

**UNIVERZA V LJUBLJANI  
FAKULTETA ZA UPRAVO**

Diplomsko delo  
visokošolskega programa

**JAVNO-ZASEBNO PARTNERSTVO PRI IZVAJANJU  
GOSPODARSKIH JAVNIH SLUŽB**

Ljubljana, april 2008

**UNIVERZA V LJUBLJANI  
FAKULTETA ZA UPRAVO**

Diplomsko delo  
visokošolskega programa

**JAVNO-ZASEBNO PARTNERSTVO PRI IZVAJANJU  
GOSPODARSKIH JAVNIH SLUŽB**

Kandidat: Marko Kocjan  
Vpisna št.: 04030478

Mentor: izr. prof. dr. Janez Čebulj

Ljubljana, april 2008

## **POVZETEK**

Globalizacija s svojimi priložnostmi in izzivi spreminja vlogo države na ekonomski, zunanjepolitični in sociološki ravni. Nov trend vloge države se kaže predvsem v zagotavljanju dobrega vladanja, ki ga država lahko doseže s povečevanjem kakovosti svojih storitev v javnem interesu. Kot ena izmed možnosti zagotavljanja večje kakovosti teh storitev je tudi razvoj sodelovanja z zasebnim sektorjem. Tako se v svetu kaže trend liberalizacije javnih služb, kar pomeni širitev in uveljavljanje konkurence ter privatizacije javnih storitev, kakor tudi uvajanje odnosov med družbo in državo. Eden takšnih mehanizmov sodelovanja med javnimi in zasebnimi subjekti je tudi javno-zasebno partnerstvo. Diplomsko delo proučuje pomen javno-zasebnega partnerstva pri izvajanju javnih storitev ter predstavlja glavne značilnosti javno-zasebnega partnerstva kot možnosti spajanja javne in zasebne sfere pri zagotavljanju javnega interesa.

Ključne besede: javno-zasebno partnerstvo, javne službe, javni interes, javni sektor, zasebni sektor

## **SUMMARY**

Globalization with all its opportunities and challenges changes a role of the state on economic, foreign-political and sociological level. This new trend in a role of the state is evident in assuring of good governance, which a state can achieve by increasing a quality of public services. Development in cooperation with private sector is one of these possibilities. We can see a trend of liberalization in public services as well as incentive of relations between society and state, which means extension and enforcement of competition and privatization in public services. One of such cooperation mechanisms between society and state is public-private partnership. My diploma thesis study and define a meaning of public-private partnership by implementation of public services and also introduce main characteristics of public private partnership as one of the possibilities of the conjunction between public and private sector in assuring a public interest.

Key words: public-private partnership, public services public interest, public sector, private sector.

## KAZALO

POVZETEK.....	ii
SUMMARY.....	iii
1 UVOD.....	1
1.1 IZHODIŠČE DIPLOMSKEGA DELA.....	1
1.2 NAMEN IN CILJ RAZISKAVE.....	2
1.3 METODE DE LA.....	3
1.4 STRUKTURA DIPLOMSKEGA DELA.....	4
2 JAVNI SEKTOR.....	9
3 JAVNE SLUŽBE.....	8
3.1 OPREDELITEV POJMA.....	8
3.2 NAČELA DELOVANJA JAVNIH SLUŽB.....	9
3.3 VRSTE JAVNIH SLUŽB.....	10
3.3.1 Državne javne službe.....	10
3.3.2 Lokalne javne službe.....	11
4 JAVNO-ZASEBNO PARTNERSTVO.....	14
4.1 KAJ JE JAVNO-ZASEBNO PARTNERSTVO IN NJEGOV NAMEN.....	14
4.2 DEFINICIJA JAVNO-ZASEBNEGA PARTNERSTVA.....	15
4.3 RAZLOGI ZA UPORABO JAVNO-ZASEBNEGA PARTNERSTVA.....	17
4.4 PREDNOSTI IN SLABOSTI JAVNO-ZASEBNEGA PARTNERSTVA.....	19
4.5 OBLIKE JAVNO-ZASEBNEGA PARTNERSTVA.....	20
4.5.1 Privatizacija kot skrajna oblika javno-zasebnega partnerstva.....	23
4.5.2 Koncesija kot prevladujoči del javno-zasebnega partnerstva.....	24
4.5.3 Pogodba o upravljanju in vzdrževanju kot najosnovnejša oblika partnerstva.....	26
4.5.4 Razlika med koncesijami in dovoljenji.....	27
4.5.5 Leasing kot možna oblika javno-zasebnega partnerstva.....	27
5 SPECIFIKA JAVNO-ZASEBNEGA PARTNERSTVA.....	29
5.1 TVEGANJA.....	29
5.2 POSTOPEK SKLENITVE JAVNO-ZASEBNEGA PARTNERSTVA.....	30
5.3 NADZOR NAD IZVAJANJEM.....	30
5.4 PROCES IN FAZE USTANAVLJANJA JAVNO-ZASEBNEGA PARTNERSTVA.....	32
5.5 USPEŠNOST USTANAVLJANJA IN DELOVANJA JAVNO-ZASEBNEGA PARTNERSTVA.....	34
5.6 SPODBUDNO OKOLJE ZA JAVNO-ZASEBNO PARTNERSTVO.....	34
5.7 JAVNO-ZASEBNO PARTNERSTVO V EVROPSKI UNIJI.....	36
6 JAVNO-ZASEBNO PARTNERSTVO V SLOVENIJI.....	39
6.1 NORMATIVNA UREDITEV.....	39
6.2.1 Razmerje pogodbenega partnerstva.....	42
6.2.3 Razmerje statusnega partnerstva.....	42
6.3 POSTOPEK JAVNO ZASEBNEGA PARTNERSTVA.....	43
7 OVREDNOTENJE POVEZOVANJA JAVNEGA IN ZASEBNEGA SEKTORJA.....	45
8 ZAKLJUČEK.....	51
LITERATURA.....	54
VIRI.....	58
Avtorski viri:.....	58
Pravni viri:.....	60
Ostali viri:.....	60
SEZNAM SLIK IN TABEL.....	62
SEZNAM UPORABLJENIH KRATIC.....	62
SLOVAR TUJIH IZRAZOV.....	63
PRILOGE.....	63
IZJAVA O AVTORSTVU IN NAVEDBA LEKTORJA.....	68

# 1 UVOD

## 1.1 IZHODIŠČE DIPLOMSKEGA DELA

Vloga države se v sodobnem družbenem kontekstu spreminja na ekonomski, zunanjepolitični in sociološki ravni. Globalizacija ustvarja priložnosti in izzive. Skupna lastnost vseh trendov je zavedanje o pomenu dobrega vladanja, ki se v sodobnem svetu kaže tudi kot doseganje dobrega konkurenčnega položaja v svetu, ki ga država lahko doseže (tudi) s povečanjem kakovosti storitev. Ljudje zaradi sprememb upravičeno zahtevajo več in bolj kakovostne storitve. Pri tem lahko država višjo kakovost in učinkovitost zagotavljanja storitev v javnem interesu doseže z razvojem alternativnih oblik zagotavljanja teh storitev s sodelovanjem zasebnega sektorja. Učinkovitost države se kaže predvsem v sposobnosti koordinacije razvojnih politik in aktivni implementaciji sprememb na posameznih področjih, izhajajoč iz redefinicije njenih regulatornih funkcij. Država in lokalne skupnosti si v sodobnem svetu namreč pridružujejo naloge oblikovanja politik in nadzor nad njihovim izvajanjem, medtem ko se samo izvajanje prenaša v širši javni oziroma zasebni sektor. Država si ne more več privoščiti, da bi izbirala med trgov in politiko. Nasprotno, združiti ju mora skupaj. Opazna je transformacija vloge države v gospodarstvu, kjer se država iz neposrednega operaterja transformira v vlogo organizatorja, regulatorja in nadzornika (Čepeljnik, 2006, str. 1). Sodobna država je državljanom dolžna zagotoviti enake možnosti, ponuja večji razcvet, ki ga je potrebno pripisati gospodarski rasti in vse večje število storitev. Država se ne obrača več k državljanu, temveč k porabniku. Na tej točki se križata dve nasprotujoči si potrebi: na eni strani potreba, da bi zagotovili tak proces akumulacije, ki bo omogočal gospodarski razvoj, po drugi strani pa bi bilo potrebno drugačno razporejanje virov zato, da bi dosegli več enakosti in da bi pridržali večji del narodnega proizvoda za socialne storitve. Država, ki je vse bolj zapletena in v kateri je vladanje razpršeno, tvega, da bo izgubila monopol nad odločanjem o porabi, saj je pahnjena v položaj, da mora pokrivati proračunski primanjkljaj. Danes se razviti trg in država dopolnjujeta. Oba sta nujna pogoja za uresničevanje gospodarskega razcveta in socialne pravičnosti.

Slovenija se že nekaj časa sooča s potrebo po dodatnih naložbah v javno infrastrukturo, ki so potrebne kot podpora gospodarski rasti in povečanju splošnega blagostanja v državi. Slediti bo potrebno svetovnemu trendu glede liberalizacije javnih služb, kar pomeni širitev konkurence in uveljavljanje privatizacije ter uvajanje partnerskih odnosov med družbo in državo. Eden od mehanizmov, ki povečuje učinkovitost sodelovanja med javnimi in zasebnimi subjekti, je nedvomno tudi javno-zasebno partnerstvo, pri katerem je zaradi njegovih razvijajočih se in zelo različnih oblik ter vsebin skoraj nemogoče pričakovati enotno in splošno sprejeto definicijo. V diplomskem delu preučujem pomen javno-zasebnega partnerstva pri izvajanju javnih storitev. Preučiti želim značilnosti takšne oblike sodelovanja med javno in zasebno sfero, ob tem pa tudi pogledati normativno urejenost takšne oblike sodelovanja pri nas. Bistvo lokalne samouprave<sup>1</sup> in načel subsidiarnosti je, da se zadeve družbenega

---

<sup>1</sup> Lokalna samouprava pomeni pravico lokalne skupnosti, da v okviru svojih pristojnosti opravljajo javne zadeve, ki zadevajo življenje prebivalcev na njihovem območju (Vlaj, 1998).

pomena rešujejo čim bližje ljudem, saj lahko interese in koristi najbolje spozna in skrbi za njihovo uresničitev neposredno prizadeti<sup>2</sup>. Hkrati pa občine z izvajanjem lokalnih gospodarskih javnih služb s svojo porabo, viri in opravljenimi nalogami prispevajo k nacionalnemu gospodarstvu. S svojimi prispevki lokalnemu razvoju, pomembno vplivajo na razvoj celotne države.

Čeprav sodelovanje javnega in zasebnega sektorja prinaša v določenih primerih otipljive rezultate, se je potrebno zavedati, da JZP<sup>3</sup> ni edina rešitev, ki bi jo morala oblast upoštevati v želji po doseganju kakovostnih storitev po najnižjih možnih stroških. Pod nobenimi pogoji JZP ne smemo gledati kot zamenjavo za močno, odgovorno in učinkovito oblast. Zagotavljanje storitev, ki so pravičnem dosegljive, varne in prijazne do okolja, ostaja ekskluzivna odgovornost oblasti (Čepeljnik, 2006, str. 7).

## **1.2 NAMEN IN CILJ RAZISKAVE**

Novo tisočletje z globalizacijo in hkratno krepitvijo demokratičnih procesov, upošteva načelo decentralizacije, vrača odločanje o skupnih zadevah nazaj na raven lokalne skupnosti. Hkrati se s ciljem zagotavljanja čim bolj učinkovite distribucije skupnih (javnih) dobrin in storitev postavlja zahteva po združevanju razpoložljivih virov javnega in zasebnega sektorja. Partnerstvo pri zagotavljanju in financiranju javnih zadev, spremenjen način upravljanja in uvajanje konkurence pri zagotavljanju javnih služb postajajo nujni za učinkovit gospodarski in socialni razvoj. V preteklosti je bila vloga oblasti pri zagotavljanju javne infrastrukture dokaj enostavna. Država, lokalne skupnosti, pokrajine oziroma okraji so bili najpogosteje investitorji javne infrastrukture (bolnice, ceste, šole, univerze, vodovodi ...). Potrebe so pokrivali pretežno s proračunskimi sredstvi ali z neposrednim zadolževanjem, ki ga je kril javni sektor. Dejavnost so izvajali javni subjekti, ki jih je ustanovila država ali lokalna skupnost sama. Naraščajoči pritisk za boljšo kakovost življenja je te razmere spremenil. Da bi zadostili naraščajočim zahtevam, je vse bolj izrazita potreba po delitvi obveznosti financiranja javne infrastrukture in tveganj pri izvajanju javnih služb, in sicer med javnim in zasebnim sektorjem.

Namen in cilj diplomskega dela je opredeliti in predstaviti možne načine izvajanja gospodarskih služb s poudarkom na instrumentu javno-zasebnega partnerstva kot enega izmed možnih načinov izvajanja lokalnih gospodarskih služb. Ob tem bom poskušal preučiti in predstaviti značilnosti instrumenta javno-zasebnega partnerstva kot možnosti spajanja javne in zasebne sfere pri zagotavljanju javnega interesa. Poskušal bom utemeljiti uporabo partnerstva kot mehanizma za zadovoljevanje naraščajočih potreb po javnem standardu, ki ga dosednji sistem financiranja in izvajanja javnih služb ne zagotavlja. Poskušal bom opozoriti na pomen pravilno izpeljanih postopkov za uspešno izvedbo projektov, osvetliti način sprejemanja odločitve o sodelovanju in izbiri zasebnega partnerja pri financiranju javne

---

<sup>2</sup> Gre za t. i. načelo close to people.

<sup>3</sup> JZP je slovenska okrajšava za angleški izraz PPP, public – private partnership – javno zasebno partnerstvo, gre za partnerstvo med javnim in zasebnim sektorjem, z namenom izgradnje projekta, v katerem so tveganja deljena med obema subjektoma: zasebni sektor običajno priskrbi finančna sredstva in management (Mrak 2005).

infrastrukture ter predstaviti možnost delitve tveganj med obe strani, pri tem pa tudi opozoriti na nevarnosti odpiranja javnega sektorja zasebnemu kapitalu.

Iz opredelitve potreb in ciljev, ki jih je potrebno uresničiti v skupnosti, iščem povezave med javnim in zasebnim interesom, med klasičnim proračunskim financiranjem javnih potreb in alternativnim tržno-kapitalskim pristopom samih lokalnih oblasti ter proučujem druge alternativne oblike sodelovanja oziroma partnerstva med javnimi in zasebnimi subjekti za hitrejšo izpeljavo razvojnih ciljev in učinkovitejše zagotavljanje javnih storitev.

Cilj diplomske naloge bom preverjal z naslednjo hipotezo:

*»Javno-zasebno partnerstvo (kot način sodelovanja javne in zasebne sfere) je inštrument, ki državi (lokalni skupnosti) omogoča učinkovito zadovoljevanje naraščajočih potreb po javnih storitvah.«*

Predpostavljam, da za partnerstvo javno-zasebnega sektorja obstajajo trije temeljni razlogi:

- izboljšanje učinkovitosti zagotavljanja javnih služb (dosedanji načini izvajanja ter financiranja javnih služb ne zagotavljajo več zadovoljevanja naraščajočih potreb po javnem standardu);
- porazdelitev in prenos tveganja pri izvajanju javnih služb;
- pritegnitev finančnih sredstev iz zasebnega sektorja.

Ob tem v svoji diplomski nalogi predpostavljam, da takšna vrsta sodelovanja med javnim in zasebnim partnerjem v zvezi z javnimi nalogami omogoča javnemu partnerju učinkovit nadzor in enostranske ukrepe zaradi zaščite javnega interesa ter vsaj delni prenos tveganja v zvezi s tem partnerstvom na zasebnega partnerja.

### **1.3 METODE DE LA**

Da sem prišel do podatkov, s pomočjo katerih sem lahko opravil analizo in na podlagi katerih sem lahko preverjal hipotezo, sem uporabil naslednje metode in tehnike:

#### 1) zbiranje virov

Z zbiranjem virov sem skušal kar najširše zajeti izbrano raziskovalno področje in dobiti širši pogled na izbrano problematiko preučevanja.

#### 2) analiza primarnih virov (oziroma formalnih dokumentov)

Z analizo primarnih virov sem analiziral relevantne zakone, pravilnike in odredbe, ki urejajo preučevano področje.

#### 3) analiza sekundarnih virov



S (kritično) analizo sekundarnih virov (knjig, člankov, raziskovalnih poročil) sem skušal pridobiti kar največ podatkov za izbrano področje. Prav tako sem to metodo uporabil za teoretski okvir na področju konceptualizacije javnega sektorja in javno-zasebnega partnerstva.

Metode dela, ki sem jih pri izdelavi diplomskega dela uporabil, temeljijo na proučevanju teoretične podlage iz proučevanega področja. Z znanstveno deskripcijo strokovne literature tujih in domačih avtorjev, virov in prispevkov z najnovejšimi teoretičnimi spoznanji s proučevanega področja, analizo in sintezo različnih spoznanj ter induktivno metodo bom pripravil izhodišča, ki bodo omogočila ovrednotenje pomena javno-zasebnega partnerstva kot mehanizma povečevanja storitev javnega sektorja.

#### **1.4 STRUKTURA DIPLOMSKEGA DELA**

Diplomsko delo je razdeljeno na osem poglavij.

Prvo poglavje je namenjeno opredelitvi in predstavitvi problematike.

V drugem in tretjem poglavju so za boljše razumevanje predstavljeni osnovni teoretski koncepti opredeljevanja javnega sektorja, javnih služb (njihova delitev), načini izvajanja lokalnih gospodarskih služb, njihova normativna ureditev, financiranje lokalnih gospodarskih družb ter nadzor nad njihovim izvajanjem.

V četrtem poglavju je obravnavana teorija o javno-zasebnih partnerstvih. Prikazal bom različne definicije javno-zasebnih partnerstev in njihove glavne elemente ter razloge za uporabo, kakor tudi njihove prednosti in slabosti. Nadalje bom utemeljil njihovo uporabnost in obravnaval oblike, ki jih najpogosteje zavzamejo.

V petem poglavju se bom dotaknil tudi treh najbolj delikatnih tem pri javno-zasebnih partnerstvih: tveganja, lastništva in nadzora. Prikazal bom proces ustanavljanja, kakšno je vzpodbudno okolje za partnerstva, in kako je z javno-zasebnim partnerstvom v EU.

V šestem poglavju je predstavljena normativna ureditev javno-zasebnega partnerstva v Sloveniji.

V sedmem poglavju ovrednotim povezovanje javno-zasebnega partnerstva.

Diplomsko delo bom zaključil s sklepom, v katerem povzemam bistvene ugotovitve diplomskega dela.

## 2 JAVNI SEKTOR

Z definiranjem javnega sektorja imajo strokovnjaki povsod po svetu veliko težav. Kot je v Zakonu o javnih financah (ZJF, 2002, 3. člen) opredeljeno, javni sektor sestavljajo:

- Neposredni proračunski uporabniki: državni oziroma občinski organi ali organizacije ter občinska uprava. To v praksi pomeni nevladne uporabnike (predsednik RS, Državni zbor, Ustavno sodišče, Računsko sodišče, SAZU), vladne uporabnike (ministrstva) in pravosodne uporabnike (sodišča, tožilstva itd.) (Čok et al., 2002, str. 6).
- Posredni proračunski uporabniki: javni skladi, javni zavodi in agencije, katerih ustanovitelj je država oziroma občina.
- Zavod za zdravstveno zavarovanje Slovenije (ZZZS) in Zavod za pokojninsko in invalidsko zavarovanje Slovenije (ZPIZ), oba v obveznem delu zavarovanja kot posredna uporabnika proračuna (sklada socialnega zavarovanja).
- Druge pravne osebe javnega sektorja: javni gospodarski zavodi, javna podjetja in druge pravne osebe, v katerih imajo država ali občine odločujoč vpliv na upravljanje. Neposredni in posredni proračunski uporabniki (z izjemo obeh skladov socialnega zavarovanja) državnega oziroma občinskega proračuna skupaj tvorijo »institucionalni sektor država«, vključno s skladoma pa tvorijo nepridobitni sektor (Virant, 1998, str. 126).

V slovenskem pravnem redu imamo naslednje vrste pravnih subjektov (Virant, 1998, str. 128):

- *fizične osebe* (posamezniki);
- *pravne osebe*:
  - o *osebe zasebnega prava* (ustanovitelj-i je/so privatni akter-ji): korporacije (gospodarske družbe, zavodi, društva, politične stranke) in ustanove;
  - o *osebe javnega prava* (ustanovitelj je država/lokalna skupnost ali obe):
    - teritorialne: država, občine, ožji deli občine,
    - specializirane: javna podjetja, javni zavodi, javni skladi, zbornice z obveznim članstvom, agencije.

V nepridobitni sektor pri nas štejemo vse organizacije, ki opravljajo dejavnost, katere cilj ni pridobivanje dobička, ampak zadovoljevanje javnih potreb, dobrodelne ali splošnokoristne dejavnosti. Krovnega zakona za nepridobitne organizacije ni, ampak se te podrejajo zakonu glede na pravno-organizacijsko obliko (Zakon o zavodih, Zakon o javnih gospodarskih službah, Zakon o ustanovah, Zakon o društvih) (Štaut, 1999, str. 32).

Enotne definicije pravne osebe javnega prava v slovenski zakonodaji ni, obstajajo pa številni zakoni, ki vsebujejo splošno določbo o pravni osebi javnega prava, nekateri zakoni pa celo navajajo primere pravnih oseb javnega prava ali določajo njihovo

odgovornost (Trstenjak, 2003, str. 102). Tako med drugim definicijo pravne osebe javnega prava najdemo tudi v Zakonu o javnih gospodarskih družbah, po katerih gre za osebo, ki je zadolžena za zagotavljanje javnih storitev, ki jih ni mogoče zagotavljati na trgu oziroma je njihovo omejevanje trgu nedopustno. Zagotavljati jih mora država oziroma občina ali druga lokalna samoupravna skupnost zaradi zadovoljevanja javnih storitev. Javne storitve so torej storitve, katerih interes je, zaradi izvrševanja svojih temeljnih funkcij, na strani države ali samoupravne lokalne skupnosti.

Delovanje zasebnega sektorja uravnava nevidna roka trga. Javni sektor pa je tisti regulirani režim javnih dobrin, ki zagotavlja javni standard. Tu velja vrsta zakonov in predpisov, torej režim izvajanja, ki ga trg ne more nuditi. Vloga javnega sektorja je bistveno drugačna od vloge zasebnega sektorja, ki ga v pogojih odprte konkurence uravnava trg. Javni sektor zajema dejavnosti, ki jih ne moremo prepustiti trgu. Gre za zagotavljanje tipično javnih dobrin, kot so npr. obramba države, sodstvo in tudi takih, ki niso javne, vendar jih zagotavljajo javne službe, ker obstaja širši interes, da so te dobrine regulirane. Te dejavnosti naj bi se v demokratičnih družbenih sistemih zagotavljale z demokratičnim odločanjem predstavnikov zainteresirane javnosti.

Vlogo javnega sektorja lahko strnemo v dve nalogi:

- zagotavlja javne dobrine in storitve, ki jih nudijo javne službe;
- zagotavlja demokratična načela odločanja.

