembna kot osnovno izhodišče uporabe JZP v praksi, saj raziskovalni del magistrske naloge preverja prednosti in slabosti uporabe

JZP na slovenskem lokalnem nivoju. Poleg tega je pomen prednosti in slabosti JZP izpostavilo tudi Ministrstvo za zunanje zadeve (2012) v okviru slovenskih razvojnih dni. Ugotovili so, da lahko neustrezna uporaba sicer pozitivnega instrumenta pripelje do zlorab in velike škode.

Glavne prednosti JZP so naslednje (Advocates for International Development 2012; Pintar 2009, 78–129; Mužina 2007, 14; De Bettignies in Ross 2004, 145–149):

- svež zasebni kapitala za javne investicije (največ je investicij v javno infrastrukturo);
- izogibanje proračunskim omejitvam (proračuni imajo omejitve porabe in omejitve zadolževanja);
- uporaba metod zasebnega sektorja, ki stremijo k optimizaciji;
- integracija projektnih faz (združitve več različnih faz projekta pomeni bistveno manjše stroške);
- konkurenca (podvrženost mehanizmom trga);
- hitrejša izvedba;
- delitev tveganj med obema sektorjema;
- drugi viri zasebnega sektorja (znanje, delovne sile in ostale kapacitete);
- fleksibilnost virov zasebnega sektorja;
- ekonomija obsega storitev;
- dolgoročnost trajanja JZP, kar pomeni dolgoročno strateško načrtovanje javnih politik in programov;
- politična avtonomnost (kar pomeni, da JZP niso predmet političnega vmešavanja, saj je del projekta JZP tudi zasebni sektor);
- razvoj in gospodarska rast (nove poslovne priložnosti);
- sodelovanje obeh sektorjev;
- decentralizacija moči.

Poleg prednosti je pomembno poznati tudi slabosti JZP (Advocates for International Development 2012; Pintar 2009, 78–129; Tičar 2007, 139–140; De Bettignies in Ross 2004, 145–149):

- kompleksni procesi sklenitve (visoki transakcijski stroški sklenitve);
- tveganje z uporabo zasebnega sektorja (insolventnost, stečaj in posledično neizpolnjene pogodbe);

- zasebne finance so dražje (posojila zasebnemu sektorja so dražja, zato so lahko storitve dražje);
- politični problemi (negativno javno mnenje in nenaklonjenost mešanju zasebnih in javnih financ);
- izguba vpliva javnega sektorja in asimetrija informacij v korist zasebnega sektorja (težka preverljivost):
- nižanje kvalitete storitev zaradi želje po maksimiranju profita;
- transparentnost.

4.3.5 JAVNOPOLITIČNA PODROČJA UPORABE

Za preučevanje uporabe JZP na različnih javnopolitičnih področjih uporabe je pomembno poznati pojem javne politike in kriterije delitve javnih politik, saj je tudi uporaba JZP (glede na predstavljene definicije) javna politika.

Javne politike so delovni programi na posameznih področjih, ki jih uresničuje oblast. Sestavljene so iz sklopa ukrepov in smernic in imajo izvor v enem ali več javnih dejavnikih (Della Porta 2003, 190). Natančnejša je Andersonova opredelitev (v Howlett in Ramesh 1995, 6), ki pravi, da je javna politika zavestno premišljena smer akcije, ki jo določa politični igralec ali več igralcev z namenom rešitve določenega problema.

Javne politike ločimo na osnovi več različnih kriterijev. Kriterij nominalnih kategorij loči javne politike glede na področje, kjer obstaja javnopolitični problem, ciljne skupine in institucionalni okvir. Kriterij učinkov in posledic loči javne politike na urejevalne, prerazdelitvene in ustanovne. Kriterij kakovosti loči javne politike na materialne in nematerialne (Fink-Hafner in Lajh 2002, 12–14).

Za namene magistrskega dela je uporabljen kriterij nominalnih kategorij, v okviru tega pa javne politike glede na področje javnopolitičnega problema. Tako lahko govorimo o javnopolitičnih področjih ali v praksi o javnih politikah na različnih področjih (infrastruktura, kultura, izobraževanje, zdravstvo in drugo). Uporaba navedenega kriterija je smiselna, saj raziskovalno vprašanje magistrskega dela raziskuje prav javnopolitična področja uporabe JZP.

V občinah so javnopolitična področja najboljše vidna v proračunu. Ministrstvo za finance pripravlja in izdaja metodološki priročnik z opisom posameznih področij in glavnih programov proračunske porabe, katerega končni cilj je izboljšanje transparentnosti in

odgovornosti pri razpolaganju s proračunskimi sredstvi in izpolnitev metod spremljanja ter ocenjevanja izvajanja proračuna (Ministrstvo za finance 2008). V tem dokumentu, ki usmerja občine pri sestavi proračunov, so razvidna naslednja javnopolitična področja (Ministrstvo za finance 2005; Ministrstvo za finance 2008):

- politični sistem;
- ekonomska in fiskalna administracija;
- zunanja politika in mednarodna pomoč;
- skupne administrativne službe in splošne javne storitve;
- znanost in tehnološki razvoj;
- lokalna samouprava;
- obramba in ukrepi ob izrednih dogodkih;
- notranje zadeve in varnost;
- trg dela in delovni pogoji;
- kmetijstvo, gozdarstvo in ribištvo;
- pridobivanje in distribucija energetskih surovin;
- promet, prometna infrastruktura in komunikacije;
- gospodarstvo;
- varovanje okolja in naravne dediščine;
- prostorsko planiranje in stanovanjsko komunalna dejavnost;
- zdravstveno varstvo;
- kultura, šport in nevladne organizacije;
- izobraževanje;
- socialno varstvo;
- servisiranje javnega dolga;
- intervencijski programi in obveznosti.

JZP so načeloma lahko v uporabi na vseh naštetih področjih, saj so v literaturi označena kot univerzalni mehanizem. Kljub temu pa lahko že v raznih teoretičnih razpravah, še bolj pa v praksi, vidimo, da ni tako. Vzrok leži predvsem v specifičnosti javnih politik. V tujini se JZP največ uporabljajo na naslednji področjih: transport, zdravstvo, izobraževanje, storitve na področju vodnih virov in javne uprave (Riess 2005, 11).

Za uporabo JZP na različnih javnopolitičnih področjih uporabe je relevanten pregled okoliščin, ki spodbujajo sklenitev JZP. To so (HMT v Pintar 2009, 158):

- večji investicijski program s potrebami po obvladovanju tveganj;
- delitev tveganj med obema sektorjema je jasna, izvršljiva in jo je možno uveljaviti;
- sposobnost ustvarjanja denarja za zasebni sektor;
- izdelku lahko ocenimo življenjske stroške;
- stabilni tehnološki vidiki;
- storitev dobljeno s strani JZP je mogoče natančno definirati;
- možnost dolgoročnega planiranja.

V praksi je vidno, da je v primerih, ko manjka katera izmed naštetih okoliščin manj mogoče, da se bo vzpostavilo JZP. Še posebej to velja za posamezna javnopolitična področja uporabe JZP, saj so nekatera ob pomanjkanju pomembnih plodnih okoliščin preprosto nezanimiva za uporabo.

4.3.6 UPORABA ZA RAZVOJ LOKALNEGA NIVOJA

Kot sem že v uvodu povedal, je JZP uporaben alternativni koncept za razvoj na globalni, nacionalni in lokalni ravni, saj je potreba po sredstvih za razvoj tolikšna, da jih javni proračuni ne zmorejo financirati (FitchRatings 2004, 1). Poleg vseh ostalih razlogov za uporabo JZP so za lokalni nivo še posebej relevantni naslednji: decentralizacija moči, priložnost za gospodarski razvoj okolja in promoviranje razvoja manj razvitih regij (Siddall v Pintar 2006, 18).

Podobno stališče ima tudi Evropska unija, ki dojema JZP kot glavne promotorje razvoja na vseh nivojih in tako finančno podpira tovrstne projekte preko Evropske investicijske banke, Evropskega sklada za regionalni razvoj, Evropskega socialnega sklada, Evropskega investicijskega sklada in različnih programov (Jones 1998, 183–187). Sofinanciranje tovrstnih projektov je tudi vzrok za nastanek Zakona o javno-zasebnem partnerstvu, ki je nastal in prišel v veljavo po vstopu Slovenije v Evropsko unijo. Zakon o javno-zasebnem partnerstvu opredeljuje namen JZP kot prenos investicijskih projektov iz tradicionalnega izvajanja države oz. občin na zasebni sektor (Ministrstvo za finance 2012).

JZP so razvojni mehanizem na lokalni ravni, saj lahko le-ta pripomore k boljši prometni in energetski infrastrukturi, spodbuja zaposljivost in konkurenčnost lokalnega prebivalstva (zasebno izvajanje javnih nalog), vlaganja v projekte, ki pospešujejo rast obstoječim podjetjem in nastanek novih (inkubatorji, tehnološki parki, izobraževanje zaposlenih in

drugo). Uporabo JZP kot razvojnega mehanizma pozitivno opredeljuje tudi Zakon o spodbujanju skladnega regionalnega razvoja in Lizbonska strategija (Pintar 2006, 44). Poleg razvojnega potenciala so pomembni še naslednji temeljni razlogi za uporabo JZP na lokalnem nivoju. To so izboljšanje učinkovitosti zagotavljanja javnih služb, porazdelitev in prenos tveganj pri izvajanju javnih služb ter pritegnitev finančnih sredstev iz zasebnega sektorja (Milunovič 2000, 180).

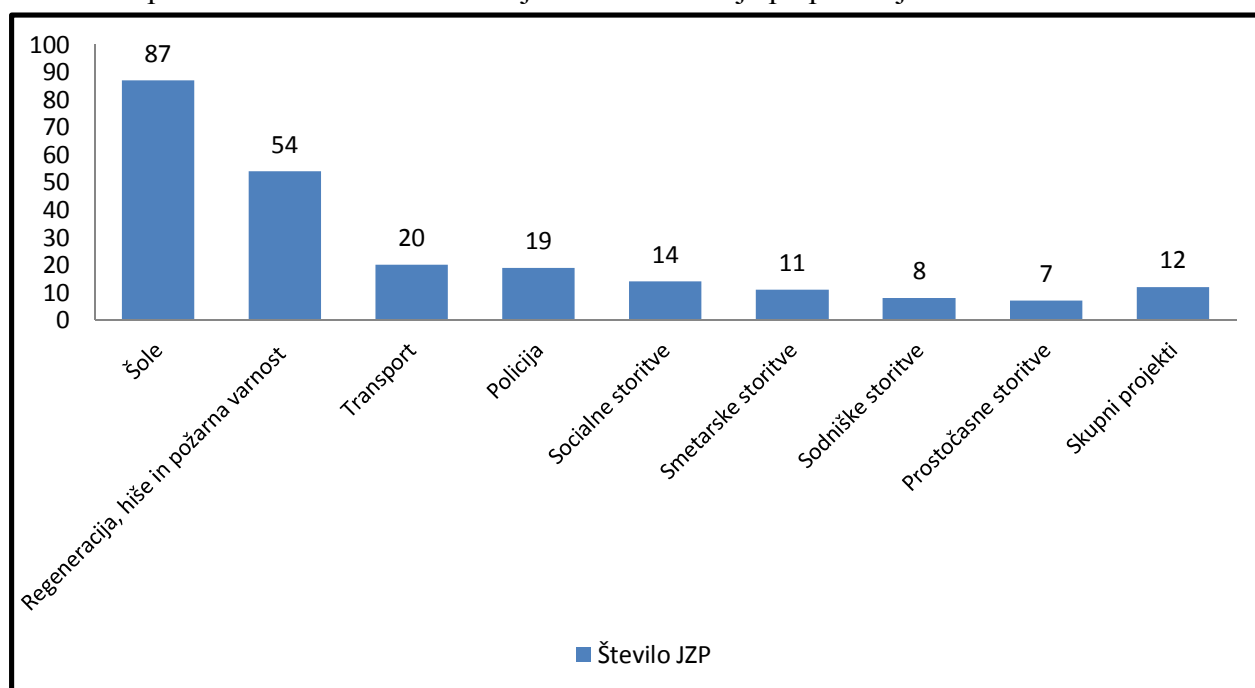
Kljub vsem prednostim uporabe JZP na lokalnem nivoju pa imajo partnerstva precej problemov oziroma izzivov, ki so opredeljeni spodaj (Stražišar 2010, 4).

- **Negativno javno mnenje ali celo nasprotovanje** tovrstnim projektom je na lokalnem pogoju pogosto, saj prebivalci lokalnih skupnosti pogosto vidijo JZP kot prikrito obliko privatizacije in korupcije. Ta nevarnost je še večja v manjših lokalnih skupnostih, kjer so ljudje povezani. Negativno javno mnenje je še večji problem v postsocialističnih državah, kjer je prišlo do netransparentnih privatizacijskih procesov in so zato ljudje še bolj nezaupljivi do mešanja javnih in zasebnih virov.
- **Izbira prave oblike JZP** je ključna za lokalne organe, saj ima vsaka lokalna skupnost svoje korenine, zgodovino in tradicijo. Poleg tega je pomembno izbrati pravo obliko za uresničitev javnega interesa v okviru JZP.
- **Pomanjkanje znanja** je pogosto na lokalnem nivoju. To je lahko posledica slabe informiranosti lokalnih organov ali ozkih upravnih služb v lokalni skupnosti.
- **Vzpostavitev pravega JZP** je ključna, saj se velikokrat projekt izrodi, ko prevlada zgolj interes enega od partnerjev. Tako se izgubi glavna sestavina JZP – javni interes.

Ne glede na probleme in izzive JZP na lokalnem nivoju pa so le-ta bolj popularna in uporabna na lokalnem, kot na nacionalnem nivoju. Prvi razlog je v manjši finančni zahtevnosti lokalnih projektov, drugi pa je, da lokalne skupnosti lažje izrazijo in prepoznajo svoje potrebe. Največ večjih projektov JZP na lokalnem nivoju je na področju komunalnih storitev, vode in transporta. Poleg tega se JZP na lokalnem nivoju uporabljajo tudi za manjše projekte, kot so avtobusne postaje in javna stranišča. Vsi projekti JZP na lokalnem nivoju so odvisni od potreb lokalnih skupnosti in promotorjev JZP, ki so lahko iz neprofitnega zasebnega sektorja ali profitnega zasebnega sektorja (Stražišar 2010, 3).

Podatkov za uporabo JZP na lokalnem nivoju ni veliko. Predvsem pa teh podatkov ni za slovenski lokalni nivo. Za okvirni uvid je zanimiv pregled uporabe JZP na lokalnem nivoju Velike Britanije, kar prikazuje graf 4.2.

Graf 4.2: Uporaba JZP na lokalnem nivoju Velike Britanije po področjih



Vir: Prirejeno po HMT v Pintar (2009, 163).

4.3.7 UPORABA SREDSTEV EU

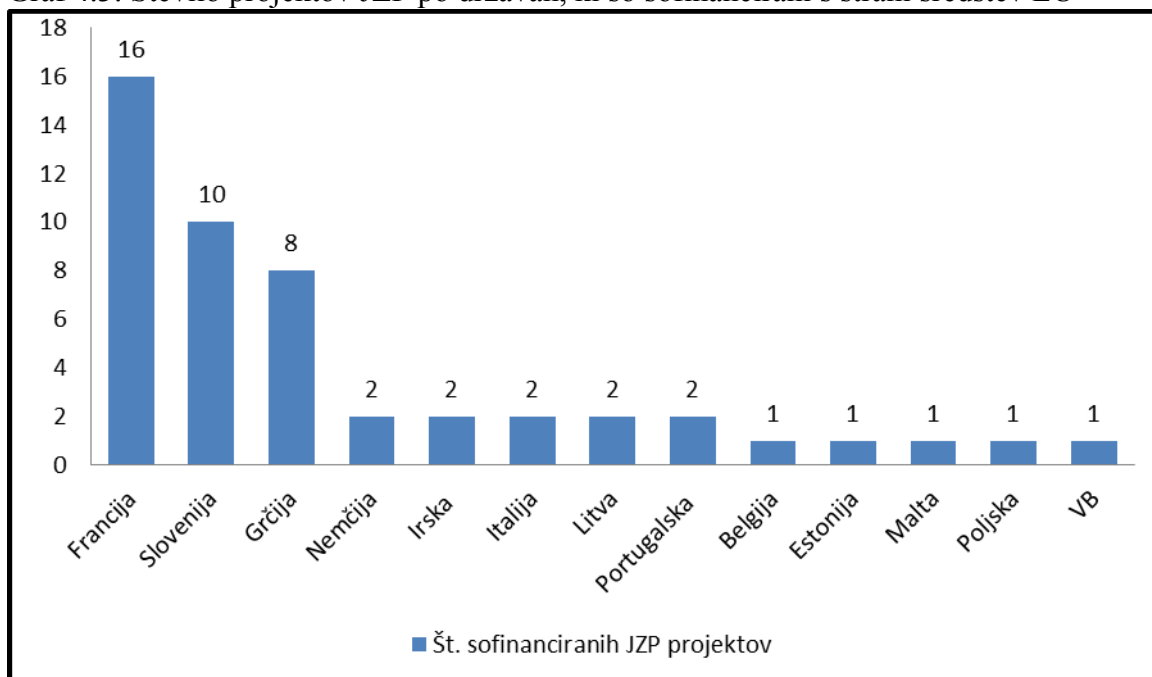
Uvod v podpoglavje začenjam z naslednjim citatom: »Sredstva Evropske unije so pomemben doprinos in podpora razvoju JZP« (Katič 2013).

European PPP Expertise Center je junija 2012 izdal raziskavo na področju uporabe sredstev Evropske unije pri projektih JZP. Raziskava zajema stanje v 13 državah Evropske unije v letu 2011. Vsi projekti JZP, ki so sofinancirani s strani EU, se financirajo v večini iz Evropskega sklada za regionalni razvoj, v manjši meri pa iz Evropskega kmetijskega sklada za razvoj podeželja in Kohezijskega sklada (European PPP Expertise Center 2012, 9).

V raziskavi so prikazani naslednji podatki (European PPP Expertise Center 2012):

- število projektov JZP po državah, ki so sofinancirani s strani sredstev EU;
- vrednost sofinanciranih sredstev v projekte JZP po državah;
- število projektov JZP po področjih, ki so sofinancirani s strani sredstev EU;
- vrednost sofinanciranih sredstev v projekte JZP po področjih.

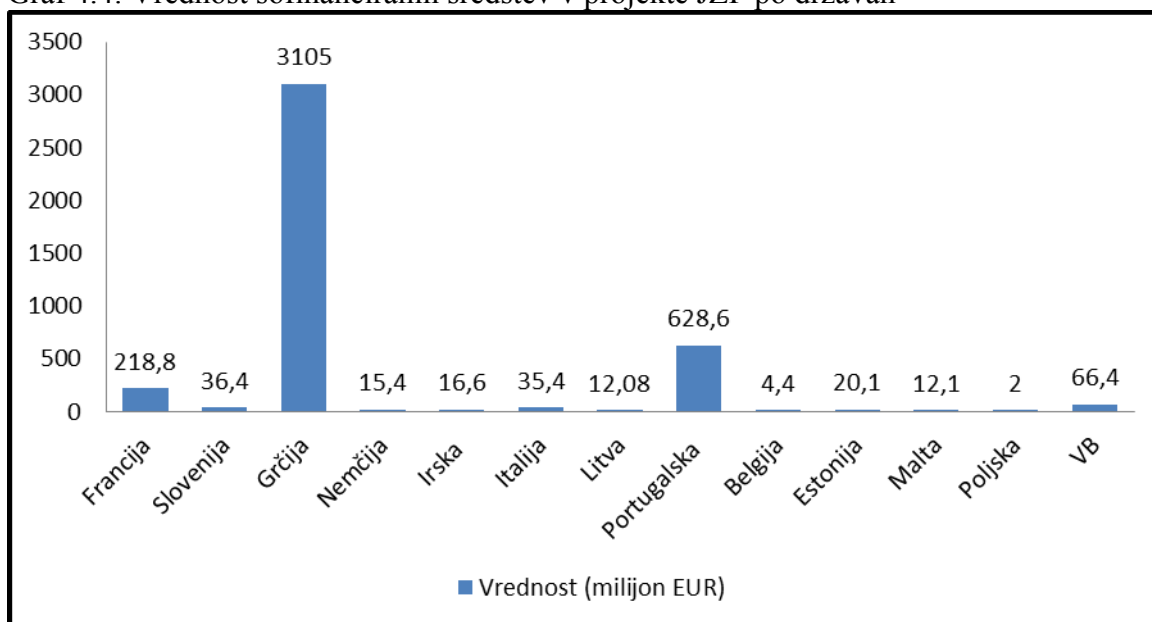
Graf 4.3: Število projektov JZP po državah, ki so sofinancirani s strani sredstev EU



Vir: European PPP Expertise Center (2012, 10).

Slovenija je po številu projektov JZP, ki so sofinancirani s strani EU na drugem mestu med državami, ki so zajete v raziskavi. Graf 4.4, ki prikazuje vrednost sofinanciranih sredstev v projekte JZP po državah pa kaže drugo sliko. Slovenija je na petem mestu po vrednosti sredstev in močno zaostaja za Grčijo, Portugalsko, Francijo in Veliko Britanijo.

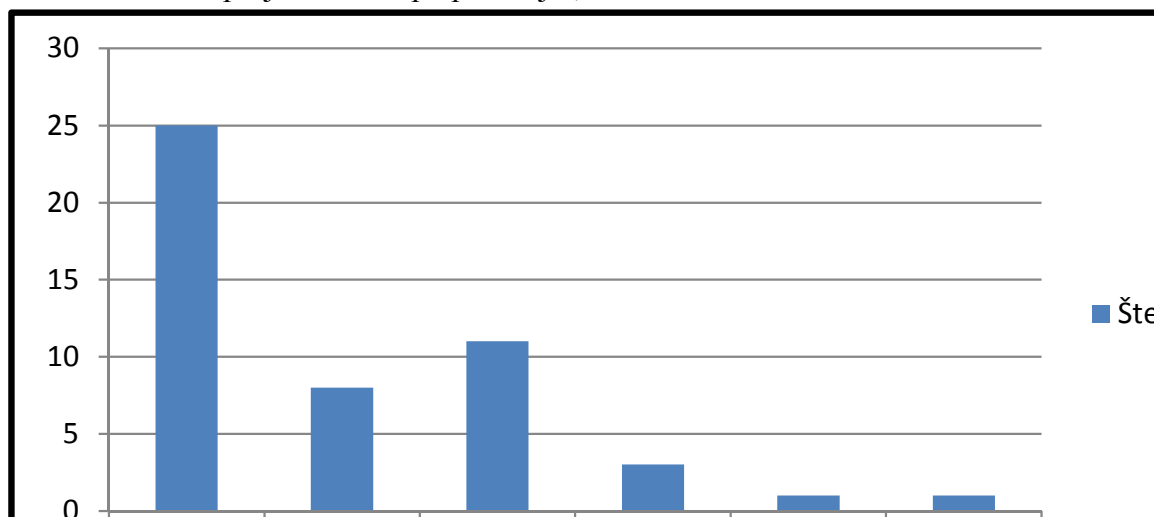
Graf 4.4: Vrednost sofinanciranih sredstev v projekte JZP po državah



Vir: European PPP Expertise Center (2012, 10).

Graf 4.5 kaže število projektov JZP na področjih, ki so sofinancirana s strani sredstev EU. Prevladujejo projekti na področju informacijskih, komunikacijskih in tehnoloških storitev (IKT).

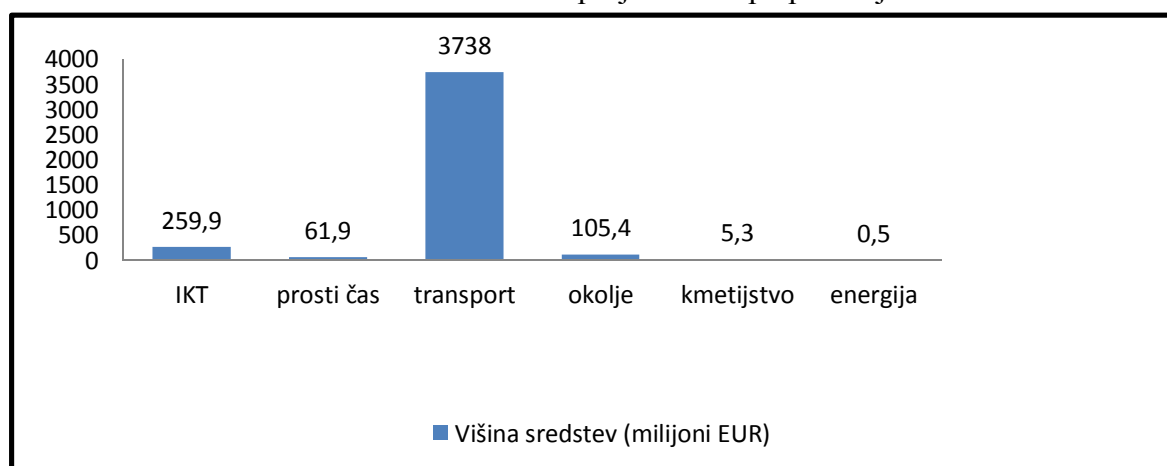
Graf 4.5: Število projektov JZP po področjih, ki so sofinancirani s strani sredstev EU



Vir: European PPP Expertise Center (2012, 9).

Glede na vrednost sofinanciranih sredstev prevladuje področje transporta, sledi pa mu področje informacijskih, komunikacijskih in tehnoloških storitev, kljub občutno različnemu številu projektov.

Graf 4.6: Vrednost sofinanciranih sredstev v projekte JZP po področjih



Vir: European PPP Expertise Center (2012, 9).

4.3.8 PODROČNA ZAKONODAJA

Slovenski zakonodajalci so za namene ureditve področja JZP, 23. novembra 2006, sprejeli Zakon o javno-zasebnem partnerstvu, ki je začel veljati marca 2007.

