

**UNIVERZA V LJUBLJANI  
FAKULTETA ZA UPRAVO**

**Diplomsko delo**

**PRAKSA NA PODROČJU JAVNO-ZASEBNIH  
PARTNERSTEV**

**Jaka Klajderič**

**Ljubljana, september 2011**

**UNIVERZA V LJUBLJANI  
FAKULTETA ZA UPRAVO**

DIPLOMSKO DELO

**PRAKSA NA PODROČJU JAVNO-ZASEBNIH PARTNERSTEV**

Kandidat:	Jaka Klajderič
Vpisna številka:	04037389
Študijski program:	univerzitetni študijski program Uprava prva stopnja
Mentor:	doc. dr. Primož Pevcin

Ljubljana, september 2011

## **IZJAVA O AVTORSTVU DIPLOMSKEGA DELA**

Podpisani Jaka Klajderič, študent univerzitetnega študijskega programa Uprava prva stopnja, z vpisno številko 04037389, sem avtor diplomskega dela: Praksa na področju javno-zasebnih partnerstev.

S svojim podpisom zagotavljam, da:

- je predloženo delo izključno rezultat mojega lastnega raziskovalnega dela,
- sem poskrbel, da so dela in mnenja drugih avtorjev oz. avtoric, ki jih uporabljam v predloženem delu, navedena oz. citirana v skladu s fakultetnimi navodili,
- sem poskrbel, da so vsa dela in mnenja drugih avtorjev oz. avtoric navedena v seznamu virov, ki je sestavni element predloženega dela in je zapisan v skladu s fakultetnimi navodili,
- sem pridobil vsa dovoljenja za uporabo avtorskih del, ki so v celoti prenesena v predloženo delo in sem to tudi jasno zapisal v predloženem delu,
- se zavedam, da je plagiatorstvo – predstavljanje tujih del, bodisi v obliki citata bodisi v obliki skoraj dobesednega parafraziranja bodisi v grafični obliki, s katerim so tuje misli oz. ideje predstavljene kot moje lastne – kaznivo po zakonu (Zakon o avtorstvu in sorodnih pravicah, Ur. list RS, št. 21/95), kršitev pa se sankcionira tudi z ukrepi po pravilih Univerze v Ljubljani in Fakultete za upravo,
- se zavedam posledic, ki jih dokazano plagiatorstvo lahko predstavlja za predloženo delo in za moj status na Fakulteti za upravo,
- je elektronska oblika identična s tiskano obliko diplomskega dela ter soglašam z objavo dela v zbirki »Dela FU«.

Diplomsko je lektorirala: Marjanca Šoško, prof.

Ljubljana, 2.9.2011

Podpis avtorja: Jaka Klajderič

## **POVZETEK**

Javno-zasebno partnerstvo je relativno nov ekonomski pojem. V Sloveniji sodelovanje med javnim in zasebnim sektorjem ureja Zakon o javno-zasebnem partnerstvu (Ur. list RS, št. 127/06). Sama oblika javno-zasebnega partnerstva pri nas zaenkrat še ni tako razširjena in uspešna. Zaznati je, da ima javno-zasebno partnerstvo v tujini, posebej v Združenih državah Amerike, Veliki Britaniji in Franciji, bistveno večjo vlogo kot v Sloveniji, katero sem poleg omenjenih držav tudi preučeval v diplomskem delu. Tako Združene države Amerike kot tudi Velika Britanija in Francija, imajo na tem področju že dolgo zgodovino. S tem dejstvom je povezana tudi sama razvitost in množičnost, ki je v slednjih državah nedvomno na višjem nivoju kot pri nas v Sloveniji. Kot primer lahko navedem področji zaporov in bolnišnic, kateri sta v Združenih državah Amerike, Veliki Britaniji in Franciji bolj razširjeni kot v Sloveniji. Poleg omenjenih področij bi bilo zanimivo tudi raziskovanje drugih področij, kot na primer področje šolstva, prometa in športnih objektov.

**Ključni pojmi:** Javno-zasebno partnerstvo (JZP), Zakon o javno-zasebnem partnerstvu (ZJZP), zapori, bolnišnice.

## **SUMMARY**

### **PRACTICE IN PUBLIC-PRIVATE PARTNERSHIPS**

Public-private partnership is a relatively new economic concept. Cooperation between public and private sectors in Slovenia is governed by the Law of public-private partnership. In Slovenia a form of public-private partnerships is not yet so widespread and successful. As it is noticeable abroad, particularly in the United States, United Kingdom and France, that a public-private partnership has much greater role than in Slovenia which I mentioned in addition to the countries studied in the thesis. All three countries have a quite long history on area of public-private partnership which is related with development and multiplicity. Both concepts are in mentioned countries clearly at higher level than in Slovenia. Good examples of public-private relationships are noticeable in prisons and hospitals which are in the United States, United Kingdom and France more widespread than in Slovenia. In addition to these areas would also be interesting to explore other areas such as education, transport and sports facilities.

**Key words:** public-private Partnership (PPP), Law of public-private partnership (PPP), prisons, hospitals.

## KAZALO

IZJAVA O AVTORSTVU DIPLOMSKEGA DELA .....	iii
POVZETEK .....	iv
SUMMARY .....	v
KAZALO .....	vi
<b>1 UVOD .....</b>	<b>1</b>
1.1 VSEBINA DIPLOMSKEGA DELA .....	1
1.2 NAMEN IN CILJ DIPLOMSKEGA DELA TER DELOVNE HIPOTEZE .....	1
1.3 UPORABLJENE METODE RAZISKOVANJA .....	2
1.4 ZGRADBA DIPLOMSKEGA DELA .....	2
<b>2 JAVNO-ZASEBNO PARTNERSTVO .....</b>	<b>3</b>
2.1 POJEM JAVNO-ZASEBNEGA PARTNERSTVA .....	3
2.2 TEMELJNE ZNAČILNOSTI JAVNO-ZASEBNEGA PARTNERSTVA .....	4
2.3 KRATEK ZGODOVINSKI IN PRIMERJALNO-PRAVNI PREGLED .....	4
2.4 PREDNOSTI IN SLABOSTI JAVNO-ZASEBNEGA PARTNERSTVA .....	6
<b>3 JAVNO-ZASEBNO PARTNERSTVO V SLOVENIJI .....</b>	<b>8</b>
3.1 ZAKONSKA UREDITEV .....	8
3.2 NAMEN ZAKONA .....	9
<b>4 JAVNO-ZASEBNO PARTNERSTVO V TUJINI .....</b>	<b>16</b>
4.1 KLASIČNA POGODBA O OPRAVLJANJU STORITEV .....	18
4.2 POGODBA O UPRAVLJANJU .....	19
4.3 NAJEMNE POGODBE .....	19
4.4 POGODBE TIPA BOT .....	20
4.5 KONCESIJSKE STORITVE .....	21
4.6 ODSVOJITEV .....	21
4.7 PODOBNOSTI OZIROMA RAZLIKE MED POSAMEZNIMI OBLIKAMI JAVNO-ZASEBNEGA PARTNERSTVA .....	22
<b>5 ORIS RAZVOJA JAVNO-ZASEBNEGA PARTNERSTVA .....</b>	<b>24</b>
<b>6 JAVNO-ZASEBNO PARTNERSTVO NA PODROČJU ZAPOROV IN BOLNIŠNIC .....</b>	<b>26</b>
6.1 JAVNO-ZASEBNO PARTNERSTVO NA PODROČJU ZAPOROV .....	26

6.1.1	ZDRUŽENE DRŽAVE AMERIKE .....	27
6.1.2	VELIKA BRITANIJA .....	28
6.1.3	FRANCIJA .....	29
6.1.4	SLOVENIJA .....	30
6.2	JAVNO-ZASEBNO PARTNERSTVO NA PODROČJU BOLNIŠNIC.....	31
6.2.1	ZDRUŽENE DRŽAVE AMERIKE .....	31
6.2.2	VELIKA BRITANIJA .....	33
6.2.3	FRANCIJA .....	34
6.2.4	SLOVENIJA .....	35
<b>7</b>	<b>PREVERJANJE HIPOTEZ.....</b>	<b>37</b>
<b>8</b>	<b>ZAKLJUČEK.....</b>	<b>40</b>
	LITERATURA.....	41
	VIRI .....	42

## KAZALO PONAZORITEV

### KAZALO SLIK

Slika 1: Oblike javno-zasebnega partnerstva .....	17
Slika 2: Krivulja zrelosti razvoja JZP .....	25

### KAZALO DIAGRAMOV

Diagram 1: Oblike javno-zasebnih partnerstev po ZJZP .....	15
Diagram 2: Razporeditev tveganja med javnim in zasebnim partnerjem pri različnih oblikah javno-zasebnih partnerstev.....	21

### KAZALO TABEL

Tabela 1: Razlika med javno-naročniško in koncesijsko obliko javno-zasebnega partnerstva lahko ponazorimo na primeru infrastrukturnega projekta.....	11
Tabela 2: Alokacija ključnih odgovornosti pri posameznih oblikah partnerstva med javnim in zasebnim sektorjem .....	23

# **1 UVOD**

## **1.1 VSEBINA DIPLOMSKEGA DELA**

Javno zasebno-partnerstvo (v nadaljevanju JZP) je v današnjem času moč zaznati v vse večjem obsegu, tako v Sloveniji, kot tudi v tujini. S pojavom JZP se je odprla nova možnost izvedbe marsikaterega projekta, ki je v interesu javnega sektorja. V primeru, da javni sektor sam nima dovolj javnih sredstev za izvedbo nekega projekta, je to s pomočjo fenomena JZP sedaj tudi omogočeno. Projekti pri katerih lahko opazimo JZP so na področju cest, avtocest, železnic, komunalnega gospodarstva, itd. JZP vsebuje različne oblike sodelovanja med javnim in zasebni sektorjem. Cilj je tako s pomočjo JZP zagotoviti zasebno pobudo za financiranje, vodenje, prenovo, upravljanje in vzdrževanje same javne infrastrukture, ter tudi zagotovi izvajanja javnih storitev. JZP po svoji vsebini obsega privatna vlaganja v javne projekte na eni strani in javno sofinanciranje privatnih projektov, kateri so v javnem interesu na drugi strani (Bohinc in dr., 2007, str. 12).

Poleg iskanja novih finančnih virov je razlog za povezovanje z zasebnim sektorjem tudi ugotovitev, da je lahko v določenih okoliščinah zasebni sektor v primerjavi z javnim sektorjem boljši gospodar. Boljši gospodar je pri izgradnji objektov, saj uspe objekt zgraditi z manjšimi sredstvi (Kranjc, 2009, str. 199).

JZP predstavlja razmerje zasebnega vlagatelja, ki vlaga v javne projekte in/ali javnega sofinanciranja zasebnih projektov, ki so v javnem interesu. Z JZP ne moremo poimenovati obliko sodelovanja med javnim in zasebnim sektorjem kot tudi ne katerekoli javne lastnine v pravni osebi zasebnega prava (npr. v banki ali zavarovalnici). Z JZP poimenujemo zgolj tisto, kar je v javnem interesu. Med javni interes pa uvrščamo izvajanje tistih storitev, ki predstavljajo javno službo, izgradnjo objektov in naprav (javna infrastruktura) ali pa kar oboje (Benko, 2006, str. 323).

## **1.2 NAMEN IN CILJ DIPLOMSKEGA DELA TER DELOVNE HIPOTEZE**

Namen in cilj diplomskega dela je predstaviti ureditev JZP. Raziskati nameravam tudi, katere so oblike JZP. Zanimalo me bo, v kateri gospodarski panogi se pojavlja način JZP po svetu in kako je JZP urejen v Sloveniji.

Hipoteza 1: Zrelost JZP je v Veliki Britaniji na višji stopnji razvoja kot v Združenih državah Amerike.



Hipoteza 2: JZP je na področju zaporov in bolnišnic v Združenih državah Amerike, Veliki Britaniji in Franciji bolj množično kot v Sloveniji.

### **1.3 UPORABLJENE METODE RAZISKOVANJA**

V samem začetku bom uporabljal primarno analizo pravnih virov s področja JZP (npr. Zakon o javno-zasebnem parterstvu), nadaljeval bom s sekundarno analizo tuje in domače strokovne literature in virov (knjige, zborniki, članki in internetni viri o JZP). Na koncu bom s pomočjo zbranih primarnih in sekundarnih virov analiziral JZP v Sloveniji in po svetu.

S pomočjo uporabljenih metod raziskovanja sem preučeval JZP na področju zaporov in bolnišnic, in sicer v Združenih državah Amerike, Veliki Britaniji, Franciji in Sloveniji.

### **1.4 ZGRADBA DIPLOMSKEGA DELA**

V uvodu diplomskega dela sem na kratko predstavil obravnavano tematiko in opredelil metodološko hipotetični okvir analize. V drugem delu bom podrobneje opredelil JZP, predstavil pa bom tudi trenutno zakonodajno podlago JZP v Sloveniji. Sledilo bo osrednje poglavje, v katerem bom predstavil temeljne oblike in zrelost razvoja JZP. Za tem bom predstavil obravnavano tematiko na podlagi konkretnih primerov, ter nadaljeval z ugotovitvami, v katerih panogah in katerih državah se primeri JZP pojavljajo. V zadnjem delu bom sprejel oziroma ovrgel na začetku postavljeni hipotezi, podal pa bom tudi sklepne ugotovitve.

## **2 JAVNO-ZASEBNO PARTNERSTVO**

### **2.1 POJEM JAVNO-ZASEBNEGA PARTNERSTVA**

O JZP govorimo v primeru kadar gre za »razmerje zasebnega vlaganja v javne projekte in/ali javnega sofinanciranja zasebnih projektov, ki so v javnem interesu, ter je sklenjeno med javnim in zasebnim partnerjem v zvezi z izgradnjo, vzdrževanjem in upravljanjem javne infrastrukture ali drugimi projekti, ki so v javnem interesu, in s tem povezanim izvajanjem gospodarskih in drugih javnih služb ali dejavnosti, ki se zagotavljajo na način in pod pogoji, ki veljajo za gospodarske javne 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.« (ZJZP, 2. Člen)

Raison d'être (ang. reason for existence) je zagotavljanje javnih služb. Cilj slednjega je zadovoljevanje tako širših kot tudi splošnih družbenih interesov ter tudi javnih potreb. Prištevamo ga med »novosti«, ki jih je uvedel novi javni menedžment (new public management). Gre za spremembe, pri katerih gre za način zagotavljanja izvajanja javnih služb, liberalizacijo in privatizacijo javnih služb (Ferk in Ferk, 2008a, str. 165).

JZP je odmik od tradicionalnega načina financiranja, kjer so se sredstva za določen projekt zagotavljala zgolj iz javnega proračuna. Zato je ta pristop postal priljubljen instrument, ki državi ali lokalni skupnosti omogoči, da s pomočjo zasebnih sredstev hitreje in ceneje izpeljejo projekte za izvajanje javnih storitev. Z javno zasebnim pristopom so po navadi projekti izpeljani bolje in ceneje, saj je zasebni vlagatelj dolžan opremo vzdrževati vso pogodbeno obdobje (Petrol, 2011a).