Javni sektor, ki je financiran z javnimi sredstvi, ima štiri osnovne funkcije (Stanovnik et al., 2002, str. 1-6):

- **Alokacijska:** v primeru, da niso izpolnjeni pogoji za tržno učinkovitost (mного kupcev in prodajalcev, homogen proizvod, naraščajoči mejni stroški proizvodnje, ni zunanjih učinkov v proizvodnji in potrošnji, popolne informacije), trg ne bo poskrbel za družbeno zaželeno količino dobrin. Država poskrbi za razdelitev resursev na javno in zasebno proizvodnjo dobrin ter alokacijo znotraj javnih dobrin.
- **Regulatorna:** je znotraj alokacijske in pomeni zagotavljanje in skrb za inštitucije in pravni red, ki so nujno potrebni za nemoteno delovanje tržnega gospodarstva. V ta okvir spada tudi, da privatnemu sektorju predpisuje in nalaga spoštovanje različnih tehničnih norm in standardov, kar ima vpliv na stroške in učinkovitost.
- **Prerazdelitvena:** porazdelitev dohodka in s tem porazdelitev potrošnje določenih dobrin. Ta funkcija se izvaja na dveh stopnjah: preko davkov (premožnejši plačujejo tudi relativno več) in koristi, ki niso odvisne od vplačanega prispevka.
- **Stabilizacijska:** z instrumenti fiskalne in monetarne politike zasleduje makroekonomske cilje.

Ni pa nobene potrebe več, da bi te storitve javni sektor sam tudi izvajal. Zato vse več dejavnosti izvaja zasebni sektor – od delne do popolne privatizacije dejavnosti in infrastrukture, s katero se te dejavnosti izvajajo.

Moja diplomaska naloga želi dati poudarek ravno na priložnosti, ki se pojavljajo kot posledica tega dejstva, kot poseben izziv tega tisočletja. Pomen in vloga javnega

sektorja sta očitna. Javni sektor razpolaga s skoraj polovico družbenega bruto produkta (v Sloveniji 43–46% BDP v letih 1994–1998). Javni sektor je že v osnovi neučinkovit, ker v njem ne deluje nevidna roka trga. Kako zagotoviti, da bo ta del družbenega sistema, ki zajema skoraj polovico družbenega bruto produkta, deloval učinkoviteje? S čim večjo vključitvijo zasebnega sektorja v izvajanje javnih storitev je možno vgraditi tržne mehanizme in podjetniško iniciativo tudi na področje zagotavljanja javnih služb. Javni sektor vse bolj nastopa v vlogi regulatorja in ima funkcijo nadzora nad izvajanjem omenjenih dejavnosti, zasebni sektor pa prevzema izvajanje javnih služb. Kot posledica sta se v svetu uveljavili dve medsebojno odvisni težnji (Mrak, 1997):

- a) umikanje države s področja izgradnje infrastrukturnih objektov in njihovega operativnega upravljanja in
- b) vse bolj jasno definiranje vloge države kot regulatorja infrastrukturnih dejavnosti, ki jih v vse večjem delu zagotavlja zasebni sektor.

Pri tem je treba preseči osnovni spor med javnim interesom in zasebnim; poiskati stične elemente skupnega integrativnega razvoja oziroma koalicijske povezave vseh razpoložljivih sil in sredstev; presegati strah pred tveganjem tako, da se sprejmejo ustrezni zavarovalni ukrepi in porazdelijo tveganja; urediti regulacijo in nadzor ter vzpostaviti ustrezno kooperativno klimo pri odločanju po načelu več koristi za vse (*win-win*) (Mrak, 1997). Zavedati se moramo, da so interesi obeh strani legitimni. Zato je treba določiti demokratična pravila igre, demokratični postopek, ki ima poudarek na javnosti in informiranju širše javnosti in na njem graditi postopek usklajevanja in zblíževanja interesov ter doseči konsenz na osnovi dogovorjenih pravil za doseg ciljev. Določiti je treba nadzorna sredstva, postopke in poti za verifikacijo in preverjanje uresničevanja ter izvajanja dogovorjenih ciljev.

## 3 JAVNE SLUŽBE

### 3.1 OPREDELITEV POJMA

Javna služba je eno osrednjih vprašanj ureditve posameznih dejavnosti, katerih izvajanje mora v večji ali manjši meri zagotavljati država. Razlogi, zaradi katerih mora posamezno dejavnost zagotavljati država, so različni, skupni imenovalec pa jim je odsotnost delovanja tržnih mehanizmov pri njihovem izvajanju (to sicer ne pomeni, da tržnih mehanizmov pri teh dejavnostih ni mogoče vzpostaviti). Iz razvoja pojmovanja javnih služb ločimo dve opredelitvi.

Pojem javne službe prvotno izvira iz 19. stoletja, iz francoske pravne ureditve, kjer je bila kot javna služba v francoskem državnem svetu prvič opredeljena kot »tisto delovanje uprave, ki poteka po načelih javnega prava« (Čebulj in Strmecki, 2005, str. 25).

Po stari francoski ureditvi javna služba ne predstavlja neke dejavnosti, ki bi jo izvajala država, ampak poseben pravni režim, ki ga določi država v zvezi z opravljanjem določene dejavnosti. Nobena dejavnost ni sama po sebi javna služba, ampak to postane po vzpostavitvi posebnega javnega režima, ki je njeno bistvo.

V istem času se je pojem javnih služb razvil tudi v Angliji, kjer je opredeljen v smislu javnega uslužbenca, ki deluje v izoblikovanem položaju v stalni javni službi.

V Sloveniji danes pojem javne službe označujejo kot servisno vlogo države in lokalnih skupnosti in tako zajema zgolj dejavnosti in ne oblastnih funkcij (Virant, 1998, str. 129).

Javne službe opredeljujejo naslednji kriteriji (Rakočevič, 1994, str. 138):

- kontinuiteta opravljanja javne službe;
- javni interes;
- splošna dostopnost vsem prebivalcem pod enakimi pogoji;
- obveznost nujenja službe;
- obveznost uporabljanja dobrin in storitev teh služb;
- posebna pravna ureditev.

V Sloveniji se srečamo s številnimi pojmovanji javnih služb (Štaut, 2006, str. 14).

Vavpetič jih tako opredeli kot tisto delovanje, s pomočjo katerega se nudijo interesentom dobrine in koristi z različnih področij, pri tem pa morajo imeti poseben namen za našo družbo.

Bučar (Bučar v Vlaj, 1998, str. 14) jih pojmuje kot dejavnost, ki ustvarja dobrine za zadovoljevanje družbenih potreb, kadar tem potrebam ni mogoče zadostiti v procesu tržne proizvodnje. »Javna služba je dejavnost, katere izvajanje zaradi javnega

interesa (zagotavljanje javnih dobrin) in neprimernosti (nezmožnosti) tržnega načina izvajanja sodi v izvorni krog države ali lokalne skupnosti, zaradi česar je takšna dejavnost podvržena posebnemu pravnemu režimu« (Virant 1994).

Kljub temu, da si javno službo v našem sistemu lahko predstavljamo kot dejavnost države, s katero zadovoljuje javnost z določenimi dobrinami, javne službe država pogosto zaupa tudi osebam zasebnega prava, vendar sama še vedno pazi na kakovost, pravilnost in ustrezen obseg delovanja. V ta namen je bilo potrebno vzpostaviti in urediti razmerja med javnimi in zasebnimi osebami glede pravic in obveznosti (Vlaj, 1998, str. 15).

Javne službe so namenjene zagotavljanju tistih dobrin, ki jih ni moč kupiti na trgu oziroma bi bila oskrba nedostopna za veliko večino uporabnikov. Gre zlasti za naravne monopole in dejavnosti, ki so povezane z velikimi infrastrukturnimi vlaganji. Ker si brez teh dobrin običajno ni mogoče zamišljati normalnega življenja, jim država preko javnih služb vsili določene dobrine (Vlaj, 1998, str. 15).

### **3.2 NAČELA DELOVANJA JAVNIH SLUŽB**

Z načeli delovanja javnih služb se skuša zagotoviti njihovo nemoteno delovanje. Načel delovanja se morajo tako držati zasebni izvajalci, saj z izvajanjem dejavnosti pridobivajo dobiček. Glavno vodilo javnih služb pa je javni interes.

Temeljno načelo izvajanja javnih služb je načelo enakopravnosti, ki pomeni, da imajo vsi porabniki pravico dostopa do javnih služb pod enakimi pogoji. Izvajalec mora storitve zato obvezno zagotavljati tako, da so na voljo vsem uporabnikom in na podlagi enotne temeljne cene, ki je dovolj nizka, da je javna služba na voljo vsakomur<sup>4</sup>.

Načelo stalnosti oziroma kontinuiranosti pomeni, da se mora javna služba izvajati brez prekinitev. Delovati mora redno in natančno in biti na voljo ob vsakem času. Izvajalec mora javno službo opravljati ne glede na stroške oziroma izgube.

Načelo adaptivnosti pomeni, da se morajo izvajalci javnih služb prilagajati potrebam in razvoju ter z dejavnostjo prenehati v primeru, ko ni več potrebe po zagotavljanju dejavnosti oziroma, če se le-te zagotavljajo na tržni način.

---

<sup>4</sup> V primeru razlikovanja med plačano ceno in dejanskimi stroški razliko (primanjkljaj) subvencionira država.

### 3.3 VRSTE JAVNIH SLUŽB

V slovenski pravni ureditvi se s pojmom javne službe označujejo samo dejavnosti neoblastnega značaja, s katerimi se zagotavljajo javne dobrine. Javne službe se delijo na:

- **gospodarske**
- **negospodarske.**

Gospodarske javne službe lahko delimo na državne in lokalne, v zakonodaji pa obstaja še delitev gospodarskih javnih služb na obvezne in izbirne. Obvezne gospodarske javne službe država ali občina mora izvajati, za izbirne pa velja, da jih lahko zagotavlja, ni pa nujno. V praksi državne izbirne gospodarske javne službe ne obstajajo, torej so le izbirne lokalne (Virant, 1998, str. 131-132).

#### 3.3.1 Državne javne službe

Bistvo državnih javnih služb je, da je za njihovo zagotavljanje odgovorna država in da so vse državne javne službe obvezne. Znotraj državnih javnih služb ločimo gospodarske in negospodarske.

**Gospodarske** javne službe obstajajo na področjih energetike, prometa in zvez, komunalnega in vodnega gospodarstva, gospodarjenja z drugimi vrstami naravnega bogastva, varstva okolja ter na drugih področjih gospodarske infrastrukture. Področje delovanja gospodarskih javnih služb ureja Zakon o gospodarskih javnih službah.

Negospodarske javne službe obstajajo na področjih dejavnosti vzgoje in izobraževanja, znanosti, kulture, športa, zdravstva, socialnega varstva in socialnega zavarovanja (Virant, 1998, str. 135). Področje delovanja v prvi vrsti ureja Zakon o javnih zavodih.

**Tabela 1: Področja gospodarskih in negospodarskih javnih služb**

<b>GOSPODARSKE JAVNE SLUŽBE</b>	<b>NEGOSPODARSKE JAVNE SLUŽBE</b>
- na področju energetike	- na področju vzgoje in izobraževanja
- na področju prometa in zvez	- na področju znanosti
-na področju komunalnega in vodnega gospodarstva	- na področju kulture
- na področju gospodarjenja z drugimi naravnimi bogastvi	- na področju športa
- na področju varstva okolja	- na področju zdravstva
-na drugih področjih gospodarske infrastrukture	- na področju socialnega varstva in socialnega zavarovanja
- področje ureja <b>Zakon o gospodarskih javnih službah</b>	- področje ureja <b>Zakon o javnih zavodih</b>

Vir: Prirejeno po Virant, Gregor: Pravna ureditev javne uprave. Visoka upravna šola, Ljubljana, 1998.

Bistvena **razlika** med gospodarskimi in negospodarskimi javnimi službami:

- Gospodarske javne službe se običajno izvajajo monopolno, to pa ne velja za negospodarske.
- Gospodarske javne službe se financirajo preko cen storitev, negospodarske pa iz proračunskih sredstev in posebnih namenskih skladov.
- Pri gospodarskih javnih službah lahko kot javno službo opredelimo neko dejavnost v celoti. Pri negospodarskih je javna služba lahko samo del dejavnosti in se določi z nacionalnim programom.

### **3.3.2 Lokalne javne službe**

Za izvajanje lokalnih javnih služb so odgovorne lokalne skupnosti. (Zakon o lokalni samoupravi) in se prav tako delijo na *gospodarske* in *negospodarske*. Načini izvajanja obeh so identični zgoraj omenjenim, za razliko od državnih javnih služb, pa se *lokalne gospodarske javne službe* delijo naprej na obvezne(tudi državne) in izbirne.

Za obvezne lokalne gospodarske javne službe velja, da jih je lokalna oblast zavezana zagotavljati, ker so bistveni pogoj za delovanje gospodarstva in družbe. Njihovo delovanje ne sme biti podrejeno tržnim zakonitostim (Pagon, 2002, str. 21). Med obvezne lokalne gospodarske javne službe sodijo:



**Tabela 2: Obvezne lokalne gospodarske javne službe**

Oskrba s pitno vodo	Pridobivanje, čiščenje in dovajanje preko javnega vodovodnega omrežja  Načrtovanje pridobivanja vodnih virov  Opremljanje naselij s požarno vodo  Vodenje katastra infrastrukturnih objektov	Zakon o varstvu okolja, Zakon o vodah, Pravilnik o pitni vodi, Pravilnik o oskrbi s pitno vodo
Odvajanje in čiščenje komunalne in padavinske odpadne vode	Vzdrževanje in čiščenje objektov javne kanalizacije	Pravilnik o odvajanju in čiščenju komunalne odpadne in padavinske vode
Zbiranje in prevoz komunalnih odpadkov	Ločeno zbiranje različnih vrst komunalnih odpadkov na različne načine	Zakon o varstvu okolja, Pravilnik o ravnanju z odpadki
Odlaganje ostankov predelave ali odstranjevanja komunalnih odpadkov	Končna oskrba odpadkov, ki jih je mogoče in ni mogoče predelati	Pravilnik o ravnanju z odpadki
Gasilska služba	Gašenje in reševanje ob požarih, preventivne naloge varstva pred požarom, naloge zaščite in reševanja ljudi	Zakon o gasilstvu
Urejanje oz. gospodarjenje s stavbnimi zemljišči	Pridobivanje, prodaja, menjava in oddaja zemljišč za gradnjo, graditev javne infrastrukture	Zakon o stavbnih zemljiščih
Upravljanje občinskih stanovanj	Zagotavljanje sredstev za graditev, pridobitev in oddajanje neprofitnih stanovanj, zagotavlja sredstva za subvencioniranje najemnine itd.	Stanovanjski zakon
Upravljanje občinskih kategoriziranih cest	Zagotavljanje usposobljenosti javnih cest za varen in neoviran promet	Zakon o javnih cestah

Vir: Prirejeno po PAGON, Teja. Načini izvajanja javnih služb v Republiki Sloveniji, diplomsko delo, 2002.

Za izbirne lokalne gospodarske javne službe velja, da jih lokalne oblasti lahko izvajajo ali pa ne. Opredeljene so z različnimi področnimi zakoni, načine in pogoje njihovega izvajanja pa občine predpišejo same z odloki. Kot izbirne javne službe najpogosteje srečamo linijski prevoz v mestnem prometu, monitoring stanja okolja, zagotovitev zavetišča za zapuščene živali, dobava in odjem toplotne energije in oskrba z drugimi plini ...

## 4 JAVNO-ZASEBNO PARTNERSTVO

### 4.1 KAJ JE JAVNO-ZASEBNO PARTNERSTVO IN NJEGOV NAMEN

Javna uprava je z razvojem države blaginje postala zelo velik in potraten aparat. Njene funkcije se vsak dan širijo na nova področja, vendar ta področja pogosto zahtevajo hitro odzivnost, dobro stopnjo prilagodljivosti in visoko specializacijo. Poleg tega si je sodobna država s splošno blaginjo, mednarodnimi obveznostmi in dragim javnim aparatom postavila zelo zahtevne proračunske okvirje. Breme se na plečih prebivalcev in gospodarstva veča, s čimer lahko postane država gospodarsko nekonkurenčna in nesposobna vlagati v razvoj. Dejavnosti sodobne države na področju razvoja so sledeče (Senjur, 1992, str. 244):

- zagotavljanje javnih dobrin, ki jih trg ne more zagotoviti;
- prerazdeljevanje dohodka in varnost;
- naložbena funkcija v infrastrukturo in gospodarski razvoj.

Kot odziv na izpostavljeno sistemsko zanko si je kapitalistična država sprva prizadevala za notranjo posodobitev javne uprave. V 90-ih letih se je poudarek preusmeril v njeno zunanje okolje, kjer lahko kot vse bolj priljubljeni mehanizem izpostavimo javno zasebna partnerstva (Sack v Setnikar-Cankar, 2005, str. 3-5). Slednja umestijo državo v mrežo zasebnih ponudnikov, ki v različnih oblikah izvajajo javne projekte ali ponujajo javne storitve.

Začetke javno-zasebnega partnerstva najdemo v nekaterih državah že zelo zgodaj, na primer v Franciji že v 16. stoletju, ko so podelili prve koncesije zasebnikom, z nastankom novih javnih storitev in ob omejenih javnih virih pa so koncesije doživele razcvet v 19. stoletju<sup>5</sup> (Jus, 2005a). V zadnjem desetletju se je fenomen JZP razvil na različnih področjih znotraj javnega sektorja. Različni faktorji pripisujejo porast sredstev ravno JZP. Z vidika zmanjševanja proračunske porabe v državah članicah Evropske unije je zasebno financiranje javnega sektorja odlična rešitev. Druga razlaga je, da zadovoljuje potrebo po koriščenju know-howa<sup>6</sup> ter operativnih metod, ki so uveljavljene v zasebnem sektorju, z namenom izboljšanja situacije v javnem sektorju (Jus, 2005b). Razvoj JZP je tudi del transformacije vloge države v gospodarstvu (država se transformira iz neposrednega operaterja v vlogo organizatorja, regulatorja in nadzornika).

Sodelovanje zasebnega sektorja pri javnih storitvah in infrastrukturi ni neko novo, prelomno odkritje, le današnja ekonomska situacija ga je pripeljala bližje javnosti (Čepeljnik, 2006, str. 24). Država največkrat sliši očitke glede visokih stroškov delovanja, potratnosti, neučinkovitosti, previsoke birokratiziranosti in celo nestrokovnosti. To so ravno tista področja, na katerih se podjetja zasebnega sektorja

---

<sup>5</sup> Uporabljale so se pri oskrbi z vodo in drugih komunalnih storitvah, javnem prevozu, kasneje pa tudi pri izgradnji železnic in cest, pri izkoriščanju naftnih nahajališč in drugih energetskih sektorjih ter v rudarstvu, danes pa srečamo JZP tudi na drugih področjih (telekomunikacije, turizem, okoljevarstvena infrastruktura, zdravstvo, šolstvo ...) (Jus, 2005c).

<sup>6</sup> Gre za termin, ki zajema znanje in izkušnje.

najbolje znajdejo, saj bi sicer zaradi nekonkurenčnosti propadla. Popolna prepustitev upravnih nalog zasebnemu sektorju bi bila seveda nesmiselna. Zasebni sektor sledi logiki dobička in ne javnega interesa, s bi čimer marginalizirani prebivalci države ostali brez storitev (Čepeljnik, 2006, str. 24). Potreben je kompromis med prednostmi javnega in zasebnega sektorja in ravno ta kompromis imenujemo javno-zasebno partnerstvo. Pojav JZP je nastal kot posledica naraščanja civilnih organizacij, globalizacije gospodarstva in spremembe mnenj o nalogah države. Te tri skupaj spreminjajo nekdanje zelo jasne vloge sektorjev. Namesto značilnih antagonističnih vlog javnega in zasebnega sektorja, partnerstva sedaj odpirajo novo organizacijsko polje, kjer se spajata dva zelo različna načina delovanja in mišljenja. Na eni strani imamo javni sektor, za katerega so značilna blaginja, javna odgovornost, obvezanost k interesom prebivalcev in monopol storitev (Čepeljnik, 2006, str. 25). Na drugi strani je zasebni sektor, definiran s cenami, konkurenco, poslovno diskretnostjo in obveznostjo k interesom lastnikov. Ta dvojnost delovanja lahko pomeni izredno vrednost, lahko pa tudi preglavice zaradi sporov o zunanji vlogi organizacije ali notranjih načelih delovanja. Urejanje in izvajanje javno-zasebnih partnerstev je zelo zahtevna naloga. Sektorja ne smeta posegati drug v drugega, a vendar morata na nek način sodelovati. Partnerstva niso nov mehanizem, vendar sta se njihova pestrost in uporabnost odkrili šele v zadnjih letih. So koncept v razvoju, ki ga diktira praksa (Pintar, 2006, str. 15). Teorija lahko zgolj sledi in opazuje dnevno nastajanje novih oblik partnerstev, ter jih opredeljuje na relativno splošni ravni.

#### **4.2 DEFINICIJA JAVNO-ZASEBNEGA PARTNERSTVA**

Kljub temu, da neka splošno sprejeta definicija JZP ne obstaja, saj partnerstvo lahko pokriva širok spekter različnih gospodarskih aktivnosti in se v praksi zelo hitro razvija, v nadaljevanju prikazujem nekatere definicije, ki vsebujejo določene skupne značilnosti ter več različnih in številnih aktivnosti ter razmerij:

Robert A. Jones ugotavlja, da je raznolikost oblik JZP v praksi že tolikšna, da enotna in enostavna definicija partnerstev ni več možna. Meni, da je dober približek definiciji zgolj trditev: *»JZP so organiziran načrt mobilizacije virov obeh sektorjev, s katerim želimo v okviru formalnega sodelovanja doseči zastavljene cilje«* (Jones v Montanheiro et al., 1998: 183).

JZP je krovni izraz za različne tipe javno-zasebnega sodelovanja v storitvenem sektorju. Na splošno bi lahko dejali, da JZP vključuje različne oblike kooperacije med javnimi sferami in poslovnim svetom z namenom zagotavljanja zasebne pobude za financiranje, ustanavljanje, obnavljanje, upravljanje in vzdrževanje infrastrukture, oziroma opravljanje javnih storitev; to sodelovanje pa zahteva dolgoročne dogovore ter deljeno odgovornost tveganja (Mužina, 2005, str. 7).

»Partnerstvo je podjem dveh ali več subjektov, ki prispevajo denar in/ali sredstva, namenjena opravljanju skupnega posla, ki si delijo dobiček ali izgubo ter tveganja. (Tičar et. al, 2007)

Javno-zasebna partnerstva so oblika sodelovanja, kjer javne in zasebne institucije združijo človeške in materialne vire za doseganje obojestranskih koristi (De Braekeleer v Setnikar-Cankar, 2005, str. 3). Pri tem se moramo zavedati, da so v obeh sektorjih povod za uporabo lastni interesi. JZP zasebniku ponudijo dobiček in razvoj, lažje obvladovanje tveganj in pogodbeno varnost. Civilni družbi partnerstva nudijo dostop do večjega financiranja, medtem ko državi nudijo dostop do novih finančnih, tehničnih, raziskovalnih in infrastrukturnih virov (OZN: Understanding Public-Private Partnership: 4-6). Državi omogoča, da v projekte pripelje zasebni kapital in s tem zmanjša pritisk na javna sredstva<sup>7</sup>, ker breme financiranja prevzema zasebnik, zasebni kapital pospešuje razvoj infrastrukture in omogoča alokacijo javnih sredstev v druge vire, pomemben pa je tudi prenos finančnih, poslovnih in drugih tveganj na zasebni sektor in izkoriščanje izkušenj zasebnega partnerja, ki nosi tudi odgovornost za izvajanje predmeta javno-zasebnega partnerstva v času izvajanja partnerstva ter na ta način predstavlja stimulacijo podjetnika, ki bo le ob uspešno zasnovanem in izvajanem projektu dosegel vračilo vloženih sredstev ter ustvaril načrtovani dobiček. Za državo pomembno prednost predstavlja tudi predvidevanje, da bo z vzpostavitvijo konkurence v fazi izbire javnega partnerja mogoče zagotoviti cenejše in učinkovitejše izvajanje dejavnosti, kot to danes izvaja javni sektor.

