



Pravna fakulteta
Univerza v Ljubljani

Univerza
v Ljubljani

Fakulteta
za arhitekturo



Urbanistični inštitut
Republike Slovenije

Analiza možnosti za izvajanje urbanih projektov z uporabo javno zasebnega partnerstva.

Ciljno raziskovalni program »CRP 2016« v letu 2016

Projekt št. V5-1651

Zaključno POROČILO

Ljubljana, januar 2018



REPUBLIKA SLOVENIJA
MINISTRSTVO ZA OKOLJE IN PROSTOR



JAVNA AGENCIJA ZA RAZISKOVALNO DEJAVNOST
REPUBLIKE SLOVENIJE

CRP program: Ciljno raziskovalni program »CRP 2016«
Težišče: Okolje in prostor
Tematski sklop; Trajnostni urbani razvoj
Projekt: Analiza možnosti za izvajanje urbanih projektov z uporabo javno zasebnega partnerstva
Št. projekta: V5-1651

Naročnika: Javna agencija za raziskovalno dejavnost Republike Slovenije (ARRS)
Ministrstvo za okolje in prostor (MOP)

Pogodba MOP št.: 2550-16-540008

Predstavnice naročnika: Lili Lučič za ARRS
Rok Klemenčič za MOP

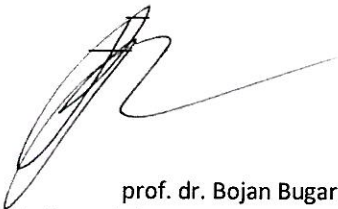
Izvajalka: Univerza v Ljubljani, Pravna fakulteta (UL PF)
Predstavnik izvajalke: prof. dr. Bojan Bugarič

Soizvajalci: Univerza v Ljubljani, Fakulteta za arhitekturo (UL FA)
Urbanistični inštitut RS (UI RS)

Predstavniki soizvajalcev: izr. prof. dr. Alenka Fikfak (UL FA)
dr. Matej Nikšič (UI RS)

Člani projektne skupine: prof. dr. Bojan Bugarič (UL PF)
izr. prof. dr. Senko Pličanič (UL PF)
prof. dr. Rajko Pirnat (UL PF)
asist. Boštjan Koritnik (UL PF)
izr. prof. dr. Alenka Fikfak (UL FA)
prof. mag. Peter Gabrijelčič (UL FA)
asist. Janez P. Grom (UL FA)
asist. Miha Konjar (UL FA)
asist. dr. Mitja Blaganje (UL FA)
asist. dr. Matej Nikšič (UI RS)
dr. Sabina Mujkič (UI RS)
mag. Biba Tominc (UI RS)
Nina Goršič (UI RS)

V Ljubljani, januar 2018.



prof. dr. Bojan Bugarič
Vodja projekta na strani izvajalca



dekan. prof. dr. Miha Juhart
Odgovorna oseba izvajalca

Doseženi rezultati predstavljeni v vmesnem poročilu so nastali v okviru raziskovalnega projekta ARRS: V5-1651, ki ga po pogodbi 2550-16-540008 (so)financiran Ministrstvo za okolje in prostor.

VSEBINA

Povzetek	1
Kratice	2
1 UVOD	3
1.1 Pomen raziskovanja JZP za slovenski prostor	4
1.1 Osnovna izhodišča projekta JZP	5
1.2 Cilji in namen projekta	6
2 TEORETIČNA IZHODIŠČA JAVNO-ZASEBNEGA PARTNERSTVA (JZP)	7
2.1 Definicije in obseg JZP – odločitve in razvoj projektov	7
2.2 Trajnostni razvoj in trajnostna urbanizacija, prostorsko načrtovanje in JZP	7
2.2.1 Nastanek in razvoj načela trajnostnega razvoja	7
2.2.2 Trajnostna urbanizacija in urbani projekti	12
2.2.3 Ključna vloga občin pri uresničevanju urbanega trajnostnega razvoja	14
2.3 JZP in Agenda 2030 za trajnostni razvoj – pregled vsebin	17
3 PRIMERI TUJE PRAKSE REALIZIRANIH URBANIH PROJEKTOV Z MEHANIZMOM JZP	23
4 ZAKONODAJNI OKVIR JAVNO-ZASEBNEGA PARTNERSTVA	34
4.1 Pregled slovenskega modela	34
4.2 JZP – splošne ugotovitve in nekatera odprta vprašanja	35
4.3 Vizija JZP in izkušnje pri sklenitvi JZP projektov	39
4.4 Objave v slovenskih medijih o JZP	41
5 FINANČNI INŠTRUMENTI IN VIRI FINANCIRANJA	44
5.1 Finančni inštrumenti	44
5.2 Viri financiranja občin	45
5.3 Urbani projekti, javno-zasebno partnerstvo in vprašanje dolga oz. deficita sektorja države	47
5.4 Sistem javno-zasebnega partnerstva – vključevanje privatnega kapitala v financiranje javne infrastrukture	49
5.5 Koriščenje sredstev skladov EU v luči javno-zasebnih partnerstev	51
5.5.1 Podpora operacijam JZP	52
5.5.2 Evropski viri financiranja in kohezijska politika	52
5.6 Financiranje projektov občin z inštrumenti SID banke	54
5.7 Financiranje JZP projektov preko mednarodnih finančnih institucij	56
6 PREGLED STANJA V SLOVENIJI	57
6.1 Slovenska strategija pametne specializacije (S4) – Urbani projekti in JZP	57
6.2 Trajnostne urbane strategije mestnih občin (TUS MO)	58
6.3 Pogledi na JZP s strani mestnih ter nemestnih občin in investorjev	61
6.3.1 Metodologija	61

6.3.1.1 Mestne občine	61
6.3.1.2 Nemestne občine	62
6.3.1.3 Zasebni investitorji	62
6.3.2 Rezultati	63
6.3.2.1 Mestne občine	63
6.3.2.2 Nemestne občine	66
6.3.2.3 Zasebni investitorji	67
6.3.3 Primeri JZP v Sloveniji evidentirani med intervjuji na mestnih občinah	69
6.3.4 Podrobnejši prikaz realiziranega projekta JZP v Sloveniji	71
6.4 Raziskovalni projekti v Sloveniji na področju JZP v Sloveniji	73
6.4.1 Pregled in povzetek projekta PROFILI	73
6.4.2 Evropski raziskovalni projekt RESTAURA	73
6.5 Izobraževalne dejavnosti v Sloveniji na področju JZP	74
7 USMERITVE ZA IZBOLJŠANJE PRAKSE JZP V SLOVENIJI	75
7.1 Metodologija za opredelitev urbanih projektov primernih za JZP	75
7.2 Upravljanje urbanih projektov z mehanizmom JZP	77
7.3 Izboljšanje prakse JZP na osnovi analize SPS in TUS MO ter analize izvedenih in neizvedenih projektov	79
7.3.1 Izboljšanje prakse JPZ na osnovi analize SPS in TUS MO	79
7.3.2 Izboljšanje prakse JPZ na osnovi analize uspešnih, neuspešnih in neizvedenih projektov	79
7.4 Izboljšanje upravljalskih zmogljivosti občin za pripravo in vodenje projektov JZP v sklopu urbanih projektov	81
7.4.1 Vključevanje prostorskega načrtovanja v postopke JZP	81
7.4.2 Izobraževanje in usposabljanje občinske uprave za JZP pri realizaciji urbanih projektov (izobraževanje in usposabljanje ter svetovanje občinam)	83
7.4.2.1 Vsebina in način izobraževanja in usposabljanja	84
7.4.2.2 Projektna enota oz. pisarna (PE)	84
7.4.2.3 Priročnik JZP za urbani razvoj	85
7.4.3 Podatkovna baza	86
8 ZAKLJUČEK IN SKLEPNE MISLI	87
9 LITERATURA IN VIRI	91
10 PRILOGE	99
PRILOGA 1A	100
PRILOGA 1B	102
PRILOGA 1C	103
PRILOGA 1D	104
PRILOGA 1E – PRIROČNIK	107
11 POROČILO O PROJEKTU	135

POVZETEK

Izvajanje razvojnih urbanih projektov je ključnega pomena za dvig kakovosti bivanja in ohranjanje konkurenčnosti mest. Mestne občine so v preteklih letih sprejele t.i. trajnostne urbane strategije (TUS), ki v obliki vizij opredeljujejo glavne cilje željenega razvoja. Doseganje teh ciljev je odvisno od uspešnosti oz. zmožnosti izvajanja projektov v praksi, pri čemer se občine soočajo s številnimi izzivi. Eden večjih je financiranje projektov, saj zaradi javno-finančnih omejitev občine nekaterih pomembnih projektov ne morejo izvajati le z lastnimi sredstvi oz. so primorane časovnice izvajanja projektov podaljševati skladno s svojimi finančnimi zmožnostmi.

Leta 2006 sprejeti Zakon o javno-zasebnem partnerstvu (ZJZP) je bil med drugim sprejet s ciljem omogočiti uporabo zasebnih virov pri izvajanju projektov, ki so v javnem interesu. Mehanizem javno-zasebnega partnerstva (JZP) v slovenski praksi ni polno zaživel oz. ni prinesel željenih rezultatov pri razvoju urbanega prostora. Raziskava na podlagi pregleda obstoječe slovenske in tuje teorije in prakse, opravljenih intervjujev s predstavniki mestnih ter nemestnih občin, intervjujev z investitorji in finančnimi inštitucijami, na podlagi pregleda TUS in drugih relevantnih dokumentov in na podlagi preigravanja scenarijev skozi urbanistične delavnice analizira vzroke za nastalo stanje in predlaga nekatere možne rešitve za večji razmah JZP v Sloveniji. Poleg finančnih identificira še druge glavne ovire, kot so npr. slaba podoba JZP v javnosti, nizka upravljavska usposobljenost in strokovna podkovanost občinskih uprav za izvajanje JZP in odsotnost podpornih mehanizmov, ki bi partnerjem JZP omogočali podporo pri odločanju ter izvajanju projektov. Predlaganih je več možnih rešitev, kot podpora razvoju in razmahu JZP: vzpostavitev nacionalne projektne pisarne (PE) za JZP, ki bi delovala kot finančno in strokovno neodvisen svetovalni organ za izvajanje JZP; vzpostavitev enotne podatkovne baze za promocijo in spodbujanje JZP, ki bi bila povezana z drugimi relevantnimi prostorskimi in razvojnimi bazami; izvajanje izobraževalnih dejavnosti za opolnomočenje občinskih uprav in drugih akterjev. V okviru slednjega, raziskava predlaga izdajo nacionalnega priročnika na temo JZP za urbani razvoj.

Ključne besede: javno-zasebno partnerstvo, trajnostne urbane strategije, urbani projekti, prostorski razvoj, finančni mehanizmi

KRATICE

BOOT – oblika JZP, kjer se zasebni partner vključuje v segmentih izgradnje, lastništva, izvajanja in vključuje končni prenos lastništva javnemu poartnerju (ang. build-own-operate-transfer)

BOO – oblika JZP, kjer se zasebni partner vključuje v segmentih izgradnje, lastništva in izvajanje (ang. build-own-operate)

DB – oblika JZP, kjer se zasebni partner vključuje v segmentih načrtovanja in izvedbe (ang. design-build)

DBM – oblika JZP, kjer se zasebni partner vključuje v segmentih načrtovanja, izgradnje in vzdrževanja (ang. design-build-maintain)

DBOM – oblika JZP, kjer se zasebni partner vključuje v segmentih načrtovanja, izgradnje, izvajanja in vzdrževanja (ang. design-build-operate-maintain)

JZP – javno-zasebno partnerstvo

PE – projektna pisarna oziroma enota na regionalnem ali nacionalnem nivoju, ki nudi podporo akterjem JZP

LOM – oblika JZP, kjer se zasebni partner vključuje v segmentih zakupa, izvajanja in vzdrževanja (ang. lease-operate-maintain)

TUS – Trajnostna urbana strategija

ZIZP – Zakon o javno-zasebnem partnerstvu

1 UVOD

Mesta se v tem tisočletju soočajo z različnimi izzivi: vlaganje v konkurenčnost s spodbujanjem obstoječih in razvojem novih gospodarskih dejavnosti, potreba po inovativnosti in ustvarjalnosti pri iskanju možnih rešitev prostorskih in drugih izzivov, ter nujnost privabljanja tujih naložb oz. zunanjih investorjev, pri zagotavljanju finančnih virov za številne drage infrastrukturne projekte. Hkrati mesta težijo k doseganju vizije modela visoke kakovosti življenja, zlasti v primerih dobre prakse trajnostnega razvoja mest. Ti izzivi oz. protislovja so najbolj očitni v Evropi, kjer se v urbanem okolju soočamo z velikimi, predvsem gospodarskimi težavami.

Trajnostno urbanistično politiko je v sodobnem svetu mogoče izvajati le z interdisciplinarnimi pristopi. Uveljavljajo se urbanistične paradigme, ki uvajajo pomembne nove teme, kot so okoljska etika, prehod od antropocentrizma k ekocentrizmu, participacija pri urejanju prostora, integralno upravljanje s prostorom in naravnimi viri, trajnostna raba prostora, okoljski vidiki (sub)urbanizacije, ipd. V okviru izvajanja usmeritev trajnostnega načrtovanja urbanega okolja (načrtovanje celostnih trajnostnih naložb) moramo zagotoviti oblike so-udeležbe javnih sredstev in zasebnega kapitala v obliki javno-zasebnih partnerstev (JZP), z namenom ohraniti javni vpliv (z vključevanjem vpliva participacije lokalne skupnosti) pri investicijah, ki posegajo v mestni prostor oziroma pri investicijah, ki so usmerjene v realizacijo strateških prostorskih ciljev za izboljšanje urbanih okolij. V okviru vrednotenja tržnih mehanizmov in potreb družbe (demografski razvoj, mobilnost, migracije, kupna moč, bivalne navade itd.) ima »akcijski« in upravljalški (*»good-governance«*) načrt za izvedbo posameznih projektov, s premišljenim in jasno strukturiranim delovanjem, ključno vrednost pri izvajanju Trajnostnih urbanih strategij (TUS).

Obstaja jasna vrzel med uveljavljenimi teoretičnimi idejami, kaj je trajnostni razvoj, in dejanskim poseganjem v prostor. Tudi vsebine, ki so opredeljene v TUS mestnih občin, sledijo teoretičnim ciljem trajnostnega načrtovanja, ki temeljijo na ukrepih kohezijske politike 2014-2020 za izboljšanje urbanega okolja, spodbudo razvoja mest in revitalizacijo degradiranih območij. S temi ukrepi se mestno okolje usmerja v prenovo javnih odprtih prostorov in stavb, ter vzpodbuja k ponovni aktivaciji opuščenih ali neizkoriščenih površin. Pričakovan rezultat naj bi bilo izboljšanje splošne gospodarske klime in aktivnosti, blagostanje ter povečana kakovosti življenja. Strategija pametne specializacije (SPS) po drugi strani predvideva zagotovitev dobrega bivalnega in delovnega okolja, zagotovitev naravnih in tradicionalnih virov ter razvoj industrije, z drugačnim naborom kriterijev. Ob tem je makroregionalno povezovanje na nivoju Evropske Unije osnovna predpostavka za zagotovitev razvoja po načelih strategij pametne specializacije.

V postopku izpeljave projektov po modelu JZP je ključna vloga »javnega interesa«. V osnutku Zakona o urejanju prostora (ZUreP-1-NP1, 2017) je javni interes opredeljen kot: »Za javni interes se šteje splošen interes organizirane širše skupnosti oziroma dobrobit širše javnosti, po njenih vrednostnih merilih za njeno korist od povečanja kapitala, ustvarjanja proizvodnih zmogljivosti in tehnološkega napredka do neposrednih in posrednih novih delovnih mest, vključno s prenosom znanja in tehnologij ter sodelovanjem z izobraževalnimi institucijami, ki

je nad interesom oziroma koristjo posameznika. Za javno korist se šteje izvedba strateške investicije, ki je zaradi prostorskih, tehnoloških in logističnih potreb primerna za umestitev v prostor in pospešuje gospodarski razvoj«. Predlog Zakona o urejanju prostora (2017) v uvodnem delu podaja oceno današnjega stanja in navaja razloge za sprejem novega zakona. Izpostavljena je potreba po uresnitvi še neizpolnjenega cilja, ki predvideva vzpostavitev preglednega in stabilnega sistema za zagotavljanje javnega interesa na področju urejanja prostora na eni strani, ter razumljivega, relativno enostavnega in varnega investicijskega okolja za zasebni interes in gospodarsko pobudo na drugi strani. Predlog zakona dodatno opredeljuje, da morajo pri urejanju prostora pristojni državni in občinski organi poleg javnega interesa upoštevati tudi dovoljen zasebni interes in si prizadevati za skupno sprejemljivo rešitev, pri čemer ima ob morebitnem konfliktu javni interes prednost pred zasebnim (predlog ZUREP-2, 2017, 9. Člen, načelo usklajevanja interesov).

Nacionalni stanovanjski program (2015-2022) predvideva naslednjo strategijo v povezavi z javnim interesom, javno-zasebnim partnerstvom in razvojem gradnje: »Dodaten vir sredstev za financiranje stanovanjske gradnje bodo tudi stanovanjske zadrage, ki so oblika stanovanjske samo-pomoči državljanov v partnerstvu za javnim sektorjem. Ker bo šlo za gradnje v javnem interesu, bodo stanovanjske zadrage deležne različnih ugodnosti s strani javnega sektorja, predvsem ugodnih kreditov oziroma subvencij za obresti in jamstev za kredite ter zemljišč po ugodnih cenah, za prodajo ali dolgoročni najem. Zadružniki oziroma zadrage bodo zagotovile določen delež kapitala za izgradnjo stanovanj ter izvedbo projektov. Vrednost stanovanja se bo praviloma ugotavljala po dejanskih stroških izgradnje stanovanjskega objekta oziroma stanovanja, kot bodo prikazani v knjigovodskih knjigah. Da bo sistem deloval v prid najemnikov nizko profitnih stanovanj, ki bodo praviloma iz socialno šibkejših slojev, bo pomembna tudi vloga investitorja pri zagotavljanju čim cenejše gradnje stanovanjskega objekta, seveda ne na račun varnostnih in drugih gradbenih standardov, temveč predvsem tako, da bo gradil na čim cenejših zemljiščih, finalizacija stanovanj pa bo skromnejša. Poceni zemljišča si bo investitor pri gradnji nizko profitnih najemnih stanovanj, ki bodo imela status gradnje v javnem interesu, zagotovil v sodelovanju z občino oziroma v okviru mehanizma JZP.«

1.1 Pomen raziskovanja JZP za slovenski prostor

V preteklih raziskavah se JZP le redko obravnava interdisciplinarno. Z izjemo ekonomskih kazalnikov in pravno formalnih informacij so iz raziskav velikokrat izpuščeni številni drugi aspekti, kot so učinki na grajeni kontekst in naravni prostor ter načela opredeljena v TUS in SPS.

Osnova raziskovalne naloge je preučitev TUS in izvajanje razvojnih strategij z mehanizmi JZP, za kar pa je nujno poznavanje raziskav iz področij:

- urbani prostor in razvoj: s pospešeno urbanizacijo se povečujejo pritiski na mestne strukture in infrastrukturo. Izpostavljeno so želje in tendence po hitri rasti ter istočasno trajnostnem razvoju. Interdisciplinarne zahteve pri zagotavljanju trajnostnega razvoja so zaradi kompleksnosti povezovanja načrtovanja rabe prostora, organiziranjem storitev, ureditvijo prometne in druge infrastrukture in zagotavljanjem spoštovanja interesov posameznika in lastništva ter pravic, ki iz tega izhajajo, inherentne predvsem zaradi zagotavljanja dovoljšnjih finančnih sredstev pri izvedbi. Bistvena dokumenta o evropski

kohezijske politiki 2014–20 ki obravnavata trajnostni urbani razvoj sta Uredba (EU) št. 1303/2013 o skupnih določbah in Uredba (EU) št. 1301/2013 o Evropskem skladu za regionalni razvoj;

- revitalizacija, prestrukturiranje ter prenova degradiranih območij. Sam razvoj mest in opredelitev strateških projektov vezanih na obravnavanje degradiranih območij (DUO) so primarne naloge, saj z njimi definiramo identiteto posamezne lokacije.

Ob tem pa naletimo še na ključno težavo in razliko v načinu poseganja v urbani prostor: gradnja na prazni parceli vs prenova oz. revitalizacija obstoječega fonda. Če slednje pogledamo z vidika vrednosti posega, je vsekakor prazna parcela tisti fenomen, ki je za vsakega vlagatelja navidezno privlačnejša investicija. Vendar pa ima zgodovinski pomen, identiteta, »genius loci« že obstoječe grajene strukture neprecenljivo vrednost, ki lahko odtehta neskončne težave izvajanja posega prenove, revitalizacije, rekonstrukcije kot tudi vzdrževanja in upravljanja dobrine za namen kakovostne uporabe.

Pomen raziskovanja JZP za slovenski prostor pa se kaže tudi med cilji trajnostnega urbanega razvoja opredeljenimi v Operativnem programu (OP) za izvajanje Kohezijske politike, ki med pomembnimi točkami izpostavlja tudi »večjo zmogljivost in usposobljenost lokalnih skupnosti za izvajanje celovitih projektov za urbani razvoj in urbano prenavo«.

1.2 Osnovna izhodišča projekta JZP

JZP se pogosto omenjajo v kontekstu privatizacije, vendar za razliko od »privatizacije delujejo po vzorcu skupnega odločanja, o katerem sta se javna in zasebna stran sporazumeli v pogodbi ali kakšni drugi obliki dogovora« (Held in Sagalyn, 2007: 8). Zakon o javno-zasebnem partnerstvu (ZJZP, 2006) v drugem členu opredeli javno-zasebna partnerstva kot »...razmerje zasebnega vlaganja v javne projekte in/ali javnega sofinanciranja zasebnih projektov, ki so v javnem interesu, ter je sklenjeno med javnim in zasebnim partnerjem v zvezi z izgradnjo, vzdrževanjem in upravljanjem javne infrastrukture ali drugimi projekti, ki so v javnem interesu...«. Evropska komisija v Zeleni knjigi (2004: 3) pa partnerstva opredeljuje kot: »sodelovanje med javno avtoriteto in poslovnim svetom, ki je namenjeno zagotovitvi financiranja, izgradnji, obnovi, menedžmentu, vzdrževanju infrastrukture ali izvajanju storitev«.

Glede na zapisane cilje je oblikovanje strateških JZP bistvenega pomena pri realizaciji strateško-razvojnih posegov v prostor in njihovo upravljanje. Namen naloge »*Analiza možnosti za izvajanje urbanih projektov z uporabo javno zasebnega partnerstva*« je opredelitev sistema priporočil za odločanje o prednostnih posegih, na podlagi analize TUS, analize SPS in pregleda primerov dobre prakse. Analitični pristop in metoda dela, ki je slonela predvsem na analizi urbanega prostora in prostorskih dokumentov, razgovorih z deležniki na občinah (MO), primerih dobre prakse v tujini in Sloveniji, vključuje prostorske in okoljske urbanistične parametre, ki so sledili konceptu potreb in omejitev (Plut, 2007), predvidenih na podlagi ciljev trajnostnega urbanega razvoja po Operativnem programu Kohezijske politike. Skladno z izsledki analiz je bil cilj raziskovalne naloge zbrati podatke o načrtovanih urbanih projektih v okviru TUS ter ugotoviti, če in kako lokalne skupnosti (mestne občine), glede na svojo upravno zmogljivost spodbujajo izvedbo tovrstnih projektov z vidika postopkov JZP. Pripravljen je bil

pregled potencialnih projektov in lokacij, ki je obsegal tudi informacijo o možnostih izvedbe projektov s pomočjo mehanizma JZP. Za izboljšanje upravljalvske zmogljivosti pri uporabi mehanizmov JZP pri izvajanju urbanega razvoja po TUS, so bili izpostavljeni in predstavljeni ključni mehanizmi: izobraževanje predstavnikov lokalnih skupnosti o mehanizmih JZP, vzpostavitev projektne pisarne JZP, ki bi bila v pomoč občinam pri spoznavanju, načrtovanju in izvajanju JZP; vzpostavitev podatkovne baze obstoječih ter potencialnih projektov JZP, ki bi nudila pregled dobrih in slabih praks ter vpogled v potencialne lokacije urbanega razvoja na lokalni ravni.

1.3 Cilji in namen projekta

V raziskovanje je bila v letu 2016-2017 vključena interdisciplinarna skupina strokovnjakov s področja urbanizma, arhitekture, prostorskega načrtovanja, upravljanja in prava, zaposlenih na treh inštitucijah: Univerzi v Ljubljani - Pravni fakulteti (vodilni partner), Univerzi v Ljubljani - Fakulteti za arhitekturo in na Urbanističnem inštitutu Republike Slovenije. Dodatno pa se je skupina tekom dela na projektu posvetovala tudi s strokovnjaki s področja ekonomije. Naloga je bila usmerjena predvsem v preverjanje poteka uporabe mehanizmov JZP v mestnih občinah (MO) z vidika upravljanja urbanih okolij. Ob tem naj poudarimo, da smo sledili opredelitvam, ki jih navaja predlog ZUREP-2 (2017), kot so:

- **grajeno javno dobro:** zemljišča, objekti in deli objektov, namenjeni takšni splošni rabi, kot jo glede na namen njihove uporabe določa zakon ali predpis, izdan na podlagi zakona. Grajeno javno dobro je državne in lokalne pomena;
- **mesto:** urbano naselje, ki je gospodarsko, družbeno in kulturno središče širšega območja in ima status mesta, pridobljen po predpisih, ki urejajo lokalno samoupravo. Ima kulturno-zgodovinske, urbanistične ter arhitektonske značilnosti, ki ga ločijo od drugih naselij in opravlja več funkcij;
- **pravni režim:** javnopravna omejitev v prostoru, ki določa ali neposredno vpliva na načrtovane prostorske ureditve in izvedbeno regulacijo prostora, in ki je namenjen varovanju javnega interesa na področju ohranjanja narave, varstva kulturne dediščine, varstva okolja in naravnih dobrin in virov, varstva kmetijskih zemljišč, varovanja gozdov, upravljanja z vodami, varovanja zdravja ljudi, obrambe države in varstva pred naravnimi in drugimi nesrečami ter varovanja gospodarske javne infrastrukture;
- **urbani razvoj:** usmerjanje in načrtovanje razvoja v mestih, drugih urbanih naseljih in širših mestnih območjih idr.

V okviru raziskovanja usmeritev trajnostnega načrtovanja urbanega okolja je bilo ugotovljeno, da ima oblika JZP negativen prizvok »zaslužkarstva« in »privatizacije«. Zato je pri izvedbi projektov po modelu JZP, pomembno, da se pri oblikovanju strategij JZP poudari predvsem vsebina, hkrati pa se stremi k **so-udeležbi javnih in zasebnih sredstev**, katerih glavni namen je, da se upošteva javni vpliv in ohranja javni interes pri investicijah, ki posegajo v mestni prostor.

2 TEORETIČNA IZHODIŠČA JAVNO-ZASEBNEGA PARTNERSTVA (JZP)

2.1 Definicije in obseg JZP – odločitve in razvoj projektov

JZP je mehanizem, ki omogoča izvajanje projektov, ki so v javno korist, z uporabo zasebnih sredstev, strokovnega znanja in izkušenj. Po podatkih Svetovne banke se JZP na svetovni ravni uporablja predvsem za zagotavljanje primerne ravni uslug prebivalstvu in za izvajanje projektov izgradnje, vzdrževanja, prenove in/ali nadgradnje javne infrastrukture.

JZP je mehanizem, ki odpira možnosti financiranja in hkrati vnaša nove rešitve, do katerih pri samostojnem izvajanju projektov s strani javnega sektorja morda ne bi prišlo. Bistvena značilnost JZP je tudi porazdelitev bremen in tveganj, kar lahko vsaj delno razbremeni javnega partnerja, pod pogojem, da so ta jasno in uravnoteženo porazdeljena glede na sposobnosti sodelujočih partnerjev ter pogodbeno potrjena. V takem primeru JZP javnemu sektorju omogoča, da del operativnih aktivnosti prenese na zasebnega partnerja, ki z izvajanjem le teh dosega svoje poslovne cilje.

V slovenskem prostoru javno-zasebno partnerstvo opredeljuje Zakonu o javno-zasebnem partnerstvu (ZJZP). Drugi člen tega zakona JZP opredeljuje kot *»razmerje zasebnega vlaganja v javne projekte in/ali javnega sofinanciranja zasebnih projektov, ki so v javnem interesu, ter je sklenjeno med javnim in zasebnim partnerjem v zvezi z izgradnjo, vzdrževanjem in upravljanjem javne infrastrukture ali drugimi projekti, ki so v javnem interesu, in s tem povezanim izvajanjem gospodarskih in drugih javnih služb ali dejavnosti, ki se zagotavljajo na način in pod pogoji, ki veljajo za gospodarske javne službe, oziroma drugih dejavnosti, katerih izvajanje je v javnem interesu, oziroma drugo vlaganje zasebnih ali zasebnih in javnih sredstev v zgraditev objektov in naprav, ki so deloma ali v celoti v javnem interesu, oziroma v dejavnosti, katerih izvajanje je v javnem interesu.«*

2.2 Trajnostni razvoj in trajnostna urbanizacija, prostorsko načrtovanje in JZP

2.2.1 Nastanek in razvoj načela trajnostnega razvoja

V preteklosti je gospodarska rast temeljila predvsem na nenadzorovanem in nezmernem izkoriščanju in onesnaževanju okolja. Podlaga za to je bilo prepričanje o neomejenosti naravnih virov oz. odsotnost zavesti o škodljivosti takšnega pretiravanja pri poseganju v okolje. Danes se soočamo z rezultatom takšnega odnosa do okolja. Zaradi vse večje onesnaženosti in izčrpavanja okolja so vse bolj ogroženi počutje in zdravje ljudi ter kakovost življenja, pa tudi samo preživetje.

V iskanju rešitve tega problema se je oblikoval drugačen ekonomski in socialni model, ki sicer še vedno v ospredje postavlja gospodarsko rast, vendar brez nezmerne poseganja v okolje (njegovega uničevanja). Trajnostni razvoj je politični dogovor o modelu družbene preobrazbe,

ki naj bi ga čim prej uresničili v vseh državah sveta. Nastal je pred skoraj tremi desetletji (1992) v Rio de Janeiru (Declaration of the UN Conference on Environment and Development). Temeljni cilj dogovora je doseči razvoj, pri katerem bi ohranili usmeritev (naše civilizacije) v gospodarsko rast, vendar hkrati ohranjali okolje (Na podlagi omenjene deklaracije je bil pripravljen tudi akcijski program za doseganje ciljev iz deklaracije, t. i. Agenda 21).

Načelo sestavljajo trije sklopi

Prvi se nanaša na varovanje okolja. Izhaja iz dejstva, da smo ljudje okolje preveč onesnažili in izčrpali. Tako zelo, da je zaradi tega resno ogroženi naše zdravje, počutje in kakovost življenja. Zato je treba narediti vse, da okolja ne bomo več tako nezmerno onesnaževali in izkoriščali. Drugače kot do zdaj mora naš cilj biti varovanje okolja.

Drugi sklop se nanaša na nas, ljudi. Izhaja iz dejstva, da je gospodarska rast oz. da je gospodarski razvoj (in s tem povezan vse višji materialni standard) eden ključnih ciljev, h katerim težimo. Še več, gre za enega od temeljev naše (zahodne) civilizacije. Zato je naš cilj narediti vse, da bomo lahko ta cilj uresničevali še naprej. Ker pa je gospodarska rast bila in še vedno je neposredno povezana ravno s poseganjem v okolje (v njem pridobivamo surovine za različne izdelke; vanj odlagamo odpadke, ki jih proizvedemo) in ker se hkrati zavedamo, da smo bili v preteklosti nezmerni pri svojem poseganju v okolje, pa si želimo uresničiti oboje – tako gospodarsko rast kot zmernejše poseganje v okolje.

V okviru drugega sklopa je še posebej pomembno dvojce:

1. Naš cilj je čim višji materialni standard oziroma rezultate gospodarske rasti omogočiti (zagotoviti) vsem ljudem tega sveta. Seveda ne za vse enakega, vendar pa si želimo zmanjšati razlike med bogatimi in revnimi oziroma med bolj in manj razvitimi ter zlasti odpraviti revščino.
2. Naš cilj pa je tudi prihodnjim rodovom zagotoviti možnost gospodarskega razvoja in s tem povezano zadovoljevanje materialnih potreb (t. i. medgeneracijska solidarnost).

Tretji sklop se nanaša na gospodarski razvoj, na gospodarsko rast. Ta sklop je ključen, ker je naša želja po materialnih dobrinah, lahko bi rekli celo »obsedenost« z materialnim (Klein, 2014), povzročila problem, ki ga zdaj poskušamo rešiti – to je zelo onesnaženo in izčrpano okolje. Prav tako je to eden glavnih razlogov za revščino (Sachs, 2015).

Naš cilj je torej omogočati čim večjo gospodarsko rast in zagotoviti dostop do materialnih dobrin vsem ljudem (odpraviti revščino) – in to zdaj in v prihodnosti. Vse to pa tako, da bomo pri poseganju v okolje odslej zmerni – da bomo torej okolje manj onesnaževali in ga manj izčrpavali. Da bomo torej svojo željo po materialnih dobrinah, po zadovoljevanju materialnih potreb uresničevali drugače kot do zdaj – v razmerju do okolja zmerneje. V razmerju do soljudi pa z več solidarnosti (do revnih slojev in do prihodnjih rodov).

Zavedati se moramo, da je trajnostni razvoj nastal kot načrt ukrepanja v sili (angl. *exit plan*): ob spoznanju, da smo ljudje okolje tako zelo onesnažili in izčrpali, da to že zelo resno ogroža kakovost našega življenja, naše zdravje in tudi preživetje (Salzman, Barton, 2010: 32–34; C. Stone, 2010: 115–124).

Že omenjena skrb za prihodnje generacije je bila seveda prav tako prisotna ob oblikovanju načela trajnostnega razvoja. Vendar pa je bil ta vidik, tako kot skrb (bogatih oziroma »bolj razvitih«) za druge (revne oziroma »manj razvite«), najverjetneje podrejen glavnemu nagibu za oblikovanje tega načela, ki je zavarovanje obstoječega načina življenja (obstoječe kakovosti življenja) bogatih oziroma »bolj razvitih«. Torej ohraniti bistvo naše civilizacije – to je čim večjo gospodarsko rast in hkrati zaščititi okolje tako, da naši posegi vanj ne bi več ogrožali kakovosti našega življenja in našega zdravja. Seveda so ti bogati oziroma »bolj razviti«, da bi za ukrepanje pridobili tudi revne oziroma »manj razvite«, morali načrtu ukrepanja dodati še ta vidik. Da bi lahko »mirno spali«, pa še tistega o skrbi za prihodnje generacije.¹

Trajnostni razvoj je, kot smo videli, zelo ambiciozen načrt. Hkrati pa, ne glede na nagibe njegovih ustvarjalcev, celovit in nujen samoohranitveni načrt. Nanaša se natanko na vse tri glavne probleme človeštva, torej na onesnaženo in izčrpano okolje, na vse večji obseg revščine in na vse večje razlike med bogatimi in revnimi; na vse bolj negotov položaj prihodnjih rodov in na nezmernost pri zadovoljenju materialnih potreb (obsedenost z materialnim napredkom). Glede na stanje vseh omenjenih problemov – ti so akutni – je jasno, da moramo ukrepati takoj. V treh desetletjih po oblikovanju načela trajnostnega razvoja je to iz (za marsikoga neuresničljive) politične deklaracije postalo splošno sprejet okvir sprememb na vseh družbenih področjih. Dodaten »pospešek« integraciji trajnostnega modela v vsa področja človekovega življenja je dalo tudi spoznanje o grozečih posledicah in nujnosti ukrepanja na področju podnebnih sprememb (Klein, 2014).

Glede na pomembnost prava je bilo že pri oblikovanju trajnostnega modela v Riu jasno, da bo treba za njegovo uresničenje preoblikovati tudi pravo. V teh treh desetletjih je tako večina držav trajnostni model vključila v svoje ustave (Pličanič, 2003). Še posebej resno se je, gledano primerjalno, temu cilju zavezala EU, kar je razvidno iz večine ustanovnih aktov EU. Konkretnije pa o pomenu, ki ga EU pripisuje trajnostnemu razvoju, priča vrsta *policy* aktov EU (zadnji je veljavni *Europe 2020: A European Strategy for smart, sustainable and inclusive growth*) ter (na tem področju) izredno obsežno pravo EU.

Razvil se je (v EU in tudi drugod) obsežen korpus prava, z vrsto povsem novih pravnih institutov, kot so presoja vplivov na okolje, okoljska odškodninska odgovornost (ZVO–1), z vrsto novih ekonomskih oziroma tržnih instrumentov kot so označevanje izdelkov z znakom za okolje, trgovanje s pravicami do emisije CO in drugi (podrobneje v: Pličanič, 2010). Velik napredek je tudi vstop javnosti v procese (pravnega) odločanja o posegih v okolje z Aarhuško konvencijo, ki javnosti zagotavlja pravico do okoljskih informacij in pravico do sodelovanja v postopkih pravnega odločanja o posegih v okolje (ibid.: 182–192). Danes je to pravno področje eno najbolj obsežnih in tudi kompleksnih pravnih področij, ki pa je skoraj v celoti namenjeno »le« enemu od treh ciljev trajnostnega modela, to je varovanju okolja oziroma omejevanju dosedanje nezmernosti pri posegih vanj. Glede na stanje okolja ob oblikovanju trajnostnega

¹ V letih po oblikovanju načela trajnostnega razvoja (ko lahko ugotovimo, da se načelo trajnostnega razvoja v vsakdanjem življenju še ni uresničilo – o tem več v nadaljevanju razprave) se zdi, kot da je bil ta t. i. socialni vidik načela trajnostnega razvoja zgolj »stranski produkt« – glavni *ratio* je verjetno bil: če želimo ohraniti okolje, morajo to narediti vsi ljudje tega sveta (okolje je skupno, globalno), in če obstajajo revni, ki nimajo za preživetje, potem od njih ne moremo pričakovati, da bodo pazili na okolje – torej moramo nekaj narediti tudi z revnimi.

modela pred tremi desetletji (zelo onesnaženo in izčrpano) je takšen razvoj seveda logičen. Večina energije je morala biti namenjena preprečevanju nadaljnjega »uničevanja« okolja.

Pravo trajnostnega razvoja, kakršnega poznamo danes, je torej skoraj v celoti pravo varstva okolja. To pa lahko na kratko označimo kot pravo »omejevanja« – zlasti gospodarstva (za katerega sta raba in onesnaževanje okolja *conditio sine qua non*). Ker smo ljudje v razmerju do okolja v preteklosti presegli vse meje, je jasno, da do sprememb ne more priti, če se ne bomo samoomejili. Vendar pa se ta samoomejitev nanaša na naše pretiravanje v poseganju v okolje, in ne na poseganje samo. To se nanaša tako na onesnaževanje kot na rabo okolja.

Ko gre za rabo, ta samoomejitev pomeni prehod na trajnostno rabo okolja (naravnih virov). Raba je trajnostna, če je zmerna. Ko gre za rabo okolja (naravnih virov), je pomembna preusmeritev z obstoječe rabe neobnovljivih virov energije (fosilna goriva, premog) k obnovljivim virom energije (veter, sonce idr.). Razlogov za to je več. Po eni strani uporaba neobnovljivih virov energije povzroča izpuste CO₂, zaradi česar prihaja do globalnega segrevanja in z njim povezanih posledic (podnebne spremembe). Po drugi strani pa se zaloge neobnovljivih virov energije hitro zmanjšujejo. Za našo civilizacijo, katere energetski temelj so neobnovljivi viri energije,² je poleg popolne odvisnosti od teh virov energije značilna tudi energetska potratnost. Ta temelji na iluziji nepretrganega napredka in skoraj popolni odsotnosti samoomejevanja (Pličanič, 2003: 43), Zato je eden od ciljev prava tudi zmanjšanje rabe energije. V okvir manjše potratnosti v razmerju do okolja poleg učinkovitejše rabe energije spada tudi učinkovitejša raba različnih snovi (delov okolja) v različnih proizvodnih procesih in v potrošnji.

Glavni cilj prava je preprečiti (čezmerno) obremenjevanje okolja oziroma doseči zmanjšanje njegovega obremenjevanja. Z njim tesno povezana cilja sta doseči ohranjanje obstoječe kakovosti okolja (kjer je ta dobra) in izboljševati kakovost okolja (kjer je ta slaba). S tem ciljem pa so tesno povezani tudi odpravljanje posledic obremenjevanja okolja, izboljšanje porušenega naravnega ravnovesja in ponovno vzpostavljanje njegovih regeneracijskih sposobnosti. Ti cilji se nanašajo na okoliščine, ko zaradi čezmerne obremenitve okolja nastanejo negativne posledice (npr. onesnažena podtalnica) in je te treba odpraviti.

Precej manj energije pa je bilo v teh treh desetletjih namenjene drugim ciljem trajnostnega modela, to je spodbujanju preusmeritve gospodarstva iz nezmerne v zmerno poseganje v okolje (s čimer »poskrbimo« tudi za prihodnje rodove) in odpravi revščine (Stone, 2010: 125–137). Dejstvo je namreč, kot smo že omenili, da je poseganje v okolje temelj gospodarstva (njegov produkt so materialne dobrine). To je, lahko bi rekli, »naravna zakonitost«. Posebnost zahodne civilizacije pa je naša »obsedenost« z materialnimi dobrinami (Klein, 2010) In ta obsedenost poganja gospodarstvo³. Zaradi nje smo bili v razmerju do okolja nezmerni – ker smo hoteli več in še več ...

Če torej želimo doseči glavni cilj trajnostnega modela, to je ohraniti okolje in hkrati proizvajati materialne dobrine, je jasno, da ni dovolj samo omejiti poseganja v okolje in hkrati ne poseči

² Za našo civilizacijo je uveljavljena tudi oznaka *fossil fuels based civilisation*, ki jo uporablja npr. Rifkin (1980).

³ Ta obsedenost se izraža s temeljnim ciljem podjetij – to je čim večjim dobičkom. Težava ni v prizadevanju za dobiček, temveč v tem, da pri tem nimamo mere – hočemo več in več ...

v omenjeno obsedenost. Potreba po materialnih dobrinah in s tem povezano gospodarstvo je prav tako »naravna zakonitost«. Tisto, kar je nesprejemljivo in kar je glavni razlog uničenja okolja (in tudi glavni razlog revščine), je ravno ta obsedenost oziroma nenasitnost.

Ko gre za preusmeritev gospodarstva, je do premika prišlo ob spoznanju, da moramo hitro ukrepati zaradi vse večjih podnebnih sprememb. Do teh prihaja zaradi višanja temperature, do te pa zaradi izpustov toplogrednih plinov (CO₂ in drugih) pri različnih (zlasti gospodarskih) dejavnostih. Glavni cilj ukrepanja je tudi, ko gre za ta, v zadnjem času najbolj izpostavljen okoljski problem⁴, omejevanje, in sicer omejevanje izpustov toplogrednih plinov, s ciljem, da bi se ti izpusti znižali (zlasti CO₂) (Pličanič, 2010: 546–701). Znižanje izpustov CO₂ pa najlažje dosežemo tako, da se, ko gre za energijo, ki jo potrebujemo, preusmerimo z neobnovljivih virov energije (nafta, zemeljski plin, premog) k obnovljivim virom energije (les, sonce, voda, veter idr.). Zato pravo usmerja in spodbuja gospodarstvo (ter posameznike) k uporabi obnovljivih virov energije. To nedvomno je premik od (zgolj) omejevanja posegov v okolje tudi k preusmeritvi gospodarstva.

Vendar pa tudi s tem še vedno nismo posegli v bistvo problema, to je v nagib, ki poganja gospodarstvo: v omenjeno obsedenost oziroma nenasitnost z materialnimi dobrinami.

Naslednji korak v smeri preusmeritve gospodarstva je zato povezan s spodbujanjem tistih gospodarskih dejavnosti, ki temeljijo na ohranjanju okolja, in ne na (nezmernem) poseganju vanj. Še več – te naj bi v prihodnje predstavljale hrbtenico gospodarstva. Gre za t. i. »zelene« gospodarske dejavnosti (angl. *green economy*). »Zeleno gospodarstvo« so gospodarske dejavnosti, katerih bistvo je v ohranjanju okolja (te dejavnosti so npr. zeleni turizem, zeleno kmetijstvo, zeleni promet, zeleno gradbeništvo, ki temelji na uporabi lesa kot obnovljivega naravnega vira, zelena energetika, ki temelji na proizvodnji energije na podlagi obnovljivih virov energije, idr.). Za druge gospodarske dejavnosti (imenujmo jih »klasične«), ki temeljijo na poseganju v okolje, pa »zeleno« pomeni večjo zmernost pri poseganju v okolje. To naj bi dosegli z boljšim (državnim) upravljanjem z okoljem (naravnimi viri), ekonomskimi instrumenti, ki naj bi spodbujali večjo zmernost pri poseganju v okolje (npr. plačilo za onesnaževanje okolja, znak za okolje idr.), z večjo podporo tehnološkim in drugim inovacijam, ki podjetjem omogočajo večjo zmernost pri poseganju v okolje, in drugimi instrumenti. V zadnjih letih v svetu prevladuje mnenje, da bo mogoče temeljni cilj trajnostnega razvoja, to je ohraniti okolje in hkrati proizvajati materialne dobrine, doseči s preusmeritvijo v zeleno gospodarstvo. To naj bi bilo tudi glavno »orodje« za odpravo revščine (King, 2010). Zato postaja v zadnjih letih zeleno gospodarstvo vse bolj sinonim za trajnostni razvoj.

Ko gre za vprašanja naravnosti, nagiba, gonila gospodarstva (obsedenosti z dobičkom), tudi ta korak še ne pomeni soočenja z bistvom problema. Tudi pri teh je nagib oziroma gonilo – sama usmeritev, filozofska podlaga – ekonomije enako kot do zdaj – to je »čim več«. Vendar pa je mogoče reči, da je z naslonitvijo na zeleno gospodarstvo narejen pomemben korak na poti k bistvu problema, to je k pretirani naravnosti naše civilizacije (gospodarstva) k materialni dimenziji našega bivanja. Čeprav je gonilo tega dela gospodarstva enako (čim več!),

⁴ Problemi se nanašajo na vse dele okolja, posebej naj poudarim problem onesnaženosti (zlasti podzemnih) voda, onesnaženost prsti, propadanje gozdov in ogroženost velikega števila živalskih in rastlinskih vrst.

pa se ta »čim več« dosega z zmernostjo pri posegih v okolje (npr. ekološko kmetijstvo) ali celo z ohranjanjem okolja oziroma ne-poseganjem vanj (npr. ekološki turizem). »Čim več« torej temelji na zmernosti pri posegih v okolje, in ne na nezmernosti kot do zdaj.

V zadnjih desetletjih smo priča še enemu procesu, ki je izjemnega pomena za uresničenje ciljev trajnostnega razvoja, to je ogromnemu tehnološkemu napredku. Še posebej pomemben je napredek na področju informacijskih tehnologij (Kurzweil, 2005). Tehnološki napredek gospodarstvu omogoča, da je (ob ohranjeni usmeritvi v »čim več«) pri poseganju v okolje bolj »učinkovito«. To pa pomeni, da nam tehnologija omogoča, da proizvajamo materialne dobrine, ki jih potrebujemo za zadovoljevanje svojih potreb (hrana idr.), z zmernejšim poseganjem v okolje. Ob vseh drugih spremembah nam pri uresničenju ciljev trajnostnega razvoja lahko torej veliko pomaga tudi tehnologija.

V tesni povezavi s preusmeritvijo gospodarstva v »zeleno« je tudi v svetu danes prevladujoče stališče, da je za uresničitev trajnostnega razvoja nujna aktivna vloga države in, še posebej – lokalnih samoupravnih skupnosti (Sachs, 2015: 481–505). To pomeni, da je mogoče trajnostni razvoj uresničiti le s ciljnim vodenjem države in lokalnih samoupravnih skupnosti v tej smeri. Eno glavnih »orodij« države pri tem pa mora biti jasna vizija, jasen načrt trajnostnega razvoja, ki ga bodo država in lokalne samoupravne skupnosti uresničevale z vsemi sredstvi, ki so jim na voljo. Prevladalo je tudi stališče, da je aktivna vloga države nujna – ni mogoče usmerjati družbe v trajnostni gospodarski razvoj, če se pri tem zanašamo le na delovanje trga (Klein, 2014). Danes zato večinoma ni sporno, da je v sodobnih tržnih gospodarstvih aktivna vloga države neizogibna (Breyer, 1982: 15–35; Przeworski, 1995; Bugarič, 1997: 10; Sachs, 2015: 502; Klein, 2014) – razlike so le v tem, kako obsežna je državna intervencija (Klein, 2014: 120–161).

Ob tem naj dodamo še vse bolj prevladujoče prepričanje, da sta za uveljavitev spremenjene, torej aktivne vloge države pri uveljavljanju trajnostnega gospodarskega razvoja nujni ozaveščena javnost in njena aktivna vloga – le s pritiskom javnosti na oblast bo mogoče uveljaviti trajnostni gospodarski razvoj (Klein, 2014: 120–161).

V času po oblikovanju trajnostnega modela v Riu torej lahko govorimo o velikih premikih pri oblikovanju drugačnega ekonomskega in socialnega modela v večini držav v razmeroma kratkem času.