Partnerstvo med javnim in zasebnim sektorjem temelji na dejstvu, da javna uprava ostaja še vedno odgovorna za investiranje in vodenje financiranja inženiringa infrastrukturnih projektov. Do sklenitve JZP pride le v primeru, če je interes na obeh straneh, pri čemer je odločitev o njegovi uvedbi vedno v rokah javnega sektorja. Zakon o javno-zasebnem partnerstvu (Ur. list RS, št. 127/06) (v nadaljevanju Zakon o javno-zasebnem partnerstvu zasledimo v skrajšani obliki ZJZP) omenja pojem »posebna oziroma izključna pravica«. Posebno oziroma izključno pravico podeli javni partner, njen namen pa je dosežen, ko se omeji pravica izvajanja neke dejavnosti na eno ali na več oseb.

Iz zakona ne moremo razbrati opredelitve tega pojma, saj se pojem posebne ali izključne rabe navezuje zgolj na razlago koncesijskega razmerja JZP. Nikakor ni mogoče interpretirati, da se vse pogodbe, pooblastila ali odločbe, s katerimi se podeljuje posebna

ali izključna pravica, štejejo med JZP. Drugačna, širša razlaga bi pripeljala do tega, da bi se na primer med JZP uvrščala tudi obrtna in vozniška dovoljenja, kajti to sta posebni pravici, pomembni za izvajanje dejavnosti, ali pa podelitev davčne številke kot izključne pravice pravnih in fizičnih oseb v zvezi z davki. JZP je namreč potrebno razlagati celovito in med taka razmerja uvrščati le tista, ki izpolnjujejo vse temeljne pogoje in značilnosti (ne zgolj enega) iz ZJZP (Kovačič Viler, 2011a, str. 3).

## **2.2 TEMELJNE ZNAČILNOSTI JAVNO-ZASEBNEGA PARTNERSTVA**

JZP vsebuje različne oblike sodelovanja med javnimi organi in poslovnim svetom, katerih cilj je zagotoviti zasebno iniciativo za financiranje, prenovo, upravljanje, vzpostavitev, vodenje ali vzdrževanje infrastrukture oziroma izvajanje javnih storitev, za katerega so značilne dolgoročne pogodbe in delitev tveganja ter učinkov poslovanja (Habjan Piletič, 2011a, str. 2).

Tako poznamo na področju samega vključevanja zasebnega partnerstva v javni sektor različne oblike. Na eni strani so oblike partnerstva, v katerem javni sektor zadrži ne le lastništvo nad sredstvi, ampak postane neposredno odgovoren za investicije in vsa poslovna tveganja. Na drugi strani partnerstva med javnim in zasebnim sektorjem poznamo oblike, ko se vsa ali vsaj velika večina tveganj in odgovornosti prenese na zasebni sektor (Kovač, str. 126).

Kot sem omenil, se JZP pojavlja v različni oblikah, pomembno pri tem pa je, da se še vedno razvija, zato je posledično potrebno ta koncept prilagoditi potrebam in značilnostim posameznega projekta in partnerjev v projektu. JZP je lahko ustrezna metoda za financiranje investicij, kadar je na primer na voljo dovolj možnosti za vključitev zasebnega sektorja, za zagotovitev dodatnega kapitala in učinkovitejše izvajanje storitev.

Med pomembnejše značilnosti spada tudi dejstvo, da je JZP privlačno za EU, zlasti za nove članice EU, predvsem zaradi zelo velikih potreb po financiranju, velikega pomanjkanja finančnih virov, potreb po učinkovitih javnih storitvah, vse večje stabilnosti trgov in zaradi trendov, ki ustvarjajo ugodno okolje za zasebne investicije (EK, 2006).

## **2.3 KRATEK ZGODOVINSKI IN PRIMERJALNO-PRAVNI PREGLED**

V Združenih državah Amerike je splošno znano dejstvo, da se javne službe že tradicionalno izvajajo v obliki JZP. Tako je nad njihovim izvajanjem odgovornost prevzel zasebni sektor, sam nadzor nad izvajanjem pa je v domeni javnega sektorja.

Prvi pojav JZP v Veliki Britaniji je moč zaslediti s pospešenim privatiziranjem javnega sektorja, in sicer v osemdesetih letih prejšnjega stoletja. Kot pozitiven učinek zagotavljanja

javnih služb s pomočjo JZP se po dosedanjih izkušnjah vidi predvsem na področju tehnologije in ekonomskih kazalnikov, prihranku javnega sektorja pri transakcijskih stroških in nasploh večje koristi za javni sektor. Na drugi strani se kot negativni učinek omenja neizkušnost udeležencev in previsoka komercializacija projektov.

Kljub temu, da se je privatizacija javnega sektorja v preteklosti izvajala izključno na gospodarskem področju in na področju gospodarskih javnih služb (na primer londonska podzemna železnica), je danes v JZP vidno veliko projektov na področju zagotavljanja socialnih javnih služb (zdravstvo in šolstvo). V Veliki Britaniji je v letu 2008 potekalo približno nekaj več kot 500 projektov JZP, dve leti prej, torej leta 2006 je bilo končanih približno šestinštirideset projektov, katerih skupna vrednost je bila ocenjena na približno 6558 milijonov funtov. Leto poprej pa je bilo končanih devetinspetdeset projektov. Skupna vrednost je bila približno 4074 milijonov funtov.

Združene države Amerike aktivno uporabljajo JZP kot način zagotavljanja javnih služb na vseh ravneh upravljanja. Pri tem je pomembno poudariti dejstvo, da je bilo v Združenih državah Amerike zaznati relativno malo javnih podjetij (state-owned-enterprises) že pred samim trendom JZP v sedemdesetih in osemdesetih letih prejšnjega stoletja. Večino projektov JZP je mogoče razvrstiti v dve skupini, in sicer zagotavljanje javnih služb in infrastruktura partnerstva. Najpogosteje je moč zaznati uporabo modelov, kot so na primer pogodbe o vzdrževanju in upravljanju infrastrukture BTO, BOO, BOOT. Pomanjkljiv nadzor nad izvajanjem javnih služb je v Združenih državah Amerike veljal v preteklosti kot največja težava v zvezi z JZP. Posledica tega so bili veliki gospodarski škandali.

Prvi projekti, kjer gre za sodelovanja javnega in zasebnega sektorja, v Evropi segajo že v prejšnja stoletja. V devetnajstem stoletju sta bili v Franciji ustanovljeni dve uspešni družbi na področju zagotavljanja oskrbe z vodo Compagnie Générale des Eaux (leta 1853) in Lyonnaise des Eaux (leta 1880). JZP, predvsem koncesije, imajo v Franciji že dolgo tradicijo, zlasti na področju zagotavljanja javnih služb in komunalne oskrbe, pa tudi izgradnje avtocest. Do leta 2010 je bilo vse skupaj v Franciji zgrajenih že okoli 6000 kilometrov cest, na katerih se pobira cestnina. Po JZP so obnovili tudi Versajski dvorec, projekt je bil končan leta 2007. Francija si tako torej prizadeva, da bi JZP prilagodila raznolikim projektom.

Pri JZP je moč zaslediti pospešen razvoj tudi v drugih delih Evrope, predvsem zaradi načrtovanih vlaganj v gospodarsko javno infrastrukturo. Kot uspešen primer v Nemčiji lahko navedemo podjetje Volkswagen. Do leta 2010 je bilo v Nemčiji predvidenih približno 700 milijard evrov za obnove na področju prometne in komunalne infrastrukture lokalnega pomena. Tako je najbolj razvito področje JZP prav prometna infrastruktura. Kot zelo

odmeven uspešno izpeljan projekt se navaja primer o avtocesti v Stuttgartu in športni areni v Frankfurtu. V Nemčiji zanimivo JZP ne ureja krovni zakon, temveč posebni področni zakon. Pri tem je pomembno dodati tudi dejstvo, da je največkrat za pojem JZP uporabljen izraz *Betreibermodell*.

Primer Irske lahko navedemo tudi kot za zelo uspešnega za projekte JZP. Uvajati so jih začeli na začetku leta 1998. Prvi projekti so bili izvedeni na področju šolstva, transporta, izgradnje cest, mostov, železniških tirov in komunalnih storitev. Večji projekt, ki se je izvajal leta 2010, je primer izgradnje podzemne železnice za mesto Dublin.

V Avstriji lahko zaznamo tudi uspešno razvijanje projektov JZP, ključna so prometna infrastruktura, komunalne storitve in področje zdravstva. Zelo veliko projektov se izvaja v obliki institucionalnih JZP, saj so javna podjetja (public enterprises) v avstrijskem gospodarstvu že tradicionalno imela močno vlogo (Ferk in Ferk, 2008b, str. 168-174).

## **2.4 PREDNOSTI IN SLABOSTI JAVNO-ZASEBNEGA PARTNERSTVA**

Pred prevelikim navdušenjem nad splošno uporabnostjo JZP velja vendarle opozoriti tudi na njihove prednosti in slabosti.

Prednosti JZP, katere velja omeniti so proračunska nevtralnost oziroma razbremenitev javnih financ. Pri tem večinski delež financiranja nosi zasebni sektor, nadalje zasebni s svojim kapitalom pospešuje razvoj infrastrukture ter ne nazadnje omogoča načrtno prerazporedi javna sredstva v druge vire. Izpostaviti je potrebno tudi transakcijo finančnih, industrijskih in ostalih nevarnosti na zasebni sektor. Teoretiki med pomembne prednosti JZP navajajo še izkoriščanje know-how, izkušnje zasebnega partnerja, stimulacijo zasebnika in tudi predvidevanje, katera sodi med pomembnejše prednost pri JZP. Z JZP se omogoči tudi večja in predvsem učinkovitejša preglednost razporeditve stroškov, kar tudi spada med prednosti JZP. Vesel (2011, str. 6) ne nazadnje kot pomemben ekonomski politični razlog za JZP navaja tudi privatizacijo oziroma liberalizacijo izvajanja javnih služb.

Med slabosti tako spadajo »obstoj političnih in drugih rizikov za zasebni kapital, odpor javnosti pred zasebnim kapitalom, kreditiranje zasebnikov je običajno dražje od kreditiranja države, povečane zahteve po kontrolnih mehanizmih, strah pred izgubo javnega vpliva na izvajanje javnih nalog, nevarnost izgube statusa glavnega gospodarja posla, razvoj odvisnosti, nevarnost nesolventnosti zasebnega upravljavca. Sicer pa velja na splošno za javno-zasebno partnerstvo tudi pritrditi ugotovitvi, da ni nikakor nujno, da so storitve za uporabnike cenejše. Nasprotno, pogosto so dražje, kljub praviloma bolj ekonomičnemu poslovanju. Razlogov je več, zlasti pa večja preglednost stroškov pomeni,

da uporabnik plača tudi tiste stroške, ki so se prej pokrili iz javnih sredstev (davkov).«  
(Vesel, 2011, str. 6-7).

## **3 JAVNO-ZASEBNO PARTNERSTVO V SLOVENIJI**

### **3.1 ZAKONSKA UREDITEV**

»Postopek podelitve JZP je enoten za vse subjekte. V prvih fazah je enak, ne glede na to, ali gre za pogodbeno ali statusno JZP. Formalno ZJZP ureja postopek za podelitev JZP v štirih zakonsko določenih točkah:

1. Predhodni postopek, kjer je določen sprejem odločitve javnega partnerja o tem, da gre v JZP, nadalje poziv promotorjem, vsebina poziva, začetek postopka in pravice promotorja;
2. Akt o JZP, kjer je določena njegova vsebina (lahko tudi koncesijski akt), kakšna so pravna razmerja v primeru več javnih partnerjev (ureditev medsebojnih pogodb), kakšna so pravna razmerja v primeru več zasebnih partnerjev (medsebojne pogodbe ali projektno podjetje). Navedeni akt o JZP je obvezen v naslednjem primeru, če izvajalec JZP pridobi posebno ali izključno pravico izvajati gospodarsko javno službo ali drugo dejavnost v javnem interesu, kjer zakon zaradi varstva javnega interesa zahteva izdajo koncesijskega oz. drugega splošnega akta;
3. Postopek javnega razpisa zajema obvezno objavo na internetu, opredelitve pojma in pravil konkurenčnega dialoga, obveznosti javnega razpisa, vsebine javnega razpisa, tehničnih specifikacij, meril za izbiro jezika ter pravil delovanja strokovne komisije javnega partnerja;
4. Izbira izvajalca JZP, kjer so urejeni oddaja in odpiranje vlog na javni razpis, pregled in vrednotenje, poročilo, akt o izbiri (odločba) ter sklenitev pogodbe.« (Brezovnik, 2011, str. 70).

Poglavitna funkcija ZJZP je, da omogoči ter nato tudi pospeši zasebna vlaganja. S pomočjo ZJZP naj bi se zagotovilo učinkovito in uspešno izvajanje gospodarskih in ostalih javnih dejavnosti, ki se zagotovijo na način ali pod pogoji, ki veljajo za ostale gospodarske javne službe.

Ko ugotavljamo, ali lahko določeno razmerje med javnim ali zasebnim sektorjem uvrstimo med JZP, moramo vedno upoštevati osnovne zahteve, namen in značilnosti JZP, ki jih predpostavljamo z ZJZP. JZP lahko zasledimo v primeru, kjer gre za partnerstvo med

javnim in zasebnim sektorjem. V razmerju imata oba določene pravice kot tudi dolžnosti. S pomočjo ZJZP je marsikateri projekt javnega interesa realiziran. V primeru, da je javnih sredstev premalo, sredstva za dokončno izpeljavo projekta priskrbi zasebni sektor. JZP je smiselno uporabiti v primerih, kadar gre za upravljanje neke javne infrastrukture, izgradnje ali vzdrževanja nekega objekta. Razmerje med obema sektorjema se sklone dolgoročno, in sicer za določen čas. Čas pa je odvisen od tipa pogodbe oziroma od tipa modela.

Izvajalec JZP mora obveščati potencialne uporabnike storitev kot tudi preostale zainteresirane stranke o izvajanju JZP, o svojem delu, nalogah, o pristojnosti, pravicah in obveznostih uporabnikov in o postopkih za njihovo uresničevanje ter tudi o drugih pomembnih dejstvih. Vse obveznosti mora opravljati v skladu z Zakonom o dostopu do informacij javnega značaja (ZDIJZ). Izvajalec JZP mora imeti revidirane tudi letne računovodske izkaze (Kovačič Viler, 2011b, str. 2).