Zakon sestavlja 154. členov, ki so deljeni na 9 delov:

- I. DEL: SPLOŠNI DEL (zajema splošni del, opredelitev izrazov, namen zakona, načine spodbujanja JZP, temeljna načela in institucionalizacijo JZP).
- II. DEL: OBLIKE JAVNO-ZASEBNIH PARTNERSTEV (opredeljuje oblike JZP in opisuje pogodbeno partnerstvo).
- III. DEL: POSTOPEK JAVNO-ZASEBNEGA PARTNERSTVA (opredeljuje predhodni postopek, akt o JZP in javni razpis, izbiro izvajalca JZP in pravico do pravnega varstva, podeljevanje in izvrševanje javnega pooblastila, nastanek razmerja JZP, dolgotrajnost razmerja, izvajanje JZP).
- IV. DEL: KONCESIJE GRADENJ (zajema opredelitev, javni razpis in izbiro koncesionarja, razmerja s tretjimi osebami, koncesijsko pogodbo, subsidiarno uporabo pravil koncesijskega partnerstva).
- V. DEL: KONCESIJE STORITEV (opredelitev).
- VI. DEL: POSEBNOSTI STATUSNEGA PARTNERSTVA (opredeljuje oblike statusnega partnerstva in uporabo prava, javni razpis, pravnoorganizacijske oblike oseb statusnega partnerstva, posebnosti v primeru partnerstva s prodajo deleža, posebnosti izbora v primeru partnerstva z nakupom deleža, nelastniške vloške oseb zasebnega prava, uporabo predpisov, pogodbo o statusnem partnerstvu, prenehanje statusnega partnerstva, prenehanje izvajalca statusnega partnerstva).
- VII. DEL: NADZOR (opredeljuje nadzor, ukrepe in drugo povezano z nadzorom).
- VIII. DEL: PRAVO, KI SE UPORABI ZA REŠEVANJE SPOROV.
- IX. DEL: PREHODNE IN KONČNE DOLOČBE (sestavina vsakega zakona).

Zakon o javno-zasebnem partnerstvu ni vsebinski zakon, temveč je zgolj postopkovni zakon, ki opredeljuje potek postopkov v okviru vzpostavljanja in delovanja JZP (Čepeljnik 2013). Največ vsebine o JZP je vidno v temeljnih načelih, ki so navedena v zakonu.

Načelo enakosti opredeljuje zagotavljanje enakosti med kandidati v vseh elementih in fazah postopka sklepanja in izvajanja JZP ter prepoveduje ustvarjanje okoliščin kakršne koli diskriminacije. Poleg tega opredeljuje neenako obravnavanje kandidatov, ki so v bistveno različnem pravnem ali dejanskem položaju (Zakon o javno-zasebnem partnerstvu 2006, 12. čl.).

Načelo transparentnosti opredeljuje čim večjo stopnjo objavljanja iskanja kandidatov za JZP (tudi na svetovnem spletu) in preglednost vseh postopkov ter podatkov v okviru izbire zasebnega partnerja (Zakon o javno-zasebnem partnerstvu 2006, 13. čl.).

Načelo sorazmernosti določa, da sme javni partner v postopku sklepanja in izvajanja JZP uporabiti le tiste z zakonom določene ukrepe, ki objektivno vodijo do cilja in predstavljajo najblažji ukrep za doseg cilja. Za enostranske posege javnega partnerja v JZP se uporabljajo pravila obligacijskega prava o odškodninski odgovornosti zaradi kršitve pogodbe, če ni z zakonom določeno drugače. (Zakon o javno-zasebnem partnerstvu 2006, 14. čl.).

Načelo uravnoteženosti določa zagotavljanje uravnoteženosti obveznosti in pravnih koristi obeh partnerjev. Poleg tega določa delitev tveganj s strani partnerja, ki jih najbolj obvladuje, vseeno pa določa, da mora vsaj del tveganja nositi izvajalec JZP (Zakon o javno-zasebnem partnerstvu 2006, 15. čl.).

Načelo konkurence določa, da javni partner ne sme onemogočati konkurence v postopku sklepanja JZP in mora ravnati v skladu s predpisi o varstvu konkurence (Zakon o javno-zasebnem partnerstvu 2006, 16. čl.).

Načelo procesne avtonomije določa, da lahko stranke JZP pogodbeno razmerja, skladno z zakonom, prosto urejajo. Partnerja se lahko dogovorita, da spore rešujeta z arbitražo, če ni z zakonom določeno drugače (Zakon o javno-zasebnem partnerstvu 2006, 17. čl.).

Načelo subsidiarne odgovornosti določa, da se mora predmet JZP skladno s predpisi izvajati neprekinjeno, nemoteno in enakopravno do vseh. Za morebitno škodo in nepopolno delovanje subsidiarno odgovarja javni partner, saj s prenosom izvajanja predmeta JZP ni rešen odgovornosti (Zakon o javno-zasebnem partnerstvu 2006, 18. čl.).

Načelo sodelovanja določa, da javni partner pomaga izvajalcu JZP pri zagotavljanju potrebnih stvarnih in drugih pravic ter raznih dovoljenj, ki jih sam ne more pridobiti, skladno s predpisi in sklenjeno pogodbo (Zakon o javno-zasebnem partnerstvu 2006, 19. čl.).

Podobno kot slovenska zakonodaja tudi zakonodaja EU ne podaja podrobne definicije instituta JZP. Vseeno pa je okvirno opredeljena v Zeleni knjigi o javno-zasebnem partnerstvu, ki je bila leta 2004 sprejeta s strani Evropske komisije (Evropska komisija 2004). Zelena knjiga o javno-zasebnem partnerstvu je predstavljala ogrodje in osnovo slovenskim piscem Zakona o javno-zasebnem partnerstvu.

5 ANALIZA IN RAZISKOVALNI REZULTATI

Poglavje analize in raziskovalnih rezultatov zajema uvod v analizo, sledi analiza prvega cilja raziskovanja – preučevanje uporabe koncepta JZP na slovenskem lokalnem nivoju in analiza drugega cilja raziskovanja – preučevanje JZP kot razvojnega potenciala na slovenskem lokalnem nivoju.

5.1 UVOD V ANALIZO

Za namene raziskave JZP na slovenskem lokalnem nivoju je bil pripravljen anketni vprašalnik z vprašanji o uporabi in razvojnem momentu JZP, ki je bil poslan vsem občinam Republike Slovenije (občina kot enota raziskave). Anketni vprašalnik je bil sestavljen v obliki visoko strukturiranega intervjuja zaradi potrebe velikega števila le-teh (211 občin). Izpolnjevali so ga župani oz. županje slovenskih občin. Izbira najbolj relevantnih anketirancev je bila narejena na osnovi naslednjih argumentov:

- župan predstavlja izvršilno funkcijo v občini (Pinterič 2004, 10–11);
- župan je najpomembnejši organ z vidika upravljanja občin (Pinterič 2004, 10–11);
- župan predstavlja in zastopa občino navzven (Zakon lokalni samoupravi 2007, 33. čl.);
- župan predlaga občinskemu svetu v sprejem proračun občine in zaključni račun proračuna občine, odloke in druge akte iz pristojnosti občinskega sveta (Zakon o lokalni samoupravi 2007, 33. čl.);
- izbira župana kot relevantnega anketiranca se je med preliminarnimi intervjuji (Rožen 2013; Katič 2013; Ferk 2013; Šmuc 2013) izkazala kot najboljša – mnenje anketirancev.

Empirična analiza se je začela v maju 2013, ko je bila na 211 slovenskih občin poslana prošnja za sodelovanje v raziskavi JZP, navodila za reševanje, anketni vprašalnik, namenjen županom oz. županjam občin in povratna kuverta. Raziskava je trajala do konca junija, ko se je po dveh mesecih zaključila. Vsi podatki, pridobljeni z raziskavo, so bili interpretirani s pomočjo statističnega programa SPSS.

Od 211 občin se je na raziskavo odzvalo 91 občin Republike Slovenije, kar je 43,1 % občin. Sodelovanje občin v raziskavi je podrobneje vidno v tabeli 5.1.

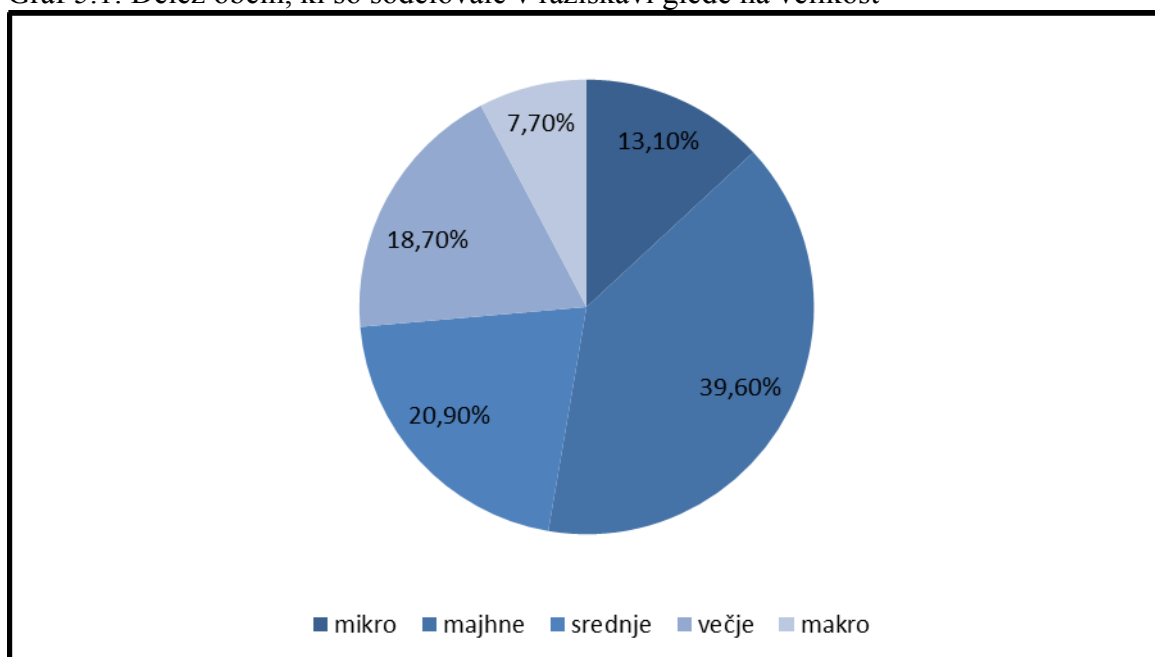
Tabela 5.1: Sodelovanje občin v raziskavi glede na velikost

VELIKOSTI OBČINE - ŠTEVILO PREBIVALCEV	ŠTEVILO OBČIN
MIKRO (0–2.000)	12
MAJHNE (2.001–5.000)	36
SREDNJE (5.001–10.000)	19
VEČJE (10.001–20.000)	17
MAKRO (več kot 20.001)	7
SKUPAJ VSE OBČINE	91

Vir: lastna analiza.

Glede na podatke v tabeli je največ sodelujočih občin manjših, sledijo mu srednje, večje, mikro. Najmanj občin je sodelovalo med makro občinami. Podatke o deležu občin, ki so sodelovale, prikazuje graf 5.1.

Graf 5.1: Delež občin, ki so sodelovale v raziskavi glede na velikost



Vir: lastna analiza.

5.2 ANALIZA PRVEGA CILJA RAZISKOVANJA

V okviru zasledovanja prvega cilja magistrske naloge je celostno preučevana uporaba JZP na slovenskem lokalnem nivoju. Tako se v skladu z opisanim prvim ciljem magistrskega dela izpostavljajo raziskovalna vprašanja in hipoteza, ki so posamezno raziskana in interpretirana.

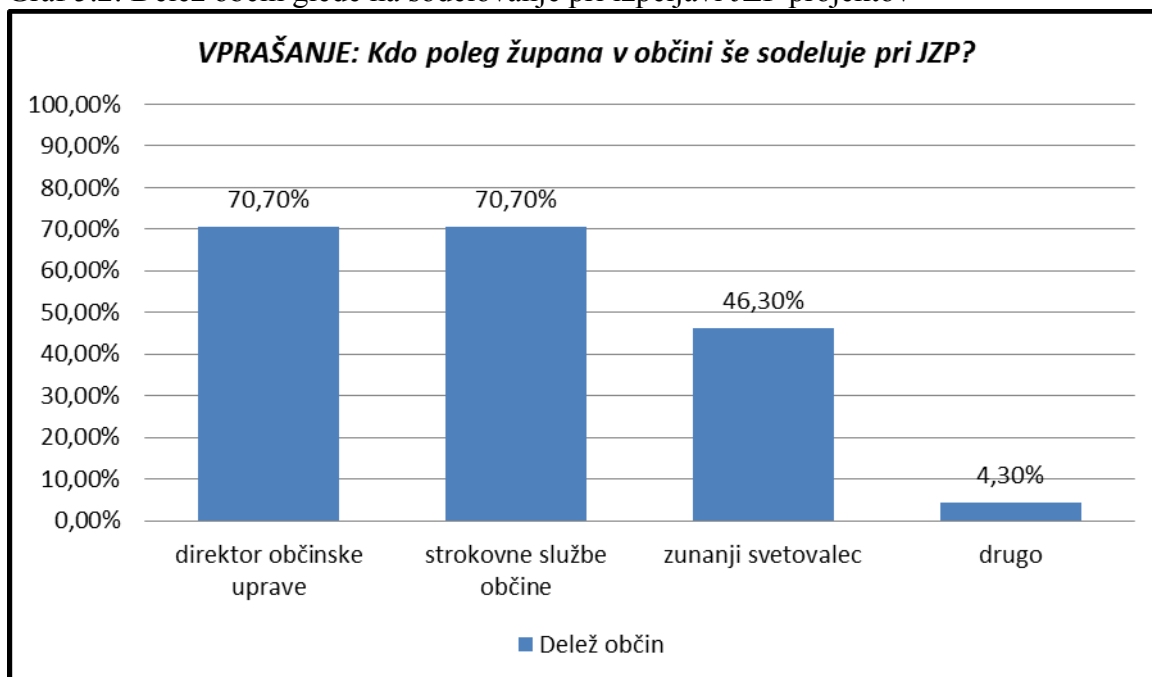
Kdo skrbi za vzpostavitev in izpeljavo JZP na slovenskem lokalnem nivoju?

Prvo raziskovalno vprašanje magistrskega dela je: »Kdo skrbi za vzpostavitev in izpeljavo JZP na slovenskem lokalnem nivoju?« Pri argumentaciji relevantnosti anketiranca je bilo pojasnjeno, da je to v prvi vrsti župan občine. Poleg župana so bila na osnovi preliminarnih intervjujev (Rožen 2013; Katič 2013; Šmuc 2013) predvidevanja, da so relevantni tudi direktor občinske uprave, strokovne službe občine in zunanji svetovalci. Seveda je treba omeniti veliko raznovrstnost relevantnih akterjev glede na velikost občin, poleg tega pa je že iz preliminarnih intervjujev moč razbrati, da ima vsaka občina to urejeno na svoj način (Rožen 2013; Ferik 2013; Katič 2013; Šmuc 2013).

Problematično je, da nihče v okviru preliminarnih intervjujev ni navedel kot relevantnega akterja tudi Ministrstva za finance, ki ga Zakon o javno-zasebnem partnerstvu (2006, 20. čl.) opredeljuje kot pristojnega na tem področju. Pristojno ministrstvo naj bi tako v okviru svoje organizirane enote pripravljalo priročnike za izvajanje, oblikovalo strokovne predloge za spremembo predpisov in sprejemalo druge ukrepe, ki bi vplivali na izboljšanje prakse in odpravo problemov na tem področju. Pomembno je tudi, da zakon opredeljuje, da enota v okviru ministrstva vodi evidence projektov javno-zasebnega partnerstva in jih spremlja ter nudi vso strokovno pomoč tudi drugim javnim partnerjem na državni (sektorske enote) ali lokalni ravni in skrbi za izobraževanje, izmenjavo informacij, javno predstavitev in promocijo možnosti javno-zasebnega partnerstva na državni in lokalni ravni (Zakon o javno-zasebnem partnerstvu 2006, 20. čl.). Vsebinsko podobno opredelitev sodelovanja z občinami je podal tudi vodja organizacijske enote v okviru Ministrstva za finance (Matej Čepeljnik) in dodal, da so občine samostojne, neodvisne in decentralizirane enote po Zakonu o lokalni samoupravi. To pomeni, da Ministrstvo za finance lahko svetuje, podaja mnenje, pomaga, sodeluje le pri izvedbi projektov JZP, vse odločitve pa so na strani občine (Čepeljnik 2013).

Graf 5.2 prikazuje delež občin (in postavljeno vprašanje), ki so sodelovale v raziskavi in njihove odgovore. Pri tem velja omeniti, da so imeli anketiranci možnost obkrožiti več različnih odgovorov.

Graf 5.2: Delež občin glede na sodelovanje pri izpeljavi JZP projektov



Vir: lastna analiza.

Rezultati analize kažejo, da v kar 70 % občin sodelujejo pri JZP tudi direktorji občinskih uprav in strokovne službe občine. Velik je tudi delež zunanjih svetovalcev, ki jih najamejo za svetovanje v 46,3 % občin, ki so sodelovale v raziskavi. Poleg naštetih treh odgovorov je bila podana tudi možnost odprtega odgovora 'drugo', kjer so anketiranci zapisali naslednje odgovore: občinski svet, nihče, nihče – niti župan (4,3 %).

Podrobnejši vpogled o sodelovanju pri pripravi JZP ponuja tabela 5.2, ki zadeve podrobneje oriše z vidika velikosti občin.

Tabela 5.2: Delež občin glede na sodelovanje pri izpeljavi JZP projektov v občinah – z vidika velikosti

	DIREKTOR OBČINSKE UPRAVE	STROKOVNE SLUŽBE OBČINE	ZUNANJI SVETOVALEC	DRUGO
MIKRO	50,0 %	37,5 %	25,0 %	25,0 %
MAJHNE	58,1 %	67,7 %	41,9 %	12,9 %
SREDNJE	89,5 %	68,4 %	42,1 %	5,3 %
VEČJE	82,4 %	82,4 %	52,9 %	0 %
MAKRO	71,4 %	100 %	85,7 %	0 %

Vir: lastna analiza.

Ugotovimo lahko, da so pod kategorijo 'drugo' odgovarjale pretežno mikro in majhne občine. Zanimivo je dejstvo, da sodelovanje strokovnih služb in zunanjega svetovalca z velikostjo občin raste. Sodelovanje direktorja občinske uprave narašča v mikro, majhnih in srednjih občinah, nato naredi prelom in pada v večjih in makro občinah.

Očitni razlog za tako veliko uporabo zunanjih svetovalcev je najbrž v pomanjkanju znanja občin na področju JZP. Čepeljnik (2013) komentira, da se je treba zavedati, da so JZP kompleksna zadeva. JZP so kompleksna s projektne, z zakonodajnega, s finančnega in z računovodskega vidika. Treba je vedeti, kako vpliva na javni dolg in kako vpliva na zadolženost občine. Vse naštetu pomeni zelo širok in celosten spekter znanja, ki ga občine (sploh manjše) nimajo. Poleg tega je treba dodati, da tudi velike občine najemajo zunanje svetovalce. Med njimi tudi Mestna občina Ljubljana.

Direktor Inštituta za JZP, Boštjan Ferk (sicer zunanji svetovalac), meni, da so občine preveč prepuščene same sebi. Tako se organizirajo in si pomagajo z zunanjimi viri na trgu zaradi pomanjkanja nacionalne strategije in državnega organa za to področje. Podobno kot imajo to urejeno na Hrvaškem, kjer imajo državno Agencijo za javno-zasebna partnerstva, ki je podpora občinam in državnim projektom JZP tudi v praksi (Ferk 2013).

Včasih so se občine bolj obračale na Ministrstvo za finance, zadnje čase pa je tega vedno manj. Sicer se občine nikoli oz. redko celostno obračajo na Ministrstvo za finance, ko začnejo z razvijanjem projekta JZP. Obračajo se predvsem, ko nastane kakršna koli težava, ko imajo specifično vprašanje in ob zaključku projekta za načine knjiženja. Glavna ovira pomoči in svetovanja ministrstva občinam je velikokrat predaja celotne dokumentacije projekta JZP, ki bi ministrstvu služila kot kontekstualna podlaga (Čepeljnik 2013).

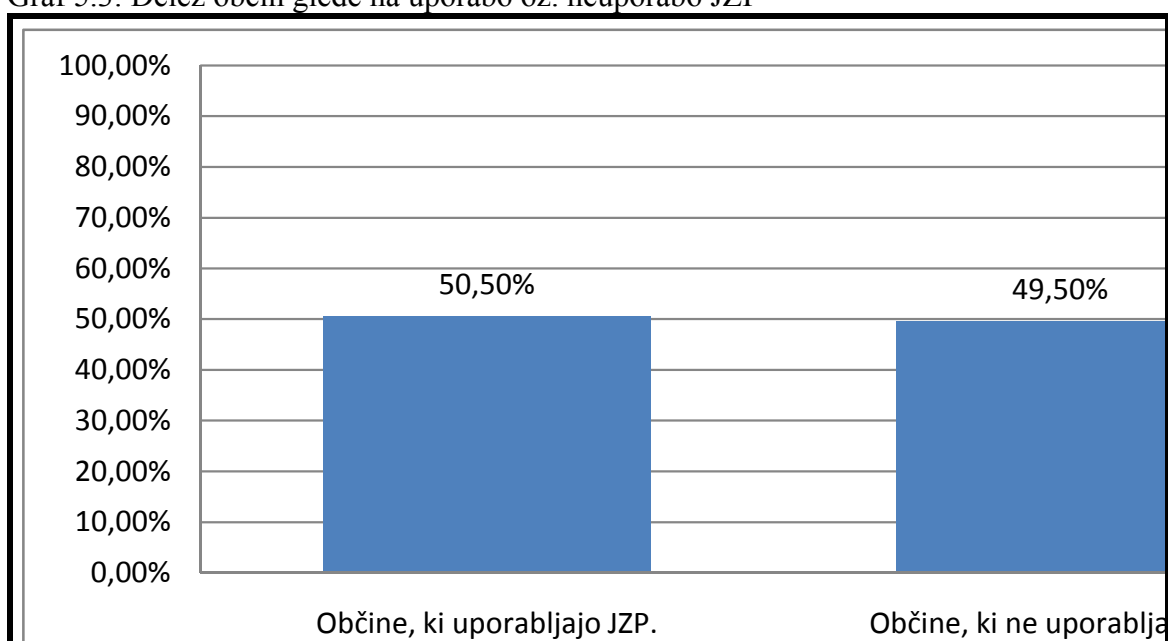
Razlogi za manjšo uporabo in vključitev Ministrstva za finance morda ležijo v kadrovske podhranjenosti, ki je posledica vsesplošnih varčevalnih ukrepov, drugi razlog pa je posledica ukinitve samostojnega sektorja za JZP (JZP so po novi ureditvi v sklopu Sektorja za upravljanje javnega premoženja).

Kakšna je dejanska uporaba JZP na slovenskem lokalnem nivoju in kakšni so razlogi za to?

Drugo raziskovalno vprašanje v okviru prvega cilja je: »Kakšna je dejanska uporaba JZP na slovenskem lokalnem nivoju in kakšni so razlogi za to?«.

Graf 5.3 prikazuje uporabo JZP na lokalnem nivoju. V raziskavi je sodelovalo 91 občin, od tega jih 46 uporablja JZP, 45 občin pa JZP ne uporabljajo, kar v deležu pomeni, da 50,5 % občin uporablja JZP, medtem ko 49,5 % občin ne uporablja JZP.

Graf 5.3: Delež občin glede na uporabo oz. neuporabo JZP



Vir: lastna analiza.

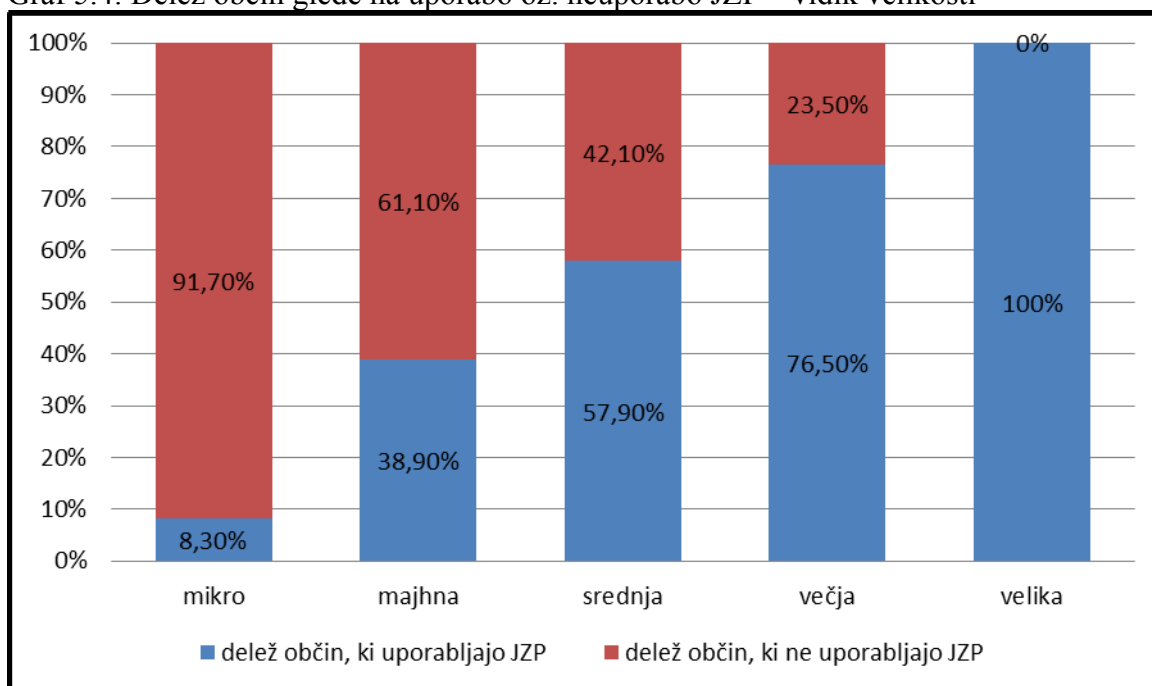
Čepeljnik (2013) komentira, da je interes za uporabo JZP izjemno velik, saj so občine razumele JZP kot konec zadolževanja. Dejansko stanje uporabe JZP pa je glede na interes izjemno slabo. Problem nastaja namreč pri izpeljavi, saj ni pravega razumevanja kompleksnosti JZP.