2.2.2 Trajnostna urbanizacija in urbani projekti

Za uresničitev trajnostnega razvoja so posebej pomembna mesta oziroma urbani predeli. Mesta so središče gospodarskih aktivnosti, socialnih in kulturnih interakcij, ter so zato ključna za gospodarski, družbeni in kulturni razvoj. Na drugi strani so mesta žarišče okoljskih in socialnih problemov oz. izzivov ter velik porabnik naravnih virov. Mesta ne vplivajo le na svoje prebivalce, temveč tudi na razvoj drugih delov države. Zato se v Sloveniji, na ravni EU in na svetovni ravni vedno bolj poudarja ključno vlogo mest pri uresničevanju trajnostnega razvoja (Williams, Burton, Jenks (eds.), 2000).

Več kot 70% prebivalstva v EU živi v urbanih središčih in ustvarja dobrih 60% BDPja EU. S tem predstavljajo urbana središča gonilno silo evropskega gospodarstva, s tem pa so pogojene številne druge razvojne možnosti družbe.

Zaradi kompleksnosti urbanih sistemov prav tako prihaja do izjemne raznovrstnosti tudi v socialni strukturi prebivalstva mest. Tako so urbana središča najbolj izpostavljena pri pregledu statističnih podatkov vezanih na brezposelnost, nezaposlenost, revščino ter ostale socialne diferenciacije in ekonomsko razslojenost družbe z izrazitimi ekstremi. Politike, ki se izvajajo v zvezi z urbaniimi območji, so zato splošno pomembne tudi za EU kot celoto. Kompleksna slika urbanih središč je pogojena s prepletenostjo različnih dejavnikov od gospodarstva, okolja družbenih aktivnosti in okoljskih zahtev, tako da je trajnostni urbani razvoj mogoče doseči le z celostnim pristopom.

Evropska kohezijska politika 2014 – 2020 posebej poudarja pomen trajnostnega urbanega razvoja v EU in mu namenja več posebnih ukrepov. Eden od ukrepov se izvaja prek mehanizma CTN, v okviru katerega je pogoj za pridobitev evropskih kohezijskih sredstev sprejeta Trajnostna urbana strategija (TUS) (Integrated Sustainable Urban Development, 2014).

ESSR (Evropski sklad za regionalni razvoj) dodatno podpira trajnostni urbani razvoj z implementacijo celostnih razvojnih strategij z upoštevanjem urbanih izzivov na področju demografije, gospodarstva, okoljskih politik, sociale in podnebnih sprememb (Uredba EU št. 1301/2013). To načelo predvideva tako celostno osredotočanje virov na ciljna rizična urbana območja, kot tudi zagotovitev da so projekti namenjeni urbanemu razvoju in se financirajo iz ESSR, vključeni v splošne cilje programov (Promoting sustainable urban development in Europe, 2009).

V Sloveniji naj bi uresničitev trajnostnega razvoja oz. prehod države v zeleno gospodarstvo spodbujal sklop ukrepov, ki se nanašajo na trajnostni urbani razvoj, torej zlasti na trajnostni razvoj mest. Ta zaradi koncentracije ljudi in dejavnosti (90% vseh zaposlenih v Sloveniji živi v mestih) predstavljajo potencial pri razvoju izrazitih trajnostnih oblik bivanja. Pogoj zanje je dobro upravljanje ter načrtovanje.

Ukrepi, ki naj bi spodbujali prehod države v zeleno gospodarstvo se nanašajo zlasti na trajnostno gradnjo. Ta predstavlja velik delež pri razvoju zelenega gospodarstva, saj vključuje vse od načrtovanja do gradnje, vključno z uporabo naravnih virov ter tudi razvoj različnih izdelkov in z njimi povezanih inovacij. Trajnostna gradnja tako predstavlja enega ključnih potencialov pri zagotovitvi dviga kakovosti življenja, s tem povezanega zdravlja prebivalstva ter optimizacije življenjskih finančnih izdatkov (Trajnostni urbani razvoj). Pomemben del trajnostnih (urbanih) gradenj je v javnem interesu – te imenujemo »urbani projekti«. Vključujejo infrastrukturo lokalnih javnih služb in druge objekte, ki so v javnem interesu (na primer domove za ostarele, ipd.).

2.2.3 Ključna vloga občin pri uresničevanju urbanega trajnostnega razvoja

(Prostorsko) načrtovanje omenjenih urbanih projektov (trajnostnih gradenj) je v pristojnosti občin. Zaradi pomena urbanega trajnostnega razvoja pri uresničevanju ciljev trajnostnega razvoja so zato občine tiste, ki imajo pri uresničevanju trajnostnega razvoja ključno vlogo.⁵

Da bi to svojo vlogo lahko uresničile, morajo občine izvesti **tri sklope aktivnosti**.

1. Najprej morajo **določiti jasne cilje** v zvezi z urbanim trajnostnim razvojem (urbanimi projekti) in **načine (ukrepe) za uresničitev teh ciljev**.

V tem prvem koraku morajo torej občine oblikovati **svojo »politiko« uresničevanja urbanega trajnostnega razvoja, gre torej za t.i. »policy-making«**. Pomemben del ukrepov, kot smo že omenili, so trajnostne gradnje oziroma še posebej urbani projekti.

2. V drugem koraku morajo nato občine **te svoje cilje in usmeritve v zvezi z urbanimi gradnjami prenesti v prostorske načrte**.

3. V tretjem koraku pa morajo tisti del urbanih gradenj, ki so v javnem interesu, **torej urbane projekte, realizirati**.

»Policy – making« na ravni države in občin

Kot je predhodno ugotovljeno je za zagotovitev in uspešno implementacijo trajnostnega urbanega razvoja **aktivna vloga države in lokalnih samoupravnih skupnosti oziroma občin nujno potrebna**, kar naj bi rezultiralo, da ima javni sektor jasno načrtano politiko, pregleden načrt uresničevanja politik ter mehanizmov za podporo teh idej. Glede na omenjeno bi moral takšen načrt zajemati zlasti vse tisto, kar je potrebno za spodbujanje tistih gospodarskih dejavnosti, ki temeljijo na ohranjanju okolja, in ne na (nezmernem) poseganju vanj, to je t. i. »zelenih« gospodarskih dejavnosti.

Ob tem je potrebno poudariti, da je za uspešno implementacijo trajnostnih politik nujno potrebna ozaveščena in aktivna javnost, saj le-ta z orodji, ki jih ponuja demokracija usmerja, prek pritiskov, uveljavitev trajnostnih razvojnih politik (Klein, 2014: 120–161).

V Sloveniji takšna vloga države pri uresnitvi trajnostnega razvoja izhaja iz Ustave. Čeprav v Ustavi ni eksplicitne določbe, menimo, da nekatere določbe Ustave dajejo dovolj trdno podlago za takšno razlago Ustave. Tu mislimo zlasti na določbo drugega odstavka 72. člena Ustave, ki določa, da država zagotavlja zdravo življenjsko okolje in v ta namen določa pogoje za opravljanje gospodarskih in negospodarskih dejavnosti. Ob tem pa Ustava hkrati »uzakonja« gospodarsko rast kot pravno vrednoto (posredno to, po našem mnenju, izhaja iz 74. člena Ustave, ki v Sloveniji zagotavlja svobodo gospodarske pobude) (Pličanič, 2014: 141–173). V povezavi z jasno usmeritvijo EU, katere člani smo, v trajnostni razvoj menimo, da imamo dovolj trdno podlago za ugotovitev, da nam takšno usmeritev »zapoveduje« že sama Ustava.

⁵ Seveda je izjemnega pomena tudi vloga države pri tem. Ta mora, kot smo že omenili, trajnostni razvoj jasno določiti kot svoj cilj in v njegovo uresničitev usmeriti vso svojo »energijo« - torej vse svoje politike, pravo in proračunska sredstva. Vendar pa je vse bolj jasno, da imajo pri uresničevanju ciljev trajnostnega razvoja zelo pomembno vlogo tudi občine: trajnostni razvoj se lahko uresničuje le »od spodaj navzgor« (»bottom-up«).

V Sloveniji imamo zelo dobre, pravzaprav kar izjemne (v primerjavi z drugimi državami, članicami EU, pa tudi gledano globalno) možnosti za trajnostni razvoj z ozirom na ugodne naravne pogoje, ohranjenost ter pestrost narave in visok človeški potencial, ki ga predstavlja visoka stopnja izobraženosti populacije.

Prvi korak bi torej moral biti oblikovanje in sprejem celovitega načrta trajnostnega razvoja Slovenije. Temeljno podlago zanj najdemo prav v navedeni določbi Ustave. Če naj država zagotovi zdravo življenjsko okolje ob hkratni gospodarski rasti (z določanjem pogojev za opravljanje gospodarskih in negospodarskih dejavnosti), je logično, da mora imeti jasno vizijo (načrt), kako naj ta dva cilja uresniči. Takšen načrt bi morali sprejeti izvršilna in zakonodajna veja državne oblasti.

V Sloveniji je približek takega načrta Razvojna strategija Slovenije, ki pa je preveč generična in premalo usmerjena v sam trajnostni razvoj. Pravna podlaga zanjo je Uredba o dokumentih razvojnega načrtovanja in postopkih za pripravo predloga državnega proračuna, ki Razvojno strategijo določa kot enega od vladnih dokumentov (Uredba o enotni metodologiji za pripravo in obravnavo investicijske dokumentacije na področju javnih financ). Razvojni načrt Slovenije bi bilo potrebno v pravni sistem umestiti z zakonom, sprejeti pa bi ga morala (poleg Vlade) tudi Državni zbor in Državni svet. Zakon bi moral razvojni načrt Slovenije določiti kot temeljni akt razvojnega načrtovanja v državi.

Občine naj bi na lokalni ravni zagotavljale izvedbo razvojnih državnih politik prek Trajnostnih urbanih strategi (TUS) (Smernice za države članice o celostnem trajnostnem urbanem razvoju (člen 7 uredbe o ESRR), 2015). Posebej pomembno je, da trajnostni gospodarski razvoj načrtujemo in izvajamo na regionalni ravni, zaradi zahtev EU kot tudi zaradi velike razdrobljenosti slovenskih občin.

Ker je urbano prostorsko načrtovanje (torej načrtovanje urbanih gradenj) v pristojnosti občin (skladno z ZPNačrt, 2007), je zelo pomemben naslednji korak, torej vključitev urbanih gradenj in še zlasti urbanih projektov, predvidenih z TUS v občinske prostorske načrte. To je pomembno zlasti zato, ker so prostorski načrti (drugače kot TUS) pravni akti in pravno zavezujejo ter so podlaga za izdajo gradbenih dovoljenj.

Prostorsko načrtovanje

Omenjeni celovit razvojni načrt (ko gre za lokalne samoupravne skupnosti, je to TUS) mora predstavljati kompromis med omejitvami pri poseganju v okolje, ki so nujne zaradi njegovega varstva, in posegi v okolje, ki so potrebni zaradi gospodarske rasti.

Ta kompromis je potrebno preveriti s konkretno umestitvijo v prostor, torej na parcelo natančno določiti ali so na nekem zemljišču možne gradnje in pogoji zanje. Prek določitve namenske rabe zemljišč se konkretizira kompromis med posegi v prostor in omejevanjem posegov v prostor.

»Umestitev urbanih projektov v prostor je pravna regulacija. Do prostorske umestitve dejavnosti namreč lahko pride le v pravno reguliranem procesu sprejemanja odločitev glede rabe zemljišč, ki ga poznamo kot pravni sistem prostorskega načrtovanja. Gre za pravni sistem, ki ureja proces sprejemanja odločitev glede rabe zemljišč. V tem procesu se soočijo razvojni interesi (ti se nanašajo na poseganje v/na zemljišča – bodisi za gradnjo objektov bodisi za opravljanje kmetijske dejavnosti) in varstveni interesi (ti pa se nanašajo na varstvo zemljišč, to je na omejevanje posegov v/na zemljišča, ko je to potrebno zaradi varstva okolja – npr. varstva podzemnih voda, ki se nahajajo pod zemljišči, varstvo zraka – če bi se v zgrajenem objektu opravljala npr. dejavnost proizvodnje električne energije v termoelektrarni, itd.)« (Pličanič in Pucelj Vidovič, 2015).

V postopku priprave prostorskega načrta bi se morali enakovredno obravnavati razvojni in varstveni interesi. Problem je v tem, da imajo v tem procesu zaradi dolgoletne zapostavljenosti (oziroma odsotnosti) okoljevarstveni interesi večjo »težo« od razvojnih interesov (Pličanič, 2014). Ob tem je posebej pomembno tudi, da pri velikem delu urbanih gradenj, to je pri urbanih projektih kot investitor nastopa občina oziroma podjetja, v katerih ima občina prevladujoč vpliv (občinska javna podjetja, ki izvajajo različne lokalne javne službe: oskrba s pitno vodo, ravnanje z komunalnimi odpadnimi vodami, idr.). Ti urbani projekti se nanašajo na gradnjo infrastrukture lokalnih javnih služb.⁶

JZP pri uresničevanju trajnostnega (urbanega) razvoja

Občine bi morale v tretjem koraku zagotoviti uresničitev urbanih projektov, torej tistih trajnostnih gradenj, ki so v javnem interesu (te poleg infrastrukture lokalnih javnih služb lahko vključujejo še vrsto drugih projektov v javnem interesu).

Uresničitev urbanih projektov je situacija, v kateri se lahko optimalno povežeta dva interesa: javni, ki ga zastopajo občine (uresničitev urbanega trajnostnega razvoja: izboljšanje kakovosti življenja in zdravja ter ohranitev okolja) in zasebni interes podjetnikov vlagateljev v urbane projekte (dobiček). Za takšne situacije se je razvil pravni mehanizem JZP, ki je bil v zadnjih desetletjih v okviru prava EU (in v slovenskem pravu) deležen precej obsežne pravne regulacije (ZJZP, 2006).

Glede na pomembnost (urbanega) trajnostnega razvoja, ki je temeljni cilj EU in Slovenije, ima mehanizem JZP še pomembnejšo vlogo in še večji potencial: ne gre le za to, da občina lahko, v situaciji, ko sama nima zadostnih sredstev, z uporabo tega mehanizma, zagotovi izvedbo urbanih projektov. Sodelovanje zasebnega sektorja (gospodarstva) pri izvedbi urbanih projektov temu omogoča, da sodeluje pri uresničevanju ciljev (urbanega) trajnostnega razvoja. Ker je prav gospodarstvo tisto, ki najbolj obremenjuje okolje, je, kot smo že ugotovili, brez sodelovanja gospodarstva, ne mogoče doseči ciljev trajnostnega razvoja. Prav mehanizem JZP pa to omogoča.

⁶ Pri tem naj opozorimo, da pravo Evropske skupnosti (ES) ne pozna neke vnaprejšnje, formalne opredelitve javne službe, pač pa šteje za javno službo vsako dejavnost, pri kateri ima izvajalec posebne obveznosti, ki jih na podlagi tržnih pogojev in zahtev ne bi opravljal.

Glede na pomembnost trajnostnih gradenj in v njihovem okviru zlasti urbanih projektov (trajnostnih gradenj v javnem interesu) za doseganje ciljev (urbanega) trajnostnega razvoja na eni strani in glede na pomen, ki ga ima pri uresničitvi ciljev (urbanega) trajnostnega razvoja gospodarstvo (zasebni sektor), mehanizem JZP predstavlja enega ključnih načinov, ki gospodarstvu omogoča, da pri doseganju teh ciljev sodeluje z javnim sektorjem, zasledujoč hkrati tudi lastni (profitni) interes (Byiers, Große-Puppenthal, Huyse, Rosengren, Vaes, 2016).

2.3 JZP in Agenda 2030 za trajnostni razvoj – pregled vsebin

Agenda 2030 sprejeta na zasedanju vrha Organizacije združenih narodov (OZN) predstavlja zgodovinski dogovor celotne mednarodne skupnosti o trajnostnem razvoju do leta 2030. Sprejeta je bila 25. septembra 2015, v začetku leta 2016 pa je stopilo v veljavo 17 ciljev za odpravo revščine, zmanjševanje neenakosti, zagotovitev napredka ter zaščite okolja za sedanje in bodoče generacije. Agenda predstavlja najobsežnejši razvojni akcijski načrt doslej, tako glede reševanja ključnih izzivov naše dobe na najrazličnejših področjih kot glede njenega sprejema širom po svetu.

Agenda 2030 uravnoteženo vključuje ekonomsko, socialni in okoljski vidik trajnostnega razvoja. Med pomembnejšimi cilji, ki se nanašajo na mesta oziroma na trajnostni urbani razvoj, je Cilj 11: Poskrbeti za odprta, varna, vzdržljiva in trajnostna mesta in naselja. Ob upoštevanju, da za uresničevanje cilja 11 potrebujemo ustrezne načine in seveda tudi sredstva, pa je potrebno izpostaviti tudi Cilj 17: Okrepiti načine in sredstva za izvajanje ciljev ter oživiti globalno partnerstvo za trajnostni razvoj, ki se nanaša tudi na ureditev sistemskih vprašanj, kot so različna večstranska partnerstva. Cilji na področju večstranskih partnerstev pa opredeljujeta dve točki in sicer:

- 17.16 Okrepiti globalno partnerstvo za trajnostni razvoj** in ga dopolniti z večstranskimi partnerstvi, ki pridobivajo in izmenjavajo znanje, izkušnje, tehnologijo in finančna sredstva v podporo doseganju ciljev trajnostnega razvoja v vseh državah, zlasti v državah v razvoju.
- 17.17 Spodbujati in pospeševati učinkovita javna in javno-zasebna partnerstva** ter partnerstva s civilno družbo na podlagi izkušenj in strategij za njihovo financiranje.

Številna cilje na področju urbanega razvoja iz Agende 2030 za trajnostni razvoj lahko povežemo z že obstoječimi projekti ter raziskavami, ki spodbujajo razvoj in podajajo možne rešitve na izpostavljenih temah. Seznam ciljev, ki vodijo do odprtih, varnih, vzdržljivih ter trajnostnih mest v nadaljevanju dopolnjujemo z primeri nekaterih tovrstnih projektov na področju urbanega razvoja.

 11 TRAJNOSTNA MESTA IN SKUPNOSTI POSKRBE TI ZA ODPRTA, VARNA, VZDRŽLJIVA IN TRAJNOSTNA MESTA IN NASELJ			
CILJ 11		PROJEKTI, PROGRAMI IN RAZISKAVE	Opis projekta
11.1	<i>Do leta 2030 vsem zagotoviti dostop do ustreznega, varnega in cenovno sprejemljivega prebivališča in osnovnih storitev ter komunalno urediti siromašne mestne četrti</i>	SOCIAL HOUSING PUBLIC PRIVATE PARTNERSHIP PROGRAMME, http://www.housing.gov.ie/housing/finance/social-housing-strategy/social-housing-public-private-partnership-programme	Cilj projekta je podpreti trajnostno in učinkovito izgradnjo dobro načrtovanih domov in vzpostavitev učinkovite lokalne uprave.
11.2	<i>Do leta 2030 vsem omogočiti uporabo varnega, cenovno sprejemljivega, dostopnega in trajnostnega prevoza ter izboljšati prometno varnost, zlasti z boljšimi možnostmi javnega prevoza, s posebnim poudarkom na potrebah ljudi v težkih življenjskih okoliščinah, žensk, otrok, invalidov in starejših</i>	EGVI / European Green Vehicles Initiative http://www.egvi.eu/	EGVI je pogodbeno javno–zasebno partnerstvo namenjeno zagotavljanju »zelenih« vozil in sistemov mobilnosti, ki se ujemajo z najpomembnejšimi družbenimi, okoljskimi in gospodarskimi izzivi. Z osredotočenjem na energetske učinkovitost vozil in razvoj alternativnih pogonskih agregatov je cilj iniciative EGVI PPP pospešiti raziskave, razvoj, predstavitev in uporabo tehnologij, ki omogočajo učinkovito uporabo čistih energij v cestnem prometu.
		CYCLECITIES / European cities for integrating cycling within sustainable mobility management schemes http://sl.cyclecities.eu/	Cilj projekta CYCLECITIES je prenos izkušenj in izmenjave dobrih praks med evropskimi mesti ter okrepiti znanje s področja integracije kolesarskega prometa v upravljanje prometa v mestih, vse z namenom izboljšanja prometnih razmer in zmanjšanja obremenitev okolja.

		CAPIRE / Coordination Action on PPP Implementation for Road-Transport Electrification http://cordis.europa.eu/result/rcn/168264_en.html	Cilj »European Green Cars Initiative« je bil uskladiti prizadevanja vseh akterjev v zvezi z razvojem in uvajanjem ključnih energetske učinkovitih tehnologij, infrastrukture in okvirov.
11.3	<i>Do leta 2030 pospešiti odprto in trajnostno urbanizacijo ter možnost vključujočega, celostnega in trajnostnega načrtovanja in upravljanja naselij v vseh državah</i>	EDUPARTNER / Public-Private Partnerships in Educational Governance: An analysis of its dissemination, implementation and impact in a globalizing world http://cordis.europa.eu/project/rcn/104912_en.html	Namen tega projekta je analizirati pojav in razvoj politik JZP ter njegovo izvajanje in učinek na vzorcu držav latinskoameriške regije. S tem povezani cilji projekta so: (1) proučiti širitev in sprejetje programov JZP v državah z različnimi stopnjami privatizacije izobraževanja, (2) analizirati strateške odzive akterjev na področju izobraževanja v kontekstu JZP in (3) oceniti vpliv JZP na več dimenzij, s poudarkom na učinkih na pravičnost v izobraževanju in najrevnejšem prebivalstvu.
		SmartFuSION / Smart Urban Freight SoluTIONS http://cordis.europa.eu/project/rcn/102859_en.html	Glavna ideja je predstaviti koncept evropske pobude za zeleni avtomobil v zadnjih operacijah s »prevoženo miljo«, uvesti inovativne tehnološke dosežke na področju urbanističnega načrtovanja tovora, tehnologije vozil in pretovarjanja mest v mestih ter razviti celovite in prenosljive modele za oceno učinka za pametne mestne tovarne rešitve.
		CLUDS / Commercial Local Urban District Programme http://cordis.europa.eu/project/rcn/99152_en.html	Program povezan s programom visokošolskega izobraževanja, katerega cilj je raziskati nov pristop pri izvajanju in izvajanju celostnih mestnih politik in programov. Namen je raziskati potencial novega orodja za prenovo degradiranih javnih prostorov ter izboljšanje privlačnosti in dostopnosti ogroženih mestnih območij z osredotočanjem na velik potencial lokalnih tržnih dejavnosti. Raziskovanje je usmerjeno v izvajanje inovativnih orodij: CLUD, komercialnih lokalnih urbanih območij, katerih cilj je poudariti strateško vlogo malih obrtniških in lokalnih prehrabnih iniciativ, v smislu krepitve občutka skupnosti, zmanjševanju stroškov prevoza in prispevanju k ustvarjanju privlačnega mestnega okolja.

		ACT4PPP / Transnational Action for Public Private Partnership http://www.act4ppp.eu/project	Mnoga mesta in regije v Evropi se vse bolj spoprijemajo z obveznostmi zagotavljanja javnih storitev in infrastrukture, nudenja socialnih stanovanj ali razvijanja lokacij v bližini, itd. Za povečanje njihovih zmogljivosti in učinkovitosti javnih dejavnosti iščejo zasebne partnerje za sodelovanje, skupno dejavnosti in institucionalizirana JZP. ACT4PPP naj bi pomagal projektnim partnerjem omogočiti, da razvijejo posebne strategije za javno zasebno uresničevanje svoje enotne javne storitve ali infrastrukture. Predstavljene so različne vrste sodelovanja med javnimi organi in zasebnimi podjetji.
11.4	<i>Okrepiti prizadevanja za varstvo in ohranjanje svetovne kulturne in naravne dediščine</i>	RESTAURA / Revitalisation of historic buildings with the use of private financing through Public-Private Partnership (PPP) http://www.interreg-central.eu/Content.Node/RESTAURA.html	Cilj projekta RESTAURA je prepoznavanje, testiranje, vrednotenje in spodbujanje dobrih praks JZP, ki obravnavajo oživljaje zgodovinskih mest in zgradbe. Z JZP je omogočeno združevanje sredstev in znanj javnega in zasebnega sektorja ob istočasnem varovanju historične dediščine.
11.5	<i>Do leta 2030 občutno zmanjšati število umrlih in prizadetih ter neposredne gospodarske izgube na ravni svetovnega BDP zaradi naravnih in drugih nesreč, tudi v povezavi z vodo, pri čemer je treba zlasti poskrbeti za varnost revnih in ljudi, ki živijo v težkih razmerah</i>		
11.6	<i>Do leta 2030 zmanjšati škodljive okoljske vplive mest na osebo, s posebnim poudarkom na kakovosti zraka in ustreznem ravnanju s komunalnimi in drugimi odpadki</i>	SPIRE / Sustainable Process Industry through Resource and Energy Efficiency https://www.spire2030.eu/	SPIRE je pogodbeno JZP, zapriseženo inovacijam na področju učinkovite rabe virov in energije, ki jih omogočajo procesne industrije. SPIRE nudi odgovore na tri temeljne evropske izzive: ▪ nujnost za ustvarjanje rasti in povečanje konkurenčnosti Evrope na svetovnih trgih, ▪ potreba po pomladitvi EU procesne industrije, ki temelji na evropskem gospodarstvu v smislu prometa, zaposlovanja in proizvodnje tehnologij za vse industrijske sektorje ter ▪ učinkovito zmanjšati neučinkovitost virov in energije ter vpliv industrijskih dejavnosti na okolje.

11.7	<i>Do leta 2030 zagotoviti splošen dostop do varnih, odprtih in dostopnih zelenih in javnih površin, zlasti za ženske in otroke, starejše in invalide</i>		
------	---	--	--

Za področji 11.5 in 11.7 nismo zaznali raziksovalanih projektov, ki bi bili povezani z tovrstnimi trajnostnimi vsebinami, katerim bi bila namenjena osrednja vloga v modelu JZP. V nadaljevanju navajamo še nekja EU_raziskovalnih projektov, ki so z vidika JZP zanimi in vredni omembe.

To-Euro-5G / Supporting the European 5G Initiative

http://cordis.europa.eu/project/rcn/211057_en.html

Cilji To-Euro-5G vključujejo: nadaljno zasledovanje glavnega cilja 5G-PPP za ohranjanje in izboljšanje konkurenčnosti evropske industrije ICT ter iskanje evropskega vodstva na področju 5G; podpora dejavnostim, kjer lahko 5G-PKM prispeva k izvajanju evropskega akcijskega načrta 5G; sklenitev pregleda projekta 5G-PPP za preizkuse / demonstracijo / predstavitve projektov in spodbujanje vsake organizacije, ki izvaja takšno dejavnost, da identificira osnove "European 5G" v svojih javnih predstavitev; odgovornost za organiziranje povezanih projektnih dejavnosti 5G-PFP, izbranih za 2. fazo 5G-PKM, kot je predvideno v členu 41.4 njihovih ustreznih sporazumov o donacijah, na primer na področjih standardov, spektrov, arhitekture, upravljanja, varovanja in številne druge ključne strateške vidike 5G; razvoj in izvajanje strateškega komunikacijskega načrta, vključno s kanali tehničnih in socialnih medijev, da se zagotovi najboljši možni učinek z rezultati projektov 5G-PFP in horizontalnih dejavnosti programa 5G-PPP,...

CONCORD / Coordination and Collaboration Facilitation for Next Generation Future Internet Public Private Partnerships

http://cordis.europa.eu/project/rcn/99786_en.html

Projekt CONCORD je projekt za usklajevanje in podporo projektu EU za prihodnje internetno javno-zasebno partnerstvo (FI-PPP). FI-PPP je program vreden 600 milijonov EUR, katerega namen je izboljšati konkurenčnost EU v internetnem gospodarstvu in ustvariti prilagojene inovacije pri sprejemanju evropskih pametnih internetnih storitev. Program se osredotoča na področja, kot so logistika, proizvodnja in zdravstvena oskrba, v katerih ima Evropa edinstvena sredstva in zahteve. Poleg tega FI-PPP ustvarja uporabno tehnološko platformo FIWARE in generične možnosti za te vrste storitev ter omogoča hitrejše sprejemanje SME tehnologij v Evropi.

Public Private Partnerships in Transport: Trends & Theory

<http://www.ppptransport.eu/>

JZP so zapletene pogodbene ureditve, ki segajo v nepredvidljivo prihodnost in gospodarska kriza je izpostavila številne pomanjkljivosti. Področje uporabe tega predloga je razviti teoretično osnovo za JZP v prometnem sektorju. Ključni cilji, ki jih obravnavajo tri delovne skupine po nacionalni in modalni perspektivi, so: (i) postopek odločanja za izbiro, izvajanje in delovanje prometnih projektih javno-zasebnega partnerstva, ki upoštevajo "trajnostna javna naročila" in "predloge vrednosti"; (ii) opredelitev kritičnih faktorjev uspeha, meril za preizkušanje znanja in znanja za izboljšanje učinkovitosti PPP; (iii) Posledice finančne ureditve. Ugotovitve se navzkrižno preučujejo s pomožnimi delovnimi skupinami, ki se osredotočajo na nacionalni kontekst in modalni (mestni, površinski in pristaniški) kontekst.

Big Data Value ecosystem

http://cordis.europa.eu/project/rcn/206401_en.html

Poslanstvo BDVe je podpora velikim projektom v okviru JZP za lažje uresničevanje živahnega evropskega gospodarstva.

V sledenju končnega rezultata je potrebno doseči več ciljev, ki jih je treba v celoti upoštevati pri določanju smernic JZP. Nekateri najbolj zahtevni so: (1) doseganje bolj konkurenčne pokrajine evropskih ponudnikov velikih podatkov (BIG DATA), kar vodi k večjemu tržnemu deležu; (2) ustvarjanje konteksta za bolj konkurenčno industrijo EU (promet, predelovalna industrija, javni sektor, kmetijsko pridelovanje, mediji, energija ...) ob nastopu podatkovne revolucije, kjer bodo mnogi tradicionalni akterji morali preoblikovati svoje procese in ponovno preoblikovati svoje poslovanje, če želijo ostati konkurenčni; (3) zagotavljanje trajnosti naložb in ukrepov, ki jih sproži JZP.

FoF-Impact / Enhanced impact of the Factories of the Future PPP through technology transfer and expanded community

http://cordis.europa.eu/project/rcn/193473_en.html

JZP projekt Factories of the Future ", je bil dokazan uspeh in je sprožil edinstveno sodelovanje med industrijo, raziskovalci in evropskimi institucijami. Cilj FOF Impact CSA je preoblikovati FPF JZP iz raziskovalnega in demonstracijskega programa v okviru FP7 v inovacijski program v okviru Horizon 2020. FoF Impact CSA bo zagotovil prilagojene smernice in orodja (vključno s platformo za pomoč za FoF-Impact), ki bo služila tako posameznim projektom "Factories of the future" kot tudi povezanim projektom v okviru "Factories of the future". Združevanja rezultatov iz posameznih projektov bo podpiral obstoječi portal EFFRA in organizacija posebnih dogodkov, usmerjenih bodisi v tehnologije, specifične aplikacije in bo tako še naprej spodbujal navzkrižno preveritev in vzpodbudo ter omogočal nadaljne možnosti koriščenja.

3 PRIMERI TUJE PRAKSE REALIZIRANIH URBANIH PROJEKTOV Z MEHANIZMOM JZP

Predstavljeni so izbrani primeri tuje prakse izvajanja urbanih projektov z mehanizmi JZP. Informacije so zbrane na podlagi javno dostopnih podatkovnih baz in literature. Podane so osnovne informacije o prostorski zasnovi in obsegu, finančnih vrednostih, javnih in zasebnih partnerjih ter modelu urejanja njihovih medsebojnih razmerij, časovnih okvirih oz. faznosti projektov, postopkovnih korakov, tveganjih in pozitivnih učinkih izvajanja projektov z mehanizmi JZP.

V nadaljevanju so opisani primeri JZP v izpostavljenih urbanih infrastrukturnih sektorjih; vključujoč cenovno dostopne stanovanjske projekte, transport, projekte na področju vodo oskrbe, izobraževanja in zdravstva. Zaznati je povečano zanimanje za izvajanje projektov s pomočjo mehanizma JZP, tako v industrializiranih državah kot v državah v razvoju. Večina zasebnih investorjev se ob tem usmerja predvsem na velike, donosnejše ter na hitro rastoče trge. Analiza je pokazala, da se uporaba oz. prisotnost različnih oblike JZP po posameznih področjih urbanega razvoja razlikuje. Po področjih prevladujejo oblike JZP, ki kažejo na večjo uspešnost kot druge oblike.

Stanovanjski urbani projekti

Partnerstva so bila uspešno uporabljena pri izgradnji in vzdrževanju nižje-cenovnih stanovanjskih rešitev v državah kot so ZDA, Avstralija, Irska in Združeno Kraljestvo. Prevladujejo projekti JZP, kjer sta oba partnerja, zasebni in javni, financirala, gradila, upravljala in vzdrževala projekt/e s prej začrtanim razmerjem tveganj. V tej obliki JZP, pomemben del financiranja zagotovi javni partner, ki s tem zadrži kontrolo nad načrtovanjem in razvojem projekta ter izkoristi finančne vire in izkušnje zasebnega partnerja. V omenjenih državah, z vrsto finančnih mehanizmov, zasebniku javni partner omogoči dobre pogoje pridobivanja in vzdrževanja finančnih vzvodov; to so pomembna institucionalna orodja pri zagotavljanju izvedbe nizko profitnih stanovanjskih projektov, ki so odvisni od oblik javnega subvencioniranja. V velikem številu držav v razvoju v Afriki in Aziji postajajo JZP pomembna orodja pri vzpostavitvi urbanih stanovanjskih projektov. Izpostaviti moramo, da je izvajanje JZP, pri uresničevanju stanovanjskih projektov v premožnih državah, omogočeno zaradi aktivnega sodelovanja javnega partnerja. Tovrstno razmerje aktivnosti javni partner v državah v razvoju težko zagotavlja. Uspešen razvoj projektov v obliki JZP je odvisen od ekonomske in politične ter stanovanjske tradicije posamezne države.

Urbani transport

Na področju projektov namenjenih razvoju urbanega transporta se je mehanizem JZP izkazal kot učinkovito orodje pri zagotavljanju razširitve, vzdrževanja in izgradnje novih cest, železnic, letališč, pristanišč in drugih oblik transporta. Področje transporta je najobširnejše področje investicij v obliki JZP v državah kot so: Španija, Avstralija, Italija in ZDA. Modeli s predvidenim dolgoročnim koncesijskim najemom, ki omogočajo privatnemu sektorju ohranjanje lastništva projekta po pretečeni dobi, so najpogostejše in najbolj učinkovite oblike JZP. V okviru takšnih JZP je zasebnemu partnerju preko trženja transportnih kapacitet in sredstev zagotovljen

dohodek. Zaradi jasnih oblik zagotavljanja donosnosti naložbe so projekti, vezani na razvoj transporta, privlačni za zasebnike, prav posebej v državah v razvoju, kjer je širša sprejemljivost javnosti za zaračunavanje cestnin in drugih transportnih stroškov. Z upoštevanjem dolgoročne narave tovrstnih JZP projektov, so povečana tudi tveganja. Kot posledica kompleksnosti transportnih projektov so JZP v teh projektih izpostavljena večjim tveganjem v državah v razvoju, ki nimajo potrebnih izkušenj, strokovnjakov in znanj.

Ravnanje z vodami in odpadki

Zaradi perečega staranja obstoječe infrastrukture in posodabljanja sistemov, so JZP primerna za zagotavljanje trajnostnih načel in izvajanje tovrstnih sistemov posodabljanja, z opustitvijo tradicionalnih sistemov zagotavljanja finančnih sredstev. V Kanadi, Avstraliji, Irski in vrsti drugih držav, so se lokalne oblasti, za uresničevanje tovrstnih projektov, spoprijele z različnimi oblikami JZP. Razlog za sodelovanje je predvsem pomanjkanje sredstev s strani javnega sektorja in možnost zagotavljanja teh preko zasebnih investitorjev. Kljub temu, da je proces JZP nadzorovan, ostaja ta oblika partnerstev, v projektih vezanih na ravnanje z vodami in odpadki, pod vprašanjem izvajanja predvsem v državah v razvoju.

Izobraževanje in bolnice

JZP postajajo sprejemljiva oblika zagotavljanja izvajanja izobraževalnih in zdravstvenih projektov in programov. V Avstraliji, Maleziji, Indiji, Nizozemski, Veliki Britaniji in Kanadi oblasti prepoznavajo potrebo po razbremenitvi javnega sektorja z bolj aktivnim vključevanjem privatnega kapitala, z namenom zagotavljanje kvalitetne oskrbe in storitev. Problem usklajenega sodelovanja je zaznati v državah v razvoju, kjer javni sektor ni v stanju zagotavljati dovolj šne finančne participacije, tehničnega znanja in strukturnih virov, zato da bi zagotovili ustrezno reševanje in izvajanje podpore zdravstvu in oskrbi ter šolstvu.

Kljub temu da je obseg projektov v teh sektorjih različen, pa je zaznati uspešno realizacijo le-teh preko partnerstev kjer zasebnik načrtuje, izgradi, upravlja in vzdržuje projekt/objekt v okviru dolgoročne koncesije. V teh oblikah JZP javni partner ohrani vodilno vlogo pri zagotavljanju jedrnih storitev – izobraževalnimi procesi in zdravstvenim varstvom; zasebnik pa zagotovi sekundarne storitve kot so prehrana, vzdrževanje in transport.

V nadaljevanju so podrobneje predstavljeni primeri iz Švedske, Velike Britanije, Hrvaške in Irske, ki so bili ocenjeni kot bolj relevantni za slovensko prakso:

1. Stockholm, Švedska – Univerzitetna bolnica,
2. Birmingham/Sandwell, Velika Britanija – Metropolitanska bolnišnica Midlands,
3. Zagreb, Hrvaška – Letališče Franjo Tuđman / potniški terminal in
4. Program JZP za šole (Schools public private partnership programme: Schools PPP Biundle 5), Irska.

Stockholm, Švedska – Univerzitetna bolnica



<http://www.e-architect.co.uk/sweden/new-karolinska-solna>

Informacije o projektu	opisi
Projekt: UNIVERZITETNA BOLNICA V STOCKHOLMU	Izgradnja nove univerzitetne bolnice s kapacitetami: 600 postelj, 100 sob za dnevno varstvo 36 operacijskih sob, 8 sob za radiologijo. Kompleks predvideva vzpostavitev: glavna bolnišnična, stavba za raziskovanje, tehnološka stavba, hotel za paciente s 100 posteljami, parkirna hiša.
Lokacija gradnje	Stockholm, Švedska
Vrednost celotnega projekta	698.475.527,38 € (brez DDV).
Javni partner	Stockholm County Council
Zasebni partner	Švedsko podjetje Skanska in britanski investicijski sklad Innisfree ter Coor Service Management za tehnično vzdrževanje objekta po pričetku obratovanja v času trajanja koncesije.
Merila za izbor zasebnega partnerja	/
Časovni okvir	– Datumi podpisovanja pogodbe o partnerstvu 30/06/2010, 26/11/2010. – Začetek in konec projekta: 2010–2018.
»Stanje projekta«	Predvideno dokončanje projekta 2018.
Postopek	Na razpis se je prijavil samo en ponudnik. Neodvisni ocenjevalci opozarjajo, da je s tem bila okrnjena veljavnost izbora.

AKT/ODLOK	/
MODUL/način	Po modelu koncesije gradnje DFBOO (projektiraj–financiraj–zgradi–ohrani v lasti–upravljay). Po preteku koncesijske dobe 25 let, objekt preide v last javnemu partnerju.
Izvedba projekta	– Javni partner ugotavlja potrebo po posodobitvi in razširitvi kapacitet univerzitetne bolnice. – Po začetni projektni nalogi in oceni stroškov je objavljen razpis za pridobitev zasebnega partnerja. – Na razpis se prijavni samo en ponudnik. – Po pričetku projektiranja se pojavijo kritike o neprimernosti in nezadostnosti rešitve. – Med gradnjo se izkaže, da so bili stroški za izvedbo projekta slabo ocenjeni. – Za realizacijo projekta zasebni partner pridobi posojilo s strani javnega partnerja iz proračuna. – Rok za dokončanje projekta v letu 2016, ko naj bi zasebni partner pričel z upravljanjem, je prekoračen. – Nov rok za dokončanje izvedbe je 2018. – Koncesijska doba je 25 let. – Po poteku koncesijskega obdobja preide objekt v upravljanje javnega partnerja.
Obveznosti javnega partnerja/ Vložek Javnega partnerja	Vložek: zemljišče (lastnik zemljišča je Stockholm County Council), v skupni površini 330.000 m ² . Stockholm County Council po preteku obdobja 25 let prevzema projekt v obratovanje
Obveznosti zasebnega partnerja/ Vložek zasebnega partnerja	Zasebni partner prevzema odgovornost za projektiranje v celoti in izvedbo projekta v celoti. V obratovalni dobi 25 let od izgradnje zasebni partner prevzema odgovornost za vzdrževanje in upravljanje objektov, za administracijo in za izvajanje programa.
Pridobitev JP	Stockholm County Council po obdobju 25 let prevzema projekt v last in v upravljanje. Takojšen učinek je izboljšanje zdravstvenega varstva in povečanje raziskovalnih zmožnosti. Ureditev povezane infrastrukture.
Tveganja	Po pričetku izvajanja projekta so se pojavile težje kritike nad financiranjem in splošnim izvajanjem projekta. Neodvisni pregledi projekta so opozorili na prekoračenje ocenjene vrednosti kot posledica neprimerne preverjanja finančne konstrukcije med samim projektiranjem pred objavo razpisa in začetkom izvajanja projekta. Projekt tako za večkratnik presega podobne projekte izvedene v obliki JZP v Evropi kot tudi v ZDA. Kljub temu, da se projekt izvaja, zaradi težav pri financiranju, v obliki posojila iz proračuna, je v pogled v finance zapečaten kot zaupen in do njega ni mogoče dostopati.
Pozitivni učinki	S projektom je dolgoročno (predvidena doba iz projekta–100 let) rešeno vprašanje zdravstva tako z vidika zdravstvene oskrbe kot z vidika raziskovane dejavnosti. S sloganom »patient first« se bo krepilo medsebojno sodelovanje zdravstva, raziskovalne dejavnosti in izobraževanja, s hitrim prenosom v prakso.
Link	http://en.white.se/projects/new-karolinska-solna-university-hospital/ http://www.eib.org/projects/loan/loan/20090436 http://www.nyakarolinskasolna.se/en/The-New-Hospital/

Birmingham/Sandwell, Velika Britanija – Metropolitanska bolnica Midlands



Vir: <http://www.edwardwilliamsarchitects.com/projects/view/midland-metropolitan-hospital>

Informacije o projektu	opisi
Projekt: METROPOLITANSKA BOLNIŠNICA MIDLANDS	Izgradnja nove univerzitetne bolnice s kapacitetami: 670 postelj, 15 operacijskih sob. Kompleks predvideva vzpostavitev: glavna bolnišnična, notranji zimski vrt, parkirna hiša
Lokacija gradnje	Smethwick, Velika Britanija
Vrednost celotnega projekta	297 mio GBP
Javni partner	Sandwell & West Birmingham Hospitals NHS
Zasebni partner	Carillion
Merila za izbor zasebnega partnerja	/
Časovni okvir	– začetek in konec projekta: 2016–2018.
»Stanje projekta«	V fazi izvajanja. Predvideno dokončanje projekta 2018
Postopek	/

AKT/ODLOK	/
MODUL/način	Sofinanciranje gradnje in izvajanje ekskluzivne koncesije za dobo 30 let. Projekt po tej dobi preide v last javnega partnerja v celoti.
Izvedba projekta	– Carillion in Laing O'Rourke/Interserve so bili uvrščeni v ožji izbor. – Laing O'Rourke/Interserve je odstopil od candidature, edini ponudnik ostane Carillion. – Predviden rok za dokončanje izvedbe je 2018. – Koncesijska doba je 30 let. – Predvidena realizacija zasebnega partnerja v koncesijski dobi je 140 mio GBP. – Po poteku koncesijskega obdobja preide objekt v upravljanje javnega partnerja.
Obveznosti javnega partnerja/ Vložek Javnega partnerja	Zemljišče v skupni površini 17 hektarjev. Sofinanciranje projekta (100 mio GBP). Nadzor nad izvajanjem in upravljanjem objekta Prevzem v lastništvo in upravljanje po 30 letih koncesijske dobe.
Obveznosti zasebnega partnerja/ Vložek zasebnega partnerja	Zasebni partner prevzema odgovornost za projektiranje v celoti in financiranje izgradnje objekta parcialno. V obratovalni dobi 30 let od izgradnje zasebni partner prevzema odgovornost za vzdrževanje in upravljanje objektov, za administracijo in za izvajanje programa.
Pridobitev JP	Sandwell & West Birmingham Hospitals NHS po obdobju 30 let prevzema projekt v last in v upravljanje. Takojšen učinek je izboljšanje zdravstvenega varstva s povečanjem zmoglosti za hospitalizacijo na 81.500 hospitaliziranih in 115.000 ne hospitaliziranih pacientov letno. Ureditev degradiranega območja.
Tveganja	Zaradi primankljaja v financiranju projekta so je bila napovedana izguba dobička v višini 12 mio GBP letno in omejitve izvajanja določenih programov. Napovedana je bila zamuda pri dokončanju projekta.
Pozitivni učinki	Celotna regija bo pridobila prvi »SuperHospital« – klinični center. Povečanje kapacitet. Izboljšanje zdravstvenega varstva. Finančna optimizacija zdravstvene oskrbe. Sanacija degradiranega območja.
Link	http://www.birminghampost.co.uk/business/business-news/carillion-lands-430m-midland-metropolitan-9835072 http://www.eib.org/infocentre/press/releases/all/2015/2015-305-gbp-107m-european-backing-for-new-birmingham-super-hospital.htm http://www.bbc.com/news/uk-england-birmingham-34350312 http://www.expressandstar.com/news/health/2017/02/15/midland-metropolitan-hospital-services-face-scaling-back-amid-12m-funding-cut-fear/

Zagreb, Hrvaška –Letališče Franjo Tuđman / potniški terminal



Vir: <http://www.igh.hr/projekti.asp?plD=260>

Informacije o projektu	opisi
Projekt: POTNIŠKI TERMINAL LETALIŠČA FRANJA TUĐMANA	Izgradnja novega potniškega terminala zagrebškega letališča, povečanje letnega števila potnikov iz 1,5 mio na 5 mio. Zagotovitev dodatnih kapacitet: restavracije, luksuzni letališki hotel, trgovine, banke. Povečanje skupnih površin na 65.600 m ² .
Lokacija gradnje	Zagreb, Hrvaška
Vrednost celotnega projekta	236 mio EUR
Javni partner	Republika Hrvaška
Zasebni partner	ZAIC consortium (Zagreb Airport International Company) – MZLZ d.d. (Međunarodna zračna luka Zagreb d.d.) v vlogi koncesionarja.
Merila za izbor zasebnega partnerja	/
Časovni okvir	– začetek in konec projekta: 2011–2016
»Stanje projekta«	Dokončanje projekta – 21. marec 2017
Postopek	/
AKT/ODLOK	/
MODUL/način	Po modelu koncesije gradnje DFBOO –financiranje gradnje in izvajanje ekskluzivne koncesije za dobo 30 let. Projekt po tej dobi preide v last javnega partnerja v celoti.

Izvedba projekta	– Izveden je bil mednarodni arhitekturni natečaj za najboljšo rešitev. – Izbrana je bila rešitev podjetja IGH iz Zagreba. – Na podlagi zmagovalne rešitve in ocene investicije je bil izveden razpis za pridobitev zasebnega partnerja za izvedbo projekta. – 12. Aprila 2012 je bil izbran ZAIC Consortim – podeljena 30 letna koncesija. – Dokončanje projekta 21. marec 2017. – Rok dokončanja je zamaknjen v leto 2017. – 80 mio EUR je bilo pridobljenih pri EIB. – Dela izvaja Bouygues Bâtiment International v partnerstvu s podjetjem Viadukt.
Obveznosti javnega partnerja/ Vložek Javnega partnerja	Dodelitev koncesije za obstoječe letališče. Dodelitev koncesije za celotno območje letališča. Nadzor nad izvajanjem in upravljanjem objekta. Prevzem v lastništvo in upravljanje po 30 letih koncesijske dobe.
Obveznosti zasebnega partnerja/ Vložek zasebnega partnerja	ZAIC bo upravljal s celotnim letališčem 30 let, vključno z vzletno–pristajalnimi stezami, sedanjim potniškim terminalom v celotnem obdobju gradnje, novim terminalom, tovornim terminalom, parkirišči in prihodnjemu razvoju lastniško opredeljenega območja. Koncesijska pogodba vključuje skupno naložbo € 324m : od česar 236 mio € za projektiranje in gradnjo novega terminala in 88 mio € za delovanje vse letališke infrastrukture za celotno obdobje trajanja koncesije.
Pridobitev JP	Z realizacijo projekta je konkudent (Republika Hrvatska), brez bremenitve lastnega proračuna pridobila največje letališče na Balkanu. S povečanjem števila potnikov se pričakuje zvišan obisk lokalno in po celotni državi.
Tveganja	Finančna tveganja prevzema koncesionar. Konkudent prevzema v svojo ingerenco izvajanje kontrole. Zaradi sprememb v arhitekturni zasnovi je bil projekt dokončan s približno enoletno zamudo.
Pozitivni učinki	Povečanje kapacitet potnikov iz 1,5 na 5 mio letno Razvoj celotnega območja Programska in storitvena dopolnitev letališke ponudbe Prevzem tržne pobude in primata v celotni regiji Povečanje pričakovanega turističnega obiska na nivoju države Povečanje števila delovnih mest Prenova infrastrukture vezane na letališče
Link	http://www.aviokarte.hr/blog/europska-investicijska-banka-s-80-milijuna-eura-kreditira-prosirenje-zracne-luke-zagreb/ http://www.eib.org/infocentre/press/releases/all/2013/2013-215-eib-supports-zagreb-airport-expansion-ppp-project-with-eur-80-million.htm https://vlada.gov.hr/news/construction-of-new-terminal-at-zagreb-airport-proceeding-as-planned/17398

Program javno–zasebnega partnerstva za šole (Schools public private partnership programme: Schools PPP Biundle 5), Irska



Vir: <http://www.ndfa.ie/project/schools-bundle-5/>

Informacije o projektu	opisi
Projekt: ŠOLSKI OBJEKTI BIUNDLE 5	Financiranje, gradnja, upravljanje in vzdrževanje petih šol in inštituta za nadaljnje izobraževanje. Cilj projekta je zagotavljanje novih šol v hitro razvijajočih se področjih.
Lokacija gradnje	Šest objektov: pet nadomestnih šol in nadomestni objekt za Inštitut za nadaljnje izobraževanje se bo izvedlo na 4 lokacijah na Irskem: Carlow, Meath, Wexford and Wicklow.
Vrednost celotnega projekta	91.000.000 €
Javni partner	Nacionalna razvojna agencija za finance (National Development Finance Agency – NDFA), ki deluje pod pooblastili Ministerstva za izobraževanje in usposabljanje (Department of Education and Skills).
Zasebni partner	Konzorcij Inspired Spaces z mednarodnimi investitorji. Konzorcij sestavljajo Carillion Private Finance, Dutch Infrastructure Fund – DIF Infrastructure 3 Ireland, Carillion Construction in Carillion Services.
Merila za izbor zasebnega partnerja	Izbor ekonomsko najugodnejše ponudbe. Izbor na podlagi devetih ponderiranih kriterijev: storitve upravljanje in storitve (5), oblikovanje in materiali (18), proces izgradnje (10), energetska upravljanje in trajnost (7), upravljanje storitev (3), vzdrževanje, manjše gradnje ter dodatne storitve za upravljanje z energijo (6), ostale storitve (5), življenjska in povratna doba (6) in neto srednja vrednost (40).
Časovni okvir	Predvidena izgradnja prve šole v letu 2017. 25 letno obratovanje in vzdrževanje šolskih objektov, od pričetka delovanja posamezne šole.
»Stanje projekta«	Začetek projekta julij 2016 – podpis pogodb projekta ter zagotovitev virov financiranja. Objekti šol v izgradnji.