### **3.2 NAMEN ZAKONA**

Mužina je mnenja (2005, str. 16), da bi moral omenjeni zakon najprej omogočiti kasneje pa tudi pospešiti zasebna vlaganja v izgradnjo, vzdrževanje ter upravljanje javne infrastrukture ter preostale projekte, ki so v javnem interesu. Z omenjenim zakonom bi tudi moralo biti poskrbljeno za racionalno izvajanje javnih služb ali drugih dejavnosti, katerih ni moč izvajati brez posebnega zakona o JZP, kot tudi za smotrno uporabo, upravljanje ali izkoriščanje naravnih dobrin ali drugih stvari v javni lasti ter preostalih objektov in naprav ter dejavnosti, ki so deloma ali pa v celoti v javnem interesu. Odločitev o nujnosti javnega interesa za JZP kot tudi kasnejši izvedbi projekta v eni izmed oblik JZP bi sprejela vlada oziroma predstavniški organ samoupravne lokalne skupnosti v obliki predpisa. Da bi dosegli namen zakon, bi se JZP izvajalo na področju financiranja, projektiranja, izgradnje, nadzora organizacije, upravljanja ter tudi vzdrževanja. Z zakonom bi se zagotovila tudi preglednost samih postopkov podeljevanja oblik JZP, kot tudi nepristranskost in poštenost. Povečal bi se tudi vpliv javnega partnerja, vse z namenom, da bi se predmet JZP izvajal v javnem interesu. Kot primer spodbujanja JZP bi bilo smiselno predlagati neko zakonsko normo, »po kateri bi v primeru vrednosti nad 5.923.000 EURO (predlog: enako kot znaša prag za obvezne objave razpisov koncesij gradenj) lahko neposredni proračunski uporabnik postopek naročila gradnje na področju dejavnosti kot so izgradnja kanalizacije, vzdrževanje javnih površin, izvedel skladno s predpisi o javnih naročilih (torej kot klasično javno naročilo) samo v primeru, če bi se glede na ekonomske in druge okoliščine projekta ugotovilo, da postopka ni mogoče ali ni smotrno izvesti v eni izmed oblik JZP (Mužina, 2005, str. 16).«



V Sloveniji poznamo naslednji obliki JZP po ZJZP:

1. Pogodbeno partnerstvo:

- Pogodba je sklenjena z zasebnim partnerjem, ki zasnuje in tudi zgradi javno infrastrukturo. Projekt je financiran z javnim denarjem in končni proizvod je javna lastnina. Glavno gonilo pri vsem tem pa je prenos tveganj snovanja in tveganja izgradnje na pogodbenika (Habjan Piletič, 2011b, str. 13).

Razmerja pogodbenega partnerstva, ki se delijo na:

- Koncesijska razmerja; »tj. dvostranska pravnega razmerja med državo oziroma samoupravno lokalno skupnostjo ali drugo osebo javnega prava kot koncedentom in pravno ali fizično osebo kot koncesionarjem, v katerem koncedent 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.« (Kovačič Viler, 2011c, str. 3).

Primer: skladno z določbami Zakona o zdravstveni dejavnosti so imele občine v Sloveniji v letu 2008 sklenjenih 1575 koncesij (Habjan Piletič, 2011c, str. 11).

- Javno-naročniška razmerja; to so odplačna razmerja med naročnikom in dobaviteljem blaga, izvajalcem gradenj ali izvajalcem storitev, katerih predmet je naročilo blaga, izvedba gradnje ali storitve (Kovačič Viler, 2011d, str. 3).

Kot sta navedla Ferk in Ferk (2008, str. 222), lahko razliko med javno-naročniško in koncesijsko obliko JZP dobro ponazorimo na primeru infrastrukturnega projekta, ki je predstavljen v spodnji tabeli.

**Tabela 1: Razlika med javno-naročniško in koncesijsko obliko javno-zasebnega partnerstva lahko ponazorimo na primeru infrastrukturnega projekta**

<b>RAZLIKOVALNI ELEMENTI</b>	<b>JAVNONAROČNIŠKO RAZMERJE (javno naročilo gradnje)</b>	<b>KONCESIJSKO RAZMERJE (koncesija gradnje s prenosom lastništva po dogovorjenem času na javnega partnerja)</b>
Tveganje projektiranja.	Praviloma prevzame javni partner, saj za izvedbo javnega naročila gradnje javni partner potrebuje PZR (projekt za razpis), ki vsebuje popis del, ki je temelj za oddajo ponudbe in pripravo ponudbene cene; izjemoma javni partner izvede javno naročilo gradnje, ki bi vsebovalo tudi projektiranje – projektiranje je navadno predmet natečaja, kjer se ocenjuje predvsem estetski, funkcionalni, okoljski in podobni elementi.	Lahko: <ul style="list-style-type: none"> <li>- Prevzame javni partner samostojno, ko želi prevzeti celoten nadzor nad projektiranjem.</li> <li>- Prevzame zasebni partner, navadno javni partner postavi le osnovne gabarite in funkcionalne zahteve, drugo pa prepusti zasebni iniciativi.</li> <li>- Prevzameta javni in zasebni partner skupaj, ko želi javni partner ohraniti nadzor nad projektiranjem.</li> </ul>

Tveganje pridobitve gradbenega dovoljenja.	Vedno prevzame javni partner – gradbeno dovoljenje je pogoj za začetek gradnje.	Lahko prevzame javni ali zasebni partner, lahko ga prevzameta skupaj – navadno se prevzame načelo, kakršno je uporabljeno pri tveganju projektiranja.
<p>Tveganje izvedbe:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- pravočasnost</li> <li>- dodatna dela</li> <li>- kakovost izvedbe</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Pravočasnost je praviloma pogoj izvedbe, ki ga prevzame izvajalec (v primeru zamude sledi pogodbeni kazen).</li> <li>- Prevzem tega tveganja je odvisen od načina oblikovanja pogodbene cene (pri načelu »na ključ« nosi tveganje javni partner).</li> <li>- V okviru garancijskih rokov ga nosi izvajalec, po poteku garancijskih rokov ga nosi javni partner.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Praviloma ga prevzame zasebni partner.</li> <li>- Praviloma tveganje dodatnih del nosi zasebni sektor.</li> <li>- Praviloma ga nosi zasebni partner, saj je koncesijsko obdobje tako dolgo, da se napake v kakovosti pokažejo še pred prenosom lastninske pravice na javnega partnerja.</li> </ul>
Tveganje upravljanja.	- V celoti ga prevzame javni partner.	- Praviloma ga v celoti prevzame zasebni partner za celotno koncesijsko obdobje.

Tveganje vzdrževanja.	- V celoti ga prevzame javni partner.	- Praviloma ga v celoti prevzame zasebni partner za celotno koncesijsko obdobje.
Način financiranja.	- Izvajalec prejme plačilo za opravljena gradbena dela (na primer po začasnih mesečnih situacijah na podlagi dejansko opravljenih del, kot izhajajo iz gradbenega dnevnika)	- Financiranje gradnje prevzame zasebni partner, ki potem v koncesijskem obdobju prek upravljanja zgrajenega objekta in njegovega trženja povrne investicijo.
Lastništvo.	- Lastništvo nad zemljiščem in zgrajenim objektom ima ves čas javni partner.	- Lastninska pravica z dokončanjem in začetkom upravljanja javne službe preide na zasebnega partnerja (različica s prenosom stavbne pravice).  - Po preteku koncesijskega obdobja preide lastninska pravica na zemljišču in zgrajenem objektu na javnega partnerja.
Čas trajanja.	- Kratkotrajno razmerje (čas gradnje)	- Dolgotrajno razmerje (čas gradnje in upravljanja).

Vir: Ferk in Ferk (2008, str. 222).

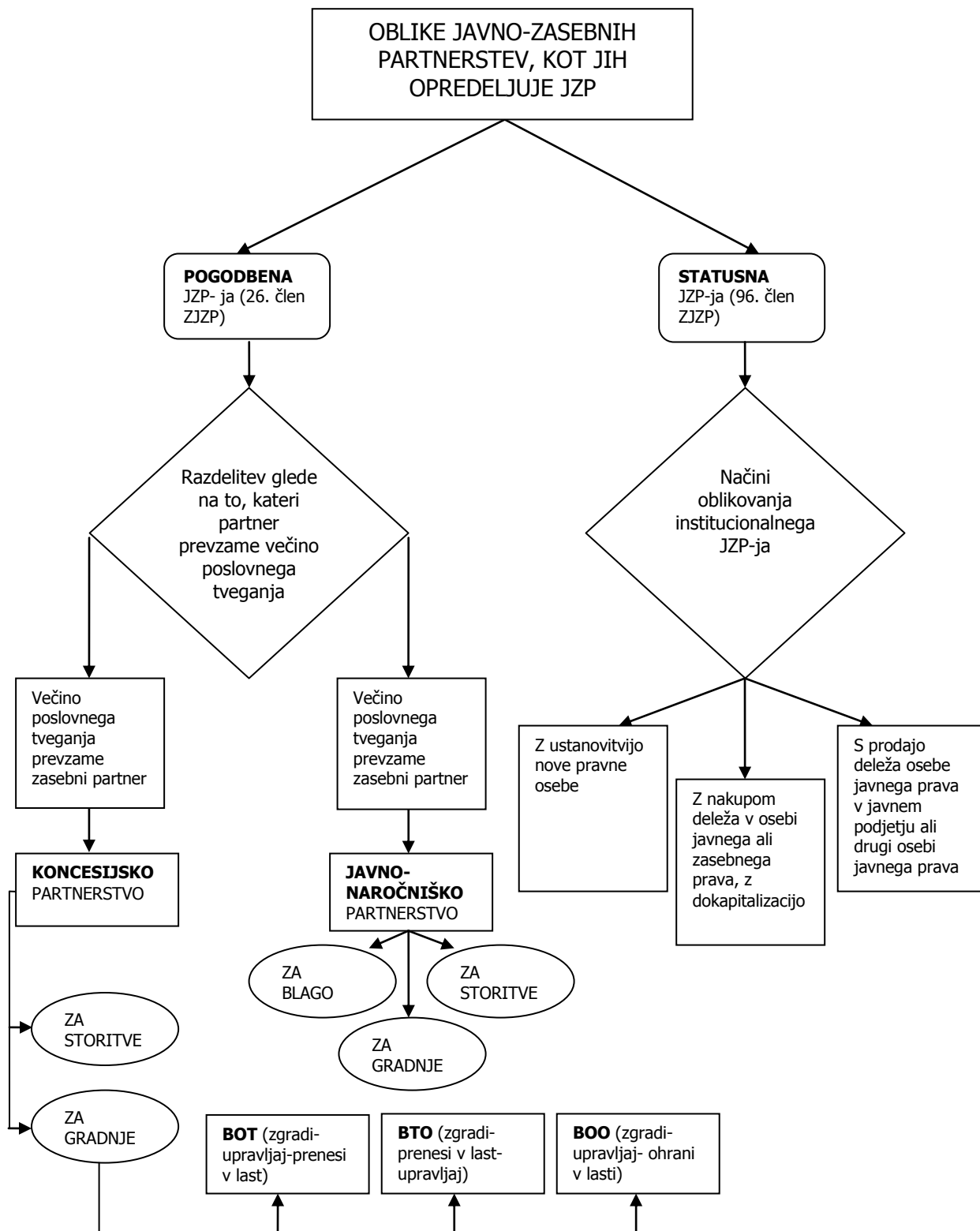
2. Statusno partnerstvo: »je razmerje, sklenjeno med javnim in zasebnim partnerjem na način, da država, ena ali več samoupravnih lokalnih skupnosti ali drugih oseb javnega prava oziroma drug javni partner podeli izvajanje pravic in obveznosti, ki iz JZP izhajajo, izvajalcu statusnega JZP. Pri statusnem pravu poznamo naslednje oblike statusnega partnerstva:

- z ustanovitvijo pravne osebe, pod pogoji, ki jih določa to poglavje;
- 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, primeroma naštetim oblikam pravno in dejansko soroden in primerljiv način ter s prenosom izvajanja pravic in obveznosti, ki iz JZP izhajajo, na to osebo (na primer izvajanje gospodarske javne službe).« (Habjan Piletič, 2011d, str. 13).

Pri statusnem partnerstvu je poleg oblike pomemben tudi obstoj samostojne pravne osebe, ki je izvajalec JZP ter prenos izvajanja pravic in obveznosti, ki iz JZP izhajajo na to osebo (primer je izvajanje gospodarske javne službe). Obstajata dve možnosti ustanovitve izvajalca JZP, in sicer v obliki kapitalske družbe ali katerekoli druge pravnoorganizacijske oblike. Možno je tudi oblikovanje statusnega partnerstva v obliki prodaje deleža javnega partnerja osebi javnega ali zasebnega prava s t.i. dokapitalizacijo. Predpisi o javnih financah, ki urejajo metode prodaje oziroma nakupa finančnega premoženja, urejajo tudi oblikovanje statusnega partnerstva s prodajo ali nakupom deleža.

Za učinkovito delovanje statusnega partnerstva je pomembna predvsem pravica imetnikov deležev do sodelovanja pri premoženjskih oziroma kapitalskih in članskih oziroma statusnih ter upravljavskih pravicah pravne osebe glede na višino svojih deležev. ZJZP določa tudi obliko t. i. nelastniških vložkov. Pri slednjih vložkih oseba zasebnega prava ne pridobi upravljavskih pravic, ampak v izvajalca statusnega partnerstva vložijo izključno le svoje premoženje. Zasebni partnerji si tako pridobijo zgolj premoženjske pravice, ki se na podlagi višine vložka upoštevajo pri izračunu deleža dobička oziroma izgube izvajalca JZP. Pri navedeni obliki statusnega partnerstva je pomembno, da zasebni partner ne odgovarja za obveznosti izvajalca partnerstva v smislu Zakona o gospodarskih družbah. Tveganje zasebnega partnerja tako pomeni le finančni (premoženjski) vložek v izvajalca partnerstva in tveganje, povezano s pričakovanim donosom, oziroma tveganje izgube (Ferk in Ferk, 2008c, str. 235).

**Diagram 1: Oblike javno-zasebnih partnerstev po ZJZP**



Vir: Ferk in Ferk (2008, str. 216).

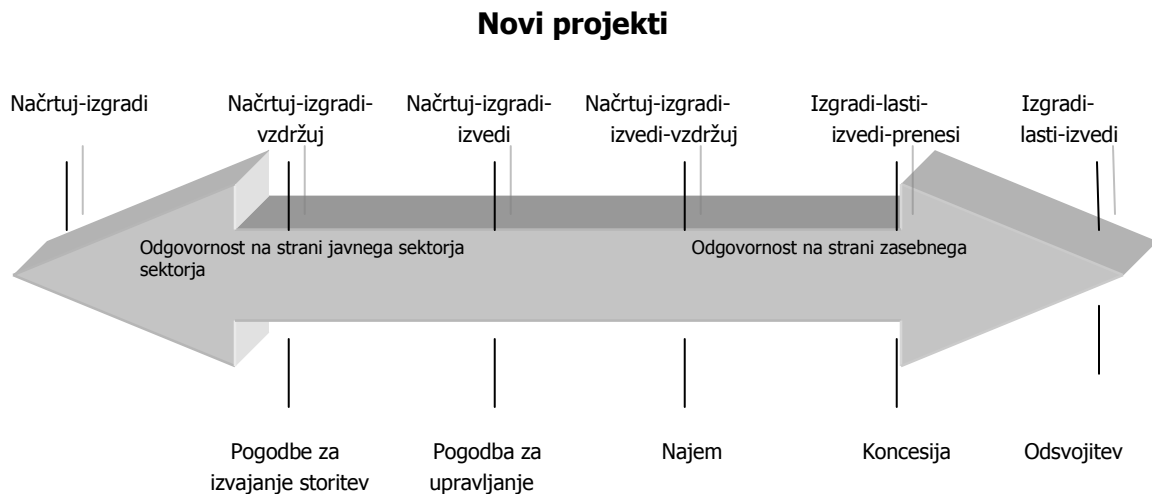
## 4 JAVNO-ZASEBNO PARTNERSTVO V TUJINI

»Večina tujih avtorjev navaja naslednje temeljne oblike, v okviru katerih se lahko izvajajo projekti JZP:

1. klasična pogodba o izvajanju storitev;
2. pogodba o upravljanju;
3. pogodba o najemu oziroma zakupu (lease contracts);
4. pogodba tipa BOT (build-operate- transfer) in izpeljanke;
5. koncesija storitev;
6. gospodarska družba, v kateri imata poslovne deleže javni in zasebni partner

Na premici prenosa poslovnega tveganja iz sfere javnega partnerja v sfero zasebnega partnerja so na eni strani klasične pogodbe o izvajanju storitev, ki se praviloma oddajo v obliki javnih naročil storitev in pri katerih večino tveganja od osnovne investicije v potrebno infrastrukturo, njenega vzdrževanja in upravljanja do financiranja nosi javni sektor, medtem ko zasebni sektor samo izvede storitev skladno z zahtevami javnega sektorja, za kar dobi dogovorjeno plačilo, na drugi strani pa oblike, v katerih javni sektor prenese pomemben delež odgovornosti in tveganja na zasebnega partnerja. Pri tem je treba poudariti, da so v praksi JZP praviloma hibridi različnih modelov in jih je pogosto zelo težko razvrstiti v katero od osnovnih oblik.« (Ferk in Ferk, 2008d, str. 254).