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

- povezava zasebnega podjetja z upravljanjem javne aktivnosti;
- plačila, vezana na kakovost storitev in na povpraševanje;
- najpomembnejši: delitev tveganj (Čepeljnik, 2006, str. 15).

Javni in zasebni sektor spletata partnerstvo s skupnim ciljem zadovoljitve potreb strank, vendar imata pri tem popolnoma različne motive.

**Namen** sodelovanja je omogočiti vsakemu sektorju, da dela, kar najbolje zna in s tem prispeva k temu, da se javne storitve in infrastruktura zagotavljajo na najbolj ekonomsko učinkovit način.

**Interes** za nastanek javno-zasebnega partnerstva ja na javni strani predvsem povečanje učinkovitosti in uspešnosti projektov v javnem interesu, na zasebni strani pa monopolizacija zaslužka in zmanjšanje tržnih rizikov (Tičar et. al, 2007).

Lokalne skupnosti naj bi partnerstvo z zasebnim sektorjem iskale predvsem kadar imajo nezadostna finančna sredstva za financiranje izgradnje komunalne infrastrukture ali izvajanje dejavnosti javne službe ali kadar imajo pomanjkljivo znanje za izvajanje dejavnosti javne službe ali vodenje projekta izgradnje javne službe (Čepeljnik, 2006, str. 16). Za javnega partnerja je razmerje privlačno predvsem zaradi omejenih javnih sredstev, saj se smotrnost slednjega kaže predvsem v povečevanju učinkovitosti in kvaliteti javnih storitev, medtem ko lahko javno-zasebno partnerstvo za zasebnika pomeni dobro poslovno priložnost pri uveljavitvi svojih inovativnih idej ter pridobitev pravice do dolgoročne ekskluzive ter rednih finančnih prilivov.

---

<sup>7</sup> Zmanjševanje oz. izogibanje zadolženosti ne bi smel biti primarni razlog za partnerstvo, saj so lokalne oblasti in končni uporabniki storitev še vedno odgovorni za servisiranje dolga, ne glede na to, kdo ga je ustvaril (Pintar, 2006, str. 17).

Pri javno-zasebnem partnerstvu je odveč strah, da bi se stroški storitev lahko povečali, zato da bi partner iz privatnega sektorja ustvaril dobiček. Zasebni partner mora sicer dosegati zadosten dobiček, da še vedno lahko ostane v poslu, vendar je ta dobiček možno regulirati in preko te regulirane meje se lahko ustvarja le na račun večje produktivnosti, razširitve ponudbe in zmanjševanja stroškov poslovanja in nikakor ne na račun povečevanja cene storitve (Čepeljnik, 2006, str. 18).

Urejanje in izvajanje javno-zasebnih partnerstev je zelo zahtevna naloga. Akterja ne smeta posegati drug v drugega, vendar morata na tak način sodelovati.

Partnerstvo med javnim in zasebnim sektorjem je oblika sodelovanja z namenom opravljanja storitev, ki jih tradicionalno opravlja javni sektor.

#### **4.3 RAZLOGI ZA UPORABO JAVNO-ZASEBNEGA PARTNERSTVA**

Javno-zasebna partnerstva so se pojavila kot rešitev povečanja potreb po infrastrukturi in storitvah v sektorjih, ki so bili nekoč državno zavarovani. Trije primeri takšnih sektorjev so promet, zdravstvo in šolstvo (Setnikar-Cankar, 2005, str. 4). Danes se JZP uporabljajo za izgradnjo ali obnovo infrastrukture na teh področjih ter za izvajanje storitev v pristojnosti države. Naloga JZP je, da z delovnimi metodami zasebnega sektorja te dejavnosti zagotovijo hitreje, ceneje in bolj kvalitetno. Najpomembnejša razloga za razvoj JZP sta torej (Kaufmann v Pintar, 2006, str. 17):

- učinkovitejši menedžment zaradi zasebnega sektorja;
- izogibanje proračunskemu zadolževanju.

Države so v JZP prepoznale dodaten vir finančnih sredstev za izgradnjo infrastrukture in opravljanja storitev. S takšnim virom državi ni potrebno črpati sredstev iz državnega proračuna. To ne pomeni, da je bila dejavnost storjena zastonj in brez stroškov za davkoplačevalce. Zasebno podjetje delo opravlja določen čas in se financira iz sredstev države ali iz plačil uporabnikov, ki bi sicer šla v državni proračun. Iz finančnega stališča so JZP oblika dodatnega kredita države, ki ni vezan na proračun in zato predstavlja elegantnejšo potrošnjo.

Zgoraj sem navedel dva izmed treh razlogov, ki jih kot povod za razvoj JZP v *Zeleni knjigi o javno zasebnih partnerstvih in o zakonodaji Skupnosti o javnih naročilih in koncesijah* navede Evropska komisija (2004, str. 8).

Tretji razlog za JZP je:

- umik države iz vloge neposrednega dobavitelja storitev v vlogo organizatorja, regulatorja in nadzornika.

Vzroki za sodelovanje javnega in privatnega sektorja so v prednostih, ki jih taka oblika financiranja prinaša za obe strani.

### **Vzroki za nastanek:**

- pomanjkanje proračunskih sredstev za izvedbo vseh potrebnih projektov in zagotovitev vseh potrebnih storitev;
- spoštovanje pravil Pakta o stabilnosti in rasti (SGP);
- pomanjkanje infrastrukturnih objektov.

**Koristi** javno zasebnega partnerstva so deležni vsi udeleženci partnerstva in tudi širša skupnost (Kastelic, 2007). **Javni partner** dobi možnost zagotoviti nove storitve ali projekte v javnem interesu ali izboljšati obseg in kakovost zagotavljanja storitev ter projektov v javnem interesu. To lahko stori ne glede na omejene finančne zmožnosti, saj tveganje lahko prenese na zasebnega partnerja. Gre za naložbo z ekonomsko učinkovitejšim in bolj uspešnim zagotavljanjem javnih storitev ali javnih investicij v infrastrukturo v okoliščinah pomanjkanja proračunskih sredstev (Tičar et. al, 2007). **Zasebni partner** je pripravljen sprejeti izvajanje dejavnosti v javnem interesu, saj investicija kljub nekoliko nižji stopnji dobičkonosnosti zaradi nizke stopnje tveganja prinaša varne in konstantne donose. Zasebni partner ve, da bo glede na lastne tržne izkušnje lahko zagotavljal storitev z nižjimi stroški v večjem obsegu kot javni partner. Gre za naložbo z manjšimi tržnimi tveganji in zagotovljenimi, dogovorjenimi donosi. Zasebni sektor išče ustrezen dobiček v skladu z investiranim kapitalom, s svojimi pristojnostmi in s sprejetim tveganjem (Groff Ferjančič, 2004, str. 33). **Končni uporabnik** storitve (občan) za enako ali nižjo ceno dobi kakovostnejšo in obsežnejšo storitev ali produkt. Širša lokalna skupnost se zaradi pospešenega investiranja, gradenj ali izboljšane infrastrukture začne pospešeno razvijati<sup>8</sup>, saj lahko izkoristi pozitivne zunanje učinke povečanih investicij, dograjene javne infrastrukture in mreže javnih storitev ter projektov. Razvoj se kaže v izboljšanju spremljajočih dejavnosti, trgovine in v pozitivnem demografskem trendu (Kastelic, 2007).

Razloge za uporabo bi lahko v grobem tako razdelili na naslednje skupine:

### **Izboljšanje učinkovitosti**

Ob integraciji zasebnega sektorja v proces zagotavljanja neke storitve zaradi značilnosti zasebnega sektorja (večja stroškovna naravnost, večja učinkovitost in ekonomičnost) dosežemo, da se enak nivo kakovosti storitve izvaja z nižjimi stroški oz. za enake stroške prejemamo višji nivo kakovosti storitve.

### **Fiskalni razlogi**

Vzdržnost javnih financ. Zaradi omejenosti proračunskih sredstev država velikokrat ne more plačati za investicije v naprej in zato so javno-zasebna partnerstva razumljena kot način, da se razporedi to plačilo na daljši rok, seveda pa je pomembno tudi, da se z javno-zasebnimi partnerstvi v projekte pripelje tudi zasebni kapital in s tem zmanjša pritisk na javna sredstva. Gre za razbremenitev javnih financ, saj breme financiranje prevzema zasebnik, zasebni kapital pa pospešuje razvoj infrastrukture in omogoča alokacijo javnih sredstev v druge vire.

---

<sup>8</sup> Spill-over efekt investicij

## **Razlogi zasebnega sektorja**

Ker se javni trgi tako spreminjajo v zasebne trge, nastajajo nova delovna mesta, pojavljajo se izboljšani proizvodi in storitve

## **Transparentnost**

Na področju stroškov, tveganj in kakovosti, povezanih s storitvijo in proizvodom. Z JZP se zagotavlja večja preglednost pri razporeditvi stroškov izvajanja dejavnosti v javnem interesu; ti se namreč ne izgubijo v javni porabi, pač pa so pri zasebnem partnerju jasno definirani in jih nosijo uporabniki storitev, javni partner pa nad njimi izvaja reden in skrben nadzor (Čepeljnik, 8).

Transparentnost je potrebno zagotoviti tudi že v samem postopku (izbire), saj le-ta pripomore k vzpostavitvi trajnega razmerja. Transparentnost sestavlja več komponent (Čepeljnik, 2006, str. 33):

- jasnost – postavljeni morajo biti jasni postopki za oddajo in upravljanje koncesije, če želimo dober odziv zasebnih vlagateljev;
- predvidljivost – vloga države pri uresničevanju zavez mora biti skladna s sprejetimi pravili;
- transparentnost – projekt mora biti pod nadzorom javnosti v celotnem obdobju trajanja sodelovanja med javnim in zasebnim partnerjem, ne le ob sklenitvi pogodbenega razmerja;
- pogajanja – prispele ponudbe je potrebno natančno pregledati in nato oblikovati listo najustrežnejših, s katerimi država začne pogajanja.

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

Značilnosti JZP so poznane iz teorije in primerjalnih izkušenj. Med prednostmi gre seveda izpostaviti proračunsko nevtralnost oziroma razbremenitev javnih financ, ker breme financiranja prevzame zasebnik, zasebni kapital pospešuje razvoj infrastrukture in omogoča alokacijo javnih sredstev v druge vire, pomemben pa je tudi prenos finančnih, poslovnih in drugih tveganj na zasebni sektor, izkoriščanje know-howa in izkušenj zasebnega partnerja, ki tudi nosi odgovornost za izvajanje predmeta javno-zasebnega partnerstva v času trajanja partnerstva, ter stimulacija zasebnika. V najnovejši praksi se z javno-zasebnim partnerstvom dosega zlasti optimiziranje izvajanja javnih nalog, doseganje optimalnega razmerja med stroški in učinki, večja neodvisnost od sprejetih proračunov, nadomestitev odsotnosti ekonomičnosti upravljanja v javnem sektorju, izvajanje smiselnega outsourcing-a na podlagi potrebne reorganizacije javnega sektorja, podpiranje strukturnih sprememb, ustvarjanje novih poslovnih priložnosti za zasebni sektor in vzpostavljanje dobrih (poslovnih) odnosov med javnim in zasebnim sektorjem (Čepeljnik, 2006, str. 33). Nenazadnje pa je pomemben ekonomski in tudi politični razlog za javno-zasebno partnerstvo tudi privatizacija in/oziroma liberalizacija izvajanja javnih služb.



Seveda ima JZP tudi slabosti (Čepeljnik, 2006, str. 60):

- obstoj političnih in drugih tveganj za zasebni kapital;
- odpor javnosti pred zasebnim kapitalom;
- kreditiranje zasebnikov, ki je običajno dražje od kreditiranja države;
- povečane zahteve po kontrolnih mehanizmih;
- strah pred izgubo javnega vpliva na izvajanje javnih nalog;
- nevarnost izgube statusa glavnega gospodarja posla;
- razvoj odvisnosti, nevarnost, nesolventnosti zasebnega upravljalca;
- zasebni sektor sodeluje zaradi pridobitnih namenov, kar je pogosto v koliziji z javnim interesom;
- posamezne dobrine postajajo za neposredne uporabnike dražje (npr. uporaba cest zaradi visokih cestnin);
- demokratični nadzor nad izvajanjem upravičenj javno-pravne narave se zmanjšuje (določene oblastne pristojnosti so z oseb javnega prava prenesene na osebe zasebnega prava).

#### **4.5 OBLIKE JAVNO-ZASEBNEGA PARTNERSTVA**

Mnogovrstnost in uporabnost javno-zasebnih partnerstev sta najbolj vidni pri oblikah partnerstev, ki so s prakso nastali na različnih področjih in različnih državah sveta. Predstavil bom delitev oblik glede na namen partnerstev, glede na organizacijski odnos med sektorjema ter glede na faze in financiranje projekta.

Glede na *namen* jih razdeli OZN (Understanding Public-Private Partnership, str. 5), ki navede štiri različne oblike:

- operativna partnerstva (zadevajo podrobno opredeljene probleme in za njihovo reševanje vzpostavijo okvirje sodelovanja);
- strateška in policy partnerstva (zadevajo nove ali kompleksne situacije, ki zahtevajo partnerstvo z nižjimi ali višjimi instancami);
- advokativna partnerstva (s skupnimi močmi opozarjajo na nek problem, ki zadeva pomanjkanje zavedanja ali politične volje za reševanje določenega problema);
- državna partnerstva (sestavljena iz značilnosti prvih treh).

Evropska zelena knjiga o JZP (2004, str. 8) deli partnerstva glede na organizacijski odnos med sektorjema. Kot prvo obliko navede *pogodbena partnerstva*, kjer odnos med sektorjema temelji zgolj na pogodbi. Druga vrsta so *institucionalna partnerstva*, kjer sektorja delujeta znotraj nekega področja in v ta namen uporabljata skupno ustanovo. OZN bi glede na definicijo »kaj niso prava JZP« najverjetneje pogodbena partnerstva zanikala in priznala zgolj institucionalne oblike.

Zgoraj omenjeni delitvi sta enostavni in jasni. Veliko bolj pestro in kompleksno delitev dobimo, če na JZP pogledamo s finančnega in projektnega vidika. Tukaj ni nekega končno definirane seznama, saj nove oblike nastajajo iz dneva v dan, ob tem pa

jih različne ustanove različno delijo. Partnerstva se v literaturi najpogosteje navajajo v teh oblikah, zato jih bom podrobno naštel in opisal. Kanadski svet za javno-zasebna partnerstva (About PPP: Models of PPP) navaja<sup>9</sup>:

1. *Design-Build (DB)*: Zasebni sektor oblikuje in zgradi infrastrukturo po naročilu javnega sektorja. Ponekod DB niso priznani kot JZP, saj gre zgolj za razne oblike javnih naročil.
2. *Operation & Maintenance (O&M)*: Zasebni sektor pogodbeno upravlja javne vire za določeno obdobje, vendar slednji ostanejo v lasti javnega sektorja.
3. *Design-Build-Finance-Operate (DBFO)*: Zasebni sektor oblikuje, zgradi in financira javno infrastrukturo. V zameno mu javni sektor prizna dolgoročen najem in upravljanje infrastrukture, z vsemi dobičkonosnimi dejavnostmi. Po poteku pogodbe se infrastruktura prenese na javni sektor.
4. *Build-Own-Operate (BOO)*: Zasebni sektor financira, zgradi in si za vedno lasti kapacitete ali storitve. Javne zahteve in omejitve so navedene v začetnem dogovoru in delujejo kot obvezne smernice.
5. *Build-Own-Operate-Transfer (BOOT)*: Podobno kot BOO, le da se kapacitete po poteku pogodbe lastninsko prenesejo na javni sektor.
6. *Buy-Build-Operate (BBO)*: Zadeva (delno ali popolno) prodajo javnih kapacitet zasebnemu sektorju. Omogoča nadgradnjo kapacitet in upravljanje za določen čas<sup>10</sup>.
7. *Operation License*: Zasebni sektor s pogodbo prejme licenco za opravljanje javne storitve; navadno za določen čas.
8. *Finance Only*: Zasebna ustanova (ponavadi s finančnega področja) financira projekt ali storitev. To so dolgoročna posojila in obveznice.

Komisija ZN za mednarodno trgovinsko pravo (2001: 6) izmed zgornjih omeni le BOO in BOOT, doda pa:

1. *Build-Operate-Transfer (BOT)*: Zasebni sektor izgradi kapacitete in jih za določeno obdobje uporablja v komercialne namene. Po poteku pogodbe so kapacitete prenesene v uporabo javnemu sektorju. Najverjetneje je lahko zasebnik pred prenosom tako lastnik kot najemnik kapacitet.
2. *Build-Transfer-Operate (BTO)*: Tukaj predvsem poudarimo, da kapacitete postanejo last javnega sektorja takoj po izgradnji. Vseeno ima zasebni partner pravico do komercialne uporabe kapacitet za določeno obdobje.
3. *Build-Rent-Operate-Transfer (BROT) ali (BLOT)*: To je posebna verzija BTO ali BOT, kjer je poudarjen najem (rent / lease) fizičnih kapacitet oziroma virov.

Nazadnje bom omenil še delitev podjetja PricewaterhouseCoopers (2004, str. 10), ki poleg omenjenih oblik navedejo še:

1. *Koncesije*: nanašajo se na pravico opravljanja neke dejavnosti, dostop do neke omejene naravne dobrine ali rabo neke stvari za gospodarsko dejavnost. Pri koncesijskih pogodbah je zasebni vlagatelj odgovoren za delovanje, vzdrževanje in investicije v stalna sredstva, vendar sredstva ostajajo last javnega sektorja.

---

<sup>9</sup> Uporabljam angleško okrajšavo, saj se pojavlja tako v tuji kot v slovenski literaturi.

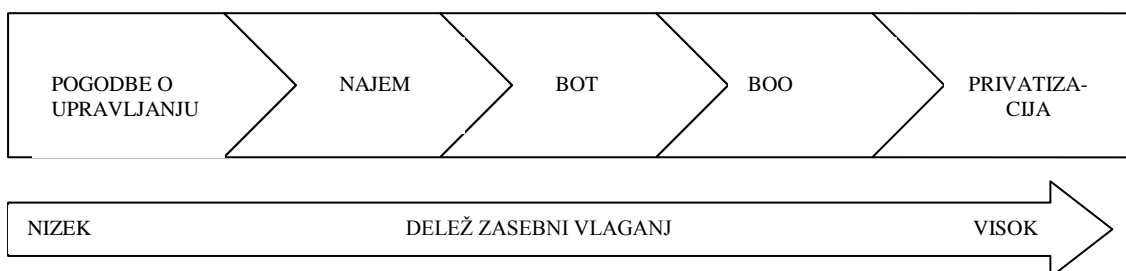
<sup>10</sup> Namesto novogradnje se uporabijo že obstoječe kapacitete. Je način, kako javni sektor obnovi stare in zapostavljene kapacitete.

2. *Skupna vlaganja/podjetja*: To so skupne ustanove, ki dobavljajo storitve in infrastrukturo javnemu sektorju ali pa jih prodajajo zasebnemu sektorju. Skupno podjetje je lahko posledica prodaje solastniškega deleža ali skupne ustanovitve novega podjetja.

V tej delitvi smo priča veliki pestrosti oblik, ki se med seboj deloma prekrivajo. Nekatere se osredotočajo na posamezne faze projektov, druge na prenos lastništva, tretje na elemente financiranja. Da bi zmanjšali zmedo in da bi bile delitve bolj pregledne, bi jih bilo smiselno urediti po posameznih skupinah. Lahko bi jih postavili v skupine glede na končno lastništvo. Prva skupina bi bile pogodbe, kjer je lastnik kapacitet ves čas država ali pa se lastništvo šele kasneje prenese na državo<sup>11</sup>. Druga skupina bi bile pogodbe s končnim zasebnim lastništvom<sup>12</sup> in tretja, kjer prenos lastništva na zgolj en sektor ne bi bil predviden.

International Finance Corporation (1996) je zgornje oblike razporedila glede na delež zasebnih vlaganj in naredila sledeči model:

**Slika 1: Oblike javno-zasebnih partnerstev glede na delež zasebnih vlaganj**



Vir: International Finance Corporation (1996, str. 46)

**Svetovna banka** sodelovanje deli na štiri skupine (glede na tveganje, ki ga posameznik v poslu prevzame). Povzema oceno tveganja in odgovornosti glede na posamezno vrsto pogodbenega odnosa (Čepeljnik, 2006, str. 16).

<sup>11</sup> Ta skupina bi vključevala: O&M, DBFO, BOOT, BOT, BTO, BROT, koncesije, finančna posojila in tudi BBO, če je na koncu opravljen prenos lastništva.

<sup>12</sup> Ta skupina bi vključevala: BOO, MOO in BBO, v primeru da na koncu ni prenosa lastništva.

**Tabela 3: Glavne možnosti za udeležbo zasebnega sektorja pri delitvi odgovornosti**

VRSTA POGODBE	LASTNIŠTVO SREDSTEV	UPRAVLJANJE/ VZDRŽEVANJE	INVESTICIJA	POSLOVNO TVEGANJE	TRAJANJE
Naročilo storitev	Javno	Javno in zasebno	Javno	Javno	1–2 leti
Pogodba o upravljanju	Javno	Zasebno	Javno	Javno	3–5 let
Najemna pogodba	Javno	Zasebno	Javno	Deljeno	8–15 let
BOT-pogodba	Zasebno	Zasebno	Zasebno	Zasebno	20–30 let
Koncesija	Javno	Zasebno	Zasebno	Zasebno	25–30 let
Privatizacija	Zasebno	Zasebno	Zasebno	Zasebno	neomejeno

Vir: P.J. Brook Cowen: The private Sector in Water an Sanitaton – How to get started, 1997.

#### **4.5.1 Privatizacija kot skrajna oblika javno-zasebnega partnerstva**

Dejstvo je, da so privatizacijski procesi v osemdesetih in devetdesetih letih zajeli praktično ves svet. Privatizacija se je najprej pojavila kot postopek denacionalizacije na mnogih področjih delovanja javnih monopolnih podjetij, ki so bila v preteklosti nacionalizirana in so lahko poslovala tudi na komercialen način.

Razlika med JZP in popolno privatizacijo je v vlogi privatnega sektorja. Privatizacija sama po sebi ni cilj, ampak je le sredstvo za doseganje boljšega upravljanja in boljše družbe (Rus, 2001, str. 22). Privatizacija pomeni, da določene storitve opravlja privatni sektor. Upravljanje dejavnosti je podvrženo tržnim zakonitostim. Prestrukturiranje in privatizacija gospodarskega sektorja imata pogosto za posledico dvig učinkovitosti in produktivnosti, saj se s privatizacijo poveča konkurenčnost (Rus, 2001, str. 23). Pred privatizacijo je potrebno zagotoviti ustrezne podatke o prodaji in izkaze poslovanja. Podjetje mora biti v očeh potencialnih investitorjev primerna naložba, katere finančni položaj zagotavlja doseganje zastavljenih ciljev. To je še posebej pomembno, če je podjetje privatizirano z javno ponudbo delnic (Privatisation – Sharing the UK Experience, 1995, str. 18).

Pri popolni privatizaciji je končni koristnik in plačnik storitve privatni sektor. Proces privatizacije zahteva prilagoditve in nova znanja, zlasti finančna, tudi na strani države in lokalnih skupnosti. Pogosto je del širših reform o vlogi države v ekonomiji in pogosto vključuje širše reforme in uvajanje konkurenčnosti s ciljem povečevanja družbenega bogastva. Njen cilj so nižje cene in boljša kvaliteta storitev (Glas, 1993, str. 37). Zaradi političnih in praktičnih razlogov pa pogosto niti ni primerno niti zaželeno, da javni sektor na zasebnega prenese opravljanje določenih storitev.