	Projekt je zadnji izmed serije projektov, ki bo izveden v okviru državnega programa »Infrastructure Stimulus Programme« uvedenega leta 2012. Predhodno je bilo izvedeno že 5 podobnih projektov s katerimi je bilo izgrajeno že 28 šol in s tem zagotovljeno skoraj 20.000 mest za dijake in študente.
Postopek	Pred priprava naročila in opredelitev programa. Pobude za zmanjšanje časa in stroškov izvedbe projekta. Javni razpis. Postopek s pogajanjem in izbor ekonomsko najugodnejše ponudbe. Podpis sporazumov in finančnih pogodb in izpolnitev pogojev za izvedbo projekta.
AKT/ODLOK	/
MODUL/način	JZP v obliki načrtuj–izgradi–financiraj–vzdržuj.
Izvedba projekta	/
Obveznosti javnega partnerja/ Vložek Javnega partnerja	Zagotovitev primernosti projektov za izvedbo v obliki JZP Idejni načrti za izgradnjo posameznih šol Pridobitev vseh potrebnih dovoljenj za načrtovanje in gradnjo (Full Planning Permission). Priprava vzorcev, primerov oblikovanja in priprava željenih specifikacij za posamezen objekt Nadzor nad izvajanjem in upravljanjem objektov. Predpriprava zemljišča (arheološke raziskave). Vložek opremljena zemljišča pripravljena za gradnjo in zagotovitev ustrezne dokumentacije. Za potrebe realizacije projekta bo javni partner prenesel na zasebnega partnerja za čas gradnje stavbno pravico. Zagotovitev financiranja projekta preko državnega programa »Infrastructure Stimulus Programme«.
Obveznosti zasebnega partnerja/ Vložek zasebnega partnerja	Izgradnja in vzdrževanje 6 objektov v okviru projekta Bundle 5. Obveznost izvedbe projektiranja in izgradnje objektov namenjenih petim šolam in inštitutu. Zasebni partner za celotno pogodbeno obdobje prevzema tudi izvajanje upravljanja in oskrbe zgrajenih objektov oziroma šolskih središč. Vložek v obliki sofinanciranja projekta v višini 9 milijonov £.
Pridobitev JP	Prenosom projektov, izgrajenih šol v last javnemu partnerju, ko je gradnja končana in šola obratuje. Zagotovitev novih šol v hitro razvijajočih se področjih, zagotovitev potrebnih šolskih mest, programov, itd.
Tveganja	Zasebni partner prevzema finančna tveganja povezana z izgradnjo in obratovanjem. Penali za zamudo pri izgradnji, ob neustreznem upravljanju, vzdrževanju.
Pozitivni učinki	Projekt bo zagotoviti več kot 4.800 novih šolskih mest v štirih novih šolskih središčih. Zagotovitev novih delovnih mest v energetske učinkovitih, trajnostnih zgradb šol.
Link	http://www.ndfa.ie/2015/12/ndfa-names-inspired-spaces-consortium-as-preferred-tenderer-for-schools-ppp-bundle-5/ http://www.education.ie/en/Press-Events/Press-Releases/2016-Press-Releases/PR2016-22-07.html

Zaključek o rezultatih glede na referenčne primere

Pregled izbranih referenčnih primerov kaže na možne rešitve, ki jih ima država ali občina pri izgradnji infrastrukture in izvajanju javnih storitev. JZP temelji na učinkovitem sodelovanju javnega in zasebnega sektorja pri zagotavljanju javnih storitev in infrastrukture. S prikazom različnih primerov je mogoče prepoznati pomembno značilnost JZP mehanizma, ki ga je možno prilagoditi posameznemu projektu, njegovim potrebam in značilnostim. Pri tem pa je ključnega pomena pravilno razumevanje in izvajanje tega sorazmerno kompleksnega mehanizma, ki je v Sloveniji slabo poznan in velikokrat predmet napačnega razumevanja in s tem neodobravanja, vendar s potencialom, da bi lahko ob ustreznem vodenju in podpori tudi v Sloveniji postal pomembno orodje za razvoj infrastrukture (RESTAURA, 2016).

Opredeljeni so bili **trije pglavitni pogoji** za uspešno javno-zasebno partnerstvo pri izvedbi urbanega projekta:

- koristi za zasebni sektor: ustvarjanje dobičkonosnega prihodka in/ali razširitev dostopa do trga.
- koristi za uporabnika: zagotavljanje storitev, ki si jih ljudje želijo, hkrati pa za enako ceno do njih ne bi imeli dostopa. Ne v poslovnem kot tudi ne v običajnem položaju (npr. izboljšanje na področju zagotavljanja storitev).
- koristi za javni sektor: izpolnjevanje političnih obljub, družbenih obveznosti in uresničevanje razvojnih potreb lokalne skupnosti.

Na podlagi izbranih predstavljenih primerov (Grčija, Italija, Portugalska in Španija) lahko povzamemo, da se izvajanje JZP po državah, podvrženih zakonodaji EU, bistveno ne razlikuje. Dodatno lahko zaključimo, da so poleg stabilnega in preprostega zakonodajnega okvirja za uspeha v javno-zasebnem partnerstvu pomembni tudi dejavniki kot so visoka inovacijska zmogljivost, predanost in aktivno sodelovanje znotraj partnerstva. V mnogih državah je namreč izvajanje JZP dolg in zapleten birokratski postopek. Poleg tega se velikokrat zgodi, da imajo partnerji različna pričakovanja in različno razumejo svojo vlogo v projektu. Prav zaradi tega so pomembne izkušnje in spoznanja iz tujine, katere bi razvijajoči se koncepti morali upoštevati in se iz njih učiti.

Če povzamemo, javno-zasebna partnerstva lahko nudijo številne prednosti na področju razvoja infrastrukture in storitev, vendar je pri tem potrebno upoštevati da je tudi načrtovanje, izvajanje in upravljanje zapleten proces, ki se ga je potrebno naučiti.

Pri izvajanju javno-zasebnega partnerstva je treba upoštevati naslednje vidike:

- zagotavljanje prostega trga in ohranjanje poštene konkurence,
- varovanje javnega interesa in maksimalno povečanje dodane vrednosti,
- določitev optimalne ravni financiranja preko nepovratnih sredstev, ki bo hkrati omogočila uresničitev uspešnega in trajnostnega projekta ob tem pa ne bo omogočala pridobitve kakršnihkoli nepredvidenih dobičkov direktno iz nepovratnih sredstev,
- izbira in uporaba najprimernejše in najučinkovitejše oblike javno–zasebnega partnerstva za določen projekt in
- izbira in obsežna uporaba lokalnih virov, kar vodi k znižanju cen ponujenih javnih dobrin, izboljšanju življenjskega standarda lokalnega prebivalstva ter k bolj trajnostnemu razvoju območja.

4 ZAKONODAJNI OKVIR JAVNO-ZASEBNEGA PARTNERSTVA

4.1 Pregled slovenskega modela

JZP opredeljuje Zakon o javno-zasebnem partnerstvu (ZJZP), ki je bil sprejet 23.11.2006, v veljavo pa stopil 07.03.2007. Sprejeti zakon predstavlja krovni predpis, ki vprašanje javno-zasebnih partnerstev določa in ureja splošno. Zakon pa predvideva tudi, da se bodo za specifična področja (npr. zdravstvo, transport, okolje, etc.) sprejeli posebni (specialni) zakoni. S sprejetjem ZJZP so predvsem osebe javnega prava (tako država, kot tudi občine) dobile pravno podlago za izvajanje projektov JZP s dveh temeljnih področij: zagotavljanja javnih služb ter zagotavljanja javne infrastrukture, ki je za izvajanje teh potrebna. Ob tem pa zakon prinaša prednosti tudi za zasebni sektor, kateremu omogoča, da prevzame aktivnejšo vlogo. Namen ZJZP je bil predvsem omogočiti in pospeševati zasebna vlaganja v izgradnjo, vzdrževanje ter upravljanje objektov in naprav javne infrastrukture ter druge projekte v javnem interesu, zagotoviti gospodarno in učinkovito izvajanje javnih služb ter drugih dejavnosti, katerih izvajanje je v javnem interesu. Ob tem pa zakon teži k smotni uporabi, upravljanju ter izkoriščanju grajenega javnega dobra, naravnih dobrin ter drugih stvari v javni lasti.

Med subjekti JZP zakon ZJZP v 5. členu razlikuje med:

1. javnim partnerjem, ki je država ali samoupravna lokalna skupnost, ki v razmerju JZP v okviru svoje stvarne in krajevne pristojnosti sklene razmerje JZP, v katerem tudi podeli pravico in obveznost izvajati dejavnost, ki vključuje posebno ali izključno pravico;
2. drugim javnim partnerjem, ki je pravna oseba javnega prava, ki jo ustanovi država ali samoupravna lokalna skupnost oziroma druga oseba, ki je javni naročnik po določbah zakona, ki ureja javna naročila, in lahko sklene razmerje JZP samo, če tako določa zakon ali na njegovi podlagi izdan predpis. Če ni z zakonom izrecno določeno drugače, veljajo za drugega javnega partnerja enake pravice in obveznosti kot za javnega partnerja;
3. zasebnim partnerjem oz. partnerko¹, ki je ena ali več pravnih ali fizičnih oseb, ki sklene razmerje JZP, v katerem tudi pridobi pravico in obveznost izvajati partnerstvo.

Za obravnavano problematiko je predstavitev JZP pomembna zato, ker gre za koncept, ki ga je uvedel »novi javni management.« Po Bohinčevem (2007: 77) mnenju je namreč pojav JZP »značilen za sodobne družbe z zasebno lastninskimi gospodarskimi sistemi in tradicijo demokratične ureditve, kjer je jasna delitev na javno in zasebno«. Pravno razmerje, ki v postopku JZP nastane, je praviloma koncesijsko razmerje med javnim partnerjem (koncedentom), ki koncesijo podeli s koncesijsko odločbo in zasebnim partnerjem, ki kot koncesionar koncesijo prejme. Na podlagi odločbe o podelitvi koncesije koncedent in koncesionar skleneta koncesijsko pogodbo. Čeprav ima taka pogodba vse elemente javne pogodbe, pa se za razsojanje o sporih, ki iz nje izvirajo, smiselno uporabljajo določbe civilnega prava, čeprav je pri koncesijskih pogodbah pravni položaj drugačen kot pri pogodbah civilnega prava. Po mnenju Vrhovnega sodišča Republike Slovenije namreč »pravna oseba javnega prava s koncesijsko odločbo dovoli izvrševanje javnopravne naloge osebi zasebnega prava.

¹ Oziroma izvajalec javno-zasebnega partnerstva ali izvajalka javno-zasebnega partnerstva.

Tudi še po sklenitvi koncesijske pogodbe pravna oseba javnega prava ostane nosilec javnopravnih pravic in dolžnosti, saj se s koncesijsko pogodbo uredi le, kako oseba zasebnega začasno opravlja naloge, ki so sicer javnopravne narave. Položaj javnopravne osebe ostaja tako nesorazmerno močan: v času izvrševanja koncesijske pogodbe lahko z odločbo odvzame koncesijo. Kljub temu so medsebojna razmerja strank pri koncesijskih pogodbah v veliki meri podobna tistim pri pogodbah zasebnega prava. Pravice in obveznosti so kljub nekaterim posebnostim določene pogodbeno in ne enostransko, z upravno odločbo. Prav zaradi tega je tudi za koncesijsko pogodbo mogoče smiselno uporabiti določbe zasebnega pogodbenega prava².

4.2 JZP – splošne ugotovitve in nekatera odprta vprašanja

JZP je gotovo pomemben instrument pri načrtovanju in izvajanju javnih infrastrukturnih projektov, kar vključuje tudi urbane projekte. Njegova glavna prednost je, da omogoča izvedbo teh investicij brez ali le z majhnim obremenjevanjem javnih financ. Vendar ne smemo pozabiti, da se vse plača in da so praviloma projekti JZP za uporabnika dražji ali vsaj ne nujno cenejši. Je pa res, da ti projekti prinašajo v gradnjo in uporabo javne infrastrukture zasebno gospodarsko pobudo in z njo zvezano učinkovitost, hkrati pa praviloma v večji meri jasno in transparentno z vsemi stroški javne infrastrukture obremenijo njene uporabnike, in sicer praviloma v razmerju z obsegom njene uporabe.

Pri JZP ne gre za vsakršno sodelovanje javnega in zasebnega sektorja ali za vsakršno javno lastnino v pravni osebi zasebnega prava (npr. v banki ali zavarovalnici), pač pa le za tisto, ki je v javnem interesu. Tako JZP nujno vključuje vsaj izvajanje storitev, ki predstavljajo javno službo ali se sicer izvajajo v javnem interesu, izgradnjo objektov in naprav, ki so potrebni za opravljanje takih storitve (javna infrastruktura) ali praviloma oboje, torej izgradnjo javne infrastrukture in izvajanje storitev javne službe. Bistven element JZP je javni interes in tega elementa država in lokalna skupnost ne smeta zanemariti, pač pa morata v tem razmerju zanj nedvomno skrbeti. V nobenem pravnem razmerju JZP ne more nastopati javna oblast (bodisi država bodisi lokalna skupnost) zgolj kot pogodbeni stranka oziroma partner v družbi, ampak ji mora slovensko pravo omogočati skrb za javni interes, torej potrebna regulatorna upravičenja.

² Sodba Vrhovnega sodišča RS, z dne 02.10.2006, III Ips 18/2006.

JZP v ekonomskem smislu obsega zelo različna razmerja med javnopravnimi in zasebnopravnimi subjekti. Da bo mogoče vsaj približno obravnavati vso kompleksnost tega pojava, navedimo v nadaljevanju najpomembnejše oblike, v katerih se to partnerstvo pojavlja. Oblike so razvrščene v stopnji in obsegu vključevanja zasebnega interesa.

a. Zasebnopravni izvajalec storitev

- pogodbe o izvajanju storitev (*service contracts*), kjer javnopravni subjekt (država ali lokalna skupnost) s pogodbo prenese zasebnopravnemu izvajanje storitev javne službe, bodisi vseh ali le nekaterih; za javno infrastrukturo v celoti skrbi javnopravni subjekt; storitve plačuje bodisi javnopravni subjekt (praviloma), bodisi uporabniki;
- pogodbe o obratovanju in upravljanju (*operation and management contracts*), kjer javnopravni subjekt s pogodbo prenese zasebnopravnemu poleg izvajanja vseh storitev javne službe tudi celotno skrb za upravljanje in obratovanje javne infrastrukture, ki je v lasti javnopravnega subjekta; tudi tu storitve plačuje bodisi javnopravni subjekt, vendar praviloma uporabniki;
- najemne pogodbe (*lease contracts*), kjer javnopravni subjekt odda v najem zasebnopravnemu subjektu javno infrastrukturo za določeno fiksno najemnino; v ostalem je razmerje enako pogodbi o obratovanju in upravljanju, saj zasebnopravni subjekt izvaja vse storitve javne službe in skrbi za upravljanje in vzdrževanje javne infrastrukture, ki je v lasti javnopravnega subjekta; tu storitve plačujejo nujno uporabniki, zasebnopravni subjekt pa plačuje najemnino;

b. Pogodba o izgradnji, upravljanju in prenosu (*Build–Operate–Transfer, Build–Transfer–Operate*), kjer javnopravni izvajalec z eno pogodbo naroči določenemu subjektu praviloma načrtovanje, izgradnjo, obratovanje, upravljanje in vzdrževanje, skupaj s pravico izvajanja storitev javne službe, pri čemer je javnopravni subjekt praviloma takoj po zgraditvi, lahko pa tudi po preteku določenega časa, lastnik infrastrukture; sredstva za investicijo zagotovi javnopravni subjekt, storitve pa praviloma financirajo uporabniki, čeprav ne nujno;

c. Pogodba o izgradnji, financiranju in obratovanju (*Design–Build–Finance–Operate*), pri kateri zasebnopravni partner v celoti prevzame načrtovanje, financiranje in izgradnjo javne infrastrukture, hkrati pa tudi pravico in dolžnost njenega obratovanja in izvajanja storitev javne službe na njej; za čas trajanja pogodbe ima zasebnopravni partner lastništvo infrastrukture, ki jo mora po tem času prenesti praviloma brezplačno na javnopravni subjekt, investicijo pa poplača iz uporabe infrastrukture; storitve praktično vedno financirajo uporabniki;

d. Pogodba o izgradnji, lastništvu in obratovanju (*Build–Own–Operate*),

- pogodba, pri kateri se zasebnopravni subjekt zaveže zgraditi javno infrastrukturo, ki jo ima in (praviloma) tudi obdrži v lasti; hkrati pa se s pogodbe tudi prenese pravica in dolžnost opravljati storitve javne službe z uporabo svoje infrastrukture; storitve vedno plačujejo uporabniki;
- pogodba o prodaji, pri kateri javnopravni subjekt zasebnopravnemu proda ali prenese kot stvarni vložek b kapital deloma ali v celoti lastništvo javne infrastrukture, ki jo mora praviloma zasebnopravni subjekt še dograditi ali izboljšati (*up–grading*); v ostalem je razmerje enako, kot pod prejšnjo alinejo.

Zasebnopravni subjekt je lahko izjemoma tudi deloma v lasti javnopravnega subjekta, pri čemer gre lahko za skupno ustanovitev tega subjekta, za nakup kapitalskega deleža ali za vlaganje javnih sredstev v zasebnopravni subjekt. Očitno je torej, da je različnost razmerij izredno velika in da praviloma vsak projekt vključuje celo vrsto pogodbenih razmerij, lahko pa tudi določena korporacijska razmerja.

V pravnem smislu je JZP bodisi javno naročilo bodisi javna koncesija (javno naročniško ali koncesijsko javno-zasebno partnerstvo). Bistveno za ločitev javnih naročil od javnih koncesij je tveganje. Če večino tveganja v zvezi s poslom nosi izvajalec del, gre za koncesijo, če pa tveganje pretežno nosi naročnik (država ali lokalna skupnost), pa gre za javno naročilo. Če torej nek posel, ki ga sklene država ali lokalna skupnost kot koncesijo tudi sama neposredno financira ali prevzame večino gospodarskega tveganja iz takega posla (n.pr. z zagotavljanjem prihodkov ali pokrivanjem izgube), potem gre za oddajo javnega naročila pod videzom koncesije in je potrebno za tak posel v celoti upoštevati pravila o postopku oddaje javnih naročil. In nasprotno, za koncesijo gre, če koncesionar nosi večino gospodarskega tveganja izvajanja koncesije, ne glede na poimenovanje v pravu države članice.

Tako ni mogoče ločiti javno-zasebnega partnerstva in nekakšne klasične koncesije – vse koncesije, katerih predmet je izvajanje javne službe, spadajo v okvir ZJZP. Pri tem ni pomembno, kako se te pogodbe imenujejo – take koncesije se lahko skrivajo v najemni pogodbi, če mora npr. najemnik tudi vzdrževati predmet najema, v pogodbi o stavbni pravici (ker objekt po prenehanju preide v last lastnika nepremičnine), v pogodbi o upravljanju, urbanistični pogodbi ali katerikoli drugi brezimni pogodbi. To ne velja le v primeru, ko koncesija predstavlja v smislu ZJZP javno naročilo, ker nosi večino ali vsa tveganja naročnik.

Pri tem je treba poudariti, da je v pravnem smislu ločitev na pogodbeno in statusna JZP vsaj glede sklenitve partnerstva dokaj nebistvena. Statusno partnerstvo namreč po naravi stvari ni notranji izvajalec, zato je za vsako pogodbo med javno oblastjo in statusnim partnerstvom potrebno izvesti konkurenčni postopek sklenitve te pogodbe, opisan v nadaljevanju. To velja tudi za kakšna koli druga obligacijska razmerja, vzpostavljena s takim partnerstvom. Da ne bi prišli do nesmiselnega položaja, da bi javna oblast (npr. občina) najprej ustanovila skupno družbo z nekim zasebnim partnerjem, nato pa bi se taka skupna družba v konkurenčnem postopku potegovala za sklenitev pogodbe s katerimkoli drugim zasebnim ponudnikom, je potrebno že na samem začetku pri iskanju zasebnega partnerja za sklenitev statusnega partnerstva uporabljati pravila podelitve koncesije, obravnavana v nadaljevanju.

Prvo vprašanje je, ali naj se izda koncesijski akt ali ne. V tem delu se Zakon o javno-zasebnem partnerstvu (ZJZP) uporablja subsidiarno, kar pomeni, da je v primeru, ko poseben zakon zahteva izdajo koncesijskega akta, treba tak akt izdati tudi, če gre za javno-naročniško JZP. Razporeditev poslovnega tveganja med javnim in zasebnim partnerjem, in posledična izvedba postopka oddaje javnega naročila za podelitev te koncesije, namreč ne vpliva na dejstvo, da gre za javnopravno koncesijsko razmerje med koncedentom in koncesionarjem, ki mora biti urejeno s koncesijskim aktom ne glede na postopek sklenitve pogodbe, saj mora koncedent v tem razmerju skrbeti za javni interes, to pa lahko stori najbolj učinkovito prav s koncesijskim aktom. Vprašanje, ali gre pri tem za posebno oziroma izključno pravico opravljati določeno javno službo, tu ni bistveno. Poleg tega je treba uporabiti instrument koncesijskega akta tudi

v vseh tistih primerih JZP, najsi gre za javno naročniško ali koncesijsko naravo tega partnerstva, ko poseben zakon predvideva, da se koncesionar izbere ali koncesija podeli z upravno odločbo. V tem primeru je namreč treba upoštevati ustavno zahtevo iz četrtega odstavka 153. člena ustave, da mora taka odločba temeljiti na zakonu ali zakonitem predpisu. Koncesijski akt je torej predpis, ki mora določiti merila za izbiro, na katerih upravna odločba ali drug posamični akt državnega organa, ki predstavlja izbiro ali podelitev koncesije.

Kadar je iz razporeditve tveganj med koncedentom in koncesionarjem mogoče ugotoviti, da je koncesija, ki jo predvideva nek poseben zakon, javno naročniško JZP, se za postopek podelitve koncesije uporabljajo določbe ZJN-3, in to ne glede na določbe posebnega zakona o izvedbi javnega razpisa. ZJZP v 43. členu sicer omejuje uporabo ZJN-3 na »javni razpis oziroma neposredno sklenitev in izbiro izvajalca JZP ter dodelitev del tretjim osebam«, vendar je treba to določbo razumeti tako, da se nanaša na ves postopek podelitve koncesije. To pomeni, da je treba po morebitni izvedbi predhodnega postopka in sprejemu koncesijskega akta izvesti postopek oddaje javnega naročila. Odločitev o podelitvi koncesije se v takem primeru izvede kot odločitev o oddaji javnega naročila po ZJN-3. Če poseben zakon zahteva za izbiro koncesionarja ali za podelitev koncesije izdajo upravne odločbe (kot n.pr. ZGJS), je treba v tem primeru ravnati s smiselno uporabo 85. člena ZJZP, tako da mora koncedent izbranemu koncesionarju pred sklenitvijo koncesijske pogodbe izdati odločbo.

Pri koncesijskih JZP je problem, ker nova Direktiva 2014/23/EU Evropskega parlamenta In Sveta z dne 26. februarja 2014 o podeljevanju koncesijskih pogodb (UL L 94; 28.3.2014; str. 1; v nadaljevanju: Direktiva 2014/23/EU) še ni bila prenesena v slovenski pravni red. Ker pa je 18.4.2016 rok za prenos direktive potekel, se mora ta direktiva uporabljati neposredno, pri čemer je problem, da ureja števila vprašanje drugače kot ZJZP. ZJZP ureja sklenitev koncesijskega JZP, ki predstavlja bodisi koncesijo storitev, bodisi koncesijo gradenj. Do ureditve podeljevanja koncesijskih pogodb je vprašanje, kako sklepati koncesijska JZP. Pri tem je temeljno vodilo, da ZJZP ni mogoče uporabljati v nasprotju z direktivo, kar praktično pomeni, da je v precejšnjem delu treba neposredno uporabljati direktivo. Res pa je, da to velja za sam postopek podelitve koncesije, ne pa tudi za predhodni postopek, ki ga ureja ZJZP, koncesijski akt, ki ga urejata ZGJS in ZJZP in za odločbo o podelitvi koncesije, če gre za infrastrukturni projekt za izvajanje javne službe.

4.3 Vizija JZP in izkušnje pri sklenitvi JZP projektov

V nadaljevanju navajamo izkušnje, ki jih je podrobneje predstavil ULI – Urban Land Institute (<https://uli.org/>), ki ima vodilno vlogo na področju odgovorne rabe zemljišč ter ustvarjanju in vzdrževanju uspešnih skupnosti po vsem svetu. Z vidika JZP so nazorno opredeljena stališča v publikaciji »*Ten Principles for Successful Public/Private Partnership*« (Corrigan et. al., 2005). V njej avtorji navajajo **deset principov** za uspešno izvajanje JZP:

- dosledna priprava na JZP,
- ustvarjanje skupne vizije,
- razumevanje partnerjev in ključnih deležnikov,
- jasno definiranje tveganj in nagrad vseh deležnikov,
- vzpostavitev jasnega in racionalnega procesa sprejemanja odločitev,
- zagotoviti izpolnjevanje obveznosti vseh deležnikov,
- zagotovitev konsistentnega in varnega vodenja,
- pogosto in zgodnje komuniciranje,
- izposlovanje poštene strukture dogovarjanja in
- izpostavitev medsebojnega zaupanja kot osnovne vrednote.

Ob pregledu različnih podatkov in vidikov JZP (predvsem tuji primeri) ugotavljamo, da je prvi navedeni korak »dosledna priprava na JZP« ključni in najpomembnejši. Ob tem velja poudariti, da sam zakonodajni postopek, še ne more zagotoviti uspešnosti JZP projekta. Tega omogoča predvsem celovita priprava, skrbno načrtovanje ter stalno posodabljanje vseh korakov in vnaprejšnje predvidevanje napak in morebitnih tveganj izvajanja JZP projekta.

»Dosledna priprava« pa sledi **VIZIJI** in bi morala biti rezultat dogovornega procesa med vsemi vključenimi akterji (ne samo partnerji v JZP, temveč tudi lokalno skupnostjo z uporabo mehanizmov participacije; npr: *Involving local communities in urban design; Promoting good praactice*, 1998) s katerim se **identificira priložnosti in končne cilje za celotno skupnost**. Vzporedno z oblikovanjem vizije je potrebno upoštevati in vzpostaviti dolgoročne javne interesne cilje in reševati konflikte, ki bi nastajali pri posameznih projektih (proces »predvidevanja« težav, tveganj in priložnosti). Bistveno je, da so za predstavitev celotne razvojne strategije opisana in uporabljena vsa možna pisna, grafična in multimedijška sredstva, ki zagotavljajo jasno in razumevajočo predstavitev posega in služijo za informiranja in spodbujanje vključevanja javnosti in nepremičninskega trga.

Javni partner mora zagotoviti sledeče korake, preden pozove zasebnike za predložitve ponudb: zagotoviti lokacijsko informacijo, pregledat zemljiško struktura in lastništvo, narediti naravovarstveno analizo območja, preučiti tržno situacijo in s dodatno študijo preveriti izvedljivosti projekta znotraj drugačnih lastniških struktur, investicij, razvoja in scenarijev upravljanja projekta po izgradnji.

Z vključitvijo širokega spektra interesnih skupin se zagotovi/ali ovrže podpora za izvedbo JZP projekta. Diseminacija vizije skozi celovito informiranje (mediji, javne obravnave, tiskovine,...) je ključna za zagotovitev uspešnega izvajanja projekta. Prav tako je ključna tudi zagotovitev podpore medijev, ki omogoča jasno artikulacijo vizije v širši javnosti.

TVEGANJA		DOBIČKI	
JAVNO	ZASEBNO	JAVNO	ZASEBNO
Konflikt interesov, realno in dojemano	Presežni strošek investicije, neprofitnost	Večje bogastvo skupnosti, davčna baza/osnova, javna infrastruktura	Viri za vzdrževanje organizacije
Uporaba/zloraba javnih sredstev, virov, realno in dojemano	Potreben časovno zahteven proces; čas je denar	Povečane davščine, drugi dohodki	Profitabilnost
Sporni učinki na neposredno vplivane: - Sporna namenska raba z mejnimi parcelami - Razlastitve - Stroški premestitev in procesi - Nestrinjanja glede tržnih vrednosti	Nezmožnost ustvarjanja dolgoročne vrednosti	Promocija podobe mesta	Vrednost, ustvarjanje bogastva
	Obtožbe o bogatenju na račun javnega denarja	Ustvarjanje delovnih mest	Izboljšanje referenc, pridobljene izkušnje
	Sprememba ključnih javnih, političnih ali strokovnih struktur, ki ogrozijo partnerstvo	Izboljšanje skupnosti, izboljšanje življenjskih pogojev	Tržna niša
	Padec trga, stečaj	Ponovna izvolitev (voljenih javnih služb)	Izboljšanje skupnosti, izboljšanje življenjskih pogojev
	Izguba kapitalskih naložb	Ohranitev delovnih mest, napredovanje	
Investitor ne dosega ciljev ali gre v stečaj	Netaktno informiranje javnosti o kritičnih podatkih projekta, predvsem finančne strukture		
Nasprotovanje javnosti, NIMBYism - »not in my back yard« odnos	Vplivi odgovornosti		
Vplivi odgovornosti			

Preglednica 1: Pregled ravnotežja med tveganji in dobički (Corrigan et al., 2005: 13).

4.4 Objave v slovenskih medijih o JZP

Pri izvedbi projektov z mehanizmom JZP je eden izmed pred pogojev uspešne realizacije projekta tako v javnosti transparentno predstavljen projekt, kot tudi samo podpora projektu s strani širše javnosti. V Sloveniji v medijih prevladujejo negativne zgodbe in taka je tudi naravnost prebivalstva do tovrstnih projektov. V nadaljevanju tekaj primerov oglaševanja JZP iz slovenskih medijev:

Javno-zasebna partnerstva – sodelovanje ali le izčrpavanje? (Urška Makovec, siol.net, Torek, 4. 8. 2015;

<http://siol.net/novice/slovenija/javno-zasebna-partnerstva-sodelovanje-ali-le-izcrpavanje-411337>)

»V preteklih dneh je odmevalo dogajanje med postojnsko občino in lastnikom podjetja, ki upravlja Postojnsko jamo, Marjanom Batageljem. Zapletlo se je zaradi različnih interesov javnega in zasebnega partnerja v skupnem projektu, saj je Občina Postojna zahtevala izplačilo dividend, podjetje Postojnska jama pa bi raje vlagalo v obnovo Hotela Jama...«

Kazen za nepregledno delovanje je "gotof si" (Robert Mulej, Zlati kamen, 05.12.2012;

<http://www.zlatikamen.si/mnenja/kazen-za-nepregledno-delovanje-je-gotof-si/>)

»Gibanje »gotof si« je šolski primer tega, kam lahko pripelje nepregledno delovanje zunaj pogleda javnosti. Skoraj smo že pozabili, kaj je bil povod za gnev ljudstva: kamere za nadzor hitrosti. Težava ni v tem, da naj bi bil v celotnem projektu izigran javni interes na račun zasebnega, pač pa v tem, da o projektu ne vemo skorajda nič. Je bil projekt koruptiven? Morda – toda tega zares ne vemo. Preprosto nimamo dovolj podatkov, da bi o temu lahko sodili. Je bil finančno neustrezen pripravljen in bi lahko občini škodoval? Verjetno, glede na oceno pogodbe, ki jo je pripravilo finančno ministrstvo. Ampak iz tega samo po sebi še ne sledi, kar preberemo v medijih: da je šlo za koruptivno ravnanje in načrtno izigravanje javnega interesa...«

Javno-zasebno partnerstvo pri nas v povojih. Izkušnje Kanade: v Sloveniji smo do zasebnega denarja sumničavi, v Kanadi prinaša prihranke javnega denarja. (Borut Tavčar, Delo, 12.03.2015;

<http://www.delo.si/gospodarstvo/finance/javno-zasebno-partnerstvo-pri-nas-v-povojih.html>)

»V času, ko v slovenskem proračunu manjka denarja, država pa je pred milijardnimi projekti, je JZP ena od priložnosti. Vendar pri nas ni dobre prakse, ni strategije, vadili pa bomo kar na 1,4 milijarde vrednem projektu drugega tira. »Z javno-zasebnim partnerstvom imamo v Sloveniji izvedenih malo projektov, pa še pri teh se je skoraj vedno pojavilo vprašanje, ali je bil javni denar ustrezno porabljen,« je na seminarju o JZP ter izkušnjah iz Kanade in Slovenije povedal minister za finance Dušan Mramor. Dodal je, da Slovenija pripravlja mnoge nove projekte, za katere pa v proračunu še zdaleč ni dovolj denarja...«.

Več obrazov javno-zasebnega partnerstva (Mateja Kegel Kozlevčar, Energija doma, 6. april 2016)

<http://www.energijadoma.si/enblog/zapis/vec-obrazov-javnozasebnega-partnerstva>

»JZP ni nekaj, kar smo si izmislil včeraj. Najbolj znan primer sega v leto 1854, ko je bila podpisana 99-letna koncesijska pogodba za gradnjo in delovanje Sueškega prekopa. Prvi znani primer JZP v Sloveniji izvira iz leta 1869, ko je bavarski podjetnik prejel koncesijo za ureditev in gospodarsko izkoriščanje razsvetljave na plin v Mariboru... JZP je priložnost s pomočjo katere lahko prebudimo razvoj tudi tistih občin, ki si sicer težko privoščijo zadolževanje, kjer se zdi skoraj nemogoče slediti zastavljenim razvojnim ciljem in kjer niti ni potrebnega znanja za izvajanje projektov. Zakaj torej ne poiskati priložnosti in znanja pri tistih, ki to imajo?«

Mag. Monika Kirbiš Rojs na konferenci Speed uPPP Slovenija: »Za financiranje razvojnih projektov je treba iskati tudi zasebne finančne vire«. (Ministrstvo za gospodarski razvoj in tehnologijo, 8.3.2013)

http://www.mgrt.gov.si/si/medijsko_sredisce/novica/archive/2013/3/browse/4/article/11987/8994/

»Javno-zasebna partnerstva pri izvajanju evropskih projektov zelo spodbuja tudi Evropska komisija. »Za nas je ključno, da za obdobje 2014-2020 v vsaki statistični regiji oblikujemo enega ali dva večja projekta, kjer se bo med seboj povezalo več občin in svoj interes izkazalo tudi gospodarstvo ter drugi zainteresirani deležniki. Prav bi bilo, da se tovrstni projekti podprejo z različnimi viri – državnimi, lokalnimi, evropskimi in zasebnimi, ter da bi bilo tudi pridobivanje kreditov za te projekte lažje kot je danes«, je še dejala mag. Kirbiš Rojs....«.

Javno-zasebno partnerstvo priložnost za ohranitev ravni storitev socialne države (Slovenka tiskovna agencija, 7.3.2013)

<https://www.sta.si/1862125/javno-zasebno-partnerstvo-priloznost-za-ohranitev-ravni-storitev-socialne-drzave>

»Glede na gospodarsko klimo in javnofinančno stanje institut javno-zasebnega partnerstva postaja vse bolj privlačen način ohranjanja ravni storitev socialne države. Številne slovenske občine se takšnih partnerstev že lotevajo, prve korake pa bi morala storiti tudi slovenska država, so prepričani strokovnjaki, zbrani na blejski konferenci.«

Javno-zasebno partnerstvo: stanje in perspektive (Projektna skupina Second Chance, 2.4.2011)

<http://www.secondchanceproject.si/javno-zasebno-partnerstvo-stanje-in-perspektive>

»V Sloveniji izkušnje z JZP kažejo na: zamude pri izvedbi projektov, pomanjkanje zasebnih partnerjev, težave z zaprtostjo finančne konstrukcije, negativno javno mnenje in pomanjkanje strokovne podpore. Kljub majhnemu številu potencialnih zasebnih partnerjev v Sloveniji, je JZP po mnenju predavatelja nova priložnost za zasebni in javni sektor, saj razbremenjuje javni proračun, vendar pa zahteva daljnoročno načrtovanje za oba partnerja.«

Gašperšič: Modeli javno-zasebnega partnerstva za drugi tir do poletja

(Primorske novice, 13. marec 2015)

<http://www.primorske.si/Novice/Slovenija/Gaspersic--Modeli-javno-zasebnega-partnerstva-za-d>

Slovenija je drugi tir Koper-Divača prijavila na razpis v sklopu Instrumenta za povezovanje Evrope (CEF), ki se je izteklo konec februarja. Minister danes ni želel ugibati, kakšen bo izid.

“Glede uspeha na razpisu zdaj težko dam kakršno koli izjavo. Vemo, da je bilo prijav precej, skupna vsota vseh prijavljenih projektov presega znesek, ki je bil predviden na tem razpisu, tako da ne vemo, kako bo Evropska komisija ravnala pri dodeljevanju sredstev,” je dejal.

Med možnimi oblikami JZP je minister omenil finančno koncesijo gradnje, ki je bila po njegovih besedah že deležna pomislekov strokovnjakov, češ da to ne bo zanimalo nikogar. Pri tem je opozoril, da se s temi ocenami ne strinja, in pojasnil, da je pomembno vprašanje, koliko bi se javno-zasebnemu partnerju finančno ponudilo.

Poleg tega je naštel še nekaj možnih modelov: ustanovitev projektnih podjetij, vnaprejšnji zakup zmogljivosti, možnost kombinacije različnih koncesij z oddajo tretjega pomola v koncesijo ter možnost kapitalskih povezav bodisi z Luko Koper bodisi s Slovenskimi železnicami, zlasti v primeru podjetja, ki opravlja tovorni promet.

Danes obeležujemo svetovni dan umivanja rok (UNICEF, 15.10.2012)

<http://www.unicef.si/porocilazajavnost/304>

»Ta dan je bil določen na pobudo Svetovnega javno-zasebnega partnerstva za umivanje rok, podpirajo pa ga vlade, mednarodne organizacije, organizacije civilne družbe, NVO, zasebna podjetja in posamezniki po vsem svetu. 88 odstotkov primerov diareje je posledica oporečne vode, neustreznih sanitarij in pomanjkljive higijene. Kar 2,2 milijona primerov smrti otrok letno bi lahko preprečili z izboljšanim dostopom do pitne vode in sanitarij ter ustreznimi higienskimi navadami.«

Rešitev je nova telovadnica (Suzana P. Kova, Gorenjski glas, 7. september 2016)

<http://www.gorenjskiglas.si/article/20160907/C/160909847/July>

Edina rešitev za nemoteno zagotavljanje ur športa v Osnovni šoli Stražišče je novogradnja, pri kranjski občini so objavili javni poziv potencialnim investitorjem za JZP. Osnovna šola (OŠ) Stražišče potrebuje novo telovadnico, na to šola in starši opozarjajo že leta. Obstoječi velika in mala telovadnica sta dotrajani, stroški vzdrževanja visoki, gradbeni poseg pa je praktično nemogoč, ker je šolsko poslopje v celoti pod spomeniškim varstvom in je zaščiten in nagrajeno delo arhitekta Danila Fürsta. Rešitev je novogradnja, za kar sta bila izdelana dva projekta. Pri kranjski občini so objavili javni poziv promotorjem k oddaji vloge o zainteresiranosti za izvedbo projekta JZP za OŠ Stražišče – telovadnica. Župan Boštjan Trilar je pojasnil, da gre v tej fazi za testiranje potencialnih investitorjev za JZP, za iskanje možnosti, preden se gre v javno naročilo in da je tak način predvsem zelo **transparenten**. Pri tem opozarja promotorje, da s pozivom ne prejudicirajo oblike JZP, niti načina oziroma tehnologije gradnje.

Ponovljen razpis za gradnjo dvorane v Portovalu (MMC RTV SLO, 22. september 2011)

<https://www.rtv slo.si/sport/kosarka/ponovljen-razpis-za-gradnjo-dvorane-v-portovalu/266817>

Pri gradnji nove športne dvorane v Novem mestu se zatika že na začetku, saj je občina ponovila razpis za JZP pri gradnji dvorane v Portovalu. Edini prijavitelj na razpisu, avstrijski gradbeni koncern Strabag, se ni strinjal z delitvijo tveganja za poslovanje dvorane, zato bo občina ponovila razpis. "V razpisu smo predlagali, da polovico tveganja za poslovanje nosi investitor, polovico pa lokalna skupnost. A prijavitelj pravi, da sam prevzema celotno odgovornost za gradnjo objekta in da ne more prevzemati ostalih tveganj" je za MMC povedal župan Novega mesta Alojzij Muhič.

5 FINANČNI INŠTRUMENTI IN VIRI FINANCIRANJA

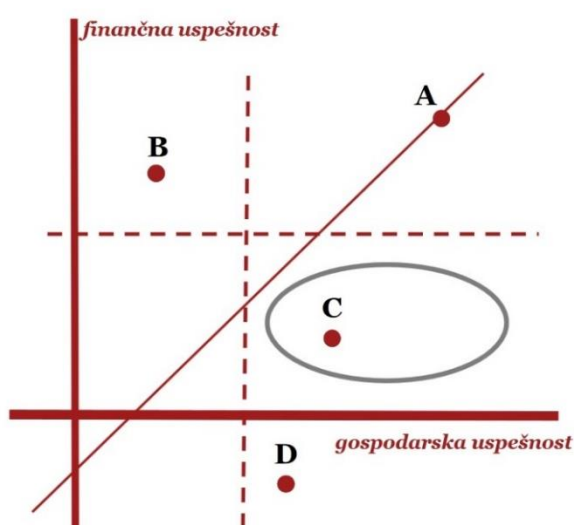
5.1 Finančni inštrumenti

Finančni inštrumenti (FI) pridobivajo na pomenu, predvsem na račun podpore EU v zadnjem programskem obdobju 2007-2013. Prav tako na vse večjo potrebo po različnih FI in tudi na njihovo širšo uporabo vplivajo posledice krize, kot so zmanjšanje investicijskega potenciala pri javnih subjektih, splošno skrčenje investicijskih projektov in omejenost finančnih virov. V programskem obdobju 2007-2013 so bili v Sloveniji na voljo različni FI. Razviti in uporabljeni so bili inštrumenti mikrofinanciranja, posojil, garancij ter tveganega in semenskega kapitala. Uporaba finančnih instrumentov tako s vse večjo podporo Evropskih strukturnih in investicijskih skladov povečuje. V obdobju 2014–2020 pa naj bi se ta še povečal, predvsem na račun novega Naložbeni načrt za Evropo. Izkoriščanje razpoložljivih finančnih inštrumentov predstavlja dolgoročen in učinkovit način vlaganja v trajnostni razvoj mest.

Glavni izzivi financiranja urbanega razvoja v Sloveniji so dostop do ustreznega financiranja in z njim povezano realizacijo projektov. Ocvirk (2015) med poglavitne težave pri realizaciji projektov v Sloveniji našteva:

- fokus projektov na nepovratnih sredstvih,
- projekti ne generirajo denarnega toka oz. niso ekonomsko upravičeni,
- študije izvedljivosti in rentabilnosti niso izvedene na dovolj visokem nivoju,
- projekti temeljijo na seznamu želja,
- nepripravljenost občin izvrševanja naložb visokih vrednosti.

Kljub temu uporaba finančnih instrumentov za urbani razvoj predstavlja velik potencial za izvedbo večjega števila projektov občin. Pri tem enostavna analiza karakteristik posameznih projektov, prikazana na sliki 1, avtorja Gorazda Ocvirka (Ocvirk, 2015), omogoča identifikacijo najprimernejših projektov za uporabo FI.



- **A:** Naložbena priložnost, kjer je projekt finančno in gospodarsko uspešen – **intervencija ni potrebna.**
- **B:** Dober finančni donos, vendar slaba gospodarska uspešnost.
- **C:** Nizka finančna uspešnost, ki morda zadostuje za ohranjanje revolving mehanizma in dobro gospodarsko uspešnost – **primernost uporabe FI.**
- **D:** Dobra gospodarska uspešnost, vendar brez možnosti ustvarjanja pozitivnega finančnega nadomestila – **financiranje z nepovratnimi sredstvi.**

Slika 1: Primernost projektov za uporabo finančnih inštrumentov (Ocvirk, 2015).

Na temo FI je bila za programskem obdobju 2014 -2020 v letu 2016 narejena študija »Predhodna ocena finančnih instrumentov v Sloveniji«. Namen študije je bil ugotoviti kateri in na kakšen način lahko finančni inštrumenti spodbudijo in pospešijo naložbe v štiri naložbena področja, ki so: so mala in srednje velika podjetja (MSP), raziskave, razvoj in inovacije (RRI), učinkovita raba energije (URE) ter urbani in teritorialni razvoj (UTR) (SVRK, 2016). Študija na osnovi nedelovanja trga določa najučinkovitejšo uporabo finančnih instrumentov, ki naj bi prispevali k realizaciji programskih ciljev iz Skupnega strateškega okvirja. Dodatno študija podaja Predlog naložbenih strategij za FI in predlog strukture upravljanja. Na področju urbanega in teritorialnega razvoja je predlagan Sklad za urbani in teritorialni razvoj, ki naj bi zagotavljal posojila za financiranje urbanih projektov občin Slovenije.

5.2 Viri financiranja občin

Zakonodaja v Sloveniji določa tako vire financiranja občin, kot tudi opredeljuje namensko porabo sredstev glede na vir prihodka. Pri tem sta temeljna pravna akta, ki urejata financiranje občin Zakon o lokalni samoupravi (ZLS, 2007)) in Zakon o financiranju občin (ZFO-1, 2007).

Ob tem lokalne zadeve javnega pomena občina financira iz lastnih virov, dodatnih sredstev države in preko morebitnega zadolževanja. Lastni viri občine so davki in druge dajatve, pa tudi drugi dohodki od občinskega premoženja (Prodan, 2016). Sredstva iz državnega proračuna so namenjena občinam, ki ne morejo financirati vseh lokalnih zadev javnega pomena v primerni višini iz lastnih virov. Druga dodatna sredstva države so namenjena sofinanciranju izvajanja posamezne naloge ali programa, investicij in skupnega opravljanja nalog občinske uprave (ZFO-1, 2007). Navedena sredstva so zagotovljena za sofinanciranje investicij v lokalno javno infrastrukturo na področju negospodarskih javnih služb in komunalnih javnih služb. Dodatno pa država zagotavlja sofinanciranje drugih investicij posebnega pomena. Zadnji vir financiranja je zadolževanje, ki pa je zakonsko omejeno in namenjeno samo financiranju investicij. Vsebinsko je pomembna tudi možnost zadolževanja občin za potrebe projektov sofinanciranih s strani Evropske unije. Kar omogoča in spodbuja črpanje sredstev evropskih skladov (Šušteršič in Pinterič, 2009).

Alternativni viri financiranja občin

Občine se v današnjem času velikokrat srečujejo s primanjkljajem finančnih sredstev pri zagotavljanju javnih dobrin. Takrat je potrebno poiskati dopolnitve klasičnim proračunskim virom financiranja v obliki zunanjih oz. t.i. alternativnih virov financiranja, ki so najpogostejše namenjeni investicijskemu financiranju, izvedbi katere izmed obsežnih infrastrukturnih investicij oz. projekta, ki navadno obsegajo velika finančne vložke, hkrati pa prinašajo tudi določena finančna tveganja. Tovrstne vire razdelimo na 3 tipe (Oplotnik, 2003):

- dolžniški viri financiranja,
- sistem javno-zasebnega partnerstva
- udeležbe na kapitalu, upravljanje z javnim premoženjem in ostale oblike finančnih virov.