## Slika 1: Oblike javno-zasebnega partnerstva



### Obstoječa infrastruktura in objekti

Vir: Koman (2008, str. 50).

Primeri oblik JZP, ki so poznani v tujini. Temeljne značilnosti posameznih pristopov so:

1. Build-Operate-Transfer (BOT) – izgradi-izvedi-prenesi: pogodba z zasebnim sektorjem o zasnovanju, izgradnji in obratovanju predmeta sodelovanja za določen čas. Po določenem času se predmet sodelovanja vrne javnemu sektorju. Predmet sodelovanja je financiran s strani javnega kapitala ter je v javni lasti tudi med časom trajanja pogodbe. Glavno gonilo je prenos tveganj pri obratovanju ob prenosu tveganj snovanja in tveganja izgradnje na pogodbenika.
2. Design-Build-Finance-Operate (DBFO) – načrtuj-izgradi-financiraj-izvedi: pogodba z zasebnim sektorjem o zasnovanju, izgradnji, obratovanju in financiranju predmeta sodelovanja za določen čas, po katerem predmet sodelovanja preide na javni sektor. Objekt je v lasti zasebnega sektorja za čas trajanja pogodbe, ki dobiva deloma povrnjene stroške obratovanja s subvencijami. (Vrhnjak, 2007, str. 482).
3. Design-Build (DB) – načrtuj-izgradi: zasebni sektor načrtuje in nato gradi infrastrukturo na podlagi zahtev javnega sektorja. Najpogosteje se partnerji dogovorijo za ceno, ki je fiksna, s čimer se stroškovno tveganje prenese v celoti na zasebni sektor, zato se ta model ne obravnava vedno kot del JZP. Zatem, ko je izgradnja dokončana javni sektor prevzame upravljanje in vzdrževanje infrastrukture,



4. Design-Build-Maintain (DBM) – načrtuj-izgradi-vzdržuj: podobno kot pri DB, s tem, da zasebni sektor tudi vzdržuje infrastrukturo. Odgovornost obratovanja pa ostaja na strani javnega sektorja.
5. Design-Build-Operate (DBO) – načrtuj-izgradi-izvedi: zasebni sektor načrtuje in gradi javno dobro. Po zaključeni gradnji jo zasebni sektor zakupi na dolgi rok in z njo upravlja, po preteku zakupa pa jo preda javnemu sektorju.
6. Design-Build-Operate-Maintain (DBOM) – načrtuj-izgradi-izvedi-vzdržuj: podobno kot pri DBO, le da zasebni sektor tudi vzdržuje infrastrukturo. Gre za model, ki je najbolj poznan pod kratico BOT (Build-Operate-Transfer) in je eden izmed osnovnih modelov JZP.
7. Build-Own-Operate-Transfer (BOOT) – izgradi-lasti-izvedi-prenesi: zasebni sektor dobi za določeno obdobje v zakup franšizo za financiranje, načrtovanje, izvedbo in upravljanje z javno dobro, dobi pa tudi pravico, da svojo storitev zaračunava uporabnikom. Po pretečenem zakupnem obdobju, se lastništvo nad javno dobro prenese na javni sektor.
8. Build-Own-Operate (BOO) – izgradi-lasti-izvedi: zasebni sektor zgradi objekt ali infrastrukturo, katera ostane v njegovi trajni lasti in nima pogodbene obveze do javnega sektorja, da jo prenese nanj. Javni sektor le odobri, da z infrastrukturo lahko upravlja in jo trži, po navadi za neko določeno obdobje (Koman, 2008a, str. 50).

JZP se uporablja tudi za že obstoječo infrastrukturo, in sicer so najbolj poznane naslednje oblike:

#### **4.1 KLASIČNA POGODBA O OPRAVLJANJU STORITEV**

Klasične pogodbe o opravljanju storitev so sklenjene na podlagi oddaje javnega naročila storitve. Po navadi so to spremljajoče storitve, kot na primer storitve čiščenja, varovanja in vzdrževanja. To so tiste storitve, ki jih javni sektor potrebuje do te mere, da normalno in učinkovito opravlja svoje dejavnosti in storitve ter katerih sam ne more dovolj učinkovito opravljati zaradi različnih razlogov. Med razloge spadajo specifična znanja, kot so na primer pravne storitve, storitve na področju projektiranja, računalništva, telekomunikacij ali pa za samo izvajanje storitev nima zadosti usposobljenih kadrovskega virov. Naštete storitve se po navadi oddajajo za obdobje od šestih mesecev do štiriindvajset mesecev. Nižja cena in predvsem boljša kakovost storitev sta posledici konkurence, katero je moč zaslediti na trgu. Velika dilema, ki je prisotna pri javnem naročniku je, ali bi za določeno

storitev zaposlil tujega strokovnjaka ali bi izvedbo storitve prepustil domačemu strokovnjaku. Po izkušnjah sodeč je za določeno področje, kjer gre za specifična znanja bolje najeti tujega strokovnjaka, kajti tako se zagotovi predvsem kakovostnejša izvedba ob primerljivih stroških (Ferk in Ferk, 2008e, str. 254-255).

## **4.2 POGODBA O UPRAVLJANJU**

Pri pogodbi o upravljanju storitev se prenese vzdrževanje infrastrukture, odgovornost obratovanja in upravljanja s strani javnega na zasebni sektor. Slednji se tako zaveže za obdobje od treh do petih let, da bo zagotavljal storitve in vzdrževal potrebno infrastrukturo. Na drugi strani se javni sektor zaveže za stroške obratovanja in vzdrževanja, medtem ko so lahko načini financiranja različni. Prvi možni način financiranja se lahko izvede kot fiksni znesek plačila. Določita ga partnerja ob sklenitvi pogodbe. Pri prvem načinu financiranja je pomembno izpostaviti dejstvo, da imata tako javni kot tudi zasebni partner možnost usklajevanja fiksnega zneska v obdobju veljavnosti pogodbe, tako ga lahko na primer znižata ali zvišata, odvisno je seveda od dogovora. Pri drugem načinu financiranja lahko javni in zasebni sektor določita znesek plačila glede na kakovost izvedbe posamezne storitve. Tako lahko s pogodbo vpeljeta objektivne kazalnike, s pomočjo katerih merita uspešnost upravljanja v določenem obdobju in kako uspešno je bilo. Višina plačila je tako odvisna predvsem od doseženih rezultatov. Glavna naloga javnega partnerja je, da zasebnemu partnerju predlaga tak način financiranja, ki ga bo motiviral, da bo čim bolj učinkovit pri upravljanju storitev. S tem želi javni sektor vzpodbuditi zasebni sektor do te mere, da bi zasebni sektor modele upravljanja, ki jih uporablja v zasebnem sektorju prenesel še v javni sektor in tako zagotovil dolgoročno učinkovito upravljanje javne infrastrukture (Ferk in Ferk, 2008f, str. 255-256).

## **4.3 NAJEMNE POGODBE**

Pri najemni pogodbi je zopet moč opaziti razmerje med javnim in zasebnim sektorjem. Zasebni sektor oziroma zasebni partner tako v celoti prevzame nadzor in odgovornost nad izvajanjem javne službe. Pri tem je predmet opravljanja javna infrastruktura, katero je dobil v najem. Pogodba je običajno sklenjena nekje med deset in petnajst let. Z najemno pogodbo tako zasebni partner prevzame vso odgovornost nad rednim vzdrževanjem javne infrastrukture. V primeru, da je investicija v neko zadevo (na primer vzdrževanje, obratovanje, itd.) visoka, potem se ta investicija financira iz javnih sredstev. Višina najemnine za zasebni sektor je odvisna predvsem od javne infrastrukture. V primeru, da javna infrastruktura v veliki meri omogoča oziroma dodatno omogoča komercialno izkoriščanje, potem bo najemnina za zasebnega partnerja višja. V nasprotnem primeru, da javna infrastruktura ne omogoča dodatnega komercialnega izkoriščanja, potem pa bo najemnina nizka.

»Temeljni cilji zasebnega partnerja, s katerimi želi povečati donosnost svoje dejavnosti, so naslednji:

- vzpostavitev učinkovitega sistema pobiranja plačil od uporabnikov javne službe;
- racionalizacija stroškov, potrebnih za opravljanje javne službe;
- optimizacija rednega vzdrževanja, ki omogoča trajno, nepretrgano izvajanje javne službe  
in normalno uporabo javne infrastrukture v celotnem obdobju trajanja najema.« (Ferk in Ferk, 2008g, str. 256-257)

V primeru želje po vzpostavitvi bolj poglobljenih JZP je prav najemna pogodba tista, ki je za to primerna. V primeru uspešnega najemnega razmerja med javnim in zasebnim sektorjem, se lahko med njima vzpostavi t. i. zaupanje. Ali se bo vzpostavilo zaupanje med partnerjema pa je odvisno predvsem od zasebnega partnerja. Zaupanje se bo torej vzpostavilo v primeru, če bo zasebni partner kakovostno in učinkovito upravljal izvajanje javne službe. Zaupanje pa je moč nadgraditi še s tesnejšo obliko JZP kot je najemna pogodba, to je na primer koncesijsko partnerstvo (Ferk in Ferk, 2008h, str. 257).

#### **4.4 POGODBE TIPa BOT**

Številne oblike sodelovanja med javnim in zasebnim sektorjem so nastale kot posledica velikih možnosti uporabe JZP. Tako so se poleg koncesijske pogodbe razvili še modeli JZP. Poznani modeli so tako BOT, BOO, BTO, BOR, BOOT, BROT in BLOT. Pogodbe vseh naštetih modelov je moč zaznati pri tistih projektih JZP, pri katerih gre za t. i. *greenfield* naložbe. V primeru *greenfield* naložbe si javni in zasebni sektor razdelita odgovornosti za posamezno področje. Tako na eni strani javni sektor zagotovi zemljišče, ki je primerno za izvedbo investicije, medtem ko zasebni sektor na drugi strani izvede in financira projekt. Kot vse pogodbe se tudi pogodba tipa BOT sklepa za neko določeno obdobje. Tako se model BOT sklepa za obdobje od petnajst do trideset let. Časovno obdobje se določi na podlagi ekonomske analize, katera pokaže, v kolikšnem časovnem obdobju se bo vložek zasebnega partnerja povrnil. Sam pregled tujih praks pokaže, da so javni partnerji v začetnem obdobju sklepanja JZP privolili v plačilo po načelu *take or pay*. Pri takem plačilu se javni partner zaveže, da bo plačal določeno minimalno količino storitev ne glede na to, ali jo bo tudi dejansko potreboval. Javni partner mora torej v primeru, da se pozneje izkaže, da dogovorjene minimalne količine ne potrebuje, dogovorjeno količino storitev kljub temu vseeno plačati. S takšnim načinom plačila so javni partnerji prevzeli nase tveganje načrtovanja bodočih potreb po storitvah in s tem pogosto tudi večino poslovnega

tveganja. Pri modelu BOT gre za obliko zagotavljanja infrastrukturnih storitev in financiranje infrastrukturnih naložb, pri kateri koncesionar na osnovi koncesijske pogodbe, sklenjene z državo, infrastrukturni objekt zgradi in financira, ga ima v lasti ter z njim tudi upravlja v obdobju, opredeljenem v pogodbi, po izteku tega obdobja pa projekt prenese v last države (Ferk in Ferk, 2008h, str. 257-259).

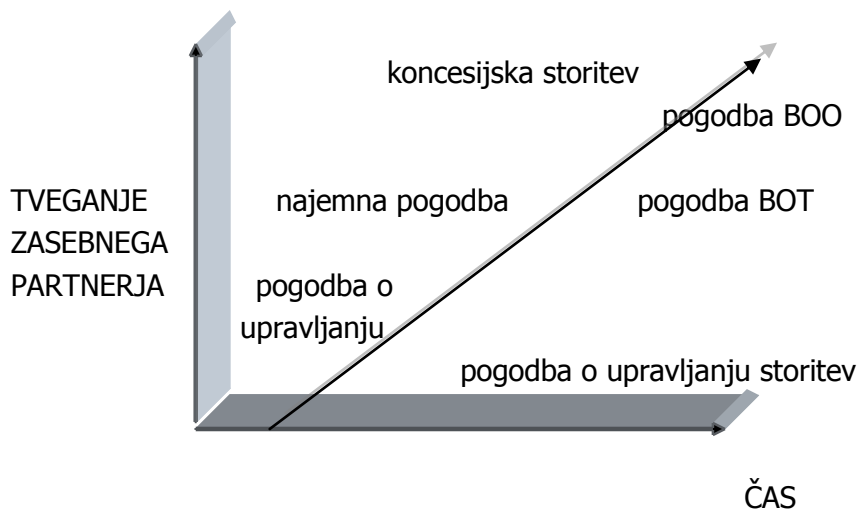
#### 4.5 KONCESIJSKE STORITVE

V primeru sklenjene koncesijske pogodbe postane zasebni sektor popolnoma odgovoren za zagotovitev določenih infrastrukturnih storitev. Sem spadajo tako vzdrževanje, kot tudi vodenje, upravljanje in investiranje v nove kapacitete. Osnovna sredstva pri koncesijski obliki sodelovanja med javnim in zasebni sektorjem ostanejo v domeni javnega sektorja, medtem ko zasebni sektor s temi sredstvi lahko razpolaga, vendar le v obdobju koncesijske pogodbe. Obdobje koncesijske pogodbe traja od dvajset do trideset let (Mrak in dr., 2005, str. 44).

#### 4.6 ODSVOJITEV

Javni sektor prenese lastninsko pravico nad infrastrukturo, v celoti ali pa le njen del, na zasebni subjekt. Po navadi javni sektor postavi določene pogoje pri prodaji in tako zagotovi dolgoročno korist od infrastrukture (Koman, 2008b, str. 51).

**Diagram 2: Razporeditev tveganja med javnim in zasebnim partnerjem pri različnih oblikah javno-zasebnih partnerstev**



Vir: Ferk in Ferk (2008, str. 255).

#### **4.7 PODOBNOSTI OZIROMA RAZLIKE MED POSAMEZNIMI OBLIKAMI JAVNO-ZASEBNEGA PARTNERSTVA**

Vsem posameznim oblikam JZP je skupno eno dejstvo, in sicer, da zasebni sektor prevzame izvajanje javne službe. V kolikšni meri zasebni vlagatelj prevzame odgovornost, pa je odvisno od vsake oblike posebej. Na primer pri klasični pogodbi o upravljanju storitev zasebni sektor opravlja spremljajoče storitve, kot so na primer storitve čiščenja, varovanja in vzdrževanja (Ferk in Ferk, 2008i, str. 255), pri najemni pogodbi pa zasebni sektor v celoti prevzame dolžnost izvajanja javne službe (Ferk in Ferk, 2008j, str. 257). Na drugi strani je pri koncesijski pogodbi podobno kot pri klasični pogodbi, vendar z razliko, da je v koncesijsko pogodbo še vključeno upravljanje, vzdrževanje, vodenje in investiranje v nove kapacitete (Mrak in dr., 2005, str. 44).

