

Univerza
v Ljubljani
Fakulteta
*za gradbeništvo
in geodezijo*



Jamova cesta 2
1000 Ljubljana, Slovenija
<http://www3.fgg.uni-lj.si/>

DRUGG – Digitalni repozitorij UL FGG
<http://drugg.fgg.uni-lj.si/>

V zbirki je izvorna različica izdajatelja.

Prosimo, da se pri navajanju sklicujete na bibliografske podatke, kot je navedeno:

University
of Ljubljana
Faculty of
*Civil and Geodetic
Engineering*



Jamova cesta 2
SI – 1000 Ljubljana, Slovenia
<http://www3.fgg.uni-lj.si/en/>

DRUGG – The Digital Repository
<http://drugg.fgg.uni-lj.si/>

This is a publisher's version PDF file.

When citing, please refer to the publisher's bibliographic information as follows:

Kuzma, V. 2016. Identifikacija, analiza in upravljanje tveganj v projektih izgradnje na osnovi javno-zasebnega partnerstva. Magistrsko delo. = Identification, analysis and risk management in public-private partnership construction projects. M. Sc. Thesis. Ljubljana, Univerza v Ljubljani, Fakulteta za gradbeništvo in geodezijo: 143 str. (mentorica: Šelih, J.).

<http://drugg.fgg.uni-lj.si/6137/>

Univerza
v Ljubljani
Fakulteta
*za gradbeništvo
in geodezijo*

*Jamova 2, p.p. 3422
1115 Ljubljana, Slovenija
telefon (01) 47 68 500
faks (01) 42 50 681
fgg@fgg.uni-lj.si*



UNIVERZITETNI PODIPLOMSKI
ŠTUDIJSKI PROGRAM
VARSTVO OKOLJA
MAGISTRSKI ŠTUDIJ

Kandidatka:

VALENTINA KUZMA, univ. dipl. inž. vod. in kom. inž.

**IDENTIFIKACIJA, ANALIZA IN UPRAVLJANJE TVEGANJ V
PROJEKTIH IZGRADNJE NA OSNOVI JAVNO-ZASEBNEGA
PARTNERSTVA**

Magistrsko delo štev.: 277

**IDENTIFICATION, ANALYSIS AND RISK MANAGEMENT IN
PUBLIC-PRIVATE PARTNERSHIP CONSTRUCTION
PROJECTS**

Master of Science Thesis No.: 277

Mentorica:

prof. dr. Jana Šelih

Predsednik komisije:

prof. dr. Mitja Brilly

Člana komisije:

izr. prof. dr. Aleš Ahčan

doc. dr. Andrej Kryžanowski

Ljubljana, 7. september 2016

Stran za popravke, Errata

Stran z napako

Vrstica z napako

Namesto

Naj bo

IZJAVE

Spodaj podpisana študentka Valentina Kuzma, univ. dipl. inž. vod. in kom. inž., zaposlena pri Gospodarski zbornici Slovenije, vpisna številka 97404553, avtorica pisnega zaključnega dela študija z naslovom **Identifikacija, analiza in upravljanje tveganj v projektih izgradnje na osnovi javno-zasebnega partnerstva**

IZJAVLJAM

1.

a) da je pisno zaključno delo študija rezultat mojega samostojnega dela;

b) da je pisno zaključno delo študija rezultat lastnega dela več kandidatov in izpolnjuje pogoje, ki jih Statut UL določa za skupna zaključna dela študija ter je v zahtevanem deležu rezultat mojega samostojnega dela;

2. da je tiskana oblika pisnega zaključnega dela študija istovetna elektronski obliki pisnega zaključnega dela študija;

3. da sem pridobila vsa potrebna dovoljenja za uporabo podatkov in avtorskih del v pisnem zaključnem delu študija in jih v pisnem zaključnem delu študija jasno označila;

4. da sem pri pripravi pisnega zaključnega dela študija ravnala v skladu z etičnimi načeli in, kjer je to potrebno, za raziskavo pridobila soglasje etične komisije;

5. soglašam, da se elektronska oblika pisnega zaključnega dela študija uporabi za preverjanje podobnosti vsebine z drugimi deli s programsko opremo za preverjanje podobnosti vsebine, ki je povezana s študijskim informacijskim sistemom članice;

6. da na UL neodplačno, neizključno, prostorsko in časovno neomejeno prenašam pravico shranitve avtorskega dela v elektronski obliki, pravico reproduciranja ter pravico dajanja pisnega zaključnega dela študija na voljo javnosti na svetovnem spletu preko Repozitorija UL;

7. da dovoljujem objavo svojih osebnih podatkov, ki so navedeni v pisnem zaključnem delu študija in tej izjavi, skupaj z objavo pisnega zaključnega dela študija.

V: Ljubljana

Datum: 6. 9. 2016

Podpis študentke:

Kuzma V.

Magistrsko delo sta delno lektorirali Tina Praček, univ. dipl. sloven. in soc. kult, in delno Jana Vejnovič, predmetni učitelj angl. in nem.

BIBLIOGRAFSKO-DOKUMENTACIJSKA STRAN Z IZVLEČKOM

UDK 005.52:005.334:69(043.3)
Avtor Valentina Kuzma, univ. dipl. inž. vod. kom. inž.
Mentorica prof. dr. Jana Šelih, univ. dipl. inž. gradb.
Naslov Identifikacija, analiza in upravljanje tveganj v projektih izgradnje na osnovi javno- zasebnega partnerstva
Tip dokumenta Magistrsko delo
Obseg in oprema 179 str., 26 pregl., 14 slik, 4 pril.
Gljučne besede javno-zasebno partnerstvo, katalog tveganj JZP, upravljanje tveganj, projekti izgradnje, porazdelitev tveganj, seznam tveganj, fokusna skupina

Izveček

V magistrskem delu se usmerimo v upravljanje tveganj v projektih izgradnje po modelu javno-zasebnega partnerstva in raziskujemo identifikacijo in analizo tveganj. Predstavimo standard ISO 31000:2009. Seznanimo se tudi z različnimi načini klasifikacije in porazdelitve tveganj. Ugotovimo, kje v postopku oblikovanja javno- zasebnega partnerstva se omenjajo vsebine upravljanja tveganj in na kakšen način se v različnih dokumentih tudi uporabljajo. Pripravimo pregled investicij po modelu javno-zasebnega partnerstva od uveljavitve področnega zakona. Na primerih tuje prakse pogledamo kako naj bi se izdelala porazdelitev tveganj in kateri predhodni postopki jo določajo. Preizkusimo metodo fokusnih skupin kot primeren in možen način analize tveganj. Predlagamo novo orodje v pomoč procesu upravljanja tveganj v projektih izgradnje po modelu JZP.

BIBLIOGRAPHIC-DOCUMENTALISTIC INFORMATION AND ABSTRACT

UDC 005.52:005.334:69(043.3)
Author Valentina Kuzma, univ. dipl. inž. vod. kom. inž.
Supervisor Prof. Jana Šelih, Ph.D.
Title Identification, analysis and risk management in public-private partnership construction projects
Document type M.Sc. Thesis
Scope and tools 179 p., 26 tab., 14 fig., 4 ann.
Key words public- private partnership, PPP risk catalogue, risk management, construction projects, risk allocation, risk register, focus group

Abstract

The master's thesis is oriented towards risk management in PPP construction projects and exploration of risk identification and analysis. Standard ISO 31000:2009 is presented. Analysis of various ways of classification and distribution (allocation) of risks was made. Identification of risk management factors in creating a PPP, and application of risk management factors in different documents were performed. An overview of the investment on the basis of PPP since the first implementation of field sectoral law was prepared. Foreign practices for a preparation of an allocation of risks were analyzed and it was established which preliminary processes determined it. The method of focus groups was used as a possible and appropriate way of risk analysis. A new tool was developed to support the process of management of risks in PPP construction projects.

STRAN ZA POSVETILO IN ZAHVALO

Svoji mentorici, profesorici dr. Jani Šelih, in njenemu sodelavcu dr. Aleksandru Srdiću se iskreno zahvaljujem za odlično sodelovanje, strokovno pomoč in usmerjanje raziskovalnega dela pri izdelavi magistrskega dela.

Delo posvečam investitorjem, ki še vidijo priložnost v storitvah gradnje.

Valentina Kuzma

Kazalo visokošolskega dela

Stran za popravke, Errata.....	II
Izjave.....	III
Bibliografsko-dokumentacijska stran z izvlečkom.....	IV
Bibliographic-documentalistic information and abstract.....	V
Stran za posvetilo in zahvalo.....	VI
1 UVOD.....	1
1.1 Opredelitev problema	1
1.2 Podroben opis stanja in izhodišča	5
1.3 Namen magistrskega dela	6
1.4 Cilji magistrskega dela.....	7
2 DELOVNE HIPOTEZE	8
2.1 Postavitev delovnih hipotez ter raziskovalnih vprašanj.....	8
3 METODOLOGIJA	10
3.1 Metodologija raziskovanja, uporabljene tehnike in orodja	10
3.1.1 Metoda fokusnih skupin.....	11
3.2 Pregled in ocena predhodnih raziskovanj	13
4 ZAKONODAJNI OKVIR JZP, POSTOPEK OBLIKOVANJA JZP IN PREGLED JAVNIH INVESTICIJ IZGRADNJE PO MODELIH JZP V SLOVENIJI	15
4.1 Zakonodajni okvir JZP v Sloveniji	15
4.1.1 Pogodbena in statusna razmerja JZP.....	16
4.1.2 Stavbna pravica in JZP	17
4.1.3 Novosti na področju zakonodaje JZP: Direktiva 2014/23/EU	17
4.1.4 Postopek oblikovanja JZP po ZJZP za projekte izgradnje v Sloveniji	19
4.1.5 Načini spodbujanja JZP v Sloveniji.....	21
4.1.6 Začetek postopka oblikovanja JZP	24
4.1.7 Primer vsebine razpisne dokumentacije za projekt izgradnje po modelu JZP v Sloveniji (po principu energetskega pogodbeništva).....	25
4.1.8 Primer vsebine sklenjene pogodbe za projekt izgradnje po modelu JZP v Sloveniji.....	28
4.2 Pregled načrtovanih in realiziranih javnih investicij projektov izgradnje po modelih JZP v Sloveniji v zadnjem desetletju	30
4.3 Spremljanje nacionalne baze podatkov o JZP in javne področne evidence	35
5 UPRAVLJANJE TVEGANJ V JZP PROJEKTIH IZGRADNJE	38
5.1 Upravljanje tveganj v JZP projektih po smernicah Evropske komisije	39
5.2 Različni modeli JZP razviti v svetu do sedaj	41
5.3 Pogodbena razmerja JZP in značilen konzorcij na strani zasebnega partnerja	46
5.4 Tveganja kot bistvena sestavina pogodbe JZP	48
5.5 Upravljanje tveganj v JZP	49
5.5.1 Identifikacija oziroma ugotavljanje JZP tveganj (del ocene tveganja)	51
5.5.2 Analiza JZP tveganj (del ocene tveganja).....	58
5.5.3 Ovrednotenje JZP tveganj (del ocene tveganja).....	60
5.5.4 Obravnava tveganj v projektih JZP.....	60
5.5.5 Model postopka odločanja o porazdelitvi in upravljanju tveganj v projektih JZP izgradnje stavb.....	62

5.5.6	Okvir za upravljanje tveganj v infrastrukturnih JZP projektih na osnovi življenjskega cikla	64
5.5.7	Učinkovitosti JZP v odvisnosti od prevzema tveganj s strani zasebnega partnerja.....	66
5.6	Reševanje sporov iz naslova tveganj v projektih JZP	86
5.7	Makroekonomsko tveganje oziroma tveganja javnega dolga zaradi vpliva JZP	88
5.7.1	MDS orodje P-FRAM za oceno možnih nacionalnih fiskalnih posledic	90
6	ORODJA ZA UPRAVLJANJE TVEGANJ V JZP.....	92
6.1	Metoda fokusnih skupin oziroma delavnica upravljanja tveganj	92
7	PREDSTAVITEV EMPIRIČNE RAZISKAVE.....	96
7.1	Analiza izsledkov fokusnih skupin v okviru projekta PROFILI	96
7.2	Analiza rezultatov fokusnih skupin, izvedenih na lokalni ravni	97
7.3	Analiza rezultatov fokusnih skupin, izvedenih na nacionalni ravni.....	100
7.4	Analiza rezultatov fokusnih skupin, izvedenih na regionalni ravni	102
8	PREDLOG REŠITVE UPRAVLJANJA TVEGANJ ZA PROJEKTE JZP	104
8.1	Uporaba metode fokusnih skupin v procesu upravljanja tveganj pri oblikovanju postopka JZP za projekt izgradnje.....	104
8.2	Izdelava orodja za odločanje o upravljanju tveganj v projektu izgradnje po JZP	106
8.2.1	Katalog tveganj v projektu izgradnje po modelu JZP s podrobnim opisom posameznih tveganj in njihovimi učinki ter vplivi	107
8.2.2	Matrika določitve porazdelitve tveganj po fazah projektnega cikla.....	110
8.2.3	Porazdelitev tveganj.....	112
8.3	Predlog nadgradnje obstoječih informacijsko podprtih orodij	113
8.4	Predlog spremembe podzakonskih aktov	116
9	REZULTATI IN DISKUSIJA.....	117
9.1	Analiza postavljenih hipotez	117
9.2	Preverba uporabne vrednosti razvitega orodja z deležniki, ki sodelujejo v JZP projektih	120
9.3	Koristi in pričakovanja orodja za upravljanje tveganj.....	121
10	ZAKLJUČEK	122
10.1	Predlogi za izboljšanje stanja na področju obravnave JZP tveganj.....	123
10.2	Smernice in priporočila za nadaljnjo delo.....	124
11	POVZETEK.....	128
12	SUMMARY	130
VIRI		132

KAZALO PREGLEDNIC

Preglednica 1: Javna naročila storitev gradenj v letih 2009–2015, Slovenija (Ministrstvo za javno upravo RS, 2016a), (Izlakar, 2015).....	3
Preglednica 2: Število javnih objav povezanih z JZP (gradnje) v javnih glasilih v obdobju 2006-2016, (Uradni list Republike Slovenije d.o.o., n.d.), lastna tabela.....	31
Preglednica 3: Javna objava pogodb po modelu JZP v javnem spletnem portalu eNAROČANJE (Uradni list Republike Slovenije d. o. o., n.d.).....	36
Preglednica 4: Klasifikacije kategorij JZP tveganj po EU smernicah (Evropska komisija, 2003).....	52
Preglednica 5: Skupine tveganj (Zou et al., 2008).....	52
Preglednica 6: Faktorji tveganj glede na raven na kateri se pojavljajo (Li et al., 2005).....	53
Preglednica 7: Skupine tveganj po razvrstitvi UNIDO (Chan et al., 2011).....	53
Preglednica 8: Kategorije tveganj (Grimsey & Lewis, 2002).....	54
Preglednica 9: Splošna in specifična tveganja, značilna za JZP infrastrukturne projekte (Ferk, 2014).....	54
Preglednica 10: Identifikacija in klasifikacija tveganj glede na faze projektnega cikla (J. Li & Zou, 2012).....	55
Preglednica 11: Primer porazdelitve posameznih tveganj v JZP glede na vrsto tveganja in življenjski cikel (prirejeno po (Boll, 2007)).....	57
Preglednica 12: Kategorije tehnik za analizo tveganj (Finc, 2006).....	59
Preglednica 13: Porazdelitev pogostosti in predvidene verjetnosti nastanka tveganja (Jacob, 2009).....	60
Preglednica 14: Splošna porazdelitev tveganj JZP na Portugalskem pri izgradnji nacionalnih infrastrukturnih projektov (Federal Highway Administration, 2014).....	69
Preglednica 15: Splošna porazdelitev tveganj JZP v Španiji pri izgradnji nacionalnih infrastrukturnih projektov (Federal Highway Administration, 2014).....	70
Preglednica 16: Splošna porazdelitev tveganj JZP v Združenem kraljestvu pri izgradnji nacionalnih infrastrukturnih projektov (Federal Highway Administration, 2014) ..	71
Preglednica 17: Predlog standardiziranega okvirja matrike tveganj in prevzem tveganj za projekte izgradnje po modelu JZP (Lewis, 2001).....	72
Preglednica 18: Porazdelitev tveganj, ki temelji na rezultatih empiričnih raziskav, v procesu projektov izgradnje javnih stavb po modelu JZP (Boll, 2007).....	77
Preglednica 19: Porazdelitev tveganj iz nemških priporočil za ukrepanje v za izvajanje manjših in srednje velikih projektov JZP (ÖPP Deutschland AG, 2011).....	78
Preglednica 20: Porazdelitev tveganj za JZP projekte (OECD, 2012).....	80
Preglednica 21: Značilna porazdelitev kategorij tveganj v JZP projektih (Evropska komisija, 2003).....	82

Preglednica 22: Opredelitev tveganj pri energetske pogodbeništvu (Ministrstvo za infrastrukturo RS, 2014).....	84
Preglednica 23: Primerjava delavnice z drugimi trenutno veljavnimi pristopi upravljanja tveganj z vidika njihovih dosežkov (Goh et al., 2013).....	93
Preglednica 24: Modul 1 - Katalog tveganj za projekte izgradnje po modelu JZP	109
Preglednica 25: Modul 2 - Matrika določitve porazdelitev tveganj glede na faze življenjskega cikla projekta.....	111
Preglednica 26: Modul 3 - Porazdelitev tveganj v JZP projektu in instrumenti za prenos tveganj.....	113

Kazalo slik

Slika 1:	Spremembe investicijskih odhodkov (42) in investicijskih transferjev (43) skupaj v proračunu RS po zneskih in v deležu vseh odhodkov ter delež investicij v BDP-ju v obdobju 2000-2015, lasten graf (Ministrstvo za finance, 2016).....	2
Slika 2:	Bruto investicije v BDP (po cenah iz leta 1995), desezonirano, četrtletni podatki (CESifo Group Munich, 2015)	3
Slika 3:	Shematična predstavitev postopka JZP (Mestna občina Kranj, 2014b).....	20
Slika 4:	Značilna pogodbena razmerja med različnimi strankami v strukturi projekta JZP (Lewis, 2001) in dopolnjeno z (Boll, 2007) in možnostmi ZJZP	47
Slika 5:	Shema postopka obvladovanja (upravljanja) tveganja po SIST ISO 31000:2011 (povzeto po privzetem standardu SIST ISO 31000:2011)	50
Slika 6:	Postopek odločanja o porazdelitvi tveganj in upravljanju tveganj (Boll, 2007)	63
Slika 7:	Analiza tveganj in postopek odločanja o porazdelitvi tveganj in upravljanju tveganj (B. Li et al., 2001)	64
Slika 8:	Okvir za upravljanje z JZP projekti v življenjskem ciklu (Zou et al., 2008)	65
Slika 9:	Povečevanje učinkovitosti oziroma vrednosti za denar v odvisnosti od prenosa (alokacije) tveganj na zasebnega partnerja (povzeto po (Boll, 2007))	67
Slika 10:	Zasnova matrike porazdelitve tveganj v orodju P-FRAM, podatki za projekt JZP v program niso vnešeni (International Monetary Fund, 2016a)	91
Slika 11:	Primer aplikacije eJN, ki omogoča elektronsko vodenje procesa javnega naročanja JN (JHP d.o.o., n.d.).....	114
Slika 12:	Aplikacija e-JN, ki omogoča elektronsko javno naročanje (Ministrstvo za javno upravo RS, n.d.).....	115
Slika 13:	e-naročanje, Pregled objavljenih pogodb (Uradni list Republike Slovenije d. o. o., n.d.)	115
Slika 14:	Informacijska rešitev za upravljanje investicijskih projektov (Projektne IT rešitve in storitve, n.d.).....	115

Kazalo prilog

Priloga A – Navodila za vodenje srečanj fokusnih skupin

Priloga B – Povzetek objav občinskih odlokov iz javnih evidenc o javnih objavah o JZP po ZJZP v obdobju 2006-2016

Priloga C – Matrika porazdelitve tveganj iz nemških smernic za JZP projekte izgradnje (ÖPP Deutschland AG, 2011)

Priloga D – Katalog tveganj

Index of Tables

Table 1:	Public service contracts works in years 2009-2015, Slovenia (Ministrstvo za javno upravo RS, 2016a), (Izlakar, 2015)	3
Table 2:	Number of publications related to PPP (construction) in the official media in the period 2006-2016, (Uradni list Republike Slovenije d.o.o., n.d.), own table	31
Table 3:	Public announcement of contracts under the PPP model in the public web portal eNAROČANJE (Uradni list Republike Slovenije d. o. o., n.d.)	36
Table 4:	Classification of PPP risks categories according to EU guidelines (Evropska komisija, 2003)	52
Table 5:	Groups of risks (Zou et al., 2008).....	52
Table 6:	Risk factors depending on the level at which they occur (Li et al., 2005).....	53
Table 7:	Categories of risks according to UNIDO (Chan et al., 2011)	53
Table 8:	Categoris of risks (Grimsey & Lewis, 2002)	54
Table 9:	General and specific risks typical for PPP infrastructure projects (Ferk, 2014)...	54
Table 10:	Identification and classification of risks according to the phases of the project cycle (J. Li & Zou, 2012)	55
Table 11:	An example of the distribution of individual risks in a PPP in relation to the nature of the risk and lifecycle assessment (adapted from (Boll, 2007)).....	57
Table 12:	Categories of risk analysis techniques (Finc, 2006)	59
Table 13:	Distribution of frequency and probability of occurrence of anticipated risks (Jacob, 2009)	60
Table 14:	General risk distribution of PPP in Portugal in the construction of national infrastructure projects (Federal Highway Administration, 2014)	69
Table 15:	General risk distribution of PPP in Spain in the construction of national infrastructure projects (Federal Highway Administration, 2014)	70
Table 16:	General risk distribution of PPP in United Kingdom in the construction of national infrastructure projects (Federal Highway Administration, 2014)	71
Table 17:	The proposal of a standardized risk matrix frame and take over of risk in PPP model construction projects (Lewis, 2001)	72
Table 18:	Distribution of risk, based on the results of empirical research projects in the process of construction of public buildings following the model of PPP (Boll, 2007)	77
Table 19:	Distribution of risks from German recommendations for action for the implementation of small and medium-sized PPP projects (ÖPP Deutschland AG, 2011)	78
Table 20:	Risk categoris and distribution for PPP projects (OECD, 2012)	80

Table 21: Typical distribution of risk categories in PPP projects (Evropska komisija, 2003)	82
Table 22: Definition and allocation of risks in ESCO (Ministrstvo za infrastrukturo RS, 2014)	84
Table 23: Comparison of workshops and other currently used approaches for risk management in terms of their achievements (Goh et al., 2013)	93
Table 24: Module 1 - The risk catalogue (register) for PPP construction project.....	109
Table 25: Module 2 - The risk matrix for the allocation of risk in relation to the stages of the life cycle of the project	111
Table 26: Module 3 - Allocation of risks in PPP project and instruments used.....	113

Index of Figures

Figure 1: Changes in investment expenditure (42) and capital transfers (43) together within the state budget by the amount and proportion of total expenditure and the share of investment in the period 2000-2015, own graph data (Ministrstvo za finance, 2016)	2
Figure 2: Gross investment in GDP (at 1995 prices), seasonally adjusted, quarterly data (CESifo Group Munich, 2015)	3
Figure 3: Schematic presentation of the PPP process (Mestna občina Kranj, 2014a)	20
Figure 4: Typical contractual relationships between the various parties in the PPP project structure (Lewis, 2001) and complemented by (Boll, 2007) and options derived from ZJZP	47
Figure 5: The process of risk management according to SIST ISO 31000: 2011 (taken from the default standard SIST ISO 31000: 2011)	50
Figure 6: The decision making process on the distribution of risks and risk management (Boll, 2007)	63
Figure 7: Risk analysis and decision-making process on the distribution of risks and risk management tveganj (B. Li et al., 2001)	64
Figure 8: Framework for management of PPP projects in the life cycle (Zou et al., 2008)	65
Figure 9: Increasing the effectiveness and value for money in relation to the transfer (allocation) of risk to the private partner (adapted from (Boll, 2007)	67
Figure 10: The concept of matrix distribution of risk in the tool P-Frame data for PPP projects in the program have not entered (International Monetary Fund, 2016a)	91
Figure 11: An application eJN, which allows electronic management of the process of public procurement JN (JHP d.o.o., n.d.)	114
Figure 12: e-JN application that enables electronic public procurement (Ministrstvo za javno upravo RS, n.d.)	115
Figure 13: e-naročanje, A review of published contracts (Uradni list Republike Slovenije d. o. o., n.d.)	115
Figure 14: IT solution for the management of investment projects (Projektne IT rešitve in storitve, n.d.)	115

Index of Annexes

- Annex A – Instructions for administration meetings focus groups
- Annex B – Summary of total municipal ordinances from the public records of the publications of the PPP under the law ZJZP in the period 2006-2016
- Annex C – Risk allocation matrix from German handbook for PPP construction projects (ÖPP Deutschland AG, 2011)
- Annex D – Risks Catalogue

Okrajšave in simboli

BDP Bruto domači proizvod je vrednost vseh dokončanih proizvodov in storitev, ki so bili ustvarjeni znotraj ene države v določenem obdobju (po navadi na letni ravni)

DDV davek na dodano vrednost

JZP (angl. PPP) javno-zasebno partnerstvo

JN javno naročilo

EIB European Investment Bank (Evropska investicijska banka)

EPEC Expertise Centre PPPs, organizacijo, ki ima značaj strokovnega telesa deloma financira EIB in deloma Evropska komisija

ES (ali EU) Evropska skupnost (Evropska unija)

EK Evropska komisija

GZS Gospodarska zbornica Slovenije

MF Ministrstvo za finance

MO mestna občina: MOK - Mestna občina Kranj, MOL - Mestna občina Ljubljana, MOM - Mestna občina Maribor

MSP mala in srednja podjetja

OECD Organisation for Economic Cooperation and Development (Organizacija za gospodarsko sodelovanje in razvoj)

PFI (angl. Private finance initiative) zasebna finančna iniciativa, oblika JZP, ki izvira iz Združenega kraljestva

RS RS Računsko sodišče

SIST Slovenski inštitut za standardizacijo

SPZ Stvarno pravni zakonik

UL RS Uradni list republike Slovenije

URE učinkovita raba energije

ZGJS Zakon o gospodarskih javnih službah

ZJN Zakon o javnem naročanju

ZJZP Zakon o javno-zasebnem partnerstvu

Seznam manj znanih besed in tujk

V nadaljevanju so razloženi izrazi, ki jih uporabljamo v magistrskem delu.

JAVNE DOBRINE – »Za stvari, ki imajo značaj javne dobrine, je značilno predvsem to, da morajo biti na voljo vsem uporabnikom, da so namenjene zadovoljevanju splošnih potreb in da imajo imetniki monopolni položaj nasproti uporabniko. Javne dobrine so pod enakimi z zakonom ali odlokom lokalne skupnosti določenimi pogoji dostopne vsakomur. Materialne javne dobrine, kot so proizvodi in storitve, katerih trajno in nemoteno proizvodnjanje je v javnem interesu, zagotavlja država (oziroma lokalne skupnosti) z gospodarskimi javnimi službami. Pri zagotavljanju javnih dobrin je pridobivanje dobička podrejeno zadovoljevanju javnih potreb« (Peterka, 2009), lat. res publicae = javne dobrine/javno dobro

JAVNI INTERES (JAVNA KORIST) – po ZJZP je »z zakonom ali na njegovi podlagi izdanim predpisom določena splošna korist, ki se ugotovi z odločitvijo iz 11. člena tega zakona«; Vsebinsko JZP pomeni vlaganje zasebnega sektorja v javne projekte ali pa javno sofinanciranje zasebnih projektov, ki so v javnem interesu

JAVNE INVESTICIJE sestavljajo investicijski odhodki in investicijski transferji

JAVNI PROJEKT je projekt, ki ga pripravlja javni partner zaradi potrebe javnosti oziroma projekt, ki bo ustrezal javnemu interesu

KONCESIONAR je določen z definicijo ZGJS in je »lahko fizična ali pravna oseba, če izpolnjuje pogoje za opravljanje dejavnosti, ki je predmet koncesionirane gospodarske javne službe. Koncesionar je lahko tudi tuja oseba, če zakon ne določa drugače«, 30. člen ZGJS

KONCEDENT je republika ali lokalna skupnost, odvisno od vrste gospodarske javne službe. Po pooblastilu republike ali lokalne skupnosti so lahko koncedenti tudi njuni organi in organizacije 31. člen ZGJS

STORITEV JAVNE SLUŽBE - storitev, ki jo pri opravljanju javne službe iz prvega odstavka prejšnjega člena opravlja izvajalec v skladu z zakoni, ki urejajo gospodarske javne službe, javno-zasebno partnerstvo in varstvo okolja (Ministrstvo za kmetijstvo in okolje RS, 2012), en del javnih storitev

1 UVOD

1.1 Opredelitev problema

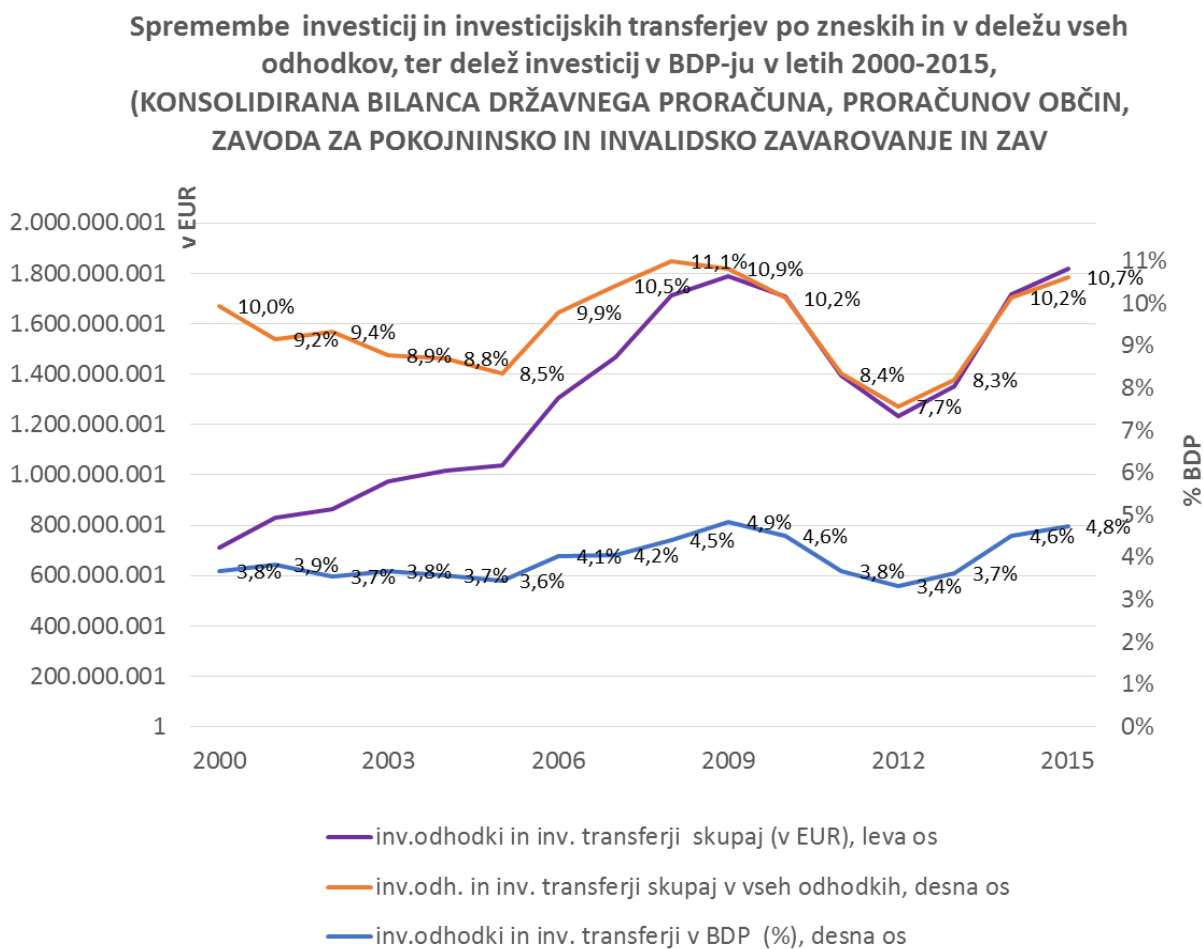
Pregled in analiza konsolidirane bilance državnega proračuna, proračunov občin, Zavoda za pokojninsko in invalidsko zavarovanje in Zavoda za zdravstveno zavarovanje Slovenije za obdobje od leta 2000 do leta 2014, v bilanci odhodkov, ki zajema investicijske odhodke in transferje, kaže, da na letni ravni delež investicij in investicijskih transferjev skupaj v izbranem analiziranem obdobju let beleži rahel trend upadanja (Ministrstvo za finance, 2016). Ne glede na dejstvo, da se v zneskih, absolutno, investicije in investicijski transferji zvišujejo, pa jim letna rast tudi drugih odhodkov v enakem obdobju zmanjšuje delež v skupnih odhodkih. Ker se je v letu 2015 finančno zaključila 2. finančna perspektiva, smo do konca leta 2015 beležili še močno rast investicij in investicijskih transferjev. Leto 2015 je bilo v znamenju zaključevanja izvajanja evropskih projektov izgradnje iz obdobja 2007–2013, zaradi česar lahko rečemo, da je bilo izjemno močno investicijsko leto predvsem v smislu izplačil iz državnega proračuna upravičencem. Slovenija je pri črpanju evropskih sredstev uspešna tudi v primerjavi z drugimi državami članicami, saj na koncu leta 2015 zaseda četrto mesto glede na povrnjena sredstva iz evropskega proračuna (Služba vlade RS za razvoj in evropsko kohezijsko politiko, 2016). V letu 2016 bo verjetno zaradi pomanjkanja priprave večjih državnih projektov izgradnje in šele začetka nove finančne perspektive znova upad skupaj investicij in investicijskih transferjev glede na preteklo leto.

Delež javnih investicij v BDP se v Sloveniji giblje okrog 4 %, kar ni zanemarljivo (Ministrstvo za finance, 2016). Ekonomsko se po MDS razvrščamo med razvite države (poleg razvijajočih se držav (angl. emerging) in držav v razvoju (ang. developing countries)). Slednje po svetu že nekaj desetletij zaznamuje trend počasnega upada deleža javnih investicij v BDP, ki v zadnjih letih niha med 3 in 4 % BDP. Podoben trend deleža javnih investicij v BDP (modra krivulja) lahko pričakujemo tudi v Sloveniji, trenutno pa beležimo dobre 4 % javnih investicij v BDP (Slika 1). Zaradi trajajoče gospodarske krize in v pogojih javnofinančnih omejitev zaradi proračunskih primanjkljajev se bo verjetno zmanjševal tudi realiziran obseg javnih investicij storitev gradnje v proračunskih postavkah. V Sloveniji je opazno za investicije in investicijske transferje ciklično spreminjanje v deležu BDP, verjetno so vzrok nacionalno slabše načrtovane in koordinirane rasti javnih investicij.

Razpoložljivi podatki o javnih investicijah v deležu BDP za evroobmočje, Francijo, Nemčijo in Italijo (CESifo Group Munich, 2015) kažejo (slika 2), da ta območja zadnja leta beležijo znaten upad javnih investicij v deležu BDP. Podobna analiza mednarodnih gospodarskih podatkov, neto razmerja naložb za obdobje 2003–2012 za države članice OECD (CESifo Group Munich, 2014), za Slovenijo pokaže, da smo z neto razmerjem naložb (investicij) v BDP skoraj pri vrhu lestvice primerjanih držav, v višini 11,3 % (op. a.: gre za proračunsko postavko RS v bilanci prihodkov in odhodkov, torej seštevek pozicij 42 – investicijski odhodki in 43 – investicijski transferi). Pred Slovenijo se po tej statistiki uvrščajo Koreja s 15,7 %, Avstralija s 13,9 %, Mehika s 13,1 %, Norveška s 13,1 % in Španija z 11,2 %, Irska z 10,5 %, Poljska z 10,4 %; Kanada in Češka obe z 8,8 %, Švedska in Avstrija obe s 7,9 %.

Slika 1: Spremembe investicijskih odhodkov (42) in investicijskih transferjev (43) skupaj v proračunu RS po zneskih in v deležu vseh odhodkov ter delež investicij v BDP-ju v obdobju 2000-2015, lasten graf (Ministrstvo za finance, 2016)

Figure 1: Changes in investment expenditure (42) and capital transfers (43) together within the state budget by the amount and proportion of total expenditure and the share of investment in the period 2000-2015, own graph data (Ministrstvo za finance, 2016)



Dodatni izziv v Sloveniji, ki bo v prihodnje vplival na obseg vrednosti realiziranih javnih investicij, je zmanjšanje vrednosti razpoložljivih EU sredstev in velika sprememba strukture EU sredstev v novi perspektivi za Slovenijo (op. a.: trenutno poteka osma finančna perspektiva Evropske unije oziroma tretja, v kateri ima Slovenija pravico do črpanja sredstev iz proračuna EU). V novi finančni perspektivi, ki se nanaša na obdobje 2014–2020, je Slovenija upravičena le do 3,2 milijarde EUR iz evropskih strukturnih skladov in Kohezijskega sklada (Služba vlade za razvoj in evropsko kohezijsko politiko, 2014). Znesek je 900 milijonov EUR manjši kot v iztekajoči se perspektivi 2006–2013 (oz. 4.101.048.636 EUR sredstev/pravic porabe). V sedanji, 3. finančni perspektivi se manj sredstev namenja izgradnji fizične infrastrukture, to je gradnji npr. cest, čistilnih naprav, kanalizacije ipd. Sredstva, ki so namenjena javnim investicijam za države članice EU, pa so dobro pripravljene projekti in obvezen pogoj uporabe modela JZP, in ne več stari poroštveno-posojilni model, kot smo ga uporabili tudi v Sloveniji (Stergar, 2016). Glavnina se sedaj namenja t. i. mehkim področjem razvoja, kot so podjetništvo, konkurenčnost, izobraževanje in znanost. Omenimo, da so namenska sredstva v trenutni perspektivi izključno namenjena vnaprej opredeljenim 11 tematskim ciljem, ki neposredno niso vezani na graditev objektov. Če nam je v drugi finančni perspektivi Evropske unije uspelo v zadnjem letu (2015) v Sloveniji za potrjene operacije počrpati približno 3,951 milijarde EUR (kar predstavlja ca. 96 % potrjenih sredstev, (Služba vlade RS za razvoj in evropsko kohezijsko politiko, 2016)), bo znesek v sedanji perspektivi že v osnovi nižji. Našteti dejavniki tako znižujejo skupni obseg investicij v prihodnjih letih (Mramor, 2015). Minister za finance izziv zmanjšanja EU sredstev rešuje sicer v največji možni meri iz naslova povečanja izdatkov iz integralnega dela proračuna, npr. investicij za 9 % v letu 2016 in za dodatnih 12 % v letu 2017, izdatkov za kulturo in drugih (Mramor, 2015).

Dodatno bo treba iz naslova omenjenega izziva na vseh področjih v največji možni meri načrtovati tudi večjo uporabo drugih finančnih modelov, tudi tistih, ki jih do zdaj v Sloveniji nismo zelo pogosto uporabljali. Priložnosti in razvojni potencial zagotavljanja javnih dobrin in storitev v Sloveniji, ki sta bila do zdaj v večini vezani izključno na javna naročila storitev gradenj in sofinanciranje iz evropskih sredstev, bomo tako morali iskati bolj aktivno, npr. z uporabo instituta javno-zasebnega partnerstva. Da so projekti po modelu JZP zares pomembni za Slovenijo, določa tudi Strategija razvoja Slovenije 2014 do 2020, ki za prioriteta področja, pod cilje konkurenčnega gospodarstva, navaja tudi povečanje deleža projektov, ki jih financiramo prek javno-zasebnega partnerstva (Ministrstvo za gospodarstvo RS, 2013). Zasebne partnerje za načrtovane investicijske projekte bomo tako verjetno iskali na slovenskem ali širšem evropskem finančnem trgu.

Če se bo tudi obseg razpoložljivih javnih financ za investiranje v Sloveniji v državnem proračunu v prihodnjih letih še naprej krčil, pa bomo morda morali, v luči zagotavljanja podobne ravni socialnih javnih dobrin, kot smo je bili vajeni v zadnjih desetletjih, prisiljeni iskati bolj finančno vzdržno zagotavljanje obsega in kakovosti javnih dobrin. Kot edina možna rešitev se v tem primeru izkazuje prav financiranje prek modela javno-zasebnega partnerstva (Ferk, 2014).

Večja in pogostejša uporaba JZP bo verjetno sprožila tudi diskusijo o vzpostavitvi učinkovitega mehanizma nadzora financiranja javnih dobrin (praviloma gradnje družbene infrastrukture), predvsem z namenom, da se preprečijo zlorabe instituta JZP, pa tudi, da se spodbudi večje zanimanje in zaupanje vanj.

Mnoge lokalne skupnosti v Sloveniji bodo morale, če bodo želele na svojem območju pristojnosti ohranjati javne dobrine in storitve v obsegu in kakovosti kot v preteklih letih, začeti sodelovati z zasebnim sektorjem je razlagal specialist za JZP, odvetnik Aleksij Mužina (Živec, 2010), ki še trdi, da bo to realni scenarij majhnih in finančno šibkih občin v Sloveniji. Javne investicije (npr. investicije v gospodarsko javno infrastrukturo – GJI) so za razvoj lokalnih skupnosti nujno potrebne, saj omogočajo izvajanje javnih storitev oziroma storitev javnih služb in zadovoljenje javnih potreb, ki jih potrebujeta prebivalstvo in gospodarstvo na tem območju, ter jih tudi predvideva slovenska zakonodaja.

V zadnjih letih so javni naročniki prevladujoče uporabljali pri naročanju gradnje javna naročila, čeprav je zakonodaja že omogočala tudi drugačne pogodbene modele (Projektni konzorcij PROFILI, 2014). Vzrokov je verjetno več, deloma gre za dejstvo, da je v Sloveniji javni sektor še vseeno v dobri finančni kondiciji in zmore večinoma v celoti sam financirati javne investicije. Verjetno pa so razlogi za majhno število investicij izgradnje v Slovenije po modelu JZP tudi druge. Veliko projektov, ki so bili zanimivi za JZP, smo v Sloveniji že izpeljali s pomočjo financiranja iz javnih sredstev (Grgič, 2010) in z izrabo možnosti dolžniškega zadolževanja javnega sektorja (Jus, 2015). Zasebni sektor se je v zadnjih letih zaradi premalo javne podpore JZP, netransparentnosti in favoriziranja določenih zasebnikov že vnaprej, pri vodenju investicij s strani javnega sektorja, zaradi prevelikih in premalo znanih tveganj, raje odločal zgolj za financiranje javnih investicij prek sistema javnih naročil storitev gradnje (Projektni konzorcij PROFILI, 2014).

Pričakujemo lahko, da bodo v prihodnje v Evropi in v Sloveniji projekti energetskega pogodbenišтва zaradi implementacije Direktive o energetske učinkovitosti in zahteve po vzpostavitvi več ukrepov eden od ključnih (finančnih) instrumentov. Na ta način se lahko v financiranje ukrepov URE v večji meri vključi zasebni kapital in s tem multiplicira vložena javna sredstva ter doseže večje prihranke energije na enoto spodbude za investicijo (Ministrstvo za infrastrukturo RS, 2014), hkrati pa zasebnemu partnerju ponudi poslovno priložnost in možnost zaslužka.

Raziskovalni problem, ki ga naloga obravnava, torej definiramo kot problem, kako v luči zmanjševanja sredstev za javne investicije storitev gradnje in obvez ter potreb po zagotavljanju določenih javnih storitev v Sloveniji uporabiti instrument JZP in kako identificirati ter upravljati tveganja JZP, ki čakajo investitorje.

1.2 Podroben opis stanja in izhodišča

Prvo JZP na slovenskem geografskem območju, koncesija javne storitve (Trontelj, 2007), je bilo sklenjeno v letu 1869 z mariborsko mestno oblastjo, ko naj bi se bavarski podjetnik tako dogovoril glede ureditve in gospodarskega izkoriščanja razsvetljave na plin. Do danes je

koncept JZP v Sloveniji še vedno v razvoju, uporaba JZP ni pogosta. Od leta 2007 je za tovrstno pogodbeno obliko začel veljati tudi zakonodajni okvir, ZJZP, ki naj bi spodbudil zagon JZP projektov izgradnje. Postopek oblikovanja JZP, kot ga predvideva področni krovni zakon, zahteva v začetni fazi projekta tudi upravljanje tveganj, vendar pa je ta vsebina pomanjkljivo definirana. Javni sektor, ki v državi brez dolgoletne tradicije JZP vstopa na to področje, se tako mora znajti z lastnimi kadri ali pa najeti zasebno zunanjo svetovalno pomoč. Nekateri izvedeni projekti JZP izgradnje zato niso uspešni, drugi pa ostajajo le na papirju.

1.3 Namen magistrskega dela

Številne razvojne strategije in razvojni programi, tako na državni kot na občinski ravni, ki so načrtovali uporabo JZP za določene projekte izgradnje, se v preteklih letih v Sloveniji niso realizirali tako, kot so bili sprva zastavljeni oziroma načrtovani. Domnevamo, da gre vzroke iskati v razvojnih prioritetah, finančnih omejitvah javnega partnerja, razvitosti in motiviranosti zasebnega sektorja za vstop v projekt izgradnje po modelu JZP, razvitosti institucionalnega okolja in kapacitet javnega sektorja, kot so znanje, usposobljenost, pristojnost, strokovnost, podpora ministrstva, pretok znanja in informacij, organiziranost ipd., ki omogočajo dobro izvedbo teh projektov v Sloveniji.

Ker vsak projekt izgradnje po modelu JZP zaradi dolgega trajanja partnerstva vključuje možnost pojava nezaželenih dogodkov, je priporočljivo že v pripravi projekta identificirati in analizirati vsa možna tveganja ter načine in tehnike za obvladovanje oziroma upravljanje tveganj. Namen magistrskega dela je zato sistematično pregledati, kje v Republiki Sloveniji se v postopku oblikovanja JZP srečamo z upravljanjem tveganj. Pri tem se omejimo na lokalne skupnosti oz. občine. Za skupino izbranih občin želimo ugotoviti, kako so v preteklih letih načrtovale in izvajale projekte izgradnje po modelu JZP, kakšne težave so imele, katera tveganja so se pojavila ter kaj moramo po njihovem mnenju še sistemsko urediti na področju JZP.

Nadalje bomo identificirali in predstavili nabor načinov oziroma orodij, ki jih za identifikacijo, analizo in obravnavo tveganj v projektih izgradnje po modelu JZP uporabljajo v drugih državah EU. Nučič, ki je pred leti obravnaval obvladovanje tveganj v procesu gradnje, ugotavlja, da je pomanjkljivost številnih obstoječih modelov za pregled in obvladovanje (upravljanje) tveganj prav njihova kompleksnost, znanstven pristop, časovna potratnost, visoki stroški izvedbe in omejenost pri uporabi (Nučič, 2011). Tako smo se tudi mi omejili na modele in orodja, ki se v praksi že uporabljajo in so relativno enostavni za uporabo. Preučevanje bolj kompleksnih modelov je smiselno le za velike, finančno zahtevne in dolgotrajne državne investicijske projekte.

Glavni namen magistrskega dela je zato priprava pripomočka – dokumenta, primerne za slovensko okolje, ki naj bo v pomoč vsem partnerjem v JZP pri identifikaciji, analizi in upravljanju tveganj in odločanju o izboru ustrezne pogodbene oblike JZP na lokalni ali državni ravni. Izdelano orodje naj zapolni vrzel na področju uporabe orodij za upravljanje tveganj v projektih izgradnje po modelu JZP.

1.4 Cilji magistrskega dela

Cilj magistrskega dela je celovito obravnavati značilna tveganja v JZP projektih izgradnje, in sicer jih identificirati, analizirati ter jih pojasniti, klasificirati in obravnavati. Na tej osnovi želimo izdelati enostaven uporaben pripomoček – pregledni kontrolni seznam tveganj, ki ga naj dopolnjuje katalog tveganj ter splošna priporočila za ravnanje, s katerimi zmanjšamo verjetnost nastanka tveganj, in predloge ukrepov za obravnavo tveganj. Pripomoček bo javnim in zasebnim investitorjem (partnerjem projekta) v pomoč pri projektih izgradnje po modelu JZP, saj bo temeljil na podobnih pripomočkih, ki so nastali v tujini in se uporabljajo v praksi. Omogočil bo lažje vključevanje zasebnega kapitala v JZP, obenem pa tako javni kot zasebni sektor motiviral o razmisleku glede porazdelitve in prenosa tveganj. Pripomoček bo povečal kapaciteto znanja, razširjal uporabo strokovnih analiz in preverjenih orodij upravljanja tveganj v postopku odločanja za projekt izgradnje po modelu JZP in olajšal izbor modela financiranja projekta na strani javnega sektorja. Prilagojen bo lahko postal tudi vsebinska obveza relevantnih podzakonskih aktov. Načrtovani pripomoček – pregledni kontrolni seznam (katalog) tveganj bo omogočil, da bodo splošna tveganja evidentirana in opisana za vse vrste modelov JZP. S tem želimo zagotoviti njegovo splošno uporabnost (aplikativna znanost) za vse možne modele JZP. Z njegovo uporabo želimo doseči bolj sistematično in učinkovito identifikacijo, razvrščanje in analizo morebitnih tveganj ter opozoriti na prisotnost in verjetnost nastanka dogodkov tveganj v celotnem življenjskem ciklu projekta.

Poleg naštetega želimo še ugotoviti, ali je metoda fokusnih skupin primerna za upravljanje oziroma analizo tveganj v projektih izgradnje po modelu JZP.

Zadnji rezultat magistrskega dela bo poskus preveritve uporabnosti novega pripomočka s pomočjo pridobivanja mnenj pomembnejših deležnikov. Preučili bomo tudi možnosti vključitve razvitega pripomočka za učinkovito upravljanje tveganj vgradnje v različna spletna orodja. Rezultat magistrske naloge bo torej tudi izdelava nabora možnosti posodobitve oziroma vsebinske razširitve sistema za učinkovito upravljanje tveganj v informacijsko podprta orodja za vodenje (javnih) investicij projektov izgradnje. Sodimo, da bi dobro informacijsko podprt in jasno strukturiran sistem zasnove in vodenja projektov izgradnje lahko (predvsem zaradi zagotovitve transparentnosti celotnega postopka izgradnje in s tem zmanjševanja tveganj) z vključenimi ugotovljenimi tveganji povečal zanimanje in vključevanje v projekte JZP s strani zasebnega kapitala.