Seveda pa ne gre zanemariti tudi drugih dopolnilnih virov financiranja, ki so namenjeni predvsem kot pomoč pri doseganju trajnostnih razvojnih ciljev. V tem kontekstu so mednarodne finančne institucije tisti subjekti, ki lahko s sofinanciranjem pripomorejo k zniževanju stroškov občine pri investicijah v infrastrukturo ter storitve.

Dolžniški viri financiranja

Najširše uporabljene oblike zunanjih virov financiranja, ki so na voljo javnemu sektorju (lokalnim skupnostim, državi, javnim podjetjem, .idr.) za financiranje in izvedbo projektov so klasični kredit, obvezniško financiranje, leasing, komercialni papirji, akcepti, potrdila o vlogi, repo posli itn.(Oplotnik, 2003). Oblike zunanjega financiranja povezujemo z razvojem finančnega trga. Obseg razpoložljivih finančnih sredstev, ki jih lahko občina oz. lokalna skupnost koristi, posledično vpliva na povečan obseg razpoložljivih finančnih sredstev. Večji obseg sredstev pa potemtakem omogoča izvedbo večjih ter zahtevnejših projektov pri uresničevanju razvojnih potreb lokalne skupnosti. Pri koriščenju zunanjih virov financiranja se povečuje javni dolg, ker pa so investicije dolgoročne in prinašajo koristi tudi vsem nadaljnjim generacijam, so v splošnem obravnavane kot upravičene. Poraja pa se seveda vprašanje če so tudi najprimernejše oblike dodatnega financiranja občin.

Sistem javno-zasebnega partnerstva

Sistem JZP omogoča izvajanje projektov in storitev, ki so v javno korist, z uporabo zasebnih sredstev, strokovnega znanja in izkušenj privatnega sektorja, ob tem pa mora vključevati tudi interese zasebnega sektorja, ki so dobiček na vložek. Svetovna banka sistem JZP opredeljuje kot mehanizem, ki v postopke zagotavljanja infrastrukturnih sredstev in storitev, ki jih je tradicionalno zagotavljala država oz. lokalna skupnost, vključuje zasebni sektor (MF, 2007). Podatkih Svetovne banke kažejo, da se JZP na svetovni ravni vse več uporabljajo predvsem na področju zagotavljanja primerne ravni uslug prebivalcem ter za izvajanje projektov vzdrževanja, prenove ali nadgradnje javne infrastrukture.

Upravljanje z javnim premoženjem in ostale oblike finančnih virov

Tovrstni viri financiranja se nanašajo predvsem na razpolaganje z javnim premoženjem. Občine upravljajo z nepremičninami, občinsko infrastrukturo, socialnimi in neprofitnimi občinskimi stanovanji, poslovnimi prostori, vrednostnimi papirji in ostalimi podobnimi finančnimi sredstvi, ki so lahko predmet virov financiranja. Primer je tudi privatizacija, odprodaja lastniškega deleža podjetij, zemljišč, idr.

5.3 Urbani projekti, javno-zasebno partnerstvo in vprašanje dolga oz. deficita sektorja države¹

Pri projektih, v katerih pri izvedbi sodelujeta javni in zasebni sektor (v nadaljevanju: urbani projekti) se poraja vprašanje, ali se dolg oz. deficit vezan na izvedbo projekta, šteje v okvir sektorja države (v delu, ki se nanaša na občine je to sektor »lokalna država«), ali pa ga je mogoče voditi v okviru družbe, ki bo projekt izvajala in tako le ta ni obravnavan kot deficit države. Pri iskanju odgovora je ključna t.i. **statistična obravnava** teh projektov.

Statistična obravnava temelji na Uredbi (EU) št. 549/2013 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 21. maja 2013 o Evropskem sistemu nacionalnih in regionalnih računov v Evropski uniji (UL L 174, 26.6.2013, str. 1), kot je bila spremenjena z Delegirano uredbo Komisije (EU) 2015/1342 z dne 22. aprila 2015 (UL L 207, 4.8.2015, str. 35; v nadaljevanju: ESA 2010), kot je podrobneje obravnavana v publikaciji »Manual on Government Deficit and Debt«, EUROSTAT 2016.

Statistična obravnava urbanih projektov je v prvi vrsti odvisna od **statistične razvrstitve družbe**, ki bo izvajala projekt in prejela sredstva od projekta, torej od vprašanja, ali je v skladu z ESA 2010 treba to družbo razvrstiti v sektor države ali je zunaj njega. Za to razvrstitev je najprej pomembno vprašanje, ali država kontrolira to družbo, kar se praviloma presoja glede na večino glasovalnih pravic v družbi ali pravico imenovati večino članov uprave ali nadzornega sveta. Upoštevati pa je treba tudi, da lahko kontrola temelji na pogodbenih pravicah, obsežni javnopravni regulaciji, posebni delniški ureditvi ali s katerimkoli drugim načinom, ki zagotavlja odločilen vpliv države na odločitve te družbe. Če država kontrolira to družbo, je treba projekt razvrstiti v okvir sektorja država, razen če je družba tržni proizvajalec.

Pojem tržnega proizvajalca se nanaša na vsak subjekt v statističnem smislu (institucionalno enoto), ki financira svojo dejavnost s prodajo dobrin in storitev po ekonomsko pomembnih cenah, torej takih, ki so rezultat ponudbe in povpraševanja oz. se z njimi lahko vpliva nanju. Za obravnavano tematiko to zlasti pomeni, da bi bilo projektno podjetje tržni proizvajalec, če bi večino sredstev za financiranje projekta (pri tem se ne upoštevajo nepovratna evropska sredstva) prejela na način, ki je odvisen od povpraševanja po njihovih storitvah. Tak subjekt oz. projektno podjetje ne spada v sektor države.

¹ Sektor država zajema tudi občine (prosektor »lokalna država«).

Če je projektno podjetje zunaj sektorja države, bodisi zato, ker ga država ne kontrolira, bodisi zato, ker je kljub kontroli države tržni proizvajalec, je treba **pri statistični obravnavi projekta upoštevati še porazdelitev tveganj med državo in projektним podjetjem znotraj partnerstva**. Partnerstvo, v katerem bo taka projektна družba, objekt zgradila, zagotovila njegovo financiranje in ga tudi obratovala, vzdrževala in upravljala, v zvezi s tem pa pridobila večino sredstev bodisi neposredno iz proračuna države ali iz virov, ki jih država obvladuje, se glede statistične uvrstitve obravnava kot JZP. JZP pa v sektor države ne uvrščamo le, ko projektно podjetje ne spada v sektor države in sta izpolnjena naslednja pogoja:

- projektно podjetje nosi tveganje izgradnje;
- projektно podjetje nosi bodisi tveganje dosegljivosti storitve ali tveganje povpraševanja, ali obe.

Vsa navedena tveganja so zelo kompleksna, vendar je mogoče okvirno reči, da tveganje izgradnje obsega vsa tveganja vzpostavitve projektne objekta in naprav v delujoče stanje, tveganje dosegljivosti storitve so tveganja z zagotavljanjem, da je ta objekt na voljo uporabnikom za uporabo, tveganje povpraševanja pa je tveganje glede tega, koliko bodo uporabniki objekt zares uporabljali². Pri tem je še pomembno, da država v okviru projekta z različnimi garancijami, zagotavljanjem večine sredstev ali pogoji odkupa projekta ne prevzame teh tveganj nazaj nase.

Projektна pogodba vključuje izvedbo gradenj in storitev in ker jo bo sklenila država nedvomno spada v okviru uporabe pravil prava EU o javnih pogodbah, torej o javnih naročilih in javnih koncesijah. To pravo sestavljata dve direktivi o javnem naročanju, ki sta v slovenski pravni red preneseni z Zakonom o javnem naročanju (Uradni list RS, št. 91/15, Uradni list Evropske unije, št. 307/15 in 307/15; v nadaljevanju: ZJN-3) in Direktiva 2014/23/EU Evropskega parlamenta in Sveta z dne 26. februarja 2014 o podeljevanju koncesijskih pogodb (UL L 94, 28.3.2014, str. 1; v nadaljevanju: Direktiva o podeljevanju koncesijskih pogodb), ki v slovenski pravni red še ni prenesena. Ker je rok za prenos že potekel, se mora v delih, ki so dovolj jasni in določni, da omogočajo neposredno uporabo, tudi uporabljati v Sloveniji neposredno. Ob tem je treba še povedati, da nekatera vprašanja podelitve koncesijskih pogodb v slovenskem pravu ureja Zakon o javno-zasebnem partnerstvu (Uradni list RS, št. 127/06, Uradni list Evropske unije, št. 317/07, 314/09, 319/11, 335/13 in 307/15), ki pa ni skladen z direktivo. Ob tem je treba poudariti, da pravo EU ne pozna pojma »javno-zasebno partnerstvo« v okviru javnih pogodb – javne pogodbe so lahko le javna naročila ali koncesijske pogodbe.

Razlikovanje med javnimi naročili in koncesijskimi pogodbami temelji na razporeditvi tveganj, podobno kot to velja za oceno razporeditve tveganj glede statistične analize JZP, ki je navedena zgoraj. Res pa je, da ta razporeditev ni povsem identična. Direktiva o podeljevanju koncesijskih pogodb govori o »operativnem tveganju«, ki ga mora nositi koncesionar. V zvezi s tem določa, da se operativno tveganje pri izvajanju teh gradenj ali storitev prenese na koncesionarja in vključuje tveganje, povezano s povpraševanjem, ali tveganje, povezano z dobavo, ali oboje. Šteje se, da koncesionar prevzame operativno tveganje, če pod običajnimi pogoji delovanja ni zagotovljeno, da se mu bodo povrnila naložbe ali stroški, ki nastanejo pri

² Ob tem je treba poudariti, da so s tveganji združene tako možne negativne kot pozitivne posledice. Če se tveganje, ki ga nosi izvajalec, ne uresniči, ima on od tega koristi, in seveda obratno, če se uresniči, ima on škodo.

izvajanju gradenj ali storitev, ki so predmet koncesije. Del tveganja, ki se prenese na koncesionarja, vključuje dejansko izpostavljenost tržnim nepredvidljivostim, kar pomeni, da ocenjena morebitna izguba za koncesionarja ni zgolj nominalna ali zanemarljiva.

Koncesijsko pogodbo mora koncedent (direktiva ga imenuje javni naročnik ali naročnik) skleniti na način, ki omogoča konkurenčno udeležbo različnih gospodarskih subjektov in njihovo nediskriminatorno obravnavo. Pri tem mora upoštevati večje število zahtev direktive glede objav, preglednosti postopka, zagotavljanja enake obravnave gospodarskih subjektov in sorazmernosti zahtev glede pogojev in meril za izbiro, če našttejemo le nekatere. Gre torej za kompleksen razpisni postopek, ki omogoča učinkovito konkurenco med ponudniki.

Za obravnavana vprašanja je pomembna izjema, ki jo v skladu s sodno prakso Sodišča EU dopušča direktiva o podeljevanju koncesijskih pogodb, in sicer t.i. podelitev notranjemu izvajalcu (»in-house«). Za tako podelitev koncesijske pogodbe se direktiva ne uporablja, če ta izvajalec izpolnjuje vse naslednje pogoje:

- koncedent obvladuje to pravno osebo podobno kot svoje službe,
- ta pravna oseba izvaja več kot 80 % svojih dejavnosti za izpolnitev nalog, ki ji jih je zaupal koncedent, ki jo obvladuje, ali so ji jih zaupale druge pravne osebe, ki jih obvladuje ta koncedent,
- v tej pravni osebi ni neposredne udeležbe zasebnega kapitala³.

5.4 Sistem javno-zasebnega partnerstva - vključevanje privatnega kapitala v financiranje javne infrastrukture

Mehanizem JZP se je v zadnjih desetletjih uveljavil kot napredna oblika zagotavljanja kakovostnih javnih dobrin in najrazličnejših storitev. Kot je zapisal Oplotnik (2003) je prepletanje želja okolja, socialnih politik in političnega konsenza preko različnih oblik našlo pot do trga, tržnih zakonitosti in ekonomskih interesov privatnega sektorja. JZP so kompleksna razmerja, različnih interesov, pri katerih je potrebno zadostiti potrebam javnega in zasebnega partnerja. Pri tem je pogoj za učinkovitost sistema JZP predvsem spoštovanje sklenjenega partnerstva pri projektu in obojestransko upoštevanje, velikokrat tudi popolnoma razhajajočih se ciljev. Uspešni projekti so lahko le tisti, ki so primarno namenjeni zagotavljanju javnega interesa na način, da se s projektom zagotavlja tolikšna dodana vrednost, da lahko pokriva celotno investicijo (Profili, 2014). Pri partnerstvu je pomembna tudi sama delitev bremen in tveganj, ki morajo biti jasno in uravnoteženo porazdeljena glede na sposobnosti sodelujočih partnerjev. Pravilna porazdelitev tveganj in njihovo omejevanje lahko prinese uspešno kombinacijo tako za javnega kot tudi za zasebnega partnerja, ki rezultira v višji kakovosti javnih dobrin in storitev ter istočasno še sprejemljivi ceni/nadomestilu zanje.

³ To je zahteva sodne prakse; direktiva dopušča, da obstoji neobvladujoča in nezaviralna udeležbe zasebnega kapitala, ki se zahteva na podlagi določb nacionalne zakonodaje, skladnih s Pogodbama, in ne vpliva odločilno na odvisno pravno osebo.

Projekt PROFILI ugotavlja, da so ekonomska tveganja v projektih JZP dejstvo. Ta so povezana z ekonomskimi cikli in tipičnimi ekonomskimi tveganji (sprememba obrestne mere, inflacije oz. cen, tečaja valute, tveganja stavk) in pravnimi tveganji (Profili, 2014). Med glavnimi ekonomskimi tveganji se pojavlja tudi tveganje financiranja, ki se nanaša na finančno konstrukcijo projektov JZP. Tveganje predstavlja vprašanje ali je finančna konstrukcija zaprta, kar pomeni, da so zagotovljeni viri (začetni vložek, posojila in garancije bank) pa vse do zadnjega evra investicije, kar omogoča uspešno dokončanje in zaključek projekta (Profili, 2014).

JZP predstavlja svojstveno obliko financiranja, ki odpira možnosti financiranja in hkrati vnaša nove rešitve, do katerih pri samostojnem izvajanju projektov s strani javnega sektorja morda ne bi prišlo. Definicija JZP je splošna in zajema mnogo vrst pogodbenih razmerij, med drugim tudi oblike projektne financiranja (Prodan, 2014).

Projektno financiranje pri projektih JZP

Zakonske osnove opredeljene v Zakonu o javno-zasebnem partnerstvu (ZJZP) omogočajo posebno obliko financiranja projektov JZP imenovano projektno financiranje. Projektno financiranje je posebna oblika financiranja dolgoročnih projektov, pretežno s področja infrastrukture pri katerih se vključuje zasebni kapital. Projektno financiranje predvideva, da zasebni partner angažira različne finančne vire, od kapitalskih vložkov do posojil in s tem pripomore k izvedbi projekta, ki sicer ne bi bilo mogoče (Čepeljnik, 2006). Gre za strukturno financiranje, ki zahteva strukturiranje lastniškega kapitala in dolga na način, da denarni tok projekta zadošča za poplačilo vseh njegovih obveznosti (Profili, 2014).

Kakor navaja Prodán (n.l.) princip projektne financiranja pomeni več kot le financiranje raznih projektov. Gre za generično oznako za nabor različnih in kompleksnih poslovnih pogodb in finančnih transakcij, ki se uporabljajo pri večjih infrastrukturnih projektih. Projektno financiranje je posebna oblika financiranja dolgoročnih projektov, s pomočjo zasebnega kapitala z izrazitim ekonomskim motivom in se razlikuje od klasičnega podjetniškega financiranja, ker od uporabnikov zahteva določeno plačilo. Je strukturno financiranje, ki omogoča poplačilo vseh obveznosti s pomočjo ustreznega strukturiranja lastniškega kapitala in dolga skozi celoten denarni tok..

Ločujemo različne tipe projektnega financiranja. Povzeto iz projekta PROFILI - Oblikovanje čezmejne platforme za izboljšanje procesov graditve objektov v Sloveniji in Italiji (Profili, 2014):

- financiranje »brez pristopa« ali brezregresno financiranje, katerega lastnost je, da upniki in vlagatelji od sponzorja projekta nimajo nobenih neposrednih pravic, kar pa posledično pomeni, da mora biti zato finančna konstrukcija jasna in natančno definirana,
- omejeno regresno financiranje (ang. limited recourse financing) je tisto, kjer upnikom za vračilo posojil služijo predvsem denarni tok projekta in lastniški kapital ter drugo premoženje projektnega podjetja, ne pa tudi drugo lastno premoženje sponzorjev in lastnikov projektnega podjetja. Je tip financiranja, ki je v praksi bolj uporabljen.
- financiranje s popolnim pristopom (ang. full recourse financing) predstavlja v bistvu različico podjetniškega financiranja, kjer sponzorji projekta jamčijo za poplačilo projekta z vsem svojim premoženjem.
- projektno financiranje s pogodbeno izločitvijo: tip financiranja, ki organizacijsko sloni na sponzorju kot pravni osebi, vendar se s pogodbami točno določi razmerja v investicijskem projektu in omejitve glede pristopa investorjev do sredstev sponzorja. Projektno financiranje z izločitvijo ali segregacijo: tip financiranja, pri katerem se za posamičen investicijski projekt posebej za ta namen ustanovi novo podjetje.

Nadaljnjo značilnost projektnega financiranja predstavljajo prerazporeditve tveganj, saj so le ta porazdeljena med udeležence projekta. Delitev tveganja lahko odločilno vpliva na uspešnost posameznega projekta. S tem v zvezi je bistvena identifikacija tveganj, ločimo splošna ali neprojektna tveganja in posebna ali projektna tveganja.

Poznani so različni modeli projektnega financiranja, ki jih predstavljamo le poimensko, njihove definicije in podrobni opisi pa so predstavljeni v priročniku dobrih praks s področja JZP in projektov izgradnje (Profili, 2014). To so kombinacije nalog zasebnega partnerja v projektu načrtuj-izgradi, izvedi-vzdržuj, licenca za storitve, izključno le financiranje, načrtuj-izgradi-upravljaj, izgradi-upravljaj-prenesi, obnovi-upravljaj-prenesi, izgradi-lasti-izvedi-prenesi, izgradi-zakupi-upravljaj-prenesi, zakupi-razvij-izvedi, izgradi lasti-upravljaj in kupi-izgradi-izvedi.

5.5 Koriščenje sredstev skladov EU v luči javno-zasebnih partnerstev

Evropska unija v zadnjih letih izrazito spodbuja financiranje javnih infrastrukturnih projektov s pomočjo alternativnimi virov financiranja, zlasti z javno-zasebnimi partnerstvi. Ob tem EU omogoča in ponuja možnosti sočasnega sofinanciranja tovrstnih projektov s sredstvi skladov EU. Kombinacija sredstev ob izvedbi infrastrukturnih projektov v obliki JZP prinaša številne prednosti, saj omogoča pravočasno izvedbo projektov ter izvedbo v predvidenih finančnih okvirih.

Vsekakor izvedba projekta v obliki JZP nikoli ne sme predstavljati ovire pri pridobivanju in koriščenju sredstev sofinanciranja iz skladov EU.

Kakor ugotavlja Deblak (2013) je v Sloveniji še vedno velika večina investicij v javno infrastrukturo financirana izključno iz javnih sredstev (državnega in/ali občinskih proračunov).

Predstavljene alternativne metode so pri investicijah v javno infrastrukturo v počasnem porastu. Povečujejo se vložki zasebnega kapitala v okviru mehanizmov JZP, povečuje se tudi raven koriščenja sredstev skladov EU (Kohezijski sklad, Evropski sklad za regionalni razvoj ESRR, Evropski socialni sklad) in sredstva, ki so na voljo preko evropske investicijske banke, tu gre predvsem za posojila in garancije v sklopu novega naložbenega načrta EU, pri čemer ta aktivno podpira projekte JZP.

5.5.1 Podpora operacijam JZP

Uredba CPR oz. Uredba EU št. 1303/2013 Evropskega parlamenta in sveta (Common Provision Regulation, CPR (2013) v členu 64. opredeljuje podporo investicijam JZP.

Če je upravičenec organ javnega prava, se lahko z odstopanji od časovno opredeljenih obdobj upravičenosti črpanja sredstev izdatki v okviru operacije JZP, ki so nastali zasebnemu partnerju, vključijo v zahtevek za izplačilo Komisije. Izpolnjena pa morata biti naslednja dva pogoja:

1. sklenjen sporazum o javno-zasebnem partnerstvu med zasebnim partnerjem in upravičencem;
2. obstaja potrdilo organa upravljanja, da je izdatke upravičenca plačal zasebni partner; pri tem mora biti operacija skladna z veljavnim pravom EU in nacionalnim pravom ter programom in pogoji za podporo akcije.

Uredbo je torej mogoče interpretirati v pomenu, da zasebni partner izstavi mesečno situacijo za upravičene stroške EU projekta, ta pa je plačana neposredno zasebnemu partnerju, kar javnega partnerja razbremeni zalaganja sredstev.

5.5.2 Evropski viri financiranja in kohezijska politika

Strukturni skladi so instrumenti Evropske Unije preko katerih Evropska komisija namenja in razporeja sredstva za spodbujanje regionalnega razvoja, za socialno in zaposlitveno politiko ter za spodbude podežlju in ribištvu. Strukturni skladi po programskih obdobjih financirajo večletne programe, ki predstavljajo strategije razvoja prostora. Sredstva, ki so namenjena finančni podpori projektom v javnem in zasebnem sektorju, se preko strukturnih skladov dodeljujejo projektom, za katere se oceni, da bodo najbolj prispevali k zastavljenim ciljem posamezne strukturne politike (Debelak, 2013). Za izvedbo projektov dodatna strukturna sredstva predstavljajo pomemben vir financiranja, ki dopolnjujejo nacionalne vire financiranja (Bučar et al., 2007).

Evropski sklad za regionalni razvoj (ESRR) predstavlja finančni instrument evropske kohezijske politike – Regionalne politike EU. ESRR skupaj z Evropskim socialnim skladom, sodi v okvir Strukturnih skladov. Kohezijska politika je glavna naložbena politika EU namenjena vsem regijam in mestom v Evropski uniji za podporo ustvarjanja delovnih mest, poslovne konkurenčnosti, gospodarske rasti, trajnostnega razvoja in izboljšanja kakovosti življenja državljanov (Regionalna politika, 2016). Ob tem kohezijska politika preko 11 tematskih ciljev, prispeva k uresničevanju zastavljenih ciljev rasti v okviru Strategije Evropa 2020. Pri tem EPEC, European PPP Expertise Centre poudarja, da sredstva skladov kohezijske politike niso

namenjena nadomeščanju nacionalnih sredstev, temveč da jih le dopolnjujejo (EPEC, 2016). Skladi kohezijske politike so glavno naložbeno orodje in zagotavljajo potreben naložbeni okvir za obravnavo različnih razvojnih potreb v vseh regijah EU. Za sedem letno programsko obdobju, je bilo v proračunu Evropske unije **v okviru kohezijske politike predvidenih 351,8 milijarde EUR. Pomembnost kohezijske politike se kaže tudi v tem, da je to skoraj tretjina celotnega proračuna.** Ob tem je bilo **Sloveniji za programsko obdobje 2014–2020 dodeljeno skoraj 3,255 milijarde evrov** sredstev iz evropskih strukturnih skladov (Sklada za regionalni razvoj in Socialnega sklada) in Kohezijskega sklada (KS), kar je približno za tretjino manj kohezijskih sredstev kot v preteklem sedem letnem obdobju.

Od tega se trajnostnemu razvoju mest za podporo celovitim ukrepom v RS v okviru Operativnega programa za izvajanje evropske kohezijske politike v obdobju 2014-2020 (OP EKP 2014-2020, 2015) namenja 117 mio. EUR. Od tega je 10 mio. EUR iz KS in 107 mio. EUR iz ESRR. Pri tem znaša delež v celotni alokaciji sredstev ESRR 7,7%, delež sredstev KS pa 1,1%. Skupaj je za trajnostni razvoj mest namenjenih 5,12% celotnih sredstev skladov za operativni program. Pri tem je izpolnjen tudi pogoj ERRS, ki določa da mora biti vsaj 5 % sredstev ESRR, in sicer prek "celostnih ukrepov", ki jih bodo v skladu s trajnostnimi urbanih strategijami (TUS) prepoznala, izbrala in izvajala mesta sama, namenjenih ukrepom za omejevanje gospodarskih, okoljskih in socialnih težav na mestnih območjih s posebnim poudarkom na trajnostnem razvoju mest (OP EKP 2014-2020, 2015). V tej finančni perspektivi bo tako v podporo urbanemu razvoju za 11 slovenskih mestnih občin, za izvajanje ukrepov in projektov, ki izhajajo iz TUS na področju trajnostne rabe energije na voljo 10 mio EUR, za spodbujanje trajnostne mobilnosti v mestih bo na voljo 21 mio EUR ter za ukrepe urbane prenove 86 mio EUR EU sredstev.

Zaradi zmanjševanja tovrstnih nepovratnih sredstev se bo pri zagotavljanju izvajanja številnih razvojnih projektov kmalu potrebno soočiti s pomankanjem finančnih sredstev. Potreben bo mentalni premik v zvezi z koriščenjem EU sredstev, od subvencij, nepovratnih sredstev h kombiniranju različnih vrst finančnih sredstev. Evropska komisija tako že v tej finančni perspektivi usmerja celoten spodbujevalni sistem iz pretežno nepovratnih sredstev v finančni inženiring, ki predvideva vse večji obseg povratnih razvojnih sredstev, v obliki posojil in garancij, ob uporabi kombinacij tako javnih kot zasebnih virov, kar se je izkazalo kot najboljši način za doseganje bistveno večjih celo multiplikativnih učinkov (SID, 2015).

V novembru 2014 je Evropska komisija v sodelovanju z Evropsko investicijsko banko z namenom spodbujanja strateških naložb, oživljanja gospodarske rasti, ustvarjanja novih delovnih mest in krepitve globalne konkurenčnosti evropskega gospodarstva predstavila Naložbeni načrt za Evropo, ki kaže na novo logiko uporabe EU proračuna, ki je zastavljena dolgoročno in naj bi se nadaljevala tudi po letu 2020 (EU IN, 2016). Cilj naložbenega načrta za Evropo je mobilizirati najmanj 315 milijard evrov zasebnih in javnih naložb do leta 2018. Sestavljajo ga trije stebri, glavni elementi:

- evropski sklad za strateške naložbe (EFSI),
- zagotovitev pomoči, da financiranje naložb doseže realno gospodarstvo (Evropski portal naložbenih projektov in Evropsko svetovno vozlišče za naložbe) ter
- izboljšanje naložbenega okolja – regulativno okolje in odprava ovir.

Prednostni cilj Naložbenega načrta za Evropo je zagotoviti učinkovitejšo in smotrnejšo poraba javnih sredstev s pogostejšim vključevanjem privatnih investicijskih sredstev, ki sicer ne bi bila uporabljena. Ob tem je ena večjih sprememb Naložbenega načrta za Evropo je odprava nepovratnih sredstev. Evropski sklad za strateške naložbe za razliko od Evropskih strukturnih in investicijskih skladov (ESI) ni sklad, ki bi zagotavljal nova nepovratna sredstva, temveč deluje kot jamstvena shema, podprta s proračunom EU. Tako sklad s proračunom EU krije potencialno izgubo, ki bi jo projekt lahko ustvaril do Evropske investicijske banke (EIB). Sklad tako preko razširjenih javnih sredstev zagotavlja nove dodatne zasebne naložbe, poleg tega pa nudi **kreditno zavarovanje** za odobreno financiranje preko EIB in Evropskega investicijskega sklada. Sklad tako zagotavlja ustrezna povratna sredstva za izvedbo naložbe, pri kateri pa je obvezen določen delež financiranja zagotoviti tudi s strani zasebnega sektorja, kar posledično vodi v boljšo uporabo javnih sredstev, boljše izvedbe projekta, itd.

V okviru Evropskega svetovalnega vozlišča za naložbe (EIAH) v Sloveniji kot vstopna točka vozlišča deluje Slovenska izvozna in razvojna banka (SID banka), ki poleg različnih možnosti financiranja nudi potencialnim izvajalcem projektom v Sloveniji tudi različne oblike tehnične pomoči. Predstavniki SID banke in Evropske investicijske banke so dne 26. novembra 2015 sklenili memorandum o sodelovanju, v okviru katerega bosta banki skupaj delovali v okviru Evropskega svetovalnega vozlišča za naložbe (EIAH) (SID, 2015). Dne, 26. septembra je SID banka nadgradila svoj finančni produkt s katerim lahko občine pridobijo ugodne in dolgoročne vire financiranja za infrastrukturne in okoljske projekte. SID banka v Sloveniji tako z različnimi inštrumenti dolgoročnega financiranja in zavarovanja spodbuja možnosti izkoriščanja številnih priložnosti in izzivov slovenskega gospodarstva na ravni države ter na področju mednarodnega gospodarskega in razvojnega sodelovanja.

5.6 Financiranje projektov občin z inštrumenti SID banke

Z namenom koriščenja evropskih sredstev ter s tem financiranja infrastrukturnih in okoljevarstvenih projektov lokalnih skupnosti so v SID banki pripravili razvojno spodbujevalni program dolgoročnega financiranja. Namen je predvsem zagotoviti dodatne finančne inštrumente, prilagojene posebnim potrebam občin, ki bi zagotavljali možnosti dolgoročnega financiranja naložb v lokalno javno infrastrukturo, za uresničevanje lokalnih ukrepov učinkovite rabe energije ter za zagotavljanje lokalne stanovanjske oskrbe za ranljive skupine prebivalstva. Razvojno spodbujevalni program se izvaja v sodelovanju z Evropsko investicijsko banko (EIB) in Razvojno banko Sveta Evrope (CEB) in predvideva dva načina izvedbe programa, kot sofinanciranje z zainteresiranimi poslovnimi bankami ali pa kar neposredno preko financiranja s strani SID banke.

Razvojno-spodbujevalni program SID Banke za financiranje občin

Razvojno spodbujevalni program ponuja možnost za pridobitev dolgoročnega financiranja z namenom spodbujanja naložb. Primerni so projekti:

- naložbe v javno infrastrukturo za opravljanje lokalnih gospodarskih in drugih javnih služb npr. izgradnja ali nadgradnja lokalne prometne infrastrukture (npr. cestišče oz. deli cestišča, cestna razsvetljava, cestne naprave in druge ureditve, ki so namenjene varnosti, vodenju in nadzoru prometa, zaščiti ceste ter preprečevanju škodljivih emisij prometa, cestni objekti, parkirišče, počivališče, prometna signalizacija, prometna oprema), izgradnja ali nadgradnja lokalne, komunalne infrastrukture, izgradnja ali nadgradnja infrastrukture za izvajanje osnovnošolskega izobraževanja in izvajanja predšolske vzgoje, izgradnja ali nadgradnja infrastrukture za izvajanje zdravstvene dejavnosti, izgradnja ali nadgradnja druge javne infrastrukture za izvajanje gospodarske javne službe oz. javne službe s področja transporta, odpadkov, telekomunikacij, vode, zdravstva ali izobraževanja, razen raziskovalna infrastruktura, širokopasovna infrastruktura, infrastruktura za kulturne namene in dejavnosti, športna in večnamenska rekreacijska infrastruktura, letališča in pristanišča,
- ukrepi učinkovite rabe energije npr. energetska prenova lokalnih javnih stavb, energetska prenova javne razsvetljave in
- lokalno stanovanjsko oskrbo za ranljive skupine prebivalstva npr. izgradnja stanovanj za posebne namene.

Dodati pogoji, ki opredeljujejo primernost zgoraj naštetih tipov projektov za pridobitev kredita so še: projekt se izvaja na območju Slovenije, ne traja več kot 5 let ter je zasnovan v skladu z veljavnimi predpisi, je zakonsko, tehnično in finančno izvedljiv in ne predvideva le vzdrževanja infrastrukture. Pogoji financiranja pa so še:

- lastna udeležba: najmanj: 15% celotnih stroškov projekta,
- predpisan je najvišji (17.000.000 EUR) in najnižji (34.000 EUR) znesek kredita
- predpisana je fiksna obrestna mera 6-mesečni EURIBOR + 0,70% p.a. ter
- določena je najvišja (20 let) in najnižja (5 let) dolgoročnosti kreditov in moratorijev. Pri tem moratorij na plačilo glavnice določita SID banka in kreditojemalec s kreditno pogodbo.

Razvojno-spodbujevalni program SID BANKE za financiranje občin je podrobneje predstavljen na spletnih straneh SID banke (<https://www.sid.si/obcine/financiranje-infrastrukturnih-energetskih-projektov>), kjer so navedeni tudi vsi posebni pogoji financiranja občin.

5.7 Financiranje JZP projektov preko mednarodnih finančnih institucij

Na področju mednarodnega razvojnega sodelovanja imajo pomembno vlogo različne **mednarodne finančne institucije (MFI)**. Tovrstne institucije povezuje njihov skupni namen, ki je nudenje pomoči državam, njenim lokalnim ali regionalnim organom in tudi zasebnemu sektorju, v različnih oblikah in za raznovrstne investicije. Izhajajo iz dejstva, da je danes na številnih področjih razvoja čutiti primanjkljaj finančnih sredstev tako v javnem kot zasebnem sektorju in tako je velike infrastrukturne investicije pogosto zelo težko ali celo nemogoče izvesti zgolj z lastnimi sredstvi.

Za rast in razvoj gospodarstva je tako velikokrat še kako potreben tuj kapital, pa naj bo ta pridobljen s strani domačih bančnih institucij ali s strani katere izmed mednarodnih finančnih institucij. Ob dejstvu, da so v zadnjem obdobju zaradi gospodarske in finančne krize domače finančne institucije oslabiljene, je morda priložnost lokalnih skupnosti ter tudi zasebnega sektorja iskanje finančnih pomoči preko mednarodnih finančnih institucij. Slednje lahko razvrstimo med svetovne, regionalne finančne institucije in druge bilateralne razvojne institucije.

Že projekt PROFILI je izpostavil, da je Republika Slovenija članica številnih mednarodnih finančnih institucij, kar je praviloma tudi pogoj le-teh za črpanje sredstev (Profili, 2014), kljub temu pa je črpanje finančnih virov iz teh institucij s strani zasebnikov in lokalnih skupnosti izredno zadržano. Podajamo seznam izbranih mednarodnih finančnih institucij, ki zagotavljajo sredstva pri infrastrukturnih projektih na osnovi JZP:

- Evropska investicijska banka (European Investment Bank)
<http://www.eib.org/>
- Evropska banka za obnovo in razvoj (European Bank for Reconstruction and Development)
<http://www.ebrd.com/home>
- Evropski sklad za energetske učinkovitost (European Energy Efficiency Fund)
<https://www.eeef.eu/home.html>
- Svetovna banka, mednarodna finančna korporacija (International Financial Corporation)
http://www.ifc.org/wps/wcm/connect/corp_ext_content/ifc_external_corporate_site/home

in druge:

- International Monetary Fund
<http://www.imf.org/external/index.htm>
- World Bank Group
<http://www.worldbank.org/>
- Inter-American Development Bank
<http://www.iadb.org/en/inter-american-development-bank,2837.html>
- Nordic Investment Bank
<https://www.nib.int/>

6 PREGLED STANJA V SLOVENIJI

6.1 Slovenska strategija pametne specializacije (S4) – Urbani projekti in JZP

Slovenska strategija pametne specializacije (S4 – Slovenian Smart Specialisation Strategy, SPS, 2015) integrira usmeritve že sprejetih strateških dokumentov in jih konkretizira v sodelovanju z glavnimi razvojnimi deležniki, z namenom njihovega povezovanja in vzpostavlja kritične mase za razvojni preboj. Opredeljuje, na katera področja Slovenija vlaga evropska sredstva v obdobju 2014-2020 in določa terminsko in organizacijsko izvajanje projektov ter merila za spremljanje doseganja rezultatov. Podoben dokument so po navodilu Evropske komisije morale pripraviti tudi ostale države članice EU kot osnovo za dostop do strukturnih skladov. Glavni namen je povezovanje (tehnološkega) napredka s politikami na različnih področjih (EC JRC, 2016).

Dokument S4 (2015) sledi trem glavnim usmeritvam:

- a) krepitev konkurenčnosti gospodarstva s krepitvijo njegove inovacijske sposobnosti,
- b) diverzifikacija obstoječe industrije in storitvenih dejavnosti,
- c) rast novih in hitro rastočih industrij oz. podjetij;

ter opredeljuje tri glavne cilje:

- dvig dodane vrednosti na zaposlenega,
- izboljšanje konkurenčnosti na globalnih trgih,
- dvig podjetniške aktivnosti.

V kontekstu razvoja JZP na področju prostorskega razvoja v Slovenij so pomembne naslednje prioritete oz. njihova fokusna področja:

- Vertikala 1: Pametna mesta in skupnosti
 - fokusno področje: mobilnost, transport in logistika
 - fokusno področje: kakovost urbanega bivanja
- Vertikala 3: Mreža za prehod v tržno gospodarstvo
 - fokusno področje: trajnostna energija
- Vertikala 5: Trajnostni turizem,
 - fokusno področje: zelena shema slovenskega turizma
- Vertikala 8: Mobilnost,
 - fokusno področje: sistemi za e-mobilnost in hranjenje energije
 - fokusno področje: napredni transport in logistika vključujoč poslovne modele

EC JRC (2016) v svojem pregledu izvajanja Strategije pametne specializacije (S3 – Smart Specialisation Strategy) v Evropi navaja, da so strategije dosegle potrebno pozornost tako v znanstveno-raziskovalni sferi kot tudi med odločevalci tudi na področju urbanega oz. lokalnega razvoja. Kot primer uspešnega prepleta ciljev S3 s prostorsko-razvojnimi cilji omenja primer Bilbao, ki ga navaja kot primer razvijanja inovativnih politik urbanega razvoja, kjer mestni prostor služi kot testno območje za preverjanje novih tehnologij za izboljševanje pogojev dela in bivanja. Kljub načelni uspešnosti pristopa pa opozarja, da so cilji S3 še vedno pomanjkljivo vpeti v klasične postopke prostorskega urejanja, kar na eni strani omejuje domet S3 in po drugi strani ne prinaša optimalnih rezultatov oz. polnega izkoriščanja potenciala v prostoru.

Slovenija se omenja kot primer uspešne prakse pri vzpostavitvi t.i. centrov odličnosti in kompetenčnih centrov, kjer so bila vzpostavljena partnerstva za doseganje ciljev S4 med podjetji, raziskovalno in akademsko sfero, nevladnim sektorjem in javnim sektorjem. Tovrstni preboji pa v Sloveniji niso vidni na področju urbanega razvoja, Slovenija v dosedanjem razvoju ni prepoznana kot uspešen primer implementacije ciljev S3 na tem področju. Predlogi za izboljšanje prakse JZP na osnovi analize S4 in TUS MO so podani v poglavju 7.

6.2 Trajnostne urbane strategije mestnih občin (TUS MO)

Glavni namen pregleda TUS MO je bil z analizo vizij in ciljev posameznih MO prepoznati tipe in prostorske dimenzije urbanih projektov, ki jih MO želijo izvajati v prihodnje. Pregled je tudi služil kot predpriprava na izvedbo intervjujev z MO.

Pregledanih je bilo vseh enajst Trajnostnih urbanih strategij MO:

1. TUS MO Celje
2. TUS MO Ljubljana
3. TUS MO Koper
4. TUS MO Kranj
5. TUS MO Maribor (Maribor ima priložnost)
6. TUS MO Murska Sobota
7. TUS MO Nova Gorica (Mlado in zeleno središče ustvarjalnih energij)
8. TUS MO Novo mesto (Mesto zgodovine in prihodnosti)
9. TUS MO Ptuj (Ptuj, ustvarjalna zakladnica tisočletij)
10. TUS MO Slovenj Gradec (Urbanost bivanja)
11. TUS MO Velenje (Za pametno, podjetno in prijazno Velenje 2025)

Večkrat izpostavljene tematike urbanega razvoja v TUS MO

1. Trajnostni (so-naravni) razvoj

Občine navajajo različne cilje, ki naj pripomorejo k bolj trajnostni obliki in delovanju mest z njihovimi vplivnimi območji. Nanašajo se npr. na okoljske sanacije, varovanje voda in pitnih virov, biotsko raznovrstnost, ravnanje z odpadki, prilagajanje podnebnim spremembam, prehod na nizkoogljične standarde, trajnostno in energetske učinkovito gradnjo, trajnostno mobilnost (posebej izpostavljena) ter druge ukrepe za doseganje t.i. zelenega mesta. Precej ciljev naslavlja vprašanja povečanja samozadostnosti v oskrbi, npr. s spodbujanjem lokalne pridelave hrane, razvoja urbanega vrtnarjenja in krepitve vezi s podeželjem. Tudi nekatere v nadaljevanju navedene tematike se neposredno navezujejo na vizijo trajnostnega razvoja.

2. Gospodarski razvoj

TUS-i predvidevajo ukrepe za zagotavljanje pogojev ekonomskega razvoja, ohranjanja in odpiranja novih delovnih mest, odpiranja novih poslovnih priložnosti. Potenciali so identificirani v krepitvi sodelovanja z raziskovalno in izobraževalno sfero (univerza) in razvojem ustvarjalnega potenciala mest. Precej poudarka je na razvoju in izkoriščanju novih tehnologij (t.i. *smart city*), tako za povečanje ekonomskih aktivnosti kot dviga kvalitete bivanja (glej tudi spodaj). Posebno izpostavljen sektor je turizem, pogosto je podarjena potreba po znamčenju mesta (t.i. *city branding*) s ciljem povečanja njegove prepoznavnosti in s tem privlačnosti za vlaganja.

3. Dvig bivalne kakovosti

Cilji se delno povezujejo s cilji trajnostnega razvoja (glej zgoraj), predvsem v segmentu zagotavljanju visoko-kvalitetnega bivalnega okolja z zagotavljanjem visokih okoljskih standardov, kvalitetnih zelenih in odprtih javnih prostorov, kvalitetno prenovu bivalnih in drugih delov mesta, ohranjanjem kulturne dediščine ipd. Usmerjeni so v zagotavljanje pogojev za zdravo in aktivno življenje, hkrati so izpostavljeni socialni cilji, npr. medgeneracijsko sodelovanje, podpora specifičnim socialnim skupinam (npr. otroci, starejši), socialno pravičen in vključujoč razvoj itd.

4. Razvoj urbanega značaja

Cilji se delno navezujejo na cilje dviga bivalne kakovosti in gospodarskega razvoja (glej točki 2. in 3. zgoraj), izpostavljena pa je potreba po krepitvi statusa osrednjih naselij MO v poselitvenem sistemu na državni in širši ravni, tudi s krepitvijo urbanega značaja mest. Ukrepi so vezani na razvoj (novih) urbanih funkcij, družbene infrastrukture, javnih prostorov mestnega značaja, revitalizacijo degradiranih območij in kulturne dediščine z mestnimi funkcijami, razvojem kulturnih dejavnosti, revitalizacijo sosesk v kvalitetna območja urbanega življenja ipd.

5. Nove oblike upravljanja

Nekatere MO izpostavljajo potrebo po novi oblikah odločanja in upravljanja mest kot nujnega predpogoja za večji izkoristek potenciala, ki ga mesta imajo. Cilji in predvideni ukrepi so vezani na razvoj lokalne samouprave, opolnomočene prebivalstva in druge spremembe v organizacijski strukturi.

Analiza vsebin in lokacij opredeljenih kot razvojne potenciale v okviru TUS

TUS opredeljujejo tudi območja oz. lokacije za umeščanje projektov:

- Mestna občina Celje bo celovite urbane projekte po podatkih iz TUS razvijala znotraj urbanega območja mesta. TUS definira območja, kjer se bo izvajala celovita urbana prenova (definiranih je 6 območij), območja, kjer se bo izvajala reurbanizacija degradiranih območij (definirana so 4 območja) ter eno območje reurbanizacije izrazito okoljsko degradiranega območja. Definira lokacije izgradnje železniških postaj ter območja večfunkcionalnih povezav.
- Mestna občina Koper kot prednostna območja urbanega razvoja definira: historično mestno jedro, mestno obalo (obvodne koridorje in obalo – definira promenade, rekreacijske povezave, dostope do vodnih površin) ter območja zelenega sistema mesta (naravni rezervat Škocjanski zatok, parke in druge mestne zelene površine, območja za šport in rekreacijo, zelene in rekreacijske površine v kontaktnem prostoru ter ozelenitve ob komunikacijah z drevoredi in/zelenice) ter definira vzpostavitev komunikacijskih koridorjev (koridorjev trajnostne mobilnosti) ter daljinske rekreacijske povezave.
- Mestna občina Velenje kot pomembna razvojna območja izpostavlja: staro mestno jedro – Staro Velenje, Velenjska jezera, poslovne cone in degradirana območja.
- Mestna občina Slovenj Gradec definira sedem razvojnih območij in sicer: 1: stanovanjske soseske; 2: degradirana proizvodna, storitvena in stanovanjska območja, 3: mestno jedro; 4: območje med Celjsko cesto in Prvo osnovno šolo; 5: obrečni prostor; 6: športni park; 7: obcestni prostor.
- Mestna občina Ptuj definira samo jedrno območje in območje okolice. Znotraj tako definiranih območij pa ne definira natančno, na kateri del jedrnega območja se bodo nanašali urbani projekti.
- Mestna občina Maribor definira območje TUS za Maribor, ki se nekoliko razlikuje od definirane urbanega jedrnega območja Maribor, definira območje CTN ter povezovalna območja TUS s programi Lokalne akcijske skupine (5 območij). Lokacij, kjer se bodo projekti izvajali, ne definira natančneje.
- Mestna občina Murska Sobota v TUS definira urbano območje, območje upravičenosti po TUS preko mehanizma CTN. Območje obsega mesto Murska Sobota in naselje mestnega območja Črnelavci. Znotraj urbanega območja so določena območja vlaganja oz. lokacije, kjer se bodo izvajale celostne trajnostne naložbe. Določeni sta 2 območji, kjer se bodo izvajali projekti urbane prenove, 3 ostala območja projektov urbane prenove, območje projektov trajne mobilnosti in območje projektov spodbujanja energetske učinkovitosti.
- Mestna občina Novo mesto definira območje izvajanja mehanizma CTN za mestno naselje NM, ki se nekoliko razlikuje od urbanega območja TUS, ki sovпада z območjem UZ NM iz OPN MONM. TUS definira središčne lokacije prepletanja prednostnih naložb (8 območij), arheološko industrijsko os (izpostavlja 6 območij), športno turistično os in zeleno mrežo (poleg zelenih potez je poudarek na 2 območjih).
- Mestna občina Kranj podrobno določa območja izvajanja CTN, ki so razdelana po lokacijah s predpisanimi prednostnimi naložbami.
- Mestna občina Ljubljana definira jedrno območje, ki se delno razlikuje od definirane območja izvajanja CTN. Dodatno pa TUS definira še območje okolice.

- Mestna občina Nova Gorica definira urbano območje, na katerem se bo lahko izvajalo celostne trajnostne urbane projekte kot del mehanizma CTN, lokacij znotraj območja pa ne definira natančneje.

6.3 Pogledi na JZP s strani mestnih ter nemestnih občin in investorjev

6.3.1 Metodologija

Mnenja mestnih občin) in investorjev glede uporabe in možnosti, ki jih ponujajo mehanizem JZP v Sloveniji, so bila zbrana s pregledom dostopnih gradiv in podatkov v javno dostopnih podatkovnih bazah ter z izvajanjem pol strukturiranih intervjujev z relevantnimi oddelki enajstih slovenskih mestnih občin ter predstavniki investorjev. Naknadno smo se odločili izvesti intervjuje tudi z nemestnimi občinami, s čemer smo želeli ugotoviti ali je stanje glede razvoja urbanih projektov in uporabe JZP v nemestnih občinah podobno stanju v mestnih občinah, ali pa se to zaradi majhnosti občin in urbanih projektov razlikuje.

Vprašalnike smo razvili na podlagi predhodnega pregleda literature in virov ter dostopnih podatkov o obstoječi praksi JZP v Sloveniji. Osnovno strukturo vprašalnikov smo testirali z neformalnimi pogovori s predstavniki 1. lokalne javne uprave, 2. državne uprave in 3. investorjev. Skladno s pogovori so bili vprašalniki korigirani do končne oblike (glej priloge 1A-C).

Intervjuji z strokovnjaki iz posameznih oddelkov mestnih občin so izvedle mešane ekipe projektnih partnerjev (priloga 1D). Na povabilo se je v obdobju od decembra 2016 do marca 2017 odzvalo 10 mestnih občin. Do zasebnih investorjev smo pristopali individualno, po en predstavnik projektne skupine, v obdobju od aprila do julija 2017. Opravljeni so bili trije polstrukturirani intervjuji. Povabilo, da predstavijo svoje poglede na JZP, je bilo z elektronsko pošto poslano tudi vsem nemestnim občinam, odzvale so se štiri (glej prilogo 1D).

Kot predpripravo na pogovor so intervjuvanci vnaprej dobili seznam konkretnih vprašanj (glej priloge 1A-C), ki so služila kot osnovno vodilo za potek pogovora, niso pa omejevala dodajanja novih tematik, ki so se intervjuvancem ali izpraševalcem med intervjuji zdele relevantne.

6.3.1.1 Mestne občine (MO)

Cilji intervjujev z relevantnimi oddelki oz s predstavniki mestnih občin so bili:

- preveriti razvojne potrebe in načrte občin;
- preveriti dosedanje izkušnje občin z modelom JZP (načelna (ne)naklonjenost temu mehanizmu, težave, ki jih srečujejo pri njegovi uporabi, ipd.);
- preveriti potrebe in načrte občin v zvezi z izvajanjem projektov z mehanizmom JZP v prihodnje.

