

UNIVERZA V LJUBLJANI
EKONOMSKA FAKULTETA

MAGISTRSKO DELO

**JAVNO-ZASEBNO PARTNERSTVO: PILOTNI PRIMER DOMA
UPOKOJENCEV IDRIJA**

Ljubljana, december 2013

MAGDA RIS

IZJAVA O AVTORSTVU

Spodaj podpisana Magda Ris, študentka Ekonomske fakultete Univerze v Ljubljani, izjavljam, da sem avtorica magistrskega dela z naslovom Javno-zasebno partnerstvo: Pilotni primer Doma upokoјencev Idrija, pripravljenega v sodelovanju s svetovalcem dr. Mojmirjem Mrakom.

Izrecno izjavljam, da v skladu z določili Zakona o avtorski in sorodnih pravicah (Ur. l. RS, št. 21/1995 s spremembami) dovolim objavo zaključne strokovne naloge/diplomskega dela/specialističnega dela/magistrskega dela/doktorske disertacije na fakultetnih spletnih straneh.

S svojim podpisom zagotavljam, da

- je predloženo besedilo rezultat izključno mojega lastnega raziskovalnega dela;
- je predloženo besedilo jezikovno korektno in tehnično pripravljeno v skladu z Navodili za izdelavo zaključnih nalog Ekonomske fakultete Univerze v Ljubljani, kar pomeni, da sem
 - poskrbel(-a), da so dela in mnenja drugih avtorjev oziroma avtoric, ki jih uporabljam v zaključni strokovni nalogi/diplomskem delu/specialističnem delu/magistrskem delu/doktorski disertaciji, citirana oziroma navedena v skladu z Navodili za izdelavo zaključnih nalog Ekonomske fakultete Univerze v Ljubljani, in
 - pridobil(-a) vsa dovoljenja za uporabo avtorskih del, ki so v celoti (v pisni ali grafični obliki) uporabljena v tekstu, in sem to v besedilu tudi jasno zapisal(-a);
- se zavedam, da je plagiatorstvo – predstavljanje tujih del (v pisni ali grafični obliki) kot mojih lastnih – kaznivo po Kazenskem zakoniku (Ur. l. RS, št. 55/2008 s spremembami);
- se zavedam posledic, ki bi jih na osnovi predložene zaključne strokovne naloge/diplomskega dela/specialističnega dela/magistrskega dela/doktorske disertacije dokazano plagiatorstvo lahko predstavljalo za moj status na Ekonomski fakulteti Univerze v Ljubljani v skladu z relevantnim pravilnikom.

V Ljubljani, dne 20. december 2013

Magda Ris

KAZALO

UVOD	1
1 KONCEPT JAVNO-ZASEBNEGA PARTNERSTVA	3
1.1 Definicija javno-zasebnega partnerstva	3
1.2 Značilnosti javno-zasebnega partnerstva	4
1.2.1 Razmerje javno-zasebnega partnerstva	4
1.2.2 Prednosti in slabosti javno-zasebnega partnerstva	6
1.3 Oblike javno-zasebnega partnerstva	8
2 JAVNO-ZASEBNO PARTNERSTVO V SLOVENIJI	14
2.1 Podlage za uvedbo javno-zasebnega partnerstva	14
2.2 Oblike javno-zasebnega partnerstva v Sloveniji	15
2.3 Izkušnje pri projektih javno-zasebnega partnerstva v Sloveniji v praksi	16
3 JAVNI ZAVOD – DOM UPOKOJENCEV JOŽETA PRIMOŽIČA MIKLAVŽA IDRIJA	18
3.1 Javni zavod	18
3.1.1 Pravna podlaga pred JZP	18
3.1.2 Preoblikovanje javnega zavoda po sprejetju ZJZP	19
3.2 Tradicionalna javna vzpostavitev projekta	21
3.2.1 Opis stanja objekta	22
3.2.2 Investicijski program	22
3.2.3 Javni razpis in izbira idejne zasnove	23
3.3 Sprejetje Zakona o javno-zasebnem partnerstvu	24
3.3.1 Ponudba promotorja	24
3.3.2 Projektna skupina za izvedbo JZP	25
3.3.3 Javni poziv morebitnim promotorjem	27
3.3.4 Izbor modela JZP	28
4 PILOTNI BOO PROJEKT – DOM UPOKOJENCEV IDRIJA	30
4.1 Identifikacija projekta	30
4.1.1 Država – preliminarne študije izvedljivosti projekta	32
4.1.2 Ugotovitev javnega interesa	35
4.2 Priprava na licitacijo za izbor najboljšega ponudnika	37
4.2.1 MDDSZ	39
4.2.2 FMR, d.d.	40
4.2.3 Nebra, d.o.o., in Pravna fakulteta	44
4.2.4 Ministrstvo za finance	45
4.2.5 Kolektor Koling, d.d.	46
4.2.6 SID Banka	46
4.3 Procedura izbora najboljšega ponudnika	48
4.4 Priprava na realizacijo projekta	48
4.4.1 Pogodba o javno-zasebnem partnerstvu	49
4.4.2 Druge pogodbe	50
4.5 Realizacija projekta	51

4.5.1 Izgradnja I. faze objekta	51
4.5.2 Preoblikovanje javnega zavoda v gospodarsko družbo	53
4.5.3 Izgradnja II. faze	61
4.6 Upravljanje z objektom v obdobju koncesije	63
4.7 Prenos lastništva objekta na državo	64
4.8 Odzivi in mnenja	65
SKLEP	66
LITERATURA IN VIRI	69

KAZALO SLIK

Slika 1: Razmerje javno-zasebnega partnerstva	5
Slika 2: Struktura BOO oblike projektnega financiranja DUI	38

KAZALO TABEL

Tabela 1: Alokacija ključnih odgovornosti pri posameznih oblikah partnerstva med javnim in zasebnim sektorjem	9
Tabela 2: Izvedenke BOT oblike	13
Tabela 3: Rezultati finančne analize (diskontirane vrednosti 7 %).....	33
Tabela 4: Rezultati ekonomske analize (diskontirane vrednosti 7 %)	34
Tabela 5: Ocena finančnih posledic predlaganih sklepov Vlade Republike Slovenije za javno-finančna sredstva	36
Tabela 6: SWOT analiza	41
Tabela 7: Alternativni diskontni stopnji.....	42
Tabela 8: Projekcija izkaza uspeha v letih 2010 do leta 2031 pri Euribor pred krizo	43
Tabela 9: Denarni tokovi in donosnost investicije	44
Tabela 10: Projekcija izkaza uspeha v letih 2012 do leta 2032 pri Euriborju pred krizo	58
Tabela 11: Donosnost investicije	59

UVOD

V obdobju od konca druge svetovne vojne do začetka osemdesetih let je večina držav, tako razvitih kot držav v razvoju, financirala izključno tradicionalno izgradnjo večjih infrastrukturnih objektov. Z razvojem družbe, gospodarstva, vedno večje globalizacije in posledično razvojem javnega sektorja se povečuje potreba po javno-zasebnem partnerstvu. Pri nas so se tovrstna partnerstva začela resno omenjati šele pred nekaj leti, saj Slovenijo čaka vrsta velikih investicij v izgradnjo nove javne infrastrukture, če želimo svojo življenjsko raven postaviti ob bok evropskim državam. Partnerstva pomenijo dolgotrajne in zapletene povezave za izvajanje storitev na področjih, ki so bile v domeni javnega sektorja in jih je ta tradicionalno opravljal. Tu se država umakne iz neposredne dobave storitev ali infrastrukture, zasebni sektor pa se s pogodbo obveže, da bo projekt vzpostavil, lahko delno ali v celoti financiral in ga določeno obdobje upravljal. Država prevzame vlogo nadzora in regulatorja, torej tistega, ki določi pogoje, cilje in standarde.

Zagotavljanje dobrin in storitev za uresničevanje skupnih potreb na področju zdravstva, šolstva, kulture, socialnega varstva idr. je naloga javnega sektorja in večinoma poteka preko javnih služb, ki pa se financirajo iz proračunskih sredstev oziroma z zadolževanjem preko proračuna (Virant, 2009, str. 15, 18). Posebno v zadnjih letih pa je proračunskih sredstev zaradi krize občutno manj in država ni sposobna financirati skoraj nobenih infrastrukturnih objektov. V socialnem varstvu je teh še občutno manj, saj je nove objekte in s tem povečanje kapacitet v zadnjih letih prepuščala zasebnim investitorjem, ki jim je podelila koncesijo za opravljanje dejavnosti. Domovi kot javni zavodi so »last« Ministrstva za delo družino in socialne zadeve (v nadaljevanju MDDSZ), katerega naloga je tudi, da financira velika vzdrževalna dela, dograditve in širitve ali celo novogradnje domov. Do proračunskih sredstev je bilo kljub dobro pripravljenim in celo nujnim projektom težko priti, saj so omejena, dogaja se celo vračanje že odobrenih sredstev v proračun, ker niso pravočasno in kakovostno izvedeni postopki za oddajo del ali prenos sredstev. Izvajalci se praviloma še vedno srečujejo s prepričanjem, da so javni zavodi na področju varstva starejših proračunsko financirani, vendar državni proračun sploh ni udeležen v financiranju tekočega poslovanja. Investicije, ki bi jih že po zakonu morale zagotavljati pristojno Ministrstvo, ne dosegajo niti desetine potreb domov, ki vedno težje izvajajo dejavnost v zastareli in slabo prilagojeni infrastrukturi.

Cilj javno-zasebnega partnerstva je predvsem razbremenitev javnih financ in povečanje učinkovitosti javnih dejavnosti tako, da se dosežejo čim nižji stroški projektov. Ko govorimo o partnerstvih, običajno mislimo, da so univerzalni mehanizem, ki je enako uporaben na vseh področjih. Pa ni tako. Pojavljajo se v mnogih oblikah, ki se sproti razvijajo in jih je treba prilagajati posameznim projektom. Različni sektorji pomenijo različno kompleksnost infrastrukture in storitev, različen tempo sprememb in tehnologij, kar se mora odraziti tudi v sklenjeni pogodbi. Na splošno obstaja več ključnih pogojev za uresničevanje projektov preko javno-zasebnega partnerstva. Uspešna partnerstva so odvisna od učinkovite zakonodaje,

politične podpore in morajo to biti projekti, ki so zanimivi za zasebni sektor. Ta ne bo vstopal v projekte, kjer ne bo videl koristi in dobička. Pomemben dejavnik pa je tudi znanje, strokovnost in sposobnost javnega sektorja, da ima temelj za pogajanje z zasebnim sektorjem pri izvedbi projekta.

Namen magistrskega dela je predstaviti in analizirati pilotni primer javno-zasebnega partnerstva na področju socialnih zavodov v Sloveniji. V tem okviru bodo predstavljene vse faze in postopki, ki so bili potrebni v procesih priprave in izvedbe tega projekta. Poseben poudarek bo v delu usmerjen v analizo ovir in težav, s katerimi so se vsi deležniki srečevali v teh procesih. Te izkušnje bi bile lahko koristne za vse bodoče projekte na tem področju. Med pripravo in izvedbo projekta je bilo namreč kar nekaj kritičnih točk, v katerih je grozila huda nevarnost, da zaradi zapletov pri preoblikovanju pade celoten projekt javno-zasebnega partnerstva.

Nazadnje je namen te naloge tudi pokazati vladi, da je mogoče, z javno-zasebnim partnerstvom ali samim preoblikovanjem zavodov v gospodarske družbe, delno razbremeniti javni sektor investicijskih vlaganj in zaposlenih v javnem sektorju.

Cilj magistrskega dela je na podlagi analize prvega primera preoblikovanja javnega zavoda s pomočjo javno-zasebnega partnerstva v gospodarsko družbo potrditi ali ovreči postavljeno hipotezo, da je javno-zasebno partnerstvo po sprejetju Zakonu o javno-zasebnem partnerstvu primerna pot sodelovanja javnega in zasebnega partnerja tudi na področju socialnega skrbstva. Skušala bom ugotoviti, ali je po prvem pilotnem projektu na tem področju, kjer so se udeleženi soočali z raznimi težavami in ovirami, smiselno in utemeljeno uvajati javno zasebno partnerstvo še v drugih primerih na tem področju ali je bolje, da je država še naprej, kljub omejenim sredstvom za infrastrukturne objekte, lastnik in upravljavec teh zavodov.

Na tem pilotnem projektu prestrukturiranja preko statusnega partnerstva se je tako javni kot zasebni sektor moral veliko naučiti, zato je moj cilj tudi z opisom težav, s katerimi so se vsi udeleženi soočali, pomagati in spodbuditi tudi druge za podobne projekte na tem področju. Uspešno končan projekt je vsekakor vzor, temelj drugih, prav tako uspešnih projektov, kjer bosta imela korist oba, tako javni kot zasebni sektor.

Magistrsko delo bo v prvem delu temeljilo na preučevanju tuje in domače strokovne literature s področja javno-zasebnega partnerstva. Ta del magistrske naloge bo analiziran s pomočjo opisne metode in metode kompilacije, s katero bom združila spoznanja več avtorjev s področja javno-zasebnega partnerstva. Drugi, empirični del magistrske naloge pa temelji na metodi študije primera, s katero bom opisala procese in dejstva ob pilotnem primeru, se pravi prvem primeru preoblikovanja javnega zavoda s pomočjo javno-zasebnega partnerstva v d.o.o. na področju socialnega varstva. Delo poleg strokovne literature in dokumentacije precej temelji na opravljenih intervjujih s ključnimi osebami (posebej poudarjeno med besedilom),

ki so bile glavni akterji v tem primeru. Z več strani bom tako skušala predstaviti težave in zaplete, ki so se pojavljali ob dejstvu, da je to prvi tak primer.

1 KONCEPT JAVNO-ZASEBNEGA PARTNERSTVA

1.1 Definicija javno-zasebnega partnerstva

Pojem javno-zasebnega partnerstva (angl. *public-private partnership*) je precej obravnavan v širši javnosti v zadnjem času, saj naj bi s pomočjo zasebnih vlaganj omogočal izvesti marsikateri projekt v javnem interesu. Javno-zasebno partnerstvo predstavlja različne oblike sodelovanja med javnim in zasebnim sektorjem, katerih namen je opravljanje storitev, ki jih v državi po tradiciji mora zagotoviti javni sektor. V vsakem gospodarstvu se srečujeta tako javni kot zasebni sektor in vsak po svoje prispevata dobrine za preživetje. Njuno delovanje se prepleta, povezuje, je soodvisno in vsak od njiju ima svoje prednosti, ki jih v javno-zasebnem partnerstvu združita v učinkovitejšo celoto. Pomembna prednost zasebnega sektorja je njegova produkcijska učinkovitost (visok izkoristek časa in virov), ne pa tudi njegova alokacijska učinkovitost. Produkti niso dosegljivi vsem, ampak zgolj tistim, ki si jih lahko privoščijo in imajo dostop do njih. Pri tem lahko pomaga in pride do izraza javni sektor, ki ima, nasprotno, visoko alokacijsko učinkovitost, pogosto pa se mu očita glede produkcijskih sposobnosti. Z medsebojnim sodelovanjem in v dobro zastavljenih projektih se te prednosti lahko sinergijsko združijo. Pogostost sodelovanja obeh sektorjev je odvisna zlasti od razvitosti delovanja javnega sektorja in njegovega znanja ter sposobnosti inovativnih pristopov, ki so s tem povezani.

Enotne definicije pojma javno-zasebnega partnerstva (v nadaljevanju JZP) ni. Bastin (2003, str. 2) ugotavlja, da se koncept na splošno in precej ohlapno uporablja za kakršenkoli dogovor, ki vključuje sodelovanje med javnim in zasebnim sektorjem v vseh ali samo delnih aspektih nudenja javnih storitev ali izgradnji infrastrukture. Javno-zasebno partnerstvo se uporablja za označevanje vrsto modelov sodelovanja, vse od javnega naročila in udeležbe javnega sektorja v skupnih vlaganjih s privatnim sektorjem pa do koncesijskih projektov, kjer javni sektor velik del in specifična investicijska in upravljalna tveganja prevale na zasebni sektor.

Javno-zasebno partnerstvo so dogovori, pri katerih sodeluje zasebni sektor ali ta nudi podporo za upravljanje z infrastrukturo, pri tem pa so rezultati takega projekta opredeljeni v pogodbi, hkrati pa mora zasebni sektor zagotoviti javne storitve, osnovane na taki infrastrukturi (Grimsey & Lewis, 2005, str. 14). V vseh teh dogovorih naj bi tako javni kot zasebni sektor pridobila. Bistvo je, da imata oba sektorja specifične kvalitete, in če jih združimo, je končni rezultat boljši za vse (Greve & Hodge, 2005, str. 4).

Van Ham in Koppenjan (v Greve & Hodge, 2005, str. 4) opredelita javno-zasebno partnerstvo kot dolgoročno kooperacijo med javnimi in zasebnimi akterji, v kateri skupaj razvijajo proizvode in storitve, si delijo tveganje, stroške ter vire, ki so povezani s tem proizvodom.

Coulson (2005, str. 151–152) definira javno-zasebno partnerstvo kot konzorcij zasebnih podjetij, ki zagotavljajo finančna sredstva za del ali celotne javne storitve. Na eni strani so partnerji iz zasebnega sektorja (banke, inženirska in gradbena podjetja idr.), na drugi strani pa stranka, ki zagotavlja javne storitve (bolnišnice, družbe za avtoceste, lokalne uprave ipd.). Glavni namen javno-zasebnega partnerstva je, da zasebni sektor načrtuje, financira, zgradi in upravlja s posameznim projektom, v zameno pa dobi večino dobička, ki ga prinese posamezen projekt.

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

Zakon o javno-zasebnem partnerstvu, ki ga je Državni zbor sprejel 23. novembra 2006 in je v Sloveniji začel veljati v letu 2007, navaja naslednjo definicijo javno-zasebnega partnerstva: »Javno-zasebno partnerstvo predstavlja razmerje zasebnega vlaganja v javne projekte in/ali javnega sofinanciranja zasebnih projektov, ki so v javnem interesu, ter je sklenjeno med javnim in zasebnim partnerjem v zvezi z izgradnjo, vzdrževanjem in upravljanjem javne infrastrukture ali drugimi projekti, ki so v javnem interesu, in s tem povezanim izvajanjem gospodarskih in drugih javnih služb ali dejavnosti, ki se zagotavljajo na način in pod pogoji, ki veljajo za gospodarske javne službe, oziroma drugih dejavnosti, katerih izvajanje je v javnem interesu, oziroma drugo vlaganje zasebnih ali zasebnih in javnih sredstev v zgraditev objektov in naprav, ki so deloma ali v celoti v javnem interesu, oziroma v dejavnosti, katerih izvajanje je v javnem interesu« (Zakon o javno-zasebnem partnerstvu, Ur. l. RS 127/2006, v nadaljevanju tudi ZJZP).

1.2 Značilnosti javno-zasebnega partnerstva

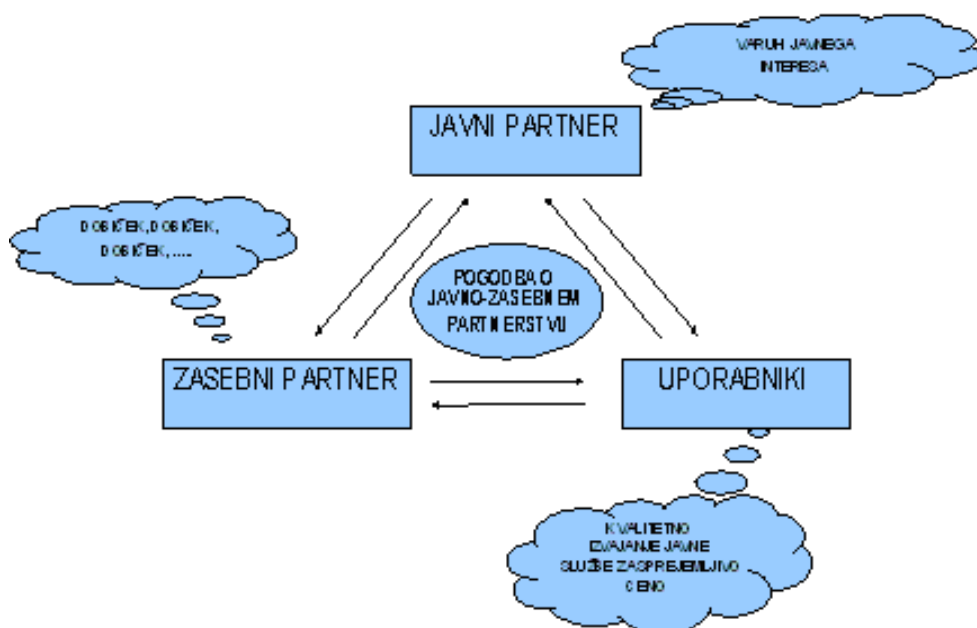
1.2.1 Razmerje javno-zasebnega partnerstva

Vsako razmerje javno-zasebnega partnerstva je sestavljeno iz treh osnovnih elementov:

- javnega partnerja,
- zasebnega partnerja,
- uporabnika.

Naloga javnega partnerja je, da v okviru predhodnega postopka po Zakonu o javno-zasebnem partnerstvu ugotovi in opredeli javni interes. Središče vsakega razmerja javno-zasebnega partnerstva je pogodba o javno-zasebnem partnerstvu. Ključno bistvo pogodbe o javno-zasebnem partnerstvu je natančna opredelitev, identifikacija in razdelitev poslovnih tveganj projekta med javnim in zasebnim partnerjem (Inštitut javno zasebno partnerstvo, 2012).

Slika 1: Razmerje javno-zasebnega partnerstva



Vir: Inštitut javno-zasebno partnerstvo, Razmerje javno-zasebnega partnerstva, 2012.

Sodelovanje med javnim in zasebnim sektorjem ima visok potencial, vendar kot vsak drug mehanizem vsebuje dobre elementa, pa tudi pasti. Ljudje partnerstvom pripisujejo ducate prednosti, med katerimi so nekatere upravičene, druge pa ne. Oba posedujeta določene lastnosti, zaradi katerih je lahko njuno medsebojno sodelovanje v obojestransko korist in zagotavlja trajnostni razvoj, če ima trdne temelje.

Partnerstvo javnega in zasebnega sektorja ima sicer skupen cilj, a različne motive. Zasebni sektor pričakuje povračilo v obliki donosa na svoj investirani kapital v skladu s sprejetimi tveganji, on v projektu vselej vidi komercialni interes, javni sektor pa pričakuje kakovostnejše, cenejše in učinkovitejše izvajanje storitev, saj ve, da je sam bolj tog pri zagotavljanju izvajanja javnih interesov, medtem ko zasebni sektor razpolaga s potrebnim strokovnim znanjem, uspešnostjo in učinkovitostjo.

Partnerstvo med javnim in zasebnim sektorjem je kompleksna rešitev, saj so tveganja in koristi porazdeljena, odnosi pa dolgotrajni. Dinamiko določata dve skupni temi, a različne interpretacije: čas in denar (Groff-Ferjančič, 2004, str. 22).

1.2.2 Prednosti in slabosti javno-zasebnega partnerstva

Prednosti

Prvi in glavni razlog za razširjenost javno-zasebnega partnerstva je ta, da omogoča dodatne in sicer zasebne vire za izgradnjo zelo drage javne infrastrukture. Država pogosto nima dovolj sredstev celo za nujne projekte. V takem primeru ima samo dva izhoda – da se zadolži ali pa pridobi vir iz zasebnih sredstev. Za izvedbo projekta je potreben manjši obseg javnih finančnih sredstev, stroški le-teh pa se lahko pozneje prenesejo tudi na uporabnike, prav tako pa je zaradi sodelovanja javnega in zasebnega kapitala financiranje samega projekta lažje. Naslednja velika prednost je delitev poslovnega in finančnega tveganja med partnerjema, kar znižuje samo tveganje celotnega projekta. Ker prihaja do sodelovanja med dvema partnerjema, se odpirajo nove razvojne možnosti in pridobivajo nove izkušnje pri samem poslovanju podjetja. Tako sodelovanje prav tako povečuje samo prepoznavanje podjetja v državnem kot tudi v mednarodnem okolju. Bastin (2003, str. 5–6) ugotavlja, da je daleč najpomembnejši razlog za uvedbo JZP večja vrednost za denar. Ta temelji na pričakovanjih zasebnega sektorja, ki mu je priznan ekonomski motiv in ki skozi skrbno načrtovanje, finančno disciplino, boljše projektno upravljanje, inovativnost in učinkovitost lahko zagotovi javno infrastrukturo in storitve po nižjih stroških kot pa javni sektor. Kot drugi ključni razlog navaja prenos tistih tveganj od javnega na zasebni sektor, ki jih ta obvladuje na najbolj stroškovno učinkovit način. Kot druge prednosti navede še (Bastin, 2003, str. 5–6):

- izboljšano učinkovitost v investiranju in upravljanju,
- inovacije v dizajnu,
- hitrejšo izgradnjo investicij in dobavo storitev,
- konkurenco (benchmarking ne samo med drugimi zasebnimi akterji, temveč tudi med akterji javnega sektorja,
- nove vire financiranja, ki omogočajo javnemu sektorju proračunska sredstva nameniti za druga nujna investiranja.

Grgičeva (2010) kot ključne prednosti javno-zasebnega partnerstva navede:

- večjo vrednost za denar,
- uporabo znanj in izkušenj zasebnega sektorja,
- hitrejšo implementacijo projektov in
- manjšo obremenitev javnih proračunov.

Partnerstvo med javnim in zasebnim sektorjem torej lahko prinese naslednje prednosti:

- znižanje proračunskih izdatkov (tako proračuna občine in lokalnih skupnosti),
- nižje cene za uporabnike in davkoplačevalce,

- večjo izbiro javnih storitev,
- večjo kakovost javnih storitev,
- boljšo distribucijo javnih storitev in/ali prenehanje potrebe po izkoriščanju javnih storitev pri posameznih uporabnikih,
- ugodnejšo porazdelitev stroškov glede na življenjsko dobo investicije,
- večjo učinkovitost upravljanja projektov zaradi delitve tveganj,
- hitrejšo implementacija projektov.

Za aktualnost partnerstev obstaja več razlogov, vendar sta osnovna predvsem dva argumenta. Primarni argument je tako imenovani proračunski ali fiskalni argument, ki pravi, da partnerstva državam omogočajo nova proračunska sredstva. Drugi argument je argument učinkovitosti, ki pravi, da partnerstva državam prihranijo projektna sredstva. Pod ta dva argumenta smiselno spadajo tudi naslednje prednosti: partnerstva ustvarjajo komercialno vrednost iz javne infrastrukture, višajo inovativnost, omogočajo hitrejšo implementacijo, nižajo življenjske stroške, višajo kakovost, izboljšujejo javni menedžment in tako dalje (Pintar, 2009, str. 78).

Čepelnik ugotavlja, da je zasebnik gotovo hitrejši pri izgradnji, saj prej ko zgradi, prej začne ustvarjati prihodke. Zasebniki so stroškovno gotovo učinkovitejši in imajo več znanja. So verjetno nekoliko dražji, kot če bi gradila država ali občina, ampak v JZP za vloženi denar po navadi dobimo več (Grgič, 2012).

Slabosti

Seveda bi bilo zmotno mišljenje, da prinašajo javno-zasebna partnerstva samo pozitivne učinke oziroma da so se vsi v svetu zastavljeni projekti končali uspešno. Partnerstva imajo svoje slabosti in pasti, ki jih moramo dobro poznati, če se jim hočemo izogniti. Vsako partnersko sodelovanje predstavlja celovit sistem, ki mora uspešno delovati vsaj 25 let. »V tako dolgem obdobju se lahko spremenijo izhodiščni pogoji ali okoliščine, na primer, pade vrednost denarja v državi, projekt izgubi politično podporo, čezmerno se povečajo stroški delovanja objekta, nastopi stečaj zasebnega partnerja, prenehanje pogodbe zaradi koruptivnih dejanj in podobno,« opozarja Jakac Bizjak (2010).

Podjetja včasih sama zavrnejo sodelovanje zaradi splošnega predsodka o preveliki birokraciji, ki spremlja tovrstne projekte, ter zaradi strahu pred uvajanjem novih načinov poslovanja, spremembami in tveganjem. Vmeša se lahko politika s svojim vplivom, ki lahko zmanjša učinkovitost sodelovanja in nadzora javnega sektorja. Slabost je povezana z dodatnim nadzorom, ki povzroča, da se projektne aktivnosti izvajajo počasneje, kot če bi jih podjetje organiziralo samo. Nezainteresiranost podjetij za sodelovanje v javno-zasebnem partnerstvu je treba iskati tudi v dejstvu, da se veliko podjetij raje odloča za kratkoročne investicije, ki zahtevajo manj finančnih sredstev in so zato tudi manj tvegane, saj daljša kot je doba trajanja,

večja je negotovost njegovega izvajanja. Slabost sodelovanja dveh sektorjev je tudi prelaganje odgovornosti, ki nastane zaradi nejasne delitve dela med njimi. V skrajni obliki lahko javni sektor s prelaganjem odgovornosti na zasebni sektor celo izgubi nadzor nad kakovostjo storitev, te pa so ključnega pomena za javno-zasebno partnerstvo, saj mora javni sektor ščititi javni interes (Zupančič, 2008).

Nekatere izkušnje zadnjih projektov JZP pa kažejo vidike, ki niso zadovoljivi (HM Treasury, 2012, str. 6):

- postopek javnega naročanja je pogosto počasen in drag, tako za javni kot zasebni sektor, kar privede do povečanja stroškov in zmanjšanja vrednosti za denar za davkoplačevalce,
- JZP pogodbe niso dovolj prožne med operativnim obdobjem, tako da je spremembe, ki so odraz potrebe po storitvah javnega sektorja, težko uvajati,
- na zasebni sektor so prenesena neustrezna tveganja, kar prinese višje premije za tveganje zaračunane javnemu sektorju,
- vlagatelji lastniškega kapitala pričakujejo previsoke dobičke, kar vodi do zaskrbljenosti z vidika vrednosti za denar. Prepogosto je JZP oblika uporabljena za projekte, kjer ni primerna, in zato ne prinese vrednosti za denar,
- JZP projekti so uporabljeni v sektorjih in projektih, kjer ni dovolj dolgoročne gotovosti glede prihodnjih zahtev po storitvah, ali ko je zaradi hitrih tehnoloških sprememb težko določiti zahteve dolgoročno.