Uporaba JZP je odvisna od posameznih občin, nekatere imajo dovolj sredstev in imajo javna podjetja, druge pa so na meji zadolženosti in so prisiljena uporabiti alternativne metode izvedbe posameznih projektov. Uporaba je tako predvsem odvisna od občin in njihovih finančnih zmožnosti. Vseeno pa občine raje uporabljajo klasične oz. tradicionalne oblike, kot so javna naročila, kot pa nove alternativne oblike, kar so JZP. Problem občin je namreč, da težko usvajajo nove koncepte, saj nimajo dovolj kapacitet. Majhne občine imajo malo

zaposlenih v občinski upravi, tako da niso zmožne izvesti večjih projektov. Problem velikokrat nastane že pri pripravi projekta, kaj šele pri izvedbi, financiranju in nazadnje pri sestavi projekta JZP. Tako se tovrstne občine raje odločajo za klasične oz tradicionalne oblike kot pa za JZP (Čepeljnik 2013).

Povezavo med uporabo JZP in velikostjo občin je mogoče razbrati z grafa 5.4, ki prikazuje uporabo JZP glede na različne klasificirane velikosti občin.

Graf 5.4: Delež občin glede na uporabo oz. neuporabo JZP – vidik velikosti



Vir: lastna analiza.

Ob pogledu na graf 5.4 lahko hitro ugotovimo, da se uporaba JZP precej razlikuje glede na velikost občine. Poleg tega lahko ugotovimo, da uporaba JZP z velikostjo občin narašča. V mikro občinah zgolj 8,3 % občin uporablja JZP, 91,7 % občin ne uporablja JZP; v kategoriji majhnih občin uporablja JZP 38,9 % občin, ne uporablja pa 61,1 %; v srednje velikih občinah JZP uporablja 57,9 % občin, ne uporablja pa 42,1 %; v večjih občinah je delež že zelo visok, tam že 76,5 % občin uporablja JZP, ne uporablja pa ga 23,5 % občin, v kategoriji makro občin pa vse občine uporabljajo JZP (100 %).

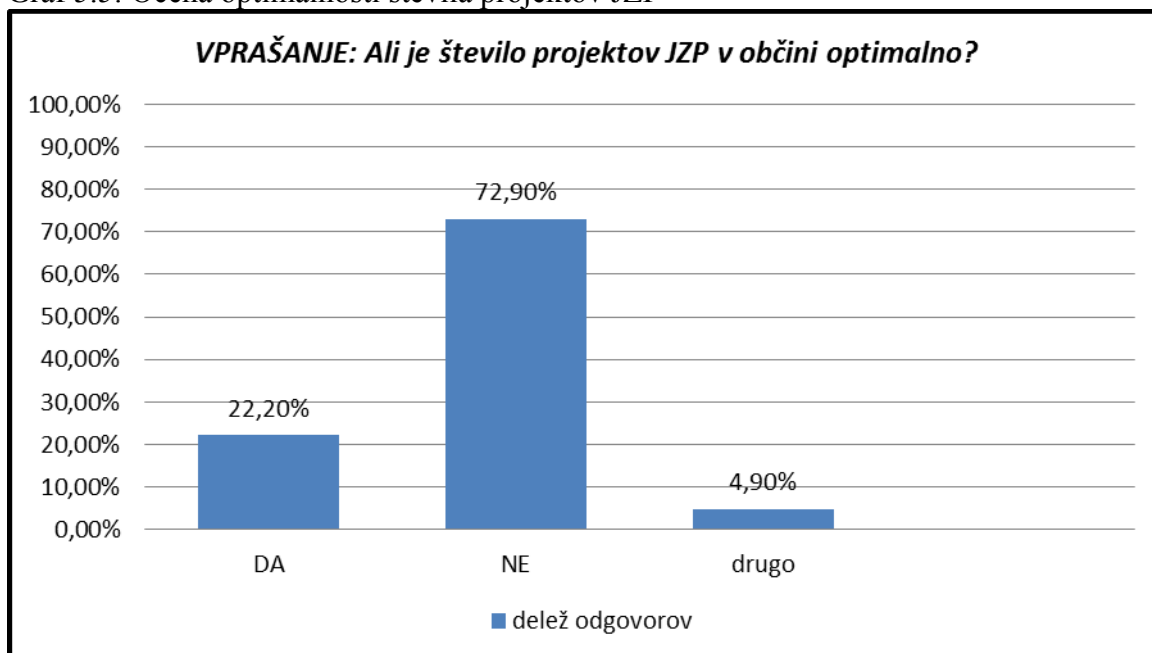
Glavni razlog za razliko v uporabi JZP glede na velikost občin je v kapacitetah, ki jih občine glede na velikost premorejo. Poleg tega imajo večje občine več sredstev in drugih resursov, hkrati so tudi projekti v večjih občinah primernejši za JZP, saj so majhni projekti manj primerni za JZP, ker so predragi (Čepeljnik 2013). Majhni projekti niso zanimivi za

investitorje, saj so transakcijski stroški predragi. V Sloveniji je znosna meja za izpeljavo projekta JZP okoli milijon EUR (Ferk 2013).

Ob nizki uporabi JZP na slovenskem lokalnem nivoju je zanimiva lastna percepcija občin o optimalnosti števila projektov JZP in nasploh o uporabi na slovenskem lokalnem nivoju. Percepcija občin je bila tako preverjena skozi dve vprašanji, odgovore prikazujeta grafa 5.5 in graf 5.6.

Graf 5.5 prikazuje oceno optimalnosti števila projektov v občinah. Percepcija občin kaže naslednje podatke. Kar 72,9 % občin, ki so sodelovale v raziskavi, meni, da število projektov v občini ni optimalno, 22,2 % občin meni, da je število optimalno in 4,9 % občin je odgovorilo z 'drugo', kjer so podajali naslednje odgovore: optimalno je brez partnerstev, težko ocenim, ne vem.

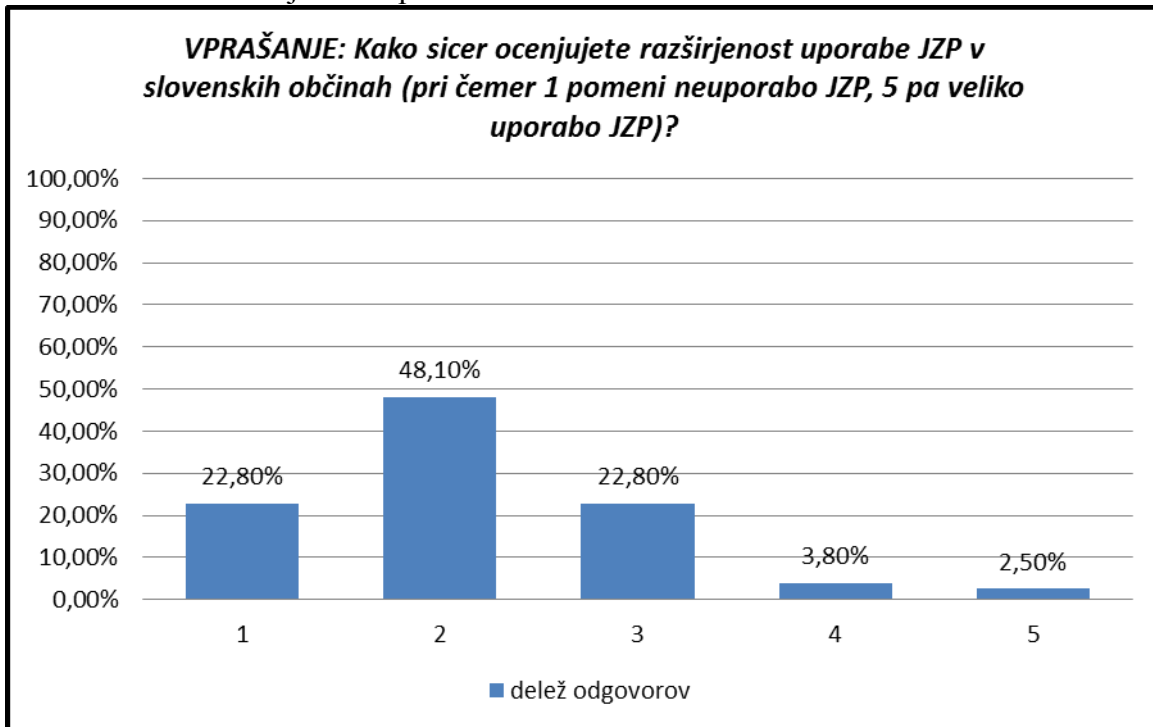
Graf 5.5: Ocena optimalnosti števila projektov JZP



Vir: lastna analiza.

Graf 5.6 prikazuje percepcijo občin o uporabi na slovenskem lokalnem nivoju, le-to so podajali z oceno razširjenosti uporabe JZP v slovenskih občinah. Anketiranci so imeli na voljo ocene razširjenosti med 1 in 5, pri čemer 1 pomeni neuporabo, 5 pa veliko uporabo.

Graf 5.6: Ocena razširjenosti uporabe JZP



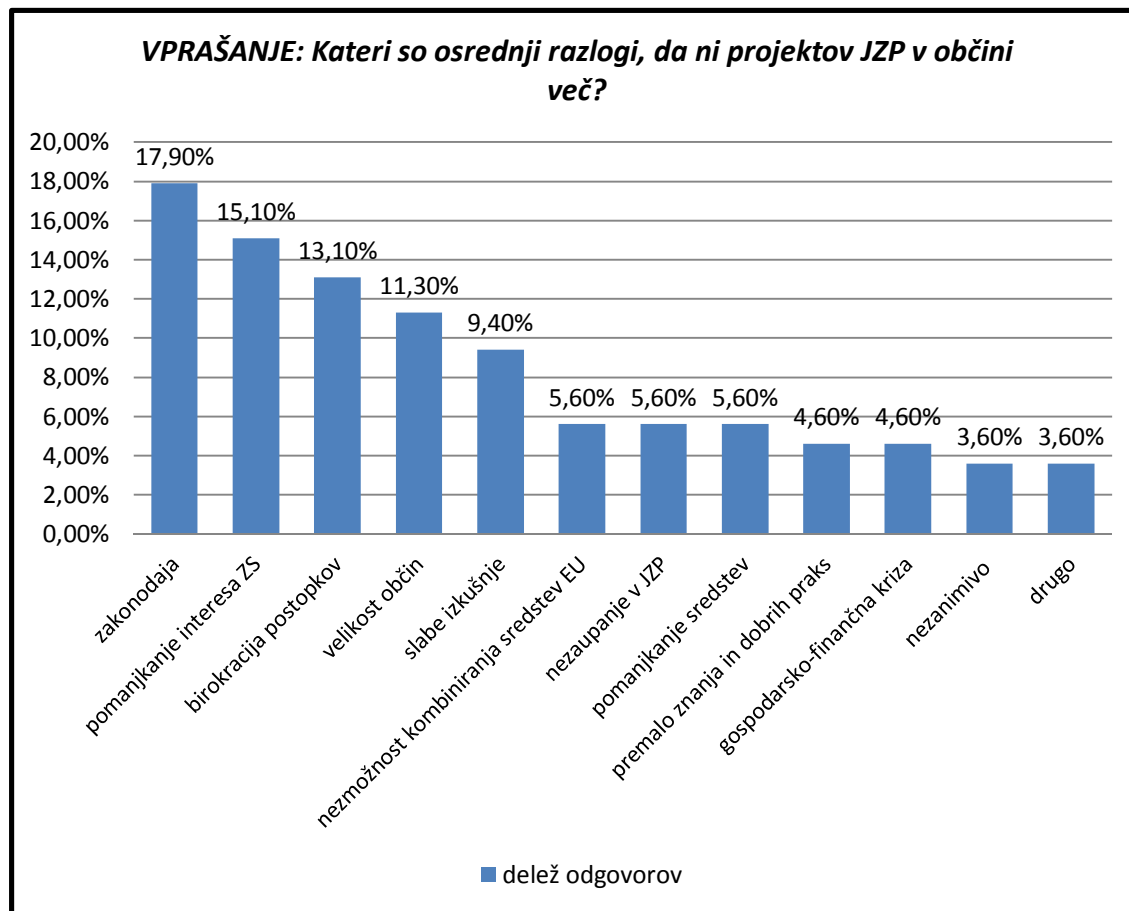
Vir: lastna analiza.

Največ odgovorov je bilo ocenjenih z 2 (48,1 %), kar pomeni zelo majhno uporabo. Temu odgovoru sledita odgovora pod številko 1 in 3, ki pomenita neuporabo JZP (22,8 %) in srednjo uporabo (22,8 %). Odgovorov v oceni uporabe 4 in 5 pa skoraj ni bilo (skupaj zgolj 6,3 %).

Primerjava dejanskih podatkov uporabe iz grafa 5.3 in obe vprašanji percepcije občin o uporabi se dokaj skladata, saj občine v veliki meri (kar 72,9 %) menijo, da število projektov JZP v občini ni optimalno. Ocene razširjenosti uporabe kažejo podobno (oceni 1 in 2 predstavljata 70,9 % odgovorov, torej neuporaba oz. zelo majhna uporaba).

Ob dejanskih podatkih uporabe JZP na slovenskem lokalnem nivoju se poraja vprašanje osrednjih razlogov za dokaj nizko uporabo JZP. Te podatke so anketiranci podajali v obliki odprtih vprašanj, ki so bila nadalje s pomočjo statističnega programa SPSS, kodirana in obravnavana kot standardna zaprta vprašanja. Odgovori so predstavljeni v grafu 5.7, ki prikazuje osrednje razloge, da ni projektov JZP v posamezni občini več.

Graf 5.7: Osrednji razlogi za nizko število projektov JZP



Vir: lastna analiza.

Število vseh odgovorov je bilo 106, predstavljeni pa so v deležih zaradi lažje primerjave. Kot osrednje razloge navajajo občine:

- slaba in neurejena zakonodaja (17,9 %);
- pomanjkanje interesa zasebnih partnerjev (15,1 %);
- birokracija postopkov (13,1 %);
- velikost občine (11,3 %);
- slabe izkušnje (9,4 %).

Poleg glavnih razlogov navajajo nezmožnost kombiniranja sredstev EU (problematika, ki je še posebej zanimiva), nezaupanje v JZP, pomanjkanje sredstev, premalo znanja in dobrih praks, gospodarsko krizo, nezanimivost partnerstev in neprimernost projektov ter drugo (nejasna ločnica med sektorjema, ideološki vidik, razlogi niso znani).

Čepeljnik (2013) komentira, da je Zakon o javno-zasebnem partnerstvu zgolj postopkovni zakon in je precej podoben določilom o javnem naročanju. Tako v pristojni organizacijski

enoti v okviru Ministrstva za finance ne vidijo razloga za problem. Problem je morda na strani občin, saj so le-te navajene, da imajo zakon napisan kot neke vrste priložnik, kar je v okviru Zakona o javno-zasebnem partnerstvu nemogoče, saj gre za spremenljivo zadevo, kjer imamo dva sektorja, ki delujeta po drugačnih načelih in logiki. Problem pa bi lahko bil tudi v zunanjih svetovalcih, ki ne spodbujajo občin k pripravi celotne dokumentacije za projekt, temveč pravijo, da bo dokumentacija sproti nastajala. Dokumentacija je vendar najpomembnejši del projekta, saj se šele po narejeni dokumentaciji prepozna realnost projekta. Vse to pomeni, da je naknadno nastajanje dokumentacije omejeno z zakonodajo in birokratskimi postopki, kar je tudi glavni razlog za neuspele projekte JZP. Sicer pa so birokratski postopki in zakonodaja precej povezani. JZP so kompleksna zadeva in velikokrat je vzrok tudi v nepoznavanju.

Problem pomanjkanja interesa zasebnega partnerja je pogost razlog za majhno uporabo JZP, saj je za konkreten infrastrukturni projekt JZP potreben tudi sposoben zasebnik z lastnimi viri, kar je velikokrat problem na lokalnem nivoju. Druga stran problema leži v neprimernosti in nezanimivosti projektov JZP za zasebne partnerje (Čepeljnik 2013; Ferk 2013).

Zanimivo je, da so občine kot razlog, da ni projektov JZP več, navajale nezmožnost kombiniranja JZP in sredstev EU, čeprav na Ministrstvu za finance odgovarjajo, da to popolnoma ne drži (Čepeljnik 2013). Nadaljnje komentira, da je problem na strani države in v obliki razpisov, ki podeljujejo evropska sredstva. Le-ti so narejeni tako, da je upravičenec sredstev javni partner (v tujini so primeri, ko subvencije dobivajo zasebni partnerji). Tako je v primerih sofinanciranja investicije investitor javni partner in ne zasebni, kot je največkrat primer JZP. Potreben bi bil preskok v smislu, da je upravičenec zasebni partner, ki ga občina izbere na razpisu JZP. Druga možnost je, da bi bili razpisi naravnani tako, da subvencija, namenjena zasebniku, zniža investirana sredstva. Sicer pa Evropska komisija celo spodbuja mešanje EU sredstev z zasebnimi sredstvi, kar bo v naslednjem večletnem finančnem okvirju EU za obdobje 2014–2020 še bolj poudarjeno. Poleg tega je bilo v Sloveniji dolgo mnenje, da ko za projekt dobimo evropska sredstva, mora ta biti v lasti javnega partnerja vsaj 5 let, čeprav v evropski zakonodaji to nikjer ne piše. Zapisano pa je, da se ne sme 5 let spreminjati namena, kar je nekaj drugega kot lastništvo. Verjetno je problem kombiniranja EU sredstev in JZP tudi v tem, da postane zadeva še kompleksnejša; postopki so daljši, več je birokracije in še kaj.

Ferk (2013) je v okviru Instituta za JZP deloval na nekaj projektih, kjer so bila prisotna sredstva EU. V teh primerih je šlo predvsem za koncesije za upravljanje infrastrukture, ki je bila sofinancirana s sredstvi EU (delitev projekta v več faz). Sicer pa je teh primerov premalo glede na vse možnosti. Področje sofinanciranja projektov JZP s sredstvi EU se počasi odpira, zaradi neoptimalnega črpanja evropskih sredstev in pomanjkanja javnih sredstev za lastno udeležbo.

Nezaupanje javnosti v JZP je ena izmed večjih ovir JZP. Javnost je zelo konservativna in zadržana do zasebnega, kar še posebej velja za postsocialistične države. Na primer področje energetike, kjer se javnosti zdi sprejemljivo, da zasebnik nekaj zasluži. Medtem ko je to na področju varstva otrok (vrtci) za ljudi že težje sprejemljivo. Področje vod je totalen tabu, kot je bila zadnja afera s privatizacijo vode (Ferk 2013; Delo 2013a). Podobnega mnenja je tudi zasebni izvajalec v partnerstvu z MOL, ki pravi, da je večkrat doživel negativni odziv javnosti in banke (Šmuc 2013).

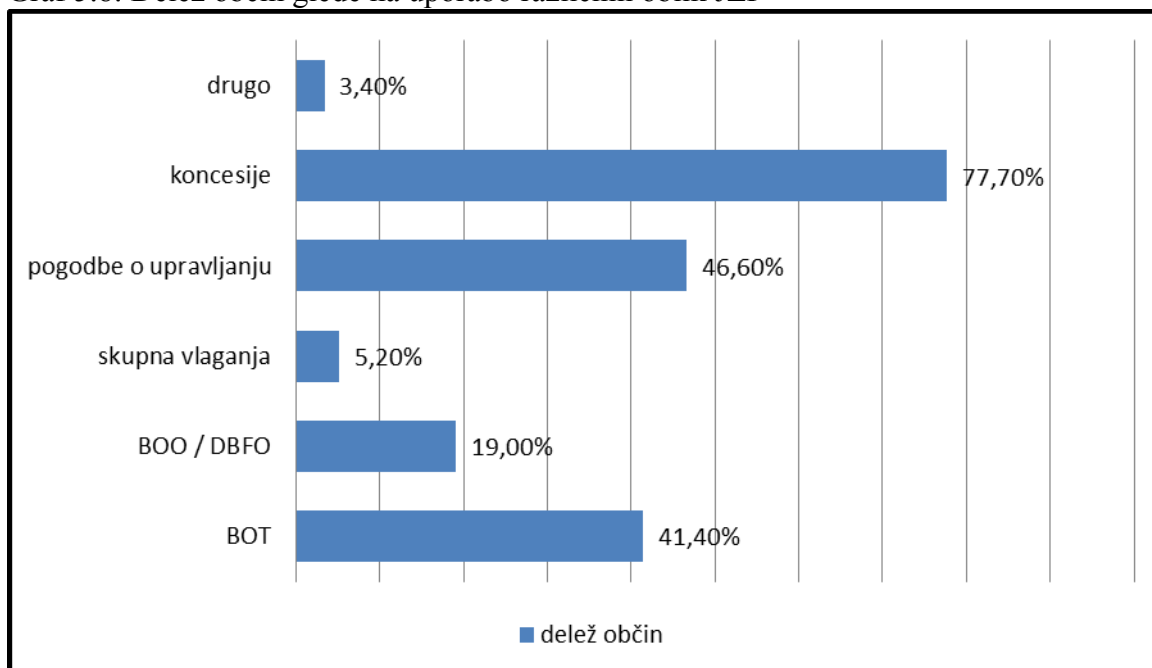
Poleg naštetih razlogov je problem, kot je že bilo povedano, rigidnost občin, ki težko sprejemajo nove alternativne koncepte in raje ostajajo v udobju klasičnega financiranja iz proračuna, čeprav je tam vedno manj sredstev (Čepeljnik 2013; Ferk 2013).

Kateri tipi JZP so v uporabi na slovenskem lokalnem nivoju?

Naslednje raziskovalno vprašanje je: »Kateri tipi JZP so v uporabi na slovenskem lokalnem nivoju?«. Raziskava Evropske komisije (2004) je pokazala, da so med temeljnimi oblikami JZP v največjem številu v uporabi koncesije, sledijo pogodbe o upravljanju, partnerstva BOT in skupna vlaganja ter DOO/DBFO. Podobna predvidevanja so bila tudi za slovenski lokalni nivo.

Lastna raziskava uporabe različnih oblik JZP na lokalnem nivoju kaže sliko, ki je razvidna iz grafa 5.8.

Graf 5.8: Delež občin glede na uporabo različnih oblik JZP



Vir: lastna analiza.

Na slovenskem lokalnem nivoju so daleč največ v uporabi koncesije. Le te uporablja 77,7 % občin, ki so sodelovale v raziskavi. Poleg koncesij so precej v uporabi pogodbe o upravljanju (46,6 % občin, ki so sodelovale v raziskavi, uporablja to obliko JZP) in partnerstva BOT v 41,4 % občin. Manj v uporabi so partnerstva BOO in DBFO (v 19 % občin) ter skupna vlaganja, ki jih je med občinami, ki uporabljajo JZP zelo malo (5,2 %). Pod 'drugo' (3,4 %) sta bila odgovora: MOT, ne vem.

Primerjalno gledano (lastna raziskava na slovenskem lokalnem nivoju in raziskava Evropske komisije 2004) lahko opazimo veliko povezavo med podatki (pri obeh namreč prevladujejo koncesije in pogodbe o upravljanju) z vedenjem in omejitvijo, da gre za dvoje različnih podatkov, saj raziskava Evropske komisije (2004) opredeljuje število primerov, lastna raziskava pa opredeljuje delež občin, ki posamezno obliko uporabljajo.

Čepeljnik (2013) komentira največjo uporabo koncesij kot uporabo že dolgo poznanih oblik med vsemi oblikami partnerstev. Poleg tega so koncesije partnerstva, ki so se s prakso občin pokazala kot najbolj funkcionalna. Podoben vzrok leži tudi pri uporabi pogodb o upravljanju. Občine najraje uporabljajo stvari, ki jih že poznajo. Vse to pa lahko spet navežemo na rigidnost občin.

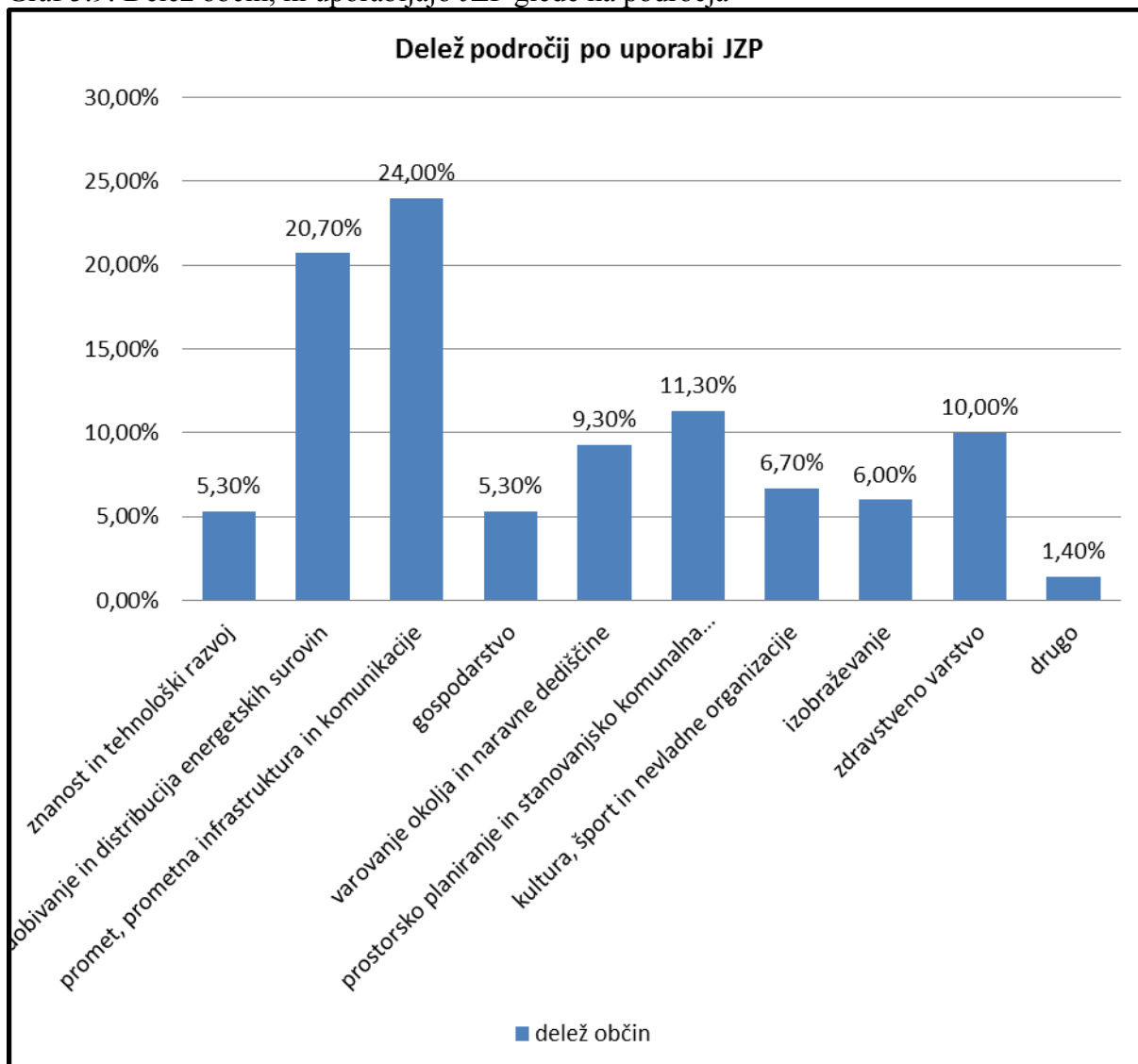
Poleg tega je koncesij največ za opravljanje javnih služb, saj je to področje znano že nekaj časa, od leta 1996, ko je bil sprejet Zakon o gospodarskih javnih službah (Ferk 2013).