2 DELOVNE HIPOTEZE

2.1 Postavitev delovnih hipotez ter raziskovalnih vprašanj

Na podlagi dosedanjih poklicnih izkušenj ter študija različne literature in virov menimo, da bodo predstavniki zasebnega sektorja pristopili v projekt izgradnje po modelu JZP zgolj v primeru, ko bo njihova finančna udeležba v teh projektih donosna, pogodbeno določila ustrezna ter prevzem poslovnih oziroma operativnih tveganj jasen. Trdimo, da v tem trenutku v Sloveniji ni dovolj razvitih slovenskih sektorskih pripomočkov in orodij za predhodni premislek in analizo o odločitvi za projekt izgradnje po modelu JZP. Tujih orodij pa deležniki niti ne poznajo niti ne uporabljajo. Vsak javni partner se projektno specifično pripravi na projekt izgradnje po modelu JZP, strokovnjake za pripravo investicijske in razpisne dokumentacije za projekt JZP pa s strani javnega partnerja velikokrat najema kot zunanjo storitev.

Posebnih tradicionalnih dogodkov, povezanih z JZP v Sloveniji, kot so posvet Dnevi javnih naročil, Konferenca javnih naročil, Kongres javnega prava ali predstavitev Zakona o javnem naročanju, ki vsi obravnavajo storitve gradnje v sistemu javnih naročil in uporabo javnega prava, nismo zasledili. V tematiko JZP je bilo v zadnjih letih usmerjenih le nekaj dogodkov. V letu 2016 pa je Ministrstvo za infrastrukturo RS začelo vrsto izobraževalnih dogodkov, delavnic, za osebe javnega sektorja, ki bodo v programskem obdobju 2014–2020 pristopile k energetske prenovi stavb. Na delavnicah se obravnava energetska pogodbeništvu, ki se deloma navezuje tudi na projekte izgradnje po modelu JZP (Ministrstvo za infrastrukturo RS, 2016), deležniki naj bi tudi prejeli podrobne informacije glede postopka izbora operacij, priprave dokumentacije, postopka izvedbe operacij in izvajanja modela energetskega pogodbeništvu (kot obliko JZP). V aprilu 2016 smo zasledili še posvet na temo »ZJZP in dosedanje prakse in spremembe v luči Direktive o podeljevanju koncesijskih pogodb (2014/23/EU) ter energetska pogodbeništvu«. Do tega zadnjega tematskega dogodka pa od organizacije dogodkov v okviru projekta PROFILI ni bilo s področja JZP organiziranega nobenega drugega strokovnega dogodka. Kljub temu da se mora področna zakonodaja z letom 2016 na območju EU spremeniti, pa ne zaznamo večjih s tem povezanih aktivnosti pristojnega ministrstva. Tudi v strokovni pravni literaturi, na primer v reviji Pravna praksa (IUS SOFTWARE d.o.o. Ljubljana, 2016), prenos direktive in morebitnih sprememb slovenske področne zakonodaje ni obravnavan.

V tuji literaturi zasledimo trditve, da je praksa porazdelitve tveganja v projektih JZP v veliki meri povsem intuitivna, habitativna, porazdelitev tveganj pa je kot oportunistični postopek v veliki meri odvisen od pogajalske moči partnerjev v postopku. Ob tem tudi ni na voljo jasnih in strukturiranih kriterijev odločanja ter metod za zagotavljanje porazdelitve in minimiziranja stroškov tveganj za JZP (Pohle & Girmscheid, 2010).

Pintar (2015) v svoji doktorski disertaciji med drugim trdi, da ima Slovenija do leta 2010 izveden le 0,5 JZP projekta/mio prebivalcev. To trditev bomo uporabili v nadaljevanju kot izhodišče za eno od hipotez.

Na podlagi pregleda literature postavljamo naslednje hipoteze:

HIPOTEZA 1

Pri odločanju za vstop v projekte izgradnje po modelu JZP se pogodbeniki v Sloveniji odločajo brez uporabe posebnih pripomočkov ali orodij za upravljanje (oceno in obravnavo) tveganj, kot je to utečena praksa pri javnih naročnikih v nekaterih evropskih državah, kjer je JZP bolj uveljavljeno (Nemčija, Velika Britanija ...).

HIPOTEZA 2

Informiranost in usposobljenost javnih partnerjev na področju priprave in izvajanja JZP sta še vedno slabi in večina javnih partnerjev za pomoč pri oblikovanju postopka JZP najema zunanja pravna ali druga svetovalna podjetja z ustreznimi znanji in izkušnjami ter izkušnjami iz prakse v tujini.

HIPOTEZA 3

Obstoječe veljavne pogodbe o JZP na področju gradnje ne vključujejo upravljanja tveganj.

HIPOTEZA 4

Če se javni ali zasebni partner, ki vstopa v projekt JZP, ne zaveda pomena upravljanja tveganj in ne uporablja posebnih orodij za upravljanje (oceno in obravnavo) tveganj, lahko pogodbeniki izberejo oziroma sprejmejo model JZP, ki ni najbolj ustrezen za projekt izgradnje ali pa pogodbo sklenejo brez določil o postopkih in ravnanju v primeru nastanka (faktorja, dogodka, vpliva). To lahko ogrozi zagotavljanje javnih dobrin oziroma izvajanje javnih storitev tveganja in sproži sodni spor. Za javni interes bi bilo treba v primeru tveganja primerno poskrbeti npr. z napotkom o obvezni uporabi določenih pravnih institutov pri sestavi pogodbe JZP ali s smernicami za oblikovanje pogodb o JZP.

HIPOTEZA 5

V Sloveniji je bilo do konca leta 2015 realiziranih relativno malo projektov izgradnje po modelu JZP, realizirani projekti pa so bili večinoma projekti izgradnje po modelu JZP na lokalni ravni.

3 METODOLOGIJA

V okviru določitve raziskovalne metodologije bomo opredelili metode dela, tehnike in orodja raziskovanja, ki jih bomo uporabili za doseg zastavljenih ciljev. Poglavje je zaokroženo s pregledom pomembnih predhodnih raziskav v Sloveniji s področja JZP.

3.1 Metodologija raziskovanja, uporabljene tehnike in orodja

Najprej bomo predstavili zakonodajni okvir JZP in možna razmerja JZP ter opozorili na previdnosti pri uporabi instituta stavbne pravice. V tem delu bodo predstavljene tudi že pred časom napovedane spremembe področne zakonodaje zaradi sprejema nove evropske spremembe področne direktive, ki čaka na prenos v slovenski pravni red in prvič bolj podrobno ureja podeljevanje koncesijskih pogodb na območju EU. Nadaljevali bomo s prikazom postopka oblikovanja JZP v Sloveniji, poiskali zahtevane dokumente, ki obravnavajo tveganja v JZP in pogledali, kako se javni partnerji lotevajo tematike upravljanja tveganj. Nanizali bomo še pregled javnih investicij izgradnje po modelu JZP v Sloveniji v zadnjem desetletju, torej od sprejema zakonodaje, ki ureja to področje, in ugotovili, kdo največkrat uporablja model JZP za izgradnjo v Sloveniji. Poiskali bomo tudi javne spletne aplikacije, ki vsebujejo različne podatke in statistike, povezane z JZP v Sloveniji.

Ker je upravljanje tveganj pomembno za uspešnost projekta JZP, bomo to področje posebej obravnavali. Pri tem bo poudarek na načinu identifikacije in analizi tveganj. S sistematičnim študijem znanstvene in strokovne literature o JZP projektih in tveganjih, javno dostopnih spletnih dokumentov in virov ter osebnih pogovorov z izbranimi poznavalci področja JZP, bomo pogledali načine obravnave tveganj, porazdelitev tveganj in postopke odločanja, ki določajo način porazdelitve tveganj med oba partnerja.

Pomembna metoda dela bo terenska kvalitativna raziskava o uporabi instituta JZP v preteklosti in predvidenih novih projektih po modelu JZP v izbranih lokalnih skupnostih in regijah, ki načrtujejo projekte izgradnje po modelu JZP. Pri tem bomo uporabili metodo fokusnih skupin. Preverili bomo, kako se v javnem sektorju lotijo načrtovanja projekta JZP in ali upravljanju tveganj posvečajo posebno pozornost. Iz izsledkov v pisnih zaključkih vseh fokusnih skupin, izvedenih na lokalni, regionalni in nacionalni ravni v Sloveniji v letih 2013 in 2014 v okviru čezmejnega projekta PROFILI (Projektne konzorcij PROFILI, 2014), bomo pripravili kratek sistematični povzetek oziroma analizo značilnosti načrtovanja in izvajanja projektov JZP ter opozorili na probleme, s katerimi se spoprijemajo javni partnerji pri izvajanju JZP. Na osnovi pridobljenih podatkov bomo poskušali identificirati ugotovljene dobre in slabe prakse ter iz pogovorov z deležniki izluščiti bistvene izkušnje in priporočila za ravnanje vnaprej, še zlasti glede upravljanja tveganj. Temu poglavju sledi analiza študija primere iz tuje prakse, ki se osredotoča na delavnico upravljanja tveganj, ki so jo uporabili pri izvedbi velikega gradbenega projekta.

Glede na postavljeno osnovno hipotezo, da se javni partnerji odločajo za vstop v JZP brez posebnih orodij ali pripomočkov in zgolj s pomočjo zunanjih svetovalcev, želimo zasnovati nov pripomoček, katalog tveganj, ki bo služil kot pregledni kontrolni seznam kategorij tveganj v projektih izgradnje po modelu JZP s splošnimi priporočili za ravnanje za praktično uporabo (v Sloveniji). Na osnovi pregleda tujih empiričnih raziskav, objav ter izkušenj iz preteklih projektov JZP in izdelanih modelov bomo predlagali priporočljiv model alokacije oziroma porazdelitve (kot del obravnave) tveganj za uspešno izvajanje in dokončanje JZP. Pripomoček bomo nadgradili z modulom matrika tveganj, ki jo bo lahko uporabljal zasebni partner in na svoj način ocenil tveganja projekta izgradnje, predvidoma preden bo svojo ponudbo oddal na javni razpis za JZP. Po predlogi porazdelitve tveganj, ki sledi iz matrike, pa sledi končna porazdelitev tveganj. Na podlagi porazdelitve se oblikujejo dalje tudi členi v pogodbi JZP. Vsebinsko, uporabnost in praktičnost pripomočka bomo z uporabo ankete preverili v praksi na vzorcu izbranih deležnikov v Sloveniji. Prejete odzive bomo analizirali in po potrebi pripomoček prilagodili ali popravili. Na osnovi razvitega pripomočka, neke vrste kataloga, bomo izdelali računalniško (informacijsko) podprto orodje, ki ga bo možno vključiti v platformo orodij za vodenje projektov in postopkov.

Ker želimo z načrtovanim novo razvitim pripomočkom doseči tudi prakso, načrtujemo kot nadaljevanje raziskovalnega dela tudi dejavnosti, ki bodo to omogočile: pripravo pisnega predloga za spremembo področne ali povezane zakonodaje, podzakonskih aktov, predstavitev izdelanega pripomočka oziroma orodja izbranim deležnikom in nadalje razvijati kapaciteto znanja JZP med deležniki in snovati razvoj orodja.

Ker je v projektih JZP prisotnih veliko negotovosti in vhodnih podatkov, menimo, da uporaba zahtevnejših metod, modeliranj in drugih tehnik z visoko natančnostjo ne bi rezultirala v bolj kakovostnih rezultatih, prezahtevna metoda za uporabo pa se ne bi razširila med uporabniki v praksi.

3.1.1 Metoda fokusnih skupin

Uporabljena metodologija za pripravo, sestavo, vodenje in izvedbo fokusnih skupin opredeljuje metodo kot kvalitativno raziskovalno metodo, s katero odkrivamo odnose med člani in udeleženci fokusnih skupin, njihova stališča, poglede in mnenja o obravnavani temi (Gradiva in zapiski UL FF, 2014). Metodologija je znana tudi pod imenom oziroma izrazom fokusni intervju. Podrobno metodologijo nam je za potrebe čezmejnega projekta PROFILI in izvedbo fokusnih skupin posredovala Univerza v Padovi (Morgan, 2014). Fokusno skupino moderira izkušen in usposobljen moderator na podlagi vnaprej pripravljenega vprašalnika. Srečanj fokusnih skupin se običajno udeleži od šest do osem intervjuvancev, lahko pa tudi več. Srečanjem prisostvuje tudi opazovalec z namenom analiziranja odnosov v fokusni skupini. Opazovalec je lahko hkrati tudi naročnik fokusne skupine oziroma njen organizator. Zaželeno je, da so fokusne skupine sestavljene iz različnih kompetentnih strokovnjakov, in sicer iz najmanj treh do štirih udeležencev, ki predstavljajo javne organe, enega udeleženca, ki predstavlja strokovnjaka za nepremičnine ali gradnjo, in dveh udeležencev, ki predstavljata podjetnike oziroma zasebne investitorje. Prostor za srečanja fokusnih skupin je praviloma

dvorana ali sejna soba, po možnosti s premičnimi stoli, ki so postavljeni v obliki črke U. Tako izpostavimo enakovredno vlogo sodelujočih udeležencev. Na vidno mesto se mora uvesti tudi moderator, ki sodelujoče vključuje v razpravo in sledi ciljem vprašalnika. Moderator skupaj z opazovalcem po vsaki zaključeni fokusni skupini odda prepis razprave in zaključek fokusne skupine ter izpolnjen vprašalnik o predvidenih novih projektih izgradnje po modelu JZP (Obrazec javna uprava – VPRAŠALNIK, glej priloge). Spodbujati mora fokusno razpravo z vnaprej napisanim in posredovanim vprašalnikom, pred vsakim srečanjem pa se mora seznaniti z razvojnimi dokumenti lokalne skupnosti in predvidenimi projekti izgradnje po modelu JZP, primernimi za izvedbo v tretji finančni perspektivi (Obrazec javna uprava – VPRAŠALNIK, glej priloge). Moderator mora imeti sposobnost vodenja raznolikih skupin po značaju udeležencev, postavljanja provokativnih vprašanj, vključevanja sodelujočih v razpravo, še zlasti tistih, ki manj govorijo. Moderator ne sme biti nepristranski do predlaganih idej in rešitev, trudi se ohranjati sproščeno vzdušje v fokusni skupini, da ne pride do konfliktov. Na srečanju fokusne skupine je lahko prisoten opazovalec. Ta dodatno analizira odnose v skupini in si zapisuje svoja opažanja.

Udeležence fokusnih skupin predlagajo Gospodarska zbornica Slovenije, Zavod za gradbeništvo Slovenije in Obrtna zbornica Slovenije. Predstavnike javnega organa predlaga lokalna skupnost, glede na posredovana navodila fokusnih skupin. Srečanje fokusne skupine na lokalni ravni traja približno dobri dve uri in se ves čas video ali glasovno snema.

Raziskovanje z uporabo metode fokusna skupina opredeljujejo temeljni elementi, kot so skupina udeležencev, njihovo dinamično medsebojno sodelovanje ter prisotnost moderatorja. Slednji ni del fokusne skupine, vendar je njegova vloga ključna, saj nadzira medsebojne odnose med udeleženci in v skupini išče odgovore kako doseči zastavljene cilje. Vloga moderatorja ni reševanje problemov, temveč je namen tovrstnih srečanj, da vsi udeleženci fokusne skupine predlagajo rešitve in razpravljajo. Temeljni dokument, ki se uporablja na fokusni skupini, je vprašalnik. Moderator skrbi, da razvijajoča se razprava na srečanjih fokusnih skupin obsega vse vsebine pripravljenega dokumenta. Pomembno je, da se obravnavajo vsa vprašanja, vrstni del razprave ni predpisan. Vprašalnik ni dokončen dokument in se lahko spreminja ali dopolnjuje skladno s potrebami in cilji fokusne skupine.

Cilj srečanj fokusnih skupin je identifikacija končnih interesnih skupin v projektih, izbira najboljših sredstev za komuniciranje ter preveritev, kako so zainteresirani zasebni subjekti seznanjeni z družbenimi in ekonomskimi razmerami na interesnem območju in ali poznajo pristope, s katerimi se te razmere preučijo za potrebe razvoja in izvedbe projekta. Cilj fokusnih skupin je še preveritev ravni seznanitve s preteklimi ali sedanjimi investicijskimi projekti na interesnem področju, kartiranje različnih investicijskih projektov izgradnje na območju interesa, identifikacija prednosti in možnosti, ki jih investicijski projekti ponujajo na interesnem področju, šibkih točk, tveganj in nevarnosti pri investicijskih projektih na interesnem področju, možnosti za investicije na področju javnih del ter možnosti gradnje na območju delovanja (s posebnim poudarkom na novogradnjah ali prenovi obstoječih gradbenih objektov). Cilj tovrstnih srečanj je bila po metodologiji, ki smo jo uporabili, tudi identifikacija preteklih, sedanjih in potencialnih

sodelovalnih omrežij med javnimi organi za skupno promocijo območja, v kolikšni meri krajevne oblasti in prebivalci podpirajo projekte izgradnje, ki omogočajo možnosti za socialne in ekonomske spremembe, preveritev preteklih, sedanjih in potencialnih oblik sodelovanja s študijskimi in raziskovalnimi centri.

Na srečanju fokusne skupine se preverjajo sposobnosti in kapacitete znanja predstavnikov javnih organov ter znanje zunanjih najetih sodelavcev, identificira ključna problematika, ki je pomembna tudi za potencialne investitorje, izvede krajša analiza SWOT projektov JZP v pripravi in vpliv slednje na javnega in zasebnega partnerja, izbere se najustreznejša oblika sodelovanja oziroma poslovni model med javnim in zasebnim partnerjem ter išče znanje, ki ga javni partnerji iščejo pri zasebnikih.

Srečanje v oblike fokusne skupine poteka po štirih glavnih fazah, ki si sledijo druga za drugo; prva (Ogrevanje), druga faza (Odnosi), tretja faza (Krepitev odnosov) in zadnja četrta faza (Ločitev).

Seznam lokalnih skupnosti, v katerih se izvede fokusna skupina, je določen s pravili upravičenih aktivnosti čezmejnega projekta Italija-Slovenija 2006–2013, ki obsegajo le določena območja upravičenosti. Praviloma se v vsaki upravičeni regiji v Sloveniji izvede okvirno šest fokusnih skupin za šest občin – lokalnih skupnosti. Regije, kjer je izvajanje fokusnih skupin v Sloveniji upravičeno, so gorenjska regija, obalno-kraška regija, osrednjeslovenska regija, notranjsko-kraška regija in goriška statistična regija. Osebnostno smo prisostvovali le na petih fokusnih skupinah, organiziranih na področju gorenjske regije, za druge fokusne skupine smo pridobili Poročila in prepis razprav fokusnih skupin. Nekaj fokusnih skupin smo izvedli tudi na regionalni in nacionalni ravni, oboje zopet le na upravičenem območju čezmejnega programa Italija-Slovenija.

3.2 Pregled in ocena predhodnih raziskovanj

Zaradi vedno večjega primanjkljaja državnih in lokalnih virov za financiranje javne infrastrukture, zagotavljanja vedno večjega obsega javnih storitev v Sloveniji ter v preteklosti izvedbe veliko projektov izgradnje s pomočjo evropskih sredstev in zadolževanja lahko v novi, trenutni, finančni perspektivi sklepamo, da bodo prihodnje študije in raziskave področja JZP v Sloveniji še bolj pogoste, tematsko profilirane, verjetno pa tudi vse bolj sektorsko usmerjene. V javni spletni bibliografski podatkovni bazi IZUM je od leta 2006, ko je bil sprejet ZJZP, pa do danes, konec maja 2016, v desetletnem obdobju, nastalo skoraj 200 monografij (specialističnih, diplomskih, magistrskih del in doktorskih disertacij ter priročnikov) na temo JZP (IZUM - Institut informacijskih znanosti, 1997); 0 leta 2016, 9 leta 2015, 14 leta 2014, 12 leta 2013, 17 leta 2012, 15 leta 2011, 24 leta 2010, 26 leta 2009, 30 leta 2008, 22 leta 2007 in 13 leta 2006. Najnovejša dela z obravnavanega področja večinoma navajajo, npr. (Bozovičar, 2015), da so javne potrebe prebivalstva v Sloveniji vse večje, proračunske omejitve vse višje, da ni na voljo veliko investicijskih sredstev za financiranje ter da zrela družba zahteva vse več infrastrukture in višji življenjski standard, kar jo sili v model financiranja javnih investicij s pomočjo JZP. Po drugi strani številni strokovnjaki s tega področja trdijo, da lahko z uporabo tega modela zmanjšujemo oziroma optimiziramo stroške projekta izgradnje, zmanjšujemo

tveganja javnega partnerja (sektorja) ter dvigujemo ugled in prepoznavnost zasebnega vlagatelja (Hržica, 2012). Nobena od slovenskih strokovnih monografij v bazi COBISS izrecno že v naslovu ne naslavlja tveganj v projektih izgradnje po modelu JZP, vendar pa jih nekateri avtorji v svojem delu vseeno obravnavajo in analizirajo ((Pfeifer, 2010a), (Sošo, 2011), (Trontelj, 2007), (Skinder, 2010)). Pregled strokovne domače literature o upravljanju s tveganji v JZP nas je napotil na študijo tuje tematske strokovne literature, še zlasti ameriške (Farajian & Cui, 2011), švicarske (Grimsey & Lewis, 2002), britanske (Spackman, 2002) in nemške (Jacob, 2009), (ÖPP Deutschland AG, 2011), ki imajo trg JZP že dalj časa vzpostavljen in dobro razvit. Slednje JZP razvijajo in poglobljeno analizirajo, oblikujejo pa tudi različne smernice in praktične priročnike za vodenje investicij po modelu JZP. Podrobno smo si pogledali tudi študijo primera Uporaba delavnice upravljanja tveganj pri gradbenih projektih (Goh, Abdul-Rahman, & Abdul Samad, 2013).

4 ZAKONODAJNI OKVIR JZP, POSTOPEK OBLIKOVANJA JZP IN PREGLED JAVNIH INVESTICIJ IZGRADNJE PO MODELIH JZP V SLOVENIJI

4.1 Zakonodajni okvir JZP v Sloveniji

»JZP obsega različne oblike poslovnega sodelovanja med javnim organom in zasebnim partnerjem (investitorjem), s ciljem zagotoviti zasebno iniciativo za financiranje, upravljanje, vzpostavitve, prenavo, vodenje ali vzdrževanje infrastrukture oziroma izvajanje javnih storitev in za katerega so značilne dolgoročne pogodbe ter delitev tveganja in učinkov poslovanja. Po vsebini lahko predstavlja JZP na eni strani zasebna vlaganja v javne projekte ali na drugi strani javno sofinanciranje zasebnih projektov, pod pogojem, da so v javnem interesu. Pri JZP sicer ne gre za enotno definiran pravni pojem ne v Sloveniji ne v Evropski skupnosti. Nekatere države imajo sprejet poseben področni zakon, druge izvajajo JZP projekte brez temeljnega oziroma področnega zakona« (Odvetniška pisarna Mužina in partnerji d.o.o, n.d.). Mužina trdi, da so koncesijske pogodbe pretežna in najprimernejša oblika projektov JZP ter da koncesije in JZP predstavljajo dva, večinoma, vendar ne nujno prekrivajoča se koncentrična kroga.

Pravna razmerja JZP so v Sloveniji urejena v Zakonu o javno-zasebnem partnerstvu, ki je bil sprejet novembra 2006 (v nadaljevanju: ZJZP), seveda pa se je institut JZP lahko uporabljal tudi pred uveljavitvijo področnega zakona. Sprejem ZJZP pred 10 leti je dejansko le uzakonil način, možnosti in pogoje sodelovanja javnega in zasebnega sektorja, na eni strani zaradi potrebe po večji preglednosti medsebojnega sodelovanja javnega in zasebnega sektorja, po drugi strani pa zaradi spodbude zasebnemu sektorju k večjim vlaganjem v javno infrastrukturo, ki je bila tradicionalno v pretežnem delu financirana zgolj iz javnih sredstev. Temelj pogodbenih oblik JZP je obligacijsko razmerje med javnim in zasebnim partnerjem. Institut JZP lahko opredelimo kot krovni in skupen pojem, v okvir katerega trenutno spadajo koncesije, podeljene po ZGJS, koncesije, podeljene po posebnih področnih zakonih, ter koncesije storitev in koncesije gradenj, podeljene po ZJZP. Slednji je zasnovan kot krovni zakon, namenjen splošni ureditvi vseh oblik JZP. Razmerje med ZJZP in področnimi zakoni ter ZGJS je pomembno predvsem pri vprašanju vodenja postopkov oblikovanja JZP in vprašanja, določbe, kateri zakon naj pri tem uporabimo (Ferk, 2014). Opredelitev koncesij lahko poleg ZJZP najdemo tudi v drugih v slovenski zakonodaji, saj niso enotno definirane in urejene. Veliko določb o koncesijah je opredeljenih v Zakonu o gospodarskih javnih službah (ZGJS), sprejetem že davno, leta 1993. Nekaj določb o koncesijah vsebuje tudi Zakon o zavodih – ZZ, ki je krovni zakon pri ureditvi koncesij v negospodarskih dejavnostih, še podrobnejšo ureditev pa najdemo v področni zakonodaji. »Tako kot druge evropske države, tudi Slovenija kot samostojna država, in prej še kot del jugoslovanske federacije, pozna prakso izvajanja koncesij,« (Trontelj, 2007), druge, v tujini pogostejše oblike JZP, pa smo poskušali spodbuditi z uvedbo ZJZP. Prvič v Republiki Sloveniji je institut JZP uporabila Mestna občina Maribor pri izgradnji čistilne naprave Maribor (Trontelj, 2007). V magistrskem delu se usmerjamo v JZP po ZJZP.

Na podlagi opravljene slovenske raziskave o sklenjenih JZP v mestnih občinah v letih 2007–2011, brez upoštevanja projektov s področja GJS podeljenih po ZGJS, so ugotovili, da je vsaka mestna občina v povprečju sklenila nekaj več kot eno partnerstvo v analiziranem obdobju in da je bilo kar 75 odstotkov obravnavanih projektov načrtovanih, sklenjenih oziroma izvedenih v nasprotju s predpisi (Čampelj, 2014). To je nedvomno kazalnik, da samo sprejetje področnega zakona za JZP, ZJZP, ne zadostuje in da bo potrebno več strokovne svetovalne pomoči in podpore s strani MF občinam.

4.1.1 Pogodbena in statusna razmerja JZP

ZJZP v drugem delu, Oblike javno-zasebnega partnerstva, definira naslednje oblike JZP:

- »razmerja pogodbenega partnerstva (26. člen), ki se delijo na koncesijska razmerja (koncesije gradenj in koncesije storitev) in javnonaročniška razmerja (za blago, gradnje ali storitve),
- razmerja statusnega (institucionalnega) partnerstva (96. člen), ki se izvajajo z ustanovitvijo nove pravne osebe, ustanovitelj katere sta bila javni partner na eni in zasebni partner na drugi strani ali s prodajo deleža osebe javnega prava v javnem podjetju ali drugi osebi javnega prava, ki je nosilec posebnih ali izključnih pravic ali javnih pooblastil ali z nakupom deleža javnega partnerja v osebi javnega prava ali drugi osebi javnega prava, ki je nosilec posebnih, izključnih ali javnih pooblastil.«

Razmejitev med javno-naročniškim in koncesijskim JZP opredeljuje 27. člen ZJZP, ki določa, da v primeru, če nosi javni partner večino ali celotno poslovno tveganje izvajanja projekta JZP, se to partnerstvo, ne glede na poimenovanje oziroma ureditev v posebnem zakonu, šteje za javnonaročniško partnerstvo. ZJZP kot pogoj za obstoj JZP zahteva, da zasebni partner prevzame vsaj del poslovnega tveganja V primerih koncesijskih partnerstev mora koncesionar prevzeti večino poslovnih tveganj. Če iz okoliščin JZP ni mogoče ugotoviti, kdo nosi večino poslovnega tveganja, se v dvomu šteje, da gre za javnonaročniško partnerstvo (28. člen). Kot se trenutno razume stališče Ministrstva za finance, bo ta oblika JZP v Sloveniji v prihodnje zaradi nove direktive EU ukinjena (Čepeljnik, 2016b). Pri vzpostavitvi pogodbenega JZP je torej eno od najpomembnejših vprašanj tveganje oziroma vprašanje, kateri od partnerjev nosi večino poslovnega tveganja in katera tveganja prevzema kateri od partnerjev. Poslovno tveganje je tako razlikovalni kot opredelilni element pogodbenih oblik JZP. Kaj so poslovna tveganja, je na ravni Evropske skupnosti opredeljeno v odločitvi Eurostata (Eurostat, 2016a). V njej so navedene tri vrste tveganj, pri čemer mora zasebni partner nositi večino tveganja gradnje in večino tveganja dostopnosti ali tveganja povpraševanja, da so sredstva, potrebna za JZP, opredeljena kot zasebna sredstva (Skinder, 2010):

- tveganje gradnje (angl. construction risk), ki pokriva dogodke, kot so zamude pri dobavi, spoštovanja specifikacij in povečanje stroškov,
- tveganje dostopnosti oziroma razpoložljivosti (angl. availability risk), ki pokriva obseg in kakovost delovanj (v povezavi z izvajanjem storitev partnerja), in

- tveganje povpraševanja (angl. demand risk), ki zajema/pokriva spremenljivost povpraševanja (učinkovito rabo sredstev s strani končnih uporabnikov).

4.1.2 Stavbna pravica in JZP

Institut stavbne pravice je mogoče trenutno podeliti ali po 73. člen ZJZP ali kot stvarno pravico po SPZ (Ministrstvo za pravosodje RS, 2002), ki omogoča, da zemljišče ostane v lasti javnega partnerja, na zemljišču zgrajeni objekt pa v lasti zasebnega partnerja. Slednjo možnost je uporabilo do danes nekaj lokalnih skupnosti: Občina Šentrupert leta 2010 (Občina Šentrupert, 2010), Občina Dol pri Ljubljani leta 2010 (Računsko sodišče Republike Slovenije, n.d.), Občina Lenart v letu 2010 (STA, 2012), Občina Slovenska Bistrica v letu 2009 (Računsko sodišče Republike Slovenije, 2012) in Občina Šoštanj v letu 2013. Nekatere od teh primerov JZP, ki so uporabile stavbno pravico po SPZ, je revidiralo RS in večinoma izdalo negativna mnenja in ravnanja občin v tem projektu označilo kot neučinkovita (Računsko sodišče Republike Slovenije, n.d.), v medijih pa je izpostavilo »*problem, da stavbna pravica postane instrument za izogibanje drugim zakonom, predvsem Zakonu o javno-zasebnem partnerstvu, saj se uporablja v povezavi z zakonom o stvarnem premoženju države, pokrajin in občin. Stavbna pravica bi se morala zaradi svoje dolgoročne narave in s tem povezanih tveganj uporabljati kot izjema, in ne pravilo. Ne bi je smeli sklepati z neposredno pogodbo in ne zunaj javno-zasebnega partnerstva. V Sloveniji občine daleč vodijo v iznajdljivosti, kako s stavbno pravico in tudi drugače obiti zakon, pri tem pa zbuja vtis, da so vsi posli povsem zakoniti. In pri tem jim z nasveti pogosto pomaga tudi stroka, ki se je prej kalila na raznih nadzorniških funkcijah. Preprosto gre za to, da občina inovativno izvede neko naložbo, ne da bi ji bilo treba globoko seči v svojo blagajno ali se zadolžiti čez dopustno mejo. Glavni problem je v tem, da se izogne vsem temeljnim načelom, ki so zapovedana tako v zakonu o javnih naročilih kot v zakonu o javno-zasebnem partnerstvu. Naj navedem dva primera: občina ustanovi stavbno pravico za gradnjo vrta po zakonu o javno-zasebnem partnerstvu. Ko je vrtec zgrajen, ga vzame nazaj v najem in 20 let plačuje najemnino. Razlog za ustanovitev stavbne pravice je bil izogib neposrednemu zadolževanju občine. V drugem primeru lahko vrtec takoj po zgraditvi odkupi, toda odkupiti mora tudi stavbno pravico. Razlog za ustanovitev stavbne pravice po neposredni pogodbi je bil hitrejši in preprostejši postopek. Oboje je nepravilno« (Šoltes 2010).*

4.1.3 Novosti na področju zakonodaje JZP: Direktiva 2014/23/EU

V letu 2014 je bila v Uradnem listu objavljena DIREKTIVA 2014/23/EU EVROPSKEGA PARLAMENTA IN SVETA z dne 26. februarja 2014 o podeljevanju koncesijskih pogodb (Evropski parlament in svet, 2014), ki se osredotoča le na koncesije.

V slovensko zakonodajo bi morali omenjeno direktivo prenesti do 18. aprila 2016, a smo uradni rok prenosa zamudili. Sklepiti je, da bo prenos direktive posegel kar v nekaj zakonov in verjetno spremenil ali celo ukinil ZJZP ter ZGJS (Ferk, 2015), (Čepeljnik, 2016b), (Evropski parlament in svet, 2014). Predvidoma bo postopek podelitve koncesij, ki je trenutno vzporedno določen v več zakonih, prvič urejen v enem zakonu. Pristojno ministrstvo še v aprilu 2016 ni točno vedelo, kako jo najbolj primerno implementirati (Čepeljnik, 2016b).

V aprilu 2016, ko bi predmetna direktiva EU že morala biti prenesena v naš pravni red, je le zasebna profitna institucija organizirala manjši posvet na temo zakona o JZP, dosedanje prakse in sprememb v luči direktive o podeljevanju koncesijskih pogodb ter energetsko pogodbeništvu (Agencija za kadre d.o.o., 2016). Kot je zaslediti iz razprave na pristojnem Ministrstvu za finance, delovna skupina za prenos zakonodaje še ni organizirana. Tudi v okviru GZS še ni ustanovljena nobena delovna skupina za pripravo predloga implementacije direktive v slovenski pravni red. Iz stališč pristojnega ministrstva lahko razberemo, da bo sprejet nov zakon, ki bo urejal tako koncesije kot JZP, postopki pa bodo poenoteni. Kot JZP bo možno le še pogodbeno ali statusno JZP, ukinjeno pa bo javno-naročniško JZP. Dileme se pojavljajo v zvezi z izjemami v direktivi, postaviti bo treba tudi jasna pravila za postopek »in-house«. Treba bo preučiti določitev možnosti uporabe podelitve koncesije »in-house«. Določiti bo treba tudi jasna pravila za podelitev koncesije »in-house«, kar je dilema pristojnega ministrstva, ki se sprašuje, ali sploh upoštevati izjeme v direktivi (Čepeljnik, 2016b). Ugotavljamo, da je neznank na področju prenosa predmetne direktive še kar nekaj.

Kot sledi iz besedila direktive, se s sprejetjem predmetne direktive prvič na ravni Evropske unije enotno in jasno določajo pravila za podeljevanje koncesijskih pogodb (in ne zgolj koncesij javnih gradenj). Namen sprejema te direktive je bil v določitvi jasnih in enostavnih pravil za podeljevanje koncesijskih pogodb, upošteva specifičnosti koncesij v primerjavi z javnimi naročili, ob tem pa ne posegati v pravico držav članic, da same izbirajo način izvajanja gradnje ali zagotavljanja storitev javnosti neposredno ali da jih prenesejo na tretje osebe (podelijo koncesijo). »Bistvo nove ureditve je ustvarjanje medsebojnih zavez za doseganje sinergijskih učinkov pri zagotavljanju javnih storitev. Na podlagi novih direktiv bo lahko občina brez javnega razpisa oziroma javnega naročila podelila koncesijo GJS ali izvajanje storitev javnemu podjetju, ki ni v lasti take občine, ali pa bo sodelovala z drugo občino pri skupni investiciji. V praksi bo direktiva uredila predvsem podeljevanje koncesij brez javnega razpisa, če občina nima lastne infrastrukture (npr. infrastrukture za obdelavo odpadkov, deponije) in mora zaradi tega podeliti pravico do izvajanja GJS javnemu podjetju, ki ni v njeni lasti, ampak na primer v lasti drugih občin. Podobno so po direktivah dopustne tudi neposredne pogodbe (brez javnih naročil) na področju oskrbe s pitno vodo, ko javno podjetje nabavlja vodo od drugega javnega podjetja, ali v primeru, ko eno javno podjetje pogodbeno prevzema v odlaganje ne komunalne odpadke drugega javnega podjetja ali pa občine sklepajo medsebojne pogodbe pri skupnih projektih (npr. sredstva EU). Neposredna podelitev koncesij GJS pa odpira tudi številna pravno-ekonomska vprašanja na področju ureditve pravice do izvajanja GJS, oblikovanja cen, pravice do uporabe javne infrastrukture, diferenciacije cen« (Inštitut za javne službe, 2015).

4.1.4 Postopek oblikovanja JZP po ZJZP za projekte izgradnje v Sloveniji

ZJZP, kot že pojasnjeno, razlikuje med dvema oblikama pogodbenih JZP. Glavni razlog za takšno delitev je dejstvo, da se za vzpostavitev ene ali druge oblike partnerstva uporabljajo različna postopkovna pravila oziroma se postopek izbire zasebnega partnerja vodi na podlagi različnih predpisov. Ponavljamo, da je v Sloveniji kljub zakonski opredelitvi ZJZP vseeno možno zaobiti in JZP skleniti na drugačen način, torej ne z uporabo ZJZP. Nekatere občine so namreč poiskale krajšo pot in za projekte izgradnje uporabile podelitev stavbne pravice, tega pa niso izvedle po 73. členu ZJZP, temveč kot stvarno pravico po SPZ- XI. del. Kot že povedano, so pravni strokovnjaki in RS RS do teh rešitev in bližnjic zadržani. Uporabe teh modelov ne priporočajo niti ne odobravajo, ker gre za nepravo JZP. Stavbne pravice, ki ni del postopka po ZJZP, v tem magistrskem delu zato bolj podrobno več ne obravnavamo.

Postopek oblikovanja JZP po ZJZP je v strokovni literaturi opredeljen kot fazni postopek, ki obsega naslednjih šest korakov (Ferk, 2014):

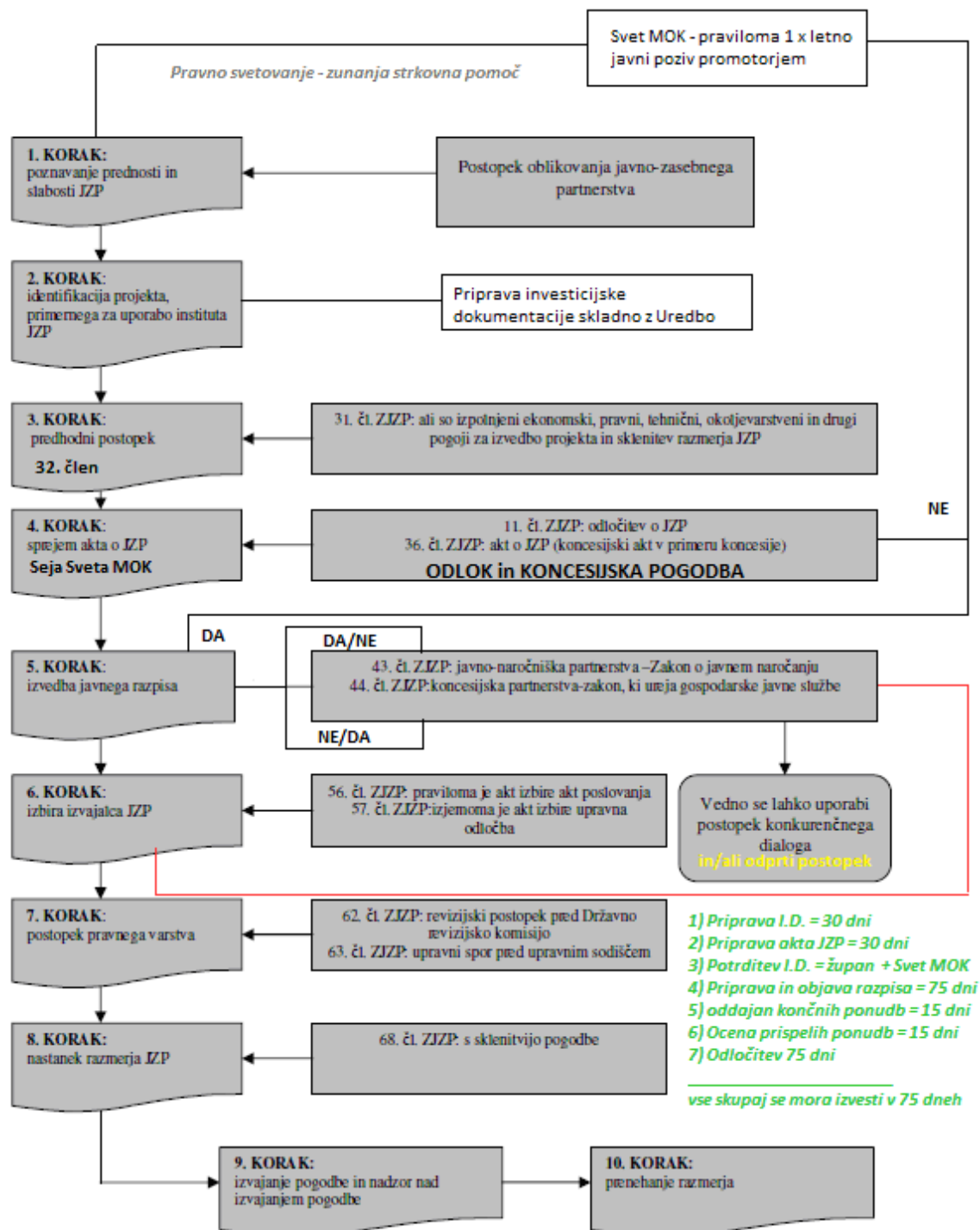
1. »Poznavanje prednosti in slabosti JZP
2. Predhodni postopek
3. Sprejem odločitve in /ali akta o JZP
4. Izvedba javnega razpisa
5. Izbor izvajalca JZP in pravno varstvo ponudnikov
6. Nastanek razmerja JZP«.

Ferk je že leta 2008 podal shemo postopka oblikovanja JZP (P.Ferk, 2008), ki javnega partnerja po korakih vodi skozi postopek oblikovanja JZP. Shemo z osmimi koraki (slika 3) je v primeru izgradnje nove telovadnice za OŠ v Stražišču v svoji dokumentaciji uporabila Mestna občina Kranj (GZS ZGIGM, 2013). Slednje kaže, da je shema uporabna v praksi in jo zaposleni pri javnem partnerju uporabljajo.

Menimo, da shema pravnega strokovnjaka premalo pozornosti namenja računovodski obravnavi predloga JZP projekta, testu vrednosti za denar (profitabilnosti projekta) in dokazilih o ekonomski upravičenosti izbranega ponudnika in bi jo bilo treba razširjeno (glej sliko 3) dopolniti z ekonomskimi vsebinami.

Slika 3: Shematična predstavitev postopka JZP (Mestna občina Kranj, 2014b)

Figure 3: Schematic presentation of the PPP process (Mestna občina Kranj, 2014a)



Postopek oblikovanja javno-zasebnega partnerstva

40700004 - OŠ STRAŽIŠČE: TELOVADNICA
20. 05. 2014

4.1.5 Načini spodbujanja JZP v Sloveniji

»Po odločitvi nekega gospodarskega subjekta, da želi javnemu partnerju izkazati zainteresiranost za projekt JZP, se gospodarskim subjektom priporoča pripravo vloge o zainteresiranosti za sklenitev JZP, v kateri gospodarski subjekt predstavi ekonomska, pravna, tehnična ter ostala ključna izhodišča predlaganega projekta. Praviloma javni partnerji vsako leto objavijo poziv za oddajo vlog o zainteresiranosti, pri čemer pa zakon ne prepoveduje, da gospodarski subjekt takšne vloge ne sme podati samoiniciativno. Takšno vlogo javni partner mora obravnavati ter se v roku štirih mesecev od prejema do nje tudi opredeliti. V kolikor se javni partner odloči, da predlagani projekt izpolnjuje vse predpostavke, pod katerimi ga je možno realizirati, izvede predhodni postopek v katerem podrobno analizira možnosti izvedbe projekta v okviru JZP. Temu sledi faza javnega razpisa, ki predstavlja zaključek formalnega postopka sklenitve JZP, čemur pa sledi podpis in realizacija pogodbe. Pri tem je pomembno, da ima promotor v postopku javnega razpisa enake pravice, kot jih imajo ostali kandidati. Če promotor odda vlogo o zainteresiranosti, še ne pomeni, da je oddal tudi že prijavo ponudnika v postopku javnega razpisa. Vloga o zainteresiranosti torej omogoča zasebnikom, da javne partnerje seznanijo s ključnimi podatki o potencialu posameznih projektov JZP ter jih na ta način spodbudijo k realizaciji teh projektov« (Projektne konzorcij PROFILI, 2014).

ZJZP tudi sistemsko spodbuja uporabo modela JZP; v Sloveniji mora javni partner pri izbiri načina izvajanja projekta JZP, ki je lahko predmet JZP v smislu 2. člena ZJZP, po določbi ZJZP oceniti, ali ga je mogoče izvesti kot JZP, in sicer na način, da pripravi oceno upravičenosti izvedljivosti projekta in primerjavo variant. ZJZP še pravi, da pa v primeru vrednosti nad 5.278.000 evrov javni partner naročilo gradnje oziroma storitve lahko izvede kot javno naročilo samo v primeru, če se glede na ekonomske in druge okoliščine projekta ugotovi, da postopka ni mogoče izvesti v eni izmed oblik JZP ali pa kadar to ni ekonomsko upravičeno. Izdelavo zahtevanega dokumenta, oceno upravičenosti, ureja podzakonski predpis. Praksa v Sloveniji na področju JZP in ocene tveganj je naslednja: Veljavni podzakonski akt ZJZP, Pravilnik o vsebini upravičenosti izvedbe projekta po modelu JZP, zahteva v 2. členu prikaz »ocenjene vrednosti investicije ter predvidene finančne konstrukcije, iz katere bodo razvidna tveganja, ki bi jih zainteresirana oseba prevzela z oceno vrednosti posameznega prevzetega tveganja«. Ker pa pravilnik ne predvideva uporabe posebnega orodja ali metodologije, so zato dokumenti vsebine upravičenosti izvedbe projektov verjetno precej različni in nehomogeni ter posledično težko primerljivi. Vsebinsko se predmetni pravilnik naslanja na Uredbo o enotni metodologiji za pripravo in obravnavo investicijske dokumentacije na področju javnih financ, s katero primerja dokumentacijo, narejeno skladno s predmetno uredbo, in dokumentacijo, ki jo mora predložiti zainteresirana oseba. Za strokovnjake s področja JZP je omenjena uredba premalo informativna in področje JZP pomanjkljivo ureja (Ferk, 2015) ter le na treh mestih izrecno naslavlja JZP.

V slovenski praksi smo pri oceni upravičenosti izvedbe projekta po modelu JZP v dokumentih zasledili matriko porazdelitve (nekaj ugotovljenih) poslovnih tveganj, pri čemer se je izvedla tudi simulacija realizacije projekta po različnih variantah. Uporabe posebnih metod ali orodij o finančnih učinkih prenosa ali ovrednotenju tveganj v projektu JZP pa nismo zasledili. Povzemamo primer dokumenta, oceno upravičenosti izvedbe projekta po modelu JZP, ki ga je naročila MOL. Analiziramo Pravno študijo izvedbe JZP in opredelitev optimalnega modela za zadovoljitev javnega interesa za projekt v Ljubljani: Izgradnja večnamenskega nogometnega stadiona ter spremljajočega objekta s pripadajočo infrastrukturo (Praetor d.o.o., 2007). V tem 13 strani dolgem dokumentu, ki se je pripravil, ko javni partnerji še niso imeli toliko izkušenj o pripravi dokumentacije, so predstavljeni različni načini (modeli) za realizacijo zastavljenega cilja, izgradnja večnamenskega nogometnega stadiona ter spremljajočega objekta s pripadajočo infrastrukturo. Dokument obravnava vsebinska poglavja – oblike JZP:

A) javno-zasebno statusno partnerstvo – z ustanovitvijo pravne osebe (gospodarske družbe),

B) javno-zasebno partnerstvo – koncesija gradnje v eni izmed variant:

- DBTO (projektiraj – zgradi – prenesi v last – upravljaj)
- DBOT (projektiraj – zgradi – upravljaj – prenesi v last),

C) javno-zasebno partnerstvo v obliki javnonaročniškega (pogodbenega) razmerja,

D) klasično javno naročilo:

- prva faza: prodaja zemljišča skladno z Zakonom o stvarnem premoženju države, pokrajin in občin
- druga faza: izvedba postopka oddaje javnega naročila izgradnje nogometnega stadiona in potrebne pripadajoče infrastrukture.«

Za vse predstavljene modele je bila izdelana analiza SWOT, pripravili pa so tudi primerjalno tabelo vseh predstavljenih modelov. Izkazalo se je, da MOL najbolj odgovarja predlagani model C, JZP kot oblika javnonaročniškega (pogodbenega) razmerja, katerega so strokovnjaki utemeljili takole:

»Prednosti izbranega modela so predvsem naslednje: je najhitrejši izmed vseh predstavljenih modelov; izvede se samo en postopek javnega razpisa; omogoča, da javni partner prevzame upravljanje in vzdrževanje zgrajene javne športne infrastrukture; zagotavlja sinergijske učinke v fazi projektiranja in gradnje javnega in spremljajočega objekta in s tem najbolje uresničuje načelo gospodarnosti; omogoča najbolj uravnoteženo porazdelitev tveganj med javnega in zasebnega partnerja; zagotavlja najučinkovitejši način zavarovanja javnega interesa; izkorišča prometne in druge potencialne lokacije Stožice; zagotavlja učinkovito uresničitev postavljenega cilja« (Praetor d.o.o., 2007).

Tveganjem je bilo v enem od največjih občinskih projektov izgradnje po modelu JZP v študijah namenjeno zelo malo pozornosti. Glede porazdelitve tveganja je sicer MOL dala prednost izbora modelu, ki čim več tveganj prenese na zasebnega partnerja. V primeru modela C ohrani ali zadrži MOL tveganja v fazah projekta projektiranja, gradnje in upravljanja, zgolj za upravljanje. Ta JZP projekt izgradnje financiran s strani MOL še danes ni povsem dokončan. Javni partner je dobil zgrajeno za zagotavljanje javne storitve vse, kar je želel, zasebni partner pa je propadel, ker se ni zavedal tveganj, ki jih prinaša tak projekt in tudi ni predvideval scenarija, da se ta investicija ne more do konca uspešno zaključiti.