1.3 Oblike javno-zasebnega partnerstva

Tradicionalna javna vzpostavitev projekta

Pri tradicionalni obliki zagotavljanja infrastrukturnih objektov in storitev je celotna odgovornost na ramenih države oziroma javnega sektorja. Javni sektor je tako odgovoren za zagotavljanje finančnih sredstev ter vodenje in upravljanje infrastrukturnih dejavnosti. Finančna sredstva si zagotovi iz lastnih tekočih prihodkov (večinoma pobrani davki) ali z najemanjem posojil. Infrastrukturne objekte je dolžna vzdrževati, prav tako je odgovorna za načrtovanje in izbor novih projektov.

Kadar javni sektor vzpostavlja projekt sam, najprej oblikuje njegove specifikacije in dizajn. To stori s pomočjo svojih specializiranih služb ali zasebnih strokovnjakov. Zatem izda razpis, na katerem določi gradbenika, ki infrastrukturo zgradi po zastavljenem dizajnu. Izgradnjo v celoti financira javni sektor (pogosto vnaprej), vključno s prekoračitvami stroškov. Ko je struktura vzpostavljena, sta pod javnim okriljem tudi njeno upravljanje in vzdrževanje. Različne faze projekta po navadi izvajajo nepovezani zasebni izvajalci, ki nosijo zelo omejena tveganja – na primer nekajletno garancijo in tveganje popravil, kjer struktura ni ustrezna (Yescombe, 2007, str. 3).

Oblike javno-zasebnega partnerstva

Sodelovanje javnega in zasebnega partnerja lahko opredelimo kot delegiranje izvajanja javnih storitev za določeno časovno obdobje. Tako naj bi imeli obe strani, javni in zasebni sektor, prednosti pri izvajanju vnaprej opredeljenih nalog in obema naj bi bilo ob tem sodelovanju omočeno delati kar najboljše, s čimer se javne storitve in infrastruktura zagotavljajo ekonomsko najučinkoviteje (OECD, 2000, str. 11). Država ima pri izvajanju storitev ali izgradnji infrastrukture na voljo več alternativ oziroma oblik partnerstev, ki so podrobneje predstavljena v Tabeli št. 1. Dve skrajni obliki javno-zasebnega partnerstva sta, kjer na eni strani javni sektor nosi poslovna tveganja, odgovornost in obdrži projekt, druga skrajna točka pa predstavlja tveganja in odgovornost in lastništvo, preneseno na zasebni sektor.

Tabela 1: Alokacija ključnih odgovornosti pri posameznih oblikah partnerstva med javnim in zasebnim sektorjem

Oblika partnerstva	Lastništvo premoženja	Upravljanje in vzdrževanje	Kapitalske investicije	Komercialno tveganje	Trajanje pogodbe
Pogodba o opravljanju storitev	javni	javni/zasebni	javni	javni	1–2 leti
Pogodba o upravljanju	javni	zasebni	javni	javni	3–5 let
Lizinski pogodba	javni	zasebni	javni	javni/zasebni	8–15 let
Koncesijska pogodba	javni	zasebni	zasebni	zasebni	25–30 let
BOT-oblika projektnega financiranja	javni/zasebni	zasebni	zasebni	zasebni	20–30 let
Privatizacija	zasebni	zasebni	zasebni	zasebni	nedefinirano

Vir: M. Mrak, M. Gazvoda & M. Mrak, Projektno financiranje – alternativna oblika financiranja infrastrukturnih objektov, 2005, str. 41.

Posamezne oblike JZP so lahko razdeljene glede na razporeditev tveganj med obema sektorjema. Po tem kriteriju jih je možno razdeliti na tri skupine (Mrak et al., 2005, str. 33):

- soupravljalne pogodbe, kamor spadajo tako pogodbe o opravljanju storitev kot pogodbe o upravljanju in vodenju, kjer večino tveganja nosi javni sektor,
- pogodbe o najemu, pri katerih javni sektor še vedno nosi tveganja, povezana z investicijami,
- koncesijske pogodbe, vključno z BOT-obliko projektnega financiranja, kjer je velik del tveganja prenesen na zasebni sektor.

Pogodbeno izvajanje

Pogodbeno izvajanje pomeni, da se neka javna storitev prenese v izvajanje zasebnemu izvajalcu (brez prodaje javne lastnine). Odločitev za sklenitev te pogodbe je smiselna, ko so stroški izvajanja v lastni režiji previsoki in kadar javni sektor ne razpolaga s potrebnim »know-how-om« (Hrovatin, 1997, str. 102).

Pogodbeno izvajanje javni sektor uporabi v tistih primerih, ko lahko zasebni sektor storitve dobavlja veliko učinkoviteje. Namenjene so torej znižanju stroškov in so po navadi dodeljene za kratka časovna obdobja: to pomeni od nekaj mesecev do nekaj let. Pri tej obliki sodelovanja javni sektor še vedno nosi večino tveganj, saj obdrži odgovornost za opravljanje in vodenje infrastrukturne dejavnosti. Javni sektor tako nosi skoraj vsa tveganja, povezana s poslovanjem in investicijami, saj je le-ta odgovoren za ustrezen obseg vseh finančnih sredstev. Te pogodbe so v veliki večini obnovljive in namenjene dejavnostim, kot so vzdrževanje infrastrukturnih objektov, nujna dela in popravila, zbiranje plačil in podobno. Poslovna in investicijska odgovornost tako v večini ostaja na strani javnega sektorja. Plačilo storitev zasebnega sektorja je odvisno od njihove kakovosti, kar predstavlja tudi eno izmed njenih glavnih prednosti (Mrak et al., 2005, str. 42).

Pogodbeno upravljanje

Te pogodbe so namenjene upravljanju ene ali skupine objektov (npr. šolskih kuhinj), ki dobavljajo določeno storitev. V njih javni sektor zasebniku po navadi izplačuje dogovorjene fiksne zneske ter uspešnost, pri čemer je slednja močan vir motivacije za višjo učinkovitost. Odgovornost za objekt in storitev se s pogodbo prenese na zasebnika, odgovornost za investicije pa ostane v rokah javnega sektorja. Trajanje pogodb se običajno giblje med tremi in petimi leti, njihov namen pa je vzpostaviti stanje, ki bo omogočalo intenzivnejše vključevanje zasebnega sektorja v zagotavljanje infrastrukturnih storitev. Seveda to velja ob predpostavki, da se te pogodbe uporabljajo kot uvodna faza za intenzivnejše oblike sodelovanja med zasebnim in javnim sektorjem (Mrak et al., 2005, str. 42).

Pogodba o upravljanju daje zasebnemu upravljavcu vsa pooblastila za opravljanje storitev vzdrževanja infrastrukture. Pri tem zasebnik ne prevzame nobenega tveganja razen tveganja slabo opravljene pogodbeno opredeljene naloge. Zasebni upravljavec v infrastrukturo ne investira in ne nosi nobenega finančnega tveganja. Ker zasebnik storitev ne zaračunava končnim koristnikom in praviloma taka pogodba ne zahteva zmanjšanje števila zaposlenih, je z družbenega vidika najmanj problematična (Haarmeyer & Mody, 1998, str. 5).

Najemne pogodbe

Z lizing pogodbami zasebni sektor od javnega najame neko strukturo oziroma objekt, ki ustvarja neposredne prihodke. Pri tem se upravljanje, vzdrževanje in poslovna tveganja

prenesejo na zasebnika, odgovornost za investicije ali širjenje strukture (npr. dograditev vodovoda) pa ostane po navadi pod javnim okriljem. Te pogodbe običajno trajajo deset do petnajst let in jih najpogosteje najdemo na področjih transporta, kanalizacije in vodovodov).

Zasebni sektor stremi k čim učinkovitejšemu ter dobičkonosnejšemu poslovanju, saj je njegov dohodek odvisen od razlike med ustvarjenimi prihodki (ustvarjeni z zaračunavanjem storitev po pogodbeno določeni ceni) ter celotnimi stroški poslovanja. Prav zaradi tega so te pogodbe koristne, ker stimulirajo večjo učinkovitost javne službe. Vsekakor smo v dandanašnjem času priča izgubljanju pomena lizing pogodb, saj v ospredje prihajajo vse bolj inovativnejše oblike, kot je npr. BOT-oblika projektnega financiranja (Mrak et al., 2005, str. 43).

Koncesijska pogodba

Koncesija (angl. *pure concessions*) ni enotno opredeljen pojem. Avtorji uporabljajo različne definicije, na splošno pa bi lahko rekli, da koncesija pomeni uradno dovoljenje ali podelitev pravice za opravljanje določene dejavnosti, ki jo država praviloma prizna posamezni fizični ali pravni osebi. »Posebna ali izključna pravica pomeni pravico, ki jo (lahko) podeli državni organ, organ lokalne samouprave ali nosilec javnih pooblastil s splošnim, posamičnim ali drugim («aktom *de iure imperii*») in katerega namen ali posledica je omejitev izvajanja dejavnosti na podlagi pridobljene take pravice enega ali več, vendar omejeno število (praviloma zasebnega prava), če pri tem druge osebe, ki te pravice nimajo, na istem geografskem območju, iste dejavnosti pod vsebinsko enakovrednimi pogoji ne morejo opravljati« (Mužina, 2004, str. 37).

Koncesijsko partnerstvo je pogodbeno partnerstvo, kjer je objekt še vedno v lasti javnega partnerja. To pogodbeno partnerstvo obliko dvostranskega razmerja med državo in samoupravno lokalno skupnostjo ali drugo osebo javnega prava kot koncedentom ter koncesionarjem, ki pridobi posebno ali izključno pravico ter odgovornost izvajati gospodarsko javno službo, lahko pa tudi drugo dejavnost v javnem interesu, vključno lahko z zgraditvijo objektov in naprav, ki so v celoti ali deloma v javnem interesu. V večini primerov koncesijsko obdobje traja med dvajset in trideset let, odvisno od časa, ki je potreben, da se nam investicija povrne.

BOT oblika projektnega financiranja

BOT oblika predstavlja najznačilnejšo obliko projektnega financiranja z vključevanjem zasebnega sektorja. Koncesionar na podlagi sklenjene pogodbe dogovorjen infrastrukturni objekt zgradi z lastnimi finančnimi sredstvi, ga ima v lasti ter ga upravlja v obdobju, ki je določeno s pogodbo. Po preteku le-tega se objekt prenese v last države. Posli, sklenjeni po BOT obliki projektnega financiranja, se tako med seboj razlikujejo glede na (Mužina, 2004, str. 370):

- **čas prenosa lastnine;** v pogodbi se lahko določi, da bo prenos izvršen ob prenehanju koncesije ali pa po dokončanju izgradnje,
- **način prehoda lastnine;** prenos lastnine in upravljanje od koncesionarja na koncendenta se lahko izvrši avtomatično, in sicer na podlagi pogodbenih določil ali na podlagi posebnega akta o prenosu.

Države čedalje pogosteje uporabljajo BOT oblike projektov. Večji potopljeni stroški javnih sredstev, večja poslovna tveganja in asimetrija informacij povečuje vladno odločitev za izbor BOT projektov. Taka odločitev pride tudi v poštev v primeru koncesije z reguliranimi cenami. Še bolj pa se države za BOT obliko odločajo v primeru zagotavljanja specializirane infrastrukture. Pomanjkanje posebnega znanja tako država premosti s tem, da povabi več specializiranih podjetij in na podlagi njihovega »know-how« določi meje in pogoje (Auriol & Picard, 2013).

BOT koncesijske pogodbe so verjetnejše tudi v primeru, ko imajo politiki višje oportunitetne stroške časa kot koncesionarji. S poudarkom na kompromisu, ki obstaja med alokativno učinkovitostjo in stroškom javnih sredstev, so BOT koncesije še posebej relevantne v času proračunskih kriz, s katerimi se soočajo v veliko državah. To je obdobje, kjer oportunitetni stroški javnih sredstev rastejo veliko hitreje in nepričakovano, kar še povečuje prednost BOT koncesij pred javnim upravljanjem (Auriol & Picard, 2013).

S prenosom odgovornosti za financiranje in časovno omejeno upravljanje javne infrastrukture na zasebni sektor lahko država ali druga javna entiteta zagotovi izgradnjo javne infrastrukture ali izvajanje gospodarske javne službe, čeprav sama ne razpolaga s potrebnimi finančnimi sredstvi ali si jih zaradi visokega deželnega tveganja in drugih omejitev ne more izposoditi. Izhajajoč iz tega, se lahko s pomočjo BOT modela financirajo tudi tisti investicijski projekti, ki v nasprotnem primeru najverjetneje ne bi bili uresničeni, saj bi za koncendenta pomenili preveliko finančno breme, za zasebnega investitorja pa preveliko tveganje. Proračunska sredstva, ki bi bila v nasprotnem primeru potrebna za uresničitev takšnega projekta, pa bi se lahko porabila za druge namene (Katz & Smith, 2003).

V praksi je poleg najbolj značilne BOT oblike projektnega financiranja pogosto zaslediti tudi številne izvedenke, ki so po svoji osnovni logiki samo izpeljave BOT modela in se od njega bistveno ne razlikujejo. V Tabeli 2 so prikazane najznačilnejše:

Tabela 2: Izvedenke BOT oblike

Oblika	Značilnosti
BOT (angl. built, operate, transfer) izgradi, upravlja, prenesi	Zasebni partner zgradi infrastrukturni objekt in je za določen čas tudi njegov lastnik. Po preteku obdobja, določenega v pogodbi, postane lastnik država.
BTO (angl. built, transfer, operate) izgradi, prenesi, upravlja	Zasebni partner zgradi infrastrukturni objekt, lastnina po izgradnji preide na državo. Zasebni partner pa v času, določenem v pogodbi, upravlja objekt.
BOOT (angl. built, own, operate, transfer) izgradi, bodi lastnik, upravlja, prenesi	Zasebni partner za določeno obdobje dobi v zakup franšizo za financiranje, načrtovanje, izvedbo in upravljanje z javno dobrino, dobi pa tudi pravico, da svojo storitev zaračunava uporabnikom. Po pretečenem času se lastništvo prenese na javni sektor.
BROT (angl. built, rehabilitate, own, transfer) izgradi, najemi, upravlja, prenesi	Zasebni partner zgradi infrastrukturni objekt, lastnik objekta pa postane država. Zasebni partner objekt najame od države, ga upravlja ter ga ob koncu pogodbe prenese na državo.
ROT (angl. refurbish/ rehabilitate, operate, transfer) obnovi, upravlja, prenesi	Zasebni partner obnovi objekt. V pogodbenem času to infrastrukturo upravlja in je tudi njen lastnik, po preteku pogodbe pa se lastništvo prenese na državo.
DBO (angl. develop, built, operate) razvij, izgradi, upravlja	Ta izvedenka je primerna za zagotavljanje tistih javnih dobrin, za katere infrastruktura še ne obstaja in se zagotavljajo prvič. Zasebni partner to infrastrukturo razvije in zgradi. Po zaključeni gradnji jo zakupi na dolgi rok in z njo upravlja, po preteku pa preda državi.
BOO (angl. built, own, operate) izgradi, bodi lastnik, upravlja	Zasebni partner zgradi objekt. Lastništvo se po preteku pogodbe ne prenese na državo. Država ima možnost sredstva odkupiti.
MOO (angl. modernize, own, operate) prenovi, bodi lastnik, upravlja	Zasebnemu partnerju infrastrukture ni potrebno zgraditi, jo samo obnovi, jo upravlja in je njen lastnik tudi po preteku pogodbe.

Vir: N. Hrovatin, *Prestrukturiranje infrastrukturnih dejavnosti*, 1997, str. 102; E. R. Yescombe, *Principles of Project Finance*, 2002, str. 10–11.

Privatizacija kot skrajna oblika javno-zasebnega partnerstva

Privatizacijski procesi so v osemdesetih in devetdesetih letih zajeli praktično ves svet. Privatizacija sama po sebi ni cilj, ampak je le sredstvo za doseganje boljšega upravljanja in boljše družbe. Pomeni, da določene storitve opravlja zasebni sektor in je upravljanje dejavnosti podvrženo tržnim zakonitostim. S privatizacijo in prestrukturiranjem gospodarskega sektorja se pogosto dvigneta učinkovitost in produktivnost, saj se s privatizacijo poveča konkurenčnost.

Pri popolni privatizaciji je končni koristnik in plačnik storitev zasebni sektor. Proces privatizacije zahteva prilagoditve in nova znanja, zlasti finančna, tudi na strani države ali lokalne skupnosti. Pogosto je del širših reform države v ekonomiji in pogosto v teh reformah vključuje uvajanje konkurenčnosti s ciljem povečevanja družbenega bogastva. Njen cilj so nižje cene in boljša kakovost storitev. Seveda pa zaradi političnih in praktičnih razlogov pogosto ni primerno niti zaželeno, da javni sektor prenese opravljanje določenih storitev na zasebnega. Pri privatizaciji gre torej za popoln prenos lastnine iz javnega v zasebni sektor. Končni uporabnik in plačnik je prav tako zasebni sektor.

2 JAVNO-ZASEBNO PARTNERSTVO V SLOVENIJI

2.1 Podlage za uvedbo javno-zasebnega partnerstva

Da pa lahko javno-zasebno partnerstvo uspešno uresničujemo, moramo v prvi vrsti imeti tudi zakonodajni okvir. Tega smo z Zakon o javno-zasebnem partnerstvu, ki je začel veljati 7. marca 2007, izpolnili. S tem zakonom se v slovenski pravni red prenaša vsebina 3. in 4. točke 1. člena, 17., 23., 29., 48. člena in 56.–65. člen Direktive 2004/18/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 31. marca 2004 o usklajevanju postopkov za oddajo javnih naročil gradenj, blaga in storitev (Ur. l. št. 134 z dne 30. aprila 2004, str. 114) in Direktiva Komisije 2005/51/ES z dne 7. septembra 2005 o spremembi Priloge XX k Direktivi 2004/17/ES in Priloge VIII k Direktivi 2004/18/ES Evropskega parlamenta in Sveta o javnih naročilih (Ur. l. št. 257 z dne 1. oktobra 2005, str. 127) (Kranjc, Kerševan, Plauštajner & Prelič, 2009).

ZJZP je krovni predpis za vzpostavitev pravnih razmerij med javnim in zasebnim sektorjem pri skupnem izvajanju projektov. Pri tem pa je vseeno, ali javni in zasebni partner skleneta pogodbo ali skupaj ustanovita pravno osebo, ki izvaja ta projekt. Do sprejema tega Slovenija ni imela predpisa, ki bi sistemsko urejal ta vprašanja. Postopek in oblike povezovanja javnega in zasebnega sektorja je pri izvajanju gospodarskih javnih služb določal Zakon o gospodarskih javnih službah. Del njegovih določb je ostal v veljavi tudi po uveljavitvi ZJZP, saj ta dokument določa postopke, zagotavlja okvir za njihovo preglednost, pa tudi institucionalni okvir.

Vesnaver v intervjuju za časopis Delo ugotavlja, da za uresničevanje projektov prek javno-zasebnega partnerstva obstaja več ključnih pogojev. Poleg zakonodajnega okvira je za uveljavitev pristopa javno-zasebnega partnerstva potrebna tudi politična podpora, ki pa je doslej pri nas ni bilo. In kot tretje morajo biti to projekti, ki bodo zanimivi za zasebni sektor. Ta namreč ne bo vstopal v projekte, kjer ne bo videl koristi in dobička. Ključni dejavnik za javno-zasebno partnerstvo je tudi usposobljenost javnega sektorja, da se zna pogovarjati z zasebnim. Državni uradniki pogosto nimajo znanj, da bi se pogajali z zasebnim sektorjem za izvedbo projekta, zato morajo pogosto najemati zunanje svetovalce, in sicer finančne, pravne in davčne (Grgič, 2010).

2.2 Oblike javno-zasebnega partnerstva v Sloveniji

Sprejeta slovenska zakonodaja ne definira točnih oblik javno-zasebnega partnerstva, ampak s pomočjo postopkov izvedbe projekta v javno-zasebnem partnerstvu določi oblike sodelovanja v razmerju do izvajanja javno-zasebnega partnerstva na (ZJZP, Ur. l. RS 127/2006, 23. člen):

- razmerje pogodbenega partnerstva in
- razmerje statusnega partnerstva.

Pogodbeno partnerstvo je oblika JZP, ki se lahko izvaja kot javnonaročniško partnerstvo ali koncesijsko partnerstvo. Za **javnonaročniško partnerstvo** zakon pravi, da je odplačno razmerje med naročnikom in dobaviteljem blaga, izvajalcem gradenj ali storitev, katerega predmet je naročilo blaga ali izvedba gradnje ali storitev. **Koncesijsko partnerstvo** je dvostransko pravno razmerje med državo oziroma samoupravno lokalno skupnostjo ali drugo osebo javnega prava kot koncendentom in pravno ali fizično osebo kot koncesionarjem. V tem razmerju koncendent podeli koncesionarju posebno ali izključno pravico izvajati gospodarsko javno službo oziroma drugo dejavnost v javnem interesu, to pa lahko vključuje tudi zgraditev objektov in naprav, ki so deloma ali v celoti v javnem interesu (ZJZP, Ur. l. RS 127/2006, 26. člen).

S koncesijami so pogosto dolgoročne pogodbene povezave med zasebnim subjektom (koncesionarjem) in javnim sektorjem, kjer javni sektor da zasebnemu pisno pravico do financiranja, vlaganja ali izgradnje infrastrukture ali do opravljanja storitev v javnem interesu. S sklenitvijo koncesijske pogodbe postane zasebno podjetje (koncesionar) v celoti odgovorno za zagotavljanje infrastrukturnih storitev, vključno z upravljanjem, vzdrževanjem, vodenjem in investiranjem v nove zmogljivosti. Pri tej obliki sodelovanja med javnim in zasebnim sektorjem infrastruktura ostane v lasti javnega sektorja, medtem ko koncesionar dobi izključno pravico do razpolaganja s tem premoženjem ves čas koncesije. Zakon posebej določa, kdaj gre za **koncesije gradenj**, in sicer določa sledeče kumulativne elemente, ki morajo biti kumulativno podani (ZJZP, Ur. l. RS 127/2006, 79. člen):

- izgradnja objekta, naprav ali posameznih delov za koncedenta,
- upravljanje oziroma izkoriščanje objekta je na strani koncesionarja,
- poslovno tveganje nosi koncesionar,
- vrednost gradbenih del je najmanj 5.278.000,00 evrov.

Če pa ima posel naravo **koncesije storitve**:

- se na koncesionarja prenese zaupanje za izvajanje gospodarske javne službe ali druge dejavnosti v javnem interesu ali

- se koncesionar zaveže, da bo objekt zgradil, ga določen čas uporabljal, upravljal in izkoriščal, niso pa izpolnjeni pogoji za koncesijo gradnje. Za koncesijo storitve gre tudi v primeru, ko javni partner prispeva sredstva za izgradnjo, poslovno tveganje pa še vedno nosi koncesionar in ob tem niso izpolnjeni pogoji za koncesijo gradenj.

Če torej javni partner nosi večino ali celotno tveganje izvajanja projekta javno-zasebnega partnerstva, gre za javnonaročniško partnerstvo. Če pa je to tveganje na strani zasebnega partnerja, gre za koncesijsko partnerstvo.

Statusno partnerstvo je razmerje, ki je sklenjeno med javnim in zasebnim partnerjem tako, da država, ena ali več samoupravnih lokalnih skupnosti ali drugih oseb javnega prava oziroma drug javni partner podeli izvajanje pravic in obveznosti, ki iz javno-zasebnega partnerstva izhajajo, izvajalcu statusnega partnerstva (ZJZP, Ur. l. RS 127/2006, 96. člen):

- z ustanovitvijo pravne osebe,
- s prodajo deleža javnega partnerja v javnem podjetju ali drugi osebi javnega ali zasebnega prava,
- z nakupom deleža v osebi javnega ali zasebnega prava, z dokapitalizacijo ali
- na drug, primeroma naštetim oblikam pravno in dejansko soroden in primerljiv način

ter s prenosom izvajanja pravic in obveznosti, ki iz javno-zasebnega partnerstva izhajajo, na to osebo.

2.3 Izkušnje pri projektih javno-zasebnega partnerstva v Sloveniji v praksi

Slovenija je ena tistih držav, ki imajo manj izkušenj z izvedbo projektov javno-zasebnega partnerstva. Zakonodaja s tega področja je dokaj nova in brez pravnih presedanov. Zelo pomembno pa je razvijati v praksi pridobljene izkušnje in jih prenašati v nove različice javno-zasebnih partnerstev. Pomembno je tudi poznati primere dobrih praks v nekaterih evropskih državah, katerih izkušnje bi bile uporabne in učinkovite pri izvajanju javno-zasebnega partnerstva tudi pri nas.

Analiza tujih praks kaže na dve ključni dejstvi za uspeh projektov, to sta urejeno zakonodajno področje in ustrezna institucionalizacija javno-zasebnega partnerstva. Pri uvajanju le-tega je zato pomembno, kako oziroma na kakšen način so vzpostavljeni temelji za nadaljnji razvoj partnerstva. Slovenski strokovnjaki s tega področja menijo, da Slovenija najprej potrebuje zgodbo uspešnice, ki naj bi prepričala ljudi, da je javno-zasebno partnerstvo nekaj pozitivnega (Grgič, 2006, str. 5).

Kot v intervjuju za časopis Delo ugotavlja vodja korporativnih financ pri družbi PricewaterhouseCoopers v Ljubljani (ene od vodilnih družb, ki po svetu ponujajo svetovalne

storitve na področju JZP) Vesnaver, se v državah srednje in vzhodne Evrope, kamor uvrščajo tudi Slovenijo, javno-zasebno partnerstvo pogosto uporablja kot pot za financiranje potrebnih infrastrukturnih projektov. Te države imajo podobna družbeno-ekonomska izhodišča kot Slovenija, vendar je naša država izvedla najmanj takšnih projektov. Veliko projektov, ki bi lahko bili zanimivi za javno-zasebno partnerstvo, je bilo v Sloveniji že izpeljanih preko financiranja iz javnih sredstev. Edini projekt, ki se obravnava kot pravi primer javno-zasebnega partnerstva, je čistilna naprava v Mariboru. Opozarja pa tudi na to, da je Slovenija kar nekaj projektov zgradila s sredstvi Evropske unije, financiranje iz EU in javno-zasebno partnerstvo pa praviloma ne gresta skupaj. Postopki izvedbe obeh vrst financiranj so namreč tako nekompatibilni, da to preprosto ni združljivo (Grgič, 2010).

Kirbiš Rojsova na konferenci Speed uPPP Slovenija trdi nasprotno, in sicer da JZP pri izvajanju evropskih projektov zelo spodbuja tudi Evropska komisija. Ena večjih ovir, da javno-zasebno partnerstvo s sofinanciranjem iz sredstev EU v Sloveniji ne zaživi, je nefleksibilna zakonodaja, razlogi za to pa so tudi v tradicionalni usmerjenosti občin k javnim virom financiranja in omejeni uporabi posameznih modelov JZP v kombinaciji z evropskimi sredstvi. Novi model JZP bo oblikovan v kratkem, uveljavljen pa najpozneje do začetka leta 2014, ko se pričinja novo obdobje izvajanja evropske kohezijske politike. Doslej so bile ustanovljene tri medresorske delovne skupine na ravni državnih sekretarjev, ki bodo proučile možnost uporabe modelov JZP na področju prometa in logistike ter okoljske infrastrukture (Ministrstvo za gospodarski razvoj in tehnologijo, 2013).

Ministrstvo za finance (v nadaljevanju MF) ugotavlja, da javni sektor tako na ravni ministrstev kot tudi na lokalni ravni največ podeljuje koncesije za opravljanje storitev. Kompleksnih oblik javno-zasebnega partnerstva, ki bi vključevale tudi gradnjo zlasti infrastrukturnih objektov, ni ne na lokalni ne na državni ravni. Ugotavlja tudi, da je v praksi vedno več napačnih interpretacij javno-zasebnega partnerstva. Vedno več je namreč projektov, ki po vsebini ne pomenijo prenosa tveganja na zasebnika in so zato po vsebini klasična javna naročila. Zlasti lokalne skupnosti pogosto podeljujejo posebne ali izključne pravice zasebnikom za dolga obdobja brez ekonomskih razlogov, saj zasebniki ne vlagajo sredstev za izgradnjo ali posodobitev infrastrukture, ki bi se jim v obdobju trajanja pogodbenega razmerja vračala (Ministrstvo za finance, 2009).

Po sprejetju ZJZP je MF napovedovalo pilotne projekte javno-zasebnega partnerstva, ki naj bi bili pozitiven zgled za druge. Kot v intervjuju za časopis Delo pove Čepelnik, je bil kot pilotni projekt izveden Dom starejših občanov v Idriji. Voden je bil kot model za obnovo domov občanov, ki so v državni lasti. »Bil je uspešen, ker smo imeli močnega zasebnika, ki je bil pripravljen sodelovati v tej zgodbi brez visokih pričakovanj po dobičku. Sam model bi bil primeren tudi za druge domove po Sloveniji, problem pa je, da nimamo ustreznega zasebnika, ki bi bil pripravljen svoja sredstva vložiti v tak projekt. Gradbinci so sicer izkazovali veliko zanimanja za domove starejših občanov, a oni bi objekt le zgradili in ga nato fiktivno prodali hčerinskemu podjetju, ki bi ga upravljalo. To pa ni v interesu države, saj potrebuje stabilnega

zasebnega partnerja, ki bo zgradbo tudi upravljal. To je namreč edino zagotovilo, da bo vgradil dobre materiale in tako zagotovil nizke obratovalne stroške. Primer Centra Stožice na lokalni ravni je bolj javno naročniško razmerje kot JZP, saj je zasebnik objekt zgradil in ga nato predal javnemu partnerju v upravljanje. V primeru JZP pa bi zasebnik objekt tudi upravljal, imel tržno dejavnost in pokrival izgubo, ki jo sedaj krije občinski javni zavod kot njegov lastnik» (Grgič, 2012).

3 JAVNI ZAVOD – DOM UPOKOJENCEV JOŽETA PRIMOŽIČA MIKLAVŽA IDRİJA

3.1 Javni zavod

Ustanoviteljica javnega zavoda Dom upokojencev Jožeta Primožiča Miklavža Idrija (v nadaljevanju tudi Dom) je Vlada Republike Slovenije, regulacija ureditve Doma izhaja iz 22 let starega Zakona o zavodih (Ur. l. RS, št. 121/1991; 451/1994 Odl. US: U-I-104/92, 8/1996, 18/1998 Odl. US: U-I-34/98, v nadaljevanju ZZ), za svoje delovanje pa je odgovoren Ministrstvu za delo, družino in socialne zadeve. Delovanje Doma je organizirano na zakonskih podlagah, krovni zakon je Zakon o socialnem varstvu (v nadaljevanju ZSV), ki ureja področja delovanja zavoda, drugi pa so: Pravilnik o standardih in normativih socialnovarstvenih storitev, Zakon o zdravstveni dejavnosti, Zakon o javnih financah, Zakon o računovodstvu in še vrsto drugih.

