

UNIVERZA V LJUBLJANI
EKONOMSKA FAKULTETA

DIPLOMSKO DELO

JAVNO ZASEBNO PARTNERSTVO KOT OBLIKA
FINANCIRANJA IZGRADNJE ŠPORTNE INFRASTRUKTURE V
SLOVENIJI

Ljubljana, september 2010

URBAN LAVRENČIČ

IZJAVA

Študent Urban Lavrenčič izjavljam, da sem avtor tega diplomskega dela, ki sem ga napisal pod mentorstvom dr. Andreje Cirman, in da dovolim njegovo objavo na fakultetnih spletnih straneh.

V Ljubljani, dne 30. 09. 2010

Podpis: _____

KAZALO

UVOD	1
1 SPLOŠNO O JAVNO-ZASEBNEM PARTNERSTVU.....	2
1.1 OPREDELITEV JAVNO-ZASEBNEGA PARTNERSTVA	2
1.2 RAZVOJ KONCEPTA JAVNO-ZASEBNEGA PARTNERSTVA	5
1.2.1 Zgodovinski pregled razvoja	6
1.3 IZKUŠNJE EVROPSKEGA PROSTORA	7
1.3.1 Javno-zasebno partnerstvo v številkah.....	8
1.4 PREDSTAVITEV PRAVNE UREDITVE JAVNO-ZASEBNEGA PARTNERSTVA V SLOVENIJI	12
1.4.1 Namen zakona o javno-zasebnem partnerstvu	12
1.4.2 Primernost projektov za izvajanje v obliki javno-zasebnega partnerstva.....	13
1.4.3 Razmerje javno-zasebnega partnerstva	13
1.4.4 Temeljna načela Zakona o javno-zasebnem partnerstvu	15
1.5 OBLIKE JAVNO-ZASEBNIH PARTNERSTEV	16
1.5.1 Pogodbena partnerstva	16
1.5.2 Statusno javno-zasebno partnerstvo.....	18
1.6 POSTOPEK OBLIKOVANJA JAVNO-ZASEBNEGA PARTNERSTVA	18
1.6.1 Nevarnosti in tveganja v postopkih oblikovanja javno-zasebnega partnerstva.....	19
2 ZNAČILNOSTI ŠPORTNE INFRASTRUKTURE	21
2.1 STANJE IN POMEN ŠPORTA V SLOVENIJI	21
2.2 ŠPORTNA INFRASTRUKTURA V SLOVENIJI	21
2.3 INVESTICIJE V ŠPORTNO INFRASTRUKTURO	23
2.4 PRILOŽNOST FINANCIRANJA V OBLIKI JAVNO-ZASEBNEGA PARTNERSTVA	24
2.4.1 Pregled javno-zasebnih partnerstev na področju športne infrastrukture v Sloveniji.....	25
3 POSLOVNA PRAKSA PRIMERA – PROJEKT STOŽICE	27
3.1 OPIS DEJANSKEGA STANJA.....	27
3.2 ŠTUDIJA IZVEDBE JAVNO-ZASEBNEGA PARTNERSTVA	28
3.2.1 Proučitev modela statusnega javno-zasebnega partnerstva	29
3.2.2 Proučitev modela javno-zasebnega partnerstva v obliki koncesije gradnje DBTO...30	
3.2.3 Proučitev modela javno-zasebnega partnerstva v obliki koncesije gradnje DBOT...31	
3.2.4 Proučitev modela javnonaročniškega javno-zasebnega partnerstva.....	32
3.2.5 Proučitev klasičnega javnega naročila	33
3.2.6 Izbor najugodnejšega modela	34
3.3 POSTOPEK IZBIRE ZASEBNEGA PARTNERJA	35
3.4 DELITEV TVEGANJ PRI PROJEKTU STOŽICE	36
3.5 OPIS POTEKA GRADNJE IN SEDANJE STANJE PROJEKTA	38
SKLEP.....	40
LITERATURA IN VIRI.....	42

UVOD

V Sloveniji smo leta 2006 dobili nov zakon, ki je razmerja med javnim in zasebnim partnerjem urejal na prav poseben način. Pridobili smo Zakon o javno-zasebnem partnerstvu (ZJZP), ki je na področju zagotavljanja javnih služb in javne infrastrukture ponudil možnost za sodelovanje v partnerskem razmerju, kar je zasebnemu sektorju omogočilo, da v skupnih projektih prevzame aktivnejšo vlogo, kot jo je imel do sedaj.

Nov zakon je tako odprl vrata tudi projektom, za katere se je zdelo, da jih klasična oblika financiranja ni sposobna uresničiti, saj navkljub javnim interesom za take projekte občinske in vladne skupnosti niso uspele zbrati dovolj finančnih sredstev. Med takimi so tudi projekti izgradnje športne infrastrukture nacionalnega pomena, ki praviloma ni ekonomsko upravičena, saj v svoji dobi koristnosti investitorju le redko povrne stroške investicije in kasnejšega vzdrževanja.

V ospredje sem torej postavil problematiko športne infrastrukture, ker sem tudi sam velik ljubitelj športa in ker verjamem, da sta šport in športna identiteta izredno pomembna dela družbene dejavnosti pri osebnem razvoju državljanov. Šport, ki združuje prave vrednote, kot so moštveni duh, solidarnost in strpnost, je v obliki uspehov slovenskih reprezentantov na velikih tekmovanjih tudi eden največjih promotorjev države. Prav tako pa za promocijo poskrbi tudi prirejanje elitnih športnih in kulturnih dogodkov na sodobni in varni športni infrastrukturi.

Skozi diplomsko delo bom torej najprej poskušal ugotoviti povezavo med športom in športno infrastrukturo in ugotoviti, ali se lahko slabo stanje športne infrastrukture v Sloveniji izboljša z uporabo novega koncepta javno-zasebnega partnerstva. Zanimajo me pogoji, ki jih morata partnerja izpolnjevati pri takem partnerstvu, tveganja, ki jih prevzameta, in postopki, katerim morata slediti, da je partnerstvo v skladu z zakonom.

Diplomsko delo sem tematsko razdelil na tri dele in vsak od njih je predstavljen v svojem poglavju. V prvem poglavju bom tako uvodoma predstavil sam koncept javno-zasebnega partnerstva in opravil zgodovinski pregled povezovanj med javnim in zasebnim, tako po svetu kot pri nas. Nadalje bom predstavil leta 2006 sprejet Zakon o javno-zasebnem partnerstvu. Predstavitvi našega krovnega zakona, ki ureja obravnavano tematiko, bom posvetil še posebej veliko pozornost, saj gre za novejši zakon, ki ga je v primeru izvajanja javno-zasebnega partnerstva potrebno dobro poznati.

V drugem poglavju se bom spoznaval s problematiko športa in športne infrastrukture v Sloveniji. Predstavil bom pomen, ki ga ima sodobna športna infrastruktura na šport kot družbeno dejavnost, obenem pa bom poskušal potrditi, da je potreba po modernih športnih objektih tudi v javnem interesu. Seznanil se bom tudi s problematiko investiranja v športno

infrastrukturo in preučil možnost, da se ta izvede v okviru javno-zasebnega partnerstva. V zaključku tega poglavja bom opravil pregled treh projektov na področju športne infrastrukture v Sloveniji, ki so jih načrtovali v obliki javno-zasebnega partnerstva.

Zadnje poglavje je namenjeno projektu, ki je v zadnjem letu poskrbel za veliko prepoznavnost javno-zasebnega partnerstva. Obravnavani primer velja za enega najodmevnejših gradbenih projektov vseh časov pri nas, tako po velikosti kot tudi po investicijski vrednosti. Projekt Stožice je tako postal dober primer proučitve javno-zasebnega partnerstva. Najprej bom opisal, kako je sploh prišlo do pobude o izgradnji velikega športnega centra v Ljubljani ter na podlagi česa so se odločili, da bo projekt zgrajen v okviru partnerstva. Opisal bom tudi tveganja, ki sta si jih morala partnerja porazdeliti, in koristi, ki jih bosta deležna. Poglavje pa bom zaključil z opisom gradnje in težav, s katerimi sta se partnerja srečevala v obdobju partnerstva. Po koncu vsebinskih poglavij sledi sklep, v katerem povzamem glavne ugotovitve diplomskega dela ter si odgovorim na nekatera vprašanja, ki so zastavljena v uvodu.

1 SPLOŠNO O JAVNO-ZASEBNEM PARTNERSTVU

V splošnem je ideja o javno-zasebnem partnerstvu razmeroma enostavna. Gre namreč za medsebojno povezavo dveh različnih akterjev gospodarstva, ki v taki integraciji skozi delitev tveganj in učinkov poslovanja iščeta in ustvarjata pozitivne sinergijske učinke. Že nekoliko širši vpogled v obravnavano tematiko pa nam razkrije, da gre v bistvu za kompleksno sodelovanje dveh partnerjev, ki imata eden do drugega povsem različne interese in s tem tudi različne motive vstopa v partnerstvo.

V današnjih časih se torej razviti trg in država dopolnjujeta. Vsak od njiju je nujen pogoj za uresničevanje gospodarskega razcveta in socialne pravičnosti. Tržna regulacija je na eni strani nujen pogoj za vzajemno menjavo in medsebojno sodelovanje, država pa na drugi strani jamstvo za to, da se zagotovi socialna pravičnost in jo tako sili iz neposrednega administriranja v posredno upravljanje. Kot rezultat vsega tega nastane javno-zasebno partnerstvo, ki je v razvitem svetu vse bolj prisotno prav zaradi ustvarjanja pozitivnih sinergijskih učinkov upravljanja javnega in zasebnega premoženja (Andoljšek, 2007, str. 269).

1.1 OPREDELITEV JAVNO-ZASEBNEGA PARTNERSTVA

Pojem javno-zasebnega partnerstva je zelo širok in nam ponuja veliko različnih interpretacij, ki se kažejo v dejstvu, da ni enotno definiran niti na svetovni ravni, kot tudi ne na ravni Evropske unije. Za nas najpomembnejše opredelitve najdemo v Zeleni knjigi Evropske

skupnosti, predvsem pa v sprejetju domačega krovnega Zakona o javno-zasebnem partnerstvu (ZJZP), ki ga predstavljam v posebnem podpoglavju.

Na ravni Evropske unije torej javno-zasebno partnerstvo opisuje Zelena knjiga o javno-zasebnih partnerstvih in zakonodaji Skupnosti na področju javnih naročil in koncesij (Green paper on public-private partnerships and community law on public contracts and concessions). Ta je bila sprejeta marca 2004 kot posledica dejstva, da Skupnost zaradi dejanskega pomena javno-zasebnega partnerstva potrebuje enotna pravila za pravno ureditev koncesij in drugih oblik javno-zasebnega partnerstva (Ferk & Ferk, 2008, str. 176).

Sprejetje pa še vedno ni prineslo enotne opredeljenosti samega pojma javno-zasebnega partnerstva. Te definicije v Zeleni knjigi ne najdemo, najdemo pa posamezne elemente, ki označujejo javno-zasebno partnerstvo. Glavne značilnosti partnerstev so (Green paper on public-private partnerships and community law on public contracts and concessions, 2004, str. 3):

- večinoma gre za dolgoročna razmerja na različnih področjih med javnim in zasebnim sektorjem,
- metode financiranja so kompleksne in z različnimi deleži posameznega sektorja,
- investitor je zelo pomemben, ker se vključuje v različnih fazah projekta (zasnova projekta, implementacija, financiranje, zaključna dela),
- javni sektor predvsem skrbi za nemoteno izvajanje javne službe, za kakovost zagotovljenih storitev in določanje cen storitev, prevzame pa tudi odgovornost za skladnost projekta s temi okoliščinami,
- porazdelitev tveganj med javnim in zasebnim sektorjem je odvisna od vsakega posameznega primera posebej, glede na sposobnosti pogodbenih strank, razpoložljivih sredstev, nadzora in obvladovanja posameznih tveganj.

Poleg tega je v Zeleni knjigi Evropska komisija na področju javno-zasebnega partnerstva predlagala dva osnovna modela in v ta namen opredelila osnovne značilnosti obeh predlaganih možnosti (Green paper on public-private partnerships and community law on public contracts and concessions, 2004, str. 8):

- pogodbeno javno-zasebna partnerstva (partnerstvo med javnim in zasebnim sektorjem temelji samo na pogodbi),
- institucionalizirana javno-zasebna partnerstva (partnerstvo temelji na sodelovanju javnega in zasebnega sektorja znotraj določene pravne osebe).

Nekoliko drugače imajo področje javno-zasebnih partnerstev urejeno v Združenih državah Amerike. Tam poznajo Nacionalni svet za Javno-zasebno partnerstvo (National Council for Public Private Partnership of USA). Za njih so javno-zasebna partnerstva pogodbeno razmerja med javnim sektorjem in tržno naravnanim zasebnim sektorjem, pri čemer so viri sredstev in tveganja deljeni z namenom zagotavljanja izvajanja javnih služb ali razvoja javne infrastrukture. Cilj takega partnerstva je tako vključitev zasebnega sektorja za zagotavljanje

učinkovitejših javnih služb ali boljše infrastrukture, kar lahko pomeni bodisi zunanje izvajanje samo določenih nalog bodisi popolno privatizacijo (Ferk & Ferk, 2008, str. 167).

Podoben sistem imajo tudi v Veliki Britaniji, kjer javno-zasebno partnerstvo opredeljujejo kot dolgoročno partnerstvo, ki združuje javni in zasebni sektor s ciljem skupnih koristi in pokriva širok spekter različnih tipov partnerstva, predvsem pa (Ferk & Ferk, 2008, str. 166):

- uvajanje zasebnega lastništva v podjetja, ki so v državni lasti (združitve, ustanovitve),
- zasebno finančno iniciativo (private finance initiative, PFI) ali druge dogovore (franšize, koncesije), na podlagi katerih si javni sektor od zasebnega sektorja preko pogodbe zagotovi dolgoročno zagotavljanje storitev javnih služb, ki navadno obsega tudi vzdrževanje, obnavljanje in gradnjo infrastrukture,
- franšizing storitev javnega sektorja na področju zagotavljanja javnih služb za širši trg in druga partnerska razmerja, pri čemer se izkoriščajo finančna sredstva in znanje zasebnega sektorja za zagotavljanje tržnega potenciala javnih sredstev.

V Sloveniji pa je področje javno-zasebnega partnerstva urejeno s posebnim zakonom, ki je bil sprejet 23. novembra 2006 ter nas tako postavil ob bok tistih držav Evropske unije (Nemčija, Irska, Grčija, Poljska), ki so se odločile javno-zasebno partnerstvo urediti s posebno zakonodajo, za razliko od ostalih evropskih držav (Italija, Francija, Danska), ki imajo to urejeno s spremembo veljavne zakonodaje o javnih naročilih (Mužina, 2007, str. 16). Naš zakon nam definicijo opisno podaja v drugem členu (Uradni list RS št. 127/2006, 7. 12. 2006):

»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.«

Vsebinsko bi lahko zgoraj navedene definicije strnili s tem, da je javno-zasebno partnerstvo predvsem ekonomsko partnerstvo. Gre torej za podjem dveh ali več subjektov, ki prispevajo denar in/ali sredstva, namenjena opravljanju skupnega posla, ki si delijo dobiček ali izgubo in tveganja. Javno-zasebno partnerstvo lahko nastane najmanj med dvema subjektoma, od katerih je najmanj ena oseba javnega prava in najmanj ena oseba zasebnega prava (Tičar, 2007, str. 61). Značilnost vseh je tudi dolgoročnost poslov, izboljšanje učinkovitosti (v interesu zasebnega sektorja je, da izvede projekt po čim nižji ceni s čim večjimi poslovnimi

učinki), izboljšanje kvalitete javnih storitev, zmanjšanje stroškov storitev in učinkovitejši nadzor (Merzelj, 2008, str. 7).

1.2 RAZVOJ KONCEPTA JAVNO-ZASEBNEGA PARTNERSTVA

Vloga države v gospodarstvu se je v toku zgodovine spreminjala in ta trend se bo nadaljeval tudi v prihodnje. Sodobni trendi razvitih držav se nadaljujejo v smeri zmanjševanja oziroma privatizacije javnega sektorja na eni strani in povečevanja gospodarske nadzorne funkcije na drugi strani. Cilj vseh teh sprememb pa je uporaba države za spreminjanje značilnosti trga, pri čemer se država vedno bolj poslužuje partnerstva v teh procesih (Andoljšek, 2007, str. 270).

V preteklosti je država preskrbo državljanov z javnimi dobrinami zagotavljala izključno z upravljanjem svojega premoženja (kapitalske naložbe, terjatve in ostale pravice). Ustanavljala je različna javna podjetja, javne gospodarske zavode, javne zavode in podobne javne institucije, ki so običajno delovale z neoptimalnimi stroški. Na drugi strani pa je postajal zasebni sektor vedno bolj specializiran ter razvit. Proizvode in storitve je znal proizvajati z nižjimi stroški in večjo učinkovitostjo, kar je začelo pot združevanja javnih in zasebnih virov. Razpoložljive vire in pogoje, ki so na razpolago v obeh sektorjih, je bilo potrebno uporabiti skupaj za doseg napredka. Glavne ovire k razvoju takega napredka pa Andoljšek (2007, str. 271) vidi predvsem v:

- pomanjkanju koordinacije med javnim in zasebnim sektorjem pri načrtovanju in implementaciji ekonomsko razvojnih programov,
- odsotnosti institucij na podeželju, ki bi zagotavljale učinkovito razvojno pomoč pri organizaciji proizvodnje,
- odsotnosti mehanizmov, ki bi zasebni in javni sektor pripeljali skupaj kot partnerja v razvoju posameznega področja.

Prehod na partnerstvo med javnim in zasebnim sektorjem, pa je spremembe povzročil tudi v posameznih vlogah, ki jih prevzemajo javna oblast in zasebni operaterji. Javni sektor tako ni več toliko odgovoren za izvedbo javnih storitev, ampak je njegova odgovornost v nadziranju teh storitev, da so te v skladu s potrebami družbe ter opravljene kakovostno in v dogovorjenih rokih. Zasebni sektor pa zasleduje drug cilj, to je, da se storitve realizirajo z upoštevanjem najboljšega razmerja cene in koristi. Tako se lahko javna uprava s pomočjo finančne konstrukcije v obliki partnerstva med javnim in zasebnim razbremeni investicij in posveti predvsem nadzoru kakovosti storitev, medtem ko zasebni operater, ki mu je to poklic, išče možnosti optimiranja svojih investicij, da bi lahko zagotovil zahtevano kakovost in donos (Andoljšek, 2007, str. 270).