Na primeru drugih lokalnih skupnosti, občine Maribor in Dobrova - Polhov Gradec v po vsebini istih dokumentih je bilo obravnavi tveganj namenjeno nekaj več tematike. Pravna študija izvedbe JZP in opredelitve optimalnega modela za zadovoljitev javnega interesa (Mestna občina Maribor, 2012) in Pravna študija oblikovanja razmerja JZP za projekt poslovno-trgovski center Dobrova (Ferk, 2012) sta že obsegali matriko predvidene porazdelitve (poslovnih) tveganja za nekaj ugotovljenih tveganj. Na podlagi te matrike porazdelitve tveganj so strokovnjaki na koncu podali oceno in zaključili s predlogom o najprimernejši obliki JZP za posamezen projekt. Matriki porazdelitve vsebujeta različna ugotovljena posamezna tveganja in tudi med seboj različne termine za opis tveganj. Zaključujemo, da se javni partner zaveda upravljanja tveganj in poskuša na ugotovljena tveganja v pravni študiji tudi opozoriti. Za ugotovljena tveganja v projektih izgradnje po JZP niso napisani ukrepi obravnave, ampak zgolj seznam in porazdelitev ugotovljenih tveganj. Pri projektu MOM so to načrtovanje in projektiranje, pridobitev potrebnih soglasij in upravnih dovoljenj, realizacija projekta oziroma izvedba energetske sanacije, izvedba dodatnih del oziroma povečanega obsega del, zamude, kvaliteta izvedbe, financiranje, upravljanje in vzdrževanje, nedelovanje sistema, nadgradnje sistema, lastništvo sistema, zavarovanje sistema, uporaba sistema, sposobnosti izvajalca. Pravna študija za občino Dobrova - Polhov Gradec v matriki poslovnih tveganj porazdeljuje tveganje primernosti zemljišč, tveganje izpolnjevanja urbanističnih zahtev, tveganje projektiranja, tveganje pridobitve gradbenega dovoljenja in drugih potrebnih dovoljenj, tveganje gradnje, tveganje dodatnih del oziroma več del, tveganje zamude, tveganje kakovosti gradnje, tveganje financiranja, tveganje vzdrževanja vzpostavljene infrastrukture, tveganje rentabilnosti projekta, tveganje finančne sposobnosti izvajalcev, tveganje dostopnosti zgrajenega objekta.

4.1.6 Začetek postopka oblikovanja JZP

Če namerava javni partner izvesti investicijo (projekta izgradnje) v skladu z ZJZP, mora za ta namen najprej izpolniti zahteve, ki jih določa Uredba o enotni metodologiji za pripravo in obravnavo investicijske dokumentacije na področju javnih financ. 4. člen predmetne uredbe določa mejne vrednosti, kdaj javni partner potrebuje katero vrsto investicijske dokumentacije:

»(1) Mejne vrednosti, ki določajo pripravo in obravnavo posamezne vrste investicijske dokumentacije po stalnih cenah z vključenim in posebej prikazanim davkom na dodano vrednost, so: 1. za investicijske projekte z ocenjeno vrednostjo med 300.000 in 500.000 evrov najmanj dokument identifikacije investicijskega projekta; 2. za investicijske projekte nad vrednostjo 500.000 evrov dokument identifikacije investicijskega projekta in investicijski program; 3. za investicijske projekte nad vrednostjo 2.500.000 evrov dokument identifikacije investicijskega projekta, investicijski program in predinvesticijska zasnova; 4. za investicijske projekte pod vrednostjo 300.000 evrov je treba zagotoviti dokument identifikacije investicijskega projekta, in sicer:

- a) pri tehnološko zahtevnih investicijskih projektih;
- b) pri investicijah, ki imajo v svoji ekonomski dobi pomembne finančne posledice (na primer visoki stroški vzdrževanja);
- c) kadar se investicijski projekti (so)financirajo s proračunskimi sredstvi«.

Odvizno od projekta JZP (višine vrednosti) javni partner izdelava sam ali pa naroči zunanjo izdelavo investicijske dokumentacije skladno z višino ocenjene vrednosti projekta. Investicijska dokumentacija oziroma investicijski elaborat za projekt JZP je tudi del vsebine javnega razpisa v postopku oblikovanja JZP. Pripominjamo, da predmetna uredba in ZJZP nekoliko pomanjkljivo določata postopek in zahteve za pripravo investicijske dokumentacije; namreč 31. člen ZJZP govori o Postopku JZP, ki se mora začeti s predhodnim postopkom, ki pa določa, da, javni partner začne pred sprejemom odločitve o JZP predhodni postopek, na podlagi katerega se sprejme odločitev o izvedbi projekta JZP ali zaključku postopka. Namen predhodnega postopka po ZJZP je torej, da se na podlagi investicijskega elaborata ugotovi, ali so izpolnjeni ekonomski, pravni, tehnični, okoljevarstveni in drugi pogoji za izvedbo projekta in sklenitev razmerja JZP, in da se opredelijo temeljni elementi JZP za določitev vsebine odločitve in/ali akta JZP. Zaključujemo, da je investicijski elaborat z vsebinami JZP razširjena investicijska dokumentacija.

4.1.7 Primer vsebine razpisne dokumentacije za projekt izgradnje po modelu JZP v Sloveniji (po principu energetskega pogodbeništv)

Direktiva 2012/27/EU o energetske učinkovitosti (Evropski parlament in Svet Evropske unije, 2012) v 5. členu zavezuje države članice, da postanejo javni organi zgled in da od 1. januarja 2014 naprej vsako leto prenovijo najmanj 3 % skupne tlorisne površine javnih stavb v lasti in rabi osrednje vlade, ki se ogrevajo in/ali ohlajajo, da se tako izpolnijo vsaj minimalne zahteve glede energetske učinkovitosti, ki jih določa z uporabo člena št. 4 Direktive 2010/31/EU. Zaradi evropske obveze se v Sloveniji projekti energetskega pogodbeništv vedno pogosteje izvajajo in so v zadnjem času eden od ključnih finančnih instrumentov energetske sanacije stavb s strani javnega sektorja. Za hitrejšo izvedbo ukrepov energetske učinkovitosti smo v letu 2014 dobili celo smernice za izvajanje ukrepov energetskega pogodbeništv (Ministrstvo za infrastrukturo RS, 2014). To je eden od redkih dokumentov – smernic za izvajanje investicij, ki ga je v zadnjem času pripravilo pristojno ministrstvo, in dober začetek, da se nadaljuje priprava smernic tudi za druge ukrepe po modelu JZP.

Kot izhaja iz smernic, obstajajo trije temeljni modeli za način izvedbe ukrepov za izboljšanje energetske učinkovitosti v javnem sektorju (Ministrstvo za infrastrukturo RS, 2014).

Prvi model se po smernicah uporabi, ko subjekt javnega prava nastopi kot investitor in prek izvedenega javnega naročila izvede ukrep za izboljšanje energetske učinkovitosti.

Drugi model uporabimo, ko subjekt javnega prava kot javni partner sklene pogodbeno JZP, v okviru katerega zasebnemu partnerju podeli koncesijo za izvajanje storitev energetskega pogodbeništv. Smernice določajo, da v primeru, ko je »na podlagi izdelane investicijske dokumentacije ugotovljena možnost JZP za izvedbo ukrepa za izboljšanje energetske učinkovitosti, javni partner sklene JZP, v okviru katerega zasebnemu partnerju podeli koncesijo za izvajanje storitev energetskega pogodbeništv. Ukrepi izvedene investicije so do konca trajanja pogodbe v lasti zasebnega partnerja, lastništvo preide na naročnika šele z zaključkom trajanja pogodbe. Tveganje za doseganje prihrankov je na strani zasebnega partnerja. Zasebni partner je v trajanju razmerja JZP upravičen do plačila storitve. Višina plačila se običajno določi kot odstotek od doseženih prihrankov. V primeru, da zasebni partner ne zagotovi pogodbeno določenih prihrankov, ni upravičen do celotnega plačila storitve. Ukrep prenove oziroma izgradnje izvede izvajalec na svoje stroške. Privlačnost te rešitve je, da uporaba tega modela ob izpolnjevanju določenih pogojev ne šteje v zadolževanje javnega partnerja.

Tretji model, predviden v smernicah, se uporabi, kadar subjekt javnega prava nastopi kot investitor in prek izvedenega javnega naročila izvede ukrepe za izboljšanje energetske učinkovitosti, pri čemer sredstva za izvedbo zagotovi s sklenitvijo JZP. V primerih, ko javni partner kandidira za pridobitev nepovratnih sredstev, kjer je pogoj za pridobitev teh sredstev lastništvo nad investicijami, ki so bile izvedene z ukrepi za izboljšanje energetske učinkovitosti, je primerno uporabiti dva modela, investicija se izvede po modelu javnega naročila, storitev pa po modelu JZP. Subjekt javnega prava za izvedbo ukrepov za izboljšanje energetske učinkovitosti izvede ustrezno javno naročilo skladno z JN zakonodajo, pri čemer potrebna sredstva za izvedbo investicije pridobi iz naslova prihodkov (praviloma koncesnine, izplačane

v enkratnem znesku) iz sklenjenega JZP za izvajanje storitev. Po izvedenem postopku podelitve JZP, v okviru katerega zasebnemu partnerju podeli koncesijo za upravljanje objektov, ki so bili predmet ukrepov za izboljšanje energetske učinkovitosti, pride do realizacije investicije, do katere sicer zaradi pomanjkanja sredstev javnega partnerja ne bi prišlo. Tveganje za izvedbo investicije je na strani javnega partnerja, tveganje za izvajanje storitve doseganja prihrankov pa na strani zasebnega partnerja. Pri tem je treba poudariti dejstvo, da sta to lahko dva ločena postopka in v praksi lahko pride do situacije, ko je izbrani izvajalec za izvedbo ukrepov za izboljšanje energetske učinkovitosti drug subjekt kot tisti, ki mu je podeljena koncesija za upravljanje objektov. Zato je nujno, da se v okviru javnega naročanja jasno opredelita tako obseg kot kakovost ukrepov, nato pa tudi izvaja ustrezen nadzor nad kakovostjo izvedbe. Le-ta namreč lahko ključno vpliva na izvajanje druge faze, tj. JZP. Zaradi tega je smiselno, da se postopek javnega naročila izvedbe investicije in oddaje koncesije storitve izboljšanja energetske učinkovitosti pripravi enovito (v enotnem postopku) in s tem pridobi enega izvajalca, tako za izvedbo investicije, kot za izvajanje storitve, s čimer se lahko tveganja v celoti prenesejo na zasebnega partnerja. Zasebni partner ima namreč interes investicijo izvesti na način in v obsegu, ki mu omogoča boljše rezultate izvajanja storitve.«

Spomladi 2016 je v Sloveniji potekalo več dogodkov na temo energetskega pogodbeništva in različnih možnih modelov uporabe. Na gospodarski konferenci Investicije v energetiki, kot priložnost za zagon gospodarstva, ki jo je organizirala lokalna energetska agencija (GOLEA Nova Gorica, 2016), so prikazali več rešitev glede trenutno odprtih vprašanj. Kako projekte celovitih energetske sanacij javnih stavb po principu energetskega pogodbeništva izpeljati v praksi, je še nekaj dilem, še zlasti pri finančnih modelih. Ker idealno razmerje upravičenih stroškov za sredstva EU v praksi težko najdemo (zasebni partner 51 %, občina 9 %, sredstva evropske kohezijske politike 40 %), bo treba v prihodnje poiskati ustrezne rešitve, kako izvesti realne projekte (poiskati najboljša možna razmerja, npr. zasebni partner 30 %, občina 30 %, sredstva evropske kohezijske politike 40 %). Pomembna dilema za javne partnerje je, kako izvesti projekte, da občina vsaj na delu, ki predstavlja upravičene stroške celovite energetske sanacije, ta del izvede prek modela JZP in je v tem delu investitor zasebni partner in se tako izogne plačilu DDV, saj si ga zasebni partner kot gospodarska družba lahko povrne. Ravno tako je odprto vprašanje za javnega partnerja, kako v sam razpis za pridobitev pogodbenika, ki bi izvajal storitev pogodbenega zagotavljanja prihrankov, vključiti kot samostojen sklop še objekte, kjer sicer ne gre za celovito energetske sanacije in niso upravičeni do nepovratne pomoči po pričakovanem razpisu Ministrstva za infrastrukturo, so pa zanimivi za pogodbenika, saj gre za prenavo sistemov ogrevanja, hlajenja in prezračevanja, kjer so vračilne dobe bistveno krajše od ukrepov na ovoju. Vprašanje je tudi, kako kombinirati celovito energetske sanacije skupine objektov ter sočasno izvedbo mikrosistema daljinskega ogrevanja z lesno biomaso – DOLB in nato te objekte priključiti na mikrosistem DOLB.

V smernicah za izvajanje ukrepov izboljšanja energetske učinkovitosti v stavbah javnega sektorja po principu energetskega pogodbeništva (Ministrstvo za infrastrukturo RS, 2014) piše, da je predmet pogodbe za energetske pogodbeništvo sledeč:

»oskrba s toploto, električno energijo ali hladom in izvedba investicije v nove, nadomestne ali dodatne naprave za oskrbo z energijo/zagotavljanje zmanjšanja porabe energije in s tem obratovalnih stroškov iz naslova investicij v ukrepe učinkovite rabe energije, **porazdelitev tveganj**, doba trajanja pogodbe, določitev meje pristojnosti pogodbenikov in določitev potreb po oskrbi z energijo (referenčna raba)/določitev referenčne rabe in referenčnih stroškov za energijo«. Da bi preverili uporabo vsebine področnih smernic pri določitvi tveganj v praksi, smo pregledali najnovjšo javno dostopno razpisno dokumentacijo lokalne skupnosti za investicijski ukrep energetskega pogodbeništva v obliki koncesijskega JZP v občini Majšperk (Občina Majšperk, 2016).

Razpisna dokumentacija občine Majšperk za projekt po modelu JZP je vsebovala (po popravkih in dopolnitvah) naslednje dokumente:

- *»Spremembe in dopolnitve RD.pdf*
- *Razpisna dokumentacija energetske pogodbeništvo v objektih Obcine Majšperk.pdf*
- *PRIOLOGA 2_Nacin izracuna prihrankov.pdf*
- *PRIOLOGA 1_Seznam objektov koncedenta.xlsx*
- *PRIOLOGA 3_Program izvajanja koncesije.xlsx*
- *IP_Obcina_Majšperk_energetske pogodbeništvo.pdf*
- *Pogodba Plinarna Maribor.pdf*
- *Racun december.pdf*«

Razpisna dokumentacija vsebuje tudi vzorec koncesijske pogodbe, ki v 2. členu – sestavni deli pogodbe, določa:

» 1) Sestavni del predmetne koncesijske pogodbe so:

- *PRIOLOGA 1 – Seznam objektov koncedenta, kjer se bodo izvajali ukrepi za zagotavljanje prihrankov energije in oskrbe z energijo, s pripadajočimi podatki o referenčnih količinah in pogojih uporabe;*
- *PRIOLOGA 2 – Način izračuna prihrankov in oblikovanja cen energije;*
- *PRIOLOGA 3 – Program izvajanja koncesije, ki vključuje investicijski načrt s seznamom ukrepov z učinkovitejšo rabo energije, ki jih bo izvajal koncesionar, ter načrt upravljanja in vzdrževanja, s pripadajočim vzorcem izračuna;*
- *Celotna razpisna dokumentacija javnega razpisa za podelitev koncesije;*
- *Vloga oziroma ponudba koncesionarja;*
- *[drugo].*

2) *V primeru neskladja med zgornjimi dokumenti se pri razlagi upošteva zgoraj podana hierarhija dokumentacije, pri čemer je predmetna pogodba hierarhično nadrejena dokumentom iz predhodnega odstavka.*«

Ker je matrika porazdelitev tveganj del razpisne dokumentacije, objavljene na svetovnem spletu, in sicer del dokumenta z naslovom »Investicijski program občine Majšperk«, zaključujemo, da je porazdelitev tveganj tudi predmet pogodbe. Vzorec koncesijske pogodbe v več členih izrecno poudarja in opozarja na pomen učinka spremembe razdelitve tveganj med koncesionarjem in koncedentom. Glede tveganj pa vzorec pogodbe v poglavju št. IX, SPREMENJENE OKOLIŠČINE v 1. odstavku 36. člena še določa:

»Če nastanejo po sklenitvi pogodbe okoliščine, ki bistveno otežujejo izpolnjevanje obveznosti katere od pogodbenih strank in to v takšni meri, da bi bilo kljub posebni naravi te pogodbe nepravilno pogodbeno tveganja preveliti pretežno ali izključno le na eno od strank, ima druga stranka pravico zahtevati spremembo koncesijske pogodbe.«

Matrika porazdelitve tveganj v investicijski dokumentaciji prej omenjene lokalne skupnosti dosledno ne sledi porazdelitvi in razvrstitvi tveganj iz smernic. Seveda zato, ker so si ukrepi energetskega pogodbeništvu glede na izbor modela izvedbe različni. Tako mora vsak javni partner verjetno sam smiselno prilagoditi in pripraviti najprej ugotovljena tveganja in potem pripraviti svojo matriko tveganj. Posebnih navodil v smernicah, kako porazdeliti tveganja ali kaj odloča o porazdelitvi tveganj partnerja, pripravljalec smernic ni navedel. Tako je to področje zopet odprto za različna tolmačenja in načine porazdelitve tveganj med partnerjema. Ker gre za verzijo številko 1, verjamemo, da bo naslednja verzija smernic temu posvetila več pozornosti in javne partnerje bolj informirala o kategorijah oziroma skupinah tveganj, izvorih posameznih tveganj, priporočljivem in utemeljenem prenosu tveganj in obravnavi tveganj.

4.1.8 Primer vsebine sklenjene pogodbe za projekt izgradnje po modelu JZP v Sloveniji

Primer dela vsebine pogodbe o JZP iz javnega spletnega portala »e-naročanje«, Pregled objavljenih pogodb (Uradni list Republike Slovenije d. o. o., n.d.), področje pogodbe: javno zasebno partnerstvo, vrsta predmeta: gradnje: Koncesijska pogodba št. 01/2014-VŠ, Mestna občina Slovenj Gradec, za izvedbo projekta vrtec Šmarje po modelu koncesijskega razmerja DBOT, datum sklenitve pogodbe 30. 10. 2014 (Mestna občina Gradec, 2014) (Mestna občina Slovenj Gradec, 2014):

»1. člen PREDMET IN VSEBINA POGODBE

V okviru vsebine iz prejšnjih odstavkov tega člena pogodbeni stranki urejata naslednja vprašanja: predmet in vsebina koncesije, območja koncesije, trajanje koncesije, pravice in obveznosti pogodbenih strank, razmerja med koncesionarjem in uporabniki, pričetek izvajanja in rok izvedbe del, stroški in cena storitev, garancije, prenehanje koncesije, nadzor nad izvajanjem koncesije, spremenjene in nepredvidene okoliščine, pogodbeno kazen, prisotnost in dežurstvo koncesionarja, amortizacijski načrt vlaganj, vzajemna pomoč, odgovornost za škodo, prevzem objekta, reševanje sporov, prehodne in končne določbe, nekatera druga vprašanja.«

Navedena poglavja v izbrani pogodbi potrjujejo, da pogodba, ki sicer temelji na modelu JZP, ne vsebuje posebnega poglavja o upravljanju tveganj, na kar nas napotujejo evropske smernice o izvajanju JZP. V 1. členu pogodbe je sicer omenjeno, da koncesionar prevzema vsa tveganja, povezana z rušitvijo, gradnjo, obsegom tekočega vzdrževanja, količin porabe energentov nad porabami energije energijskega razreda B2 in pitne vode v obsegu, kot je bilo določeno v razpisni dokumentaciji. V pogodbenih določilih se splošno upravljanje tveganj nakazuje še v poglavjih XIII – spremenjene in nepredvidljive okoliščine in XVIII – odgovornost za škodo.

V Veliki Britaniji je praksa, da pristojno ministrstvo pripravi (standardizirane) vzorce JZP pogodb za posamezni sektor, npr. za zdravstvo pripravi pogodbe za bolnišnično oskrbo (Jacob, 2009). V Nemčiji, v deželi Bavarska, se zavedajo, da je vsaka pogodba o JZP po navadi, edinstvena in specifično zasnovana, a so vseeno pripravili nekaj vzorcev pogodb, ki vsak drugače porazdeljujejo tveganja in pravno normirajo JZP. Javni naročniki vzorce pogodb o JZP podobno kot pri nas obvezno vključijo v razpisno dokumentacijo. Sestavili so publikacije v pomoč na teme JZP in test ustreznosti, pravni okvir in financiranje, javni razpis in oblikovanje pogodbe, vodnik za MSP ipd. (Bayerisches Staatsministerium des Innern und für Bau und Verkehr, 2016). V Sloveniji pristojno ministrstvo tega še ni pripravilo in javni partnerji se znajdejo po svoje, s pomočjo znanja lastnih zaposlenih ali z zunanjo pravno in svetovalno pomočjo. Če primerjamo zahodno-evropsko prakso na področju pogodb za JZP, ugotovimo, da v Sloveniji na tem področju zaostajamo.

4.2 Pregled načrtovanih in realiziranih javnih investicij projektov izgradnje po modelih JZP v Sloveniji v zadnjem desetletju

Pregled samo začelih ali realiziranih javnih investicij projektov izgradnje po ZJZP, kjer je bil javni investitor lokalna skupnost, smo časovno omejili na obdobje med sprejetjem zakonskega okvira ZJZP za izvajanje projektov (2006) in leto končanja tega magistrskega dela (2016). Izhajali smo iz aktov o JZP, ki smo jih zasledili v javnih objavah občinskih odlokov. 31.člen ZJZP določa, da »javni partner začne pred sprejemom odločitve o JZP predhodni postopek, na podlagi katerega se sprejme odločitev o izvedbi projekta JZP« (sprejetje odločitve o JZP, sprejetje akta o JZP ali sprejetje koncesijskega akta) ali pa, da se postopek zaključi. Analizo objave odlokov, povezanih z JZP v Sloveniji, v njej pa niso zajeti odloki o koncesijskih aktih, ki se navezujejo na oblikovanje JZP po ZGJS, saj je tu v Sloveniji že nekaj tradicije in se koncesije večinoma sklepajo in izvajajo brez večjih težav (Gorza, 2015), smo naredili na podlagi javno dostopnih zbirk podatkovna svetovnem spletu. Opozoriti je treba, da lokalne skupnosti nimajo enotne prakse o načinu in izboru glasila javne objave sklepa o ugotovitvi javnega interesa za sklenitev JZP, odloka, akta o JZP. Lokalne skupnosti uporabljajo enega od treh javnih glasil - možnih spletnih portalov: Uradni list RS, Uradno glasilo slovenskih občin Lex Localis ali Medobčinski uradni vestnik – MUV: Nekatere lokalne skupnosti pa imajo svoje javno glasilo (vestnik), v katerem javno objavljajo, saj smo zasledili nekatere občine (npr. Majšperk), da imajo projekt izgradnje po modelu JZP, a nobeno od prej omenjenih treh glasil tega ni evidentiralo. Vzrok za razpršenost javnih objav je lahko tudi cena, saj primerjava cenikov za objavo pokaže, da je objava v UL RS najdražja in se je lokalne skupnosti izogibajo oziroma objavljajo le tekste brez grafičnih prilog, kar pa nepoznavalcu projekta nič ne pove. Razpršenost javnih objav po različnih javnih portalih je potencialni vir za netransparentnost in način za favoriziranje določenih ponudnikov. Ko se bo Ministrstvo za finance RS odločilo, da javnih objav ne bo več zaračunavalo, bodo občine morda pogosteje objavljale le v enem uradnem glasilu in po potrebi še v drugih javnih glasilih, najprimernejših, da dosežejo določeno zainteresirano javnost. Morda to področje uredi prenos nove že omenjene področne EU direktive.

Postopek oblikovanja in kasneje sklenitve JZP se oblikuje po 11. členu ZJZP, ki določa, »da Odločitev o ugotovitvi javnega interesa za sklenitev JZP in izvedbi projekta v eni izmed oblik modelov za projektno financiranje po tem zakonu sprejme vlada oziroma predstavniški organ samoupravne lokalne skupnosti. Drug javni partner lahko sprejme odločitev o ugotovitvi javnega interesa za sklenitev JZP in izvedbi projekta v eni izmed oblik JZP samo na podlagi soglasja ustanovitelja ali pooblastila, določenega z zakonom. Pogodbo o JZP sprejme drug javni partner po pridobitvi soglasja ustanovitelja«.

Sicer objava odloka ali akta o JZP ali ugotovitvi o javnem interesu za JZP ne pomeni, da je bil projekt JZP tudi dejansko izveden, zagotovo pa je število tovrstnih javnih objav dober kazalec pogostosti izbora oblike JZP kot načina financiranja javnih investicij. Pregledu stanja smo na koncu dodali še nekaj pomembnejših projektov JZP preostalih javnih investitorjev (države, stanovanjskih skladov,...) od ustanovitve Republike Slovenije.

Preglednica 2 povzema pogostost uporabe modela JZP za projekte izgradnje v lokalnih skupnostih v obdobju zadnjega desetletja, torej od sprejema ZJZP do dneva zaključka tega magistrskega dela. Ker je razpisna dokumentacija za JZP projekt po določbi 13. člena ZJZP, ki govori o načelu transparentnosti, lahko objavljena (kjerkoli) na svetovnem spletu, po navadi pa je to kar spletno mesto občin, bi nam takšno iskanje razpisne dokumentacije za 10-letno obdobje za več kot 200 lokalnih skupnosti vzelo nesorazmerno preveč časa (in pridobili bi podatke s premalo »dodane vrednosti«), kot če to naredimo preko iskanja javnih objav (razpisov in drugih aktov v postopku sklepanja JZP) v javnih glasilih in tako preverimo veljavnost hipoteze št. 5, saj so se nekateri od spodnjih projektov JZP uresničili in so strokovni in širši javnosti dobro znani.

Preglednica 2: Število javnih objav povezanih z JZP (gradnje) v javnih glasilih v obdobju 2006-2016, (Uradni list Republike Slovenije d.o.o., n.d.), lastna tabela

Table 2: Number of publications related to PPP (construction) in the official media in the period 2006-2016, (Uradni list Republike Slovenije d.o.o., n.d.), own table

Leto / lokalna skupnost	Vrsta javne objave (v javnem glasilu) povezane z JZP v lokalni skupnosti
2016	1 prenehanje akta JZP, 1 sprememba akta JZP, 2 odloka o ugotovitvi javnega interesa JZP
<i>Lokalna skupnost</i>	<i>Mestna občina Ljubljana, Mestna občina Nova Gorica, Občina Bled</i>
2015	5 sklepov/odlokov o ugotovitvi javnega interesa JZP, 1 sprememba akta JZP, 6 odlok/aktov o JZP, 1 sprememba odloka JZP
<i>Lokalna skupnost</i>	<i>Občina Loški Potok, Mestna občina Slovenj Gradec, Mestna občina Ljubljana, Občina Šalovci, Občina Šmarje pri Jelšah, Občina Gornji Petrovci, Občina Kamnik, Občina Destrnik, Občina Bled, Občina Škofljica</i>
2014	4 akti/odloki o JZP
<i>Lokalna skupnost</i>	<i>Občina Piran, Občina Slovenj Gradec, Občina Zavrč, Občina Sveti Jurij ob Ščavnici</i>
2013	7 odlokov/aktov o JZP, 2 spremembi odloka/akta JZP, 1 sprememba ugotovitve javnega interesa, 2 odloka o prenehanju/razveljavitvi akta/odloka JZP
<i>Lokalna skupnost</i>	<i>Občina Tišina, Občina Brda, Občina Piran, Mestna občina Koper, Občina Bled, Mestna občina Slovenj Gradec, Mestna občina Ljubljana, Občina Puconci, Občina Mirna Peč, Občina Polzela</i>
2012	3 ugotovitve javnega interesa, 8 odlokov/aktov JZP
<i>Lokalna skupnost</i>	<i>Občina Zreče, Občina Ravne na Koroškem, Občina Dobrova-Polhov Gradec, Občina Murska Sobota, Občina Cerknica, Občina Idrija, Mestna občina Maribor, Občina Miren Kostanjevica, Občina Puconci, Občina Šentjur, Občina Mirna Peč</i>
2011	4 ugotovitve javnega interesa, 5 odlokov/aktov JZP, 3 spremembe odlokov/aktov JZP
<i>Lokalna skupnost</i>	<i>Občina Komenda, Mestna občina Ljubljana, Občina Preddvor, Mestna občina Novo mesto, Občina Pivka, Mestna občina Maribor, Občina Brežice</i>
2010	3 odloki/akti JZP, 12 ugotovitev javnega interesa, 4 koncesijski akti JZP, 3 prenehanja akta/2 ugotovitve interesa JZP, 2 spremembi akta JZP/koncesijskega akta JZP
<i>Lokalna skupnost</i>	<i>Občina Tabor, Občina Metlika, Občina Ravne na Koroškem, Občina Prevalje, Občina Črna na Koroškem, Občina Črnomelj, Občina Šentrupert, Občina Žalec, Občina Mokronog-Trebelno, Občina Slovenj Gradec, Mestna občina Ptuj, Občina Slovenska Konjice, Občina Kungota</i>

se nadaljuje...

...nadaljevanje Preglednice 2

2009	6 ugotovitev javnega interesa, 6 odlokov/aktov JZP, 1 sprememba Akta JZP, 2 prenehanji odloka/ugotovitve interesa JZP
<i>Lokalna skupnost</i>	<i>Občina Žalec, Mestna občina Ljubljana, Občina Tabor, Mestna občina Ptuj, Občina Vojnik, Občina Mežica, Občina Prevalje, Občina Mokronog-Trebelno, Občina Cerknica, Občina Idrija, Občina Bloke, Občina Slovenske Konjice, Občina Žužemberk, Občina Moravske Toplice, Občina Sevnica, Občina Ravne na Koroškem, Občina Benedikt</i>
2008	13 sklepov/odlokov o interesu JZP, 2 spremembi javnega interesa JZP, 1 koncesijski akt JZP, 1 akt JZP
<i>Lokalna skupnost</i>	<i>Občina Gorenja vas Poljane, Občina Mislinja, Občina Vitanje, Občina Dolenjske Toplice, Občina Idrija, Občina Postojna, Občina Žužemberk, Občina Mirna Peč, Občina Loški potok, Občina Majšperk, Občina Sodražica, Občina Gornji Petrovci, Mestna občina Ptuj, Občina Juršinci, Občina Sveti Andraž, Občina Cerklje na Gorenjskem</i>
2007	2 akta JZP, 4 odloki/sklepi ugotovitve javnega interesu, 1 sprememba akta JZP
<i>Lokalna skupnost</i>	<i>Mestna občina Ptuj, Občina Gornji Petrovci, Občina Laško, Mestna občina Ljubljana, Občina Slovenj Gradec</i>
2006	NI OBJAV

Iz različnih, zgoraj navedenih občinskih objav, npr. o ugotovitvi javnega interesa, aktov in odlokov o JZP, popravkov aktov o JZP ter prenehanju aktov, lahko zaključimo, da obstaja v Sloveniji kar nekaj začelih postopkov JZP in realiziranih občinskih projektov po modelu JZP, povezanih z izgradnjo (javni partner pa je lokalna skupnost). Razpona investicijskih zneskov omenjenih JZP projektov nismo raziskovali, tudi MF teh podatkov od leta 2010 nič več ne objavlja. Iz javnih objav (Uradni list Republike Slovenije d.o.o., n.d.) lahko zaključimo, da JZP izvajajo lokalne skupnosti, pogosto mestne občine, ki so se verjetno soočile z določenim problemom (npr. porast števila predšolskih otrok, pomanjkanjem športne infrastrukture, izgradnja nujnih sodobnih komunikacijskih omrežij ipd.).

Vsekakor pa je razvidno, da v Sloveniji imamo nekaj prakse na področju postopka oblikovanja JZP, sklepanja pogodb JZP, vodenja projektov JZP in realizacije projektov, ko gre za lokalne skupnosti. Nekaj občin se na projekte po modelu JZP šele pripravlja, razvidno iz preglednice 4, javne objave za leto 2015/2016. Na vladi so spomladi 2016 potrdili sklep o ustanovitvi družbe za izgradnjo drugega tira med Koprom in Divačo, verjetno največji državni projekt po modelu statusnega JZP (Vlada RS, 2016).

Pregled projektov izgradnje po modelu JZP od leta 2006 dalje, ki je prikazan v preglednici 4, vodi k zaključku, da imajo nekatere slovenske lokalne skupnosti že izkušnje s projekti izgradnje po modelu JZP. Projekti, v katerih je uporabljeno JZP, obsegajo naslednje vrste objektov: izgradnja večnamenskega nogometnega stadiona, športne dvorane ter spremljajoči objekti, tenis dvorana, nogometno igrišče, telovadnice, športno-rekreacijsko-turistični parki, športni parki, večnamenske dvorane, tenis dvorane, večnamenski objekti z olimpijskim bazenom, smučarsko-tekaški center, prenova kulturno zaščitene stavbe in objektov, vrtci, oskrbovana stanovanja, center sodobne umetnosti, poslovno-stanovanjske stavbe, poslovno-trgovski center, poslovno-garažni objekt, gostišče z infotočko, parkirne hiše, podzemna parkirna hiša, zamenjava virov energije, dobava toplotne energije, izgradnja kotlovnice, posodobitev

ogrevalnega sistema, pogodbeno zagotavljanje prihrankov rabe energije, pogodbeno oskrba z energijo v javnih objektih in fotovoltaičnih elektrarn na javnih objektih in gradnje odprtega širokopasovnega omrežja elektronskih komunikacij, javna razsvetljava, komunalna oprema, vzdrževanje lokalnih cest in drugih prometnih površin.

Oblikovanje in izvedbo JZP v mestnih občinah je raziskovala tudi druga slovenska avtorica (Čampelj, 2014). Raziskovala je število sklenjenih JZP pogodb v slovenskih mestnih občinah v nekoliko krajšem obdobju kot mi, 2007-2011, in na podlagi opravljene raziskave ugotovila, da je bilo v proučevanem obdobju sklenjenih 54 partnerstev, vendar jih je bila več kot polovica sklenjena za izvajanje GJS. Brez upoštevanja podeljenih koncesij za izvajanje javnih služb je bilo v proučevanem obdobju sklenjenih 17 partnerstev v petletnem obdobju. Ugotovila je, da sprejem posebnega področnega zakona ZJZP v Sloveniji ni spodbudil večjega števila sklenjenih projektov izgradnje JZP, za razliko od Avstrije, ki področnega zakona sploh nima, JZP pa vseeno izvaja.

Prvič v Republiki Sloveniji je institut JZP uporabila MOM za izgradnjo centralne čistilne naprave Maribor (CČN Maribor) (Trontelj, 2007). Objekt je bil popolnoma zgrajen in prešel v obratovanje leta 2002, koncesijsko obdobje trajanja pogodbe je 22 let in se bo končalo junija 2024 (Računsko sodišče Republike Slovenije, 2007). MOM, javni partner, je podpisala koncesijsko pogodbo s podjetjem Aquasystems po modelu BOT (zgradi-upravlja-j-prenesi). Aquasystems je 29. 7. 1998 podpisal z MOM pogodbo o izgradnji CČN in koncesiji za čiščenje odpadnih voda v Mariboru in 31. 1. 2003 aneks k pogodbi o izgradnji CČN in koncesiji za čiščenje odpadnih voda v Mariboru do 9. 6. 2024. Koncesionarjeve obveznosti do MOM obsegajo financiranje, projektiranje, izgradnjo, zagon, obratovanje, vzdrževanje, popravila in obnavljanje CČN ter osnovno projektiranje glavnega kolektorja, ki ga financira, zgradi in da v obratovanje MOM. S koncesijsko pogodbo je Aquasystems prevzel poslovno tveganje za izgradnjo objekta in njegovo izkoriščanje ter odgovornost zagotavljanja obvezne gospodarske javne službe čiščenja odpadnih voda, razen v delu, ki se nanaša na ravnanje z odpadnim blatom (Računsko sodišče Republike Slovenije, 2007). Projekt predstavlja skoraj šolski primer dobre prakse izvajanja gospodarske javne službe čiščenja odpadnih voda v okviru JZP. Po podatkih baze Kapos GZS za leto 2014 je zasebni partner zaposloval 13 oseb, ustvaril 7.839.008 EUR čistih prihodkov in imelo izjemno dodano vrednost na zaposlenega v višini kar 479.108 EUR (GZS Analitika, 2016). Ta projekt je preučilo tudi Računsko sodišče. Revizijo predmeta in obsega pogodbe je zaključilo z izrekom mnenja o pravilnosti in smotrnosti izgradnje centralne čistilne naprave in izvajanja gospodarske javne službe čiščenja odpadnih voda s koncesijo. Projekt je ocenilo kot uspešnega in izreklo mnenje s pridržkom.

Ostali projekti, v katerih je bilo uporabljeno JZP v Sloveniji, so (priročnik PROFILI 2014):

V Trnovem v Ljubljani so konec leta 2005 odprli Center starejših Trnovo za občane v Ljubljani (60 oskrbovanih stanovanj v štirih nadstropjih). Uspešni JZP projekt CS Trnovo sta sofinancirala investitorja JSS MOL in družba DEOS, družba za izgradnjo in upravljanje oskrbovanih stanovanj, d.d. Aktivnosti za izvedbo projekta so bile načrtovane že v Stanovanjskem programu MOL za leto 2005. Zemljišče za izvedbo načrtovane investicije CS

Trnovo je zagotovila MOL in s sklepom MS MOL v letu 2005 zemljišče tudi prenesla v namensko premoženje sklada. Vrednost zemljišča je znašala 2.653.808,41 €. Vrednost investicije po končnem obračunu je 20.454.059 €, od tega sta MOL in JSS MOL so investirala 7.845.904 € (Mestna občina Ljubljana, 2009).

Splošna bolnišnica Jesenice je leta 2006 vstopila v JZP za izgradnjo garažne hiše s 300 PM in s sodobnim pristajališčem za helikopterje na strehi. Celoten garažni objekt s heliportom je zgradil koncesionar Avioprojekt Celje, saj bolnišnica sama ne bi imela niti sredstev za takšno investicijo (STA & U.Z., 2012), (DELO, 2010). Garažno hišo so dokončali leta 2010. Zaradi težav s projekti, predvsem prilagoditve evropskim požarnim predpisom, je bil heliport končan in pridobljeno uporabno dovoljenje šele v letu 2012. Nov heliport je prvi v Sloveniji v okviru bolnišnice in omogoča varnejši in hitrejši transport poškodovanih bolnikov. Teh prevozov je na Jesenicah med 130 in 150 in jih opravljata Enota helikopterske nujne pomoči in Gorska reševalna zveze Slovenije (STA & U.Z., 2012). V letu 2012, ko so heliport odprli, je bil to dogodek nacionalnega pomena.

Javni stanovanjski sklad Mestne občine Ljubljana – JSS MOL je pričel v letu 2009 z JZP na področju nakupa stanovanj po modelu deljenega lastništva (s pravnimi in fizičnimi osebami). Model se je izkazal za uspešnega v primeru, ko so bili zasebni partnerji fizične osebe, s strani pravnih oseb pa ni bilo interesa. Projekt po tem modelu je vsa leta aktiven in ga javni stanovanjski sklad aktivno izvaja. Starostnikom daje možnost, da JSS MOL od njih odkupi stanovanje in jim omogoči dosmrtno rento ob hkratni odplačni služnosti stanovanja.

V letu 2010 potrjena pogodba o JZP ureja temeljna razmerja med Republiko Slovenijo in družbo FMR d.d. za izvedbo projekta po modelu JZP Dom upokojencev Idrija (Ministrstvo za delo, družino, 2010). Na državni ravni je to edini izveden JZP projekt. Finančna analiza projekta je pokazala, da je s finančnega vidika za občino priporočljivo sodelovanje z zasebnim investitorjem v tako imenovanem BOT projektu. Za dom so obstajali širši družbeni interesi za realizacijo, pokazalo se je tudi, da so vlaganja v gradnjo doma na območju Upravne enote Nova Gorica nujna (Džajič Uršič, 2011). Gre za prvo sklenjeno JZP na področju domske oskrbe oziroma socialnega varstva v Sloveniji. Sama gradnja je potekala hitro, prvo fazo novega doma so končali v devetih mesecih. Vlada RS je kot lastnik Doma upokojencev Idrije zasebnemu partnerju podelila stavbno pravico za čas gradnje. Z dokončanjem gradnje je stavbna pravica prenehala, zemljišče in stavba pa sta postala last Doma upokojencev Idrija d.o.o. Zasebnemu partnerju se je priznala vrednost zgrajene stavbe kot kapitalski vložek, nato se je oseba javnega prava Dom upokojencev Idrija kot javni zavod preoblikovala v tržni subjekt. Tako je podjetje FMR d.d. državno družbo dokapitaliziralo z vložkom v novi objekt (81%) in vstopilo vanjo kot družbenik v skladu z višino svojega kapitalskega vložka (Bozovičar, 2015). Ker gre za opravljanje dejavnosti v javnem interesu, nadzor nad opravljanjem regulirane dejavnosti ohranja javni partner, to je Ministrstvo za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti.

Kot zanimivost, znan je primer, ko je bil s strani lokalne skupnosti načrtovan JZP projekt izgradnje lokalne športne infrastrukture, za katerega pa zasebni investitorji v več letih niso izkazali nobenega interesa. Zaradi tveganja ne izvedbe pomembnega projekta za občane,

»Nacionalnega gimnastičnega centra«, se je lokalna skupnost, Mestna občina Ljubljana, zato raje odločila projekt izpeljati na klasičen način, preko modela javnega naročila in z možnostjo pridobitve nepovratnih EU sredstev (Jesenšek, 2013). V Uradnem listu je tako leta 2013 preklicala veljavni akt o JZP (preglednica 5) in dobro leto kasneje objavila javno naročilo storitve gradnje. V začetku leta 2015 je izbrani ponudnik že začel z gradnjo, projekt se je po 36 tednih uspešno zaključil konec leta 2015. Omeniti velja, da je bil projekt upravičen tudi do dodelitve dela evropskih sredstev iz 2. finančne perspektive. Danes je objekt znan pod imenom Nacionalni gimnastični center Cerar-Pegan-Petkovšek (Košir, 2015).

Omeniti velja še, da je Evropska investicijska banka, pod katero organizacijsko sodi tudi EPEC, februarja 2015 izdala pregledno publikacijo o JZP projektih, ki jih je financirala v obdobju 1990-2014 (European PPP expertise Centre, 2015). V publikaciji so za vsako leto posebej navedeni vsi projekti JZP po državah sveta in sektorju, kjer je EIB posodila denar za potrebe izvedbe projekta JZP. Slovenije trenutno še ni na tem seznamu. Sklepamo, da so bili v Sloveniji do leta 2014 dokončani po merilih EPEC manjši projekti JZP (z izjemo največjega projekta JZP v Sloveniji, stadion Stožice s spremljevalno infrastrukturo), ki so se uspeli financirati sami z lastnimi oziroma nacionalnimi zasebnimi viri.

4.3 Spremljanje nacionalne baze podatkov o JZP in javne področne evidence

Poudariti moramo, da je spremljanje baze podatkov o JZP v Sloveniji zakonsko urejeno s podzakonskim aktom, Pravilnikom o vsebini in načinu vodenja evidenc projektov javno-zasebnega partnerstva in sklenjenih pogodb v okviru javno-zasebnega partnerstva (2007). O JZP projektih imamo na voljo nekaj letnih statističnih poročil, ki jih je pripravilo Ministrstvo za finance, vendar pa poročil za zadnja leta ni pripravljenih niti objavljenih (Ministrstvo za finance RS, n.d.). Občasno so bili na pristojnem ministrstvu organizirani tudi tematski strokovni dogodki, ki so obravnavali JZP, a tudi teh ni več zaslediti. ZJZP v 20.-22. členu za pristojno ministrstvo predvideva in določa različne aktivnosti, ki naj bi jih aktivno izvajalo. Nekatere od teh so na primer, da ministrstvo, pristojno za finance, pripravlja priročnike za izvajanje JZP, oblikuje strokovne predloge za spremembo predpisov in sprejem drugih ukrepov, ki bi vplivali na izboljšanje prakse in odpravo problemov na tem področju, skrbi za izobraževanje, izmenjavo informacij, javno predstavitev in promocijo možnosti JZP na državni in lokalni ravni. Dejstvo je, da so evidence podatkovno nepopolne. Pristojno ministrstvo namreč ne razpolaga z ažurirano bazo podatkov o projektih po modelu JZP iz naslova rednih letnih poročanj s strani javnih ustanov-naročnikov. Kljub obstoju pravilnika, ki k temu te javne ustanove zavezuje, podatkov pristojno ministrstvo ne prejema. Verjetno gre razlog iskati v pravilniku, ki ne vsebuje določil sankcij v primeru ne poročanja, dodatni razlog pa naj bi bila po navedbah predstavnika pristojnega ministrstva kadrovska podhranjenost na ministrstvu in lokalnih skupnostih (predstavitev na dogodku GZS, Čepeljnik, 2014). JZP projekti oz. sklenjene pogodbe z zasebnimi partnerji po letu 2010 (op. a. do leta 2015) niso nikjer zavedene, zato jih poznajo samo tisti, ki so v stiku z določenim projektom oz. imajo od njega neke koristi. Zakonska luknja je tako v načinu zbiranja podatkov o potrjenih projektih, ki se izvedejo na takšen način. Tako

ni nekega pregleda nad tem, koliko projektov se je dejansko izvedlo in na katerih področjih (Bozovičar, 2015).

Iz pregleda javno dostopnih informacij in virov zaključujemo (Ministrstvo za finance RS, n.d.), da se zakonodajalec do danes še ni lotil nalog, ki si jih je sam naložil v ZJZP. Za prihodnje bodisi zasebne bodisi javne investitorje, ki izkazujejo interes za sodelovanje v projektih po modelu JZP, tako na ravni države (po zakonu v funkciji promotorja in svetovalca za področje JZP) ni zagotovljene zadostne strokovne pomoči in podpore, praktična priporočila niso pripravljena, strokovnih dogodkov organiziranih s strani MF že nekaj let ni bilo, ministrstvo pa tudi ni izdalo nobenih strokovnih publikacij za javne subjekte. Prav tako ni na voljo usmeritev ali drugih podpornih besedil in dokumentov za pomoč deležnikom pri odločanju za izvedbo tovrstnih projektov. Navedeno potrjuje v intervjuju drugega slovenskega znanstvenega dela predstavnik MF RS, saj sodi, da Slovenija na področju razvoja JZP stoji (Živec, 2010), Mrak pa je še bolj kritičen in pravi, da država krši ZJZP, in se sprašuje ali Sektor za javno zasebno partnerstvo pri MF ne opravlja še kake druge funkcije (Živec, 2010). Čeprav se v Sloveniji pojavljajo projekti, ki so uporabili institut JZP po ZJZP, pa hiter pregled obstoječe prakse (predstavljen v nadaljevanju) kaže, da je operativnih znanj o vodenju tovrstnih projektov premalo tako na strani javnega kot zasebnega partnerja. Kapaciteta strokovnega znanja je prav tako omejena, saj močne državne centralne enote s specifičnimi svetovalnimi znanji o JZP trenutno še niso vzpostavljene.

Preglednica 3: Javna objava pogodb po modelu JZP v javnem spletnem portalu eNAROČANJE (Uradni list Republike Slovenije d. o. o., n.d.)

Table 3: Public announcement of contracts under the PPP model in the public web portal eNAROČANJE (Uradni list Republike Slovenije d. o. o., n.d.)

Naročnik	Pogodba	Področje	Predmet naročila
OBČINA ORMOŽ	Dodatek, št. 1 k pogodbi o gradnji OŠO el. komunikacij v občini Ormož - faza III	JZP	Gradnje
OBČINA ŠKOFLJICA	Pogodba o prenovi javne razsvetljave	JZP	Gradnje
OBČINA ŠKOFLJICA	Koncesijska pogodba za prenovu javne razsvetljave	JZP	Gradnje
OBČINA ORMOŽ	Pogodba o gradnji in Pogodba o upravljanju in vzdrževanju OŠO el. komunikacij v občini Ormož - faza III	JZP	Gradnje
MESTNA OBČINA SLOVENJ GRADEC	KONCESIJSKA POGODBA, št. 01/2014-VŠ	JZP	Gradnje

Slovenija je konec leta 2014 naredila pomemben korak v smeri transparentnosti in pregleda porabe javnih sredstev. Sprejela je Pravilnik o objavah pogodb s področja javnega naročanja,

koncesij in javno-zasebnih partnerstev (Ministrstvo za javno upravo RS, 2014), ki določa način, formate in mesto objave javno dostopnih informacij javnega značaja iz pogodb o izvedbi javnega naročila, koncesijskih pogodb in pogodb o JZP s strani registriranih zavezancev), ki nastopajo kot naročniki, koncedenti ali javni partnerji. Pravilnik v 2. členu določa, da se javno dostopne informacije javnega značaja iz pogodb objavijo na nacionalnem portalu, namenjenem objavam o javnih naročilih in so dostopne na obstoječem portalu e-naročanje (Uradni list Republike Slovenije d. o. o., n.d.).

Pregled druge obširne javne nacionalne spletne podatkovne zbirke, e-naročanje (Uradni list Republike Slovenije d. o. o., n.d.), pokaže, da so potrebe s strani javnih naročnikov na področju pravnega (CPV koda 791) in drugega svetovanja o izvedbi in pravnih rešitvah velike, pogoste ter še vedno aktualne tudi v letu 2016. Podobno je pred nekaj leti ugotovila tudi slovenska avtorica, ki pravi, da so si v nekaj obravnavanih JZP primerih za pravilnejšo izvedbo načrtovanih projektov mestne občine pomagale z naročenimi pravnimi mnenji (Čampelj, 2014). Zaradi odsotnosti nadzora pa so bile nepravilnosti pri nekaterih obravnavanih že sklenjenih partnerstvih ugotovljene šele pri preverjanju njihove izvedbe s strani Računskega sodišča RS ali občinskih nadzornih odborov. Zaključujemo, da je svetovalni trg o JZP, koncesijah in drugim s tem področjem povezanim pravnim svetovanjem v Sloveniji dobro razvit. Pregled objav na javnih portalih Supervizor (Komisija za preprečevanje korupcije, 2011) in e-naročanje (Ministrstvo za javno upravo RS, 2016b) napotuje k zaključku, da so največji razpisovalci storitev svetovanja in pomoči za izdelavo investicijske dokumentacije lokalne skupnosti in različne javne institucije in zavodi.

5 UPRAVLJANJE TVEGANJ V JZP PROJEKTIH IZGRADNJE

Izraz tveganje ni enoznačno opredeljen v strokovni literaturi. Za nekatere je tveganje posledica napačnih odločitev, ki izhajajo iz pomanjkanja informacij, za druge je tveganje odstopanje od pričakovanega cilja, in sicer med pričakovano vrednostjo in dejansko realizacijo. Odstopanje je lahko tako pozitivno kot negativno (Jacob, 2009).

V tem delu bomo uporabljali novejšo ter splošno razširjeno in uporabljano definicijo, ki je določena v standardu »ISO 31000:2009: Risk management – Principles and guidelines«. V skladu s tem standardom je »tveganje učinek negotovosti na doseganja cilja, učinek je pozitiven ali negativen odklon (odstopanje) od tega, kar se pričakuje«. Negotovost (ali pomanjkanje gotovosti) je stanje ali okoliščina, ki vključuje pomanjkanje informacij in vodi do nezadostnega ali nepopolnega znanja ali razumevanja. V kontekstu upravljanja tveganj negotovost obstaja vedno, kadar je poznavanje ali razumevanje dogodka, posledice ali verjetnosti neustrezno ali nepopolno (Praxiom research group limited, n.d.).