Na osnovi izvedenih pogovorov so bile ugotovljene skupne značilnosti za večino mestnih občin, kot so: katere so ključne motivacije za uporabo mehanizma JZP; ocena primernosti zakonodajnega okvira; ključne ovire za izvajanje JZP; finančni vidiki izvajanja JZP in oblike spodbud za večjo pobudo zasebnega kapitala; ključna odprta vprašanja in dileme; ter napotki za izboljšanje obstoječega sistema JZP.

6.3.1.2 Nemestne občine

Cilji intervjujev z nemestnimi občinami so bili:

- preveriti razvojne potrebe in načrte občin ter prioritete projekte;
- preveriti dosedanje izkušnje občin z modelom JZP (načelna (ne)naklonjenost temu mehanizmu, težave, ki jih srečujejo pri njegovi uporabi, ipd.) in tipi projektov, ki jih izvajajo po mehanizmu JZP;
- kakšne cilje zasledujejo, kadar izvajajo projekte po modelu JZP in ali se ti razlikujejo od ciljev, ko projekte izvajajo brez zasebnega partnerja;
- kaj jih odvrta od izvajanja projektov po modelu JZP;
- kaj in na kateri sistemski ravni bi se moralo spremeniti, da bi lahko realizirali več urbanih projektov po modelu JZP;
- ter katere finančne in druge mehanizme bi bilo treba razviti v Sloveniji, da bi javnemu partnerju omogočili enostavnejše/bolj pogosto realiziranje projektov po modelu JZP.

Na osnovi izvedenih intervjujev so bile ugotovljene skupne značilnosti za nemestne občine, kot so: izkušnje s projekti JZP, načelna (ne)naklonjenost temu mehanizmu, katere so potrebne spremembe na sistemski ravni ter potrebni finančni in drugi mehanizmi za večji razmah JZP.

6.3.1.3 Zasebni investitorji

Z intervjuvanjem zasebnih vlagateljev pa smo pridobili naslednje informacije:

- katere tipe urbanih projektov so že izvajali, katere trenutno izvajajo ali bi želeli izvajati v prihodnje v prostoru slovenskih mest;
- kako zasebni vlagatelji vidijo JZP oz. zakaj se odločajo ali ne odločajo za tako sodelovanje;
- kako bi spremenili obstoječi sistem JZP v Sloveniji;
- kateri tipi projektov v mestnem prostoru so za zasebnega investitorja zanimivi za izvajanje po modelu JZP;
- zakaj se odločajo za to obliko izvajanja projektov;
- katere tipe projektov izvajajo po mehanizmu JZP;
- kakšne cilje zasledujejo, kadar izvajajo projekte po modelu JZP in ali se ti razlikujejo od ciljev, ko projekte izvajajo brez javnega partnerja;
- kaj jih odvrta od izvajanja projektov po modelu JZP;
- kaj bi se moralo spremeniti na strani javnega partnerja (občine, države ipd.), da bi lahko uresničili več urbanih projektov po modelu JZP, ter kaj na njihovi strani;
- ter katere finančne in druge mehanizme bi bilo treba razviti v Sloveniji, da bi zasebniku omogočili preprostejše oz. pogostejše uresničevanje projektov po modelu JZP.

6.3.2 Rezultati

6.3.2.1 Mestne občine

Motivacije in prednosti pri uporabi mehanizma JZP v mestnih občinah

Na osnovi pregleda izvedenih in neizvedenih primerov projektov JZP ter polstrukturiranih pogovorov na mestnih občinah ugotavljamo, da sta za javnega partnerja (mestne občine) za uporabo mehanizma JZP pomembna dva motivacijska dejavnika:

1. premoščanje finančnih zmožnosti oz. omejitev, s katerimi se srečujejo občine,
2. doseganje ciljev v krajših rokih, kar pomeni, da občini ni treba čakati, da se v njenem proračunu zbere dovolj sredstev, da bi zadevo izvedla samostojno.

Motiviranost za uporabo JZP je večja pri večjih finančno zahtevnejših investicijah, ki jih je moč izvesti le s kombinacijo večih oblik financiranja, od sredstev proračuna in lastnih občinskih sredstev, nepovratnih finančnih sredstev EU in sredstva zasebnih partnerjev. Občina se tako lahko izogne pretiranemu zadolževanju, kar pa omogoča tudi izvedbo večjega števila projektov. JZP tako posredno omogočajo in spodbujajo večje število gospodarskih aktivnosti in posledično hitrejši razvoj urbanega prostora.

Ob tem občine s financiranjem oz. sofinanciranjem razvojnih projektov skrbijo za ohranjanje javnega interesa. Z uporabo zasebnega kapitala, ki velikokrat sploh omogoča samo izvedbo projekta, pa se posredno zagotavlja javne koristi ter vpliva na izboljšanje kakovosti življenja občanov. Mesto lahko v sodelovanju z zasebno investicijo hitreje doseže pozitivne učinke in zadovoljstvo uporabnikov storitev (na primer gradnja vrtcev – takojšna odprava pomanjkljivosti, boljši pogoji dela in počutja, varčnejši objekti; na primer oskrbovana stanovanja in dr.). Gre za hitre in učinkovite razvojne poteze z vključevanjem zasebnega kapitala v javne projekte.

JZP pogosto pomeni iskanje alternativnih, smiselnih rešitev, pa tudi racionalnejši pristop k reševanju urbanih razvojnih izzivov – projekti se delajo z večjim ekonomskim premislekom. Vključevanje zasebnega deležnika, ki vidi nek svoj lastni interes, pomeni dodatno preveritev oz. potrditev, da so zastavljeni projekti gospodarsko zanimivi - gre za racionalnejši pristop k financiranju in porazdelitve tveganj. JZP so dober ekonomski model v primeru, ko imajo projekti finančne učinke in s tem zagotovljeno rentabilnost.

Ocena primernosti zakonodajnega okvira

Občine izpostavljajo, da je zakonodaja potrebna izboljšav in poenostavitev. Več intervjuvancev je izpostavilo, da je Zakon o javno-zasebnem partnerstvu (ZJZP, Ur. l. RS. št. 127/06.) iz leta 2006 zastarel in pomanjkljiv, v nekaterih segmentih napisan preveč ohlapno, manjkajo določila, ki bi podrobneje opredelila predhodni postopek – od prejema vloge oz. od poziva promotorjem, do sprejemanja odločitev na občinskem svetu. To bi prispevalo k pripravi boljših gradiv, primernih za informirano in odgovorno presojo na občinskih svetih. Po drugi strani zakon ni zelo enostaven, včasih zahteva (pre)velike podrobnosti oz. je v določenih segmentih prezahteven. Ker ima vsak projekt JZP svoje specifičnosti, taka prenормiranost otežuje izvajanje. Zakon je pisan za velike projekte in za velike mestne občine, ki imajo za sabo upravne službe, močne projektne pisarne z več zaposlenimi, itd. Trenutna realnost izvajanja projektov po JZP v Sloveniji pa zadeva manjše projekte. Po zakonu je občina po sprejemu proračuna dolžna objaviti projekte oz. investicije v vrednosti nad 5 mil. €. Ob tem pa mora izkazati, ali obstaja interes za JZP. Gre za formalen poziv, praksa kaže, da nekega posebnega doprinosa nima.

Tveganja in splošne ovire pri izvajanju urbanih projektov po modelu JZP v Sloveniji

Intervjuji so pokazali, da občine mehanizmov JZP ne uporabljajo pogosto, zato je posebna pozornost namenjena preverjanju razlogov za to. Spodaj je podan zbirni pregled omejitev in težav oz. ovir, s katerimi se soočajo občine pri izvajanju projektov po principu JZP.

Pri izvajanju urbanih projektov JZP zasebni partner pogosto prevzame tveganja. Procesih, kot so na primer financiranje celotnega projekta, projektiranja, priprava zemljišča, pridobitev gradbenega dovoljenja ter gradnja in/ali rušenje objekta, vsebujejo nekatera tveganja. Po drugi strani se z omejitvami in težavami pri izvajanju projektov z JZP soočajo tudi občine, to so na primer: neprimerna organiziranost občinskih uprav, pomanjkanje kadrov in znanja, prevelika pričakovanja pri javnem in zasebnem partnerja, morebitna nezanesljivost zasebnega partnerja (na primer stečaj). Primanjkuje znanje, védenje o tem, kako, s kom ter na katere vsebine bi se bilo smiselno osredotočiti s projekti JZP in jih torej ne izvajati le z lastnimi (javnimi) sredstvi. Uspešne prakse je malo oz. če je, se ne promovira dovolj. Obstajajo dvomi v projekte JZP, v javnosti pa so pogosto prisotne negativne zgodbe oz. mnenja o takih projektih - splošna konotacija je negativna. Zaradi povezovanje med javnim in zasebnim obstaja v javnosti bojazen korupcije. Obstaja pa tudi negativna percepcija »zaslužka/profita«. Pogosto je prisoten tudi strah zaradi dolgoročnosti pogodbe. Premajhno je povezovanje manjših občin pri reševanju prostorskih oz. urbanih izzivov, premalo pa je tudi delovanja v smeri skupnega nastopanja pri JZP. Delno je neustrezna tudi zakonska podlaga, ki je po mnenju občin pisana predvsem za večje, milijonske projekte in ne toliko za manjše projekte, ki so trenutna realnost izvajanja projektov JZP v Sloveniji. Ker ima vsak projekt JZP svoje posebnosti, taka prenормiranost otežuje izvajanje. Hkrati pa je veljavni zakon za manjše projekte prezahteven, velikokrat zahteva (pre)velike podrobnosti, obsežno dokumentacijo, dokazila, itd., kar predvsem manjšim občinam z manj zaposlenimi onemogoča uporabo mehanizma JZP.

Pregled stanja opozarja tudi na nekaj odprtih vprašanj in dilem, ki se pojavljajo pri finančnem izvajanju projektov JZP na občinski ravni: smotrnost ter možnosti kombiniranja finančnih sredstev (EU sredstev, občinskih, državnih, zasebnih) pri infrastrukturnih projektih, možnosti zavarovanj projektov JZP; prevzemanje finančnih tveganj (izpostavljenost javnega partnerja); pomanjkanje znanj, informacij in dobrih praks glede uporabe kohezijskih sredstev v okviru mehanizma CTN na področju JZP; izvajanje večjih projektov z večjim številom deležnikov in druge dileme.

Finančni vidiki izvajanja JZP in oblike spodbud za večjo pobudo zasebnega kapitala

V zvezi z predvidenimi sofinanciranjema iz evropskih sredstev pri JZP se je večkrat izpostavilo vprašanje, kako se zavarovati za primere, da zasebni partner svojih obveznosti ne izpolni ali pa ne izpolni v celoti, saj pri tem občine tvegajo svoj so-finančni delež. Vprašanje je še posebno aktualno tudi zaradi prihodnjih razpisov.

Sama izvedba nekaterih projektov je za mesto/občino lahko razvojna spodbuda, saj izvedeni projekt/investicija lahko postane multiplikator dejavnosti, ki oživijo lokalno skupnost. Če investicija doda k dogajanju in gre z roko v roki z drugimi aktivnostmi v mestu, ima to multiplikativne učinke – npr. privablja nove investitorje, omogoča izvedbo drugih urbanih projektov (primer Bilbao, glej poglavje 7).

Občine že uporabljajo različne vire financiranja urbanih projektov. V alternativnih virih financiranja pa vidijo tudi v prihodnje velik potencial. Kot tovrstne vire, ki lahko služijo kot pomoč pri pripravi projektov, nudijo možnost sofinanciranja projektov JZP ter pomenijo tudi dodatno spodbudo za sodelovanje zasebnih investorjev v projektu, navajajo:

- sofinanciranje preko državnih sredstev. Sredstva namenjena sofinanciranju izvajanja posamezne naloge ali programa in investicijam v lokalno javno infrastrukturo ter sofinanciranje drugih investicij posebnega pomena,
- koriščenje nepovratnih (čedalje bolj tudi povratnih) EU sredstev preko različnih evropskih razpisov, koriščenje kohezijskih sredstev preko mehanizma CTN za mestne občine, itd.,
- financiranje projektov preko mednarodnih finančnih institucij in
- drugi finančni viri, razpisi in donacije.

Občine razen zakonsko predpisanega orodja (poziv promotorjem) niso navajale drugih spodbud za večjo pobudo zasebnega kapitala.

Pogledi javnega partnerja na JZP – načini premagovanja ovir z vidika mestnih občin

Predstavniki občine so v intervjujih navajali, da so v nekaterih delih potrebne poenostavitve zakonodaje in postopkov. Zakon o JZP iz leta 2006 je zastarel in pomanjkljiv, v nekaterih delih pa je napisan preveč ohlapno. Manjkajo določila, ki bi podrobneje opredelila predhodni postopek. To bi pripomoglo k pripravi boljših gradiv, primernih za informirano in odgovorno presojo na občinskih svetih. Treba je vzpostaviti bazo z naborom dobrih primerov izvedenih projektov oz. primerov iz pretekle prakse. Sistem JZP je treba prilagoditi in pripraviti za merilo, ki je primerno slovenskemu okolju, potrebna je delitev oz. razlikovanje postopkov za večje in manjše projekte glede na njihove specifike. Pristop države k JZP mora biti bolj ciljno usmerjen, hkrati pa ga mora država bolj upravno podpreti, kar pomeni, da bi različna ministrstva prevzela vidnejšo vlogo. Z vzpostavitvijo novega organa (na primer regijski organ, ki bi izvajal nadzor, vodil primere uspešne prakse, hkrati pa bi skrbel za povezovanje projektov občin s podobnimi izzivi) bi lahko reševali težave, s katerimi se srečujejo male občine, ki so kadrovsko zelo podhranjene. Poudarjena je bila tudi potreba po upravljavskem organu, ki bi skupaj s pristojnimi ministrstvi oblikoval pravila igre za črpanje sredstev, namenjenih financiranja TUS projektov. Potrebni so tudi dodatni finančni instrumenti in spodbude prek razpisov. Rešiti je treba vprašanje črpanja evropskih kohezijskih sredstev in statusa njihovega koriščenja z vidika državnih pomoči. Razvoju finančnih instrumentov za večje izkoriščanje evropskih sredstev je treba nameniti posebno pozornost. Prav tako je treba razviti podporni mehanizem za primere, ko eden od partnerjev (običajno zasebni) nepredvideno ni več zmožen izvajati svojih aktivnosti in mora drugi partner (običajno javni) prevzeti odgovornost za nadaljevanje projekta.

Razvoju »know-how«-a, tudi prek pospeševanja in izmenjave izkušenj ter informacij o dobrih praksah v Sloveniji, je treba prav tako nameniti posebno pozornost, na primer z izobraževanjem za strokovne delavce v mestnih upravah, pa tudi razvojem študijskih programov s specifičnimi znanji o JZP. Potrebna je podpora občinam v obliki strokovnih podpornih institucij (na pristojnih ministrstvih), na katere bi se občine lahko obračale po nedvoumna mnenja v primeru težav ali nejasnosti. Močno je poudarjena potreba po posvetovalnem organu, na katerega bi se občine lahko obračale z vprašanji, povezanimi z izvajanjem projektov JZP.

6.3.2.2 Nemestne občine

Razvojne potrebe in načrti občin ter prioritetni projekti

Predvsem gre za izgradnjo gospodarske javne infrastrukture kot so ceste, vodovod, kanalizacija, čistilne naprave ter objektov za vzgojo in izobraževanje. Med načrtovanimi projekti pa so občine izpostavile večnamenske športne dvorane, kolesarske steze, parke, logistični center za zaščito in reševanje, vrtce in cestne infrastrukturne projekte.

Dosedanje izkušnje občin z modelom JZP (načelna (ne)naklonjenost temu mehanizmu, težave, ki jih srečujejo pri njegovi uporabi, ipd.) in tipi projektov, ki so jih ali jih načrtujejo izvesti po mehanizmu JZP

Kot pozitivna izkušnja projektov JZP je npr. izpostavljen projekt sončne elektrarne na osnovni šoli kjer projekt/partnerstvo daje pričakovane rezultate tako zasebnemu kot javnemu partnerju. Drugi primer je ureditev graščine, kulturne dediščine v katerem se sedaj izvajajo zdravstvene dejavnosti. Izkušnja s celotnim procesom je pozitivna, razen v delu kjer je sodeloval Zavod za kulturno dediščino.

Cilji, ki jih občine zasledujejo, kadar izvajajo projekte po modelu JZP

Prevzem tveganj na obeh straneh partnerstva in hitro ter učinkovito doseganje skupnega cilja. Cilji so isti: ureditev stanja v okolju in obogatiti oz. zagotoviti dodatne storitve občanom.

Razlogi, ki občine odvrčajo od izvajanja projektov po modelu JZP

Navajajo, da je premalo ustrezno sposobnih in kapitalsko močnih partnerjev, ali pa da jih nič ne odvrča, le težko je najti zasebnega partnerja.

Spremembe in sistemska raven potrebnih sprememb, ki bi lahko omogočile razmah uporabe JZP pri izvedbi urbanih projektov

Zakonodaja bi morala na nek način omogočiti, da bi zasebni partnerji kazali več interesa za tak način poslovanja. Prav tako velikokrat ni pravega zaupanja v zasebnega partnerja in včasih tudi obratno. Najti je treba zainteresirane zasebne partnerje.

Razvoj manjkajočih finančnih in drugih mehanizmeov v Sloveniji, ki bi javnemu partnerju omogočili enostavnejše, ob tem pa tudi pogostejše poseganje po mehanizmu JZP pri realizaciji urbanih projektov.

Nemestne občine so navajale, da je potrebno poenostaviti zakonodajo.

6.3.2.3 Zasebni investitorji

Pogledi zasebnega partnerja/investitorja na JZP

Kadar se izvajajo projekti po modelu JZP, zasebniki zasledujejo različne cilje. Investitorji so, kot izhaja iz intervjujev, zavezani ustvarjanju javnega dobra, saj med drugim to izboljšuje njihovo javno podobo. To se dosega z izvajanjem projektov, ki pripomorejo k razvoju mesta oz. njegovih funkcij, za katere je sicer zadolžen javni sektor. Sledijo tudi cilju dobička, ki mora biti praviloma precej večji od obresti bank oz. toliko večji, kolikor so visoka tveganja (5–15 odstotkov).

Na osnovi pridobljenih informacij s strani investorjev smo ugotavili, da so zasebniki zelo zainteresirani za urbane projekte z JZP in da imajo napotke za javnega partnerja, kako doseči večje število uspešnih projektov z JZP. Investitorji, ki so bili intervjuvani, so izvajali projekte naslednjih tipov: gradnja stanovanjskih sosesk, gradnja oskrbovanih stanovanj, razvoj centralnih dejavnosti, prenova degradiranih urbanih območij, gradnja znotraj mesta ipd. Navajali so, da bi lahko sodelovali in po mehanizmu JZP izvajali vse vrste projektov, ki povečujejo kakovost mestnega prostora in posameznih skupin, skupnosti, sosesk in prebivalcev, pri projektih, ki pripomorejo h konkurenčnosti mest ali dela mesta ali drugih

razvojnih naselij (središč) ter pri projektih, ki prinašajo nadpovprečni finančni donos (dobiček). Na primer pri projektih, kot so: posodabljanje stanovanjskih sosesk, izvajanje energetske varčne stanovanjske gradnje, gradnja gospodarskih objektov, razvoj storitvenih dejavnosti (boljša logistika, organizacija dela in manjši stroški upravljanja), razvoj trgovskih centrov ipd. Eden od investorjev je navedel, da je izvajal številne projekte, vendar ne po modelu JZP, ker je javni sektor pogosto pasiven oz. četudi povabljen k sodelovanju, ne izkaže interesa. Če takega interesa s strani javnega partnerja za tovrstne projekte ni, je vse tveganje na zasebnem partnerju. Investitorji navajajo, da so za sodelovanje po modelu JZP zanimivi projekti, ko javni partner (občina) vloži zemljišče. Tako so v Sloveniji z mehanizmom JZP že bili uspešno izvedeni projekti gradnje oskrbovanih stanovanj, težava pa je, da javni partner vrednost svojih zemljišč pogosto precenjuje.

Investitorji kot problem navajajo tudi odsotnost ustreznih zemljišč ali njihovo neaktiviranost, pogosto zaradi vprašanj lastništva. Skromen ali počasen obrat kapitala je naslednji pomemben dejavnik, ki zasebnike odvrača od sodelovanja v projektih JZP. Kot možne spodbude navajajo subvencioniranje zasebnih partnerjev, da bi se tako lažje odločali za sodelovanje tudi na manj privlačnih lokacijah na obrobju, pri čemer bi bil delež dobička vnaprej določen. Prav tako predlagajo poenostavitev zakonov in podzakonskih aktov, po katerih se izvajajo projekti JZP. Zasebni investitorji še poudarjajo, da je za izvajanje projektov po modelu JZP v Sloveniji nujno, da za javnega in zasebnega partnerja veljajo enaka pravila in dolžnosti, pomembna sta zaupanje in enakopraven odnos. Poudarjajo tudi potrebo po varnosti oz. odpravi tveganj z razumnimi roki potrjevanja dokumentacije za izvajanje projektov. V tem smislu je treba tudi izboljšati sistem javnega naročanja.

Glede razvoja finančnih in drugih mehanizmov, ki bi zasebniku omogočili preprostejšo oz. pogostejšo izvedbo projektov po modelu JZP v Sloveniji, zasebniki menijo, da že konkurenca med bankami in zavarovalnicami spodbuja, da se stvari premikajo na boljše. Trenutno zavarovalnice ponujajo boljše pogoje od bank, konkurirajo si predvsem v segmentu pogojev, pod katerimi so pripravljene zavarovati širok nabor (nepredvidenih) dogodkov pri izvajanju projekta JZP. Ker so partnerstva JZP praviloma vzpostavljena za enkratne projekte, konzorciji sami praviloma niso sami sposobni zavarovati celotnega nabora možnih situacij oz. dogodkov, zato so pogoji oz. obseg zavarovanja, ki je ponujen izvajalcem JZP, ključnega pomena. Zavarovalne postavke so odvisne od faze izvajanja projekta:

- v fazi gradnje npr. zavarovanje fizičnih poškodb izvedenih del ali orodja na gradbišču, zavarovanje odgovornosti po tretji osebi, zavarovanje izgub zaradi zamud pri izvajanju,
- v fazi upravljanja zavarovanje tveganj pri upravljanju z nepremičnino, zavarovanje odgovornosti po tretji osebi, zavarovanje za primer prekinitve poslovanja.

Zasebni partnerji tudi pričakujejo, da občina v času izvajanja projekta v celoti izpolni svoje pogoje, tako kot to pričakuje od njih. Pričakujejo tudi subvencioniranje in stabilnost obsega naročil javnega partnerja (mesto oz. javni sektor naj ima vsako leto približno enako število naročil brez zamud oz. časovnih lukenj, kar omogoča kontinuiteto poslovanja). Tudi banke bi morale izvajati kreditiranje zasebnih investicij brez ekstremnih prekinitev. Pomemben dejavnik je urejenost zemljišč ali predpogojev za gradnjo in strokovno analitske dokumentacije o potencialnih lokacijah. Potrebna je tudi ustrezna usposobljenost zasebnega partnerja oz. njegova strokovna podkovanost.

Pregled primerov obstoječe prakse in opravljeni intervjuji s predstavniki mestnih občin, nemestnih občin ter investorjev kažejo, da načelni interes za izvajanje urbanih projektov po mehanizmu JZP v Sloveniji obstaja, hkrati pa uporaba tega mehanizma ni splošno razširjena oz. se uporablja le za izvajanje manjših urbanih projektov. Za pogostejšo uporabo mehanizma JZP tudi pri večjih projektih je treba razviti podpirne mehanizme na različnih ravneh, kot so na primer vzpostavitev svetovalnega organa, razvoj podpornih finančnih in pravnih mehanizmov ipd., hkrati pa tudi pospeševati dobro prakso na tem področju, kar lahko pripomore k dvigu priljubljenosti mehanizma JZP pri razvoju urbanega prostora.

6.3.3 Primeri JZP v Sloveniji evidentirani med intervjuji na mestnih občinah

Trenutno v Sloveniji ni urejenih baz podatkov o projektih JZP. Spodaj naštetih projekti (izvedeni ali načrtovani projekti) so bili identificirani med intervjuji na mestnih občinah (za metodologijo glej poglavje 6.3) in sicer:

1. Projekt Tržnica – MO Celje
2. Pokopališče – MO Celje
3. Energetska sanacija – MO Celje – projekt v pripravi
4. Športni objekti skakalnice ob Šmartinskem jezeru – MO Celje – projekt v pripravi
5. Energetska sanacija javnih objektov (23 objektov) – MO Novo mesto – pripravljen projekt za realizacijo
6. Revitalizacija stanovanj v mestnem jedru – MO Novo mesto – projekt s kombinacijo zasebnih in EU sredstev pridobljenih preko mehanizma CTN
7. Sistemi za daljinsko ogrevanje - MO Novo mesto – nerealiziran projekt
8. Sistem daljinskega ogrevanja MO Murska Sobota – nerealiziran projekt
9. Projekt Kopališče MO Murska Sobota – nerealiziran projekt
10. Projekt nadstrešnic avtobusnih postajališč
11. Soboški biciklin MO Murska Sobota (neformalna oblika JZP)
12. Brezplačni najem prostorov NLB - MO Murska Sobota (neformalna oblika JZP)
13. Projekt Čistilna naprava - MO Murska Sobota
14. Soboško jezero – MO Murska Sobota - potencialni projekt z mehanizmom JZP
15. Energetska sanacija javnih objektov – MO Koper
16. Energetska sanacija Osnovne šole Oskarja Kovačiča Škofije – MO Koper – nerealiziran projekt
17. Izgradnje večnamenskega objekta z olimpijskim bazenom – Športni kompleks z bazenom – MO Koper – nerealiziran projekt
18. Gradnja podzemne parkirne hiše s sistemom P&R pod Muzejskim trgom – MO Koper
19. Koncesija za gradnjo Športno poslovnega objekta – stadion Bonifika – MO Koper – nerealiziran projekt
20. Energetska sanacija javne razsvetljave – MO Nova Gorica – projekt v pripravi
21. Uvedba sočasne proizvodnje električne in toplotne energije pri energetske prenovi – MO Nova Gorica – v postopku raziskovanja možnosti izvedbe
22. Energetska sanacija objektov v lasti MONG - MO Nova Gorica – nerealiziran projekt
23. Obnova gradu Branik – grad Rihemberk - MO Nova Gorica – raziskovalne aktivnosti
24. Prenova vile Rafut – MO Nova Gorica – nerealiziran projekt
25. Športni objekt bazena – MO Nova Gorica – nerealiziran projekt
26. Urejanje odprtih javnih površin – MO Nova Gorica – potencialni projekti

27. Vrtec Šmarno – MO Slovenj Gradec
28. Vrtec Legen – MO Slovenj Gradec
29. Vrtec Podgorje – MO Slovenj Gradec
30. Kurilnica na lesno bio maso za ogrevanje OŠ Šmartno in Vrtca Šmartno – MO Slovenj Gradec
31. Energetsko pogodbeništvo - MO Slovenj Gradec – v pripravi na razpis
32. Opravljanje rednega vzdrževanja in obnavljanja občinskih javnih cest ter drugih prometnih površin – MO Velenje
33. Javni mestni potniški promet in šolski prevozi – MO Velenje – koncesijska pogodba
34. Odlagališče odpadkov – MO Velenje
35. Urejanje zelenih površin – vzdrževanje trgov, pešpoti in urejanje zelenih površin – MO Velenje
36. Energetska sanacija v OŠ Skalar – MO Velenje
37. Projekt sanacije javne razsvetljave – MO Velenje
38. Energetska sanacija – MO Velenje
39. Projekti oglaševanje in kolesarska mreža – MO Velenje
40. Oskrbovana stanovanja – MO Velenje – potencialni projekti
41. Športno turistična infrastruktura v okolici jezer, Stadion – MO Velenje – načrtovan
42. Prenova historičnih objektov – MO Velenje
43. Energetska prenova občinske stavbe – MO Kranj
44. Športni objekt – MO Kranj
45. Avtobusni terminal Kranj – MO Kranj – načrtovan projekt
46. Telovadnica Stražišče – MO Kranj – načrtovan projekt
47. Kanjon Kokre – MO Kranj – načrtovan projekt
48. Funkcionalna in stavbna prenova mestne tržnice – MO Ptuj – poziv promotorjem
49. Koncesija za opravljanje rednega vzdrževanja in obnavljanja občinskih cest – MO Ptuj – poziv promotorjem
50. Izgradnja poslovno stanovanjskega objekta z bencinsko črpalko in avtobusno postajo – MO Ptuj
51. Izvedba projekta izgradnje kulturnega centra z garažno hišo ob Potrčevi cesti – MO Ptuj
52. Izvedba projekta izgradnje večnamenske upravno poslovne stavbe – MO Ptuj
53. Izvedba projekta izgradnje poslovno-stanovanjskega objekta z vrtcem ob Osojnikovi cesti – MO Ptuj
54. Posodobitev in vzdrževanje javne razsvetljave – MO Ptuj

6.3.4 Podrobnejši prikaz realiziranega projekta JZP v Sloveniji

V nadaljevanju je prikazan primer realiziranega projekta JZP v Sloveniji, in sicer na primeru oskrbovanih stanovanj v Ljubljani. Skozi primer je predstavljen način aktiviranja zemljišč v javni lasti z zasebnim kapitalom, vložek, obveznosti in tveganja zasebnega partnerja in pridobitve javnega partnerja v JZP, kot tudi pridobitve v urbanem razvoju z realiziranjem projekta. Podane so osnovne informacije o prostorski zasnovi in obsegu, finančnih vrednostih, javnem in zasebnem partnerju ter modelu urejanja njunih medsebojnih razmerij, časovnih okvirih oz. faznosti projekta, postopkovnih korakov, itd.

V prikazanem primeru urbanega projekta z uporabo mehanizma JZP gre za vzpostavitev in izgradnjo dveh objektov namenjenih oskrbovanim stanovanjem in za upravljanje in oskrbo vzpostavljenih oskrbovanih stanovanj skozi celotno obdobje trajanja partnerstva. Zasebni partner je imel dve leti časa za pripravo projektne dokumentacije, pridobitev gradbenega dovoljenja, gradnjo objekta ter predajo stanovanj, ki so namenjeni javnemu partnerju. Gre za primer Oskrbovana stanovanja Mijaks; Ljubljana: Šiška-Dravlje (Mijaks skupina, 2017). Leta 2016 je bilo zgrajenih 54 stanovanjskih enot v skupni BTP 4.477,76 m². Vsa stanovanja so že prodana. Poleg izgradnje oskrbovanih stanovanj je »predmet pogodbe tudi ureditev 46 zunanjih parkirnih mest in okolice objekta ter zagotovitev oskrbe in ureditev upravljanja za celoten del« (Mestna občina Ljubljana, 2013). Vrednost celotnega projekta je 5.498.684 € (brez DDV).

Modul JZP je sledeč: za javni del projekta gre za model »koncesije gradnje DFBTO (projektiraj-financiraj-zgradi-prenesi v last javnemu partnerju-upravljaljaj), za zasebni del projekta po modelu koncesije gradnje DFBOO (projektiraj-financiraj-zgradi-ohrani v lasti-upravljaljaj)« (ibid.). Javni partner je Javni stanovanjski sklad MOL. Merila za izbiro zasebnega partnerja so bila naslednja: »ponujena skupna površina oskrbovanih stanovanj, ki bodo pripadla javnemu delu projekta in bodo ostala v lasti javnega partnerja; ponujen delež najemniških stanovanj v zasebnem delu projekta; ponujena tržna najemnina oskrbovanih stanovanj v zasebnem delu projekta; ponujena prodajna cena oskrbovanih stanovanj v zasebnem delu projekta« (Uradni list RS, št 106/2011).



Slika: Realiziran urbani projekt JZP – oskrbovana stanovanja Ljubljana (vir: Mijaks skupina, 2017).

Parametri: Po tipu stanovanja so enote naslednje: »enosobna stanovanja z enim ležiščem – 22; dvosobna z dvema ležiščema – 16; garsonjere – 16« (Mestna občina Ljubljana, 2013). Po velikosti: do 50 m² – 16, od 50-60 m² – 18; od 60 do 100 m² – 20 stanovanj. Cena stanovanj do 100.000 € je 42 stanovanj; od 100.000 do 150.000 € 9 stanovanj; 150.000 in več € 3 stanovanja (Mijaks skupina, 2017).

Način aktiviranja zemljišč v javni lasti z zasebnim kapitalom

Za potrebe realizacije projekta je javni partner prenesel na zasebnega partnerja za čas gradnje oskrbovanih stanovanj stavbno pravico, katere obseg in obdobje trajanja sta dogovorjena v postopku izbora zasebnega partnerja (Uradni list RS, št 106/2011). Mestna občina Ljubljana je lastnik zemljišča, ki ga je vložila v projekt v skupni površini cca 4.045 m², ki je namenjena izključno gradnji oskrbovanih stanovanj. **Skupni vložek javnega partnerja** znaša 1.153.900 € (brez DDV) in se nanaša na **zemljišče, stavbno pravico in komunalni prispevek**. Javni partner je za potrebe uporabnikov oskrbovanih stanovanj omogočil souporabo parcel »na katerih je park, ki ga bodo lahko koristili tudi skupaj z oskrbovanci doma starejših občanov, ki se nahaja ob novih objektih oskrbovanih stanovanj« (ibid.). Javni partner mora ob tem s pogodbo o JZP vzpostaviti mehanizme, s katerimi zagotovi učinkovito zavarovanje javnega interesa.

Vložek, obveznosti in tveganja zasebnega partnerja in pridobitve javnega partnerja iz projekta JZP

Zasebni partner je v celoti financiral projekt ter izvedel projektiranje, pripravo zemljišča in izgradnjo obeh objektov namenjenih oskrbovanim stanovanjem, pridobil gradbeno dovoljenje in druga ustrezna »upravna dovoljenja, potrebna za prevzem in delovanje zgrajenih oskrbovanih stanovanj kot npr. uporabno dovoljenje« (ibid.). Zasebnemu partnerju je podeljena pravica, da upravlja in izvaja oskrbo s celotnim kompleksom oskrbovanih stanovanj (javnim in zasebnim delom projekta) za celotno koncesijsko obdobje na način in pod pogoji opredeljenimi s pogodbo o JZP. Zasebni partner tudi prevzema večino poslovnega tveganja za izvajanje JZP, prevzema tveganje financiranja celotnega projekta, tveganje projektiranja, pridobitve gradbenega dovoljenja ter gradnje in iz njega izhajajoča tveganja (ibid.). Mestna občina Ljubljana prevzame v last 10 oskrbovanih stanovanj, ki predstavljajo javni del projekta s pripadajočim deležem skupnih prostorov (Mestna občina Ljubljana, 2013). Javni in zasebni partner skleneta sporazum o delitvi etažne lastnine na zgrajenih objektih, kar je v bistvenih elementih dogovorjeno že v postopku izbire zasebnega partnerja. »Na podlagi sporazuma o delitvi etažne lastnine bo javni partner prenesel dogovorjen sorazmeren delež lastninske pravice na delu zemljišča in objektov, ki ustreza zasebnemu delu projekta, na zasebnega partnerja. Sorazmeren delež zemljišča in objektov, ki ustreza javnemu delu projekta, ostane v lasti javnega partnerja.« (Uradni list RS, št 106/2011).

Pridobitev v urbanem razvoju mesta

V primeru projektov oskrbovanih stanovanj je zasebni investitor našel »tržno nišo« in tako uspešno vzpostavil sodelovanje z javnim sektorjem v cilju izboljšanja pogojev in kvalitete življenja v Ljubljani za starejšo generacijo. Mesto je pridobilo nekaj sodobnih oskrbovanih stanovanj, ki so prilagojena osebam v tretjem življenjskem obdobju, ki jim zagotavlja nov, višji nivo kakovosti bivanja (*prikazani primer objekta je opremljen z dodatnimi elementi, ki povečujejo kvaliteto življenja kot so fitnes naprave prilagojene generaciji 50+, namenjene samo lastnikom stanovanj; oskrba v stanovanjih in zdravstvene storitve so zagotovljene vsem posameznikom, v kolikor se zanje po potrebi odločijo; stanovalci lahko sami gospodinijo ali pa si po želji naročijo kosilo v svoje stanovanje; najsodobnejša zasnova stanovanj in tehnologija omogočata čist zrak in nizke stanovanjske stroške*). S tem je zmanjšan pritisk na domove za ostarele in je omogočeno aktivnemu prebivalstvu bolj udobno staranje.

Oskrbovana stanovanja so eno od pomembnih aspektov izboljšanja kakovosti življenja. Z zagotavljanjem sredstev in vložka javnega sektorja s sredstvi zasebnega sektorja so ti cilji doseženi. Gradnja oskrbovanih stanovanj v Ljubljani izvedena z mehanizmom JZP je hrati dober primer dinamičnega, kontroliranega razvoja mesta.

6.4 Raziskovalni projekti v Sloveniji na področju JZP

6.4.1 Primer projekta PROFILI

Spletna čezmejna platforma oblikovana znotraj projekta Profili je orodje, ki bi lahko bila v pomoč vlagateljem in drugim partnerjem pri odločanju za JZP ali pa eno od pomagal pri oblikovanju obče baze podatkov ter priročnika za popularizacijo JZP.

Namen projekta PROFILI je poizkus izboljšanja čezmejne dobavne verige objektov. Tako naj bi se okrepila konkurenčnost ter izboljšali gospodarski odnosi med državami. Rezultat naj bi predstavljal administraciji olajšano realizacijo javno/zasebnih partnerskih pobud ter gospodarskim subjektom iz področja gradbeništva lažje okrevanje po gospodarski krizi 2008/2010. Projektno pobudo je koordinirala italijanska dežela Veneto, v sodelovanje pa je bilo vključenih še osem drugih partnerjev na italijanski strani in štirje slovenski partnerji. Med aktivnostmi projekta PROFILI je bila splošna predstavitev instrumenta JZP ter diseminacija njegovih karakteristik z ozaveščanjem javnosti in izobraževanje administrativnega kadra. Platforma je vključevala preučitev prostorskih načrtov in planskih dokumentov 40ih občin s proučitvijo 400 zasebnih podjetij, z namenom zbiranja statistično merodajnega vzorca na podlagi katerega se lahko osnuje priporočila za olajševanje tehnoloških procesov, splošne izmenjave znanja in informacij ter povečanja kapacitet pri iskanju in pridobivanju finančnih virov.

Rezultat projekta PROFILI je vzpostavitev spletnega portala objavljenega na naslovu www.profil-ita-slo.eu, ki ima značaj posvetovalnega orodja. Prek portala so uporabnikom omogočeni tako vpogled v splošne vsebine vezane na razjasnjevanje pojmov in odprtih vprašanj vezanih na implementacijo mehanizma JZP kot tudi baza podatkov, ki se izgrajuje sproti ob realizaciji novih projektov in tako nudi dragocen vir aktualnega informiranja ter svež vpogled v situacijo JZP v Sloveniji.

6.4.2 Evropski raziskovalni projekt - RESTAURA

Slovenija je skupaj s partnerji s Poljske, Hrvaške in Slovaške vključena v evropski raziskovalni projekt RESTAURA - Revitalizacija zgodovinskih stavb preko javno-zasebnega partnerstva (Program Central Europe 2014-2020), ki je usmerjen v spodbujanje uporabe shem javno-zasebnega partnerstva pri obnovi zgodovinskih stavb. Projekt s slovenke strani vodi Znanstvenoraziskovalni center Slovenske akademije znanosti in umetnosti. Pilotno akcijo izvaja Mestna občina Nova Gorica, in sicer na gradu Rihemberk. V okviru projekta se trenutno pripravlja vodnik za občine, ki je namenjen pridobivanju prvih informacij o izvajanju JZP projektov. Več o projektu na <http://www.interreg-central.eu/Content.Node/RESTAURA.html>.

6.5 Izobraževalne dejavnost v Sloveniji na področju JZP

V okviru Ministrstva za finance potekajo različne oblike izobraževanja in informiranja vse od leta 2007 (Delovni posvet 17. julij 2007). Vendar pa izobraževalna dejavnost na področju JZP, z vidika interdisciplinarnosti tega znanja, še ni sistematično urejena. Za področje JZP se v Sloveniji trenutno izvajajo izobraževanja s strani Inštituta za javno zasebno partnerstvo (<http://www.pppforum.si/>). Kot je iz različnih objav zaznati, je pravno in ekonomsko področje z vidika izobraževanja, aktivno. Vendar ni sistematične povezave med tema dvema področjema kot tudi ne z urbanistično-prostorskim znanjem. Priporočljivo bi bilo v nadaljevanju tovrstna izobraževanja nadgraditi predvsem z interdisciplinarnim povezovanjem najmanj naslednjih ved: urbanizma, ekonomije in prava ter z drugimi pomembnimi vidiki prostorskega razvoja kot je razvidno v nadaljevanju tega poročila.

7 USMERITVE ZA IZBOLJŠANJE PRAKSE JZP V SLOVENIJI

7.1 Metodologija za opredelitev urbanih projektov primernih za JZP

Eden ključnih problemov pri pridobivanju partnerjev ali interesentov zasebnega prava ob objavi razpisov za realizacijo projektov v obliki JZP je neizdelana finančna konstrukcija prijavljenih projektov. Pri modelu JZP je potrebno razumeti, da je bistvenega pomena v kratiki JZP prav »partnerstvo«, kar pomeni, da mora vsak izmed akterjev vključenih v določen proces videti svojo priložnost za razvoj lastnega interesa oz. doseganje ciljev, ki jih zasleduje. V primeru javnega partnerja gre za vprašanje, ali je z določenim projektom zastopan interes širše skupnosti. Motivacija javnega partnerja je hkrati ekonomske narave - z vstopom v partnerstvo z zasebnikom upravičeno pričakuje, da bodo s prenašanjem določenih priložnosti za ustvarjanje dobička na zasebnika razbremenjene javne proračunske kapacitete ter da bodo vplivi, ki jih lahko ima dobro zastavljen in izpeljan razvojni projekt, v prid javnemu dobru. V primeru Guggenheimovega muzeja v Bilbao, Španija, so npr. nepredvideni multiplikativni učinki, ki jim je botroval projekt postavitve, zagona in upravljanja muzeja, dejansko rezultirali v preporodu celotnega mesta, kar je generiralo nove poslovne priložnosti in finančne tokove. Tako so sekundarni učinki bistveno presegli pričakovanja osnovnega namena partnerstva.

Sklepiti gre, da se lahko tudi v slovenski situaciji, s pravilno zastavljenim razvojnim planom na podoben način dosega vizije urbanega razvoja, kot jih opredeljujejo npr TUS. Potreben je kreativen in kompleksen razmislek o finančnih mehanizmih, s katerimi bi jih realizirali, v kratkem času in s podporo zasebnih sredstev, učinkovito in z izrecno zagotovljenim zastopanjem javnega interesa.

Pri tem je potrebno upoštevati, da je pričakovanje donosnosti investicije za zasebnega partnerja primaren cilj oz. pogoj za sodelovanje. Ostali motivacijski faktorji so npr. dobra publiciteta, povezanost z drugimi in potencialno soodvisnimi projekti, ki jih izvaja zasebnik, pa tudi sekundarni finančno učinkoviti produkti. Pomembno je sprejemanje dejstva, da je zasebni partner ravno tako upravičen do oplemenitenja svojega vločka. Višina dodane vrednosti oz. dobička za zasebnega partnerja mora biti primerno visoka v primerjavi s tisto, ki bi jo dosegel na trgu, upoštevati mora strošek izposojenih sredstev (banke ali zavarovalnice) in sorazmerno upoštevati obseg prevzetih tveganj. Večje kot je tveganje oz. izpostavljenost zasebnega partnerja, večji morajo biti pričakovani donosi.

Za boljše razumevanje kriterijev, s katerimi je mogoče opredeliti projekte, ki so lahko zanimivi za izvajanje z mehanizmom JZP, je bila v študijskem letu 2016/17 na Fakulteti za arhitekturo UNI LJ izvedena delavnica, s katero so se v obliki simulacije preverjali razvojni projekti na študijskem primeru Nove Gorice.

Primer Nove Gorice je bil izmed vseh ostalih mestnih občin izbran zaradi njegove umeščenosti v prostor (možnosti čezmejnega povezovanja) ter za slovenske razmere srednje velikosti tako fizične pojavnosti mesta kot njegovih proračunskih kapacitet. Dodaten razlog za izbor je bil tudi širok nabor projektov opredeljenih v TUS-NG.

Delavnica je bila razdeljena v smiselne faze glede na razvojne vizije Mestne občine Nova Gorica (MONG) opredeljene v TUS. Osnova za izvajanje delavnic so bili tudi polstrukturirani intervjuji opravljeni s službami občinske uprave odgovornimi za razvoj prostora. Ti so pokazali na sorazmerno nizko uporabo JZP in na slabe izkušnje MO pri iskanju partnerjev za tovrstne projekte. Tako v MONG prevladuje usmeritev, da so glavni predvideni vir za izvajanje zastavljenih projektov proračunska sredstva, ob tem pa predvidevajo dolgotrajno zadolževanje občine in to kljub temu, da še nimajo jasno oblikovanega modela izvajanja teh projektov, pa tudi še ne razdelane finančne konstrukcije.

Pri izbiri testnih lokacij je bil poleg upoštevanja nabora razvojnih želja v TUS pomemben kriterij tudi potencialna primernost lokacije za razvoj z mehanizmi JZP. Študentske ekipe so pod mentorstvom izbrale lokacije, ki bi po velikosti in poziciji najbolj odgovarjale večim dejavnikom. Upoštevani so bili:

- program in njegova primerna umestitev v obstoječi grajeni in programski kontekst mesta,
- sukcesivno sta bili ugotavljeni namenska raba prostora in lastniška struktura zemljišč, ki sta lahko s primernim akcijskim planom dela spremenjeni, v kolikor obstaja administrativna moč in volja občine,
- potencial oz. pozitiven vpliv na regeneracijo neizrabljenih, opuščenih in degradiranih mestnih zemljišč.

Osnovnim odločitvam je sledila priprava nabora prostorskih analiz, ki bi lahko opredelile vpliv predlaganih razvojnih konceptov na razvoj mesta. V naslednjem koraku je bil apliciran ekonomski model/preizkus za vse konkretno razvite variante razvoja oz. pozidave.

V smislu ekonomske preverbe izbranih lokacij je bilo pregledanih več dejavnikov:

- opravljena je bila analiza lastniške strukture,
- posamezne parcele so bile vrednostno opredeljene preko javno dostopnega sistema vrednotenja nepremičnin GURS,
- pridobljeni podatki so bili primerjani z javno dostopnimi podatki o trgovanju z napremičninami (spletni portal z objavljenimi nepremičninskimi oglasi), da so bile tako določene okvirne vrednosti posameznih prostorskih celot,
- podatek o izhodniških vrednostih (nabavna vrednost) je bil prepleten z vrednostjo GOI (GOI označuje ceno oziroma stroške gradbenih, obrtnih in inštalacijskih del), vrednostjo projektiranja (ocenjeno po ZAPS - Tabela za izračun vrednosti projektiranja) v določenih fazah projekta,
- glede na predlagano rešitev je bila preverjena spremenljivost in sprejemljivost glede na rezultate, ki so bili prikazani v odstotkih in konkretnih zneskih – t.i. ROI (*Return On Investment*).

Sosledje opisanih korakov ima pomembno metodološko težo, saj omogoča, da ekonomski učinek kljub vsemu ni glavno ali celo edino vodilo oz. motivator razvoja z mehanizmom JZP in enakovredno vključuje prostorski vidik razvoja. Z obravnavo pravilne urbanistične zasnove in arhitekturnega izraza, ki sta v nadaljevanju preverjena z vidika finančne upravičenosti in rentabilnosti, javni partner povečuje verjetnost doseganja željene kvalitete grajenega okolja in sekundarnih pozitivnih učinkov za mesto oz. uporabnike.

Finančna preverba je bila izvedena na osnovi računske platforme v Excel obliki, ki je bila dana na razpolago v zaklenjeni obliki študentskim ekipam s strani mentorjev, ki so razvili platformo skozi sodelovanje z investitorji na realnih projektih v praksi. Taki in podobni programi se rutinsko uporabljajo v investicijskih podjetjih, zemljiških finančnih skladih ter pri neodvisnih bonitetnih agencijah pri kontroli finančne vzdržnosti in upravičenosti projektov pred sprejemanjem odločitev za vstopanje v investicijo. V model so vključeni urbanistični podatki in podatki o predvidenih objektih za določeno območje. Predvidene so cene zemljišč in vsi ostali morebitni stroški vključno s stroški finančnih vzvodov in produktov, koncesijskih ali drugih obveznosti ter predvidenim programom vzdrževanja. Rezultat preverjanja s tem modelom je dober pokazatelj, ali je predlagani način urbanizacije za določeno območje sploh mogoč. Kot takšen je dobro orodje za občine pri pripravi investicijskih programov pred objavo javnega razpisa in iskanjem potencialnih investorjev/partnerjev. Ti programi in v njih razvite metode so praviloma avtorski in so kot takšni varovana intelektualna lastnina. Vsekakor lahko občine razvijajo podobne računske modele same, ali pa je lahko razvoj takšnega modela v prosto dostopno obliko podprt s strani države in tako brezplačno na razpolago vsem občinam. Opcijsko pa se lahko posamezne občine obrnejo na trg in pri kvalificiranih podjetjih ali specialistih naročijo izdelavo takih preverb.