1.2.1 Zgodovinski pregled razvoja

Razvoj samega instituta javno-zasebnega partnerstva v svetu ni bil enoten. Potekal je v anglosaških državah (predvsem v Veliki Britaniji) in v Združenih državah Amerike. Za slednje tudi velja, da so se javne službe že tradicionalno izvajale v obliki javno-zasebnega partnerstva. Njihovo izvajanje je tako sprejel zasebni sektor, javni sektor pa opravlja nadzor nad zagotavljanjem izvajanja (Ferk & Ferk, 2008, str. 168). So se pa že veliko pred pojavom institucionalizacije javno-zasebnega partnerstva pojavljale posamezne povezave med javnim in zasebnim kapitalom. Sami zametki povezovanja javnega oz. državnega in zasebnega sektorja tako segajo zelo daleč nazaj v čas 3000 let pred našim štetjem, ko je prihajalo do podobnih povezovanj pri Egipčanih in pri Mezopotamcih. Te visoke civilizacije so že obvladale gradnjo akvaduktov, tunelov in različnih namakalnih sistemov, gradile pa so jih organizirane skupine gradbenikov in obrtnikov, ki so bile običajno specializirane za posamezno vrsto dela (OECD, 2000, str. 14).

Polibios (1964, str. 359), grški zgodovinar in državnik, pa opisuje gospodarske razmere Rimskega imperija v času 200 let pred našim štetjem in pravi, da so določena gradbena dela prišla pod ingerenco rimske države in da jih je le-ta oddala naprej podizvajalcem (obrnikom) na podlagi pogodbe. Na ta način je rimska država gradila javna poslopja, pristanišča, urejevala rečne struge, oskrbovala svojo populacijo z vodo, omogočila jim je cestne povezave in s tem pogoje za boljše trgovanje. Do gospodarske in infrastrukturne razvitosti Rimskega imperija, katerega dediščina je vidna še danes, je tako nezanemarljivo pripomoglo tudi povezovanje državnega in zasebnega kapitala.

Naslednje prelomno obdobje je obdobje velike industrializacije v času od 18. do 20. stoletja (OECD, 2000, str. 15). V Franciji je bila tako leta 1782 podpisana pogodba med javnim in zasebnim sektorjem, ko sta brata Perrier ustanovila podjetje in dobila koncesijo za dobavo tekoče pitne vode v Parizu za obdobje 15 let. Nato sta bili ustanovljeni uspešni družbi na področju zagotavljanja oskrbe z vodo *Compagnie Generale des Eaux* (leta 1853) in *Lyonnaise des Eaux* (leta 1880). Iz tega obdobja pa poznamo še gradnjo kanala de Carponne (1954), ki se še vedno šteje za prvo podeljeno koncesijsko pogodbo v Franciji (Boussard, 2005, str. 10).

Sicer pa se je koncept hitro uveljavljal povsod po Evropi, še posebej po zaslugi Velike Britanije, ki je s svojo večstoletno tradicijo dajanja koncesij za različne infrastrukturne namene začela svoje storitve širiti in izvažati v druge države. V 19. stoletju so bile tako koncesije poznane tudi v Nemčiji, Belgiji, Italiji, Španiji in Švedski (Pahor Žvanut, 2006, str. 6).

Iz tega časa (19. stoletje) poznamo dva velika projekta, zgrajena na podlagi koncesijskih pogodb (Pahor Žvanut, 2006, str. 6):

- Sueški prekop; gre za 99-letno koncesijsko pogodbo iz leta 1854, in sicer za gradnjo in delovanje prekopa med egipčansko državo in francoskim inženirjem,

- tunel Brunkeberg v Stockholmu; Švedska je leta 1884 oddala zasebnemu podjetju 50-letno koncesijo za izdelavo in uporabo tunela.

V tem obdobju smo bili tudi na našem prostoru prvič priča podelitvi koncesije (konec 19. stoletja). Mariborska mestna oblast za ureditev in gospodarsko izkoriščanje razsvetljave na plin je namreč leta 1869 podelila koncesijo bavarskemu podjetniku, ki se danes šteje za predhodnika še delujoče Plinarne Maribor d.o.o. (Mužina, 2004, str. 44). Mužina (2004, str. 43) tudi pravi, da se je obdobje pospešenega razvoja podeljevanja koncesij gospodarskih javnih služb nadaljevalo tudi v 20. stoletju predvsem z namenom zagotavljanja javnih storitev, kot so cestna razsvetljava, dobava elektrike, telegrafa, telefona in železnic. Kasneje, pred obema vojnoma, je na tem področju prišlo do obdobja stagnacije, saj je država z močnim intervencionizmom posegla v upravljanje infrastrukturnih objektov. Temu je sledila nacionalizacija obstoječih zasebnih objektov, kar je v kombinaciji z monopolizacijo s strani držav povzročilo neprimerno okolje za sodelovanje javnega in zasebnega sektorja.

Spremenilo se je šele v začetku 80. let prejšnjega stoletja ob veliki svetovni dolžniški krizi. Kot opisuje Mrak (2002, str. 578) je do krize prišlo zaradi zadolževanja držav v obliki bančnih kreditov kot pretežnega vira financiranja. Krizo so povečini sprožile manj razvite države Latinske Amerike, ki niso bile več sposobne odplačevati starih kreditov in zagotavljati svežih sredstev s ponovnim najemanjem kreditov. Kriza se je zelo hitro razširila tudi na desetine ostalih manj razvitih držav, kar je prisililo tudi velike in razvite industrijske države k vključitvi v reševanje problema, saj so morale reševati svoje banke, kot največje upnice. Vse to je svetovno gospodarstvo prisililo v stroge proračunske omejitve in iskanje novih virov financiranja in ker je bila takrat na trgih razvitih držav na voljo večja ponudba zasebnih finančnih sredstev, se je povezovanje javnega in zasebnega sektorja ponudilo kot ena izmed učinkovitih rešitev (Pahor Žvanut, 2006, str. 7).

1.3 IZKUŠNJE EVROPSKEGA PROSTORA

Partnerstvo javnega in zasebnega sektorja je v današnjih časih že dodobra razvito v državah članicah EU, pri čemer je to partnerstvo precej bolje razvito v starih članicah, zlasti pa v tistih, kjer se je vloga javnega sektorja začela spreminjati prej in bolj korenito (Velika Britanija in Irska). Že v smernicah Lizbonske strategije je zaznati, da skupna strategija evropskih držav zasleduje cilj zdravih financ, ekonomske reforme in zagotavljanja visoke stopnje zaposlenosti ter funkcioniranje trga kapitala, proizvodnje in dela. Evropska komisija tako predlaga vključitev zasebnega kapitala v financiranje izbranih projektov. Vključitev zasebnega sektorja v financiranje izbranih projektov je direktno povezano s pričakovanji, da bo projekt dosegal načrtovane prihodke ob sprejemljivem tveganju in porazdelitvi le-tega na način, kjer vsak sektor prevzame tista tveganja, ki jih najbolj obvlada (Final Report on the European Action for growth, 2003, str. 3–13).

Močan zagon za tak razvoj na ravni skupnosti je javno-zasebno partnerstvo dobilo tudi z uveljavitvijo Maastrichtskih kriterijev, ki so pripomogli k iskanju novih načinov za zmanjšanje javnega dolga in inflacije. Gre za znanih pet kriterijev (dva fiskalna – proračunski deficit in javni dolg in tri monetarne – inflacija, obrestne mere in devizni tečajji), ki so jih morale članice izpolniti, da so se lahko vključile v EMU (Evropsko monetarno unijo). Še posebej pomembni sta obe fiskalni omejitvi, saj je Evropska skupnost na podlagi omejitev javnega dolga in vladnega deficita prisila države članice v iskanje bolj učinkovitih metod financiranja vladnih projektov. Tako je tudi Evropska skupnost leta 2000 priznala, da je povpraševanje po javno-zasebnem partnerstvu raslo predvsem po zaslugi proračunskih omejitev in želje po omejitvi vpliva javnih oblasti (Hall, 2008, str. 7).

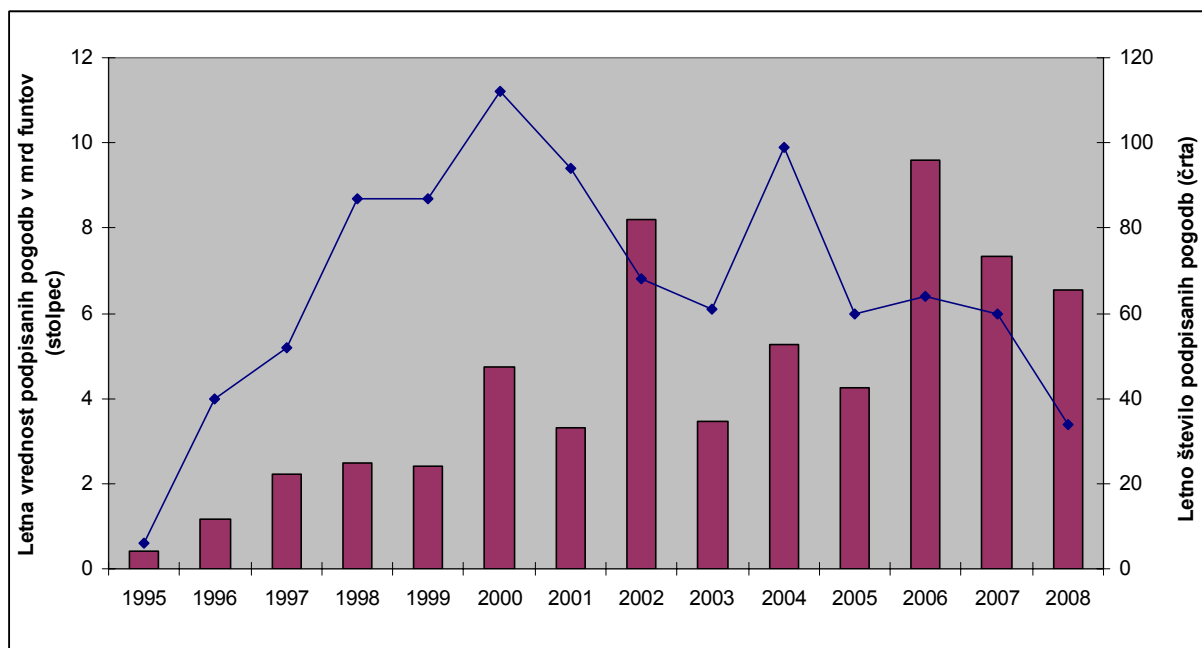
1.3.1 Javno-zasebno partnerstvo v številkah

Javno-zasebno partnerstvo še vedno predstavlja relativno majhen del vseh javnih investicij. Večina teh se še vedno financira s tradicionalnimi metodami financiranja, ki sodeč po raziskavi družbe Siemens predstavljajo 96 % vseh investicij javnega sektorja. Le 4 % tako odpade na javno-zasebna partnerstva. Ta odstotek je sicer višji v Veliki Britaniji in na Severnem Irskem, kjer dosega največ 15 odstotkov (Hall, 2008, str. 4).

Daleč najvišji delež med državami članicami torej odpade na Združeno kraljestvo, kjer se je kot pojavnost oblika javno-zasebnega partnerstva razvil institut zasebne finančne iniciative (PFI – Private Finance Initiative). PFI projekti v Združenem kraljestvu predstavljajo največkrat uporabljeno in najučinkovitejšo pojavnost obliko javno-zasebnega partnerstva. Gre torej za obliko javno-zasebnega partnerstva, kjer je večina financiranja projekta v rokah zasebnega partnerja. Načeloma se model uporabi v primerih javno-zasebnega partnerstva storitev in ne toliko v projektih izgradnje infrastrukture, vendar pa projekti zagotavljanja storitev navadno obsegajo tudi izgradnjo potrebne infrastrukture (Ferk & Ferk, 2008, str. 169). V nadaljevanju bom zaradi lažje analize PFI projekte enačil z javno-zasebnimi partnerstvi.

V letu 2008 so v Združenem kraljestvu podpisali 34 novih projektov javno-zasebnih partnerstev, kar predstavlja najnižjo vrednost od leta 1995 naprej (Slika 1). Padeč je bil tudi v skupni vrednosti podpisanih pogodb, ki so bile predlani za 11 % nižje kot leto poprej in so skupaj znašale 6,5 mrd funtov (GBP). Od tega je kar 2,5 milijarde velik posel odpadel za nakup novih letal tankerjev (Future Strategic Tanker Aircraft), ki med drugim predstavlja tudi tretji največji javno-zasebniški posel v zgodovini Združenega kraljestva. Pred njim sta samo še izgradnja londonske podzemne železnice iz leta 2002, ki je bila vredna 5,5 mrd GBP in pa 4,2 mrd GBP vreden projekt izgradnje hitre železnice od Londona do Rokavskega preliva iz leta 1996 (IFSL Research, 2009, str. 1–4).

Slika 1: Gibanje javno-zasebnega partnerstva v Združenem kraljestvu med leti 1995 in 2008



Vir: IFSL Research, 2009, str. 1, slika 1.

V opazovanem obdobju (od 1995 do 2008) je bilo v Združenem kraljestvu podpisanih 924 projektov v skupni vrednosti 61,4 mrd GBP. V desetletju do leta 2005 se je skupna letna vrednost podpisanih pogodb gibala nekje med dvema in petimi milijardami GBP. Izjemoma je to številko presegla leta 1996 (na račun hitre železnice London – Rokavski preliv) in leta 2002 (podzemna železnica v Londonu). Zadnja tri leta je vrednost letnih pogodb višja kot v obdobju pred tem, čeprav je opazen negativni trend, ki nastopi po vrhu iz leta 2006 s skupno vrednostjo pogodb 9,6 mrd GBP (IFSL Research, 2009, str. 1–4).

V istem obdobju nam linijski del grafikona (Slika 1) prikazuje gibanje števila podpisanih pogodb v posameznih letih. Vrh nastopi leta 2000 s 112 pogodbami javno-zasebnega partnerstva. Med leti 2002 in 2007 je bilo število podpisanih pogodb relativno stabilno pri okoli 60 letno, izjema je leto 2004, ko je bilo podpisanih kar 99 pogodb (predvsem na račun 51 novih pogodb iz zdravstvenega sektorja). Preprost izračun nam poda tudi podatek, da se je povprečna pogodbeno vrednost (skupna vrednost podpisanih pogodb iz leta x / število podpisanih pogodb iz leta x) zadnja leta dvignila in leta 2008 dosegla najvišjo vrednost, ki znaša 192 mio GBP. Za primerjavo navajam podatek, da se je povprečje med letoma 1996 in 2005 gibalo med 30 in 70 mio GBP. Trend rasti povprečne vrednosti pogodb od leta 2006 naprej pa gre pripisati dejstvu, da je število pogodb nižjih vrednosti zadnja leto močno padlo.

Tabela 1 pa nam prikazuje razčlenitev javno-zasebnih partnerstev Združenega kraljestva po različnih sektorjih. Opazimo lahko, da so zgodovinsko gledano glavni sektorji javno-zasebnega partnerstva transport, zdravstvo, izobrazba, obramba, telekomunikacija ter komunalne storitve.

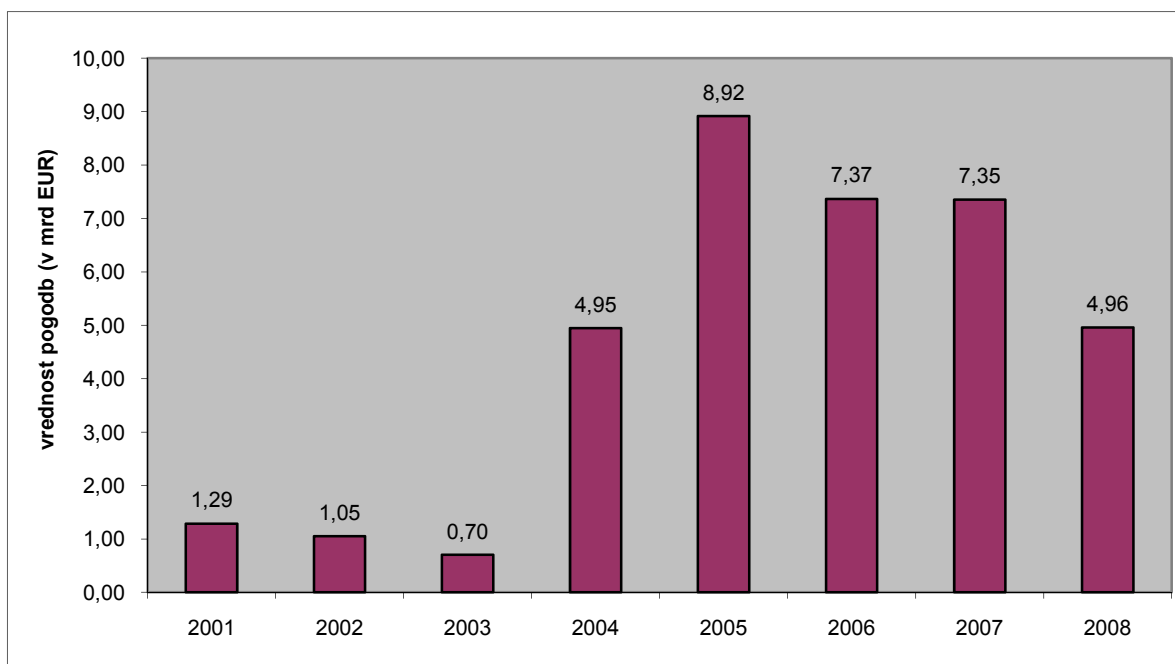
Tabela 1: Sektorji javno-zasebnih partnerstev Združenega kraljestva v mio funtov (GBP)

Sektor	2003	2004	2005	2006	2007	2008	1987-2008	% delež
Promet	442	457	403	292	497	0	16.605	25,2
Zdravstvo	707	2.681	992	3.020	1.911	587	14.435	21,9
Izobrazba	373	575	1.146	2.434	2.415	2.076	11.344	17,2
Obramba	775	121	600	1.800	1.000	3.291	9.312	14,1
Nastanitev	332	718	443	1.455	616	14	6.430	9,8
Telekomunikacije & IT	60	25	540	0	490	0	2.672	4,1
Komunalni sektor	343	300	0	575	314	98	2.635	4,0
Občinska poraba	361	295	98	0	0	0	910	1,4
Ostali projekti	68	74	38	31	75	477	1.595	2,4
Skupaj	3.461	5.245	4.261	9.607	7.318	6.543	65.938	100,0

Vir: IFSL Research, 2009, str. 2, tabela 2.