Na katerih javnopolitičnih področjih se JZP uporabljajo na slovenskem lokalnem nivoju?

Teorija o JZP opredeljuje kot univerzalni mehanizem, ki je uporaben na vseh področjih. Vseeno pa mednarodna praksa pravi, da ni tako, saj se JZP najbolj uporabljajo na področjih transporta, zdravstva, izobraževanja, pri storitvah na področju vodnih virov in javne uprave.

Lastna raziskava potrjuje mednarodno prakso v smislu, da se JZP ne uporabljajo na vseh področjih in izpostavlja ključna področja uporabe JZP na slovenskem lokalnem nivoju. Podatke prikazuje graf 5.9.

Graf 5.9: Delež občin, ki uporabljajo JZP glede na področja



Vir: lastna analiza.

Na slovenskem lokalnem nivoju se JZP uporabljajo predvsem na naslednjih področjih:

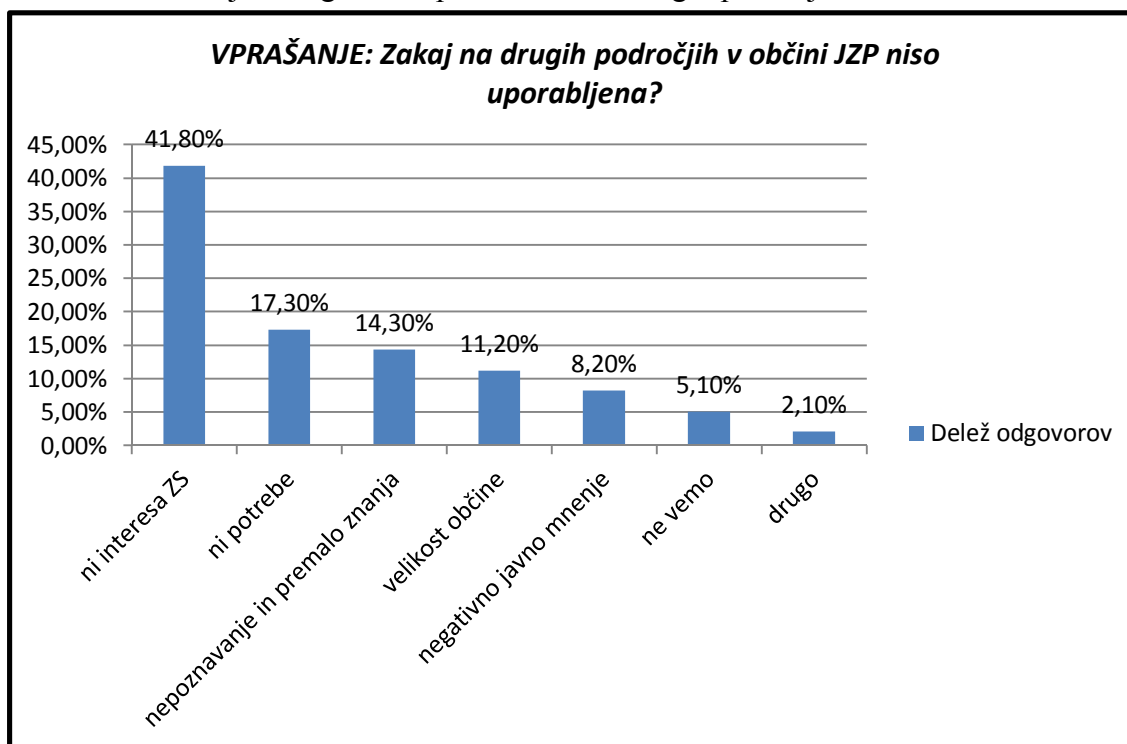
- promet, prometna infrastruktura in komunikacije (kar 24 % občin);
- pridobivanje in distribucija energetskih surovin (20,7 % občin);
- prostorsko planiranje in stanovanjsko komunalna dejavnost (11,3 % občin);
- zdravstveno varstvo (10 % občin);
- varovanje okolja in naravne dediščine (9,3 %).

Poleg naštetih glavnih področjih uporabe JZP pa jih občine uporabljajo tudi na naslednjih področjih: kultura, šport in nevladne organizacije, izobraževanje, gospodarstvo, znanost in tehnološki razvoj ter drugo (socialno varstvo, notranje zadeve in varnost).

Izhajajoč iz podatkov lahko ugotovimo, da je uporaba po področjih okvirno primerljiva s tujimi podatki o področjih uporabe. Razlika je predvsem v uporabi na področju javne uprave, kjer so v občinah Republike Slovenije še vedno bolj aktualne gospodarske javne službe.

V okviru razlage področij uporabe so pomembni razlogi za neuporabo na drugih področjih. Tako graf 5.10 prikazuje ravno to.

Graf 5.10: Osrednji razlogi za neuporabo JZP na drugih področjih



Vir: lastna analiza.

Podatki o razlogih za neuporabo na drugih področjih so anketiranci podajali v obliki odprtih vprašanj, ki so bila nadalje s pomočjo statističnega programa SPSS kodirana in obravnavana kot standardna zaprta vprašanja. Vseh odgovorov je bilo 98, le-ti pa so spremenjeni v deleže zaradi lažje interpretacije.

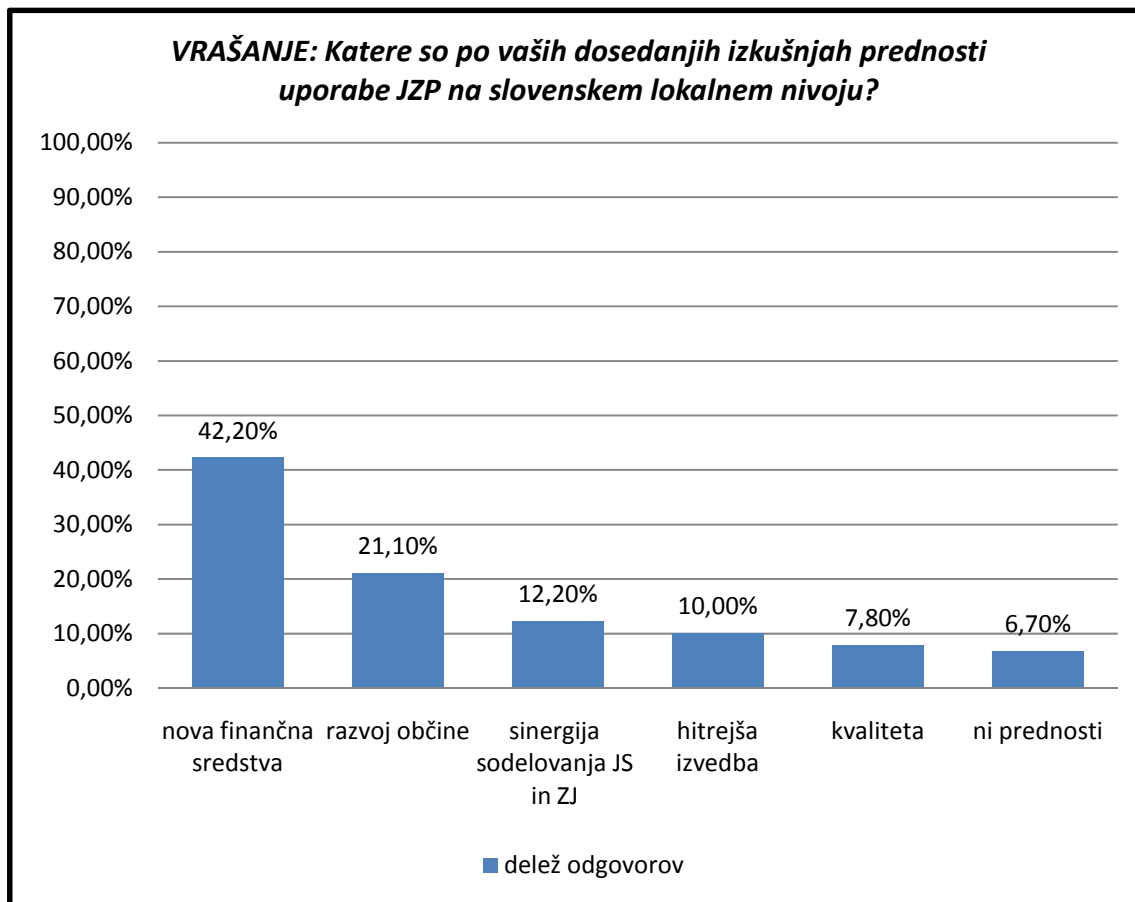
Podatki jasno prikazujejo pomanjkanje interesa s strani zasebnega sektorja kot glavni razlog za neuporabo na drugih področjih, ta odgovor so anketiranci podali v kar 41,8 %. To pomeni, da zasebni partnerji na ostalih področjih ne morejo zasledovati svojega interesa – dobička. Ostali razlogi so: ni potrebe (17,3 %), nepoznavanje in pomanjkanje znanja (14,3 %), velikost občine (11,2 %) negativno javno mnenje (8,3 %), ne vemo (5,1 %) in drugo (uporabljamo gospodarske javne službe, JZP so predraga: 2,1 %).

Katere so prednosti in slabosti aplikacije JZP na slovenskem lokalnem nivoju?

Teorija o JZP navaja številne prednosti in slabosti uporabe JZP. Dejanska uporaba na slovenskem lokalnem nivoju se srečuje z unikatnimi prednostmi in slabostmi, ki imajo večjo ali manjšo težo. Obe vprašanji, ki raziskujeta prednosti in slabosti sta bili postavljeni anketirancem kot odprti vprašanja in nato s pomočjo statističnega programa SPSS kodirani in obravnavani kot standardna zaprta vprašanja.

Podatke o prednostih uporabe JZP na slovenskem lokalnem nivoju kaže graf 5.11, ki zajema 90 odgovorov anketirancev, pretvorjenih v deleže za lažjo interpretacijo.

Graf 5.11: Prednosti uporabe JZP v praksi



Vir: lastna analiza.

Zanimivo je, da teorija pozna veliko prednosti, v praksi pa občine navajajo zgolj naslednjih pet prednosti in zavrnitev, češ da JZP sploh nimajo prednosti (ni prednosti: 6,7 %):

- nova finančna sredstva (42,2 %);
- razvoj občine (21,1 %);
- sinergija sodelovanja javnega in zasebnega sektorja (12,2 %);
- hitrejša izvedba predmeta JZP (10 %);
- kvaliteta (7,8 %);
- ni prednosti.

Glavni argument prednosti uporabe JZP na slovenskem nivoju so torej nova finančna sredstva, ki jih občina pridobi z uporabo JZP. Med glavnimi razlogi je zagotovo zadolževanje občin, ki ga Zakon o financiranju občin strogo opredeljuje. Tako se pri nas JZP uporabljajo kot nadomestni vir investicij (Rožen 2013).

Podobnega mnenja je tudi Ferk (2013), ki ga tovrstni delež ne bi presenetil, saj je dejstvo, da so se JZP razširila iz Velike Britanije, ko so reševali problem s pomanjkanjem javnih sredstev. Rešitev so našli v JZP. Zatiskati si oči in praviti, da gre predvsem za prenos znanja in drugih stvari ne drži. V osnovi gre predvsem za financiranje, drugo pa gre zraven, da je zadeva bolj optimalna.

Čepeljnik (2013) komentira, da je eden od glavnih namenov JZP v novih finančnih sredstvih in prerazporejanju javnih sredstev za nujne zadeve, za druge investicijske projekte pa se lahko uporablja JZP. Vendar ne gre zgolj za to, ključno je, da z JZP dobimo kakovostno storitev, ki je učinkovitejša kot javni sektor. To občine in uporabniki JZP očitno pozabljajo.

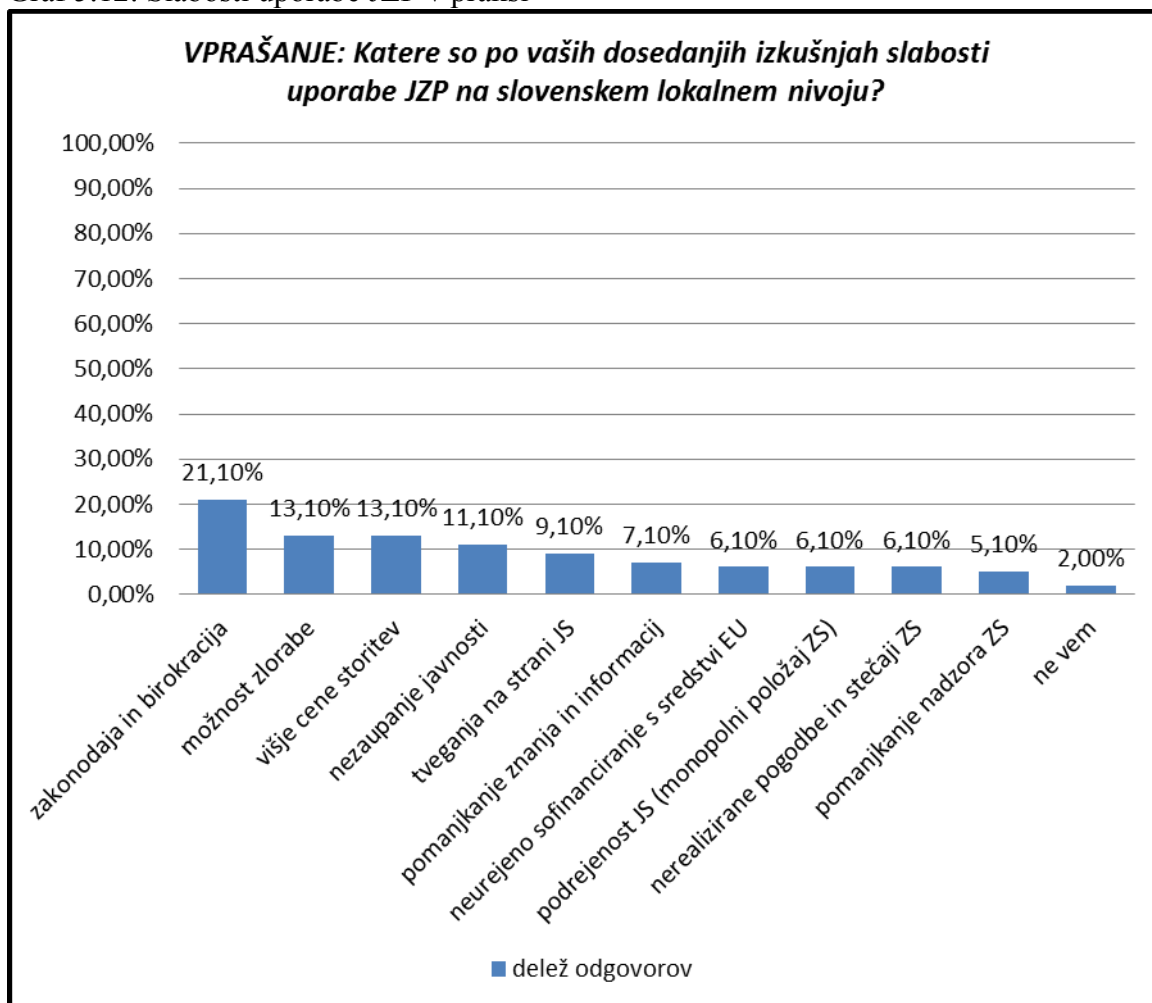
Pomembna prednost je tudi razvoj občine (21,1 %), ki bo podrobneje predstavljen z naslednjimi raziskovalnimi vprašanji in s hipotezo.

Argument učinkovitosti predstavljata odgovora kvaliteta (7,8 %) in hitrejša izvedba predmeta JZP (10 %), kar znese 17,8 %.

Pomembna je tudi sinergija sodelovanja med sektorjema, saj se s tem poveže lokalno gospodarstvo in lokalna skupnost. Dokaj velik delež je dobil odgovor 'ni prednosti' (6,7 %), kar pomeni razočaranje nad JZP ali pa neprepoznavanje njegovih prednosti.

Pri opredelitvi slabosti so bili anketiranci veliko bolj raznoliki in zgovorni. O tem priča 99 odgovorov anketirancev, ki so pretvorjeni v deleže. Podatke prikazuje graf 5.12.

Graf 5.12: Slabosti uporabe JZP v praksi



Vir: lastna analiza.

Anketiranci so kot slabosti navajali naslednje odgovore:

- zakonodaja in ostala birokracija (21,1 %);
- možnost in nevarnost zlorabe (13,1 %);
- višje cene storitev za občane (13,1 %);
- nezaupanje javnosti (11,1 %);
- tveganja so preveč na strani javnega sektorja (9,1 %);
- pomanjkanje znanja in informacij (7,1 %);
- neurejeno sofinanciranje s sredstvi EU (6,1 %);
- podrejenost javnega sektorja in monopolni položaj zasebnega sektorja (6,1 %);
- nerealizirane pogodbe in stečaji zasebnega sektorja oz. zasebnega partnerja (6,1 %);
- pomanjkanje nadzora nad zasebnim sektorjem oz. zasebnim izvajalcem (5,10 %);
- ne vem (2 %).

Slabosti, ki jih navajajo anketiranci, so znane tudi v teoriji o JZP. Teoriji neznan pa je slabost, ki jo anketiranci največkrat opredeljujejo – zakonodaja in z njo povezana birokracija, kar je v okviru magistrskega dela že bilo interpretirano (Čepeljnik 2013).

Čepeljnik (2013) med izvorne krivce za neuspeh JZP, slabe prakse in slabosti JZP prišteva predvsem slabo pripravljeno dokumentacijo projekta (med drugimi tudi krivce za možnost zlorabe, višje cene storitev). To potrjuje tudi Katičeva (2013), ki krivi predvsem slabo zasnovano projekta JZP. Za dobro izvedbo JZP je potrebna dobra priprava načrtovanega projekta, za katerega je bistveno sodelovanje strokovnjakov z različnih področij (pravniki, ekonomisti in strokovnjaki s predmetnega področja). Posebno pozornost je treba nameniti tudi pripravi pogodbe o JZP, ki je izredno zahteven in pomemben strokovni dokument. Problem je, da so vse potrebne kvalitetne študije in analize za pripravo samega projekta velikokrat predrage, da bi se občine na podlagi le-teh odločile, kako voditi postopke in izpeljavo samega projekta (Katič 2013).

Negativno javno mnenje je v Sloveniji problem, ki delno izhaja iz postsocialističnega konteksta in s tem povezane netransparentne privatizacije, delno pa so ga povzročili primeri slabe prakse uporabe JZP. Najodmevnejša tovrstna primera na lokalnem nivoju je primer gradnje Stožic (MOL) in nepremičnih radarjev (MOM) (Delo 2013b, Delo 2013c). Tako nezaupanje javnosti v JZP izhaja tudi iz nezaupanja javnosti v lokalne organe, da bodo ustrezno nadzorovali in spremljali projekte JZP. Problem negativnega javnega mnenja je še večji, saj številne študije kažejo, da je javno mnenje izjemno pomemben faktor za uporabo JZP in uspešnost projektov JZP (Ibitayo 2002, 221).

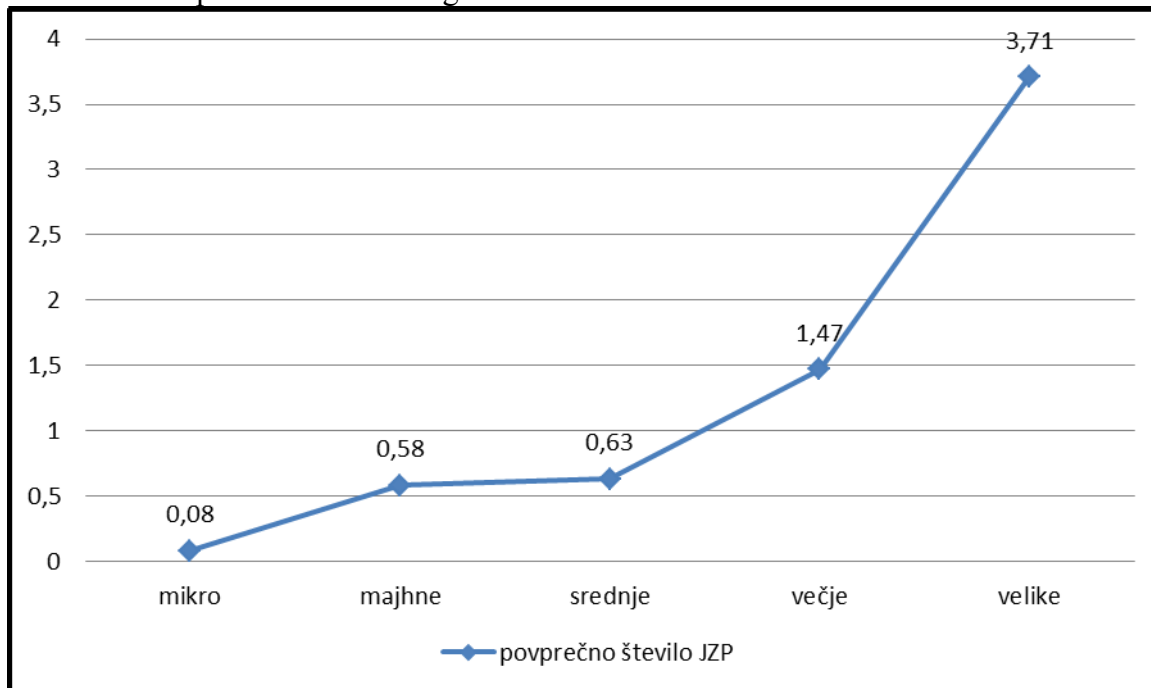
HIPOTEZA PRVEGA CILJA

H1: JZP so bolj v uporabi v velikih občinah in manj v manjših občinah, saj so večje lokalne skupnosti ekonomsko in finančno sposobnejše izpeljati tovrstne projekte.

Hipoteza je postavljena na podlagi številnih razprav o velikosti občin, vse pa so enotne, da so večje lokalne skupnosti ekonomsko in finančno sposobnejše za zahtevnejše in dražje zagotavljanje lokalne uprave (Brezovšek 2005, 68). Izhajajoč iz te premise magistrsko delo predvideva, da je uporaba JZP večja v velikih občinah in manjša v majhnih občinah.

Podatki o uporabi JZP na slovenskem lokalnem nivoju so bili že predstavljeni v okviru drugega raziskovalnega vprašanja, prvega cilja. Graf 5.13 prikazuje povprečno število JZP v različno velikih občinah na letni ravni.

Graf 5.13: Povprečno število JZP glede na velikost občin



Vir: lastna analiza.

Podatki jasno prikazujejo povprečno število JZP glede na velikost občine na letni ravni. V mikro občinah projektov JZP praktično ni (0,08); v majhnih občinah se že pojavljajo (0,58), vendar ne vse povsod; podobno kot za majhne občine velja tudi za srednje občine, kjer je povprečno število JZP vseeno malo višje (0,63); glavni prelom je v večjih občinah, kjer je povprečno število projektov JZP 1,47; v makro občinah pa kar 3,71. Tako potrjujem hipotezo prvega cilja, saj povprečno število JZP projektov na letni ravni z velikostjo občin narašča.

5.3 ANALIZA DRUGEGA CILJA RAZISKOVANJA

V okviru drugega cilja magistrske naloge je JZP preučevan kot razvojni potencial na slovenskem lokalnem nivoju. Tako se v skladu z drugim ciljem magistrskega dela izpostavljata hipoteza in raziskovalno vprašanje, ki sta posamezno raziskovana in interpretirana.

HIPOTEZA DRUGEGA CILJA

H2: JZP so uporaben, vendar neizkoriščen razvojni mehanizem na slovenskem lokalnem nivoju.

Raziskovalna hipoteza je postavljena na podlagi naslednjih dejstev, ki so navedena v posebnem poročilu organizacije Fitch Ratings (2004, 1), iz katerega je razvidno, da so JZP uporabna za razvoj na globalni, nacionalni in lokalni ravni ter teorije, ki pravi, da so JZP izjemno uporabna za promoviranje razvoja manj razvitih regij (Siddall v Pintar 2006, 18). Glede na to, da dejanski podatki o uporabi JZP v Sloveniji na nacionalnem nivoju (priloga 3, Delo 2010) pričajo o izjemno majhni uporabi razvojnega mehanizma JZP, bo bistvo navedenih dveh referenc raziskano in aplicirano na slovenski lokalni nivo.

Pred raziskovanjem hipoteze velja še enkrat omeniti, da so anketiranci v okviru prednosti JZP kot drugo največjo prednost omenili prav razvoj občine (21,1 %), kar delno že potrjuje hipotezo.

Podobno je bilo tudi mnenje Čepeljnika (2013), ki pravi, da so JZP potencial za razvoj občine, če ne drugače pa z vidika vzpostavitve infrastrukture, kar je včasih ključno za razvoj. Poleg tega so JZP instrument za zagon gospodarstva (na primer zagon gradbenega sektorja). S tega vidika imajo JZP zelo velik potencial. Hkrati se proračunska sredstva vedno bolj znižujejo, kar pomeni, da so JZP tudi velika priložnost v krizi, saj potrebe prebivalcev vedno bolj rastejo, medtem ko je denarja za zadovoljevanje le-teh vedno manj. Tako, da bo slej ali prej treba poseči po tem razvojnem mehanizmu (Ferk 2013).