Kadar pride do privatizacije javnih služb, ki so imele monopolni položaj na trgu, ta položaj pa se s samo prodajo ni spremenil, je potrebno državno uravnavanje. Pojavijo se tri vprašanja (Glas, 1993, str. 38):

- vprašanje cen: oblikovati je potrebno modele, kako se povečanje stroškov prenese v rast cen, običajno v povezavi s stopnjo inflacije;
- nadzor nad možno uporabo monopolne moči podjetja;

- vprašanje raznih nerentabilnih dejavnosti, ki naj bi jih javna služba opravljala zaradi širše družbene blaginje.

Za razliko od privatizacije se pri JZP ne odtuja javne lastnine na infrastrukturi<sup>13</sup>. JZP je le način vključevanja zasebnega upravljanja v opravljanje storitev v pristojnosti javnega sektorja na osnovi dolgoročnih pogodb in lahko zajemajo tudi zasebna vlaganja v infrastrukturo, potrebno za opravljanje dejavnosti (Glas, 1993, str. 38). Javna oblast ohranja svojo funkcijo pri določanju nalog javnih storitev in zagotavlja njihovo pravno podlago. Pri izgradnji infrastrukture po metodi JZP lahko tudi država plača storitve ali pa vpliva na storitve in cene s tem, da jih regulira (Glas, 1993, str. 40).

#### **4.5.2 Koncesija kot prevladujoči del javno-zasebnega partnerstva**

Večina JZP-pogodb ima obliko koncesijske pogodbe (zato tej obliki namenjam tudi več prostora). Pri tej obliki JZP je serija tveganja prenesena na privatni sektor oziroma se tveganja delijo med javnim in privatnim sektorjem. Koncesija se nanaša na pravico opravljati neko dejavnost ali za dostop do neke omejene naravne dobrine ali za posebno rabo neke stvari za gospodarsko dejavnost. Pri koncesiji se srečujeta javni in zasebni interes. Konkudent podeljuje koncesijo zaradi zadovoljevanja javnega interesa, koncesionar pa jo sprejme zaradi lastnega, komercialnega interesa. Pri koncesijskih pogodbah je zasebni vlagatelj odgovoren za delovanje, vzdrževanje in investicije v stalna sredstva, vendar sredstva ostajajo last javnega sektorja (Siegelbaum, 2003, str. 6).

V upravnem pravu je koncesija način izvajanja javne službe (glej poglavje 3.4.4). Izraz koncesija sicer izhaja iz latinskega glagola concedere, ki pomeni dovoliti. V splošnem smislu pomeni neko dovoljenje, podelitev kake pravice, ugodnosti, koristi<sup>14</sup>. Izraz lahko presega pomen, ki ga ima v javni upravi, in se lahko uporablja tudi v mednarodnem pravu (Novak, 2004, str. 37).

Termina koncesija in koncesijska pogodba zajemata veliko število različnih razmerij. Skupna značilnost teh razmerij je, da je to odnos države kot dajalca koncesije (konkudenta) do drugega civilnopravnega subjekta (koncesionarja). Koncesija omogoča povezavo zasebnega partnerja zaradi njegove strokovne usposobljenosti in vloženega kapitala, zagotavljanja javnih storitev ali izgradnje javnih infrastruktur in njihovega dolgoročnega upravljanja. Vlada zadrži lastništvo nad materialnimi sredstvi ali pravico do dobave, vendar izkoriščanje prenese na koncesionarja, ki v času izvajanja koncesijske pogodbe prevzame tudi večji del tveganja (Shaw e tal., 1996).

---

<sup>13</sup> Infrastruktura, ki je že obstajala pred pogodbo in tudi nova, nastala na temelju koncesije in ob izteku pogodbe, postane lastnina uprave, ki je koncesijo podelila (Glas, 1993, str. 39).

<sup>14</sup> Concessio: dovoljenje, popust; kar nekdo komu da, odstopi, koristi, ugodnosti (Novak, 2004, str. 38); dokument, javna listina, zlasti za opravljanje neke dejavnosti.

V koncesijskem razmerju koncendent, ki je lahko le država ali lokalna skupnost, ne nastopa zgolj kot pogodbeni stranka, pač pa tudi kot oblast. V tem odnosu se prenaša dovoljenje za opravljanje določene dejavnosti, ki je v javnem interesu in v pristojnosti države. Koncesionar to dejavnost izvaja v svojem imenu in za svoj račun. Porazdelitev in način obvladovanja tveganj opredelita koncesionar in koncendent v koncesijski pogodbi, ki je temeljni akt pri projektne financiranju.

Koncesijsko razmerje je mešano razmerje – mešano zato, ker se v njem prepletajo elementi zasebnega in javnega prava, t. i. reglementarni in kontraktni del koncesije (Shaw et al., 1996, str. 35). Koncesijsko razmerje izhaja iz dejstva, da si država pridržuje monopol ali vsaj kontrolo pri opravljanju nekaterih gospodarskih dejavnosti. Koncesijska pogodba je le ena izmed oblik uvajanja konkurence na področju javnega sektorja, s tem pa razbija monopol javnih podjetij.

Za obstoj koncesije v pravnem smislu ni nujno, da dobiva koncesionar plačilo neposredno od koristnikov storitev, ampak je pomembna samo okoliščina, da je njegov prihodek neposredno odvisen od rezultatov eksploatacije. Koncesijsko razmerje je lahko pozitivno, to pomeni, da koncesionar plača v proračun koncesijsko pravico. Koncesija je lahko tudi negativna. V tem primeru država plača zasebnemu operaterju storitve, ki jih zagotavlja skladno s pogodbo (Shaw, 1996, str. 35). Virov za plačila koncesije je lahko več. Navadno upravljalec dobi sredstva povrnjena s pristojbinami, ki jih zaračuna končnim potrošnikom, lahko pa je del koncesine tudi fiksni in ga plača javni sektor. V tem primeru ima koncesionar dva vira za povračilo vloženi sredstev: fiksno plačilo iz sredstev javnega sektorja ter variabilen del, ki ga glede na svojo uspešnost realizira na trgu. Koncesijska pogodba mora določati, da bo storitvena pristojbina v času korekcijske pogodbe edino plačilo, ki ga bo koncesionar prejel za vse stroške projektiranja, izgradnje, upravljanja, vzdrževanja, obnov in financiranja ter drugih obveznosti, vezanih na predmet koncesije. Rizik presežanja teh stroškov nosi koncesionar. Trajanje koncesijskega razmerja velikokrat presega 30 let in v tem času je pogodbeno razmerje podvrženo različnim zunanjim faktorjem, kot so: inflacija, obrestne mere, davčne obremenitve, BDP, kupna moč in devizni tečaj. Te dejavnike je potrebno v času trajanja razmerja primerno upoštevati.

Nacionalno pravo mora za koncesije zagotoviti samostojen pravni okvir, ki se razlikuje od pravnega okvirja za javna naročila in prinaša posebna pravila dodeljevanja in izvajanja. Koncesija se od naročil del in storitev bistveno razlikuje zaradi (Novak, 2004, str. 41):

- koncesionarjevega popolnega ali delnega prevzema investicije v okviru dolgoročne pogodbe, ki je potrebna za amortizacijo te investicije in za izvedbo pogodbenih storitev;
- prenosa obveznosti za zagotavljanje javnih storitev z dajalca koncesije na koncesionarja, kar ustreza javni odgovornosti in razporeditvi tveganja med obe strani;
- enega, globalnega in kompleksnega značaja pogodbe, ki vsebuje koncept, financiranje, izvedbo, vzdrževanje, izkoriščanje infrastrukture, storitve za uporabnika in drugo, kar vključuje in pogojuje pogajanja med posameznimi stranmi;
- povezave med plačilom koncesionarja in rezultati njegove gospodarske rabe.

Običajno se v teoriji navajajo trije osnovni ekonomsko-finančni cilji, ki jih zasledujejo države pri podeljevanju koncesij na principu BOT oblike projektnega financiranja (Novak, 2004, str. 42):

1. Zagotoviti storitve po čimbolj ugodni ceni;
2. Vključiti privatni sektor v financiranje infrastrukturnih projektov in posledično razbremeniti proračun;
3. Zagotoviti kreditne vire za financiranje projekta, za katere ne bo potrebna garancija države.

Podelitev koncesije praviloma pomeni privatizacijo izvajanja javne službe in ne liberalizacije dejavnosti v smislu komercializacije. Liberalizacija (komercializacija) pomeni prenos dejavnosti iz javne v zasebno sfero. Pri privatizaciji pa se prenese le izvajanje javne službe na osebo zasebnega prava, dejavnost pa ohrani režim javne službe.

#### **4.5.3 Pogodba o upravljanju in vzdrževanju kot najosnovnejša oblika partnerstva**

Pogodba o upravljanju daje zasebnemu upravljavcu vsa pooblastila za opravljanje storitev vzdrževanja infrastrukture. Sklene se na podlagi javnega razpisa, na podlagi katerega javni sektor izbere najugodnejšega ponudnika. Na opravljene storitve je vezano tudi plačilo. To je edina oblika JZP, kjer zasebnik nima prihodkov iz naslova uspešnosti (sucess fee). Pri tem zasebnik ne prevzame nobenega tveganja, razen tveganja slabo opravljene pogodbeno opredeljene naloge. Zasebni upravljalec v infrastrukturo ne investira in ne nosi nobenega finančnega tveganja (Haarmeyer, 1998, str. 5). Pogodbe se sklepajo praviloma za obdobje, krajše od deset let. Ker zasebnik ne zaračunava končnim koristnikom in praviloma taka pogodba ne zahteva zmanjšanja števila zaposlenih, je z družbenega vidika najmanj problematična (Haarmeyer, 1998, str. 5).

Bistveno za ločitev javnih naročil od koncesij je tveganje. Če večino tveganja v zvezi s povračilom investicije nosi izvajalec del, gre za koncesijo, če tveganje pretežno nosi naročnik, država ali lokalna skupnost, pa gre za javno naročilo<sup>15</sup>. Javni sektor plača zasebnemu izvajalcu storitve, ki so opravljene v skladu s sprejetimi standardi (Haarmeyer, 1998, str. 5). Pri javnem naročilu je vzdrževanje sredstev in kvaliteta storitev odvisna od razpoložljivih sredstev, ki jih zagotavlja javni sektor. Že na začetku izvedbe projekta je potrebno ločiti, ali gre za eno od oblik JZP ali pa gre za javno naročilo z odločenim plačilom.

Nakup v obliki javnega naročila predstavlja zgolj postopek nabave brez upoštevanja trajanja, gospodarske rabe storitev ali investicije in predstavlja drugo skrajnost.

---

<sup>15</sup> Kot ločnico za razlikovanje koncesije od javnega naročila je smiselno uporabiti merilo, ki ga je razvilo pravo EU (Smernice o javni delih 93/37/EEC MGF). Po tem merilu gre za koncesijo takrat, ko je predmet pogodbenega razmerja z naročnikom gradnja in posledično uporaba zgrajenega objekta za poplačilo investicije iz prihodkov te uporabe.

Razmerje med pogodbenima strankama je javno naročilo, če gre za odplačilni pravni posel, ki ne izpolnjuje pogoja za izločitev iz (celovite) uporabe pravil o javnih naročilih, ki jih določa direktiva 93/37/EEC za koncesije gradenj.

#### **4.5.4 Razlika med koncesijami in dovoljenji**

Potrebno je tudi razlikovati dovoljenja in koncesije. Medtem ko se pri izdaji dovoljenja samo ugotavlja, da z vidika javnega interesa ni ovir za opravljanje določene dejavnosti oziroma so zanje izpolnjeni pogoji, pa se s koncesijo prenašajo na koncesionarja povsem nova pooblastila, ki jih sicer v civilnopravni sferi ne bi bilo mogoče opravljati (Haarmeyer, 1998, str. 7). Dovoljenje prinaša upravičencu pravico do določenega ravnanja, a ga k temu ne zavezuje, koncesija pa ima pozitivno vsebino, saj koncesionarja zavezuje k izvajanju dejavnosti<sup>16</sup>.

#### **4.5.5 Leasing kot možna oblika javno-zasebnega partnerstva**

Leasing je finančna storitev, ki vključuje kombinacijo elementov prodaje blaga, najema in posojila. Leasing je sporazum, kjer leasingodajalec dovoli leasingojemalcu pravico uporabe sredstva (Jezernik, 2003, str. 137). Leasingojemalec plača leasingodajalcu najemnino za uporabo sredstva. Časovno obdobje leasinga je dogovorjeno v pogodbi. Pogodba o najemu sredstva vsebuje določilo, ki najemniku daje možnost, da postane lastnik sredstva, če so izpolnjeni v pogodbi določeni dogovorjeni pogoji.

Razvrstitev najemov temelji na obsegu, v katerem tveganja in koristi, povezane z lastništvom, v najem danega sredstva bremenijo najemodajalca ali najemojemalca. Obseg prenosa tveganj in koristi je temelj za osnovno razvrstitev najemov na finančne in poslovne (Jezernik, 2003, str. 138). Slovenski računovodski standardi skladno z določili Mednarodnih računovodskih standardov ločijo ekonomsko in pravno lastništvo. Finančni najem lahko opredelimo kot najem, pri katerem se prenesejo vse pomembne oblike tveganja in koristi, povezane z lastništvom opredmetenega osnovnega sredstva. Po vsebini je posel postopen odkup ali odkup na obroke. Najem predstavlja večino vrednosti predmeta leasinga, po izteku najema pa lastništvo pripada leasingojemalcu ali pa ima ta možnost odkupa po ceni, ki je nižja od tržne. Pri finančnem leasingu so obveznosti najemnika dolgoročneje, pogodbeni doba pa pravilo zajema celotno življenjsko predmeta najema (Jezernik, 2003, str. 140). Pravni lastnik sredstva ostaja najemodajalec, ekonomski lastnik pa je najemnik. Računovodstvo najemnika bremenijo tako plačila najema kot amortizacija. Finančni leasing je zgolj ena izmed oblik izvedbe postopka javnega naročila.

Poslovni najem (operativni leasing) je najem, ki ni finančni. Po izteku najema predmet najema ostane v lasti leasingojemalca. Doba najema je krajša od dobe trajanja predmeta leasinga, plačila tudi ne pokrijejo večine vrednosti. Najemnik lahko

---

<sup>16</sup> V primeru izpolnjevanja vseh zakonskih pogojev upravni organ mora izdati dovoljenje, da je kandidat za pridobitev koncesije samo pravni interesent, ki ima pravico do določenega postopka, nima pa pravice do določene vsebinske odločitve npr.: o izboru.



predmet najema po izteku najemne pogodbe odkupi po tržni ceni (Jezernik, 2003, str. 139). V tem primeru leasingojemalec ni lastnik sredstva niti dokler traja najem niti po njegovem izteku. Amortizacijo za sredstva obračunava leasingodajalec, računovodsko ga bremenijo le stroški najema.

Obe obliki najema se razlikujeta tudi z davčnega vidika (Jezernik, 2003, str. 140):

- pri finančnem leasingu gre za promet blaga, zato se DDV obračuna in plača takoj na vse obroke, vključno z obrestmi, ki jih bo šele plačal;
- pri operativnem leasingu pa gre za storitev, kjer se DDV obračunava sproti ob vsakem obroku posebej.

## 5 SPECIFIKA JAVNO-ZASEBNEGA PARTNERSTVA

### 5.1 TVEGANJA

Tveganja med javnim in zasebnim sektorjem so deljena. Univerzalna formula za delitev tveganj ne obstaja, pomembno pa je, da je delitev tveganj učinkovita in osnovana na podlagi načela ekonomičnosti in pravičnosti. Načelo ekonomičnosti pomeni, da vsak partner prevzame tista tveganja, ki jih lahko najbolj učinkovito obvladuje, se pravi tista, ki jih lahko obvladuje z nižjimi stroški kot partner. Načelo pravičnosti pa ima dve dimenziji: prva se kaže v tem, da vsak partner prevzame tista tveganja, ki izvirajo iz njegove sfere in ima zato nanje določen vpliv, oziroma da posamezno tveganje prevzame tista stran, ki ga najlažje obvladuje; druga pa se kaže v tem, da se tveganja delijo v sorazmerju s pričakovano koristjo, oziroma da je količina tveganja, ki ga prevzame partner, proporcionalna koristim (finančnim in socioekonomskim), ki jih prinaša projekt (Ferčič v Čepeljnik, 2006, str. 11). Večje finančno tveganje kot prevzame posamezna stran, večjo ekonomsko korist pričakuje.

V literaturi zasledimo predvsem naslednja tveganja (Čepeljnik, 2006, str. 26):

**Projektno tveganje** – Stroški kapitala se za posamezen projekt lahko izkažejo za višje, kot so bili načrtovani oziroma lahko končanje projekta traja dlje od načrtovanega.

**Operacijsko tveganje** – Operacijski stroški za projekt so lahko višji od načrtovanih.

**Tehnično tveganje** – Možno je, da se projekt ne odvija tako kot je bilo pričakovano ali pa bi utegnil utrpeti neke vrste neuspeh, ki bi sprožil potrebo po dodatnem trošenju na drugih projektih.

**Regulativno tveganje** – Spremembe v pravilniku, ki usmerjajo prihodnje modifikacije, kot so lahko varnostni standardi, lahko povzročijo stroške na projektu preko njegove življenjske dobe.

**Tveganje javne politike** – Spremembe v javni politiki bi utegnile zmanjšati potrebo po projektu.

**Politično/pravno tveganje** – Vlada lahko ugotovi, da projekt ni v javnem interesu in bodisi izsili modifikacijo ali celo odpove projekt. Alternativno lahko tudi pravni ugovori bodisi s strani javnosti, trga ali civilne iniciative, ogrozijo projekt. Politično tveganje torej izvira iz političnih odločitev oblasti, ki krojijo poslovno okolje. Donosnost projekta je kritično odvisna od prihodnjega okolja, v katerem bo delovalo zasebno podjetje. Dodatno tveganje privatnemu sektorju povzroča tudi dolgo pogodbeno obdobje, zato sta razvit pravosodni sistem in zakonodajno okolje nujen predpogoj uspešnega partnerstva.

**Višja sila** – Projekt lahko utрпи poškodbe ali uničenje z dogodki izven človeškega nadzora.

**Tveganje povpraševanja** Pričakovane stranke ali uporabniki projekta se nikoli ne pojavijo, bodisi zaradi razlogov izven nadzora katerega koli od partnerjev ali napačnega ravnanja le teh. To tveganje je še zlasti izrazito pri projektih, kjer se pričakuje, da se bo projekt v celoti ali vsaj deloma refinanciral z dobičkom, ki ga bo prinašal.

## 5.2 POSTOPEK SKLENITVE JAVNO-ZASEBNEGA PARTNERSTVA

Postopek sklenitve bi lahko orisali v naslednjih korakih:

- 1) Vzpostavitev institucionalnega okvira
  - enotna politika lokalne skupnosti (politični konsenz)
  - primeren pravni režim lokalne gospodarske javne službe (analiza organiziranosti lokalne gospodarske javne službe v občini)<sup>17</sup>
- 2) Analiza stanja obstoječe infrastrukture
  - ugotoviti je potrebno, kakšen je obseg in nivo storitev, kakšno je vzdrževanje infrastrukture, kolikšna je uspešnost izvajanja storitev<sup>18</sup>
- 3) Analiza finančne izvedljivosti posameznih oblik partnerstev
- 4) Analiza tveganj
- 5) Izbira modela
  - javni sektor ali
  - javno-zasebno partnerstvo (statusno povezovanje (javni gospodarski zavod ali javno podjetje); pogodbeno povezovanje (koncesija, vlaganje javnega kapitala v zasebni sektor))
- 6) Izbira partnerja

Uspešna implementacija partnerstva zahteva tudi preoblikovanje države. Ta mora zagotoviti primeren zakonodajni okvir, zasebni vlagatelj mora v državo zaupati, da bo pripravljen vlagati prosta denarna sredstva v skupne projekte, državna uprava pa mora povečati učinkovitost in pridobiti nova znanja, da bo sposobna sodelovati v teh procesih kot enakopraven partner (Brezovnik, 2006).

## 5.3 NADZOR NAD IZVAJANJEM

Nadzor nad delom zasebnika, ki izvaja javne naloge, je eksistencialnega pomena. Podjetja vedno težijo k minimalizaciji stroškov, tržni optimalnosti in včasih celo k neprimerni delovni praksi. Slednja je seveda v nasprotju z javnim interesom, zato mora država to možnost izničiti.

Javni sektor mora skrbeti, da zasebnik ne vzdiguje cen ali znižuje kakovosti brez privoljenja, da so cene utemeljene, da so prikazani stroški resnični in poslovanje transparentno. Miranda Groff Ferjančič (2004, str. 76) navaja, da mora država v primeru monopolnih storitev ohraniti nadzor nad cenami in jih ne sme prepustiti trgu. V ta namen ima na voljo dva mehanizma. Prvi je *donos na vložena sredstva*, kjer zasebnik na osnovi stroškov izračuna zeleni donos na investicijo in posledično določi ceno posamezne storitve. Javni sektor mora ceno pred potrditvijo preveriti. Država

---

<sup>17</sup> Brezovnik (2006) opozarja, da so glavni problemi pri tem: predpisi lokalnih skupnosti, ki povečini niso harmonizirani z republiškimi predpisi in s predpisi EU, nezakonito izvajanje dejavnosti javnih služb, nezadosten nadzor nad izvajalci javnih služb ter nezadostno izvajanje ustanoviteljskih pravic.

<sup>18</sup> Brezovnik (2006) pravi, da oviro pri tem predstavlja pomanjkanje informacij o tekočem stanju komunalne infrastrukture.

mora nadalje nadzirati vse investicije zasebnika, ki bi lahko zaradi višjih stroškov pripeljale do zvišanja cene (Groff Ferjančič, 2004, str. 76). Drugi mehanizem je *price-cap*, kjer se cena določi za večletno obdobje in že vsebuje inflacijo ter pričakovane donose. Prednost tega mehanizma je, da fiksna cena zasebnika spodbuja k stalnemu nižanju stroškov in večji učinkovitosti, saj si na ta način zagotovi višji dobiček.

Javni partner mora dogajanje v JZP spremljati na dnevni, tedenski ali mesečni ravni. Nadzor ne sme biti zgolj birokratski. Dogovorjeni morajo biti mehanizmi in periodičnost nadzora. Vsaj enkrat letno mora biti izvedena kontrola računa in na nekaj let temeljita in splošna kontrola.

Ministry of Municipal Affairs of British Columbia (1999, str. 90) je navedla dva mehanizma splošnega spremljanja delovanja JZP. To sta *notranji monitoring* in *zunanje vrednotenje*, ki ga morajo opraviti neodvisni strokovnjaki. Monitoring so razdelili na dve podenoti – monitoring kapitalskih projektov in monitoring delovanja. Prvi mora poskrbeti, da je projekt zgrajen po načrtih in določenih brez odstopanj. Drugi zadeva delovanje in vzdrževanje infrastrukture storitev ter uspešnost zadovoljevanja potreb končnih uporabnikov.

Vlogo končnih uporabnikov omeni tudi britanski HM Treasury (2000, str. 35-37), ki poudari pomen komunikacijske linije med končnimi uporabniki in sistemom upravljanja in nadzora JZP. Poudari tudi nadzor cen in jasnost standardov in sankcij.

Kljub temu, da je vloga javnega sektorja v partnerstvih vse bolj omejena na določanje ciljev, kakovosti, cene in nadzora, mora nadzor nad svojim delom opravljati tudi zasebni partner. Njegova vloga v nadzoru se mora večati sorazmerno s stopnjo privatizacije oziroma z večjo vlogo zasebnega sektorja v partnerstvu (PricewaterhouseCoopers, 2004, str. 10).