Sicer se pa zadnja leta ta trend ne nadaljuje, saj je opazen močan upad v prometnem sektorju, za katerega v letu 2008 ni bilo podpisanega nobenega novega javno-zasebnega partnerstva. Zadnja leta je bilo javno-zasebno partnerstvo bolj prisotno v zdravstvu, izobrazbi in obrambi. V letu 2008 je bila obramba največji sektor s štirimi pogodbami, vrednimi 3,3 mrd GBP, sledil pa je sektor izobrazbe s 15 pogodbami, vrednimi 2,1 mrd GBP. Ta dva sektorja skupno predstavljata 80 % vseh partnerstev v letu 2008. Večina ostalega deleža odpade na sedem zdravstvenih projektov, vrednih 587 mio GBP, in na dve regeneracijski pogodbi, vredni 450 mio GBP.

Slika 2: Pregled JZP v Evropski uniji (brez Združenega kraljestva)



Vir: IFSL Research, 2009, str. 3, slika 2.

Če izvzamemo Združeno kraljestvo, je bilo na ravni Evropske unije javno-zasebno partnerstvo zadnja štiri leta relativno stabilno in se je gibalo med petimi in devetimi milijardami EUR. Pred tem pa je letna vrednost javno-zasebnih partnerstev le s težavo presegla milijardo EUR (Slika 2). Zanimiva je tudi primerjava teh držav z Združenim kraljestvom. Na podlagi te vidimo, da je bila skupna kumulativna vrednost podpisanih pogodb od leta 2001 do konca 2008 v teh državah 37 mrd EUR, v Združenem kraljestvu pa kar 64 mrd EUR. Se pa ta razlika čedalje manjša in je v zadnjih petih letih skoraj izničena. Primerjalno gledano se torej države EU (brez Združenega kraljestva) na področju javno-zasebnega partnerstva hitreje razvijajo od Združenega kraljestva in leta 2005 se je prvič zgodilo, da je skupna vrednost pogodb teh držav EU (9 mrd EUR) presegla vsote, ki veljajo za področje Združenega kraljestva (4,5 mrd EUR) (IFSL Research, 2009, str. 1–4). Največ so k razvitosti tega področja v Evropi prispevale Španija, Francija, Italija, Irska in Nemčija. To so namreč države, ki so od leta 2001 do leta 2008 podpisale največ javno-zasebnih partnerskih pogodb. Na prvem mestu po številu podpisanih pogodb je sicer Nemčija (40 pogodb), ki pa je s skupno vrednostjo pogodb 2 mrd EUR po vrednosti pogodb šele na 6. mestu. Tu prednjačita Španija in Francija s skupno vrednostjo 4,1 mrd EUR, Italija s 3,6 mrd EUR in Irska s 3,2 mrd EUR sklenjenih partnerskih pogodb (Tabela 2).

Tabela 2: Javno-zasebno partnerstvo držav članic EU v mio EUR

Pogodbena vrednost v mio €	2001-04	2005	2006	2007	2008	Skupaj	Število podpisanih projektov 2001- 08	Načrtovani projekti v jan 2007
Španija	1.000	1.154	1.664	309	0	4.127	38	2.931
Francija	0	1.788	735	329	1.241	4.093	34	3.964
Italija	890	2.179	439	55	0	3.563	20	29.799
Irska	720	121	623	1.489	300	3.253	19	0
Grčija	0	798	1.600	3.885	1.000	2.398	8	6.270
Nemčija	440	830	177	465	117	2.029	40	9.495
Belgija	1.300	480	0	300	680	1.780	6	3.635
Nizozemska	1.302	0	431	0	1.020	1.733	9	1.211
Poljska	1.520	0	0	0	0	1.520	2	1.317
Avstrija	49	0	850	0	0	899	6	20
Finska	0	700	0	0	0	700	1	0
Bolgarija	0	366	288	366	0	654	6	2.202
Madžarska	0	0	38	15	500	556	11	0
Ciper	0	500	0	0	0	500	1	0
Portugalska	278	0	32	140	0	450	7	1.515
Ostale članice	485	2	490	0	0	977	7	5.221
Skupaj	7.987	8.918	7.367	7.353	4.958	36.583	215	67.580

Vir: IFSL Research, 2009, str. 3, tabela 5.

V letu 2008 so bile najbolj dejavne Francija, Grčija in Nizozemska, ki skupno s 3,3 mrd EUR vrednimi pogodbami presežejo 60 % vseh partnerstev v Evropi. Zanimiva so tudi predvidevanja družbe DLA Piper, ki ocenjuje prihodnost javno-zasebnih partnerstev v Evropi. Po njihovem mnenju, je bila skupna vrednost javno-zasebnih partnerskih pogodb, ki so bile januarja leta 2007 še v postopkih načrtovanja, okrog 68 mrd EUR. Te pogodbe naj bi se

realizirale v prihodnjih letih, kar nakazuje na ogromen razmah partnerstev v Evropi. Že samo Italija ima v načrtovanju za kar 30 mrd EUR investicij. Od tega se jih 13 mrd nanaša na gradnjo ali obnovo hitrih cest in avtocest, 4,4 mrd je namenjeno za gradnjo podzemne železnice v Rimu in Modeni, 3,9 mrd pa za gradnjo messinskega mostu. Tu so tudi še vodni projekti na Siciliji v višini 2,6 mrd EUR ter 2 mrd EUR, ki se nanašajo na bolnišnice. Seveda vsi ti projekti verjetno ne bodo realizirani v takem obsegu, zato so te številke nekoliko precenjene (IFSL Research, 2009, str. 3). Gre pa vsekakor za dober pokazatelj, kaj bi javno-zasebno partnerstvo lahko pomenilo v prihodnosti.

1.4 PREDSTAVITEV PRAVNE UREDITVE JAVNO-ZASEBNEGA PARTNERSTVA V SLOVENIJI

Leta 2006 je bil v Sloveniji sprejet Zakon o javno-zasebnem partnerstvu (ZJZP) in s tem je Slovenija postala ena redkih držav v Evropi in tudi v svetu, ki so se odločile, da institut javno-zasebnega partnerstva uredijo v krovnem zakonu. Večina ostalih držav EU namreč ta institut obravnava v obliki priporočil oziroma usmeritev, ki nimajo obvezne veljave, ali pa s področnimi zakoni.

Ker javno-zasebno partnerstvo v Sloveniji v praksi še ni v celoti zaživelo in glede na vsebino četrtega poglavja ZJZP, ki določa načine spodbujanja javno-zasebnega partnerstva, lahko sklenemo, da je bil namen zakonodajalca predvsem vzpodbuditi uporabo instituta v praksi. Vsebinsko so namreč določbe ZJZP napisane tako, da ne omejujejo inovativnosti javnih in zasebnih partnerjev pri sklepanju javno-zasebnih partnerstev. Zakon se je torej osredotočil na opredelitev osnovnih pojmov in temeljnih načel, medtem ko je postopek vzpostavitve javno-zasebnega partnerstva opisan bolj splošno (Ferk & Ferk, 2008, str. 186).

1.4.1 Namen zakona o javno-zasebnem partnerstvu

S sprejetjem Zakona o javno-zasebnem partnerstvu so osebe javnega prava (predvsem država in občine) dobile pravno podlago za izvajanje projektov s področja zagotavljanja javnih služb in zagotavljanja javne infrastrukture, potrebne za izvajanje javnih služb v obliki javno-zasebnih partnerstev. S tem so se odprla vrata, ki so zasebnemu sektorju omogočila, da prevzame aktivnejšo vlogo. Do sprejetja Zakona o javno-zasebnem partnerstvu sta vključitev zasebnega sektorja na tradicionalno javno področje javnih služb omogočala Zakon o gospodarskih javnih službah za zagotavljanje gospodarskih javnih služb v obliki koncesijskega razmerja in v obliki vlaganja kapitala v dejavnost oseb zasebnega prava (slednja možnost je s sprejetjem Zakona o javno-zasebnem partnerstvu odpadla) in Zakon o zavodih, ki je za zagotavljanje negospodarskih (socialnih) javnih služb prav tako predvidel možnost podeljevanja koncesij in s tem ustanavljanje zasebnih zavodov, ki s podelitvijo koncesije pridobijo status zavoda s pravico javnosti (Ferk, 2009, str.1).

Na kratko bi lahko zapisali, da je namen zakona omogočiti in vzpodbujati zasebna vlaganja v javno infrastrukturo in druge projekte v javnem interesu ter zagotoviti preglednost in poštenost postopkov sklepanja različnih oblik sodelovanja med javnim in zasebnim sektorjem za ta namen. Cilj zakona je tudi zagotoviti gospodarno in učinkovito izvajanje gospodarskih in drugih javnih služb ter omogočiti smotro uporabo, upravljanje ali izkoriščanje naravnih dobrin, ki so delno ali pa v celoti v javnem interesu (Uradni list RS št. 127/2006, 7. 12. 2006)

1.4.2 Primernost projektov za izvajanje v obliki javno-zasebnega partnerstva

Kot projekti javno-zasebnega partnerstva se lahko izvajajo projekti zagotavljanja in izvajanja javnih služb ter projekti vzpostavljanja javne infrastrukture. Temeljni pogoj, da lahko nek projekt izvedemo v obliki javno-zasebnega partnerstva, je obstoj javnega interesa. Javni partner mora javni interes ugotoviti in ga opredeliti v odločitvi o javno-zasebnem partnerstvu, ki jo na nivoju države sprejme Vlada Republike Slovenije, na ravni občine pa občinski svet. Drug pogoj, ki mora biti izpolnjen, da lahko določen projekt izvedemo v obliki javno-zasebnega partnerstva, je delitev poslovnih tveganj. Zasebni partner mora prevzeti vsaj del poslovnih tveganj, da projekt lahko okvalificiramo kot projekt javno-zasebnega partnerstva. V primeru, ko zasebni partner ne prevzame niti dela poslovnega tveganja, ne gre za razmerje javno-zasebnega partnerstva, ampak za klasično javno naročilo.

Poleg tega pa je za zasebnega partnerja ključnega pomena še tretji pogoj in to je rentabilnost in ekonomičnost projekta. Zasebni sektor bo namreč vstopil le v tiste projekte, ki mu bodo omogočili povrnitev vloženih sredstev in ustrezen donos. Pomembno je, da se v postopku oblikovanja javno-zasebnega partnerstva tudi javni partnerji zavedajo, s kakšnim primarnim interesom vstopa zasebni sektor v projekte javno-zasebnih partnerstev, ter da skladno s tem prilagodijo vsebino projekta tako, da je na eni strani najučinkoviteje zavarovan javni interes, projekt pa ob tem ohrani komercialno privlačnost (Ferk, 2009, str. 2).

Sicer pa zakon za vse projekte višjih vrednosti narekuje, da so javni partnerji, v primeru ko ocenjena vrednost projekta presega 5.278.000 EUR, dolžni preveriti, ali je glede na ekonomske in druge okoliščine smotro projekt izvesti v obliki javno-zasebnega partnerstva in šele če se ugotovi, da to ni ekonomsko upravičeno, se take projekte lahko izvede na klasičen način v obliki javnega naročila (Uradni list RS št. 127/2006, 7. 12. 2006).

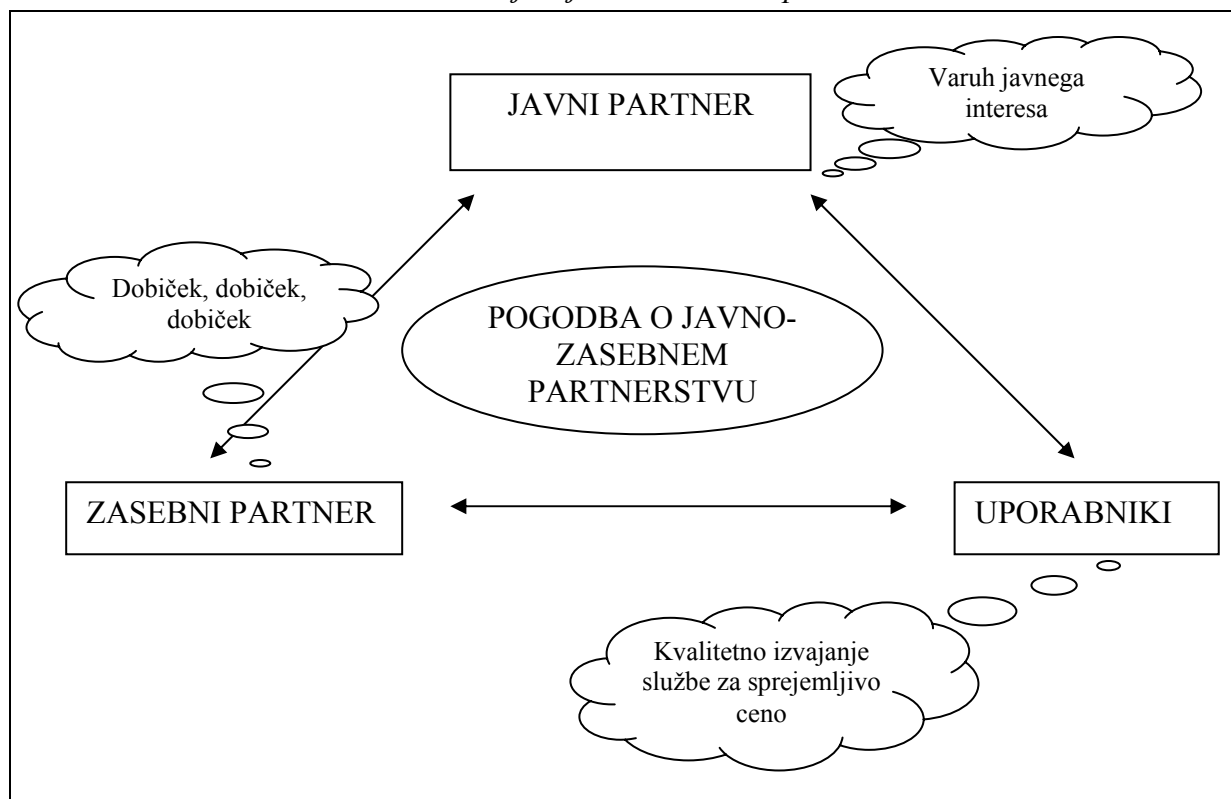
1.4.3 Razmerje javno-zasebnega partnerstva

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

- javnega partnerja, ki nastopa kot nosilec javnega interesa,
- zasebnega partnerja, ki nastopa kot nosilec zasebnega interesa, in

- uporabnikov, ki zasledujejo interes kvalitetnega izvajanja javne službe za sprejemljivo ceno.

Slika 3: Razmerja v javno-zasebnem partnerstvu



Vir: B. Ferk, *Partnerji razmerja javno-zasebnega partnerstva*, 2009, str. 1.

Središče vsakega razmerja javno-zasebnega partnerstva je pogodba o javno-zasebnem partnerstvu. Ključno vprašanje, ki mora biti v okviru pogodbe o javno-zasebnem partnerstvu natančno opredeljeno, je identifikacija in razdelitev poslovnih tveganj projekta med javnega in zasebnega partnerja. Skladno z razdelitvijo tveganj se opredelijo tudi pravice in obveznosti javnega in zasebnega partnerja ter druge določbe pogodbe.

Kot **javni partnerji** lahko nastopajo le osebe javnega prava. Zakon o javno-zasebnem partnerstvu določa, da praviloma kot javna partnerja nastopata le država ali samoupravna lokalna skupnost (torej občina). Izjemoma lahko kot javni partner nastopa tudi druga pravna oseba javnega prava, ki jo ustanovi država ali samoupravna lokalna skupnost, oziroma druga oseba, ki je javni naročnik po določbah zakona, ki ureja javna naročila (npr. javno podjetje, javni zavod, javni gospodarski zavod). Vendar je pri tem pomembna določba, da lahko drug javni partner (torej javni partner, ki ni država ali občina) sprejme odločitev o ugotovitvi javnega interesa za sklenitev javno-zasebnega partnerstva in izvedbi projekta v eni izmed oblik javno-zasebnega partnerstva samo na podlagi soglasja ustanovitelja ali pooblastila, določenega z zakonom. Pogodbo o javno-zasebnem partnerstvu pa lahko sprejme drug javni partner šele po pridobitvi soglasja ustanovitelja (Ferk & Ferk, 2008, str. 191).

Kot **zasebni partner** (izvajalec javno-zasebnega partnerstva) lahko nastopa ena ali več pravnih ali fizičnih oseb, ki sklene razmerje javno-zasebnega partnerstva, v katerem tudi pridobi pravico in obveznost izvajati javno-zasebno partnerstvo. Krog potencialnih zasebnih partnerjev torej ni omejen izključno na gospodarske družbe, ampak omogoča tudi zasebnim zavodom, društvom, ustanovam ipd., da vstopajo v razmerja javno-zasebnih partnerstev. Sicer pa je praksa pokazala, da se kot izvajalci javno-zasebnih partnerstev najpogosteje pojavljajo gospodarske družbe (Ferk & Ferk, 2008, str. 192).

1.4.4 Temeljna načela Zakona o javno-zasebnem partnerstvu

Ker ZJZP vsebuje precej določb, vsebino katerih bo izoblikovala šele praksa, je za praktične potrebe potrebno izhajati iz temeljnih načel zakona, ki jih bo mogoče uporabiti v primeru zapolnjevanja pravnih praznin (Ferk & Ferk, 2008, str. 207). Tičar (2007, str. 65) splošna temeljna načela, na katerih mora temeljiti vsako javno-zasebno partnerstvo, tako pogodbeno kot statusno, na kratko povzema kot:

- **Načelo enakosti** pomeni, da javni partner ne ustvarja okoliščin, ki pomenijo krajevno, predmetno ali osebno diskriminacijo kandidatov.
- **Načelo transparentnosti** je obveza javnega partnerja, da pregledno objavlja vse postopke po ZJZP. Novost je nujnost objave razpisov na internetu.
- **Načelo sorazmernosti** pomeni, da sme javni partner uporabiti le tiste ukrepe, ki so nujni za doseg cilja. To so tisti ukrepi, ki najmanj omejujejo zasebnega partnerja in so po svojem obsegu in posledicah primerljivi s pomenom cilja.
- **Načelo uravnoveženosti** tveganja v razmerju javno-zasebnega partnerstva pomeni, da morajo biti tveganja razporejena tako, da jih nosi tista stranka, ki jih najlažje obvladuje. Zasebni partner oziroma izvajalec javno-zasebnega partnerstva mora nositi vsaj del poslovnega tveganja. V nasprotnem primeru gre za javno naročilo.
- **Načelo konkurence** pomeni, da javni partner v postopku sklepanja javno-zasebnega partnerstva ne sme omejevati konkurence med kandidati.
- **Načelo procesne avtonomije** pomeni, da lahko stranke urejajo razmerja po obligacijskih predpisih, če ZJZP ne določa drugače.
- **Načelo subsidiarne odgovornosti** pomeni, da javni partner subsidiarno odgovarja za škodo, ki jo pri izvajanju javno-zasebnega partnerstva povzroči njegov izvajalec uporabnikom storitev ali drugim osebam.
- **Načelo sodelovanja** pa pomeni, da javni partner pomaga izvajalcu javno-zasebnega partnerstva pri zagotavljanju potrebnih stvarnih in drugih pravic ter raznih dovoljenj, ki jih sam ne more pridobiti.