Tovrstne simulacije bi občinskim upravam koristile pri razmisleku o posameznih razvojnih ukrepih. Z njimi je namreč mogoče ugotoviti, kateri projekti so zanimivi za realizacijo preko občinskih lastnih proračunskih sredstev in kateri z mehanizmi JZP, ali pa morajo biti v celoti preoblikovani, da postanejo zanimivi za zunanjega investitorja. Taka preverba lahko tudi jasneje definira pogajalska izhodišča, saj predstavnik javnega interesa natančneje interno preveri, kje so zgornji in spodnji limiti donosnosti (ROI) določenega projekta pred samim razpisom.

Projekti zanimivi za izvajanje z mehanizmom JZP so tisti, ki so tržno naravnani in imajo finančne učinke, ne glede na to, ali je projekt enostavno zasnovan ali pa je skupek večih elementov v smislu projektnega paketa, kjer nekateri projektni elementi odtehtajo finančno nesmotrnost drugih. Pri tem pa je osnovno vodilo zagotovitev javnega interesa v JZP – ta mora biti zagotovljen, prav tako pa je potrebno zagotoviti dobiček zasebniku v kolikor je upravičeno pričakovati, da je uporaba mehanizma JZP sploh mogoča. To tudi pomeni, da praktično ni projekta, ki bi ga bilo z JZP nemogoče izvajati, saj je le-to odvisno od oblike oz. formule, kako je partnerstvo zastavljeno.

7.2 Upravljanje urbanih projektov z mehanizmom JZP

Za izvajanje urbanih projektov z mehanizmom JZP je na voljo več oblik partnerstva in s tem povezanih obveznosti in dolžnosti deležnikov. Od teh so tudi odvisni postopki upravljanja. Opredelitev oblike JZP je tako bistven element predpriprave razvojnega projekta in obsega tudi jasno pripravljeno finančno konstrukcijo izvedbe. Osnovni pogoj za uspešno izvedbo JZP z zagotovitvijo zadovoljstva vseh deležnikov so jasno opredeljene vloge pogodbenih strank z definiranimi dolžnostmi, pravicami ter tudi mehanizmi za reševanje nesoglasij, oz. definiranimi sistemi reševanja nejasnosti v nepredvidenih situacijah. Določila morajo biti jasna in pregledna.

Za poenostavitev oblikovanja modelov sodelovanja so v nadaljevanju predstavljene osnovne in konkretne oblike JZP. Iz množice oblik in možnih variacij JZP so izbrane osnovne oblike, ki se razlikujejo predvsem v načinu, stopnji oz. obsegu vključevanja zasebnega partnerja (UN Habitat, 2011). Najpogostejši primeri so:

- *Načrtovanje in izgradnja (ang. design-build / DB)*
Oblika JZP, ko zasebni partner zagotavlja javnemu partnerju tako oblikovanje kot tudi izgradnjo projekta. Ta vrsta partnerstva lahko omogoči prihranek na času, prihrani denar, zagotovi večja jamstva in dodeli dodatno projektno tveganje zasebnemu sektorju. Zmanjšuje tudi možnost nastanka konfliktnih situacij, saj en sam subjekt nosi odgovornost napram javnemu partnerju za načrtovanje in gradnjo. Javni partner je lastnik sredstev in je odgovoren za delovanje in vzdrževanje.
- *Načrtovanje, izgradnja in vzdrževanje (ang. / DBM)*
DBM je podobna obliki DB, vendar vzdrževanje objekta za določeno časovno obdobje postane odgovornost zasebnega partnerja. Ugodnosti so podobne kot pri DB, le da je tveganje vzdrževanja prenešeno partnerju iz zasebnega sektorja, s tem pa tudi razširitev jamstva, tako da je vključeno tudi vzdrževanje. Partner iz javnega sektorja ohranja lastništvo in upravlja s sredstvi.
- *Zakup, izvajanje in vzdrževanje (ang. lease-operate-maintain / LOM)*
Partnerstvo v katerem je zasebnemu partnerju predan v najem ali zakup že obstoječ objekt v javni lasti, s tem da zasebnik prevzema odgovornosti za upravljanje in vzdrževanje objekta vključujoč sprejemanje vseh tveganj, ki so s tem povezana. Javni partner ohranja lastništvo.
- *Načrtovanje, izgradnja, izvajanje in vzdrževanje (ang. design-build-operate-maintain / DBOM)*
Model JZP DBOM je oblika integriranega partnerstva, ki združuje naloge načrtovanja in gradnje z odgovornostmi vezanimi na kasnejše upravljanje in vzdrževanje. Ti deli projekta so v ingerenci zasebnega opartnerja z enovito pogodbo in zagotovilom financiranja s strani javnega sektorja. Javni partner ohranja lastništvo in ohranja znaten nadzor nad poslovanjem s pogoji podrobneje opredeljenimi v pogodbi.
- *Izgradnja, lastništvo, izvajanje in prenos (ang. build-own-operate-transfer / BOOT)*
Partnerstvo, v katerem izvajalec, zasebni partner, gradi in upravlja objekt brez takojšnjega prenosa lastništva javnemu partnerju. Lastništvo projekta ostaja sprva zasebnemu partnerju, javni sektor pa ni dolžan kupiti objekta ali prevzeti pravice. Zasebni partner upravlja in vzdržuje predmet pogodbe za čas koncesijske dobe. Ob izteku koncesijske obdobja preide lastništvo celote ali delov celote javnemu partnerju, kot je podrobno opredeljeno v pogodbi.
- *Izgradnja, lastništvo, izvajanje (ang. build-own-operate / BOO)*
Zasebnik oz. izvajalec gradi in upravlja objekt brez prenosa lastništva javnemu partnerju. Lastništvo ostaja zasebnemu partnerju, javni sektor pa ni dolžan odkupiti objekta ali prevzeti lastniške pravice. Dogovor BOO se lahko uveljavlja za oproščanje davkov, če izpolnjene zahteve iz Zakona o davkih občanov (ZDO)

Neglede na model predvidenega partnerskega razmerja v JZP vsi projekti potekajo v nekaj ključnih fazah. Dva osnovna koraka sta priprava JZP in izvedba pogodbenih določil JZP.

Priprava JZP obsega tri ključne faze:

1. FAZA: Identifikacija ciljev
2. FAZA: Ocenjevanje smotrnosti izvedbe
3. FAZA: Zasnova JZP

V prvi fazi se natančno definira željene cilje in rezultate, ter predvidi ovire in omejitve. Identificira se interes zasebnega partnerja ter stroške in koristi, ki lahko izhajajo iz JZP. Na tej osnovi se izvede ocena smotrnosti izvajanja projekta z JZP in definira najprimernejšo obliko JZP ter njegovo osnovno strukturo. Ta je med drugim odvisna od tega, kakšne potrebe bo JZP zadovoljilo, kakšna tveganja lahko prevzamejo partnerji in kakšne so njihove finančne zmožnosti.

Izvedba JZP obsega dve ključni fazi:

1. FAZA: Vzpostavitev partnerstva
2. FAZA: Izvajanje JZP

Prva izvedbena faza obsega izpeljavo identifikacije primerne partnerja skladno z zakonsko določenimi postopki, pogajanja in podpis pogodbe z njim. Pomembno je, da so vsi postopki odprti in transparentni, njihov potek pa podrobno arhiviran. V drugi fazi se projekt izvaja skladno s cilji projekta oz. pogodbeno določenimi aktivnostmi (npr. gradnja, upravljanje ipd.). Pomemben del je sprotno spremljanje aktivnosti in izvajanje monitoringa oz. preverjanje skladnosti poteka projekta s pogodbenimi določili. Za uspešno izvedbo je pomembno vzpostaviti učinkovito izvedbeno strukturo ter komunikacijske in delovne odnose med partnerji. Izvajanje JZP v praksi pogosto tudi ni linearno, saj je odvisno od sprotnega monitoringa in evalvacije.

7.3 Izboljšanje prakse JZP na osnovi analize SPS in TUS MO ter analize izvedenih in neizvedenih projektov

7.3.1 Izboljšanje prakse JPZ na osnovi analize SPS in TUS MO

Zaradi odsotnosti splošnega razumevanja mehanizma JZP in pomanjkanja možnosti pridobivanja merodajnih informacij vezanih na pripravo in izvajanje JZP, bodo občine v TUS-ih predvidene razvojne projekte večinoma izvajale z lastnimi sredstvi. Za razrešitev stanja je nujna strokovna podpora v smislu priprave priročnika, organizacije izobraževanj, vzpostavitev žive baze podatkov vezanih na izvedene projekte ter organizacija centralne pisarne, ki bi imela nalogo urejanja in nadzora na področju JZP (glej tudi v nadaljevanju).

7.3.2 Izboljšanje prakse JPZ na osnovi analize uspešnih, neuspešnih in neizvedenih projektov

Pri analizi uspešnih, neuspešnih in neizvedenih projektov je potrebno poudariti pogoje ter razloge, ki vplivajo na izvedbo projektov. Raziskava tujih, predvsem pa domačih projektov JZP je pokazala na nekatere pomanjkljivosti sistema v Sloveniji, ki jih je za večji razmah JZP projektov potrebno odpraviti. S tem bo zagotovljena ustrezna podpora pri uresničevanju

ciljev urbanega razvoja. V nadaljevanju izpostavljamo nekatera področja in predlagamo možne ukrepe, s katerimi bi bilo mogoče izboljšati prakso JZP v Sloveniji.

S finančnimi inštrumenti:

- potrebni so dodatni finančni inštrumenti, spodbude preko razpisov,
- evropska kohezijska sredstva in jasen status koriščenja le teh z vidika državnih pomoči.

Z nadgradnjo pogodbenih razmerij:

- v koncesijske pogodbe naj se vključi nadomestilo za stroške dela občinske administracije ali administracije kateregakoli javnega partnerja, v situaciji, ko pride do nezadostnega ali neavtonomnega izvajanja pogodbenih obveznosti privatnega partnerja in vrzel zapolnjuje javni partner.

Z vzpostavitvijo novega organa:

- razmisli se o vzpostavitvi centralnega organa, ki bi izvajal nadzor, vodil evidenco izvedenih projektov, tako uspešnih kot neuspešnih, v smislu celovitega informiranja, hkrati pa bi skrbel za medobčinsko povezovanje. Projektna pisarna bi svetovala pri organizaciji medobčinskih skupnih služb ali ekip v primerih, ko so zaradi majhnosti administracije posameznih občin nezmožne same upravljati tovrstne projekte,
- na nivoju združenja mestnih občin Slovenije (ZMOS) se oblikuje upravljavsko telo, ki skupaj s pristojnimi ministrstvi oblikuje pravila igre za črpanje sredstev, namenjenih financiranja TUS projektov.

Z zagotovitvijo podpore občinam:

- zagotovi se podpora občinam glede na njihove razvojne potrebe in možnosti izvajanja projektov z JZP po posameznih področjih – v obliki strokovnega svetovanja, organizacije izobraževalnih srečanj, sodelovanja pri organizaciji medobčinskih iniciativ in vzpodbujanje medobčinskega povezovanja.

S celovitim pregledom nad izvedeni projekti:

- vzpostavi se baza s pregledno urejenim naborom primerov izvedenih projektov oz. primerov iz pretekle prakse,
- podatki v bazi so opremljeni s komentarji in priporočili.

Z adaptacijo postopkov:

- sistem JZP je potrebno prilagoditi na merilo, ki je primerno slovenskemu okolju,
- potrebna je delitev oz. razlikovanje postopkov za večje in manjše projekte glede na njihove specifike,
- pristop države k JZP mora biti bolj ciljno usmerjen in hkrati bolj centraliziran, kar pomeni, da bi različna ministrstva prevzela aktivnejšo vlogo, predvsem pri informiranju in podpori predlagani centralni pisarni,
- nujne so poenostavitve postopkov in podajanje merodajnih in konsistentnih podatkov,
- določanje donosnosti projektov bi bilo potrebno prepustiti opredelitvi pripravljalca JZP. Pri tem bi donosnost morala biti naravnana tržno z upoštevanjem in razumevanjem stroškov ki vplivajo na odločanje zasebnih partnerjev ali kandidatov za vstop v partnersko razmerje.

7.4 Izboljšanje upravljalских zmogljivosti občin za pripravo in vodenje projektov JZP v sklopu urbanih projektov

Prostorsko načrtovanje je v pristojnosti občin, ki igrajo ključno vlogo pri uresničevanju ciljev (trajnostnega) prostorskega razvoja. Hkrati je izjemnega pomena tudi vloga države pri tem, saj s svojimi politikami, predpisi in razporejanjem proračunskih sredstev podpira (ali ne) tak razvoj, vendar pa je vse bolj jasno, da imajo pri uresničevanju ciljev urbanega razvoja zelo pomembno vlogo občine po principu »od spodaj navzgor« (ang. *bottom-up*). Da bi občine svojo vlogo lahko uresničevale, morajo izvajati tri sklope aktivnosti. Prvi sklop obsega oblikovanje politike uresničevanja urbanega razvoja (ang. *policy making*), t.j. določitev jasnih ciljev v zvezi z urbanim razvojem, ki morajo slediti sodobnim strokovnim konceptom (trajnostni razvoj), in določitev načinov (ukrepov) za uresničitev teh ciljev. Drugi sklop se nanaša na prenos ciljev v prostorske načrte, tretji sklop pa aktivnosti za realizacijo načrta oz. projektov, ki so v javnem interesu. Podrobneje so bili koraki t.i. ciljnega upravljanja občin že predstavljeni (glej poglavje 2).

V svetu prevladuje spoznanje, da je za uveljavitev željenega prostorskega razvoja, ki upošteva trajnostne principe, nujna aktivna vloga države in lokalnih samoupravnih skupnosti oziroma občin. Aktivna vloga države in občin pomeni, da morata država in občine (ta za svoje območje) pripraviti jasen, uresničljiv in zelo konkreten načrt trajnostnega gospodarskega razvoja. Glede na omenjeno bi moral takšen načrt zajemati zlasti vse tisto, kar je potrebno za spodbujanje tistih gospodarskih dejavnosti, ki temeljijo na ohranjanju okolja, in ne na (nezmernem) poseganju vanj, to je t. i. »zelenih« gospodarskih dejavnosti. Za uveljavitev spremenjene, torej aktivne vloge države in občin pri uveljavljanju trajnostnega razvoja pa je hkrati potrebno vzpostaviti ozaveščeno in aktivno javnost. Le z njenim pritiskom na oblast bo mogoče uveljaviti trajnostni razvoj (Klein, 2014: 120–161).

V nadaljevanju so predlagani koraki oz. ukrepi za izboljšanje upravljalских zmogljivosti občin pri zasnovi in izvajanju urbanih projektov z mehanizmi JZP.

7.4.1 Vključevanje prostorskega načrtovanja v postopke JZP

Kot je bilo že ugotovljeno, je bilo v Sloveniji v preteklih letih zelo malo urbanih projektov izvedenih na podlagi JZP. Kljub temu, da smo bili ena prvih držav, ki je mehanizem JZP celovito zakonsko uredila z že omenjenim ZJZP,¹ ta mehanizem v praksi ni zaživel.

Razloge za premajhno uporabo mehanizma JZP v slovenskih občinah v prvi vrsti ne gre iskati v

¹ V zakonodajnem postopku je Zakon o podeljevanju koncesij (ZPKon), ki bo dopolnil pravno ureditev javno-zasebnega partnerstva v Sloveniji. Zakon predstavlja prenos Direktive o podeljevanju koncesijskih pogodb (2014/23/EU) v slovensko pravo. Cilj novega zakona je določiti enotna pravila za podeljevanje koncesij za gradnje in koncesij za storitve za vse vrste koncesij, ne glede na vrednost, razen če področni zakon za posamezno vrsto koncesije določa drugačen način podelitve in je tovrstna koncesija hkrati tudi izvzeta iz uporabe Direktive.

pravni ureditvi javno-zasebnega partnerstva v ZJZP.² Ta je skladna z evropskim pravom in zajema različne oblike javno-zasebnega partnerstva, postopek sklenitve javno-zasebnega partnerstva pa, skladno z evropskim pravom, zagotavlja konkurenčnost in transparentnost.

Razloge za premajhno uporabo JZP je treba iskati predvsem v:

1. slabih upravljavskih zmogljivosti občin za pripravo in vodenje urbanih projektov JZP in
2. slabi usposobljenosti občin (občinskih uprav) za pripravo, vodenje in (zlasti) nadzor urbanih projektov JZP.

Urbani trajnostni razvoj in urbane projekte je mogoče uresničiti le s dobrim načrtovanjem in upravljanjem. Pri tem je, kot smo že omenili, ključnega pomena povezava med TUS (in v njih predvidenih urbanih projektov) s prostorskim načrtovanjem in finančnim upravljanjem projektov. Že v tej fazi je potrebno sodelovanje občine in (bodočega) zasebnega partnerja. Veljavna zakonodaja (ZPNačrt), pa tudi predlog ZUreP-2, sodelovanja zasebnega investitorja v postopku priprave občinskega prostorskega načrta praktično ne ureja.³ Ne glede na podnormiranost ZPNačrt v tem delu pa bi lahko (in morale) občine že v začetni fazi prostorskega načrtovanja vanjo vključile zasebne investitorje, še posebej če gre za (bodoče) zasebne partnerje pri izvedbi urbanih projektov.

Predpostavka za takšno vključitev zasebnega investitorja je, da občine same vodijo in usmerjajo postopek priprave in sprejemanja občinskega prostorskega načrta. V velikem številu slovenskih občin je ta nadzor občin nad prostorskim načrtovanjem vprašljiv, saj ga (t.i. strokovne podlage zanj) pripravljajo zunanji izvajalci – ki s tem pravzaprav v precejšnji meri sami usmerjajo t.i. prostorski razvoj posamezne občine. Rešitev tega problema je v večji strokovni usposobljenosti občinske uprave (glej tudi v nadaljevanju). Eden glavnih razlogov za slabo upravljavsko zmogljivost občin za pripravo in vodenje urbanih projektov pa je tudi prevelika razdrobljenost slovenskih občin oziroma, povedano bolj neposredno – preveč premajhnih občin. Prostorsko načrtovanje in v njegovem okviru načrtovanje urbanih projektov bi moralo potekati za širše območje kot je območje ene od (povprečnih) slovenskih občin – to narekuje narava večine posegov v prostor, ki se načrtujejo z občinskimi prostorskimi načrti, še posebej urbanih projektov (infrastruktura javnih služb, idr.).

Občine zato le s težavo izvajajo eno svojih temeljnih pristojnosti, to je prostorsko načrtovanje, še toliko težji zalogaj pa je priprava in vodenje urbanih projektov na podlagi JZP. Ker je v bližnji prihodnosti iluzorno pričakovati oblikovanje pokrajin (kot širših lokalnih samoupravnih skupnosti), ki bi bile edini pravi odgovor na omenjene dileme (nanje bi bilo treba prenesti pristojnost za prostorsko načrtovanje, pa tudi za izvajanje javnih služb), je edina rešitev v večji uporabi možnosti t.i. »regionalnega« prostorskega načrtovanja (ki jih daje ZPNačrt, ohranja jo tudi ZUreP-2).⁴

² V Sloveniji se praviloma »krivca« za slabo prakso na nekem področju išče v neustrezni zakonodaji. Ta je sicer v mnogih primerih res neustrezna, še pogostejše pa je razlog za slabo prakso v neizvajanju ali neustreznem izvajanju zakonodaje.

³ Razen v 47. členu, ki ohlapno ureja možnost dajanja t.i. »razvojnih pobud«. Takšna ureditev je neustrezna, zakon bi moral jasno urediti pravni položaj zasebnega investitorja v postopku priprave in sprejemanja občinskega prostorskega načrta.

⁴ ZPNačrt v členih 62 do 68 omogoča občinam, da za izvedbo regionalnega razvojnega programa po predpisih o

Za strokovno podporo omenjenemu »regionalnemu« prostorskemu načrtovanju ter za strokovno podporo pripravi, vodenju in nadzoru urbanih projektov, ki bi se izvajali na podlagi JZP, pa bi občine na območju (statističnih) regij morale ustanoviti skupno pravno osebo (izven občinskih uprav) ⁵, ki bi jo sestavljali usposobljeni strokovnjaki za prostorsko načrtovanje in za pripravo, vodenje in nadzor urbanih projektov, ki bi se izvajali na podlagi JZP. Alternativno ali kot dopolnitev pa je smislen tudi razmislek o ustanovitvi nacionalnega podpornega telesa (glej v nadaljevanju).

7.4.2 Izobraževanje in usposabljanje občinske uprave za JZP pri realizaciji urbanih projektov (izobraževanje in usposabljanje ter svetovanje občinam)

Za prostorsko načrtovanje in za pripravo, izvedbo in nadzor urbanih projektov, ki se izvajajo na podlagi javno-zasebnega partnerstva, je potrebna ustrezna strokovna usposobljenost z različnih področij.

Izkušnje kažejo, da so občinske uprave slovenskih občin slabo strokovno usposobljene – tako za prostorsko načrtovanje kot tudi za pripravo, izvedbo in nadzor urbanih projektov na podlagi JZP. Posebno kritičen je segment nadzora, saj morajo občine biti ustrezno strokovno usposobljene, da po eni strani zagotavljajo varstvo javnega interesa v razmerju do zasebnega partnerja, pod drugi strani pa mu tudi čim bolj pomagajo.

Zato je nujno potrebno zagotoviti celovito usposabljanje občinskih uprav. Glede na veliko število premajhnih občin v Sloveniji in njihovo omejeno zmožnost financiranja, bi takšno usposabljanje morala zagotoviti Vlada RS.

spodbujanju skladnega regionalnega razvoja občine lahko sprejmejo regionalni prostorski načrt. Ker gre še vedno za občinski predpis, takšen regionalni prostorski načrt sprejmejo občinski sveti vseh udeleženih občin enakem besedilu.

⁵ Občine lahko na podlagi 49. a do 49. d člena Zakona o lokalni samoupravi Uradni list RS, št. 72/1993, 6/1994 - odl. US, 45/1994 - odl. US, 57/1994, 14/1995, 20/1995 - odl. US, 63/1995 - ORZLS19, 73/1995 - odl. US, 9/1996 - odl. US, 39/1996 - odl. US, 44/1996 - odl. US, 26/1997, 70/1997, 10/1998, 68/1998 - odl. US, 74/1998, 12/1999 - skl. US, 16/1999 - popr., 59/1999 - odl. US, 70/2000, 100/2000 - skl. US, 28/2001 - odl. US, 87/2001 - ZSam-1, 16/2002 - skl. US, 51/2002, 108/2003 - odl. US, 72/2005, 21/2006 - odl. US, 60/2007, 14/2007 - ZSPDPO, 27/2008 - odl. US, 76/2008, 79/2009, 51/2010, 84/2010 - odl. US, 40/2012 - ZUJF, 14/2015 - ZUUJFO, 76/2016 - odl. US – v nadaljevanju: ZLS ustanavljajo skupne občinske uprave. Za zaposlovanje usposobljenih strokovnjakov zaradi omejitev, ki jih uvaža zakonodaja s področja sistema plač v javnem sektorju in javnih uslužbencev, je boljša skupna pravna oseba, ki ne bila podvržena (vsem) omenjenim omejitvam.

7.4.2.1 Vsebina in način izobraževanja in usposabljanja

Usposabljanje za JZP bi moralo zajemati šest ključnih vsebinskih sklopov, in sicer:

- pravo, ki obsega JZP in druga z izvedbo JZP povezana pravna področja (pravo prostorskega načrtovanja, idr.),
- vodenje projektov JZP,
- EU financiranje JZP in drugi načini pomoči EU pri izvedbi JZP,
- komunikacijske (pogajalske) veščine,
- digitalno poslovanje,
- zagotavljanje preglednosti in dostopnosti informacij javnega značaja.

Vlada RS pa bi ob tem morala podpreti tudi uporabo digitalnih orodij na področju JZP (spletni portal znanja, e-izobraževalne vsebine in podobno).

7.4.2.2 Projektna enota oz. pisarna (PE)

Izvajanje omenjenih usposabljanj je le prvi korak k pospešitvi uporabe JZP v slovenskih občinah. Vlada bi morala občinam zagotavljati tudi svetovalno podporo v klasični in digitalni obliki tudi po tem. Ta podpora bi se morala zagotavljati v okviru posebne projektne enote oziroma pisarne (v nadaljevanju: PE), ki bi jo sestavljale najbolj kvalificirane institucije oziroma posamezniki ter ki bi jo vlada pooblastila za nudenje izobraževalne in svetovalne podpore občinam pri izvajanju JZP. Projektna enota bi zagotavljala stalno usposabljanje (klasični in elektronski seminarji), individualno in skupinsko svetovanje (sestanki, videokonference, odgovori na vprašanja, forumi in podobno) ter digitalne storitve (digitalni informacijski servis, izobraževalni portal, spletne in mobilne aplikacije za načrtovanje in izvajanje JZP ter zagotavljanje preglednosti in dostopa do informacij vsem zainteresiranim deležnikom).

PE mora delovati kot neodvisna in samostojna strokovna organizacija – neodvisno od ministrstev. Sestavljena naj bi bila iz predstavnikov ključnih strok (urbanistična oz. prostorska, pravna in ekonomska). S tako sestavo in predlaganimi pristojnostmi bi v Sloveniji dobili strokovno organizacijo, ki bi občinam suvereno pomagala pri izvajanju JZP (pa tudi drugih) projektov. PE bi morala biti financirana iz državnega proračuna – le tako je namreč zagotovljen njena neodvisnost in avtonomnost ter občinam ponujena strokovna podpora.

Povzetek zasnove PE

Nivo: regionalni ali državni

Pristojnosti: za javni in zasebni sektor

Vloga: nudenje pomoči občinskim službam kot tudi zainteresiranim zasebnim investitorjem glede izvajanja urbanih projektov po modelu JZP. Na ta način bi občine premostile kadrovske podhranjenosti in primankljaj znanja na tem področju.

Naloge:

1. svetuje javnem in zasebnem sektorju pri urbanih projektih JZP
2. nudi celovito podporo/svetovanje pri urbanih projektih JZP (predpriprava, svetovanje pri vodenju, izvajanju, itd.)
3. predstavlja oz. promovira primere dobre prakse iz Slovenije in tujine – vzpostavitev baz
4. izobražuje o urbanih projektih JZP
5. sodeluje z drugimi organi in institucijami s področja urbanih projektov JZP
6. je zveza med državnimi institucijami, občinami in zasebnim sektorjem
7. svetuje o ustreznosti/primernosti projekta na predlagani lokaciji
8. nudi informacije o povratnih in nepovratnih evropskih sredstvih za urbane projekte JZP za lokalne skupnosti/ regije in drugih finančnih inštrumentih
9. nudi podporo pri oceni tveganj (finančnih in drugih)
10. je usmerjevalec procesov in hkrati avtoritetno telo, ki bi imelo pristojnost in moč izdajati zavezujoča in nedvoumna mnenja, na katerih bi občine lahko temeljile svoje odločitve in jih z njimi utemeljevale tudi v procesih morebitnih revizij postopkov na različnih ravneh.

Strokovna struktura: urbanisti, ekonomisti, poznavalci upravnih postopkov, pravniki in druge z urejanjem in razvojem prostora povezane stroke

7.4.2.3 Priročnik JZP za urbani razvoj

Oblikovanje priročnika z osnovnimi informacijami o uporabi mehanizma JZP za urbani razvoj je pomembno orodje za podajanje osnovnih informacij o JZP strokovni in splošni javnosti, hkrati lahko služi kot orodje popularizacije JZP. Vsebina takega priročnika mora predstaviti realno podobo JZP s prednostmi in tveganji, ki jih prinaša, razložiti osnovne vloge in naloge partnerjev v projektih JZP, izpostaviti ključne vidike uspešnosti JZP, razložiti osnovne korake pri pripravi in izvajanju projektov JZP in podati osnovne smernice odločanja o (ne)primernosti urbanih projektov za izvajanje z mehanizmi JZP. Hkrati naj priročnik na enem mestu zbere povezave do pomembnih virov informacij oz. kontaktne informacije podpornih institucij pri izvajanju JZP.

Delovni osnutek priročnika je prikazan v prilogi tega poročila.

7.4.3 Podatkovna baza

Ideja o vzpostavitvi skupne oz. krovne podatkovne baze JZP za vse akterje (skupna za javni in zasebni sektor) naslavlja dva glavna cilja:

- 1. izobraževalni:** promocija dobrih praks JZP in izmenjava izkušenj pri izvajanju JZP v Sloveniji,
- 2. izvedbeni:** ažurno objavljane podatkov o razpisih in priložnostih za izvajanje urbanih projektov z mehanizmi JZP s povezavami na druge relevantne podatkovne baze.

Vzpostavitev sistema informiranja o JZP bi morala biti urejen na več ravneh. Sistem bi moral omogočiti dostopnost informacij o vseh izvedenih projektih z mehanizmom JZP. Podatki bi morali biti vrednoteni po objektivno postavljenih kriterijih, ali je specifičen projekt bolj ali manj uspešen, s čimer bi se naslavljal izobraževalni namen podatkovne baze. Uporabnost baze bi bila dosežena z analitičnim pristopom k prikazovanju izvedenih projektov (predstavitev pravic in obveznosti partnerjev, glavne ovire pri implementaciji in njihovo reševanje, finančni vidiki izvajanja celotnega projekta ipd.).

Za uporabno vrednost podatkovne baze v izvedbenem smislu (tudi doseganja ciljev TUS) pa bi baza morala vsebovati ažurirane podatke o naboru zemljišč za urbani razvoj, ki so primerna za aktiviranje z mehanizmi JZP. Pomemben podatek je finančna opredelitev tovrstnih zemljišč, ki mora vključevati ne le informacij sistema GURS, nadgrajena mora biti z dodatnimi zunanjimi ocenami tržnih vrednosti tudi na podlagi vrednotenja bank ali zavarovalnic, ki v nadaljevanju procesa omogoča kreditiranje zasebnim partnerjem. Podatkovna baza mora nuditi tudi jasne urbanistične pogoje razvoja posameznih lokacij v obliki, ki je razumljiva potencialnim zasebnim partnerjem JZP.

8 ZAKLJUČEK IN SKLEPNE MISLI

Raziskava je pokazala, da javno-zasebno partnerstvo (JZP) kot oblika izvajanja urbanih projektov v Sloveniji še ni široko razširjena. Primeri obstoječih oblik JZP so večinoma omejeni na doseganje ciljev posameznih sektorskih politik (npr. izboljšanje energetske učinkovitosti; zagotavljanje stanovanjskega fonda za določene ciljne skupine – primer varovano bivanje za starejše; v omejenem obsegu tudi zagotavljanje kapacitet za izvajanje javnih servisov - primer otroško varstvo). Primerov uspešno izvedenih večjih in kompleksnejših projektov z mehanizmom JZP na področju urbanega razvoja v Sloveniji ni.

Občinske uprave se sicer zavedajo, da JZP ob zagotavljanju razumnih dobičkov zasebnih partnerjev predstavlja tako razbremenitev občinskih strokovnih služb kot tudi proračuna, ki je lahko tako v večji meri namenjen drugim projektom. Mehanizma JZP kot oblike izvajanja urbanih projektov večinoma ne zavračajo, opozarjajo pa na ovire, ki jih odvrčajo od pogostejše uporabe tega mehanizma.

Čeprav so bile zakonske podlage sprejete že leta 2006 (ZJZP, Ur. l. RS. št. 127/06.), je za večji razmah JZP na področju prostorskega razvoja potrebno razviti dodatne podporne mehanizme za opredelitev, zasnovo in izvajanje projektov JZP v praksi. Pomemben korak je vzpostavitev podpornega telesa na nacionalni ravni, ki bi deloval kot svetovalno telo tako lokalnim upravam kot zasebnim investitorjem in drugim akterjem s področja JZP in bi hkrati deloval povezovalno kot osrednja inštanca v državi, na katero se lahko obračajo akterji JZP. Podporni mehanizem (npr. v obliki projektne pisarne za JZP) mora delovati kot celovit servis, ki bo na enem mestu nudil podporo pri prostorskih, pravnih in ekonomskih vprašanjih izvajanja JZP. Kot kaže raziskava, ob odsotnosti tovrstne podpore občine tudi v prihodnje ne bodo razmišljale o izvajanju številnih v TUS opredeljenih projektov prostorskega razvoja z mehanizmi JZP, ampak se bodo omejevale s sredstvi lastnih proračunov. Za uspešno izvajanje JZP je potrebno okrepiti tudi izobraževanje občinskih uprav na področju JZP, vzpostaviti mehanizme izmenjave konkretnih primerov dobrih praks in primerov reševanja problemov, ki se lahko nepredvideno pojavijo ob izvajanju projektov JZP.

Raziskava opozarja tudi na kulturološko pogojene ovire za večji razmah uporabe JZP v Sloveniji. Sodelovanje med javnim in zasebnim sektorjem oz. kapitalom v obliki JZP v splošni javnosti ni prepoznano kot primerna oblika izvajanja projektov v javnem interesu, kar lokalne uprave dodatno odvrča od izvajanja projektov z mehanizmi JZP. Medijska izpostavljenost nekaterih slabo izpeljanih projektov povečuje strah pred korupcijskimi tveganji, pogosto je tudi negativno dojemanje dobičkov zasebnih partnerjev. Za izboljšanje podobe JZP v širši javnosti je potrebna vzpostavitev kanalov izmenjave izkušenj na področju JZP in večja promocija primerov dobre prakse tudi v medijih.

Kot kažejo opravljeni intervjuji s predstavniki mestnih občin, je delnih sprememb potrebna tudi zakonodajna ureditev. Občine ugotavljajo, da so trenutno zakonsko opredeljeni postopki opredeljeni predvsem z mislijo na velike infrastrukturne projekte na državnem nivoju in zahtevajo močno kadrovsko in finančno podporo, ki pa občinam večinoma ni na voljo. Izvajanje večjih projektov z večjim številom deležnikov je ob razpoložljivih kapacitetah občin tako neizvedljivo. Problem je delno vezan tudi na realnost (ne)sodelovanja oz. (ne)povezovanja posameznih občin pri doseganju skupnih prostorsko-razvojnih ciljev.

Pregled stanja opozarja še na nekaj drugih odprtih vprašanj in dilem, ki se pojavljajo pri izvajanju projektov JZP na občinskem nivoju:

- kombiniranje finančnih sredstev in zavarovanj za izvajanje projektov JZP ter njihova klasifikacija iz vidika javnega dolga,
- prevzemanje finančnih tveganj (izpostavljenost javnega partnerja),
- smotrnost vključevanja oz. kombiniranja večjih virov financiranja,
- nepoznavanje in s tem omejena uporaba EU kohezijskih sredstev oziroma koriščenja nepovratnih sredstev EU pri JZP projektih v okviru mehanizma CTN.

Raziskava pa na podlagi intervjujev z zasebnimi investitorji kot oviro pri izvajanju urbanih projektov z mehanizmi JZP identificira tudi delno pomanjkanje odzivnosti, pasivnost oz. nezainteresiranosti občin za pobude zasebnikov. Ti sicer vidijo priložnosti za sodelovanje z javnim sektorjem v obliki JZP. Ugotavljajo, da so razmere na trgu kapitala po obdobju zaostrenih pogojev pridobivanja finančnih sredstev spremenjene, banke in zavarovalnice so v zadnjem obdobju kot posledica velike konkurence na trgu spremenile in poenostavile pridobivanje finančnih sredstev. Kot eno od ovir za bolj pogosto uporabo JZP zasebniki navajajo prepočasen obrat kapitala, ki v kombinaciji z neprimerno zastavljenimi pogoji izvedbe projektov ne omogoča dobičkov, ki bi v zadostni meri krili obresti oz. odtehtali tveganja. Zaradi prevzemanja tveganj, ki se pojavljajo pri izvajanju projektov z mehanizmom JZP, se zasebniki ob minimalnih dobičkih redkeje odločajo za sodelovanje.

Iz vidika finančnih oz. posojilodajalskih inštitucij pa raziskava kaže, da so le te kritične do usposobljenosti akterjev prostorskega razvoja pri njihovih ocenah, katere projekte je ekonomsko upravičeno izvajati. Opozarjajo na pomanjkanje znanj na področju urbane ekonomike in na razkorak med (politično všečnimi) cilji urbanega razvoja in dejanskimi potrebami in zmožnostmi lokalnih skupnosti. Po drugi strani v zvezi s financiranjem občine opozarjajo, da ni jasnih pravil oz. navodil, kako črpati kohezijska sredstva. Opozarjajo, da je potreben jasen nacionalni okvir glede črpanja evropskih sredstev. Prav tako se soočajo s problemom nejasnih meril, kdaj oz. v kolikšni meri so sredstva uporabljena za projekte JZP upoštevana kot zadolževanje.

Na tej točki bi opozorili na možnosti tveganj (ključna ovira pri odločanju o JZP), do katerih prihaja v procesu JZP, in na kakšne načine se je tem tveganjem mogoče izogniti.

A. Možna tveganja pri JZP

Tveganja, do katerih prihaja pri javno-zasebnih partnerstvih, so zlasti:

- tveganje izgradnje: to tveganje zadeva dogodke, zvezane s povečanjem investicije v fazi izgradnje, kot so zamude v izgradnji, okoljska in geološka tveganja, tehnične napake, neustrezni standardi in drugi vzroki za povečanje stroškov izgradnje;
- tveganje dosegljivosti storitev: to tveganje se nanaša na primere, ko zaradi neustreznega upravljanja in drugih okoliščin na strani zasebnega partnerja obseg storitev ali njihova kvaliteta nista na dogovorjeni ravni, torej nista dosegljiva v dogovorjenem obsegu;
- tveganje povpraševanja: to tveganje se nanaša na dogodke, ki so zunaj sfere zasebnega partnerja in zmanjšajo povpraševanje po storitvah; povpraševanje po storitvah je lahko zmanjšano neodvisno od njihovega obsega in kvalitete; to je običajno ekonomsko tveganje, ki ga nosijo zasebni subjekti na trgu.

Da/ko gre za koncesijo, morata praviloma biti izpolnjena naslednja dva kumulativna pogoja:

- izvajalec mora nositi tveganje izgradnje,
- izvajalec mora nositi bodisi pretežno tveganje dosegljivosti storitev bodisi pretežno tveganje povpraševanja.

V mejnih primerih je treba upoštevati še dodatna kriterija, in sicer:

- kaj se zgodi z objekti in napravami po končanem pogodbenem razmerju, torej ali ostanejo izvajalcu, ali postanejo last države in za kakšno plačilo;
- ali država nudi kakršnekoli garancije, s katerimi podpira financiranje projekta s strani izvajalca.

B. Kako se tem tveganjem izogniti:

Tveganjem, do katerih prihaja pri JZP, se je mogoče izogniti z naslednjimi ukrepi:

- jasno in natančno identifikacijo in razdelitvijo tveganj med oba partnerja s pogodbo,
- zavarovanje omenjenih tveganj – najbolj učinkovit način za to je bančna garancija,
- natančno spremljanje izvajanja projekta in čim bolj zgodnja identifikacija problemov ter njihovo reševanje v čimzgodnejši fazi.

V slovenskem pravu ni zakonskih omejitev, ki bi se nanašale na posamezne tipe urbanih projektov.

Vzpostavitev finančno in politično neodvisne projektne pisarne za JZP z ustrezno definiranimi pristojnostmi in primerno strokovno strukturo se kaže kot potreben korak za širši razmah JZP na področju urbanega razvoja. Smotrnost takih pisarn je že preverjena v nekaterih drugih državah, saj med drugim naslavljajo problem slabih upravljavskih zmogljivosti občin za pripravo in vodenje urbanih projektov JZP ter problem slabe usposobljenosti občin (občinskih uprav) za pripravo, vodenje in zlasti nadzor urbanih projektov JZP. Deluje kot neodvisna in samostojna strokovna organizacija, ki jo sestavljajo predstavniki vseh relevantnih strok (npr. urbanistična, okoljevarstvena, naravovarstvena, kulturno-varstvena, pravna, ekonomska, sociološka, tehnološka), ki bi občinam suvereno pomaga pri izvajanju JZP pa tudi drugih razvojnih projektov. Ena od osrednjih nalog projektne pisarne je tudi skrb za izvajanje izobraževalnih dejavnosti (publiciranje, predavanja, izobraževanja) in promocija dobre prakse.

Ob vzpostavitvi dodatnih podpornih mehanizmov in izboljšanju podobe JZP v javnosti lahko skupna vlaganja javnih in zasebnih partnerjev v prihodnje predstavljajo pomemben mehanizem razvoja slovenskega urbanega in širšega prostora. V luči javno-finančnih omejitev je to verjeten scenarij za udejanjanje deklarativno zapisanih razvojnih ciljev prostorskega razvoja v praksi in doseganje konkurenčnih pogojev za bivanje in razvoj dejavnosti ter aktivnosti slovenskih mest.

9 LITERATURA IN VIRI

- Akintoye, A., Beck, M., Kumaraswamy, M. (2015). Public private partnerships: A global review; Taylor and Frances.
- Alexander, E. R. (2002). The public interest in planning: from legitimation to substantive evaluation. *Planning Theory*, 1 (3), str. 226–249.
- Araújo, S., Sutherland, D. (2010). Public-Private Partnerships and Investment in Infrastructure. OECD, Economics Department Working Papers, No. 803. OECD Publishing.
- Arhitektura za ljudi (2016). Osnutek arhitekturne politike Slovenije. Pridobljeno s spletne strani: http://www.ace-cae.eu/fileadmin/New_Upload/6_Architecture_in_Europe/EU_Policy/SL_-_Arhitektura_za_ljudi_SLO.pdf (15.5.2017).
- Bijl, R. (2011). Never Waste a Good Crisis: Towards Social Sustainable Development. *Social Indicators Research* 102, 1, str. 157–168.
- Bizjak, I., Cotič, B., Dimitrovska Andrews, K., Goličnik, B., Gulič, A., Jakoš, A., Kerbler, B. et al. (2007). Strategija prostorskega razvoja Mestne občine Ljubljana. Projekt, Dopolnjeni predlog, Ljubljana: Urbanistični inštitut Republike Slovenije.
- Bohinc, R. (2007). Statusno javno–zasebno partnerstvo in preoblikovanje javnih podjetij in javnih zavodov. V: Bohinc, R., Mužina, A., Tičar, B., Zakon o javno–zasebnem partnerstvu (ZJZP) s pojasnili, Nebra, Ljubljana.
- Bradwell P., Johar I., Maguire C. and Miner P. (2007). Future planners, propositions for the next age of planning. London: Demos publications.
- Breyer, S. (1982). Regulation and Its Reform. Harvard University Press, Cambridge, Massachusetts.
- Bučar, M., Karner, P., Ciraj, AM., Kajnc, S. (2007). Strukturni skladi v Sloveniji – zadostno izkoriščen vir? Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
- Bugarič, B. (1997). From Plan to Market – One Way or Alternative Paths? (A Critique of Institutional Reforms in Central and Eastern Europe). Doktorska disertacija. Wisconsin.
- Burgar, B. (n.d.). Vključevanje mesta v prenovi degradiranih območij in ponovno uporabo obstoječih objektov. Mesto kot razpoznavna struktura. Pridobljeno s spletne strani: <http://www.ppmol.org/urbanizem5/mainpager.php?get=32> (10.7. 2014).
- Byiers, B.; Große-Puppenthal, S.; Huyse, H.; Rosengren, A.; Vaes, S. (2016). Principles for public–private partnerships – towards sustainability? European Centre for Development Policy Management, Maastricht.
- Capra, F. (1983). The Turning Point (Science, Society and the Rising Culture). Bantam Books, New York.
- Capra, F. (1991). The Tao of the Physics. Shambala, Boston.
- Capra, F. (1996). The Web of Life. Anchor Books, New York.
- Clarke, L. (2014). Public–private partnerships and responsibility under international law: A global health perspective; Taylor and Frances.
- Cohesion Fund Regulation, CF (2013). Regulation (EU) No. 1300/2013 of the European Parliament and of the Council, on the Cohesion Fund and repealing Council Regulation (EC) No. 1084/2006. Pridobljeno s spletne strani: <http://eur-lex.europa.eu> (1.6.2016).

- Common Provision Regulation, CPR (2013). Regulation (EU) No. 1303/2013 of the European Parliament and of the Council, of 17 December 2013 laying down common provisions on the European Regional Development Fund, the European Social Fund, the Cohesion Fund, the European Agricultural Fund for Rural Development and the European Maritime and Fisheries Fund and laying down general provisions on the European Regional Development Fund, the European Social Fund, the Cohesion Fund and the European Maritime and Fisheries Fund and repealing Council Regulation (EC) No 1083/2006. Pridobljeno s spletne strani: <http://eur-lex.europa.eu> (15.5.2016).
- Corrigan, M. B., Hambene, J., Hudnut III, W., Levitt, R. L., Stainback, J., Ward, N., Witenstein, N. (2005). Ten Principles for Successful Public/Private Partnership. Washington, D.C.: ULI—the Urban Land Institute.
- Cotič, B. (2009). COBRAMAN - menedžer za koordinacijo aktivnosti v procesu urbane prenovе = COBRAMAN - manager coordinating brownfield redevelopment activities. *Urbani izziv*, 20 (1).
- Cruz, C. O.; Marquez, R. C. (2013). Infrastructure Public–Private Partnerships. Decision, Management and Development. Berlin, Heidelberg: Springer–Verlag. DOI 10.1007/978–3–642–36910–0.
- Čepeljnik, M. (2006). Uporaba javno-zasebnega partnerstva v Evropski Uniji. Specialistično delo. Univerza v Ljubljani. Ekonomska fakulteta. 75 str.
- Čok, G., Fikfak, A. (2015). Efficiency Of Implementation Of Spatial Development Strategies On The Case Of Business Zones In Slovenia. *Applied Mechanics and Materials*, 725–726, str. 1128–1133. doi:10.4028/www.scientific.net/AMM.725–726.1128.
- Deblak, U. (2013). Alternativni viri financiranja slovenskih občin. Delo diplomskega seminarja. Univerza v Mariboru. Ekonomsko-poslovna fakulteta Maribor. 37 str.
- Deutsches Institut für Urbanistik, Public Private Partnership Projects in Germany. Pridobljeno s spletne strani: <http://www.difu.de/english/occasional/06ppp.pdf> (18.11.2016).
- EC (European Commission (2003). Guidelines for Successful Public–Private Partnerships, EC Directorate General, Regional Policy. Pridobljeno s spletne strani: http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/guides/ppp_en.pdf (20.3.2017).
- EIC CONTRACTORS NAVODILA ZA FIDIC DBO pogodbe (2008 VODIČ po zlati knjigi) 2009.
- EIC Memorandum on "Frequently Asked Questions on Public–Private Partnerships", (2006).
- EPEC 2016. Blending EU Structural and Investment Funds and PPPS in the 2014-2020 Programming Period. Guidance Note. European PPP Expertise Centre: 93 str.
- ERDF Regulation, ERDF (2013). Regulation (EU) No. 1301/2013 of the European Parliament and of the Council, of 17 December 2013, on the European Regional Development Fund and on specific provisions concerning the Investment for growth and jobs goal and repealing Regulation (EC) No 1080/2006. Pridobljeno s spletne strani: <http://eur-lex.europa.eu> (20.5.2016).
- ESF Regulation, ESF (2013). Regulation (EU) No. 1304/2013 of the European Parliament and of the Council, of 17 December 2013 on the European Social Fund and repealing Council Regulation (EC) No. 1081/2006. Pridobljeno s spletne strani: <http://eur-lex.europa.eu> (24.5.2016).
- EU Commission: Promoting sustainable urban development in Europe (2009). Pridobljeno s spletne strani: http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/presenta/urban2009/urban2009_en.pdf (29.5.2017).
- EU (2016). Delovna mesta, rast ter naložbe. Evropska komisija. Dostopno na: <http://publications.europa.eu/webpub/com/factsheets/investment/sl/> (27.9.2010).

- Ferk, P., Ferk, B. (2008). Javne službe, državne pomoči in javno–zasebna partnerstva, GV Založba, Ljubljana.
- Fikfak, A. (2012). Delavnice kot oblika izkustvenega učenja: raziskovanje pojma "trajnostni razvoj" = Workshops as a form of empirical learning : researching the term "sustainable development". In: Gabrijelčič, P.; Fikfak, A. (eds.). Igra ustvarjalnosti : urbanistične, urbanistično–arhitekturne in planerske delavnice. Ljubljana: Fakulteta za arhitekturo, str. 34–47.
- Gantar P. (2007). Prostorsko planiranje in javni interesi v pluralistični družbi. Geodetski vestnik, 51 (2), str. 246–254.
- Glumac, B., Q.Hana, Schaefer, w., Erwinvan der Krabben (2015). Negotiation issues in forming public–private partnerships for brownfield redevelopment: Applying a game theoretical experiment, Land Use Policy 47, 66–77, <http://dx.doi.org/10.1016/j.landusepol.2015.03.018>.
- Grafenauer, B., Brezovnik, B. (2006). Javno zasebno partnerstvo v občinah. V: Ramšak, F. et al. (ur.). Gospodarski subjekti na trgu – posodobitev gospodarskega prava / 14. posvetovanje o aktualni problematiki s področja gospodarskega prava. Maribor, Pravna fakulteta, Inštitut za gospodarsko pravo, str.335–344 .
- Green Paper (2004). Green paper on public–private partnerships and Community law on public contracts and concessions [COM(2004) 327 final]. Pridobljeno s spletne strani: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/SK/ALL/?uri=celex:52004DC0327> (4.6.2017).
- Greve, C., Hodge, G. (2013). Rethinking Public–Private Partnership. Strategies for turbulent times. Abingdon, New York: Routledge.
- Grossman, S.A., Holzer, M. (2016). Partnership governance in public management: A public solutions handbook, Taylor and Frances.
- Guarini, M.R., Battisti, F. (2014). Benchmarking multi–criteria evaluation methodology's application for the definition of benchmarks in a negotiation–type public–private partnership. A case of study: The integrated action programmes of the Lazio Region. [International Journal of Business Intelligence and Data Mining](#), 9, 4, str. 271–317.
- Heurkens, E., Hobma, F. (2014). Private Sector–led Urban Development Projects: Comparative Insights from Planning Practices in the Netherlands and the UK. [Planning Practice and Research](#), 29, 4, str. 350–369.
- Hlebec V., Kavčič M., Ogulin Počrvina G. (2013). Staranje, izziv za izobraževanje in medgeneracijsko sodelovanje. Učbenik programa za usposabljanje strokovnih delavcev v izobraževanju odraslih, Ljubljana: Zveza ljudskih univerz Slovenije.
- Inštitut za javno zasebna partnerstva (2017). Koncesije in javno–zasebna partnerstva. Pridobljeno s spletne strani: <http://www.pppforum.si/podrocje/koncesije%E2%80%93in%E2%80%93javno%E2%80%93zasebna%E2%80%93partnerstva/> (13.11.2016).
- Integrated Sustainable Urban Development (2014). Pridobljeno s spletne strani: http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/informat/2014/urban_en.pdf (29.5.2017).
- International Monetary Found (IMF) (2004). Public–Private Partnerships. Fiscal Affairs Department. . Pridobljeno s spletne strani: <http://www.imf.org/external/np/fad/2004/pifp/eng/031204.pdf> (15.6.2017).
- Ivanšek F. (1988). Enodružinska hiša: od prosto stoječe hiše k nizki zgoščeni zazidavi, Ljubljana: Ambient.