Pri nadzoru upravljanja in delovanja se moramo zavedati, da v organizacijah ni pomembna moč nad odločitvami, ki jih javna uprava tako rada izdaja, ampak moč nad dejanji. Končen rezultat se pokaže šele, ko je celoten proces odločanja končan in (ne)ustrezne akcije izvedene (Mintzberg, 1979, str. 188).

Dober nadzor je zagotovo posledica kvalitetne pogodbe, kvalitetne razporeditve tveganj in kvalitetnega upravljanja. OZN v partnerstvih spodbuja zaupanje med akterji, vendar se mi zdi na tem mestu zelo smiselna misel: »*Zaupaj, ampak vseeno preveri*«.

Za vstop zasebnega kapitala mora država že predhodno določiti nekatere pogoje (Groff Ferjančič, 2004, str. 78):

- 1) določitev vloge in storitev, ki jih izvaja zasebni sektor;
- 2) identifikacijo in alokacijo tveganj;
- 3) vzpostavitev mehanizmov za nadzor izvajanja pogodb o sodelovanju javnega in zasebnega sektorja;
- 4) določitev metodologije za določanje plačil zasebnikom.

Montanheiro (Montanheiro et. al, 1997) kot oblike revizij navaja: revizijo pravilnosti poslovanja (regularity audit), revizijo smotrnosti poslovanja (gospodarnost,

učinkovitost, uspešnost – performance audit), revizijo akta o preteklem ali akta o načrtovanem poslovanju UJS (performance information audit). S sklenitvijo partnerstva se lokalne skupnosti ne odrečejo možnosti določanja politike in regulaciji javnih služb. Imajo celo možnost povečati nadzor, saj lahko v pogodbi o medsebojnem sodelovanju določijo pravila, ki jih ne bi mogle izvajati z lastnimi kadri (Brezovnik, 2006).

Tržno konkurenco lahko uvajamo v javni sektor dokler (Rus, 2001: 90):

1. znižujemo stroške in povečujemo kakovost storitev;
2. povečujemo preglednost nad dejavnostjo izvajalcev;
3. ne zmanjšujemo stopnje zaupanja med izvajalci in uporabniki;
4. ohranjamo enak dostop uporabnikov do storitev;
5. ne zmanjšujemo odgovornosti izvajalcev do naročnikov storitev.

#### **5.4 PROCES IN FAZE USTANAVLJANA JAVNO-ZASEBNEGA PARTNERSTVA**

Prikazal sem mnoge lastnosti JZP, vendar so bile doslej predstavljene v ločenih segmentih. V praksi so partnerstva celoten proces od ideje do izteka pogodbe ali prekinitve sodelovanja. To poglavje predstavlja nekoliko manj teoretičen in bolj praktičen pristop k JZP, saj v njem prikažem različne faze nastajanja partnerstva in predstavim pogoje uspešne implementacije.

Evropska komisija za regionalno politiko (2004, str. 8) navaja teme, ki morajo biti domišljene pred začetkom ustanavljanja JZP ali v njegovih začetnih fazah. Domisliti je potrebno način zagotavljanja konkurence na področju delovanja JZP, s čimer zagotovimo boljše zasebne ponudbe in kvalitetnejše delo. Enako pomembna je zaščita javnega interesa, ki ga v največji meri zadovoljimo z dobrim nadzorom JZP. V okviru financiranja partnerstva moramo zagotoviti usklajenost med zasebnimi in državnimi sredstvi, definirati ustrezne ravni subvencij in tem prej opredeliti najprimernejšo obliko JZP. Javni sektor mora biti dovolj skrben, da sestavi analizo faktorjev uspeha in zaprek, saj bo zasebnik zagotovo izdelal svoje analize in deloval v svojo korist. Pozabiti ne smemo na časovne umestitve, vključno s trajanjem posameznih faz ustanavljanja, trajanjem partnerstva in opredelitvijo različnih zahtev, ki se bodo pojavile v obdobju delovanja. Glede na to, da Evropska Unija (EU) nudi izdatna razvojna sredstva, predlagajo tudi uskladitev ciljev JZP s cilji EU. Na ta način se odpirajo vrata za evropske prispevke.

Ministry of Municipal Affairs of British Columbia (1999, str. 30) dodaja, da mora oblast nujno izdelati predpise za JZP in vedeti kdo je znotraj oblasti za partnerstva odgovoren. V nasprotnem primeru bo zasebnik naletel na že značilen labirint birokracije. Posledica bi bilo oteženo in okrnjeno delovanje partnerstva ali pa obstoj administrativnih lukenj, ki bi jih zasebnik koristil v svojo prid.

Ko zadovoljimo omenjenim zahtevam in identificiramo želeni projekt, lahko pripravimo razpisno dokumentacijo in začnemo z izborom najboljše ponudbe. Na tem mestu naj poudarim pomen različnih razpisnih metod, ki nas pripeljejo do

boljšega ali slabšega rezultata. International Finance Corporation (1996) opozarja na njihove prednosti in slabosti.

**Tabela 4: Prednosti in slabosti razpisnih metod**

<b>METODA</b>	<b>PREDNOSTI</b>	<b>SLABOSTI</b>
<b>Mednarodni razpis</b>	Transparenten postopek, ki vodi k znižanju stroškov delovanja ob pogoju, da je dobro sestavljen.	Dolgotrajnost, višji stroški postopka, znižana inovativnost, možnost korupcije.
<b>Konkurenčna pogajanja</b>	Postopek je še vedno transparenten. Dovoljuje inovativne rešitve. Lahko dovoljuje direktno konkurenco.	Manjša transparentnost, potreba po svetovalcih za vrednotenje alternativnih rešitev.
<b>Neposredna pogajanja</b>	Postopek je hiter, stroškovno ugoden, dopušča inovativne rešitve.	Nižja transparentnost, lahko višji stroški delovanja, možnost korupcije.

Vir: International Finance Corporation (1996, str. 46).

Sledijo pogajanja, dokončni dogovor in izvajanje partnerstva. V prilogi (Faze, elementi in pogoji ustanavljanja JZP) prilagam model, ki ga predlaga GD Evropske komisije za regionalno politiko. Ta model sem izbral, ker je Slovenija članica EU in ker model prikaže elemente, potrebne za sofinanciranje iz evropskih sredstev. Posledično ima model za slovenski prostor večjo uporabno vrednost.

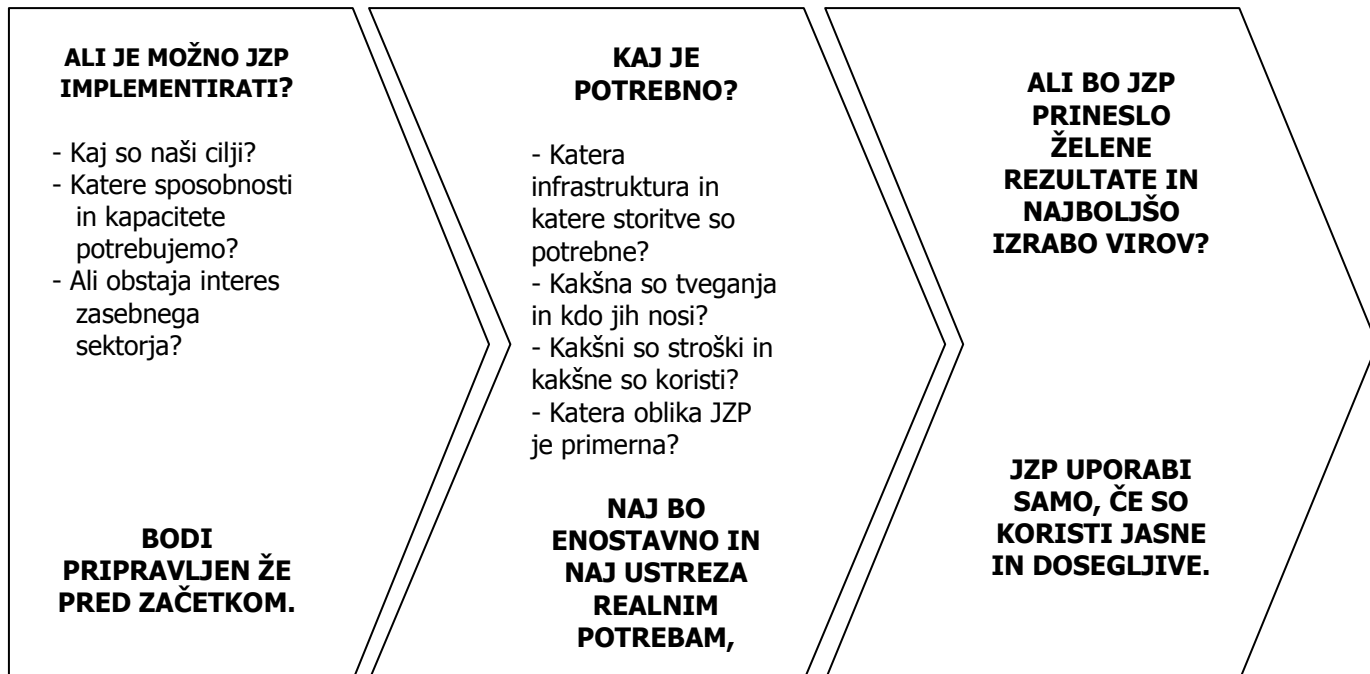
Model je tako kompleksen, da ga na tem mestu ne bom opisoval, vendar je zagotovo vreden ogleda. Glede na časovni potek nam predstavi šest različnih stopenj s pripadajočimi elementi in pogoji. Nakaže faze, kjer sta posebej pomembna vrednotenje in monitoring. Faza, ki v modelu ni opisana, a je zagotovo zelo pomembna, je iztek partnerstva oziroma izhod iz njega. HM Treasury (2000, str. 36) navaja naloge, ki jih je potrebno opraviti ob izteku JZP:

1. Pregled možnosti za nadaljevanje izvajanja dejavnosti v obliki JZP.
2. Integracija pridobljenih izkušenj v vsakdanje delo institucij.
3. Ocenitev glavnih elementov JZP in organiziranje neodvisnega preverjanja in delovanja.
4. Ureditev dolgov in ureditev nadaljevanja, prenosa ali prekinitve dejavnosti.
5. Ureditev vseh zapletov glede zaposlenih v JZP.

Kvaliteten model ni neposredno zagotovilo za uspešnost partnerstva, ja pa eden izmed faktorjev uspeha.

## 5.5 USPEŠNOST USTANAVLJANJA IN DELOVANJA JAVNO-ZASEBNEGA PARTNERSTVA

Slika 2: Smernice za uspešno javno-zasebno partnerstvo



Vir: Evropska komisija za regionalno politiko (2004, str. 9).

OZN na 8. strani dokumenta *Understanding Public-Private Partnerships* navaja, da je uspešnost partnerstva v veliki meri odvisna od igralcev, njihovih namenov, sposobnosti in stabilnosti. Pomembni so tudi fleksibilnost, zaupanje in preverjanje, dokumentiranje ter končno tudi vzpostavitev katalitičnega vodstva.

Katalitično vodstvo pomeni, da morajo vodilni uspešno spajati in uresničevati zahteve obeh (vseh) partnerjev. Vodja mora biti določen že v začetni fazi, saj mu to zagotavlja boljše poznavanje situacije, projekta in vpletenih akterjev.

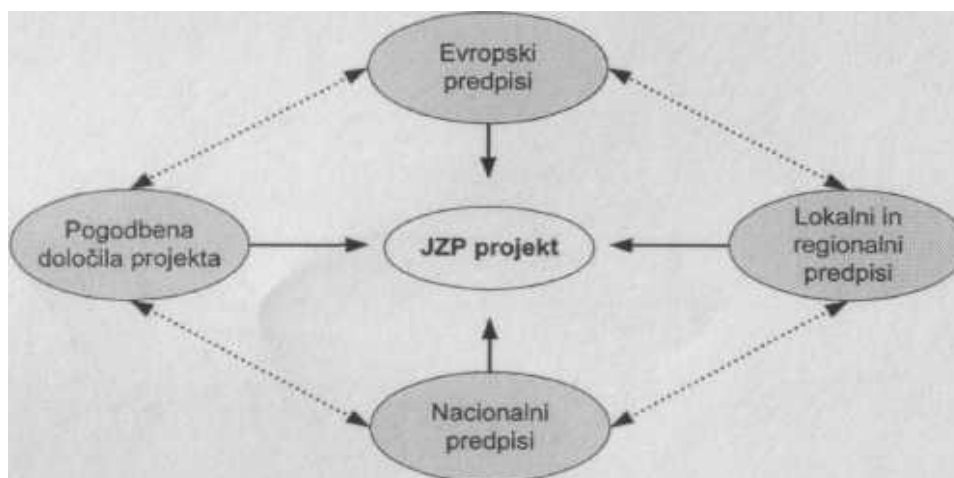
Zadnji element, brez katerega je uspešnost na področju javno-zasebnih partnerstev malo verjetna, je spodbudno okolje. Zagotovljena mora biti primerna zakonodaja, usposobljeni kadri in razvit trg posojil.

## 5.6 SPODBUDNO OKOLJE ZA JAVNO-ZASEBNO PARTNERSTVO

Morda bi bilo smiselno to poglavje postaviti na začetek raziskave, vendar sem prepričan, da šele natančno poznavanje JZP poda dobre temelje za spodbudno okolje.

Partnerstva so v EU podvržena štirim različnim ravnem predpisov, kot to prikazuje slika Evropske komisije za regionalno politiko:

### Slika 3: Ravni predpisov, ki zadevajo posamezni JZP projekt



Vir: Evropska komisija (2004, str. 10).

Te ravni morajo biti usklajene in ne smejo izvajati nasprotujočih si zahtev<sup>19</sup>. Paziti moramo, da navkljub več ravnam ne postavimo nepotrebnih omejitev. Pomembno je tudi ravnotežje med predpisi, saj iz Velike Britanije poročajo o paradoksu, ko so več teže postavili na računovodstvo projekta kot na dejanski končni produkt (PriceWaterhouseCoopers, 2004, str. 12).

Miran Jus (2005, str. 532) poudari zakonodajne elemente, pomembne za tuje partnerje, kot sta sodno varstvo in varnost poslovanja. Navaja, da mora imeti zakonodaja stabilne in kredibilne okvirje. Prav takšni morajo biti tudi administrativni okvirji ter sprejete strateške usmeritve (2005, str. 529).

Poleg zakonodaje je pomembna tudi kakovost državnih kadrov. Država se mora s svojimi kadri postaviti zasebnemu sektorju ob bok in ne pod njega. Biti mora sposoben in kredibilen partner, sicer bo uspešna praksa malo verjetna (Jus, 2005, str. 535).

Tretji in morda najpomembnejši element je dovzeten trg posojil. Po podatkih International Finance Corporation (1996, str. 55) je več kot polovica projektov realiziranih z zadolževanjem. Infrastrukturni objekti zahtevajo velika vlaganja in praksa kaže, da je kar 2/3 potrebnih sredstev zagotovljenih s krediti. Pri tem je odločilen domači trg posojil, ki mora biti velik in konkurenčen. V primeru, da država vzpostavi profitna partnerstva, bo gospodarstvo z vlaganji napajalo samo sebe in prejelo nagrade. Država si lahko s takšnim spletom okoliščin zagotovi učinkovita ter obnovljiva vlaganja. Pogoji za dovzeten trg posojil so: stabilno makroekonomsko

---

<sup>19</sup>Ministry of Municipal Affairs of British Columbia (1999, str. 34) podrobneje navede teme, ki jih morajo predpisi opredeliti in uskladiti. Najpomembnejše so: določitev področij delovanja in oblik JZP, sprejemljiva in prepovedana tveganja, merila za ocenjevanje delovanja ali izbiro partnerja, urejanje konfliktov in čas vključitve zasebnika v projekt.



okolje, dobri zakonski okvirji, stabilni zakonski okvirji, ki odražajo potrebe JZP procesov ter dobro razvit domači trg posojil (Jus, 2005, str. 539).

Na koncu poglavja bom navedel zgolj še tri glavne ovire za hitrejše uvajanje JZP, kot jih navaja PricewaterhouseCoopers (2004, str. 11). Prve so *strukturne ovire*, kjer je oblast razdeljena na več ravni, ki zaradi razdrobljenosti zelo počasi vzpostavijo kadre in predpise. Druge so *zakonodajne ovire*, saj je javni sektor v nekaterih državah zelo natančno določen. V takšnih primerih mora država za uporabo JZP spremeniti dolgo vrsto predpisov. Tretje in zadnje so *politične ovire*. Pojavijo se, ko je zaradi različnih zadržkov otežen ali celo onemogočen prehod JZP iz prometa na ostala področja. Vprašljiva je lahko tudi politična stabilnost v smislu spreminjanja državnih prioritet.

## 5.7 JAVNO-ZASEBNO PARTNERSTVO V EVROPSKI UNIJI

**V EU** je javno-zasebno partnerstvo za gospodarstvo in lokalne skupnosti zgodba o uspehu. Po modelu JZP so se izvedli projekti v različnih sektorjih. Največ skupnih projektov je v transportnem sektorju (ceste, železnice, mostovi, prekopi, tuneli), sledijo okoljski projekti (čistilne naprave), šolstvo in zdravstvo.

Glavni cilj Evropske pobude za rast in Lizbonske strategije je dolgoročna vzdržna rast ekonomije EU.<sup>20</sup> Ta naj bi se po mnenju EK dosegla tudi z vključevanjem zasebnega kapitala v financiranje izbranih projektov (Čepeljnik, 2006, str. 37).

Čeprav ima JZP v nekaterih državah članicah v EU že dolgo zgodovino, je to šele v zadnjih dveh desetletjih postalo pomembno pri opravljanju javnih storitev. Partnerstvo javnega in zasebnega sektorja je danes že realnost za države članice EU, pri čemer je to partnerstvo precej bolj razvito v starih državah članicah, zlasti tistih, v katerih se je vloga javnega sektorja začela spreminjati prej in bolj korenito (Velika Britanija, Irska ...) V novih državah članicah oviro JZP predstavljajo predvsem pomanjkanje specifičnega znanja, ustrezen zakonski okvir in nezadovoljiva kakovost institucij, kar omogoča korupcijo in zmanjšuje razvojni potencial.

Evropska komisija je inštitut javno-zasebnega partnerstva začela podrobneje urejati z Zeleno knjigo o javno-zasebnem partnerstvu iz l. 2004. Pomembno je še Delovno gradivo poročila o javni obravnavi Zelene knjige o javno-zasebnem partnerstvu l. 2005 in Sporočilo komisije evropskemu parlamentu, svetu, ekonomsko-socialnemu svetu in komiteju regij o javno-zasebnem partnerstvu. Kljub temu inštitut javno-zasebnega partnerstva v tem trenutku nima povsem jasne pravne podlage v evropskem pravu. V evropskem pravu (sekundarni zakonodaji) pa so nekatere pojavne oblike javno-zasebnega partnerstva (javna naročila, koncesije gradenj) izrecno urejene.

---

<sup>20</sup> Skupna strategija evropskih držav zasleduje cilj zdravih financ, ekonomske reforme, zagotavljanja visoke stopnje zaposlenosti ter funkcioniranje trga kapitala, proizvodnje in dela.

Enega izmed najpomembnejših virov urejanja javno-zasebnega partnerstva predstavljajo tudi stališča Sodišča Evropskih skupnosti. V praksi EU se kot pomembno namreč pojavlja vprašanje razmejitve med obema oblikama pogodbenega partnerstva in določitve sodišča so pomembno pri presoji razmerij, v katerih se skrivajo javna naročila in koncesije (Čepeljnik, 2006, str. 34).

EU predvideva posebno enoto znotraj državne uprave držav članic za promocijo in vzpodbujanje JZP.

Kot vidimo, večina od dokumentov, vezanih na JZP v EU, niso pravni akti, vendar bodo imeli ti dokumenti vseeno precejšnjo vlogo za aktivnosti organov in institucij EU v prihodnosti na tem področju ter bodočo pravno ureditev področja JZP v skupnih predpisih, vključno z raznimi smernicami kot tudi regulativo držav članic.

Medtem ko sta pristopni proces in izpostavitve financiranju Komisije pomenila razvoj določenih statutarnih in regulativnih struktur za prilagoditev Acquis Communautaire, leto ni zadostno za JZP. Potrebno je omeniti, da so vse države članice prilagodile oziroma so v izvajanju reform pravne ureditve, ki bo omogočala uporabo ureditve JZP. Izkušnje so pokazale, da zgodnji razvoj sprejemljive in dosledne zakonodaje in regulatornih struktur veliko pripomore k identifikaciji, razvoju in implementaciji JZP. Prav tako Komisija pripravlja Revizijo svojega pristopa k JZP in se pripravlja na reformo postopkov javnega naročanja.

Kot pomembne za razvoj JZP je potrebno omeniti tudi nekatere politike tako na ravni EU, kot tudi nacionalnih in lokalnih ravneh na področju strukturne in regionalne politike, ki preišljeno podpirajo ustvarjanje mreže javnih in zasebnih partnerjev (Scherrer, 1998 v Setnikar-Cankar, 2005, str. 5) <sup>21</sup>.

Na ravni evropskega prava ne obstoji enotna definicija PPP. V svojih dokumentih pa je Evropska komisija PPP opredelila kot vse oblike sodelovanja med javnim in privatnim sektorjem s ciljem razvoja ali izvajanja aktivnosti, ki so v javnem interesu. Projekti javno-zasebnega partnerstva so tako uspešni zaradi delitve tveganj, nalog in dobičkov ter izgub medjavnega in zasebnega partnerja. Določen del tveganja in izvedbo prevzame zasebni partner, saj je v izvajanju boljši in ima več izkušenj. Javni partner prevzame vlogo določanja standardov in javnih potreb ter vlogo nadzora nad izvajanjem dejavnosti in projektov.

Hkrati že same izkušnje razvitih evropskih držav omogočajo pospešitev teh procesov tudi v Sloveniji.

Vesel (Vesel v Čepeljnik, 2006, str. 38) področja javno-zasebnega partnerstva razdeli na infrastrukturo (ceste, mostovi, energetika, železnice, komunalni objekti, javni prevoz ...) in storitve (šolstvo, zdravstvo, domovi ostarelih, zapori, kulturni centri, športni objekti ...).

---

<sup>21</sup> Setnikar Cankar (2005, str. 5) kot primer navaja uvedbo JZP kor instrument avstrijske inovacijske politike za izboljšanje odnosov v industrijskih znanostih.

V času vstopa v EU je Setnikar-Cankar (2005, str. 7) na podlagi analize izkušenj JZP v Veliki Britaniji, Avstriji in Nemčiji, JZP kot primerna za Slovenijo ocenila predvsem z naslednjih vidikov: zaradi velikih investicijskih potreb, počasne rasti davčnih prihodkov in velike davčne obremenitve ter omejenosti vlade pri črpanju sposojenega denarja, naj bi nosilci politik vključili vse nove oblike naložbenega financiranja. JZP pri tem predstavlja možen način zbiranja zasebnih sredstev in s tem hitreje zapolnjevanje vrzeli ter izboljšanje učinkovitosti pri zagotavljanju infrastrukture in drugih storitev javnega sektorja.

Za vsebinsko uspešno uvedbo javno-zasebnega partnerstva v slovensko prakso je potrebno, da so izpolnjeni vsaj naslednji minimalni **pogoji** (Tičar et. al, 2007, str. 116):

- politična podpora (parlamenta, vlade lokalne skupnosti);
- ustrezen zakonodajni okvir (posebni zakon o javno-zasebnem partnerstvu);
- ustrezen institucionalni okvir (institucije v državni upravi in na nivoju lokalnih skupnosti);
- človeški viri na obeh straneh;
- standardi in normativi kakovosti blaga in storitev, ki se zagotavlja v javnem interesu;
- dosleden pravni nadzor javnega partnerja nad zasebnim.