Poleg že naštetih pa v ZJZP zasledimo tudi načelo gospodarnosti in načelo subsidiarnosti, ki pa jih zakon izrecno ne uvršča med temeljna načela. Načelo gospodarnosti pomeni, da javni partner oceni, ali je javno službo gospodarno izvajati na način javno-zasebnega partnerstva, ter da si v postopku sklenitve javno-zasebnega partnerstva prizadeva za minimiziranje

finančnega deleža, ki ga bo prispeval. Načelo subsidiarnosti pa je opredeljeno v 3. členu ZJZP in določa, da se ZJZP uporablja za postopke sklepanja in izvajanja javno-zasebnih partnerstev glede tistih vprašanj, ki s posebnim zakonom ali na njegovi podlagi izdanim predpisom za posamezno obliko javno-zasebnega partnerstva niso urejeni drugače (Uradni list RS št. 127/2006, 7. 12. 2006).

1.5 OBLIKE JAVNO-ZASEBNIH PARTNERSTEV

Zakon o javno-zasebnem partnerstvu v drugem delu opredeljuje dve temeljni obliki, in sicer pogodbeno partnerstva ter statusna oziroma institucionalna partnerstva. **Pogodbena partnerstva** se delijo na koncesijska razmerja (koncesijske storitve in koncesije gradnje) in javnonaročniška razmerja (za blago, gradnje ali storitve). **Statusna partnerstva** pa se lahko izvajajo z ustanovitvijo pravne osebe, s prodajo deleža javnega partnerja v javnem podjetju ali z nakupom deleža javnega partnerja v osebi javnega ali zasebnega prava, z dokapitalizacijo ali na drug soroden in primerljiv način.

1.5.1 Pogodbena partnerstva

Pogodbena partnerstva se torej delijo na koncesijska ter javnonaročniška razmerja in vprašanje razmejitve med obema se v praksi kaže kot eno najtežjih (Mužina, 2007, str. 38). ZJZP kot ključ razlikovanja med obema možnostma postavlja identifikacijo in razporeditev poslovnih tveganj med partnerji. Za javnonaročniška partnerstva tako velja, da večino poslovnih tveganj prevzame javni partner, medtem ko za koncesijska partnerstva velja, da večino poslovnih tveganj prevzame zasebni partner. V morebitnem dvomu, ko iz okoliščin javno-zasebnega partnerstva ni mogoče ugotoviti, kdo nosi večino poslovnega tveganja, pa se šteje, da gre za javnonaročniško partnerstvo.

a) KONCESIJSKA RAZMERJA

Najbolj pogosta oblika pogodbenih javno-zasebnih partnerstev so prav različne oblike koncesijskih razmerij. Pojem koncesije na eni strani vključuje posebno ali izključno pravico izvajati gospodarsko javno službo oziroma drugo dejavnost v javnem interesu (koncesija storitev), na drugi strani pa pojem koncesija zajema tudi pravico do uporabe, upravljanja oziroma izkoriščanja objektov in naprav, ki se kombinira s plačilom za izvedbo gradenj (koncesija gradnje). Koncesijska razmerja lahko delimo tudi glede na vsebino projekta javno-zasebnega partnerstva, saj so koncesije storitev bolj primerne za projekte, ki vključujejo obveznost izvajanja nalog javne službe, koncesije gradenj pa so primerne predvsem za projekte vzpostavitve javne infrastrukture.

Glede na trenutek prenosa lastninske pravice ZJZP določa tri temeljne oblike koncesij gradenj:

- **model zgradi-prenesi v last-upravljaljaj** oz. build-transfer-operate ali BTO v primerih, ko objekti in naprave koncesije postanejo takoj lastnina javnega partnerja,
- **model zgradi-upravljaljaj-prenesi v last** oz build-operate/own-transfer ali BOT v primerih, ko objekti in naprave koncesije postanejo po preteku določenega obdobja lastnina javnega partnerja,
- **model izgradi-upravljaljaj-ohrani v lasti** oz. build-own-operate ali BOO v primerih, ko to ni mogoče oziroma ekonomsko upravičeno objekti in naprave koncesije ne postanejo lastnina javnega partnerja.

V tujini pa je možno zaslediti še vrsto drugih oblik koncesij gradenj, med katerimi se najpogosteje pojavljajo (Ferk & Ferk, 2008, str. 261):

- BT (Build-Transfer),
- BOR (Build-Operate-Renewal),
- BRT (Build-Rent-Transfer),
- BLOT (Build-Lease-Operate-Transfer),
- BOOT (Build-Own-Operate-Transfer),
- ROT (Rehabilitate-Operate-Transfer),
- ROO (Rehabilitate-Own-Operate),
- DBOT (Design-Build-Operate-Transfer),
- DBTO (Design-Build-Transfer-Operate),
- DBOO (Design-Build-Own-Operate),
- DBFO (Design-Build-Finance-Operate),
- MOT (Modernize-Own/Operate-Transfer),
- BTL (Build-Transfer-Lease) in
- BBO (Buy-Build-Operate).

Navedene oblike torej še zdaleč niso vse, so pa tiste, ki se najpogosteje uporabljajo pri implementaciji javno-zasebnih partnerstev. Toliko različic kaže predvsem na pestrost projektov javno-zasebnih partnerstev ter na številne možnosti pri razdelitvi tveganj med javnega in zasebnega partnerja.

b) JAVNONAROČNIŠKA JAVNO-ZASEBNA PARTNERSTVA

Javnonaročniška oblika javno-zasebnega partnerstva je posebnost slovenske zakonodaje in je namenjena tistim projektom, pri katerih večino poslovnih tveganj prevzema javni sektor. Primerna je torej za projekte, kjer zasebni sektor prevzame aktivno vlogo samo v določenih fazah realizacije projekta, kot npr. v fazi načrtovanja, financiranja ali realizacije, medtem ko ne prevzema nobenih tveganj, povezanih z rentabilnostjo, dostopnostjo ali trženjem projekta. Sem pa, kot sem že omenil, spadajo tudi vsi tisti projekti, pri katerih ni mogoče ugotoviti, kateri izmed partnerjev nosi večino poslovnega tveganja.

1.5.2 Statusno javno-zasebno partnerstvo

Za statusno javno-zasebno partnerstvo je značilno, da javni in zasebni partner nastopata kot družbenika (ali ustanovitelja) v skupni pravni osebi, ki potem praviloma nastopa kot izvajalec javno-zasebnega partnerstva. Odvisno od vsebine posameznega projekta javno-zasebnega partnerstva, se lahko takšnemu izvajalcu javno-zasebnega partnerstva podeli tudi koncesija za izvajanje javne službe ali javno pooblastilo, če je to potrebno za izvajanje nalog, zaradi katerih je bila skupna pravna oseba ustanovljena.

ZJZP podrobno ureja oblike statusnega partnerstva. V 96. členu je tako zaslediti tri možne variante: partnerstvo z ustanovitvijo pravne osebe, partnerstvo s prodajo deleža in partnerstvo z nakupom deleža. Poudariti pa je potrebno, da je ne glede na obliko statusnega partnerstva v vseh primerih potreben prenos izvajanja pravic in obveznosti, ki iz javno-zasebnega partnerstva izhajajo, na osebo, ki postane izvajalec javno-zasebnega partnerstva.

1.6 POSTOPEK OBLIKOVANJA JAVNO-ZASEBNEGA PARTNERSTVA

Postopek za sklenitev javno-zasebnega partnerstva je izredno zapleten in dolgotrajen, saj mora javni partner poleg krovnega zakona o javno-zasebnem partnerstvu upoštevati še vrsto drugih predpisov s področja gospodarskih javnih služb, javnega naročanja, javnih financ in razpolaganja s stvarnim premoženjem države, pokrajin in občin. Glede na množico predpisov, ki jih je potrebno upoštevati, mora javni partner v konkretnem primeru presoditi, ali ni bolj ekonomično in primernejše, da svojo investicijsko namero izvede na drug način, bodisi s podelitvijo stavbne pravice bodisi s prodajo stvarnega premoženja ali pa z javnim naročilom in ne s sklenitvijo javno-zasebnega partnerstva (Železnik, 2009, str. 83).

Sam postopek pridobitve javno-zasebnega partnerstva poteka po desetih obveznih korakih, ki so spodaj podrobneje predstavljeni. Postopek je enoten za vse subjekte in je v prvih fazah (korakih) enak ne glede na to, ali bo šlo za pogodbeno ali za statusno javno-zasebno partnerstvo (Tičar, 2007, str. 67):

- V prvem koraku je potrebno opraviti analizo projektov že izvedenih javno-zasebnih partnerstev in analizirati tako uspešne projekte, da lahko posnamemo dobre rešitve, kot neuspešne projekte, da se izognemo napakam, ki so jih drugi že storili.
- Nadalje je potrebno identificirati tiste projekte, ki bi se jih glede na ekonomske, pravne, tehnične in druge razloge bilo mogoče in smiselno izvesti v obliki javno-zasebnega partnerstva.
- Tretji korak je predhoden postopek in vsebuje pripravo investicijskega elaborata, s katerim je potrebno odgovoriti na vprašanja, ali so izpolnjeni ekonomski (ocena ekonomske izvedljivosti projekta), pravni, okoljevarstveni in tehnični pogoji za izvedbo konkretnega projekta javno-zasebnega partnerstva. Namen predhodnega postopka

(tretjega koraka) je predvsem odgovoriti na vprašanje, ali je za realizacijo konkretnega projekta, smiselno uporabiti institut javno-zasebnega partnerstva in določiti, kateri izmed modelov javno-zasebnega partnerstva bi bil v konkretnem primeru učinkovitejši.

- Naslednja faza je sprejem akta o javno-zasebnem partnerstvu, s katerim javni partner opredeli javni interes, način njegovega zavarovanja in zadovoljevanja, izbrano obliko javno-zasebnega partnerstva in sam postopek sklenitve javno-zasebnega partnerstva oziroma izbire zasebnega partnerja.
- Sledi izvedba javnega razpisa, ki vključuje objavo javnega razpisa, oblikovanje razpisne dokumentacije, oblikovanje meril in pogojev ter vodenje postopka izbire zasebnega partnerja.
- Šesta faza vsebuje pregled in vrednotenje prispelih ponudb oziroma vlog ter pripravo odločitve o izboru in izbor izvajalca javno-zasebnega partnerstva.
- V sedmi fazi ZJZP omogoča različne oblike pravnega varstva, v katerih odločata o pritožbah neizbranih kandidatov bodisi Državna revizijska komisija bodisi upravno sodišče.
- Sledi faza nastanka javno-zasebnega partnerstva, ki nastane z sklenitvijo pogodbe o javno-zasebnem partnerstvu z izbranim kandidatom.
- Deveta faza je najpomembnejša, saj vključuje izvajanje pogodbe in nadzor nad izvajanjem pogodbe. Uspešnost javno-zasebnega partnerstva se meri po učinkovitosti izvajanja pogodbe ter uresničevanju prevzetih pravic in obveznosti od obeh pogodbenih strank. Ker so razmerja javno-zasebnih partnerstev praviloma dolgoročna in je zato vnaprej nemogoče predvideti potencialne probleme in zaplete, je še posebej pomembno, da se vzpostavi učinkovit mehanizem nadzora nad izvajanjem pogodbe s strani javnega partnerja.
- Zadnja faza je faza prenehanja javno-zasebnega partnerstva. Najpogosteje razmerje javno-zasebnega partnerstva preneha s potekom dogovorjenega časa ali izpolnitvijo vseh pogodbenih obveznosti, praviloma pa pogodbe o javno-zasebnem partnerstvu vsebujejo tudi razloge in načine predčasnega prenehanja javno-zasebnega partnerstva.

1.6.1 Nevarnosti in tveganja v postopkih oblikovanja javno-zasebnega partnerstva

Tveganja igrajo pomembno vlogo v javno-zasebnem partnerstvu. Za uspešno izvedbo projekta je nujno potrebno med zasebni in javni sektor pošteno in nepristransko razporediti tveganje, vlogo, odgovornost in nagrado. Večje finančno tveganje kot prevzame posamezna stran, večjo ekonomsko korist pričakuje. Enako pa je z delitvijo funkcij in odgovornosti. Tveganje je učinkovito razporejeno, ko je dodeljeno stranki, ki ga najbolje upravlja in se pred njim zavaruje. Vsaka kategorija tveganja mora biti obravnavana posebej in za vsako tveganje mora biti dogovorjeno, kako se bo delilo in upravljalo z njim. Stranka, ki prevzame več funkcij in dnevnega upravljanja, ali stranka z močjo odločanja, lahko pričakuje večji delež ekonomskega povračila. Za uspešna pogajanja je bistveno, da se obe stranki zavedata pomena povedanega in da pristopita k pogajanjem z zavedanjem, da bo pričakovan delež sorazmeren z vloženim

prispevkom. Obe pogodbeni stranki morata na pogajanjih izraziti spoštovanje in razumevanje nasprotne strani, toleranco, odgovornost, a obenem pričakovati nagrado iz partnerstva (Čepeljnik, 2006, str. 26).

Ferk in Ferk (2008, str. 195) tveganja delita na:

a) Splošna tveganja, ki so neodvisna od vsebine projekta in partnerja nanje praviloma ne moreta vplivati:

- politična tveganja, ki so povezana s splošnim političnim stanjem v državi,
- ekonomska tveganja, ki so povezana s splošno ekonomsko situacijo v državi in v mednarodnem okolju,
- tveganje spremembe zakonodaje,
- tveganje nepredvidljivih zunanjih okoliščin,
- tveganje višje sile in
- valutna tveganja.

b) Specifična tveganja, ki so neposredno povezana s projektom in jih partnerja lahko nadzirata in upravljata. Pri identifikaciji specifičnih tveganj je treba izhajati iz vsebine konkretnega projekta javno-zasebnega partnerstva in je zato projekt treba razdeliti na korake (faze) in v vsaki fazi identificirati značilna tveganja. Med specifična tveganja najpogosteje uvrščamo:

- tveganje načrtovanja,
- tveganje projektiranja,
- tveganje financiranja,
- tveganje pridobitve potrebnih dovoljenj,
- tveganje izvedbe oziroma izgradnje,
- tveganje dostopnosti oziroma razpoložljivosti,
- tveganje upravljanja,
- tveganje izrabe zmogljivosti in
- tveganje finančne stabilnosti zasebnega partnerja.

Zaenkrat še nimamo univerzalne formule, s katero bi lahko delili posamezna tveganja med partnerjema. Delitev tveganj se mora opraviti za vsak primer posebej. Pri tem zlasti javni partner ne sme podleči skušnjavi, da bi izsilil prevzem vseh večjih tveganj s strani zasebnega partnerja, saj lahko računa na t. i. »učinek bumeranga« (višji stroški zasebnega partnerja redno povzročijo višjo ceno njegovih storitev, včasih pa tudi njegovo finančno nesposobnost in posledično nesposobnost stabilno in kakovostno izvajati zaupane mu naloge). Učinkovita delitev tveganj se mora torej določiti na podlagi načela ekonomičnosti in pravičnosti (Ferčič, 2005, str.16).

2 ZNAČILNOSTI ŠPORTNE INFRASTRUKTURE

2.1 STANJE IN POMEN ŠPORTA V SLOVENIJI

V Evropski listini je svet Evrope leta 1992 šport opredelil kot vse oblike telesne aktivnosti, ki so s priložnostnim ali organiziranim ukvarjanjem usmerjene k izražanju ali izboljševanju telesne vzdržljivosti, k duševni blaginji, k oblikovanju družbenih odnosov ter doseganju rezultatov na tekmovanjih na vseh ravneh (Evropska listina o športu, 1992, str. 1).

Šport je torej pomembna družbena dejavnost, ker navdušuje državljane in združuje pomembne vrednote, kot so moštveni duh, solidarnost, strpnost in poštena igra, vse to pa prispeva k osebnemu razvoju državljanov. Šport na posreden način kaže tudi na neenakost in porazdelitev moči ter se posredno izraža kot odsev razvitosti gospodarstva v posamezni državi (Hren, 2008, str. 77).

Nenazadnje ima vrhunski šport v Sloveniji značaj javne dobrine. To pa predvsem na račun promocije Slovenije in s tem, ko postane pomemben dejavnik narodne identitete. Vrhunski športni dosežki namreč dokazujejo, da Slovenci znamo in zmoremo. Slovenci svoje vrhunske športnike cenimo in menimo, da so dober promotor države in sponzorjev (Kolenc et al., 2007, str. 18). Tudi v obdobju vsesplošne ekonomske in moralne krize šport predstavlja pomemben del našega vsakdana in navkljub krizi si današnjega globalnega sveta ne znamo zamisliti brez njega. Pa naj gre za tekmovalni šport ali pa samo za športno rekreacijo najširše množice. V Sloveniji imamo šport nedvomno radi. Radi v njem množično sodelujemo, tekmujemo ali pa se udeležujemo v obliki navijaških aktivnosti, ko čustveno navijamo za naše uspešne športnike. Trenutno stanje športa pa v Sloveniji kljub vsemu ni dobro. Gerlovič (2008, str. 8) opozarja na številne napake športa pri nas in predlaga ustrezno politično, ekonomsko in strokovno ukrepanje. V prvi vrsti ugotavlja, da imamo med leti 2000 in 2008 podvojeno število debelosti med slovensko mladino in da smo priča negativnemu trendu na področju motoričnih sposobnosti mladih. Obenem pa prihaja tudi do neizpolnjevanja določb iz Nacionalnega programa športa in do potrebe po nujnosti revitalizacije Zakona o društvih in vse ostale športne zakonodaje, predvsem pa Zakona o športu.

2.2 ŠPORTNA INFRASTRUKTURA V SLOVENIJI

Za svoj obstoj šport potrebuje naklonjenost države in lokalnih skupnosti za zagotavljanje osnovnega materialnega temelja – športne infrastrukture. Šport je torej z državo nerazdružljivo povezan, prav tako pa tudi s politiko. V socializmu je oskrbo s športno infrastrukturo skoraj v celoti prevzela država, ki je podpirala in oblikovala športno politiko ter pozdravljala delovanje državljanov v športnih društvih. Večina športne infrastrukture v Sloveniji tako izhaja iz obdobja 1960–1990.