3.1.1 Pravna podlaga pred JZP

V tem sestavku povzemam pravno analizo Tičarja o možnosti preoblikovanja javnega zavoda v družbo z omejeno odgovornostjo in možnostih statusnega preoblikovanja javnih zavodov po predlogu novega Zakona o negospodarskih javnih službah (oZNJS) pred uveljavitvijo Zakona o javno-zasebnem partnerstvu (2008, str. 529-541; 2010, str. 1554-1568).

Preoblikovanje javnega zavoda v podjetje (gospodarsko družbo) je predvidel že ZZ, ki v 3. odstavku 51. člena določa, da lahko ustanovitelj zavoda odloči, da se zavod ali njegova organizacijska enota organizira kot podjetje. Kljub navedeni možnosti preoblikovanja po ZZ pa je pozneje zakonodaja o javnih financah preoblikovanje javnih zavodov formalno preprečevala.

S sprejemom 80.j člena Zakona o javnih financah (Ur. l. RS, št. 79/1999, v nadaljevanju ZJF) in Zakona o spremembah in dopolnitvah zakona o javnih financah (Ur. l. RS, št. 30/2002, v nadaljevanju ZJF-C), ki se je začel uporabljati dne 20. aprila 2002) je praktično prišlo do zamrznitve možnosti preoblikovanj javnih zavodov v druge subjekte. Preoblikovanje javnega zavoda je bilo mogoče samo pod pogojem, da bi poseben zakon, ki bi urejal izvajanje javne službe na določenem področju, to dovoljeval. Ker pa takšnih posebnih zakonov po letu 2002

ni bilo, so bili ti postopki zamrznjeni. Šele Zakon o javno-zasebnem partnerstvu je z začetkom veljavnosti 7. marca 2007 preoblikovanja javnih zavodov spet sprostil.

Zakonodajalec je v 80.j členu ZJF sicer zapisal, da se pravna oseba lahko preoblikuje v ustrežnejšo statusno obliko, kadar preneha potreba, da bi država oziroma občina zagotavljala javno službo v okviru določenega javnega zavoda in je izvajanje javne službe oziroma javne gospodarske službe enako kakovostno mogoče učinkoviteje zagotoviti drugače, vendar pa je bilo to mogoče le pod določenima pogoje, ki sta morala biti izpolnjena kumulativno:

- če zakon, ki ureja izvajanje javne službe oziroma javne gospodarske službe na posameznem področju, to dovoljuje, in
- če je preoblikovanje v skladu z nacionalnim programom, ki ga za posamezno področje sprejme Državni zbor Republike Slovenije.

Ker po letu 2002 posebni zakoni niso uredili tega vprašanja niti niso bili na posameznih področjih sprejeti posebni nacionalni programi z možnostjo privatizacije po 80.j členu ZJF, je bilo do sprejetja ZJZP preoblikovanje javnih zavodov praktično zamrznjeno.

V prehodni določbi 154. člena je ZJZP razveljavil 80.j člen ZJF. Z novo ureditvijo 141., 142., 143. člena prehodnih določb ZJZP in z odpravo 80.j člena ZJF je po ZJZP v skladu s 144. in 154. členom mogoče javni zavod preoblikovati v drugo obliko, kjer ni osebno odgovornih ustanoviteljev ter tako doseči večjo učinkovitost in uspešnost izvajanja javne službe v dobro uporabnikom in v skladu z javnim interesom. V 106. členu ZJZP so določene statusne oblike, v katerih lahko nastane javno-zasebno partnerstvo.

Danes postopek preoblikovanja javnega zavoda v d.o.o. poleg v ZJZP urejajo še posebna pravila korporacijske zakonodaje. Preoblikovanje javnega zavoda poteka smiselno v skladu s pravili preoblikovanja d.d. v d.o.o. po 666. členu Zakona o gospodarskih družbah (Ur. l. RS, št. 65/2009-UPB3, 83/2009 Odl. US: U-I-165/08-10, Up-1772/08-14, Up-379/09-8, 33/2011, 91/2011, 100/2011 Skl. US: U-I-311/11-5, 32/2012, 57/2012, 44/2013 Odl. US: U-I-311/11-16, 82/2013, v nadaljevanju ZGD-1).

3.1.2 Preoblikovanje javnega zavoda po sprejetju ZJZP

V tem sestavku povzemam pravno analizo Tičarja o možnosti preoblikovanja javnega zavoda v družbo z omejeno odgovornostjo in možnostih statusnega preoblikovanja javnih zavodov po predlogu novega Zakona o negospodarskih javnih službah (oZNJS) po sprejetju Zakona o javno-zasebnem partnerstvu (2008, str. 529-541; 2010, str. 1554-1568).

S sprejetjem in uveljavitvijo ZJZP je danes v slovenski pravni ureditvi mogoče preoblikovati javni zavod v družbo z omejeno odgovornostjo. Na podlagi 144. člena prehodnih določb

ZJZP se za preoblikovanje javnih zavodov smiselno uporabljajo določila ZJZP o preoblikovanju javnih podjetij in podelitvi koncesije javnim podjetjem, ki se preoblikujejo v gospodarsko družbo.

Prvi odstavek 141. člena ZJZP določa, da se obstoječa javna podjetja [...] lahko preoblikujejo v gospodarsko družbo, skladno z zakonom, ki ureja gospodarske družbe, ali ohranijo, skladno z zakonom, status javnega podjetja. O vrsti preoblikovanja odloči ustanovitelj najpozneje v treh letih po uveljavitvi tega zakona. Nadalje 1. odst. 142. člena ZJZP določa, da morajo javna podjetja iz 141. člena ZJZP, ki se preoblikujejo v gospodarsko družbo, za izvajanje gospodarskih javnih služb pridobiti koncesijo brez javnega razpisa, skladno z drugim odstavkom, oziroma koncesijo na podlagi javnega razpisa, skladno s tretjim odstavkom tega člena. Za podelitev koncesije se uporabljajo določbe zakona, ki ureja gospodarske javne službe, v kolikor ZJZP ne določa drugače.

Po pravilih korporacijske zakonodaje se javni zavod lahko preoblikuje v d.o.o. smiselno v skladu s pravili preoblikovanja d.d. v d.o.o. ZGD-1 v 666. členu, ki nosi naslov preoblikovanje zavodov v gospodarske družbe, določa, da se za preoblikovanje zavodov v gospodarske družbe smiselno uporabljajo določbe ZGD-1 o preoblikovanju delniške družbe v druge družbe. Po določilih 648. do 651. člena ZGD-1 se lahko v d.o.o. preoblikuje d.d., ki ima manj kot 50 delničarjev/ustanoviteljev. Enako velja tudi za javni zavod, ki mora imeti manj kot 50 ustanoviteljev. Sklep o preoblikovanju iz d.o.o. v d.d. sprejema devetdesetinska večina kapitala. Znesek osnovnih vložkov je lahko v preoblikovani d.o.o. nižji od predpisanega. Preoblikovanje javnega zavoda v d.o.o. je potrebno prijaviti v sodni register s seznamom družbenikov in njihovih vložkov ter pogodbo o preoblikovanju. Preoblikovani javni zavod pridobi pravni status d.o.o. z vpisom v sodni register.

Pravna podlaga za preoblikovanje javnega zavoda v d.o.o. je najprej sklep o preoblikovanju, če je ustanoviteljev več, pa tudi pogodba o preoblikovanju. S smiselno razlago pravil o preoblikovanju d.d. v d.o.o. mora sprejeti sklep o preoblikovanju javnega zavoda v d.o.o. pristojni organ zavoda v skladu z aktom o ustanovitvi, in to z devetdesetinsko večino. V javnem zavodu je pristojni organ svet zavoda. V vsakem primeru bo za preoblikovanje potrebno tudi soglasje ustanoviteljev, ki so pri javnih zavodih večinoma občine ali država. Tudi za ustanovitelje smiselno velja, da morajo soglašati z devetdesetinsko večino.

V sklepu o preoblikovanju je treba določiti novo firmo in druge značilnosti družbe ter celotno vsebino nove družbene pogodbe, kot določa 474. člen ZGD-1: (1) navedbo imena in priimka ter prebivališča ali firme in sedeža vsakega družbenika; (2) firmo, sedež in dejavnost družbe; (3) navedbo zneska osnovnega kapitala in vsakega osnovnega vložka posebej, navedbo družbenika za vsak osnovni vložek in njegov poslovni delež; (4) čas delovanja družbe, če je ustanovljena za določen čas; (5) morebitne obveznosti, ki jih imajo družbeniki do družbe poleg vplačila osnovnega vložka, in morebitne obveznosti družbe do družbenikov.

Za praktično izvedbo preoblikovanja javnega zavoda v d.o.o. bo treba poleg pravil za preoblikovanje d.d. v d.o.o. analogno uporabiti tudi pravila o preoblikovanju samostojnega podjetnika (s.p.) v d.o.o. Verjetno bo ob preoblikovanju javnega zavoda v d.o.o. treba opredeliti in določiti vrednost podjetja, ki se prenaša. To pa določa 668. člen ZGD-1.

Podjetje, ki se prenaša v d.o.o., po korporacijskih predpisih sestavlja premoženje ter pravice in obveznosti v zvezi s podjetjem z natančnim opisom podjetja. Pri tem se je mogoče sklicevati na listine, kot so letna bilanca stanja, vmesna bilanca stanja ali ustrezen računovodski izkaz, če je na podlagi njihove vsebine mogoče določiti vrednost podjetja, ki je predmet prenosa. Predložene listine na dan prijave za vpis prenosa podjetja v register ne smejo biti starejše od treh mesecev. Pri prenosu podjetja je treba opraviti ustanovitveno revizijo, če je vrednost večja od 100.000 evrov.

Navedena pravila so dopolnilo k smiselni uporabi preoblikovanja d.d. v d.o.o. za preoblikovanje javnih zavodov. Ker niso v nasprotju z ureditvijo ZGD-1 za preoblikovanje d.d. v d.o.o., so primerna tudi za preoblikovanje javnega zavoda v d.o.o. tudi zato, ker drugih pravil ni. Praktično pa je treba izvesti postopke tako, da bo registrsko sodišče lahko vpisalo preoblikovani subjekt v sodni register.

3.2 Tradicionalna javna vzpostavitev projekta

Zagotavljanje dobrin in storitev za uresničevanje skupnih potreb na področju zdravstva, šolstva, kulture, socialnega varstva idr. je naloga javnega sektorja in večinoma poteka preko javnih služb, ki pa se financirajo iz proračunskih sredstev oziroma z zadolževanjem preko proračuna (Virant, 2009, str. 15, 18). Posebno v zadnjih letih pa je proračunskih sredstev občutno manj in država ni sposobna financirati skoraj nobenih infrastrukturnih objektov. V socialnem varstvu je teh sploh malo, saj je nove objekte in s tem povečanje kapacitet prepuščala v zadnjih letih zasebnim investitorjem, ki jim je podelila koncesijo za opravljanje dejavnosti. MDDSZ ni nikoli imelo prioritete list za investicije. Imelo je veliko programov, ki so čakali sredstva, vendar je do proračunskih sredstev bilo kljub dobro pripravljenim in celo nujnim projektom težko priti, saj so omejena, dogajalo se je celo vračanje že odobrenih sredstev v proračun, ker niso bili pravočasno in kakovostno izvedeni postopki za oddajo del ali prenos sredstev. Izvajalci se praviloma še vedno srečujejo s prepričanjem, da so javni zavodi na področju varstva starejših proračunsko financirani, vendar državni proračun sploh ni udeležen v financiranju tekočega poslovanja. Investicije, ki bi jih že po zakonu moralo zagotavljati pristojno ministrstvo, ne dosegajo niti desetine potreb domov, ki vedno težje izvajajo dejavnost v zastareli in slabo prilagojeni infrastrukturi.

Na podlagi zbranih podatkov Skupnosti socialnih zavodov Slovenije (2009, str. 10) o nujnih investicijskih vlaganjih v državnih domovih v letu 2007 bi potrebovali 64 milijonov evrov sredstev za sanacijske posege na obstoječi infrastrukturi v lasti Republike Slovenije. Prihod krize in zadnje zaostritve poslovne situacije pa so večinoma zaustavile še tista nujna

investicijska dela, ki so jih do sedaj domovi ob skrajnem varčevanju zmogli financirati iz tekočega poslovanja.

3.2.1 Opis stanja objekta

S tako situacijo se je srečeval Dom upokojencev Primoža Miklavža Idrija, kjer je Republika Slovenija kot ustanovitelj in po njenem pooblastilu MDDSZ že od leta 2000 ugotavljala, da so pogoji za izvajanje javne službe institucionalnega varstva starejših nad 65 let v obeh enotah Doma, še posebej pa v Enoti Idrija neustreznimi pogojem sedanjega časa in trenda razvoja tovrstne dejavnosti. Obstoječi objekt Enote Idrija s kapaciteto 127 postelj je bil zaradi svoje dotrajanosti, požarne in sanitarne ogroženosti ter funkcionalne neprimernosti neustrezen za nadaljnje izvajanje dejavnosti institucionalnega varstva starejših in bil zato potreben nujne sanacije.

Dom upokojencev Primoža Miklavža Idrija je opravljal dejavnost v dveh ločenih enotah, in sicer v Enoti Idrija, kjer je izvajal institucionalno varstvo starejših nad 65 let, ter v Enoti Marof, kjer se je izvajalo institucionalno varstvo odraslih oseb s posebnimi potrebami. Prvotno je dom za starejše obstajal le na Marofu, kjer so ubožnico vodile usmiljene sestre. Po II. svetovni vojni je bila stavba podržavljena in v njej je z delom začel Dom onemoglih. Leta 1958 je stavbo prizadel požar, zato je bila posodobljena. Zaradi prenatrpanosti je bila leta 1977 v Idriji zgrajena nova enota Doma. V letu 1978 je bila tudi matična enota dozidana in posodobljena, obenem pa uveljavljena vsebinska delitev dela glede na stanje stanovalcev Doma.

Dom v Idriji je bil zgrajen pred petintridesetimi leti in je predstavljal splošni del zavoda. Glavni cilj oskrbe in zdravstvene nege v tem delu je doseči dobro psihofizično počutje stanovalcev, ohraniti njihove individualne sposobnosti in jim v primeru bolezni ali poškodb zagotoviti maksimalno rehabilitacijo. Zaradi nefunkcionalne zasnove Enote Idrija je bilo potrebno zagotoviti njeno popolno prenovo.

3.2.2 Investicijski program

V letih 2002 in 2003 sta na stroške Doma pripravljene dve idejni zasnovi. Vodstvo Doma na podlagi ugotovitev strokovnega nadzora in ocene stanja v idrijski enoti v sodelovanju s podjetjem UNIA, d.o.o., Idrija ustanovitelju predloži najprej idejno zasnovo celovite rekonstrukcije obstoječe stavbe idrijske enote. Komisija za ocenjevanje investicijske dokumentacije za javne socialno varstvene zavode na MDDSZ ugotovi, da predvideni načrti zaradi gradbenih značilnosti obstoječe stavbe ne zagotavljajo rešitev, ki so v celoti skladne z veljavnimi tehničnimi normativi za dejavnost institucionalnega varstva starejših oseb, predvsem pa iz potrebnih finančnih vlaganj ni utemeljena. Zato v nadaljevanju Dom predloži še idejno zasnovo rušitve obstoječega objekta in izgradnjo novega doma na istem mestu. Na podlagi normativov najprej opredeli projektno nalogo s stališča prostorskih zahtev za

predvideno takratno število stanovalcev ter dopolnitev prostora z dodatnimi dejavnostmi, ki jih na tem območju trenutno ni bilo mogoče ponuditi. Idejni projekt idrijskega podjetja UNIA, d.o.o., na istem mestu predvidi še prostore dnevnega varstva za približno 10 oseb ter gradnjo varovanih stanovanj v najvišji etaži novogradnje. Vsebuje rešitve z ustreznimi vertikalnimi in horizontalnimi povezavami med posameznimi etažami, relativno ugoden in ne preobsežen poseg v okolico ter s stališča organizacije dela optimalen izkoristek prostora ob najmanjših stroških dela. Hkrati omogoča faznost gradnje in s tem selitev tedanjih stanovalcev v ustrezne prostore (Dom upokoјencev Jožeta Primožiča Miklavža, 2004).

Po štirikratnem dopolnjevanju sta 13. avgusta 2004 končno sprejeta sklep o potrditvi Investicijskega programa novogradnje idrijske enote Dom upokoјencev Jožeta Primoža Miklavža s celotno vrednostjo investicije (izdelava projektne dokumentacije, rušitvena dela, GOI dela, zunanja ureditev in inženiring) 1.630.568.000 takratnih tolarjev in sklep o nadaljevanju izdelave projektne dokumentacije. Predvideno je, da se sredstva v celoti zagotovijo iz proračuna RS. Istočasno potekajo tudi procesi zamenjave parcel ob zgradbi Doma med Občino Idrija in RS, kar naj bi zagotovilo zemljišče za gradnjo I. faze in določen vložek v gradnjo Doma tudi od Občine Idrija. Prvič se ob teh pogovorih pojavi vprašanje zasebnega vlaganja. Na dogovorih o zamenjavi parcel med MDDSZ in Občino Idrija (Občina Idrija, 2005) takratni idrijski župan Krapš postavi vprašanje glede možnosti zasebnih vlaganj v javne zavode. Predstavnik ministrstva odgovori, da v tistem trenutku za tako obliko sovlaganj ne obstajajo pravne podlage, se pa začenja postopek priprave zakona v tej smeri.

3.2.3 Javni razpis in izbira idejne zasnove

Izdelana projektna naloga je podlaga za programsko nalogo za izvedbo javnega natečaja za pridobitev arhitekturno urbanističnih rešitev in s tem izbiro izvajalca projektne in tehnične dokumentacije. MDDSZ skupaj z Zbornico za arhitekturo in prostor šele oktobra 2005 (Sklep o začetku postopka oddaje javnega naročila MDDSZ izda namreč že maja 2005) objavi javni razpis po klasični obliki za idejni projekt. Tako po šestih letih pripravljenih različnih variant marca 2006 skupna komisija Ministrstva in Doma izbere zmagovalca idejnega projekta. Prvo nagrado javnega natečaja za izbiro strokovno najprimernejše rešitve za objekt v obliki črke L prejme Arhitekturni biro Ravnikar/Potokar iz Ljubljane in v drugi polovici leta MDDSZ z njim sklene pogodbo za izdelavo projektne in tehnične dokumentacije. Na podlagi te projektne dokumentacije MDDSZ skupaj z Občino Idrija 13. februarja 2008 pridobi gradbeno dovoljenje, ki investitorjema dovoljuje faznost gradnje, in sicer (Republika Slovenija, Upravna enota Idrija, 2008):

- v I. fazi se poruši stari gospodarski objekt ob Arkovi ulici in zgradi glavni trakt vzporedno z Arkovo ulico.
- V II. fazi se obstoječi dom poruši in izgradi nov trakt s kuhinjo, servisnim delom ter sobami. Uredijo se notranji atrij, zeliščni vrt ter okolica z dostopi.

Gradnja objekta naj bi torej bila izvedena v dveh povezanih fazah s pričetkom del v letu 2009 in dokončanjem do konca leta 2012. Ves čas gradnje bi na tedanji lokaciji zagotavljali izvajanje dejavnosti javnega zavoda.

3.3 Sprejetje Zakona o javno-zasebnem partnerstvu

V času pridobivanja gradbenega dovoljenja pa je novembra 2006 sprejet Zakon o javno-zasebnem partnerstvu, ki stopi v veljavo in se začne uporabljati 7. marca 2007. V slovenski pravni sistem formalno vpelje posebno obliko sodelovanja med javnim in zasebnim sektorjem, ki do sprejema in uveljavitve ZJZP ni urejena. Gre za obliko sodelovanja javnega sektorja z zasebnim sektorjem na temelju pogodbe, do sklenitve katere pride po predpisanem postopku, kjer sta ključna javni razpis in izbira zasebnega partnerja. Na podlagi pogodbe oba, javni in zasebni partner, vložita v projekt svoja sredstva, znanje, pravice in drugo premoženje, da bi s tem omogočila določene storitve ali zgradila objekt, ki bi bil namenjen splošni uporabi in zadostil javnemu interesu. Ob tem je ključnega pomena delitev tveganj in donosov projekta med oba partnerja. Po drugi strani JZP pomeni tudi obliko financiranja projektov v javnem interesu, kar je ključni razlog za spodbujanje projektov v tej obliki s strani javnega sektorja.

Na podlagi določil tega zakona direktor Doma pri MDDSZ sproži vprašanje nadaljnjih postopkov gradnje, saj vrednost (približno 12 milijonov evrov) presega prag, ko je potrebna obvezna preveritev možnosti izvedbe investicije po metodi JZP. Namreč, 8. člen slovenskega ZJZP, ki ima nalogo spodbujanja JZP v Sloveniji, navaja pravilo, da:

- mora javni partner za vsak javni projekt oceniti, ali ga je mogoče izvesti v obliki JZP (izvesti primerjavo variant in oblikovati oceno upravičenosti),
- in da se javni projekti v vrednosti nad 5.278.000 evrov lahko izvedejo kot javno naročilo, zgolj če je dokazano (v predhodnem postopku), da ga ni možno (bolje) izpeljati v obliki JZP.

Načeloma je to pravilo v teoriji dobro, ker s tem zahteva, da se javni projekti izvajajo na čim bolj učinkovit način. Problem tega pravila je, da je primerjava med JZP in klasično obliko projekta draga, vzame veliko časa, njeni rezultati pa ne morejo biti natančni, prej špekulativni (Pintar, 2007).

3.3.1 Ponudba promotorja

Javni partner začne predhodni postopek na lastno pobudo ali na podlagi vloge o zainteresiranosti za izvedbo javno-zasebnega partnerstva. Vlogo o zainteresiranosti lahko poda pravna ali fizična oseba, ki ima interes za izvajanje javno-zasebnega partnerstva (promotor), pri čemer ni vezana na objavo poziva iz 32. člena. Vlogo o zainteresiranosti za

izvajanje javno-zasebnega partnerstva mora javni partner obravnavati in o njej odločiti v štirih mesecih od prejema in se v tem času o njej tudi odločiti (ZJZP, Ur. l. RS 127/2006, 34. člen).

Skupina Kolektor, d.d., iz Idrije se preko svoje družbe FMR Financiranje in upravljanje naložb, d.d., po besedah predsednika uprave FMR Andreja Krena že v letu 2005 želi nekako vključiti v izgradnjo doma, ker so pogoji za življenje stanovalcev res neprimerni in občani ob tem izražajo skrb in nezadovoljstvo. Ob prihodu ZJZP v septembru 2007, na pobudo novega idrijskega župana Severja, kot promotor izrazijo pripravljenost sodelovati v izgradnji doma v Idriji po sistemu JZP v obliki statusnega preoblikovanja javnega zavoda v mešano podjetje. FMR v dopisu Domu sporoča, »da se je družba FMR, d.d., pripravljena pod določenimi pogoji (zlasti ekonomskimi) vključiti v ta projekt kot zasebni investitor in tako v partnerstvu z državo in lokalno skupnostjo zagotoviti čimprejšnjo izgradnjo novega Doma upokojencev Idrija. V kolikor bo dosežen ustrezen dogovor, je družba FMR sposobna zagotoviti 51 % vseh finančnih sredstev, potrebnih za izgradnjo novega Doma upokojencev v Idriji, preostanek pa naj v okviru statusnega javno-zasebnega partnerstva zagotovi država oz. lokalna skupnost« (FMR, podjetje za financiranje, marketing in razvoj d.d., 2007). V pogovorih z ministrstvom pred pisno ponudbo promotorja skupno ugotovijo, da na strani države in lokalne skupnosti obstaja interes za tovrstno sodelovanje z družbo FMR. Tudi Svet zavoda doma glede na velikost investicije, ocenjene na 8,4 milijona evrov, poda ustanovitelju zavoda formalno pobudo za čimprejšnjo izvedbo postopka, s katerim se po določilih ZJZP preuči predlog podjetja FMR, d.d., o sodelovanju pri izvedbi investicije in obliki javno-zasebnega partnerstva, ki bi bila primerna.

Žal pa, po besedah predsednika uprave FMR, d.d., gospoda Andreja Krena, z ministrstva promotorju ne odgovorijo na njihovo pripravljenost sodelovanja. Uspešno podjetje ne more in ne sme držati rezerviranih sredstev za investicijo tako dolgo časa, sredstva se morajo obračati. Zato konec leta 2007 odstopijo od te ideje in rezervirana finančna sredstva za izvedbo JZP namenijo za druge projekte. Leto in pol traja, da država reagira.

3.3.2 Projektna skupina za izvedbo JZP

Na pobudo Skupnosti socialnih zavodov Slovenije je decembra 2007 po uveljavitvi ZJZP na ministrstvu imenovana projektna skupina za izvedbo javno-zasebnega partnerstva. Sestavljajo jo člani MDDSZ kot »lastnika« zavoda, člani Sektorja za javno-zasebno partnerstvo, ki deluje na MF, in člani SSZS kot organizacije, ki združuje socialnovarstvene zavode. Naloge projektne skupine so bile:

- priprava podlag za izvedbo JZP,
- priprava gradiva za vlado,
- priprava poziva za izvajalce JZP,
- izbira izvajalcev JZP,

- spremljanje izvajanja posameznih projektov JZP.

Projektna skupina za JZP na prvem sestanku januarja 2008 izrazi skupne interese in sprejme predlog SSZS o oblikovanju pilotne skupine domov, kjer bi se JZP konkretno testiral. Že julija 2007 namreč družba Nebra, d.o.o., za SSZS pripravi projektno dispozicijo za modelni projekt preoblikovanja javnih domov za upokojence po ZJZP, kjer so domovi zaradi svoje strukture poslovanja ocenjeni kot zelo primerni za izvajanje projektov JZP. Tičar (2007, str. 5) poudarja, da domovi upokojencev praktično niso (oziroma le v manjšem delu) financirani iz javnih sredstev in svoje storitve v celoti prodajo uporabnikom. Meni tudi, da direktno državno upravljanje s premoženjem zaradi svoje togosti ne omogoča racionalne porabe sredstev ter demotivira gospodarno ravnanje z njimi. Problem se izkaže tudi pri razmejevanju odhodkov med javno službo in tržno dejavnostjo. Vse to pa nakazuje, da bi ustrezna rešitev lahko bila gospodarska družba, kjer bi država imela kapitalsko naložbo. Pri preoblikovanju v d.o.o. ustanovitelj (država) postane edini družbenik.

Tudi projektna skupina za JZP ugotovi, da so izmed javnih zavodov prav domovi upokojencev in lekarne najprimernejši za obliko javno-zasebnega partnerstva, saj po svoji strukturi prihodkov niso proračunski uporabniki. Glavnino prihodkov iz dejavnosti doma predstavlja plačilo za storitve zasebnih subjektov – stanovalcev in njihovih svojcev, prihodek iz proračuna predstavlja le manjši del (doplačila občin za oskrbne stroške, ZZZS za zdravstvene storitve). Lekarne so po drugi strani imele vedno dovolj lastnih finančnih sredstev za investicije, domovi pa so bili vedno brez njih in podinvestirani. Projektna skupina preuči trenutne potrebe in stanje projektov obnavljanja ali novogradenj domov upokojencev. Svojo pripravljenost sodelovati v javno-zasebnem partnerstvu izrazi več domov, in sicer Dom starejših občanov Idrija, Dom starejših občanov Ptuj, Dom počitka Mengeš, Dom starejših občanov Črnomelj in Dom starejših občanov Nova Gorica. Družba Nebra, d.o.o., naredi strokovno analizo možnosti pravne ureditve za eventualno preoblikovanje javnih zavodov Dom upokojencev Jožeta Primožiča Miklavža, Dom počitka Mengeš in Dom upokojencev Ptuj v drugo statusno obliko. Obljubi tudi svetovanje pri pripravi pravnih aktov in izvedbi potrebnih pravnih postopkov za realizacijo projekta javno-zasebnega partnerstva za Dom upokojencev Idrija. Izkaže pa se, da je samo investicijski program Doma upokojencev Idrija, kot edini, pripravljen v skladu z Uredbo o enotni metodologiji za pripravo in obravnavo investicijske dokumentacije na področju javnih financ (Ur. l. RS 60/2006).

Projektna skupina se sooči z dilemo, ali ZJZP velja le za nove projekte ali tudi za projekte v taki fazi, kot ga je imel Dom Idrija. V trenutku uveljavitve ZJZP ima država za Dom Idrija namreč že izbran projekt in dano vlogo za gradbeno dovoljenje. Skupaj z Občino Idrija država, oziroma po njenem pooblastilu ministrstvo, ustanavlja finančno konstrukcijo. Za I. fazo so predvidena finančna sredstva v proračunu prvega leta, za II. fazo v proračunu v naslednjem letu. Državo čaka javni razpis za izbiro gradbenih izvajalcev in ti postopki bi trajali vsaj leto dni.

Projektna skupina se torej odloča, ali peljati postopek naprej po tradicionalnem načinu ali po določitih ZJZP, kjer so dolžni preveriti interes zasebnih vlagateljev. Investicija presega v zakonu navedeno mejno vsoto 5.278.000 evrov. Odloči se, da objavi tudi razpis po JZP za interesente, ki bi bili pripravljeni vložiti potrebna sredstva namesto ministrstva. To je za javno-zasebno partnerstvo po eni strani slabo, saj se mora zasebni partner prilagoditi že izbranemu projektu. Dejansko bi bilo najbolje dati v razpis za javno-zasebno partnerstvo celoten projekt. Tako bi javni in zasebni partner skupaj določila projekt že od idejne zasnove dalje in ko bi vse vpletene strani uskladile svoje želje, bi se tudi določila vrednost investicije. Pri že izbranem projektu pa prihaja do potopljenih stroškov (angl. *sunk costs*), ki nastanejo za plačila različnih idejnih zasnov in iz preprojektiranj projektov. Skladno z Uredbo o enotni metodologiji za pripravo in obravnavo investicijske dokumentacije na področju javnih financ (Ur. l. RS št. 60/2006) na predlog projektne skupine MDDSZ naroči izdelavo preliminarne študije upravičenosti projekta.