## 6 JAVNO-ZASEBNO PARTNERSTVO V SLOVENIJI

### 6.1 NORMATIVNA UREDITEV

Zakon o javno-zasebnem partnerstvu je bil v Sloveniji sprejet 23. 11. 2006, skupaj z novim Zakonom o javnih naročilih ter Zakonom o javnem naročanju na vodnem, energetske, transportnem področju in področju poštnih storitev, z namenom urediti poslovanje javnega sektorja ter izvajanje javnih služb bliže pravilom, ki veljajo tudi za gospodarske subjekte na prosto konkurenčnem trgu. (Tičar et. al, 2007). Pred sprejetjem tega zakona ni obstajal noben krovni zakon.

Pred tem je za izvajanje negospodarskih javnih služb veljal Zakon o zavodih, za izvajanje javnih gospodarskih služb pa je možne načine povezovanja javnega in zasebnega sektorja določal Zakon o gospodarskih javnih službah. Ugotavljalo se je, da so oblike povezovanja ter postopki iz obeh predpisov podnormirani, da ne omogočajo vseh aktualnih oblik povezovanja in da ne zagotavljajo skladnosti s pravom EU. ZJZP naj bi vzpodbudil povezovanje javnega in zasebnega sektorja pri projektih v javnem interesu, podrobneje pa naj bi tudi določil postopek nastajanja in obliko javno-zasebnega partnerstva (1. odstavek). Dejansko je le posegel v določbe veljavnih predpisov in le v manjši meri nadomestil njihove določbe (Tičar et. al, 2007, str. 79).

Nov zakon po mnenju Mužine naj ne bi zgolj urejal pravnih razmerij, temveč tudi z jasnimi pravili dokazoval na uporabo ostalih zakonov na tem področju (Mužina, 2005).<sup>22</sup>

Zakon izhaja iz programskih opredelitev Zelene knjige o javno-zasebnem partnerstvu, ki jo je sprejela Evropska Komisija leta 2004. V pravu EU pojem javno-zasebno partnerstvo ni unificiran in reguliran kot poseben institut prava EU. Torej ni opredeljen z nobenim predpisom ali uredbo EU, ki bi neposredno učinkovala v članicah ali z direktivo, ki bi jo morale članice prenesti v svoj pravni red. Iz navedenih razlogov neobveznosti so ga države članice različno prenesle v svoje pravne sisteme.

Pravo EU se z večino od naštetih vprašanj ne ukvarja, saj v ustanovitvenih aktih EU ni podana pravna podlaga za urejanje teh vprašanj<sup>23</sup>. Pravila EU predvsem

---

<sup>22</sup> Zakon o javnih naročilih, Zakon o koncesijah, Zakon o javnih finančah.

<sup>23</sup> Tičar kot kompleksna vprašanja, ki jih mora država rešiti, ko želi normativno urediti povezovanje javnega in zasebnega sektorja navaja: »Določiti mora področja na katerih je sploh mogoče skupno izvajanje projektov, predvideti mora oblike sodelovanja, možnost prenosa upravičenj javnopravne narave na osebe zasebnega prava. Predvideti mora učinkovit nadzor nad delom zasebnih partnerjev, sankcioniranje v primeru kršitev sprejetih obveznosti, prenehanje javno-zasebnega partnerstva zaradi spremenjenega javnega interesa, stvarno pravni režim glede vključenih objektov in naprav, posebej njihov status po prenehanju partnerstva, odgovornost države za delo zasebnega partnerja. Zagotoviti mora enakopravno obravnavo oseb zasebnega prava, ki kandidirajo za sodelovanje pri javno-zasebnem partnerstvu in pravno varstvo za tiste osebe zasebnega prava, ki niso bile izbrane kot zasebni partnerji« (Tičar et. al, 2007, str. 12).

zagotavljajo enakopravno obravnavo zasebnih partnerjev in njihovo nediskriminatorno izbiro.

V Sloveniji je z novim zakonom, ki je stopil v veljavo 7. marca, javno-zasebno partnerstvo postalo pravni institut<sup>24</sup>, ki se izraža skozi dve obliki: zasebno vlaganje v javne projekte in javno sofinanciranje zasebnih projektov v javnem interesu.

Pri tem je potrebno omeniti, da se za različne vrste partnerstva uporabljajo različna pravila: tako npr. za javno naročniška partnerstva zakonodaja o javnem naročanju, za koncesijska razmerja predpisi o teh razmerjih s področnih zakonov in zakona, ki ureja gospodarske javne službe, za statusna partnerstva pa gospodarsko statusna zakonodaja in predpisi o razpolaganju z državnim premoženjem.

Nov zakon prinaša (pod vplivom pojmovanja javnih služb v EU) izenačitev gospodarskih in negospodarskih javnih služb. Nova pravna ureditev namreč velja tako za subjekte na področju gospodarskih javnih služb kot za izvajalce drugih (negospodarskih) javnih služb. Pravila javno-zasebnega partnerstva so namreč po novi ureditvi na obeh področjih enaka.

Zakon v slovenskem pravnem redu jasno in enotno določa sistem ter mehanizme sodelovanja države ali občin z zasebnim partnerjem. Predmet sodelovanja je (1) zasebno izvajanje javnih projektov in dejavnosti javnega sektorja ali pa (2) zasebno financiranje takšnih projektov in dejavnosti (Kastelic, 2007).

Glavni **namen**<sup>25</sup> novega zakona je (Tičar et. al, 2007, str. 13):

- 1) Omogočanje in vzpodbujanje zasebnih vlaganj v javnem interesu. JZP se izvaja na področjih financiranja, projektiranja, gradnje, nadzora, organizacije, upravljanja, vzdrževanja ter izvajanja dejavnosti v javnem interesu.
- 2) Zagotoviti preglednost, konkurenčnost, nediskriminatornost in poštenost postopkov nastajanja, sklepanja in izvajanja posameznih oblik javno-zasebnega partnerstva ob varovanju javnih interesov v tem razmerju.

Glavna namena zakona naj bi se doseglo z natančno opredelitvijo bodočih pravnih razmerij javno-zasebnih partnerstev oziroma z upoštevanjem naslednjih načel javno-zasebnega partnerstva:

---

<sup>24</sup> V nekaterih državah, npr. Angliji, je javno-zasebno partnerstvo zgolj opredelilni element, s katerim so pojmovane najrazličnejše oblike sodelovanja med javnimi in zasebnimi subjekti.

<sup>25</sup> Mužina (2005) kot namen zakona navaja še zagotoviti racionalno izvajanje javnih služb oziroma drugih dejavnosti. Omogočiti smotrno uporabo, upravljanje ali izkoriščanje javnih dobrin, grajenega javnega dobra ali drugih stvari v javni lasti.

**Tabela 5: Načela javno-zasebnega partnerstva**

NAČELO ENAKOSTI	Javni partner ne ustvarja okoliščin, ki pomenijo krajevno, predmetno ali osebno diskriminacijo kandidatov.
NAČELO TRANSPARENTNOSTI	Obveza javnega partnerja, da pregledno objavlja vse postopke po ZJZP. Kot novost se pojavi nujnost objave razpisov na internetu.
NAČELO SORAZMERNOSTI	Javni partner sme uporabiti le tiste ukrepe, ki so nujni oz. ki najmanj omejuje zasebnega partnerja in so po svojem obsegu in posledicah primerljivi s pomenom cilja.
NAČELO URAVNOTEŽENOSTI TVEGANJA	Tveganja morajo biti razporejena tako, da jih nosi tista stran, ki jih najlažje obvladuje. Zasebni partner mora nositi vsaj del poslovnega tveganja. V nasprotnem primeru gre za javno naročilo.
NAČELO KONKURENCE	Javni partner v postopku sklepanja javno-zasebnega partnerstva ne sme omejevati konkurence med kandidati.
NAČELO PROCESNE AVTONOMIJE	Stranke lahko urejajo razmerja po obligacijskih predpisih, če ZJZP ne določa drugače.
NAČELO SUBSIDIARNE ODGOVORNOSTI	Javni partner subsidiarno odgovarja za škodo, ki jo pri izvajanju javno-zasebnega partnerstva povzroči njegov izvajalec uporabnikom storitev ali drugim osebam.
NAČELO SODELOVANJA	Javni partner pomaga izvajalcu javno-zasebnega partnerstva pri zagotavljanju potrebnih stvarnih in drugih pravic ter raznih dovoljenj, ki jih sam ne more pridobiti.

Vir: Tičar et. al. (2007, str. 30).

Pobuda za sklenitev prihodnjih razmerij bo na zasebnih subjektih, odločitev pa v celoti na javnih subjektih.

## **6.2 OBLIKE JAVNO-ZASEBNEGA PARTNERSTVA PO ZAKONU O JAVNO-ZASEBNEM PARTNERSTVU**

Z izjemo gradbenih in še nekaterih projektov ZJZP ne opredeljuje projektov po vrstah, temveč opredeljuje pravne oblike sodelovanja, in sicer se razmerje javno-zasebnega partnerstva lahko izvaja kot:

- razmerje pogodbenega partnerstva;
- razmerje statusnega partnerstva .

### **6.2.1 Razmerje pogodbenega partnerstva**

Temelji na obligacijski pogodbi, ki je podlaga zasebljanja gospodarske ali negospodarske javne službe. V okviru pogodbenih oblik partnerstva najdemo dve temeljni, ki se medsebojno lahko sicer tudi prepletata:

- a) koncesijsko razmerje – koncesijsko partnerstvo
- b) javno-naročniško razmerje – javno-naročniško partnerstvo

Razlika med njima je predvsem v pretežnem bremenu ekonomskega rizika zagotavljanja javne službe. Pri koncesijskem partnerstvu bo večina rizika zagotavljanja blaga in storitev bremenila zasebnika. Pri javno-naročniškem razmerju pa je večina ekonomskega tveganja na državi ali lokalni skupnosti<sup>26</sup>.

Nekateri avtorji (npr. Tičar) menijo, da zaradi pomanjkanja natančnih meril presojanja tveganja diskrecijsko pravico presojanja nosi javni partner.

### **6.2.3 Razmerje statusnega partnerstva**

Statusno partnerstvo je takšno razmerje med javnim in zasebnim partnerjem, pri katerem ne gre zgolj za pogodbeno sodelovanje partnerjev, temveč za spremembe v pravnem statusu ali lastninski strukturi enega od partnerjev (Tičar et. al, 2007, str. 82). Statusno partnerstvo torej lahko nastane ali z zasebnim vlaganjem v osebe javnega prava (najpogosteje javna podjetja) ali z nakupom oziroma dokapitalizacijo deležev v njih. Tako partnerstvo lahko nadaljnje javni in zasebni partnerji vzpostavijo tudi s soustanovitvijo novih oseb javnega ali zasebnega prava. Statusno partnerstvo pomeni posebno pravno razmerje, ko javni partner (država ali lokalna skupnost) podeli izvajanje pravic in obveznosti zagotavljanja javnega interesa (javnih služb ali javnih pooblastil). Statusno partnerstvo se izvaja zlasti na naslednje načine (Bohinc v Tičar et. al, 2007, str. 83):

- z ustanovitvijo pravne osebe, katere ustanovitelji so država, ena ali več občin ali drug javni partner in ena ali več oseb zasebnega prava, ter s prenosom izvajanja pravic in obveznosti na to pravno osebo;
- s prodajo deleža javnega partnerja v javnem podjetju ali drugi osebi javnega ali zasebnega prava ter s prenosom izvajanja javno-zasebnega partnerstva na to pravno osebo;
- z nakupom deleža v osebi javnega ali zasebnega prava, z dokapitalizacijo ali na drug, primeroma naštetim oblikam pravno in dejansko soroden in primerljiv način;
- s prenosom izvajanja pravic in obveznosti, ki izhajajo iz javno-zasebnega partnerstva, na to osebo.

Za vodenje postopka in izbiro zasebnega partnerja dejansko razlika med pogodbenim in statusnim partnerstvom ni bistvena. Cilj statusnega partnerstva ni zgolj

---

<sup>26</sup> Tudi pri javno-naročniškem partnerstvu mora vsaj del tveganja nositi zasebnik, saj v nasprotnem primeru na bi šlo več za javno-zasebno partnerstvo, temveč za običajno navadno naročilo, kot ga ureja ZJN (Tičar, 2007).

vzpostavitev razmerja z zasebnim partnerjem, ki naj bi nato realiziral posel, ampak naj bi posel izvajala tretja oseba oziroma subjekt, v katerem sta kapitalsko udeležena javni partner in izbrani zasebni partner.

### **6.3 POSTOPEK JAVNO ZASEBNEGA PARTNERSTVA**

Postopek sklenitve JZP bi lahko razdelili na:

- predhodni postopek
- akt o javno-zasebnem partnerstvu
- javni razpis
- izbiro izvajalca
- podelitev in izvrševanje javnega pooblastila
- nastanek razmerja
- dolgotrajnost razmerja
- izvajanje razmerja.

Namen *predhodnega postopka* (31.člen ZJZP) je, da se na osnovi investicijskega elaborata ugotovi, ali so izpolnjeni ekonomski, pravni, tehnični, okoljevarstveni in ostali pogoji za izvedbo postopka javno-zasebnega partnerstva in določijo temeljni elementi javno-zasebnega partnerstva za določitev vsebine odločitve in/oziroma akta o javno-zasebnem partnerstvu, pri čemer se opravi oceno ekonomske izvedljivosti projekta. Javni partner (32. člen ZJZP) občasno (enkrat letno) z javnim pozivom pozove morebitne zainteresirane k podaji vlog o zainteresiranosti za izvedbo JZP. Zakon tudi v svojem 33. členu okvirno določa vsebino poziva. Javni partner začne predhodni postopek na lastno pobudo ali na podlagi vloge o zainteresiranosti za izvedbo javno-zasebnega partnerstva. Javni partner mora vlogo obravnavati in o njej odločiti v štirih mesecih od prejema. Oseba, ki je podala vlogo o zainteresiranosti, ima v nadaljnjem postopku enake pravice za pridobitev partnerstva kot ostali kandidati.

*Akt o javno-zasebnem partnerstvu*, razen izjemoma, ni obvezen. V aktu se lahko opredelijo predmet, pravice in obveznosti javnega in zasebnega partnerja, postopek izbire zasebnega partnerja ter druge bistvene sestavine posameznega razmerja. Akt je obvezen le v primeru, če izvajalec JZP pridobi posebno ali izključno pravico izvajati gospodarsko javno službo oz. drugo dejavnost v javnem interesu, kjer zakon zaradi varstva javnega interesa zahteva izdajo koncesijskega oz. drugega splošnega akta. Akt o javno-zasebnem partnerstvu se, če gre pri javno-zasebnem partnerstvu za obliko koncesijskega partnerstva, imenuje koncesijski akt.

Izvajalca javno-zasebnega partnerstva se, ne glede na obliko akta o izbiri izbire na podlagi *javnega razpisa*. Postopek javnega razpisa in izbire izvajalca JZP mora biti pregleden, konkurenčen, nediskriminatoren in pošten, hkrati pa mora zagotavljati čim večjo fleksibilnost, da se zagotovi aktivno sodelovanje kandidatov v tem postopku glede predlaganja rešitev in oblikovanja vsebine razmerja javno-zasebnega partnerstva. Postopek izbire zasebnega partnerja je najlažje opredeliti v primerih javnonaročniškega partnerstva (43. člen ZJZP). Za to se uporabljajo pravila javnega



naročanja. Ker pa so javno-zasebna partnerstva kompleksna in jih je potrebno normativno urediti zato ZJZP določa, da se po končanem postopku izbire zasebnega partnerja v odvisnosti od narave in oblike razmerja sklene pogodba s smiselno uporabo pravil o koncesijski pogodbi, skladno z zakonom o gospodarskih javnih službah oz. z uporabo pravil o pogodbi o statusnem partnerstvu. Smiselno enako, kot velja za javno naročniško partnerstvo, velja za uporabo predpisov za izbiro izvajalca statusnega partnerstva (Tičar et. al, 2007, str. 47). Ne glede na obliko javno-zasebnega partnerstva se lahko uporabi za izbiro ekonomsko najugodnejše ponudbe postopek konkurenčnega dialoga<sup>27</sup>, določen s 46. členom ZJZP (Tičar et. al, 2007, str. 43).

Prvi odstavek 48. člena ZJZP predpisuje obvezno vsebino javnega razpisa, zahteve glede vsebine vlog, pogoje, ki jih morajo kandidati izpolnjevati, in dokazila o njihovem izpolnjevanju, pogoje za predložitev skupne vloge, merila za izbiro najugodnejšega kandidata in/ali merila za prehajanje med fazami konkurenčnega dialoga, naslov, prostor, datum in uro odpiranja vlog ter rok, v katerem bodo kandidati obveščeni o izidu javnega razpisa. Javni partner lahko v javnem razpisu objavi tudi druge podatke. Javni partner mora že v času objave javnega razpisa omogočiti ponudnikom vpogled v razpisno dokumentacijo. Drugače, kot to velja v postopkih oddaje javnih naročil, javni partner obvezno imenuje strokovno komisijo za izbiro (52. člen ZJZP), ki je sestavljena iz predsednika in najmanj dveh članov, ki morajo imeti ustrezno izobrazbo in izkušnje, ki omogočajo strokovno presojo vlog. Komisija meritorno ne odloča o izbiri izvajalca, za javnega partnerja le pripravi poročilo o tem, katera vloga oziroma kandidat je najugodnejši za izbiro (Bohinc, 2007, 53).

Pri *odpiranju vlog* (ki so prispele pravočasno do razpisnega roka) za izbiro izvajalca javno-zasebnega partnerstva se upošteva načelo javnosti in transparentnosti (izjemoma se lahko odpiranje vlog izvede tudi tajno). Po končanem odpiranju strokovna komisija pregleda vloge in ugotovi, ali izpolnjujejo razpisne pogoje (54. člen ZJZP). Po končanem pregledu in vrednotenju sestavi komisija poročilo ter navede, katere vloge izpolnjujejo razpisne zahteve ter razvrsti vloge tako, da je razvidno, katera od vlog najbolj ustreza postavljenim merilo (54. člen ZJZP). Komisija ne odloča o izbiri javno-zasebnega partnerja, temveč posreduje poročilo organu javnega partnerja, ki vodi postopek izbire izvajalca javno-zasebnega partnerstva (ki o izboru tudi odloči). Kljub objavi javnega razpisa javni partner ni zavezan, da izbere izvajalca javno-zasebnega partnerstva.

Če ni drugače določeno s posebnim zakonom, se javno pooblastilo podeli z upravno odločbo. 68. člen ZJZP pravi, da nastanejo pravice in obveznosti, ki izhajajo iz razmerja javno-zasebnega partnerstva s trenutkom sklenitve pogodbe o javno-zasebnem partnerstvu (oz. koncesijske pogodbe) (Tičar et. al, 2007, str. 58). Javni partner mora v osmih dneh od sklenitve pogodbe o tem obvestiti ministrstvo za finance, ki vodi evidenco sklenjenih pogodb o javno-zasebnih partnerstvih. Razmerje javno-zasebnega partnerstva je *dolgoročno razmerje*, sklenjeno za določen čas. Obe značilnosti, tako dolgotrajnost kot časovna omejenost razmerja, sta za javno-zasebno partnerstvo odločilnega pomena.

---

<sup>27</sup> Po Direktivi 2004/18/ES samo v primeru, ko je javno naročilo zahtevno (Tičar et. al, 2007, str. 43 ).

## **7 OVREDNOTENJE POVEZOVANJA JAVNEGA IN ZASEBNEGA SEKTORJA**

Za javno-zasebno partnerstvo je treba na splošno pritrditi tudi ugotovitvi, da ni 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) (Mužina, 2005).

Zlasti v javnih podjetjih, ki izvajajo storitve javnega dobrega, lahko prihaja do konflikta interesov. Javnim podjetjem ni temeljni cilj delovanja ustvarjanje dobička, temveč večanje družbenega bogastva, cilj delovanja privatnega podjetja pa je večanje enote lastniškega kapitala. Potrebno je upoštevati, da ima država za financiranje javnih storitev omejena sredstva. Pri določenih oblikah organiziranosti je ustvarjanje dobička zaželeno, drugod pa ne (npr. neprofitne organizacije). Na drugi strani pa praksa iz privatizacije železnic v Veliki Britaniji kaže, kako se lahko ustvarja dobiček na račun zaposlenih in potrošnikov. Če se porabljajo javna sredstva za zagotavljanje javnih storitev, potem mora obstajati učinkovit nadzorni mehanizem, ki bo zagotavljal zaščito javnega interesa. Predstavljene napetosti, ki se ustvarjajo med dobičkom in stroški ter dobičkom in investicijami, narekujejo potrebo po pravnih okvirih za zagotavljanje kvalitete storitev, ki se izvajajo po modelu JZP. Porabniki storitev in zaposleni morajo imeti zagotovilo, da obstaja učinkovit nadzor.

Pogosto se dogaja, da so najavljeni projekti in izpeljani javni razpisi prekmalu, saj se kasneje izkaže, da je bil projekt v tehničnem smislu slabo pripravljen. Izkaže se lahko tudi, da je z vidika proračuna bolje, da javni sektor zadrži projekt, kar mu omogoči razporeditev javnih sredstev in v določeni meri zmanjša subvencije. Zavlačevanje projekta škodi in povzroča dodatne stroške, ki se prenašajo na zasebnika, posredno ali neposredno pa tudi na uporabnike. Temu se je moč izogniti z dobro vnaprej pripravljenim projektom in finančnim načrtom.

Osnovne nesporazume, povezane z modelom JZP, lahko združimo v tri skupine:

- celotno tveganje prevzame zasebni sektor, javni sektor pa uživa v tradicionalni ugodnosti;
- vrednost denarja se ugotavlja le kot stroški kapitala;
- prevelika usmerjenost na sredstva, namesto v pridobivanje storitev.

Sodelovanje javnega sektorja s privatnim zahteva, da tudi javni sektor prevzame določena tveganja:

1. Javni sektor mora ščititi javni interes in postavljati standarde kakovosti ter jih nadzorovati, a če je preveč izključen iz procesa, je lahko nadzor pomanjkljiv, izguba kontrole pa posledica odrinjenosti.

2. Javni sektor prepogosto napačno oceni stroške plačila storitev. Splošni stroški in amortizacija pogosto v ceno storitve nista vključena. Posamezne storitve pa so celo subvencionirane. JZP-model izvajanja storitev zahteva oblikovanje cen z upoštevanjem vseh stroškov.

3. Javni sektor skuša politično tveganje obvladati s sklepanjem manj zahtevnih pogodb o sodelovanju.

4. Kljub temu, da javni sektor postavi standarde kakovosti in jih nadzoruje, obstaja verjetnost padca kvalitete storitev, ki jih zagotavlja zasebnik.

5. Zaradi majhnosti trga, javni sektor z razpisom ne doseže želenih ciljev, saj na trgu ni dovolj strokovno usposobljenih zasebnih podjetij, ki so sposobna zagotoviti v razpisu opredeljene storitve.

6. Najnižja ponujena cena na razpisu ni nujno zadosten pogoj, da je zasebnik tudi izbran. Transparenten in pregleden postopek javnega natečaja pri izbiri zasebnega partnerja je zato zelo pomemben.

7. Nezadovoljstvo zaposlenih in sindikata.

Neuspeh JZP povzroči za javni sektor poslabšanje kakovosti storitev in tveganje povišanja proračunskih stroškov, če bi moral zaradi pomanjkanja gospodarskega interesa zasebnega sektorja sam prevzeti storitve, za zasebni sektor pa manjša plačila in izgubo investiranega kapitala.