Po osamosvojitvi se gradnja velikih športnih objektov skoraj ustavi. V skladu z decentralizirano usmeritvijo se raje gradijo športni objekti na lokalnih ravneh, katerih lastniki so povečini kar občine same. Večji športni objekti in centri so postavljeni v okolje, za katerega je značilen nek športni interes. Nadalje pa mora športna infrastruktura upoštevati tudi programski plan države ali regije, saj drugače nima zelenega učinka. Vsekakor pa mora upoštevati in slediti javnemu interesu. In prav glede na izražen javni interes se predpostavlja, da gre pri pojmu športna infrastruktura za širši pojem, ki poleg športne vključuje tudi gospodarsko in turistično naravnost. To, da se upošteva njen gospodarski učinek, je še posebej pomembno, saj preko turističnih proizvodov in umnega gospodarjenja zmore upravičevati potrebna finančna vlaganja.

Zanimiv je podatek, da je bilo pred drugo svetovno vojno v Sloveniji 40 nogometnih igrišč, 12 tekališč, eno kolesarsko in eno spidvejsko dirkališče, 15 plavalnih bazenov, 23 smučarskih skakalnic, ena smučarska vlečnica in deset teniških igrišč, od katerih je bilo eno pozimi drsališče. V obdobju po drugi svetovni vojni se je stanje bistveno spremenilo in je nastalo sorazmerno veliko novih športnih objektov, vendar to ne velja za vse kraje enako, saj je situacija odvisna od vsakega kraja (Hren, 2008, str. 84). V Ljubljani tako od leta 1965 (hala Tivoli) in kasnejše posodobitve atletskega stadiona v Šiški (1986) ni bilo zgrajenega večjega športnega objekta. Poseben problem v Ljubljani predstavljajo tudi objekti za univerzitetni šport, saj Univerza v Ljubljani v zadnjih 30 letih ni zgradila nobene športne dvorane kljub dejstvu, da imajo študentje šport radi in da se je njihovo število v zadnjih treh desetletjih potrojilo (Gerlovič, 2008, str. 13). Stanje naj bi se že v nekaj letih bistveno spremenilo, predvsem po zaslugi novega športnega parka Stožice, obnovi centralnega nogometnega stadiona v Bežigradu in izgradnji plavalno gimnastičnega centra Ilirija.

Določbe iz Nacionalnega programa za šport (Uradni list RS, št. 24/2000) sicer predvidevajo, da bi imeli do konca leta 2010 3m² nepokritih in 0,5m² pokritih vadbenih površin na prebivalca Slovenije, a se v praksi pokaže, da je temu le malo kje tako. Pohvali se lahko mestna občina Celje, ki je v zadnjem času zgradila novo športno dvorano Zlatorog in nogometni stadion Arena Petrol s potrebno infrastrukturo za evropske tekme. Podobno stanje je v Mariboru, kjer imajo spodobno infrastrukturo in dosegajo zastavljene kriterije iz nacionalnega programa za šport. Veliko pa pričakujejo tudi od zimske univerzijade leta 2013, saj nameravajo s pomočjo tega projekta športno infrastrukturo še precej izboljšati. Vložek v univerzijado znaša 36,3 mio EUR in med drugim zajema ureditev smučišč in izgradnjo vmesne postaje nove vzpenjače, dokončanje tekaškega centra Rogla, ledne dvorane Tabor in montažnega drsališča Radvanje ter zaokrožitev tekaškega poligona Radvanje in biatlonske proge (Drlja, 2010). Slabši položaj kot v Mariboru in Celju pa se kot že rečeno kaže v Ljubljani in na Primorskem, kjer je opazen propad društvenih programov in samega športa na obali (Gerlovič, 2008, str. 13).

2.3 INVESTICIJE V ŠPORTNO INFRASTRUKTURO

Razvoja športne dejavnosti brez novih investicij v športne prostore ni. Samo sodobna športna infrastruktura lahko pomaga slovenskemu športu do novih vrhunskih uspehov slovenskih športnikov, ki bi v isti meri dvignili športno zavest tudi pri mladih. Pokazalo se je, da je prav pomanjkanje ustreznih športnih objektov razlog propadanja športnih društev in krožkov ter manjših uspehov športnikov z lokalnega področja. Mestna občina Ljubljana je v strategiji razvoja športa do leta 2012 (MOL, 2008) prišla do ugotovitve, da se je v zadnjih petih letih delež ljubljanskih kategoriziranih športnikov v razmerju do vseh v Sloveniji zmanjšal z 32 % na 22 %. Poleg tega je bilo leta 2006 na olimpijskih igrah le 8% ljubljanskih športnikov, medtem ko jih je bilo na treh predhodnih igrah še enkrat več. Razlog gre vsekakor iskati tudi v tem, da je Ljubljana, sicer daleč najrazvitejša občina v Sloveniji, po izdatkih za šport na prebivalca šele v sredini vseh slovenskih mestnih občin. Po športni površini na prebivalca pa je celo med zadnjimi (Bon et al., 2008, str. 9).

Nosilce športnih aktivnosti lahko delimo na dva dela. Na eni strani imamo javne službe, ki v obliki javnih in športnih zavodov ali na način oddaje koncesije uresničujejo športno dejavnost, na drugi strani pa imamo civilno družbo, ki izvaja športne aktivnosti v glavnem preko športnih društev. Tudi športna infrastruktura je v splošnem torej last javne ali civilne sfere družbe in vsaka posebej mora glede na lastništvo poskrbeti za nadaljnji razvoj športne infrastrukture in strateško planiranje umestitve novih športnih objektov. Običajno je tako, da je za zagotavljanje ustrezne športne infrastrukture zadolžena lokalna raven, čeprav določeni objekti predstavljajo regionalno ali državno pomembne objekte. V vsakem primeru pa je nujno nadomeščanje zastarelih športnih objektov in delov objektov, rekonstrukcija objektov ter nenehna kontrola in povečevanje energetske varčnosti obstoječe športne infrastrukture ter zagotavljanje dolgoročnega financiranja glede na strategijo razvoja (Hren, 2008, str. 99).

Problem zagotavljanja sodobnih in času primernih velikih športnih objektov, ki so med drugim tudi nacionalnega pomena, leži v financiranju le teh. Društva in športne zveze ne razpolagajo z dovolj visokimi denarnimi sredstvi, ki bi poleg izvajanja kvalitetnih športnih aktivnosti zmogla financirati tudi ta del, ki pa je za šport izrednega pomena. Sicer športne organizacije svojo dejavnost oz. poslovne funkcije financirajo na različne načine. V grobem delimo vire financiranja na javne in zasebne. Pri zasebnih virih poznamo financiranje s prodajo storitev (sponzorstva, vstopnice, vadbine) oz. blaga (športna oprema), članarine in donatorstva, dolžniško financiranje, lastniško financiranje (poslovni angeli) in izvenbilančne oblike financiranja (finančni najem, operativni najem). Pri javnih virih financiranja pa gre predvsem za sredstva iz proračunov lokalnih skupnosti (občin), iz državnega proračuna (ministrstvo za šport), iz iger na srečo in iz evropskega proračuna (Bon et al., 2008, str. 9). Ko govorimo o financiranju športne infrastrukture, so najpomembnejša prav državna in občinska sredstva ter sredstva iz evropskega strukturnega sklada za regionalni razvoj. Sredstva, ki so naslovljena iz naslova javnih financ, se namenjajo v okviru programa financiranja športa, ki je zapisan v nacionalnem programu športa. Za uresničevanje tega programa se javne finance

razdeljujejo na podlagi letnih programov športnih in javnih razpisov, ki jih objavljajo lokalne skupnosti, ministrstvo za šport in Fundacija za šport (Kolenc et al, 2007).

2.4 PRILOŽNOST FINANCIRANJA V OBLIKI JAVNO-ZASEBNEGA PARTNERSTVA

Poleg že naštetih načinov financiranja velikih športnih objektov z državnim pomenom, se je tudi pri nas začel uveljavljati nov koncept v obliki javno-zasebnega partnerstva. Ta je v obdobju, ko je država zaradi splošne gospodarske krize prisiljena k varčevalnim ukrepom, izredno zanimiv in ponuja rešitev, ko se tudi z minimalnim vložkom države pride do sodobnih športno-rekreacijskih centrov. Pogoj za uspešno realizacijo je tako v prvi vrsti uspešno sodelovanje javnega in zasebnega sektorja ob zelo močni politični podpori države in občin, ki so povečini lastnice te infrastrukture. Veliko odgovornost za uspešnost in končno realizacijo takih projektov pa leži tudi na strani pripravljalcev administrativne dokumentacije. Projekti so lahko uspešni samo, če jih pripravljajo izkušene strokovne osebe, ki so primerno usposobljene na področju priprave in izvedbe projektov javno-zasebnega partnerstva. Gre namreč za zapletene postopke, ki so pri nas nekaj novega in zato je ključnega pomena, kako usposobljena oseba to dokumentacijo pripravlja.

Niso pa vsi projekti primerni za izvedbo javno-zasebnega partnerstva. Država in občine morajo pripraviti listo projektov za identifikacijo in oceno primernosti izvedbe preko javno-zasebnega partnerstva. Osnovni pogoj za uspešno izvedbo projekta je obstoj javnega interesa na eni strani in pa delitev poslovnih tveganj na drugi strani. Poleg tega pa se morajo pripravljalci projektov zavedati, da zasebni partner ne bo vstopil v partnerstvo, če ne bo imel od tega ekonomskih koristi, in morajo pri pripravi projekta to dejstvo upoštevati. Prav tako pa za državo ni smotrno uporabiti tega koncepta, če sama prevzame vsa tveganja, saj v tem primeru sploh ne gre več za javno-zasebno partnerstvo, pač pa za klasično javno naročilo. Potrebno pa je tudi spodbujati zasebne partnerje, da v obliki promotorjev sami iščejo poslovne interese ter predlagajo izvedbo partnerstev.

Kljub novemu konceptu pa javno-zasebno partnerstvo kot oblika financiranja športne infrastrukture pri nas ni več neznanica. Pripravljenih je bilo že nekaj projektov, ki so dokaz, da se javni in zasebni sektor lahko povežeta in skupno dosežeta pozitivne sinergijske učinke. Upamo lahko, da bomo ob uspešni realizaciji teh načrtovanih projektov govorili o sodobni športni infrastrukturi, ki bo spodbudila izvajanje športnih aktivnosti mladih in starejših, obenem pa omogočala izvedbo kvalitetnih in v svetovnem merilu pomembnih športnih tekmovanj, preko katerih bo zagotovljena prepotrebna promocija in prepoznavnost naše Slovenije.

2.4.1 Pregled javno-zasebnih partnerstev na področju športne infrastrukture v Sloveniji

V Sloveniji ni veliko zaključenih projektov javno-zasebnega partnerstva s področja gradnje športne infrastrukture, kar je v prvi vrsti povezano z dejstvom, da smo Zakon o javno-zasebnem partnerstvu dobili šele leta 2006. Največji je projekt Stožice, ki ga podrobneje opisujem v naslednjem poglavju. Sicer pa imamo še nekaj projektov v fazi načrtovanja in tudi že gradnje, izmed katerih dva spodaj na kratko predstavljam.

a) PLAGVALNO GIMNASTIČNI CENTER ILIRIJA

Gre za projekt mestne občine Ljubljana, s katerim želi urediti problem plavalnih in gimnastičnih prostorov v prestolnici. V sklopu centra naj bi zgradili garažno hišo, trgovski del, olimpijski bazen in športno dvorano. Vrednost projekta je ocenjena na okoli 70 mio EUR, z rokom izgradnje leta 2011 (Hreščak, 2009). Predlog za proučitev možnosti izvedbe javno-zasebnega partnerstva je bil podan iz strani promotorjev. Javni partner je tako 20. marca 2009 prejel promotorsko vlogo Športnega društva Narodni dom in Plavalnega kluba Ilirija, ki sta obenem tudi lastnika zemljišča, na katerem je predvidena gradnja. 6. 7. 2009 je Mestni svet Mestne občine Ljubljana sprejel akt o javno-zasebnem partnerstvu za izvedbo projekta izgradnje Plavalno gimnastičnega centra Ilirija (Uradni list RS, št. 53/2009), ki vsebuje odločitev o ugotovitvi javnega interesa za sklenitev javno-zasebnega partnerstva v eni izmed oblik javno-zasebnega partnerstva. Javni interes predstavlja potreba po osnovni in posodobljeni športni infrastrukturi v MOL, saj obstoječi plavalni bazeni v Ljubljani ne ustrezajo standardom, ki bi omogočali sodoben način izvajanja vadbe in ne omogočajo izvajanja športnih dogodkov na nacionalnem in mednarodnem nivoju. Dodatno se javni interes izraža tudi v ureditvi mirujočega prometa na območju ožjega dela mesta, saj bo skupaj s projektom PGC Ilirija zagotovljenih preko 1000 novih parkirnih mest. Interes promotorjev (zasebnega partnerja) pa je predvsem zagotovitev boljših pogojev za kvalitetnejše izvajanje društvenih dejavnosti, kar pa je nenazadnje tudi v javnem interesu.

V aktu je še zapisano, da se javno-zasebno partnerstvo izvede v obliki javnonaročniškega razmerja, in sicer je partnerstvo možno samo ob sodelovanju zasebnih promotorjev Plavalnega kluba Ilirija in Športnega društva Narodni dom, saj sta to obenem lastnika nepremičnin, ki so predmet projekta. Zaradi zapletenih lastniških struktur zemljišča sta za zdaj načrtovani dve različici uresničitve postavljenega cilja. Po prvi naj bi se javni in zasebna partnerja (promotorja) identificirali kot en skupni javni partner, ki bi iskal novega zasebnega partnerja – investitorja, ki bi zgradil projekt PGC Ilirija. Po drugi različici pa bi zasebna partnerja (promotorja) sama poiskala zasebnega investitorja, lahko bi pa tudi sama prevzela tveganje izgradnje projekta PGC Ilirija, javni partner pa bi v projektu sodeloval z manjšinskim deležem, pri čemer bi mu pripadal sorazmerni del projekta glede na vložek.

b) OLIMPIJSKI CENTER - BAZEN KOPER

To je prvi projekt mestne občine Koper na področju javno-zasebnega partnerstva, s katerim bodo v Kopru pridobili ustrezno športno infrastrukturo za razvoj vrhunškega plavalnega športa, obenem pa bodo zagotovili tudi nove prenočitvene kapacitete. Velikost celotnega objekta, ki se razprostira ob dvorani na Bonifiki, je 14.500 m². Na tej površini bodo poleg olimpijskega bazena v velikosti 50×25 m in tribun s 500 sedeži zgradili tudi manjši bazen, kongresne dvorane, hotel s tremi zvezdicami s 197 dvoposteljnimi sobami in 12 apartmaji, wellness center, restavracijo, kavarno, poslovne prostore ter podzemno parkirno hišo (Jelen, 2009).

Mestna občina Koper je že v septembru 2007 sprejela odločitev o javno-zasebnem partnerstvu za izgradnjo bazenskega kompleksa v obliki podelitve koncesije gradnje (MOK, 2007). Za realizacijo projekta je Mestna občina Koper namenila zazidljiva zemljišča v skupni velikosti 14.500 m², zasebni partner pa nosi odgovornost za pripravo manjkajoče projektne dokumentacije in izvedbo gradbenih del. Neposrednih finančnih učinkov se torej na proračun MOK v prvi fazi ne pričakuje. Posredno se bodo pokazali šele po zaključku gradnje projekta, ko MOK postane etažni lastnik in upravitelj olimpijskega bazena s spremljajočimi prostori, medtem ko zasebni investitor postane etažni lastnik novozgrajenih poslovnih, hotelskih in trgovskih prostorov.

Koncesija gradnje je bila podeljena gradbeni družbi Primorje d.d., ki je 8. 1. 2009 pričela s pripravljalnimi deli. Po besedah Petra Bolčiča, člana komisije za spremljanje gradnje novega olimpijskega bazena, bo izgradnja potekala v dveh fazah. Prva faza tako obsega izgradnjo olimpijskega bazena in garažnih prostorov z investicijsko vrednostjo okrog 8 mio EUR. Po zaključku te faze pa bi se investitor lotil še izgradnje hotela, wellness centra ter ostalih potrebnih pomožnih prostorov (Ručna, 2009). Po besedah direktorja Primorja d.d., Dušana Črnigoja, je izgradnja celotnega kompleksa s skupno vrednostjo 70 mio EUR eden njihovih največjih projektov.

c) PROJEKT STOŽICE

Projekt gradnje novega sodobnega športnega parka v Ljubljani je bil že večkrat aktualen. Ideje za gradnjo novega nogometnega stadiona v prestolnici segajo v obdobje po prvih velikih uspehih slovenske nogometne reprezentance leta 1999, ko se je tedanja županja Vika Potočnik zaobljubila o začetku postopka za gradnjo novega nogometnega stadiona. Že čez dve leti (2001) je v ta namen Mestna občina Ljubljana (MOL) od podjetja SCT d.d. na območju Stožic odkupila zemljišče velikosti 163.439 m² za takratnih 2,7 mrd SIT (11.266.900 EUR). Ta lokacija se je zdela primerna za gradnjo športnega centra, saj je ponujala dobro infrastrukturo povezano z mestom, obenem pa bila dovolj umaknjena od samega mestnega jedra (STA, 2001). Projekt je bil že v tistem času označen kot projekt, ki v sebi nosi nacionalen pomen in za katerega se od države pričakuje sredstva financiranja. Se pa v vseh

teh letih gradnja ni nikoli začela in je ostalo le pri obljubah, saj samega financiranja zahtevnega projekta tako občina kot tudi država nista zmogli. Po izvolitvi Zorana Jankoviča na položaj župana MOL pa se je razkrila nova možnost financiranja gradnje tako obsežnega projekta, in sicer preko instrumenta javno-zasebnega partnerstva. Za ta model se je zdelo, da je edini, ki omogoča izgradnjo modernega športnega parka brez dodatnih proračunskih sredstev države oziroma mestne občine Ljubljana.

3 POSLOVNA PRAKSA PRIMERA – PROJEKT STOŽICE

Projekt Stožice velja za enega največjih projektov, ki je bil izveden na podlagi ZJZP. Projekt je bil sprva razdeljen na 5 sklopov: stadion s 16.000 sedeži, športna dvorana z 12.000 sedeži, trgovinski center, ki je lociran med obema športnima objektoma in meri 80.000 m², parkirišča s 3.500 mesti ter vsa potrebna ostala infrastruktura (komunalna ter cestna). Vrednost celotnega projekta je bila ocenjena na približno 350 mio EUR (MMC, 2008a).