V prejšnjem odstavku sem opisal podobnosti med posameznimi oblikami JZP, proti koncu odstavka pa sem tudi že navedel nekatere razlike. V nadaljevanju bom predstavil vidnejše razlike, med katere spada časovno obdobje sklenjenih pogodb med javnim in zasebnim sektorjem.

Pri klasični pogodbi o opravljanju storitev se storitve oddajajo za krajša obdobja, in sicer od 6 mesecev do 2 let. Pri pogodbi o upravljanju se pogodba zaveže za obdobje od 3 do 5 let. Najemna pogodba je po navadi sklenjena za obdobje od 10 do 15 let. Pri koncesijskih pogodbah se pogodbe sklepajo za obdobje od 25 do 30 let. Pogodbe tipa BOT pa se praviloma sklepajo za obdobje od 15 do 30 let (Ferk in Ferk, 2008k, str. 255–259).

**Tabela 2: Alokacija ključnih odgovornosti pri posameznih oblikah partnerstva med javnim in zasebnim sektorjem**

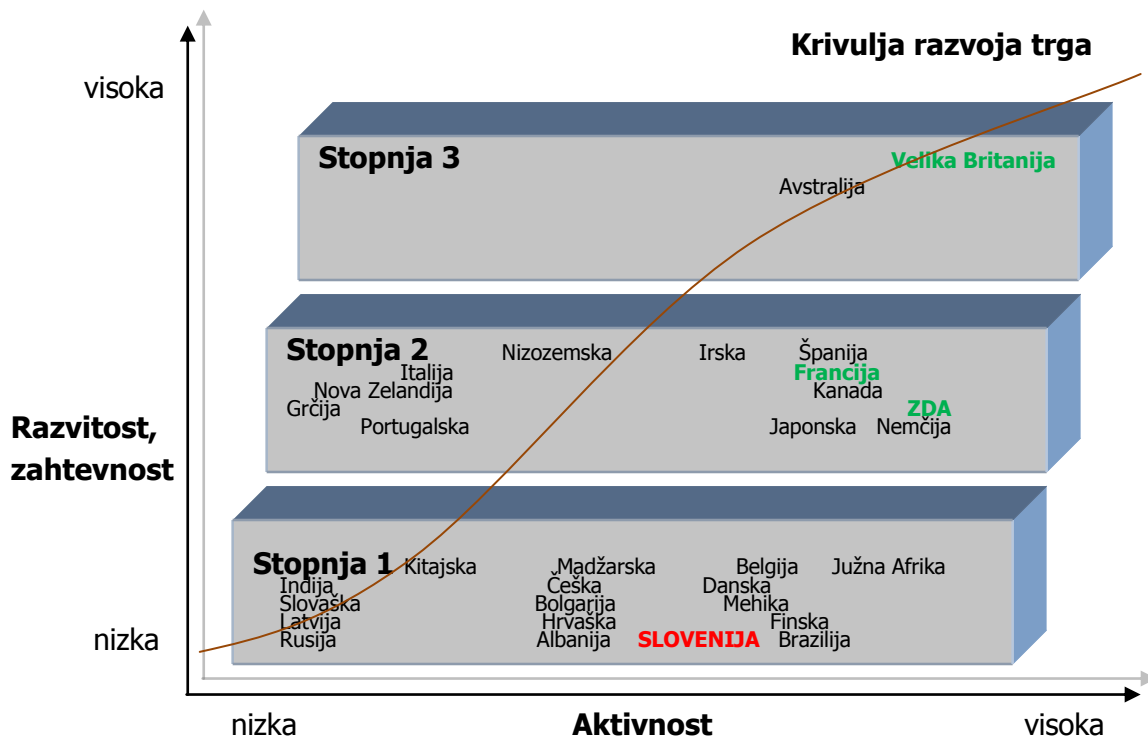
<b>Oblika partnerstva</b>	<b>Lastništvo premoženja</b>	<b>Upravljanje in vzdrževanje</b>	<b>Kapitalske investicije</b>	<b>Komercialno tveganje</b>	<b>Trajanje pogodbe</b>
Pogodba o opravljanju storitev	Javni	Javni/ zasebni	Javni	Javni	1–2 leti (kratkoročno)
Pogodba o upravljanju	Javni	Zasebni	Javni	Javni	3–5 let (srednjeročno)
Najemna pogodba	Javni	Zasebni	Javni	Javni/ zasebni	8–15 let (dolgoročno)
Koncesijska pogodba	Javni	Zasebni	Zasebni	Zasebni	25–30 let (dolgoročno)
BOT oblika projektnega financiranja	Javni/ zasebni	Zasebni	Zasebni	Zasebni	20–30 let (dolgoročno)

Vir: Mrak in dr. (2005, str. 41).

## 5 ORIS RAZVOJA JAVNO-ZASEBNEGA PARTNERSTVA

Projekti JZP so se pričeli v Veliki Britaniji v začetku osemdesetih, in sicer z uveljavitvijo zasebne finančne pobude (Private Finance Initiative – PFI). Razviti in zgrajeni so bili številni infrastrukturni projekti, tako je bilo v povprečnem letu s pomočjo JZP začetih ali dokončanih preko 100 projektov. V Veliki Britaniji trenutno PFI projekti predstavljajo med 10 in 13 odstotki vseh investicij v javno infrastrukturo. Podobno je moč zaznati tudi v drugih državah po svetu, na primer v Indiji, na Japonskem, v Kanadi (v Britanski Kolumbiji znaša delež infrastrukturnih projektov, ki so zasnovani, zgrajeni in obratovalni po principih JZP, kar 20 odstotkov), v zadnjem času pa tudi v Ameriki in po celi Evropi. Torej, povsem jasno je, da je trend uveljavljanja JZP globalen, število projektov pa se hitro večja v vseh infrastrukturnih sektorjih. Med posameznimi državami obstajajo kar velike razlike v nivojih razumevanja in zahtevnosti pri uporabi inovativnih partnerskih pristopov. Vsaka država (tudi regije in lokalne skupnosti) je izbrala svoj lasten slog pri uveljavljanju koncepta JZP. Faktorji, ki pri tem igrajo pomembno vlogo, so politična klima, razvitost kapitalskega trga, zakonske podlage za spodbujanje in omogočanje sodelovanja in podobno. Na podlagi naštetih kriterijev je mogoče razločiti tri različne stopnje zrelosti JZP trga, ki so predstavljene v spodnji sliki: kot je razvidno, se mnogo držav nahaja na prvi stopnji razvoja JZP – politika JZP in zakonodajni okvir se komaj dobro oblikujeta, definirajo se postopki in vsebina javnih naročil in sklepanja pogodb, zasebni sektor se šele »ogreva« za sodelovanje v JZP. Evidentno je, da se Slovenija po vseh svojih karakteristikah uvršča v prvi nivo. V tej fazi je dobro poznati dobre in slabe prakse drugih držav in sektorjev, saj lahko tako država hitro napreduje na višjo stopnjo. Učiti se je potrebno predvsem od držav, ki se nahajajo na višjih stopnjah, to so Velika Britanija na področju izgradnje šol, bolnic in obrambnih objektov, Avstralija in Irska pri izgradnji cest ter Nizozemska pri izgradnji socialnih stanovanj in prenove mest. Na ta način je omogočeno hitro napredovanje in izogibanje težavam ter tudi napakam, ki izhajajo iz izkušenj drugih držav in sektorjev. Zavedati se je namreč potrebno, da ni enega samega modela JZP, ki bi ustrezal vsem infrastrukturnim projektom in okoljem, v katerih se projekt izvaja. Izbrati je potrebno tak pristop, ki je dovolj fleksibilen, kreativen in prilagojen lokalnim razmeram. Vse to namreč omogoča, da se država premika po krivulji navzgor proti višjim stopnjam zrelosti trga JZP (Koman, 2008c, str. 51).

**Slika 2: Krivulja zrelosti razvoja JZP**



Vir: Koman, 2008, str. 52.

Kot je razvidno iz zgornje slike, so posamezne države razvrščene v tri nivoje oziroma na tri stopnje, in sicer glede na razvitost, zahtevnost in samo aktivnost. Na prvo stopnjo spadajo tiste države, pri katerih zaznamo nizko krivuljo zrelosti razvoja JZP. Opazne so naslednje značilnosti, in sicer oblikovanje političnega in zakonodajnega okvirja, oblikovanje oziroma določitev centralne enote za vodenje implementacije, razvoj potrebnih struktur, določitev postopkov in vsebin javnih naročil, ter sklepanja pogodb, začetek razvoja trga JZP in tudi prenos dobrih in slabih praks iz tujih izkušenj in drugih sektorjev. Za države, katere spadajo na drugo stopnjo zrelosti razvoja JZP, je značilno oblikovanje posebnih enot za JZP znotraj posameznih agencij, začetek razvoja novih hibridnih modelov (t. i. alianse, združevanje manjših projektov, skupna vlaganja ...), razširitev in pomoč pri oblikovanju trga JZP projektov, pridobivanje novih virov s kapitalnega trga, uporaba JZP za spodbujanje storitvenih inovacij in trg JZP s širitvijo v več sektorjev. Na tretjo stopnjo, pri kateri je zrelost razvoja visoka, je značilno izvajanje novih inovativnih modelov JZP, kreativni in fleksibilni pristopi k definiranju vlog javnega in zasebnega sektorja, uporaba kompleksnih modelov tveganj, poudarek je na celotnem življenjskem ciklu projekta, prenosu podjetniških principov delovanja v javno sfero, organizacijske spremembe in spremembe sposobnosti javnega sektorja za podporo vlogi JZP (Koman, 2008d, str. 53).



## **6 JAVNO-ZASEBNO PARTNERSTVO NA PODROČJU ZAPOROV IN BOLNIŠNIC**

Empirično poglavje diplomskega dela, ki se bo vsebinsko navezovalo na predhodna poglavja, bo v celotni namenjeno predstavitvi JZP na področju bolnišnic in zaporov v Združenih državah Amerike, Veliki Britaniji, Franciji in Sloveniji. Definiral bom zgodovinsko ozadje nastanka zaporov v omenjenih držav ter pri vsaki državi opisal omenjeno problematiko na logičnem primeru. Pri opisovanju JZP na področju bolnišnic bom izhajal iz podobnih izhodišč kot pri zaporih.

### **6.1 JAVNO-ZASEBNO PARTNERSTVO NA PODROČJU ZAPOROV**

Zasebni zapor se v primerjavi z javnim zaporom razlikuje v tem, da zasebni zapor deluje pod okriljem zasebnega vlagatelja (npr. podjetja, ki ni v lasti države) ki deluje v javnem interesu, in sicer tako, da država oziroma javni sektor plačuje zasebnim vlagateljem (podjetjem) za delovanje zaporov. Tako zasebno podjetje nadzoruje zasebni zapor.

Prva oblika privatizacije zapora v ZDA sega v čas po državljanski vojni (po letu 1865). Ta oblika je vsebovala sistem, ki je kaznjenca vzel v t. i. najem (convict leasing). Zasebna podjetja so najemala zapornike iz zveznih vlad in državne vlade in s tem tako zapornikom zagotavljala dela kot, da bi bili le-ti zaposleni.

Na eni strani nasprotniki zasebnih zaporov opozarjajo na velike pomanjkljivosti, katere bi lahko v svoj prid uporabila zasebna podjetja, in sicer, da profitne organizacije ne bi smele imeti zaračunanih zapornikov, ker bi lahko bili zaporniki narobe obravnavani in zlorabljeni. Prav tako nasprotniki opozarjajo, da bi podjetja s privatizacijo zaporov ustvarjala dobičke s posamezniki, ki bi bili kaznovani in bi morali oditi v zapor. Namreč dlje kot bi bili ti posamezniki, torej zaporniki v zaporu, več denarja bi s tem ustvarilo podjetje. Nasprotniki tudi opozarjajo na dejstvo, da bo privatna zaporna industrija stremela k lobiranju strožjih kazni, v smislu njihovega finančnega interesa.

Na drugi strani pa zagovorniki privatne zaporne industrije zagovarjajo stališče, da vlada troši denar na neracionalnih zaporih in priporih in da bi s tem moral biti sistem prepuščen zasebnim podjetjem. Zasebna podjetja bi tako imela večjo motivacijo za uspešnost in proizvodnjo denarja in bi prav tako lahko ustvarila nova delovna mesta in s tem posledično večjo gospodarsko rast (Joseph, 2010).

### **6.1.1 ZDRUŽENE DRŽAVE AMERIKE**

Prvi popolnoma zasebni zapor se je v ZDA odprl že leta 1984. Začetki množične privatizacije zaporov v ZDA torej segajo v osemdeseta leta prejšnjega stoletja, in sicer pod okrilje vlade Reagana in Busha starejšega. Tako v ZDA največji posel v zaporni industriji prinašajo prav zasebni zapori. Okoli 18 družb varuje deset tisoč zapornikov v 27 državah. Med njimi sta največji Correctional Corporation of America (CCA) and Wackenhut, ki skupaj nadzorujeta 75 odstotkov vseh zapornikov. Zasebni zapori prejmejo na vsakega zapornika visoko vsoto denarja, ki je zajamčena in jo prejmejo ne glede na višino stroškov, ki jih imajo z zaporniki. ZDA so marca leta 2008 beležile približno dva milijona zapornikov v državnih, zveznih in zasebnih zaporih. Istega leta je analiza pokazala, da je bilo v ZDA zaprtih več ljudi kot v kateri koli drugi državi – pol milijona več kot na Kitajskem, ki ima petkrat več prebivalstva kot ZDA (Pelaez, 2008).