Slabo pripravljen projekt JZP ne onemogoča samo realizacije tega projekta, temveč lahko s svojim negativnim »demonstracijskim učinkom« močno vpliva na ustvarjanje generalno odklonilnega odnosa do te oblike financiranja, zato so dobro pripravljena izhodišča ključna za uspešno realizacijo zastavljenega projekta. Obstaja nevarnost, da pogodbeno razmerje med državnim organom in nevladno organizacijo privede do tega, da se nevladna organizacija zbirokratizira in postaja vse bolj podobna vladnim. Še pred formalnim javnim razpisom lahko pride do neformalnih dogovorov med državnimi organi in zasebnimi izvajalskimi organizacijami, tako da so javni razpisi le formalna legalizacija neformalno dogovorjenih aranžmajev.

Pomembno pa je, da se zavedamo določenih dejstev:

- JZP je povezan z vrsto dodatnih stroškov, ki jih običajno pri merjenju učinkovitosti ne upoštevamo;
- zaradi nejasne delitve dela med javnim in zasebnim sektorjem se pogosto zgodi, da odgovornost za posamezne segmente dejavnosti ni jasno razmejena ali pa je sploh ni;
- vstopanje zasebnih ali prostovoljnih organizacij v koncesijsko razmerje z državo pogosto privede do izgube legitimnosti teh organizacij;
- daljše pogodbeno razmerje omogoči posameznim zasebnim vlagateljem, da iz javnih sredstev zgradijo dragoceno infrastrukturo, s katero so na javnih natečajih praktično brez konkurence.

Poleg že navedenih pomanjkljivosti pa kot nevarnost za neuspeh velja omeniti še nekaj, in sicer da:

- so stroški javnega razpisa velikokrat previsoki;
- imajo mala in srednja podjetja zaradi visokih stroškov sodelovanja, pomanjkanja znanja in usposobljenosti na razpisih omejen dostop do tega trga;

- je sklepanje tovrstnih pogodb zaradi pogajanj dolgotrajno in od vodstvenega kadra zahteva sodelovanje in čas;
- je privatni sektor v razgovore pogosto povabljen prepozno, zato nima možnosti izboljšanja pogodbe.

Za ekonomsko upravičeno izvedbo takega projekta je potrebno izpostaviti še eno obliko tveganja, in sicer pomanjkanje ustreznega znanja javnih uslužbencev za sklepanje tovrstnih pogodb. Slaba pogodba o sodelovanju javnega in privatnega sektorja vodi k še večji porabi javnih sredstev in dražji investiciji, zato je pomembno usposabljanje javnih uslužbencev, da pridobijo tovrstna znanja. Obstaja tudi konflikt med dobičkom in stroški, pa tudi med dobičkom in investicijo, kar vse ustvarja potrebo po vzpostavitvi okvirjev, ki zagotavljajo kvaliteto storitev projektov JZP. Uporabniki storitev kot tudi zaposleni morajo biti z rešitvami zadovoljni.

Oblika financiranja projektov s sredstvi zasebnega partnerja ima tudi nekatere slabosti, ki se jih je potrebno zavedati in jih odpraviti:

- visoke vsote denarja se namenja zunanjim sodelavcem za pripravo pogodb o sofinanciranju;
- nižji nivo opravljenih storitev;
- problem odpuščanja delavcev;
- država se sicer lahko zadolži po nižji obrestni meri kot privatni sektor, vendar pa zadolževanje države povečuje deficit;
- sindikati so največkrat tisti, ki nasprotujejo različnim oblikam JZP in trdijo, da gre za drago obliko javnih naročil, ki poslabšujejo javne storitve in so oblika splošne privatizacije ključnih javnih storitev.

Zasebno sofinanciranje bi lahko opredelili tudi kot sistem današnje gradnje, s plačilom v prihodnje. Privatni sektor državi izstavi račun za prevzeto tveganje, ki ga praktično ni, saj se z dolgoročno najemno pogodbo privatni sektor zavaruje pred tveganjem, država pa je tudi odličen plačnik. Stroški investicije se lahko precej dvignejo tudi zaradi pogajanj in načrtovanja investicije, saj se morata obe strani zavarovati, da ju druga stran ne izigra.

Javni sektor mora pred sprejemom odločitve o sodelovanju s privatnim sektorjem pretehtati poleg finančnih tudi politične posledice te odločitve. Čeprav so finančni učinki lahko pozitivni, lahko negativno javno mnenje ali nesprejemljivost z drugimi politikami zahteva zavrnitev te odločitve. Organizacija mora pretehtati tako etične kot moralne vidike in posledice odločitve.

Finančni zaključek je točka, v kateri vse udeležene strani dosežejo soglasje o osnovni strukturi posla, mandatu in pogojih finančnega načrta. To točko je pogosto težko doseči, saj mora biti soglasje doseženo med vsemi tremi stranmi: vlado, zasebnim vlagateljem ter banko kot posojilodajalcem. Vse stranke morajo videti pozitivne strani zasebnega vlaganja. Uspešen zaključek pogajanj zahteva poznavanje projektnega financiranja, zakonodaje s področja infrastrukture ter deželno tveganje. Zlasti zaskrbljujoča je zamuda, ki nastane kot posledica neusklajenosti delovanja države, bodisi neusklajenosti med ministrstvi ali neusklajenost med vladnimi službami in lokalno samoupravo. Zasebni vlagatelji pogosto izpostavljajo problem nedoseganja v

projektu predvidenega obsega storitev ali cene le-teh. V primeru, ko centralna oblast daje soglasje k spremembam cen, je skrb pogosto upravičena.

Posojilodajalec, najpogosteje banka, ki vstopa v posle JZP, ima pogosto problem z zavarovanjem posojila: hipoteke na javnem dobrem ne more vpisati, generalna koncesijska pogodba med državo ali lokalno skupnostjo, zasebnim vlagateljem in banko pa ima tudi slabosti (npr. ni jamstva za ekonomijo obsega, obseg storitev je tveganje zasebnika in država plača le storitve, ki so bile dejansko izvršene).

JZP lahko razumemo tudi kot fetiš – predmete, katerih vrednost ne nastaja z njihovo koristnostjo, ampak zaradi popolnoma namišljenih socialnih odnosov, na katere namigujejo. JZP obsegajo široko območje komercialnih in finančnih dejavnosti, ki vsebujejo državno vključevanje profitnih organizacij za nudenje (ali delno financiranje) javno predpisanih storitev na dolgi rok. V osnovi so JZP instrumenti za izpolnjevanje obveznosti države (stvari za katere obstaja velik socialni konsenz, da jih mora država narediti), in so preoblikovani tako, da pritegnejo zasebno lastništvo kot ključen element v uporabi instrumenta. Kot rezultat te preobrazbe JZP nosijo socialni pomen, ki je, čeprav namišljen, tisto, kar jim daje drugačno vrednoto kot običajnim mehanizmom za izpolnjevanje javnih obveznosti. Pojavi se lahko vprašanje, če so JZP dejansko kaj novega. Ti kritiki imajo do določene mere celo prav. Zahodne liberalne kapitalistične demokratične države imajo konkretne izkušnje z angažiranjem zasebnih podjetij za pomoč pri izpolnjevanju njihovih obveznosti. Nekaj od teh ureditev lahko in moramo razumeti kot JZP. Področje dejavnosti in kritični pomen projektov, ki jih vlade hočejo imeti odprte za JZP, je preraslo raven obdobja velike gradnje transportne infrastrukture, ko so zgradili transkontinentalno železnico in transoceanske prekope. Glede razlik v merilu in področju državnih obveznosti, če primerjamo s preteklim zlatim obdobjem JZP, je sedanja situacija brez primere (Mužina, 2005).

Pojavlja se vprašanje, zakaj bi investitorji kapitala želeli financirati, upravljati ali si lastiti sredstva, katerih vrednost izhaja iz JZP? Odgovor na to vprašanje je precej samoumeven – želja po denarju. Vendar postane to vprašanje bolj zanimivo, če uporabimo besedo fetiš v smislu, ki ga je uporabljal Marx (stvar, katere vrednost je definirana s socialnim razmerjem, ki ga vsebuje, in ne njegovo koristnostjo). Vsak investitor v shemi, ki opravlja storitve za državo, ki je ovrednoten glede na socialne povezave, ki označujejo izdelek ali storitev, ne pa glede njegove koristnosti, nosi tveganje, da bi lahko bila kupčija razdrta, če bi razlika med stroški in vrednostjo bila spoznana za pomembno in neugodno za javnost. Nasprotniki znotraj političnega procesa in civilne družbe pogosto poskušajo pripeljati tovrstno priznanje širši javnosti. To tveganje jemljejo resno tako investitorji v JZP kot tudi finančni svetovalci, ki pomagajo pri strukturiranju tovrstnih kupčij (Mužina, 2005).

Glede prednosti povezovanja javnega in zasebnega sektorja je treba seveda izpostaviti proračunsko nevtralnost oziroma razbremenitev javnih financ, ker breme financiranja prevzema zasebnik, zasebni kapital pa pospešuje razvoj infrastrukture in omogoča alokacijo javnih sredstev v druge vire. Pomemben je tudi prenos finančnih, industrijskih in drugih tveganj na zasebni sektor; izkoriščanje know-howa in izkušenj zasebnega partnerja, ki nosi tudi odgovornost za obratovanje v času trajanja partnerstva; pa stimulacija zasebnika, saj bo glede na tipični finančni mehanizem tovrstnih poslov le ob uspešno zasnovanem in realiziranem projektu ter ustreznem

upravljanju lahko povrnili vložena sredstva ter ustvarili načrtovani dobiček; objektivna presoja izvedljivosti projekta, kot je vrednotenje, ki ga opravi javna oblast. Pomembna prednost je tudi predvidevanje, da bo z vzpostavitvijo konkurence v fazi izbire zasebnega partnerja mogoče zagotoviti cenejše in/ozioroma kakovostnejše izvajanje dejavnosti kot v režiji. Z JZP se zagotavlja tudi večja preglednost pri razporeditvi stroškov neke dejavnosti v javnem interesu. Ti se namreč ne izgubijo v javni porabi, pač pa so pri zasebnem partnerju jasno definirani in jih nosijo uporabniki storitev. Nenazadnje je pomemben ekonomski politični razlog za JZP tudi privatizacija in/ozioroma liberalizacija izvajanja javnih služb (Mužina, 2005).

Država je servis za občane, ki mora za davkoplačevalski denar zagotoviti čim kvalitetnejše pogoje bivanja in čim cenejše javne storitve. Partnerstvo javnega in zasebnega sektorja v zagotavljanju javnih storitev omogoča pridobitev čim večje vrednosti za davkoplačevalce (*the value for money*). Bistvo skupnih vlaganj za razvoj skupnosti je, da država prihrani stroške oziroma investicijske vire, ki bi jih sicer morala vložiti za doseg istega cilja. Za motiviranje zasebnega sektorja k vključitvi v projekte pa je treba zagotoviti ustrezna povračila za vložena sredstva in prevzeta tveganja. Porazdelitev tveganj oziroma realokacija tveganj projekta je pomemben element partnerstva med javnim in zasebnim sektorjem. Pri razmejitvi tveganj se je uveljavilo načelo, naj tveganje nosi tisti, ki ga lažje obvladuje. Za uspešno izpeljavo javno-zasebnega partnerstva so pomembni predvsem naslednji pogoji (Milunovič, 2004):

- razmejitev vloge javnega sektorja in zasebnega sektorja oziroma jasna opredelitev pristojnosti;
- opredeljeni strategija razvoja v lokalni skupnosti in prioriteta ciljev;
- ustrezna podpora javnega sektorja pri izpeljavi projektov;
- zagotovljen ustrezen nadzor (monitoring) nad izvajanjem projekta.

Iz teh zahtev izhajajo osnove MQD (*Management for Quality Development*), ki dajejo celovito podlago upravljanju procesa partnerstva javnega in zasebnega sektorja. MQD ne opredeljuje samo organiziranosti partnerstva, ampak celovit management, razlaga nasprotja interesov javnega in zasebnega sektorja ter opisuje komuniciranje in promocijo procesa. Kaj lahko dosežemo z večjim vključevanjem zasebnega sektorja?

- Izboljšanje učinkovitosti delovanja javnega sektorja s tem, da izkoristimo podjetniško iniciativo in fleksibilnost zasebnega sektorja.
- Prenos tveganj v zasebni sektor – omogočimo ustrežnejšo porazdelitev tveganj med oba sektorja ob ustreznem povračilu za prevzete rizike. Zato je pomembna ustrezna delitev »pogače« oziroma povračila.
- Aktiviranje prostih sredstev in kapacitet privatnega sektorja – tako finančnih sredstev kot ostalih virov, ki jih v javnem sektorju glede na potrebe vedno primanjkuje.

Ena bistvenih osnov za vzpostavljanje sodelovanja javnega sektorja z zasebnim je spoznanje, da ima sleherna stran na razpolago vire, ki jih druga nima oziroma s katerimi ne razpolaga v enakem obsegu. V tem so razlogi za sodelovanje in možnosti zanj: strani se lahko dopolnjujeta v obojestransko korist. Javni sektor ima praviloma

lažji dostop do stavbnih zemljišč, možnost uporabe taksnih spodbud in olajšav, nadzor nad postopki in izdajo dovoljenj ter dostop do cenejših razvojnih finančnih virov. Na drugi strani lahko zasebni sektor zagotavlja boljši management in podjetniško iniciativo, nižje stroške dela in zmanjšanje rizikov odgovornosti za opravljanje javnih služb, kar postaja vse pomembnejši dejavnik. Kljub procesom privatizacije in deregulacije je vpliv javnega sektorja v družbeni reprodukciji vse večji. Kajti pri teh globalnih procesih ne gre za odpravo javnih služb, temveč za zmanjšanje obsega privilegiranih načinov opravljanja dejavnosti, za vpeljavo konkurenčnosti in odprtega dostopa v javne mreže ter za deregulacijo njihovega izvajanja.

Zato je vloga javnega sektorja še vedno bistvena. Država oziroma lokalna skupnost s svojimi ukrepi lahko nudi ustrezne pogoje za izpeljavo javno-zasebnih sovlaganj. Te ukrepe delimo na štiri osnovne skupine, in sicer:

- lažji dostop do stavbnih zemljišč;
- dostop do cenejših finančnih virov;
- davčne olajšave in spodbude;
- nadzor nad postopki in izdajo dovoljenj.

## 8 ZAKLJUČEK

Sodobna država je državljanom dolžna zagotoviti blaginjo in srečo, ponujati večji razcvet, ki ga je potrebno pripisati gospodarski rasti, hkrati pa mora ponujati tudi vse večje število storitev. Država se ne obrača več k državljanu, temveč k porabniku. Na tej točki se križata dve nasprotujoči si potrebi: po eni strani potreba, da bi zagotovili tak proces akumulacije, ki bo omogočal gospodarski razvoj, po drugi strani pa bi bilo potrebno drugačno razporejanje virov zato, da bi dosegli več enakosti in da bi pridržali večji del narodnega proizvoda za socialne storitve. Država, ki je vse bolj zapletena in v kateri je vladanje razpršeno, tvega, da bo izgubila monopol nad odločanjem o porabi, saj je pahnjena v položaj, da mora pokrivati proračunski primanjkljaj. Danes se razviti trg in trdna država dopolnjujeta. Oba sta nujna pogoja za uresničevanje gospodarskega razcveta in socialne pravičnosti.

Kot posledica omenjenega, je v državah članicah Evropske skupnosti opaziti porast sodelovanja javnega in zasebnega sektorja, kar je neposredna posledica naporov za izboljšanje kakovosti in učinkovitosti javnih storitev, naporov za povečanje nezadostnih finančnih resursov javnega sektorja, namenjenih pokrivanju investicijskih potreb, ter želji po doseganju učinkovitosti zasebnega sektorja.

Sodelovanje zasebnega sektorja pri javnih storitvah in infrastrukturi ni neko novo, prelomno odkritje, le današnja ekonomska situacija ga je pripeljala bližje javnosti. JZP priznava dejstvo, da imata tako javni kot zasebni sektor določene prednosti v medsebojni primerjavi pri izvrševanju določenih nalog. Če dovolimo, da vsak sektor opravlja tisto, kar opravlja najbolje, so javne storitve ter infrastruktura omogočeni na najbolj ekonomičen način. Čeprav pogostejše sodelovanje zasebnega sektorja pri oskrbi z javnimi storitvami in infrastrukturo prinaša otipljive rezultate v določenih primerih, JZP ni edina rešitev, ki bi jo morala oblast upoštevati v želji po doseganju kakovostnih storitev po najnižjih možnih stroških. Pod nobenimi pogoji pa ne bi smeli gledati na JZP kot zamenjavo za močno, odgovorno in učinkovito oblast.

Kot izhaja iz diplomskega dela, lahko partnerstvo med javnim in zasebnim sektorjem zelo koristi izvedbi projektov, ki so v javnem interesu. Partnerstvo med javnim in zasebnim sektorjem je orodje, ki zahteva kompleksno obravnavo in ne more samo po sebi izboljšati projekta do te točke, da bi mu zagotovilo rentabilnost. Projekt partnerstva je lahko uspešen le, če izpolnjuje pogoj socioekonomske rentabilnosti. To pomeni, da je koristen za družbo in hkrati izvedljiv v ekonomskem smislu.

Ob tem je treba poudariti, da v praksi ne moremo obravnavati določeno vsakega od posameznih načinov partnerstva med javnim in zasebnim sektorjem, saj se prepletajo v različnih kombinacijah kot tudi v medsebojnem dopolnjevanju ob izvajanju znotraj javnega sektorja ali v okviru zasebnega sektorja. Vsak razvojni projekt zahteva posebno presojo in izbor take metode ali metod partnerstva, ki bodo omogočile izpeljavo projekta z najboljšimi rezultati za občane kot koristnike javnih storitev.

Ob integraciji zasebnega sektorja v proces zagotavljanja neke storitve zaradi značilnosti zasebnega sektorja dosežemo, da se enak nivo kakovosti storitve izvaja z



nižjimi stroški oziroma za enake stroške prejemamo višji nivo kakovosti storitve. In to je tudi poglavitno vodilo za odločitev za javno-zasebno partnerstvo. Imamo tudi fiskalne razloge, in sicer predvsem vzdržnost javnih financ. To je potrebno gledati z vidika omejenosti proračunskih sredstev, saj država velikokrat ne more plačati za investicije v naprej in zato so javno-zasebna partnerstva razumljena kot način, da se razporedi to plačilo na daljši rok, seveda pa je pomembno tudi dejstvo, da se z javno-zasebnimi partnerstvi v projekte pripelje tudi zasebni kapital in s tem zmanjša pritisk na javna sredstva. Obstajajo pa tudi številni drugi razlogi kot na primer razlogi zasebnega sektorja, saj se s tem javni trgi spreminjajo v zasebne trge, nastajajo nova delovna mesta, pojavljajo se izboljšani proizvodi in storitve. Zelo pomemben razlog pa je tudi transparentnost, predvsem na področju stroškov, tveganj in kakovosti povezanih s storitvijo ali proizvodom.

Ob vsem tem napisanem lahko v sklepnih mislih hipotezo, ki sem si jo zastavil pred pričetkom tega diplomskega dela, in ki se glasi:

*»Javno-zasebno partnerstvo (kot način sodelovanja javne in zasebne sfere) je instrument, ki državi (lokalni skupnosti) omogoča učinkovito zadovoljevanje naraščajočih potreb po javnih storitvah.«*

na podlagi ugotovljenih dejstev **potrdim**.

Ob tem je možno potrditi tudi vse moje predpostavke za uvajanje javno-zasebnega partnerstva, iz katerih sem pred začetkom raziskovanja izhajal.

**Tabela 6: Opredelitev izhodiščnih predpostavk**

Temeljni razlogi za uvajanje JZP	DA	NE
- izboljšati učinkovitost izvajanja javnih služb	√	
- porazdelitev in prenos tveganj pri izvajanju javnih služb	√	
- pritegnitev finančnih sredstev in znanja iz zasebnega sektorja	√	

Ob vsem tem je potrebno posebej upoštevati slabosti, ki se lahko pojavijo pri javno-zasebnih partnerstvih (ki so v diplomski omenjena<sup>28</sup>, niso pa predstavljala izhodiščnih predpostavk raziskovanja).

Uporabnosti koncepta javno-zasebnega partnerstva smo se k sreči začeli zavedati tudi v Sloveniji, saj moramo zaradi relativne majhnosti našega gospodarstva, tendence v politiki, da se zmanjšuje javna poraba in s tem proračunski izdatki, poiskati nek

<sup>28</sup> Glej poglavje Ovrednotenje povezovanja javnega in zasebnega sektorja.

alternativni vir za financiranja naložb v javnem interesu, zato je že skrajni čas, da v Sloveniji sprejmemo pravni okvir, ki bo omogočal in spodbujal takšna povezovanja javnega in zasebnega sektorja, ker je to eden boljših načinov za financiranje investicij v javnem interesu. S sprejetjem krovnega zakona o javno-zasebnem partnerstvu je Slovenija normativno zajezila to področje. S tem zakonom želi država omogočiti in pospešiti zasebna vlaganja v izgradnjo, vzdrževanje oziroma upravljanje objektov in naprav javno-zasebnega partnerstva ter druge projekte, ki so v javnem interesu, obenem pa zagotoviti racionalno izvajanje gospodarskih javnih služb ali drugih dejavnosti, ki se zagotavljajo na način in pod pogoji, ki veljajo za gospodarske javne službe oziroma drugih dejavnosti, katerih izvajanje je v javnem interesu, omogočanje smotrne uporabe, upravljanja ali izkoriščanja naravnih dobrin, grajenega javnega dobrega ali drugih stvari v javni lasti, ter drugo vlaganje zasebnih ali zasebnih in javnih sredstev v gradnjo objektov in naprav, ki so delno ali v celoti v javnem interesu oziroma v dejavnosti, katerih izvajanje je v javnem interesu. Namen omenjenega zakona pa mora biti tudi zagotavljanje preglednosti, konkurenčnosti, nediskriminatornosti in poštenosti postopkov nastajanja, sklepanja in izvajanja posameznih oblik javno-zasebnega partnerstva, varovanje javnih interesov v tem razmerju oziroma predpisovanje načinov uresničevanja javnega interesa in zagotavljanje vpliva javnega partnerja na to, da se predmet javno-zasebnega partnerstva izvaja v javnem interesu.

Zaradi davčnih omejitev in/ali majhnosti slovenskega gospodarstva, hkrati pa vedno večjih zahtev po proračunskih izdatkih in prepotrebni investicij je več kot potrebno, da se v Sloveniji odpre možnost vstopa zasebnega kapital v javni sektor, saj bo le tako moč doseči in izpolniti vsa pričakovanja državljanov. Za uspešnost tega pristopa pa imamo dovolj zgledov v naši bližnji okolici. Pa tudi izkušnje, tako slabe kot dobre, so že zbrane, in samo čakajo, da jih bo nekdo uporabil v dobro vseh uporabnikov javnih storitev.

## LITERATURA

1. BAILEY, Stephen. Public Sector Economics: Theory, Policy and Practice. 2nd edition, Basingstoke, New York, 2002.
2. BOHINC, Rado. Osebe javnega prava: javni zavodi, javna podjetja, javne agencije, javni skladi. GV založba, Ljubljana, 2005.
3. Commission of The European Communities. Green Paper on Public-Private Partnerships and Community Law on Public Contracts and Concessions COM(2004). Bruselj, 2004.
4. ČEBULJ, Janez. Prestrukturiranje javnih služb v Sloveniji s poudarkom na oblikah njihovega izvajanja. Javna uprava. 1993, let. 29, št. ¼, str. 89- 94.
5. ČEBULJ, Janez, Strmecki, Mik. Upravno pravo. Visoka upravna šola, Ljubljana, 2001.
6. ČEPELJNIK Matej. Uporaba javno-zasebnega partnerstva v Evropski Uniji, specialistično delo. Ljubljana, 2006.
7. ČOK M., PREVOLNIK RUPEL V., STANOVNIK T., CIRMAN A.. Javne finance v Sloveniji. Ekonomska fakulteta, Ljubljana, 2002.
8. DELLA PORTA, Donatella. Temelji politične znanosti. Sophia, Ljubljana, 2003.
9. European Commission. Resource Book on PPP Case Studies. DG Regional Policy, Brussels, 2004.
10. GLAS, Miroslav. Gradivo za politično ekonomijo. Ekonomska fakulteta, Ljubljana, 1993.
11. GROFF FERJANČIČ, Miranda. Prednosti in slabosti sodelovanja javnega in zasebnega kapitala pri investicijah v javno infrastrukturo, diplomsko delo. Ljubljana, 2004.
12. HAARMEYER, David, MODY, Ashoka. Trapping the Private Sector, Approach to Managing Risk in Water and Sanitation, The World Bank, Washington, 1998.
13. International Finance Corporation. Financing Private Infrastructur. Svetovna banka, Washington, 1996.