3.1 OPIS DEJANSKEGA STANJA

Kot je razvidno iz poročila, ki ga je pripravil Stadion d.o.o. (2004, str. 4–5) je javni partner, Mestna občina Ljubljana (MOL), pred izvedbo projekta izvedla analizo stanja športne infrastrukture v Mestni občini Ljubljana in širše v celotni Sloveniji. Pri tem je bilo ugotovljeno, da je inšpekcijska komisija evropske nogometne zveze že leta 2001 pregledala nogometne stadione v Sloveniji in ugotovila, da niti en nogometni stadion v Sloveniji ne odговarja mednarodnim standardom in so vsi neprimerni za zahtevnejše mednarodne nogometne tekme. Mestni svet Mestne občine Ljubljana je zato na 17. redni seji 12. 1. 2004 z večino potrdil stališče, da Ljubljana potrebuje nogometni stadion, ki bo ustrezal tehničnim priporočilom in zahtevam FIFE in UEFA, ter kot možni lokaciji določil Bežigrad ali Stožice. Proučeni sta bili torej obe možnosti – obnova Centralnega stadiona Bežigrad ali izgradnja novega stadiona v Ljubljani. Nazadnje so razlogi za izgradnjo novega stadiona prevladali, saj Centralni stadion Bežigrad ne ustreza mednarodnim standardom FIFE, lega mesta Ljubljane pa je ugodna za postavitve večjega mednarodnega nogometnega stadiona na obrobju. Poleg tega bo nov stadion prispeval k promociji mesta, višji kvaliteti življenja prebivalcev Ljubljane ter državljanov Slovenije in vplival na turizem Ljubljane.

Javni partner (MOL) ni razpolagal s finančnimi sredstvi, s katerimi bi sam financiral izgradnjo stadiona, je pa razpolagal z zazidljivim zemljiščem na območju Stožic. Lokacija Stožice je na robu ljubljanskega avtocestnega obroča in predstavlja eno zadnjih lokacij, ki je v Ljubljani še primerna za gradnjo velikega nakupovalnega središča, saj ima na eni strani odlično prometno lego, na drugi pa je še zmeraj relativno blizu središču mesta. Gradnja javne športne infrastrukture (nogometnega stadiona) ni projekt, ki bi v fazi njenega upravljanja omogočal povrnitev vloženih sredstev investicije, zato brez dodatnega javnega vira

financiranja ni ekonomsko upravičeno za zasebne investitorje. Glede na navedeno se je za najprimernejši način za realizacijo postavljenega cilja pokazala uporaba instrumenta javno-zasebnega partnerstva. Ta namreč omogoča združitev sinergijskih učinkov skupne gradnje nogometnega stadiona, športne dvorane in spremljajočega poslovno-trgovskega objekta. Ideja je bila, da bi javni partner izbral zasebnega partnerja (investitorja), ki bi prevzel projektiranje in gradnjo vseh objektov. Po uspešno zaključeni gradnji pa bi oba športna objekta prešla v last in upravljanje javnemu partnerju. V zameno za gradnjo, bi bilo zasebnemu partnerju omogočena gradnja spremljajočega objekta (z delno omejeno vsebino) na zemljišču, katerega lastninska pravica bi nanj prešla po zaključni gradnji športne infrastrukture.

3.2 ŠTUDIJA IZVEDBE JAVNO-ZASEBNEGA PARTNERSTVA

Družba Praetor d.o.o. je 3. 9. 2007 za naročnika Mestno občino Ljubljana izdelala pravno študijo izvedbe javno-zasebnega partnerstva (Ferk & Škufca, 2007). Namen te študije je bil 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 skupnega akta o javno-zasebnem partnerstvu. V pravni študiji je javni partner uvodoma opredelil javni interes. Javni interes v navedenem projektu predstavlja potreba po osnovni športni infrastrukturi v Mestni občini Ljubljana. Nogometni stadion predstavlja osnovno športno infrastrukturo, ki jo mesto potrebuje. Obstoječi nogometni stadioni v Ljubljani ne ustrezajo standardom, ki bi omogočali sodoben način izvajanja vadbe, še manj omogočajo izvajanje primerljivih športnih dogodkov na nacionalnem ali mednarodnem nivoju. Javni interes z izgradnjo sodobnega nogometnega stadiona bo večplastno zadovoljen, saj bo z izgradnjo stadiona vzpostavljena osnovna športna infrastruktura, ki bo omogočala izvajanje športnih aktivnosti. Ob tem bo vzpodbudila športno aktivnost predvsem mlajše populacije, z možnostjo izvajanja športnih dogodkov pa bo Ljubljani zagotovljena tudi promocija in večja prepoznavnost.

Nadalje so bili v pravni študiji predstavljeni različni modeli za realizacijo postavljenega cilja. Javni partner je izbiral med naslednjimi možnostmi:

1. Javno-zasebno statusno partnerstvo z ustanovitvijo pravne osebe
2. Javno-zasebno partnerstvo kot koncesija gradnje v eni izmed naslednjih oblik:
 - a. DBTO (projektiraj, zgradi, prenesi v last, upravljaljaj)
 - b. DBOT (projektiraj, zgradi, upravljaljaj, prenesi v last)
3. Javno-zasebno partnerstvo v obliki javnonaročniškega (pogodbenega) razmerja
4. Klasično javno naročilo, ki bi se izvedlo v dveh fazah:
 - a. prva faza: prodaja zemljišča skladno z Zakonom o stvarnem premoženju države, pokrajin in občin
 - b. druga faza: izvedba postopka oddaje javnega naročila izgradnje nogometnega stadiona in potrebne pripadajoče infrastrukture

Analiza izvedljivosti projekta in primerjave možnih modelov je bila izvedena v obliki PSPN matrike. Na podlagi primerjave med prednostmi in slabostmi ter priložnostmi in nevarnostmi posameznih modelov javno zasebnega partnerstva, je tako javni partner izbral optimalni model javno-zasebnega partnerstva, za katerega je ocenil, da je najprimernejši za realizacijo projekta Stožice.

3.2.1 Proučitev modela statusnega javno-zasebnega partnerstva

Slika 5: PSPN matrika statusnega javno-zasebnega partnerstva

<p>Prednosti</p> <ul style="list-style-type: none"> • Jasna razdelitev in opredelitev tveganj med javnim in zasebnim partnerjem (po ustanovitvenih vložkih). • Prenos odgovornosti za izvedbo projekta na ustanovljeno pravno osebo. • Ustanovljena gospodarska družba postane investitor in prevzame pripravo projektne dokumentacije in postopka pridobitve gradbenega dovoljenja, ter nato tudi sam postopek projektiranja in gradnje. 	<p>Slabosti</p> <ul style="list-style-type: none"> • Lastnik zemljišča in nato zgrajene javne infrastrukture postane ustanovljena gospodarska družba. • Dolgotrajnost vzpostavitve razmerja. • Relativno visoki stroški ustanovitve in delovanja pravne osebe. • Vpliv javnega partnerja na projekt postane posreden preko svojega lastniškega deleža v skupnem podjetju (podaljšanje procesov odločanja). • Fizična ločitev infrastrukture znotraj ene gospodarske družbe na javni in komercialni del je otežena.
<p>Priložnosti</p> <ul style="list-style-type: none"> • Možnost večje vloge zasebnega partnerja in posledično boljša izpeljava načela »value for money«. • Fleksibilnost izvedbe projekta tudi v sami fazi izvajanja (projektiranja, gradnje, upravljanja). • Upravljanje se dolgoročno prenese na ustanovljeno gospodarsko družbo 	<p>Nevarnosti</p> <ul style="list-style-type: none"> • Zaradi bolj ohlapnega (posrednega) pritiska večja možnost podaljšanja rokov. • Javni partner prenese, kot svoj stvarni vložek, lastninsko pravico na zemljišču na ustanovljeno pravno osebo (riziko stečaja, izgube). • Vprašanje upravljanja in nadzora nad družbo. • Nepredvidljivost pritožbenega postopka pri izvedbi javnega razpisa zaradi neizoblikovane prakse. • Javni partner posredno nosi tudi tveganje uspešnosti komercialnega dela projekta.

Vir: B. Ferk & U. Škufca, Pravna študija izvedbe javno-zasebnega partnerstva in opredelitev optimalnega modela za zadovoljitev javnega interesa, 2007.

V matriki lahko vidimo, da bi uporaba statusnega javno-zasebnega partnerstva za javnega partnerja pomenila izvedbo dodatnega postopka, saj bi bil poleg javnega razpisa za izbiro zasebnega partnerja potreben tudi postopek ustanovitve nove pravne osebe, ki bi podaljšal

potreben čas izvedbe, kar pa javnemu partnerju ni v interesu. Poleg tega bi bila MOL v deležu novoustanovljene družbe tudi vključena v vsa poslovna tveganja projektiranja, gradnje in upravljanja in bi po zaključku projekta postala delni lastnik celotnega projekta, vključno z komercialnim delom.

3.2.2 Proučitev modela javno-zasebnega partnerstva v obliki koncesije gradnje DBTO

Slika 6: PSPN matrika javno-zasebnega partnerstva v obliki koncesije gradnje DBTO

<p>Prednosti</p> <ul style="list-style-type: none"> • Javni partner izvede en javni razpis s katerim se izbere koncesionarja. • Večino tveganja nosi zasebni partner (obvezen pogoj) – kar pomeni, da je potrebno za določeno obdobje prenesti upravljanje z nogometnim stadionom na koncesionarja. • Po izgradnji postane javni partner lastnik stadiona in druge športne infrastrukture. • Po izgradnji postane koncesionar lastnik spremljajočega objekta. 	<p>Slabosti</p> <ul style="list-style-type: none"> • Predviden strošek vzdrževanja in upravljanja z nogometnim stadionom presega pričakovane prihodke, zato je za rentabilno poslovanje zasebnega partnerja potrebno zagotoviti dodaten, stalen in javen vir financiranja. • Prevzeto tveganje se izrazi pri finančnih parametrih. • Projekt je ekonomsko manj zanimiv za zasebne partnerje. • Razmerja je potrebno opredeliti vnaprej pri razpisu, manjša možnost upoštevanja pobud zasebnega sektorja. • Ekonomsko gledano investiranje v javno športno infrastrukturo ne omogoča povrnitev investicije brez dodatnih javnih virov financiranja.
<p>Priložnosti</p> <ul style="list-style-type: none"> • Dolgoročna ureditev vprašanja upravljanja celotnega objekta v okviru ene koncesijske pogodbe. 	<p>Nevarnosti</p> <ul style="list-style-type: none"> • Nepredvidljivost pritožbenega postopka pri izvedbi javnega razpisa zaradi neizoblikovane prakse.

Vir: B. Ferk & U. Škufca, Pravna študija izvedbe javno-zasebnega partnerstva in opredelitev optimalnega modela za zadovoljitev javnega interesa, 2007.

V tem primeru bi bil potreben samo en javni razpis, preko katerega bi se izbralo primerne koncesionarja. Ta bi bil nato nosilec večine tveganj, kar bi ob dejstvu, da so športni objekti v večini nedobičkonosni, pomenilo skromno zanimanje privatnega sektorja za vstop v partnerstvo. Javni partner bi bil zato primoran zasebnemu partnerju za rentabilno poslovanje zagotoviti dodaten in stalen javni vir financiranja. Lastništvo nad objekti bi se po tej različici koncesije gradnje delilo, tako da bi ob zaključku gradnje javni partner postal lastnik športnih objektov, medtem ko bi koncesionar postal lastnik komercialnih objektov. Za razliko od predhodnega modela, bi bilo spremenjeno tudi upravljanje športnih objektov, za katere bi bil v času koncesije zadolžen zasebni partner – koncesionar.

3.2.3 Proučitev modela javno-zasebnega partnerstva v obliki koncesije gradnje DBOT

Slika 7: PSPN matrika javno-zasebnega partnerstva v obliki koncesije gradnje DBOT

<p>Prednosti</p> <ul style="list-style-type: none"> • Javni partner izvede en javni razpis, s katerim se izbere koncesionarja. • Večino tveganja nosi zasebni partner (obvezen pogoj) – kar pomeni, da je potrebno za določeno obdobje prenesti upravljanje z nogometnim stadionom na koncesionarja. • Po izgradnji postane koncesionar lastnik celotnega objekta za določeno obdobje (minimalno 15 let). • Po izgradnji ostane koncesionar lastnik komercialnega dela projekta brez omejitve. 	<p>Slabosti</p> <ul style="list-style-type: none"> • Predviden strošek vzdrževanja in upravljanja z nogometnim stadionom presega pričakovane prihodke, zato je za rentabilno poslovanje zasebnega partnerja potrebno zagotoviti dodaten, stalen in javen vir financiranja. • Javni partner postane lastnik stadiona in druge športne infrastrukture po poteku nekega daljšega časovnega obdobja. • Po poteku koncesijskega obdobja bo stadion relativno star (stroški vzdrževanja bodo višji). • Ekonomsko gledano investiranje v javno športno infrastrukturo ne omogoča povrnitve investicij.
<p>Priložnosti</p> <ul style="list-style-type: none"> • Prevzeto tveganje zasebnega partnerja je manjše kot pri DBTO, kar se praviloma izrazi pri finančnih parametrih. • Dolgoročna ureditev vprašanja upravljanja celotnega objekta v okviru koncesije gradnje se podeli še koncesija storitve – upravljanja. 	<p>Nevarnosti</p> <ul style="list-style-type: none"> • Lastninska pravica na zemljišču se za čas gradnje in dogovorjeni čas upravljanja prenese na koncesionarja. • Tveganje javnega partnerja je povezano s finančno solidnostjo koncesionarja. • Javni interes uporabe stadiona in spremljajočih objektov je potrebno opredeliti za obdobje 15 let (opredelitev mehanizmov reševanja možnih zapletov v času trajanja koncesijskega razmerja). • Nepredvidljivost pritožbenega postopka pri izdelavi javnega razpisa zaradi neizoblikovane prakse.

Vir: B. Ferk & U. Škufca, Pravna študija izvedbe javno-zasebnega partnerstva in opredelitev optimalnega modela za zadovoljitev javnega interesa, 2007.

Ta različica javno-zasebnega partnerstva v obliki koncesije gradnje je podobna prejšnjemu modelu koncesije gradnje DBTO. Tudi v tem primeru model predvideva samo en javni razpis, preko katerega bi se izbralo primernega koncesionarja, ki bi nato prevzel tveganja projektiranja, gradnje in upravljanja. Javni partner bi zato moral zasebnemu nuditi dodaten vir financiranja, saj vemo, da vzdrževanje in upravljanje športne infrastrukture samo po sebi ni ekonomsko upravičeno. Za razliko od prejšnje različice koncesije gradnje pa ta model ob zaključku gradnje predvideva prenos lastništva celotnega objekta na koncesionarja. Ta torej

postane lastnik športnih objektov za minimalno dobo 15 let, medtem ko postane lastnik komercialnih objektov brez omejitev.

3.2.4 Proučitev modela javnonaročniškega javno-zasebnega partnerstva

Slika 8: PSPN matrika javnonaročniškega javno-zasebnega partnerstva

<p>Prednosti</p> <ul style="list-style-type: none"> • Nudi največ varoval za zaščito javnega interesa izmed vseh predstavljenih oblik. • Javni partner izvede en javni razpis, s katerim se izbere en zasebni partner. • Najbolj fleksibilen postopek, kjer se najlažje upoštevajo predlogi potencialnih zasebnih partnerjev z zasledovanjem principa »value for money«. • Javni partner ostane lastnik celotnega zemljišča do zaključka projekta (prenos lastninske pravice na spremljajočem objektu po zaključenih gradbenih delih, možna različica, da se lastninska pravica prenese že po zaključeni gradnji nogometnega stadiona) . • Javni partner ohrani največji nadzor nad celotno izvedbo gradnje. 	<p>Slabosti</p> <ul style="list-style-type: none"> • Večino tveganja nosi javni partner (javni del projekta mora vrednostno preseगत zasebnega). • Stroške upravljanja in vzdrževanja prevzame javni partner. • Krči nabor potencialnih zasebnih partnerjev, saj se išče zasebni partner (lahko je JV), ki je tako investitor, kot gradbinec – možna omilitev s podizvajalcu. • Potreben relativno visok vložek javnega sektorja (zemljišče).
<p>Priložnosti</p> <ul style="list-style-type: none"> • V okviru konkurenčnega dialoga se lahko najbolj uskladita javni in zasebni interes, kar omogoča, da se lahko po zaključenem dialogu rezultati dialoga vključijo v oblikovanje pogojev in meril pred oddajo končnih ponudb (najbolj fleksibilen postopek). 	<p>Nevarnosti</p> <ul style="list-style-type: none"> • Nepredvidljivost pritožbenega postopka pri izvedbi javnega razpisa zaradi neizoblikovane prakse.

Vir: B. Ferk & U. Škufca, Pravna študija izvedbe javno-zasebnega partnerstva in opredelitev optimalnega modela za zadovoljitev javnega interesa, 2007.

Za razliko od prejšnjih modelov je ta tisti, pri katerem večino tveganj nosi javni partner, ki po zaključku gradnje športnih objektov postane lastnik le-teh, medtem ko zasebni partner prevzame v last komercialni del parka. Tudi upravljanje in vzdrževanje parka je pri tej različici razdeljeno, saj je vsak izmed partnerjev odgovoren za vzdrževanje tistih objektov, ki jih ima v lasti. Javni partner bi torej moral poskrbeti za vzdrževanje in upravljanje športnih objektov, medtem ko bi zasebni partner vzdrževal in upravljal trgovski del parka. Ta oblika

partnerstva tudi omogoča uporabo konkurenčnega dialoga, s katerim se lahko interesa posameznih partnerjev najbolj zadovoljita.

3.2.5 Proučitev klasičnega javnega naročila

Slika 9: PSPN matrika klasičnega naročila

<p>Prednosti</p> <ul style="list-style-type: none"> • MOL v celoti samostojno nadzira gradnjo stadiona. • MOL samostojno izbere ustrezen projekt stadiona, ki ga potem realizira. • Dosledna ločenost gradnje stadiona od gradnje komercialnega dela. • MOL pred začetkom gradnje pridobi gradbeno finančna sredstva iz kupnine, ki se nato investirajo v izgradnjo stadiona. • Razmerje med MOL in kupcem zemljišča so urejene le v pogodbi o prodaji in zemljišča (preglednost, enostavnost). 	<p>Slabosti</p> <ul style="list-style-type: none"> • Postopkovno gledano sta potrebna vsaj dva postopka (postopek prodaje zemljišča in postopek izbire gradbinca). • Odprto ostaja vprašanje projektiranja (ali ga vključiti v izbor gradbinca ali izvesti samostojen ločen postopek) – pomembno z vidika časovne komponente. • Majhen vpliv MOL na gradnjo komercialnega dela (možnost uporabe instituta prenosa stavbne pravice, kar znižuje ceno). • Ni sinergijskih učinkov skupne gradnje. • Težave pri parcelizaciji.
<p>Priložnosti</p> <ul style="list-style-type: none"> • Ker so zaveze (obveznosti) kupca zemljišča relativno majhne, je potencialno mogoče pričakovati najvišjo ceno za m² zemljišča. • Uporabi se institut prenosa stavbne pravice, s katerim se omeji (definira) pravica gradnje. Po končani gradnji je možen prenos lastninske pravice (s tem bi MOL obdržala vpliv tudi v času gradnje komercialnega dela objekta). 	<p>Nevarnosti</p> <ul style="list-style-type: none"> • Kupnina za prodano zemljišče ne zadošča za stroške gradnje. • Nepredvidljivost pritožbenega postopka pri izvedbi javnega razpisa. • Kupec zemljišča ne zgradi nobenega objekta oz. zgradi objekt, ki ni skladen s pričakovanji MOL. • V postopku prodaje zemljišča MOL težko preverja, ali kupec razpolaga tudi s finančnimi sredstvi za izvedbo investicije. • Možnost, da se v postopek vključijo kupci, ki imajo namen nadaljnje prodaje zemljišča in ne namena investiranja.