Hipotezo so preliminarno potrdili tudi družboslovni intervjuji z županom (Rožen 2013), direktorico občinske uprave (Katič 2013), direktorjem Inštituta za javno-zasebna partnerstva in zunanjim svetovalcem občin (Ferk 2013) ter zasebnim izvajalcem JZP v partnerstvu z MOL (Šmuc 2013).

Kljub naštetemu je bila hipoteza drugega cilja nadalje preverjena skozi percepcijo županov slovenskih občin (anketirancev), ki JZP uporabljajo v praksi. Sestavljena je iz dveh premis:

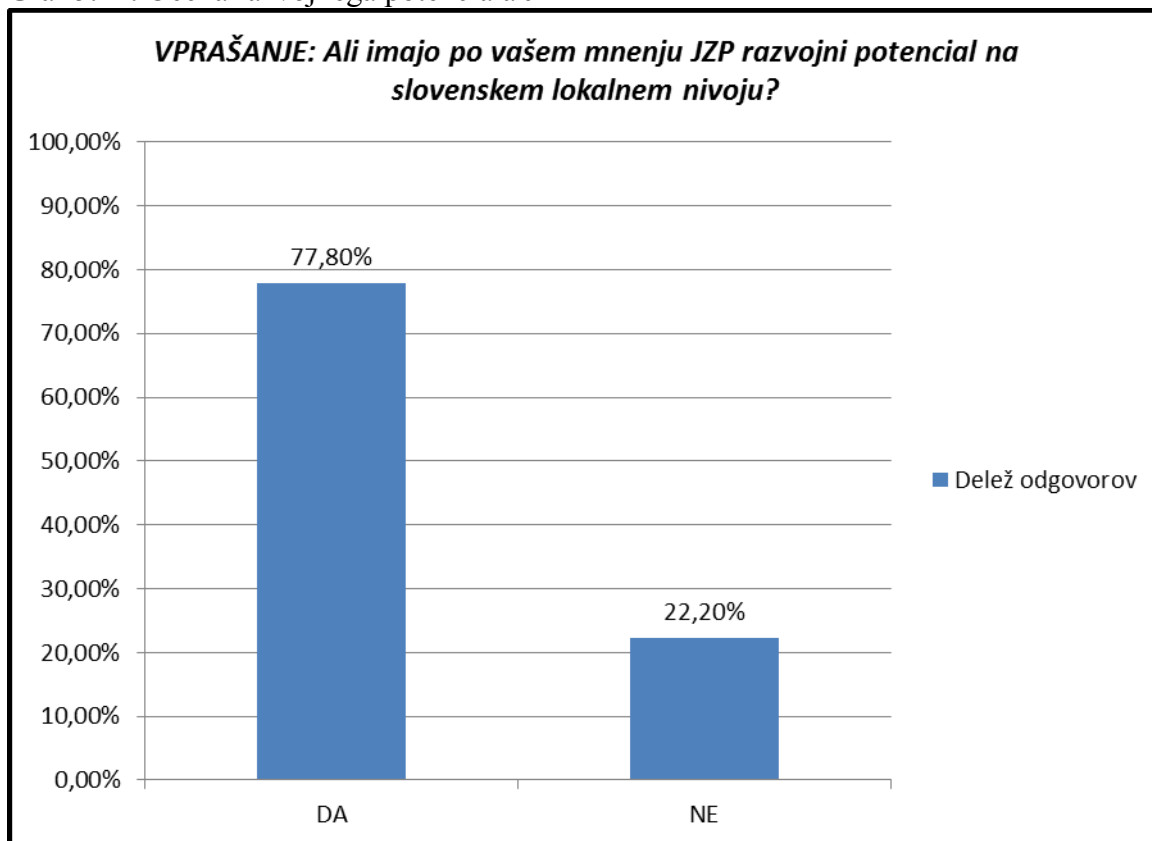
- JZP kot razvojni potencial;
- izkoriščenost razvojnega potenciala JZP.

Za preverjanje hipoteze sta tako izbrani dve anketni vprašanji:

- Ali imajo po vašem mnenju JZP razvojni potencial na slovenskem lokalnem nivoju?
- Ali se vam zdi razvojni potencial JZP na slovenskem lokalnem nivoju izkoriščen?

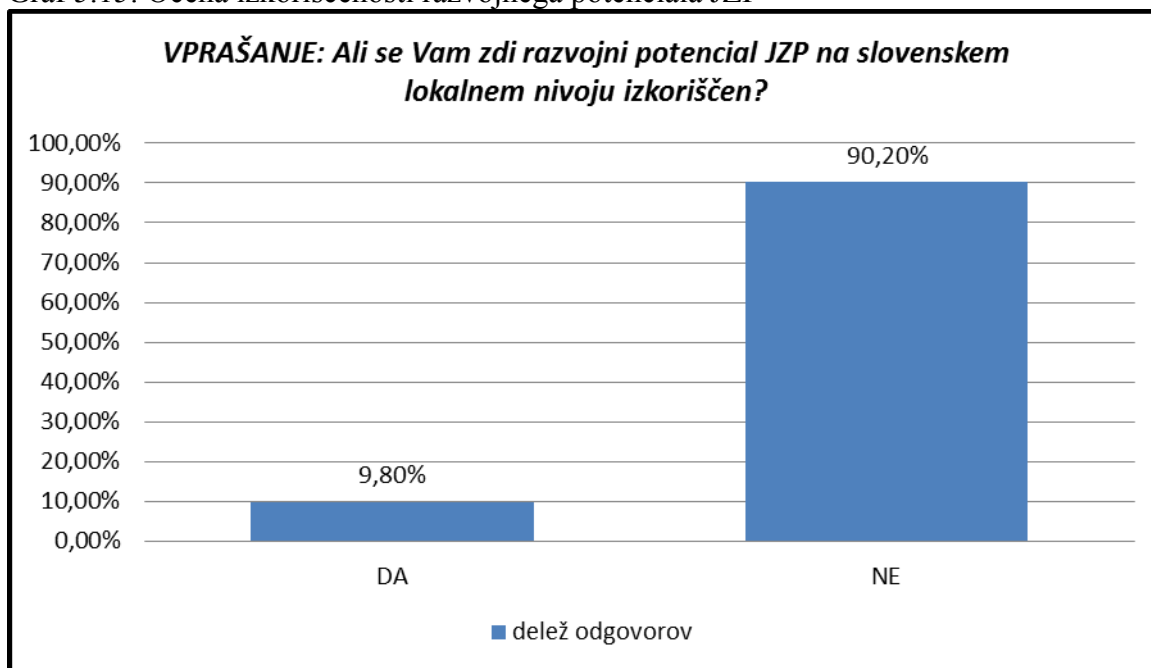
Graf 5.14 prikazuje oceno razvojnega potenciala JZP glede na prvo vprašanje, graf 5.15 pa oceno izkoriščenost potenciala JZP na slovenskem lokalnem nivoju glede na drugo vprašanje.

Graf 5.14: Ocena razvojnega potenciala JZP



Vir: lastna analiza.

Graf 5.15: Ocena izkoriščenosti razvojnega potenciala JZP



Vir: lastna analiza.

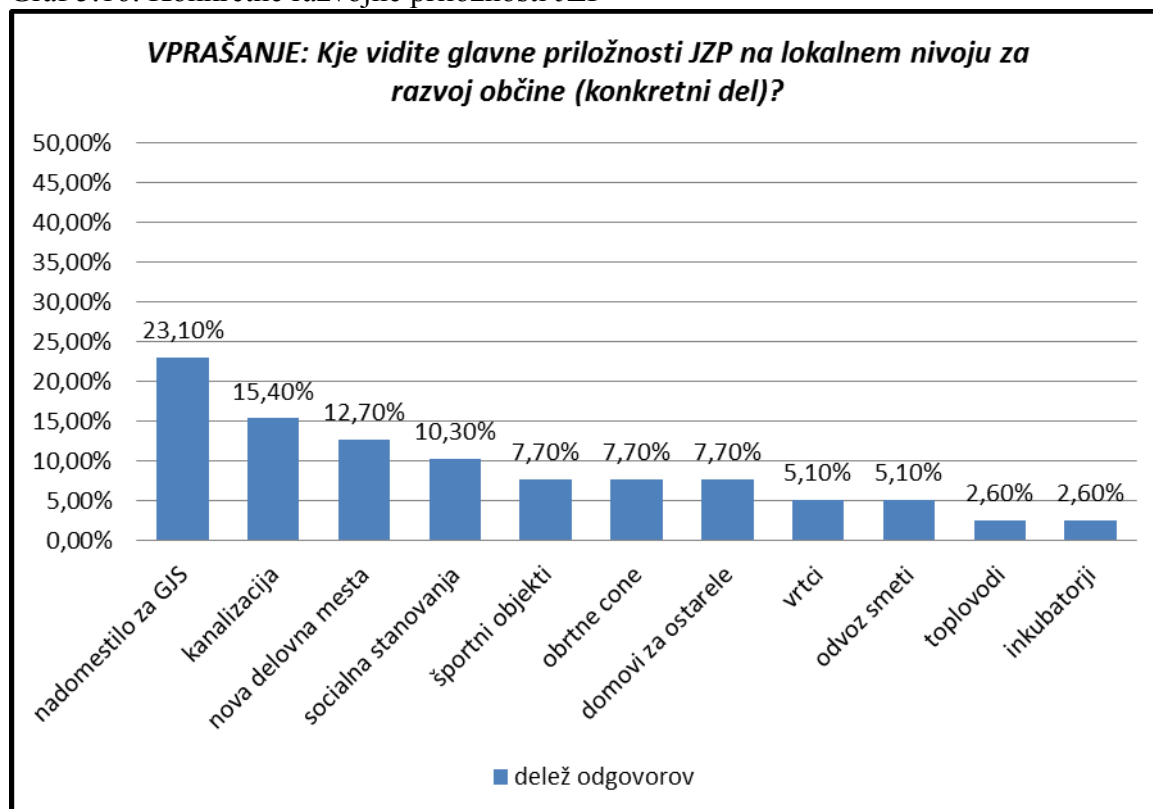
V kar 77,8 % občin, ki so sodelovale v raziskavi, menijo, da so JZP razvojni potencial na slovenskem lokalnem nivoju, nasprotno pa meni 22,2 %. V okviru drugega vprašanja pa zgolj 9,8 % občin meni, da je razvojni potencial JZP na slovenskem lokalnem nivoju izkoriščen, po drugi strani pa 90,2 % občin meni, da je razvojni potencial JZP neizkoriščen. Tako lahko ob preliminarnih potrditvah hipoteze in logičnem sklepanju o povezavah med dvema zastavljenima vprašanjema potrdimo hipotezo drugega cilja.

Katere so razvojne priložnosti JZP na slovenskem lokalnem nivoju?

Vsem občinam, ki so bila mnenja, da so JZP razvojni potencial na slovenskem lokalnem nivoju, je bilo zastavljeno odprto vprašanje o glavnih razvojnih priložnostih. Vseh odgovorov je bilo 93, le-ti pa so bili razdeljeni v dve skupini. Prva skupina zajema konkretne razvojne priložnosti za JZP na slovenskem lokalnem nivoju, druga skupina pa zajema splošne razvojne priložnosti. Vsi odgovori so bili kodirani s pomočjo statističnega programa SPSS in obravnavani kot standardni zaprti odgovori.

Skupina s konkretnimi razvojnimi priložnostmi zajema 39 odgovorov, ki so preračunani v deležih. Graf 5.16 prikazuje odgovore in deleže le-teh.

Graf 5.16: Konkretno razvojne priložnosti JZP



Vir: lastna analiza.

Največ odgovorov, kot je razvidno iz grafa, je bilo, da je konkretna razvojna priložnost, ki jo prinašajo JZP, nadomestitev gospodarskih javnih služb (21,1 %). Sledijo jim kanalizacija (15,4 %), nova delovna mesta (12,7 %), socialna stanovanja (10,3 %) in ostali, razvidni z grafa.

Čepeljnik (2013) komentira, da je nadomestitev GJS z JZP priložnost za občino, saj to predvsem poceni storitve. Zasebnikove storitve so učinkovitejše, poleg tega pa ima ustrezno znanje. Javna podjetja so del javnega sektorja s pripadajočimi slabostmi.

Rožen (2013) ugotavlja, da je največji interes zasebnih partnerjev na področjih, ki jih sicer lahko pokrivajo gospodarske javne službe, to so področja, kjer je zasebnikova storitev zagotovljena. Problem lahko nastane, če zasebni partner postane neke vrste monopolist (Rožen 2013). Tako ima nadomestitev GJS svoje prednosti in pasti.

Na drugem mestu priložnosti je kanalizacija, kar je verjetno razlog Uredbe o emisiji snovi in toplote pri odvajanju odpadnih voda v vode in javno kanalizacijo,³ ki je začela veljati s 1.

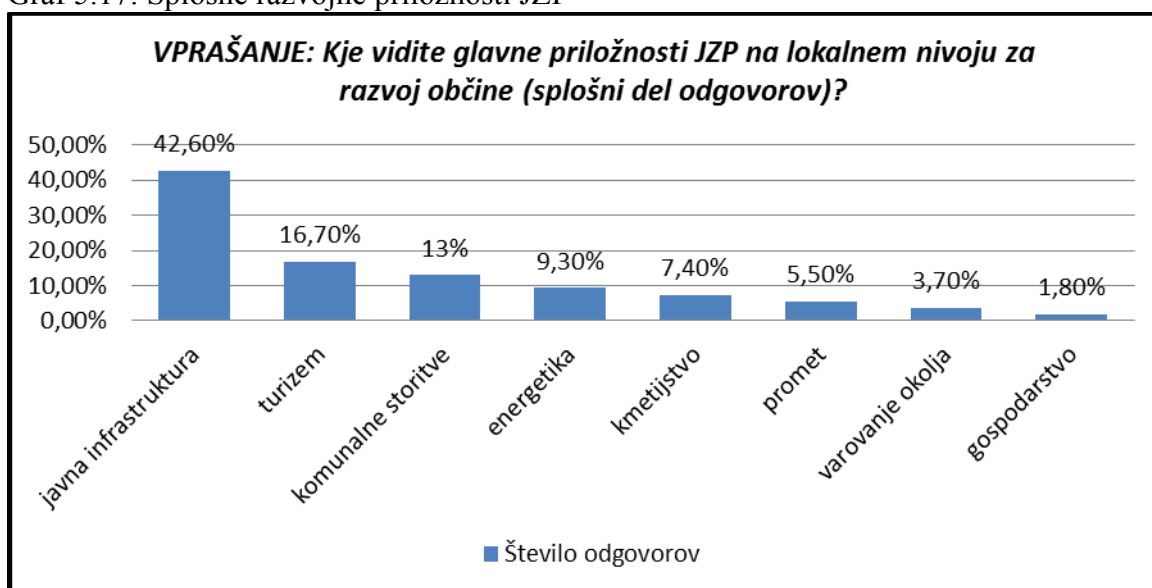
³ Uredba o emisiji snovi in toplote pri odvajanju odpadnih voda v vode in javno kanalizacijo. Ur. l. RS 64/2012.

septembrom 2012. Občine so tako dolžne to področje urediti, ena izmed alternativ za izpeljavo pa so JZP.

Ostale bolj prepoznane priložnosti, kot so nova delovna mesta, socialna stanovanja in športni objekti pa omeni tudi Ferk (2013). Pri teh gre predvsem za projekte, ki dvigujejo življenjski standard prebivalcev lokalne skupnosti.

Skupina s splošnimi razvojnimi priložnostmi zajema 54 odgovorov in so prav tako preračunani v deleže. Graf 5.17 prikazuje odgovore in deleže le-teh.

Graf 5.17: Splošne razvojne priložnosti JZP



Vir: lastna analiza.

Med splošnimi razvojnimi priložnostmi JZP konkretno prevladuje uporaba JZP za ureditev javne infrastrukture (kar 42,6 %), sledijo mu turizem (16,7 %), komunalne storitve (13 %) in druge, kot kaže graf 5.17.

Tako infrastruktura skozi zgodovino do danes ostaja glavna priložnost za JZP, kar je razumljivo, saj je javnih sredstev vedno manj, potreba po razvojni infrastrukturi pa vedno večja. Poleg tega obnova in gradnja infrastrukture zahteva velika finančna sredstva, ki jih občine nimajo. Tako se odločajo za zasebne partnerje z lastnimi viri.

Za konec velja dodati, da je velika priložnost JZP na lokalnem tudi povezava lokalne skupnosti in gospodarstva. Področje, ki je povsem neizkoriščeno za JZP, je kmetijstvo, saj smo še vedno relativno kmetijska država. Tipičen primer priložnosti so kratke preskrbovalne

verige, za katere bi moral poskrbeti javni sektor, tako da zagotovi prostor, kjer se lahko srečujejo lokalni dobavitelji in lokalni uporabniki (Ferk 2013).

6 ZAKLJUČEK

Razrast sodobne države in globalizacija prinašata nove izzive in večanje potreb po javnih storitvah, infrastrukturi in drugih zadevah, ki so v pristojnosti države. Država zaradi omejenih sredstev (finančnih, kadrovskih, poznavalskih in drugih) vseh teh javnih potreb ni spodobna več zadovoljevati na tradicionalni način. Tako se je pojavil alternativni koncept zadovoljevanja javnih potreb, ki vključuje zasebni sektor. Nastala so partnerstva med javnim in zasebnim sektorjem oz. javno-zasebna partnerstva, ki so presek prednosti obeh sektorjev. Tako je zadovoljevanje javnih potreb postalo ceneje, hitreje in učinkoviteje.

Na začetku uporabe JZP je šlo zgolj za posamezne primere sodelovanja na področju infrastrukture, pravi razmah so doživela v času dolžniške krize v 90. letih. Tudi dandanes se srečujemo s finančno-gospodarsko krizo, ki državo in njene decentralizirane dele (občine) sili v politike varčevanja in optimiziranja na področju zadovoljevanja javnih potreb. Morda se sliši že preveč oguljeno, vendar mogoče je ravno kriza priložnost za uporabo alternativnega koncepta, ki se je v zgodovini izkazal za uporabnega – JZP.

JZP so v Sloveniji, v primerjavi z drugimi članicami EU, zelo malo v uporabi, vseeno pa je koncept JZP precej preučevan na akademski ravni. Raziskan je predvsem na splošni ravni, čez razne primere in dele JZP, manj pa je koncept JZP in predvsem njegova aplikacija raziskana na slovenskem lokalnem nivoju. To področje JZP je izjemno pomembno, saj je lokalni nivo bližje državljanom, neposredno vključen v probleme in odprt ter dostopen za aktivno vključevanje.

Pričujoče magistrsko delo raziskuje JZP prav na slovenskem lokalnem nivoju. Prvi cilj je bila celostna preučitev uporabe koncepta JZP, drugi cilj pa preučitev razvojnega potenciala in njegovih priložnosti. Raziskava JZP na slovenskem lokalnem nivoju se je izvajala na celotnem slovenskem lokalnem nivoju, torej v 211 občinah Republike Slovenije, v raziskavi pa je sodelovalo 91 občin. Rezultati in sklepi so naslednji.

V občinah je za JZP odgovorna oseba župan. Poleg njega pa v okviru vzpostavitve JZP sodeluje tudi direktor občinske uprave (v 70 % občin), strokovne službe občine (70 % občin), in zunanji svetovalci (46 % občin). Kljub zakonski opredelitvi pa občine niso navedle organizirane enote v okviru pristojnega ministrstva (Ministrstva za finance), kot to predvideva Zakon o javno-zasebnem partnerstvu, kar pomeni, da generalno gledano ni prave

komunikacije. Razlogi najverjetneje ležijo v kadrovskem deficitu in ukinitvi samostojnega sektorja za JZP.

Interes za uporabo JZP je na slovenskem lokalnem nivoju izredno velik, dejansko pa je projektov JZP izjemno malo. Približno polovica slovenskih občin (49,5 %) JZP sploh ne uporablja, preostali del uporablja, vendar zelo malo. Očitna razlika se kaže v uporabi JZP glede na velikost občine. V večjih občinah so JZP bolj v uporabi, v manjših pa jih skoraj ni oz. so redka. Glavni razlogi za neuporabo so slaba in neurejena zakonodaja, nezainteresiranost zasebnih partnerjev in birokratski postopki. Sicer pa župani občin menijo, da uporaba JZP na slovenskem lokalnem nivoju ni optimalna, kar daje upanje za razmah tega alternativnega mehanizma.

Med tipi JZP so podobno kot v tujini najbolj v uporabi koncesije in pogodbe o upravljanju. Sledijo pa mu BOT partnerstva, BOO/DBFO in skupna vlaganja. Razlog za največjo uporabo koncesij in pogodb o upravljanju gre razlagati z rigidnostjo občin, ki nimajo kapacitet, da bi usvajala nove alternativne mehanizme.

JZP se na slovenskem lokalnem nivoju uporabljajo predvsem na naslednjih javnopolitičnih področjih: promet, prometna infrastruktura in komunikacije; pridobivanje in distribucija energetskih surovin; prostorsko planiranje in stanovanjsko komunalna dejavnost; zdravstveno varstvo. Glavni razlog, da uporaba JZP ni razširjena tudi na druga podočja je v nezainteresiranosti zasebnih partnerjev.

Glavne prednosti uporabe JZP so nova finančna sredstva, to meni kar 42,2 % županov. Temu sledi razvoj občine (21,1 %); sinergija sodelovanja javnega in zasebnega sektorja (12,2 %); hitrejša izvedba predmeta JZP (10 %); kvaliteta (7,8 %). 6,7 % je bilo županov, ki menijo, da JZP ne prinašajo prednosti.

Glavne slabosti uporabe JZP so zakonodaja in ostala birokracija (21,1 %); možnost in nevarnost zlorabe (13,1 %); višje cene storitev za občane (13,1 %); nezaupanje javnosti (11,1 %) in druge. Osrednji razlog za slabosti in slabe prakse je v večini primerov slabo predhodno pripravljena dokumentacija projektov, ki so predmet JZP.

Hipoteza prvega cilja je bila potrjena, saj z velikostjo občine raste tudi povprečno število projektov na letni ravni. To pomeni, da se JZP več uporabljajo v velikih občinah in manj v manjših občinah, saj so večje lokalne skupnosti ekonomsko in finančno sposobnejše izpeljati tovrstne projekte. Poleg tega pa leži razlog tudi v neprimernosti majhnih projektov za JZP.

Hipoteza drugega cilja je bila prav tako potrjena najprej s prednostmi uporabe JZP, saj je 21,1 % občin navedlo kot prednost razvoj občine. To so potrdili tudi družboslovni intervjuji z županom (Rožen 2013), direktorico občinske uprave (Katič 2013), direktorjem Inštituta za javno-zasebna partnerstva in zunanjim svetovalcem občin (Ferk 2013), zasebnim izvajalcem JZP v partnerstvu z MOL (Šmuc 2013) ter odgovornim za JZP v okviru Ministrstva za finance (Čepeljnik 2013). Poleg tega je bila hipoteza, potrjena s percepcijo županov, ki so z vprašanji o JZP kot razvojnem potencialu in o izkoriščenosti razvojnega potenciala JZP potrdili hipotezo. To pomeni, da so JZP uporaben, vendar neizkoriščen razvojni mehanizem na slovenskem lokalnem nivoju.

V okviru glavnih razvojnih priložnosti JZP občine še vedno navajajo predvsem infrastrukturo, kar je povsem v skladu z največjo navedeno prednostjo JZP – novimi finančnimi sredstvi. Poleg tega pa so občine navajale tudi konkretne priložnosti, med katerimi najbolj izstopa nadomestitev GJS z JZP.

Podatki o uporabi in razvojnem potencialu JZP so uporabni tudi za mednarodne primerjave, kjer lahko ugotovimo, da na tem področju korenito zaostajamo za drugimi državami EU in imamo še precej rezerve za razvoj lokalnega nivoja in zagon gospodarstva.

Čas finančno-gospodarske krize ni samo čas stagnacije, obupa in krča celotne države, EU in globalnega sveta. Čas gospodarsko-finančne krize je čas zbujanja iz ugodja tradicionalnega in utečenega ter posega po alternativnem. Ena izmed alternativnih možnosti, ki pa ni zares nova, so JZP, ki so že bila uporabljena v časa krize in jo pomagala uspešno rešiti (npr. Velika Britanija v 90. letih). EU v naslednjem večletnem finančnem okvirju za obdobje 2014–2020 (Ministrstvo za zunanje zadeve 2013) že pripravlja spodbude za uporabo JZP, pri nas pa to še čakamo. Tako v zadnjem podpoglavju magistrsko delo, s sintezo pridobljenega znanja in predvsem podatki, podaja ključna izhodišča za spodbujanje vse bolj potrebno nacionalno strategijo JZP.

6.1 IZHODIŠČA ZA NACIONALNO STRATEGIJO JZP

V Republiki Sloveniji je trenutno stanje na področju JZP izjemno slabo. Malo je dobrih praks, manjkajo smernice pristojnega ministrstva in nimamo nacionalne strategije oz. sheme za JZP. Zainteresirani državni (in lokalni) akterji si tako z zunanjimi viri, s prakso in mednarodno primerjavo utirajo pot v JZP. Vse to pa spremljajo mnoge slabe prakse in drugi problemi.