- Jacobs, M. (1999). Sustainable Development as a contested concept. In: Dobson, A., (ed.): Fairness and Futurity: Essays on Environmental Sustainability and Social Justice. Oxford: Oxford University Press, str. 21–45.
- Javno–zasebno partnerstvo za projekt: Projektna pisarna Partnerstvo Šmartinska, 2012.
- Jones B. D. (1994). Reconceiving decision–making in democratic politics: attention, choice, and public policy. London: The University of Chicago Press.
- Juhola, S. (2013). Adaptation to climate change in the private and the third sector: Case study of governance of the Helsinki Metropolitan region. [Environment and Planning C: Government and Policy](#), 31, 5, str. 911–925.
- King, P. N. (2010). Can the green economy help to eradicate poverty? Pridobljeno s spletne strani: www.unosd.org/content/documents/99SDplanNet-AP_for_UNOSD%20Panel%20.pdf (18.7.2015).
- King, P. W. (2011). Climbing Maslow Pyramid. Kilworth Beauchamp, Leceister.
- Klein, N. (2014). This Changes Everything: Capitalism vs. The Climate. Simon/Schuster, New York.
- Klein, N. (2015). The Economic System We Have Created Global Warming. Pridobljeno s spletne strani: www.spiegel.de/international/world/global-warming-interview-with-naomi-klein-a-1020007.html (18.7.2015).
- Kort, M., Klijn, E.–H. (2013). Public–Private Partnerships in Urban Regeneration: Democratic Legitimacy and its Relation with Performance and Trust. *Local Government Studies*, 39, 1, str. 89–106.
- Kosanović, S., Fikfak, A. (2016). Development of criteria for ecological evaluation of private residential lots in urban areas. *Energy Building* 115, str. 69–77.
- Kościelniak, H., Górka, A. (2016). Green Cities – Green Logistics for Greener Cities. 2nd International Conference 2–3 March 2016, Szczecin, Poland. *Transportation Research Procedia* 16, str. 227–235. Pridobljeno s spletne strani: <http://www.elsevier.com/locate/procedia> (17.1.2017).
- Koželj J., Ažman Momirski L., Maligoj T., Omerzu B., Flere D. (1998). Degradirana urbana območja. Ljubljana, Ministrstvo za okolje in prostor, Urad RS za prostorsko planiranje.
- Koželj J., Filipič P., Hočevar P., Strle K. and Kušar D. (2016). Merila in kriteriji za določitev degradiranih urbanih območij (DUO). Ljubljana: Univerza v Ljubljani, Fakulteta za arhitekturo. Pridobljeno s spletne strani: http://www.mop.gov.si/fileadmin/mop.gov.si/pageuploads/podrocja/urbani_razvoj/studija_duo.pdf (12.4.2017).
- Krajnc A. (1999). *Paradoks tretjega življenjskega obdobja*, AS. *Andragoška spoznanja*, 5 (3), str. 5–18.
- Križman, T. (2011). Vloga civilne iniciative v slovenskem prostorskem načrtovanju. Diplomsko delo. Ljubljana: Univerza v Ljubljani, Biotehnična fakulteta, Oddelek za krajinsko arhitekturo. Pridobljeno s spletne strani: http://www.digitalna-knjiznica.bf.uni-lj.si/dn_krizman_tina.pdf (15.6.2017).
- KS, J., Chowdhury, A., Sharma, K., Platz, D. (2016). Public–Private Partnerships and the 2030 Agenda for Sustainable Development: Fit for purpose? Department of Economic & Social Affairs (DESA) Working Paper No. 148, T/ESA/2016/DWP/148. Pridobljeno s spletne strani: http://www.un.org/esa/desa/papers/2016/wp148_2016.pdf (20.11.2016).
- Kurzweil, R. (2005). The Singularity Is Near. Penguin Group, New York.

- Kuzma, V. (ur.), Požar, D. (ur.), Lampe, M. (ur.), (2014). Dobre prakse s področja javno–zasebnega partnerstva in projektov izgradnje »diseminacijski priročnik«. Projekt PROFILI – Oblikovanje čezmejne platforme za izboljšanje procesov graditve objektov v Sloveniji in Italiji, Konzorcij projekta PROFILI v okviru čezmejnega projekta PROFILI.
- Latin, H. (1985). Ideal Versus Real Regulatory Efficiency: Implementation of Uniform Standards and "Fine-Tuning" Regulatory Reforms, v: 37 Stanford Law Review 1267.
- Leland, S., Read, D. C. (2013). Representative bureaucracy, public–private partnerships, and urban development. *Journal of Place Management and Development*, 6, 2, str. 86–101.
- Marconsin, A. F., dos Santos Rosa, D. (2013). A comparison of two models for dealing with urban solid waste: Management by contract and management by public–private partnership, *Resources, Conservation and Recycling* 74, str. 115– 123, <http://dx.doi.org/10.1016/j.resconrec.2013.02.005>
- Marique, Y. (2015). Public–private partnerships and the law: Regulation, institutions and community; Edward Elgar Publishing Ltd.
- Mestna občina Celje (2017). Razpisna dokumentacija za javni razpis za podelitev koncesije za izvedbo projekta "Energetska sanacija javnih objektov MOC". Pridobljeno s spletne strani: https://moc.celje.si/images/Datoteke/JAVNI_RAZPISI/2017/01februar/energetska/rd1.pdf (16.12.2016).
- Mestna občina Ljubljana (2013). Oskrbovana stanovanja v Šiški, 27.6.2013. Pridobljeno s spletne strani: <https://www.ljubljana.si/sl/aktualno/oskrbovana-stanovanja-v-siski/> (15.2.2017).
- Mestna občina Ljubljana (2007). Izhodišča za oblikovanje meril in pogojev za posamezne prostorske odločitve v Mestni občini Ljubljana : Stadion v Stožicah, PCL, Obravnava pobud, Profil geselne vizije Ljubljane, "Partnerski urbanizem", Partnerstvo za stanovanjska zemljišča. str.10–24.
- Mestna občina Ljubljana, ZAPS; ECTP, maj (2008). Mednarodni javni odprti anonimni enostopenjski idejni urbanistični natečaj Partnerstvo Šmartinska : 227,83 hektarjev = International Public Open Anonymous Single–tier Idea Urban Planning Competition Partnership Šmartinska.
- Mijaks skupina (2017). Oskrbovana stanovanja Mijaks. Pridobljeno s spletne strani: <http://mijaks.si/slovensko/oskrbovana%E2%80%93stanovanja%E2%80%93mijaks/dravlje%E2%80%93siska/> (9.6.2016).
- Ministrstvo za finance RS (2007). Poročilo o sklenjenih oblikah javno-zasebnega partnerstva v Republiki Sloveniji do 30.4.2007. Ljubljana. Ministrstvo za finance RS: 148 str.
- Moskalyk, A. (2011). Public–Private Partnerships in Housing and Urban Development. The Global Urban Economic Dialogue Series. Nairobi: UN–HABITAT.
- Mušič, B., Cotič, B. (2012). Best practices in brownfield management : COBRAMEN. Most: Statutory city of Most.
- NSP (2013). Nacionalni stanovanjski program 2013–2022. RS Ministrstvo za infrastrukturo in proctor. Direktorat za prostor, Delovna skupina za pripravo NSP, Ljubljana. Pridobljeno s spletne strani: http://www.stat.si/doc/sosvet/Sosvet_25/Sos25_s1899–2013.pdf (15.6.2017).
- Ocvirk, G. (2015). Finančni instrumenti v Sloveniji – finančna perspektiva 2014 – 2020. Predstavitev. Dostopno na: http://ipop.si/wp/wp-content/uploads/2015/11/Finan%C4%8Dni-instrumenti-v-Sloveniji_-final.pdf (27.9.2017).
- OP EKP 2014-2020 (2015). Operativni program za izvajanje evropske kohezijske politike v obdobju 2014-2020. Služba Vlade RS za razvoj in evropsko kohezijsko politiko. Ljubljana. Dostopno na: http://www.eu-skladi.si/sl/dokumenti/kljucni-dokumenti/op_slo_web.pdf (20.10.2017).

- Oplotnik, Ž. (2003). Alternativni viri financiranja občin. *Lex localis*, letnik 1, številka 4: 31–48.
- Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD) (2012). *Recommendation of the Council on Principles for Public Governance of Public-Private Partnerships*. Pridobljeno s spletne strani: <http://acts.oecd.org/Instruments/ShowInstrumentView.aspx?InstrumentID=275&Lang=en&Book=False> (15.6.2017).
- Panagopoulos, T., ed. (2009). *New Models for Innovative management and Urban Dynamics* Faro: Universidade do Algarve.
- Pirnat, R. (2005). Nekaj pravnih vprašanj javno-zasebnega partnerstva. *Javna uprava*, 41, 2/3, str. 325–339.
- Pirnat, R. (2007). Podelitev koncesije po zakonu o javno zasebnem partnerstvu, Podjetje in delo: revija za gospodarsko, delovno in socialno pravo, 33, 6/7.
- Pirnat, R. (2008). Vpliv ZJZP in ZJN-2 na izvajanje javnih služb. *Javna uprava*, 44, 2/3, str. 29–41.
- Pličanič, S. (2003). Temelji ekološkega prava. Cankarjeva založba, Ljubljana.
- Pličanič, S. (2014). Trajnostno prostorsko načrtovanje in trajnostni gospodarski razvoj Slovenije – vloga prava in države, v: *Javna uprava*, št. 3–4.
- Pličanič, S., Pucelj Vidovič, T. (2015). *Analiza sektorske zakonodaje – pravni režimi ter zahteve pri načrtovanju in graditvi objektov*. Ljubljana: Ministrstvo za okolje in prostor RS, UL PF, Inštitut za javno upravo, Coventina, Martina Zupančič s.p. Pridobljeno s spletne strani: http://www.mop.gov.si/fileadmin/mop.gov.si/pageuploads/podrocja/graditev/analiza_sektorske_zakonodaje.pdf (26.10.2016).
- Priročnik EPEC: The Guide to Guidance (2011). Pridobljeno s spletne strani: http://www.eib.org/epec/library/index.htm#Guide_to_Guidance (22.9.2016).
- Prodan, I. (2016). Viri financiranja občin. *Revija Denar* št. 460/2016. Str. 29.
- PROFILI (2014). *Dobre prakse s področja javno-zasebnega partnerstva in projektov izgradnje*. Priročnik. Projekt PROFILI - Oblikovanje čezmejne platforme za izboljšanje procesov graditve objektov v Sloveniji in Italiji. 135 str.
- Przeworski, A. (1995). *Sustainable Democracy*. Cambridge University Press, Cambridge.
- Pust V. et al. (eds) (1984). Aktualni problemi stanovanjske gradnje v Sloveniji, *Revija AB*, 68/69.
- Regional Policy (2003). *Guidelines for successful public – private partnership*. European Commission: Directorate-general.
- Regionalna politika (2016). Glavna naložbena politika EU. InfoRegio. Evropska komisija. Dostopno na: http://ec.europa.eu/regional_policy/sl/policy/what/investment-policy/ (27.9.2017).
- RESTAURA (2016). Povzetek ankete o stanju na področju javno-zasebnega partnerstva v Sloveniji leta 2016. Pridobljeno s spletne strani: <https://www.nova-gorica.si/mma/-/2017021010302661/> (26.9.2017).
- Rifkin, J. (1980). *Entropy – a New World View*. Bantam Books, New York.
- Rius Ulldemolins, J. (2014). Cultural policy models and cultural facilities models: From national to local models. Analysis of Barcelona's case, *Politica y Sociedad*, 51, 2, str. 399–422.
- RNPK (2013). *Resolucija o nacionalnem programu za kulturo 2014–2017*. Uradni list RS, št. 99/13. Pridobljeno s spletne strani: <http://www.pisrs.si/Pis.web/pregledPredpisa?id=RESO96> (16.3.2017).

- Roger Evans A. L. (2007). Delivering Quality Places. London: English Partnerships and Housing Corporation.
- Romero, M. J. (2015). What lies beneath? A critical assessment of PPPs and their impact on sustainable development, Eurodad. Pridobljeno s spletne strani: <http://www.eurodad.org/files/pdf/559da257b02ed.pdf> (15.6.2017).
- Sachs, J. D. (2015). The Age of Sustainable Development. Columbia University Press, New York.
- Sagalyn, L. B. (2007). Public/Private Development. Lessons from History, Research, and Practice. Journal of the American Planning Association, 73(1), str. 7–22.
- Salzmann, J., Barton, T. H. (2010). Environmental Law and Policy. Foundation Press, New York, str. 32–34.
- SID (2015). SID banka prek EIAH slovenskim podjetjem odpira vrata do evropskih sredstev. Sporočilo za javnost. Dostopno na: <http://www.sid.si/Mediji/Sporocila-za-javnost> (27.9.2017).
- Siemiatycki, M. (2013). The global production of transportation public-private partnerships, [International Journal of Urban and Regional Research](#), 37, 4, str. 1254–1272.
- Slovenska strategija pametne specializacije (SPS) (2015). Pridobljeno s spletne strani: http://www.svrk.gov.si/fileadmin/svrk.gov.si/pageuploads/Dokumenti_za_objavo_na_vstopni_strani/S4_dokument_potrjeno_na_VRS_150920.pdf (16.5.2016).
- Smernice za države članice o celostnem trajnostnem urbanem razvoju (člen 7 uredbe o ESRR) Pridobljeno s spletne strani: http://ec.europa.eu/regional_policy/sl/information/publications/guidelines/2015/guidance-for-member-states-on-integrated-sustainable-urban-development-article-7-erdf-regulation (13.11.2016).
- Statistični urad Republike Slovenije (SURS) (2008). Eurostatove projekcije prebivalstva za Slovenijo, 2008–2060, EUROPOP2008, konvergenčni scenarij. Pridobljeno s spletne strani: http://www.stat.si/novica_prikazi.aspx?id=1683 (17.2.2017).
- Stiglitz, J., Sen, A., Fitoussi, J. P. (2009). Report of the measurement of economic performance and social progress. Commission on the measurement of economic performance and social progress. Pridobljeno s spletne strani: www.stiglitz-sen-fitoussi.fr (15.6.2017).
- Stone, C. (2010). Should Trees Have Standing. Oxford University Press, New York.
- SUS MOL (2015). Trajnostna urbana strategija Mestne občine Ljubljana 2014–2020. Pridobljeno s spletne strani: <https://www.ljubljana.si/sl/moja-ljubljana/urbanizem/trainostna-urbana-strategija-mol/> (4.5.2017).
- SVRK (2016). Predhodna ocena finančnih instrumentov v Sloveniji. Povzetek pripravljen na podlagi študije podjetja PWC d.o.o. Slovenija. SV RS za razvoj in evropsko kohezijsko politiko: 23 str.
- SZ (1991). Stanovanjski zakon. Uradni list RS, št. 18/91.
- Šušteršič, J., Pinterič, U. 2009. Institucionalna ujetost države: javne politike in javne finance. Ljubljana: Vega.
- Tasan-Kok, T., Zalczna, M. (2010). Public-Private Partnerships in urban development projects. Polish practices and EU regulations. Warsaw: Ernst & Young Polska Sp. z o.o. sp. k. Pridobljeno s spletne strani: [http://www.ey.com/Publication/vwLUAssets/Public-private_partnership.pdf/\\$FILE/ATTDGMR2.pdf](http://www.ey.com/Publication/vwLUAssets/Public-private_partnership.pdf/$FILE/ATTDGMR2.pdf) (20.6.2017).

Trajnostni urbani razvoj. RS, Vlada Republike Slovenije. Pridobljeno s spletne strani:

http://www.vlada.si/teme_in_projekti/prehod_v_zeleno_gospodarstvo/ukrepi/trajnostni_urbani_razvoj/ (12.12.2016).

Theurillat, T., Crevoisier, O., 2013. The sustainability of a financialized urban megaproject: The case of Sihlcity in Zurich, [*International Journal of Urban and Regional Research*](#), 37, 6, str. 2052–2073.

UN HABITAT (2011). Public-Private Partnerships in Housing and Urban Development. Nairobi: United Nations Human Settlements Programme.

Uradni list RS, št. 106/2011. Akt o javno-zasebnem partnerstvu za projekt »Oskrbovana stanovanja – Šiška. Pridobljeno s spletne strani: <https://www.uradni-list.si/glasilo-uradni-list-rs/vsebina/2011-01-4758/akt-o-javno-zasebnem-partnerstvu-za-projekt-oskrbovana-stanovanja---siska> (20.2.2017).

Uredba o enotni metodologiji za pripravo in obravnavo investicijske dokumentacije na področju javnih financ (Uradni list RS, št. [60/06](#), [54/10](#) in [27/16](#)).

Vertot N. (2010). Starejše prebivalstvo v Sloveniji. Ljubljana: Statistični urad Republike Slovenije. Pridobljeno s spletne strani: <http://www.stat.si/doc/StarejsePrebivalstvo.pdf> (16.3.2017).

Whitfield, D. (2010). Global Auction of Public Assets: Public sector alternatives to the infrastructure market and Public Private Partnerships. Nottingham: Spokesman Books.

Williams, K., Burton, E., Jenks, M. (eds.) (2000). Achieving Sustainable Urban Form, Spon Presss, NY.

Willoughby, C. (2013). How much can public private partnership really do for urban transport in developing countries? *Research in Transportation Economics* 40, str. 34–55, <http://dx.doi.org/10.1016/j.retrec.2012.06.038>.

World of commission on Environment and development (1987). Our Common Future. Oxford: Oxford University Press.

Zavodnik Lamovšek, A., Drobne, S., Žaucer, T. (2008). Majhna in srednje velika mesta kot ogrodje policentričnega urbanega razvoja. *Geodetski vestnik* 52, 2, str. 267–289.

Zelena knjiga o Evropskem programu za zaščito kritične infrastrukture [Green Paper on a European programme for critical infrastructure protection], Bruselj, 17. november 2005. Pridobljeno s spletne strani: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2005:0576:FIN:EN:PDF> (16.2.2017).

ZFO-1 2007. Zakon o financiranju občin. Uradni list RS, št. 123/06 in spremembe.

Zhao, Z. (2015). 'China's leading historical and cultural city': Branding Dali City through public-private partnerships in Bai architecture revitalization, *Cities* 49, str. 106–112, <http://dx.doi.org/10.1016/j.cities.2015.07.009>.

ZJZP (2006). Zakon o javno-zasebnem partnerstvu, Uradni list RS, št. 127/06.

ZLS 2007. Zakonom o lokalni samoupravi (ZLS). Uradni list RS, št. 94/07 in spremembe.

ZPNačrt (2007). *Zakon o prostorskem načrtovanju*. Uradni list RS, št. 33/07.

ZRPP (1967) Zakon o regionalnem prostorskem planiranju. Uradni list RS, št. 16/67.

ZSI (2017). Zakon o spodbujanju investicij, osnutek zakona. Ministrstvo za gospodarski razvoj in tehnologijo RS.

ZUP (1967). Zakon o urbanističnem planiranju. Uradni list RS, št. 16/67.

10 PRILOGE

PRILOGA 1A

VPRAŠALNIK ZA IZVEDBO INTERVJUJEV NA MESTNIH OBČINAH

PRILOGA 1B

VPRAŠALNIK ZA INVESTITORJE

PRILOGA 1C

VPRAŠALNIK ZA MALE OBČINE

PRILOGA 1D

Preglednica: Sestanki z oddelki MO na temo JZP
v obdobju december 2016 – marec 2017

PRILOGA 1E

JAVNO-ZASEBNO PARTNERSTVO ZA URBANI RAZVOJ - [Priročnik](#)

Delovni osnutek brez grafične opreme pripravljen v okviru Ciljnega raziskovalnega programa CRP 2016 Analiza možnosti za izvajanje urbanih projektov z uporabo javno zasebnega partnerstva

PRILOGA 1A

VPRAŠALNIK ZA IZVEDBO INTERVJUJEV NA MESTNIH OBČINAH

Raziskovalni projekt: »ANALIZA MOŽNOSTI ZA IZVAJANJE URBANIH PROJEKTOV Z UPORABO JAVNO ZASEBNEGA PARTNERSTVA«, ki ga sofinancirata Javna agencija za raziskovalno dejavnost RS in Ministrstvo za okolje in prostor.

MO:

Oddelek:

Intervjujanec:

Intervju opravil:

Datum intervjuja:

RAZVOJNE POTREBE OBČINE

1. Kateri so razvojni problemi in potrebe MO (opredeliti)?
2. Kakšen je časovni okvir za realizacijo projektov, ki bodo zadostili potrebam občine?
3. Kakšna je finančna konstrukcija za te projekte? (katere projekte lahko realizira občina sama, katere z JZP in katere se prepušča zasebnim investitorjem)?

DOSEDANJE IZKUŠNJE Z JZP

4. Ali imate izkušnjo realizacije projektov z mehanizmom JZP? Če da, naštejte vse projekte in jih ocenite kot
 - a) uspešne oz. b) neuspešne
5. Za posamezen projekt, ki ste ga izvedli na način JZP, navedite:
 - kdo je bil pobudnik in kakšen je njegov interes*
 - kdo so ostali akterji, njihovi interesi**
 - kakšne so njihove vloge (kdo financira, kdo izvaja, kdo je upravljaliec kratkoročno in dolgoročno)
 - kakšen je bil poslovni model (kakšna so razmerja vlaganj javno/zasebno, kakšna so razmerja odgovornosti/pristojnosti, kakšna so zavarovanja tveganj)
 - katere težave in problemi so se pojavili pri izvajanju JZP
 - kako so bili realizirani interesi vključenih strani
6. Kako bi glede na vaše dosedanje izkušnje izboljšali obstoječi sistem JZP?

PREDVIDENI URBANI PROJEKTI

7. Katere urbane projekte, ki so opredeljeni v TUS-u, načrtujete izvajati z JZP?
8. Kateri od teh projektov so prioritetni?
9. Katere so priložnosti in koristi MO pri izvajanju projektov po principu JZP?

10. Ali MO ima kapacitete in orodja za izvajanje velikih urbanih projektov po principu JZP (kot npr. Partnerstvo Šmartinska, Ljubljana)?
11. Kateri so obstoječi in kateri potencialni finančni inštrumenti za realizacijo urbanih projektov po sistemu JZP?
12. Kako iščete potencialne investitorje za JZP?
13. Katere so oblike spodbud za večjo pobudo zasebnega kapitala?
14. Ali vidite JZP kot orodje, ki lahko pomaga pri izvajanju projektov na območjih z razdrobljenim lastništvom
15. Katera orodja MO uporablja za nadzor kakovosti urbanističnih ureditev z JZP?
16. Ali je prioriteta občine aktivirati DUO (degradirana urbana območja) ali pa realizirati projekte JZP na novih/praznih območjih?
17. Katera strateška partnerstva MO namera »ustanoviti«, da podprejo izvajanje Strategije pametne specializacije - katere oblike strateških razvojno-inovacijskih partnerstev so predvidene?

* Ali je šlo za vlaganje zasebnega kapitala v javne projekte ali javna vlaganja v zasebne projekte (javno sofinanciranje projektov), ki so v javnem interesu (npr. pri izgradnji, vzdrževanju in upravljanju javne infrastrukture, izvajanju javne službe ali dejavnosti, ki se zagotavljajo na način in pod pogoji, ki veljajo za gospodarsko dejavnost)

** Kateri subjekti so vključeni v bodoče projekte JZP (npr. javni partner: država ali samoupravna lokalna skupnost/pravna oseba javnega prava; zasebni partner - ena ali več pravnih ali fizičnih oseb)

PRILOGA 1B

VPRAŠALNIK ZA INVESTITORJE

Raziskovalni projekt: »Analiza možnosti za izvajanje urbanih projektov z uporabo javno zasebnega partnerstva«, ki ga sofinancirata Javna agencija za raziskovalno dejavnost RS in Ministrstvo za okolje in prostor.

ZASEBNI INVESTITOR IZVAJA PROJEKTE PO MODELU JZP

1. Katere **tip**e urbanih projektov ste že, izvajate ali bi želeli izvajati v prostoru slovenskih mest? (iščemo nabor tipov projektov, ki jih investitor izvaja, ne seznama vseh njegovih projektov)
2. Kateri tipi projektov v mestnem prostoru so za vas kot zasebnega investitorja **zanimivi za izvajanje po modelu JZP**? Zakaj se odločate za to obliko izvajanja projektov? Kateri od zgoraj naštetih projektov so bili izvedeni po modelu JZP?
3. Kakšne **cilje** zasledujete, kadar izvajate projekt po modelu JZP? Se razlikujejo od ciljev, ki jih imate v primerih, da projekte izvajate brez javnega partnerja?
4. Vas kaj **odvrača** od izvajanja projektov po modelu JZP?
5. Kaj bi se moralo **spremeniti na strani javnega partnerja** (občina/država / ipd.), da bi lahko realizirali več urbanih projektov po modelu JZP? In kaj na vaši strani?
6. Kakšne **finančne in druge mehanizme** bi bilo po vašem mnenju potrebno razviti v Sloveniji, da bi vam kot zasebniku omogočili enostavnejše/bolj pogosto realiziranje projektov po modelu JZP?
7. **Izrazite** vsebine, po katerih vas v tem kratkem intervjuju nismo vprašali, pa bi jih radi izpostavili kot pomembne v zvezi z izvajanjem projektov po modelu JZP v Sloveniji.

PRILOGA 1C

VPRAŠALNIK ZA NEMESTNE OBČINE

Raziskovalni projekt: »Analiza možnosti za izvajanje urbanih projektov z uporabo javno zasebnega partnerstva«, ki ga sofinancirata Javna agencija za raziskovalno dejavnost RS in Ministrstvo za okolje in prostor.

1. Kateri so bili prioritetni projekti občine v preteklosti in kateri so prioritetni projekti občine v prihodnje?
2. Katere tipe projektov izvajate po modelu JZP? (če ne izvajate, skočite na vprašanje št. 4) So vaše izkušnje večinoma pozitivne ali negativne – zakaj?
3. Kakšne **cilje** zasledujete, kadar izvajate projekte po modelu JZP? Se razlikujejo od ciljev, ki jih imate v primerih, da projekte izvajate brez zasebnega partnerja?
4. Kaj vas **odvrača** od izvajanja projektov po modelu JZP?
5. Kaj in na kateri sistemski ravni bi se moralo **spremeniti**, da bi lahko realizirali več urbanih projektov po modelu JZP?
6. Kakšne **finančne in druge mehanizme** bi bilo po vašem mnenju potrebno razviti v Sloveniji, da bi vam kot javnemu partnerju omogočili enostavnejše/bolj pogosto realiziranje projektov po modelu JZP?
7. **Izrazite** vsebine, po katerih vas v tem kratkem intervjuju nismo vprašali, pa bi jih radi izpostavili kot pomembne v zvezi z izvajanjem projektov po modelu JZP v Sloveniji.

PRILOGA 1D**Preglednica: PREVERJANJE STALIŠČ Z OBČINAMI**

v obdobju december 2016 – julij 2017

MESTNA OBČINA CELJE (MOC)	
Glavni oddelek za kontakt na MO	Oddelek za okolje in prostor ter komunalno
Drugi oddelki/sektorji	Sektor za investicije Sektor za prostorsko načrtovanje Sektor za gospodarjenje z nepremičnim premoženjem in pravne zadeve Sektor za izgradnjo in vzdrževanje komunalne infrastrukture ter promet in varstvo okolja
Datum sestanka	04.01.2017 ob 9:00
Lokacija sestanka	Trg celjskih knezov 9, Oddelek za okolje in prostor ter komunalno (sejna soba - 2. nadstropje)
MESTNA OBČINA KOPER (MOK)	
Glavni oddelek za kontakt na MO	Urad za okolje in prostor
Drugi oddelki/sektorji	Samostojna investicijska služba Projektna pisarna
Datum sestanka	13.02.2017 ob 9:00
Lokacija sestanka	Pisarna Vodje Samostojne investicijske službe, Verdijeva ulica 6, Koper
MESTNA OBČINA VELENJE (MOV)	
Glavni oddelek za kontakt na MO	Urad za urejanje prostora
Drugi oddelki/sektorji/uradi	Urad za javne finance in splošne zadeve, pravna služba Urad za razvoj in investicije, služba za razvojne projekte in gospodarstvo Urad za komunalne dejavnosti Urad za družbene dejavnosti in investicije
Datum sestanka	06.02.2017 ob 11:00
Lokacija sestanka	Titov trg 1, 3320 Velenje Urad za urejanje prostora tretje nadstropje
MESTNA OBČINA SLOVENJ GRADEC (MOSG)	
Glavni oddelek za kontakt na MO	Direktorica občinske uprave
Drugi oddelki/sektorji	Oddelek za urbanistično in prostorsko načrtovanje
Datum sestanka	9.1.2016
Lokacija sestanka	Šolska ulica 5, 2380 Slovenj Gradec

MESTNA OBČINA PTUJ (MOP)	
Glavni oddelek za kontakt na MO	Kabinet župana
Drugi oddelki/sektorji/uradi	
Datum sestanka	10.1.2017
Lokacija sestanka	Mestni trg 1, 2250 Ptuj
MESTNA OBČINA MARIBOR (MOM)	
Glavni oddelek za kontakt na MO	Projektna pisarna
Datum sestanka	19.12. 2016 ob 9.00
Lokacija sestanka	Projektna pisarna Rotovski trg 9
MESTNA OBČINA MURSKA SOBOTA (MOMS)	
Glavni oddelek za kontakt na MO	Oddelek za okolje in prostor
Drugi oddelki/sektorji	Oddelek za premoženjsko pravne zadeve
Datum sestanka	09.01. 2017 ob 13.00
Lokacija sestanka	MO Murska Sobota Kardoševa 2
MESTNA OBČINA NOVO MESTO (MOMN)	
Glavni oddelek za kontakt na MO	Urad za prostor in razvoj
Drugi oddelki/sektorji	<i>Koordiniranje evropskih projektov</i>
Datum sestanka	16.1. 2017 ob 9.00
Lokacija sestanka	MO Novo mesto Seidlova cesta 1
MESTNA OBČINA KRANJ (MOK)	
Glavni oddelek za kontakt na MO	Oddelek za okolje in prostor
Datum sestanka	20.12. 2016 ob 10:30
Lokacija sestanka	UI RS, Trnovski pristan 2
MESTNA OBČINA LJUBLJANA (MOL)	
Glavni oddelek za kontakt na MO	Oddelek za urejanje prostora
Datum sestanka	31.03.2017*
Lokacija sestanka	Poljanska 28, Ljubljana
MESTNA OBČINA NOVA GORICA (MONG)	
Glavni oddelek za kontakt na MO	Oddelek za okolje in prostor in javno infrastrukturo
Drugi oddelki/sektorji	Projektna pisarna Oddelek za gospodarstvo in gospodarske javne službe
Datum sestanka	13.01.2017 ob 9:00
Lokacija sestanka	Trg Edvarda Kardelja 1, 5000 Nova Gorica Oddelek za okolje in prostor in javno infrastrukturo 1 nadstropje, pisarna 29

* Intervju na Mestni občini Ljubljana je bil dogovorjen za 31.3.2017 vendar ni prišlo do realizacije

SEZNAM OBČIN; KI JE ODGOVORILA NA VPRAŠALNIKE ZA NEMESTNE OBČINE

Nemestne občine, ki so se odzvale vabilu k sodelovanju so bile:

- Gornja Radgona,
- Gornji Grad,
- Tišina in
- Žiri.

JAVNO-ZASEBNO PARTNERSTVO ZA URBANI RAZVOJ

Priročnik

Delovni osnutek brez grafične opreme pripravljen v okviru Ciljnega raziskovalnega programa CRP
2016 *Analiza možnosti za izvajanje urbanih projektov z uporabo javno zasebnega partnerstva*

Ljubljana, september 2017

VSEBINA

1. Uvod
2. Kaj je javno-zasebno partnerstvo
3. Prednosti in tveganja javno-zasebnega partnerstva pri urejanju in razvoju prostora
4. Akterji javno-zasebnega partnerstva
5. Pomen razumevanja trga za uspešen razvoj mest po meri javnega interesa
6. Ključni vidiki uspešnosti javno-zasebnih partnerstev
7. Opredeljevanje urbanih projektov primernih za JZP
8. Priprava in izvedba JZP
9. Finančni vidiki JZP in viri financiranja
10. Sklepne misli

Pomembne povezave in kontakti

Slovar

Uporabljene kratice

1. Uvod

Izvajanje urbanih projektov je ključnega pomena za ohranjanje konkurenčnosti mest ter izboljševanje pogojev bivanja v njih. Vizije in strategije urbanega razvoja, ki so jih sprejela tudi vsa večja slovenska mesta, so pomembni razvojni dokumenti, ki opredeljujejo željeno smer razvoja in definirajo razvojne cilje. Sami po sebi pa ne zagotavljajo doseganja zastavljenih ciljev. Njihovo izvajanje je med drugim v veliki meri odvisno od finančnih zmožnosti oz. mehanizmov izvajanja investicij, ki jih imajo mesta in drugi akterji na voljo.

Pomanjkanje finančnih sredstev v javnem sektorju je pogost razlog za neizvajanje ali počasno izvajanje urbanih projektov. Mestne uprave, ki morajo slediti poslanstvu ščitenja javnega interesa, so pri svojem delovanju omejene s pravili javno-finančne vzdržnosti, hkrati pa so primorane delovati znotraj ekonomskih modelov tržnega gospodarstva, kjer so zemljišča in objekti obravnavani kot blago s nakupno-prodajno vrednostjo. Zato morajo upoštevati principe ponudbe in povpraševanja na trgu ob hkratnem ščitenju širšega družbenega interesa. Ta vloga mest je ključna, saj številni primeri prakse kažejo, da obstoječe dominantne sile na ekonomskih ciljih pogojenega urbanega razvoja prepogosto prinašajo nezadovoljive prostorske, socialne in okoljske rezultate.

V takih okoliščinah se kot možen pristop ponujajo javno-zasebna partnerstva (v nadaljevanju tudi JZP). V svetovnem merilu se JZP uporabljajo predvsem pri investicijah v infrastrukturo, povečanju učinkovitosti rabe virov in ustvarjanju tržne vrednosti sredstev javnega sektorja (Evropska komisija, 2003), hkrati pa se s tem mehanizmom lahko ustvarja pozitivne sinergije med javnim interesom in interesi trga pri razvoju urbanega prostora.

V Sloveniji do pravega razmaha uporabe JZP na področju urbanega razvoja še ni prišlo. Namen priročnika je predstaviti osnovne značilnosti JZP in prikazati, kako z uspešno uporabo tega mehanizma mesta lahko tudi v pogojih omejenih lastnih finančnih virov udeležujejo kvaliteten urbani razvoj.

2. Kaj je javno-zasebno partnerstvo

Glavni poudarki:

- JZP je mehanizem sodelovanja med javnim in zasebnim partnerjem za doseganje rezultatov v javnem interesu

- omogoča porazdelitev finančnih bremen in odgovornosti pri zagotavljanju nivoja oskrbe prebivalstva s prostorsko infrastrukturo, uslugami, doseganju razvojnih in okoljskih ciljev ipd.

Javno-zasebno partnerstvo je mehanizem, ki omogoča izvajanje projektov, ki so v javno korist, z uporabo sredstev, strokovnega znanja in izkušenj zasebnega sektorja. Po podatkih Svetovne banke se JZP na svetovni ravni uporablja predvsem za zagotavljanje primerne ravni uslug prebivalstvu in za izvajanje projektov vzdrževanja, prenove ali nadgradnje javne infrastrukture.

JZP je mehanizem, ki odpira možnosti financiranja in hkrati vnaša nove rešitve, do katerih pri samostojnem izvajanju projektov s strani javnega sektorja morda ne bi prišlo. Bistvena značilnost JZP je tudi porazdelitev bremen in tveganj, ki lahko vsaj delno razbremeni javnega partnerja, pod pogojem, da so ta jasno in uravnoteženo porazdeljena glede na sposobnosti sodelujočih partnerjev ter pogodbeno potrjena. V takem primeru JZP javnemu sektorju omogoča, da del operativnih aktivnosti prenese na zasebnega partnerja, ki z izvajanjem le teh dosega svoje poslovne cilje. Evropska komisija (2003) vlogo zasebnih partnerjev v JZP vidi predvsem v zagotavljanju dodatnih finančnih sredstev, alternativnih oblik izvedbenih in upravljaljskih postopkov, dodajanju vrednosti za končne uporabnike in širšo skupnost, boljše prepoznavanje resničnih potreb in smotrnejšo rabo virov.

Študija OECD pa kaže na veliko raznolikost oblik JZP po svetu glede na to, kako so določena pogodbeni razmerja med javnim in zasebnim partnerjem oz. partnerji, kako se skozi procese priprave in izvajanja JZP sprejemajo odločitve ter kako se zagotavlja stroškovna učinkovitost projektov (glej tudi poglavje 6.).

V slovenskem prostoru javno-zasebno partnerstvo opredeljuje Zakonu o javno-zasebnem partnerstvu. Drugi člen tega zakona JZP definira kot »razmerje zasebnega vlaganja v javne projekte in/ali javnega sofinanciranja zasebnih projektov, ki so v javnem interesu, ter je sklenjeno med javnim in zasebnim partnerjem v zvezi z izgradnjo, vzdrževanjem in upravljanjem javne infrastrukture ali drugimi projekti, ki so v javnem interesu, in s tem povezanim izvajanjem gospodarskih in drugih javnih služb ali dejavnosti, ki se zagotavljajo na način in pod pogoji, ki veljajo za gospodarske javne službe, oziroma drugih dejavnosti, katerih izvajanje je v javnem interesu, oziroma drugo vlaganje zasebnih ali zasebnih in javnih sredstev v zgraditev objektov in naprav, ki so deloma ali v celoti v javnem interesu, oziroma v dejavnosti, katerih izvajanje je v javnem interesu.«

Konkretne oblike javno-zasebnega partnerstva so številne in se razlikujejo predvsem v načinu, stopnji oz. obsegu vključevanja zasebnega partnerja. Najpogostejši primeri so (glej tudi Sliko 1):

- načrtovanje in izgradnja (ang. design-build)
- načrtovanje, izgradnja in vzdrževanje (ang. design-build-maintain)
- zakup, izvajanje in vzdrževanje (ang. lease-operate-maintain)
- načrtovanje, izgradnja, izvajanje in vzdrževanje (ang. design-build-operate-maintain)
- izgradnja, lastništvo, izvajanje in prenos (ang. build-own-operate-transfer)
- koncesija (ang. concession)
- izgradnja, lastništvo, izvajanje (ang. build-own-operate)

Dodatno branje:

European Commission, Directorate-general, Regional Policy: Guidelines for successful public – private partnership, 2003 /ANG/

Zakon o javno-zasebnem partnerstvu, Uradni list Republike Slovenije, 2006

3. Prednosti in tveganja javno-zasebnega partnerstva pri urejanju in razvoju prostora

Glavni poudarki:

- JZP javnemu partnerju omogoča udeležanje razvojnih strategij tudi ob zmanjšani finančni sposobnosti, hkrati mu omogoča dodaten nadzor nad razvojnimi pritiski v prostoru*
- JZP zasebnemu partnerju omogoča izvajanje dejavnosti ter doseganje poslovnih rezultatov, hkrati lahko prispeva k izboljšanju njegove javne podobe s prispevkom k projektu v javnem interesu*
- cilji, razmerja med pogodbenimi partnerji in postopki izvajanja procesov morajo biti vnaprej dobro definirani, v nasprotnem primeru obstaja vnaprejšnje tveganje neuspeha JZP*

Dobro zasnovano in izvajano javno-zasebno partnerstvo prinaša več prednosti tako za javnega kot zasebnega partnerja, npr.:

- pospešitev uvajanja novih tehnologij in inovacij iz zasebnega sektorja,
- zagotavljanje boljših javnih storitev z izboljšano operativno učinkovitostjo,
- spodbudo zasebnemu sektorju, da projekte izvaja v dogovorjenih rokih in znotraj dogovorjenih proračunov,
- povečanje proračunske gotovosti z določitvijo obstoječih in predvidenih stroškov infrastrukturnih projektov v daljšem časovnem obdobju,
- razvoj zmogljivosti lokalnega zasebnega sektorja v skupnih projektih z velikimi mednarodnimi podjetji,
- nove poslovne priložnosti za lokalna podjetja,
- način postopnega odpiranja podjetij v javni lasti iniciativi zasebnega sektorja (tudi tujega),
- prenos in povezovanje znanja, ki vodi do odličnosti oz. vzpostavitve mreže akterjev, ki lahko strokovno suvereno vodijo postopke in sčasoma ponujajo svoje znanje in sposobnosti dalje tudi v obliki skupnih vlaganj,
- dopolnjevanje omejenih zmogljivosti javnega sektorja za zadovoljevanje razvojnih potreb,
- doseganje dolgoročne vrednosti investicij preko porazdelitev tveganj z zasebnim sektorjem v času trajanja projekta - od projektiranja in gradnje do upravljanja in vzdrževanja.

Preglednica 1 prikazuje prednosti izvajanja JZP ki se specifično nanašajo na javnega in zasebnega partnerja.

Preglednica 1: Prednosti JZP za javnega in zasebnega partnerja

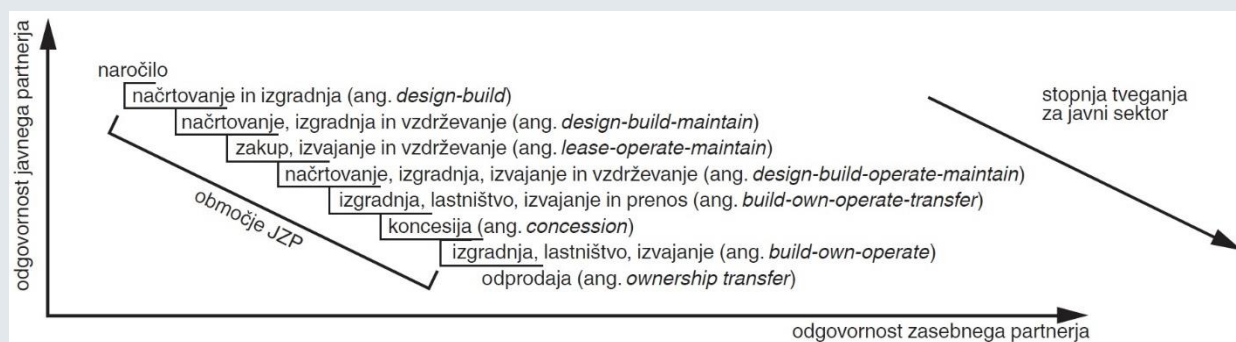
<i>Javni partner</i>	<i>Zasebni partner</i>
- pospešitev razvoja, - hitreje izvajanje projektov, - zmanjšanje stroškov skozi celotno življenjsko obdobje projekta, - boljša razporeditev stroškov in tveganj, - večja motivacija za odgovorno izvajanje nalog, - izboljšanje nivoja uslug, - ustvarjanje dodatnih prihodkov, - izboljšanje javnega upravljanja	- ustvarjanje dodatnih prihodkov, - večja predvidljivost izvajanja dejavnosti, - razvoj dejavnosti, - pridobivanje izkušenj in strokovna rast, - večja poslovna kredibilnost, - izboljšanje javne podobe, - večja kreditna sposobnost v povezavi z javnim partnerjem

JZP pa prinašajo tudi specifična tveganja:

- stroški v projektih javno-zasebnega partnerstva so navadno višji kot pri običajnih postopkih javnih naročil – z analizo teh stroškov in vrednotenjem investicij glede na vložke in rezultate je potrebno odločanje, ali so višji stroški upravičeni,
- del stroškov je vezan na zadolževanje - čeprav lahko sodelovanje z zasebnim sektorjem olajša pridobivanje finančnih sredstev, bodo finančna sredstva na voljo le ob predpostavki, da se investicija v končni fazi povrne oz. izplača (npr. s plačili bodočih uporabnikov, subvencijami ipd.),
- nekateri projekti se lahko lažje financirajo kot drugi (npr. vključevanje preverjenih pristopov in tehnologij, jasen obseg obveznosti in odgovornosti zasebnega sektorja),
- nekateri projekti so politično ali družbeno bolj zahtevni za uvedbo in izvajanje od drugih (npr. zaradi odpora v javnem sektorju; če so za uspešnost projekta potrebna znatna povečanja stroškov za končne uporabnike; če obstajajo kompleksnejša vprašanja spreminjanja zemljiško-lastniških razmerij; ipd.)
- zasebni vlagatelji (in njihovi posojilodajalci) so previdni pri sprejemanju glavnih tveganj in ne sprejemajo tveganj, ki so izven njihovega nadzora (npr. tečajna tveganja) oz. skladno z višino tveganja cenijo svojo udeležbo oz. storitev - višje tveganje, kot prevzamejo, večji nadzor v JZP želijo imet (npr. nadzor nad določanjem tarif za končne uporabnike),
- zasebni vlagatelj izpolni pogodbene dolžnosti in jih prostovoljno ne nadgrajuje, zato je potrebno pogodbeno jasno določiti merila njegove učinkovitosti, ki morajo biti enostavna za spremljanje,
- glede doseganja kakovosti končnih ureditev ali storitev, do katerih pride preko JZP, bo v očeh javnosti še vedno odgovoren javni sektor,
- za izvajanje JZP mora javni sektor doseči zadostno strokovno znanje in usposobljenost (tudi izvajalsko) za izpolnjevanje svojih obveznosti iz sporazuma o javno-zasebnih partnerstvih ter spremljati delovanja zasebnega partnerja in izvrševanja njegovih obveznosti. Če te usposobljenosti nima, je potrebno sodelovanje s svetovalno pisarno oz. agencijo ali pa opustitev razmišljanja o izvajanju urbanih projektov z JZP,
- zasebni sektor ima pogosto več strokovnega znanja, podatkov s terena, praktičnih izkušenj, s tem pa tudi določeno prednost. Pomembno je postaviti jasne in podrobne zahteve za poročanje zasebnega partnerja za zmanjšanje tega potencialnega neravnovesja,

- jasen pravni in regulativni okvir je ključnega pomena za doseganje zadovoljivih rešitev pri izvajanju projektov z JZP,
- zaradi pogoste dolgoročnosti projektov je težko vnaprej predvideti vse mogoče dogodke in morebitne zaplete v času priprave, implementacije in upravljanja. Tako se lahko pojavijo vprašanja in situacije, ki jih izhodiščni pogodbeni dokumenti ne naslavljajo (npr. neizpolnjevanje obveznosti s strani javnega ali zasebnega partnerja, višja sila) in so potrebna ponovna dogovarjanja oz. pogajanja,
- zaradi medijsko izpostavljenih slabih primerov JZP je model v javnosti pogosto slabo sprejet, še posebno v okoljih z visokimi korupcijskimi tveganji.

Tveganja so v veliki meri odvisna od oblike javno-zasebnega partnerstva. Kot prikazuje spodnja shema, v teoretičnem modelu stopnja tveganja javnega partnerja pada sorazmerno z večanjem odgovornosti oz. tveganj, ki jih prevzame zasebni partner (prirejeno po *Canadian Council for Public-Private Partnership*).



Dodatno branje:

Akintoye, A., Beck, M., Hardcastle, C. (2003) *Public-private partnerships: Managing risks and opportunities*. Oxford: Blacwell /ANG/

Grimsey, D., Lewis, M. K. (2002) *Evaluating the risks of public private partnerships for infrastructure projects*. *International Journal of Project Management*, 20 (2) /ANG/

Roehrich, J. K., Lewis, M. A., George, G. (2014) *Are public-private partnerships a healthy option?* *Social Science*, 113 /ANG/

The Canadian Council for Public-Private Partnerships (2011) Public-Private Partnerships – A Guide for Municipalities /ANG/

4. Akterji javno-zasebnega partnerstva

Glavni poudarki:

- Izvajanje JZP za potrebe urbanega razvoja je povezano z znanji in pristojnostmi različnih udeležencev prostorskega razvoja

- Razmerja med udeleženci JZP so predpisana z zakonom, podrobno pa se opredelijo pogodbeno glede na naravo JZP

Urbani projekti, ki se izvajajo po principu JZP, so del procesov širšega razvoja urbanega prostora, zato so vanje posredno ali neposredno vključeni številni akterji, ki sodelujejo pri takem razvoju. Za uspešen razvoj urbanega prostora je ključnega pomena razumevanja interesov posameznih skupin, posebno investorjev in z njimi povezanih deležnikov. Poenostavljeno jih lahko razdelimo v šest skupin z opredeljenimi glavnimi interesi:

1. investitorji/razvijalci: javni ali zasebni – zasebni v prvi vrsti iščejo prihodek, javnemu pa je poleg ekonomske upravičenosti pomemben cilj dobrobit za širšo skupnost,
2. lastniki zemljišč: pogosto tudi v vlogi investorjev; dogovor z njimi je v večini primerov ključen za realizacijo projekta,
3. zemljiški oz. nepremičninski agenti: posreduje med interesi oz. ponudbo in povpraševanjem ponudnikov in iskalcev na trgu,
4. financerji: banke, posojilnice ali finančni skladi, ki kreditirajo investitorja; njihov interes je nizka stopnja tveganosti investicije, želijo predvidljive tržne razmere in prostorsko-načrtovalske pogoje,
5. strokovnjaki in drugi svetovalci: njihova naloga je svetovati svojim naročnikom, hkrati pa so zavezani strokovni etiki,
6. odgovorni izvajalci gradnje: lahko investitor sam ali tretje osebe, koordinirajo vse vpletene akterje v izvedbi gradnje, zaradi nepredvidenih okoliščin v času izvajanja v izhodišču pričakujejo precejšen dobiček.