Ferk navaja (Ferk, 2014), da je opredelitev pojma JZP v Sloveniji sestavljena iz naslednjih temeljnih elementov:

- »Razmerje je vzpostavljeno med javnim in zasebnim partnerjem,
- Projekt, ki je predmet razmerja, mora biti v javnem interesu in se praviloma nanaša na izvajanje javne službe in /ali na vzpostavljanje javne infrastrukture,
- **Poslovna (operativna) tveganja**, ki izhajajo iz realizacije projekta, so razdeljena med partnerja.«

Uspešna izvedba JZP projekta pomeni primerno porazdelitev in prenos tveganj, vloge, odgovornosti in nagrado med zasebnega in javnega partnerja. Identifikacija, analiza, ocena, ovrednotenje ter porazdelitev tveganj so ključni koraki pri oblikovanju in izvajanju JZP. Po veljavni slovenski zakonodaji, ZJZP, mora izvajalec nositi vsaj del poslovnih tveganj. Isti ZJZP pa ne navaja opredelitve pojma tveganje.

Vstopanje v investicijsko zahtevne projekte izgradnje po modelu JZP je tako za javne kot za zasebne investitorje, bodoče projektne partnerje, seveda povezano s prevzemom tveganj. Za vodenje in oblikovanje postopka JZP ter vodenje JZP projekta ta hip nimamo na razpolago prav veliko programskih orodij, strokovnih preglednih monografij, posebnih slovenskih področnih smernic ali zbranih dobrih praks (Srđić, 2014). Deležniki zaznavajo tudi odsotnost analitičnih ali praktičnih priporočil za vodenje postopkov JZP s strani države oziroma podpornega javnega telesa JZP, ministrstva za finance, z izjemo smernic za energetska pogodbeništvu, ki je pripravilo in objavilo drugo ministrstvo, ministrstvo za infrastrukturo (Srđić, 2014). Trditev smo potrdili tudi na izvedenih fokusnih skupinah v okviru projekta PROFILI (Projektni konzorcij PROFILI, 2014). Tudi to je lahko pomemben vzrok za stanje, da je financiranje projektov izgradnje po modelu JZP v primerjavi s financiranjem prek sistema javnih naročil v deležu po vrednosti (zneskih) v Sloveniji zanemarljivo. Aktivni oblikovalec nacionalne politike JZP, podporno in svetovalno telo za pomoč lokalnim skupnostim in nosilca razvoja

javnih investicij izgradnje po modelu JZP v Sloveniji za zdaj še ni oblikovan (Projektne konzorcij PROFILI, 2014). Ministrstvo za finance RS, trenutno pristojno za JZP, bi v primeru, da samo ne zmore pripraviti smernic ali priročnikov, lahko zagotovilo denar za prevod evropskih priročnikov dobrih praks in usmeritev v JZP, ki jih je v zadnjih letih izdala Evropska investicijska banka (EIB) oziroma njen oddelek EPEC (European PPP expertise Centre, n.d.). Splošne priročnike EPEC o dobrih praksah JZP je prevedlo že kar nekaj evropskih držav. Hrvaška, ki je šele nedavno postala članica Evropske unije, je ta priročnik prevedla že v letu 2014, Italija, pa v letu 2011 (European PPP expertise Centre, n.d.). V Sloveniji se Ministrstvo za finance RS žal zaradi nenehnega krčenja javnih finančnih izdatkov do sedaj še ni odločilo za prevod katerega od EPEC priročnikov in tega tudi ne načrtuje (Čepeljnik, 2013). Tudi po vsebini podobna publikacija, praktični priročnik v slovenskem jeziku še ni pripravljen in izdan. Cilj EPEC priročnikov je omogočiti evropskim uporabnikom enostaven in poenoten dostop do redno posodobljenih izkušenj in smernic iz projektov JZP ter jim omogočiti interakcijo z EPEC strokovno ekipo (npr. predlaganje novih smernic, posredovanje izkušenj ipd.).

5.1 Upravljanje tveganj v JZP projektih po smernicah Evropske komisije

Evropska komisija, Generalni direktorat za regionalno politiko, je v letu 2003 za potrebe regionalne politike v EU izdal Smernice za uspešno JZP (Evropska komisija, 2003). Smernice niso nastale s ciljem zagotoviti podrobna navodila za projektiranje, ocenjevanje in izvajanje, temveč se osredotočajo na več kritičnih vprašanj, ki vplivajo na uspešno uporabo javnih nepovratnih sredstev, zasebnih sredstev, posojil mednarodnih finančnih ustanov (na primer EIB ali EBRD) in evropskega financiranja s strani Komisije. Smernice naslavljajo pomembne teme, ki jih je treba pri uporabi modelov JZP upoštevati in skozi nadaljnjo nacionalno usposabljanje dodatno osvetliti in krepiti kapaciteto znanja ter uporabe in izvajanja JZP. Smernice v uvodu podajajo utemeljitve, zakaj se odločiti za model JZP in kot prednosti, ki jih tako partnerstvo prinaša, navajajo pospešitev zagotavljanja infrastrukture, hitrejšo izvedbo, zmanjšane celotne življenjske stroške, ustrežnejšo porazdelitev tveganj, boljše spodbude za izvedbo, izboljšano kakovost storitve, ustvarjanje dodatnih prihodkov, okrepljeno javno upravljanje. Smernice zaključujejo, da je mednarodni interes za JZP vezan na splošno na tri glavne gonilce: naložbe v infrastrukturo, večjo učinkovitost pri rabi virov in ustvarjanje tržne vrednosti iz sredstev javnega sektorja.

Tretji del smernic je namenjen tudi finančnim in gospodarskim učinkom oziroma posledicam JZP. V poglavju so predstavljeni zaključki, da predstavljajo JZP projekti drugačen profil tveganj kot konvencionalni projekti javnega naročanja, da so s strani zasebnega partnerja ta tveganja prenesena v neposredne finančne posledice, da naj bi se tveganja prenesla na partnerja, ki jih zna učinkoviteje upravljati, da morajo JZP projekti še vedno nositi odgovornost zagotavljanja največje vrednosti za denar, da obstajajo številne tehnike, ki določajo vrednost za denar, primernost uporabe vsake od teh pa je treba skrbno oceniti glede na potrebe.

Smernice EU izpostavljajo, da subvencionirano financiranje nosi določena tveganja, zato je treba stopnjo sofinanciranja primerno uskladiti, da se zagotovi največja javna korist in zmanjša negativni vpliv na zaslužek javnega partnerja. Smernice tveganje definirajo kot faktor, dogodek ali vpliv, ki lahko ogrozi dokončanje projekta v smislu časa, stroškov in kakovosti. Ključno načelo JZP je, da se tveganje porazdeli oziroma prenese na tisto stranko, ki zna z njim najbolje upravljati. Učinkovita porazdelitev (alokacija) tveganja ima neposreden finančni učinek na projekt, saj rezultira v znižanje celotnih stroškov projekta, s čemer se zagotavlja največja vrednost za denar v primerjavi s tradicionalnimi metodami javnega naročanja. Neposredno razmerje med tveganjem in finančnim vplivom se kaže v dejstvu, da stopnja prenosa tveganja na zasebni sektor vpliva na skupne stroške projekta javnega partnerja, saj je tveganje povezano s premijo cen. **Tveganje in premija za prevzem tveganja sta povezana, vsako novo tveganje je povezano z dodatno prevzemno premijo. Cilj mora zato biti doseči stroškovno učinkovit prenos tveganja, ne le tvegati porazdelitev zaradi nje same.** Namen prenosa tveganj vključuje zmanjšanje dolgoročnih stroškov projekta s porazdelitvijo tveganj partnerju, ki zna z njim upravljati na stroškovno najbolj učinkovit način, zagotavljanje spodbud za izvajalca, ki konča projekte pravočasno in skladno z zahtevami standardov in v okviru razpoložljivega proračuna oziroma stroškovnika projekta, ter zagotoviti bolj usklajene in predvidljive kategorije stroškov.

Peto poglavje smernic opisuje oblikovanje postopka JZP in sklenitev pogodbe. Zaporedni koraki, s pomočjo katerih lahko dosežemo cilj, so:

- dokončanje načrtov projekta glede na izbor modela JZP (priprava standardov tehničnih zmogljivosti, priprava finančne ocene oziroma finančni načrt za zagotovitev rentabilnosti projekta, zasnova pogodbenih določil in priprava oblike pogodbe);
- izbor in oblikovanje razpisnega postopka (vključno z določitvijo tipa razpisnega postopka, postopek razpisa, postopek vrednotenja, postopek s pogajanjem, postopek oddaje javnega naročila);
- izvedbeni pogoji (vključno s spremljanjem in nadzorom, odškodnina in ponovna pogajanja);
- morebitno vključevanje Evropske komisije (op. a. v primeru sofinanciranja projekta iz programov EU) preko posvetovanj in odobritev zahtev.

5.2 Različni modeli JZP razviti v svetu do sedaj

Po pregledu literature ugotovimo, da se je v zadnjih letih nabralo kar precej možnih oblik JZP in njihovih variacij, zato enotna opredelitev JZP ni več tako enostavna. Možne oblike oziroma modeli JZP se lahko kategorizirajo zelo različno; glede na lastništvo, na način financiranja ipd. modeli so poimenovani po angleških izrazih kot kratice začetnih izrazov oblike modela. ZJZP sicer omenja le nekaj modelov JZP, kot so BOT, BTO in BOO, vendar pa noben od zakonov ne omejuje uporabe tudi drugih modelov. V tujini je običajno praksa, da se praviloma opišejo priporočljivi ali možni modeli uporabe v spremljajočih Smernicah ali kakšni manj formalni obliki, ki se nanaša na neko zakonodajo (priporočilo, navodilo ipd.), zato verjetno ti razširjeni možni modeli JZP ne bodo navedeni v novem zakonu o koncesijah storitev, ki ga mora Slovenija implementirati v letu 2016 (Ferk, 2015).

V nadaljevanju podajamo opis s kratko razlago različnih možnih modelov oziroma oblik JZP glede na stopnjo tveganja in vključenost v projekt, podatke smo črpali iz diseminacijskega priročnika dobrih praks JZP (Projektni konzorcij PROFILI, 2014), EU študije o modelih in trendih v JZP (Renda & Schrefler, 2006), hrvaške študije projektne financiranja infrastrukture (Aralica, Račić, & Šišinački, 2007), ameriške študije primerov za izgradnjo infrastrukture (U.S. Department of Transportation, 2007) in kitajskega spletnega mesta zasebnega investicijskega podjetja (Chinaboqi, n.d.). Obstaja več oblik oziroma modelov izvajanja JZP projektov, razvijajo pa se tudi njihove izpeljanke in posodobljene verzije. Opozoriti moramo, da so oblike JZP spreminjajoče in se razvijajo skladno s potrebami in zahtevami javnega ali zasebnega partnerja; vse odvisno od vsebine, namena in ciljev ter porazdelitve tveganj teh projektov. Poimenovanje različnih oblik JZP z angleškimi kraticami je zelo razširjeno, zato jih v prvotni obliki poimenovanja z angleškimi verzijami kratic uporabljamo tudi v Sloveniji.

DB (ang. Design Build) – »načrtuj-zgradi«: na podlagi zahtev naročnika (ki je lahko javni ali zasebni) izvajalec (zasebni partner) načrtuje in gradi infrastrukturo. Stroškovno tveganje je v celoti preneseno na zasebni sektor (ki ima vpliv na projektno rešitev in proces gradnje), saj se partnerji najpogosteje dogovorijo za fiksno ceno, zato se ta model pogosto ne obravnava kot model JZP. Projekt ne sme biti še popolnoma definiran, saj ima ponudnik možnost, da predlaga svojo rešitev. Obveza javnega partnerja v tem modelu je financiranje, vzdrževanje, upravljanje in lastništvo nad objektom. Gre za koncesijo storitev.

DBM (ang. Design Build Maintain) – »načrtuj-zgradi-vzdržuj«: je podoben model kot DB, s tem, da zasebni sektor po izgradnji tudi vzdržuje infrastrukturo. Odgovornost za obratovanje ostaja na strani javnega sektorja. Gre za koncesijo storitev.

DBF (ang. Design Build Finance) – »načrtuj-zgradi-financiraj«: je podoben model kot DB, s tem, da zasebni sektor tudi financira izgradnjo infrastrukture. Obstajata dva glavna razloga, da naročniki projekta uporabljajo DBF obliko: omejitve finančnih sredstev pri javnem partnerju in njegova želja po odlogu plačila. Zasebni partner prevzame dodatna tveganja, ki presegajo tista v tradicionalnih pogodbah DB. Gre za koncesijo storitev.

DBFM (angl. Design Build Finance Maintain) – »načrtuj-zgradi-financiraj-vzdržuj«: je podoben model kot DBF, s tem, da zasebni partner tudi vzdržuje objekt. Gre za koncesijo storitev.

DBOM (ang. Design Build Operate Maintain) – »načrtuj-zgradi-upravljaj-vzdržuj«: je v ključnih lastnostih podoben modelu DBM, le da zasebni sektor tudi vzdržuje infrastrukturo. Bistvo tega modela je naročanje javnega partnerja »na ključ«; to je, da združi več različnih storitev v eno samo skupno storitev. Javni naročnik mora dobro poznati in v pogodbi zahtevati uporabo in spoštovanje izbranih standardov načrtovanja, gradnje in vzdrževanja. Gre za dolgoročno partnerstvo, trajajoče tudi do 20 let. Gre za koncesijo storitev.

DBOT (ang. Design Build Operate Transfer) – »načrtuj-zgradi-upravljaj-prenesi«: Prednost navedenega modela je v tem, da ne vpliva na povečanje javnega dolga javnega partnerja in da zasebnemu partnerju omogoča, da investicije v izvedene ukrepe vodi v svojih poslovnih knjigah kot svoja osnovna sredstva, saj predvideva uporabo zasebnega kapitala namesto sofinanciranja iz proračuna občine.

DBTO (ang. Design Build Transfer Operate) – »načrtuj-zgradi-prenesi-upravljaj«: navedena oblika se uporablja v primerih, ko zasebnik ne postane lastnik izvedenih ukrepov, ampak lastninska pravica na izvedenem ukrepu takoj preide na javnega partnerja. Navedeno se šteje kot vlaganje zasebnega investitorja v javno stavbo, torej v tuje osnovno sredstvo, kar imajo za posledico povečanje javnega dolga.

DBFO (ang. Design Build Finance Operate) – »načrtuj-zgradi-financiraj-upravljaj«: zasebni partner izpelje (načrtuje, uresniči, financira in upravlja) projekt, vendar brez obveze po prenosu lastništva objekta na javnega partnerja. Gre za koncesijo storitev.

DBFOM (ang. Design Build Finance Own Maintenance) – »načrtuj-zgradi-financiraj-imej v lasti-upravljaj«: projekt v celoti izpelje projektno podjetje - zasebni partner. Neposredne pristojbine za uporabnike-plačilo cestnin so najpogostejši primer tovrstne pogodbene oblike (uporaba v prometni infrastrukturi (U.S. Department of Transportation, 2007)). Gre za koncesijo storitev.

DBFOT (ang. Design Build Finance Own Transfer) – »načrtuj-zgradi-financiraj-imej v lasti-prenesi«: projekt v celoti izpelje projektno podjetje-zasebni partner, ki po izteku pogodbenega roka lastništvo objekta prenese na javnega partnerja.

DBO (ang. Design Build Operate) – »načrtuj-zgradi-upravljalj«: pri tem modelu zasebni partner načrtuje in gradi javno dobrino, ki pa jo po izgradnji zakupi na dolgi rok, z njo upravlja, po preteku obdobja zakupa pa jo preda javnemu sektorju. Primerna je za zagotavljanje javnih dobrin, ki se zagotavljajo prvič in za katere še ne obstaja infrastruktura. Gre za koncesijo storitev.

DBOO (ang. Design Build Own Operate) – »načrtuj-zgradi-imej v lasti-upravljalj«: objekti in naprave koncesije ne postanejo lastnina javnega partnerja, ne gre za koncesijo gradenj, temveč za koncesijo storitve. Gre torej za obliko, kjer lastnik izvedenih ukrepov ostane zasebni partner, in ki objekt upravlja do konca pogodbe. Gre za koncesijo storitev.

OM (ang. Operation Maintenance) – »upravljalj-vzdržuj«: javni partner na podlagi pogodbe in v skladu s pogodbenimi določili preda zasebnemu partnerju v upravljanje javne storitve in javne dobrine, vendar lastništvo nad njimi ostane pri javnem partnerju. Gre za neke vrste podizvajalsko pogodbo, ki je podpisana do konca življenjske dobe projekta. Gre za prakso koncesijskega upravljanja premoženja (do konca življenjske dobe objekta). Običajno se uporablja v prometni infrastrukturi. Gre za koncesijo storitev.

FO (ang. Finance Only) – »samo financiranje«: zasebni partner, ki ga najpogosteje predstavlja finančna institucija, se odloči za financiranje določenega investicijskega projekta in sicer neposredno ali pa prek dolgoročnega zakupa ali izdaje obveznic. Gre za koncesijo storitev.

ROT (ang. Rehabilitate Own Transfer) – «obnovi-imej v lasti-prenesi»: pri tem modelu zasebni partner infrastrukture ne gradi na novo, ampak za čas trajanja razmerja postane lastnik objekta. Nato obnavlja obstoječo infrastrukturo in je za določen čas tudi njen lastnik in upravljalec. Po poteku s pogodbo definirane obdobja pa infrastrukturo prenese nazaj v last javnega partnerja.

BBO (ang. Buy Build Operate) – «kupi-zgradi-upravljalj»: zasebni partner v celoti z lastnimi sredstvi ali z mešanim kapitalom kupi javno stavbo, jo prenovi/zgradi in upravlja, ter jo trži v določenem pogodbenem obdobju. Ta oblika je primerna za starejše objekte, potrebne prenove, dograditve, povečanja ipd. Gre za koncesijo storitev.

MOO (ang. Modernize Own Operate) – «moderniziraj-imej v lasti-upravljalj»: zasebni partner vlaga v javni objekt (ga posodobi) in nato objekt upravlja brez prenosa lastništva nazaj na javnega partnerja. Gre za koncesijo storitev.

ROO (ang. Rebuilt Own Operate) – «prenovi-imej v lasti-upravljalj»: zasebni partner vlaga v javni objekt, ga prenovi, in nato objekt upravlja brez prenosa lastništva nazaj na javnega partnerja. Gre za koncesijo storitev.

BOOT1 (ang. Build Own Operate Transfer) – “zgradi-imej v lasti-upravljaljaj-prenesi”: javni partner-koncesionar za določeno obdobje zasebnemu partnerju-koncesionarju preda v zakup franšizo za financiranje, načrtovanje, izvedbo in upravljanje z javno dobrino in pravico, da to storitev zaračunava uporabnikom te dobrine. Po preteku zakupnega obdobja se lastništvo prenese nazaj na javnega partnerja. Vrsta koncesije gradnje.

BOOT2 (ang. Buy Own Operate Transfer) – “kupi-imej v lasti-upravljaljaj-prenesi”: zasebni sektor na podlagi pogodbe kupi javno lastnino in z njo na podlagi pogodbe upravlja za čas določen v pogodbi. Po preteku pogodbenega obdobja se lastnina proti plačilu prenese na javni sektor. Vrsta koncesije gradnje.

BOT (ang. Build Operate Transfer) – »zgradi-upravljaljaj-prenesi«: zasebni partner gradi in je za določen čas tudi lastnik in upravljavec infrastrukturnega objekta. Po poteku s pogodbo določenega obdobja prenese objekt v last javnega partnerja. Gre za eno najpogostejših oblik poslovnega razmerja-partnerstva, pri katerem javni partner – koncedent podeli zasebnemu partnerju (npr. skupini investitorjev, združeni v projektne konzorciju) koncesijo za razvoj, upravljanje in komercialno trženje določenega projekta. Koncesionar se zaveže, da projekt razvije ter koncesijo upravlja v skladu s pogodbo. Vrsta koncesije gradnje.

BTO (ang. Build Transfer Operate) – »zgradi-prenesi-upravljaljaj«: zasebni partner zgradi infrastrukturo, lastništvo objekta se takoj po izgradnji prenese na javnega partnerja. Zasebni partner-koncesionar nato upravlja s predmetom infrastrukture do konca trajanja pogodbe. BTO je podoben BOT, le da je objekt v pogodbenem obdobju v lastništvu javnega partnerja. Koncesija gradnje.

BOO (ang. Build Own Operate) – »zgradi-imej v lasti-upravljaljaj«: zasebni partner zgradi infrastrukturo, ki trajno ostane v njegovi lasti, javni partner pa zasebnemu sektorju določeno pogodbeno časovno obdobje dovoli upravljanje in trženje infrastrukture. Uporaba model BOO predvideva, da je zasebni partner upravičen do razvoja, financiranja, načrtovanja, graditve in vzdrževanja projekta. Ob izteku pogodbe lahko javni partner odkupi sredstva-infrastrukturni objekt. Čeprav država ne zagotavlja neposrednega financiranja v tem modelu, lahko ponudi druge finančne spodbude, kot oprostitev plačila določenega davka. Pristop je precej pogost v sektorju proizvodnje električne energije. Gre za koncesijo storitev.

BOR (ang. Build Operate Remove) – »zgradi-upravljaljaj-odstrani«: podjetje zgradi in vzdržuje infrastrukturni objekt s pogodbeno obveznostjo, da ga ne prenese na javnega partnerja, temveč ga odstrani. Gre za koncesijo storitev.

BROT (ang. Build Rent Operate Transfer) – »zgradi-oddaj-upravljaljaj-prenesi«: zasebno projektno podjetje-partner zgradi objekt, odda ga v najem javnemu partnerju, hkrati ga upravlja in ga šele ob izteku pogodbenega roka prenese na javnega partnerja. Vrsta koncesije gradnje.

BLOT (ang. Build Lease Operate Transfer) – »zgradi-zakupi-upravljay-prenesi«: zelo podoben modelu BOOT. Razlika med njima je, da se pri modelu BOOT lastništvo nad javno dobrino za obdobje zakupa prek franšize prenese na zasebni sektor, pri modelu BLOT pa gre za zakup licence, lastništvo nad javno dobrino pa je še vedno v rokah javnega sektorja. Vrsta koncesije gradnje.

LDO (ang. Lease Develop Operate) – »zakupi-razvij-upravljay« pri tem modelu si zasebni partner z zakupom javne dobrine za določeno časovno obdobje pridobi pravico do upravljanja, nadgradnje ali tehnološke izboljšave (razvoja) javne dobrine. Gre za koncesijo storitev.

TOT (ang. Transfer Operate Transfer) – »prenesi-upravljay-prenesi«: se pojavi, kadar zasebni vlagatelj kupi premoženje in prevzame upravljalne pravice objekta in prejema svoje donose prek običajnega poslovanja v obdobju koncesije. Ob koncu tega obdobja prenese objekt nazaj na prvotnega lastnika brez dodatnih stroškov. Vrsta koncesije gradnje.

M (ang. Maintenance Concession): »vzdržuj« javnemu partnerju se podeli samo koncesija vzdrževanja. Gre za koncesijo storitev.

ang. Divestiture: odsvojitvev

PRIVATIZACIJA: oblika JZP, kjer gre za popoln prenos lastnine infrastrukture z javnega na zasebni sektor. Upravljanje dejavnosti je po prodaji v celoti podvrženo tržnemu mehanizmu in njegovim zakonitostim. Končni uporabnik in plačnik storitev je zasebni sektor.

Omeniti pa moramo tudi mešane oblike JZP. »V EU je v zadnjem času vedno bolj pogosta oblika JZP, kjer se del sredstev pridobi prek kohezijske in strukturne politike. Sredstva iz strukturnega sklada so namenjena spodbujanju ekonomske in socialne politike v državah članicah EU. Sredstva so po navadi odvisna od razvitosti regije, sredstva iz kohezijske politike pa so namenjena razvoju transportne infrastrukture in ohranitvi okolja z upoštevanjem zakonodaje EU, ki ureja področja ohranjanja čistega zraka in voda. Namenjena so državam, kjer je BDP pod 90 % povprečja EU. Sredstva, ki se zagotavljajo iz evropskih skladov za izvajanje projektov JZP, so po navadi nepovratna kapitalska sredstva v obliki zagotavljanja prek subvencij, ki služijo izboljšanju financiranja in izvedbi teh projektov. V obdobju, ko je na voljo manj javnih ali zasebnih sredstev za izvajanje projektov, tudi projektov prek JZP, EU dodatno spodbuja financiranje javnih investicij prek strukturnih skladov, Evropske investicijske banke ali instrumentov vseevropskega prometnega omrežja« (Bozovičar, 2015).

Ferk pravi (Ferk, 2015), da je vse od prej naštetih oblik moč uporabiti v našem področnem zakonodajnem okolju, ne glede na dejstvo, da JZP dobesedno omenja le tri modele od prej naštetih možnih oblik, BOT, BTO in BOO. , pa nekaj od teh naštetih modelov ne bo več možno uporabiti, ker se ministrstvo za finance zavzema za čim večji prenos tveganj na zasebnega partnerja in možnih JZP le še v obliki storitev koncesij.

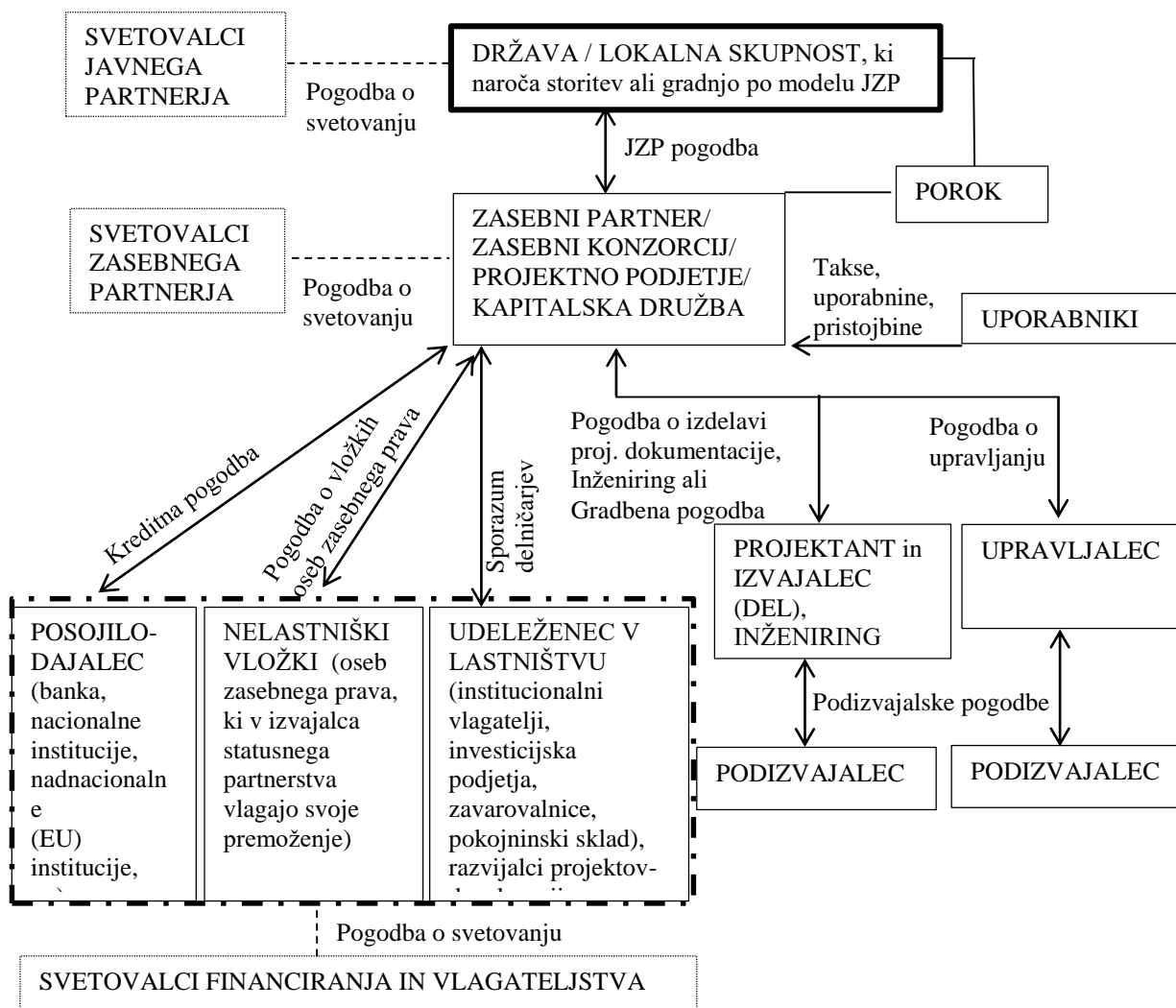
Prej naštetih modeli se lahko različno klasificirajo na modele JZP glede na imetnika lastništva premoženja, nosilca upravljanja in vzdrževanja ter nosilca pretežnega komercialnega (operativnega) tveganja ipd., odvisno, kaj želimo vedeti glede JZP projekta in kako ga želimo izvesti, tako ga analiziramo. Strokovnjakom na področju JZP je poznana tudi klasifikacija, ki modele JZP razvršča po kriterijih (Aralica et al., 2007) in sicer glede na dejstvo, kateri od partnerjev ima v lasti objekt in ali gre za izgradnjo novega (infrastrukturnega) objekta. Razvrstitev navedenih modelov pomaga investitorjem ob pravi oceni kapacitet zmožnosti in upravljanja poiskati najbolj primeren model za uporabo v določenem sektorju in v dogovorjen namen. Od uporabe posameznega JZP modela in oblikovanja pogodbenih določil pa je odvisno, kako uspešen bo nek JZP projekt.

5.3 Pogodbena razmerja JZP in značilen konzorcij na strani zasebnega partnerja

Mervyn K. Lewis podaja značilno shemo konzorcija (slika 4), ki se lahko oblikuje na strani zasebnega partnerja (Lewis, 2001). Instrument za porazdelitev tveganj v JZP je pogodba, pri kateri je odgovornost partnerjev urejena z ustreznimi pogodbenimi klavzulami, ki določajo pravice in obveznosti pogodbenih strank ter pravne posledice za primer neupoštevanja v pogodbi določenega opravljanja storitev. Priprava osnutka pogodbe o JZP je praviloma že del razpisne dokumentacije in jo bo zasebni partner upošteval pri pripravi ponudbe (Boll, 2007). Na sliki 4 so torej prikazane značilne pogodbe med različnimi strankami v projektu JZP. V pogodbi o JZP se ureja razmerje med javnim in zasebnim partnerjem, obstaja pa tudi več pogodb na zasebni strani, ki podrobneje urejajo razmerja znotraj konzorcija zasebnih partnerjev. JZP projekt izgradnje večinoma karakterizira kompleksna struktura in večje število udeležencev kakor tudi dolgoročni pogodbeni odnosi med javnimi telesi/institucijami in zasebnimi gospodarskimi družbami. Iz tega razloga je tudi velika možnost nastanka tveganj.

Slika 4: Značilna pogodbeno razmerja med različnimi strankami v strukturi projekta JZP (Lewis, 2001) in dopolnjeno z (Boll, 2007) in možnostmi ZJZP

Figure 4: Typical contractual relationships between various parties in the PPP project structure (Lewis, 2001) and complemented by (Boll, 2007) and options derived from ZJZP



5.4 Tveganja kot bistvena sestavina pogodbe JZP

Po definiciji, kot izhaja iz uvodnega člena, predstavlja JZP razmerje zasebnega vlaganja v javne projekte ali javnega sofinanciranja zasebnih projektov, ki so v javnem interesu. Razmerje se sklene 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. Bistvena lastnost projektov po modelu JZP je v prevzemu tveganja, saj mora izvajalec JZP nositi vsaj del poslovnega (ali bolj pravilno operativnega) tveganja (glej poglavje poglavje št. 4).

Ključne prednosti, ki jih JZP lahko prinese javnemu sektorju npr. lokalnim skupnostim, se kažejo predvsem v razbremenitvi javnih financ, delitvi oziroma prenosu finančnega in poslovnega tveganja na zasebnega partnerja ter izkoriščanja njegovih (specifičnih, panožnih) znanj in izkušenj. Zasebni sektor naj bi bil v večini primerov učinkovitejši od javnega sektorja pri izgradnji, obnavljanju in vzdrževanju objektov, kakor tudi pri zagotavljanju storitev. Za javni sektor predstavlja JZP naložbo z ekonomsko učinkovitejšim in uspešnejšim zagotavljanjem javnih storitev in javnih investicij, za zasebni sektor pa možnost udeležbe in vključitve v projekte (tržno naložbo) z manjšim tveganjem in zagotovljenimi oziroma vsaj z določeno stopnjo predvidljivimi ali vnaprej dogovorjenimi donosi (uporabniki navedenih dobrin so v določeni meri »prisiljeni« uporabljati, posledično torej tudi plačevati). (Ferk, 2014). Zasebni partner je zainteresiran, da storitev ali objekt zgradi, upravlja, vzdržuje z najnižji možnimi stroški oziroma na čim bolj učinkovit način. Če je projekt uspešno načrtovan in dobro izveden, dosega vračilo vloženih sredstev in načrtovan dobiček vse do izteka dobe trajanja pogodbe o JZP. Dober JZP projekt odraža tudi zadovoljstvo obeh partnerjev ter uporabnikov javnih storitev.

V pogodbeni obliki JZP velja, da načeloma prevzema vsak pogodbenik tista tveganja, za katera obvladovanje je najbolj usposobljen. Katera tveganja bo posamezni pogodbenik prevzel, je stvar poznavanja tovrstnega modela financiranja in podrobne narave projekta izgradnje po modelu JZP. Vsekakor morata oba pogodbeni partnerja pred odločitvijo o financiranju javnega projekta podrobno preveriti vsebino predmeta pogodbe in identificirati posamezna tveganja ali skupine tveganj, nato pa jih ovrednotiti in dogovoriti o prenosu tveganja v določenem projektu JZP. O upravljanju s tveganji govori več mednarodnih standardov, obstajajo pa tudi določene študijske sheme, kako za določene sektorske projekte porazdeliti tveganja, ki jih bomo v nadaljevanju predstavili.

5.5 Upravljanje tveganj v JZP

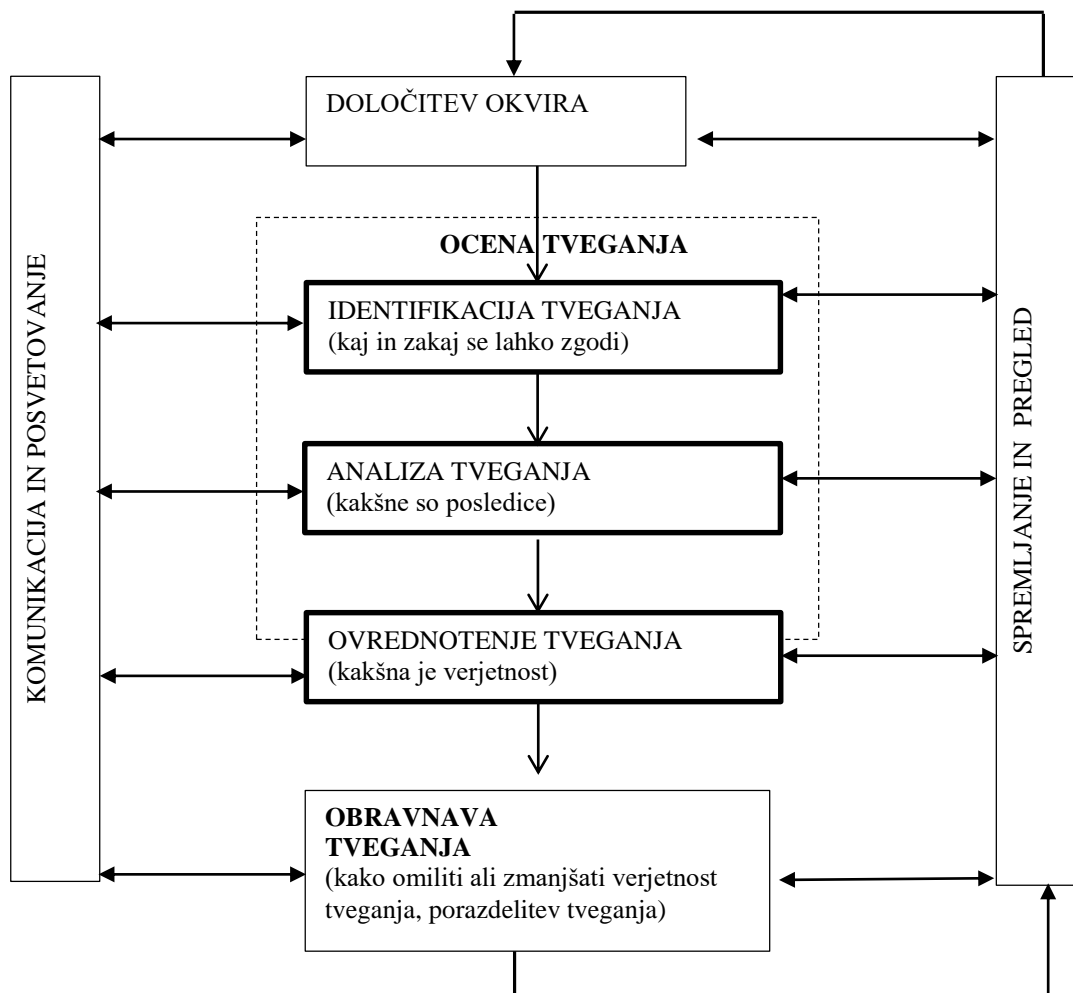
Preliminarna analiza iz dosedanjih raziskovanj v razpoložljivih virih (poglavje 4) kaže, da je eno od pomembnejših področij, ki zadevajo JZP in projekte izgradnje, upravljanje s tveganji, ki se pojavljajo v vseh fazah projekta: med pripravo projektne dokumentacije, izvedbo razpisa za JZP, pripravo pogodbe, izvajanjem del in na koncu upravljanju in vzdrževanju objekta, zgrajenega po modelu JZP.

Na področju upravljanja tveganj je sprejet mednarodni standard ISO 31000:2009 Obvladovanje tveganja - Načela in smernice (Slovenski inštitut za standardizacijo, 2011). Standard je trenutno v fazi revizije pri ISO; nova verzija standarda bo predvidoma objavljena v najboljšem primeru v sredini leta 2016 (Tranchard, n.d.). V Sloveniji je izdan v slovenskem jeziku pod oznako SIST ISO 31000:2011. Predmetni mednarodni standard lahko uporabljajo javni in različni zasebni sektorji, podjetja in družbe, interesna združenja. »Standard lahko velja za celotno življenje organizacije in širok razpon dejavnosti, vključno s strategijami in odločitvami, delovanji, procesi, funkcijami, projekti, proizvodi, storitvami in viri; velja za vse vrste tveganj, ne glede na njihove značilnosti in ne glede na to ali imajo pozitivne ali negativne posledice. Čeprav zagotavlja splošne smernice, ni namenjen spodbujanju enotnosti obvladovanja tveganj po organizacijah. Pri načrtovanju in vpeljavi načrtov ter okvirov obvladovanja tveganj bo treba upoštevati različne potrebe določene organizacije, njenih posebnih ciljev, kontekst, zgradbo, delovanja, procese, funkcije, projekte, proizvode, storitve ali vire in nekatere vpeljane prakse. Zagotavlja pa splošni pristop in podporo standardom, ki se ukvarjajo z nekaterimi tveganji in/ali sektorji, in ne zamenjujejo teh standardov« (International Organization for Standardization - ISO, 2011). S tem standardom sta povezana še dva standarda, SIST ISO/IEC 31010:2011 Obvladovanje tveganja - Tehnike ocenjevanja tveganj in SIST EN 62198:2014 Upravljanje tveganja v projektih - Smernice za uporabo (IEC 62198:2013), ki pa jih to magistrsko delo ne obravnava. Poudarimo naj, da so prevodi angleških izrazov na SIST nedosledni, tako se enkrat prevaja angleška besedna zveza, risk management, tema tega poglavja, kot upravljanje tveganj drugič kot obvladovanje tveganj. Ker srečamo med strokovnjaki uporabo obeh izrazov, bomo v nadaljevanju uporabljali zgolj besedno zvezo upravljanje tveganj.

Slika 5 predstavlja posplošen postopek upravljanja tveganji, kot ga podaja prej omenjeni standard, ki v fazi identifikacije ugotovi, zakaj in kako se tveganje lahko zgodi, v analizi tveganja opredeli posledice tveganja, v oceni tveganja pa se poda verjetnost tveganja. Slednja je pogoj za obravnavo tveganja, v kateri se osredotoča na zmanjšanje in ublažitev tveganja. Postopek na koncu rezultira v sprejetju tveganja (ni prikazano na shemi). Identifikacija s kategorizacijo tveganja je ključnega pomena za nadaljnjo analizo in ovrednotenje tveganja, skupaj se ta proces imenuje ocena tveganja.

Slika 5: Shema postopka obvladovanja (upravljanja) tveganja po SIST ISO 31000:2011 (povzeto po privzetem standardu SIST ISO 31000:2011)

Figure 5: The process of risk management according to SIST ISO 31000: 2011 (taken from the default standard SIST ISO 31000: 2011)



(op.a. uporabljena slovenska terminologija izhaja iz standarda SIST ISO 31000:2011; zasledili pa smo, da nekateri slovenski avtorji določene izraze prevajajo drugače (Ferk, 2014))

Hkrati s standardom ISO 31000 je leta 2009 izšel tudi pojmovnik ISO/Guide 73:2009(en), ki podaja izrazoslovje in razlago pojmov, povezanih z upravljanjem tveganja kot na primer: tveganje, upravljanje tveganj, politika upravljanja tveganj, načrt upravljanja tveganj, postopek upravljanja tveganja, matrika tveganja, določitev tveganja, ocena tveganja, analiza tveganja, ovrednotenje tveganja, obravnava tveganja (International Organization for Standardization - ISO, 2009). Tudi ta spremljajoči standard je trenutno v fazi revizije, predvidoma pa bo v letu 2016 izdana prenovljena verzija.

Standard in spremljajoči pojmovnik sta splošna standarda, ki se ne uporabljata točno v določenem sektorju, temveč generalizirana dajeta osnovo za nadaljnjo nadgradnjo.

5.5.1 Identifikacija oziroma ugotavljanje JZP tveganj (del ocene tveganja)

V poglavju bomo predstavili različne predloge oblikovanja kategorije JZP tveganj, saj različni JZP strokovnjaki različno identificirajo in klasificirajo (kategorizirajo) različna tveganja v skupine kategorij tveganj, glede na vlogo, ki jo v JZP projektu zastopajo oziroma glede na JZP izkušnje, ki jih imajo.

Pojmovnik ISO/Guide 73:2009 (en) razlaga, da vključuje ocena tveganja identifikacijo vira tveganja, dogodka tveganja in njegove potencialne posledice. Identifikacija tveganja tako vključuje zgodovinske podatke, teoretične analize, različna strokovna mnenja in potrebe deležnikov (International Organization for Standardization - ISO, 2009).

Različni avtorji in organizacije na različne načine identificirajo tveganja v projektih JZP. Glavna tveganja projekta JZP morajo biti ugotovljena že v predhodnih fazah (op. a. v Sloveniji je to priprava investicijske dokumentacije oziroma dokumenti po Pravilniku o vsebini upravičenosti izvedbe projekta po modelu javno zasebnega partnerstva (Ministrstvo za finance RS, 2007)). Pogosta napaka pri identifikaciji tveganj je nenamerno podvajanje tveganj. Tveganja so lahko medsebojno povezana in imajo skupni rezultat. (Evropska komisija, 2003). Ugotovljena ali prepoznana tveganja potem na različne načine klasificiramo v kategorije tveganj.

V Evropskih smernicah je navedenih nekaj vrst tveganj, povezanih z infrastrukturo oziroma projekti zagotavljanja storitev, ki jih morajo razumeti in analizirati tako zasebni kot javni partnerji v JZP: »poplave, požari, spremembe v stroških financiranja, zmanjšano povpraševanje po storitvi ali neuspešno povečanje povpraševanja glede na načrtovano, napake v projektni dokumentaciji, težave, povezane z gradnjo, vključno s prekoračitvijo roka in doseganja načrtovanih standardov kakovosti, prenos lastništva, okoljska odgovornost, neskladnost s predpisi in dovoljenji ter sprememba predpisov, vrednost aktive ob koncu partnerstva, sprememba lastništva, praksa zaposlovanja in spremembe delovne zakonodaje, spremljanje uspešnosti izvajanja, vprašanje tehnologije (nedelovanje obstoječe tehnologije, neprimerna izbira tehnologije), višja sila, insolvenčni položaj zasebnega partnerja, inflacija/krepitev valute, ...« Smernice nato klasificirajo tveganja v projektih JZP v 11 kategorij (preglednica 4), vsako kategorijo tveganj pa tudi posebej na široko obrazložijo (Evropska komisija, 2003). V četrtem delu petega poglavja se smernice usmerjajo v izbiro ustreznega JZP modela in ovrednotenje oziroma oceno projekta. Poudarki so na presoji izbora ustreznega modela JZP glede na oceno zahtev oziroma potreb, porazdelitvi tveganja, možnosti financiranja, pričakovanih JZP. Našteto vpliva na izbor modela JZP in določitvi strukture JZP projekta.

Preglednica 4: Klasifikacije kategorij JZP tveganj po EU smernicah (Evropska komisija, 2003)

Table 4: Classification of PPP risks categories according to EU guidelines (Evropska komisija, 2003)

KATEGORIJA TVEGANJ
tveganja prihodkov
izbira partnerja iz zasebnega sektorja
tveganja prihodkov
gradbena tveganja
valutna tveganja
zakonodajna/pogodbena tveganja
politična tveganja
okoljska/arheološka tveganja
tveganje skritih napak
Tveganja, povezana z javnim mnenjem
tveganje skritega protekcionalizma
tveganje trajnosti

Avstralski in kitajski strokovnjaki trdijo (Zou, Wang, & Fang, 2008), da je običajna praksa pri upravljanju tveganj, da se najprej opredeli tveganja po strukturirani ali ad hoc metodi z analizo preteklih projektov, uporabo standardnih kontrolnih seznamov, uporabo intervjujev z udeleženiimi strankami in končnim uporabnikom ter srečanji, kot so »brainstorming« in delavnice. Avtorji podajajo svojo klasifikacijo tveganj, in sicer po skupinah, ki jih lahko vključujejo projekti JZP (preglednica 5).

Preglednica 5: Skupine tveganj (Zou et al., 2008)

Table 5: Groups of risks (Zou et al., 2008)

SKUPINA TVEGANJ
pravno / zakonodajno tveganje
politično tveganje
finančna / tržna tveganja: stroški projekta, obrestne mere, devizni tečajji, valutno tveganje, inflacija, obseg prometa, nivo cestninske pristojbine in prilagajanje,
ekonomsko tveganje
tveganje družbene in javne sprejemljivosti
gradbena in geološka tveganja
tehnična tveganja
tehnološka tveganja
zdravstvena tveganja
varnostna tveganja
tveganja upravljanja

Drugi avtorji začnejo predhodno študijo ugotavljanja tveganj v projektih s kontrolnim seznamom, ki podaja posamezne faktorje tveganj glede na raven (preglednica 6), kjer nastanejo (Li et al., 2001). Tveganja na makro nivoju imajo svoj izvor izven sistemskih meja projektov s posledicami, ki presežejo projektne meje in vplivajo na projekt in njegove rezultate. Pri srednji ali mezzo ravni se tveganja navezujejo na dejavnike, ki neposredno učinkujejo na lastnosti posameznega projekta, tj. dogodki tveganja in njihove posledice nastajajo znotraj

sistemskih meja projekta. Ta raven je še posebej pomembna za celoten projekt, medtem ko so pri mikro nivoju ti dejavniki povezani z odnosi med strankami, ki so udeležene v projektu. Po raziskavi iz Združenega kraljestva je večina tveganj, ki se v celoti prenesejo na zasebnega partnerja, uvrščena v srednjo raven, medtem ko tveganja z mikro in makro ravni ali v celoti prevzame javni sektor ali pa ta tveganja porazdeli med oba (Li et al., 2005).

Preglednica 6: Faktorji tveganj glede na raven na kateri se pojavljajo (Li et al., 2005)

Table 6: Risk factors depending on the level at which they occur (Li et al., 2005)

FAKTORJI TVEGANJA GLEDE NA RAVEN TVEGANJ
makro raven , obsega zunanja tveganja oziroma tveganja, ki ne izvirajo iz projekta (spremembe v politiki, zakonodaja, ekonomija, družba, narava...)
Srednja/mezzo raven : obsega tveganja, ki se pojavljajo znotraj sistemskih meja projekta (izbor projekta, financiranje, načrtovanje, izgradnja, obratovanje, povpraševanje)
mikro raven : obsega tveganja, ki izvirajo iz razmerij med partnerji projekta (deležniki), kakor so bila vzpostavljena na podlagi javnega razpisa (slabi odnosi med partnerjema in tretjo stranko, nepremostljive razlike pri pogodbenem upravljanju, odnosi med osebjem ...)

Tveganja v projektih izgradnje po modelu JZP pa so že davno po svoje klasificirali v devetdesetih letih in sicer se je tega lotila Organizacija ZN za industrijski razvoj (UNIDO). Tveganja razvršča v dve veliki skupini in sicer sistemska tveganja ali državna tveganja in projektno specifična tveganja (Chan et al., 2011), (Organisation for Economic Co-operation and Development, 2012). Sistemska tveganja se nanašajo na ciljno tržno okolje, so neodvisna od vsebine projekta JZP in so vedno izven nadzora zasebnih vlagateljev oziroma partnerjev. Projektno specifična tveganja pa izhajajo iz različne narave projekta ali iz dogodkov v neposrednem mikro okolju (preglednica 7).

Preglednica 7: Skupine tveganj po razvrstitvi UNIDO (Chan et al., 2011)

Table 7: Categories of risks according to UNIDO (Chan et al., 2011)

SISTEMSKA TVEGANJA:
Politično: korupcija oblasti, posredovanje oblasti, nacionalizacija/razlastitev, nasprotovanje oblasti, da izvaja naloge, dogovorjene v pogodbi, slabo odločanje in vodenje procesov
Ekonomsko (gospodarska): nihanje obrestne mere, nihanje valutnega tečaja, inflacija, financiranje
Zakonodajno (pravna): spremembe zakonodaje, nepopolna zakonodajain nadzorni sistem, spremembe davčne ureditve
Socialna (družbeno): politično ali javno nasprotovanje
Okoljsko: višja sila, nepredvidljive vremenske in geotehnične razmere, okoljska tveganja
PROJEKTNO SPECIFIČNA TVEGANJA:
Gradbena: dokončanje, razpoložljivost materiala in kadra, nepreverjene inženirske metode
Upravljavska: projektno-upravljavske spremembe, prekoračitev stroškov upravljanja, plačilo stroškov
Tržna: pojav konkurence, sprememba povpraševanja na trgu
Relacijska: zamude in kršitve tretje osebe, organizacija in koordinacija tveganj, nesposobnost koncesionarja
Ostala specifična: pridobivanje zemljišča, zamude pri odobritvah in dovoljenih, konfliktna ali neustrezna oz. nepopolna pogodba, pomanjkanje podporne infrastrukture, preostanek vrednosti, premajhno število ponudnikov

Grimsey in Lewis razlikujeta (preglednica 8) med devetimi vrstami tveganj (Grimsey & Lewis, 2002).