3.3.3 Javni poziv morebitnim promotorjem

V aprilu 2008 ministrstvo objavi javni poziv morebitnim promotorjem za izvedbo JZP pri gradnji Enote Idrija. Predmet poziva promotorjem s strani MDDSZ in Občine Idrija kot investitorjema je test interesa za vlaganje sredstev zasebnega investitorja v predvideni projekt na podlagi izdanega gradbenega dovoljenja in projektne dokumentacije. Po pregledu prispelih vlog bi delovna skupina pripravila predlog za izvedbo javnega razpisa za izbiro izvajalca javno-zasebnega partnerstva (Ministrstvo za delo, družino in socialne zadeve, 2008a).

Vlogo o zainteresiranosti poda podjetje Vegrad, d.d. iz Velenja. Z zasebnim kapitalom je to podjetje zgradilo že nekaj domov (DEOS, Sončni dom, CSO Ormož), ki so za delovanje od MDDSZ dobili koncesijo. V investicijskem programu, sestavljenem v skladu z določili Pravilnika o vsebini upravičenosti izvedbe projekta po modelu javno-zasebnega partnerstva (Ur. l. RS, št. 32/2007) in dokumentacijo v skladu z Uredbo o enotni metodologiji za pripravo in obravnavo investicijske dokumentacije na področju javnih financ (Ur. l. RS, št. 60/2006) predvidi vrednost investicije 12,3 milijona evrov, ki bi jo s stvarnimi vložki v 87,46-odstotnem deležu pokrila Vegrad, 12,16-odstotnem deležu ministrstvo in 0,38-odstotnem deležu Občina Idrija.

V projekcijah, izdelanih do leta 2035, in sicer za petindvajset let, ugotovi, da je investicija z vidika vseh treh investitorjev upravičena pri prej navedeni vrednosti investicije v tekočih cenah. Takšni višini investicije bi zadostovala cena oskrbe I v višini 20 evrov na dan (Vegrad d.d., 2008, str. 39).

Finančni kazalci pri 7-odstotni diskontni stopnji znašajo (Vegrad d.d., 2008, str. 51):

- interna stopnja donosa = 7,14 %,

- neto sedanja vrednost = 90.010 evrov,
- relativna neto sedanja vrednost = 0,0093,
- investicija se povrne v letu 2021.

Podjetje Vegrad pa kmalu zatem zaide v finančne težave in ponudbo umakne.

3.3.4 Izbor modela JZP

Pri javno-zasebnem partnerstvu je vključevanje zasebnega sektorja možno izvesti v različnih obsegih. Možne so različne kombinacije funkcionalnih odgovornosti, porazdelitve tveganj in različne oblike regulacije. Država mora najprej natančno opredeliti, kakšni so njeni cilji glede vključevanja zasebnega sektorja. Mrak in drugi ugotavljajo, da je praktično z vsemi oblikami partnerstva možno izboljšati tehnično in upravljavsko sposobnost. Če pa se za vključevanjem zasebnega kapitala želi reševati problem investiranja v nove kapacitete ali v obnavljanje obstoječih, je možnih oblik bistveno manj; javni sektor mora izbirati med koncesijami in BOT obliko projektnega financiranja (Mrak et al., 2005).

Družba Nebra izrazi pripravljenost sodelovati in oblikovati vse potrebne formalne podlage (sklepe, predloge aktov) ministrstva, vlade ter posameznih pilotnih domov. Po naročilu projektne skupine najprej izdela pravno študijo, katere namen je odgovoriti na vprašanje, ali so izpolnjeni pravni pogoji za izvedbo projekta in sklenitev razmerja javno-zasebnega partnerstva, ter opredeliti temeljne elemente javno-zasebnega partnerstva, vključno z določitvijo argumentacije za vsebino sklepa vlade o javno-zasebnem partnerstvu (Nebra d.o.o., 2008). Ugotovi, da javni interes v tem projektu predstavlja potreba po osnovni javni infrastrukturi, saj v obstoječih objektih ni možnosti zagotovitve javnega interesa glede potrebe zainteresiranih uporabnikov.

Za izvedbo projekta javni partner (Nebra d.o.o., 2008, str. 4):

- sprejme sklep o obstoju javnega interesa za naslovni projekt;
- preoblikuje javni zavod Dom upokojencev Jožeta Primožiča Miklavža Idrija v družbo z omejeno odgovornostjo (d.o.o.), saj se le v takšni statusni obliki lahko pregledno in pravno transparentno uredijo lastniška razmerja med javnim in zasebnim partnerjem;
- izvede javni razpis za izbor najustreznejšega zasebnega partnerja za naslovni projekt;
- izbere zasebnega partnerja za dokapitalizacijo preoblikovanega javnega zavoda v d.o.o. in za izgradnjo novega objekta;
- za izgradnjo novega objekta s strani dokapitaliziranega subjekta znotraj predvidenega projekta nameni komunalno opremljeno in zazidljivo zemljišče s pripadajočo infrastrukturo.

Kot najprimernejši način za realizacijo postavljenega cilja predlaga uporabo instituta javno-zasebnega partnerstva. Ta način omogoča združitev sinergijskih učinkov preoblikovanja javnega zavoda in izgradnje novega objekta. Javni partner bi izbral zasebnega partnerja (investitorja), ki bi dokapitaliziral preoblikovani javni zavod in prevzel projektiranje ter izgradnjo objekta s pripadajočo infrastrukturo. V študiji predstavi več različnih načinov (modelov) za realizacijo postavljenega cilja (Nebra d.o.o., 2008, str. 6):

- A) javno-zasebno statusno partnerstvo – z ustanovitvijo pravne osebe (gospodarske družbe),
- B) javno-zasebno partnerstvo – koncesija gradnje v eni izmed variant:
 - a. DBTO (projektiraj, zgradi, prenesi v last, upravljaj),
 - b. DBOT (projektiraj, zgradi, upravljaj, prenesi v last),
- C) javno-zasebno partnerstvo v obliki javno-naročniškega (pogodbenega) razmerja.

Po narejeni SWOT analizi o vsakem od zgoraj navedenih modelov predlaga kot najprimernejšega model A. Z vidika razporeditve poslovnih tveganj predstavlja optimalen izbor za javnega partnerja ob upoštevanju poslovnih interesov zasebnega sektorja in predstavlja uravnotežen model javno-zasebnega partnerstva, ki zagotavlja njegovo uspešno realizacijo. Izbrani model omogoča uravnoteženo razporeditev tveganj med partnerja po načelu, da vsak izmed partnerjev prevzame tista tveganja, ki jih sam lahko najbolj obvladuje. Prednosti predlaganega modela so predvsem naslednje (Nebra d.o.o., 2008, str. 14):

- je najhitrejši izmed vseh predstavljenih modelov;
- izvede se samo en postopek javnega razpisa;
- zagotavlja sinergijske učinke v fazi dokapitalizacije, projektiranja in gradnje objekta in s tem najbolj uresničuje načelo gospodarnosti;
- omogoča najbolj uravnoteženo razporeditev tveganj med javnega in zasebnega partnerja;
- zagotavlja najučinkovitejši način zavarovanja javnega interesa;
- zagotavlja učinkovito uresničitev postavljenega cilja.

Predlagani model je v bistvu BOT model projektnega financiranja. Projekti na principu BOT predstavljajo temeljno obliko financiranja infrastrukturnih objektov z vključevanjem zasebnega sektorja. To je tudi temeljna oblika, s katero nekatere države na zasebni sektor prelagajo pomemben del proračunskih izdatkov in si tako odpirajo dodatne možnosti za relativno večje izdatke na drugih področjih, kjer so možnosti za vključevanje zasebnega sektorja relativno bolj omejene (Mrak et al., 2005, str. 15).

V tradicionalnem projektu zasebne izvajalce skrbi zgolj tista faza projekta, za katero so odgovorni oni. Gradbenika ne zanima, kako visoki bodo stroški vzdrževanja in upravljanja infrastrukture. Še več, na razpisu se bo potrudil dati čim cenejšo ponudbo, kar bo imelo negativen vpliv na kakovost strukture in s tem dvignilo stroške vzdrževanja in upravljanja (De Bettignies & Ross, 2004, str. 144). Vsak izvajalec skrbi zgolj za izpolnitev svoje naloge, in če

so mu dana napačna navodila, se jih ne bo trudil popraviti. Partnerstva skušajo to situacijo izboljšati z integracijo nekaterih ali vseh posameznih faz načrtovanja, izgradnje, financiranja in upravljanja.

Projektna skupina MDDSZ preuči celotno gradivo in predlagane modele in se strinja, da je Dom Idrija prvi pilotni projekt statusnega preoblikovanja po modelu javno-zasebnega partnerstva, katerega potek in učinke bo tekoče spremljala. Vladi RS predlaga model BOO (angl. *build, operate, own*), kjer je zasebna družba nosilec tveganj (Ministrstvo za delo, družino in socialne zadeve, 2008b).

4 PILOTNI BOO PROJEKT – DOM UPOKOJENCEV IDRIJA

BOO oblika je le ena od izvedenk BOT oblike, kjer zasebni partner infrastrukturni objekt financira, zgradi, upravlja v obdobju koncesije, vendar ga po tem obdobju ne preda nazaj državi, temveč obdrži v svoji lasti. Nastale stroške si praviloma v celoti povrne iz bodočih prihodkov tako, da uporabnikom zaračunava nadomestilo za uporabo zgrajene infrastrukture. BOO oblika se od BOT projektov razlikuje glede na trenutek prenosa lastninske pravice. Pri BOT in njemu sorodnih modelih preide na zgrajeni infrastrukturi lastninska pravica na javnega partnerja – koncedenta, pri BOO pa ostane lastninska pravica tako med trajanjem kot po prenehanju razmerja v lasti zasebnega partnerja – koncesionarja.

Vsak BOT projekt vsebuje sedem korakov, in sicer: identifikacija projekta, priprava na licitacijo za izbor najboljšega ponudnika, procedura izbora najboljšega ponudnika, priprava na realizacijo projekta, realizacija projekta, upravljanje z objektom v obdobju koncesije in prenos lastništva objekta na državo (Mrak, 2009).

V študiji tega primera javno-zasebnega partnerstva in preoblikovanja javnega zavoda je bilo izdelano več analiz izvedljivosti projekta. Tako javni kot zasebni partner sta preučila finančne, ekonomske, okoljevarstvene in druge možnosti izvedbe projekta na različnih podlagah (vhodnih podatkov), zato so podatki teh analiz zelo različni.

4.1 Identifikacija projekta

Sam BOT proces se začne z identifikacijo celotnih naložbenih potreb, ki jih ima država oziroma javni sektor na področju gospodarske infrastrukture v naslednjem srednjeročnem obdobju. Izdelala naj bi natančen seznam inventarja infrastrukturnih objektov, katerih izgradnja bo v naslednjih letih potrebna za zadovoljevanje potreb po storitvah infrastrukturnih sektorjev (Mrak et al., 2005, str. 37).

V Sloveniji programski dokumenti izhajajo iz dokumentov dolgoročnega razvojnega načrtovanja, kar je urejeno z Uredbo o dokumentih razvojnega načrtovanja in postopkih za

pripravo predloga državnega proračuna in proračunov samoupravnih lokalnih skupnosti. Državni razvojni program 2007–2013 je instrument za uresničevanje Strategije razvoja Slovenije na področju razvojno-investicijskih programov in projektov ter vključuje vse tiste programe in projekte v Sloveniji, ki bodo v tem obdobju financirani ali sofinancirani iz vseh javnih proračunov – državnega, občinskega in EU (Kulašić, 2011).

Podlaga za JZP na področju sociale je dana tudi z Resolucijo o nacionalnem programu socialnega varstva za obdobje 2006–2010 (Ur. l. RS 39/2006, v nadaljevanju ReNPSV06-10), kjer država (v točki f) sprejme naslednjo usmeritev in ukrepe:

Prenos izvajalske funkcije na področju socialnovarstvenih zavodov z države na druge subjekte (večja stopnja partnerstva države in lokalne skupnosti ter civilne družbe in zasebnega sektorja). Ukrepi:

1. Javno mrežo izvajalcev bomo oblikovali tako, da bodo v njej zastopani javni zavodi, zasebniki in nevladne organizacije. Pri javnih zavodih, katerih ustanoviteljica je država, bomo v določenem delu izvedli postopen prenos izvajalske funkcije na druge subjekte, kot so pokrajine, občine, zasebniki in nevladne organizacije.
2. Na podlagi javnega razpisa bomo pripravili in v praksi preskusili model postopnega prenosa izvajalske funkcije na področju socialnovarstvenih zavodov (na primeru nekaj domov za starejše, posebnih socialnovarstvenih zavodov za odrasle in varstveno-delovnih centrov) z države na druge subjekte s pogojem, da novi subjekt prispeva k nadaljnjemu razvoju, večji kakovosti in širitvi mreže.
3. Prenos izvajalske funkcije države na druge subjekte bomo izvedli kot prenos izvajanja dejavnosti in ohranitve premoženja v lasti države.

Država mora nadalje definirati investicijske prioritete in opredeliti način financiranja izgradnje posameznih infrastrukturnih objektov. Tu ima v osnovi na razpolago dve alternativni. Prva je financiranje naložbe v infrastrukturni objekt s pretežnim naslanjanjem na proračunska sredstva in na posredno ali neposredno zadolževanje države, druga alternativa pa je pritegniti v financiranje in izgradnjo projekta zasebni sektor, pri čemer je BOT oblika projektnega financiranja ena od možnosti (Mrak et al., 2005, str. 37). Pogoj za sklenitev javno-zasebnega partnerstva je vsekakor javni interes.

V predhodnem postopku, ki ga določa ZJZP v 31. členu, mora javni partner pred sprejemom odločitve o javno-zasebnem partnerstvu pripraviti investicijskih elaborat, na podlagi katerega sprejme odločitev o izvedbi projekta javno-zasebnega partnerstva ali o zaključku postopka. Ta mora odgovoriti na vprašanje, ali so izpolnjeni ekonomski, pravni, tehnični, okoljevarstveni in drugi pogoji za izvedbo projekta in sklenitev razmerja javno-zasebnega partnerstva, in da se opredelijo temeljni elementi javno-zasebnega partnerstva za določitev vsebine odločitve in/ali akta o javno-zasebnem partnerstvu (ZJZP, 2006, 31. člen). Za izdelavo te, t. i. preliminarne študije (angl. *pre-feasibility study*) o vsestranski izvedljivosti potencialnega BOT projekta, so

najprimernejše specializirane konsultantske organizacije, pri čemer je poleg strokovnosti eden od ključnih kriterijev za izbor njena nevtralnost (Mrak et al., 2005, str. 37).

Izkušnje kažejo, da so preliminarne študije izvedljivosti oziroma njihova celovitost in kakovost ključnega pomena za vse nadaljnje faze projektnega ciklusa BOT projekta. Potencialni partnerji v projektu, to so država gostiteljica, posojilodajalci, vlagatelji zasebnega kapitala in mnogi drugi, imajo namreč zelo različne razloge, zaradi katerih so potencialno zainteresirani sodelovati v projektu, za njihovo kakovostno odločanje glede sodelovanja v projektu pa je potrebna kredibilna in vsestransko razumljiva študija njegove izvedljivosti. Iz takšne študije mora biti jasno razvidno, pod katerimi pogoji bo projekt dosegel komercialne in razvojne cilje ter generiral zadostne finančne prilive za zadovoljitev interesov investitorjev, posojilojemalcev in lastnikov projekta (Mrak et al., 2005, str. 37).

4.1.1 Država – preliminarna študija izvedljivosti projekta

Država je torej dolžna dokončno odločitev o klasični izvedbi investicije ali kot javno-zasebnega partnerstva sprejeti šele na podlagi rezultatov preliminarne študije izvedljivosti projekta, ki jo izdelata nevtralna organizacija. Konec marca podjetje Biro Veritas, d.o.o., iz Medvoda po naročilu ministrstva izdelata Investicijski program za investicijo Dom upokoјencev Jožeta Primožiča Miklavža Idrija, ki analizira projekt s socialno-ekonomskega, tehnično-tehnološkega, finančnega, komercialnega in drugih vidikov. Vrednost investicije je ocenjena na 12,6 milijona evrov z davkom na dodano vrednost in naj bi se financirala iz predvidene proračunske postavke investicije v izgradnjo domov za starejše občane. V dokumentu so med drugim prikazani tudi rezultati finančne (Tabela 3) in ekonomske analize (Tabela 4). V okviru finančne analize se ugotavlja donosnost projekta z vidika investitorja.

Finančna analiza nameravane investicije pokaže, da z vidika investitorja investicija ni upravičena, saj izračunani finančni kazalci izkazujejo negativne vrednosti. Pri 7-odstotni diskontni stopnji finančni kazalci znašajo (Biro Veritas d.o.o., 2008):

- interna stopnja donosa $FIRR = -1,404 \%$,
- neto sedanja vrednost $FNPV = -7.301.357$ evrov,
- relativna neto sedanja vrednost $RNPVf = -0,67$,
- količnik relativne koristnosti $K/Sf = 0,76$,
- v obravnavanem obdobju se investicija ne povrne.

Študija pokaže, da je izgradnja novega Doma upokoјencev Idrija širšega družbenega pomena in jo narekujeta Nacionalni program Strategije varstva starejših do leta 2010 in Resolucija o nacionalnem programu socialnega varstva za obdobje 2006–2010. V ekonomski analizi so upoštevane še širše družbene koristi, ki jih investicija prinese poleg povečanja dobrega počutja in boljše kakovosti življenja oskrbovancev in njihovih družin.

Izračunani ekonomski kazalci donosnosti investicije kažejo, da je investicija s širšega družbenega vidika koristna in smiselna, saj kazalci kažejo zadovoljive pozitivne vrednosti. Pri 7-odstotni diskontni stopnji ekonomski kazalci znašajo (Biro Veritas, d.o.o., 2008):

- interna stopnja donosa EIRR = 9,41 %
- neto sedanja vrednost ENPV = 2.004.329 evrov
- relativna neto sedanja vrednost RNPVe = 0,19
- količnik relativne koristnosti K/Se = 1,06
- investicija se povrne v 15. letu po predaji v uporabo.

Tabela 3: Rezultati finančne analize (diskontirane vrednosti 7 %)

DISKONTIRANE VREDNOTI (7 %)					
Leto	Investicijski stroški	Operativni stroški	Prihodki	Ostanek vrednosti	Neto denarni tok
2008	540.000	1.464.800	1.522.500	0	-482.300
2009	2.360.333	1.368.972	1.422.897	0	-2.306.407
2010	3.113.617	1.279.413	1.329.810	0	-3.063.219
2011	2.663.319	1.195.713	1.242.814	0	-2.616.218
2012	2.083.455	1.117.489	1.161.508	0	-2.039.436
2013	0	1.197.745	1.421.837	0	224.092
2014	0	1.119.388	1.328.820	0	209.431
2015	0	1.046.157	1.241.888	0	195.730
2016	0	977.717	1.160.643	0	182.925
2017	0	913.754	1.084.713	0	170.958
2018	0	853.976	1.013.750	0	159.774
2019	0	798.108	947.430	0	149.322
2020	0	745.896	885.449	0	139.553
2021	0	697.099	827.522	0	130.423
2022	0	651.494	773.385	0	121.891
2023	0	625.183	722.790	0	97.607
2024	0	584.283	675.505	0	91.221
2025	0	546.059	631.313	0	85.253
2026	0	510.336	590.012	0	79.676
2027	0	476.949	551.143	0	74.464
2028	0	445.747	515.339	0	69.592
2029	0	416.586	481.625	0	65.039
2030	0	389.333	450.117	0	60.785
2031	0	363.862	420.670	0	56.808
2032	0	340.058	393.150	788.586	841.678
Skupaj	10.760.723	20.126.119	22.796.898	788.586	-7.301.357

Vir: Biro Veritas, d.o.o., *Investicijski program za investicijo Dom upokojencev Jožeta Primožiča Miklavža Idrija*, 2008, str. 46.

Koristi investicije po predaji naj bi bile predvsem: ustrezna razširitev negovalnega oddelka, saj so največje potrebe po institucionalnem varstvu prav za zahtevno socialno oskrbo in zdravstveno nego; ureditev ustreznega oddelka za dementne, ki bi za stanovalce zagotavljal oskrbo, skladno z normativi in sodobnimi strokovnimi podlagami; ureditev ustreznih prostorov fizioterapije in delovne terapije ter normativom primerne ambulate zavoda in kuhinje ter jedilnice zavoda; uvedba nove in glede na izražene potrebe nujne dejavnosti dnevnega varstva starostnikov; ureditev oddelka za mlajše invalidne osebe, ki so trenutno nastanjeni v zavodu, oziroma vsaj njihovim individualnim potrebam ustrezno nastanitev.

Tabela 4: Rezultati ekonomske analize (diskontirane vrednosti 7 %)

DISKONTIRANE VREDNOTI (7 %)					
Leto	Investicijski stroški	Operativni stroški	Prihodki	Ostanek vrednosti	Neto denarni tok
2008	540.000	1.464.800	1.929.840	0	-74.960
2009	2.360.333	1.368.972	1.803.589	0	-1.925.716
2010	3.113.617	1.279.413	1.685.597	0	-2.707.433
2011	2.663.319	1.195.713	1.575.324	0	-2.283.708
2012	2.083.455	1.117.489	1.472.266	0	-1.728.678
2013	0	1.197.745	1.421.837	0	2.187.541
2014	0	1.119.388	3.385.287	0	711.747
2015	0	1.046.157	1.831.135	0	665.184
2016	0	977.717	1.711.341	0	621.667
2017	0	913.754	1.599.384	0	580.997
2018	0	853.976	1.494.752	0	542.988
2019	0	798.108	1.396.964	0	507.466
2020	0	745.896	1.305.574	0	474.267
2021	0	697.099	1.220.163	0	443.240
2022	0	651.494	1.140.339	0	414.243
2023	0	625.183	1.065.737	0	370.833
2024	0	584.283	996.016	0	346.573
2025	0	546.059	930.856	0	323.900
2026	0	510.336	869.959	0	302.710
2027	0	476.949	813.046	0	282.907
2028	0	445.747	759.856	0	264.399
2029	0	416.586	710.146	0	247.102
2030	0	389.333	663.688	0	230.936
2031	0	363.862	520.269	0	215.828
2032	0	340.058	579.690	788.586	990.295
Skupaj	10.760.723	20.126.119	32.102.585	788.586	2.004.329

Vir: Biro Veritas, d.o.o., Investicijski program za investicijo Dom upokojencev Jožeta Primožiča Miklavža Idrija, 2008, str. 50

Biro Veritas v analizi občutljivosti in tveganja ugotovi, da je investicija v izgradnjo novega Doma upokojencev v Idriji zelo občutljiva na spremembe v višini prihodkov in odhodkov. Zvišanje ali znižanje prihodkov za 10 % povzroči spremembo FNPV za 31 %, zvišanje

stroškov za 10 % povzroči zmanjšanje FNPV za 28 % in znižanje stroškov za 10 % povzroči povečanje FNPV za 38 %.

V zaključkih navede tudi, da mora skladno z zakonom o JZP investitor pristopiti k postopku ugotavljanja možnosti izvedbe investicije v eni od oblik javno-zasebnega partnerstva, saj je investicija večja od 5.278.000 evrov. V primeru, da v postopku ne bo izkazan interes zasebnega partnerja, predlaga nadaljevanje postopka javnega naročila, saj je investicija v izgradnjo novega Doma upokojencev v Idriji družbeno-ekonomsko upravičena.

4.1.2 Ugotovitev javnega interesa

Izražen javni interes je pogoj za sklenitev javno-zasebnega partnerstva. Odločilnega pomena so interesne in vrednostne preference, ki se pri vladi kažejo v njenih odločitvah. Le-te morajo biti sprejete na pravno strokovno pripravljeni dokumentaciji.

Vlada RS avgusta 2008 na podlagi 11. člena ZJZP ugotovi javni interes za izvedbo javno-zasebnega partnerstva s preoblikovanjem javnega zavoda Doma upokojencev Jožeta Primožiča Miklavža Idrija v družbo z omejeno odgovornostjo, dokapitalizacijo preoblikovanega subjekta ter obnovo obstoječih in izgradnjo novih objektov za potrebe javne službe oskrbe in varovanja starostnikov na širšem idrijskem območju. V skladu s prvim odstavkom 141. člena in na podlagi 144. člena ZJZP ter 666. člena Zakona o gospodarskih družbah (Ur. l. RS, št. 42/2006 s spremembami) sprejme Akt o preoblikovanju javnega zavoda Doma upokojencev Jožeta Primožiča Miklavža Idrija v družbo z omejeno odgovornostjo z imenom Dom upokojencev Idrija, d.o.o.

Javni interes ugotovi na podlagi izdelane preliminarne študije ministrstva oziroma ocene pooblaščenih strokovnjakov in predlogov aktov in sklepov, ki jih za Generalni sekretariat vlade RS strokovno pravno pripravi družba Nebra. RS tako v prihodnje lahko pregledno skrbi za regulacijo predmetne javne službe na javno-zasebni način, v vseh drugih vidikih pa pridobi korporacijska upravičenja, kot jih imajo družbeniki v običajnih gospodarskih družbah. To pa so: pravica do upravljanja, pravica do pripadajočega deleža dobička in pravica do alikvotnega deleža premoženja po prenehanju subjektov (Ministrstvo za delo, družino in socialne zadeve, 2008c, str. 2, 3). Prihranek proračunskih sredstev pri izvedbi tega javno-zasebnega partnerstva je predstavljen v Tabeli 5. Zneski se nanašajo na vlogo o zainteresiranosti podjetja Vegrad, d.d.

Z vidika ustanoviteljstva javnega zavoda Doma upokojencev Jožeta Primožiča Miklavža Idrija Republika Slovenija s preoblikovanjem pridobi pravno preglednost ureditve ene od socialnih javnih služb. Postopek je strateško utemeljen v 36. ukrepu Okvira gospodarskih in socialnih reform za povečanje blaginje Slovenije. Namen preoblikovanja pa je tudi doseči večjo učinkovitost javnega sektorja na področju socialne službe oskrbe in varovanja

starostnikov, racionalizirati obseg javnih nalog ter ga dosegati z nižjimi vloženimi javnimi sredstvi (Vlada Republike Slovenija, 2008, str. 1).

Tabela 5: Ocena finančnih posledic predlaganih sklepov Vlade Republike Slovenije za javno-finančna sredstva

Leto	Tekoče leto (t)	t+1	t+2	t+3
Predvideno povečanje (+) ali zmanjšanje (–) prihodkov državnega proračuna v EUR	(+) 0	(+) 984	(+) 1.048	(+) 2.253
Predvideno povečanje (+) ali zmanjšanje (–) odhodkov državnega proračuna v EUR				
Predvideno povečanje (+) ali zmanjšanje (–) obveznosti za druga javna finančna sredstva v EUR	(–) 0	(–) 4.882.539	(–) 5.380.902	(–) 0

Vir: MDDSZ, Predlog sklepov Vlade Republike Slovenije o ugotovitvi javnega interesa za izvedbo javno-zasebnega partnerstva s preoblikovanjem javnega zavoda Doma upokojencev Jožeta Primožiča Miklavža Idrija v družbo z omejeno odgovornostjo, dokapitalizacijo preoblikovanega subjekta ter obnovo obstoječih in izgradnjo novih objektov za potrebe javne službe oskrbe in varovanja starostnikov na širšem idrijskem območju – predlog za obravnavo, 2008c, str. 8.

Prvi argument za sprejem predlaganih sklepov vlade RS je premoženjsko in pravno stanje doma glede na obseg javne službe, ki bi jo naj za potrebe idrijskega območja zagotavljal. Trenutna javno finančna sredstva ne zadoščajo za obnovo obstoječih in investicije v nove objekte, ki so za tovrstno javno službo na idrijskem nujno potrebni. JZP je zakonita in učinkovita možnost rešitve te problematike. **Drugi argument** za izvedbo JZP je, da sedanji koncept državne lastnine ob samostojni pravni osebnosti javnega zavoda ne omogoča učinkovitega decentraliziranega upravljanja s premoženjem. Prehod osnovnih sredstev neposredno na novi subjekt zasleduje cilj povečanja racionalnosti in učinkovitosti pri uporabi sredstev, potrebnih za izvajanje javne službe. V Domu upokojencev Idrija obstaja kontradiktornost v sedanjem financiranju storitev oskrbe in varovanja starostnikov. Le-ta se kaže v dihotomiji financiranja javne službe in financiranja tržnih, z javno službo povezanih dejavnosti. Pri tem je bistveno razumevanje, da je javna služba v veliki večini financirana iz zasebnih virov. **Tretji argument** za vzpostavitev JZP je v tem, da so na podlagi splošne ureditve ZZ vsi javni zavodi pravne osebe, ki nimajo lastnega premoženja. Zavodi upravljajo s premoženjem ustanovitelja (države ali lokalne skupnosti), sami pa nimajo lastnega materialnega substrata. Prehod javne lastnine v državni lasti v osnovni vložek novega subjekta zasleduje cilj povečanja racionalnosti in učinkovitejše uporabe sredstev, potrebnih za izvajanje javne službe. Pri vlaganju tega premoženja ne gre za privatizacijo, saj premoženje zavoda ne postane zasebna, temveč ostane javna lastnina, pri čemer pa je pri tem konceptu boljše opredeljena odgovornost za upravljanje s premoženjem. S tem se tudi povečuje

poslovodna avtonomija posloводства, saj lahko razpolaga s premoženjem (Ministrstvo za delo, družino in socialne zadeve, 2008c, str. 19–21).

S predmetnim sklepom vlada sprejme tudi odločitev, da izvede postopek javnega razpisa za izbor najustrežnejšega zasebnega partnerja, ki bo dokapitaliziral Dom upokojencev Idrija, d.o.o., in v obliki statusnega javno-zasebnega partnerstva po 106. členu ZJPZ izvedel I. in II. fazo izgradnje novih objektov enote Idrija. Vlada RS pooblasti MDDSZ za:

- pripravo in podpis pogodbe o javno-zasebnem partnerstvu z na javnem razpisu izbranim zasebnim partnerjem,
- pripravo in podpis pogodbe o podelitvi stavbne pravice.

Ugotovitev osnovnega vložka

Ministrstvo zaradi potrebe preoblikovanja ter za namen zagotovitve osnovnega vložka za novoustanovljeno družbo naroči revizijo stvarnega vložka za zagotovitev osnovnega kapitala v skladu z ZGD. V Poročilu revizorja o vrednosti stvarnega vložka za potrebe zagotovitve osnovnega vložka družbi (ABC revizija, d.o.o., 2008, str. 2 in 5) je podano mnenje o vrednosti stvarnih vložkov izdelane ocene pooblaščenega ocenjevalca vrednosti nepremičnin na dan, 31. decembra 2007. Pooblaščen revizorka po preveritvi vseh strokovnih podlag, uporabljenih pri pregledu stvarnih vložkov, ugotovi, da so stvarni vložki izkazani po pošteni vrednosti in predstavljajo tudi gospodarsko vrednost v smislu 2. odstavka 187. člena ZGD ter da vrednost osnovnih sredstev obstoječega podjetja, ki bodo predmet osnovnega vložka na ta dan znaša 989.725,51 evrov.