Vir: B. Ferk & U. Škufca, Pravna študija izvedbe javno-zasebnega partnerstva in opredelitev optimalnega modela za zadovoljitev javnega interesa, 2007.

Pravna študija v primeru klasičnega javnega naročila predvideva dve fazi. V prvi fazi bi MOL prodala zemljišče, ki je namenjeno za komercialni del projekta, še pred prodajo pa bi izvedla parcelacijo zemljišča. Prodaja bi lahko potekala na več različnih načinov, vsekakor pa na

način, ki bi omogočal najgospodarnejšo prodajo. Lahko bi šlo za javno dražbo, javno zbiranje ponudb ali izjemoma neposredno pogodbo. MOL bi kupca zemljišča s pogodbo zavezala, pod kakšnimi pogoji in kakšen objekt se lahko zgradi na prodanem zemljišču. Možna bi bila tudi določba, da se prenaša le stavbna pravica, medtem ko lastninska pravica ostane v rokah občine.

V drugi fazi bi bilo nato potrebno z denarjem od prodaje zemljišča preko postopka oddaje javnega naročila izbrati primerne gradbinca. Pogoj za začetek gradnje bi bil izdelan končni projekt in pridobljeno gradbeno dovoljenje. Obstaja možnost, da se faza izbora gradbinca in izbora projektanta združita. Običajno pa sta ti fazi ločeni, saj se projektante praviloma izbira preko natečajev.

Po tej različici sta torej potrebna vsaj dva postopka, zato je ta model izmed vseh obravnavanih še najdaljši in obenem edini, ki ne omogoča sinergijskih učinkov skupne gradnje. Izmed prednosti, ki jih ta model ponuja, gre še posebej izpostaviti, da bi javni partner v tem primeru samostojno in v celoti nadziral gradnjo športnih objektov. Slabost na drugi strani pa je, da bi imel zelo majhen vpliv na gradnjo komercialnega dela, kar bi v primeru, da kupec zemljišča ne zgradi pričakovanih objektov, lahko vodilo v ne celovitost parka.

3.2.6 Izbor najugodnejšega modela

Družba Praetor d.o.o. je v pravni študiji predlagala izbor javnonaročniškega javno-zasebnega partnerstva. Ocenila je, da izbrani model z vidika razporeditve poslovnih tveganj predstavlja optimalen izbor ob upoštevanju poslovnih interesov zasebnega sektorja in predstavlja uravnotežen model javno-zasebnega partnerstva, ki zagotavlja njegovo uspešno realizacijo. Ta model je bil ocenjen kot najboljši, ker ima pred ostalimi vrsto prednosti. Je najhitrejši, saj omogoča izbiro partnerja, ki bo prevzel tako projektiranje in gradnjo kot tudi financiranje projekta. Na ta račun bo izveden samo en javni razpis, ki bo močno skrajšal roke za izvedbo postopka. Nadalje je ta izbira najboljša tudi glede razporeditve in delitve poslovnih tveganj. Vsak partner namreč v tem modelu prevzame tveganja, ki jih lahko najbolje obvlada. Pri javnem partnerju gre za upravljanje in vzdrževanje športne infrastrukture, pri zasebnem pa za upravljanje s komercialnimi objekti. Ob navedenem izbrani model javnemu partnerju tudi zagotavlja, da najučinkoviteje nadzoruje sam potek gradnje, ob tem pa mu dopušča določeno mejo fleksibilnosti, da v okviru konkurenčnega dialoga prisluhne predlogom zasebnih partnerjev in jih v primeru, da so utemeljeni, tudi vključi v projekt. Kot prednost lahko navedemo še, da ta oblika zagotavlja najučinkovitejši način zavarovanja javnega interesa in da v celoti izkorišča prometne in druge potencialne lokacije Stožice.

Študija na koncu še enkrat povzema, da je javno-zasebno partnerstvo v javnonaročniški obliki najsmotrnejši način za izgradnjo objekta javne športne infrastrukture ter da izbrani model najbolj celovito sledi interesom javnega partnerja.

3.3 POSTOPEK IZBIRE ZASEBNEGA PARTNERJA

Še pred postopkom javnega razpisa, objavljenem 26. novembra 2007, je MOL sprejela akt o javno-zasebnem partnerstvu (Uradni list RS, št. 91/2007). V tem aktu, sprejetem 1. oktobra 2007, je bila med drugim predstavljena vsebina in predmet javno-zasebnega partnerstva. V njej je bil ugotovljen javni interes za izgradnjo večnamenskega nogometnega stadiona in športne dvorane s pripadajočo infrastrukturo v Stožicah. Akt predvideva tudi samo realizacijo tega projekta. Javni partner tako nameni zazidljivo zemljišče v Stožicah, zasebni partner pa izdelava vso projektno dokumentacijo in zgradi športno infrastrukturo ter spremljajoče objekte. Opredeljen je tudi prenos stavbne pravice od javnega k zasebnemu partnerju, saj je ta potreben za pridobitev gradbenega dovoljenja na zemljišču, ki je v lasti MOL. Lastninski pravici pa se bo MOL odrekla samo na delu zemljišča, ki ga pokriva spremljajoči trgovski objekt, to se bo zgodilo šele po zaključni gradnji in uspešno izvedenem prevzemu športnih objektov.

V aktu najdemo tudi opis postopka izbire izvajalca javno-zasebnega partnerstva in pogoje ter merila za izbor. Ta je bil izpeljan po trifaznem postopku konkurenčnega dialoga. Na javni razpis (prva faza konkurenčnega dialoga) se je na projekt Stožice prijavilo sedem kandidatov: Alpine Bau iz Salzburga, Slovenija ceste – obnova iz Ljubljane, avstrijska družba Strabag ter štiri skupinske prijave: Red, Gradis skupina G, Kranjska investicijska družba in Supernova Holding iz Avstrije. Izločitveni in postavljeni pogoji so bili relativno zahtevni in so med drugim od kandidatov zahtevali, da morajo razpolagati s finančnimi sredstvi v višini vsaj 200 mio EUR, da je njihova prihodkovna realizacija v preteklem letu (2006) znašala vsaj 300 mio EUR, da so v preteklih petih letih že realizirali investicijske projekte v skupni vrednosti najmanj 100 mio EUR in podobno. V drugi fazi je javni partner kandidate povabil k ločenemu dialogu, kateremu je sledil tudi skupni dialog z vsemi kandidati. Na podlagi rezultatov druge faze je javni partner pripravil razpisno dokumentacijo in povabil primerne kandidate k oddaji končne zavezujoče se ponudbe.

Končno ponudbo (tretja in zadnja faza konkurenčnega dialoga) sta oddala dva ponudnika, in sicer družba RED d.o.o. s partnerjem Multi Corporation B.V. ter GRADIS SKUPINA G d.d. skupaj z Merkurjem in Energoplanom. Po pregledu in točkovanju obeh ponudb je MOL ugotovila, da je ugodnejša skupinska ponudba družbe GRADIS SKUPINA G d.d., saj je skupno prejela 97,5 točk. Od tega 90 točk za ponujeno ceno (81.000.000 EUR), 2,5 točk za rok izgradnje (30. 6. 2010) ter 5 točk za uspešno predstavitev. Neizbrana ponudba družbe RED d.d. pa je na drugi strani skupno prejela 60,11 točk. 50,11 točk na račun ponujene cene (45.100.000,00 EUR), 5 točk za rok izgradnje (31. 12. 2009), ter 5 točk za uspešno predstavitev. MOL je nato od Gradisa G-ja in Energoplana (Merkur je pred tem od projekta odstopil) v sredini aprila 2008 pridobila tudi dve bančni garanciji v skupni višini 25 mio EUR (Plestenjak, 2008).

3.4 DELITEV TVEGANJ PRI PROJEKTU STOŽICE

Izbor javnonaročniškega modela javno-zasebnega partnerstva je za javnega partnerja pomenil še posebej velik izziv, saj je to oblika, pri kateri večino tveganj nosi javni partner. Zelo je pomembno, da se v postopku sklenitve javno-zasebnega partnerstva različna tveganja pravilno identificirajo ter da se optimalno porazdelijo tako, da vsak izmed partnerjev prevzame tista, ki jih kot posameznik najlažje nadzira.

V spodnjih podtočkah opisujem nekatera najpomembnejša specifična tveganja za izbran projekt Stožice, kjer me predvsem zanima, kdo izmed partnerjev je prevzel posamezna tveganja in na kakšni osnovi. Ker je gradnja projekta sovpadala z veliko gospodarsko krizo, ki je gradbeništvo močno prizadela, so bila posamezna tveganja še posebej izrazita.

Delitve tveganj v projektu Stožice so bile nakazane že v aktu o javno-zasebnem partnerstvu (Uradni list RS, št. 91/2007), kjer v 12. členu piše, da mora zasebni partner s pogodbo prevzeti poslovno tveganje financiranja celotnega projekta javno-zasebnega partnerstva, tveganje projektiranja, tveganje gradnje in vsa iz njega izhajajoča tveganja. O ostalih vrstah tveganja v aktu ni govora. Pomembno pa je, da se vse oblike in vsebino tveganj ter njihovo razdelitev med partnerjema podrobno in jasno še enkrat opredeli v sami pogodbi o javno-zasebnem partnerstvu. Le tako se je namreč mogoče izogniti morebitnim zapletom v fazi izvajanja javno-zasebnega partnerstva (Ferk & Ferk, 2008, str. 176).

a) TVEGANJE NAČRTOVANJA

Za tveganje načrtovanja lahko rečemo, da se deli med oba partnerja. En del odpade na MOL, ki je pripravljala investicijski elaborat, na podlagi katerega je izdelala projekcije ekonomske izvedljivosti projekta posameznega modela javno-zasebnega partnerja. Če so bile ocene ekonomske izvedljivosti projekta nepopolne ali napačne, bo posledično tudi odločitev MOL o izbranem modelu javno-zasebnega partnerstva napačna.

Tudi zasebni partner v fazi načrtovanja pripravlja svoje ekonomske študije ekonomske izvedljivosti oziroma upravičenosti projekta. Tveganje za pravilnost te študije tako prevzame zasebni partner.

b) TVEGANJE PROJEKTIRANJA

To tveganje je v projektu Stožice MOL prenesla na zasebnega partnerja, tako da je opredelila vsebino, predmet javno-zasebnega partnerstva ter arhitekturno rešitev, medtem ko je zasebni partner prevzel odgovornost za izbor optimalnega načina, kako bo to dosegel. Kot pa se je pokazalo kasneje, je bila vsebina športnega parka že v začetku s strani MOL napačno predstavljena. Ogrevalna dvorana in pomožno nogometno igrišče, ki sta potrebna spremljevalna objekta v primeru prirejanja večjih tekmovanj, se v razpisu nista pojavila.

Posledično lahko rečemo, da je tveganje s tem odpadlo tudi na MOL, ki bo nenazadnje tudi nosila posledice financiranja dodatnih objektov.

c) TVEGANJE FINANCIRANJA

Financiranje in tveganje povezano z njim je v celoti prevzel zasebni partner, ki se je v pogodbi zavezal, da bo v gradnjo športnega parka vložil 81 mio EUR. Tudi sicer je za javno-zasebna partnerstva značilno, da to tveganje prevzamejo zasebni partnerji, saj javni partner prav iz razloga pomanjkanja lastnih finančnih virov navadno vstopa v partnerstvo. V pogodbi sta se partnerja med drugim tudi dogovorila, kako bosta ravnala v primeru pozitivne in negativne razlike med pogodbeno ceno in skupnimi stroški naročenih storitev in gradbenih del. V primeru pozitivne razlike tako plača zasebni partner javnemu partnerju presežek med pogodbeno ceno in naročenimi deli v 60 dneh po uspešno opravljenem prevzemu javnega dela. Nasprotno pa mora v primeru negativne razlike med pogodbeno ceno in skupnimi stroški naročenih storitev to razliko zasebnemu partnerju poravnati javni partner, in sicer ravno tako v 60 dneh po uspešno opravljenem prevzemu javnega dela (MOL, 2010, str. 17).

Za zasebnega partnerja je bilo torej pomembno, da je imel izdelano finančno konstrukcijo glede uresničitve financiranja izgradnje športnih in komercialnih objektov. Zasebni partner (Grep) si je zamislil, da mu bo financiranje omogočil trgovski partner, ki bi bil pripravljen finančno vložiti v novi trgovski center. Kazalo je, da bo izbrani trgovski partner Delta pravniji, zato so z njim podpisali pogodbo v višini 242,5 mio EUR. Tudi na račun vsesplošne gospodarske krize pa Delta pogodbenih določil (plačil) ni uspela pravočasno uresničevati in je bila zato aprila 2009 izločena iz pogodbe. Sama finančna konstrukcija zasebnega partnerja je bila tako negotova vse do prihoda novega trgovskega partnerja (Supernova), ki je kapitalsko vstopil v Grep in mu pomagal, da so banke 21. 7. 2010 odobrile sindicirano posojilo v višini 115 mio EUR.

d) TVEGANJE IZVEDBE OZIROMA GRADNJE

To tveganje, ki ga lahko razdelimo na tri podskupine tveganj, je z vidika infrastrukturnih javno-zasebnih partnerstev tudi osrednje in najpomembnejše tveganje. Deli se na tveganje dokončanja izvedbe v predvidenem roku, tveganje dodatnih del oziroma več del in na tveganje kakovostne izvedbe.

Tveganje dokončanja izvedbe v predvidenem času in tveganje kakovostne izvedbe je v projektu Stožice prevzel zasebni partner, ki si je za rok dokončanja zadal datum 30. junij 2010. MOL se je pred tema tveganjema zavarovala z dvema bančnima garancijama za kvalitetno izvedbo del in pravočasno končanje projekta v višini 25 mio EUR.

Tveganje dodatnih oziroma več del pa praviloma odpade na tistega partnerja, ki je prevzel projektiranje, v primeru Stožic je to zasebni partner. Je pa javni partner tisti, ki mora prevzeti

tveganje v primeru, da ta predlaga spremembo ali dopolnitev projekta. Tudi iz krovne pogodbe o javno-zasebnem partnerstvu je lahko razbrati, da je MOL za javni del projekta v fazi projektiranja in potem v fazi gradnje obdržala pravico odločanja o vseh predlaganih rešitvah in določala standard kvalitete, s tem pa je seveda prevzemala tudi odgovornost za povečanje stroškov, ki bodo posledica dviga kvalitete (MOL, 2010, str. 18).

e) TVEGANJE UPRAVLJANJA

Tveganje upravljanja in vzdrževanja športne infrastrukture bo v projektu prevzel javni partner, medtem ko je za komercialni del projekta zadolžen zasebni partner. Ključno vprašanje pri tem tveganju pa je način financiranja, ki omogoča storitev upravljanja. MOL bo torej odgovorna, da stroške vzdrževanja športnih objektov financira preko vsebin, ki se bodo na teh objektih izvajali. Zagotoviti bo morala ustrezno povpraševanje in promocijo teh objektov, da bodo prireditve v njih privabile širok krog obiskovalcev. Po nekaterih ocenah bodo stroški vzdrževanja in upravljanja objektov v lasti MOL znašali okrog 2,4 mio EUR letno (Pahor, 2010).

f) TVEGANJE FINANČNE STABILNOSTI ZASEBNEGA PARTNERJA

To tveganje je prisotno pri vseh primerih partnerstev, še posebej izrazito pa postane pri dolgoročnih koncesijskih razmerjih, ko mora zasebni partner poleg začetne investicije razpolagati z dovolj viri tudi za kakovostno in nemoteno izvajanje javne službe.

V primeru projekta Stožice je MOL tveganje finančne stabilnosti zasebnega partnerja skušala zavarovati s finančnimi pogoji razpisa, ki so jih morali izpolnjevati kandidati. Med drugim so morali kandidati dokazati, da je znašala prihodkovna realizacija v letu pred razpisom (2006) vsaj 300 mio EUR, da razpolagajo s finančnimi sredstvi v višini vsaj 200 mio EUR, da bodo v primeru dobljenega posla izkazali zadostna razpoložljiva finančna sredstva za realizacijo celotnega projekta ter da imajo v času oddaje prijave poravnane vse zapadle obveznosti do dobaviteljev blaga, podizvajalcev in kooperantov. Vsi ti pogoji naj bi javnega partnerja zavarovali pred slabo odločitvijo glede izbire finančno stabilnega zasebnega partnerja.

3.5 OPIS POTEKA GRADNJE IN SEDANJE STANJE PROJEKTA

Zasebni partner je zaradi potreb realizacije projekta ustanovil novo podjetje Grep d.o.o.. Gre za skupno družbo Gradisa G-ja in Energoplana, ki je bila v sodni register vpisana že leta 2004 in je imela vrednost osnovnega kapitala 17.526 EUR. Družba Grep je za partnerja v trgovskem delu izbrala družbo Delta Real Estate, s katero so 5. avgusta 2008 podpisali pogodbo v višini 242,5 mio EUR. Delta naj bi po prvotnem planu zgradila velik trgovski center, ki bi obsegal kar od 200 do 250 različnih trgovin. Skupaj z garažnimi in parkirnimi prostori pa bi bila celotna površina takega centra kar 200.000 m² (od tega bi trgovski del zavzemal 103.000 m²). Predsednik uprave Delta Holdinga Miroslav Mišković je že takrat

dejal, da je ta projekt za Delto ena večjih investicij, ki uresničuje Deltino željo po prihodu v Slovenijo (MMC, 2008b).

Gospodarska kriza in novonastala ekonomska situacija v svetu pa sta poskrbeli, da Delta ni bila sposobna plačevati pogodbenih obveznosti do Grepa. Kljub poskusu racionalizacije projekta (zmanjšana vrednost naložbe iz 242,5 mio na 202 mio EUR) pa Delti do 14. aprila 2009 ni uspelo poravnati drugega obroka, težkega 19 mio EUR, in je bila na tak način enostransko izločena iz nadaljnjega projekta. Grep je zato začel z iskanjem novega trgovca, ki bi bil pripravljen vlagati v poslovno-trgovinski kompleks v Stožicah. Direktor Grepa Uroš Ogrin je na novinarski konferenci 30. junija 2009 sporočil, da bo trgovski center na območju športnega parka v Stožicah gradila avstrijska Supernova, ki pa bo trgovski center v mnogočem spremenila. Zamislila si je trgovski center, ki bo zavzemal 70.000 m² trgovskih površin in 140 trgovskih lokalov. Ob centru bo na voljo 3900 parkirišč, skupno pa naj bi odprl možnost za več kot 500 novih zaposlitev (MMC, 2009).