Preglednica 8: Kategorije tveganj (Grimsey & Lewis, 2002)

Table 8: Categoris of risks (Grimsey & Lewis, 2002)

Kategorija tveganja
tehnična tveganja (so tista, ki nastopijo zaradi inženirskih problemov in problemov pri načrtovanju)
gradbena tveganja (zamuda pri gradnji, stroškovna podražitev ali neprimerna izbira tehnologija gradnje)
obratovalna tveganja (so v zvezi z obratovalnimi in vzdrževalnimi stroški)
dohodkovna (povezana so z nezadostnim dohodkom zaradi npr. manjšega prometa od pričakovanega, nezmožnosti izkoriščanja surovin, nestanovitne cene in povpraševanje po proizvodih ali potreb po storitvah, kar se odraza v nižjih prihodkih)
finančna (vsebujejo strošek kapitala, nižje dohodke, inflacijo...)
višja sila (povezana so z naravnimi katastrofami in dogodki, ki so odvisni od usode)
zakonodajna/politična (se nanašajo na spremembe v zakonodajnem ogrodju, izgubi vladne podpore ali pomanjkanju javne podpore)
okoljska (nastopijo zaradi nepredvidenih dogodkov iz okolja, naravnih nesreč)
neizpolnitve projekta (je rezultat možnega neuspeha projekta zaradi kombinacije nekaterih ali vseh zgoraj navedenih tveganj)

Ferk navaja tudi še klasifikacijo (preglednica 9), ki tveganja temeljno deli na splošna in specifična (Ferk, 2014). Pri identifikaciji specifičnih tveganj izhajamo iz vsebine konkretnega projekta JZP, pri čemer je smiselno projekt razdeliti na korake (faze) in v vsaki fazi identificirati tveganja, specifična za posamezno fazo. V Preglednici 9 povzemamo seznam poglobitvenih specifičnih tveganj značilnih za JZP infrastrukturne projekte (Ferk, 2014).

Preglednica 9: Splošna in specifična tveganja, značilna za JZP infrastrukturne projekte (Ferk, 2014)

Table 9: General and specific risks typical for PPP infrastructure projects (Ferk, 2014)

SPLOŠNA TVEGANJA: sem spadajo tveganja, ki so neodvisna od vsebine projekta in partnerja nanje praviloma ne moreta vplivata
SPECIFIČNA TVEGANJA: sem spadajo tveganja, ki so neposredno povezana s projektom in jih partnerja lahko nadzirata in z njimi upravljata (npr. politična tveganja, ekonomska tveganja, tveganja spremembe zakonodaje, ...). Pri identifikaciji teh tveganj izhajamo iz konkretnega (npr. infrastrukturnega) projekta JZP.
Poglavitna specifična tveganja:
tveganje načrtovanja
tveganje projektiranja
tveganje financiranja
tveganja pridobitve potrebnih dovoljenj
tveganje izvedbe oz. gradnje (tveganje dokončanja izvedbe v predvidenem času, tveganja dodatnih ali več del, tveganje kakovostne izvedbe)
tveganje dostopnosti oziroma razpoložljivosti
tveganje upravljanja
tveganje izrabe zmogljivosti

Kitajski in avstralski avtorji so skupaj razvili okvir za identifikacijo (prepoznavo), klasifikacijo (razvrščanje) ter razvrstitev tveganj iz perspektive življenjskega cikla infrastrukturnega projekta (J. Li & Zou, 2012). Avtorja pravita, da so tveganja povezana z JZP projekti tako različna in edinstvena, da je priporočljivo, da se jih razvršča s perspektive življenjskega cikla (Preglednica 10).

Preglednica 10: Identifikacija in klasifikacija tveganj glede na faze projektnega cikla (J. Li & Zou, 2012)

Table 10: Identification and classification of risks according to the phases of the project cycle (J. Li & Zou, 2012)

Faze projektnega cikla	Posamezni dejavnik tveganja
Študija izvedljivosti	Okoljsko onesnaženje
	Pridobitev dovoljenj/odobritev
	Pridobitev zemljišč in problematika nadomestil za zemljišča
	Javno mnenje (javno nasprotovanje)
	Predinvesticijska tveganja
	Izključevanje (izvedba) oz. onemogočenje drugih kapacitet
	Raven povpraševanja po projektu (ocena dejanskega povpraševanja)
	Slabo vodenje procesa sprejemanja odločitev s strani javnega partnerja
Financiranje	Nihajoče obrestne mere
	Nihajoča inflacija
	Sprememba zakonodaje
	Nizka finančna privlačnost projekta za vlagatelje (investitorje)
	Visoki finančni stroški (odhodki)
	Slab (skromen) finančni trg
Načrtovanje	Pomanjkljivo načrtovanje
	Preveč sprememb pri projektiranju
	Nepreizkušene inženirske rešitve
Gradnja	Prekoračitev stroškov
	Zamude pri dokončanju
	Okoljsko onesnaženje
	Nihajoče obrestne mere
	Nihajoča inflacija
	Pridobitev zemljišč in problematika nadomestil za zemljišča
	Preveč prepoznih sprememb pri projektiranju
	Nezanesljivost in nekredibilnost lokalnih partnerjev oziroma udeležencev
	Javno nasprotovanje
	Višja sila pri gradnji
	Slaba kakovost izvedbe del
	Spremembe pogodbe v fazi izvajanja
	Nerazpoložljivost gradbenega materiala/surovin/opreme
	Insolventnost/neizpolnjevanje obveznosti podizvajalcev ali dobaviteljev
	Slabo vreme
Slabi geotehnični / geološki pogoji	

Se nadaljuje ...

...nadaljevanje Preglednice 10

Upravljanje	Poslovni izkaz prihodkov pod pričakovanim
	Sprememba povpraševanja
	Prekoračitev stroškov upravljanja/vzdrževanja
	Okoljsko onesnaženje
	Nihajoče obrestne mere
	Nihajoča inflacija
	Sprememba zakonodaje
	Nezanesljivost in nekredibilnost lokalnih partnerjev oziroma udeležencev
	Nizka produktivnost obratovanja
	Tehnološko tveganje
	Javno nasprotovanje zaradi visokih cen/pristojbin izdelka/pristojbin
	Nesposobnost upravljalca
	Izključevanje (izvedba) oz. onemogočenje drugih kapacitet
	Politično nepredvidljivi dogodki (politična nestabilnost)
	Obvladovanje dolga
	Razlastitev, zaseg in zaplemba sredstev
Daljši čas izpada med obratovanjem	
Prenos	Nizka vrednost preostanka (projekta)
	Neuspešen prenos

Nemški strokovnjaki predlagajo za projekte izgradnje po modelu JZP kategorizacijo tveganj po življenjskem ciklu (Boll, 2007); fazno glede na načrtovanje oziroma projektiranje, gradnjo, obratovanje in vseskozi prisotno financiranje (Preglednica 11). Pri kategorizaciji življenjskega cikla se pojavljajo faze časovnega tveganja, ki sodijo v okvir projekta JZP. Faze projekta se pojmujejo kot posamezni delni prerezi (načrtovanje, gradnja, obratovanje, financiranje), ki so povezani s posameznim tveganjem. Obstaja pa veliko projektnih tveganj, ki segajo v več faz življenjskih ciklov, zato jih ni mogoče jasno opredeliti. Vzroki in učinki značilnosti tveganja pogosto razpadejo v času in so lahko dodeljeni le pod določenimi omejitvami v določenem času in določenih obdobjih. Pri uporabi zgolj kategorizacije posebnih/specifičnih tveganj, čas tveganja zanemarimo, tako da opredeljena tveganja, kasneje povežemo s fazami življenjskega cikla projekta. Drugi nemški strokovnjaki ugotovljena pomembna tveganja pred analizo tveganj izvedejo še dodatne postopke. Tveganja v projektu izgradnje, ki so soodvisna, združujejo, da se s tem izognemo večkratnemu pregledovanju (Jacob, 2009). Kot instrument jim pomaga matrika tveganj, ki tveganja razvrsti glede na verjetnost in obsega škode na kategorije nizko, srednje ali visoko.


Preglednica 11: Primer porazdelitve posameznih tveganj v JZP glede na vrsto tveganja in življenjski cikel (prirejeno po (Boll, 2007))

Table 11: An example of the distribution of individual risks in a PPP in relation to the nature of the risk and lifecycle assessment (adapted from (Boll, 2007))

Faza življenjskega cikla		
PROJEKTIRANJE	GRADNJA	UPRAVLJANJE
Pravilnost načrtovanja, pomanjkljiva projektna dokumentacija, napaka v projektiranju, izbira tehnologije	Pogoji zemljišča za gradnjo (eksplozivna sredstva, geološke razmere, arheološka najdišča, ...)	
Pridobivanje zemljišča (zamude ali povečanje stroškov-problematika nadomestil)	Onesnaževala in emisije na zemljišču za gradnjo	Kakovost upravljalških storitev (nizka produktivnost, pogostost vzdrževanja, sprememba povpraševanja, monopolni položaj na trgu, moteno zagotavljanje storitev za končne uporabnike, zagotavljanje varnosti...)
Sprememba plana in projektne dokumentacije (preveč sprememb projektiranja zaradi želja, zahtev ali zakonodaje)	Izvedba del/ gradnja	Sprememba tehnologije, ki onemogoči polni izkoristek ali omeji prilagoditev in zviša stroške
Razpisna dokumentacija	Slaba izvedba del	Sprememba cen (energije, surovin, delovne sile, pristojbin) in višji stroški (indeks ±)
Izvedba javnega razpisa in izbor izvajalca JZP	Zamude pri dokončanju in neupoštevanje terminskega plana	Naraščajoči stroški poslovanja (zaradi povečanega obsega porabe energije pri obratovanju stavbe)
	Stanje stavbe pred prenovo v dokumentaciji ne odraža stanja stavbe in konstrukcije na terenu	Vzdrževanje in popravila objekta (bolj zapleteno kot pričakovano. Prenova tehnične opreme (na primer ogrevanja) in opreme (na primer pohištva) potrebna prej kot načrtovano.)
	Vandalizem	
		Prenos po preteku pogodbe o upravljanju ter ugotavljanje vrednosti objekta ob prenosu oz. podaljšanje trajanja ali končanje pogodbe (predčasno prenehanje)
Odobritev, koncesija, priprava terminskega plana (zamude pri izdaji odločb, nepopolne odločbe...)		
Sprememba predpisov pod vplivom strank (vodi v spremembo cen)		
Splošne zakonodajne spremembe (vpliv na opravljanje storitev)		
Sprememba davčne stopnje (DDV)		
Sprememba davčne zakonodaje		
Višja sila		

se nadaljuje...

...nadaljevanje Preglednice 11

Izvedba javnega razpisa in izbor izvajalca JZP	Zamude pri dokončanju in neupoštevanje terminskega plana	Naraščajoči stroški poslovanja (zaradi povečanega obsega porabe energije pri obratovanju stavbe)
	Stanje stavbe pred prenovo v dokumentaciji ne odraža stanja stavbe in konstrukcije na terenu	Vzdrževanje in popravila objekta (bolj zapleteno kot pričakovano. Prenova tehnične opreme (na primer ogrevanja) in opreme (na primer pohištva) potrebna prej kot načrtovano.)
	Vandalizem	
		Prenos po preteku pogodbe o upravljanju ter ugotavljanje vrednosti objekta ob prenosu oz. podaljšanje trajanja ali končanje pogodbe (predčasno prenehanje)
Odobritev, koncesija, priprava terminskega plana (zamude pri izdaji odločb, nepopolne odločbe...)		
Sprememba predpisov pod vplivom strank (vodi v spremembo cen)		
Splošne zakonodajne spremembe (vpliv na opravljanje storitev)		
Sprememba davčne stopnje (DDV)		
Sprememba davčne zakonodaje		
Višja sila		
		
	Insolventnost ali plačilna nesposobnost	
Financiranje		Refinanciranje
	Sprememba stroškov	
	Tržna tveganje: ekonomska nihanja, spremembe cen in obsega zaradi konkurence	
	Inflacija	
	Uporaba objekta	

5.5.2 Analiza JZP tveganj (del ocene tveganja)

Tveganja se razlikujejo od projekta do projekta, odvisna pa so tudi od dogovorjene oblike sodelovanja med javnim in zasebnim sektorjem. Pojmovnik ISO/Guide 73:2009(en) razlaga, da je analiza tveganja proces, s katerim razumemo naravo tveganja in določimo stopnjo tveganja (International Organization for Standardization - ISO, 2009). Analiza tveganja je pomembna za odločitev o obravnavi (upravljanju) tveganja. Slovenska uredba, ki ureja tudi področje JZP, definira analizo tveganj kot »ocenjevanje verjetnosti, da s projektom ne bo pričakovanih dosežkov; če je mogoče to verjetnost številčno izraziti, se imenuje stopnja tveganja. Analiza zajema ovrednotenje projektnih (tveganja razvoja projekta, tveganje izvedbe in obratovanja projekta) in splošnih tveganj (politična, narodnogospodarska, družbeno kulturna in druga tveganja)« (Ministrstvo za finance RS, 2006). Za analizo tveganja lahko uporabljamo različne tehnike: deterministične, kvalitativne in kvantitativne. »Deterministične metode primerjajo rezultate, dobljene s spreminjanjem posamezne nedoločene vrednosti ali kombinacije več vrednosti, medtem ko kvalitativna metoda predpostavlja, da nobena posamezna spremenljivka ne more vplivati na končni rezultat.

Deterministične metode podajo rezultat stopnje tveganja na podlagi numeričnega izračuna tveganja, kvalitativne pa na podlagi subjektivnega ocenjevanja. Kvantitativne tehnike pa iščejo rezultat vpliva tveganja na podlagi statističnih in verjetnostnih pristopov. Izbira pravilne metode je odvisna od obsežnosti primera, razpoložljivih podatkov, poznavanja tehnik in izkušenj« (Finc, 2006). Vse tri kategorije tehnik za analizo tveganj (obravnavo negotovosti in tveganj za ekonomske ocene investicij v objekte) imajo na voljo več vrst tehnik, ki so med sabo zelo različne (Preglednica 12).

Preglednica 12: Kategorije tehnik za analizo tveganj (Finc, 2006)

Table 12: Categories of risk analysis techniques (Finc, 2006)

DETERMINISTIČNA	KVALITATIVNA	KVANTITATIVNA
konzervativne koristi in ocena stroškov	matrika tveganj	vnos ocen s pomočjo verjetnostne porazdelitve
določitev praga dobička diskontna	spisek tveganj	kriterij srednje vrednosti in variance
diskontna stopnja z vključenim tveganjem	drevo dogodkov SWOT	analiza drevesa odločitev
tehnika ekvivalentne gotovosti	SWOT analiza	numerične metode: Monte Carlo simulacija
analiza občutljivosti na spremembe	točkovanje tveganj	matematične/analitične tehnike
varianca in standardni odklon	brainstorming	umetna inteligenca
neto sedanja vrednost ocena	ocena verjetnosti ponovitve	teorija mehkih množic
		drevo dogodkov (kvantitativno)

Mohorko v sklepnih ugotovitvah o uporabi testa vrednosti za denar povzame, da temeljito in pravilno opravljene analize (analiza tveganj in test vrednosti za denar), ki temeljijo na izračunu »primerjalnika javnega sektorja (ang. Public Sector Comparator)«, igrajo ključno vlogo pri sprejemanju smotrnih odločitev o obliki izvedbe ter pri doseganju uspešnosti projektov JZP (Mohorko, 2014). Izračun izvedemo tako, da primerjamo denarne tokove oz. plačila izvedbe projekta v obliki JZP ter domnevane stroške »primerjalnika«. Kvantitativni rezultat tovrstne analize pripomore k opravičevanju izvedbe oz. uporabe JZP. Meni, da je analiza in prenos tveganj na ustrezne partnerje ključnega pomena, saj smo tako lahko že vnaprej pozorni na tveganja in težave, ki se lahko pojavijo v celotnem obdobju trajanja projekta. Če smo tveganja pravilno identificirali, lahko vnaprej pripravimo rešitve in tako kasneje ne izgublamo dodatnega časa in denarja. Izpostavlja, da je pomembno, da udeleženci točno vedo, kdo je odgovoren za določena tveganja in z njimi nastale stroške, tako da se odgovornosti nato ne prelagajo od udeleženca do udeleženca. Ugotavlja še, da je pomen testa vrednosti za denar nedvomno velik, a se je treba zavedati, da sama izvedba analize tveganj in testa vrednosti za denar ni garancija za uspešnost JZP in da ne smemo zanemariti pomena kvalitativne analize. Ključ do uspeha leži v pravilnem izračunu testa, ki temelji na relevantnih in pravilnih izračunih »primerjalnika«, celotnih stroških življenjskega cikla projekta, ustrezni izbiri obrestne mere, uspešnem prenosu oz. delitvi tveganj, pravilnih izračunih prihodkov ipd. Če test vrednosti za denar ni pravilno izveden ali je izračunan na napačnih predpostavkah, je lahko projekt, ne

glede na izvedbo analiz tveganj, neuspešen. Neuspešen je lahko tudi zaradi nepravilno izvedenih faz sklepanja JZP npr. faze izvedbe razpisa ali neustrezne izbire zasebnega partnerja in drugih napak, ki se lahko pojavijo v procesu sklenitve JZP. Predpogoj za uspešnost JZP je tako dobro načrtovan projekt.

5.5.3 Ovrednotenje JZP tveganj (del ocene tveganja)

Pojmovnik ISO/Guide 73:2009(en) razlaga, da je ocenjevanje tveganj skupen postopek identifikacije, analize in ovrednotenja tveganj. Ovrednotenje tveganja je zadnja faza ocene tveganj in obsega proces primerjave rezultatov analize tveganje s kriteriji tveganj s ciljem določiti, ali sta tveganje in njegova jakost sprejemljiva oziroma dopustna. V procesu ovrednotenja tveganj se določi odnos do tveganja s strani partnerjev, določitev količine in vrste tveganja, ki se ne prenaša na drugega partnerja, pripravljenost partnerja za prevzem tveganja, naklonjenost tveganju, sprejemljivost tveganja. S postopkom ovrednotenja se odločimo, katera tveganja potrebujejo obravnavo in prednost pri izvajanju obravnave. Ta korak ni mogoče posplošiti in zato torej tudi ne bo del našega novo razvitega orodja, saj je to povsem odvisno od vsake posamezne organizacije.

Nemški strokovnjaki v okviru ocene tveganja vsem tveganjem za dejansko oceno tveganja kvantitativno določijo verjetnost nastanka in obseg škode (Jacob, 2009). Poleg tega se ugotovi, kdaj in kako pogosto nastanejo dogodki tveganj.

Preglednica 13: Porazdelitev pogostosti in predvidene verjetnosti nastanka tveganja (Jacob, 2009)

Table 13: Distribution of frequency and probability of occurrence of anticipated risks (Jacob, 2009)

Pojav tveganj po predhodnih izkušnjah	Napovedana predvidena verjetnost
Skoraj zagotovo-pri vsakem 2. primeru	Zelo visok (> 50 %)
Pogosto – pri vsakem 2. do 5. primeru	Visok (50 % do 20 %)
Včasih – pri vsakem 5. do 10. primeru	Srednji (20 % do 10 %)
Redko – pri vsakem 10. do 25. primeru	Nizek (10 % do 4 %)
Skoraj nikoli – kvečjemu/največ na vsak 25. primer	Zelo nizek(4% do 0 %)

5.5.4 Obravnava tveganj v projektih JZP

Ko identificiramo oziroma (ugotovimo) prepoznamo tveganja v JZP projektu izgradnje, kategoriziramo verjetnost pojava tveganja in analiziramo, kako velik bi bil učinek, če bi prišlo do tveganja, ter tveganje ovrednotimo, se prične postopek obravnave tveganja. Partnerja v projektu JZP morata ocenjena tveganja med seboj **porazdeliti (op. a.: različni slovenski avtorji različno prevajajo pojem »angl. RISK ALLOCATION« ali »ALLOCATION OF RISK« in sicer zasledimo tudi pojme porazdelitev, dodelitev, prenos, alokacija, distribucija, delitev, razdelitev; v tem delu bomo uporabljali pojem porazdelitev kot tudi predlaga Glosbe - večjezični spletni slovar EU** ("Glosbe - večjezični spletni slovar EU," n.d.).

Ko so tveganja identificirana in kategorizirana, osredotoči javni partner svojo pozornost na visoko verjetnost in velik vpliv tveganj, obravnava možnosti za zmanjšanje verjetnosti pojava tveganja in se odloča, kako porazdeliti tveganje med partnerjema (strankama) ali kako jih deliti s tretjimi osebami (FHWA, 2015).

Postopek odločanja o porazdelitvi tveganj in upravljanju s tveganji v JZP je kompleksen proces odločanja, ki še ni dovolj raziskan (Boll, 2007). Instrument porazdelitve tveganj je pogodba, v kateri so odgovornosti pogodbenih strank (partnerjev) določene z ustreznimi pogodbenimi klavzulami (določili). Osutek pripravljene pogodbe o JZP (za podpis) mora biti že del razpisne dokumentacije in se upošteva pri pripravi ponudbe s strani zasebnega partnerja. Na strani zasebnega partnerja obstaja prav tako načelo porazdelitve tveganj, ki sledi zmanjševanju stroškov za upravljanje s tveganji in maksimiranju dobička. Obstaja več pogodb, s katerimi se znotraj zasebnega konzorcija ureja upravljanje tveganj, pa tudi pogodbe za prenos tveganj na podizvajalce, kadar so ti prisotni v projektu JZP.

OECD v svojih priporočilih javnim partnerjem verjetno ravno zato posebej poudarja tudi spretnost dogovarjanja vsebine pogodb (Organisation for Economic Co-operation and Development, 2012). Sposobnosti za pisanje pogodb in pogajanje o vsebini pogodbe JZP sta pomembna kapaciteti znanja, ki se zahteva od javnega sektorja, predvsem zaradi dolgoročne narave in velikih transakcijskih stroškov, povezanih z JZP.

ZJZP govori v 15. členu o načelu uravnoveženosti, ki je pomembno za delitev (prenos ali ohranitev) tveganj v pogodbi. »Tveganja v razmerju JZP morajo biti razporejena tako, da jih nosi tista stranka, ki jih najlažje obvladuje; v vsakem primeru pa mora izvajalec javno-zasebnega partnerstva, zasebni partner, ne glede na naravo razmerja javno-zasebnega partnerstva, nositi vsaj del poslovnega tveganja (tržnih tveganj v zvezi z obsegom povpraševanja, ponudbe oziroma tveganjem razpoložljivosti). Če izvajalec JZP ne nosi niti dela poslovnega tveganja, razmerje, ne glede na poimenovanje oziroma ureditev posebnega zakona, ni JZP po ZJZP.« Ob tem velja opozoriti, da ZJZP ne govori o zavarovanju pred tveganji in ublažitvi tveganj ali načinu upravlja s tveganji.

Za uveljavitev konstruktivnega partnerstva med javnim in zasebnim sektorjem je treba tudi vedeti, kako ustrezno porazdelitev tveganj razumejo vse vpletene stranke. Skupno razumevanje o ustrezni porazdelitvi tveganj pripomore k dolgoročnemu partnerstvu, kar povečuje možnost za doseganje uspešnega in plodnega partnerstva. Posledica takšnega partnerstva je boljša izvedba projekta (Trontelj, 2007).

Pojmovnik ISO/Guide 73:2009(en) razlaga, da so pri obravnavi tveganj možne sledeče rešitve: nadzor, izogibanje, delitev, financiranje, zadržanje, preostanek, odpornost/ zavarovanje. Sprejeto tveganje je podvrženo spremljanju in pregledovanju, poročanju, vzpostavitvi registra (evidentiranju) in oblikovanju profila tveganja ter nazadnje objektivni reviziji upravljanja s tveganji (International Organization for Standardization - ISO, 2009).

Pravilna, premišljena in optimalna porazdelitev tveganja, povezanega z JZP med partnerji pa ni samo bistvenega pomena, ampak tudi glavno gonilo učinkovitosti (Pohle & Girmscheid, 2010). Porazdelitev tveganj v JZP se običajno določi na podlagi načela ekonomičnosti in pravičnosti, pomembno pa je tudi, kakšna je kapaciteta zmogljivosti prenašanja tveganja posameznega partnerja. Porazdelitev tveganj v projektih JZP se določi za vsak projekt posebej, pri čemer je bilo v preteklosti zaznati, da je porazdelitev pogosto odvisna tudi od pogajalske moči vsakega od vpletenih partnerjev.

Avstralski in kitajski strokovnjaki skupaj svetujejo, da lahko javni partner potem, ko so tveganja prepoznana in ko je matrika tveganja pripravljena, sprejme štiri različne pristope glede ugotovljenih (identificiranih) tveganj (Zou et al., 2008):

- ohrani oziroma zadrži določena tveganja (se zavaruje pred tveganji ali poskusi ublažiti tveganje),
- prenese delno ali v celoti na zasebnega partnerja oziroma konzorcij zasebnih partnerjev, ki tveganje dalje ali:
 - prenesejo na tretjo osebo (podizvajalca),
 - zavarujejo,
 - zmanjšajo ali omilijo,
 - sprejmejo, tveganje ostane neposredno na zasebnem partnerju.

Opozarjamo, da cilji zasebnega partnerja niso le zasledovanja dobička na vložek ampak so v kriznih letih to lahko preživetje družbe, pridobitev reference, obnašanje kot družbeno odgovornega dejanja, ustvarjanje pozitivne podobe v širši javnosti, športu ipd. Opažamo pa, da večji investitorji, iz zasebnega sektorja v svojem lokalnem okolju zasledujejo tudi druge cilje, na primer povečanje ugleda in pripadnosti lokalni skupnosti in tudi povečanje ugleda posameznih managerjev (Projektni konzorcij PROFILI, 2014) zato včasih sprejmejo (pre)več tveganj.

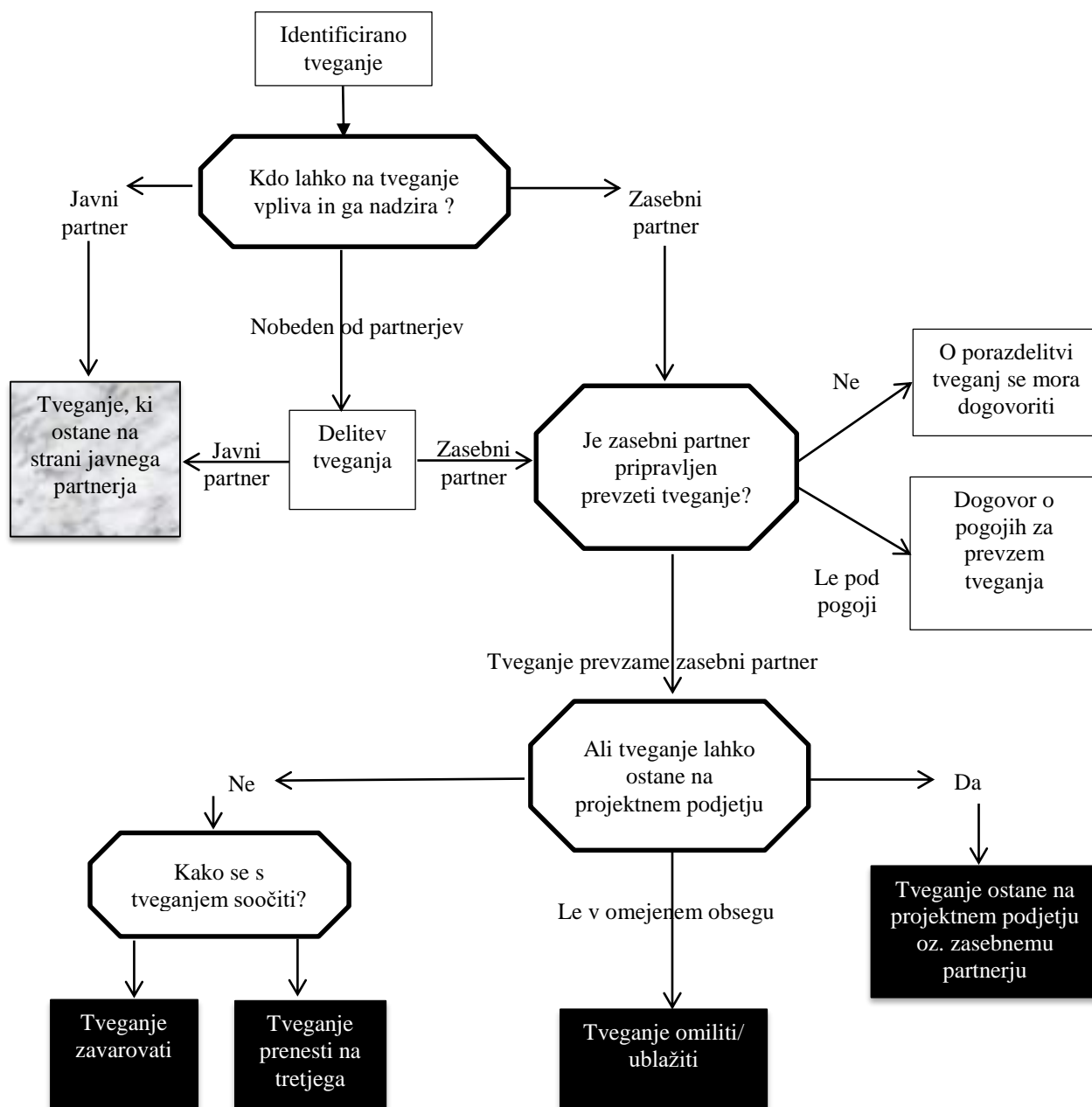
5.5.5 Model postopka odločanja o porazdelitvi in upravljanju tveganj v projektih JZP izgradnje stavb

Tveganja pri projektih izgradnje po modelu JZP lahko ostanejo (se ohranijo) na strani javnega partnerja, lahko pa se prenesejo na zasebnega partnerja ali pa se porazdelijo med oba partnerja. Porazdelitev tveganj naslavlja kar nekaj empirično raziskovalnih (strokovnih) del, do danes pa neka splošna struktura značilne idealne porazdelitve tveganj projektov po modelu JZP ni sprejeta.

Na osnovi nemške empirične raziskave je zasnovan model postopka odločanja (Slika 6) o porazdelitvi tveganj in upravljanja tveganji v projektih izgradnje stavb po modelu JZP (Boll, 2007).

Slika 6: Postopek odločanja o porazdelitvi tveganj in upravljanju tveganj (Boll, 2007)

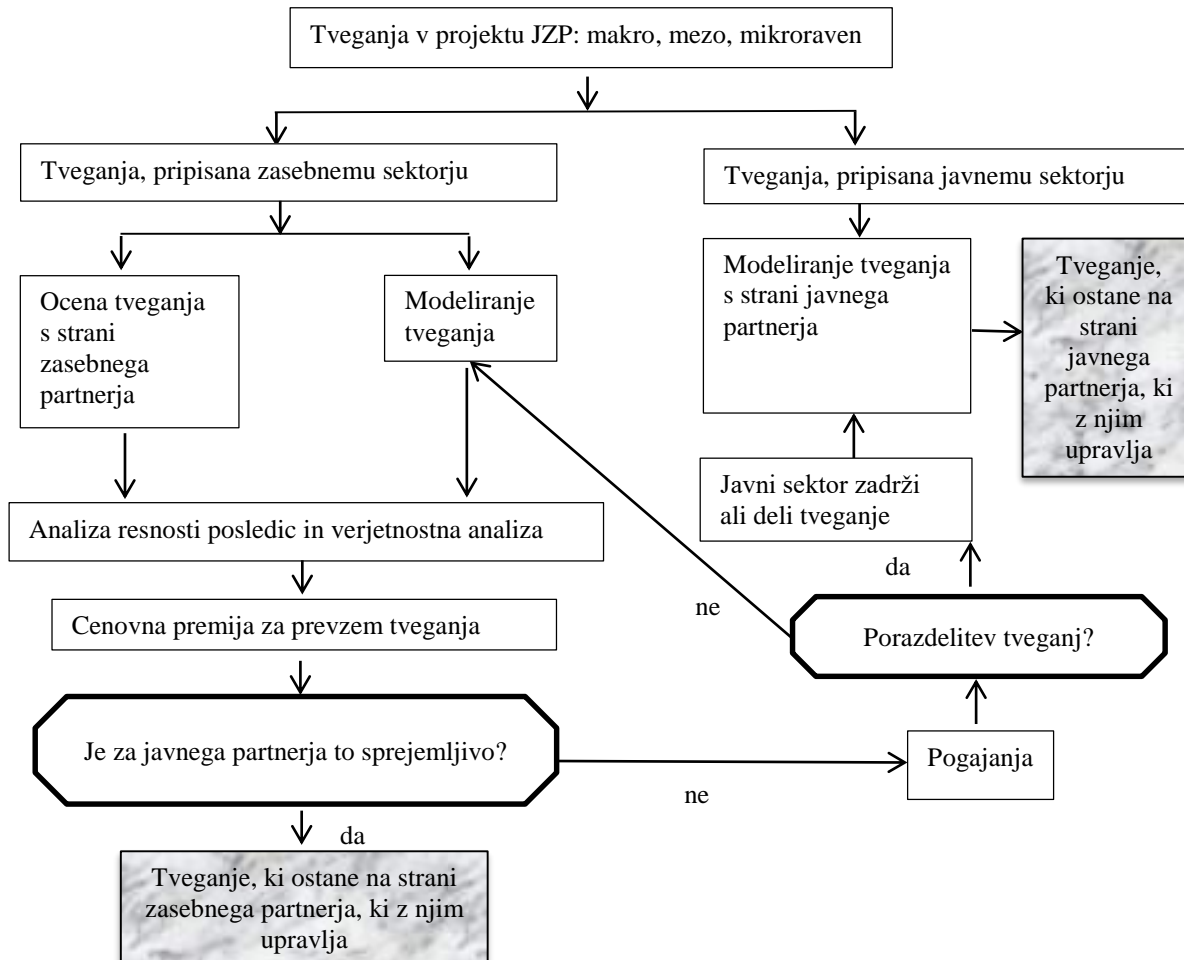
Figure 6: The decision making process on the distribution of risks and risk management (Boll, 2007)



Podobno shemo analize in postopka odločanja o porazdelitvi tveganj (slika 7) so razvili tudi drugi avtorji (Li et al., 2001).

Slika 7: Analiza tveganj in postopek odločanja o porazdelitvi tveganj in upravljanju tveganj (B. Li et al., 2001)

Figure 7: Risk analysis and decision-making process on the distribution of risks and risk management tveganj (B. Li et al., 2001)

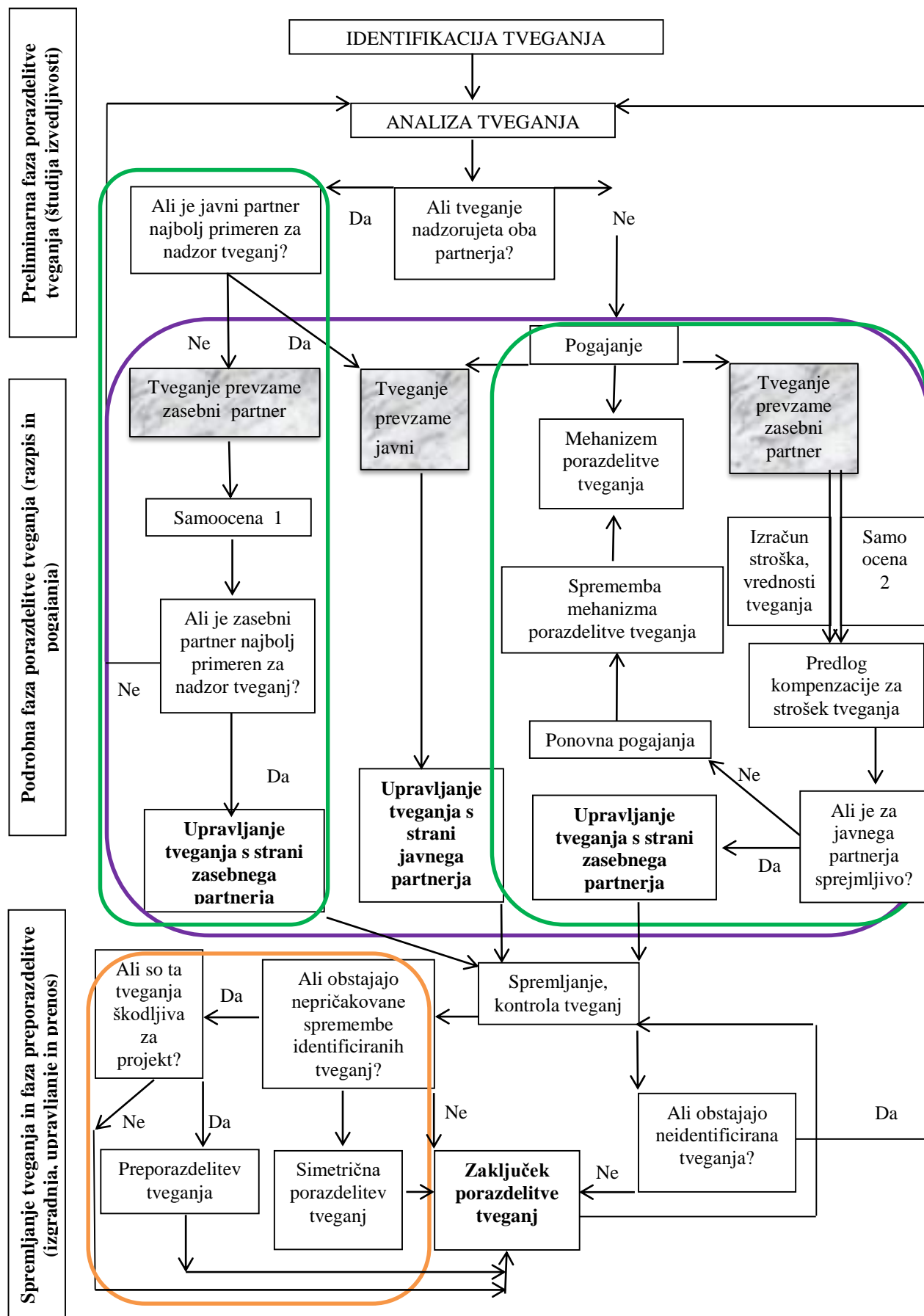


5.5.6 Okvir za upravljanje tveganj v infrastrukturnih JZP projektih na osnovi življenjskega cikla

Kitajski in avstralski strokovnjaki predlagajo upravljanje tveganj z vidika življenjskega cikla projekta (Zou et al., 2008). Trdijo, da če želimo zagotoviti uspešnost infrastrukturnega JZP, je pomembno, da vsi partnerji upravljajo tveganja z vidika življenjskega cikla projekta. Poleg tega je pomembno, da se tveganja spremlja, preverja ter razvija proaktivne strategije, ki se odzivajo na tveganja v projektih v celotnem življenjskem ciklu. V ta namen so razvili okvir za obvladovanje tveganj življenjskega cikla za projekte po modelu JZP. Avtorji študije predlagajo okvir za dinamičen proces porazdelitve in spremljanje tveganja (Slika 8), katerega cilj je doseči ravnovesje interesov med različnimi vpletenimi stranmi in na koncu uresničiti vrednost za denar za vse partnerje v projektu in hkrati upoštevati tudi javni interes. Proces upravljanja tveganj mora biti iterativnega značaja, celoten postopek upravljanja tveganj je treba med izvajanjem projekta večkrat ponoviti; npr. ko so na voljo nove informacije, ker so v projekt vstopili novi udeleženci ali zaradi dejanskih sprememb v izvajanju projekta in družbi.

Slika 8: Okvir za upravljanje z JZP projekti v življenjskem ciklu (Zou et al., 2008)

Figure 8: Framework for management of PPP projects in the life cycle (Zou et al., 2008)



5.5.7 Učinkovitosti JZP v odvisnosti od prevzema tveganj s strani zasebnega partnerja

Nemški strokovnjak zagovarja, da mora porazdelitev tveganja povečati učinkovitost (Boll, 2007). Odločilni kriterij za porazdelitev tveganja je doseči optimalno gospodarnost za projekt izgradnje po modelu JZP v primerjavi z uporabo konvencionalnega javnega naročila storitev gradnje. Za ustvarjanje povečane učinkovitosti je treba tveganja porazdeliti tako, da projektni partner prevzame tveganje, na katerega lahko najbolj vpliva in nadzoruje.

Na Sliki 9 prikazujemo idealizirano situacijo, kako se odziva učinkovitost oziroma vrednost za denar s povečanjem prenosa tveganja na zasebnega partnerja. S strani mnogih je bilo ugotovljeno (Evropska komisija, 2003) (Zou et al., 2008) (Boll, 2007), da se po določeni vrednosti prenosa tveganj z javnega na zasebnega partnerja, vrednost za denar zmanjšuje, kar projektu zmanjšuje učinkovitost. Javni partner mora imeti na voljo podatke o premiji za prevzem določenih tveganj, da se bo lahko odločil o gospodarnosti projekta JZP, tj. največji vrednosti za denar, z optimalnim prenosom tveganja. Premajhen prenos tveganj na zasebni sektor povzroči neučinkovitost projekta, prevelik prenos tveganj pa višje cene in zmanjšano vrednost za denar oziroma manjšo učinkovitost.

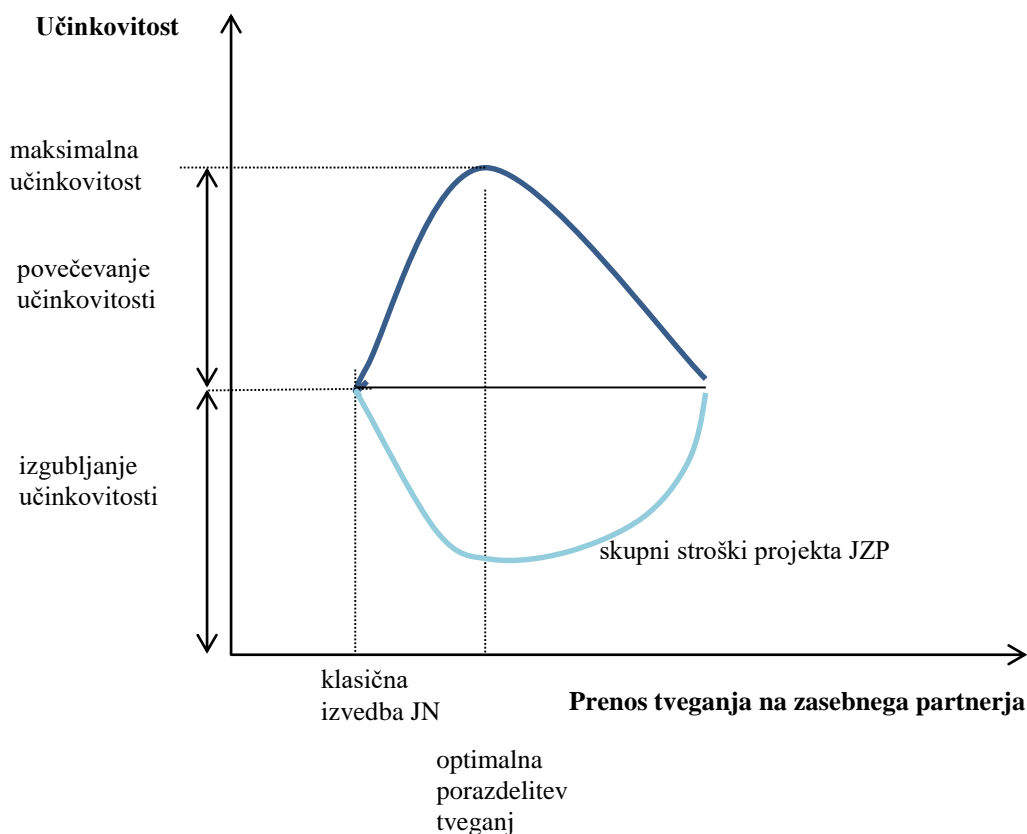
Vsled navedenemu zato veljavni slovenski Pravilnik o vsebini upravičenosti izvedbe projekta po modelu javno zasebnega partnerstva, v 2. členu zahteva kot dokumentacijo, ki jo predloži zainteresirana oseba-ponudnik »prikaz ocenjene vrednosti investicije ter predvidene finančne konstrukcije, iz katere bodo razvidna tveganja, ki bi jih zainteresirana oseba prevzela z oceno vrednosti posameznega prevzetega tveganja«.

Učinkovita in gospodarna porazdelitev tveganj pa ni največji prenos tveganj na zasebnega partnerja, temveč stroškovno optimalna porazdelitev na tveganj med partnerjema. Znova poudarjamo, da je temeljni instrument za porazdelitev tveganj pogodba JZP, pri kateri je odgovornost partnerjev urejena z ustreznimi pogodbenimi klavzulami.

Danes je na voljo več oblik izvajanja in financiranja infrastrukturnih objektov, kot jih je bilo v preteklosti. Zaradi večje izbire je še posebej pomembno, da se za ustrezno izbiro odločimo nadvse preudarno. Pri tehtanju med izbiro tradicionalne oblike ali alternativno (variantno) obliko sodelovanja v obliki JZP ima odločilno vlogo kriterij vrednost za denar. Med variantami se odločimo za tisto, ki bo prinesla največjo vrednost za denar (Slika 9). V primerjavi s tradicionalno izvedbo lahko JZP prinese večjo vrednost za denar oziroma drugače povedano višjo učinkovitost, če so koristi, ki izhajajo iz prenosa tveganj, inovacij, izkušenj, izboljšanja storitev in učinkovitosti projekta večje od povečanih stroškov financiranja, pogodb ipd. (Mohorko, 2014).

Slika 9: Povečevanje učinkovitosti oziroma vrednosti za denar v odvisnosti od prenosa (alokacije) tveganj na zasebnega partnerja (povzeto po (Boll, 2007))

Figure 9: Increasing the effectiveness and value for money in relation to the transfer (allocation) of risk to the private partner (adapted from (Boll, 2007))



Eden najpomembnejših stroškov javnega partnerja, ki ga mora slednji plačati v projektu JZP, je prenos tveganj na zasebnega partnerja. Slednje je tudi najboljši motiv za večjo stopnjo učinkovitosti zasebnega partnerja (Sarmiento, 2010). V svoji strokovni razpravi, ki se nanaša na Portugalsko in JZP projekte ter kakšno vrednost za denar ti projekti ustvarjajo, avtorica trdi, da ne glede na negotovost, sta merjenje in metodologija prenosa tveganja problematična, ker vseh možnih izidov ni mogoče predvideti in ovrednotiti. Dodaja, da se ne da pripraviti popolne palete rezultatov, ki zajemajo vse možnosti, ko je vprašanje negotovost in ne tveganje. Trdi, da so JZP dobra rešitev, vendar le takrat, ko je javni partner sposoben pogajanj z zasebnimi ponudniki, če ve, kaj so meje teh pogajanj in ko razume točko, na kateri ne obstajajo več prednosti pri obračanju k rešitvam zasebnega partnerja. Zaključuje, da imajo JZP projekti potencial, da lahko spodbujajo višji nivo učinkovitosti, seveda pa to zdrži le, če so prihranki v učinkovitosti višji kot stroški financiranja zasebnega partnerja zaradi višje obrestne mere. Zasebni partner to doseže, če zmanjša stroške celotnega življenjskega cikla projekta, uporabi zahtevnejše standarde v gradbeništvu, bolj pogosto vzdržuje, investira v novo tehnologijo oziroma preprosto boljše upravlja ali poenostavi proces.

V JZP in porazdelitvi tveganj nič ni zastoj (Lewis, 2001). V ponudbah za projekt JZP zasebni partner oceni projektna tveganja in možne vplive na prihodke projekta in v bistvu določi

premijo, da se izolira od finančnih rezultatov uresničenih tveganj. Premije se oblikujejo kot povprečje preko projekta ali preko vseh projektov, v katerih zasebni partner sodeluje in se ponderira glede na verjetnost in posledice različnih vrst dogodkov. V resnici je premija za tveganje nastavljena kot neka oblika samo-zavarovanja. Ne glede na vse, pa se finančne posledice določenih tveganj, bodisi v celoti bodisi delno, lahko izrecno prenesejo na druge, vključujoč zavarovalne posrednike. Zasebni partner lahko sprejme večino tveganj, pod pogojem, da je premija dovolj visoka (npr. zasebni partner zviša ceno pri izračunu postavk, kjer ne more vplivati na verjetnost pojava). Vprašanje za državo pa je, ali končna (višja) premija za tveganje izpolnjuje načelo »dobra« vrednost za denar (povečan skupni končni strošek zmanjša končno finančno učinkovitost projekta) ter ali je stroškovno bolj učinkovito za državo, da sama prevzame tveganja, ob upoštevanju verjetnosti uresničitve posameznega tveganja, ki se pojavi, in kako lahko država ublaži vpliv tveganja (op. a.: v skrajnih primerih nekateri javni partnerji JZP ne sklenejo in JZP projekt izvedejo v običajni različici znotraj sistema JN ali pa ga sploh ne izvedejo). V ta namen je treba pripraviti načrt za obvladovanje tveganja, ki določa prevzem tveganja nazaj na breme države. Avstralski strokovnjaki poudarjajo, da je JZP v osnovi razmerje, kjer se deli tveganja med javnim in zasebnim sektorjem, da dosežemo želeni rezultat javne politike na stroškovno učinkovit način (Grimsey & Lewis, 2002).

Za ugotovitev, ali so bila projektna tveganja ustrezno porazdeljena, mora biti zadoščeno sledečim pogojem (Trontelj, 2007), kaj, kdo, kako, kdaj:

- tveganje mora biti dodeljeno stranki z najboljšo zmožnostjo nadzora nad dogodki, ki bi lahko sprožili nastajanje takšnega tveganja,
- tveganja morajo vse stranke ustrezno identificirati, razumeti in vrednotiti,
- stranka mora biti tehnično in vodstveno zmožna upravljati tveganja,
- stranka mora biti finančno sposobna prenesti posledice tveganja oz. preprečiti nastanek tveganja,
- stranka mora biti pripravljena sprejeti tveganje.