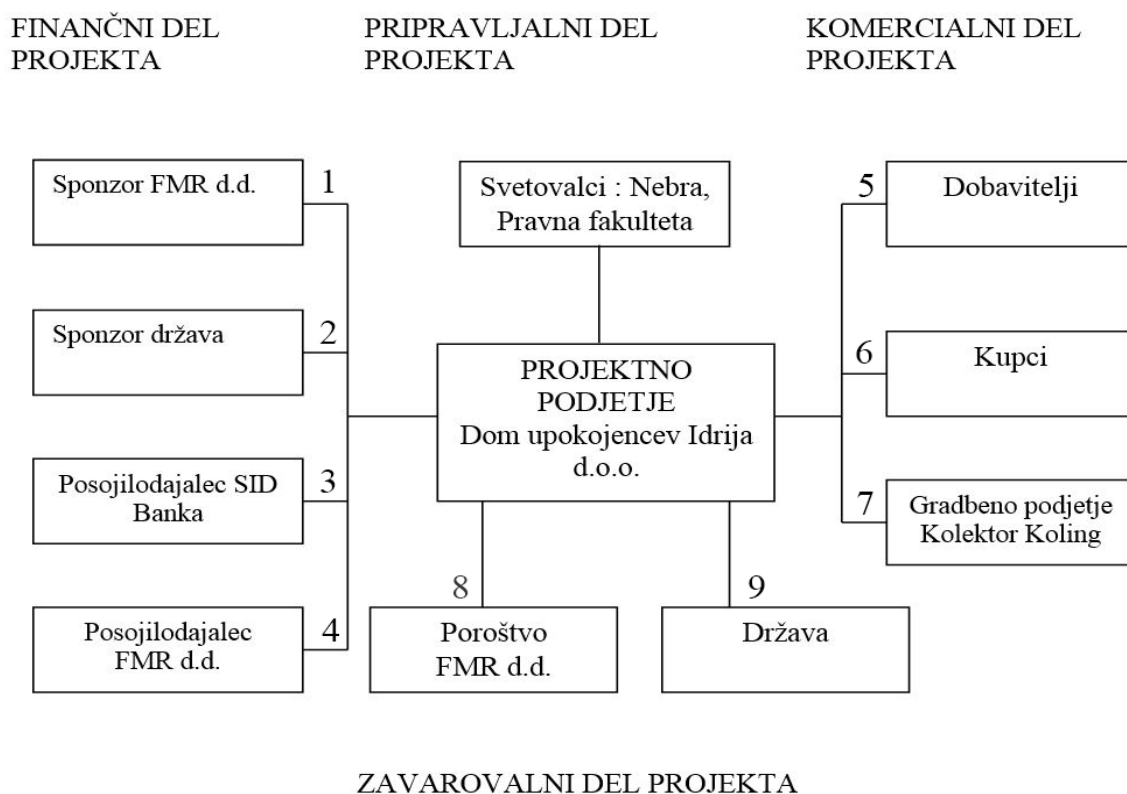
V Aktu o preoblikovanju javnega zavoda Doma upokojencev Jožeta Primožiča Miklavža Idrija v družbo z omejeno odgovornostjo z imenom Dom upokojencev Idrija, d.o.o., (Vlada Republike Slovenije, 2008, str. 3) je vrednost osnovnega vložka RS navedena v znesku 1.115.827 evrov. MDDSZ z Občino Idrija v ta namen zamenja oziroma odkupi določene parcele, na katerih naj bi se zgradila I. faza objekta.

4.2 Priprava na licitacijo za izbor najboljšega ponudnika

Uspešen projekt mora zagotavljati »win-win« rešitev za vse strani, ki so udeležene v BOT projektu. Javni in zasebni sektor imata različne cilje oziroma interese. V BOT projektih je ena od ključnih faz projektnega ciklusa priprava na licitacijo za izbor najboljšega ponudnika. Na strani države, ki jo po pooblastilu zastopa MDDSZ, je to priprava na javni razpis, na strani zasebnega sektorja pa izbor sponzorjev projekta, se pravi tistih zasebnih podjetij, ki bodo dejansko nosilci celotne realizacije in financiranja projekta. Izbor sponzorjev projekta je ena od ključnih faz projektnega ciklusa in ga država ali lokalna skupnost običajno izvede v obliki razpisa za najboljšo ponudbo. Na strani ponudnikov je v tej fazi priprava ponudbe in formalna

prijava na razpis. Pri tem je osnovno ustanovitev konzorcija zainteresiranih sponzorjev in relacije med njimi (Slika 2).

Slika 2: Struktura BOO oblike projektnega financiranja DUI



Legenda:

- | | |
|---|---|
| 1 pogodba | 6 pogodba o dolgoročnem odkupu storitve |
| 2 pogodba | 7 gradbena pogodba |
| 3 kreditna pogodba | 8 poroštvo |
| 4 kreditna pogodba | 9 koncesijska pogodba |
| 5 pogodba o dobavi surovin, tehnologije, opreme | 10 pogodbe o pravnem svetovanju |

Vir: Prirejeno na osnovi UNIDO, BOT Guidelines, 1996, str. 9.

Sponzorji so gonilna sila projekta, saj lahko največjo podporo projektu nudijo ravno tisti, ki so projekt razvili in oblikovali in ki bodo od njega imeli največje koristi. V vlogi sponzorjev poleg idejnega ustanovitelja nastopajo ključni pogodbeni partnerji v projektu, na primer dobavitelji, gradbena podjetja, družba, ki bo projekt upravljala, končni uporabniki storitev oziroma kupec produkta, banke oziroma mednarodne institucije idr. (Mrak et al., 2005). Za izvedbo projekta sponzorji zagotovijo finančna sredstva in na osnovi tega kapitalskega vložka prevzemajo določena tveganja, ki so v razmerju s temi vloženimi sredstvi. V primeru BOO projektnega financiranja Doma upokojencev Idrija so sponzorji: glavni sponzor FMR z

večinskim kapitalskim deležem, MF, gradbeni izvajalec Kolektor Koling in SID Banka kot kreditodajalec.

4.2.1 MDDSZ

Pri izbiri najboljšega ponudnika želi država zadovoljiti potrebe, ki izhajajo iz specifičnosti posameznega projekta, zagotoviti jasnost in transparentnost procedure izbora, pospeševati konkurenco, spodbujati inovativnost zasebnega sektorja in alternativne rešitve, prepričati investitorje, kreditorje in druge partnerje, vključene v projekt, da je vlada izbrala pravo obliko financiranja projekta, okrepiti zaupanje javnosti v BOT obliko projektnega financiranja in minimizirati stroške in čas, potrebne za kakovostno pripravo ponudb. Za izbor najboljšega ponudnika ima tri temeljne načine (Mrak, 2009):

- javni razpis (omogoča transparentnost, stimulira konkurenco večjega števila ponudnikov, vendar je primeren za standardizirane projekte),
- pogajanja z več ponudniki (omogoča kreativnost ponudnikom, manjša je transparentnost in težja je primerjava ponudb med seboj),
- pogajanja z enim ponudnikom (omogoča največjo kreativnost ponudnika in spodbuja interes privatnega sektorja, transparentnost je manjša in praviloma nižja učinkovitost, ker je manj pritiska).

Pri pripravi na javni razpis je naloga države predvsem:

- preliminarna ocena projekta in odločitev o načinu izbora najboljšega ponudnika,
- ustanovitev delovne skupine za izbor najboljšega ponudnika,
- priprava razpisne dokumentacije, ki mora vsebovati natančna navodila glede same procedure razpisa, preliminarno študijo, vse tehnične in tehnološke značilnosti projekta, osnutek koncesijske pogodbe in druge podatke, ki zadevajo projekt in jih morajo ponudniki v ponudbi predložiti,
- predkvalifikacija,
- povabilo predkvalificiranim ponudnikom na razpis in navodila za pripravo ponudb.

Ta faza je za javni sektor zelo pomembna, saj se odloča o proceduri za izbor najboljšega ponudnika, v predkvalifikacijah lahko opredeli karakteristiko ponudnikov in s tem nabor tistih, ki so sploh sposobni izvedbe javno-zasebnega partnerstva. Razpisna dokumentacija mora poleg kriterijev za oceno ponudb vključevati tudi osnutek koncesijske pogodbe.

V času priprave na razpis poteka tudi zamenjava zemljišč med ministrstvom in Občino Idrija, saj je smiselno, da se Občina Idrija iz tripartitne pogodbe po JZP umakne in se zadeve z lastništvom oziroma stvarnim vložkom poenostavijo.

4.2.2 FMR, d.d.

Idrijska družba FMR Financiranje in upravljanje naložb, d.d., je del uspešnega idrijskega koncerna Kolektor. Njena glavna dejavnost je dejavnost holdingov oziroma ustanavljanje, upravljanje in financiranje hčerinskih družb, ukvarja pa se še z naložbami v različne oblike dolgoročnih in kratkoročnih finančnih naložb ter z naložbami v nepremičnine in z oddajanjem lastnih nepremičnin v najem (FMR Financiranje in upravljanje naložb, d.d. – O podjetju, 2013).

Poslanstvo družbe vidijo v tem, da z raznovrstnimi dolgoročnimi in kratkoročnimi finančnimi naložbami ter naložbami v nepremičnine vsako leto povečujejo premoženje družbe in s tem tudi vrednost premoženja delničarjev, ki ga le-ti imajo v obliki delnic družbe (FMR Financiranje in upravljanje naložb, d.d. – Vizija in poslanstvo, 2013).

Na projektu izgradnje novega doma upokojencev FMR začne intenzivno delati pred štirimi leti, ko v veljavo stopi ZJZP. Po besedah direktorja FMR, d.d., Andreja Krena gre za družbeno odgovornost družbe FMR do kraja, kjer ima sedež, in do delničarjev njenih lastnikov, katerih starši in sami bodo rabili te usluge. Želijo jim zagotoviti dostojno življenje. V to javno-zasebno partnerstvo v prvi vrsti ne gredo zaradi pričakovanja velikih donosov, za vstop ni glavni razlog profitni motiv, čeprav morajo biti seveda upravičeni tudi ekonomski razlogi. Zato pred razpisom oziroma kot sestavni del priprav nanj izdelajo študijo izvedljivosti projekta (angl. *feasibility study*), ki predstavlja bistveni dejavnik za odločanje o tem, ali naj sploh pripravijo ponudbo za razpis. Pomeni pa tudi temelj za prepričevanje potencialnih posojilodajalcev.

Cilj študije izvedljivosti je objektivno oceniti prednosti in slabosti bodočega podjetja ter priložnosti in nevarnosti v okolju, sredstva, ki so potrebna za izvedbo, in ne nazadnje možnosti za uspeh projekta. Projekt mora v koncesijskem obdobju stroške izvedbe pokriti s pričakovanimi koristmi, zasebniku naj bi prinesel določen donos na njegova vložena sredstva, saj drugače le-ta nima interesa vstopati v partnerstvo. Analiza širšega in ožjega okolja je strnjena v SWOT-analizi, predstavljeni v Tabeli 6.

Glavni pokazatelji bodočih prihodkov temeljijo na analizi ključnih dejavnikov širšega okolja. Demografska gibanja v razvitem svetu namreč kažejo naraščanje in intenzivno staranje prebivalstva. Posledično bodo naraščale tudi potrebe po institucionalnem varstvu in varstvu dementnih oseb, kar je vidno tudi v dolgi čakalni listi za sprejem in zagotavlja kontinuiran prihodek tudi v bodoče. Tudi analiza poslovanja Doma v zadnjih petih letih pokaže pozitivno in zelo uspešno poslovanje. Dom z dokaj visokimi stopnjami rasti realizira rast sredstev, prihodkov in čistega poslovnega izida.

Tabela 6: SWOT analiza

PREDNOSTI	SLABOSTI
– stabilno poslovanje, – večina obstoječih oskrbovancev izhaja iz Občine Idrija in Občine Cerklje, zato se je Dom izognil izrazitemu nihanju povpraševanja po storitvah, obenem pa je manj občutljiv na morebitno konkurenco, – dopolnitev storitev javne službe z drugimi tržnimi dejavnostmi, – visoke rasti dobička na letni ravni – visoka kakovost ponujenih storitev, – Dom se sooča z vse večjim povpraševanjem po svojih storitvah in izdelkih, – prijetna in mirna lokacija Doma, – geografska ločenost posameznih enot (enota Idrija in enota Spodnja Idrija), – doseganje zastavljenih ciljev, – stalno izobraževanje in usposabljanje zaposlenih.	– do zaključka gradnje II. faze ni mogoče organizirati dodatnih aktivnosti, – višja cena storitev zaradi povečane vrednosti objekta, – višji stroški obratovanja zaradi bistveno povečane prostornine in površin objekta, – dodatno zaposlovanje osebja in težje obvladovanje enote zaradi členjenosti stavbe.
PRILOŽNOSTI	NEVARNOSTI
– rast panoge, – delež starejših prebivalcev narašča, kar pomeni več potencialnih kupcev (strank), – podaljševanje življenjske dobe prebivalstva, – po projekcijah, ki jih je izvedel SURS, naj bi se potrebno število mest v institucionalnem varstvu podvojilo do leta 2050, – ker se bo po uradnih ocenah število oseb z demenco v naslednjih dvajsetih letih vsaj podvojilo, je z novogradnjo ob upoštevanju normativov zagotovljena oskrba tudi najzahtevnejših primerov. Hkrati pa ugotavljajo, da je tudi število obolelih, mlajših od 50 let, iz leta v leto večje, – na območju, kjer je Dom lociran, gre, sodeč po podatkih SURS-a, za staro prebivalstvo, – z novo izgrajenim objektom so se povečale zmogljivosti Doma in možnosti za izboljšanje kakovosti storitev, – povečanje števila zaposlenih, – bližina zdravstvenega doma, – možnosti za kreiranje novih in širitev že obstoječih storitev/proizvodov (pomoč na domu, dnevno varstvo, storitve socialnega servisa ...).	– možna (in nujna) uvedba zavarovanja za dolgotrajno oskrbo povzroči na kratki rok močan osip vlog za vstop v Dom, – nadaljnja rast poslovanja bo bolj odvisna predvsem od stabilne ureditve sistema cen socialne in zdravstvene oskrbe (vodstvo Doma nima vpliva).

Vir: FMR, d.d., Študija izvedljivosti projekta javno-zasebnega partnerstva Dom upokoencev Idrija, 2008, str. 9.

V izračunih so upoštevani različni scenariji. Za izračun srednjega scenarija uporabijo ocenjeni Euribor, izračunan kot povprečna vrednost trimesečnega Euriborja od leta 1998 do 29. julija

2009, pesimističen scenarij predvideva Euribor pred krizo. Tabela 7 prikazuje izračun diskontnega faktorja, uporabljenega v scenarijih.

Tabela 7: Alternativni diskontni stopnji

	Scenarij 1 (skupno povprečje od 1998–29. 7. 2009) v %	Scenarij 2 (Euribor pred krizo) v %
EURIBOR (3-mesečni)	3,10	4,03
Pribitek	2,40	2,38
Diskontna stopnja	5,50	6,41

Vir: FMR, d.d, Študija izvedljivosti projekta javno-zasebnega partnerstva Dom upokoencev Idrija, 2008, str. 19.

Poleg institucionalnega varstva je predvidena tudi širitev osnovne dejavnosti na izvajanje dnevnega varstva za manjše število oseb. V projekcijah poslovanja v naslednjih 21 letih so poleg prihodkov iz osnovne dejavnosti po realizaciji projekta, ki naj bi bili višji zaradi povečanja kapacitet institucionalnega varstva za 40 ležišč, predvideni tudi prihodki iz dodatnih, tržnih dejavnosti, in sicer oddajanje prostorov v najem za lekarno, frizerski salon, kozmetični salon, fizioterapijo, manjšo trgovino, kavarno in oddajanje v najem varovanih stanovanj.

Stroški materiala se zmanjšajo za materialne stroške nabave živil, ker model predpostavlja, da se zaposleni v kuhinji zaradi sinergij prezaposlijo v podjetje Nebesa, ki je tudi del koncerna Kolektor. Upoštewane so tudi sinergije čiščenja z njihovim invalidskim podjetjem. Predvideni pa so tudi večji finančni odhodki za obresti najetih kreditov. Projekcija izkaza uspeha je prikazana v Tabeli 8.

Ekonomska ocena investicijskega projekta: Doba vračanja vloženih sredstev oziroma doba povračila investicije je opredeljena kot čas, v katerem s kumulativo neto denarnih tokov v času obratovanja investicije dosežemo vsoto investicijskih stroškov in ne sme biti daljša od ekonomske dobe investicije. Pri upoštevanju povprečnega Euriborja je doba vračanja 15,03 leta, pri Euriborju pred krizo pa 13,32 leta.

Donosnost investicije je razmerje med donosom investicije in investicijskim stroškom. Ima več oblik, med katerimi pa jo najpogosteje opredelimo kot razmerje med dobičkom in vloženim kapitalom. V tem primeru je donos vzet kot vsota čistega dobička in amortizacije. Denarni tokovi in donosnost investicije po letih so predstavljeni v Tabeli 9.

Tabela 8: Projekcija izkaza uspeha v letih 2010 do leta 2031 pri Euribor pred krizo

Leto	Prihodki	Stroški materiala in storitev	Stroški dela	Amortiza- cija	Finančni odhodki	dobiček/ izguba
2010	4.270.172	1.274.839	2.741.858	142.940	0	110.535
2011	4.327.391	1.220.466	2.741.858	309.940	0	44.102
2012	5.340.109	1.865.471	2.618.347	460.474	308.241	70.061
2013	5.382.831	1.881.201	2.623.584	460.474	286.298	105.019
2014	5.435.483	1.897.214	2.628.831	460.474	271.230	142.188
2015	5.488.661	1.913.512	2.634.089	460.474	256.161	179.539
2016	5.542.371	1.930.104	2.639.357	460.474	241.093	217.074
2017	5.596.617	1.946.993	2.644.635	460.474	226.025	254.792
2018	5.651.407	1.964.187	2.649.925	460.474	210.956	292.691
2019	5.706.744	1.981.691	2.655.225	460.474	195.888	330.773
2020	5.762.634	1.999.511	2.660.535	460.474	180.820	369.036
2021	5.819.084	2.017.653	2.665.856	460.474	165.752	407.479
2022	5.876.098	2.036.125	2.671.188	460.474	150.683	446.102
2023	5.933.682	2.054.932	2.676.530	460.474	135.615	484.905
2024	5.991.842	2.074.081	2.681.883	460.474	120.547	523.885
2025	6.050.583	2.093.579	2.687.247	460.474	105.478	563.044
2026	6.109.912	2.113.433	2.692.622	460.474	90.410	602.379
2027	6.169.834	2.133.649	2.698.007	460.474	75.342	641.890
2028	6.230.356	2.154.235	2.703.403	460.474	60.273	681.576
2029	6.291.482	2.175.199	2.708.810	460.474	45.205	721.436
2030	6.353.220	2.196.548	2.714.227	460.474	30.137	761.468
2031	6.387.556	2.218.656	2.719.656	460.474	15.068	779.255

Vir: FMR, d.d, Študija izvedljivosti projekta javno-zasebnega partnerstva Dom upokoencev Idrija, 2008, str. 16.

Neto sedanja vrednost (NPV) je metoda ocenjevanja investicijskih projektov z uporabo tehnike diskontiranih prihodnjih denarnih tokov investicijskega projekta. Diskontna stopnja je enaka tehtanemu povprečju stroškov kapitala podjetja – WACC. V našem primeru je WACC kar enak obrestni meri vzetega kredita FMR, ker je projekt v celoti financiran s kreditom. Neto sedanja vrednost pri povprečnem Euriborju znaša 1.848,07 evra, pri Euriborju pred krizo pa je neto sedanja vrednost enaka 1.933,82 evra.

Kot v intervjuju pove predsednik upravnega odbora FMR, d.d., Andrej Kren, je v projekcijah predvideno pozitivno poslovanje in na koncu koncesijskega obdobja več kot 10-odstotni donos na investicijo. Ni pa zanemarljivo tudi dejstvo, da je izbran glavni izvajalec gradbenih del iz »lastne hiše« Kolektor Koling, ki je del koncerna Kolektor, in predvidene druge sinergije v skupini Kolektor (kuhinja z njihovim gostinskim podjetjem Nebesa, čiščenje z njihovim invalidskim podjetjem).

Tabela 9: Denarni tokovi in donosnost investicije

Leto	Denarni tokovi (povprečen Euribor)	Denarni tokovi (Euribor pred krizo)	Donosnost investicije (povprečen Euribor) v %	Donosnost investicije (Euribor pred krizo) v %
2010	-4.768.632	-4.768.632	2,84	2,84
2011	-4.469.344	-3.409.310	3,61	4,34
2012	428.388	530.535	5,25	6,51
2013	466.187	565.493	5,72	6,94
2014	498.852	602.662	6,12	7,39
2015	531.681	640.013	6,52	7,85
2016	564.674	677.548	6,93	8,31
2017	597.830	715.266	7,33	8,77
2018	431.149	753.166	7,74	9,24
2019	664.630	791.247	8,15	9,71
2020	698.272	829.510	8,57	10,18
2021	732.075	867.953	8,98	10,65
2022	766.038	906.576	9,40	11,12
2023	800.160	945.379	9,82	11,60
2024	834.439	984.359	10,24	12,07
2025	868.875	1.023.518	10,66	12,56
2026	903.467	1.062.853	11,08	13,04
2027	938.213	1.102.364	11,51	13,52
2028	973.112	1.142.050	11,94	14,01
2029	1.008.164	1.181.910	12,37	14,50
2030	1.043.366	1.221.942	12,80	14,99
2031	3.159.505	3.342.934	12,96	15,21

Vir: FMR, d.d, Študija izvedljivosti projekta javno-zasebnega partnerstva Dom upokojencev Idrija, 2008, str. 17 in 18.

4.2.3 Nebra, d.o.o., in Pravna fakulteta

»Dejavnost gospodarskega svetovanja, s poudarkom na individualni obravnavi vsake stranke, opravljamo že vse od ustanovitve leta 1991. V začetku devetdesetih let smo sodelovali pri izvajanju postopkov lastninskega preoblikovanja podjetij v skladu z Zakonom o lastninskem preoblikovanju podjetij, pri čemer smo bili aktivni od faze priprave programa preoblikovanja do registracije družb oziroma vpisa preoblikovanja družb v sodni register. Prav tako smo za stranke v okviru preoblikovanja pripravljali vrednotenje nepremičnin in opreme po metodologiji otvoritvene bilance. Skozi čas smo dejavnost razširili na področje nepremičnin, kjer opravljamo vrednotenje nepremičnin, investicijski inženiring, gradbeni nadzor, izdelavo investicijskih programov in študij ekonomike gradnje, sodno izvedeništvo in posredovanje v prometu z nepremičninami s podelitvijo, za katero smo pridobili licenco RS. Izzive, ki jih s seboj prinaša gospodarski razvoj, družba sprejema in se nanje uspešno odziva. Dejavnost gospodarskega in poslovnega svetovanja nenehno nadgrajujemo. S svetovanjem pri izvedbi in organizaciji skupščin delniških družb in družb z omejeno odgovornostjo smo si ustvarili ugled

v korporativnem svetu, saj to dejavnost opravljamo že od uveljavitve Zakona o gospodarskih družbah, s čimer smo pridobili mnogo izkušenj, kar nam omogoča izvajanje storitev visoke kvalitete» (Nebra, d.o.o. – Predstavitev družbe, 2013).

Ko gre za novo zadevo, se morajo določene stvari preštudirati, zato MDDSZ povabi k projektu družbo Nebra. Kot v intervjuju pove Domen Neffat, je njihova vloga v tem, da v tem postopku preoblikovanja in izvedbe javno-zasebnega partnerstva naredijo pravno ogrodje in določijo ključne korake celotnega procesa. Pomembno je, da so zadeve jasne, transparentne. Če je določena neka vsebina, cilj, se ga poskuša doseči tako, da so vsi zavarovani in je postopek pravno izpeljan do konca. Nebra izpolni vse točke, določene po pogodbi (predlogi sklepov vlade, vzorci pogodb ...) z MDDSZ in postopek vodi v skladu z vsemi zakonskimi zahtevami. Na MDDSZ so odzivni, vedo, za kaj gre, vendar je na ministrstvu več nivojev odločanja, več ljudi, zato se postopki odvijajo počasi. Ključni koraki so določeni, detajle pa je treba posebej obravnavati in se odločati, ko je do njih pride, še pravi Neffat.

Prav pri detajlih oziroma posameznih izvedbenih postopkih je MDDSZ dobrodošla tudi pravna pomoč profesorja Pravne fakultete Gorazda Trpina.

4.2.4 Ministrstvo za finance

Na Ministrstvu za finance je v času Pahorjeve vlade deloval Sektor za javno-zasebno partnerstvo, kjer so se obravnavali veliki infrastrukturni objekti, pomembni za RS. Vendar, kot v intervjuju pravi Groffova, v tistem času vodja Sektorja za javno-zasebno partnerstvo, so se bolj pogovarjali o projektih, ki niso bili pripravljeni, kot pa o modelih za JZP, ker niso bili še jasni vsi vhodni podatki, pomembni za presojo JZP. Pri Domu upokojencev Idrija je bila specifična, ker je zasebni partner sam izkoristil pravico promotorja. Vlada je odločala o vlogi promotorja, zato se je šlo v dvostopenjski razpis – javni razpis in konkurenčni dialog.

Za vsak projekt, ki se izvede v javnem sektorju, se ustanovi delovna skupina, ki jo ustanovi vlada. Tako je vlada ustanovila projektno skupino tudi za JZP pri projektu Dom upokojencev Idrija. V to projektno skupino so bili povabljeni tudi iz MF zato, ker je to Oddelek za JZP v okviru MF (prej Sektor), katerega naloga je pomoč javnemu sektorju pri presoji upravičenosti izvedbe JZP in pomoč pri oblikovanju ustreznih modelov. V primeru Doma upokojencev Idrija Groffova poudari, da mora prevladovati izvajanje dejavnosti socialnega varstva nad gradnjo. Po zaslugi MF so procesi le malo hitreje tekli, kot bi sicer.

Danes, pravi Miranda Groff, je na MF zaposlen le en, po potrebi dva človeka. Zanimanje za JZP je zaradi krize padlo. Težava v Sloveniji je, da nimamo dovolj močnih zasebnih partnerjev, ki bi bili pripravljeni iti v JZP in prevzemati tveganja JZP. Ideja je dolgoročnost pogodb, ne pa da bi zasebni partner infrastrukturo zgradil in jo dajal javnemu sektorju na lizing nazaj. Če hoče zasebni partner vstopati v JZP, mora biti kapitalsko močan, da lahko financira projekt in se mu investicija povrne z ustrežno donosnostjo. To pa je večletni projekt.

V principu, še poudari Groffova, ni toliko vprašanje tveganja, saj je to dejavnost v javnem interesu, ki ni tvegana, a je dolgoročnost tista, ki ni privlačna, ker nimamo dovolj močnih zasebnih partnerjev, ki bi lahko in bi bili pripravljeni tako dolgo čakati. Zelo dobro se JZP obnesejo v anglosaksonskih državah, kjer imajo sklade (npr. pokojninske), ki pa si lahko privoščijo tako dolgo obdobje. Pri nas gradbinci težko čakajo, še pove Groffova.

4.2.5 Kolektor Koling, d.d.

Zasebni partner za izvajalca gradbenih del lahko izbere kogarkoli brez javnega razpisa. FMR je izvajalca gradbenih del poiskal v »lastni hiši«. Podjetje Kolektor Koling je namreč v večinski lasti koncerna Kolektor. Po besedah Krena, predsednika upravnega odbora FRM, so vedeli, da bodo dela kakovostno in pravočasno narejena, imajo vpogled v delovanje in finančno stanje te firme in ne nazadnje so reference tiste, ki so pomembne. Glede same sposobnosti zgraditi ta objekt ni bilo dvoma, imeli pa so tudi zunanjega neodvisnega nadzornika del.

Družba Kolektor Koling inženiring, instalacije, proizvodnja, d.o.o., je del idrijskega koncerna Kolektor. Njena dejavnost temelji na izvajanju celostnih rešitev – od ideje do izvedbe, ki strankam olajšajo investicijske dejavnosti (Kolektor Koling, d.o.o. – Poslanstvo, 2013):

- oblikovanje idejnih načrtov, arhitekturnih načrtov zgradb, strojne in elektroinstalacije ter njihova izvedba, vključno s tehničnim prevzemom in pridobitvijo obratovalnega dovoljenja,
- povečanje učinkovitosti poslovanja strank in zmanjšanje njihovih stroškov prek izvajanja celostnih rešitev, ki vključujejo tudi redno vzdrževanje zgradb ter opreme,
- oblikovanje sodobnih in ekonomsko učinkovitih rešitev na področju bivalnih in delovnih prostorov, ogrevanja, klimatizacije in prezračevanja,
- skrb za dobro počutje in zdravo, čim manj obremenjeno okolje.

Delujejo na štirih ključnih področjih delovanja – gradbeni inženiring in arhitektura, elektro- in strojne inštalacije, klimati in prezračevanje, energetika, ki poleg sinergijskih učinkov skupnega delovanja omogočajo tudi samostojnost vsake enote posebej (Kolektor Koling, d.o.o. – Poslanstvo, 2013). Za strojne in elektroinstalacije je pri izgradnji poskrbel torej Kolektor Koling, za gradbena in druga dela pa je sklenil pogodbe z podizvajalci. Podizvajalec gradbenih del I. faze na bilo podjetje Primorje iz Ajdovščine, II. faze pa podjetje Panta Rhei iz Ljubljane.

4.2.6 SID Banka

Slovenska izvozna in razvojna banka (v nadaljevanju SID Banka) je bila kot Slovenska izvozna družba, d.d., Ljubljana ustanovljena leta 1992 z namenom zavarovanja in financiranja

izvoza slovenskih podjetij. Od takrat so rasli in se razvijali v skladu z razvojem slovenskega gospodarstva. Kot SID Banka so nosilna družba Skupine SID banka, ki organizacijam ponuja širok spekter storitev za spodbujanje konkurenčnosti v mednarodnem gospodarskem poslovanju. Z inštrumenti dolgoročnega financiranja in zavarovanja spodbujajo izkoriščanje priložnosti slovenskega gospodarstva v mednarodnem gospodarskem in razvojnem sodelovanju. Razvijajo, opravljajo in spodbujajo finančnemu trgu dopolnilne ter dolgoročne finančne storitve za trajnostni razvoj Slovenije (SID Banka – Predstavitev SID Banke, 2013).