Na drugi strani je mestni razvoj močno odvisen od odločevalcev na različnih ravneh:

1. strokovnjaki na različnih področjih mestnega razvoja (npr. urbanizem, promet, stanovanja, okolje, dediščina), ki v imenu lokalnih ali državne oblasti postavljajo strokovni okvir posegov v prostor,
2. mednarodne, nacionalne, regionalne in lokalne institucije in regulatorji, ki skrbijo za upoštevanje standardov (npr. gradbenih, okoljskih, socialnih),
3. izvoljeni predstavniki oz. politiki, ki naj bi bili demokratično izvoljeni odločevalci za zagovarjanje interesov širše skupnosti.

V procese so neposredno ali posredno vključeni še številni drugi akterji, npr.

- operaterji in izvajalci dejavnosti v prostoru (npr. trgovci, podjetja javnega prometa, izobraževalne, zdravstvene ustanove), ki skrbijo za dnevno delovanje mesta,
- upravniki nepremičnin,
- interesne skupine civilne družbe, ki skozi prostovoljno udejstvovanje skušajo vplivati na procese v prostoru, pogosto osnovane kot oblika nasprotovanja predvidenim posegom,
- uporabniki prostora (prebivalci, zaposleni ipd.), ki prostor koristijo oz. uporabljajo, večinoma pa nimajo neposrednega vpliva na procese njegovega razvoja, če se ne organizirajo v interesno skupino.

V pravno-formalnem smislu so vloge zgoraj naštetih deležnikov različno porazdeljene in hierarhizirane. Izvajanje JZP se odvija v kompleksnem pravnem okviru, ki obsega tako predpise na evropski ravni kot nacionalne in lokalne predpise, ki posameznim akterjem podeljujejo in omejujejo pravice in obveznosti.

Slovenski zakon v zvezi z javno-zasebnimi partnerstvi (2006) navaja tri kategorije udeležencev:

1. *javni partner*: država ali samoupravna lokalna skupnost, ki v razmerju javno-zasebnega partnerstva v okviru svoje stvarne in krajevne pristojnosti sklene razmerje javno-zasebnega partnerstva, v katerem tudi podeli pravico in obveznost izvajati dejavnost (ki vključuje posebno ali izključno pravico);
2. *drugi javni partner*: pravna oseba javnega prava, ki jo ustanovi država ali samoupravna lokalna skupnost oziroma druga oseba, ki je javni naročnik po določbah zakona, ki ureja javna naročila, in lahko sklene razmerje javno-zasebnega partnerstva samo, če tako določa zakon ali na njegovi podlagi izdan predpis. Če ni z zakonom izrecno določeno drugače, veljajo za drugega javnega partnerja enake pravice in obveznosti kot za javnega partnerja;
3. *zasebni partner oziroma izvajalec javno-zasebnega partnerstva*: ena ali več pravnih ali fizičnih oseb, ki sklene razmerje javno-zasebnega partnerstva, v katerem tudi pridobi pravico in obveznost izvajati javno-zasebno partnerstvo.

Dodatno branje:

Bel, G., Brown, T., Marques, R. (2013) Public-Private Partnerships: Infrastructure, Transportation and Local Services. Local Government Studies, 39 (3) /ANG/

Zakon o javno-zasebnem partnerstvu, Uradni list Republike Slovenije, 2006

5. Pomen razumevanja trga za uspešen razvoj mest po meri javnega interesa

Glavni poudarki:

- usmerjanje prostorskega razvoja je vpeto v širši družbeno-ekonomski okvir - poleg proaktivnega načrtovanja za ščitenje javnega interesa mora upoštevati tudi zakonitosti in dinamiko trga zemljišč/nepremičnin, razmere na finančnih trgih ipd.

- tržno manj zanimive lokacije, produkti ali usluge, katerih razvoj pa je ključen za delovanje mesta in kakovost bivanja v njem, morajo biti za javnega partnerja posebno zanimive za izvajanje z mehanizmom JZP

V pogojih tržne ekonomije se dejanske spremembe v mestu dogajajo na podlagi tako javnih kot zasebnih investicij. Mehanizme prenove in razvoja sodobnega mesta je zato potrebno razumeti tudi skozi oči zakonitosti tržnih mehanizmov, pri čemer naloga odgovornega načrtovanje mesta ostaja varovanje javnega interesa za doseganje kvalitete mestnega prostora.

Ključni faktorji, ki vplivajo na izvajanje urbanih projektov v sodobnem, tržnim zakonitostim podvrženem prostoru, so:

1. možnosti pridobivanja zemljišč
 - (ne)dostopnost finančnih sredstev s strani financerjev oz. kreditodajalcev,
 - negotovosti glede prihodnjih stopenj obresti,
 - neaktivnost, inertnost lastnikov zemljišč,
 - špekulacije o pričakovani prihodnji vrednosti zemljišč (ki lastnike nagovarjajo k odlaganju prodaje zemljišč v prihodnost),
 - nejasno lastništvo ali veliko število lastnikov (razvoj možen le ob soglasju oz. prodaji zemljišč vseh lastnikov),
2. lokacijski pogoji
 - opremljenost z infrastrukturo in njeno stanje/ohranjenost,
 - dostopnost,
 - zaščitenost kulturna dediščina (nemalokrat v slabem stanju in potrebna velikih vložkov),
 - morebitna onesnaženost zemljišča in stroški povezani s sanacijo,
 - izpostavljenost naravnim ujmam (poplave, plazenje)
3. politike in predpisi
 - togi predpisi o varovanju kulturne in naravne dediščine,
 - arbitrarno odločanje lokalne politike o zahtevanih finančnih vložkih v javno infrastrukturo (nejasnost pravil igre),
 - iniciative proti razvoju lokacije ali območja (npr. interesne skupine, špekulanti z zemljišči),
4. financiranje
 - nestalnost virov financiranja,
 - spremenljivi pogoji zadolževanja,

5. tržna tveganja

- tveganja vezana na spremenljive pogoje na trgu,
- nepričakovani dogodki, ki lahko omejijo načrtovane prihodke ali celo ogrozijo obstoj podjetij.

Da bi prostorski načrtovalci v takih pogojih lahko ščitili javni interes, morajo razviti sposobnost predvidevanja sprememb na trgu in skladno z njimi usmerjati mestne razvojne načrte. Politika urejanja prostora v pogojih tržne ekonomije tako nosi odgovornost, da so potrebe ljudi v prostoru zadovoljene tudi skozi mehanizme trga oz. v pogojih, ki jih ti mehanizmi ustvarjajo.

Eden od ključnih kriterijev, ki jih je potrebno upoštevati, je razvojni potencial lokacije. Ta je med drugim odvisen od:

1. razpoložljivosti zemljišč: fizične (ali je na voljo dovolj fizičnega prostora za predviden razvoj), lastniške (ali lastniška struktura omogoča predviden razvoj), ekonomske (ali je pridobitev zemljišča ekonomsko upravičena – pričakovana nasproti realni vrednosti), planske (ali planski dokumenti omogočajo predviden razvoj),
2. primernosti oz. pogojev na razpoložljivem zemljišču glede na: infrastrukturno opremljenost, dostopnost, morebitno prisotnost struktur, ki se varujejo (naravna in kulturna dediščina),
3. planskih predpisov: (ne)jasnost pogojev razvoja lokacije,
4. razmer na finančnem (dostopnost posojil) in nepremičninskem trgu (cene zemljišč in nepremičnin v porastu ali v upadanju),
5. faktorjev urbane dinamike vključno s spreminjajočimi potrebami prebivalcev.

Zaradi neznank in z njimi povezanih tveganj se zasebni investitorji navadno odločajo za projekte oz. lokacije, ki glede na preteklo prakso ob najmanjših tveganjih prinašajo dobiček. Ob tem številne lokacije, ki so pomembne ali celo ključne za razvoj mesta, ostajajo neizkoriščene oziroma investicijsko zapostavljene. Podobno velja za posamezne tipe uslug oz. funkcij, ki jih mesto mora izvajati ali naj bi jih nudilo svojim prebivalcem, vendar so ekonomsko manj zanimive. Če so v celoti prepuščene mehanizmu trga, deli mest lahko ostanejo brez njih (npr. propadanje majhnih oskrbnih trgovin), saj zasebni investitorji nimajo interesa za njihovo izvajanje.

Razumevanje mehanizmov trga je zato izrazito pomembno pri odločanju javnega partnerja za izvajanje projektov z mehanizmom JZP. Zasebnega partnerja je tako še posebno smiselno iskati za lokacije in/ali izvajanje dejavnosti, ki so po zakonitostih tržnih mehanizmov za zasebnega investitorja manj zanimive, hkrati pa pomembne za udejanjanje razvojne vizije mesta oz. izvajanje mestnih funkcij (glej tudi poglavje 7). Za tovrstno spremljanje stanja v prostoru je pomembno vzpostaviti in ažurirati prostorsko podatkovno bazo, ki poleg prostorskih vsebuje tudi druge prostorsko-razvojno relevantne podatke (ekonomika prostora, trg nepremičnin, socialni in okoljski indikatorji ipd.).

Dodatno branje:

Barrett, S., Stewart, M., Underwood, J. (1978) The land market and development process. A Review of research and policy. Bristol: School for advanced urban studies /ANG/

McCann, P. (2013) Modern urban and regional economics. Oxford: Oxford University Press /ANG/

Waddell, P. (1998) An Urban Simulation Model for Integrated Policy Analysis and Planning: Residential Location and Housing Market Components of UrbanSim. Antwerp: 8 th World Conference on Transport Research /ANG/

6. Ključni vidiki uspešnosti javno-zasebnih partnerstev

Glavni poudarki:

- jasno definirani cilji, preveritev njihove smotrnosti in izvedljivost ter merljivost končnih rezultatov so pomembni izhodiščni dejavniki za uspešnost JZP

- podrobno dogovorjene odgovornosti in pravice partnerjev so pogoj za uspešnost izvajanja JZP

Raznosterost oblik in kompleksnost JZP onemogoča izdelavo splošno veljavnih podrobnih navodil za uspešno izvajanje projektov z mehanizmi JZP, znani pa so principi, ki vplivajo na potek in končno (ne)uspešnost projektov JZP. Razdelki v nadaljevanju navajajo nekaj ključnih vidikov in usmerjevalnih vprašanj, ki lahko usmerjajo odločanje.

Primernost JZP kot mehanizma za izvedbo projekta

Pri odločanju, ali je za izpeljavo projekta smiselno uporabiti JZP, je za končno uspešnost pomembno realno oceniti naslednje vidike:

1. Cilji in interesi potencialnih partnerjev:
Kakšne cilje zasleduje javni partner? Ali obstaja interes zasebnega partnerja pri doseganju teh ciljev? So cilji realno postavljeni in dobro utemeljeni (skladni z resničnimi in ne namišljenimi potrebami)?
2. Zmožnosti in kapacitete potencialnih partnerjev:
Kakšna usposobljenost in kapacitete so potrebne za doseganje ciljev? Jih javni in zasebni partner dosemeta?
3. Predvideni rezultat:
Kaj je končni rezultat izvajanja JZP (npr. nove usluge, infrastruktura)?
4. Vložek, dobiček:
Ali predvideni rezultat odtehta predvidene stroške?
5. Stroškovna učinkovitost:
Je JZP možno izvesti stroškovno učinkovito?
6. Tveganja na poti do cilja:
Kakšna so predvidljiva tveganja in kdo jih lahko prevzame? Kakšni so mehanizmi delovanja v primeru nepredvidenega poteka dogodkov?

Smernice Evropske komisije izpostavljajo, da sta za uspešnost JZP v pripravljalni fazi odločilnega pomena temeljito preverjanje smotrnosti ciljev JZP in izvedbenih kapacitet predvidenih partnerjev. Preverjanje se med drugim nanaša na oceno, ali so potrebe, ki bi naj jih JZP zadovoljil, dejanske in jim JZP (oz. njegovi rezultati) lahko uspešno zadosti tudi na daljši rok.

Vodenje procesov oz. način sprejemanja odločitev

Informirano in strokovno sprejemanje odločitev je ključno za racionalno vodenje projektov JZP.

Posebej pomembni so:

1. Vključevanje neodvisnih preverjanj:
Ali je v procese svetovanja in odločanja vključeno neodvisno telo, ki lahko podaja kompetentna mnenja?
2. Primerjalne ocene smiselnosti naložbe po JZP:
Ali se je izvedla primerjalna ocena prednosti JZP pred klasičnimi postopki javnega naročanja?
3. Upoštevanje vseh možnih finančnih posledic:
Ali je v proračunu javnega partnerja vključene t.i. pogojne obveznosti
4. Končna ocena doseganja ciljev:
Ali se uspešnost JZP ocenjuje tudi po končanem projektu in preverja glede na predhodno postavljene finančne cilje.

Hkrati je pomembno, da obstajajo kompetentne odločevalske in izvajalske strukture, ki so zmožne učinkovite zasnove in vodenja projektov. Če npr. na lokalni ravni, kjer se JZP izvaja, takih kapacitet ni, je potrebno uporabiti/vzpostaviti druge učinkovite strukture, npr. na nadrejeni (regionalni, nacionalni) ravni.

Zagotavljanje najnižjih stroškov

Vodenje projekta z mehanizmom JZP je praviloma dražje kot postopki javnega naročanja, zato je še toliko pomembnejše racionalno načrtovanje stroškov in s tem skladno izvajanje projektov, da ne pride do povečevanja stroškov ali nepotrebnih transakcijskih stroškov. To se med drugim nanaša na:

1. Izogibanje zamudam in dodatnim stroškom:
Ali je bila definirana minimalna vrednost projekta?
2. Nadzor transakcijskih stroškov:
Ali je omogočeno združevanja pogodb, tako da je teh v izvajalskih verigah čim manj?
3. Predpriprava dokumentacije:
Ali je prostorska in druga dokumentacija urejena pred izdajo pozivov?

Pogodbeno zagotavljanje stroškovne učinkovitosti

Dobro premišljene in sestavljene pogodbe pomembno prispevajo k stroškovno učinkovitemu izvajanju JZP in doseganju primerne kvalitete končnega rezultata. Hkrati jasna pogodbeni razmerja prispevajo k odločitvam zasebnih partnerjev za sodelovanje v JZP. Posebno pomembne vsebine so:

1. Definiranje končnih rezultatov:
Ali so poleg prispevkov in razmerij v JZP pogodbeno določeni tudi končni rezultati oz. kvaliteta/nivo uslug ipd.?
2. Določitev minimalnih prihodkov:
Ali so določeni minimalni prihodki, ki izhajajo iz JZP?
3. Dovoljeni dolg:
Ali je določen obseg dolga, ki je dopuščen zasebnemu/javnemu partnerju?
4. Prevzem dobrobiti:
Ali so določeni pogoji, po katerih bo javni partner na koncu prevzel dobrobit, ki izhaja iz izvedbe JZP?

5. Sprememba pogojev:
Ali so določeni pogoji, roki oz. mehanizmi, s katerimi se lahko pogodba glede na potrebe oz. nepredvidene okoliščine spremeni?
6. Arbitražni postopki:
Ali so določeni pristojni organi in postopki, ki stečejo, ko partnerji v primeru nesoglasij ne uspejo doseči soglasja?

Institucionalna podpora

Institucionalna podpora za uspešnost JZP je potrebna tako javnemu kot zasebnemu partnerju.

Za uspeh JZP je ključno podporno okolje, ki z učinkovitim pravnim in regulatornim okvirjem delovanja omogoča doseganje jasnih pogodbenih razmerij, preverja prostorske in finančne aspekte projektov in deluje kot povezovalac oz. arbiter med partnerji (tudi v primerih zapletov). Tako podporno telo svetuje že pri zasnovi JZP in skrbi za zaščito interesov vseh partnerjev.

V nekaterih državah so za te potrebe ustanovili posebne podporne pisarne na regionalnem/državnem nivoju. V njih delujejo vrhunski strokovnjaki na ključnih področjih vzpostavljanja in izvajanja JZP (ekonomija, načrtovanje prostora, pravo ipd.). Nudijo pomoč občinskim službam kot tudi zainteresiranim zasebnim investitorjem in drugim partnerjem glede izvajanja urbanih projektov po modelu JZP. Na ta način se premošča kadrovska podhranjenost ali primanjkljaj znanja na tem področju na nivoju lokalne samouprave in v drugih ključnih segmentih. Tako telo:

1. nudi celovito podporo/svetovanje pri urbanih projektih JZP (predpriprava, svetovanje pri vodenju, izvajanju itd.),
2. svetuje o ustreznosti/primernosti projekta na predlagani lokaciji ali nudi podporo pri iskanju ustrezne lokacije,
3. nudi informacije o povratnih in nepovratnih (evropskih) sredstvih in drugih finančnih inštrumentih za urbane projekte JZP za lokalne skupnosti/regije,
4. promovira primere dobre prakse z vzpostavitvijo baze primerov,
5. izobražuje o urbanih projektih JZP,
6. sodeluje z drugimi organi in institucijami s področja urbanih projektov JZP,
7. je zveza med državnimi institucijami, občinami, zasebnikom in drugimi vključenimi akterji.

Tovrstne svetovalne pisarne so neke vrste usmerjevalec procesov in hkrati telo s pristojnostjo in močjo izdajati nedvoumna in zavezujoča mnenja, na katerih partnerji lahko temeljijo svoje odločitve oz. jih z njimi utemeljujejo tudi v procesih morebitnih revizij postopkov na različnih ravneh.

Tudi v Sloveniji je potrebno razmisliti o vzpostavitvi centralnega organa, ki bi izvajal nadzor, vodil evidenco izvedenih projektov, tako uspešnih kot neuspešnih v smislu celovitega informiranja, hkrati pa bi skrbel za medobčinsko povezovanje. Projektna pisarna bi svetovala pri organizaciji medobčinskih skupnih služb ali ekip v primerih, ko so zaradi majhnosti administracije posameznih občin nezmožne same upravljati tovrstne projekte. Sestavljale bi jo najbolj kvalificirane institucije oziroma posamezniki, vlada pa bi jo pooblastila za nudenje izobraževalne in svetovalne podpore občinam pri izvajanju JZP. Zagotavljala bi stalno usposabljanje (klasični in elektronski seminarji), individualno in skupinsko svetovanje (sestanki, videokonference, odgovori na vprašanja, forumi in podobno) ter digitalne storitve (digitalni informacijski servis, izobraževalni portal, spletne in mobilne aplikacije za načrtovanje in izvajanje JZP ter zagotavljanje preglednosti in dostopa do informacij vsem zainteresiranim deležnikom). Delovati mora kot neodvisna in samostojna strokovna organizacija, ki ni podrejena oz.

ne pripada nobenemu od ministrstev in s financiranjem iz državnega proračuna – le tako je namreč zagotovljena njena neodvisnost in avtonomnost ter občinam nudena vrhunska strokovna podpora. Sestavljati jo morajo predstavniki vseh relevantnih strok, npr. urbanistične, okoljevarstvene, naravovarstvene, kulturovarstvene, pravne, tehnološke, ekonomske, sociološke itd.

Dodatno branje:

European Commission, Directorate-general, Regional Policy: Guidelines for successful public – private partnership, 2003 /ANG/

The Canadian Council for Public-Private Partnerships (2011) Public-Private Partnerships – A Guide for Municipalities /ANG/

7. Opredeljevanje urbanih projektov primernih za JZP

Glavni poudarki:

- JZP je lahko orodje za spodbujanje zasebnih investorjev k vlaganju na lokacijah ali v dejavnosti, ki so tržno manj zanimive, a pomembne za delovanje mesta

- mehanizmi JZP javnemu partnerju omogočajo aktivnejšo vlogo pri nadzoru doseganja višje kakovosti končnega produkta, kot je to mogoče pri razvoju mesta po izključno tržnih mehanizmih z zasebnimi investicijami

Po modelu JZP je še posebej smiselno izvajati urbane projekte, ki:

1. izboljšujejo pogoje bivanja in dela v mestu
2. izboljšujejo infrastrukturno opremljenost mesta
3. izboljšujejo ekonomsko konkurenčnost mesta
4. izboljšujejo stopnjo zaposlenosti oz. pogoje zaposlovanja v mestu
5. izboljšujejo servise v mestu, ki so tržno manj zanimivi in se s tržnimi mehanizmi ne razvijajo, so pa pomembni za kvaliteto urbanega bivanja
6. prinašajo dobrobit za širšo skupnost.

V splošnem je uporaba JZP posebno primerna pri urbanih projektih, kjer lahko pride do sinergij med fazama izgradnje/vzpostavitve in delovanja nove infrastrukture ali dejavnosti na daljši rok. Iz tega vidika so za JZP primerni projekti, pri katerih ima tudi zasebni partner že v fazi izgradnje poseben interes, da se projekt izvede optimalno glede na kasnejše stroške delovanja na novo vzpostavljene infrastrukture ali dejavnosti.

Za JZP so bolj primerni tudi projekti, ki lahko prinašajo prihodke tudi na daljši rok, saj mora v nasprotnem primeru javni partner zasebnemu partnerju pogosto ponuditi dodatne ugodnosti (npr. prenos lastništva). V tem smislu so za JZP primerni projekti razvoja na področjih, kjer je število potencialnih odjemalcev večje, kar izboljša položaj oz. pogajalske pozicije javnega partnerja.

Vlaganje javnih sredstev po mehanizmu JZP pa je hkrati smiselno na območjih oz. na lokacijah, ki bi jih zasebni sektor brez sodelovanja javnega sektorja samostojno manj verjetno razvijal. Na ta način javni partner spodbudi zasebnega, da vlaga tudi v tržno manj zanimive lokacije. Enako velja pri razvoju dejavnosti – premalo razvite dejavnosti, ki so tržno manj privlačne a jih mesto potrebuje, je smiselno razvijati z mehanizmom JZP.

Kljub temu pa je tudi atraktivne mestne lokacije, ki se že uspešno razvijajo z mehanizmi trga, prav tako smiselno razvijati v partnerstvu med javnim in zasebnim sektorjem, da bi se dosegla višja kakovost končnega produkta. To velja tudi za razvoj dejavnosti oz. uslug – tudi če je že dosežena primerno visoka raven mesto služnih dejavnosti, je spodbujanje zasebnih vlagateljev po principu JZP v tem segmentu smiselno, če to prinaša dodane vrednosti za širšo skupnost.

JZP je za javni sektor tudi priložnost, da v prostorski razvoj nadzorovano implementira strateške cilje prostorskega razvoja in sodobne principe razvoja mesta. Tak primer so principi trajnostnega razvoja, ki so pogosto različni ciljem tržno usmerjenega kratkoročnega investiranja v mesto. Mehanizmi JZP omogočajo večji nadzor nad procesi, ki jih narekuje trg. Ob uspešnem sodelovanju javnega in zasebnega partnerja je mogoče dogovorno doseganje tržnih interesov ob hkratnem upoštevanju ekonomskih, socialnih in okoljskih vidikov trajnostnega razvoja.

Pri odločanju za izvajanje projektov z mehanizmi JZP pa je ključnega pomena tudi kriterij finančne konstrukcije. Neizdelana finančna konstrukcija je eden ključnih problemov pri pridobivanju partnerjev ali interesentov zasebnega prava ob objavi razpisov za realizacijo projektov v obliki JZP. Pri modelu JZP je potrebno razumeti, da je bistvenega pomena v kratki JZP prav »partnerstvo«, kar pomeni, da mora vsak izmed akterjev vključenih v določen proces videti svojo priložnost za razvoj lastnega interesa oz. doseganje ciljev, ki jih zasleduje. V primeru javnega partnerja gre za vprašanje, ali je z določenim projektom zastopan interes širše skupnosti. Motivacija javnega partnerja je hkrati ekonomske narave - z vstopom v partnerstvo z zasebnikom upravičeno pričakuje, da bodo s prenašanjem določenih priložnosti za ustvarjanje dobička na zasebnika razbremenjene javne proračunske kapacitete ter da bodo vplivi, ki jih lahko ima dobro zastavljen in izpeljan razvojni projekt, v prid javnemu dobru (dobro znan primer je Guggenheimov muzej v Bilbau, Španija, kjer so nepredvideni multiplikativni učinki, ki jim je botroval projekt postavitve, zagona in upravljanja muzeja, rezultirali v prepору celotnega mesta, kar je generiralo nove poslovne priložnosti in finančne tokove - tako so sekundarni učinki bistveno presegle pričakovanja osnovnega namena partnerstva).

Tudi v slovenskem prostoru je s pravilno zastavljenim razvojnim planom in primerno finančno konstrukcijo možno na podoben način udeležati urbani razvoj, kot ga opredeljujejo npr. TUS-i. Potreben je kreativen in kompleksen razmislek o finančnih mehanizmih, s katerimi bi jih realizirali, v kratkem času in s podporo zasebnih sredstev, učinkovito in z izrecno zagotovljenim zastopanjem javnega interesa. Pri tem je potrebno upoštevati, da je pričakovanje donosnosti investicije za zasebnega partnerja primaren cilj oz. osnovni pogoj za sodelovanje. Ostali motivacijski faktorji so npr. dobra publiciteta, povezanost z drugimi in potencialno soodvisnimi projekti, ki jih izvaja zasebnik, pa tudi sekundarni finančno učinkoviti produkti. Pomembno je sprejemanje dejstva, da je zasebni partner ravno tako upravičen do oplemenitenja svojega vložka. Višina dodane vrednosti oz. dobička za zasebnega partnerja mora biti primerno visoka v primerjavi s tisto, ki bi jo dosegel na trgu, upoštevana morata biti strošek izposojenih sredstev (banke ali zavarovalnice) in obseg prevzetih tveganj - večje kot je tveganje oz. izpostavljenost zasebnega partnerja, večji morajo biti pričakovani donosi.

Pomembno vlogo pri odločanju oz. preverjanju primernosti projektov za izvajanje z mehanizmi JZP ima sosledje v nadaljevanju opisanih korakov, ki omogoča, da ekonomski učinek kljub vsemu ni glavno ali celo edino vodilo oz. motivator razvoja z mehanizmom JZP in enakovredno vključuje prostorski aspekt razvoja. S hkratno obravnavo pravilne urbanistične zasnove, arhitekturnega izraza in finančne upravičenosti oz. rentabilnosti javni partner povečuje verjetnost doseganja željene kvalitete grajenega okolja in sekundarnih pozitivnih učinkov za mesto oz. uporabnike. Sosledje korakov z metodološko težo je sledeče:

- preverjena je umestitev predlaganega programa glede na obstoječi grajeni in programski kontekst mesta,
- sukcesivno sta ugotovljeni namenska raba prostora in lastniška struktura zemljišč, ki sta lahko s primernim akcijskim planom dela spremenjeni, v kolikor obstaja administrativna moč in volja občine,
- ugotovljen je potencial oz. pozitiven vpliv na regeneracijo neizrabljenih, opuščenih in degradiranih mestnih zemljišč.

Osnovnim odločitvam je sledi priprava nabora prostorskih analiz, ki bi lahko opredelile vpliv predlaganih razvojnih konceptov na razvoj mesta, v naslednjem koraku pa apliciran ekonomski model/preizkus za vse konkretno razvite variante razvoja oz. pozidave. Ta obsega pregled večih dejavnikov:

- analiza lastniške strukture,
- ocena vrednosti preko javno dostopnega sistema vrednotenja nepremičnin GURS in primerjava vrednosti z javno dostopnimi podatki o trgovanju z nepremičninami (spletni portal z objavljenimi nepremičninskimi oglasi), s čimer so določene okvirne vrednosti posameznih prostorskih celot,
- podatek o izhodiščnih vrednostih (nabavna vrednost) je prepleten z vrednostjo GOI (cena oziroma stroški gradbenih, obrtnih in inštalacijskih del), vrednostjo projektiranja (ocenjeno po ZAPS - Tabela za izračun vrednosti projektiranja) v določenih fazah in stroškom financiranja projekta,
- glede na predlagano rešitev je preverjena spremenljivost in sprejemljivost glede na rezultate, ki so bili prikazani v odstotkih in konkretnih zneskih – ROI (*Return On Investment*).

Taka preverjanja se rutinsko uporabljajo v investicijskih inštitucijah, zemljiških finančnih skladih ter pri neodvisnih bonitetnih agencijah pri kontroli finančne vzdržnosti in upravičenosti projektov pred sprejemanjem odločitev za vstopanje v investicijo. V model so vključeni urbanistični podatki in podatki o predvidenih objektih za določeno območje. Predvidene so cene zemljišč in vsi ostali morebitni stroški vključno s stroški finančnih vzvodov in produktov, koncesijskih ali drugih obveznosti ter predvidenim programom vzdrževanja. Rezultat preverjanja s tem modelom je dober pokazatelj, ali je predlagani način urbanizacije za določeno območje sploh mogoč. Kot takšen je dobro orodje tudi za občine pri pripravi investicijskih programov pred objavo javnega razpisa in iskanjem potencialnih investitorjev/partnerjev. Tovrstne simulacije občinskim upravam koristijo pri razmisleku o posameznih razvojnih ukrepih, saj kažejo, kateri projekti so zanimivi za realizacijo preko občinskih lastnih proračunskih sredstev in kateri z mehanizmi JZP, ali pa morajo biti v celoti preoblikovani, da postanejo zanimivi za zunanjega investitorja. Taka preverba lahko tudi jasneje definira pogajalska izhodišča, saj predstavnik javnega interesa natančneje interno preveri, kje so zgornji in spodnji limiti določenega projekta pred samim razpisom.

Projekti zanimivi za izvajanje z mehanizmom JZP so tisti, ki so tržno naravnani in imajo finančne učinke, ne glede na to, ali je projekt enostavno zasnovan ali pa je skupek večih elementov v obliki projektnega paketa, kjer nekateri projektni elementi odtehtajo finančno nesmotrnost drugih. Pri tem je osnovno vodilo zagotovitev javnega interesa v JZP. Prav tako je potrebno zagotoviti dobiček zasebniku v kolikor je upravičeno pričakovati, da je uporaba mehanizma JZP sploh mogoča. To tudi pomeni, da praktično ni projekta, ki bi ga bilo z JZP nemogoče izvajati, saj je le-to odvisno od oblike oz. formule, kako je partnerstvo zastavljeno.

Dodatno branje:

PROFILI (2014) Dobre prakse s področja javno-zasebnega partnerstva in projektov izgradnje: Priročnik. Program čezmejnega sodelovanja Slovenija-Italija 2007-2013

UN HABITAT (2011) Public-Private Partnerships in Housing and Urban Development. Nairobi: United Nations Human Settlements Programme /ANG/

ODPM (2002) Green Public Private Partnerships: A Guidance Note on how to Include Environmental Considerations Within PPPs and PFI Projects. London: Office of Deputy Prime Minister /ANG/

Ryan, B. (2004) Public Private Partnerships and Sustainability Principles. Dublin Institute of Technology /ANG/

8. Priprava in izvedba JZP

Glavni poudarki:

- predpriprava pomembno vpliva na končno (ne)uspešnost projektov JZP

- pogodbeno jasno določene pravice in obveznosti projektnih partnerjev so pomemben predpogoj in varovalo za uspešno izvajanje in dokončanje projektov tudi v primerih, ko se med izvajanjem pojavijo nove, nepričakovane okoliščine

Posamezni JZP po svoji strukturi, vključenih partnerjev in tematikah med seboj lahko bistveno razlikujejo, zato so v nadaljevanju podane splošne smernice za njihovo pripravo in izvedbo. Izvajanje JZP v praksi pogosto tudi ni linearno, saj je odvisno od sprotnega monitoringa in evalvacije.

Priprava JZP

Priprava JZP obsega tri ključne faze:

1. FAZA: Identifikacija ciljev
2. FAZA: Ocenjevanje smotrnosti izvedbe
3. FAZA: Zasnova JZP
- 4.

V prvi fazi se natančno definira željene cilje in rezultate, ter predvidi ovire in omejitve. Identificira se interes zasebnega partnerja ter stroške in koristi, ki lahko izhajajo iz JZP.

Na tej osnovi se izvede ocena smotrnosti izvajanja projekta z JZP in definira najprimernejšo obliko JZP ter njegovo osnovno strukturo. Ta je med drugim odvisna od tega, kakšne potrebe bo JZP zadovoljilo, kakšna tveganja lahko prevzamejo partnerji in kakšne so njihove finančne zmožnosti.

V tretji fazi se določi struktura JZP. Definira se postopke iskanja zasebnega partnerja in urejanja razmerij z drugimi relevantnimi deležniki (financerji, sektorski deležniki ipd.), izvede se finančno in socio-ekonomsko preverjanje.

Izvedba JZP

Izvedba JZP obsega dve ključni fazi:

1. FAZA: Vzpostavitev partnerstva
2. FAZA: Izvajanje JZP
- 3.

Prva izvedbena faza obsega izpeljavo identifikacije primerne partnerja skladno z zakonsko določenimi postopki, pogajanja in podpis pogodbe z njim. Pomembno je, da so vsi postopki odprti in transparentni, njihov potek pa podrobno arhiviran.

V drugi fazi se projekt izvaja skladno s cilji projekta oz. pogodbeno določenimi aktivnostmi (npr. gradnja, upravljanje ipd.). Pomemben del je sprotno spremljanje aktivnosti in izvajanje monitoringa oz. preverjanje skladnosti poteka projekta s pogodbenimi določili. Za uspešno izvedbo je pomembno vzpostaviti učinkovito izvedbeno strukturo ter komunikacijske in delovne odnose med partnerji.

Dodatno branje:

Araújo, S., Sutherland, D. (2010) Public-Private Partnerships and Investment in Infrastructure. OECD, Economics Department Working Papers, No. 803. OECD Publishing /ANG/

European Commission, Directorate-general, Regional Policy: Guidelines for successful public – private partnership, 2003 /ANG/

Zakon o javno-zasebnem partnerstvu, Uradni list Republike Slovenije, 2006

9. Finančni vidiki JZP in viri financiranja

Glavni poudarki:

- v primeru nezmožnosti financiranja urbanega razvoja z lastnimi finančnimi sredstvi je za javnega partnerja ob predhodni potrditvi primernosti JZP primerna oblika doseganja prostorskih razvojnih ciljev.

Za uspešno izvajanje projektov z mehanizmom JZP je pomembno vzpostaviti pravo partnerstvo med javnim in zasebnim partnerjem tudi v finančnem smislu. Pričakovanja javnega in zasebnega partnerja so pri tem lahko različna, a ob uspešnem dogovarjanju niso nekompatibilna. Javni partner s sklepanjem JZP predvsem pričakuje razbremenitev svojega proračuna, zasebni pa svojim vložkom in prevzetim tveganjem primerne finančne dobičke ali druge donose. Sprejemanje teh izhodišč je pomembna osnova za uspešno dogovarjanje in izpeljavo projektov JZP.

Občinam je v trenutni pravni ureditvi na voljo več virov financiranja, ki jih lahko uporabijo pri pripravi in izvajanju JZP. Osnovno financiranje iz lastnih virov predstavlja črpanje proračunskih sredstev, ki je lahko združeno z zadolževanjem in uporabo drugih finančnih produktov s trga. Proračunske prihodke sestavljajo davščine in drugi dohodki s katerimi razpolaga občina. Zgornja meja zadolževanja občin je omejena z zakonom, občine se lahko izjemoma financirajo s pomočjo državnih sredstev predvsem v izrednih situacijah ob vlaganju v projekte posebnega pomena. Občinam je omogočena tudi uporaba finančnih sredstev s podporo Evropskih strukturnih in investicijskih skladov. Poleg nepovratnih virov evropske kohezijske politike 2014 - 2020, so za spodbujanje urbanega razvoja v 11 mestnih občinah na voljo tudi nepovratna sredstva - finančni instrumenti, preko katerih so investitorjem na voljo predvidoma krediti za financiranje investicij.

Poleg JZP so alternativni viri financiranja tudi dolžniški viri financiranja (finančni produkti kot npr. krediti, leasing pogodbe, repo posli in podobno) in druge oblike finančnih virov (npr. privatizacija občinskega premoženja, odprodaja nepremičnin in zemljišč, kompenzacije in podobno). Evropska unija v zadnjih letih izrazito spodbuja financiranje javnih infrastrukturnih projektov s pomočjo alternativnimi viri financiranja, zlasti z JZP. Ob tem EU omogoča in ponuja možnosti sočasnega sofinanciranja tovrstnih projektov s sredstvi skladov EU. Kombinacija sredstev ob izvedbi infrastrukturnih projektov v obliki javno-zasebnih partnerstev prinaša številne prednosti, saj omogoča pravočasno izvedba projektov ter izvedbo v predvidenih finančnih okvirih.

Dodatno branje:

Čepeljnik, M. (2006) Uporaba javno-zasebnega partnerstva v Evropski Uniji. Specialistično delo. Univerza v Ljubljani. Ekonomska fakulteta.

EPEC (2016) Blending EU Structural and Investment Funds and PPPs in the 2014-2020 Programming Period. Guidance Note. European PPP Expertise Centre /ANG/

Oplotnik, Ž. (2003) Alternativni viri financiranja občin. Lex localis, letnik 1, številka 4

10. Sklepne misli

Razvoj slovenskega prostora je ob javno-finančnih omejitvah v večji meri odvisen od drugih, nejavnih virov financiranja. Njihova odsotnost lahko predstavlja resno oviro za doseganje strateških ciljev prostorskega razvoja, kar vodi v zmanjševanje konkurenčnih prednosti slovenskih mest in naselij, dolgoročno pa tudi v zmanjšanje kvalitete bivanja. Mehanizem javno-zasebnega partnerstva (JZP) je eno od orodij, ki omogoča kombiniranje javnih in zasebnih finančnih virov, in je v Evropi in svetu pogosto uveljavljen inštrument urbanega razvoja predvsem pri zagotavljanju infrastrukturne opremljenosti prostora in razvoju mesto služnih dejavnosti.

Uspešno izvajanje projektov z JZP zmanjša finančno obremenitev javnega partnerja in porazdeli tveganja, hkrati pa ima tudi druge pozitivne učinke, npr. prenos veščin in znanja med zasebnim in javnim partnerjem, dodatno preverjanje stroškovne učinkovitosti, hitrejše uvajanje novosti, ki jim praviloma trg sledi hitreje kot javni sektor, pa tudi zagotavljanje višje kakovosti končnega produkta. Dobro zasnovani projekti JZP so hkrati tudi orodje povezovanja, saj omogočajo vzpostavljanje partnerskega odnosa med javnimi in zasebnimi akterji prostorskega razvoja, to pa lahko vodi do prostorskih rešitev, ki zadovoljujejo tako javni interes kot potrebe zasebnega sektorja.

Ključni predpogoj za uspešnost projektov JZP je kvalitetna priprava. V izhodišču je potrebno realno oceniti, ali je izvajanje predlaganih projektov smiselno oz. ali naslavlja realne potrebe prostora in njegovih uporabnikov. Potrebni so tudi zgodnje preverjanje stroškovne upravičenosti izvajanja projekta z mehanizmi JZP, izbira najbolj usposobljenih partnerjev, jasna pogodbeno določila z razdelitvijo pristojnosti in obveznosti ter transparentno vodenje celotnega projekta. Za izvajanje projektov z mehanizmi JZP sta potrebna dobra informiranost in strokovna podkovanost izvajalskih timov na pravnem, ekonomskem in prostorskem področju.

Slovenija pravih priložnosti, ki jih omogoča mehanizem JZP, še ne izkorišča. Prepoznanje njegovih potencialnih prednosti in razvoj izvajalskih kapacitet za uspešno udejanjanje v praksi sta prva potrebna koraka na poti do širše uporabe JZP na področju prostorskega razvoja.

Pomembne povezave in kontakti

(preliminarni nabor)

MINISTRSTVA IN DRŽAVNE INŠTITUCIJE:

Ministrstvo za okolje in prostor, Direktorat za prostor, graditev in stanovanja, Sektor za urbani razvoj in zemljiško politiko
Ministrstvo za finance, Direktorat za javno premoženje, Sektor za upravljanje javnega premoženja
Ministrstvo za gospodarski razvoj in tehnologijo

ORGANIZACIJE IN ZDRUŽENJA LOKALNE SAMOUPRAVE:

Skupnost občin Sloveniji (SOS)
Združenje Mestnih Občin Slovenije (ZMOS)
Združenje občin Slovenije (ZOS)

RAZVOJNE AGENCIJE:

12 regionalnih razvojnih agencij

FINANČNE INŠTITUCIJE:

Slovenska izvozna in razvojna banka – SID
Računsko sodišče

RAZISKOVALNE INŠTITUCIJE:

Urbanistični inštitut Republike Slovenije
Univerza v Ljubljani, Pravna fakulteta, Inštitut za javno upravo
Univerza v Ljubljani, Fakulteta za arhitekturo, Inštitut za arhitekturo in prostor

IZOBRAŽEVALNA SFERA:

Univerza v Ljubljani, Fakulteta za arhitekturo, Katedra za urbanizem
Univerza v Ljubljani, Ekonomska fakulteta
Univerza v Ljubljani, Pravna fakulteta
Univerza v Mariboru, Fakulteta za gradbeništvo
Nova Univerza, Evropska pravna fakulteta

SVETOVANJE PODJETJA NA TRGU:

Svetovalna podjetja s področij financ, upravnih postopkov, gospodarskega prava, javnih naročil, prostorskega razvoja, trga nepremičnin ipd.

Slovar

drug javni partner

pravna oseba javnega prava, ki jo ustanovi država ali samoupravna lokalna skupnost oziroma druga oseba, ki je javni naročnik po določbah zakona, ki ureja javna naročila, in lahko sklene razmerje javno-zasebnega partnerstva samo, če tako določa zakon ali na njegovi podlagi izdan predpis. Če ni z zakonom izrecno določeno drugače, veljajo za drugega javnega partnerja enake pravice in obveznosti kot za *javnega partnerja* ; primerjaj: javni partner

druga javna služba

dejavnost, ki je z zakonom opredeljena kot negospodarska, družbena, socialna ali druga javna služba in ne gre za dejavnost iz 14. točke

gospodarska javna služba

dejavnost, pri kateri ima oseba, ki jo izvaja, posebne obveznosti v javnem interesu. Gospodarsko javno službo določa zakon, ki hkrati določi tudi, katere dejavnosti in zadeve obsega

izvajalec javno-zasebnega partnerstva

glej: zasebni partner

javni interes

z zakonom ali na njegovi podlagi izdanim predpisom določena splošna korist, ki se ugotovi z odločitvijo vlade oziroma predstavniškega organa samoupravne lokalne skupnosti

javni naročnik

oseba ali organ, ki mora pri naročanju blaga, storitev ali gradenj ravnati skladno z zakonom, ki ureja javna

javni partner

država ali samoupravna lokalna skupnost, ki v razmerju javno-zasebnega partnerstva v okviru svoje stvarne in krajevne pristojnosti sklene razmerje javno-zasebnega partnerstva, v katerem tudi podeli pravico in obveznost izvajati dejavnost, ki vključuje posebno ali izključno pravico ; primerjaj: drug javni partner

javnonaročniško partnerstvo

oblika pogodbenega javno-zasebnega partnerstva, kjer gre za odplačno razmerje med naročnikom in dobaviteljem blaga, izvajalcem gradenj ali izvajalcem storitev, katerega predmet je naročilo blaga, izvedba gradnje ali storitve

kandidat

v okviru ZJZP oseba, ki sodeluje v postopku izbire izvajalca javno-zasebnega partnerstva, tako da poda vlogo, katere namen je sklenitev javno-zasebnega partnerstva; če ni v tem zakonu izrecno določeno drugače ali če to ne izhaja iz njegovega namena, veljajo pravila, ki veljajo za kandidata, smiselno tudi za ponudnika in izvajalca javno-zasebnega partnerstva ; primerjaj: promotor

koncedent

javni partner v primeru koncesijske oblike javno-zasebnega partnerstva (koncesijskega partnerstva)

koncesija gradenj

oblika koncesijskega partnerstva, pri kateri je namen koncesije izgradnja objektov in naprav ali njihovih posameznih delov, katerih koncesionar ima v času trajanja razmerja pravico do njihove uporabe, upravljanja oziroma izkoriščanja ali da se pravica do uporabe, upravljanja oziroma izkoriščanja objektov in naprav kombinira s plačilom za izvedbo gradnje ter znaša vrednost gradenj, ki preide v last javnega partnerja, ocenjena skladno s predpisi o javnih naročilih, najmanj 5.278.000 eurov ; primerjaj: koncesija storitev

koncesija storitev

oblika koncesijskega partnerstva, kjer je predmet koncesijskega partnerstva izvajanje gospodarskih javnih služb ali dejavnosti, ki se zagotavljajo na način in pod pogoji, ki veljajo za gospodarske javne službe, oziroma drugih dejavnosti, katerih izvajanje je v javnem interesu, ali izgradnja objektov in naprav ali njihovih posameznih delov, katerih koncesionar ima v času trajanja razmerja pravico do njihove uporabe, upravljanja oziroma izkoriščanja oziroma da se pravica do uporabe, upravljanja oziroma izkoriščanja objektov in naprav kombinira s plačilom za izvedbo gradenj in ne gre za koncesijo gradenj ; primerjaj: koncesija gradenj

koncesijsko partnerstvo

oblika pogodbenega javno-zasebnega partnerstva, kjer gre za dvostransko pravno razmerje med državo oziroma samoupravno lokalno skupnostjo ali drugo osebo javnega prava kot koncedentom in pravno ali fizično osebo kot koncesionarjem, v katerem koncedent podeli koncesionarju posebno ali izključno pravico izvajati gospodarsko javno službo oziroma drugo dejavnost v javnem interesu, kar lahko vključuje tudi zgraditev objektov in naprav, ki so deloma ali v celoti v javnem interesu

koncesionar

izvajalec javno-zasebnega partnerstva v primeru koncesijske oblike javno-zasebnega partnerstva (koncesijskega partnerstva) ; primerjaj: koncedent

neposredni proračunski uporabniki

država ali samoupravna lokalna skupnost oziroma njuni organi ali organizacije

pogodbeno partnerstvo

oblika razmerja javno-zasebnega partnerstva, ki se lahko izvaja kot javnonaročniško partnerstvo ali koncesijsko partnerstvo

pogojna obveznost

/ang. *contingent liability*/ potencialna odgovornost, ki se lahko zgodi, če pride do nepredvidenega dogodka v prihodnosti, evidentirana v računovodskih evidencah, če je verjetna in jo je možno oceniti. verjeten in razumno ocenjen znesek obveze. Če oba od teh pogojev niso izpolnjena, se lahko odgovornost razkrije v opombi k računovodskim izkazom ali sploh ne poroča.

posebna ali izključna pravica

pravica, ki jo podeli javni partner in katere namen ali posledica je omejitev pravic izvajanja dejavnosti na eno ali več oseb, vendar je število oseb omejeno, če pri tem druge osebe, ki te pravice nimajo, na istem geografskem območju iste dejavnosti pod enakovrednimi pogoji ne morejo izvajati. Če se z upravnim ali drugim aktom podeli pravica v smislu te točke, se, ne glede na poimenovanje po posebnem zakonu (koncesija, licenca, dovoljenje, pooblastilo ...), taka pravica šteje za posebno ali izključno pravico

poziv promotorjem

javni poziv, s katerim javni partner praviloma enkrat letno pozove morebitne promotorje k podaji vlog o zainteresiranosti za izvedbo javno-zasebnega partnerstva na področjih, kjer bi lahko bili izpolnjeni pogoji za javno sofinanciranje zasebnega projekta

predmet javno-zasebnega partnerstva

pravice in obveznosti javnega partnerja, povezane z izvajanjem javno-zasebnega partnerstva. Predmet javno-zasebnega partnerstva je lahko tudi javno pooblastilo, če je nujno vezano na izvajanje javno-zasebnega partnerstva

promotor

(v okviru ZJZP) pravna ali fizična oseba, ki je zainteresirana za javno-zasebno partnerstvo in poda vlogo o zainteresiranosti za izvedbo javno-zasebnega partnerstva ; primerjaj: kandidat

razmerje javno-zasebnega partnerstva

razmerje med javnim in zasebnim partnerjem v zvezi z javno-zasebnim partnerstvom. Razmerje javno-zasebnega partnerstva se lahko izvaja kot razmerje pogodbenega partnerstva (pogodbeno partnerstvo) ali razmerje statusnega partnerstva (statusno partnerstvo)

zasebni partner

ena ali več pravnih ali fizičnih oseb, ki sklene razmerje javno-zasebnega partnerstva, v katerem tudi pridobi pravico in obveznost izvajati javno-zasebno partnerstvo

Uporabljene kratice

(razložene v edninski slovnični obliki, v besedilu uporabljene tudi v drugih oblikah)

JZP	javno-zasebno partnerstvo
UP	urbani projekt
ZJZP	Zakon o javno-zasebnem partnerstvu
ANG	vir v angleškem jeziku

Opomba: Osnutek priročnik ni recenziran in je informativne narave. V nobenem primeru ne nadomešča zakonskih in drugih predpisov.