Ti pogoji so kriteriji, s pomočjo katerih je možno ugotoviti, komu naj se tveganje dodeli. Ovrednotijo se za vsako stranko posebej. Ustrezna strategija dodelitve tveganj naj ne sestoji samo iz odločitve, katera stranka bi morala sprejeti tveganje, ampak naj bo tudi zmožna potrditi najprimernejši čas za dodelitev tveganja in nuditi alternativno rešitev, ki prepreči oz. minimizira posledice. Zatorej se naj poleg ugotavljanja, katero tveganje (kaj) prevzame katera stranka (kdo), upošteva tudi dejavnika kdaj in kako. Nerazumevanje takšne dodelitve tveganj udeležencev projekta lahko rezultira v nepravilnem nadzoru tveganj. Le to pa se odrazi kot odsotnost dobrega projektnega vodenja in posledično kot neuspeh projekta (Trontelj, 2007). Za uspešna pogajanja je bistveno, da se obe strani zavedata pomena opisanega procesa in da pristopita k pogajanju z zavedanjem, da bo pričakovani delež sorazmeren z vloženim prispevkom. Obe pogodbeni stranki morata na pogajanjih izraziti spoštovanje in razumevanje nasprotne strani, strpnost, odgovornost, a obenem pričakovati nagrado iz JZP partnerstva.

5.5.7.1 Primeri porazdelitve tveganj pri izgradnji nacionalnih infrastrukturnih projektov po modelu JZP (Portugalska, Španija, Združeno kraljestvo)

V nadaljevanju podajamo primere porazdelitve tveganj pri izgradnji nacionalnih infrastrukturnih projektov za 3 različne države EU. Povzemamo besedilo kot ga je objavil Oddelek za transport pri Zvezni administraciji za avtoceste (Federal Highway Administration, 2014). Preglednice od 14 do 16 ponazarjajo pristope porazdelitve splošnih tveganj za projekte JZP v vsaki državi. Področja največjih razlik se nanašajo na obravnavo tržnih tveganj in tveganj, povezanih s spremembami razmer v življenjskem ciklu projekta, kot so skrite napake ali spremembe zakonodaje. Drugo področje, ki je avtorje še zanimalo, je, kako države rešujejo vprašanja konkurenčnih objektov/kapacitet. V splošnem to tveganje nosi zasebni sektor, a pod določenimi pogoji.

Preglednica 14: Splošna porazdelitev tveganj JZP na Portugalskem pri izgradnji nacionalnih infrastrukturnih projektov (Federal Highway Administration, 2014)














Table 14: General risk distribution of PPP in Portugal in the construction of national infrastructure projects (Federal Highway Administration, 2014)

Tveganje	Javni	Zasebni
Načrtovanja		
Pridobivanja zemljišč		
Okoljske skladnosti		
Gradnja		
Vzdrževanje in upravljanje		
Trg/povpraševanje		
Skrite napake		
Sprememba zakonodaje		
Višja sila		
Konkurenčni objekti/ kapacitete		

Javni partner opravi analizo tveganj, preden se začne javni razpis za projekt z namenom uravnoveženja porazdelitve tveganja. Obenem ocenjuje pričakovano stopnjo donosa zasebnega sektorja. Če je pričakovana stopnja donosa previsoka, bo javni partner razmislil o prilagoditvi obsega dela ali skrajšanju trajanja pogodbe projekta. Če je pričakovana stopnja donosa prenizka, lahko javni partner podaljša obdobje koncesije ali vključi vladno subvencijo. Ko se projekt začne, bo javni partner pretehtal tudi možnost prestrukturiranja finančnih pogojev pogodbe o JZP, če se ugotovi negotovosti v projektu JZP, ki se izkažejo za nesorazmerno v korist javnega ali zasebnega sektorja, praksa se imenuje "uravnoveženje".

Preglednica 15: Splošna porazdelitev tveganj JZP v Španiji pri izgradnji nacionalnih infrastrukturnih projektov (Federal Highway Administration, 2014)












Table 15: General risk distribution of PPP in Spain in the construction of national infrastructure projects (Federal Highway Administration, 2014)

Tveganje	Prenos na	
	Javnega partnerja	Zasebnega partnerja
Načrtovanja		
Pridobivanja zemljišč		
Okoljske skladnosti		
Gradnje		
Geotehnično		
Premestitev javne gospodarske infrastrukture		
Vzdrževanje in upravljanje		
Trg/povpraševanje		 
Skrite napake		
Sprememba zakonodaja		
Višja sila		
Konkurenčni objekti/kapacitete		

V isti ameriški študiji dalje navajajo, da podobno kot na Portugalskem tudi vlada v Španiji poskuša ustrezno dodeliti projektna tveganja posameznim partnerjem. Pred tem opravi, v okviru informativne študije, temeljito analizo tveganja. Če je pričakovana stopnja donosa za projekt JZP previsoka, bo vlada poiskala načine za njeno zmanjšanje in med možnostmi, ki jih lahko izbira, je povečanje obsega dela v projektu npr. vključitev delov napajalnih oziroma povezovalnih cestnih priključkov v projekt. Če je pričakovana stopnja prenizka, vlada razmisli o ukrepih za povečanje stopnje donosa npr. v projekt vključi javne subvencije. Ko se projekt začne izvajati, španska vlada, v kolikor pričakovani gospodarsko-finančno ravnovesje ni vzdržno, ponovno preuči uravnoteženost pogodbe. Z drugimi besedami, če se porazdelitev tveganj izkaže kot škodljiva za katerega koli partnerja, lahko pride do prestrukturiranja oziroma uravnoteženja. Pred uporabo tega ukrepa pa mora vlada v Španiji zagotoviti, da sta izpolnjena dva pogoja, kot jih zahteva zakonodajalec. Prvič, sprememba v pogojih mora zagotoviti znaten materialni vpliv na stranko, ki je prizadeta. Drugič, ta učinek je treba ohraniti v razumnem časovnem obdobju. Razlog za koncept uravnoteženja je dvojen: (1) javni in zasebni sektor skleneta JZP pogodbo v splošno javno korist z uporabo v času sporazuma najboljših razpoložljivih informacij, in (2) ta praksa podpira t. i. »win-win« rezultat in spodbuja stabilnost na trgu.

Preglednica 16: Splošna porazdelitev tveganj JZP v Združenem kraljestvu pri izgradnji nacionalnih infrastrukturnih projektov (Federal Highway Administration, 2014)

Table 16: General risk distribution of PPP in United Kingdom in the construction of national infrastructure projects (Federal Highway Administration, 2014)

Tveganje	Partner, ki prevzema tveganje	
	Javni	Zasebni
Načrtovanja		
Pridobivanja zemljišč		
Okoljske skladnosti		
Gradnje		
Geotehnično		
Premestitev javne gospodarske infrastrukture		
Vzdrževanje in upravljanje		
Proračunska sredstva		
Skrite napake		
Sprememba zakonodaje		
Višja sila		
Konkurenčni objekti/kapacitete		

Ameriška agencija še navaja, da iz izkušenj zaključuje, da je "močna in preverljiva porazdelitev tveganja" bolj primerna za maksimalni prenos tveganj. Sčasoma je agencija poskušala ustvariti stabilno okolje za porazdelitev tveganj in upravljanja, in sicer z uporabo ukrepov, kot so ustvarjanje standardne osnovne pogodbene dokumentacije (besedila pogodbe) in uporabo projektne tehnike javnega naročanja, kot so vodenje različnih delavnic o tveganjih in pogajalske prilagoditve tveganj pred dokončnim specifičnim projektnim sporazumom. Tako kot na Portugalskem in v Španiji, lahko tudi v Združenem kraljestvu skrajšajo trajanje pogodb javno-zasebnih partnerstev, ko dejanski prihodki zasebnega partnerja presegajo prvotno načrtovane prihodke.

Neka druga raziskava, narejena posebej za Združeno kraljestvo in usmerjena v upravljanje tveganj v projektih izgradnje, pogostosti modelov JZP ter uporabe orodij, je ugotovila, da se za srednje velike in velike JZP projekte za področje šolstva, transporta in zdravstva najpogosteje uporablja model DBFO (B. Li et al., 2005). Javni partnerji, anketirani za potrebe raziskave, so tudi poročali, da za porazdelitev tveganj uporabljajo tri pogoste metode: seznam faktorjev tveganj, matriko tveganj in ogrodje za porazdelitev. Porazdelitev tveganj je zelo odvisna od posameznih projektnih okoliščin. Javni partnerji v Združenem kraljestvu, ki ima dolgo obdobje politične stabilnosti v novejši zgodovini vladanja, so po navadi zadržali skupino političnih tveganj: nacionalizacije/razlastitve, slab postopek političnega sprejemanja odločitev, politično

nasprotovanje, pridobivanje zemljišč. Z zasebnimi partnerji pa so delili tveganja odnosa, višje sile, zakonodajnih sprememb. Večina preostalih projektnih tveganj, še posebej tiste, ki so neposredno povezani s samim projektom, bi bilo treba prenesti na zasebnega partnerja. Štiri dejavnike tveganja: stopnja javne podpore, odobritev in dovoljenja projekta, pogodbene spremembe ter pomanjkanje izkušenj preprosto ni mogoče porazdeliti na posameznega partnerja ali upravljanje tveganja deliti. Taka tveganja je treba obravnavati na podlagi posameznih primerov projektov JZP.

Pri raziskavi preko ločenega vprašalnika za javne in zasebne partnerje o načinih dodelitve tveganj v Veliki Britaniji (Li et al., 2005) se je izkazalo, da naj večino tveganj nase prevzame zasebni sektor (predvsem tiste, ki so povezani s projektom samim - mezzo raven), medtem ko naj javni sektor prevzema politična tveganja, pridobivanje zemljišč in dostopnosti oziroma razpoložljivosti lokacije. Obe stranki pa naj bi enakomerno prevzeli tveganja višje sile in pomanjkanje zavezanosti projektu. Kar nekaj načinov porazdelitev faktorjev tveganj pa je močno odvisno od narave projekta in je zato težko vnaprej na splošno porazdeliti tveganje.

5.5.7.2 Matrika porazdelitve tveganj

Avstralski strokovnjak je predlagal standardizirani okvir matrike tveganj po skupinah in vrstah tveganj (Preglednica 17) že leta 2001 (Lewis, 2001). Njegov namen je bil prikazati, kako se lahko pripravi podrobna matrika tveganj, ki prikazuje obseg (nabor) tveganj, ki se nanašajo na določeno fazo projekta, in širše, določiti možno (morebitno) stališče javnega partnerja na porazdelitev tveganj. Avtor sodi, da če se priprave in uporabe lotimo premišljeno, lahko matrika tveganj v JZP projekti, postane uporabno orodje tako za javne sodelujoče delavce kot za predstavnike zasebnega sektorja.

Preglednica 17: Predlog standardiziranega okvirja matrike tveganj in prevzem tveganj za projekte izgradnje po modelu JZP (Lewis, 2001)

Table 17: The proposal of a standardized risk matrix frame and take over of risk in PPP model construction projects (Lewis, 2001)

Vrsta tveganja	Vir tveganja	Tveganje prevzame
TVEGANJA LOKACIJE (GRADBIŠČA)		
Pogoji na lokaciji (gradbišča)	Geološki pogoji, podporne konstrukcije	(Gradbeni) izvajalec
Priprava lokacije (gradbišča)	Odkup zemljišča, lastništvo, onesnaženost/čiščenje oz. praznjenje, pridobivanje dovoljenj, stiki z javnostjo/lokalno skupnostjo	Projektno podjetje
	Že dogovorjene obveznosti	Javni partner
Raba zemljišča	Priznane dogovorjen tradicionalne pravice domorodcev, kulturna dediščine	Javni partner
TEHNIČNO TVEGANJE		
	Napaka v razpisni projektni dokumentaciji	Javni partner
	Napaka izdelovalca projektne dokumentacije	Izdelovalec projektne dokumentacije

se nadaljuje...

... nadaljevanje Preglednice 17

GRADBENA TVEGANJA		
Prekoračitev stroškov	Neučinkovite metode dela in uporabe materialov	(Gradbeni) izvajalec
	Spremembe v zakonodaji, zamude pri odločbah	Projektno podjetje/Vlagatelj
Zamuda pri izvedbi	Pomanjkanje usklajenosti med izvajalci, kršenje/neupoštevanje odobrene projektne dokumentacije	(Gradbeni) izvajalec
	Zavarovani dogodki višje sile	Zavarovalnica
Nezmožnost doseganja kriterijev delovanja	Slaba kakovost izdelave (izvedenih del) /napake pri gradnji /neuspešno poskusno obratovanje in tehnični pregled	(Gradbeni) izvajalec/ Projektno podjetje
TVEGANJA UPRAVLJANJA		
Prekoračitev stroškov upravljanja/obratovanja	Projektno podjetje zahteva spremembo v načinu upravljanja/obratovanja	Projektno podjetje/Vlagatelj
	Dobavne verige in odnosi med dobavitelji, popravila, zdravje in varnost pri delu, vzdrževanje, drugi stroški	Upravljallec
	Sprememba državnih (javnih) specifikacij upravljanja	Javni partner
Zamude ali prekinitve med upravljanjem	Krivda upravljalca	Upravljallec
	Državne (javne) zamude pri odobritvi ali podaljšanju odobritve, zagotavljanju dogovorjenih vložkov (inputov)	Javni partner
Znižanje kakovosti storitve	Krivda upravljalca	Upravljallec
	Po krivdi projektne podjetja	Projektno podjetje/Vlagatelj
TVEGANJA PRIHODKOV		
Povečanja vhodnih cen (surovin, delovne sile, električne energije, ...)	Kršitve pogodbe s strani podpornega omrežja v državni lasti	Javni partner (država)
	Kršitve pogodbe s strani zasebnega ponudnika	Zasebni dobavitelj
	Drugo	Projektno podjetje/Vlagatelj
Sprememba v davkih in tarifah	Upad/Znižanje prihodkov	Projektno podjetje/Vlagatelj
Povpraševanje	Zmanjšanje povpraševanja	Projektno podjetje/Vlagatelj
FINANČNA TVEGANJA		
Obrestna mera	Nihanje z nezadostnim varovanjem tveganja	Projektno podjetje/ Javni partner (država)
Inflacija	Izguba plačil zaradi inflacije	Projektno podjetje/ Javni partner (država)

Se nadaljuje ...

...nadaljevanje Preglednice 17

TVEGANJA VIŠJE SILE		
	Poplave, potres, izgredi, stavka	Deljeno
ZAKONODAJNO-POLITIČNA TVEGANJA		
Spremembe v zakonodaji	Obdobje trajanja graditve	(Gradbeni) izvajalec
	Obdobje trajanja obratovanja	Projektno podjetje z državnim nadomestilom po pogodbi
Politično vmešavanje	Kršitev / preklic dovoljenja	Javni partner (država)
	Razlastitev	Zavarovalnica, projektno podjetje/vlagatelj
	Neuspešno podaljšanje dovoljenj, diskriminatorni davki, uvozne omejitve	Javni partner (država)
TVEGANJA NEPLAČIL PROJEKTA		
	Kombinacija tveganj	Vlagatelji v lastniški kapital, katerim sledijo banke, imetniki obveznic in institucionalni posojilodajalci
	Tveganj ustreznosti za sponzorja	Javni partner (država)
TVEGANJE PREMOŽENJA		
	Tehnološka zastarelost (sprememba tehnologije)	Projektno podjetje
	Odpuved projekta	Projektno podjetje/Upravljalce
	Preostanek vrednosti (infrastrukture) ob prenosu	Država s kompenzacijo iz obveznosti vzdrževanja

Avstralski strokovnjak nadalje meni, da je cilj optimalne porazdelitve tveganja zmanjšanje obojega, možnosti uresničitve projektnih tveganj in posledic tveganj, in sicer z dodelitvijo tveganja partnerju, ki ga lahko najbolje nadzoruje in z najnižjimi stroški (Lewis, 2001). Takšna porazdelitev ima dva elementa:

- optimalno obvladovanje tveganj in spodbuda za doseganje tega cilja,
- vrednost za denar.

Prvi element temelji na stališču, da je treba stranki, ki je najbolj sposobna obvladovati tveganja, dodeliti to tveganje. Drugi element - vrednost za denar - je povezan s prvim, na način, da mora partner, ki lahko najbolje upravlja s tveganjem, le-tega upravljati tudi z najnižjimi stroški. Čeprav je veliko tveganj možno nadzorovati (obvladovati) s strani obeh partnerjev, pa so do neke mere določena tveganja popolnoma izven nadzora obeh strani/partnerjev. Če noben od partnerjev ni v položaju popolnega nadzora, mora dodelitev tveganja odražati "znesek/ceno/strošek" zasebnega partnerja in premislek, ali država lahko plača to ceno/strošek; ob tem, da je treba upoštevati tudi verjetnost dogodka tveganja, ter strošek javnega partnerja, če se tveganje ohrani in sposobnost države, da ublaži morebitne posledice, če se tveganje uresniči. Druga možnost je, da si partnerja lahko delita tveganje z različnimi mehanizmi delitve tveganja.

5.5.7.3 Model empirične porazdelitve in upravljanja tveganj v projektih JZP izgradnje stavb v Nemčiji

Na osnovi nemške empirične raziskave (Boll, 2007) je model porazdelitve tveganj in upravljanja tveganj v projektih izgradnje stavb zasnovan po modelu JZP (Preglednica 18). pripravljen je bil model, katera tveganja so prenosljiva, delno prenosljiva ali popolnoma neprenosljiva na zasebnega partnerja.

Tveganja, ki so prenosljiva na zasebnega partnerja, so:

- izvedba del oziroma gradnja,
- slaba izvedba del,
- zamude pri dokončanju in neupoštevanje terminskega plana,
- kakovost upravljalskih storitev (nizka produktivnost, vzdrževanje operativnih stroškov, pogostost vzdrževanja, sprememba povpraševanja, monopolni položaj na trgu, moteno zagotavljanje storitev za končne uporabnike, zagotavljanje varnosti...),
- sprememba tehnologije, ki onemogoči polni izkoristek ali omeji prilagoditev in zviša stroške,
- vzdrževanje in popravila,
- financiranje,
- refinanciranje,
- sprememba stroškov,
- tržna tveganja (npr. ekonomska nihanja, spremembe cen in obsega zaradi konkurence).

Tveganja, ki jih ne moremo prenesti na zasebnega partnerja, so:

- pravilnost načrtovanja, pomanjkljiva projektna dokumentacija, napaka v projektiranju, izbira tehnologije (zaradi katerih zahteve uporabnikov niso upoštevane),
- pridobivanje zemljišča (zamude ali povečanje stroškov - problematika nadomestil),
- sprememba plana in projektne dokumentacije (preveč sprememb projektiranja zaradi želja, zahtev ali zakonodaje),
- razpisna dokumentacija (pomanjkljivi popis del ali opis želenih zahtev),
- sprememba cen (energije, surovin, delovne sile, pristojbin) in višji stroški (indeks \pm),
- uporaba objekta (nezasedenost objekta zaradi zmanjševanja interesa ali odsotnosti potrebe po uporabi),
- odobritev, koncesija, priprava terminskega plana (zamude pri izdaji odločb, nepopolne odločbe...),
- splošne zakonodajne spremembe (vpliv na opravljanje storitev),
- sprememba davčne stopnje (DDV),
- sprememba davčne zakonodaje.

Pogojno prenosljiva tveganja (tveganja, ki se lahko zavarujejo) in pogoji, pod kateri so prenosljiva:

- pogoji zemljišča za gradnjo (eksplozivna sredstva, geološke razmere, arheološka najdišča...) → možnost predhodnih preiskav
- onesnaževala in emisije na zemljišču za gradnjo → možnost predhodnih preiskav
- stanje stavbe pred prenovo v dokumentaciji ne odraža stanja stavbe in konstrukcije na terenu → možnost predhodnih preiskav
- naraščajoči stroški poslovanja (zaradi povečanega obsega porabe energije pri obratovanju stavbe) oz. sprememba cen (energije, surovin, delovne sile, pristojbin) in višji stroški (indeks ±) → prilagoditev v obdobju veljavnosti pogodbe
- vandalizem → ustrezna delitev / omejitev na maksimalno vrednost
- prenos po preteku pogodbe o upravljanju ter ugotavljanje vrednosti objekta ob prenosu oz. podaljšanje trajanja ali končanje pogodbe (predčasno prenehanje) → lokacija stavbe v mestu / uporabe stavbe
- insolventnost → pogodba JZP omogoča zamenjavo (pod)izvajalcev
- inflacija → mehanizmi za zagotavljanje (zavarovanje) ustrezne vrednosti
- splošne zakonodajne spremembe (vpliv na opravljanje storitev) → omejitev največje vrednosti
- višja sila → omejitev na tveganja, ki jih je moč zavarovati

Preglednica 18: Porazdelitev tveganj, ki temelji na rezultatih empiričnih raziskav, v procesu projektov izgradnje javnih stavb po modelu JZP (Boll, 2007)

Table 18: Distribution of risk, based on the results of empirical research projects in the process of construction of public buildings following the model of PPP (Boll, 2007)



Prenosljiva tveganja		izvedba del oziroma gradnja	kakovost upravljalških storitev (nizka produktivnost, vzdrževanje operativnih stroškov, pogostost vzdrževanja, sprememba povpraševanja, monopolni položaj na trgu, moteno zagotavljanje storitev za končne uporabnike, zagotavljanje varnosti...)
		slaba izvedba del	sprememba tehnologije, ki onemogoči polni izkoristek ali omeji prilagoditev in zviša stroške
		zamude pri dokončanju in neupoštevanje terminskega plana	vzdrževanje in popravila stavbe so bolj zapletena, kot je bilo pričakovano. Prenova tehnične opreme (na primer ogrevanja) in opreme (na primer pohištva) potrebna prej kot načrtovano
		financiranje	refinanciranje
		sprememba stroškov	
		tržno tveganje	
Pogojno prenosljiva tveganja		pogoji zemljišča za gradnjo (eksplozivna sredstva, geološke razmere, arheološka najdišča...)	naraščajoči stroški poslovanja (zaradi povečanega obsega porabe energije pri obratovanju stavbe)
		onesnaževala in emisije na zemljišču za gradnjo	prenos po preteku pogodbe o upravljanju ter ugotavljanje vrednosti objekta ob prenosu oz. podaljšanje trajanja ali končanje pogodbe (predčasno prenehanje)
		stanje stavbe pred prenovo v dokumentaciji ne odraža stanja stavbe in konstrukcije na terenu	
			vandalizem
			insolventnost
			inflacija
		splošne zakonodajne spremembe (vpliv na opravljanje storitev)	
		višja sila	

se nadaljuje...

...nadaljevanje Preglednice 18

Ne-prenosljiva tveganja	pravilnost načrtovanja, pomanjkljiva projektna dokumentacija, napaka v projektiranju, izbira tehnologije (zaradi katerih zahteve uporabnikov niso upoštevane)		sprememba cen (energije, surovin, delovne sile, pristojbin) in višji stroški (indeks \pm)	
	pridobivanje zemljišča (zamude, povečanje stroškov-problematika nadomestil)			
	sprememba plana in projektne dokumentacije (preveč sprememb projektiranja zaradi želja, zahtev ali zakonodaje)			
	razpisna dokumentacija (pomanjkljivi popis del ali opis zelenih zahtev)	uporaba objekta (nezasedenost objekta zaradi zmanjševanja interesa ali odsotnosti potrebe po uporabi)		
	odobritev, koncesija, priprava terminskega plana (zamude pri izdaji odločb, nepopolne odločbe...)			
	splošne zakonodajne spremembe (vpliv na opravljanje storitev)			
	sprememba davčne stopnje (DDV)			
	sprememba davčne zakonodaje			

5.5.7.4 Matrika porazdelitve tveganj iz nemških priporočil za izvajanje manjših in srednje velikih projektov JZP

V Nemčiji so pripravili priročnik kako izvajati do 15 mio EUR projekte po modelu JZP za mala in srednja podjetja. Javni partnerji po standardiziranem postopku v vsakem koraku vedo, kako morajo postopati in katere dokumente pripraviti za posamezno fazo postopka (ÖPP Deutschland AG, 2011). Priročnik vsebuje tudi vzorec matrike porazdelitve tveganj, ki ga povzemamo v preglednici 19.

Preglednica 19: Porazdelitev tveganj iz nemških priporočil za ukrepanje v za izvajanje manjših in srednje velikih projektov JZP (ÖPP Deutschland AG, 2011)

Table 19: Distribution of risks from German recommendations for action for the implementation of small and medium-sized PPP projects (ÖPP Deutschland AG, 2011)

Iden. št.	Tveganje	Opis tveganja	Nosilec tveganja naročnik izvajalec	
			Javni partner	Zasebni partner
1	SPLOŠNA TVEGANJA PO FAZAH IN DRUGA TVEGANJA			
1	Vmesnik, ki vstopi v upravljanje tveganj	To je zaradi slabe vmesnika, ki vstopi v upravljanje in povzroči zamude tveganja pri izgradnji in / ali povečanje stroškov		
1.1		zakasnitve/ višji stroški zaradi vmesnikov v notranjem razmerju (medsebojni odnosi) izvajalca		x
1.2		Zakasnitve/višji stroški zaradi vmesnikov med izvajalcem in naročnikom mora, v kolikor je naročnik kriv za zakasnitev (npr. naročnikove obveznost sodelovanja), kriti naročnik od prekoračitve čakalne dobe.	x	

se nadaljuje ...

...nadaljevanje Preglednice 19

2	Spremembe storitev več/manj storitev	Tveganje spremembe naknadnih zahtev za storitev ali naročnikovih naknadnih zahtev .	x	
3	Tveganje plačilne nesposobnosti/tveganje izpada storitev	Tveganje vmesnih plačilnih nesposobnosti pogodbenih partnerjev oziroma izpada storitev		
3.1		Plačilna nesposobnost izvajalca (zavarovanje z varnostnim konceptom, npr. s poroštvom,)	x	
3.2		Plačilna nesposobnost podizvajalcev (se nanaša izključno na razmerje med izvajalcem in njegovim podizvajalcem))		x
4	Višja sila	Tveganje škode na objektu ali nerazpoložljivosti objekta zaradi višje sile povišanje stroškov glede na kalkulacijo		
4.1		Tveganja, ki jih lahko zavaruje izvajalec		x
4.2		Tveganja, ki jih ni moč zavarovati	x	
5	Tveganje spremembe davčne stopnje	Tveganje spremembe davčne stopnje		
5.1		Tveganje spremembe stopnje prometnega davka (DDV	x	
5.2		Tveganje spremembe stopenj davka na dobiček		x
6	Sprememba zakonov, predpisov, tehničnih pravil in podobno	Tveganje sprememb zakonskih določil in okvirnih pogojev, ki vodijo do sprememb zahtev glede storitev in/ali vplivajo na izvajanje storitev		
6.1		Spremembe, ki pri oddaji ponudbe niso bile prepoznane in/ali se pojavijo po oddaji ponudbe	x	
6.2		Spremembe, ki so bile prepoznane pri oddaji ponudbe, utemeljene npr. z uvedbo zakonodajnega postopka ali obstoja prednostne evropske norme ali rumene kopije		x
7	Politično tveganje	Tveganja prenehanja/spremembe obsega projekta zaradi političnih presoj oziroma posredovanj (npr. predčasno zaprtje šole) ali menjanje naročnika	x	
2.	TVEGANJA V FAZI NAČRTOVANJA			
8	Tveganje dovoljenja	Tveganje, da zahtevani sklepi in dovoljenja (obveznosti sodelovanja naročnika, izvajalca od sklenitve pogodbe) sploh niso pridobljeni ali pa so pridobljeni z zamudo		
8.1		Pridobitev pravnih pogojev za načrt gradnje/dopustnost predvidene uporabe	x	

se nadaljuje v Prilogi C...

5.5.7.5 Porazdelitev tveganj kot jih za JZP projekte priporoča OECD

OECD predlaga splošno porazdelitev tveganj: makroekonomske, komercialne in zakonodajno-politične (Organisation for Economic Co-operation and Development, 2012). Tveganja so dogodki, ki se lahko merijo glede na pripisano verjetnost nastanka. Razlikujejo se po naravi, nekatera so notranja (v večjem obsegu jih partner nadzoruje in zato z njimi lahko tudi upravlja) druga so zunanja, ki se jih ne da nadzorovati, vsaj s strani enega od partnerjev ne, zaradi česar jih ni moč upravljati, vendar pa jih je mogoče meriti (npr. tveganja višje sile). Partnerji naj bi bili bolj vešč upravljati z notranjimi tveganji. Težko je določiti jasen seznam, katera tveganja naj kateri od partnerjev prevzame, saj je to velikokrat odvisno od ocene konkretnega primera tveganja. Zakonodajno-politična tveganja so značilno zunanja za zasebnega partnerja in notranja za javnega partnerja, zato je verjetno bolje, če ta tveganja upravlja javni partner. Makroekonomska tveganja so zunanja za oba partnerja, zasebnega in javnega, a od slednjega se pričakuje, da lahko prenese normalna poslovna ciklična gibanja. Tveganja povpraševanja je tveganje, ki je lahko eksogeno in endogeno za javni sektor; odvisno predvsem od tega, ali je potreba zasnovana na preferencah končnega uporabnika ali pa je zasnovana na porabi (potrošnji) javnega sektorja. Vendar vseh tveganj ni mogoče upravljati. Obstajajo primeri, kjerena ali več pogodbenih strank (partnerjev) ne more upravljati tveganje. Za te stranke so to zunanja tveganja (na primer tveganje višje sile, ki ga ni mogoče zavarovati in ki vpliva na obe stranki, medtem ko sta politično in davčno tveganje zunanja za zasebne stranke in notranja za državo). Opozoriti je treba, da lahko zakonske in politične obveznosti iz pogodbe pomenijo, da mora neuspešen projekt JZP na koncu prevzeti država. V osnovi naj bi tveganje prevzel tisti partner, ki zna tveganje bolje upravljati. Upravljati pomeni, da je partner sposoben najbolje preprečiti nastanek tveganja (»ex ante«), ali da se partner lahko najbolje sooči s posledicami rezultatov uresničenega tveganja (ex post«). OECD predlaga splošno porazdelitev tveganj (Preglednica 20).

Preglednica 20: Porazdelitev tveganj za JZP projekte (OECD, 2012)

Table 20: Risk categoris and distribution for PPP projects (OECD, 2012)

KATEGORIJA TVEGANJA	PARTNER	VRSTE TVEGANJ		
		MAKRO-EKONOMSKA	KOMERCIALNA	ZAKONODAJNO-POLITIČNA
Zunanja	Zasebni	Celotno povpraševanje	Višja sila	Različne investicijske preference menjajočih se vlad
		Obrestna mera	Povpraševanje	Razlastitev
		Insolvenčnost		
		Valutno nihanje		
	Javni	Celotno povpraševanje	Višja sila	
		Obrestna mera		
		Insolvenčnost		
		Valutno nihanje		

se nadaljuje ...

Projektno značilna/ posebna	Zasebni		Projektna	
			Projektiranje in gradnja	
			Obratovanje	
			Vzdrževanje	
			Vhodna in izhodna kakovost in količine	
			Preostanek vrednosti	
			Napake izvajalca	
			Ponovna pogajanja	
			Varnost	
			Tehnologija	
			Poslabšanje likvidnostne situacije	
			Hitre spremembe obrestne mere	
			Posojilna	
			Vezana na projektno podjetje	
	Vezana na gradnjo in obratovanje			
Vezana na finančno institucijo				
Javna		Učinkovitost	Različne investicijske preference menjajočih se vlad	
		Povpraševanje	Ekspanzivne protikrizne politike zviševanje stroškov financiranja	
			Razlastitev	

5.5.7.6 Porazdelitev tveganj v JZP po smernicah JZP Evropske komisije

Evropska komisija (EK) je že v letu 2003 v smernicah za uspešno JZP predlagala značilno Predhodno porazdelitev tveganj, ki mora upoštevati posebne značilnosti projekta in temeljne prednosti in zmogljivosti vsake stranke (Evropska komisija, 2003). Stopnja prenosa tveganj na zasebni sektor se seveda lahko razlikuje od projekta do projekta. Glede ocene in porazdelitve tveganj, bistva razmerja JZP, pa pripominja, da bo vsaka stranka ovrednotila tveganje drugače. Bistveno po smernicah je, da se doseže skupni dogovor o obsegu in posledicah (vplivu) tveganj. EK poudarja, da je eno od področij, za katerega je prenos tveganja najbolj problematičen, zakonodajni postopek. V splošnem velja, da je naročnik v boljšem položaju glede upravljanja zakonskega postopka zaradi svoje zakonodajne možnosti, izkušenj in sredstev. Znano je, da zasebni mednarodni partnerji niso pripravljene sprejeti tveganja planiranja ali prostorskega načrtovanja, še zlasti ne na področju cest. V preglednici 21 podajamo prenos kategorije tveganj in spremljajoči komentar in smernic EK.

Preglednica 21: Značilna porazdelitev kategorij tveganj v JZP projektih (Evropska komisija, 2003)

Table 21: Typical distribution of risk categories in PPP projects (Evropska komisija, 2003)

KATEGORIJE TVEGANJ	PORAZDELITEV	KOMENTAR
Tveganje načrtovanja	Se lahko zadrži pri javnem partnerju za pilotne projekte. Obstajajo primeri, ko je prenos ustrezen in neizogiben.	
Tveganje projektiranja in gradnje	Prenos na javnega partnerja preko mehanizma plačil.	Izvajalec nosi tveganje stroškovnih in časovnih prekoračitev. Javni partner (naročnik) ohrani oziroma zadrži tveganje sprememb izhodnih specifikacij.
Tveganje upravljanja	Prenos na javnega partnerja pri uporabi DBO, DBFO in koncesijskih pogodb preko mehanizma plačil.	Odbitki so narejeni iz plačil za nedoseganje zahtev za storitve.
Tveganja povpraševanja	Pogosto zadržano s strani javnega partnerja ali pa deljeno. Lahko se zadrži v primeru uporabe DBOF in koncesijskih pogodb, kjer javni partner nadzira povpraševanje in napoved.	Primer prenosa tveganja povpraševanja je kadar si zasebni izvajalec povrne stroške skozi pristojbine za uporabo (npr. cestnine).
Tveganje preostanka vrednosti	Se ohranijo pri uporabi DB in DBO pogodb se lahko prenese pod DBFO in koncesijskih pogodb, da se zagotovi ustreznost za namen ves čas trajanja pogodbe.	Zasebni izvajalec nosi tveganje ostanka vrednosti, če sredstva niso samodejno prenesena na javnega partnerja (naročniku) po koncu trajanja pogodbe
Druga finančna tveganja	Druga finančna tveganja so pogosto prenesena ali deljena (pri uporabi DBFO in koncesijskih pogodbah)	Lahko se uporabi mehanizem indeksacije
Zakonodajna tveganja	Zakonodajni tveganje se pogosto zadrži ali pa deli. Oblast (javni partner) je pogosto v najboljšem položaju za nadzor regulativnega in zakonodajnega tveganja.	Ključno vprašanje ali so regulatorne ali zakonodajne spremembe diskriminatorne v vidika določenega projekta ali sektorja

5.5.7.7 Porazdelitev tveganj iz smernic za energetska pogodbenišтво

Večina evropskih držav se spopada s težavami pri obnovi stavbnega fonda. To velja tudi za javni sektor, ki pogosto nima zadostnih sredstev za obnovo šol, vrtcev, upravnih stavb, bolnišnic ipd. V srednjeevropski regiji se pri financiranju in izvedbi projektov učinkovite rabe energije (URE) prepogosto uporabljajo zgolj sredstva iz programov javnih subvencij, ne da bi pri tem sploh pomislili na možnosti sofinanciranja s strani zasebnih deležnikov v okviru energetskega pogodbenišťva oz. pogodbenega zagotavljanja prihrankov energije. Zaradi omejenega obsega razpoložljivih javnih sredstev je zato izvedenih manj ukrepov URE ali pa so ti manj celoviti, kot bi jih sicer omogočal potencial energetskega pogodbenišťva. Energetska pogodbenišťvo (ang. energy performance contracting - EPC) je zlasti primerno za ukrepe URE s krajšo vračilno dobo investicije. Pri obsežnejših in večjih investicijah potrebujemo dodaten vir sredstev, kot so npr. subvencije. Pogodbeno zagotavljanje prihrankov energije se je v zadnjih letih v EU razvilo in posodobilo ter postalo pomemben instrument, ki omogoča prenavo stavb v projektih po modelu JZP. Zasebna podjetja za energetske storitve (Energy Service Company; ESCO) izvajajo ukrepe učinkovite rabe energije v pogodbenem obdobju od šestih do desetih let, njihov finančni vložek v operacijo pa se poplača z doseženimi zajamčenimi prihranki (če podjetje sodeluje v obliki JZP in ne kot izvajalci po sistemu JN). Po koncu pogodbenega obdobja postanejo prihranki in nova infrastruktura last naročnika. Za ukrep celovite energetske sanacije javnih stavb so v aktualni finančni perspektivi na voljo različna povratna in nepovratna sredstva za izvajanje ukrepov učinkovite rabe in obnovljivih virov energije v podjetjih. Projekti energetskega pogodbenišťva so kompleksni pogodbeni sporazumi, kjer sta skrbna analiza dejanskega stanja in priprava vsebine pogodbe enako pomembni kot nadaljnja praktična izvedba ukrepov. Naročniki pogosto med lastnim osebjem nimajo strokovnjaka, ki bi bil večš tako tehničnih kot ekonomskih in pravnih podrobnosti. Takrat je zunanji ekspertni svetovalec tisti, ki med pripravljalno in izvedbeno fazo ščiti interese naročnika, hkrati pa tako naročniku kot izvajalcu vliva zaupanje in samozavest. Svetovalec je katalizator, ki pomaga pri sprejemanju odločitev o financiranju in pri izvedbi projekta. Najpomembnejša prednost izvedbe projekta energetska učinkovite prenave s pomočjo mehanizma pogodbenega zagotavljanja prihrankov energije je prenos tveganj z naročnika oziroma lastnika stavbe na specializirano podjetje za energetske storitve. To podjetje prevzame tehnična in poslovna tveganja za doseganje napovedanih prihrankov energije, vključno s stroški, ki jih povzročijo tehnični problemi z vgrajeno opremo in sistemi. Podjetje za energetske storitve je po drugi strani zelo motivirano za pravilnost in ustreznost poteka projekta, za nadzorovanje, prilagajanje in vzdrževanje sistemov ter za doseganje ali še bolje preseganje napovedanih prihrankov. Nižji prihranki od napovedanih gredo namreč neposredno na račun in v škodo pogodbenika, kar lahko ogrozi poplačilo njegovega vložka v ukrepe učinkovite rabe energije. Prednost energetskega pogodbenišťva je tudi v tem, da ima naročnik nasproti samo eno osebo oziroma podjetje (Projektni konzorcij COMBINES, n.d.)

Direktiva o energetske učinkovitosti (2012/27/EU) vzpostavlja več ukrepov, med katerimi je tudi vzpostavitev vodilne vloge javnega sektorja pri energetske prenovi stavb. Za izpolnjevanje obveznosti omenjene direktive je Ministrstvo za infrastrukturo v sodelovanju z Ministrstvom za finance in strokovno javnostjo pripravilo gradivo, ki vsebuje pojasnila, navodila in priporočila za izvajanje ukrepov izboljšanja energetske učinkovitosti v stavbah javnega sektorja po principu energetskega pogodbeništvu. Projekti ministrstva za infrastrukturo bodo eden ključnih finančnih instrumentov energetske sanacije stavb v okviru izvajanja Operativnega programa Evropske kohezijske politike za obdobje 2014-2020, ki je bil potrjen v decembru 2014 s strani Evropske Komisije. Konec leta 2014 so zato na ministrstvu objavili smernice za energetske pogodbeništvu (Ministrstvo za infrastrukturo RS, 2014). V smernicah se jasno opredeljuje predmet pogodbe, kamor sodi tudi porazdelitev tveganj, in podaja tabelo porazdelitve tveganj med naročnika in izvajalca za energetske pogodbeništvu (preglednica 22).

Preglednica 22: Opredelitev tveganj pri energetske pogodbeništvu (Ministrstvo za infrastrukturo RS, 2014)

Table 22: Definition and allocation of risks in ESCO (Ministrstvo za infrastrukturo RS, 2014)

Vrsta tveganja	Naročnik	Izvajalec	Opredelitev tveganja
tveganje načrtovanja in projektiranja	x	x	Naročnik opredeli izhodišča projekta, izdelava idejno zasnovo in DIIP, na podlagi katerega se odloči za nadaljnje aktivnosti projekta. Skozi fazo dialoga (ali tudi predlogov kandidatov) lahko oblikuje rešitev, v kateri natančno opredeli zahteve in cilje. Na tej podlagi se nato izvede podrobno načrtovanje in projektiranje. Ker ima izvajalec vsa potrebna in specifična znanja in kompetence, ima pri optimizaciji in izdelavi nadaljnjih faz projektne dokumentacije proste roke. Tveganja in stroške projektiranja izvedbe (PZI) v celoti prevzema izvajalec.
tveganje pridobitve zahtevanih soglasij, smernic, dovoljenj in drugih aktov	x	x	Priprava strokovnih podlag in zasnov je obveznost naročnika, vodenje formalnih postopkov za pridobitev upravnih dovoljenj pa obveznost naročnika ali izvajalca.
tveganje realizacije projekta		x	Tveganje realizacije in celovite uresničitve prevzema izvajalec, razen v tistih delih, ki so posledica posebnih (ali dodatnih) zahtev naročnika in nastanejo po sklenitvi pogodbe.
tveganje dodatnih del		x	Ker so tehnične in tehnološke značilnosti projekta bistveni del projekta, zanje izvajalec v celoti prevzema tveganje.
tveganje zamude		x	Izvajalec prevzema tveganje za pravočasno izvedena dela in začetek oskrbe/zagotavljanje prihrankov v celoti. S pogodbo se lahko dogovorijo tudi odstopanja glede na funkcionalnosti in karakteristike projekta
tveganje za kvalitetno izvedbo		x	Tveganje v celoti prevzema izvajalec. Zajeto je tudi v garancijskih rokih in danih finančnih zavarovanjih.
tveganje financiranja		x	Praviloma tveganje prevzema izvajalec. Možne so variacije glede na modaliteto pogodbe (soudležba naročnika pri financiranju, financiranje s strani tretjega, ipd.).

se nadaljuje ...

...nadaljevanje Preglednice 22

tveganje glede vzdrževanja in upravljanja		x	Tveganje v celoti prevzema izvajalec. Zajeto je tudi v garancijskih rokih in danih finančnih zavarovanjih.
tveganje glede brezhibnega delovanja in zagotovljene oskrbe oziroma zanesljivosti oskrbe		x	Tveganje v celoti prevzema izvajalec. Zajeto je tudi v garancijskih rokih in danih finančnih zavarovanjih.
tveganje nadgradenj	x	x	V kolikor naročnik oceni, da bi bilo potrebno projekt oziroma sistem nadgraditi, zaradi dodatnih zahtev standardov ali potreb po funkcionalnosti, potem se stranki o teh, naknadno ugotovljenih zahtevah, v okviru pogajanj dogovorita tudi o stroških oziroma potrebnih spremembah dobe trajanja ali deleža pri udeležbi pri prihrankih.
tveganje lastništva	x	x	Prenos lastništva glede na primernost/namen in značilnosti objekta.
tveganje zavarovanja naprav in sistema	x	x	Tveganje zavarovanja sistema, naprav in postrojev je na lastniku.
tveganje uporabe sistema	x	x	Pri pogodbenem zagotavljanju energije je tveganje uporabe sistema na izvajalcu, saj ga ta upravlja in po dogovorjenih standardih tudi oskrbuje naročnika oziroma uporabnike objektov ali prostorov. Pri pogodbenem zagotavljanju prihrankov pa izvajalec prevzame tudi naloge in storitve motiviranja uporabnikov naročnika, da s pravilno in ustrezno rabo sistema (prezračevanje, hlajenje, ogrevanje, razsvetljava ipd.) pripomorejo k doseganju prihrankov.

5.6 Reševanje sporov iz naslova tveganj v projektih JZP

Reševanje sporov se v pogodbah JZP lahko predvidi na različne načine: pred državnim sodiščem ali z alternativnimi oblikami, med katerimi je v praksi najpomembnejša arbitražna.

»Oblikovanje določil o reševanju sporov v pogodbi JZP je zlasti pomembno v primerih, ko prihaja zasebni partner iz tujine. Investitorji (zasebni partnerji) so v današnjem času še posebej previdni in pripravljeni za vlaganje njihovega kapitala, časa in znanja v določen projekt je v pretežni meri odvisna od tega, kako varne se počutijo v poslovnem okolju v katerega vlagajo. Dejstvo je, da je nastanek spora komercialno tveganje, ki ga morajo poslovni subjekti (in tudi javni partnerji) upoštevati že pri načrtovanju projekta. To je še toliko pomembnejše, ko gre za investicije tujih vlagateljev v obliki koncesij, javno-zasebnih partnerstev ali drugih vlaganj v javno infrastrukturo in pomembne sektorje. Investitorji zato pri poslovanju z državo, lokalnimi skupnostmi in drugimi osebami javnega prava pričakujejo učinkovite in nevtralne mehanizme za reševanje potencialnih sporov, brez intervencije državnih sodišč, ki jim (mednarodna) poslovna praksa pogosto ne zaupa. Za potencialnega investitorja namreč ni sprejemljivo, da bi v primeru milijonskega investicijskega spora o tem odločalo sodišče države, s katero je investitor v sporu. Običajno gre pri JZP tudi za kompleksna, trajna in dolgoročna razmerja, s katerimi so povezana številna tveganja. Najpogostejši viri sporov v JZP so tako: riziki, povezani z izgradnjo, upravljanjem in izvajanjem dejavnosti; ekonomske, politične, zakonodajne, fiskalne, socialne, tehnološke spremembe (spremenjene okoliščine), ki izhajajo iz dolgoročne narave razmerja; vgrajen konflikt med javnim in pridobitnim interesom. V primeru nastanka spora iz JZP je le-ta praviloma zelo kompleksen saj gre za razmerja z velikimi finančnimi vložki in temu primernimi tveganji. Investitorji zato pričakujejo v primeru nastanka spora t.im. »C + I + C + R« (angl. Competence Independence Confidentiality Responsibility). Prednosti tega načina reševanja sporov je hitrost, učinkovitost, visoka strokovnost, dokončnost in izvršljivost, zaupnost ter fleksibilnost. (Marko Djinović, PROFILI, 2014)«

Reševanje sporov z uporabo arbitraže se zato vedno bolj priporoča kot hitra, cenejša in učinkovita rešitev. Neposredna podlaga možnosti uporabe instituta arbitraže v pogodbi o JZP za projekte po modelu JZP izhaja iz 140. člena ZJZP:

(1) Stranki razmerja javno-zasebnega partnerstva se smeta dogovoriti, da lahko spore, ki so neposredno povezani z razmerjem, in ki niso v izključni pristojnosti sodišča v Republiki Sloveniji, rešujeta z arbitražo. [...]

Arbitražni sporazum lahko sklenejo tudi RS in druge osebe javnega prava (4. člen ZArbit) [...]

(2) Arbitražni sporazum lahko sklene vsaka fizična ali pravna oseba, vključno z Republiko Slovenijo in drugimi osebami javnega prava.

Uporaba Arbitraže v projektih JZP se v Sloveniji izkazuje glede na število projektov JZP izgradnje kot učinkovita rešitev. Stalna arbitraža pri GZS je osrednja ponudnica v Sloveniji za reševanje sporov iz projektov JZP. V letih 2007-2015 je bilo pred Stalno arbitražo pri GZS uspešno rešenih 10 JZP sporov. Kot ilustracijo prikazujemo v nadaljevanju kratke opise 4 sporov JZP, ki jih je razrešila Stalna arbitraža pri GZS, iz katerih izhajajo tipični viri sporov med strankami pogodbe JZP.

Primer SA 5.6-10/2013

Spor med slovenskim podjetjem in slovensko samoupravno lokalno skupnostjo iz naslova nespoštovanja pogodbe o vzpostavitvi javno-zasebnega partnerstva. Tožeča stranka zahteva sklenitev pogodbe o upravljanju in aneksa k pogodbi o vzpostavitvi javno-zasebnega partnerstva, tako da naj bi bilo zagotovljeno uravnoteženje javno-zasebnega partnerstva. Tožeča stranka dodatno vtožuje denarni zahtevek zaradi izgube in nenastalega dobička, ki naj bi bil posledica neuravnoteženosti pogodbenega razmerja in denarni zahtevek zaradi neplačila izvedenih del.

Primer SA 5.6-1/2014

Spor med nemškim podjetjem in slovensko samoupravno lokalno skupnostjo iz naslova kršenja pogodbe. Med strankama obstaja spor glede plačevanja storitev čiščenja odpadnih voda, ki naj bi jih tožeča stranka na podlagi koncesijske pogodbe opravila za toženo stranko.

Primer SA 5.6-15/2014

Ponoven spor med nemškim podjetjem in slovensko samoupravno lokalno skupnostjo iz naslova kršenja pogodbe. Med strankama obstaja spor glede plačevanja storitev čiščenja odpadnih voda, ki naj bi jih tožeča stranka na podlagi koncesijske pogodbe opravila za toženo stranko.

Primer SA 5.6-4/2015

Spor med slovenskim podjetjem in slovensko samoupravno lokalno skupnostjo iz naslova nespoštovanja pogodbe o vzpostavitvi javno-zasebnega partnerstva. Tožeča stranka zahteva enostransko razdrtje pogodbe po krivdi tožene stranke in plačilo investicijskega vzdrževanja v skupnih prostorih in prostorih v lasti tožene stranke, stroškov plačila zavarovanja objekta in opreme, vzdrževanja in upravljanja (Sekretariat Stalne arbitraže pri GZS, n.d.)

5.7 Makroekonomsko tveganje oziroma tveganja javnega dolga zaradi vpliva JZP

Glede načina zagotavljanja javne infrastrukture in vpliva le-tega na javni dolg je treba ločiti dva nivoja, na katerih se razpravlja o zadolževanju in vplivu na javni dolg posamezne države članice ES. Prvi nivo predstavljajo interna pravila zadolževanje države, drugi nivo pa pravila ES. Vsaka država mora pripraviti in poročati podatke na EUROSTAT tako, da sledijo enakim principom oz. standardom, enaki opredelitvi kategorij, klasifikacij in enakim računovodskim pravilom (Ferk, 2015). Mednarodno primerljive številke za države članice EU (tudi Slovenijo) temeljijo na metodologiji, ki zagotavlja taka pravila za sestavo nacionalnih računov in tabel. Gre za Evropski sistem računov – ESA (Eurostat, n.d.), trenutno je v veljavi metodologija ESA10.

JZP je v ES pomembno zaradi možnega vpliva na javne finance oziroma javno bilanco in izkazovanje javnega dolga. Pravilna računovodska obravnava JZP, razvrstitev (klasifikacija) državnih sredstev, v nacionalnih računih pogodb je pomembna za morebitno zahtevo za znižanje javnega dolga in inflacije. Enak način statističnega poročanja pomeni homogenost in primerljivost državnih statistik v državah članicah ES in državah pristopnicah. Računovodska obravnava JZP je na območju ES bolj enotno »regulirana« od leta 2004 (Eurostat, 2004). Za namene statističnega poročanja EUOROSTAT, v Sloveniji poroča Statistični urad RS, se odslej podatke, povezane z javnim dolgom poroča skladno s pravili ESA, ki urejajo tudi področje poročanje glede JZP v državi. Analiza vpliva JZP projektov na javne finance in njihova računovodska obravnava je zelo pomembna in lahko predstavlja tudi makroekonomsko tveganje za državo.