Na podlagi dognanj magistrskega dela so tako podana naslednja priporočila za ureditev področja JZP v Republiki Sloveniji:

- institucionalizacija JZP v okviru vzpostavitve samostojnega sektorja, ki se bo ukvarjal zgolj in samo z JZP na nacionalnem in lokalnem nivoju;
- kadrovska okrepitev novo vzpostavljenega sektorja za JZP s strokovnjaki s področja upravljanja, prava, ekonomije in drugimi predmetnimi strokovnjaki;
- povečanje pristojnosti novo vzpostavljenem sektorju za JZP, vsaj do te mere, da pristojni sektor podaja načelno mnenje o vsakem projektu JZP (z obvezno priložo, kar v praksi pomeni ustrezno pripravljeno predhodno dokumentacijo projekta JZP in predlog pogodbe o JZP, ki je temeljni akt partnerskega razmerja);
- utemeljitev nacionalne strategije;
- izdaja slovenskega priročnika o JZP, kot že sedaj opredeljuje Zakon o javno-zasebnem partnerstvu, ampak ga še vedno ni (podlago za izdajo priročnika lahko predstavlja osem pravil, avtorjev Vininga in Boardmana 2008);
- ureditev nejasnosti in zapletenosti zakonodaje;
- časovna optimizacija postopkov za sklepanje JZP;
- doslednejše izvajanje vsakoletnih analiz in na podlagi le-teh posodobitev celotnega področja JZP, ki se izjemno hitro razvija in nadgrajuje;
- ozaveščanje izvršilnih organov in širše javnosti o JZP (stremljenje k izboljšanju javnega mnenja) in izvajanje vsakoletnih nacionalnih posvetov o JZP;
- ureditev in poenostavitev problema sofinanciranja projektov JZP s strani sredstev EU, saj bo le-to spodbujano tudi v naslednjem večletnem finančnem okvirju EU za obdobje 2014–2020 (Slovenija bo tako lahko črpala več sredstev EU, ki bodo namenjeni predvsem za razvoj in gospodarski preboj);
- spodbujanje lokalnih in predvsem nacionalnih infrastrukturnih projektov JZP, ki jih trenutno skorajda ni;

- spodbujanje skupnih projektov JZP v izpeljavi več občin, saj so posamezne občine premajhne za izpeljavo in nimajo ustrezno velikih ter zanimivih projektov za JZP (podobno kot skupne občinske službe);
- v primeru uredb o ureditvi posameznih področij (npr. kanalizacija), bi lahko vlada RS poleg uredbe pripravila tudi shemo oz. model za izvedbo le-tega s pomočjo JZP (v primeru, ko je to mogoče).

Ureditev področja bi bila smiselna v čim krajšem času, saj je področje v velikem razvoju in razmahu na globalnem, nacionalnem in lokalnem nivoju.

7 LITERATURA

1. Advocates for International Development. 2012. *Public-Private Partnership (PPP)*. Dostopno prek: <http://a4id.org/sites/default/files/files/%5BA4ID%5D%20Public-Private%20Partnership.pdf> (15. junij 2013).
2. Andoljšek, Žiga. 2007. *Temeljna področja in cilji javni zasebnega partnerstva na državni in lokalni ravni*. Ljubljana: Nebra d.o.o.
3. Bailey, Stephen James. 2002. *Public sector economics: theory, policy and practice*. Second edition. New York: Palgrave.
4. Becker, Fred in Valerie Patterson. 2005. Public: Private Partnerships: Balancing Financial Returns, Risks, and Roles of the Partners. *Public Performance & Management Review* 29 (2). Dostopno prek: <http://www.jstor.org/stable/20447583> (8. julij 2013).
5. Bohinc, Rado in Bojan Tičar. 2001. *Upravno pravo – splošni del*. Ljubljana: Fakulteta za varnostne vede.
6. Bohinc, Rado, Aleksij Mužina in Bojan Tičar. 2007. *Zakon javno-zasebnem partnerstvu (ZJZP) s pojasnili*. Ljubljana: Nebra.
7. Brejc, Miha. 1995. *Nova organizacijska paradigma v slovenski državni upravi, II. Srečanje upravnih delavcev Slovenije – Pravna država in uprava, Portorož, Zbornik referatov*. Ljubljana: VUŠ.
8. Brezovšek, Marjan. 2004. Proučevanje lokalne demokracije in zaznave Slovencev. V *Lokalna demokracija I: Analiza lokalnih volitev 2002*, ur. Marjan Brezovšek, Miro Haček in Alenka Krašovec, 9–21. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
9. --- 2005. Pojemovno-teoretični okvir razvoja lokalne demokracije. V *Lokalna demokracija II: Uresničevanje lokalne samouprave v Sloveniji*, ur. Marjan Brezovšek in Miro Haček, 5–24. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
10. Čepeljnik, Matej. 2006. *Uporaba javno-zasebnega partnerstva v Evropski uniji*. Dostopno prek: <http://www.cek.ef.uni-lj.si/specialist/cepeljnik3038.pdf> (10. julij 2013).
11. --- 2013. Intervju z avtorjem. Ljubljana, 16. avgust.

12. De Bettignies, Jean-Etienne in Thomas W. Ross. 2004. The Economics of Public-Private Partnerships. *Canadian Public Policy/Analyse de Politiques* 30 (2). Dostopno prek: <http://www.jstor.org/stable/3552389> (8. julij 2013).
13. Della Porta, Donatella 2003. *Temelji politične znanosti*. Ljubljana: Sophia.
14. *Delo*. 2010. Slovenija pri javno-zasebnem partnerstvu na repu regije, 2. avgust. Dostopno prek: <http://www.delo.si/clanek/115806#comments> (29. december 2012).
15. --- 2013a. Evropska stranpota: Bodo privatizirali še vodo iz pipe?, 25. januar. Dostopno prek: <http://www.delo.si/mnenja/blog/evropska-stranpota-bodo-privatizirali-se-vodo-iz-pipe.html> (7. julij 2013).
16. --- 2013b. Janković: Stožice so primer uspešnega javno-zasebnega partnerstva, 8. julij. Dostopno prek: <http://www.delo.si/novice/ljubljana/jankovic-stozice-so-dokaz-uspesnega-partnerstva.html> (30. julij 2013).
17. --- 2013c. Radarji. Mariborski radarji zabeležili že 69.000 prekoračitev hitrosti, 7. januar. Dostopno prek: <http://www.delo.si/novice/slovenija/mariborski-radarji-zabelezili-ze-69-000-prekoracitev-hitrosti.html> (10. julij 2013).
18. European PPP Expertise Center. 2012. *EU Funds in PPP*. Dostopno prek: http://www.eib.org/epec/resources/project_stocktake_eu_funds_in_ppps_public.pdf (10. junij 2013).
19. Evropska komisija – Generalni direktorat za regionalno politiko. 2004. *Resource book on PPP case studies*. Dostopno prek: http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/guides/pppresourcebook.pdf (7. julij 2013).
20. Evropska komisija. 2004. *Zelena knjiga o javno zasebnih partnerstvih*. Dostopno prek: http://europa.eu/legislation_summaries/internal_market/businesses/public_procurement/12_20_en.htm (28. december 2012).
21. Ferčič, Aleš. 2005. Javno-zasebno partnerstvo: Izhodišča za definicijo. *Pravna praksa* 24 (29–30): 6–7.
22. Ferfila, Bogomil in Polonca Kovač. 2000. *Javne politike in javna ekonomika*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.

23. Ferk, Boštjan. 2013. Intervju z avtorjem. Ljubljana, 9. maj.
24. Ferk, Petra in Boštjan Ferk. 2008. *Javne službe, državne pomoči in javno-zasebna partnerstva*. Ljubljana: GV Založba.
25. Fink Hafner, Danica in Damjan Lajh. 2002. *Analiza politik*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
26. FitchRatings. 2004. *Public-Private Partnerships: the Next Generation of Infrastructure Finance*. Dostopno prek: <http://www.developmentfunds.org/pubs/Fitch%20PPP%20Next%20Gen%202004.pdf> (30. december 2012).
27. Grad, Franc. 2001. *Lokalni organi: Vodnik po slovenski lokalni samoupravi*. Ljubljana: Inštitut za lokalno samoupravo pri Visoki upravni šoli.
28. Grafenauer, Božo. 2000. *Lokalna samouprava na Slovenskem: teritorialno-organizacijske strukture*. Maribor: Pravna fakulteta.
29. Haček, Miro. 2001. *Sistem javnih uslužbencev*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
30. --- 2009. Uvodna beseda. V *Lokalna demokracija III: Ob petnajstletnici ponovne uvedbe lokalne samouprave v Republiki Sloveniji*, ur. Miro Haček, 5–6. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
31. --- in Irena Bačija. 2009. Koalicijsko povezovanje v slovenskih občinah: mandata 1998–2002 in 2002–2006. V *Lokalna demokracija III: Ob petnajsti obletnici ponovne uvedbe lokalne samouprave v Republiki Sloveniji*, ur. Miro Haček, 83–105. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
32. Hodge, Graeme A. in Carsten Greve. 2007. Public-Private Partnerships: An International Performance Review. *Source: Public Administration Review* 67 (3). Dostopno prek: <http://www.jstor.org/stable/4624596> (8. julij 2013).
33. Howlett, Michael in M. Ramesh. 1995. *Studying Public Policy: Policy Cycles and Policy Subsystem*. Oxford: Oxford University Press.
34. Hughes, Owen. 2003. *Public management and administration: an introduction*. New York, Basingstoke: Palgrave Macmillan.

35. Ibitayo, Olurominiyi O. 2002. Public-private partnerships in the siting of hazardous waste facilities: the importance of trust. *Waste Management & Research* 20 (3). Dostopno prek: <http://wmr.sagepub.com/content/20/3/212> (8. julij 2013).
36. Jones, Robert A. 1998. The European Union as a Promotor of Public-Private Partnership. V *Public and private sector partnerships: fostering enterprise*, ur. Luiz Montanheiro, Bob Haigh, David Morris in Nevenka Hrovatin, 183–187. Sheffield: Sheffield Hallam University.
37. Kamnar, Helena. 1999. *Javni zavodi med državo in trgov.* Ljubljana: Znanstveno in publicistično središče.
38. Katič, Andreja. 2013. Intervju z avtorjem. Velenje, 20. maj.
39. Kaučič, Igor in Franc Grad. 2003. *Ustavna ureditev Slovenije (tretja spremenjena in dopolnjena izdaja).* Ljubljana: GV Založba.
40. Kos, Domen. 2012. *Indeks demokracije na lokalnem nivoju.* Diplomsko delo. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
41. Kustec Lipicer, Simona. 2009. *Vrednotenje javnih politik.* Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
42. McQuaid, W. Ronald. 1994. *Partnerships and Urban Economic Development.* Working paper No. 13, Department of Social Science, Napier University, UK. Dostopno prek: <ftp://ftp.repec.org/RePEc/wuk/napier/sswp13.PDF> (7. julij 2013).
43. Milunovič, Vilma. 2000. *Partnerstvo med javnim in zasebnim sektorjem na lokalni ravni ob vstopu v Evropsko unijo.* Dostopno prek: <http://www.fm-kp.si/zalozba/ISBN/961-6268-64-3/173-189.pdf> (29. december 2012).
44. Ministrstvo za finance. 2005. *Programska klasifikacija izdatkov občinskega proračuna.* Dostopno prek: http://www.mf.gov.si/fileadmin/mf.gov.si/pageuploads/Lokalne_skupnosti/Navodila/prog_funkc_klas_obrazlozitev-obcine.pdf (2. maj 2013).
45. --- 2008. *Programska klasifikacija izdatkov občinskega proračuna.* Dostopno prek: http://www.mf.gov.si/fileadmin/mf.gov.si/pageuploads/Lokalne_skupnosti/Navodila_ob%C4%8Dinam/prog_funkc_klas_obrazlozitev-obcine.pdf (2. maj 2013).

46. --- 2009. *Poročilo o sklenjenih oblikah javno-zasebnega partnerstva v Republiki Sloveniji v letu 2009 (stanje 31. 12. 2009)*. Dostopno prek: http://www.mf.gov.si/fileadmin/mf.gov.si/pageuploads/javno_zas_partnerstvo/20110314_1.pdf (15. junij 2013).
47. --- 2012. *Javno-zasebno partnerstvo v Sloveniji*. Dostopno prek: http://www.mf.gov.si/fileadmin/mf.gov.si/pageuploads/javno_zas_partnerstvo/SVR-MF.pdf (27. december 2012).
48. Ministrstvo za zunanje zadeve. 2012. *Slovenian development days – Public-Private partnerships (PPP)*. Dostopno prek: http://www.mzz.gov.si/fileadmin/pageuploads/razvojni_dnevi/Public-Private_Partnership__PPP_.pdf (10. maj 2013).
49. --- 2013. *Pogajanja o prednostnih nalogah in okvirih proračunskih prihodkov in odhodkov EU*. Dostopno prek: http://www.mzz.gov.si/si/zunanja_politika_in_mednarodno_pravo/evropske_politike/aktualno/naslednji_vecletni_financni_okvir_evropske_unije_za_obdobje_2014_2020/ (10. avgust 2013).
50. Ministry of Finance. 2011. *National PPP Policy 2011 - Draft for Consultation*. Dostopno prek: <http://www.pppinindia.com/Defining-PPP.php> (2. maj 2013).
51. Miraftab, Faranak. 2004. Public-Private Partnerships: The Trojan Horse of Neoliberal Development? *Journal of Planning Education and Research* 24 (1). Dostopno prek: <http://jpe.sagepub.com/content/24/1/89> (12. junij 2013).
52. Luiz Montanheiro, Bob Haigh, David Morris in Nevenka Hrovatin, ur. 1998. *Public and private sector partnerships: fostering enterprise*. Sheffield: Sheffield Hallam University.
53. Mrak, Mojmir. 1997. *Vključevanje zasebnega kapitala v financiranje gospodarske infrastrukture: primer BOT-oblike projektnega financiranja. Slovenska korporacija v evropskih razmerah*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
54. Mužina, Aleksij. 2004. *Koncesije: pravna ureditev koncesijskih razmerij v Sloveniji in EU*. Ljubljana: Euroadria.
55. --- 2006. Oblike javno-zasebnega partnerstva s poudarkom na statusnem pravu. *Javna uprava* 42 (2/3): 371–382.
56. --- 2007. *Javno podjetje in javno-zasebno partnerstvo*. Ljubljana: Nebra.

57. OECD. 2000. *Global trends in urban water supply and waste water financing and management: Changing roles for the public and private sectors*. Center for co-operation with non-numbers environment directorate. Dostopno prek: [http://search.oecd.org/officialdocuments/displaydocumentpdf/?doclanguage=en&cote=ccnm/env\(2000\)36/final](http://search.oecd.org/officialdocuments/displaydocumentpdf/?doclanguage=en&cote=ccnm/env(2000)36/final) (25. julij 2013).
58. Pintar, Jernej. 2006. *Javno-zasebno partnerstvo za regionalni razvoj: Razvojno izobrazevalni center Zgornje Savinjske doline*. Diplomsko delo. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
59. --- 2009. *Javno-zasebna partnerstva: Kaj? Kako? Zakaj?* Nova Gorica: Založba Eudica.
60. Pinterič, Uroš, ur 2004. *Administrativna usposobljenost slovenskih občinskih uprav*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
61. Price Waterhouse Coopers. 2005. *Delivering the PPP promise: A review of PPP issues and activity*. Dostopno prek: <http://www.pwcglobal.com/Extweb/onlineforms.nsf/docid/81EB213D818EEC0F852570D8002E26C0> (12. december 2012).
62. Riess, Armin. 2005. Is the PPP model applicable across sectors? *EIB Papers* 10 (1): 10–32. Luxemburg: Evropska investicijska banka.
63. Rožen, Tomaž. 2013. Intervju z avtorjem. Ravne na Koroškem, 23. maj.
64. Setnikar – Cankar, Stanka. 1997. Proračunska poraba, decentralizacija in komercializacija javnega sektorja. V *Zbornik referatov: mednarodni strokovni simpozij*, 68–89. IV. dnevi slovenske uprave, Portorož 18.–19. septembra. Ljubljana: Visoka upravna šola.
65. Stražišar, Borut. 2010. *Public Private Partnerships on a Local Level*. Dostopno prek: http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2006020 (29. december 2012).
66. Šmidovnik, Janez . 1994. Občina- temeljna samoupravna lokalna skupnost. *Teorija in praksa* 31 (1–2): 14–23.
67. --- 1995. *Lokalna samouprava*. Ljubljana: Cankarjeva založba.
68. --- 1998. *Slovenska javna uprava v socializmu in tranzicijskem obdobju parlamentarne demokracije*. Zbornik referatov. Ljubljana: Gospodarski vestnik.

69. Šmuc, Tomi. 2013. Intervju z avtorjem. Ljubljana, 10. maj.
70. Tičar, Bojan. 2007. Nov pravni inštitut: javno-zasebno partnerstvo. *Podjetje in delo* 33 (1): 58–70.
71. *Uredbe o emisiji snovi in toplote pri odvajanju odpadnih voda v vode in javno kanalizacijo*. Ur. l. RS 64/2012. Dostopno prek: <http://www.uradni-list.si/1/content?id=109650> (8. avgust 2013).
72. Vining, Aidan R. in Anthony E. Boardman. 2008. Public—Private Partnerships: Eight Rules for Governments. *Public Works Management Policy* 13 (2). Dostopno prek: <http://pwm.sagepub.com/content/13/2/149> (6. julij 2013).
73. Virant, Grega. 1998. *Pravna ureditev javne uprave*. Ljubljana: Visoka upravna šola.
74. --- 2009. *Javna uprava*. Ljubljana: Fakulteta za upravo.
75. Vlaj, Stane. 1998. *Lokalna samouprava: občine in pokrajine*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
76. --- 1998. *Pravna ureditev javne uprave*. Ljubljana: Visoka upravna šola.
77. --- 2004. *Lokalna samouprava - teorija in praksa*. Ljubljana: Fakulteta za upravo.
78. --- 2006. *Lokalna samouprava*. Ljubljana: Fakulteta za upravo.
79. Vrhnjak, Blaž. 2007. Javno-zasebno partnerstvo v teoriji. *Zdrav Vestn* (76). Dostopno prek: http://szd.si/user_files/vsebina/Zdravniski_Vestnik/vestnik/st07-7-8/481-486.pdf (20. junij 2013).
80. Yescombe E. R. 2002. *Principles of Project Finance*. Amsterdam: Academic Press.
81. --- 2007. *Public-Private Partnerships: Principles of Policy and Finance*. London: Butterworth-Heinemann.
82. *Zakon o javno-zasebnem partnerstvu (ZJZP)*. Ur. l. RS 127/2006. Dostopno prek: <http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?urlid=2006127&stevilka=5348> (20. junij 2013).
83. *Zakon o lokalni samoupravi (ZLS-UPB2)*. Ur. l. RS 94/2007. Dostopno prek: <http://www.uradni-list.si/1/content?id=82670#> (15. junij 2013).

84. Zlati kamen. 2011. *Projekt Zlati kamen*. Dostopno prek: <http://www.zlatikamen.si/projekt-zlati-kamen/> (6. junij 2012).
85. Žagar, Katarina. 2003. *Lokalna samouprava: organizacija in funkcija*. Ljubljana: Upravna Akademija.

PRILOGE

Priloga A: Intervju s Tomažem Roženom (župan občine Ravne na Koroškem)

Intervju je potekal 23. 5. 2013, ob 15.00 uri, Ravne na Koroškem.

1. Kakšna je vloga župana v okviru javno-zasebnih partnerstev na slovenskem lokalnem nivoju oz. v občini Ravne na Koroškem?

Ko se v občini postavi potreba po investiciji se najprej vprašamo kje dobiti sredstva in seveda eno od možnosti so zasebna sredstva, ki jih da zasebni partner. To je alternativa lastnemu financiranju projekta. Župan pa je tisti, ki presodi prioritete občine, ki jo vodi in nekak politično usmeri ali je javno-zasebno partnerstvo prava alternativa ali ne, saj so prisotna velika tveganja.

2. Kdo je poleg župana v občini še odgovoren za javno-zasebna partnerstva?

Po politični presoji je na vrsti občinska uprava, ki mora z upravnega vidika presoditi ali je projekt oz. program primeren za javno-zasebno partnerstvo. Preučiti in opozoriti na tveganja, narediti razne izračune in pokazati kako bo to delovalo v praksi. Pri nas vse to delamo sami na čelu z direktorico občinske uprave in občinskimi službami, ki jih vodi. V trenutku smo v pripravi javno-zasebnega partnerstva za dom starejših občanov in to zgleda, tako da na tem dela določen tim. Sicer se uradniki želijo posluževati tudi specializiranih pravnih hiš za JZP, vendar smo za enkrat še vse izpeljali sami.

3. Kolikšna je uporaba JZP v občini Ravne na Koroškem? Lahko ocenite št. projektov oz. št. projektov v primerjavi z drugimi projekti na letni ravni?

Projekti javno-zasebnega partnerstva so pri nas v manjšini. Tako, da je to 1 do 2 projekta na leto oz. kako leto več ali manj, med tem ko je ostalih projektov izjemno veliko. Sicer pa imamo z javno-zasebnim partnerstvom zelo dobre izkušnje. Imamo zasebnega koncesionarja, ki distribuira plinovod in toplovod našim občanom. Imamo zasebnega partnerja za adaptacijo osnovne šole, ki jo je nato prevzel v upravljanje. Poleg tega pa imamo dobre izkušnje tudi z aktualnim JZP projektom, ki sem ga omenil. Zelo dobro kaže, torej z domom starejših občanov.

4. Ali je to število optimalno, zakaj ni teh projektov še več?

Za enkrat imamo še vedno dovolj drugih virov, predvsem občinskih, da se ne poslužujemo toliko alternativnih virov, torej javno-zasebnega partnerstva. Poleg tega so še vedno ugodni krediti na voljo, tako da sami izvajamo na tradicionalni način. Druga stvar je, da so redka javno-zasebna partnerstva, kjer bi zasebni partner dejansko prevzemal resnična tveganja na trgu. Večinoma gre tu za stvari, kjer je znan odjemalec, kot v našem primeru distribucija plina. Premalo je tržnega potenciala, ki zanima občine. Če vzamemo primer izgradnje telovadnice. Zasebni partner pričakuje, da bo občina zakupila izjemno veliko terminov in plačevala vso najemnino, ter s tem investicijo. Kar pa ne gre. Menim, da je problem v zasebnih partnerjih, ki ne prevzamejo večjih tveganj in jih zanimajo zgolj partnerstva, kjer je zagotovljen odkup ali najem storitve, prostora. Zasebni partnerji želijo biti na varni strani in za izgradnjo vzamejo kredit, ki se pokriva iz upravljanja pri čemer bi občina morala zagotavljati uporabo storitve oz prostora. Takšne projekte lahko izvajamo tudi sami. Sicer pa zasebni partner vedno ni dovolj učinkovit, če pa že je pa želi to na svoj račun uveljavljati in tega ni pripravljen deliti z javnim sektorjem.

5. Katere oblike JZP so v občini Ravne na Koroškem najbolj razširjene?

Največkrat se uporablja model, da je objekt zgrajen s strani zasebnega partnerja in ga zasebni partner tudi upravlja, občine pa najamejo ta objekt za lastne potrebe. Občine se na ta način izogibajo kreditom, saj na ta način plačujemo uporabo in ne kredita. Tudi v občinskem proračunu so to različne postavke. S tem se občine izogibajo zadolževanju in to ne pade pod Zakon o financiranju občin, ki strogo opredeljuje zadolževanje občin. Menim, da je ta model najbolj uporabljen v Sloveniji, predvsem pa v občini Ravne na Koroškem, kot sem že prej omenil izgradnjo vrtca, telovadnice, ter sedaj še doma za starejše občani. Tako se pri nas javno-zasebna partnerstva uporabljajo, kot nadomestni vir investicij.

6. Kako sicer nasploh ocenjujete razširjenost uporabe JZP v slovenskih občinah?

Moje informacije so, da tega res ni veliko, sploh na Koroškem kjer bolj poznam. Občine mislim, da se tudi nerade odločamo za tovrstne oblike z zasebniki, saj so v delovanju dve različni logiki delovanja, torej javno dobro in dobiček. Poleg tega je prisotno veliko nezaupanje javnosti. Na primer, če javno podjetje izvaja oskrbo z vodo ni problem, četudi ima izgubo ali dobiček, med tem pa če bi to podjetje bilo zasebno in ustvarjalo dobiček na račun temeljne funkcije oskrbe z vodo bi bil velik problem, četudi bi bila storitev cenejša in bi

vodovod brezhibno deloval. Na to temo so bili tudi referendumi, ko se je župan sosednje občine odločil za javno-zasebno partnerstvo za distribucijo plina. Nezaupanje je v veliki meri prisotno, še bolj pa razmišljanje občanov, da nekatere storitve so lahko samo javne. Gre za občutek našega.

7. Na katerih javno političnih področjih se JZP uporabljajo v vaši občini?

Kot sem že povedal je to pri nas predvsem področje infrastrukture, ter nadalje kot storitev upravljanje s to infrastrukturo. Največji interes zasebnih partnerjev pa je seveda na področjih, ki jih sicer lahko pokrivajo gospodarske javne službe, kjer je njihova storitev zagotovljena. Na nek način so ti zasebni partnerji potem monopolisti in ljudje nimajo možnosti izbire.

8. Kaj pa uporaba na drugih javno političnih področjih, zakaj druga področja niso tako zanimiva za uporabo?

Menim, da gre kot sem že povedal za nezaupanje, še bolj pa razmišljanje občanov, da nekatere storitve so lahko samo javne.

9. Med vsemi projekti JZP, ki so bili izvajani v občini Ravne na Koroškem, je bil kateri sofinanciran s strani Evropske Unije?

Ne sofinanciranih projektov javno-zasebnega partnerstva ni, saj je bilo stališče Ministrstva za finance, do nedavnega, zdaj ne vem, če je že kaj drugače, da ni mogoče kombinirati projektov javno-zasebnega partnerstva z evropskimi sredstvi. Na občini Ravne na Koroškem imamo na leto med 15 in 20 projektov investicijske narave, kot so športni park, obnova mestnega jedra, kulturni center in še kaj. Ti projekti so okvirno v 90 % sofinancirani s strani evropskih sredstev. Pri nas skoraj ni več investicijskih projektov, ki se jih ne bi dotaknila evropska sredstva. Zato bi bilo ključno, da bi lahko poleg evropskih sredstev za investicije porabili tudi zasebna sredstva, torej v obliki javno-zasebnih partnerstev. Vzemimo primer projekta, ki stane 100 enot. Od tega 40 enot pridobimo iz evropskih sredstev, država pa nam ne dovoli, da teh svojih potrebnih 60 enot nadomestimo z zasebnimi sredstvi. Mi smo v času, ko smo še bolj verjeli v javno-zasebna partnerstva prepričevali Ministrstvo za finance, da nam tega EU ne zapoveduje, ampak nismo prišli do nobenega napredka. Če bi bilo združljivo bi to pomenilo velik razmah javno-zasebnih partnerstev, saj bi občine svojih 60 enot nadomestile z zasebnim kapitalom. Tako bi lahko občine z nič vložka delale projekte, ki so vredno milijone. To pa pomeni razvoj in cenejše storitve. To je velik problem.