S приходom Supernove se je spremenila tudi finančna konstrukcija, saj tista enaka Deltini za Supernovo ni bila sprejemljiva in je sedaj slonela na iskanju in pridobitvi dolgoročnega posojila konzorcija bank v taki višini, ki bi omogočalo dokončanje športnih in komercialnih objektov. Supernova, ki je postala odgovorna za iskanje najemnikov za prihodnje trgovske lokale, je zato v povezavi z družbo MTK Immobilienentwicklung kapitalsko vstopila v Grep, sprva z dvema kapitalskima vložkoma po 1,25 mio EUR, kasneje ob 20 milijonski dokapitalizaciji družbe, pa sta združeni v družbo Supernova MTK GmbH prispevali še svoj 25 % delež, torej 5 mio EUR. Po dokapitalizaciji, ki je bila nujen pogoj za pridobitev bančnega dolgoročnega posojila, je družba Grep razpolagala z lastniškim kapitalom v višini 30 mio EUR, od katerih 37,5 % odpade na Gradis in Energoplan, 12,5 % pa na Supernovo MTK (AJPES, 2010).

Gradnja projekta je v zadnjem letu potekala zelo intenzivno in se je po besedah direktorja Grepa Uroša Ogrina financirala z odloženimi plačili podizvajalcev, kajti bančno posojilo v višini okrog 150 mio EUR še ni bilo odobreno. Vprašanje posojila bank se je razrešilo šele sredi meseca julija, ko je konzorcij bank odobril 115-milijonsko dolgoročno posojilo in s tem projektu zagotovil nujno potrebna finančna sredstva za dokončanje športnega parka v celoti. Največji delež posojila v višini 45 mio EUR je prispevala NLB, sicer pa v konzorciju bank sodeluje še Abanka Vipava, Banka Celje, Factor banka, Gorenjska banka, NKBM in SID banka.

Že pred zaključkom projekta se je vedelo, da bo del financiranja morala prevzeti tudi MOL, ki v razpisu ni vključila ogrevalne dvorane in pomožnega stadiona. Vrednost teh dodatnih del se je sprva ocenjevala na 20 mio EUR in MOL naj bi jih v višini 9,4 mio EUR krila s pomočjo evropskih sredstev, saj je bila na ministrstvu za šolstvo in šport izbrana na javnem razpisu za sofinanciranje športnih objektov. Kot pa se je izkazalo kasneje v poročilu o projektu Stožice (MOL, 2010, str. 28), je bilo Grepu dodatno priznanih za kar 38,9 mio EUR stroškov, kar pomeni, da so se stroški projekta s pogodbenih 81 mio EUR povišali na 119,9

mio EUR. Že samo stroški gradbeno-obrtniških del so na primer višji za približno 23 mio EUR, od katerih je izgradnja stadiona dražja od predvidene za 7 mio EUR, dvorana pa za 16 mio EUR. Stroški so višji tudi na račun dodatno naročenih del MOL, ki jih v prvotnem načrtovanju ni bilo. V okviru teh dodatnih del, ki skupno presegajo 12 mio EUR, 4,8 mio EUR odpade za ceste in skupne površine v garaži, 2,8 mio EUR za opremo na zahtevo Zavoda Tivoli, 1,7 mio EUR za ogrevalno dvorano, 1,3 mio EUR za streho dvorane in stadiona, ter 1 mio EUR za izboljšavo akustike. Sicer pa ni gotovo, da bo 119,9 mio EUR res končna vrednost projekta, saj v poročilu niso nikjer omenjeni stroški pomožnih nogometnih igrišč, ki so bila tudi naknadno naročena, niso pa še urejena. Dodatno pa bi ceno lahko zvišala tudi ureditev zunanjega parka, ki je bil v projekt prav tako vključen naknadno (Jesenšek, 2010).

30. junij 2010 je bil pogodbeni datum zaključka projekta, vendar zaključna dela na gradbišču še niso bila opravljena, zato je Grep na MOL poslal prošnjo za enomesečno podaljšanje roka, ki ji je MOL ugodila. Javni partner je sklenil, da je podaljšanje odobreno iz utemeljenih razlogov izmed katerih izpostavlja neugodne vremenske razmere, povečanje obsega GOI (gradbeno-obrtniško-instalacijskih) del, problematiko z zaključevanjem del na krožnem krožišču Tomačevo, povečan obseg izdelave projektne dokumentacije in problematiko pri pridobivanju potrebnih zemljišč za gradnjo komunalne ter prometne infrastrukture (MOL, 2010, str. 29).

Uporabno dovoljenje za stadion in dvorano je Grep uspešno pridobil 10. avgusta 2010, torej na dan otvoritvene tekme športne dvorane med košarkarsko reprezentanco Slovenije in Španije. Dan pozneje je uspešen krst prestal tudi nogometni stadion. V smislu javno-zasebnega partnerstva pa je otvoritev in pridobitev uporabnega dovoljenja pomenila spremembo v lastniški strukturi zemljišč in objektov. MOL je tako postala lastnica športnih objektov in parkirišč ob športnih objektih, medtem ko je Grep postal lastnik zemljišča trgovskega centra.

SKLEP

Financiranje izgradnje in kasnejšega upravljanja športne infrastrukture se v Sloveniji srečuje z mnogimi, predvsem pa finančnimi ovirami. Taki objekti navadno namreč niso ekonomsko upravičeni, saj v svoji dobi koristnosti ne povrnejo vloženi sredstev izgradnje in upravljanja. Posledica tega je pomanjkanje sodobnih športnih centrov, ki bi omogočali organizacijo velikih športnih in kulturnih prireditev ter posledično povečali prepoznavnost okolja in razvoj turizma. Razvoja športnih dejavnosti brez novih investicij v športne prostore ni. Če hočemo dvigniti športno aktivnost mladih, moramo med drugim poskrbeti za sodobno športno infrastrukturo, ki pomaga slovenskemu športu do novih vrhunskih uspehov slovenskih športnikov, ki so potem zgled in motiv mlajšim. Javni interes na področju športa in športne

infrastrukture se torej kaže v ohranjanju športne identitete Slovencev, obenem pa se z njenim razvojem razvija tudi gospodarska in turistična panoga.

Razmah javno-zasebnega partnerstva v svetu se je tudi pri nas pokazal kot ena izmed možnosti, da se stanje infrastrukture na športnem področju izboljša. Slovenija je namreč leta 2006 sprejela Zakon o javno-zasebnem partnerstvu, ki je gradnji športnih objektov javnega interesa ponudil nov koncept, in sicer preko medsebojnega sodelovanja javnega in zasebnega partnerja. Dva osnovna pogoja, ki morata biti izpolnjena, da se projekt lahko razvije v javno-zasebno partnerstvo, sta delitev tveganja in obstoj javnega interesa. V primeru športne infrastrukture je torej za pripravljavce projektov pomembno, da javne interese razpoznajo ter da zasebnemu partnerju omogočijo ekonomske koristi, ki jih bodo privabili v partnerstvo. Prav tako pa igra veliko vlogo pri uspehu takih projektov tudi medsebojno sodelovanje in korektnost obeh partnerjev. Tveganja, ki jih prevzameta, morajo biti pravično razdeljena, kar pomeni, da jih mora pridobiti tisti, ki jih lahko lažje nadzoruje.

V Sloveniji imamo pri gradnji športnih objektov že nekaj dobrih praks primerov sodelovanja med javnimi in zasebnimi partnerji. Najpomembnejši in največji je brez dvoma gradnja športnega parka Stožice, s katerim je MOL med drugim bogatejša za sodoben nogometni stadion in novo športno dvorano z 12.000 sedišči. Ta dva objekta bosta Ljubljano ponovno vrisala na športni in kulturni zemljevid Evrope, saj sta velikost in tehnična opremljenost objektov primerna za prirejanje tekmovanj najvišjega razreda. Poleg Stožic sta zanimiva še dva projekta javno-zasebnih partnerstev. Eden se odvija v okviru mestne občine Koper, drugi pa pod partnerstvom ljubljanske občine. Gre za gradnjo olimpijskega centra in bazena Koper ter plavalno gimnastičnega centra Ilirija.

V diplomski nalogi sem prišel do spoznanja, da je mogoče z uporabo koncepta javno-zasebnega partnerstva izboljšati stanje športne infrastrukture v Sloveniji, kar nam obravnavani projekti diplomske naloge tudi dokazujejo. Dovolj velika motiviranost občin ter njihov posluh do želja zasebnih partnerjev lahko ob kvalitetni zasnovi projekta privedeta do skupnih koristi obeh sodelujočih partnerjev. Se je pa potrebno zavedati, da javno-zasebno partnerstvo ni vedno idealna rešitev, saj je že samo načrtovanje in oblikovanje v začetku zelo kompleksno, polega tega pa je zaradi malo izkušenj s tega področja težko predvideti vse zaplete, ki se lahko med potekom partnerstva pojavijo.

LITERATURA IN VIRI

1. AJPES, Agencija Republike Slovenije za javnopravne evidence in storitve (2010). Najdeno 12. julija 2010 na spletnem naslovu http://www.ajpes.si/prs/podjetje_zgod_izpisek.asp?s=1&e=325298&n=1
2. Akt o javno-zasebnem partnerstvu za izvedbo projekta izgradnje Plavalno gimnastičnega centra Ilirija. *Uradni list RS* št. 53/2009.
3. Akt o javno-zasebnem partnerstvu za izvedbo projekta izgradnje večnamenskega nogometnega stadiona, športne dvorane ter spremljajočega objekta s pripadajočo infrastrukturo. *Uradni list RS* št. 91/2007.
4. Andoljšek, Ž., (2007). Javno premoženje in JZP. *Javna uprava*, (43) 2, 269–277.
5. Bon, M., Kolenc, M., Peršolja, B. & Tomc, G., (2008). Primer izhodišč strateškega načrta na področju športa do leta 2012 – Mestna občina Ljubljana. *Šport*, 56 (1-2), 8-13.
6. Boussard, Jean Marc. (2005). *Un point de vue d'economiste. Colloque Irrigation et developpement durable*. Paris: Academie d'Agriculture de France, str. 12.
7. Čepeljnik, M., (2006). *Uporaba javno-zasebnega partnerstva v Evropski uniji* (specialistično delo). Ljubljana: Ekonomska fakulteta.
8. Drlja, K., (2010, 22. junij). Maribor je na univerzijado 2013 pripravljen že danes. *Finance.si*. Najdeno 10. avgusta 2010 na spletnem naslovu <http://www.finance.si/282941/Maribor-je-na-univerzijado-2013-pripravljen-%BEe-danes>
9. *Evropska listina o športu*. (1992). Najdeno 20. avgusta 2009 na spletnem naslovu <http://www.sport.si/zakonodaja.php>.
10. Ferčič, A., (2005). Javno-zasebno partnerstvo: delitev tveganj med partnerjema. *Pravna praksa*, 24 (39/40), 15–16.
11. Ferk, B. & Škufca, U. (2007, 3. september). *Pravna študija izvedbe javno-zasebnega partnerstva in opredelitev optimalnega modela za zadovoljitev javnega interesa*. Najdeno 18. junija 2009 na spletnem naslovu www.ljubljana.si/file/.../06.-koncna_pravna_studija_jzp_stadion_stozice.pdf
12. Ferk, B. (2009). *Splošno o javno-zasebnem partnerstvu*. Najdeno 10. junija 2009 na spletnem naslovu <http://pppforum.si/javno-zasebno-partnerstvo/splosno-o-javno-zasebnem-partnerstvu.html>
13. Ferk, P., Ferk, B. (2008). *Javne službe, državne pomoči in javno-zasebna partnerstva*. Ljubljana: GV Založba.
14. *Final Report on the European Action for Growth*. (2003). Brussels: Council of the European Union.
15. Gerlovič, D., (2008). Javne tribune – šport v republiki Sloveniji. *Sokol*, 12 (10), 12–13.
16. *Green paper on public-private partnerships and community law on public contracts and concession*. (2004). Brussels: Commission of the European communities.
17. Hall, D. (2008). *PPPs in the EU – a critical appraisal*. London: Business School.
18. Hren, T., (2008). Upravljanje, vzdrževanje športne infrastrukture, investicije v športno infrastrukturo. V Makovec Brenčič, M., Gerlovič, D. (ur.) & Šugman, R., *Šport: trženje športa, podjetništvo v športu, športna infrastruktura, kadri v športu, šport v lokalni skupnosti, zavarovanje v športu* (str. 77-100). Ljubljana: Sokolska zveza Slovenije.

19. Hreščak, A. (2009, 6. junij). Gimnastično-plavalni center Ilirija na čakanju do jeseni. *Dnevnik.si*. Najdeno 20. avgusta 2009 na spletnem naslovu <http://www.dnevnik.si/novice/slovenija/1042272409>
20. IFSL Research. (2009). *PFI in the UK & PPP in Europe 2009*. Najdeno 15. julija 2009 na spletnem naslovu http://www.thecityuk.com/media/2435/PFI_Update_2009.pdf
21. Jelen, M. (2009, 8. januar), Olimpijski bazen v Kopru bo!. *Primorska.info*. Najdeno 20. avgusta 2009 na spletnem naslovu http://www.primorska.info/novice/2204/olimpijski_bazen_v_kopru_bo
22. Jesenšek, M. (2010, 6. september). MOL bo morala doplačati 39 milijonov evrov. *Delo.si*. Najdeno 8. septembra 2010 na spletnem naslovu <http://www.delo.si/clanek/120261>
23. Kolenc, M., Bednarik, J., Jurak, G. & Kolar, E. (2007). Značilnosti slovenskega športnega trga: kako do novih virov financiranja? *Šport*, 55 (2), 24.
24. Merzelj, Ž. (2008). *Javno-zasebno partnerstvo, priložnost za Slovenijo?* (diplomsko delo). Ljubljana: Ekonomska fakulteta.
25. MMC RTV SLO (2008a, 26. maj). Mestni svet potrdil načrt za Stožice. *Rtvslo.si*. Najdeno 10. avgusta 2009 na spletnem naslovu <http://www.rtv slo.si/slovenija/mestni-svet-potrdil-nacrt-za-stozice/88373>
26. MMC RTV SLO (2008b, 5. avgust). V stožicah bo zrasel Delta Planet. *Rtvslo.si*. Najdeno 10. oktobra 2009 na spletnem naslovu <http://www.rtv slo.si/slovenija/v-stozicah-bo-zrasel-delta-planet/91019>
27. MMC RTV SLO (2009, 30. junij). Foto in video: Stožiški nakupovalni center Supernovi. *Rtvslo.si*. Najdeno 5. marca 2010 na spletnem naslovu <http://www.rtv slo.si/gospodarstvo/foto-in-video-stoziski-nakupovalni-center-supernovi/206525>
28. MOK (2007, 24. september). *Sklep o ugotovitvi javnega interesa za sklenitev javno-zasebnega partnerstva v obliki koncesije gradnje za izvedbo projekta »Olimpijski center - bazen Koper.«* Najdeno 25. avgusta 2009 na spletnem naslovu http://izola.emigma.com/sites/koper_si/silos/e30235130ccc1a435cd9bd2f4f0613d4
29. MOL (2008). *Strategija razvoja športa v mestni občini Ljubljana od 2008 do 2012*. Najdeno 25. avgusta na spletnem naslovu www.ljubljana.si/file/695381/strategija-porta-mol-2008-2012.pdf
30. MOL (2010). *Poročilo o projektu Stožice*. Najdeno 8. septembra na spletnem naslovu <http://www.ljubljana.si/si/mol/mestni-svet/seje/2006-2010/69118/detail.html>
31. Mrak, M. (2002). *Mednarodne finance*. Ljubljana: GV založba.
32. Mužina, A. (2004). *Koncesije: pravna ureditev koncesijskih razmerij v Sloveniji in EU*. Ljubljana: Primath.
33. Mužina, A. (2007). Zakon o javno-zasebnem partnerstvu – uvodna predstavitev. V Bohinc, R., Mužina, A., Tičar, B. *Zakon o javno-zasebnem partnerstvu (ZJZP) s pojasnili*. (str. 11–76). Ljubljana: Nebra.
34. Nacionalni program športa v Republiki Sloveniji. *Uradni list RS* št. 24/2000.
35. OECD. (2000). *Global trends in urban water supply and waste water financing and management: changing roles for the public and private sectors*. Paris, 76 str.
36. Pahor Žvanut, A. (2006). *Javno-zasebna partnerstva in njihov vpliv na javne finance*. Magistrsko delo. Ljubljana: Ekonomska fakulteta.

37. Pahor, P., (2010, 02. Junij)). Pogovor z direktorjem Zavoda Tivoli: Beyonce bi zibala boke v Stožicah. *Dnevnik.si*. Najdeno 12. avgusta 2010 na spletnem naslovu http://www.dnevnik.si/novice/aktualne_zgodbe/1042363950
38. Plestenjak, R., (2008, 28. februar), V igri za štadion zmagal Gradis. *Siol.net*. Najdeno 5. septembra 2009 na spletnem naslovu http://www.siol.net/sportal/nogomet/2008/02/v_igri_za_stadion_zmagal_gradis.aspx
39. Polibios. (1964). *Obča zgodovina*. Ljubljana: Državna založba Slovenije.
40. Ručna, N. (2009, 31. marec). Na bonifiko tudi občina. *Žurnal24.si*. Najdeno 25. avgusta 2009 na spletnem naslovu <http://www.zurnal24.si/primorska/na-bonifiko-tudi-obcina-134473/clanek>
41. STA, Slovenska tiskovna agencija (2001, 11. oktober). Nov nogometni stadion v Ljubljani. *24ur.com*. Najdeno 26. maja 2010 na spletnem naslovu <http://24ur.com/sport/nov-nogometni-stadion-v-ljubljani.html>
42. Stadion d.o.o. (2004, april), Primerjava lokacij Bežigrad in Stožice. Najdeno 21. avgusta 2009 na spletnem naslovu www.ljubljana.si/file/50692/27is-6t-4.pdf
43. Tičar, B. (2007). Nov pravni institut: Javno-zasebno partnerstvo. *Podjetje in delo*, 1, 58–70.
44. Zakon o javno-zasebnem partnerstvu. (2006). *Uradni list RS* št. 127/2006.
45. Železnik, M., (2009). Postopek za sklenitev javno-zasebnega partnerstva. *Lex localis – revija za lokalno samoupravo*, 7 (1), 83–105.