Zaradi odločitve Eurostat v letu 2004 in kasnejših sprememb pravil je EPEC v letu 2104 izdal publikacijo - priročnik Porazdelitev tveganj in obravnava bilance stanje (European PPP expertise Centre, 2014), ki je namenjen spodbujanju in širjenju najboljših praks na področju JZP. Praktični priročnik (neobvezujoče) svetuje o vplivu, ki ga ima porazdelitev tveganj v posameznem projektu po modelu JZP ali kot koncesija na javno finančni primanjkljaj in javni dolg (javne finance in nacionalne račune). Praktični priročnik EPEC vodi javnega partnerja skozi bistvenih 84 vprašanj o porazdelitvi tveganj v projektih JZP in koncesijah za namene statističnega poročanja Eurostat, in sicer bilanco stanja za pravilno določitev statistične obravnave oziroma statističnega evidentiranja projekta JZP in koncesije. Priročnik naj bi tudi upošteval pravila Eurostata iz priročnika Manual on Government Deficit and Debt (the "MGDD") – Implementation of ESA10, ki je bil izdan avgusta 2014. Spomladi 2016 je izšel nov priročnik s prenovljenim poglavjem za JZP in dodanim podpoglavjem Višja sila (Eurostat, 2016b). Kontrolni seznam v EPEC priročniku je orodje, katerega namen je pomagati javnemu partnerju izdelati celovito oceno tveganj. V kontrolnem seznamu v poglavju št 4, ocena tveganj, na primer vprašanje št. 33 sprašuje »Ali je javni partner pripravil analizo tveganj za projekt? EPEC v kontrolnem seznamu napotuje k naslednjemu zaključku: Če analiza tveganja ni bila izdelana, tudi ni mogoče oceniti projekta JZP v skladu s pravili Eurostata. Posledično bodo JZP projekti, za katere ni na voljo nobena analiza tveganja, razvrščeni v bilanci stanja državnih sredstev. Jeseni 2016 bo na voljo verzija, ki jo pripravljata skupaj EPEC in EUROSTAT. V

Sloveniji priročnik verjetno uporablja SURS, ko poroča o sklenjenih pogodbah, ni pa to zavezujoč priročnik (Čepeljnik, 2016a).

»Poglavitna prednost JZP je razporeditev tveganj med javnim in zasebnim partnerjem glede na možnost njihovega obvladovanja, vendar pa je pri presoji ustreznosti odločitve o izbiri JZP za izvedbo investicij treba upoštevati tudi posledice takega financiranja.

Treba je opozoriti, da zgolj računovodsko prikazovanje poslov JZP na način, ki omogoča izogibanje izkazovanju obsega dolga javnega partnerja iz tega posla, ni ustrezen kriterij za sprejemanje takih odločitev, kot posledično tudi ne omejena sposobnost zadolževanja javnih partnerjev. Posli JZP so upravičeni predvsem tedaj, ko zaradi razporeditve tveganj omogočajo učinkovitejše izvajanje investicij oziroma opravljanje storitev z infrastrukturo, ki se izgradi v okviru JZP« (Projektni konzorcij PROFILI, 2014). Priročnik še opozarja na pomen računovodenja posameznih oblik JZP. Ekonomist Jereb trdi, da obstoječa ureditev predmetnega področja v Republiki Sloveniji ni skladna s pravili ES. Kljub večkratnim pozivom Računskega sodišča, naj Ministrstvo za finance sprejme posebna pravila računovodenja projektov JZP, se to do zdaj še ni zgodilo. »Tako tudi za projekte JZP velja še vedno splošno pravilo Slovenskih računovodskih standardov, ki temelji na načelu (pravnega oziroma ekonomskega) lastništva sredstev. Tako se izgrajena infrastruktura izkazuje glede na vsebino pogodbenega odnosa pri JZP, ki ureja čas prenosa lastništva nad infrastrukturo na javnega partnerja. Do tega prenosa je infrastruktura izkazana v bilanci stanja zasebnega partnerja. Taka ureditev pa od uveljavitve Uredbe EK 254/09 naprej povzroča ravno take posledice (»off-off balance sheet« izkazovanje infrastrukture), ki so bile razlog za uvajanje posebnih mednarodnih računovodskih rešitev. V vseh primerih, kjer zasebni partnerji uporabljajo MSRP (hčerinske družbe mednarodnih koncernov, določeni izvajalci GJS13, ipd.), se izgrajena infrastruktura pri njih evidentira v skladu z Uredbo 254/09, torej ne kot opredmetena osnovna sredstva, pri javnih partnerjih pa se ravno tako ne evidentira, ker javni partner še ni njen lastnik. **S tem pa ni ustrezno prikazan celotni obseg dolga javnih partnerjev (javnega dolga) v Republiki Sloveniji, izgrajena infrastruktura pa v nobenih poslovnih knjigah ni prikazana kot opredmetena osnovna sredstva.**

Kot največji problem sedanjega stanja računovodenja projektov po modelu JZP je z vidika Evropske unije zagotovo neenakopravna obravnava držav članic pri preverjanju izpolnjevanja Maastrichtskih kriterijev. Možne so precej raznolike ureditve poročanja v posameznih državah članicah, največjo težavo pa povzroča razširjena uporaba splošnega računovodskega načela računovodenja po denarnem toku v večini držav članic. Uporaba tega načela ne omogoča ustreznega evidentiranja poslovnih dogodkov v obdobjih, ko se izvajajo projekti JZP, zato skuša Evropska komisija že od leta 2011 naprej prepričati države članice za uvedbo obveznega enotnega računovodskega okvira, ki bi temeljil na načelu nastanka poslovnega dogodka. Trenutno aktivno potekajo procesi odločanja o pripravi standardov EPSAS – evropskih računovodskih standardov za javni sektor, vendar je predvsem med večjimi državami članicami zaznati precejšen odpor do tega projekta. Ne glede na usodo projekta EPSAS pa je minimalni okvir, za katerega se bodo države verjetno morale dogovoriti, uporaba načela nastanka poslovnega dogodka in s tem evidentiranje poslov JZP kot del javnega dolga, ki sodi v kvoto iz Maastrichtskih kriterijev. Projekti JZP bodo tako računovodsko izenačeni s projekti, ki jih z zadolževanjem financirajo države same, zato bo odločitev zanje

morala temeljiti na njihovi stroškovni učinkovitosti; torej omogočati enake javne storitve za manj javnih sredstev oziroma z enakimi javnimi sredstvi zagotoviti boljše storitve, kar bi moral biti tudi pravi namen projektov JZP« (Projektne konzorcij PROFILI, 2014).

5.7.1 MDS orodje P-FRAM za oceno možnih nacionalnih fiskalnih posledic

Podobno kot EPEC je Oddelek za fiskalne zadeve pri MDS v sredini leta 2015 razvil posebno standardizirano ocenjevalno (analitično) orodje P-FRAM z namenom ocene možnih fiskalnih posledic, tveganj in učinkov v projektih JZP (International Monetary Fund, 2016b). Prva različica relativno zahtevnega orodja v obliki xls je bila na voljo za uporabo aprila 2016 in je v fazi pilotnega testiranja. Orodje PFRAM ustvari standardizirane rezultate (denarni tok, različne davčne tabele, analizo vzdržnosti javnih financ, analizo občutljivosti, **matriko porazdelitve tveganj**...slika 10), ki temeljijo na projektno specifičnih podatkih, ki smo jih vnesli v orodje in izračunali.

MDS namerava s pomočjo tega orodja povečati učinkovitost nadzora med izvajanjem JZP projektov. Institut JZP se je namreč v veliko državah po svetu velikokrat zlorabil in ni bil uporabljen za namene učinkovite izvedbe projekta ter prenosa tveganja, pač pa zgolj z namenom zaobiti proračunske omejitve, in se na ta način izogniti poročanju, ali preložiti poročanje o projektu v bilanci stanja javnega partnerja. Orodje je bilo razvito kot orodje za identifikacijo makro-fiskalnih (količinskih) posledic projektov JZP (Slika 10). Orodje vodi uporabnika skozi strukturiran postopek v štirih korakih za zbiranje informacij o projektu JZP do standardiziranih rešitev; kot so denarni tok projekta, vzdržnost dolga in analiza izvedbe brez uporabe JZP, idr.... Orodje P-FRAM naj bi uporabljali MDS, Svetovna banka, JZP nacionalne enote, ministrstva za finance v državah po svetu. Orodje omogoča zbiranje najpomembnejših podatkov o JZP projektih, zneskovno opredeljuje kratkoročne in srednjeročne vplive projekta JZP na javni primanjkljaj in javni dolg z upoštevanjem obeh vrst standardov poročanja – na podlagi nastanka poslovnega dogodka in na podlagi izvršenih plačil - ter izdelava analizo občutljivosti morebitnega fiskalnega vpliva JZP.

Ker gre v primeru poročanja »nastanka pretežnega tveganja« za makroekonomsko (sistemsko) tveganje na ravni države, ga v tem magistrskem delu nismo podrobno obravnavali. Orodje P-FRAM je trenutno v fazi testiranja oziroma pilotnega testiranja na izbranih JZP projektih v različnih državah. V Sloveniji tega orodja pristojno ministrstvo še ne uporablja (Čepeljnik, 2016a).

Makroekonomsko tveganje je pomembno zgolj za javnega partnerja. To tveganje lahko vpliva na javni dolg Slovenije in prav je, da nanj opozorimo. Vendar pa na tem mestu tega tveganja ne bomo podrobneje obravnavali, ker je to tema, ki presega okvire naše naloge in je tudi politično občutljiva. Ko se bo država odločila, kako bo računovodsko obravnavala JZP, bo verjetno lokalnim skupnostim posredovala tudi posebna navodila. Tveganje javnega dolga smo omenili v okviru te magistrske naloge razvitem katalogu tveganj.

Slika 10: Zasnova matrike porazdelitve tveganj v orodju P-FRAM, podatki za projekt JZP v program niso vnešeni (International Monetary Fund, 2016a)

Figure 10: The concept of matrix distribution of risk in the tool P-Frame data for PPP projects in the program have not entered (International Monetary Fund, 2016a)

POPULATED BASED ON DETAILED RISK ASSESSMENT IN SHEET "IN_DETAILED RISK ASSESSMENT"

PROJECT RISK SHARING ARRANGEMENTS		ALLOCATION	LIKELIHOOD	FISCAL IMPACT	RISK RATING <small>Likelihood*Impact</small>	MITIGATION STRATEGY	PRIORITY ACTIONS <small>Rating*Mitigation</small>
IDENTIFICATION OF RISKS							
1	Governance risks <small>Details</small>	Private	Low	Low	Irrelevant	YES	NO action required
2	Construction risks <small>Details</small>	Private	Low	Low	Irrelevant	YES	NO action required
3	Demand risks <small>Details</small>	Private	Low	Low	Irrelevant	YES	NO action required
4	Operational and performance risks <small>Details</small>	Private	Low	Low	Irrelevant	YES	NO action required
5	Financial risks <small>Details</small>	Private	Low	Low	Irrelevant	YES	NO action required
6	Force majeure <small>Details</small>	Private	Low	Low	Irrelevant	YES	NO action required
7	Material adverse government actions <small>Details</small>	Private	Low	Low	Irrelevant	YES	NO action required
8	Change in law <small>Details</small>	Private	Low	Low	Irrelevant	YES	NO action required
9	Rebalancing of financial equilibrium <small>Details</small>	Private	Low	Low	Irrelevant	YES	NO action required
10	Renegotiation <small>Details</small>	Private	Low	Low	Irrelevant	YES	NO action required
11	Contract termination <small>Details</small>	Private	Low	Low	Irrelevant	YES	NO action required

6 ORODJA ZA UPRAVLJANJE TVEGANJ v JZP

Nekaj osnovnih orodij za praktično uporabo v projektih JZP smo opisali v predhodnem poglavju. Raziskovalci pa so razvili druga zahtevnejša orodja za upravljanje tveganj v JZP. Ker se magistrsko delo namreč osredotoča na razvoj orodja za identifikacijo in analizo tveganj, prikazujemo v nadaljevanju prikazujemo študijo primera - delavnico upravljanja tveganj. Ta metoda je v osnovi zelo podobna orodju »fokusna skupina«, ki smo ga v letih 2013 in 2014 preverili tudi v okviru čezmejnega projekta PROFILI, v katerem smo sodelovali.

6.1 Metoda fokusnih skupin oziroma delavnica upravljanja tveganj

Kot možno orodje upravljanja tveganj smo v tuji študiji zasledili metodo »delavnica upravljanja tveganj« (Goh et al., 2013). Študija se osredotoča v projekt izgradnje v Maleziji, kjer so preizkušali kako učinkovita je uporaba delavnice za upravljanje tveganj. Preizkušena metoda je podobna metodi fokusna skupina, kot smo jo uporabili za raziskavo, le da je tuja delavnica časovno obsežnejša/daljša/potratnejša. Pri izvedbi fokusnih skupin smo se pred izvedeno raziskavo na terenu nanjo tudi oprli.

V okviru študije so avtorji v okviru izvajanja malezijskega javnega projekta izgradnje univerze s pogodbeno vsoto 138 milijonov ameriških dolarjev preizkusili metodo delavnica upravljanja tveganj. Pogodba je bila z zasebnim izvajalcem sklenjena za projektiranje in izgradnjo oziroma za izgradnjo po JZP modelu DB (»turnkey«), datum prevzema lokacije za izgradnjo objekta je bil 1. maj 2008, predvideni datum zaključka projekta pa 27. oktober 2010. Avtorji raziskave trdijo, da je izbira pravega orodja in primernih tehnik za upravljanje tveganj ključnega pomena pri sprejemanju odločitev med izvajanjem projekta. Ker je uporaba te metode, delavnice, kot pristopa k upravljanju tveganj zelo slabo raziskana, je bil njihov namen ugotoviti kako bi lahko delavnico na temo upravljanja tveganj učinkovito uporabili za upravljanje projektnih tveganj v velikem javnem projektu izgradnje. Predstavijo orodja in tehnike za upravljanje tveganj, saj lahko pametna uporaba ustreznih orodij in primernih tehnik poveča učinke upravljanja tveganj pri doseganju ciljev projekta. Za upravljanje tveganj v gradbeništvu in inženiringu je sicer na 1 voljo pester izbor orodij in tehnik. Preglednica 23 povzema njihove ugotovitve in primerjave uporabe teh orodij in tehnik v gradbeništvu in inženiringu. Kot najpogostejša orodja in tehnike, ki so jih identificirali s pomočjo sistematičnega pregledovanja razpoložljive literature, so se izkazali kontrolni seznam, viharjenje (brainstorming) možganov, matrike verjetnosti in vpliva, subjektivna presoja, analize z uporabo drevesa odločanja, analize občutljivosti in Monte Carlo simulacija. Posamezna tehnika ni vselej primerna za vse situacije in določene tehnike tudi ni vedno mogoče uporabiti v vseh fazah postopka upravljanja tveganj. Četudi so na voljo številna orodja in tehnike, so avtorji po pregledu literature ugotovili, da se v gradbeništvu dejansko uporabljajo le nekatere. Med številnimi orodji in tehnikami upravljanja tveganj, ki se trenutno uporabljajo v gradbeništvu, so nekatera razmeroma dobra, kot so analize z uporabo drevesa odločanja, Monte Carlo simulacija, analize občutljivosti, tehnika ocene in preverjanja programa (metoda PERT) in analize načinov odpovedi in njihovih učinkov (FMEA).

Avtorji so na podlagi študija primera oziroma empirične raziskave pripravili primerjavo delavnice z drugimi pristopi k upravljanju tveganj z vidika njihovih dosežkov (Preglednica 23).

Preglednica 23: Primerjava delavnice z drugimi trenutno veljavnimi pristopi upravljanja tveganj z vidika njihovih dosežkov (Goh et al., 2013)

Table 23: Comparison of workshops and other currently used approaches for risk management in terms of their achievements (Goh et al., 2013)

Orodja /tehnike	Analize načinov odpovedi in njihovih učinkov	Analize odločanja	Monte Carlo simulacija	Preglednice verjetnosti in vpliva	Subjektivne verjetnostne analize	Viharjenje možganov	Kontrolni seznam	Uporaba zgodovinskih podatkov	Analize občutljivosti	Delavnica
Načrtovanje tveganj			✓			✓	✓	✓		✓
Ugotavljanje tveganj	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Razvrstitev tveganj	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Prednostna razvrstitev tveganj	✓	✓	✓	✓	✓			✓	✓	✓
Analiza tveganj	✓	✓	✓	✓	✓				✓	✓
Odziv na tveganja	✓					✓		✓		✓
Spremljanje tveganj										✓
Soglasno sprejemanje odločitev										✓
Pospeševanje komunikacije med ključnimi udeleženci										✓
Preučevanje povezav med tveganji									✓	✓
Preprosta uporaba orodja				✓	✓	✓	✓	✓		✓
Vključevanje pozitivnih tveganj		✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓

Delavnica upravljanja tveganja je bila zasnovana za gradbeni del projekta izgradnje. Udeležile so se je vse osebe, ki so igrale ključno vlogo pri projektu. Sodelovali so vsi udeleženci, do 29 udeležencev, ki so predstavljali stranke, končne uporabnike, svetovalce in glavne izvajalce. 10 udeležencev je izhajalo iz projektne skupine organizacije iz javnega sektorja, 7 iz konstrukcijske skupine organizacije iz javnega sektorja, 2 sta bila predstavnika stranke, 2 predstavnika končnega uporabnika, 3 predstavniki glavnega izvajalca, en arhitekt, en gradbeni inženir, ena oseba, zadolžena za oblikovanje začetne ocene projekta ter dva strojna in elektroinženirja. Razpravljali so o vseh zadevah, povezanih s tveganji.

Na delavnici so se udeleženci seznanili tudi z opisnim poročilom o seznamu projektnih tveganj, česar druga orodja za upravljanje tveganj ne omogočajo. Ugotovitve raziskave o izvedbi delavnice upravljanja tveganj so bile sledeče:

Prednosti delavnice

- Povečuje razumevanje o projektnih tveganjih in bolj jasen pogled na obravnavano področje, cilje, napredke in načrtovane ukrepe v okviru upravljanja projektnih tveganj
- Pospešuje komunikacijo med udeleženci projekta, saj predstavlja vmesnik med deležniki
- Gradi boljše odnose med udeleženci projekta
- Članom projektne skupine omogoča izražanje svojih gledišč o temah, povezanih s tveganjem
- Deli skupno znanje in razumevanje o dejanskih tveganjih projekta, namesto o ugotovljenih
- Pojasnjuje vloge in odgovornosti vsakega udeleženca v projektu
- Pospešuje predstavitev pojmov in znanja o upravljanju tveganj med deležniki na kratek in jasen način
- Povečuje ozaveščenost o upravljanju tveganj
- Ugotavlja ne le tveganje, temveč tudi dejavnike tveganja in tvegane dogodke (posledice, ki bodo privedle do tveganj)
- Črpa kolektivno inteligenco od članov projektne skupine z viharjenjem možganov.
- Omogoča doseganje soglasja o poglobitvini projektnih tveganjih

Slabosti delavnice

- Podaljša trajanje faze analize tveganj, zaradi česar je ta lahko manj učinkovita
- Definicije nekaterih izrazov, standardov in področij razvrstitve niso bile razjasnjene
- Definicija tveganja pogosto odraža perspektive z negativnim prizvokom
- Pri izvedbi delavnice je manjkalo upravljanje tveganj.
- Manjkala je raziskava povezav ali odnosov med tveganji.
- Delavnica je zahtevala veliko časa, denarja, virov, delovne sile in prizadevanj.

Na podlagi ugotovitev avtorji trdijo, da delavnica ozavešča udeležence o pomenu ustreznih sistemov upravljanja tveganj. Kljub vsemu naštetemu pa avtorji niso opazili pomembnejših učinkov ali prednosti glede uspešnosti projekta po izvedbi delavnice, kar je posledica pomanjkljive komunikacije pri nadaljnji izvedbi projekta. Nepravočasno posredovanje informacij o tveganjih deležnikom projekta onemogoča doseganje polnih učinkov načrta upravljanja tveganj.

Komunikacija o tveganjih je pomembna za racionalizacijo in usklajevanje različnih faz postopka upravljanja tveganj, saj je za deležnike projekta nujno potrebno, da se zavedajo odgovornosti znotraj sistema upravljanja tveganj. Zagotoviti je treba boljšo komunikacijo o tveganjih med udeleženci projekta in tako povečati učinkovitost izvedbe postopkov upravljanja tveganj. Četudi niso bile ugotovljene pomembnejše pozitivne razlike v splošnem izidu projekta, je izvedba delavnice upravljanja tveganj kljub temu pomembna za usmerjanje projektnih članov k sistematični uporabi postopkov upravljanja tveganj.

Zaključujejo, da ta raziskava daje trdno podlago za izboljšanje učinkovitosti upravljanja tveganj z dokazovanjem uspešnosti in izzivov delavnice upravljanja tveganj. Nadaljujejo, da ta študija primera prikazuje uporabo delavnice kot integriranega pristopa k upravljanju tveganj, ki v praksi vključuje viharjenje možganov, kontrolni seznam, matrike verjetnosti in vpliva, subjektivno presojo in register tveganj. Ugotovitve kažejo, da bi bilo delavnico mogoče uporabiti kot učinkovito in obetavno metodo za upravljanje tveganj v projektih izgradnje, in sicer zlasti za ugotavljanje (identifikacijo) in analizo slednjih. Poleg krepitev timskih vezi, daje tovrstna delavnica udeležencem možnost za viharjenje možganov in razpravljanje o morebitnih tveganjih ter jim omogoča doseganje skupnega mnenja o projektnih tveganjih in splošnega razumevanja slednjih.

Avtorji zaključujejo, da lahko rezultate delavnice uporabijo kot nauk, kako je mogoče izboljšati uporabo postopkov upravljanja tveganj v gradbeništvu, zlasti v primerih, ko gradbena podjetja nimajo ustrezne tehnologije ali strokovnjakov za upravljanje tveganj. Poudarjajo, da je upravljanje tveganj stalen proces, ki se mora nadaljevati skozi ves življenjski cikel projekta. Vendar pa je pomanjkanje formalnosti ali sistematičnega upravljanja tveganj v strukturiranem okviru pogosto ovira za uspešno izvedbo.

7 PREDSTAVITEV EMPIRIČNE RAZISKAVE

7.1 Analiza izsledkov fokusnih skupin v okviru projekta PROFILI

V že končani tri in pol letni projekt z akronimom PROFILI, financiran iz programa čezmejnega sodelovanja Slovenija-Italija v obdobju 2011-2014, smo bili vključeni kot del strokovnega tima, ki je aktivno izvajal vse vsebinske delovne sklope. V magistrskem delu torej uporabljamo rezultate in zaključke skupaj 23 fokusnih skupin v okviru omenjenega projekta. Izvedene fokusne skupine so se tematsko usmerjale v določitev dobrih in slabih praks na lokalni ravni; predmet raziskave so torej projekti izgradnje po modelu JZP v zadnjih letih na občinski ravni. Skozi slednje smo prisotni skupaj z občinsko upravo tudi določali in analizirali nabor možnih projektov izgradnje po modelu JZP v različnih sektorjih v 3. finančni perspektivi, torej v obdobju 2014-2020. Na fokusnih skupinah smo obravnavali tudi tveganja, ki so se pojavila s tovrstnimi projekti.

Ker je v Sloveniji 211 lokalnih skupnosti in 12 statističnih regij, v okviru čezmejnega projekta PROFILI pa so bile upravičene aktivnosti zgolj na izbranih programskih (slovenskih) regijah, tj. Gorenjska statistična regija, Goriška statistična regija, Obalno-kraška statistična regija, Osrednjeslovenska statistična regija in Notranjsko-kraška statistična regija, smo bili partnerji omejeni z izborom lokalne skupnosti. Slednja se je morala z organizacijo tudi strinjati in vključiti aktivno svoje zaposlene. Prav s tem delom raziskave smo največ veliko težav, saj smo težko našli zainteresirane skupnosti za izvedbo fokusne skupine (delavnice), še težje pa uskladili skupen termin izvedbe raziskave, ki je ustrezal vsem potrebnim strokovnim udeležencem (slabost in omejitve raziskave).

Tako smo izvedli fokusne skupine 1 x v Ljubljani v kongresnem centru razstavišča, 2 x na sedežih obmejnih delodajalskih organizacijah, 1 x v kongresnem centru ob slovenski obali in 17 x na sedežih občinskih uprav (le tistih, ki jih je tematika JZP v letu 2013 zanimala in so imeli v spomladansko poletnem terminu na voljo osebje, za udeležbo na fokusni skupini: Bled, Jesenice, Kranj, Škofja Loka, Radovljica, Sežana, Koper, Ajdovščina, Divača, Cerknica, Postojna, Loška dolina, Brda, Nova Gorica, Divača, Hrpelje – Kozina, Miren – Kostanjevica, Renče-Vogrsko, Šempeter-Vrtojba). V okviru tega projekta smo organizirali na lokalnem nivoju 18, na regionalnem nivoju 3 in na nacionalnem nivoju 2 fokusni skupini v Sloveniji v letih 2013 in 2014 v okviru projekta PROFILI (Projektni konzorcij PROFILI, 2014). v okviru magistrske naloge smo bili najbolj aktivni v 5 lokalnih skupinah v Gorenjski regiji (GZS ZGIGM, 2013) in vključeni v organizacijo nacionalnih fokusnih skupinah. Aktivno smo sodelovali tudi kot avtorji in uredniki diseminacijskega priročnika dobrih praks na področju JZP.

Vse fokusne skupine smo vedno izvedli vsaj s strokovnjaki nepremičninske/gradbene in pravne stroke, pristojnim osebjem lokalnega/nacionalnega javnega organa, predstavniki partnerjev projekta in moderatorjem.

Lokalne fokusne skupine smo izvedli spomladi leta 2013, sledili sta dve nacionalni fokusni skupini, prvo smo izvedli poleti 2013, drugo jeseni 2013, sledile so 3 regionalne fokusne skupine, od katerih sta dve potekali jeseni 2013 in ena pozimi 2014. Vse izvedene fokusne skupine so se snemale, bodisi zvočno bodisi kot video vsebina. Vsi posnetki raziskave so arhivirani in na voljo za vpogled.

Ne glede na dejstvo, da so izsledki fokusnih skupin ob zaključku magistrskega dela stari dobri 2 leti, sodimo, da so vseeno dober način raziskovanja ravni znanja o JZP sodelujočih deležnikov in prinašajo kakovosten vzorec raziskovanih podatkov s področja JZP.

Raziskava, ki je bila izvedena v okviru tega magistrskega dela, izvedba fokusnih skupin na temo JZP, se ni neposredno obravnavala vprašanja o upravljanju s tveganji v projektih izgradnje po modelu JZP v Sloveniji, temveč je obsegala več aktualnih področji JZP, med katerimi je bilo tudi področje tveganj. Takšna raziskava je novost v slovenskem okolju, saj se s to tematiko doslej v Sloveniji fokusirano in neposredno na terenu (še zlasti tu ciljamo na neposredni osebni stik s strokovnim osebjem občinske uprave) še nihče ni ukvarjal. Lahko pa omenimo, da smo imeli pri organizaciji fokusne skupine v lokalnih skupnostih velike težave, ker se s tem načinom raziskovanja in analize JZP tem na lokalni ravni še niso srečali. Tako je nekaj občin odklonilo sodelovanje, češ da je to potrata časa. Zaključujemo, da v lokalnih skupnostih tovrstnih načinov srečanj, v obliki fokusirane strokovne delavnice z deležniki različnih strok in strokovno ekipo občinskega osebja, niso bili vajeni. Odzivi po izvedenih fokusnih skupinah v lokalnih skupnostih pa so bili pozitivni in so javnemu partnerju odstrli nov način razmišljanja..

7.2 Analiza rezultatov fokusnih skupin, izvedenih na lokalni ravni

Rezultati iz lokalnih fokusnih skupin so seveda samo delni pokazatelji stanja in obravnave tveganj v JZP v lokalnih skupnostih. Fokusne delavnice so trajale v povprečju dobri 2 uri, najdaljše pa 3 ure. Pri analizi lokalnega okolja na ruralnem območju so udeleženci fokusnih skupin izpostavili kot največje razvojne težave lokalnih skupnosti (Projektni konzorcij PROFILI, 2014) sledeče:

- beg izobraženega kadra,
- velika birokracija,
- staranje prebivalstva,
- prevelika razparceliranost zemljišč,
- pozno urejanje lastniških razmerij,
- agrarne skupnosti niso ustrezno zakonsko urejene, posledično občine in ostali deležniki nimajo primernega sogovornika,
- slaba infrastruktura.

Med zabeleženimi ekonomskimi prednostmi podeželskega območja so prevladovali naslednji dejavniki:

- dinamična podjetja,
- delovno prebivalstvo,
- geostrateška lega,
- ugodna lega za razvoj inovativnih podjetij,
- dobra infrastruktura na področju družbenih dejavnosti,
- naravne danosti,
- ugodni pogoji za razvoj turizma in razvoj podjetništva na podeželju,
- razvoj socialnega podjetništva.

Partnerji, vključujoč avtorico magistrskega dela, so v okviru izvedenih fokusnih skupin za 18 lokalnih skupnosti prišli do skupnih ugotovitev in zaključkov (Projektne konzorcij PROFILI, 2014):

- Zakonodaja, ki ureja JZP, je zelo nedorečena in zapletena,
- Sprejemanje prostorskih planov je dolgotrajno,
- Večletne pogodbe se morajo sklepati na podlagi proračunov, ta je pa sprejet zgolj za obdobje enega leta,
- Projektov po modelu JZP se v Sloveniji drži predznak korupcije,
- Pogodbe večinoma dobro definirajo obveznosti in potek financiranja, slabše pa potencialna tveganja in njegovo porazdelitev,
- Problem sodstva: v primeru spora so postopki predolgi in lahko tudi usodni za zasebnega partnerja,
- V Sloveniji je premalo primerov dobrih praks (poslovnih modelov), ki bi olajšali uporabo JZP,
- Zaupanje in stabilnost javnega partnerja,
- Pomanjkanje resnih zasebnih investitorjev in različni interesi obeh partnerjev, javnega in zasebnega,
- Lastniki zemljišč niso pripravljeni prodajati po primernih cenah za oba investitorja, zasebnega in javnega,

- Treba bi bilo aktivno iskati tudi tuje investitorje,
- Prevelika razpršenost projektov,
- Pomanjkanje profesionalnih institucij, ki bi nudile pomoč pri pripravi projektov,
- Oblikovanje JZP ta hip nima na razpolago posebnih področnih smernic ali zbranih dobrih praks, tudi odsotnost analitičnih ali praktičnih priporočil s strani države oziroma podpornega javnega telesa JZP nimamo,
- JZP deluje le, če je dolgoročnost poslov strateški cilj podjetja,
- Pobude naj bi prihajale iz zasebne sfere,
- Zasebni partner bi moral v projektu sodelovati od ideje dalje,
- Pomembno je, da se pravila in pričakovanja v samem začetku dobro definirajo in opredelijo,
- Ključna so znanja zasebnega partnerja na konkretnem področju investicije, še posebej v fazi obratovanja, kjer so stroški največji, ter komunikacija med partnerji,
- Pomembno je, da partnerji razpolagajo tudi z drugimi potrebnimi znanji, predvsem strokovnimi znanji s področja, katerega vsebina je predmet JZP,
- Zaradi slabe finančne situacije javnega sektorja bo za izvedbo javnih investicij model JZP vse bolj pomemben,
- Vzpostavitev skupne projektne informacijske platforme oziroma stičišča je pozitivna, če bo nudila prave informacije.

Odzivi fokusnih skupin v lokalnih skupnostih so bili pozitivni in so sodelujočim predstavnikom javnega partnerja odstrli nov način razmišljanja. Slabosti metode fokusnih skupin, ki so se pokazale v raziskavi so zahtevna organizacija dogodka, relativno velik finančni vložek, usklajevanje termina srečanja sodelujočih, deloma nezainteresiranost ali neznanje zaposlenih v upravi javnega sektorja, časovna potratnost izvedbe; ker smo potrebovali čas za pripravo na izvedbo te raziskavo, za samo sodelovanje v fokusni skupini in za pisanje poročila ter priporočil deležnikom za vključitev v diseminacijski priročnik dobrih praks. Zaradi premalo predhodnega znanja sodelujočih ni bilo priložnosti za poglobljeno razpravo o upravljanju tveganj. Prednost metode fokusnih skupin so po naše v boljšem razumevanje JZP projektov izgradnje, možnosti deljenja mnenj, izkušenj in znanja neposredno z zaposlenimi v upravi lokalne skupnosti, možnosti gradnje zaupanja med različnimi udeleženci iz javnega in zasebnega sektorja, dosežku o dogovoru načina izvedbe projekta, pojasnjevanju vlog in odgovornosti udeležencev v projektu, identifikaciji ključnih tveganj pomembnih pri predhodni analizi vrednosti za denar, razčiščevanju ekonomskih pojmov, pregledu načinov financiranja projektov, predstavitvi slabih pravnih praks, generiranju novih projektov glede na potrebe javnega sektorja.

7.3 Analiza rezultatov fokusnih skupin, izvedenih na nacionalni ravni

Lokalnim fokusnim skupinam je sledila velika prva nacionalna celodnevna fokusna skupina poleti 2013 v Ljubljani, pod imenom Dan javno-zasebnega partnerstva, kjer je nastopalo 16 različnih strokovnjakov, ki so osvetlili različne vrste in področja tveganja JZP, dobre in slabe prakse JZP, priložnosti z uporabo JZP in pogodbe v projektih izgradnje na osnovi JZP. Obe nacionalni fokusni skupini smo odprli tudi za javnost in na dogodke povabili vse zainteresirane.

Po diskusiji v nacionalni fokusni skupini so bili oblikovani naslednji zaključki:

- Projekti JZP bodo v prihodnosti ena izmed pogostejših oblik financiranja projektov javnega sektorja, zlasti projektov lokalnih skupnosti,
- Projekti JZP so zaradi relativno nove, kompleksne in zahtevne zakonodaje v Sloveniji še precejšnja neznanka,
- Primanjkuje nam pozitivnih izkušenj in primerov dobre prakse, ki bi lahko spodbudili javne in zasebne partnerje k večjemu številu projektov javno-zasebnega partnerstva,
- V času izvajanja projekta smo zaznali, da potencialnim partnerjem (javnim in zasebnim) primanjkuje kompleksnega znanja za pripravo in izvajanje JZP,
- Javni in zasebni partnerji pričakujejo večjo podporo, zato je treba razmisliti o vzpostavitvi enotne institucionalne in informacijske podpore pri načrtovanju in izvajanju JZP,
- Za zmanjšanje tveganj v projektih JZP je treba uporabiti metode za zmanjševanje le-teh, pri tem se velja ozreti tudi po metodah in izkušnjah iz tujine,
- Javni in zasebni partnerji pričakujejo tudi poenostavitev zakonodaje,
- Dobro se moramo seznaniti in pripraviti na različna tveganja v projektih izgradnje po modelu JZP: ekonomska, računovodska, finančna, tržna, politična, zakonodajna, informacijska, ipd.

Področja, ki so jih udeleženci fokusnih skupin izpostavili kot najbolj možne projekte JZP, so naslednja:

- Infrastrukturni projekti (razsvetljava, širokopasovna omrežja, vodovodi, ceste,...),
- Energetika (energetsko varčni objekti,...),
- Logistika (logistični centri),
- Družbeno – socialna področja (dom za ostarele, zdraviliški turizem...).

Naslednja, druga nacionalna fokusna skupina je potekala jeseni 2013 pod naslovom *Projekt izgradnje po modelu JZP – problemi in rešitve*. Na njej je sodelovalo nekoliko manj strokovnjakov (5) kot na prvi fokusni skupini, zastopani pa so bili gradbeni strokovnjaki, podjetniški, pravni ter predstavnik največje lokalne skupnosti v Sloveniji. Dogodek je znova povezoval izkušen moderator. Izhodišče za diskusijo je bilo, da je v sedanjih gospodarskih razmerah verjetno še edini možni vir za financiranje bodočih javnih projektov oblikovanje JZP. Na dogodku so sodelujoči zato skušali oblikovati okvir dobrih praks, ki naj bi predstavljal temelj za odločanje v prihodnjih projektih.

Poudarki te okrogle mize so bili:

- poleg energetskih sanacij objektov, ki izkazujejo rezultate že v enem letu, je treba paziti tudi na stanje konstrukcije stavbe, katere poslabšanje se s tem prikrije oz. se lahko pokaže na daljši rok oz. ob naravnih nesrečah (npr. potresu),
- problem pri javnih naročnikih so nemalokrat neobičajno nizke ponudbe ponudnikov, ki jih javni naročniki ne izločajo kot neprimerne, ampak jih sprejmejo in potrdijo. Dodatno so problem tudi popisi del, ki so sestavni del razpisne dokumentacije. Sodelujoči so se strinjali, da dokler ne bo tudi tu v stroki in med podjetji doseženo poenotenje popisov del (ki bi omogočila primerjavo ponudbenih cen na enoto posameznega dela), bo zelo težko korektno in nedvoumno oceniti, ali je neka ponudba za izvedbo neobičajno nizka ali sprejemljiva,
- iz preteklih projektov izgradnje v Sloveniji so se občine naučile (npr. MOL), da projekti izgradnje neprofitnih stanovanj niso primerni za financiranje po modelu JZP, ker niso tržno zanimivi (vsaj tam, kjer so potrebe po takšnih stanovanjih) zaradi administrativno določene najemnine. Poiskati bo treba take projekte izgradnje, ki bodo koristni za oba partnerja, zasebnega (tržno zanimivi) in javnega (javni interes),
- pravna svetovalca sta ocenila, da je glede na trenutno stanje evidentiranih projektov izgradnje po modelu JZP v zadnjih letih, ki so bili zgrajeni za potrebe izvajanje javnih storitev, verjetno teh mnogo več, kot kažejo uradne evidence, saj je zajem statističnih podatkov za organizacije v javnem sektorju ne zavezujoč. Dejstvo je še, da je za javnega naročnika najbolj enostavno, če sledi modelu javno-naročniškega razmerja, saj ima s tem največ izkušenj in najmanj obveznosti in truda ter spremljanja v času trajanja projekta. Projekti izgradnje po modelu JZP so lahko vedno donosni, če so jasno opredeljeni in uravnoteženo dogovorjeni. Javno zasebno partnerstvo v Sloveniji še orje ledino, v tujini pa imajo z njim že dolgoletno prakso in izkušnje. Po navedbah sodelujočih je model JZP za javno osebo nekoliko bolj zapleten, zagotovo pa ima v času krize velik potencial. V Sloveniji imamo že nekaj dobrih izkušenj, npr. v občinah, ki so s sodobnejšo javno razsvetljavo prihranile do 40% stroškov za električno energijo na letni ravni.

7.4 Analiza rezultatov fokusnih skupin, izvedenih na regionalni ravni

Po izvedenih lokalnih in nacionalnih fokusnih skupinah smo izvedli še 3 regionalne fokusne skupine, vsaka od njih je trajala približno 4 šolske ure. Jeseni 2013 je na Območni obrtno-podjetniški zbornici v Sežani potekala 1. regionalna fokusna skupina kot praktična delavnica »Priložnost za gradbena podjetja na čezmejnem območju«. Med drugim so bile na strokovnem tematskem dogodku izpostavljene tudi slabosti JZP v sosednji državi Italiji, ki pa niso tako daleč od slabosti sistema v Sloveniji:

- zakonodaja je prezapletena in nejasna,
- le majhno število podjetij pozna zakonodajo in njene morebitne prednosti,
- zelo majhno je tudi število tistih podjetij, ki so sama primerno organizirana ali imajo vzpostavljeno povezavo z drugimi podjetji, kar jim omogoča udeležbo pri tako zapletenih razpisih ali oblikovanje tako zapletenih in ekonomsko zahtevnih ponudb,
- večina podjetij oddaja dela na podlagi javnih naročil, ne pa po sistemu koncesij s projektnim financiranjem. Na ta način se izognejo upravljanjem s tveganji,
- večina javnih naročnikov je navajena delati z "javnimi naročili" in ne s sistemi koncesij s projektnim financiranjem. V Italiji je javnih naročnikov na tisoče in le redko kateri je sposoben upravljati sisteme koncesij s projektnim financiranjem (na primer: v Deželi Furlaniji Julijski Krajini ima samo Trst pisarno namenjeno za projektno financiranje),
- že leta obstajajo neugodne gospodarske razmere, ki so še zaostrele težave projektnega financiranja. Financiranje je večinoma odvisno od bank, tako v fazi izvajanja, kakor v fazi upravljanja,
- prisotne so tudi dodatne "kulturne" težave, ker med podjetniškim svetom in svetom javne uprave sodelovanje pogosto ni vzpostavljeno.

Zaradi prej naštetih razlogov bi bilo po besedah prisotnega JZP strokovnjaka treba izboljšati zakonodajo v Italiji tako, da bi spodbujala vse oblike JZP. To bi povzročilo rast podjetij in investicij ter omililo bančni kreditni krč, kar bi pripomoglo k preseganju trenutnih težkih razmer na trgu. Nadalje so bili podrobneje predstavljeni postopki pri koncesiji s projektnim sofinanciranjem v Italiji in oblike javnih del oziroma del v javnem interesu.

Jeseni 2013 je na sedežu Gospodarske zbornice Slovenije v Ljubljani potekala še 2. regionalna fokusna skupina kot praktična delavnica z diskusijo »DDV pri storitvah gradnje in nova obdavčitev nepremičnin v letu 2014«, na kateri so sodelovali finančno-davčni strokovnjaki, različna podjetja in panožna delodajalska organizacija. Do napovedane spremembe zakonodaje kasneje ni prišlo. Pozimi 2014 je na sedežu OOOZ Sežana v Sežani potekala še 3. regionalna fokusna skupina kot praktična delavnica z diskusijo » »Javno – zasebno partnerstvo – priložnost za gradbena podjetja«. Na fokusni skupini so bile

predstavljene osnovne ureditve JZP in možne oblike JZP v Sloveniji, značilnosti JZP, najpogostejše oblike JZP, pravne podlage JZP, bistvene sestavine gradbene pogodbe, pomembna določila iz Obligacijskega zakona, ki so pomembna za razmerja JZP, kako je treba pri izbiri izvajalcev upoštevati tudi pravila poštene konkurence in dobro argumentirati izbor izvajalca, kljub temu, da ve ponudnikov izpolnjuje pogoje. Predstavljeni so bili primeri preteklih JZP sodnih sporov in posledice nepravilne uporabe sklenjene pogodbe. Predstavljeno je bilo tudi bistveno načelo OECD, ki pravi, da se noben investicijski projekt – ne glede na stopnjo vključenosti zasebnega sektorja - ne sme začeti brez presoje stopnje, pri kateri so vsi stroški povrnjeni s strani končnih koristnikov ter opredeliti, v primeru primanjkljaja pa, katere druge vire za financiranje tovrstnih projektov je možno aktivirati. Poudarjeno je bilo, da je treba jasno razmejiti javno - naročniško razmerje in javno – zasebno partnerstvo. Predstavljene so bile najpogostejše napake, ki se pojavljajo pri sklepanju razmerij JZP v Sloveniji, kot so nejasno definirani cilji in odgovornost partnerjev, računovodska obravnava, sprememba pogodb med izvajanjem, ne-transparenten postopek oziroma dogovarjanja, pogosto pa tudi konflikt interesa. Ob koncu pa je bil udeležencem predstavljen še primer dobre prakse JZP v Sloveniji in sicer izgradnjo Doma ostarelih v Idriji, ko je država s pomočjo zasebne, s koncernom Kolektor povezane družbe FMR, izgradila nov, sodoben dom starejših občanov za območje Nove Gorice (Projektni konzorcij PROFILI, 2014).

Regionalne delavnice so potekale bolj v smislu nadgradnje znanja in usmeritvi pozornosti na vrzeli v JZP znanju iz izvajanju projektov, ki jih imajo zaposleni v javnem sektorju oziroma zasebniki investitorju, ki bi rada razširili investicijsko vlaganje tudi projekte izgrnje po modelu JZP. Udeleženci si po vprašalniku o zadovoljstvu večinoma pozitivno ocenili fokusno skupino in izrazili pripravljenost na sodelovanje v podobnih (brezplačnih) visoko strokovnih dogodkih.

8 PREDLOG REŠITVE UPRAVLJANJA TVEGANJ ZA PROJEKTE JZP

8.1 Uporaba metode fokusnih skupin v procesu upravljanja tveganj pri oblikovanju postopka JZP za projekt izgradnje

Izvajanje projekta PROFILI, v katerem smo v letih 2012-2014 aktivno sodelovali, je pokazalo, da je možno tematske JZP fokusne skupine izvesti na nacionalni, regionalni in lokalni ravni. Vsaka od teh ravni lahko naslavlja določen problem, o njem diskutira in nakaže možne rešitve. Izvedba in tematika nacionalnih fokusnih skupin je priporočljivejša za organizacijo ali sodelovanje s strani javnega nacionalnega regulatornega organa, Ministrstva za finance, in večje zasebne investitorje in potrebne premike na zakonodajnem področju in razvojni usmerjenosti področja JZP, medtem ko so regionalne in lokalne fokusne skupine namenjene bolj specifični obravnavi območja v lokalnih skupnostih in regiji, ki ga bo projekt JZP naslavljal. Fokusne skupine omogočajo tudi preveritev učinkov bodočega projekta, premislek o izboru najboljšega modela JZP za posamezen želen projekt in lokalnim skupnostim neposredno s svetovalci in strokovnjaki pomaga pri izvajanju projektov JZP.

Oblikovanje in izvedba nacionalnih fokusnih skupin bo smiselna in priporočljiva, ko se bo začel pripravljati velik JZP projekt izgradnje. Predvidevamo, da bo uporaba metode fokusne skupine tudi temeljni postopek upravljanja tveganj v novoustanovljenem državnem projektne podjetju, 2TDK, za izvedbo projekta izgradnje 2. tira Koper Divača (STA, 2016). Seveda bomo sledili oblikovanju oddelkov tega državnega podjetja in načinu upravljanja tveganj v tem trenutno največjem državnem projektu, ki bo izveden z uporabo modela JZP in je ocenjen na vrednost 1,3 mrd eur.

V Sloveniji bi metodo fokusnih skupin, lahko uporabili kot možen način identifikacije in analize tveganj. Ker izdelavo analize tveganj zahteva investicijska dokumentacija (predinvesticijska zasnova, investicijski program) bi fokusno skupino lahko uporabili za to analizo. Dodatno jo lahko uporabimo tudi kot metodo za presojo upravičenosti JZP projekta izgradnje, ki se pripravlja. Če te metode ne uporabimo na predlagan način, pa predlagamo, da se metodo opcijsko uporabi tudi kot vzporedno aktivnost izdelave investicijske dokumentacije, ki jo je dolžna izdelati lokalna skupnost in na ta način za čim boljše določiti tveganja v posameznih projektih JZP in sestaviti matriko tveganj, ki bo del razpisne dokumentacije za projekt JZP.

Ko se fokusna skupina sestavi in sestane se po potrebi lahko srečanje v okviru fokusne skupine tudi nadaljuje za isti ali pa se uporabi za naslednji JZP projekt izgradnje. Večkratna (nekajkratna) ponovitev srečanja fokusne skupine bi lahko bila dobro izhodišče za določitev okvira upravljanja tveganj (identifikacijo, analizo, ovrednotenje in obravnavo).

Cilj oblikovanja in izvedbe fokusne skupine bi moral biti priprava identifikacija tveganj, ki se nanašajo na določen projekt izgradnje po modelu JZP in predloga projektne specifične sheme za porazdelitev tveganj za izbrani načrtovani JZP projekt izgradnje.

Fokusne skupine, izvedene v okviru projekta PROFILI, so po presoji avtorjev študije primera delavnice za upravljanje tveganj odlično in zelo primerno orodje za začetni del upravljanja tveganj (identifikacijo in analizo), zato bomo njihovo uporabo za namen »analize tveganj«, priporočili zakonodajalcu. Uporaba novo razvitega orodja na srečanju fokusne skupine pa bo lahko še olajšala izvedbo fokusne skupine in članom skupine omogočila izbor ključnih in pomembnejših tveganj za posamezni načrtovani projekt izgradnje po modelu JZP.

Do ustanovitve močne nacionalne podporne inštitucije, ki bo imela lastno močno strokovno ekipo z referencami v pomoč lokalnim skupnostim za slovensko okolje, predlagamo vključitev in sodelovanje sledečih strokovnjakov, ki se morajo z osnovnimi podatki o načrtovanem projektu najprej seznaniti in se pripraviti na fokusno skupino (na nivoju lokalne skupnosti):

- predstavniki javnega partnerja (računovodja, pravnik, inženir, arhitekt),
- strokovnjaka s področja projektnega menedžmenta in upravljanja tveganj,
- zunanjega pravnega strokovnjaka (v primeru, da občina nima izkušenega pravnika),
- zunanjega nepremičninskega/ gradbenega/ arhitekturnega/ strojnega/ elektro strokovnjaka (v primeru, da se gradi stavba ali del objekta po modelu JZP),
- predstavnika računskega sodišča (v primeru dvomov o izboru modela in uporabi zakonskih določil),
- predstavnika skupnosti/združenja občin ali ministrstva za finance (da dobi vpogled v JZP občinske projekte),
- ekonomista ali finančnika za investicije (v primeru, da občina nima računovodje, ki obvlada tudi ekonomijo izvedbe projekta),
- predstavnika finančne ustanove (banke, posojilnice, skladov tveganega kapitala, investicijskih skladov, zavarovalnice ...),
- predstavnika raziskovalne gradbene ustanove, ki spremlja smernice gradnje in pozna standarde izpolnjevanja bistvenih zahtev,
- zainteresirane predstavnike možnih zasebnih ponudnikov-bodočih partnerjev (projektanta, gradbenega izvajalca, finančnega vlagatelja, ipd.).

Sestava članov fokusne skupine za namen porazdelitve tveganj v JZP projektu izgradnje ni nujno, da je omejena s številom navzgor. Iz izkušenj pridobljenih v okviru projekta PROFILI je največje obvladljivo število do 8 udeležencev skupaj z moderatorjem, če fokusna skupina traja dobri dve uri. Študija primera iz tuje literature pa pravi, da lahko v daljših dvodnevni delavnicah za upravljanje tveganj uspešno in učinkovito sodeluje skoraj 30 strokovnjakov. Probleme z rekrutacijo udeležencev v fokusno skupino je raziskovala slovenska avtorica že pred nekaj leti in podala zanimive rešitve (Šmitran, 2008).