V ZDA so zaradi gospodarske krize številna podjetja zaprla svoja vrata, vendar pa imamo pri naslednjem primeru predstavljeno ravno obratno situacijo, kjer kriza ni oplazila vodilne predstavnice gospodarske panoge GEO Group. Prav nasprotno, kriza ji je prinesla dobiček. Vodstvo podjetja je objavilo rezultate poslovanja v zadnjem četrtletju leta 2008. Tako so rezultati pokazali 20 milijonov dolarjev dobička. Skupni dobiček za leto 2008 pa je presegal 60 milijonov dolarjev. Vrtoglave številke niso bile zgolj naključje, saj je korporacija GEO Group leta 2009 poleg ZDA (v lasti je imela 50 zasebnih zaporov) storitve nudila tudi v drugih državah po svetu, na primer v Južnoafriški republiki, Avstraliji in Veliki Britaniji. Po trditvah vodstva podjetje nadzoruje 25 odstotkov svetovnega poslovanja z zasebnimi zapori. Zgoraj omenjeni zasebni zapori v ZDA, ki so v lasti GEO Group, so leta 2009 imeli na razpolago okoli 60.000 ležišč. Podjetje GEO Group je bilo zadnja leta zaradi obupnih razmer, ki vladajo v kaznilnicah pod njegovim okriljem, pogosto tarča javnih kritik. Tako so septembra leta 2008 zvezni tožilci kazensko ovadili Sylvio Wong. Slednja je bila glavna upraviteljica zapora v Tacomi v Washingtonu in naj bi tako predstavnike agencije ICE namerno in zavestno zavajala o usposobljenosti novih paznikov. Tako novo zaposleni pazniki (številka se je gibala okoli 100) med letoma 2003 in 2005 naj ne bi bili izurjeni za svoje delo, katerega so upravljali, še več, nihče naj ne bi preveril njihovih kazenskih kartotek. Sylvia Wong je kasneje krivdo priznala in v svoj bran povedala, da naj bi za vsem skupaj stalo celotno vodstvo podjetja, kajti le-to jo je sililo v čimprejšnje zaposlovanje novih paznikov. Kasneje sta nevladna organizacija OneAmerica in Univerza Seattle University School of Law v omenjenem zaporu opravili intervjuje z zaporniki. Zaporniki so se pritoževali predvsem na račun zdravstvene oskrbe in hrane, slednja naj bi bila pogosto pokvarjena. Tako so na primer leta 2009 prav zaradi neprimerne zdravstvene oskrbe in zaradi pomanjkanja hrane v zaporu Reeves County Center (Teksas) kar dvakrat odjeknili neredi. V Združenih državah Amerike je pričakovati, da se bo s povečevanjem stopnje revščine, posledično povečala tudi stopnja kriminala. Potrebni bo tudi še dodatno število

ležišč zaradi povečevanja t. i. nelegalnih priseljencev (leta 2009 je imelo podjetje GEO Group okoli 3.000 ležišč namenjenih za migrante). Kot je razvidno iz primera, je v Združenih državah Amerike sama privatizacija zaporov vedno bolj spremenljiva rešitev za vse, razen za eno izjemo – zapornike (Repovž, 2009).

### **6.1.2 VELIKA BRITANIJA**

Na drugi strani ima Velika Britanija trenutno deset zaporov, ki jih vodijo zasebna podjetja, osem je zgrajenih po modelu PFI. Sami zapori so zakupljeni za dobo 25-ih let, in sicer od takrat naprej, ko so bili oblikovani in zgrajeni s strani podjetij (Eggers in Startup, 2006, str. 28).

Britanska vlada je v začetku 90-ih let prejšnjega stoletja izdala pogodbo, v kateri je zapisano, da bodo zasebna podjetja gradila in upravljala zasebne zapore. Pri takratni vladi je bilo moč zaslediti privatizacijo zaporov, s katerimi je želela rešiti problem prezasedenosti britanskih zaporov in porazdelitev stroškov storilcev kaznivih dejanj. Vloga zasebnega sektorja v kazensko-pravnem sistemu je bila občutna in ni kazala znakov popuščanja. Leta 2005 je bilo v Veliki Britaniji enajst zasebnih zaporov, ki so bili pogodbeno vodeni s strani zasebnih podjetij, kot sta GSL in Serco. HMP Altcourse je bil prvi oblikovan, upravljavski in finančni zasebni zapor v VB, ki je odprl svoja vrata za zapornike 1. decembra leta 1997 (Dunt, 2005a).

V Veliki Britaniji že vrsto let narašča število zapornikov, zato se je pojavil problem pri pomanjkanju obstoječih zapornih objektov. V začetku 90-ih let je konservativna vlada naredila prvi korak proti privatizaciji zaporov z izdajo kratkoročnih pogodb za varnostne družbe, ki so upravljale z omejenim številom javnih zaporov (Dunt, 2005b).

Vlada je želela uporabiti zasebni sektor na področju upravljanja v zaporih in pri spremljanju uporabe privatnih zaporov v ZDA. Za zgled si je vzela razna poročila. Omenjeno problematiko glede zaporov je vlada želela obravnavati na dnevnem redu. To so t. i. DCMF (Designed, Constructed, Managed and Financed) zapori: so oblikovani, zgrajeni, nadzorovani in financirani s strani zasebnega sektorja. Po 25 letih, toliko časa namreč traja pogodba (leta 2005), postanejo zapori last zaporne službe. Zasebni zapori so bili predmet sankcij s strani vlade, in sicer v primeru neuspešnih rešenih ciljev, katere je vlada določila sama. Tako je zaporniška služba decembra 2003 objavila, da bi se Dortmoorovi in Liverpoolovi zapori lahko znašli v rokah zasebnega sektorja, če jim v naslednjih petih letih ne bi uspelo uresničiti ciljev, kateri so jim bili naloženi (Dunt, 2005c).

Kljub temu, da so PFI zapori v zadnjem času spregledali priložnosti za dodatne namenske aktivnosti zapornikov, je pa teh v primerjavi z javnimi zapori še vedno več. Zasebni zapori

so mnogo prijaznejši do zapornikov kot javni. Za primer si pogledajmo zapor Altcourse, ki velja za čistejšega med zapori v Merseyside. Zapori Altcourse vodi podjetje G4S, ki velja za največjega britanskega izvajalca. Za zapor Altcourse je značilno, da nadzorniki v zaporu upravljajo brez pendrekov, zapornike pa naslavljajo z besedo »gospod«. Prevladuje vljudnost, ki pa se širi tudi v javni sektor. Plače v zaporu Altcourse so manjše kot v bližnjem zaporu Liverpool. Vendar pa gre v odnosu med zaporniki in nadzorniki za več kot le za nadzor zapornikov v zaporih. Po besedah enega od zaposlenih, ki je delal tako v javnem kot tudi v zasebnem zaporu, lahko rečemo, da gre za neke vrste »prijateljski odnos« med nadzorniki in zaporniki. PFI zapori veljajo tudi za modernejši, v nasprotju s starejšimi zapori, ki veljajo za nepriljubljene. Skupina skeptičnih lobijev ocenjuje, da so privatni zapori pika na i« v svoji modernosti, medtem ko se javni zapori še vedno zgledujejo po starem, viktorijanskem zgledu. Mnogi opozarjajo, da podjetja, ki služijo denar na račun zaporov, ustvarjajo močan t. i. prozaporniški lobi. Velika Britanija ima že sedaj za 50 odstotkov več zapornikov na prebivalca kot Francija, Nemčija ali Italija. Kot še navajajo, je prednost zasebnih zaporov v hitrejši gradnji le-teh, saj so v povprečju zgrajeni v dveh letih, medtem ko za gradnjo javnih zaporov potrebujejo sedem let. Za zasebne zapore so pa značilni tudi nižji stroški poslovanja. Večinoma zato, ker so zaposleni oziroma pazniki plačani kar za četrtno manj kot tisti v javnih zaporih. Imajo tudi manj ugodnosti (The economist, 2009).

### **6.1.3 FRANCIJA**

V Franciji je bil zasebni zapor prava redkost, vendar le do 22. junija 1987, takrat je bil namreč sprejet Chalandonov zakon (the Chalandon law). Slednji je tako omogočil zasebnemu sektorju sodelovanje pri vodenju zaporov in od takrat naprej je njihovo število samo še naraščalo. Samo napredovanje je dobilo zagon, tako da je bil leta 2002 sprejet Zakon o usmerjenosti in razporejanju sodnih zadev z načrti za modernizacijo infrastrukture zaporov (13.200 ležišč). Strošek je znašal približno 1,4 milijarde evrov.

Zakon predpisuje, da se lahko vsi projekti JZP prenesejo na zasebni sektor, izjema so projekti, ki ne spadajo pod dolžnosti države. Sem spada področje celotnega upravljanja zaporov, področje varovanje zaprtih oseb in področje odgovornosti. Vsi ostali projekti in področja so dovoljena za privatizacijo, vključno z načrtovanjem in izgradnjo zaporov. Kritiki Zakona opozarjajo na napake pri načrtovanju različnih delno-privatiziranih zaporov (semi-privatised prisons), kot so na primer pomanjkljiv sistem za zaklepanje zapornikov v zaporu Roanne in pomanjkljiv električni sistem v zaporu Mont-de-Marsan, kar vključuje razsvetljavo, ogrevanje, kamere, telefone in sistem za odpiranje vrat.

Glavna podjetja, ki prednjačijo na področju JZP, prihajajo iz gradbenega in energetskega sektorja (Dufresne, 2010).

V Franciji odgovornost za projekte na področju JZP pripada določenemu sektorju, bodisi javnemu ali zasebnemu, tako na nacionalni kot tudi na lokalni ravni. Na primer za primer zaporov odgovornost sodi v pristojnost ministrstvu za pravosodje (Ratledg in Lignières, 2006).

#### **6.1.4 SLOVENIJA**

Slovenija v primerjavi z drugimi državami vsebuje najmanj zapornikov na število prebivalcev. Trenutno zaporno kazen namreč prestaja 1400 ljudi, vendar je kljub temu pomanjkanje paznikov veliko. Tako so v letu 2009 že zaposlili več kot 30 ljudi, a se je število zaposlenih skupno vseeno zmanjšalo za tri (RTV Slovenija, 2009).

V Sloveniji naj bi leta 2010 pričeli z gradnjo zapora Bizovik. Ker za gradnjo zapora Bizovik ni bilo dovolj denarja, se je posledično s tem porajala zamisel o JZP. Tako naj bi bil zapor v Bizoviku manjši od prvotnega načrta. Graditi naj bi ga začeli po uveljavitvi ljubljanskega občinskega prostorskega načrta, takrat je namreč 45 tisoč kvadratnih metrov veliko zemljišče postalo zazidljivo. V UIKS-u (Uprava RS za izvrševanje kazenskih sankcij) pravijo, da bo arhitekturni natečaj predvidoma objavljen leta 2011 in da v proračunu za leto 2010 ni predvidenih sredstev za gradnjo zapora, v predlogu proračuna za leto 2011 pa je bilo predvidenih milijon evrov. V načrt razvojnih programov za obdobje od leta 2010 do leta 2013 je vključen tudi projekt gradnje zapora v Bizoviku, ki je vreden okoli 70,39 milijona evrov. To pomeni, da je izdelana tako projektna naloga, kot tudi investicijska dokumentacija. Investicijo naj bi realizirali iz proračunskih sredstev, vendar v UIKS-u trdijo, da je ta investicija nerealna, kajti sredstva naj ne bi bila zagotovljena. Generalni direktor UIKS-a, Dušan Valentinčič je mnenja, da je načrtovani zapor za 450 zapornikov prevelik. Po njegovi oceni bi bilo bolje, da bi zgradili zapor, ki bi bil velik za 350 zapornikov. S tem, ko bi bil zapor manjši, bi bili manjši tudi stroški gradnje. Na UIKS še poudarjajo, da stanje v državi trenutno ni rožnato, zato je malo možnosti, da bi država ta sredstva v naslednjih letih sploh lahko zagotovila. Zaradi tega dejstva bodo preučili tudi druge možnosti financiranja, kot je na primer JZP. Podatki nam kažejo, da je bilo 14. oktobra leta 2010 v Zavodu za prestajanje kazni zapora Ljubljana (ZPKZ) zaprtih 240 zapornikov, kapaciteta ZPKZ-ja pa je skoraj pol manjša, in sicer za 128 zapornikov, kar je 187,5 odstotna prezasedenost. Novi zapor bi s tem rešil problem prezasedenosti, saj naj bi bila lokacija na Povšetovi ulici le začasna, to pa zato, ker urbanistično ni primerna. Novi zapor bo tako tudi nadomestna gradnja za sedanji zavod na Povšetovi in odprti oddelek na Igu (Bogatajeva, 2010).

## **6.2 JAVNO-ZASEBNO PARTNERSTVO NA PODROČJU BOLNIŠNIC**

V zadnjih letih se v številnih državah povečuje uporaba JZP na področju bolnišnic. Ena od značilnosti je, da zasebni sektor načrtuje, gradi, ima v lasti in vodi bolnišnico in jo nato odda v zakup nazaj na podlagi ustreznih državnih organov za obdobje od 20 do 60 let (Eggers in Startup, 2006, str. 25).

Izvajanje zdravstvenega varstva v vseh okoljih vključuje številne oblike javno-zasebnega sodelovanja, zato ima s tega vidika JZP v zdravstvu dolgotrajno tradicijo. V državah s pretežno javnim sistemom zdravstvenega varstva zagotavlja zasebni sektor pomembne del »inputov«, kot so farmacevtski proizvodi, medicinsko tehnični pripomočki, oprema ter različne podporne storitve. V državah s pretežno zasebnim lastništvom zdravstvene infrastrukture pa država posega v sistem zdravstvenega varstva z regulacijo in finančnimi spodbudami. Posebej v bolnišnicah je izkazana ta potreba zaradi izvajanja določenih dejavnosti kot je raziskovalna dejavnost, učni proces in razvojni programi.

Po letu 1980 se je privatizacija javnih storitev, vključno z zdravstvenimi, občutneje razširila, sklicujoč se na sporazumno sprejet cilj zmanjševanja vloge države v javni sferi. Poslovni modeli sodelovanja z zasebnim sektorjem v bolnišnicah so se zlasti po letu 1980 intenzivneje razvijali v evropskih državah, kot npr. v Veliki Britaniji, Španiji, Portugalski, Nemčiji, Italiji, pa tudi v Avstraliji, ZDA in Kanadi. Po mnenju mnogih avtorjev je sodelovanje javnega sektorja z zasebnim na področju bolnišnične dejavnosti ocenjeno kot »področje, kjer je zasebna pobuda koristna in kjer JZP lahko pomembno vpliva na nadzorovanje stroškov in izboljšanje kakovosti storitev s sodelovanjem v segmentu gradnje in upravljanja javnih bolnišnic. Možnosti za vključitev zasebnega sektorja so različne in zelo razvejane, od outsourcinga podpornih dejavnosti vse do privatizacije z odprodajo kapacitet ter s številnimi možnostmi med navedenima. Različne možnosti sodelovanja zasebnega sektorja se razlikujejo glede na to, kako se vključuje zasebni sektor, primeroma pa lahko zagotavlja upravljanje medicinskih storitev, ima v lasti ali daje v postopni odkup bolnišnične zmogljivosti, zaposluje osebje ter financira in upravlja investicije.« (Gregorič Rogelj, 2009, str. 5).

### **6.2.1 ZDRUŽENE DRŽAVE AMERIKE**

V ZDA je zaenkrat opaziti malo JZP na področju zdravstvene infrastrukture, kar delno izhaja iz dejstva, da je v ZDA le malo bolnišnic v državni lasti. Tako je v državni lasti le približno petina vseh ameriških bolnišnic, število pa še pada, ker lokalne oblasti svoje deleže prodajajo bodisi neprofitnim ali profitnim izvajalcem. Financiranje gradenj bolnišnic je bilo od nekdaj predvsem v domeni zasebnih podjetij. Zasebne naložbe v gradnjo zdravstvene infrastrukture so v zadnjih letih obsegale približno 80 % vseh izdatkov.

V zadnjih 10 letih se vedno večje število uporabnikov Medicare (zdravstveno zavarovanje za starejše od 65 let, mlajše osebe z invalidnostmi in osebe z odpovedjo ledvic), ki so stari 65 let in več, odloča, da bo za njihove potrebe poskrbljeno preko zasebnih zdravstvenih shem. Izmed vseh članov Medicare jih je sedaj četrtna vključena v zasebne sheme za zdravstveno varstvo. Te vključujejo vse vidike uporabnikovih potreb po zdravstvenem varstvu.

Tudi Medicaid, sicer drugi javni načrt, ustanovljen za revne in osebe z nizkimi dohodki, se razvija v smeri zasebnega sistema za zdravstveno varstvo (Pristavec Đogič, 2011a, str. 13).