SID Banka nudi slovenskim izvoznikom in investitorjem v tujini naslednje storitve (SID Banka – Finančne storitve za izvoznike in investitorje, 2013):

- Financiranje izvoznih poslov, priprave na izvoz in izhodnih investicij, kjer gre prvenstveno za financiranje dolgoročnejših poslov na tujih trgih in poslov večjih vrednosti. S tem dopolnjuje možnosti financiranja podjetij iz lastnih sredstev ter financiranje njihovih poslov s strani poslovnih bank in drugih finančnih inštitucij.
- Projektno financiranje. To je posebna nekonvencionalna oblika financiranja dolgoročnih projektov, pretežno s področja infrastrukture, t.j. prometne in komunalne, telekomunikacij, energetike, rudarstva, papirne industrije, ekologije, turizma, zabaviščne industrije ipd. Gre praviloma za financiranje večjih novih projektov ali obsežnejših razširitev obstoječih zmogljivosti, kjer se zavarovatelji kreditov in investicij ter kreditorji pri svojih odločitvah zanašajo v glavnem na načrtovane bodoče prihodke projekta kot glavnega vira servisiranja danih (zavarovanih) kreditov in premoženje projektnega podjetja kot glavno obliko zavarovanja (*collateral*).
- Izdaja garancij. SID Banka izdaja jamstva, katerih namen je pospeševanje izvoza za izvajanje investicijskih del v tujini, za izvoz opreme ali drugega blaga. Jamstva so najpogostejše v obliki storitvenih garancij.

V Sloveniji se, podobno kot v drugih evropskih državah, starostna struktura prebivalstva spreminja, saj delež starejših čedalje bolj narašča, medtem ko se delež mladih zmanjšuje. V kontekstu trajnostnega razvoja SID Banka kot spodbujevalnorazvojna banka financira tudi tiste projekte podjetij in občin, ki izboljšujejo kakovost življenja, kamor spada tudi gradnja ali prenova domov za starejše občane (Kredit SID banke za dokončanje izgradnje novega idrijskega doma upokojencev, 2012). Sredstva za take namene SID Banka črpa tudi iz pogodbene kreditne linije z Evropsko investicijsko banko iz Luksemburga (v nadaljevanju EIB), pri čemer so ta sredstva med drugim namenjena financiranju infrastrukturnih projektov občin in javnih ali zasebnih podjetij, ki zagotavljajo javne storitve na občinski ravni ter okoljskih in okoljevarstvenih projektih ter pogodbeno kreditno linijo z Razvojno banko Sveta Evrope (v nadaljevanju CEB) za financiranje projektov, ki izboljšujejo življenjske pogoje v mestih in na podeželju in ki prispevajo k varovanju in izboljšanju okolja v RS (SID – Slovenska izvozna in razvojna banka, d.d. Ljubljana, 2012).

4.3 Procedura izbora najboljšega ponudnika

Procedura izbora najboljšega ponudnika vsebuje odpiranje ponudb, ki so prispele po načinu, opredeljenem z razpisom. Komisija preveri izpolnjevanje formalnih pogojev razpisa in vsebinsko na podlagi kriterijev, ki so bili opredeljeni v razpisni dokumentaciji.

Razpis poteka v dveh delih, kot splošni del in pogajanja. Na podlagi objavljenega javnega razpisa na portalu Uradnega lista ter v Uradnem listu EU januarja 2009 je kot edini ponudnik julija 2009 izbran zasebni partner FMR, d.d., iz Idrije. S svojo ponudbo izkaže resen namen, da preoblikovano družbo Dom upokojencev Idrija, d.o.o., dokapitalizira in vstopi vanjo kot družbenik v skladu z višino svojega kapitalskega vložka. Javni razpis je objavljen za že izbrano idejno zasnovo, kar je po eni strani slabo, saj ima država že izbran projekt, ki ga mora zasebni partner zgraditi. To pa ne omogoča njegove kreativnosti in inovativnosti ter omejuje njegov vpliv na celotni projekt. Mrak in drugi (2005, str. 43) namreč pravijo, da je eden ključnih razlogov, zaradi katerih se države odločajo za BOT obliko projektnega financiranja, izkoristiti inovativnost in kreativnost zasebnega sektorja, ki ga ima le-ta na področju dizajna, tehnologije in upravljanja z infrastrukturnimi projekti. Procedura izbora sponzorjev projekta bi tako morala biti dovolj fleksibilna, da bi spodbujala zasebni sektor k vključevanju alternativnih in inovativnih rešitev, povezanih s projektom, vlada pa bi jim morala zagotoviti zavarovanje njihove intelektualne lastnine.

Podjetje FMR obvesti Republiko Slovenijo, da je zaradi gospodarske krize pripravljeno na izvedbo JZP samo pod pogojem, da samo zagotovi sredstva zgolj za I. fazo investicije, za drugo fazo pa sredstva zagotovi že preoblikovano skupno podjetje kot koncesionar.

4.4 Priprava na realizacijo projekta

Ko je zasebni partner že izbran, se pojavi dilema, ali pustijo zasebnemu partnerju, da pride s svojim projektom, ali izbranega na javnem natečaju racionalizirajo. V sklopu pogajanj med ministrstvom in zasebnim partnerjem izbrani izvajalec del, podjetje Kolektor Koling, preračuna popis del po izbrani projektni nalogi. Vrednost projekta, ki je v javnem razpisu ocenjena na 12 milijonov evrov, po dejanskih popisih znaša 15 milijonov evrov. Ker investicija postane odvisna predvsem od vložka zasebnega kapitala, odgovorni prevetrio projekt in končajo pri vrednosti 8,5 milijonov evrov z vključenim DDV. Pintar (2009, str. 119) poudarja, da so glavni efekti zasebnega financiranja prav večja finančna disciplina ter maksimalno izogibanje prekoračitvam stroškov in rokov, saj slednja avtomatsko pomenita izgubo dobička.

Zasebni partner že v začetku računa z vložkom 5 milijonov evrov in biti ob tem 51-odstotni lastnik, zato se vrstijo pogajanja o racionalizaciji projekta. V idejnem projektu je veliko steklenih zunanjih površin, ki starostniku vzbujajo lahko strah in negotovost, obenem pa so

tudi veliko dražje, zato jih zamenjajo za betonske, znižajo previsoke stropove, uporabijo tanjšo talno oblogo, ki še vedno ustreza normativom. »Še vedno bomo uporabili ustrezne, a cenejše materiale. V skladu z normativi smo na novo razmestili notranje prostore in jih prilagodili našim potrebam a nikakor na škodo stanovalcev,« pove direktor Beričič (Močnik, 2010).

V letu 2009 je končno urejena dolgotrajna zamenjava zemljišč med MDDSZ in Občino Idrija in dokupljena potrebna nova za I. fazo ob obstoječi zgradbi, pogajanja med javnim in zasebnim partnerjem glede projekta zaključena, popravljena projektna naloga podpisana in od tu naprej začnejo teči roki izgradnje. Nastale stroške nujnega preprojektiranja projekta prevzame javni partner in se štejejo kot stvarni vložek države v preoblikovano podjetje.

Po izbranem ponudniku je pri pripravi na realizacijo projekta prva naloga ustanovitev projektnega podjetja z določbo strukture lastnikov in njihovih deležev v kapitalu podjetja. V projektno podjetje vlagata javni in zasebni partner. Delež javnega partnerja je ugotovljen na podlagi cenitve premoženja pooblaščenega ocenjevalca vrednosti nepremičnin, ki oceni premoženje Doma – dva domova (Enota Idrija in Spodnja Idrija) s pripadajočimi zemljišči po tržni vrednosti na dan 15. marca 2010, in sicer na 893.000 evrov. Za dodatne aktivnosti ministrstva v zvezi z preprojektiranjem investicijskega programa in pripravo urbanistične dokumentacije (zamenjava parcel z Občino Idrija in odkup parcel) se na podlagi dogovora med javnim in zasebnim partnerjem osnovni vložek javnega partnerja poveča za 213.180 evrov, skupaj vložek javnega partnerja marca 2010 znaša 1.106.180 evrov (KF Finance d.o.o., 2010, str. 7).

Vložek javnega partnerja predstavlja tudi oprema za I. fazo. Ob preoblikovanju zavoda tako država zagotovi preoblikovanemu subjektu premoženjski (materialni) substrat. Tako na podlagi akta vloži sredstva, potrebna za delo novega subjekta kot stvarni vložek. Na podlagi stvarnega vložka država pridobi 100-odstotni poslovni delež v preoblikovanem subjektu, sama pa ni več lastnik vloženih sredstev. To je tudi osnova za nadaljnjo dokapitalizacijo in izgradnjo novih objektov. Zasebni partner FMR zgradi objekt I. faze in z njim dokapitalizira preoblikovano družbo v vrednosti 5.525.000 evrov brez DDV in postane večinski lastnik družbe. »FMR je pripravljen v projekt vložiti 5 milijonov evrov, ni pa rečeno, da ne še kaj več,« vsaj tako je razumeti predsednika uprave koncerna Kolektor Stojana Petriča, ki med obiskom ministra za delo, družino in socialne zadeve na Idrijskem, dr. Ivana Svetlika, omeni samo to možnost, da družba FMR v tem projektu odigra vlogo večinskega partnerja oziroma investitorja (Šemrl, 2009, str. 11).

4.4.1 Pogodba o javno-zasebnem partnerstvu

Zakon o JZP določa, da je razmerje javno-zasebnega partnerstva vzpostavljeno s podpisom pogodbe o javno-zasebnem partnerstvu. Pogodba o javno-zasebnem partnerstvu je temeljni akt, ki ureja razmerja med javnim partnerjem Republiko Slovenijo in zasebnim partnerjem

FMR, d.d., za izvedbo tega projekta. V njej se javni partner zavezuje, da bo v okviru svojih pristojnosti in možnosti sodeloval z zasebnim partnerjem in mu bo za potrebe projekta nudil svoje zemljišče. Zasebni partner pa prevzema obveznost izgradnje objekta po predvidenem projektu in obveznost, da v celoti zagotovi financiranje projekta do zaključka I. faze objekta (Ministrstvo za delo, družino in socialne zadeve, 2010a). Če se ne bi izšlo po pričakovanjih in določilih te pogodbe, pravi predsednik upravnega odbora FMR, država vložek zasebnega partnerja odkupi po takratnih cenah in prevzame breme izgradnje in financiranja sama.

Čebulj iz MDDSZ v intervjuju pove, da si s sklenjeno pogodbo o JZP javni partner izpogaja in zagotovi nadzor ter odločujoč vpliv na tiste dejavnike, ki zagotavljajo delovanje javne službe v zasebni družbi: potrebno je soglasje javnega partnerja za morebitne nove dokapitalizacije, prodajo ali prenose deležev v družbi na druge pravne osebe in razpolaganje z nepremičninami, ki jih javni partner vlaga v družbo.

MDDSZ glede na določila Pogodbe o JZP imenuje projektno skupino za koordiniranje dela med partnerjema javno-zasebnega partnerstva pri izvedbi gradnje na dogovorjen način in v rokih, kot so opredeljeni v terminskem planu gradnje (Ministrstvo za delo, družino in socialne zadeve, 2010d). Le-ta se mesečno sestaja z glavnim nadzornikom gradnje in usklajuje delo in spremembe, do katerih prihaja tudi še med gradnjo.

4.4.2 Druge pogodbe

Javni in zasebni partner skleneta na podlagi Pogodbe o javno-zasebnem partnerstvu z namenom podrobnejše opredelitve pravic in obveznosti, ki izhajajo iz sklenjenega javno-zasebnega partnerstva, tudi pogodbe (Ministrstvo za delo, družino in socialne zadeve, 2010a):

- Pogodbo o opredelitvi predmeta in poteka gradnje s terminskim planom, s katero pogodbeni stranki opredelita način in pogoje gradnje projekta, pri čemer ima javni partner pravico imenovati nadzornika projekta v smislu supernadzora;
- Pogodbo o ustanovitvi stavbne pravice, s katero javni partner podeli zasebnemu partnerju stavbno pravico za potrebe in za čas izgradnje objekta, ki je predmet javno-zasebnega partnerstva po tej pogodbi;
- Družbeno pogodbo, ki se sklene najpozneje po opravljenem prevzemu objekta, s katero javni partner prenese na zasebnega partnerja dogovorjeni delež gospodarske družbe Dom upokojencev Idrija, d.o.o., vloženi stvarni vložek v projekt se na stroške javnega partnerja ovrednoti s pomočjo sodnega cenilca ter upošteva kot vloženi stvarni vložek v družbo.

Vlada RS zasebnemu partnerju na potrebnem zemljišču podeli stavbno pravico za čas gradnje, ker se s podelitvijo te stavbne pravice zasleduje javni interes, opredeljen z že sprejetim sklepom Vlade RS. Z dokončanjem gradnje ta stavbna pravica preneha, zemljišče in stavba postaneta last Doma upokojencev Idrija, d.o.o., zasebnemu partnerju pa se prizna vrednost

zgrajene stavbe kot kapitalski vložek. Ta način zagotavlja povsem jasno sliko o vložkih partnerjev in v skladu z njimi se oblikujejo višine kapitalskih vložkov (Ministrstvo za delo, družino in socialne zadeve, 2010c).

Stavbna pravica preneha tudi v primeru, če iz kateregakoli razloga ne pride do uresničitve projekta javno-zasebnega partnerstva. V tem primeru pripade zemljišče in na njem zgrajeni objekt lastniku nepremičnine, pri čemer ima imetnik stavbne pravice pravico do povrnitve upravičenih stroškov (Ministrstvo za delo, družino in socialne zadeve, 2010b, 3. člen).

4.5 Realizacija projekta

Ko je končno usklajena in znana struktura podjetja, podpisane pogodbe in zaprta finančna konstrukcija, je to osnova za realizacijo. S podpisom pogodbe o JZP in pogodbe o ustanovitvi stavbne pravice se prižge zelena luč za začetek gradnje omenjenega objekta. V Arkovi ulici v Idriji julija 2010 položijo temeljni kamen novega Doma upokojencev. Ob tej priložnosti predsednik nadzornega sveta družbe FMR Stojan Petrič pohvali vse, ki se trudijo, da projekt uspe. Z gradnjo pridobi tudi mesto samo z lepšo podobo. Izrazi tudi spoštovanje do ustanove, ki jo je leta uspešno vodil in s pomočjo samoprispevka občanov zgradil njegov oče Rafael Petrič. Pri položitvi temeljnega kamna poudari: »Čas je z objektom naredil svoje, razmere v njem so postale nevzdržne, spremenili so se bivalni standardi. Sedaj je nastopil trenutek, da s skupnimi močmi dokažemo, da smo sposobni idrijskim upokojenkam in upokojencem zagotoviti boljše življenjske in bivalne pogoje« (Šemrl, 2010, str. 44). Minister Svetlik pa meni, da je »idrijski primer vse bolj pogostega partnerstva države, lokalne skupnosti, civilne družbe in zasebnega sektorja. Primer FMR kaže na družbeno odgovornost podjetja, ki je pred kapitalom in jo danes marsikje pogrešamo« (Šemrl, 2010, str. 44).

Postopki javno-zasebnega partnerstva so se začeli že leta 2007. Tolikšen razkorak do postavitve temeljnega kamna in pričetka gradbenih del leta 2010 gre pripisati dejstvu, da je ZJZP komaj potrdil parlament, pogajanjem o pogojih glede izvedbe tega partnerstva in izbire investitorja ter spremembam projekta, ki naj bi bile bolj prijazne do uporabnikovih žepov.

4.5.1 Izgradnja I. faze objekta

Sama gradnja poteka izredno hitro, prva faza novega doma je končana v devetih mesecih. Oktobra 2010 glavni izvajalec del Kolektor Koling zagradi gradbišče. Po začetnih težavah z deponiranjem žgalniških ostankov iz rudniške topilnice, zaradi prepovedi prometa s tovornjaki do ustrezne deponije in močnega deževja v času izkopa gradbene jame, se dela kljub težkim razmeram nadaljujejo s polno paro in izvajalci do postavljenega roka končajo temeljno ploščo. »Za ta dosežek ob tej priložnosti izrekam priznanje tako glavnemu izvajalcu družbi Kolektor Koling kot tudi izvajalcu zemeljskih del – družbi Primorje Ajdovščina, ne nazadnje pa predvsem glavnemu nadzorniku g. Hartlu skupaj z njegovimi pomočniki, ki so poskrbeli, da so dela potekala s potrebno dinamiko ne glede na omenjene težave. Želim si, da

bi bila taka zavzetost pri omenjenih prisotna tudi v nadaljevanju izgradnje I. faze doma, saj je dokončanje del v tej fazi predvideno do polletja naslednjega leta. Žal nam vreme tudi v nadaljevanju gradnje ne gre najbolj na roko, vendar upam, da se nas smola glede vremena ne bo držala ves čas in da se bo tudi vsem udeleženi pri gradnji večkrat nasmehnilo sonce. Vsekakor se nameravamo po svojih najboljših močeh držati terminskega plana izgradnje I. faze in v mesecu avgustu naslednje leto omogočiti oskrbovancem in zaposlenim obstoječega doma preselitev v prijetnejše prostore novega doma,« pove predsednik upravnega odbora FMR v intervjuju za njihov časopis Komunitator (Šemrl, 2010).

Kot v intervjuju pove direktor Beričič poteka gradnja v načrtanih rokih in v začetku julija 2011 je že dana vloga za tehnični pregled. Na sestanku projektne skupine v začetku junija je po pregledu poročila o poteku gradnje ugotovljeno, da bo I. faza dokončana in pripravljena za tehnični pregled že v prvi polovici julija, selitev stanovalcev v novozgrajeni objekt pa bi bila mogoča že v mesecu septembru 2011. Opremo za objekt I. faze zagotovi javni partner, vendar komisija ugotovi, da je MDDSZ objavilo javni razpis za nabavo opreme za objekt šele v začetku junija 2011, tako da bi bila odpiranje in izbira med prejetimi ponudbami izvršena v drugi polovici julija 2011. Glede na pritožbene roke in morebitno reševanje pritožb, podpis pogodbe z izbranim dobaviteljem, izdelavo opreme in montažo je razvidno, da se predvideni rok prevzema objekta in rok selitve ne skladata z rokom dobave opreme. Še več, v tistem trenutku ni mogoče vedeti, kolikšen bo ta časovni zamik. Ta zamik pa predstavlja dva velika problema:

- preoblikovanje zavoda v d.o.o.,
- izvedba selitve.

Ključno za izvedbo pogodbe o javno-zasebnem partnerstvu je ravno preoblikovanje zavoda, ki je v tistem trenutku zamrznjeno prav zaradi izvedbe javnega naročila za dobavo opreme. Brez preoblikovanja ni mogoče izvesti prevzema novega objekta in s tem dokapitalizacije, prav tako ni mogoče izvesti pogajanj in postopkov v zvezi z gradnjo II. faze, ki po pogodbi o JZP spada v pristojnost že preoblikovanega zavoda. S tem bi se zavlekla tako selitev stanovalcev kot tudi začetek gradnje II. faze, ki bi ju bilo možno izvesti šele v marcu 2012. To bi povzročilo veliko zamudo ne le pri gradnji, pač pa tudi pri delovanju doma in finančne posledice bi močno obremenile poslovanje preoblikovane družbe.

Glede nastale situacije, se pravi pozno izvedenega razpisa in zato zamude pri dobavi opreme, projektna skupina predlaga MDDSZ sklenitev aneksa k pogodbi o JZP tako, da MDDSZ izvede nabavo opreme in zaključi začeti postopek javnega naročila, dom se vmes preoblikuje in prevzame novozgrajeni objekt, po dobavi opreme pa MDDSZ dokapitalizira novo družbo s stvarnim vložkom v višini vrednosti opreme. Pomembno je namreč, da se z gradnjo II. faze čim prej nadaljuje. Potrebna je rušitev obstoječega objekta, izkop gradbene jame in nujno je,

da se zemeljska dela končajo še pred zimo in snegom, ki bi to onemogočil. Aneks ni bil sklenjen.

Tehnični pregled I. faze je opravljen sredi julija in uporabno dovoljenje pridobljeno konec avgusta 2011. To je dokončen dokaz o tem, da je zasebni partner izpolnil vse pogoje iz pogodbe o JZP. V tem trenutku bi moral biti d.o.o. ustanovljen in pridobljena pogodba o koncesiji, da bi zasebni partner svoj vložek imel kam vložiti. Zaradi zapleta z opremo projektna skupina, ki koordinira gradnjo, sprejme odločitve, da izvede selitev stanovalcev s staro opremo.

Slavnostna primopredaja prvega objekta je v začetku septembra. Ob tej priložnosti Kren, predsednik uprave FMR, pove, da je bilo v zadnjih letih vloženo veliko časa in energije, da so prišli do tu, kjer so danes, in da si ni predstavljal, da bo trajalo toliko časa. Treba pa da je razumeti, da gre za prvi primer JZP v Sloveniji na področju socialnega skrbstva (FMR Financiranje in upravljanje naložb, d.d. – Novice o podjetju, 2011). S selitvijo opreme in tako tudi stanovalcev začnejo septembra, takoj po primopredaji, pri čemer faza selitve zaradi demontaže stare opreme in hkratne montaže traja mesec dni, po drugi strani pa je zagotovljeno spoštovanje pogodbenih rokov iz sklenjenih določil pogodb o JZP. Tudi stroški dvakratnega vzpostavljanja gradbišča ne nastanejo.

4.5.2 Preoblikovanje javnega zavoda v gospodarsko družbo

ZJZP je krovni zakon, pravi Čebulj iz MDDSZ, ki določa le postopke sklepanja JZP. V tem konkretnem primeru je javni zavod v prvi fazi preoblikovan v gospodarsko družbo po ZGD. Na javnem razpisu izbran zasebnik družbo dokapitalizira, tako spremenjeni gospodarski družbi pa se podeli koncesija, kot to določa ZJZP.

S pogodbo o JZP, sklenjeno na podlagi izvedenega javnega razpisa, je, po izrecnih določilih ZJZP, določena tudi neposredna podelitev koncesije za izvajanje dejavnosti. To koncesijo naj bi pridobilo preoblikovano podjetje, takrat še v izključni lasti RS. Prav tako bi v času triletnega roka od uveljavitve ZJZP preoblikovanje v d.o.o. izpeljali še vsi drugi javni zavodi in na podlagi določil zakona neposredno, brez razpisa prejeli koncesijo in to niti ne v primeru, da bi sploh šlo za JZP. S samo pogodbo o koncesiji je iz zavoda preoblikovani d.o.o. ne glede na svojo pravno obliko gospodarske družbe zavezan, da dejavnosti, za katere je bila pridobljena koncesija, opravlja na nepridobiten način.

Po določilih pogodbe o JZP država torej že v toku gradnje I. faze izvede preoblikovanje in podeli koncesijo za delovanje. Po izgradnji I. faze javni in zasebni partner družbo dokapitalizirata s stvarnim vložkom po ocenjeni vrednosti in potem skupna družba nadaljuje gradnjo II. faze. Tu pa se stvari zapletejo. Tako hitro nizanje datumov posameznih dogodkov je zgolj posledica nepripravljenosti države na vse potrebne postopke in same nedorečenosti zakona, ki izvedbenih predpisov ni ustrezno formiral. Dom upokojencev bi se namreč moral

že na podlagi pogodbe o JZP preoblikovati v d.o.o. in bi nato dve leti posloval kot koncesionar v izključni lasti države. Zaradi cele vrste administrativnih ovir, ki jih morajo premostiti, da zakon sploh lahko izvedejo, se preoblikujejo šele nekaj mesecev po tem, ko zasebni partner svoj del pogodbe že v celoti izpolni. Svojega stvarnega vložka nima v tistem trenutku kam vložiti, obenem pa v duhu poštenega izvrševanja pogodbe kljub temu omogoči preselitev doma v nove prostore, rušitev starega objekta in nemoteno nadaljevanje gradnje.

Država preoblikovanje zavlačuje tudi zaradi opreme I. faze, za katero je bilo dogovorjeno, da jo MDDSZ dobavi in plača za še nepreoblikovan javni zavod, pa javni razpis ni bil pravočasno izpeljan. Ker pa do konca leta 2011 javni zavod ni preoblikovan, nastane problem tudi s financiranjem II. faze. Investitor – novo preoblikovana družba, ki je še ni – ni finančno sposoben za najetje kredita in s tem financiranje izgradnje II. faze.

Nova težava se pokaže, ko oktobra v prvi stolpič novega doma dokončno preselijo stanovalce in napovedo skorajšnje preoblikovanje javnega zavoda v zasebno gospodarsko družbo v lasti države in FMR. Izkaže se namreč, da bo zadolžena država d.o.o. težko soustanovila, saj ji Davčna uprava RS ne more izdati potrdila, da nima neporavnanih obveznosti. V Idriji se zaradi zapleta bojijo, da bi gradnja drugega dela doma, ki se gradi na podlagi besedne zaveze FMR izvajalcu gradbenih del Kolektor Kolingu, zaradi tega zastala, še večji udarec bi bil, če bi družba FMR iz partnerstva izstopila. Če bi gradnja obstala, bi to predstavljalo velike težave. Zunanje stene že zgrajene zgradbe v I. fazi bi morali zaščititi s hidroizolacijo, kar bi pomenilo dodatnih 20 tisoč evrov stroškov. Poleg tega pa so se cene gradnje zoper višale, vendar direktor Beričič zagotavlja, da težave s preoblikovanjem ne bodo imele posledic za stanovalce v smislu dviga cene storitev (Bucik Ozebek, 2011).

Kren, predsednik upravnega odbora FMR, večkrat opozori ministra na težave, ki bi jih država imela s tem. Namreč, če javni partner svoje zaveze iz pogodbe o JZP – preoblikovanja – ne udejanji, to pomeni, da bi država morala odkupiti oziroma povrniti vse stroške zasebnemu partnerju, ki jih je imel z izgradnjo I. faze, in sama poskrbeti za izgradnjo II. faze, česar pa si prezadolžena država kar ne sme, niti more privoščiti. Zaplet z Davčno upravo RS rešijo s pojasnilom, da se javni zavod le preoblikuje in da to ni podjetje, ki se ustanavlja na novo. Da gre v bistvu za kontinuiteto med javnim zavodom in d.o.o. in se pri tem menja le oblika, zato pri tem ni relevantno dejstvo, da ima država neporavnane obveznosti v drugih zadevah.

Vpis v sodni register

V decembru se stvari vendarle premaknejo. Minister podpiše vse potrebne dokumente. 30. decembra 2011 je Dom upokojencev Jožeta Primožiča Miklavža Idrija preoblikovan v družbo Dom upokojencev Idrija, d.o.o., ki je tega dne vpisana v sodni register in s 1. januarjem 2012 začne delovati v 100-odstotnem lastništvu javnega partnerja, ki naj bi ji takoj podelil koncesijo za delovanje. Ministrstvo s koncesijo zavlačuje, moti jih dejstvo, da ima druga enota doma – zgradba na Marofu neprimerne prostore, da ni usklajena s predpisi in ne dosega

standardov glede na Pravilnik o standardih in normativih socialnovarstvenih storitev (Ur. l. RS, št. 52/1995, 2/1998, 61/1998, 19/1999, 127/2003, 125/2004, 90/2008, 45/2010), kjer naj bi med drugim imela vsaka dvoposteljna soba svojo kopalnico in sanitarije. Zahtevajo, da Dom v treh letih staro stavbo na Marofu uskladi s predpisi, kar je s finančnega vidika nemogoče realizirati. Dom ministrstvu oporeka s pojasnilom, da nova gradnja ustreza predpisom, staro enoto na Marofu pa imajo možnost tako kot drugi javni zavodi uskladiti z normativi do leta 2021. Ob vseh teh pogajanjih in pogovorih pa rok za pravočasno podelitev koncesije poteče.

Družbena pogodba

»Družba se ustanovi s pogodbo, ki je lahko sklenjena v obliki notarskega zapisa ali na posebnem obrazcu, v fizični ali elektronski obliki. Družbeno pogodbo podpišejo vsi družbeniki. Če je družbena pogodba sklenjena na posebnem obrazcu, morajo biti podpisi družbenikov overjeni« (Zakon o gospodarskih družbah, 474. člen).

3. februarja 2012 je ustanovljena nova družba in podpisana Družbena pogodba. To je tudi skrajni datum podpisa družbene pogodbe, Pogodba o ustanovitvi stavbne pravice namreč velja le do tega datuma. 3. člen te pogodbe namreč pravi, da stavbna pravica začne veljati z dnem njenega vpisa v zemljiško knjigo in traja do zgraditve objekta. Tega dne preide zemljišče in na njem zgrajeni objekt kot stvarni vložek v premoženje gospodarske družbe Dom upokojencev Idrija, d.o.o., ki je nastala s preoblikovanjem javnega zavoda Dom upokojencev Jožeta Primožiča Miklavža Idrija, pri čemer se lastniku nepremičnine prizna kapitalska naložba v tej gospodarski družbi v višini vrednosti zemljišča, imetniku stavbne pravice pa v višini vrednosti zgrajenega objekta. Če iz kateregakoli razloga ne pride do uresničitve projekta JZP, stavbna pravica preneha. V tem primeru pripade zemljišče in na njem zgrajeni objekt lastniku nepremičnine, pri čemer ima imetnik stavbne pravice pravico do povrnitve upravičenih stroškov (Ministrstvo za delo, družino in socialne zadeve, 2010d).

Če družbena pogodba torej ne bi bila podpisana, bi javno-zasebno partnerstvo padlo, ker javni partner ni izpolnil pogojev iz pogodbe o JZP. Družbena pogodba je temeljna listina, dokaz o ustanovitvi nove družbe. S sklenitvijo le-te so udeleženi dali podpis na konec postopka o vstopu zasebnega partnerja – družbe FMR – v preoblikovanje javnega zavoda Dom upokojencev Idrija, oskrba in varstvo starostnikov, d.o.o. S tem dejanjem so tudi uradno registrirali podjetje, ki je gradilo predvsem na zaupanju glavnega investitorja. Javni partner je udeležen v osnovnem kapitalu družbe z dvema vložkoma, in sicer z vložkom v višini 1.106.180 evrov in 505.400 evrov, ki stvarni vložek opreme za I. zgradbo, oziroma skupaj 18,91 %. FMR, d.d., je udeležen v osnovnem kapitalu družbe z vložkom v višini 6.913.058 evrov oziroma 81,09 % (Dom upokojencev Idrija, d.o.o., 2012, str. 3). Vložki so bili predhodno ocenjeni na podlagi poročila pooblaščenega ocenjevalca vrednosti in revidirani od pooblaščenega revizorja.