10. Katere so po vaših dosedanjih izkušnjah prednosti aplikacije JZP na slovenskem lokalnem nivoju?

Glavne prednosti so hitrost investicije, javni naročnik lahko hitro pride do cilja. Pravzaprav takoj. Zasebni partner naredi vse postopke, skratka enostavnost za občino. Naslednja prednost je to, da se občini ni potrebno zadolžiti – financiranje zasebnega partnerja. Poleg tega pa če se tveganja ustrezno razdelijo, pa je prednost tudi ta razdelitev tveganj. Sicer pa mislim, da če bi država uredila to področje, bi bilo prednosti še več.

11. Katere so po vaših dosedanjih izkušnjah slabosti aplikacije JZP na slovenskem lokalnem nivoju?

Slabost je sigurno, če ti gre med samo gradnjo ali potem med upravljanjem zasebni partner v stečaj, kot se je to nam zgodilo pred leti. Občini se kaj takega seveda ne more zgoditi. Problem so torej poslovna tveganja. Problem je tudi v tem, da pri investicijah ne veš realno koliko je objekt stal, ki ti ga je dal zasebni investitor v uporabo in lahko morebiti preplačaš storitev na dolgi rok. Poleg tega pa je nevarnost, da v želji po dobičku pretirano varčuje, kar ima zopet svoje posledice. Sicer mi teh izkušenj nimamo, so pa strahovi. Edini mehanizem je pogodba.

12. Kje vidite glavne priložnosti JZP na lokalnem nivoju?

So uporabna predvsem na področjih, kjer se najde kombinacija javnih porabnikov in tržnih uporabnikov. Pri nas je dober primer telovadnica, ki jo uporabljajo občinska društva, samoplačniški rekreativci, uporablja se torej za privatne in javne namene. Tukaj jaz vidim velike priložnosti. Ali pa v investicijah, kjer občina nima znanja in sredstev. Vedno večja priložnost za javno-zasebna partnerstva pa je tudi prometna infrastruktura.

13. Ali je po vašem mnenju koncept JZP razvojni potencial na slovenskem lokalnem nivoju? Če da, zakaj?

To vsekakor je razvojni potencial, predvsem kot alternativna možnost izpeljave javnega projekta. Velik razvojni potencial pa nosi javno-zasebno partnerstvo tudi v obliki prenosa znanja. Pri nas na primer distributer za plin in toplovod skrbi za razvoj plinskega in toplovodnega omrežja, saj občina tega znanja nima. Tako, da lahko imajo javno-zasebna partnerstva tudi to razvojno vlogo.

14. Ali se Vam zdi razvojni potencial JZP na slovenskem lokalnem nivoju izkoriščen?

Ne ta potencial se mi še ne zdi izkoriščen, mislim pa da vse pa tudi ne gre v okviru javno-zasebnega partnerstva, potrebno bo najti pravo mero, so pa še rezerve. Te rezerve mislim, da se lahko in se bodo začele koristiti, ko bo na tem področju kaj spremenila država. Mogoče je prvi pravi korak prav sofinanciranje z evropskimi sredstvi, kar sva govorila v okviru prejšnjih vprašanj.

Priloga B: intervju z Andrejo Katič (direktorica Uprave Mestne občine Velenje)

Intervju je potekal 20. 5. 2013, ob 07.00 uri, Velenje.

1. Kakšna je vloga direktorice občinske uprave v okviru javno-zasebnih partnerstev na slovenskem lokalnem nivoju oz. v Mestni občini Velenje?

Direktorica občinske uprave v imenu občinske uprave izda odločbo o izbiri izvajalca JZP (v primeru, ko gre za gospodarsko javno službo; ZGJS), če za to ne pooblasti koga od sodelavcev kot to določajo predpisi.

2. Kdo je v občini poleg direktorice občinske uprave še odgovoren za javno-zasebna partnerstva?

Direktorica je odgovorna za javno – zasebna partnerstva samo v tolikšni meri, da kot oseba, ki strokovno vodi občinsko upravo zagotavlja strokovnost dela občinske uprave. Z zakonom je natančno predpisan postopek. Občina lahko sama ali pa na pobuda zasebnega partnerja začne postopke, za sprejemanje odločitev o JZP (koncesijskega akta) pa je odgovoren občinski svet. Za izvedbo postopka JZP odgovarjata župan (kot predstavnik in zastopnik občine) in direktorica občinske uprave.

3. Kolikšna je uporaba JZP v Mestni občini Velenje? Lahko ocenite št. projektov v primerjavi z drugimi projekti na letni ravni?

Uporaba JZP v MOV je v skladu z našimi potrebami. Trenutno imamo v veljavi 6 koncesijskih pogodb. Če primerjamo to število z številom drugih projektov (sofinanciranimi z evropskimi ali drugimi viri), so ti v bistveni manjšini.

Izkušnje so pokazale, da ni nujno, da je zunanji izvajalec cenejši ali boljši gospodar kot občinska uprava. Je pa problem, kako zagotoviti v občinski upravi dovolj strokoven kader, ki

vodi postopke. Sami projekti – potrebne študije in analize, ki so kvalitetno pripravljene, so predragi, da bi se občine na podlagi teh potem odločile, kako voditi postopke, sploh, če je možnost, da se zasebni partner pridobi skoraj nikakršna.

4. Ali je to število optimalno, zakaj ni teh projektov še več?

Teh projektov ni več, ker niso ekonomsko zanimivi za zasebne partnerje (zagotovljen preizek donos, prenos prevelikega tveganja).

5. Kako sicer nasploh ocenjujete razširjenost uporabe JZP v slovenskih občinah?

Razširjenost uporabe JZP v slovenskih občinah je izredno slaba, predvsem zaradi dolgotrajnih in dragih postopkov, ni zasebnega interesa, verjetno tudi zaradi nezaupanja in medijskega poudarjanja slabih izkušenj z JZP.

6. Na katerih javno političnih področjih se JZP uporabljajo v vaši občini?

Na področju gospodarskih javnih služb (odpadki, občinske ceste, urejanje in čiščenje javnih površin, rekonstrukcija ogrevalnega sistema, avtobusni mestni promet).

7. Kaj pa uporaba na drugih javno-političnih področjih, zakaj druga področja niso tako zanimiva za uporabo?

Projekt JZP mora biti zanimiv za oba partnerja; zasebni partner mora imeti profit, da bi bil zainteresiran za sodelovanje na javnem razpisu.

8. Kako sicer nasploh ocenjujete uporabo JZP glede na javno politična področja v drugih slovenskih občinah?

Enako kot pri nas, je tudi v drugih občinah. Interesa za sklenitev JZP ni zaradi dolgotrajnih postopkov, pričakovanj tako javnega kot zasebnega partnerja ter verjetno tudi zaradi gospodarske krize.

9. Med vsemi projekti JZP, ki so bili izvajani v Mestni občini Velenje, koliko jih je bilo sofinanciranih s strani Evropske unije?

V Sloveniji trenutno ni možno izvajati JZP v kombinaciji s črpanjem evropskih sredstev.

Smo pa v okviru projekta GUTS, ki je sofinanciran iz programa Srednja Evropa, sodelovali z JZP, ki je v okviru pilotne študije med drugim tudi obravnaval temo JZP pri izvedbi storitve mestnega potniškega prometa. Na podlagi ugotovitev smo potem oblikovali naš model JZP.

10. Kakšno vlogo pri uporabi JZP sicer igrajo sredstva Evropske unije?

Sredstva Evropske unije so pomemben doprinos in podpora razvoju JZP.

11. Katere so po vaših izkušnjah prednosti aplikacije JZP na slovenskem lokalnem nivoju?

Prednosti JZP so: razbremenitev javnih financ in alokacija javnih sredstev v druge vire; pospešitev razvoja javne infrastrukture; prenos tveganj na zasebni sektor in izkoriščanje know-how-a in izkušenj zasebnega partnerja; stimulacija zasebnega partnerja, saj bo do dobička prišel z zmanjševanjem stroškov ali s povečevanjem produktivnosti.

Ekonomsko-politično gre za liberalizacijo izvajanja javnih služb, vzpostavitev konkurence večinoma naj bi pomenilo cenejše in/ali kvalitetnejše izvajanje storitev kot v okviru javnega sektorja, ni pa to nujno, saj je lahko občina kot del javnega sektorja prav tako odličen gospodar.

12. Katere so po vaših izkušnjah slabosti aplikacije JZP na slovenskem lokalnem nivoju?

Slabosti so predvsem razvoj odvisnosti, izguba javnega vpliva na izvajanje javnih nalog, nevarnost insolventnosti zasebnika, dražje kreditiranje zasebnikov kot lokalne skupnosti (kar posledično vpliva na ceno storitev), odpor javnosti pred zasebnim kapitalom.

Do slabih izkušenj pride predvsem slabe zasnove projekta JZP. Za dobro izvedbo JZP je potrebna priprava dobro načrtovanega projekta, za katerega pa je bistveno sodelovanje strokovnjakov z različnih področij (pravniki, ekonomisti in strokovnjaki s predmetnega področja – npr. energetiki). Posebno pozornost je potrebno nameniti tudi pripravi pogodbe o JZP, ki je izredno zahteven in pomemben strokovni dokument.

13. Kje vidite glavne priložnosti JZP na lokalnem nivoju?

Največje priložnosti JZP vidimo pri zmanjševanju rabe energije in okoljskega obremenjevanja, črpanju EU sredstev, sodelovanju partnerjev več držav ipd. Priložnosti so tudi pri projektih športne, turistične in gospodarske infrastrukture.

14. Ali je po vašem mnenju koncept JZP razvojni potencial na slovenskem lokalnem nivoju?
Če da, zakaj?

Da, predvsem zaradi finančnih sredstev (EU in zasebnih partnerjev) ter zaradi izkušenj in tržne naravnosti zasebnih partnerjev.

15. Ali se Vam zdi razvojni potencial JZP na slovenskem lokalnem nivoju izkoriščen?

Razvojni potencial po mojem mnenju ni izkoriščen zato, ker ni možna kombinacija JZP in črpanja evropskih sredstev. Poleg tega v javnosti in med lokalnimi skupnostmi prevladuje nezaupanje v modele JZP zaradi medijske odmevnosti neuspešnih projektov JZP (radarji, Stožice).

Priloga C: Intervju z Boštjanom Ferkom (direktor Inštituta za JZP)

Intervju je potekal 09. 5. 2013, ob 10.00 uri, Ljubljana.

1. Kaj počnete v okviru Inštituta za javno-zasebna partnerstva?

Mi smo svetovalci in delamo kot svetovalci, ki nas najame večinoma javni sektor, v večini občine, saj na državni ravni praktično teh projektov ni. Občine so tiste, ki izvajajo projekte javno-zasebnega partnerstva, od koncesij, javno naročniških oblik in drugih vrst teh projektov. Tako, da večinoma delamo, kot svetovalci za javni sektor, bilo pa je nekaj projektov, ko smo delali za zasebni sektor, kjer smo pripravljali vlogo promotorja in sodelovali na pogajanjih.

2. Kateri akterji imajo osrednjo vlogo v okviru javno-zasebnih partnerstev na slovenskem lokalnem nivoju?

Po mojih izkušnjah so to direktorji občinskih uprav in župani, prvi imajo preko predvsem ta upravni vidik in so generatorji projektov. Župan pa ima politično vlogo v tem, da pove kaj so prioritete in načini za izvrševanje teh prioritete. Če pogledamo MOL, ki izstopa po številu javno-zasebnih partnerstev v Sloveniji lahko ugotovimo, da je bil politični program župana jasno definiran. Uprava pa je iskala rešitve za izpeljavo teh projektov. Nekaj jih je našla in izpeljala na tradicionalni način, ostalo pa z alternativnimi viri, v tem primeru javno-zasebnimi partnerstvi. V večini pa bi moral biti glavni operativec in pristojni za izpeljavo direktor občinske uprave, ki se potem tudi na konkretnem projektu odloča o posameznih stvareh.

3. Ali so kakšne razlike glede osrednjih akterjev glede na velikost občine?

Večja kot je občina več ima strokovnjakov, iz katerih se po mojih dosedanjih izkušnjah oblikuje projektna skupina, ki jo po navadi vodi direktor občinske uprave. To so pravniki, ekonomisti, strokovnjaki s področja upravljanja in še kdo. Ti pa po navadi zadevo predstavijo na kolegiju župana in tam dobi ta skupina zeleno ali rdečo luč. Na koncu pa gre zadeva še čez več sit.

4. Kdo je potem pravi naslov za informacije v zvezi z javno-zasebnimi partnerstvi na lokalnem nivoju?

V majhnih občinah so to župani, v večjih občinah pa so to direktorji občinskih uprav.

5. Kolikšna je po vaših izkušnjah sodeč uporaba JZP v različno velikih občinah?

To je zelo odvisno od občine in kaj štejemo pod javno-zasebna partnerstva. Če zraven štejemo koncesije, ki so pri nas tudi javno-zasebna partnerstva je tega več, saj imajo občine koncesije za odvoz komunalnih odpadkov in ostale klasične javne službe, ampak to smo imeli že od leta 1996 od sprejetja Zakona o gospodarskih javnih službah. Tega je precej. Infrastrukturnih projektov javno-zasebnega partnerstva je pa malo. Majhne občine so tukaj v izjemno slabem položaju, saj so projekti majhni. Majhni projekti pa niso zanimivi za investitorje, saj pravijo, da pod 5 milijonov se ne gredo, ker so transakcijski stroški skupaj predragi. No pri nas je ta meja nižja, vendar vseeno okoli milijona. Če imamo 211 občin, večina od teh je premajhnih za milijonski projekt in to je prvi problem. Manjka pa neka nacionalna shema na ravni države, ki bi to spodbujala.

6. Katere oblike JZP pa so v občinah najbolj razširjene?

Najbolj v uporabi so koncesije za gospodarske javne službe, precej pa je teh javno-naročniških oblik, kjer občina vstopa v obliki vložka nekega zemljišča, bolj ali manj urejenega. Tipični primer so neprofitna stanovanja, kjer občina vstopi z zemljiščem in išče zasebnega investitorja, ki ta stanovanja izgradi, v zameno pa del stanovanj po tržni ceni proda. Tovrstnih projektov je v Sloveniji precej, tudi zdravstveni domovi so se gradili na tak način.

7. Kakšna pa je vaša ocena povprečnega števila projektov JZP v posamezni občini, koliko so JZP dejansko v uporabi?

Menim, da imajo velike občine oz predvsem mestne občine vsaj 5 projektov na leto, potem manjše 2 ali 3, tiste najmanjše pa nekje 1, pogosto pa še tega ne.

8. Ali je to število optimalno, ali je to število mednarodno primerljivo in zakaj ni teh primerov več?

To seveda ni optimalno, niti mednarodno primerljivo. Problem je, ker v Sloveniji na nivoju države nimamo nič. To je prvi in ključni problem. Problem je, ker nimamo nacionalne strategije ali nekega državnega organa za to področje. Podobno kot imajo to urejeno na Hrvaškem, kjer imajo državno Agencijo za javno-zasebna partnerstva, ki je podpora občinam in državnim projektom. Oni so specializirani in delajo to ne samo na teoretični ravni, torej kako naj bi bilo, temveč v praksi, kako zadevo izpeljati skozi. To pri nas manjka. Nimamo strategije, ali so možnosti, ali so alternative, kaj sploh s tem začeti. Tako so pri nas občine same sebi prepuščene, nimamo smernic od Ministrstva za finance, nimamo prakse, nihče nič ne ve. Občine se tako organizirajo same in si pomagajo z zunanjimi viri na trgu, ter gledajo neke mednarodne prakse.

9. Na katerih javno političnih področjih se JZP uporabljajo najpogosteje na slovenskem lokalnem nivoju?

V tem trenutku je to na področju energetike oz. javne razsvetljave. Tu imamo uredbo, ki od občin zahteva, da to področje uredi, zato je tu verjetno največ koncesij za obnovo. Poleg tega pa razna ogrevanja, sedaj je aktualna biomasa. Gre za izgradnjo vročevodov, kamor se priključijo javne zgradbe, potem pa še fizične osebe. To je torej področje energetike. Drugo področje pa so klasične javne službe, odvoz odpadkov, čiščenje in tako dalje.

10. Kaj pa uporaba na drugih javno političnih področjih, zakaj druga področja niso tako zanimiva za uporabo?

V Sloveniji imamo relativno veliko javnih zavodov in podjetij, kar pomeni, da se ogromno nekih stvari dela v teh okvirih javnega sektorja. Dejstvo pa je, da je javnost nenaklonjena javno-zasebnemu partnerstvu, je zelo konservativna in zadržana do zasebnega. Na področju energetike se nam še zdi logično, da lahko zasebnih nekaj zasluži, že če bi šli na področje varstva otrok, na primer vrtcev ljudje že težje sprejmejo. Področje vod pa je totalni tabu, kot

je bila zadnja afera s privatizacijo vode. Kljub temu, da smo po pravni analizi ugotovili, da imamo 210 občin in 60 podjetij, ki se ukvarjajo z vodo. Ta podjetja pa so že delno v zasebni lasti, tako da govorimo o nečem kar je zgodovina. Privatizacija vodnih virov se je pri nas že zgodila. Tako, da še vedno mislim, da je zelo pomemben dejavnik za neuporabo na vseh področjih zaupanje javnosti. Pri nas se ne verjame, da je zasebnik sposoben narediti nekaj bolj učinkovito, kot pa javni sektor. Po drugi strani pa je neki strah upravičen, saj če želiš to narediti prav moraš zasebnega partnerja ustrezno omejiti s pogodbo, da bo deloval v javnem interesu, saj je zasebnikov prvi legitimni interes dobiček. Imamo pa seveda dobre in slabe prakse, tako pri nas kot v tujini na istih področjih. Menim pa, da dokler je partnerstvo ustrezno in pogodba ustrezna ni problemov.

11. Kaj pa na primer področje zaporov, kjer ima prakso z JZP Velika Britanija?

Meni se ne zdi ok, čeprav delam z javno-zasebnimi partnerstvi, saj še nimamo tradicije in ustrezne prakse. Mislim, da je še obilo področjih, kjer so javno-zasebna partnerstva še bolj zanimiva. V Sloveniji nimamo državnega projekta na področju infrastrukture, npr. cestne ali letališke infrastrukture. Nič. Druge države imajo tega precej več.

12. Med vsemi projekti JZP, ki so bili izvajani v sodelovanjem z Inštitutom za JZP, koliko jih je bilo sofinanciranih s strani Evropske Unije ter kakšno vlogo igrajo sredstva Evropske unije?

Malo ali nič. Pri nas je bila dolgo časa prevladujoče mnenje, da evropskih sredstev ni mogoče kombinirati z zasebnim kapitalom. Vse to je zakuhalo Ministrstvo za finance, čeprav stališče Evropske komisije in praksa drugih držav to omogoča. Pri nas to do zdaj to ni bilo možno, mislim pa, da se počasi spreminja, predvsem zaradi ne optimalnega črpanja evropskih sredstev, ki jih ne bomo porabili, saj v proračunu nimamo niti za lastno udeležbo. Sicer poznam 2, mogoče 3 projekte, kjer so prisotna evropska sredstva, ampak tega je res relativno malo, glede na to, koliko bi se dalo. Evropska sredstva so prisotna predvsem, ko je projekt deljen na faze in potem zasebnik vstopa kot koncesionar. Tipično področje je gradnja kanalizacij in čistilnih naprav. Tu ni nobenega razloga, da se ne bi del sofinanciral iz evropskih sredstev. Problem je torej v nacionalni birokraciji. JZP predstavlja koncept, ki je drugačen od tradicionalnega in najlažje se je držati in delati, kot si navajen. Vstop v to pa zajema napor, neki drug pogled za vse deležnike na obeh straneh. Zato vsi raje ostajajo v

udobju klasičnega financiranja s proračuna, čeprav je tam vedno manj sredstev. Tako je najbolj varno in najlažje.

13. Katere so po vaših izkušnjah prednosti aplikacije JZP na slovenskem lokalnem nivoju?

Če greva na konkreten primer čistilne naprave v okolici Ljubljane. To je projekt za kohezijo, torej sofinanciranje iz evropskih sredstev, nekaj pa občina. Projekt je bil ocenjen na 5 milijonov in predvideval gradnjo dveh čistilnih naprav in kanalizacijskega omrežja. Če kanalizacijo odštejeva je bilo cca 3 milijone za dve čistilne naprave. Prvi problem je nastal, ker so iz kohezije (sredstev EU) padli, torej ni več tradicionalnih virov so začeli iskati alternativne vire za čistilne naprave – zasebni kapital. Zasebni investitor je prišel, pogledal projekt in vprašal, zakaj potrebujemo v zastavljenem krogu dve čistilne naprave takšne velikosti? Vsaka stane 1,5 milijona evrov. Pravih razlogov niso našli, zato je zasebni partner drugo čistilno napravo črtal, naredil dodatno črpališče in tlačni vod za 150 000 EUR, vse to pa priklopil čistilno napravo. Poleg tega še bazene malo povečal in v okviru tega v hipu prihranil milijon evrov. To je to. Zasebnik bo optimiziral investicijo, saj ne bo trošil svojega denarja za nekaj, kar je nerealno, nepotrebno. Konec koncev vse to tako ali tako plača uporabnik preko uporabnine, četudi je nadstandardno, preveliko, neracionalno. Tako prinašajo javno-zasebna partnerstva že v fazi načrtovanja prihrank oz optimizacijo projekta, če ga vključiš kasneje, tam že manj prihraniš, saj nima možnosti, da bi stvari optimiziral. Če pa vključiš še upravljanje zraven, pa mu daš, da si sam naredi dizajn potem je stvar še boljša, saj je zasebni investitor pripravljen več, saj ve, da ga bo v fazi upravljanja manj stalo. Dolgoročno so tako vsi stroški nižji in zasebnik bo iskal to in se obnaša bolj racionalno. Javni sektor pa največkrat skrbi sama investicija, manj pa samo upravljanje, koliko bo to stalo, saj je to že druga proračunska postavka, drugi oddelek. Pri projektih JZP mora javni sektor znati parirati zasebnemu partnerju, mu dati možnosti in ga čim prej vključiti v samo uporabo. To je torej optimizacija, naslednje prednosti v praksi pa so prenos znanja, kot sem že prej povedal primer izpeljave čistilne naprave. Nadalje ekonomija obsega. Če občina klasično izgradi in upravlja čistilno napravo so stroški precej višji, kot če to počne multinacionalka, kot je to v Mariboru. Ta multinacionalka lahko kupuje elektriko direktno na trgu, detergente za delovanje čistilne naprave kupuje kot grosist, kar pomeni precej nižje cene. Dolgoročno pa to pomeni še več. Zanimiv primer se mi je zgodil zadnjič, ko smo imeli konferenco na temo JZP. Imeli smo gosta iz Nizozemske, ki je razlagal kaj je najvišji strošek pri izgradnji in upravljanju tunela. Rekel je elektrika za razsvetljavo, elektrika za ventilacijo, elektrika za vse ostalo. Mi se pa ukvarjamo s tem, koliko nas bo stal beton. Zanimivo ne?

14. Katere so po vaših izkušnjah slabosti aplikacije JZP na slovenskem lokalnem nivoju?

Slabost je, če gre s projektom kaj narobe, projekt zastane. Tipični primer je v Angliji, londonska podzemna železnica. Tam je zasebnik prišel do točke, ko je rekel potopimo vse stroške, ki so bili do takrat že kar 0,5 milijona evrov in izstopamo in partnerstva. Javni sektor je moral stopiti v njihove škornje in izpeljati projekt, sicer bi London obstal, kar si javni sektor ni mogel privoščiti. To je tveganje, ki ga ima javni sektor z zasebnim partnerjem, ki se lahko zmoti, narobe naredi izračune. Do neke točke je zasebni partner pripravljen nositi stroške, delati minus potem pa ne več in obstaja tveganje da izstopi iz projekta. Nadaljevanje takšne projekta pa potem res postane dražje, kot pa če bi ga izvajali na tradicionalen način. Zato je faza izbora zasebnega partnerja najpomembnejša, saj je potrebno izbrati partnerja, ki je sposoben. Ob tem pa ni dobro prenašati vsa tveganja na eno stran, torej deljenje tveganj. Ključni problem oz slabost JZP pa je, kot sem že povedal »public trust«. Politična volja se vedno najde, če so ljudje za to. Dejstvo je, da so JZP pripeljali Angleži, da so v 90 letih rešili problem s pomanjkanjem javnih sredstev in rešitev za to pomanjkanje, ki se dogaja danes imamo še danes na dlani. Zatiskati si oči in praviti, da gre za prenos znanja in druge stvari mislim, da ne drži. V osnovi gre predvsem za financiranje, vse ostalo pa je zraven, da je zadeva bolj optimalna. Če pogledamo investicije, ki so se vodile pri nas, torej od najbolj znanih avtocest, do pediatrične klinike in ostalih primerov lahko ugotovimo, da so se stvari dolgo delale, bili so preveliki stroški, da ostalih problemov sploh ne omenjam. Zasebni sektor bi to sigurno izpeljal boljše, hitreje in cene. Sicer pa si zasebni sektor tudi ne more privoščiti, da bi gradil nekaj 10 let, kot se je to dogajalo s pediatrično kliniko. Plačilo dobi šele ob zaključku projekta in sigurno ni sposoben 10 let delat stroške, brez kakršnega koli plačila.

15. Kje vidite glavne priložnosti JZP na lokalnem nivoju v prihodnosti?

Prva stvar na lokalni ravni je sigurno povezava lokalne skupnosti in gospodarstva. Področje, ki je povsem neizkoriščeno je kmetijstvo, saj smo še vedno relativno kmetijska država. Tipičen primer so kratke preskrbovalne verige, za katere bi moral poskrbeti javni sektor, tako da zagotovi prostor, kjer se lahko srečujejo lokalni dobavitelji in lokalni uporabniki. To so majhni projekti, kot so bile včasih tržnice. To so majhni projekti, ki jih lahko izpelje vsaka občina in dvigujejo kvaliteto življenja. S tem dosežemo dvoje, za proizvajalca boljšo ceno, saj odpadejo vse marže, prevozi in ostale stvari, ki nižajo ceno. Po drugi strani pa uporabnik dobi sveže, hitro, ter ceneje. Poleg tega pa se krepi identiteta, na tem področju so tuji bistveno boljši. To je lahko projekt javno-zasebnega partnerstva. Podobno je tudi z

obnovitvijo in oživitvijo starih mestnih jeder. Tu so še stanovanja, razna igrišča in druge neizkoriščene površine, kjer bi lahko zasebni in javni sektor skupaj delovala.