V naslednjem primeru bom predstavil sodelovanje med Združenimi državami Amerike in Kitajsko na področju JZP, kajti Združene države Amerike so januarja 2011 napovedale velik zdravstveni JZP projekt s Kitajsko. Ob državniškem obisku predsednika Hu Jintaoa v ZDA, so: Ameriška agencija za trgovino in razvoj (USTDA), Ministrstvo za zdravje in Ministrstvo za trgovino (*Commerce*) skupaj s kitajskima ministrstvoma za zdravje in trgovino izrazili svojo podporo pri ustanovitvi novega JZP v zdravstvenem sektorju.

Na začetku bo v JZP sodelovalo 12 ameriških podjetij in 6 podpornih organizacij s podporo ameriških in kitajskih vladnih agencij. Samo partnerstvo bo organizirano z namenom spodbujanja dolgoročnega sodelovanja s Kitajsko na področju raziskav, izobraževanja, predpisov in vključevanja okolja, kar bo povečalo dostopnost zdravstvenih storitev na Kitajskem.

Preko načrtovanega projekta bodo kitajski udeleženci pridobili boljši dostop do strokovnega znanja zasebnega sektorja v ZDA, novih tehnologij in k rezultatom usmerjenih postopkov. Tako bo partnerstvo omogočilo strateško sodelovanje, in sicer bo Kitajska dosegala razvojne cilje, kar bo ameriškim družbam posledično omogočilo nove izvozne trge za blago in storitve.

Sčasoma se bo partnerstvo razširilo na sodelovanje na področjih, kot so: podeželsko zdravstveno varstvo, ukrepanje v kriznih razmerah, usposabljanje osebja, zdravstvene informacijske tehnologije in sisteme upravljanja, hkrati pa se išče možnosti za podporo tudi na drugih področjih, kot je na primer tradicionalna kitajska medicina. Vsi ti programi bodo predstavljali možnost za razširjanje znanja na obeh straneh (Pristavec Đogič, 2011b, str. 14).

## 6.2.2 VELIKA BRITANIJA

Od leta 1997 naprej je v Veliki Britaniji približno 85 % vseh sredstev za večino nacionalnih projektov na področju zdravstva prišlo iz PFI (privatna finančna iniciativa). Število vseh PFI projektov v Veliki Britaniji je približno 130. Javni sektor ima v svoji pristojnosti klinične storitve in storitve na področju čiščenja, medtem ko ima zasebni sektor v svoji pristojnosti gradnjo in upravljanje z objekti. Sami pogodbeni pogoji trajajo od 30 do 35 let (Eggers in Startup, 2006, str.25).

Na področju zdravstva pa bom omenil dva primera, kjer osnova projekta ni bila infrastruktura.

Prvi primer, ki ga bom izpostavil, se nanaša na kirurške posege v Veliki Britaniji. V samem začetku projekta, ko so se v Združenem kraljestvu odločili ustanoviti JZP za izbrane kirurške posege, so morali zasebnim organizacijam plačati višje zneske, da je bil zasebni sektor sploh pripravljen konkurirati ponudnikom iz javnega zdravstvenega sistema (NHS). Ideja je bila, da bi konkurenca povečala produktivnost in na dolgi rok znižala stroške. Prav tako so želeli pacientom ponuditi večjo izbiro. Začetna strategija je bila uspešna, saj so zasebni partnerji predstavljali okoli 20 % trga. Velika Britanija je zdaj v postopku ponovnega sklepanja pogodb, ocenjenih na 1,2 milijarde £, tarife pa bodo enake kot v NHS.

Če JZP projekti vključujejo klinične storitve (pa tudi v drugih primerih), se morajo partnerji soočiti s stroški delovne sile, ki so lahko v zdravstvu med 50 % in 75 % celotne porabe. V publikaciji PwC je izpostavljeno, da je zdravstveno varstvo delovno intenzivna panoga z močno sindikalno organiziranostjo in togo strukturo plačil. V nekaterih državah je v javnem sektorju več bonitet kot v zasebnem sektorju, v drugih državah je ravno obratno. Delovne zakonodaje in sindikati morajo to upoštevati in biti usmerjeni v spodbujanje rasti JZP. Z njim se namreč lahko zmanjšuje tudi problematika bega možganov (Pristavec Đogič, 2011c, str. 15).

Drugi primer, katerega bom izpostavil za Veliko Britanijo, pa se nanaša na krajšanje čakalnih dob. V okviru javne zdravstvene mreže je v preteklosti v Veliki Britaniji prihajalo do dolgih čakalnih dob, slabih medicinskih rezultatov in tudi do nizke stopnje zaposlenosti. Cilj je bilo z ustvarjanjem konkurence zmanjšati čakalne dobe tako, da bi se bolniki lahko prednaročili (*pre-book*) in da bi jim bila dana možnost večje izbire preko mobilnih in modularnih enot.

V sodelovanju z zasebnimi organizacijami in s pomočjo Zdravstvenih centrov neodvisnega sektorja (*Independent Sector Treatment Centre* - ISTC) je NHS (national health service)



upal na povečanje zmogljivosti, produktivnosti in inovacij ter izboljšanje rezultatov javnega zdravja.

Projekt je bil izveden v dveh korakih. V drugem koraku so se učili iz izkušenj prvega koraka. Neodvisni sektor je bil kolikor mogoče spodbujen, da sodeluje z lokalnimi izvajalci zdravstvenih storitev, da zadostijo lokalnim potrebam. V štirih letih se je tako čakalna doba zmanjšala za 20 odstotkov, izkoriščenost sredstev (*theatre utilisation*) pa za 33 % v primerjavi s ponudniki NZS (Pristavec Đogič, 2011d, str. 16).

### **6.2.3 FRANCIJA**

Omeniti je potrebno tudi izkušnje JZP, ki jih ima Francija na področju zdravstva. V Franciji je bilo JZP do leta 2002 prava redkost, vendar le do takrat. Istega leta se je namreč ministrstvo za zdravje odločilo predstaviti ambiciozni investicijski program "Hôpital 2007". Sam program predstavlja prepotrebno spodbudo za izboljšanje storitev in povečanje ekonomske učinkovitost z modernizacijo in reorganizacijo zdravstvenih ustanov (Navarro Espigares in Hernández Torres, 2008, str. 14). Skupna kapitalska vrednost tega programa je bila tako ocenjena na približno 6 milijard evrov, od tega okoli 1,4 milijarde evrov za približno 30 JZP projektov (Ratledg, Lignièeres, 2004).

Osnova strukture pogodbe zdravstvenega projekta na področju JZP v okviru programa "Hôpital 2007" temelji na dolgoročnem najemu javnega sektorja (18–99 let) na lokalni ravni. Najemniku tako omogoča, da si začasno lasti javno infrastrukturo. Prva projekta JZP, ki sta bila končana po nedavni sprejeti reformi sta bila Douai Logipôle project (Douai Logipôle Project) in Quinze-Vingts raziskovalni inštitut (Quinze-Vingts research institute). Prvi projekt za bolnišnico Douai Logipôle na severu Francije je vključeval načrtovanje, gradnjo, financiranje in vzdrževanju logistične platforme. Projekt je potekal pod pokroviteljstvom članov skupine Bouygues in je tako predstavljal prvi projekt JZP, ki se je izvajal v okviru francoskega programa zdravstvenega varstva "Hôpital 2007". Na drugi strani Quinze-Vingts projekt (Central Eye Hospital) v Parizu vključuje oblikovanje, financiranje in tudi oblikovanje kliničnega inštituta in biomedicinskih raziskav.

Poleg zgoraj dveh omenjenih projektov, je bilo v Franciji zatem opredeljenih 26 dodatnih projektov, ki predstavljajo veliko večino Hôpital Programa 2007.

Med ključne obravnavane projekte, ki so bili razpisani na področju zdravstvenega varstva, je bil projekt izvajanja elektronskega zapisa v zdravstvu (Electronic Medical Record) (Navarro Espigares in Hernández Torres, 2008, str. 14).

#### 6.2.4 SLOVENIJA

Tako kot pri zaporih, poznamo JZP tudi na področju bolnišnic. Tak primer v Sloveniji je splošna bolnišnica Brežice, kjer sta že prej omenjena bolnišnica in Petrol izvedla pionirski projekt JZP v zdravstvu.

Bolnišnice predstavljajo energetska najintenzivnejši del javnega sektorja. Prav zaradi tega je posebej izstopala Resolucija o nacionalnem energetskega programu, kjer je bil cilj povečati energetska učinkovitost do leta 2010 za 15 odstotkov.

Leta 2010 je bila v Sloveniji Splošna bolnišnica Brežice prva ustanova s področja javnega zdravstva, ki je presegla cilj iz resolucije o učinkoviti rabi energije s pomočjo zagotavljanja prihranka energije. Tako uvrščamo omenjeni model med t.i. oblike, kjer je izvajanje energetskih naložb financiran s strani tretje stranke (Third Party Financing; TPF projekt). Prednost TPF projekta je v tem, da izvajalec, ki naložbo tudi financira prevzame vso odgovornost in tveganje za vzdrževanje, zanesljivost naprav, vgradnjo in obratovanje. V tem primeru se je Petrol, kot izvajalec pogodbeno zavezal, da bo v obdobju petnajstih let najprej zgradil, nato pa še vzdrževal in upravljal obstoječi energetska sistem, kateri vključuje pripravo tople sanitarne vode in hrane ter sam sistem ogrevanja. Tako bo naročnik, v tem primeru Splošna bolnišnica Brežice, posledično zaradi novega energetskega sistema plačevala nižje stroške energenta.

»Zaradi majhnosti bolnišnice je ocenjen potencial energetskih prihrankov preizek, da bi omogočal povrnitev vložka v investicijo samo na podlagi jamčenih prihrankov energije, zato so plačila SB Brežice sestavljena iz treh delov, in sicer:

- Osnovno fiksno plačilo za glavno storitev, ki se nanaša na Petrolovo jamstvo prihranka okoli 25 odstotkov;
- Odstotek bonus-a - variabilno plačilo, kot dodatna stimulacija za doseg višjih prihrankov od garantiranih (25 % Petrol, 75 % SB Brežice) in
- Dodatno fiksno plačilo za zagotavljanje izvedbe celotnega projekta.« (Petrol, 2011b).

Z vsemi tremi plačili bo Splošna bolnišnica Brežice za kompletno energetska oskrbo plačala manj kot do sedaj, saj so predpostavili, da lahko s pripravo tople sanitarne vode in kuhanja ter z novo vgrajeno tehnologijo ogrevanja dosežejo energetska prihranke med 20 in 25 odstotkov glede na referenčno leto 2005. To pa poleg pozitivnega ekonomskega učinka pomeni tudi ugoden ekološki učinek, saj se bodo letne emisije CO<sub>2</sub> znižale za okoli 372 ton (Petrol, 2011c).

Zgoraj navedeni primer ni edini primer JZP v Sloveniji na področju bolnišnic, saj bom v nadaljevanju predstavil primer dializnega centra Sežana. Gre za primer investicije v izgradnjo in opremljanje prostorov v dializnem centru Sežana. Že leta 2002 je bolnišnica Sežana pričela z aktivnostmi na področju izgradnje enote dialize. Slednja bo v pomoč predvsem bolnikom iz Ilirske Bistrice, Postojne in štirih kraških občin. Izgradnja centra-adaptacija gospodarskega dela bolnišnice, se je izvedla v letih 2004 in 2005, ko je center tudi začel obratovati. Samo izvedbo gradbenih del in nabavo opreme so opravili na podlagi javnega razpisa. Ker bolnišnica ni imela lastnih sredstev, prav tako jih ni mogla pričakovati s strani Ministrstva za zdravje, si je sredstva zagotovila:

- za projekte in kritje deleža stroškov za nadomestne prostore donacijami;
- za gradbena dela in nabavo opreme pa je na podlagi javnega naročila sklenila pogodbo z izbranimi investitorjema. Ker za tako obsežen projekt na področju javnih zavodov ni bilo veliko izkušenj, so se pri sami izvedbi naloge srečevali z vrsto omejitev.

Za izvedbo investicije so potrebovali nekaj več kot 2,5 milijona EUR. Ker je bolnišnica že dolga leta v težki finančni situaciji, investicije sama nikakor ni zmogla, za samo najetje kredita pa bi potrebovala soglasje Ministrstva za zdravje in Ministrstva za finance, vendar pa niti prvi, niti drugi nista mogla dati garancije, da se bo to resnično zgodilo. Tako je bolnišnica sama iskala investitorja in našla najbolj ugodnega kar sama, in sicer preko javnih naročil (Sonc, 2007, str. 39).

## 7 PREVERJANJE HIPOTEZ

Na začetku diplomskega dela sem oblikoval dve delovni hipotezi, ki jih v tem poglavju na podlagi rezultatov primarne analize pravnega vira ter sekundarne analize domače in tuje literature tudi preverjam.

### **Hipoteza 1: Zrelost JZP je v Veliki Britaniji na višji stopnji razvoja kot v Združenih državah Amerike.**

Pri zrelostnem razvoju JZP poznamo oziroma je mogoče razločiti tri različne stopnje zrelosti trga, ki so predstavljene v sliki 2. Kot je razvidno iz slike 2, je Velika Britanija na najvišji možni stopnji, in sicer na tretji stopnji. Tako njena razvitost kot tudi aktivnost trga sta na najvišjem možnem nivoju.

Na drugi strani pa Združene države Amerike spadajo na drugo stopnjo zrelosti razvoja trga. Razlogov oziroma kriterijev za to je več. Eden izmed teh, zakaj Združene države Amerike spadajo na nižjo stopnjo kot Velika Britanija, je zagotovo dejstvo, da Združene države Amerike nimajo javnega zdravstva in tako posledično ni veliko primerov JZP na področju bolnišnic, saj imajo Združene države Amerike malo bolnišnic, ki so v državni lasti. Tako je trenutno približno le petina vseh ameriških bolnišnic v državni lasti. Samo število naj bi še vedno padalo, kajti lokalne oblasti svoje deleže prodajajo bodisi neprofitnim bodisi profitnim izvajalcem.

Na drugi strani je v Veliki Britaniji od leta 1997 naprej približno 85 % vseh sredstev za večino nacionalnih projektov na področju zdravstva prišlo iz PFI (privatna finančna iniciativa). Trenutno je število vseh PFI projektov v Veliki Britaniji približno 130 (Pristavec Đogič, 2011, str. 13–14).

Kot je razvidno iz zgoraj navedenega, so projekti na področju bolnišnic v JZP v Veliki Britaniji bolj razširjeni kot v Združenih državah Amerike.

Med kriterije, ki igrajo pomembno vlogo pri tem na katerem nivoju se bo znašla posamezna država, spadajo tudi politična klima, razvitost kapitalskega trga in zakonske podlage za spodbujanje in omogočanje sodelovanja.

Zrelost JZP v Veliki Britaniji je v praksi na višnji stopnji razvoja kot v Združenih državah Amerike, zato veljavnost prve hipoteze potrjujem.

## **Hipoteza 2: JZP je na področju zaporov in bolnišnic v Združenih državah Amerike, Veliki Britaniji in Franciji bolj množično kot v Sloveniji.**

Pri drugi hipotezi bom preverjal ali je JZP na področju zaporov in na področju bolnišnic v Združenih državah Amerike, Veliki Britaniji in Franciji bolj množično kot v Sloveniji. Najprej se bom osredotočil na področje zaporov, nadaljeval pa na področju bolnišnic.