Direktor nove družbe Beričič ob podpisu Družbene pogodbe izpostavi, da brez težav ni šlo, še posebej ker so v posameznih postopkih orali ledino. »Današnji dan je krona uspešnega dela, saj z njim ne bomo ostali na pol poti, ampak bomo naložbo dokončali v vnaprej predvidenih rokih, ki so bili predvideni z javnim razpisom in v okviru dogovorjenih sredstev. To je temeljni kamen, saj smo z današnjim podpisom dokazali, da smo s skorajšnjim zaključkom te naložbe sposobni nuditi storitve institucionalnega varstva starejših, ki pritičejo upokojencem, in nam to omogoča stopiti ven iz hiše ter podobne storitve v primeru prilagoditve zakonodaje, ki je v pripravi, nuditi tudi drugim.« (Ministrstvo za delo, družino in socialne zadeve, 2012).

Podelitev koncesije

ZJZP v 141. in 142. členu ureja preoblikovanje javnih podjetij ter v zvezi s tem določa, da je javnim podjetjem, ki se preoblikujejo po tem zakonu in v katerih ima po preoblikovanju izključno kapitalsko naložbo država ali samoupravna lokalna skupnost, možno brez razpisa podeliti koncesijo za izvajanje javne službe, katero so izvajala do tedaj. 144. člen tega zakona je uvedel isto možnost tudi za gospodarske družbe, ki so se preoblikovale iz javnih zavodov.

Na podlagi navedenih členov MDDSZ 9. marca 2012 izda Odločbo o podelitvi koncesije za opravljanje storitev institucionalnega varstva za starejše osebe in za odrasle duševno in telesno prizadete osebe. Pogodba o koncesiji med MDDSZ, kot koncendentom in Domom upokojencev Idrija, d.o.o., kot koncesionarjem, je podpisana 7. maja 2012. V Pogodbi o koncesiji piše, da je podeljena gospodarski družbi Dom upokojencev Idrija, d.o.o., v kateri ima Republika Slovenija izključno kapitalsko naložbo, tako da izpolnjuje pogoje za neposredno podelitev koncesije v skladu z zakonskimi določbami ZJZP (Ministrstvo za delo, družino in socialne zadeve, 2012).

Koncesija je dejansko podeljena mesec dni prepozno, ko je družba že dokapitalizirana in RS v njej nima več izključne kapitalske naložbe. Podeljena je za dobo 40 let z možnostjo podaljšanja, in sicer za opravljanje standardne storitve, ki zajema osnovno oskrbo, socialno oskrbo in zdravstveno varstvo za starejše osebe in odrasle duševno in telesno prizadete osebe 24 ur dnevno, vse dni v letu, ter za nadstandardne storitve, ki se izvajajo v pogojih, ki so višji od minimalnih tehničnih pogojev za izvajanje socialnovarstvenih storitev (Ministrstvo za delo, družino in socialne zadeve, 2012, 2. člen).

Kreditna pogodba

Razlika med projektnimi financami in korporativnim zadolževanjem je, da slednje ni osnovano na bodočih finančnih tokovih, ampak na vrednosti premoženja. Korporativno zadolževanje tudi predvideva, da bo podjetje ostalo v poslu nedoločeno obdobje, in če bo projekt propadel, bodo upniki še vedno poplačani. Ključna razlika je tudi, da v korporativnem zadolževanju posojilodajalci ne vplivajo bistveno na menedžment podjetja in ne izvajajo ostrega nadzora (Yescombe, 2007, str. 115).

Projektnemu podjetju glavnino dolgoročnih virov financiranja v obliki posojil zagotavljajo banke. Mrak in drugi pravijo, da se struktura kapitala projektnega podjetja običajno giblje med 50–85 % v korist dolžniškega financiranja in je odvisna predvsem od ocene posamezne panoge in drugih dejavnikov, kot so tržna pričakovanja, prihodnji denarni tokovi podjetja idr. Posojilodajalci so v primeru, ko razpolagajo z določenimi garancijami ali jamstvi s strani tretjih oseb, pripravljeni sprejeti tudi višjo stopnjo zadolženosti projektnega podjetja kot običajno (Mrak et al., 2005). Pintar pa navaja, da lastniška sredstva običajno predstavljajo 10 %, kreditna sredstva pa 90 % začetnih sredstev in se včasih nazivajo kot »nadrejena«, saj imajo prednost pri dohodkih podjetja. Banke in drugi posojilodajalci so podvrženi nižjim tveganjem kot delničarji, zato je stopnja vračanja običajno nižja, 5–10 % na leto (Pintar, 2009, str. 61–62).

V SID banki se držijo načela, da vsaj 30 % vrednosti projekta zagotovijo sponzorji projekta, do največ 40 % zagotovi s svojo podporo SID Banka, preostalih najmanj 30 % pa na področju projektnega financiranja izkušene komercialne banke (SID Banka – Projektno financiranje, 2013). V času krize pa se banke bolj ogrevajo za vsaj 50-odstotni delež lastninskega kapitala.

Po preoblikovanju v gospodarski subjekt in vložitvi stvarnih vložkov nova družba za financiranje II. faze izgradnje potrebuje finančna sredstva. Gradnja II. faze sicer poteka že od oktobra 2011, vendar poteka brez zamud in prekinitev zaradi besedne zaveze zasebnega partnerja in njegovega premostitvenega kredita, saj zaradi zapletov in časovnih zamikov pri preoblikovanju in ustanovitvi nove družbe le-ta nima pravne osnove niti premoženja in s tem pogojev, da bi kredit tudi dobila. Pri pogajanjih z bankami veliko pomoč družbi nudi predsednik upravnega odbora FMR in hkrati predsednik nadzornega odbora Doma Andrej Kren, saj je njihova družba domača v teh poslih. Kot pove v intervjuju, so se v prvi vrsti za projektno financiranje pogovarjali s SID banko. Politika projektnega financiranja temelji na delitvi rizikov med udeleženci projekta, tako nekomercialnih kot po določenimi pogoji tudi komercialnih, po načelu, da določeno tveganje nosi tisti udeleženec, ki ga lahko najbolj obvladuje, je najbolj usposobljen za njegovo upravljanje oziroma ima nanj največjo možnost vpliva.

Pri projektnem financiranju navadno nudi dolžniški kapital konzorcij bank. V tem času so se zaradi krize dobri krediti že dražili, dobra bančna slika se je pokvarila. SID Banka k ponudbi povabi komercialne banke, in sicer Novo KBM in UniCredit Banko. Posojilodajalci imajo v partnerstvu zelo močno vlogo in od projektnega podjetja zahtevajo dobro gospodarjenje. Bankam, s katerimi se Dom pogaja, mora predložiti celotno analizo po elementih ekonomsko-finančne narave za celotno življenjsko dobo projekta s projekcijami natančnih ocen stroškov in realnih projekcij prihodkov poslovanja in na tej osnovi izračunane kazalce donosnosti in uspešnosti investicije. V Poslovnem načrtu Doma upokojevcev Idrija, d.o.o., (Dom upokojevcev Idrija, d.o.o., 2012b) so izračunane projekcije malo manj optimistične od tistih pred začetkom JZP, saj so se zaradi krize določeni parametri spremenili.

V projekcijah poslovanja za naslednjih 21 let na podlagi preteklih letnih poročil, finančnega načrta za leto 2011 in predvidevanj ocenijo prihodnje neto denarne tokove, ki so osnova za izračun kazalcev IRR in ROI, katerih vrednost posojilodajalcem sporoča smiselnost odobritve posojila za izgradnjo novega objekta. Poleg prihodkov iz osnovne dejavnosti predvidijo tudi prihodke iz tržne dejavnosti, in sicer oddajanje prostorov v najem za lekarno, frizerski salon, kozmetični salon, fizioterapijo, manjšo trgovino, kavarno in oddajanje v najem varovanih stanovanj. Projekcija izkaza uspeha prikazuje Tabela 10.

Tabela 10: Projekcija izkaza uspeha v letih 2012 do leta 2032 pri Euriborju pred krizo

Leto	Prihodki	Stroški mat. in storitev	Stroški dela	Amortizacija	Finančni odhodki	dobiček/ izguba	Davek od dobička	Čisti dobiček/ izguba posl. leta
2012	4.638.217	1.208.428	3.075.360	395.116	243.927	-284.614	0	-284.614
2013	5.379.119	1.469.209	3.221.107	665.357	471.321	-447.875	0	-447.875
2014	5.484.787	1.482.139	3.246.876	639.184	471.321	-354.734	0	-354.734
2015	5.585.225	1.495.199	3.272.851	618.050	471.321	-272.197	0	-272.197
2016	5.687.865	1.508.389	3.299.034	618.050	467.931	-205.539	0	-205.539
2017	5.792.760	1.521.711	3.325.426	618.050	430.446	-102.873	0	-102.873
2018	5.899.963	1.535.166	3.352.030	618.050	384.068	10.649	2.130	8.519
2019	6.009.527	1.548.756	3.378.846	618.050	337.690	126.185	25.237	100.948
2020	6.121.509	1.562.481	3.405.877	577.618	291.312	284.220	56.844	227.376
2021	6.235.964	1.576.344	3.433.124	517.402	244.934	464.160	92.832	371.328
2022	6.352.952	1.590.346	3.460.589	497.402	198.556	606.060	121.212	484.848
2023	6.472.532	1.604.487	3.488.273	497.402	152.178	730.191	146.038	584.153
2024	6.594.765	1.618.770	3.516.179	482.396	105.800	871.619	174.324	697.295
2025	6.719.714	1.633.196	3.544.309	473.367	61.042	1.007.800	201.560	806.240
2026	6.847.443	1.647.766	3.572.663	473.367	42.065	1.111.580	222.316	889.264
2027	6.978.017	1.662.482	3.601.245	473.367	32.055	1.208.869	241.774	967.095
2028	7.111.504	1.677.345	3.630.055	473.367	22.044	1.308.694	261.739	1.046.955
2029	7.247.973	1.692.356	3.659.095	473.367	12.033	1.411.122	282.224	1.128.897
2030	7.387.495	1.707.518	3.688.368	473.367	2.468	1.515.773	303.155	1.212.619
2031	7.530.141	1.722.831	3.717.875	473.367	0	1.616.067	333.213	1.292.854
2032	7.608.249	1.738.298	3.747.618	473.367	0	1.648.967	329.793	1.319.173

Vir: Dom upokoencev Idrija, d.o.o., Poslovni načrt Doma upokoencev Idrija, 2012b, str. 21.

Ekonomska ocena investicijskega projekta: Pri upoštevanju povprečnega Euriborja je izračunana doba vračanja 16,07 leta, pri Euriborju pred krizo pa 17,26 leta.

Donosnost investicije, v tem primeru kot vsota čistega dobička in amortizacije v primerjavi z investicijskim stroškom je prikazana v Tabeli 11. Predvideno je pozitivno poslovanje in na koncu koncesijskega obdobja več kot 10-odstotni donos na investicijo.

Tabela 11: Donosnost investicije

LETO	Donosnost investicije (povprečen Euribor) v %	Donosnost investicije (Euribor pred krizo) v %
2012	1,22	0,82
2013	2,71	1,62
2014	3,20	2,12
2015	3,66	2,57
2016	4,15	3,07
2017	4,80	3,83
2018	5,41	4,66
2019	6,04	5,35
2020	6,62	5,99
2021	7,18	6,61
2022	7,81	7,31
2023	8,49	8,04
2024	9,15	8,77
2025	9,84	9,52
2026	10,43	10,13
2027	10,99	10,71
2028	11,57	11,31
2029	12,17	11,92
2030	12,78	12,54
2031	13,37	13,14
2032	13,57	13,33

Vir: Dom upokojencev Idrija, d.o.o., Poslovni načrt Doma upokojencev Idrija, 2012b, str. 23.

Neto sedanja vrednost (NPV): Diskontna stopnja je enaka tehtanemu povprečju stroškov kapitala podjetja oziroma enaka obrestni meri vzetega kredita. NPV pri povprečnem Euriborju je 4.826.996 evrov, pri Euriborju pred krizo pa 2.889.885 evrov.

V svojem poslovnem načrtu poudarijo, da ima Dom upokojencev Idrija, d.o.o., dobro in izkušeno vodstveno ekipo ter stabilno poslovanje. Panoga, v kateri delujejo, je srednje privlačna in na podlagi demografskih podatkov širšega in ožjega okolja obeta možnosti za rast in razvoj tovrstnih institucij tudi v prihodnje (Dom upokojencev Idrija, d.o.o., 2012b).

Ponudba Nove KBM je veliko predraga in zato izločena, pogajanja potekajo z UniCredit Banko in seveda ima tudi tu vsaka stran svoja pričakovanja, ki pa jih ne zblížajo dovolj za sklenitev posla.

Kreditna pogodba za dolgoročni kredit je sklenjena s SID banko za obdobje 15 let s petletnim moratorijem na odplačilo glavnice in zelo ugodno obrestno mero, vezano na šestmesečni Euribor. Kredit v skupnem znesku 6,5 milijona evrov, kar predstavlja vrednost projekta II. faze, je sestavljen iz sredstev EIB posojila in z posojila CEB in iz lastnih sredstev SID banke (SID – Slovenska izvozna in razvojna banka, d.d., 2012). Zavarovanje za dobljeni kredit je

predvsem zastavna pravica na novozgrajenih nepremičninah v Idriji, k zelo ugodni obrestni meri pa pripomore solidarno poroštvo za kredit večinskega lastnika kreditojemalca – družbe FMR kot dela koncerna Kolektor, ki je doma in v svetu poznan in cenjen in ima zaradi tega vsekakor boljšo pogajalsko pozicijo, kot bi jo imela novoustanovljena gospodarska družba sama.

V trenutku nakazila v začetku julija Dom najprej povrne posojena sredstva FMR in nadalje plačuje račune izvajalcu del. Za opremo II. faze Dom najame kratkoročni kredit za dobo 5 let po sicer manj ugodnimi pogoji kot s SID banko pri družbi FMR, d.d.

Komisija za preprečevanje korupcije

Koncesija, kot že zapisano, bi morala biti podeljena takoj po preoblikovanju javnega zavoda in vpisu v sodni register. Tako je v bistvu podeljena, ko nova družba dokapitalizirana že opravlja svojo dejavnost kot gospodarska družba. To dejstvo je očitno povod prijave 1. oktobra 2012 na Komisijo za preprečevanje korupcije (v nadaljevanju KPK). Prijava iz istega vira je razlog za poizvedovanje novinarke TV Slovenija 6. novembra 2012 o tem, kako je FMR dobil koncesijo za dobo 40 let brez javnega razpisa. Po pojasnilu doma prispevek ni objavljen.

KPK zaradi ugotavljanja obstoja predpisanih pogojev za uvedbo preiskave, na podlagi Zakona o integriteti in preprečevanju korupcije in Poslovniku komisije, pozove MDDSZ, da jim posreduje vse relevantne podatke oziroma odgovori na vprašanje, zakaj v tem primeru ni bil objavljen javni razpis za podelitev koncesije za izvajanje javne službe, oziroma navede pravne podlage za podelitev navedene koncesije Domu upokojencev Idrija, d.o.o., brez izvedbe javnega razpisa (Komisija za preprečevanje korupcije, 2012). Takoj jim posredujejo zahtevano dokumentacijo (pravne akte in pogodbe) v zvezi z izvedbo JZP.

Na MDDSZ preučujejo možnosti razveljavitve predmetne odločbe in s tem preklic izdaje koncesije. Razpisali bi javni razpis za koncesijo, kjer bi se lahko javil le Dom upokojencev Idrija, d.o.o. Kar bi bilo narobe, saj bi s tem bilo kršeno načelo javnega naročanja. Na sestanku na MDDSZ končno le pridejo do spoznanja, da je to le konec triletnega procesa in ni bilo kršitve pravic. Sprejeto je, da je bila koncesija sicer mesec prepozno, a prav podeljena. MDDSZ v odgovoru KPK odločno zanika, da je bilo ob izdaji odločbe o podelitvi koncesije storjeno koruptivno dejanje, saj iz kronologije dogodkov, ki so potekali od leta 2008, izhaja, da je bil projekt izpeljan v skladu s sklepom Vlade RS, objavljenim javnim razpisom in sklenjeno Pogodbo o JZP, in sicer:

- v avgustu 2008 Vlada RS ugotovi javni interes za izvedbo JZP s preoblikovanjem javnega zavoda Doma upokojencev Jožeta Primožiča Miklavža Idrija v d.o.o.,

- pogodba o JZP je sklenjena 27. maja 2010 po izvedenem javnem razpisu za izbiro zasebnega partnerja za gradnjo idrijske enote doma upokojencev,
- 21. julija 2010 je položen temeljni kamen za gradnjo nove enote, zasebni partner pa začne z izvajanjem svojega dela pogodbe o JZP, in sicer gradnjo I. faze,
- 29. avgusta 2011 je zasebnemu partnerju izdano uporabno dovoljenje za zgrajeno I. fazo doma, s čimer zasebni partner izpolni zavezo iz pogodbe, RS pa v tem času še vedno ne realizira svoje obveznosti iz pogodbe o JZP, saj še niso izpolnjeni vsi zakonski pogoji za preoblikovanje javnega zavoda v gospodarsko družbo, ker RS ne more dostaviti potrdila, da ima poravnane obveznosti v vseh podjetjih, kjer je več kot polovični lastnik,
- zasebni partner svojega statusnega vložka nima kam vložiti, ker RS ne izpolni svojega dela pogodbe, vseeno pa preda RS v uporabo I. fazo doma, v katero se vseli javni zavod,
- takoj po vselitvi konec septembra 2011 zasebni partner omogoči rušenje stare stavbe enote in gradnjo II. faze, kljub temu da RS še vedno ne more izpolniti svojega dela pogodbe – pravne ovire pri registraciji družbe in njena dokapitalizacija s stvarnim vložkom v obliki opreme za zgrajeno I. fazo,
- 29. decembra 2011 je družba Dom upokojencev Idrija, d.o.o., registrirana na pristojnem sodišču v Novi Gorici in z družbeno pogodbo z dne 3. februarja 2012 dokapitalizirana s stvarnima vložkoma družbe FMR, d.d., in RS, s čimer nastane solastniško razmerje 81,09 % : 18,91 %,
- šele 9. marca 2012 je z odločbo dokapitalizirani družbi podeljena koncesija, ki bi ji morala biti podeljena že takoj ob preoblikovanju javnega zavoda v d.o.o.

Preoblikovanje zavoda je zamujalo zaradi nedorečenosti ZJZP in zaradi neskladja le-tega s predpisi s področja sodnega registra. V primeru, da pogodba o JZP ne bi bila izvedena, bi morala RS družbi FMR izplačati celoten vložek v gradnjo I. faze, z zamudnimi obrestmi in poslovno škodo vred, saj je zasebni vlagatelj svoje obveznosti v roku in v celoti izpolnil, obenem pa je s svojo aktivnostjo in zalaganjem sredstev omogočil, da je bila celotna gradnja izvedena v rokih iz pogodbe o JZP. Po pojasnilu KPK zadevo ustavi.

4.5.3 Izgradnja II. faze

Med preoblikovanjem in zapleti ob tem je edina dobra stvar, da to ne vpliva na gradnjo same II. faze in ta poteka po svoji kontinuirano zastavljeni poti. Izgradnja druge faze se začne oktobra 2011, takoj po preselitvi stanovalcev v novozgrajeni objekt. Ob podpori zasebnega FMR, ki da besedno zavezo izvajalcu gradbenih del, da bo začasno prevzel finančno breme projekta izgradnje II. faze, gradnja sledi terminskemu načrtu. Dom upokojencev še ni preoblikovan v d.o.o., da bi kot tak lahko najel kredit. Med domom, FMR in izvajalcem gradbenih del Kolektor Koling je podpisano Pismo o nameri, kjer navedeni ugotavljajo (Dom upokojencev Jožeta Primožiča Miklavža Idrija, 2011):

- da pri DU Idrija, ki je javni zavod, poteka v skladu z Aktom o preoblikovanju javnega zavoda Dom upokojencev Jožeta Primožiča Miklavža Idrija postopek preoblikovanja v d.o.o.,
- da bo po izvedbi preoblikovanja in po izvedenem stvarnem vložku v preoblikovano družbo v obliki stavbe večinski lastnik Doma upokojencev Idrija postala družba FRM, d.d.,
- da je Dom upokojencev Idrija, d.o.o., skladno s Pogodbo o javno-zasebnem partnerstvu predviden kot investitor II. faze izgradnje nove stavbe,
- da je namen tega pisma o nameri dogovor o bodočem poslovanju.

Podpisniki pisma o nameri se dogovorijo, da do izvedbe preoblikovanja doma in vpisa v sodni register kot investitor II. faze izgradnje nove stavbe Doma upokojencev v Idriji nastopa zasebni partner FMR, d.d. Takoj po prejemu sklepa o vpisu v sodni register pa FMR kot bodoči večinski lastnik prenese status investitorja na Dom upokojencev Idrija, d.o.o. (Dom upokojencev Jožeta Primožiča Miklavža Idrija, 2011).

Ob prenosu stvarnega vložka na preoblikovano družbo novoustanovljena družba Dom upokojencev Idrija, d.o.o., postane lastnica zemljišč in na njih zgrajenih stavb, s čemer se stavbna pravica družbe FMR, d.d., zaključi in ugasne, za gradnjo II. faze pa kot investitor nastopa zgolj Dom upokojencev Idrija, d.o.o. Zaradi spremembe investitorja je potrebna tudi sprememba gradbenega dovoljenja.

Gradnja drugega dela kljub občasnim tehničnim zapletom poteka brez težav in v zastavljenih rokih. Izvajalec gradbenih del s podizvajalcem Pantha Rei s projektno skupino sproti usklajuje delo in spremembe v načrtih in delo odlično opravi. Oktobra 2012 je gradnja II. faze končana. Opremo za II. fazo financira Dom s kratkoročnim kreditom. Slavnostno odprtje končanega doma je 23. oktobra 2012. »Zame je današnji dan pomemben iz dveh razlogov; ker se nadaljuje delo mojega pokojnega očeta, ki je bil prvi direktor Doma upokojencev v Idriji, in ker z to investicijo dokazujemo kvalitete koncerna Kolektor. Mislim, da je Dom izziv za vse nas, da bomo tudi v bodoče delali podobne stvari v korist idrijskega človeka,« misli ob odprtju strne predsednik koncerna Kolektor Stojan Petrič (Idrija se ponaša z novim domom upokojencev, 2012).

Predsednik države dr. Danilo Türk ob tej priložnosti meni, da je »Idrija z novim domom celotni Sloveniji ponudila nek zanimiv model razvoja, Verjamem, da lahko govorimo o idrijskem modelu razvoja, tistem, ki temelji na dobri stari industrijski tradiciji, ki ima odlično gospodarstvo za današnji čas in prihodnost in ima odlično sodelovanje med gospodarstvom in vsem, kar obstaja v občini. Imamo dom upokojencev, ki je na ravni hotela s petimi zvezdicami, ima odlične pogoje za bivanje, tudi za sodelovanje starejših z mlajšimi, hkrati pa je tak dom postal mogoč kot posledica javno-zasebnega partnerstva na področju domske oskrbe pri nas« (Idrija se ponaša z novim domom upokojencev, 2012).

4.6 Upravljanje z objektom v obdobju koncesije

Zakon o socialnem varstvu (Ur. l. RS, št. 3/2007-UPB2) določa, da storitve, ki jih zakon določa kot javno službo, opravljajo v okviru mreže javne službe pod enakimi pogoji javni socialnovarstveni zavodi ter druge pravne in fizične osebe, ki pridobijo koncesijo na javnem razpisu, pravi v intervjuju Romihova z MDDSZ. ZSV torej ne omejuje izvajanja javne službe socialnega varstva izključno na statusno obliko javnega zavoda. Gospodarska družba kot pravna oseba lahko opravlja dejavnost socialnega varstva v skladu z zakonskimi in podzakonskimi predpisi, kar pomeni na podlagi koncesije. Trg na tem področju je torej že segmentiran: izvajalci so javni zavodi in zasebne družbe. V vseh primerih pa država ohranja regulatorno in nadzorno funkcijo, funkcija opravljanja javne službe je v primeru Doma upokojencev Idrija, d.o.o., prenesena na zasebno družbo, saj je bistveno, da država te storitve zagotavlja, ne pa, da jih sama izvaja, še pove Romihova. Javni partner si v novonastali družbi zagotovi uresničitev javnega interesa, zraven tega pa mu pripada tudi ustrezni delež koristi ali v obliki dobička ali v obliki upravičenj iz reinvestiranih presežkov prihodkov nad odhodki.

Dom upokojencev Idrija, d.o.o., deluje torej kot gospodarska družba po slovenskih računovodskih standardih, na ministrstvo poroča enako kot drugi koncesionarji, s pretvorbo poročil v klasična posredno proračunska. Organi družbe so skupščina družbenikov, nadzorni svet in direktor. Nadzorni svet sestavlja pet članov, od katerih skupščina imenuje enega člana na predlog RS, tri člane na predlog FMR, d.d., enega pa imenuje svet delavcev (Dom upokojencev Idrija, d.o.o., 2012, str. 8). Že v 7. členu Pogodbe o koncesiji piše, da je v skladu z 41.a členom ZSV storitev, ki je predmet koncesije, nepridobitna, zato jo je koncesionar dolžan opravljati po načelu neprofitnosti. »Neprofitne oziroma nedobičkovne organizacije so skupni pojem za javno upravo, za družbene dejavnosti in za prostovoljne organizacije, ki poslujejo brez dobička ali pa z njim, vendar cilj njihovega poslovanja ni dobiček; če do njega pride, se z njim ne razpolaga po svobodni presoji, ampak se le-ta vlaga nazaj v dejavnost organizacije in služi kot sredstvo za razširitev te dejavnosti, ali pa za dvig kvalitete storitev." (Rus, 1994, str. 959).

Osnovni kapital družbe znaša 8.524.638 evrov in pomeni lastniški kapital dveh družbenikov (Agencija Republike Slovenije za javnopravne evidence in storitve, 2012, str. 1-2). Struktura kapitala Doma upokojencev Idrija, d.o.o., je naslednja: **lastniški kapital** 53,08 % (stvarni vložek zasebnega partnerja FMR, d.d., z 81,09 %, država je udeležena z 18,91 %), **oblikovane rezervacije** 2,12 %, **dolžniški kapital** 44,85 % (od tega dolgoročni kredit FMR 9,88 % in dolgoročni kredit SID Banke 90,12 %).

V novem domu je prostora za 153 stanovalcev, dom ni nadstandarden, pač pa zagotavlja namestitve v eno- in dvoposteljnih sobah, kot to določajo veljavni standardi in normativi za vse domove. Nekaterе sobe so precej večje od minimalnega prostorskega normativa. Skupni prostori so večji in svetlejši od prejšnjih, fizioterapija je prostorna in nudi možnost uporabe tudi za zunanje uporabnike storitev, prav tako tudi delovna terapija. Z novogradnjo je

pridobljeno tudi 8 varovanih stanovanj, namenjenih tistim stanovalcem, ki le občasno potrebujejo katero od storitev pomoči in možnost namestitve 11 oseb v oddelku za dnevno varstvo, ki trenutno še ne deluje. Tudi sicer je objekt prilagojen možnosti, da ga odprejo okolju in s tem povežejo stanovalce v domu s starejšimi doma in njihovimi svojci. Začetne predvidene sinergije FMR, kjer naj bi se zaposleni v kuhinji prezaposlili v podjetje Nebesa v okviru koncerna Kolektor, se niso izkazale za smiselne.

Cene oskrbe morajo biti oblikovane v skladu s predpisano metodologijo po Pravilniku o standardih in normativih socialnovarstvenih storitev (Ur. l. RS, št. 52/1995, 2/1998, 61/1998, 19/1999, 127/2003, 125/2004, 90/2008, 45/2010), torej naj bi bile po načelu neprofitnosti take, da bi pokrile vse stroške, ki z dejavnostjo nastajajo. Cena osnovne oskrbe I v dvoposteljni sobi znaša 23 evrov na dan in »so prilagojene pogojem bivanja, višje so tudi zato, ker je vanje vključeno financiranje projekta, zaradi ne najustrežnejše postavljene metodologije določanja cen pa največji delež povišanja predstavlja vrednost objekta in s tem amortizacija. Prav tako se je na tem primeru plastično pokazala tudi potreba po zagotovitvi zavarovanja za dolgotrajno oskrbo, saj cene institucionalnega varstva predstavljajo po stroškovni plati najdražjo socialno storitev, ki pa edina ni subvencionirana od države ali občine in kot taka predstavlja za povprečnega uporabnika storitve že preveliko materialno breme, ki se ob plačilni nezmožnosti seli na pleča svojcev in občin,« pravi direktor prejšnje in hkrati nove organizacije Beričič.

Cene zdravstva določa ZZSZ in žal ne pokrivajo niti plač zaposlenih zdravstvenih delavcev, za katere pa ZZSZ določa in zahteva normativno zaposlitev. S tem problemom se soočajo tudi vsi drugi domovi po Sloveniji, tako koncesionarji kot javni zavodi. Z vsako novo podeljeno koncesijo so cene zdravstva namreč še nižje.

4.7 Prenos lastništva objekta na državo

Pri BOO modelu projektnega financiranja investicijo v celoti realizira zasebni partner, ki vlaga napore v realizacijo projekta in prevzema lastništvo nad rezultati projekta, medtem ko javni sektor sicer vlaga določena finančna sredstva v projekt, vendar pa ne prevzema lastništva nad rezultati projekta. Pri tem modelu zasebni partner izvaja dogovorjene javne storitve z lastno infrastrukturo, katere izgradnjo je v fazi realizacije investicije sofinanciral javni sektor, in jo obenem tudi ustrezno vzdržuje. Za opravljanje dejavnosti javne službe je podeljena koncesija za določen čas, obdobje 40 let, lastništvo na nepremičninah pa ostaja na družbi tudi po izteku tega obdobja, tako da družba nosi tveganje ostanka vrednosti projekta.

4.8 Odzivi in mnenja

Zaposleni

Partnerstvo med javnim in zasebnim sektorjem zna biti problematično za zaposlene. Kadar neka dejavnost preide iz javnega v zasebno izvajanje, se posledično prenese tudi delovni kader. Ker želi zasebno podjetje maksimizirati dobiček, opravi racionalizacijo zaposlovanja, ki ima lahko močne negativne posledice (Domberger & Jensen, 1997, str. 75–76).