16. Ali je po vašem mnenju koncept JZP razvojni potencial na slovenskem lokalnem nivoju?
Če da, zakaj?

Seveda se strinjam. Če pogledamo, kako se vodijo projekti v javnem sektorju in kako se vodijo projekti v zasebnem sektorju je to zelo velika razlika. Del te prakse je gotovo potrebno prenesti. Tako, da so javno-zasebna partnerstva gotovo razvojni potencial, še posebej v Sloveniji. Po drugi strani pa to, da ima vsaka občina svoje javno podjetje nevzdržno in neracionalno. Javno-zasebna partnerstva so dolgoročna rešitev.

17. Ali se Vam zdi razvojni potencial JZP na slovenskem lokalnem nivoju izkoriščen?

Potencial je predvsem neraziskan in nedefiniran, temu pa sledi, da je tudi neizkoriščen.

Priloga Č: Intervju s Tomijem Šmucem (privatni izvajalec JZP, v sodelovanju z MOL)

Intervju je potekal 10. 5. 2013, ob 9.00 uri, Ljubljana.

1. Kakšen projekt v okviru JZP izvajate v sodelovanju z MOL?

Moj projekt je projekt javno-zasebnega partnerstva za izgradnjo športne dvorane za športe na mivki. V bistvu javno-zasebno partnerstvo športnega parka Črnuče z MOL.

2. Od kje ideja in kakšen je bil prvi korak, ko ste se odločili za JZP z MOL?

Za javno-zasebno partnerstvo z MOL sem se odločil oziroma izvedel čisto slučajno. Sam nisem vedel veliko o javno-zasebnem partnerstvu, dobil pa sem namig, da obstajajo. Moja zgodovina je povezana z igranjem odbojke, igral sem v različnih klubih doma in v tujini, bil pa sem tudi slovenski odbojkerski reprezentant. Zdaj pa sem v takšnih letih, da sem počasi začel razmišljati kako naprej in glede na to, da imam rad ta šport sem si vedno želel, da bi v tem športu delal. Hkrati pa sem ves čas želel imeti svoje igrišče za odbojko na mivki. Kapacitete v Ljubljani so omejene, imel pa sem eno zemljišče blizu Gameljn. Potem sem šel na občino, kjer so mi povedali, da rabim ogromno enih dovoljenj, kar je bilo preveč komplicirano, da bi to lahko naredil. Nato pa je padla ideja, da bi lahko naredili igrišča pokrita z balonom, kar potegne zopet nekatere probleme (balon, sneg, zima, mraz ipd.). Tako je padla ideja, da bi pogledal za kakšno večnamensko dvorano v Ljubljani ali skladišče.

Pregledal sem celo Ljubljano za ta visoko regalna skladišča, ob tem pa sem pri pripravi finančnega načrta ugotovil, da bi to šlo v zimskih mesecih v letnih pa ne. Potem pa pade ideja od prijatelja, da naj vprašam MOL ali ima kakšno športno dvorano, ki bi jo lahko oddali in bi jo lahko imel za tovrstne potrebe. Tako sem se prijavil na sestanek z županom MOL, kjer sem čakal sem v vrsti z drugimi prebivalci Ljubljani. Potem sem prišel na vrsto, povedal svojo idejo, ki je bila izjemno dobro sprejeta s strani župana. Tako, da me je napotil na Oddelek za šport, kjer so se potrudili in mi poskušali najti ustrezno lokacijo v obliki ene dvorane. Potem sem pa avtomatsko dobil sugestijo s strani MOL, da pa je možno javno-zasebno partnerstvo.

3. Torej je občina sama predlagala javno-zasebno partnerstvo?

Ja v bistvu ja, sicer pa posredno jaz s svojo idejo najemu ene dvorane, je to že bila neka oblika javno-zasebnega partnerstvo, jaz sam pa nisem vedel za ta izraz. Potem sem pa iz strani MOL dobil konkretno idejo, da obstajajo javno-zasebna partnerstva in zakaj ne bi sam razmišljal v to smer. Nevede sem jim sam dal pobudo za javno-zasebno partnerstvo. Dalje pa je bila stvar taka. Dali so mi na pogled oziroma ponudbo par lokacij v Ljubljani. Mi jih predlagali, sam pa med tistimi nisem izbral nobene. Kasneje pa sem povsem naključno preko tega, da jaz igram odbojko v Črnučah slišal, da je športni park Črnuče tudi v lasti MOL in sem jaz predlagal to lokacijo, ki so jo sprejeli. Pogoj pa je bil, da vzamem celoten park v upravljanje.

4. V kateri fazi priprave pa je vaš projekt?

Projekt zdaj traja 3 leto in smo tih pred začetkom gradbenih del. Mi smo vložili pred 1. majem gradivo za gradbeno dokumentacijo, za gradbeno dovoljenje. Zdaj pa upam, da dobimo v roku 2 mesecev odobreno. Morda sem malce optimističen, vendarle pa gre za javno-zasebno partnerstvo zato verjamem, da je to v tem času mogoče.

5. Kakšna pa je pot projekta po izgradnji?

Točen angleški izraz tega sistema ne vem kakšen je, v praksi pa naj bi bilo tako. Javni partner zagotovi zemljišče, jaz kot zasebni partner investiram v obnovo in izgradnjo športnih objektov in z njimi upravljamo za dobo 30 let, z možnostjo podaljšanja. Po 30 letih pa ves park z infrastrukturo preide v javno last.

6. Kdo so bili osrednji občinski akterji za JZP v vašem primeru?

Kot sem že povedal je bila ključna oseba mojega projekta javno-zasebnega partnerstva župan Ljubljane, Zoran Janković. Vse ostalo pa je potekalo v skladu s tistim pogovorom z županom. Tako sem sodeloval s sektorjem za šport, podžupanom, oddelkom za prostor, Zavodom za šport Ljubljana oziroma zdaj se je preimenoval v Šport Ljubljana.

7. Kaj pa služba za javno-zasebna partnerstva, ki deluje v okviru MOL?

Z njimi sem stopil v kontakt kasneje, ko sem se vse dogovoril in sem uradno začel svojo pot. Promotorska vloga in vse ostalo.

8. Na katero javno političnih področjih spada vaš projekt JZP?

Projekt mislim, da spada na področje šport in infrastruktura.

9. Iz katerih virov je sofinanciran vaš projekt JZP?

Projekt je sofinanciran izključno iz MOL in moje strani. MOL je dal zemljišče, jaz pa s svojimi viri kapital za izgradnjo športne infrastrukture.

10. Ali je vaš projekt JZP sofinanciram s strani Evropske Unije?

V mojem primeru tega žal ni, če pa je možno pa z veseljem. Nesreča pri tej športni infrastrukturi je, da ni mednarodnega interesa, saj ni nobenih mednarodnih tekmovanj – prvenstev. Tako nimam nobenih sredstev s strani Evropske unije. Poklical sem tudi podjetja, ki se ukvarjajo s pridobivanjem evropskih sredstev, ampak na to temo ni bilo nobenih možnosti. Očitno na tem področju ni kaj dosti.

11. Katere so po vaših izkušnjah prednosti aplikacije JZP na slovenskem lokalnem nivoju?

Prednosti. Sigurno takšnega projekta ne bi mogel začeti sam, vsaj ne tako obsežnega. Manjšega še mogoče. Moramo vedeti, da ima ta športni park 19.000 m², lokacija je Ljubljana Črnuče, kar pomeni dobra lokacija v sami Ljubljani. Nakup zemljišča in samostojna izpeljava v tej obliki ne bi bila mogoče brez javno-zasebnega partnerstva zaradi finančnih zmožnosti. To je glavni razlog in glavna prednost.

12. Katere so po vaših izkušnjah slabosti aplikacije JZP na slovenskem lokalnem nivoju?

Tudi slabosti so. Javni partner nima nobenega tveganja s tem projektom, saj je vse tveganje na meni. Naslednja stvar so stroški. Jaz kot zasebni izvajalec nosim vse tekoče stroške, javni partner pa nič. Tretja slaba stvar pa je pripravljenost javnega partnerja oziroma poznavanje javno-zasebnega partnerstva z njihove strani. Tukaj je bilo ogromno pomoči s strani g. Ferka, ki je neodvisni svetovalec za javno-zasebna partnerstva. Slabost v praksi na primer, neurejeno komunalno zemljišče. Jaz se sedaj ukvarjam z vodo, elektriko, kanalizacijo ipd. Pričakoval bi, da glede na to, da je javno-zasebno partnerstvo, da javni partner to uredi. Poleg tega moram plačati občini prispevek za komunalni prispevek, ki ga plačam občini, ne glede na to, da je občina partner v tem projektu. Po 30 letih pa je tako ali tako vse od MOL. Veliko je stvari, ki bi se lahko naredile investitorju bolj prijazne. Problem pa je tudi dolžina projekta, saj že 3 leta delam na tem, pred 1 letom sem podpisal pogodbo, zaslužil pa nisem niti evra. Mislim, da če ne bi bilo velike ljubezni do odbojke, ali pa če bi bil zgolj poslovno orientiran bi že odstopil od projekta.

13. Glede na to, da v praksi preizkušate javno-zasebna partnerstva, kje vidite glavne priložnosti JZP na lokalnem nivoju?

Glavna priložnost javno-zasebnega partnerstva je sigurno, da se da nekaj naredit, saj ti občina oziroma zasebni partner pomaga pri začetku, ko morda sam nimaš toliko virov za izpeljavo ideje. Bi pa pričakoval enakomernejše razdelitev tveganj in večjo pomoč s strani javnega partnerja.

14. Ali je po vašem mnenju koncept JZP razvojni potencial na slovenskem lokalnem nivoju?
Če da, zakaj?

Se popolnoma strinjam! Mislim, da je še bolj uporaben za majhne občine, ki nimajo toliko javnih sredstev. Le te pa lahko zagotovi privatni partner, ki je lahko včasih finančno celo bolj sposoben kot sama občina, ki ji velikokrat zmanjka denarja za razvoj. Če tukaj ne vidimo potenciala za razvoj, napredek in nekaj novega potem ga nikjer ni.

15. Ali se Vam zdi razvojni potencial JZP na slovenskem lokalnem nivoju izkoriščen?

Meni se zdi sama ideja super, samo potrebno jo je v praksi izpilit. V tujini te stvari super funkcionirajo. Stvari je potrebno definirat in postaviti v okvire. Problem v Sloveniji je predvsem ta negativen prizvok in to je totalno narobe. Vsak mi vrže naprej Stožice. To

pomeni probleme in v banki in na drugih področjih. V osnovi imajo javno-zasebna partnerstva velik razvojni potencial, v slovenski praksi pa še ni to to. Zato menim, da imajo javno-zasebna partnerstva velik, vendar neizkoriščen potencial.

Priloga D: Intervju z Matejem Čepeljnikom (Ministrstvo za finance)

Intervju je potekal 16. 8. 2013, ob 11.00 uri, Ljubljana.

1. Po podatkih (lastna raziskava) se precej občin v Republiki Sloveniji za projekte JZP zanaša na uporabo zunanjih svetovalcev (46,3 % občin). Kakšen je vaš komentar?

Potrebno se je zavedati, da so JZP zelo kompleksna, to ni enostavna stvar, ki bi bila rešena v dveh mesecih. Kompleksna so iz projektne vidika, zakonodajnega vidika, finančnega vidika in računovodskega vidika, saj je potrebno postavke projekta tudi pravilno knjižiti. Potrebno je vedeti, kako vpliva na javni dolg, kako vpliva na zadolženost občine. To je zelo širok spekter znanja, za katerega verjamem, da sploh manjše občine težko peljejo takšne projekte same. Poleg tega pa tudi velike občine najemajo zunanje svetovalce, tudi Mestna občina Ljubljana, saj jih potrebujejo, da imajo pred sabo vse spektre, ki jih JZP prinašajo.

Včasih so se več zanašali na nas, tega pa je vedno manj. Svoje naloge smo po uveljavitvi ZJZP opravljali kot samostojen sektor, zaradi racionalizacije javnega sektorja pa naloge sedaj opravljamo v okviru Sektorja za upravljanje javnega premoženja in smo še vedno na voljo občinam.

2. Ali bi lahko rekli, da so zunanji svetovalci postali alternativa pomoči pristojnega sektorja v okviru Ministrstva za finance?

Že prej, ko smo bili samostojni sektor se občine niso celostno obračale na nas, ko so začele razvijati projekt JZP. Na nas so se obračale, ko so imele kak problem s samo izvedbo. Ali pa so prišle s kakim specifičnim vprašanjem, ko je bil projekt JZP že v teku. Takrat smo vedno prosili za celotno dokumentacijo projekta, saj je težko odgovarjati na specifikke, če ne poznaš konteksta. Velikokrat pa so prišle občine na koncu samega projekta, ko so spraševale kako tovrsten projekt poknjžiti.

3. Torej se tudi na vas lahko občine obračajo za svetovanje?

Po zakonu smo mi dolžni svetovati, imeti predavanja in izobraževanja za občine ter podobno, ampak občine so samostojne, neodvisne in decentralizirane enote po Zakonu o lokalni samoupravi in mi ne smemo zahtevati od njih, da nekaj naredijo. Lahko torej svetujemo,

dajemo mnenje, sodelujemo pri samo izvedbi projektov JZP, vse odločitve pa so na strani občine. Tako z enimi občinami super sodelujemo, z drugimi pa sploh ne vemo, kaj se dogaja. Kot primer druge skrajnosti pa imate na hrvaškem Agencijo za JZP, ki je do pred kratkim imela pristojnost odobravanja projektov, za kar so ugotovili, da seveda ne gre. Sedaj pa daje zgolj načelno mnenje o projektu JZP.

4. Kakšno je vaše generalno mnenje o uporabi JZP na slovenskem lokalnem nivoju?

Interes je zelo velik, dejansko stanje pa je glede na interes izjemno slabo. Problem namreč nastane pri izpeljavi. Menim, da ni pravega razumevanja kaj je JZP in kaj vse potegne za seboj. Imeli smo primere, ko so župani želeli izpeljati projekt JZP v treh do štirih mesecih, z razpisom vred. To seveda ne gre. V tujini je za JZP povprečen čas med dve in tri leta in tega se bodo morali župani ter ostali, ki imajo interes zavedati. JZP je kompleksna stvar z vsemi spektri, ki sem jih že prej naštel. Velik interes občin je posledica, da so razumele JZP, kot čarobno palico, da se jim ne bo treba več zadolževati. Ampak vse to ni vedno res, pomembna so razmerja med partnerjema, pomembna je oblika JZP in vse ostalo.

Uporaba je popolnoma odvisna od občin, nekatere imajo dovolj sredstev, imajo javna podjetja. Nekatere pa so na meji zadolženosti in če želijo izpolnjevati zakonsko pogojene obveznosti, npr. da je potrebno urediti kanalizacijo, dejansko nimajo druge izbire, kot pa da se odločijo za JZP. Povsem odvisno od občine in finančnih zmožnosti. Sicer pa občine raje uporabljajo klasične oblike, kot so javna naročila, kot pa nove alternativne oblike, kot so JZP. Problematika, zaradi katere je uporaba dokaj nizka pa je nepoznavanje partnerstev. Primer, ko župani ugotovijo, da če se odločijo za JZP lahko infrastruktura ostane v rokah zasebnika, se raje odločijo za klasična javna naročila. To je zmotna misel, saj so JZP premik od nakupa sredstev, k nakupu storitev. Dober primer tega so športni objekti, kjer bi občina morala kupiti storitev, torej prostor za telovadbo osnovnošolcev, ne pa samo telovadnico. To je ta problem, potrebno bo preklopiti.

5. Po podatkih (lastna raziskava) je kot glavni razlog za neuporabo, navedlo slabo zakonsko ureditev JZP, sledita pa mu pomanjkanje interesa zasebnega sektorja in birokratski postopki. Kakšen je vaš komentar?

Moramo se zavedati, da za en konkreten infrastrukturni JZP projekt potrebuješ tudi dobrega, sposobnega zasebnika, ki ima lastna sredstva. Zanimivi so primeri domov za ostarele, kjer so imela izredno velik interes zasebna gradbena podjetja. Ta bi dom zgradila in ga potem, dala

nekomu v upravljanje ali celo prodala. Ampak to niso JZP in to ni namen JZP. Pomembno je, da tisti ki gradi, tudi upravlja s tem objektom. S tem dobiš garancijo, da je gradnja kakovostna in varčna. Če nekdo samo zgradi in se potem umakne, mu je vseeno, kaj bo z objektom v prihodnosti, saj je to problem tistega, ki bo s tem delal. Tako, da tukaj je problem zasebnega sektorja in njihovega interesa.

Zakon o JZP je zgolj postopkovni zakon, kjer piše kako se postopki peljejo, ta zakonodaja ni vsebinski zakon. Tam piše kaj in kako, če želiš v JZP. Tako ne vidim razloga za problem. Menim, da je problem tudi v zunanjih svetovalcih, ki ne spodbujajo občin, da najprej pripravijo celotno dokumentacijo za projekt in se šele kasneje odločijo za način izpeljave, torej med opcijami tudi JZP, temveč pravijo, da bo dokumentacija sproti nastajala. Dokumentacija pa je najpomembnejši del projektov, saj se šele po izdelani dokumentaciji prepozna realnost projekta. Vse to pa nadalje pomeni, da je naknadno oblikovanje dokumentacije omejeno z zakonodajo in birokratskimi postopki. To pa je tudi razlog, da velik delež JZP ni uspešnih. Res pa je, da so občine navajene, da imajo zakon napisan kot neke vrste priročnik in tako točno vedo, če je to imamo to in tako dalje. Pri Zakonu o JZP pa gre za zadevo, ki ne more biti toliko določena, saj gre za precej bolj spremenljivo zadevo, imamo dva sektorja, ki delujeta po drugačnih načelih in logiki.

Birokratski postopki in zakonodaja so precej povezani, kar sem že omenil. Sicer pa gre predvsem za nepoznavanje partnerstev, kar sem že omenil, da JZP potrebujejo svoj čas. V tujini je to dve do tri leti, pri nas pa bi vse naredili v npr. štirih mesecih. Zadeve so kompleksne. Konec koncev pa, če so težava birokratski postopki, potem je težava v občinah, saj same vodijo projekte JZP, to pomeni, da same sebi ustvarjajo birokratske postopke.

6. Na petem mestu glavnih razlogov za neuporabo pa občine navajajo nezmožnost kombiniranja JZP in sredstev EU. Kakšen je vaš komentar?

Menim, da je problem v obliki razpisov, s katerimi se podeljujejo evropska sredstva. V primerih, ki so meni znani je upravičenec javni partner in če govorimo o sofinanciranju investicije potem mora biti investitor javni partner, kar pomeni, da zasebnika zraven ni. Če bi bila možnost, da je upravičenec zasebnik, ki ga občina izbere na razpisu JZP bi bila zadeva popolnoma drugačna. Druga možnost pa je, da bi bila subvencija namenjena zasebniku, da se mu znižajo investirana sredstva. Sam tovrstnih primerov še nisem videl.

S strani Evropske komisije celo spodbujajo mešanje EU sredstev z zasebnimi sredstvi. V novi finančni perspektivi 2014-2020 bo to še bolj poudarjeno. Problem je samo v tem, kdo je

upravičen do teh EU sredstev. Pri nas je javni partner, v tujini pa vem, da so primeri, ko subvencije dobivajo zasebniki. Dolgo je veljal »mit«, da ko za projekt dobimo evropska sredstva, mora biti rezultat projekta v lasti javnega partnerja 5 let, čeprav v zakonodaji to nikjer ne piše. Velja pa, da se ne sme namen 5 let spreminjati, kar je nekaj drugega kot lastništvo. Tako ne razumem, zakaj je pri nas problem mešati JZP in sredstva EU, saj vsepovsod drugje to normalno deluje. Sicer pa preverite še razpise.

Najbrž pa je problem kombiniranja EU sredstev in JZP tudi v tem, da postane vse skupaj kompleksnejše, postopki so daljši, več birokracije in še kaj.

7. Po podatkih (lastna raziskava) občine navajajo kot glavno prednost JZP nova finančna sredstva (kar 42 % občin). Kaj pa druge prednosti? Kje vaš komentar?

Eden od glavnih namenov JZP je v prerazporejanju javnih sredstev za nujne zadeve, za ostale investicijske projekte, pa se lahko uporablja JZP. Ampak ne gre se zgolj za to, ključno je da ti dobiš kakovostno storitev, ki je bolj učinkovita kot javni sektor. To občine in uporabniki JZP očitno pozabljajo.

8. Po podatkih (lastna raziskava) občine navajajo kot najbolj uporabljeno obliko JZP koncesije, potem so pogodbe o upravljanju, ter na tretjem mestu partnerstva BOT. Kje leži vzrok?

Gotovo so najbolj uporabljena JZP pri nas koncesije, saj so tudi najbolj poznane med vsemi oblikami partnerstev. Poleg tega pa so partnerstva, ki so se skozi prakso občin pokazala kot najbolj funkcionalna. Podoben vzrok pa leži tudi za uporabo pogodb o upravljanju. Občine najraje uporabljajo stvari, ki jih že poznajo.

9. Tekom intervjuja sva že večkrat omenila rigidnost občin. Na primer pri največji uporabi koncesij (tradicionalno v uporabi), potem pri nizki uporabi JZP, saj se raje odločajo za tradicionalne oblike - javna naročila. Kje leži vzrok, zakaj takšna rigidnost občin?

Problem občin je, da težko osvajajo nove koncepte, saj nimajo zadostnih kapacitet. Majhne občine imajo v občinski upravi zaposlenih le nekaj ljudi, tako da niso zmožne izvesti večjih projektov. Potrebna bi bila združitev občin, ki bi bile tako zmožne izpeljati večje regionalne projekte. Tak primer so majhne občine po številu prebivalcev, ki pa so povrh vsega še velike po površini in niso zmožne obnavljanja celotne infrastrukture. Problem je že pri pripravi projekta, kaj šele pri izvedbi, financiranju in ne nazadnje pri sestavi projekta JZP.

Tako se tovrstne občine raje odločajo za klasične oz tradicionalne oblike, kot pa za JZP. Poleg tega pa je prisoten strah pred privatizacijo. Ampak tega ni. Če je pogodba ustrezno pripravljena, ne moremo govoriti o privatizaciji. Lep primer tega je bojazen pred privatizacijo vode, ki je popolnoma neupravičena, saj dobavo vodo že nekaj let izvajajo koncesionarji, ki so tudi zasebna podjetja.

10. Po podatkih (lastna raziskava) je povprečno število projektov JZP večje v večjih občinah in manjše v manjših občinah. Kje vidite vzroke?

Kot sem že prej povedal problem je kapacitetah občin. Poleg tega pa imajo večje občine več sredstev, drugih resursov, pa tudi projekti v večjih občinah so bolj primerni za JZP. Majhni projekti niso tako primerni za JZP in so dejansko lahko tudi predragi.

11. V teoriji se JZP pojavljajo kot razvojni mehanizem, kakšno je vaše videnje v praksi?

Absolutno so JZP potencial za razvoj občine, če ne drugega z vidika vzpostavitve infrastrukture, kar je včasih ključno za razvoj. Poleg tega pa je instrument za zagon gospodarstva, na primer z JZP bi se dalo zelo pomagati gradbenemu sektorju. S tega vidika so JZP zelo velik potencial, hkrati pa se proračunska sredstva vedno bolj znižujejo, kar pomeni, da so JZP tudi velika priložnost v krizi, saj potrebe prebivalcev vedno bolj rastejo, med tem ko je denarja za zadovoljevanje le teh vedno manj. Tako, da bo potrebno poseči po tem razvojnem mehanizmu.

12. Po podatkih (lastna raziskava) so občine navedle kot glavno razvojno priložnost JZP nadomestek GJS. Kakšen je vaš komentar?

Tudi to je priložnost za JZP, saj je nadomestitev izvajanja gospodarskih javnih služb s podelitvijo koncesije zasebniku ceneje za občino. Zasebnikove storitve so učinkovitejše, poleg tega pa ima ustrezno znanje. Javna podjetja pa so del javnega sektorja s pripadajočimi slabostmi.

Priloga E: PRAKSA JZP V EU

	Central Accommodation	Airports	Defence	Housing	Health & Hospitals	IT	Ports	Prisons	Heavy Railway	Light Railway	Roads	Schools	Sports & Leisure	Water & Wastewater (incl solid waste)
Member States														
Austria	○	○			◐	○		○	◐		◐	○		○
Belgium		◐		◐					◐	○	◐	○		◐
Denmark	◐							○		○	○	◐	○	
Finland			○		○				○	○	◐	◐		○
France	◐	○	○		◐		○	◐	◐	◐	●		◐	●
Germany	◐	○	◐		◐	◐		◐	○	○	◐	◐	◐	◐
Greece	◐	●			○						◐	○	◐	
Ireland	○			◐	◐			○		◐	◐	◐		◐
Italy	◐	◐		◐	◐		◐	○		◐	◐		◐	◐
Luxembourg		○				◐								
Netherlands	◐		◐	○	○		○	◐	◐		◐	◐		◐
Norway (not EU)	○		○		◐			○			◐	◐	○	
Portugal	○	○		○	◐	◐	◐	○	○	◐	●	○	◐	●
Spain	◐	◐			◐		●	◐	○	◐	●	○	○	◐
Sweden			○		○				○	◐	○			
UK	●	●	●	●	●	●		●		●	●	●	●	●
New Member States														
Cyprus		◐					◐				◐			◐
Czech Republic	○	◐	○	○				○	○	○	◐	○	○	◐
Estonia			○	◐	○	○				○	○	◐		
Hungary	○	○		◐	◐	◐		◐		○	◐	◐	◐	
Latvia	○			○	○			○			○	○		○
Lithuania					○				○	○		○	◐	
Malta				○	◐	◐	○				◐	○	◐	
Poland	○	○		○			◐		○	○	◐		○	◐
Slovakia		○									○			○
Slovenia														◐
Acceding and Candidate Countries														
Bulgaria		◐					◐				◐			◐
Romania		○		◐	◐						◐		◐	◐
Turkey		◐		○	○				○	○	○			◐

Legend

- Discussions ongoing
- ◐ Projects in procurement
- ◑ Many procured projects, some projects closed
- ◒ Substantial number of closed projects
- Substantial number of closed projects, majority of them in operation

[†] Procurement activity in these sectors relates to traditional style concession contracts

Vir: PricewaterhouseCoopers (2005, 36).