V Združenih državah Amerike je JZP bolj kot ne že stalnica pri infrastrukturnih projektih. Samo eno podjetje v ZDA je imelo v lasti leta 2009 okoli 50 zasebnih zaporov (Repovž, 2009).

V Veliki Britaniji je trenutno 10 zaporov, ki so zgrajeni po konceptu JZP in ki jih vodijo zasebna podjetja (Eggers in Startup, 2006, str. 28).

Prvo obliko zasebnega zapora so v Franciji zaznali v osemdesetih letih prejšnjega stoletja, takrat je bil namreč sprejet Chalandov zakon (the Chalandon law), ki je omogočil sodelovanje zasebnega sektorja pri vodenju zaporov. Nekaj let zatem, natančneje leta 2002 so v Franciji JZP na področju zaporov dvignili še na višjo raven, saj so sprejeli Zakon o usmerjenosti in razporejanju sodnih zadev z načrti za modernizacijo infrastrukture zapora in tako v novi projekt investirali približno 1,4 milijarde evrov za dodatnih 13.200 ležišč (Dufresne, 2010).

Primer, ki ga lahko omenim na področju JZP v Sloveniji, je primer zapora Bizovik. Edini primer v Sloveniji vendar tudi ta skop, kajti zapor še ni zgrajen, in sicer zaradi pogajanj, ki naj bi bila še vedno v teku.

Razloge, zakaj JZP na področju zaporov ni tako razširjen v Sloveniji kot v Združenih državah Amerike, Veliki Britaniji in Franciji, lahko iščemo v tem, da spada Slovenija med države z najmanjšim številom zaprtih ljudi glede na število prebivalcev. Drugje po svetu, na primer v Veliki Britaniji, se je porast zasebnih zaporov občutila takrat, ko se je začelo povečevati število zapornikov. Velika Britanija je imela do leta 2009 kar za 50 odstotkov več zapornikov na prebivalca kot na primer Francija (The economist, 2009). V ZDA pa se je na primer porast zasebnih zaporov pojavila takrat, ko so zasebni vlagatelji v tem zaznali dobičkonosnost.

Tako se lahko vprašamo, kdaj bo JZP na področju zaporov postalo tudi pri nas tako množično, kot drugje po svetu. Morda bosta za to »kriva« zgoraj navedena primera, morda spet kakšen drug.

V državah, kjer je pretežno javni sistem zdravstvenega varstva, zasebni sektor zagotavlja pomemben del »inputov«, kot so na primer oprema, farmacevtski proizvodi in medicinsko tehnični pripomočki (Gregorič Rogelj, 2009, str. 5). Sem bi lahko uvrstili Veliko Britanijo, saj je od leta 1997 naprej približno 85 % vseh sredstev za večino nacionalnih projektov na področju zdravstva prišlo iz PFI (privatna finančna iniciativa) (Eggers in Startup, 2006, str. 25).

Na drugi strani je v Združenih države Amerike zaenkrat opaziti malo JZP na področju zdravstva, predvsem na področju infrastrukture, kar posledično izhaja iz dejstva, da je le približno petina vseh ameriških bolnišnic v državni lasti (Pristavec Đogič, 2011, str. 13).

Primer, ki nakazuje in hkrati tudi potrjuje, da je JZP na področju bolnišnic bolj razširjen v ZDA kot pri nas, je naslednji. Skupina podjetij se je leta 1983 odločila, da se bo združila (ustanovile so se istega leta v Nashvillu, Tennessee) pod imenom Correction Corporation of America (CCA). Do leta 2010 je tako skupina podjetij upravljala 63 poboljševalnic in imela v lasti 44 letih v 19 državah, kar je vsega skupaj okoli 85.000 postelj (Dufresne, 2010).

V Franciji je bilo prve korake v smeri JZP na področju zdravstva zaznati leta 2002, kajti takrat je ministrstvo za zdravje predstavilo investicijski program Hôpital 2007 (Navarro Espigares in Hernández Torres, 2008, str. 14). Skupna kapitalska vrednost programa je bila ocenjena na približno 6 milijard evrov, od tega 1,4 milijarde evrov za približno 30 JZP projektov (Ratledg, Lignières, 2004).

V Sloveniji imamo javno zdravstvo organizirano povsem drugače kot v Združenih državah Amerike. Kljub temu pa v Sloveniji izkušnje z JZP kažejo naslednje ugotovitve: pri izvedbi samih projektov zaznamo zamude, na trgu nam primanjkuje zasebnih partnerjev, imamo tudi težave z zaprtostjo finančne konstrukcije, negativno javno mnenje in pomanjkanje strokovne podpore (Second chance project, 2011). Tako v Sloveniji zaradi vseh teh navedenih dejstev v JZP na področju bolnišnic zaostajamo za obema državama, tako Veliko Britanijo, kot Združenim državam Amerike.

Veljavnost druge hipoteze v celoti potrjujem.

## 8 ZAKLJUČEK

Razloge za prenos izvajanja storitev iz državne sfere v zasebno je mogoče iskati na številnih mestih. Prevladujeta dve – zmanjševanje stroškov in prenos tveganj.

JZP se vse bolj razvijajo na lokalnih ravneh, kar je na nacionalni ravni bolj kot ne že stalnica. Vzroke za pospešen razvoj na lokalnih ravneh lahko iščemo prav v pomoči nacionalne ravni, ki določi politični in zakonski okvir za lokalne predpise. Z vse bolj pospešenim razvojem, tako na nacionalni kot tudi na lokalni ravni, se je JZP v približno dvajsetletni zgodovini iz zgolj zagotavljanja infrastrukture razširilo na zagotavljanje širšega spektra javnih storitev. Enostavna definicija JZP je zato nemogoča, saj pojem po državah zajema nešteto različnih modelov partnerstev. Najsplošnejša definicija bi lahko bila, da gre pri JZP za (običajno dolgoročno) pogodbeno razmerje med zasebnikom in vlado, sklenjeno z namenom zagotavljanja javnih storitev.

Iz predstavljenega diplomskega dela je razvidno, da je JZP v državah na zelo različni razvojni stopnji. Od mehanizma z dolgo tradicijo, na primer v Združenem kraljestvu, do previdnega skepticizma in počasnega uvajanja v ZDA. V vseh obravnavanih državah pa priznavajo pomembnost JZP v luči možnosti razvoja (in ohranjanja) javne infrastrukture in storitev (Pristavec Đogič, 2011e, str. 17).

S teoretično analizo sem skušal skozi diplomsko delo prikazati pojem in namen JZP. V teoretičnem delu sem se tudi dotaknil na eni strani oblike JZP, ki jih poznamo v Sloveniji, in na drugi strani oblike, katere poznajo v tujini. V empiričnem delu pa sem predvsem ugotavljal, kako so urejena področja JZP na področju zaporov in bolnišnic.

Ugotovil sem, da je trenutno pojem JZP pri nas še v procesu uvajanja oziroma v začetni fazi, vsaj na področju zaporov. Na področju zdravstva je v primerjavi z zapori zaznati več sodelovanja med javni sektorjem in zasebnimi vlagatelji. Slovenija tako zaostaja v razvoju JZP za razvitejšimi državami, kot so Združene države Amerike, Francija in Velika Britanija. Velika Britanija ima visoko tako aktivnost kot tudi razvitost razvoja trga JZP. Posledično jo lahko uvrstimo v 3. stopnjo razvitosti trga na področju JZP. Združene države Amerike in Francija pa spadajo v 2. stopnjo glede zrelosti razvoja JZP. Združene države Amerike imajo v svetu vidnejšo vlogo na področju zaporov kot na področju bolnišnic. Slednje področje pa je zlasti pomembno v Franciji. K temu pripomore predvsem projekt investicijskega programa Hôpital 2007.

JZP ne moremo omejiti zgolj na področje zaporov in bolnišnic. Gre za širši pojem, ki bo v prihodnosti lahko prisoten tako v šolstvu, prometu kot tudi pri športnih objektih.

## LITERATURA

1. *BENKO, Dušan (2006). Zbornik Raziskovalno-dokumentacijskega sektorja Državnega zbora. Državni zbor, Ljubljana.*
2. *BOHINC, Rado, MUŽINA, Aleksij, TIČAR, Bojan (2007). Zakon o javno-zasebnem partnerstvu (ZJZP) s pojasnili. Nebra, d. o. o., Ljubljana.*
3. *EGGERS, William D., STARTUP, Tom (2006): A Deloitte Research Study. Closing the Infrastructure Gap: The Role of Public-Private Partnerships. India Business Summit, United Kingdom.*
4. *FERK, Petra, FERK, Boštjan (2008). Javne službe, državne pomoči in javno-zasebna partnerstva, GV Založba, Ljubljana.*
5. *GREGORIČ ROGELJ, Elda (2009) Javno-zasebno partnerstvo v zdravstvu. Uprava. let. VII, št. 4, str. 4–5.*
6. *HABJAN PILETIČ, Jana (2011). Delavnica na temo: S storitvami učinkovite rabe energije do zmanjšanja rabe in stroškov energije v javnem sektorju. JHP projektne rešitve, d. o. o., Domžale*
7. *KOMAN, Klemen (2008). Študija dobrih praks partnerskega vzpostavljanja gospodarsko razvojne infrastrukture in možnost prenosa le-teh v okvir izvajanja evropske kohezijske politike. Inštitut za ekonomska raziskovanja, Ljubljana.*
8. *KOVAČ, Matjaž (2009). Javna naročila in javno-zasebno partnerstvo: pregled veljavne zakonodaje z vzorci razpisne dokumentacije, obrazcev in drugih aktov, Planet GV, Ljubljana.*
9. *KOVAČIČ VILER, Adrijana (2011), Javno-zasebno partnerstvo pri vodnih pravicah in pooblastilih na področju varstva okolja. Pravna Praksa. Let. 30, št. 21, str. 2–6.*
10. *KRANJC, Vesna (2009). Pravila EU in mednarodnih organizacij o javno-zasebnem partnerstvu. Lex Localis. Let. 7, št. 2, str. 199–207.*
11. *MRAK, Mojmir, GAZVODA, Maja, MRAK, Maruša (2005). Priročnik o projektne financiranju: Alternativna oblika financiranja infrastrukturnih objektov. Javni sklad*



*Republike Slovenije za regionalni razvoj in ohranjanje poseljenosti slovenskega podeželja.*

12. MUŽINA, Aleksij (2005). *Javno-zasebno partnerstvo*. V: *Ministrstvo za javno upravo (ur.): Sodobna javna uprava, Konferenca Ministrstva za javno upravo, Portorož, 14–17.*
13. PRISTAVEC ĐOGIĆ, Mojca (2011): *Raziskovalna naloga: Javno-zasebno partnerstvo*. *Državni zbor Republike Slovenije, Ljubljana.*
14. RATLEDGE, Simon, LIGNIERES, Paul (2004). *PPP in France – Healthcare Sector*. *Linklaters. Str. 1–6.*
15. RATLEDGE, Simon, LIGNIERES, Paul (2006). *PPP in France – 2006*. *Linklaters. Str. 1–31.*
16. SONC, Silvana (2007). *Javno-zasebna investicija pri izgradnji in opreми prostorov Dializnega centra Sežana*. 14. strokovno srečanje ekonomistov in poslovnih delavcev v zdravstvu. *Let. 2007, št. 14, str. 39-40.*
17. VESEL, Tomaž (2009). *Javno-zasebna partnerstva kot javno finančno tveganje*. V: *Fakulteta za upravo v sodelovanju z Ministrstvom za javno upravo (ur.): XVI: Dnevi slovenske uprave: Kriza kot izziv in priložnost za reforme javne uprave, Portorož.*
18. VRHNJAK, Blaž (2007). *Javno-zasebno partnerstvo v teoriji*. *Zdrav Vestn. 76: 481–6, str. 481–486.*

## **VIRI**

1. BOGATAJ, M. (2010). *Zasebni denar za zapor*. Dostopno 19. 10. 2010 na: <http://www.zurnal24.si/osrednja-slovenija/zasebni-denar-za-zapor-188378/clanek>.
2. Dr. BREZOVNIK, Boštjan (2011). *Pravna fakulteta univerze v Mariboru: Izvajanje javnih služb in javno-zasebnega partnerstva*. Dostopno 15. 6. 2011 na: <http://www.scribd.com/doc/56790699/30/JAVNO-ZASEBNO-PARTNERSTVO>.

3. DUFRESNE, A. (2010) *Private prisons: facts, data and future prospects*. Dostopno 7. 4. 2010 na: <http://prisonvalley.arte.tv/en/forums/discussion/41/private-prisons-facts-data-and-future-prospects/>.
4. DUNT, I. (2011). *Private prisons: what are private prisons*. Dostopno 5. 6. 2011 na: [http://www.politics.co.uk/briefings-guides/issue-briefs/policing-and-crime/private-prisons-\\$366691.htm](http://www.politics.co.uk/briefings-guides/issue-briefs/policing-and-crime/private-prisons-$366691.htm).
5. EK (2006). *Generalni direktorat za regionalno politiko*. Dostopno 1. 8. 2006 na: [http://www.eu-skladi.si/ostalo/navodila-za-izvajanje-kohezijske-politike-2007-2013/CBA\\_26.11.2007.pdf](http://www.eu-skladi.si/ostalo/navodila-za-izvajanje-kohezijske-politike-2007-2013/CBA_26.11.2007.pdf).
6. JOSEPH, A. (2011). *What is a private prison?* Dostopno 28. 5. 2011 na: <http://www.wisegeek.com/what-is-a-private-prison.htm>.
7. NAVARO ESPIGARES, J., L., HERNANDEZ TORRES, E. (2011). *Public – private partnership as a new way to deliver healthcare services*. Dostopno 15. 8. 2011 na: <http://www.ugr.es/~montero/XVleep/81.pdf>.
8. PETROL (2011). *Petrol in splošna bolnišnica Brežice izvedla pionirski projekt javno-zasebnega partnerstva v zdravstvu*. Dostopno 5. 6. 2011 na: <http://www.petrol.si/pr/petrol-splosna-bolnisnica-brezice-izvedla-pionirski-projekt-javno-zasebnega-partnerstva-v>.
9. PELAEZ, V. (2008). *The prison industry in the United States: big business or a new form of slavery*. Dosegljivo 10. 3. 2008 na: <http://www.globalresearch.ca/index.php?context=va&aid=8289>.
10. *Second chance* (2011). *Javno-zasebno partnerstvo: stanje in perspektive*. Dostopno 2. 4. 2011 na: <http://www.secondchanceproject.si/javno-zasebno-partnerstvo-stanje-in-perspektive>.
11. S. Z. (2009). *Novi zapori v Bizoviku*. Dostopno 6. 4. 2009 na: <http://rtvslovenija.si/slovenija/novi-zapori-v-bizoviku/98776>.
12. THE ECONOMIST (2009). *Criminal enterprises: How PFIs have worked in the justice sector*. Dostopno 2. 7. 2009 na: <http://www.economist.com/node/13962456>.

13. REPOVŽ, G. (2009). Donosni zapori: V ZDA je upravljanje zasebnih zaporov v polnem razmahu. Dostopno 3. 4. 2009 na: [http://www.mladina.si/tehdnik/200913/donosni\\_zapori](http://www.mladina.si/tehdnik/200913/donosni_zapori).

14. Zakon o javno-zasebnem partnerstvu (ZJZP). Ur. list RS, št. 127/06.