Zaposlene je skozi ves čas skrbelo, kaj se bo po preoblikovanju v gospodarsko družbo dogajalo z njimi, saj so se bali za svoje pravice in svoja delovna mesta. Sindikat je na MDDZS postavljajl vprašanja o poteku in spremembah, ki bodo vplivale na njihovo delo in status. Njihov strah pa je bil neupravičen, saj so zasebni zavodi, ki jim je MDDSZ podelilo koncesijo za delovanje, tako tudi Dom upokoencev Idrija, d.o.o., zavezani uporabljati panožno Kolektivno pogodbo zdravstva in socialnega varstva, vsaj v minimalnih standardih, prav tako tudi drugih določb za javni sektor, ki določajo plače in druge pravice iz dela. Za delavce se torej s pogodbo o JZP glede pravic ni nič spremenilo. Dom je zavezan zaposlovati po normativih ZZZS ter MDDSZ, in ker novi dom nudi več mest stanovalcem, kot jih je bilo prej, so prišli do zaposlitve tudi novi delavci. Vsem zaposlenim pa se je spremenilo, izboljšalo delovno okolje, saj njihovo delo poteka v novih, sodobno opremljenih in lepih prostorih.

Zasebni partner

Predsednik upravnega odbora FMR gospod Kren pravi, da so se tega lotili resno in zavzeto, a so bili razočarani, ker se javni partner ni pravočasno odzival. Na vprašanje, ali bi šli še enkrat v javno-zasebno partnerstvo, pravi, da prav gotovo ne, ker je bilo preveč negotovosti. Tudi sami so prevzemali precejšnja tveganja zaradi države in počasnih postopkov. Ne razume niti ravnanja ZZZS, ki ob podpori države krči sredstva za zdravstvene storitve v domovih, ki pa morajo zagotavljati te storitve v predpisanem obsegu in kakovosti. Za novi projekt javno-zasebnega partnerstva se v bodoče ne bodo odločali.

Dom upokoencev Idrija, d.o.o

Direktor novega podjetja gospod Beričič je zadovoljen, da so projekt speljali in tako pridobili novo, moderno zgradbo za svoje stanovalce. Tudi njega motijo dolgi postopki ministrstva. Pravi, da so poleg že običajnega počasnejšega delovanja vladnega aparata botrovale zamudam tudi pogoste menjave ministrov in njihovih ekip, saj so se od začetka do izvedbe tega projekta na MDDSZ zvrstili kar štirje ministri: Drobnič, Cotmanova, Svetlik in Vizjak. Z vsakim od njih so se morali na novo pogovarjati o projektu, razlagati in prepričevati, da javno-zasebno partnerstvo ni politika in politični problem, temveč da je to nekaj dobrega, pozitivnega. Na vprašanje, kateri trenutek v tem procesu izvedbe javno-zasebnega partnerstva je bil najbolj kritičen, pravi, da je bilo najtežje samo preoblikovanje doma, ker država ni znala

preoblikovati javnega zavoda v gospodarsko družbo in je obstajala resna nevarnost, da se javno-zasebno partnerstvo razveže.

Idrijska sredina

Novi dom je »oblikovno izpiljen v arhitekturni zasnovi in detajlih. Skupaj z zunanjo ureditvijo je dobro vpet v geografsko-topografski in kulturni idrijski kontekst v stiku alpskega in dinarskega sveta. Hribovita razbrazdana kraška krajina z grapami in dolinami se zrcali v razčlenjenem volumnu novega doma starejših občanov. Prav zaradi členjenosti deluje objekt, ki ima sicer veliko tlorisno površino, manjši in skladen z drobno pozidavo kraja« (Ivanič, 2013). Idrijski dom je živahna povezovalna hiša, ki živi z mestom. Temu sta prilagojeni njegova vsebina in zasnova. V projekt je dodatno vključenih še nekaj poslovnih prostorov: zdravstvena ambulanta, lekarna, kozmetični salon, prostor za manjšo trgovino, ki dopolnjujejo osnovno dejavnost in skrbijo za večjo povezavo z okoljem, obenem pa pocenijo delovanje doma, kar je pomemben ekonomski vidik. Uporabljajo jih tako stanovalci doma, kot meščani. Najbolj prepoznaven in lokalno naravni del idrijskega doma je njegov fasadni ovoj. Zaradi zamaknjenosti 'škatel' in niš je fasadni ovoj doma aktivno razgiban. Drobno členjen deluje kot fina idrijska čipka.« (Ivanič, 2013)

SKLEP

»Naš zakon o partnerstvih ne pove nič konkretnega. To je sicer zelo ugodno za uporabno partnerstev, saj so tako odprte vse možnosti za inovativne projekte, vendar nihče ne ve, za kakšne projekte dejansko gre. Manjkata nam znanje in razumevanje, kaj je partnerstvo, kako deluje, kdo so partnerji, kaj so prednosti in slabosti uporabi JZP ter kakšni so rezultati dosedanje prakse, da ne bomo ponavljali enakih napak, kot so jih naredili drugi narodi.« (Pintar, 2009)

Nobenega dvoma ni, da so privatizacija in deregulacija v javnih storitvah in infrastrukturi in javno-zasebno partnerstvo na splošno uspešni. Projekti javno-zasebnega partnerstva so videti kot odlična možnost za privabljanje in zagotavljanje dodatnih finančnih sredstev za javne ali skupne namene zaradi možnosti učinkovitega izvajanja infrastrukturnih projektov in javnih storitev, pogosto po nižjih cenah in boljši kakovosti. Pri javno-zasebnih partnerstvih lahko razumemo posamezne elemente, težje pa je razumeti celoto in predvideti vse možne posledice, ki lahko sledijo iz tako dolgotrajnega in kompleksnega mehanizma. Pogled na celoto pa je nujen. Če namreč podlage za izvajanje javno-zasebnega partnerstva niso kakovostno pripravljene, to lahko postane problematično, predvsem z vidika javnega partnerja, saj zasebni partner zaradi izkušenj in v praksi izkazane odgovornejše vloge zasebnih lastnikov bolje poskrbi za zaščito lastnih interesov.

Uporaba javno-zasebnega partnerstva razbremeni javne finance in poveča učinkovitost javnih dejavnosti tako, da se dosežejo čim nižji stroški projektov. Kot pravi Bailey (2002, str. 154) je javno-zasebno partnerstvo tudi nosilec izboljšane kakovosti javnih storitev. Prinašajo tudi vrsto drugih prednosti. Moramo pa vedeti, da niso enako uporabna na vseh področjih. Zmotno je tudi mišljenje, da so javno-zasebna partnerstva vedno dosežek in prinašajo samo pozitivne učinke, saj se je marsikateri projekt v svetu in tudi na domačih tleh končal neuspešno. Kdor želi s partnerstvi dosežati dobre rezultate, mora predvsem vedeti, kaj želi z njimi doseči, mora poznati njihove prednosti, še bolj pa njihove pasti, saj je pazljiv pristop nesporno vir učinkovitosti partnerstev. Javni sektor v partnerstvih išče višjo učinkovitost, vendar mora paziti, da višja učinkovitost ne nastane na račun kakovosti storitev, na račun zaposlenih ali katerih drugih pomembnih vidikov projekta, ker storitve konec koncev koristijo in plačajo uporabniki.

Na podlagi predstavljenega in analiziranega prvega primera preoblikovanja javnega zavoda s pomočjo javno-zasebnega partnerstva ugotavljam, da je javno-zasebno partnerstvo po sprejetju ZJZP zelo primerna pot sodelovanja javnega in zasebnega partnerja tudi na področju socialnega varstva, saj oba pridobita. Država s tem brez porabe zelo omejenih proračunskih sredstev zagotavlja izvajanje storitev, ki jih je dolžna zagotavljati, zasebni partner pa dobi svojo kapitalsko naložbo v stabilno dejavnost, sicer brez velikih dobičkov, a v zadovoljstvo svojih sedanjih in bodočih delničarjev. Ker je bil to prvi primer preoblikovanja zavoda, so se akterji soočali z nemalo težavami, predvsem zaradi nedorečenosti ZJZP in neskladja le-tega s predpisi s področja sodnega registra. Bile pa so volja, moč in pripravljenost vseh strani, da se učijo in speljejo projekt do konca.

Na tem primeru lahko tudi vidimo, da si javni domovi upokojencev prizadevajo, da bi se preoblikovali v preprostejše upravljanje s preprostejšo in fleksibilnejšo zakonodajo. Dosedanja oseba javnega prava (javni zavod) Doma upokojencev Jožeta Primožiča Miklavža Idrija s preoblikovanjem postane tržni subjekt, ki izvaja dejavnost v javnem interesu, kar zahteva nadzor in regulacijo javnega sektorja. S podpisom pogodbe o javno-zasebnem partnerstvu so hitreje ustvarili boljše pogoje za bivanje starejših občanov in, kar je še pomembneje, s podpisom pogodbe so končno kronali rešitev, ki je primer, kako se bolje in primerneje lotiti upravljanja zavodov, katerih prihodek se »nabira« predvsem iz plačil državljanov.

Ta projekt javno-zasebnega partnerstva je primer uspešnega projekta. Kot pravi prejšnji in sedanji direktor Doma upokojencev Idrija gospod Beričič, gre posebna zahvala za odločilen preboj pri izvedbi projekta zasebnemu partnerju in večinskemu lastniku družbe, podjetju FMR, d.d., ki se je v okviru politike socialne odgovornosti koncerna Kolektor Idrija vključil v projekt in prevzel breme izvedbe v kritičnem trenutku finančne krize ter na praktičnem primeru pokazal, da je javno-zasebno partnerstvo ne le mogoča, pač pa tudi zelo uspešna pot sodelovanja z javnim sektorjem. Levji delež zaslug za ta uspešen projekt pa gre že od samega začetka, za celoten proces in vse dogajanje ter za dobro sodelovanje med udeleženi,

pripisati sposobnemu, neumornemu in ambicioznemu ter s pravniškim znanjem podkovanemu direktorju Doma upokojencev Idrija, d.o.o., Samu Beričiču, ki enostavno diha z Domom.

Pri podpisu na konec postopka javno-zasebnega partnerstva je minister za delo, družino in socialne zadeve dr. Ivan Svetlik izrazil prepričanje, da je na področju socialnega varstva prvi in edinstven primer, zato upa, da tudi ne zadnji, iz katerega so se vsi sodelujoči veliko naučili. »Naučili, da je bila temeljna ideja javno-zasebnega partnerstva dobra, da pa zakoni in predpisi niso predvideli vseh kamnov, ki so preprečevali njeno uresničenje. Kljub temu menim, da smo vsi zadovoljni, ker smo vztrajali.« (Prvo javno-zasebno partnerstvo na področju domske oskrbe ima tudi pravne okvire, 2012). Težava v teh trenutkih krize je v tem, da je težko najti močnega zasebnega partnerja, ki bi bil pripravljen vložiti svoja sredstva v sicer stabilno panogo, a zelo nizkim donosom. Dom upokojencev Idrija, d.o.o., je tako uspešno izveden projekt prav zaradi močnega, na idrijsko sredino in izvor ponosnega in navezanega zasebnega partnerja.

LITERATURA IN VIRI

1. ABC revizija, d.o.o. (2008). *Poročilo revizorja o vrednosti stvarnega vložka za potrebe zagotovitve osnovnega vložka družbi* (interno gradivo). Ljubljana: ABC revizija d.o.o.
2. Agencija Republike Slovenije za javnopravne evidence in storitve. (2012). *Zgodovinski izpis iz sodnega/poslovnega registra*. Ljubljana: Agencija Republike Slovenije za javnopravne evidence in storitve.
3. Auriol, E., & Picard, M. P. (2013). A theory of BOT concession contracts. *Journal of Economic Behavior & Organization*, 89(89), 187-209.
4. Bailey, S.J. (2002). *Public sector economics: theory, policy and practise*. New York: Palgrave.
5. Bastin, J. (2003). A Review of International and Austrian Experience. V T. Eilmansberger, M. Holoubek, S. Kalss, M. Lang, G. Lienbacher, B. Lurger & M. Potacs (ur.), *Public-Private Partnership, Herausgegeben von der Studiengesellschaft für Wirtschaft und Recht* (str. 1-25). Wien: Hans Jentzsch & Co.GmbH.
6. Biro Veritas, d.o.o. (2008). *Investicijski program za investicijo Dom upokoјencev Jožeta Primožiča Miklavža* (interno gradivo). Medvode: Biro Veritas, d.o.o.
7. Bucik Ozebek, N. (2011. 12 december). Država zaradi neporavnanih obveznosti ne more ustanavljati podjetij. *Dnevnik*. Najdeno 12. junija 2013 na spletnem naslovu <http://www.dnevnik.si/clanek/1042494629>
8. Coulson, A. (2005). A Plague on all your Partnerships: Theory and Practise in Regeneration. *International Journal of Public Sector Management*, 18(2), 151-163.
9. De Bettignies, J.-E. H., & Ross, T. W. (2004). The Economics of Public-Private Partnerships. *Canadian Public Policy – Analyse de Politiques*. Najdeno 1. decembra 2013 na spletnem naslovu <http://web.business.queensu.ca/faculty/jdebettignies/docs/CPPPaper.pdf>
10. Domberger, S., & Jensen, P. (1997). Contracting out by the public sector: Theory, evidence, prospects. *Oxford review of economic policy*, 13(4), 75-76.
11. Dom upokoјencev Jožeta Primožiča Miklavža Idrija. (2004). *Investicijski program novogradnje idrijske enote Doma upokoјencev Jožeta Primožiča Miklavža* (interno gradivo). Idrija: UNIA d.o.o.
12. Dom upokoјencev Jožeta Primožiča Miklavža Idrija. (2011). *Pismo o nameri o poslovnem sodelovanju med Domom upokoјencev Jožeta Primožiča Miklavža Idrija, FMR Financiranje in upravljanje naložb d.d. in Kolektor Koling Inženiring, inštalacije, proizvodnja, d.o.o.* (interno gradivo). Idrija: Dom upokoјencev.
13. Dom upokoјencev Idrija, d.o.o. (2012a). *Družbena pogodba družbe z omejeno odgovornostjo Dom upokoјencev Idrija, d.o.o.* (interno gradivo). Idrija: Dom upokoјencev.
14. Dom upokoјencev Idrija, d.o.o. (2012b). *Poslovni načrt Doma upokoјencev Idrija d.o.o.* (interno gradivo). Idrija: Dom upokoјencev.

15. Ferčič, A. (2005a). Javno-zasebno partnerstvo: izhodišča za definicijo. *Pravna praksa*, 24 (29/30), 6-7.
16. FMR, podjetje za financiranje, marketing in razvoj d.d. (2007). *Izgradnja novega doma upokoencev v Idriji* (interno gradivo). Idrija: FMR d.d.
17. FMR, podjetje za financiranje, marketing in razvoj d.d. (2008). *Študija izvedljivosti projekta javno-zasebnega partnerstva Dom upokoencev Idrija* (interno gradivo). Idrija: FMR d.d.
18. *FMR Financiranje in upravljanje naložb d.d. – Novice o podjetju*. Najdeno 6. marca 2013 na spletnem naslovu <http://www.fmr.si/index.php?t=news-item&id=63>
19. *FMR Financiranje in upravljanje naložb d.d. – O podjetju*. Najdeno 23. septembra 2013 na spletnem naslovu <http://www.fmr.si/index.php?i=1>
20. *FMR Financiranje in upravljanje naložb d.d. – Vizija in poslanstvo*. Najdeno 23. septembra 2013 na spletnem naslovu <http://www.fmr.si/index.php?i=37>
21. Greve, C., & Hodge, G. (2005). *The Challenge of Public-Private Partnership*. United Kingdom: Cheltenham.
22. Grgič, M. (2006). Slovenija potrebuje javno-zasebno zgodbo uspešnico. *Delo, Priloga Finančni tednik*, str. 4-5.
23. Grgič, M. (2010, 2. avgust). Slovenija pri javno-zasebnem partnerstvu na repu regije. *Delo*. Najdeno 16. marca 2012 na spletnem naslovu <http://www.delo.si/clanek/115806>
24. Grgič, M. (2012, 15. november). Za vloženi denar ponavadi dobimo več in hitreje. *Delo*. Najdeno 30. oktobra 2013 na spletnem naslovu <http://www.m.delo.si/clanek/228638>
25. Grimsey, D., & Lewis, M. K. (2005). *The Economics of Public Private Partnerships*. United Kingdom: Cheltenham.
26. Groff-Ferjančič, M. (2004). *Prednosti in slabosti sodelovanja javnega in zasebnega kapitala pri investicijah v javno infrastrukturo* (magistrsko delo). Ljubljana: Ekonomska fakulteta.
27. Haarmeyer, D., & Mody, A. (1998). *Trapping the Private Sector, Approach to Managing Risk in Water and Sanitation*. Washington: The World Bank.
28. HM Treasury. (2012, december). A new aproach to public private partnerships. Najdeno 10. decembra 2013 na spletnem naslovu https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/221555
29. Hrovatin, N. (1997). Prestrukturiranje infrastrukturnih dejavnosti. *Slovenska ekonomska revija*, 48(1/2), 93-114.
30. *Idrija se ponša z novim domom upokoencev*. Najdeno 28. avgusta 2013 na spletnem naslovu <http://www.fmr.si/index.php?t=news-item&id=72>
31. Inštitut javno zasebno partnerstvo. (2012). Razmerje javno-zasebnega partnerstva. Najdeno 19. marec 2012 na spletnem naslovu <http://pppforum.si/javno-zasebno-partnerstvo/partnerji-razmerja-javno-zasebno-partnerstvo/razmerje-javno-zasebnega-partnerstva.html>
32. Ivanič, M. (2013). Idrijska čipka – Dom starejših občanov, Idrija. *Zbornik Piranesi – Ravnikar Potokar Architectural Office*, 21(32), 12-22.

33. Jakac Bizjak, V. (2010, 20. februar). Pred nami je zahtevna pot. *Dnevnik*. Najdeno 16. marca 2012 na spletnem naslovu http://www.dnevnik.si/tiskane_izdaje/objektiv/1042339070
34. Katz, G. I., & Smith, S. W. (2003). Build-operate-transfer: The Future of Public construction? *Journal of Construction Accounting & Taxation*, 12(1), 36-48.
35. KF Finance d.o.o. (2010). *Poročilo o oceni vrednosti nepremičninskih pravic – Dom upokojencev Idrija na dan 15.3.2010* (interno gradivo). Ljubljana: KF Finance d.o.o.
36. Kolektor Koling d.o.o. – Poslanstvo. Najdeno 23. septembra 2013 na spletnem naslovu <http://www.kolektro.com/podjetja-v-skupini/kolektor-koling>
37. Komisija za preprečevanje korupcije. (2012). *Zahteva za posredovanje podatkov oziroma dokumentacij* (interno gradivo). Ljubljana: Komisija za preprečevanje kopupcije.
38. Kranjc, V., Kerševan, E., Plauštajner, K., & Prelič, S. (2009). *Zakon o javno-zasebnem partnerstvu s komentarjem*. Ljubljana: GV Založba.
39. *Kredit SID banke za dokončanje izgradnje novega idrijskega doma upokojencev*. (2012, 28. junij). Najdeno 28. avgusta 2013 na spletnem naslovu <http://www.fmr.si/index.php?t=news-item&id=69>
40. Kulašić, S. (2011, 17. junij). Javno-zasebno partnerstvo: past ali priložnost za občine in državo. *Podjetje in delo*, (3-4), 529-541.
41. Ministrstvo za delo, družino in socialne zadeve. (2008a). *Javni poziv morebitnim promotorjem k podaji vlog o zainteresiranosti za izvedbo javno-zasebnega partnerstva pri projektu nadomestne gradnje Enote Idrija javnega zavoda »Dom upokojencev Jožeta Primožiča Miklavža Idrija«* (interno gradivo). Ljubljana: MDDSZ.
42. Ministrstvo za delo, družino in socialne zadeve. (2008b). *Zapisnik sestanka projektne skupine za izvedbo javno-zasebnega partnerstva* (interno gradivo). Ljubljana: MDDSZ.
43. Ministrstvo za delo, družino in socialne zadeve. (2008c). *Predlog sklepov Vlade Republike Slovenije o ugotovitvi javnega interesa za izvedbo javno-zasebnega partnerstva s preoblikovanjem javnega zavoda Doma upokojencev Jožeta Primožiča Miklavža Idrija v družbo z omejeno odgovornostjo, dokapitalizacijo preoblikovanega subjekta ter obnovo obstoječih in izgradnjo novih objektov za potrebe javne službe oskrbe in varovanja starostnikov na širšem idrijskem območju – predlog za obravnavo* (interno gradivo). Ljubljana: MDDSZ.
44. Ministrstvo za delo, družino in socialne zadeve. (2010a). *Pogodba o javno-zasebnem partnerstvu* (interno gradivo). Ljubljana: MDDSZ.
45. Ministrstvo za delo, družino in socialne zadeve. (2010b). *Pogodba o ustanovitvi stavbne pravice* (interno gradivo). Ljubljana: MDDSZ.
46. Ministrstvo za delo, družino in socialne zadeve. (2010c, 27. maj). Podpisana pogodba javno zasebnega partnerstva – Dom upokojencev Idrija d.o.o. Najdeno 6. marca 2012 na spletnem naslovu http://www.mddsz.gov.si/ne/si/medijsko_sredisce/novica/article/12106/6390/
47. Ministrstvo za delo, družino in socialne zadeve. (2010d). *Sklep o imenovanju projektne skupine za koordiniranje dela med partnerjema javno zasebnega partnerstva pri izvedbi gradnje Doma upokojencev Idrija d.o.o., 2010* (interno gradivo). Ljubljana: MDDSZ.

48. Ministrstvo za delo, družino in socialne zadeve. (2012). *Pogodba o koncesiji* (interno gradivo). Ljubljana: MDDSZ.
49. Ministrstvo za finance. (2009). Poročilo o sklenjenih oblikah javno-zasebnega partnerstva v Republiki Sloveniji v letu 2009. Najdeno 15. marca 2012 na spletnem naslovu http://www.mf.gov.si/fileadmin/mf.gov.si/pageuploads/javno_zas_partnerstvo/porocilo_o_jzp.pdf
50. Ministrstvo za gospodarski razvoj in tehnologijo. (2013, 8 marec). Mag. Monika Kirbiš Rojs na konferenci Speed uPPP Slovenja: »Za financiranje razvojnih projektov je treba iskati tudi zasebne finančne vire«. Najdeno 7. avgusta 2013 na spletnem naslovu http://www.mgrt.gov.si/si/medijsko_sredisce/novica/article/2159/8994/beee2de87fdf8
51. Močnik, B. (2010, 2. avgust). Vzorčni primer partnerstva v socialnih ustanovah. *Delo*. Najdeno 7. avgusta 2013 na spletnem naslovu <http://www.delo.si/clanek/115827>
52. Mrak, M. (2006). *Projektno financiranje infrastrukturnih objektov*. Ljubljana: Ekonomska fakulteta.
53. Mrak, M., Gazvoda, M., & Mrak, M. (2005). *Projektno financiranje – alternativna oblika financiranja infrastrukturnih objektov*. Ljubljana: Služba Vlade Republike Slovenije za lokalno samoupravo in regionalno politiko.
54. Mrak, M. (2009). BOT oblika projektnega financiranja. Najdeno 15. maja 2013 na spletnem naslovu http://www.google.si/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&frm=1&source=web&cd=3&ved=0CDkQFjAC&url=http%3A%2F%2Fmiha.ef.uni-lj.si%2F_dokumenti3plus2%2F192328%2FJZP-2011-PREZ-2-BOT.doc&ei=Ql6LUscFeS24AScl4DYAw&usg=AFQjCNG7lvlnDWwzV3p0HT__fHq3egxWSQ
55. Mužina, A. (2004). *Koncesije: pravna ureditev koncesijskih razmerij v Sloveniji in EU*. Ljubljana: Primath.
56. Nebra d.o.o. (2008). *Pravna študija za izbor modela javno-zasebnega partnerstva po 31., 34. in 35. členu zakona o javno-zasebnem partnerstvu* (interno gradivo). Ljubljana: Nebra d.o.o.
57. Nebra d.o.o. – *Predstavitev družbe*. Najdeno 30. oktobra 2013 na spletnem naslovu <http://www.nebra.si/druzba.php>
58. Občina Idrija. (2005). *Zapis povzetkov sestanka dne 10.2.2005* (interno gradivo). Idrija: Občina Idrija.
59. OECD. (2000). *Proceedings: Privatisation, Competition and Regulation*. Paris: Organisation for Economic Co-operation and Development.
60. Pinter, J. (2009). *Javno – zasebna partnerstva*. Nova Gorica: Educa, Melior.
61. Pravilnik o standardih in normativih socialnovarstvenih storitev. *Uradni list RS* št. 52/1995, 2/1998, 61/1998, 19/1999 (28/1999 - popr.), 127/2003, 125/2004, 120/2005 *Odl. US*, (2/2006 - popr.), 140/2006, 90/2008, 45/2010.
62. *Prvo javno zasebno partnerstvo na področju domske oskrbe ima tudi pravne okvire*. Najdeno 20. marca 2012 na spletnem naslovu <http://www.fmr.si/index.php?t=news-item&id=66>

63. Republika Slovenija, Upravna enota Idrija. (2008). *Gradbeno dovoljenje* (interno gradivo). Idrija: RS Upravna enota.
64. Resolucija o nacionalnem programu socialnega varstva za obdobje 2006-2010 (ReNPSV06-10). *Uradni list RS* št. 39/2006.
65. Rus, V. (1994). Menedžment v neprofitnih organizacijah. V S. Možina, B. Kavčič, M. Tavčar, D. Pučko, Š. Ivanko, B. Lipičnik, J. Gričar, L. Repovž, A. Vizjak, A. Vahčič, V. Rus & R. Bohinc (ur.), *Management* (str. 938-974). Didakta: Radovljica.
66. SID Banka – *Finančne storitve za izvoznike in investitorje*. Najdeno 17. oktobra 2013 na spletnem naslovu <http://www.sid.si/financne-storitve-za-izvoznike-in-investitorje>
67. SID Banka – *Projektno financiranje*. Najdeno 28. oktobra 2013 na spletnem naslovu <http://www.sid.si/financne-storitve-za-izvoznike-in-investitorje/projektno-financiranje>
68. SID Banka – *Predstavitev SID Banke*. Najdeno 23. Septembra 2013 na spletnem naslovu <http://www.sid.si/Predstavitev-SID-banke>
69. SID – Slovenska izvozna in razvojna banka, d.d. Ljubljana (2012). *Kreditna pogodba* (interno gradivo). Ljubljana: SID Banka.
70. Skupnost socialnih zavodov Slovenije. (2009). *Gradivo za sejo odbora za delo, družino in socialne zadeve* (interno gradivo). Ljubljana: SSZS.
71. Skupnost socialnih zavodov Slovenije. (2012). Splošno o domovih in posebnih zavodih. Najdeno 15. marca 2012 na spletnem naslovu <http://www.ssz-slo.si/slo/main.asp?id=2361E17F>
72. Šemrl, F. (2009. februar). Končno bodo začeli graditi nov dom upokojencev. *Komunitator časopis FMR-MEDIA*, 48(48), 11.
73. Šemrl, P. (2010, september). Idrija bo končno imela nov dom upokojencev. *Komunitator časopis FMR-MEDIA*, 56(56), 44.
74. Šemrl, F. (2010. december). Slovenija je premajhna, da bi ostale lumparije za dolgo skrite. *Komunitator časopis FMR-MEDIA*, 57(57), 6.
75. Tičar, B. (2007). *Projektna dispozicija za modelni projekt preoblikovanja javnih domov za upokojence po ZJZP* (interno gradivo). Ljubljana: Nebra d.o.o.
76. Tičar, B. (2008). Pravna analiza možnosti statusnega preoblikovanja javnega zavoda v družbo z omejeno odgovornostjo de lega lata. *Podjetje in delo*, (3-4), 529-541.
77. Tičar, B. (2010). Statusno preoblikovanje javnih zavodov po predlogu novega Zakona o negospodarskih javnih službah (pZNJS). *Podjetje in delo*, (8), 1554-1568. Ljubljana: GV Založba.
78. UNIDO. (1996). *BOT Guidelines*. Vienna: UNIDO.
79. Vegrad d.d. (2008). *Ekonomska analiza projekta v obliki investicijskega programa pripravljenega po podzakonskih aktih ZJZP Dom upokojencev Jožeta Primožiča Miklavža Idrija* (interno gradivo). Ptuj: ABECEDA STORITVE d.o.o.
80. Virant, G. (2009). *Javna uprava*. Ljubljana: Fakulteta za upravo.
81. Vlada Republike Slovenije. (2008). *Akt o preoblikovanju javnega zavoda Dom upokojencev Jožeta Primožiča Miklavža Idrija v družbo z omejeno odgovornostjo z imenom Dom upokojencev Idrija, d.o.o.* (interno gradivo). Ljubljana: Vlada RS.

82. Yescombe, E. R. (2007). *Public-Private Partnerships: Principles of Policy and Finance*. London: Butterworth-Heinemann.
83. Zakon o gospodarskih družbah (ZGD-1). *Uradni list RS* št. 65/2009-UPB3, 83/2009 *Odl.US*: U-I-165/08-10, Up-1772/08-14, Up-379/09-8, 33/2011, 91/2011, 100/2011 *Skl.US*: U-I-311/11-5, 32/2012, 57/2012, 44/2013; *Odl. US*: U-I-311/11-16, 82/2013.
84. Zakon o javnih financah (ZJF). *Uradni list RS* št. 11/2011-UPB4 (14/2013 popr.), 110/2011-ZDIU12, 101/2013.
85. Zakon o javno-zasebnem partnerstvu (ZJZP). *Uradni list RS* št. 127/2006.
86. Zakon o socialnem varstvu (ZSV). *Uradni list RS* št. 3/2007-UPB2 (23/2007 popr., 41/2007 popr.), 122/2007 *Odl.US*: U-I-11/07-45, 61/2010-ZSVarPre, 62/2010-ZUPJS, 57/2012.
87. Zakon o zavodih (ZZ). *Uradni list RS* št. 12/1991, 17I/1991-I-ZUDE, 55/1992-ZVDK, 13/1993-ZP-G, 66/1993-ZP-H, 45I/1994; *Odl.US*: U-I-104/92, 8/1996, 18/1998; *Odl.US*: U-I-34/94, 31/2000-ZP-L, 36/2000-ZPDZC, 127/2006-ZJZP.
88. Zupančič, Š. (2008). *Fiskalni problem operaterjev mobilne telefonije* (diplomsko delo). Ljubljana: Ekonomska fakulteta.