14. JEZERNIK, Sara. Leasing kot sodobna sodobna oblika financiranja. Lex socialis. 2003, št.1, str. 137-145.
15. JUS, Miran. JZP in projektno financiranje infrastrukture. Podjetje in delo. 2005, let. XXXI, št. 3-4, str. 527-536.
16. JUS, Miran. Javno in zasebno partnerstvo ter EU. Mednarodno poslovno pravo. 2005, let. 17, št. 191, str. 17-20.
17. MINTZBERG, Henry. The structuring of Organization: design of decision-making system, Englewood cliffs: Prentice-Hall inc, 1979.
18. MONTANHEIRO, Luiz C, HAIGH, Robert H., MORRIS David S. Understanding Public and Private Sector Partnership V: OWEN Glyn, MONTANHEIRO Luiz C (ur.): Forging Public-Private Sector Partnership to Create Economic Regeneration: The South Yorkshire experience in Britain. Sheffield Hallam University Press, Sheffield, 1997, str. 215-228.
19. MONTANHEIRO, Luiz C, HAIGH, Robert H., MORRIS David S. Understanding Public and Private Sector Partnership V: MARTIN Steve, OZTEL Hulya (ur.): Strategic and Operational Management of Public-Private Partnerships: Lessons from the Business Link initiative. Sheffield Hallam University Press, Sheffield, 1997, str. 113-123.
22. MONTANHEIRO, Luiz C, HAIGH, Robert H., MORRIS, David S. Understanding Public and Private Sector Partnership V: MACKECHNIE Geoffrey, LITTON Frank (ur.): Theory and Practice in Public and Private Sector Management. Sheffield Hallam University Press, Sheffield, 1997, str. 41-52.
23. MONTANHEIRO, Luiz C, HAIGH, Robert H., MORRIS, David S. Understanding Public and Private Sector Partnership V: DARWIN John (ur.): The Partnership Mindset. Sheffield Hallam University Press, Sheffield, 1997, str. 23-39.
24. MONTANHEIRO, Luiz C. et al.. Public and Private Sector Partnership Working forChange V: AKHLAGHI Fari (ur.): A Breakthrough Approach to Support Service Outsourcing. Sheffield Hallam University Press, Sheffield, 1996, str. 21-35.
25. MRAK, Mojmir. BOT oblika projektnega financiranja – riziki in zavarovanje pred njimi. Ljubljana: Ekonomska politika proti 2005: 5. letno srečanje Zveze ekonomistov Slovenije, Zveza ekonomistov, Ljubljana 1997.

26. MRAK, Mojmir. Vključevanje privatnega sektorja v financiranje gospodarske infrastrukture. CIS EF, Ljubljana, 1998.
27. MRAK, Mojmir, GAZVODA, Maja, MRAK, Maruša. Projektno financiranje: Alternativna oblika financiranja Infrastrukturnih objektov, Priročnik. Javni sklad Republike Slovenije za regionalni razvoj in ohranjanje poseljenosti slovenskega podeželja, Ljubljana, 2005.
28. MRAK, Mojmir. Partnerstvo med javnim in zasebnim sektorjem: Primer BOT-oblike projektne financiranja. Študijsko gradivo. Ekonomska fakulteta Ljubljana, 2004.
29. MUŽINA, Aleksij. Oblike javno-zasebnega partnerstva s poudarkom na statusnem partnerstvu. Javna uprava, 2006, let.42. številka 2-3, Ljubljana, str. 371-382.
30. MUŽINA, Aleksij. Ureditev javno-zasebnega partnerstva. Pravna praksa. 2005 številka 17. Ljubljana, str. 9.
31. NOVAK, Marko. Koncesija. Pravna praksa. 2004, številka 40, Ljubljana, str. 37.
32. OPLOTNIK, Žan, KRIŽANIČ, France, ROMIH, Dejan: Možnosti financiranje železniške infrastrukture v Sloveniji in primerjava oraniziranosti železnic v izbranih evropskih državah. Gospodarska gibanja. št. 375., Ekonomski Institut pravne fakultete, Ljubljana, 2005, str. 29-50.
33. PAGON, Teja. Načini izvajanja javnih služb v Republiki Sloveniji. diplomsko delo, Ljubljana, 2002.
34. PINTAR, Jernej. Javno-zasebno partnerstvo za regionalni razvoj: Razvojno izobraževalni center Zgornje Savinjske doline. diplomsko delo, Ljubljana, 2006.
35. PIRNAT, Rajko. Koncesijska pogodba, Dnevi slovenskih pravnikov 2003. Gospodarski vestnik. Podjetje in delo. 2003, let.29, št. 6/7, Ljubljana: str. 1607-1629.
36. PLAUŠTAJNER, Konrad. Praktični aspekti koncesijskih razmerij na področju gospodarskih javnih služb. Dnevi slovenskih pravnikov 2003. Gospodarski vestnik. Podjetje in delo. 2003, let.29, št. 6/7, Ljubljana, str. 1619-1629.
37. PLIČANČIČ, Senko. Liberalizacija sistema javnih služb v Sloveniji in pravni položaj javnega podjetja. Dnevi slovenskih pravnikov 1999. Gospodarski

- vestnik. Podjetje in delo. 1999, let.29, Ljubljana, str. 923-937.
38. RAKOČEVIČ, Slobodan. Državna uprava: vloga, položaj, organizacija, delovanje. Uradni list RS, Ljubljana, 1994.
  39. RAKAR, Iztok. Privatizacija javnega sektorja. Pravna praksa, številka 25, 2005, Ljubljana, str 17.
  40. ROSEN, Harvey S. Public Finance. 5th edition, Irwin/McGraw–Hill. Boston, (etc.), 1999.
  41. RUS, Veljko, Podjetizacija in socializacija države. Fakulteta za družbene vede Ljubljana, 2001.
  42. SENJUR, Marjan. Višina javnih izdatkov glede na gospodarsko razvitost in velikost države: Primer Slovenije – proračun 1991. Slovenska ekonomska revija 3/1992 Ljubljana.
  43. SETNIKAR-CANKAR, Stanka. Javno-zasebno partnerstvo, Forum SFPO 2005 in EFQM – konferenca zmagovalcev. GV Izobraževanje, Ljubljana, 2005.
  44. SHAW, L. Nicola, GWILLIAM, M. Kenneth, THOMPSON, S. Louis. Concessions in Transport. The World Bank, Washington, 1996.
  45. SIEGELBAUM, Paul. Private Participation in infrastructure in Developing Countries. The World Bank, Washington, 2003.
  46. STANOVNIK, Tine. Javne finance, 3. dopolnjena in popravljena izdaja. Ekonomska fakulteta, Ljubljana, 2002.
  47. ŠTAUT, Tadeja. Lokalne gospodarske javne službe v Sloveniji. diplomsko delo, Ljubljana, 2006.
  48. TIČAR, Bojan. Privatizacija gospodarskih in negospodarskih javnih služb. Podjetje in delo, 1995, let. 21 št. 3. GV Založba, Ljubljana, str. 272-292.
  49. TIČAR, Bojan. Nov pravni institut: javno-zasebno partnerstvo. Podjetje in delo, 2007, št. 1. GV Založba, Ljubljana, str. 58.
  50. TRPIN, Gorazd. Nekateri problemi pravne ureditve gospodarskih javnih služb v Sloveniji. Javna uprava. let. 30, št. 2, Ljubljana, str. 141-149.

51. TRSTENJAK, Verica, KOCBEK, Marijan. Evropsko pravo gospodarskih družb, European company law: predpisi ES/EU z uvodnimi pojasnili. GV založba Ljubljana, 2004.
52. Virant, Gregor. Pravna ureditev javne uprave. Visoka upravna šola, Ljubljana, 1998.
53. VLAJ, Stane. Lokalna samouprava: občine in pokrajine. Fakulteta za družbene vede, Ljubljana, 1998.
54. ŽURGA, Gordana. Kakovost državne uprave. Fakulteta za družbene vede, Ljubljana, 2001.

## **VIRI**

### **Avtorski viri:**

1. Bertig E. et. al. Public Private Partnerships in Seattle. »URL=[www.seattle.wa.lvw.org/pubs/PubPrivPartnerships.pdf](http://www.seattle.wa.lvw.org/pubs/PubPrivPartnerships.pdf)«. 16. 6. 2007.
2. Brezovnik Boštjan. Javno zasebno partnerstvo. Inštitut za lokalno samoupravo in javna naročila Maribor. »URL=[www.skupnostobcin.si/Aktualno/pdf/posvetPPP.ppt](http://www.skupnostobcin.si/Aktualno/pdf/posvetPPP.ppt)«. 20. 6. 2007.
3. Brook Cowen P.J. The private Sector in Water an Sanitaton – How to get started. »URL:[rru.worldbank.org/documents/PublicPolicyJournal/126brook.pdf](http://rru.worldbank.org/documents/PublicPolicyJournal/126brook.pdf)«. 20. 6. 2007.
4. Cohn Daniel. The Public-Private-Partnership »Fetish«: Moving Beyond the Rhetoric. Strokovno gradivo za letno srečanje Kandskega politično-znanstvenega združenja, Winnipeg 2.-5. junij 2004. »URL:[www.cpsa-acsp.ca/papers-2004/Cohn.pdf](http://www.cpsa-acsp.ca/papers-2004/Cohn.pdf)«. 21. 6. 2007.
5. Fitzgerald John. Partnerships Victoria. »URL:[www.mfcr.cz/download/ppp/dokumentary/australia/partnerships\\_victoria/documents/australia\\_pvoverview\\_final.pdf](http://www.mfcr.cz/download/ppp/dokumentary/australia/partnerships_victoria/documents/australia_pvoverview_final.pdf)«. marec 2007.
6. GROFFEN John. Strokovno gradivo za konferenco: Public Private Partnership: A Way Forward. Ljubljana: 20. oktober 2005.
7. Hayek von Stephanie. Public-Private Partnerships in Global Governance: How are they legitimized?

- »URL:www.cpogg.org/paper%20amerang/Stephanie%20von%20Havek.pdf«. 13. 7. 2007.
8. Jereb, Samo. Gradivo za predmet Sistemi financiranja komunalnega gospodarstva. Ljubljana, IZRAZ, 2006.
  9. MUŽINA Aleksij. Javno-zasebno partnerstvo. Poslovni Dnevnik, 7. 3. 2005.
  10. MUŽINA Aleksij. Nujnost pravnega okvira. Strokovno gradivo za konferenco: Public Private Partnership: A Way Forward. Ljubljana: 20. oktober 2005.
  11. Kastelic, Jure. Javno-zasebno partnerstvo. »URL:www.socius.si«. 19. 6. 2006.
  12. Milunovič Vilma. Partnerstvo med javnim in zasebnim sektorjem na lokalni ravni ob vstopu v Evropsko unijo, 2004, dostopno na »URL:http://www1.fm-kp.si/zalozba/ISBN/961-6268-64-3/173-189.pdf«. 2. 7. 2007.
  13. REICH Michael R. Public-Private Partnerships for Public Health Harvard Center for Population and Development Studies, Massachusetts 2002. »URL:www.hsph.harvard.edu/hcpds/partnerbook/Partnershipshook.pdf«. 24. 6. 2007.
  14. Ruigrok Arno. AM Development, Strokovno gradivo za konferenco: Private Partnership, A Way Forward. Ljubljana: 20. oktober 2005.
  15. Šalamon Danilo. Zakon o javno zasebnem partnerstvu. »URL:http://energap.si/dokumenti/Javno\_zasebno\_partnerstvo.pdf«. 1. 9. 2007.



## **Pravni viri:**

1. Evropska komisija. Zelena knjiga o javno zasebnih partnerstvih in o zakonodaji Skupnosti o javnih naročilih in koncesijah. COM (2004) 327 final. »URL:<http://europa.eu.int/cgi-bin/eur-lex/udl.pl>«. 28. 6. 2007.
2. Komisija ZN za mednarodno trgovinsko pravo. Legislative guide on privately financed infrastructure project, 2001. »URL:[www.uncitral.org/pdf/english/texts/procurem/pfip/guide/pfip-e.pdf](http://www.uncitral.org/pdf/english/texts/procurem/pfip/guide/pfip-e.pdf)«. 13. 7. 2007.
3. Pravni viri Evropskih skupnosti. »URL:[evropa.gov.si/evroslovar/pravni-viri/#01](http://evropa.gov.si/evroslovar/pravni-viri/#01)«. 20. 7. 2007.
4. Zakon o javnih financah (Uradni list RS 79/99). »URL: <http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?urlid=199979&stevilka=3758>«. 1. 9. 2007.
5. Zakon o javnih naročilih (Uradni list RS 128/2006). »URL:<http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?urlid=2006128&stevilka=5409>«. 1. 9. 2007.
6. Zakon o javno-zasebnem partnerstvu (Uradni list RS 127/2006) »URL:<http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?urlid=2006127&stevilka=5348>«. 1. 9. 2007.
7. Zakon o gospodarskih javnih službah (Ur. l. RS, št. 32/1993).

## **Ostali viri:**

1. 4ps & Bolton Metropolitan Borough Council: Castle Hill Primary School & Joint Service Centre  
»URL:[www.4ps.co.uk/Documents/Publications/Bolton%20Case%20Study1.pdf](http://www.4ps.co.uk/Documents/Publications/Bolton%20Case%20Study1.pdf)“. 15. 6. 2007.
2. Controller of Her Majesty's Stationery Office: Public - Private - Partnerships: The Government's Approach.  
»URL: [www.hiri-treasurv.gov.uk/mediastore/otherfiles/PPP2000.pdf](http://www.hiri-treasurv.gov.uk/mediastore/otherfiles/PPP2000.pdf)«. 2000.
3. Državni Svet, Društvo Občanski forum, Društvom ekonomistov Slovenije: javno dobro in javne dobrine, meje komercializacije.  
»URL:[www.dsrs.si/2MO/deiavnost/posveti/besedilajpos/JavnoDobro/POSVET.pdf](http://www.dsrs.si/2MO/deiavnost/posveti/besedilajpos/JavnoDobro/POSVET.pdf)«. 12. 6. 2007.

4. EIC White Book on BOT/PPP, European International Contractors.  
«URL:www.eicontractors.de/seiten/bookshop/eicwhite book.pdf«. 10. 6. 2007.
5. European Commision. Guidelines for Successful Public-Private-Partnersips.«URL:europa.eu.int/comm/regional\_policy/sources/docgener/guides/ppp\_en.pdf«. 28. 6. 2007.
6. HM Treasury. Privatisation – Sharing The UK Experience. London: 1995.
7. HM Treasury. Public Private Partnership: The Government approach. London: The Stationery Office. »URL=http://www.hm-treasury.gov.uk/mediastore/otherfiles/ppp2000.pdf«. 25. 6. 2007.
8. Irish Government Public Private Partnership (PPP) website.  
«URL:www.ppp.gov.ie/«. 3. 8. 2007.
9. Kanadski svet za javno-zasebna partnerstva: About PPP: Models of PPP.  
»URL:http://www.ppcouncil.ca/aboutPPP\_definition.asp«. 15. 7. 2007.
10. Ministry of Municipal Affairs of British Columbia. Public Private Partnership: A guide for Local Government,  
»URL:www.mcaaws.gov.bc.ca/lgd/pol\_research/MAR/PPP/ppp.pdf«. 8. 8. 2007.
11. Organizacija združenih narodov: Understanding Public Private Partnership. Davos: A guide for local government.  
»URL:www.unfoundation.org/files/pdf/2003/Public\_private\_Part\_bro.pfd«. 23. 8. 2007
12. Pricewaterhouse Coopers. Developing public private partnership in new Europe, 2004,  
»URL:www.pwc.com/extweb/service.nsf/docid/pwc\_PPP\_report\_final.pdf«. 2. 8. 2007
13. Pricewaterhouse Coopers: Public Private Partnership.  
«URL:www.pvvcglobal.com/de/ger/about/svcs/PwC\_PPP.pdf«. 3. 8. 2007.
14. Public Private Partnership Task Force.  
»URL:www.pppbund.de/en/projekte.htm«. 3. 8. 2007.
15. Stališča udeležencev razprave: Koncesije in javna naročila. Ljubljana: Podjetje in delo, številka 8, 2003.

16. UMAR: Strategija gospodarskega razvoja Slovenije 2001-2006  
«URL: [www.gov.si/umar/projekti/sgrs/pdf-b/3-2.pdf](http://www.gov.si/umar/projekti/sgrs/pdf-b/3-2.pdf)«. 20. 6. 2007.
17. UN/ECE BOT Expert Advisory Group. Guidelines on Private Public Partnerships for Infrastructure development. 2000.
18. United Nations Institute for Training and Research, German Management Academy of Lower Saxony: Public - Private Partnership For Sustainable Development.  
«URL: [www.un.int/unitar/ppp/Handbook%202001.pdf](http://www.un.int/unitar/ppp/Handbook%202001.pdf)«. 15. 8. 2007.

## **SEZNAM SLIK IN TABEL**

- Slika 1: Oblike javno-zasebnih partnerstev glede na delež zasebnih vlaganj, str. 26.  
Slika 2: Smernice za uspešno javno-zasebno partnerstvo, str. 38.  
Slika 3: Ravni predpisov, ki zadevajo posamezni JZP projekt, str. 39.

- Tabela 1: Področja gospodarskih in negospodarskih javnih služb, str.15.  
Tabela 2: Obvezne lokalne gospodarske javne službe, str.16.  
Tabela 3: Glavne možnosti za udeležb zasebnega sektorja pri delitvi odgovornost, str. 27.  
Tabela 4: Prednosti in slabosti razpisnih metod, str. 37.  
Tabela 5: Načela javno-zasebnega partnerstva, str.45.  
Tabela 6: Opredelitev izhodiščnih predpostavk, str. 56.

## **SEZNAM UPORABLJENIH KRATIC**

- BDP – bruto družbeni proizvod  
EU – Evropska unija  
JZP – Javno-zasebno partnerstvo  
RS- Republika Slovenija  
SAZU – Slovenska akademija znanosti in umetnosti  
ZJF - Zakonu o javnih financah  
ZJZP – Zakon o javno – zasebnem partnerstvu  
ZPIZ - Zavod za pokojninsko in invalidsko zavarovanje Slovenije  
ZZZS - Zavod za zdravstveno zavarovanje Slovenije

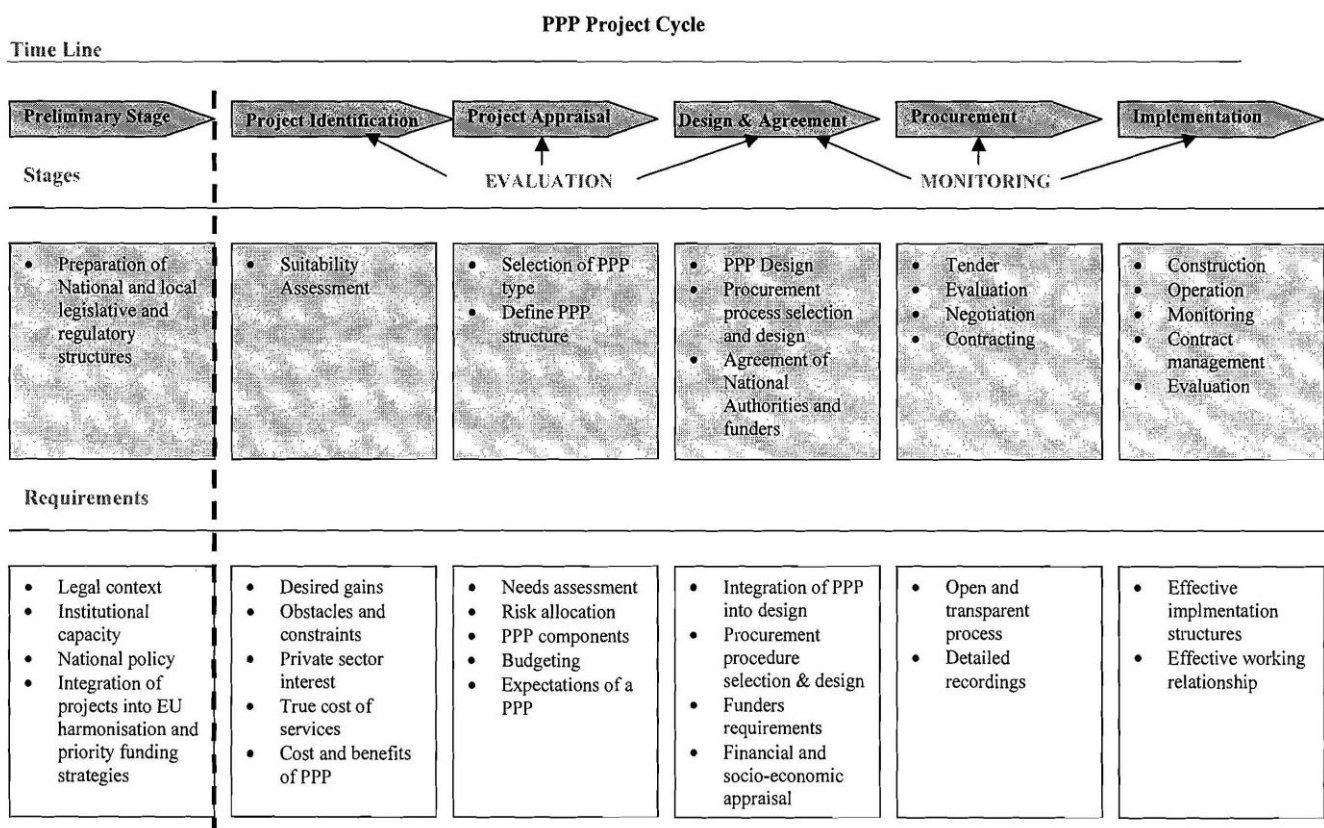
## SLOVAR TUJIH IZRAZOV

Design-Build	planirati - izgraditi
Operation & Maintenance	delovati- vzdrževati
Design-Build-Finance-Operate	planirati – izgraditi – financirati - delovati
Build-Own-Operate	izgraditi – posedovati - delovati
Build-Own-Operate-Transfer	izgraditi – posedovati – delovati - prenesti
Buy-Build-Operate	kupiti – izgraditi - delovati
Operation License	delovno dovoljenje
Finance Only	samo financirati
Build-Operate-Transfer	izgraditi – delovati - prenesti
Build-Transfer-Operate	izgraditi – prenesti - delovati
Build-Rent-Operate-Transfer	izgraditi – najeti – delovati - prenesti

## PRILOGE

Skica z interneta

Guidelines For Successful Public – Private Partnerships



## **IZJAVA O AVTORSTVU DIPLOMSKEGA DELA IN NAVEDBA LEKTORJA**

Marko Kocjan, študent Fakultete za upravo, izjavljam, da sem avtor diplomskega dela z naslovom Javno-zasebno partnerstvo pri izvajanju gospodarskih javnih služb.

---

Diplomsko delo je lektorirala profesorica slovenščine, Nataša Vrhovnik Jerič.