8.2 Izdelava orodja za odločanje o upravljanju tveganj v projektu izgradnje po JZP

Glede na pregledane in dostopne slovenske znanstveno-raziskovalne vire v COBIB.SI bazi, izdane v zadnjih letih, in izkušnje iz fokusnih skupin, izvedenih v okviru projekta PROFILI predvidevamo, da v slovenskem prostoru ne obstaja pregledno, dobro strukturirano, kaj šele standardizirano orodje za porazdelitev in upravljanje tveganj v projektih JZP. Tudi iz pogovorov s predstavniki lokalnih skupnosti teh orodij ali pripomočkov za analizo tveganj in odločanje o porazdelitvi še ni razvitih v Sloveniji; način izbora projektov je na lokalni ravni vse preveč politično motiviran in angažiran in trenutno verjetno mnogo županov ne zanima upravljanje tveganj ali orodja za upravljanje, ker so, kot rečeno, projekti politično angažirani in rezervirani za ponudnike s sedežem na območju lokalne skupnosti (Črček, 2015).

Kot orodje v pomoč za pregled, identifikacijo in analizo tveganj pri odločanju za vstop v JZP, predlagamo oblikovanje dodatnih dokumentov - modulov. Slednji bi v bodoče v Sloveniji morali postati del vsebine razpisne (investicijske) dokumentacije, ki se nanaša na upravljanje s tveganji, za projekt izgradnje po modelu JZP. Glede na tuje izkušnje in pregled stanja predlagamo razvoj 3 novih modulov:

- Modul 1 – Splošni katalog tveganj glede na faze življenjskega cikla projekta za projekt izgradnje po modelu JZP s podrobnim opisom posameznih tveganj in njihovimi učinki in vplivi ter ukrepi za zmanjšanje in omilitve (se uporabi v fazi načrtovanja in študije izvedljivosti na srečanju fokusne skupine ali pri izdelavi investicijske dokumentacije za specifičen projekt izgradnje po modelu JZP, za pripravo tega dokumenta za specifičen projekt izgradnje je zadolžen javni partner, je del razpisne dokumentacije),
- Modul 2 - Matrika določitve porazdelitve tveganj glede na faze življenjskega cikla projekta in vprašanja za zasebnega ponudnika za določitev okvira upravljanja tveganj v projektu JZP (matrika je del javnega razpisa in se izpolni v postopku pogajanja oz. v konkurenčnem dialogu pred podpisom JZP pogodbe, ta dokument izpolni le zasebni partner in ga oddaja javnemu partnerju),
- Modul 3 - Porazdelitev tveganj (na javnega partnerja, na zasebnega partnerja ali na oba partnerja) v projektu JZP (predlog porazdelitve se obravnava na fokusni skupini, končni predlog je rezultat postopka s pogajanja ali konkurenčnega dialoga, dokument je lahko tudi priloga sklenjene JZP pogodbene dokumentacije, saj se na njeni vsebinsko pripravi pogodba JZP in podrobno določi poslovni model JZP).

Pomembno je, da javni in zasebni partner razumeta vsa ugotovljena posamezna tveganja za specifičen projekt po modelu JZP in da pred sklenitvijo pogodbe JZP dosežeta vzajemno sprejemljivo shemo porazdelitve tveganj v projektu JZP, saj je to pogoj za uspešen projekt in dobro dolgoročno JZP.

Za dobro razumevanje tveganj v posameznem projektu izgradnje po modelu JZP predlagamo oblikovanje fokusne skupine, ki bo na osnovi kataloga tveganj slednja še enkrat identificirala, analizirala, ovrednotila in predlagala glede na želje, zahteve, potrebe in finančna sredstva javnega partnerja najboljšo porazdelitev tveganj. Skozi srečanja v okviru fokusnih skupin bodo predstavniki zasebnega partnerja ali konzorcija lahko ocenili stroške prevzema posameznih ugotovljenih tveganj iz kataloga tveganj in po matriki tveganj oblikovali svojo strošek oziroma cenitev prevzema tveganj v končni ponudbeni ceni v primeru oblikovanja v razmerje JZP. Ponudnikova cenitev tveganj mora biti sprejemljiva za javni sektor; če je sprejemljiva za zasebnega partnerja (pogodbenika v JZP), le ta posamezno tveganje sprejme in z njim tudi upravlja. Če ponudnikova cenitev tveganja za javnega partnerja (pogodbenika v JZP) ni sprejemljiva, sledijo pogajanja med obema partnerjema in prerazdelitev tveganja na način, da je tveganje porazdeljeno med javnega in zasebnega partnerja in z njimi oba upravljata ali pa zadnja možnost, da se tveganje sploh ne prenese na zasebnega partnerja, temveč ga obdrži javni partner in z njim upravlja (nadzoruje, spremlja, zmanjšuje, preprečuje, ...). Končna verzija sheme porazdelitve tveganj med oba partnerja je nujna in naj postane tudi priloge pogodbe JZP. Pogodbenica določila naj v določenih primerih dovoljujejo tudi, da se v vseh fazah projektnega cikla JZP izgradnje shema porazdelitve tveganj lahko tudi spremeni, če se oba pogodbenica partnerja, javni in zasebni, s tem strinjata. Ko je pogodba JZP podpisana s strani obeh partnerjev, pomeni to vstop v razmerje JZP oziroma oblikovanje razmerja JZP.

8.2.1 Katalog tveganj v projektu izgradnje po modelu JZP s podrobnim opisom posameznih tveganj in njihovimi učinki ter vplivi

V okviru magistrske naloge smo s pomočjo študija različnih primerov identifikacije in klasifikacije iz tuje, zlasti nemške, literature (npr. (Boll, 2007), (ÖPP Deutschland AG, 2011)) ter empirične raziskave iz podatkov fokusnih skupin v okviru projekta PROFILI razvili novo orodje, splošni katalog tveganj v JZP glede na fazo življenjskega cikla projekta, ki lahko nastopijo v projektih izgradnje po modelu JZP. Obsega podatkovno zbirko podatkov tveganj, opredeljenih po fazah projekta JZP, s katerimi se lahko srečamo v projektu izgradnje po modelu JZP s podrobnim opisom posameznih tveganj in njihovimi učinki ter vplivi. Ta splošni katalog tveganj ima hkrati vlogo kontrolnega seznama in nam zato pomaga osvetliti in predstaviti vsa ugotovljena po določeni klasifikaciji razvrščena tveganja v obravnavanem projektu izgradnje po modelu JZP.

Za modul 3 smo izbrali izraz katalog tveganj, ker v Sloveniji za določene druge panoge tudi že obstajajo katalogi tveganj (Cvahte et al., 2011). Nekateri avtorji tako orodje poimenujejo tudi spisek tveganj (Finc, 2006), v literaturi pa zasledimo tudi izraz kontrolni seznam tveganj (Nučič, 2011) ali register tveganj (Goh et al., 2013). V Sloveniji je podoben modul pred leti razvil Nučič (2011) in sicer za potrebe gradbenih izvajalcev, za gradnjo hidroelektrarn pa je nedavno podal predlog registra tveganj Polner (2016). Obe orodji sta povezani z gradbenim sektorjem. Vsebinsko se katalog, seznam in register tveganj ne razlikujejo prav dosti; največja razlika je v osnovnem namenu vsakega orodja. Naš katalog je prilagojen za področje JZP in projekte izgradnje in tako javnega kot zasebnega partnerja opozarja na možnost pojava tveganj v projektu.

Predlog novega pripomočka, Modula 1- kataloga tveganj, je posplošen, zato ga je mogoče ob dogovorjeni prilagoditvi uporabljati za vse vrste projektov izgradnje ne glede na uporabljen model JZP. Ker je identifikacija tveganja najpomembnejši in odločilen korak pred analizo tveganja, ima lahko spregled določenih tveganj v fazi priprave projekta daljnosežne posledice. Enostavno bi bilo, če bi za potrebe identifikacije tveganja v projektih imeli na razpolago univerzalno ter praktično klasifikacijo tveganj, ki pa v danem trenutku ne obstaja. Verjetno zato, ker se tveganja projekta izgradnje lahko klasificirajo na razne (že predstavljene) načine. V našem primeru smo se oprli na splošno znano UNIDO klasifikacijo za projekt BOT iz leta 1996, ki jo pogosto uporabljajo tudi različni tuji avtorji (Chan et al., 2011). Novo razvit katalog tveganj, kjer so tveganja kategorizirana in hierarhično strukturirana in klasificirana po fazah življenjskega cikla projekta JZP, obsega opis in izvor tveganja, opis učinka in vpliva tveganja, pomen vpliva na dogodek tveganja ter ukrepe za zmanjšanje verjetnosti nastanka dogodka tveganja ali omilitev tveganja. Dva stolpca v katalogu, ki se nanašata na verjetnost (nastanka) tveganja in pomen tveganja, sta prazna, saj sta vezana na statistično bazo in empirične izkušnje iz projektov JZP, na katere so bo moralo pristojno usmerjevalno javno telo za JZP v bodoče nasloniti. Vsekakor je treba najprej za že izvedene projekte izgradnje po modelu JZP v Sloveniji podrobno pogledati in analizirati. Uporabiti moramo empirični pristop, ki naslavlja v JZP vpletene in kompetentne deležnike (ti odgovarjajo na poseben vprašalnik), sprašuje pa o upravljanju tveganj. Na ta način lahko po vzoru iz tujine (Chan et al., 2011) kvantitativno ocenimo učinek in vpliv tveganja, izračunamo verjetnost nastanka tveganj in z uporabo posebnih računskih metod ovrednotimo pomen tveganja.

»V fazi priprave in načrtovanja projekta JZP je treba biti pozoren pri izračunu »surovega primerjalnika«, s katerim ocenjujemo vrednost za denar, v katerega moramo všteti tudi izračunane stroške oziroma vrednost tveganj. Vrednost tveganj izračunamo tako, da najprej identificiramo tveganja in ocenimo posledice, ki jih lahko imajo, izračunamo verjetnost dogodkov ter »faktor nepredvidljivosti« (angl. contingency factor). Slednjega moramo upoštevati pri obeh vrstah izvedbe, zajema pa vsa neidentificirana tveganja in stroške, ki lahko pripeljejo k podcenjenosti prave vrednosti za denar. Na koncu ocenimo tveganja na podlagi ocenjene verjetnosti in stroškov« (Mohorko, 2014). Za presojanje upravičenosti izvajanja projekta v obliki JZP se uporablja test vrednosti za denar. Metodološki problem, s katerim se srečamo pri vrednotenju tveganj je, kako sploh ovrednotiti stroške prevzetih tveganj. Pri majhnih projektih, katerih vrednost ne presega 50 milijonov EUR, uporabimo povprečno vrednost, ki je izračunana z množenjem verjetnosti nastopa in vpliva dogodka. Pri velikih projektih pa si pomagamo z uporabo stimulacije Monte Carlo, ki je zelo zahtevna, saj poleg podatkov o preteklih izračunih tveganj projektov zahteva tudi napredno finančno modeliranje (Mohorko, 2014). Primer podobne standardizirane identifikacije poglobitnih tveganj v projektih izgradnje po posameznih fazah življenjskega cikla projekta JZP, ki jih vrednotimo glede na okoliščine posameznega primera, najdemo v smernicah za izvajanje JZP za projekte izgradnje do 15 mio (Boll, 2007). Nanj smo se pri pripravi modula 1 tudi oprli, vendar smo ga razširili z vsebino drugih avtorjev, predstavljenih v poglavju št. 5. Celoten katalog tveganj v projektih izgradnje po modelu JZP je dostopen med prilogami, v nadaljevanju povzemamo le en izsek strukture zasnove kataloga tveganj (Preglednica 24).

8.2.2 Matrika določitve porazdelitve tveganj po fazah projektnega cikla

»Matrična oblika zapisa identificiranih tveganj je ena osnovnih in najbolj razširjenih tehnik kvalitativne analize. V splošnem se razume bolj kot orodje za identifikacijo tveganj in njihovo točkovanje, ne pa kot orodje za celovito analizo tveganj. Običajno se tveganja prikaže v obliki preproste preglednice, ki prikazuje ocene za verjetnost nastopa tveganja in njegov učinek za posamezna identificirana tveganja. Vrednosti za ocene se običajno gibljejo od 1 do 5, kjer predstavlja 1 nizko, 5 pa visoko tveganje. Ta nam kasneje lahko pomaga pri upravljanju s tveganji« (Finc, 2006).

Učinkovita porazdelitev tveganj se v tuji literaturi določa tudi na podlagi načela ekonomičnosti in pravičnosti, vendar pa tega slovenski ZJZP ne omenja neposredno pri poglavju Temeljna načela. Načelo ekonomičnosti pravi, da naj se vsak udeleženec oziroma partner odloči nositi breme tistih tveganj, za katera meni, da bi jih lahko najbolje obvladoval in s katerimi bi imel najnižje stroške. Načelo pravičnosti pa pravi, da bo delitev pravična šele, ko se bodo tveganja proporcionalno porazdelila glede na pričakovano korist. Partner pa bo prevzel tista tveganja, za katera ima možnost predvideti tveganje, sposobnost ocene obsega posledic pojava tveganj, tveganja zna obvladati, se soočiti s posledicami, od tveganja ima koristi, premija za prevzem tveganja ustreza kriteriju primernosti in spremenljivosti. Prevzem različnih tveganj bo v vsaki fazi življenjskega cikla prevzel s posebnim instrumentom. Matrika izvrše seznam tveganj, ki jih zasebni ponudnik (partner) lahko prevzame in je izhodišče za oblikovanje pogodbenih določil.

Modul 2, matrika tveganj (Preglednica 25), vsebuje določena vprašanja, na katera mora odgovoriti zasebni partner. Ta se bo z uporabo matrike lahko dobro pripravil na dolgoročno JZP pogodbeno razmerje, saj ga zasnova matrike spodbuja in prisili, da v znesku ponudbe za izbran model JZP pravilno vkalkulira strošek prevzemne premije za ugotovljena tveganja v projektu izgradnje po modelu JZP. Zasnova modula 1 in 2 je narejena s pomočjo študija dveh literatur, nemške (Boll, 2007) in kitajske (Chan et al., 2011). Novo razvita matrika tveganj je torej namenjena zasebnemu partnerju in dodatno vsebuje tudi načeli ekonomičnosti in pravičnosti. Zasebni partner se ima pravico odločati o tem, katera tveganja bo prevzel in lahko oblikuje svoj seznam tveganj, ki jih z ustrezno prevzemno premijo lahko prevzame. Na tem mestu pa opozorimo, da se ZJZP ne sme uporabljati z namenom izkrivljanja konkurence preko konkurenčnega dialoga, na kar je opozoril že Pintar (Pintar, 2015). Na tem mestu opozarjamo, da je matrika izdelana na podlagi kataloga tveganj in se ne šteje kot dokončna, zato mora zasebni partner vračunati pri določitvi zahtevane prevzemne premije tudi nova ali neznana tveganja, ki se bodo lahko pojavila med izvajanjem projekta izgradnje po modelu JZP. Zalar pravi, da je treba oceniti še rezervo za tveganje. Rezerva za tveganje se deli na denarno rezervo za reševanje identificiranih tveganj (contingency reserve), ki je rezerva za primer nastanka vnaprej prepoznanih tveganjih dogodkov, in na splošno denarno rezervo (management reserve), ki je rezerva za primer nastanka še neznanih tveganj. Nadzor in uporaba denarne rezerve za reševanje identificiranih tveganj sta največkrat prepuščena managerju projekta. Na podlagi terminskega plana stroškov in načrta rezerv za tveganje se nato pripravi predlog financiranja projekta oz. proračun projekta (Zalar, 2007).

Preglednica 25: Modul 2 - Matrika določitve porazdelitev tveganj glede na faze življenjskega cikla projekta

Table 25: Module 2 - The risk matrix for the allocation of risk in relation to the stages of the life cycle of the project

A	B	C	D			E			F	G	H	I
ZASEBNI PARTNER IZPOLNI LE ZA TVEGANJA, KI SO V KATALOGU TVEGANJ PRIPISANA INEMU	Ocena tveganja, ki jo izdela zasebni partner: kakšen pomen oziroma posledice ima tveganje za IZP projekt in njegov cilj, ko nastane?	Ste sposobni predvideti pojav tveganja?	Ste sposobni oceniti morebiten obseg posledic tveganja?	Ste sposobni nadzorovati možnost pojava tveganja?	Ste sposobni obvladati tveganje oziroma se sčuti s posledicami tveganja?	Imate koristi od prevzema tveganja?	Alli je prejemnik tveganja sprejemljiva?	Ste pripravljene prevzeti tveganje? V primeru odgovora NE, naslednjih stopenj ni treba več izpolnjevati	Kako se boste opredili s tveganjem v projektu IZP? Obravnava tveganja?	Instrument za prenos tveganja?	Finančno ovrednotenje (ponujena prevzema premija s strani zasebnega partnerja)	
Oznaka tveganja (iz kataloga tveganj-Modul 1)	1- zelo majhen 2- velik 3- srednji 4- majhen 5- zelo majhen	da / ne	da / ne	da / ne	da / ne	da / ne	da / ne	DA NE	Zadržani tveganja Prenos tveganja na tretjo osebo? Na katero: projektant, (glavni) izvajalec, podizvajalca, upravljalec?	Zavarovanje tveganja Zmanjšanje ali omilitve tveganja	Pravni instrumenti: IZP pogodba, pogodba o upravljanju, cenitev preostanka vrednosti, kriterij za izbor ponudnika v javnem razpisu; Finančni instrumenti: finančni načrt IZP projekta, denarvati, opcije, terminski posli, zamenjave, bančna	vrednost tveganja= (posle dice tveganja) * verjetnost nastanka dogodka) + faktor neopredeljivosti v ELR
TVEGANJA V FAZI NAČRTOVANJA, ŠTUDIJA IZVEDLJIVOSTI IN RAZPISNE DOKUMENTACIJE												
												0
TVEGANJA V FAZI PROJEKTIRANJA												
TVEGANJA V FAZI GRADNJE/IZVEDBE												
TVEGANJA V FAZI UPRAVLJANJA												
TVEGANJA V FAZI VZDRŽEVANJA												
TVEGANJA FINANCIRANJA												
TVEGANJA PRENOSA LASTNOSTI												

8.2.3 Porazdelitev tveganj

Eno najpomembnejših vprašanj pri oblikovanju koncesijskega razmerja oz. razmerja javno-zasebnega partnerstva je porazdelitev tveganj med partnerja v JZP. Pri tem je treba izhajati iz vsebine konkretnega projekta izgradnje, ciljev, ki jih zasledujeta oba partnerja, javnega interesa, in porazdelitev tveganj oblikovati na način, da se omogoči dolgoročno rentabilno razmerje in najboljša vrednost za denar. Končna porazdelitev tveganj je seveda rezultat postopka s pogajanja po predhodni objavi oziroma konkurenčnega dialoga (ko gre za ekonomsko najugodnejšo rešitev). Javni partner mora biti obenem pozoren, da v postopku s pogajanja ne spremeni predmeta javnega razpisa. Napake pri identifikaciji tveganj, povezanih s projektom JZP in uvrstitvi v katalog tveganj kot del razpisne dokumentacije, oceni teh tveganj, napačno ali pomanjkljivo pripravljena matrika in porazdelitve tveganj med partnerja imajo nepopravljive posledice za uspešno izvedbo projekta izgradnje, ki temelji na partnerstvu. Pravilen postopek oblikovanja JZP in določitve okvira upravljanja tveganj je tak, da se zaradi razlik v panogah in projektih izgradnje vedno znova naredi za vsak projekt izgradnje posebej način in obseg upravljanja tveganj. Pri tem lahko uporabimo novo razvito orodje orodja oziroma njegove posamezne module.

Spremljanje, nadzor in kontrola stroškov projekta izgradnje naj bi odgovorili na vprašanje, katera tveganja se lahko pojavijo v prihodnosti in kako lahko vplivajo na ocenjene končne stroške. Postopek spremljanja tveganj in porazdelitev v življenjskem ciklu projekta smo že prikazali. Po sklenitvi pogodbe o JZP in začetku izvajanja projekta torej ne smemo pozabiti na spremljanje in nadzor ugotovljenih tveganj in pojav novih tveganj. Obravnavo slednjih lahko naknadno določimo z aneksom k pogodbi o JZP ali drugimi pravnimi in finančnimi instrumenti (odvisno od posameznega tveganja). Pred podpisom aneksa o porazdelitvi tveganj lahko javni partner zopet uporabi metodo fokusne skupine. Sistemsko moramo stremeti tudi k arhiviranju upravljanja tveganj v projektih JZP. Menimo, da bi povratna informacija o novih pomembnih tveganjih v projektu po modelu JZP, posredovana na nacionalno centralno usmerjevalno enoto (predvidoma v okviru MF), bila smiselna in koristna za nacionalni register tveganj (ko in če ga bomo vzpostavili) ter za nadaljnji razvoj in povečanje pogostosti uporabe modela JZP v Sloveniji. Primerjava porazdelitve ob podpisu pogodbe in po zaključku projekta bi povečala kapaciteto znanja deležnikom, ki se vključujejo v JZP ali šele odločajo za vstop v tovrstne projekte izgradnje.

Modul 3, porazdelitev tveganj, se lahko uporablja najprej kot predlog porazdelitve za obravnavo v fokusni skupini ali v analizi tveganj, nato pa kot dokončna porazdelitev tveganj kot del pogodbene dokumentacije oziroma kot pogodbeno določila pogodbe JZP. Seveda Modul 3, kot predlog začetne porazdelitve, ni nujno enak končnemu modulu porazdelitve, saj ni dokončen. Javni partner bo lahko v postopku s pogajanja ali v konkurenčnem dialogu morda želel drugačen prenos tveganja, ker mu strošek prevzema predstavlja prevelik finančni zalogaj in morda zmanjšuje vrednost za denar. Porazdelitev tveganj je enostavna in povzema le ugotovljena tveganja iz kataloga tveganj, ki jih matrično deli na javnega, zasebnega ali oba partnerja. V preglednici 26 predstavljamo primer oblike porazdelitve tveganj; vsebino tabele prepisemo iz kataloga ugotovljenih tveganj za vsak posamezen projekt JZP posebej.

Preglednica 26: Modul 3 - Porazdelitev tveganj v JZP projektu in instrumenti za prenos tveganj

Table 26: Module 3 - Allocation of risks in PPP project and instruments used

A	B	C		D
Vsebina iz KATALOGA TVEGANJ		Porazdelitev tveganj		Navedba instrumenta za prenos
Oznaka tveganja	Posamezno tveganje	JAVNI PARTNER	ZASEBNI PARTNER oz. ZASEBNI KONZORCIJ oz. PROJEKTNO PODJETJE	JZP pogodba, zavarovalna polica, pogodba o upravljanju, pravni instrumenti, cenitev preostanka vrednosti, kriterij za izbor ponudnika v javnem razpisu; finančni instrumenti: finančni načrt JZP projekta, derivati, opcije, terminski posli, zamenjave ...
TVEGANJA V FAZI NAČRTOVANJA, ŠTUDIJA IZVEDLJIVOSTI IN RAZPISNE DOKUMENTACIJE				
...	...			
TVEGANJA V FAZI PROJEKTIRANJA				
...	...			
TVEGANJA V FAZI GRADNJE/IZVEDBE				
...	...			
TVEGANJA V FAZI UPRAVLJANJA				
...	...			
TVEGANJA V FAZI VZDRŽEVANJA				
...	...			
TVEGANJA FINANCIRANJA				
...	...			
TVEGANJA PRENOSA LASTNIŠTVA				
...	...			

8.3 Predlog nadgradnje obstoječih informacijsko podprtih orodij

Za sistematično obvladovanje oziroma upravljanje tveganj je nujen učinkovit informacijski sistem, ki vključuje tudi pregledno podatkovno zbirko oziroma katalog vseh identificiranih in uresničenih tveganj v že izvedenih projektih JZP. Ker se zavedamo, da priprava vsebin v predlaganem splošnem katalogu, katerega bistvena vrednost je seznam razpoznanih tveganj v projektih izgradnje po modelu JZP, ni popolna niti ne dokončna, in ker katalog nikoli ne bo obsegal vseh tveganj, podpiramo idejo „odprtosti“ kataloga. Priporočamo usmeritev kataloga kot nadgradnjo v katerega od obstoječih informacijsko podprtih orodij oziroma programov. Na ta način bi lahko ponudili zbrano znanje o tveganjih v projektih izgradnje zainteresirani skupnosti oziroma javnosti, saj sodimo, da bo ta ista skupnost želela model in katalog sčasoma nadgraditi. Podpiramo tudi vključevanje zasnove kataloga tveganj v čim več programov, ki so na voljo na trgu, ki se ukvarjajo z vodenjem projektov, postopkov JN in JZP ali upravljanje s tveganji. Zavedamo se namreč, da omejenost le na posamezno programsko opremo in ponudnika zmanjšuje krog potencialnih uporabnikov kataloga tveganj. Ker so shematične predstavitve različnih postopkov in sistematično obvladovanje vodenja projektov zaposlenim (npr. v lokalnih skupnostih) po navadi v veliko pomoč pri vodenju in izvajanju JZP projektov, se v zadnjem času različne korake oblikovanja postopkov in vodenja projektov prenaša prek razvoja različnih programskih orodij ali aplikacij v informacijsko podprta okolja, prijazna uporabniku. Med usmerjenim vodenjem skozi določen postopek tak program uporabnika informira o možnih odločitvah in sledečih scenarijih ter ga opozarja na nujna odprta vprašanja in opravila v tisti fazi oblikovanja postopka in vodenja projekta.

Primer takšne rešitve, ki podaja zahtevane pravne korake za pravilen postopek JN, je programska oprema »eJN« zasebnega ponudnika (slika 11). Obstoječe okolje za vodenje skozi sistem JN, shematski pravni postopkovnik, bi veljalo nadgraditi z JZP okoljem in vgradnjo identificiranih oziroma potencialnih JZP (pravnih) tveganj, ki nastanejo v procesu izgradnje. Tudi država je pripravila lastni spletni program za Elektronsko javno naročanje RS, ki obsega 5 aplikacij (slika 12), vendar je trenutno sistem prirejen le za javna naročila in ne za področje JZP. Morda bi vanj lahko čez čas vgradili okolje za JZP in vanj vključili novo razviti katalog tveganj, spletni sistem bi lahko omogočal tudi nacionalni javni register tveganj. Proces upravljanja tveganj bi lahko morda tudi vključili v javni spletni portal eNaročanje (Slika 13) in morda mu dodali nov modul, spletni katalog tveganj za storitve gradnje z možnostjo predloga dodajanja novih tveganj, ali pa bi razviti katalog tveganj pripeli k javni objavi vsakega sektorskega javnega naročila storitev gradnje ali razpisu za storitev gradnjo po modelu JZP.

Nadgradnjo, ki bi omogočala podporo izvajanju JZP, je verjetno možno izvesti tudi znotraj informacijskega orodja Xpert (slika 14), ki je namenjeno upravljanju investicijskih projektov. (Projektne IT rešitve in storitve, n.d.).

Slika 11: Primer aplikacije eJN, ki omogoča elektronsko vodenje procesa javnega naročanja JN (JHP d.o.o., n.d.)

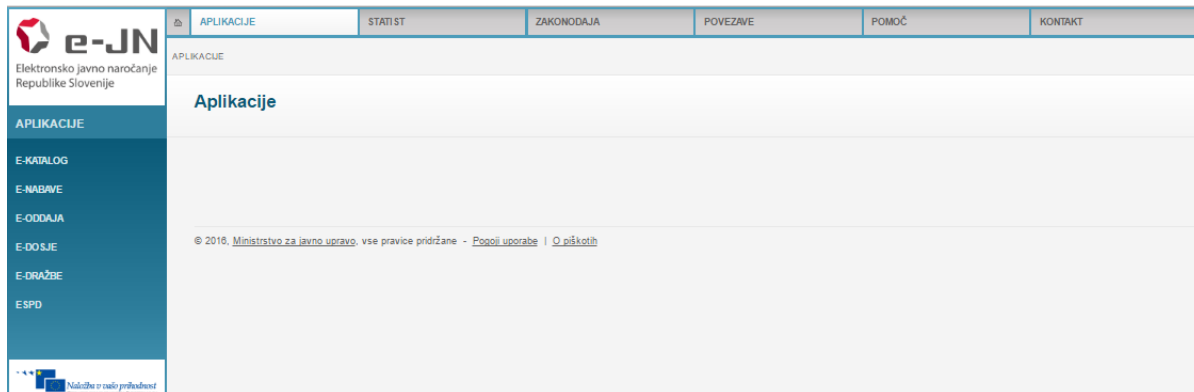
Figure 11: An application eJN, which allows electronic management of the process of public procurement JN (JHP d.o.o., n.d.)

The screenshot shows the eJN application interface. At the top, there is a navigation bar with the eJN logo and several menu items: 'Nadzorni center', 'LPRS', 'Konfiguracija', 'Evidenčni postopki', 'Opravlja', and 'Prenosi'. Below the navigation bar, there are three main action buttons: 'Evidenčni postopki', 'Opravlja', and 'Prenosi'. The main content area is titled 'Postopki, ki čakajo na potrditev' and contains a table with the following data:

Št.	Naziv	Datum	Postopek	Status	Akcije
EV0029/2014	Rekonstrukcija opornega zidu	21.07.2014	Evidenčni postopek	Akтивен	✓ Potrditev / Zavrnitev
EV0028/2014	Dobava farmacevtskih pripravkov	21.07.2014	Evidenčni postopek	Akтивен	✓ Potrditev / Zavrnitev

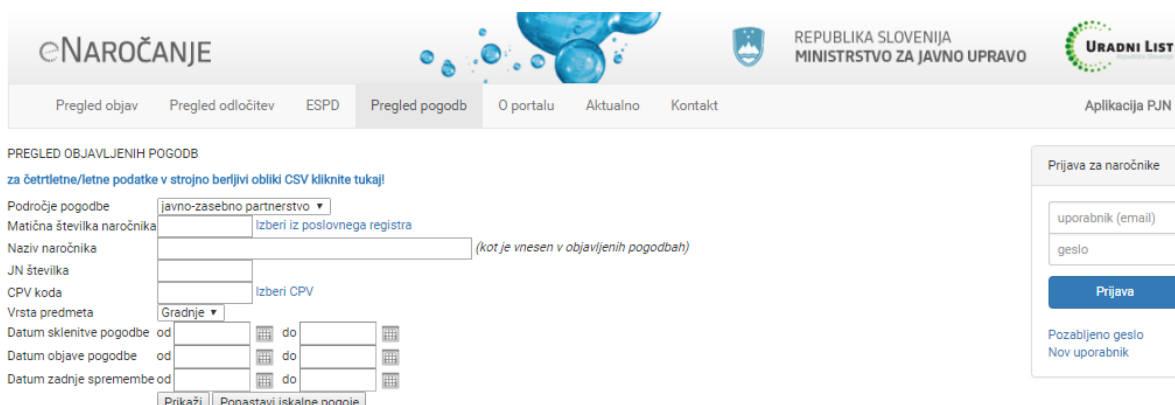
Slika 12: Aplikacija e-JN, ki omogoča elektronsko javno naročanje (Ministrstvo za javno upravo RS, n.d.)

Figure 12: e-JN application that enables electronic public procurement (Ministrstvo za javno upravo RS, n.d.)



Slika 13: e-naročanje, Pregled objavljenih pogodb (Uradni list Republike Slovenije d. o. o., n.d.)

Figure 13: e-naročanje, A review of published contracts (Uradni list Republike Slovenije d. o. o., n.d.)



Slika 14: Informacijska rešitev za upravljanje investicijskih projektov (Projektne IT rešitve in storitve, n.d.)

Figure 14: IT solution for the management of investment projects (Projektne IT rešitve in storitve, n.d.)



8.4 Predlog spremembe podzakonskih aktov

V zasnovi magistrskega dela smo sprva predvideli pripravo predloga spremembe podzakonskega akta Pravilnika o vsebini upravičenosti izvedbe projekta po modelu JZP in sicer kot dopolnitev podzakonskega akta s priložo kataloga tveganj. Sedaj menimo, da bi se verjetno katalog tveganj za projekte izgradnje lahko kot priložo uvrstil tudi v Uredbo o enotni metodologiji za pripravo in obravnavo investicijske dokumentacije na področju javnih financ, z namenom, da bi javnim partnerjem postavil osnovo za dolgoročno pripravo projektno specifičnih katalogov tveganj za različne projekte JZP, in da bi se ocenili učinki in vplivi, verjetnost nastanka in pomen tveganja.

Nadalje ugotavljamo, da v tem trenutku ni smiselno predlagati nobene spremembe podzakonskega akta, ker je bila v vmesnem času, v letu 2014, v EU sprejeta nova področna direktiva, ki pa še ni prenesena v naš pravni red. Ko bo zakonodajalec spremenil krovni področni zakon ZJZP na način, da bo prenesel vsebino nove direktive, se bodo vsebinsko prilagajali in na novo sprejemali tudi drugi podzakonski akti. Tedaj bo možno predlagati vključitev novo razvitega orodja oz. modula kot priložo ustreznemu novemu podzakonskemu aktu. Priloža je sicer že sedaj lahko v pomoč javnemu partnerju tudi pri pripravi vsebine upravičenosti izvedbe v delu, kjer morajo biti razvidna tveganja, ki bi jih zainteresirana oseba prevzela z oceno vrednosti posameznega prevzetega tveganja.

Novo razvito matriko tveganj bi morali vključiti v razpisno dokumentacijo in jo zahtevati kot obvezno vsebino javnega razpisa za izbor izvajalca za JZP, saj se nanaša na zasebnega partnerja in ga sprašuje o načinu obravnave in pripravljenosti za prevzem posameznih ugotovljenih tveganj za projekt JZP. Torej moramo zakonodajalca v času priprave prenove zakonodaje s področja JZP obvestiti tudi o tej možnosti, da bi javni sektor to matriko več uporabljal.

Novo orodje in predviden opisan način uporabe bi se lahko vključilo tudi v novo verzijo Smernic za izvajanje ukrepov energetskega pogodbenišтва, ko se jih bo pristojno ministrstvo odločilo posodobiti.

Pristojnega zakonodajalca in lokalne skupnosti bomo obvestili tudi o možni metodi analize tveganj v JZP projektih, fokusni skupini, ki se lahko uporabi kot analiza tveganj pri izdelavi investicijske dokumentacije. Na podlagi pridobljenih izkušenj bomo zakonodajalcu priporočili, da metodo navede kot primerno za analizo tveganj vsaj v smernicah za JZP (če jih bo zakonodajalec morebiti pripravil hkrati ob prenosu evropske zakonodaje v naš pravni red) in predlagali promocijo in podporo uporabe metode med deležniki.

9 REZULTATI IN DISKUSIJA

9.1 Analiza postavljenih hipotez

Na začetku magistrskega dela sem postavila tri hipoteze. Z lastnim raziskovanjem in proučevanjem strokovne literature in zakonodaje ter osebnimi pogovori z deležniki sem pridobila dovolj podatkov, da lahko predpostavljene hipoteze potrdim ali ovržem:

HIPOTEZA 1

Pri odločanju za vstop v projekte izgradnje po modelu JZP se pogodbeniki v Sloveniji odločajo brez uporabe posebnih pripomočkov ali orodij za upravljanje (oceno in obravnavo) tveganj, kot je to utečena praksa pri javnih naročnikih v nekaterih evropskih državah, kjer je JZP bolj uveljavljeno (Nemčija, Velika Britanija ...).

Hipotezo potrdim. Investicijska dokumentacija bi morala po zahtevah veljavne zakonodaje v primeru JZP obsegati poglavje o tveganjih. Vsebina investicijske dokumentacije je odvisna od pripravjalca in od mejnih ocenjenih vrednosti, ki narekujejo obseg vsebine. Vrsta zahtevane investicijske dokumentacije, ki se mora pripraviti, je pogojena z ocenjeno vrednostjo investicije. Po veljavni področni uredbi, pa ni predpisano, kdo je lahko izdelovalec investicijske dokumentacije. DIIP-i so najmanjši in najmanj obsežna vrsta investicijske dokumentacije za projekte z ocenjeno vrednostjo med 300.000 in 500.000 evrov. Zaposleni na občinah jih v zadnjih časih pripravljajo kar sami. Za investicijske projekte nad vrednostjo 500.000 se zahteva dodatno še investicijski program, za projekte nad vrednostjo 2.500.000 evrov pa poleg prejšnjih dveh potrebujemo še predinvesticijsko zasnovo (Ministrstvo za finance RS, 2006); za obe vrsti te investicijske dokumentacije praviloma izdelajo za to specializirana podjetja. Investicijski elaborat, ki ga za začetek postopka zahteva ZJZP, pa tveganj kot del vsebine dokumentacije izrecno ne omenja. Investicijska dokumentacija in investicijski elaborat sta del vsebine javnega razpisa za JZP.

Matrike porazdelitve tveganj smo zasledili v nekaj ocenah upravičenosti izvedljivosti projekta po JZP in primerjava variant oziroma drugega projekta, v novejših javnih razpisih in sicer v dokumentih Investicijski programi. Večinoma gre tza JZP projekte po načelu energetskega pogodbeništva. Matrika porazdelitve identificiranih tveganj JZP se verjetno v teh dokumentih pogosto pojavlja, ker v smernicah za energetske pogodbeništvo zanjo obstaja tudi primer. V JZP pogodbah prosto dostopnih na javnem portalu matrike porazdelitve tveganj nismo zasledili, upravljanje tveganj pa je tudi bolj skopo določeno. Matrike predlogov porazdelitve tveganj iz dokumentov OECD ali Evropske komisije v slovenskih razpisih JZP nismo identificirali, udeleženci fokusnih skupin pa jih tudi niso omenjali.

Na področju upravljanja s tveganji lahko danes v Sloveniji najdemo svetovalne družbe, ki ponujajo kot storitev identifikacijo tveganj ter porazdelitve in stroškovne ocene tveganj, kar je za uveljavljanje JZP v Sloveniji dobro.

Največ strokovnih člankov o upravljanju tveganj v JZP projektih smo zasledili v strokovni publikaciji, Reviji za projektni management, npr. (Polner, 2015) (Šuler, 2011)

(Jereb, 2011), katerih dela večinoma obravnavajo teorijo in modele, manj pa nasvete in priporočila za prakso.

Na podlagi diskusij v fokusnih skupinah sodimo, da te metode za analizo tveganj (razen za potrebe projekta PROFILI) do sedaj V Sloveniji na področju JZP še ni nihče uporabil.

HIPOTEZA 2

Informiranost in usposobljenost javnih partnerjev na področju priprave in izvajanja JZP sta še vedno slabi in večina javnih partnerjev za pomoč pri oblikovanju postopka JZP najema zunanja pravna ali druga svetovalna podjetja z ustreznimi znanji in izkušnjami ter izkušnjami iz prakse v tujini.

Te hipoteze ne morem v celoti ovreči in tudi ne v celoti potrditi. Nekatere občine, npr. Brežice ima nekaj projektov javno-zasebnega partnerstva z vrednostjo do nekaj sto tisoč evrov, ki jih je izvajala z lastno strokovno ekipo (Občina Brežice, 2011).

Zaradi krčenja občinskih proračunov in omejitev pri dodatnem zaposlovanju, vodje nekaterih manjših občinskih uprav že začenjajo razmišljati o skupnih občinskih upravah, ki bi lahko zaposlovale več strokovnjakov za določena področja, medtem ko bi bile skupne službe enotne (pravna, tajništvo, vzdrževanje,). Na ta način bi nekatere občine verjetno lahko začele tudi projekte izgradnje po modelu JZP, česar se do sedaj še niso lotile (Ravnikar, 2016).

Iz javnih objav različnih spletnih podatkovnih zbirk (Supervizor, e-naročanje,...) je zaslediti odločitev nekaj javnih partnerjev, večinoma lokalnih skupnosti, ki so izvedle projekte z uporabo instituta JZP s pomočjo zunanjih strokovnjakov.

Menimo, da bi (povečana) ekipa strokovne nacionalne centralne usmerjevalne enote za JZP, verjetno pod okriljem MF, lahko nudila javnim partnerjem dobro strokovno podporo, dodatno spodbudila odločitev javnih partnerjev o uporabi modela JZP ter zmanjšala stroške zunanjih svetovalnih storitev.

Ta zaključek podkrepi tudi ugotovitev druge slovenske avtorice: »ker nacionalni center v Sloveniji ne deluje, so si v nekaj obravnavanih primerih za pravilnejšo izvedbo načrtovanih projektov po JZP mestne občine pomagali z naročenimi pravnimi mnenji (Čampelj, 2014)«.

HIPOTEZA 3

Obstoječe veljavne pogodbe o JZP na področju gradnje ne vključujejo upravljanj tveganj.

To hipotezo lahko potrdim. Pregled vzorcev javno dostopnih sklenjenih pogodb o JZP v slovenskem javnem portalu E-naročanje kaže, da se v tovrstnih pogodbah posebej ne obravnava JZP tveganj, porazdelitve tveganj niso priloga pogodb in še redkeje pa pogodba predpisuje postopke ravnanja v posameznih primerih pojava tveganj ali pa na splošno o upravljanju tveganj v specifičnem projektu izgradnje. Ker torej trenutno javno dostopne JZP pogodbe teh vsebin ne obsegajo, pomeni, da je to področje med pogodbeniki slabše pravno in postopkovno urejeno in lahko povzroči spore in težave med pogodbenikoma ob nastopu dogodkov in faktorjev tveganj. Situacija bi bila enostavno rešljiva in znosna, če bi bile JZP pogodbe vsaj v delu tipske in bi predvidevale po vzoru iz tujine najprej dogovor o prevzemu tveganj (npr. z matriko) na podlagi katerega bi oblikovali JZP pogodbo in ji dodali obvezno sestavino pogodb npr. upravljanje tveganj (spremljanje in odziv na tveganja v času izvajanja JZP projekta).

HIPOTEZA 4

Če se javni ali zasebni partner, ki vstopa v projekt JZP, ne zaveda pomena upravljanja tveganj in ne uporablja posebnih orodij za upravljanje (oceno in obravnavo) tveganj, lahko pogodbeniki izberejo oziroma sprejmejo model JZP, ki ni najbolj ustrezen za projekt izgradnje ali pa pogodbo sklenejo brez določil o postopkih in ravnanju v primeru nastanka (faktorja, dogodka, vpliva). To lahko ogrozi zagotavljanje javnih dobrin oziroma izvajanje javnih storitev tveganja in sproži sodni spor. Za javni interes bi bilo treba v primeru tveganja primerno poskrbeti npr. z napotkom o obvezni uporabi določenih pravnih institutov pri sestavi pogodbe JZP ali s smernicami za oblikovanje pogodb o JZP.

Na podlagi pogovorov z deležniki in zaključki iz fokusnih skupin hipotezo potrdim. Ob nastopu nepredvidenih dogodkov, vplivov ali faktorjev tveganja, na primer v mestni občini Maribor, se odsotnost poznavanja področja JZP in obravnave tveganj hitro pokaže kot skrajno nepremišljena poteza, ki sproži sodne spore in revizijske postopke. Pri mestni občini Maribor sta se npr. DIIP in pogodba JZP razlikovala v predmetu JZP razpisa, kar je ugotovilo Računsko sodišče in zapisalo, da »postopek konkurenčnega dialoga ni namenjen spreminjanju predmeta JZP glede na prvotno razpisan projekt, temveč iskanju najprimernejših rešitev, ki ustrezajo vsebini prvotno določenega in razpisanega projekta. S sprejetimi spremembami, se je namreč spremenil obseg javnega interesa; razširil se je krog uporabnikov JZP in javni sistem, ki sta opredeljena v 5. členu akta o JZP. Glede na vse dotedanje dokumente občine in glede na vsebino, objavljeno v javnem razpisu, se je spremenil tudi predmet JZP. Vzpostavil se je model financiranja, ki je spremenil porazdelitev tveganj in ki prav tako ni bil opredeljen v nobenem dokumentu občine« (Računsko sodišče Republike Slovenije, 2013).

Poleg oblikovanja kakovostne JZP pogodbe in bolj natančne obravnave tveganj projekta po modelu JZP je treba posebno pozornost posvetiti tudi oblikovanju akta o JZP.

HIPOTEZA 5

V Sloveniji je bilo do konca leta 2015 realiziranih relativno malo projektov izgradnje po modelu JZP, realizirani projekti pa so bili večinoma projekti izgradnje po modelu JZP na lokalni ravni. **To hipotezo moram potrditi. Predstavljena raziskava kaže, da so lokalne samoupravne skupnosti v obdobju 2006-2016 sprejele ali izvedle 46 odlokov o JZP za projekte izgradnje po ZJZP, šestim pa so kasneje preklicale veljavnost, Če tu zraven štejemo še koncesijske storitve po ZGJS, ki so jih podpisale mestne občine, je teh projektov malo več oziroma skupaj do leta 2011 vsaj 54 (Čampelj, 2014). Ocenjujemo, da je projektov po modelu JZP PO ZJZP in ZGJS v obdobju 2006-2016 okrog 100. Projektov izgradnje JZP z uporabo instituta stavbne pravice po SPZ sem nismo prišteli. Glede na podatek, da je bilo s strani javnih partnerjev samo v obdobju 2009-2015 razpisanih več kot 11.000 javnih naročil storitev gradnje (Preglednica 2), je vrednost projektov izgradnje po modelu JZP, tudi če ji prištejemo vse koncesijske projekte JZP po ZGJS in nekaj projektov z uporabo JZP z uporabo stavbne pravice po SPZ v zadnjem desetletju še vedno zanemarljiva v primerjavi z deležem in vrednostjo javnih naročil storitev gradnje. Zaključujemo, da pristojno ministrstvo premalo aktivno spodbuja uporabo modela JZP po ZJZP in da je sistemsko določeno deklarativno spodbujanje JZP v obliki določila v ZJZP veliko premalo. Ker nas je 2. finančna evropska perspektiva dobro opremila z infrastrukturo in smo v Sloveniji kot predstavljeno v uvodu veliko investirali z lastnimi javnimi sredstvi, ki smo jih kombinirali z evropski sredstvi, pa menimo, da bo čas za JZP v Sloveniji šele prišel, zato se moramo truditi še naprej z razvojem področja JZP in aktivnim spodbujanjem teh oblik in močne strokovne podpore centralne pristojne enote pri izvajanju JZP projektov.**

9.2 Preverba uporabne vrednosti razvitega orodja z deležniki, ki sodelujejo v JZP projektih

Uporabnosti in koristnosti novo razvitega orodja nam v okviru tega magistrskega dela ni uspelo preveriti z deležniki, ki so vključeni v JZP projekte. Smo pa novo razvito orodje poslali v pregled in komentar javnim nacionalnim in lokalnim deležnikom, ter predstavnikom zasebnega sektorja, pa konkretnega odziva do zaključka tega dela nismo prejeli. Dejstvo je, da Ministrstvo za finance načelno podpira vsakršno aktivnost in razvoj tega področja tudi s strani zasebnih ponudnikov, saj lastnih kapacitet za razvoj tega področja trenutno nima na voljo (Čepeljnik, 2016a).

9.3 Koristi in pričakovanja orodja za upravljanje tveganj

Z uporabo in rezultati novo razvitega orodja za uporabo v Sloveniji bomo lahko v prihodnje pripravljali in objavljali tudi pregledne panožne napovedi in ugotovitve kot strokovne podlage za učinkovito pripravo prihodnjih javnih investicij izgradnje po modelu JZP v Sloveniji. Z dosledno uporabo tega orodja v projektih izgradnje in kasnejši celostni letni analizi dokumentov s strani ministrstva ali druge pristojne enote v sestavi, bo možno določiti tudi ključna sektorska tveganja v projektih izgradnje, verjetnost nastanka in pomen tveganj in s pomočjo pripomočka izvajati tudi nadaljnje strukturirane analize in napovedovati tveganja v podobnih projektih izgradnje po modelu JZP v Sloveniji. Uporaba in razumevanje novega orodja bo povečala kapaciteto znanja med deležniki in olajšala upravljanje s tveganjem in morda pospešila zagon projektov JZP izgradnje v lokalnih skupnostih Slovenije. Če bo pripomoček prejel tudi javno nacionalno ali lokalno institucionalno podporo, bo to pomenilo, da bo se bo lahko uporaba in razširjenost projektov izgradnje po modelu JZP povečala.

V kolikor bodo deležniki ocenili novo orodje kot uporabno, se bodo lahko v luči nadaljnjega razvoja prakse upravljanja tveganj morda zedinili in poenotili postopek uporabe fokusnih skupin, s ciljem bolj učinkovite porazdelitve tveganj med pogodbeniki ter kot standardizirano metodo za analizo in oceno tveganj v procesu oblikovanja JZP postopka za projekt izgradnje.

10 ZAKLJUČEK

JZP na področju graditve omogočajo, da dobi skupnost določene potrebne javne storitve brez angažiranja javnih sredstev, kar pomeni, da gre za dolgoročni pogodbeni model, ki lahko ob pravilni uporabi prinaša koristi vsem deležnikom. Po vsebini lahko predstavlja JZP na eni strani zasebna vlaganja v javne projekte in na drugi strani javno sofinanciranje zasebnih projektov, pod pogojem, da so v javnem interesu. Prepoznavanje primernih JZP projektov za financiranje je omogočeno tako javnemu kot zasebnemu partnerju. Trenutno veljavna zakonodaja načeloma spodbuja javne investitorje, da morajo razmišljati, vsaj v študiji variant, o modelu JZP, vendar pa centralna enota, pristojno ministrstvo, premalo aktivno skrbi za povečevanje kapacitete strokovnih in izvedbenih znanj zaposlenih v javnem sektorju in ne razvija JZP na način, da bi se izdajali ali prevajali tuji priročniki dobrih JZP praks, organizirali dogodki, pripravil in promoviral portfelj idejnih JZP projektov za zasebne investitorje. Tako na trgu JZP v Sloveniji vlada mrtvilo.

Čeprav jer bil prvotni namen naše terenske raziskave med izbranimi lokalnimi skupnostmi, da skupaj pregledamo nabor projektov, zamišljenih po modelu JZP in način priprave na izvedbo projekta izgradnje po modelu JZP s poudarkom na upravljanju tveganj, smo večkrat ugotovili, da lokalne skupnosti JZP instituta vseeno še ne poznajo dobro in o njem ne razmišljajo kot o realni možnosti za zagotavljanje javnih dobrin, zato ga pretirano ne vključujejo v svoje razvojne programe. Sicer izstopajo lokalne skupnosti, npr. občini Jesenice in Bled, ki JZP projekte že bolj ali manj učinkovito vodita, vendar pa smo naleteli tudi na občine, kjer o tem sploh ne razmišljajo ali nimajo izkušenj (npr. Kranj, Divača). Pomanjkanje samoiniciativnosti raziskovanja možnih načinov realizacije in razvijanja JZP je verjetno odraz lokalne politike, župana in občinskega direktorja, ki sta morda več šefa in manj vodje. Ker gre za dolgoročne posle med javnim in zasebnim partnerjem, ki zahtevajo skrbno načrtovanje, pripravo projekta in iskanje najbolj ustreznih finančnih modelov, opazni uspeh in pozitiven učinek projekta pa se lahko merita šele čez desetletja, verjetno za vodstvo lokalnih skupnosti niso najbolj primerni, da bi jih uspešno in vidno realizirali v svojem mandatu. Računsko sodišče je omenjalo pri JZP poslih veliko nepravilnosti in iskanja bližnjic, npr. radarji v MOM. Gradbeni posli so sicer že zgodovinsko okarakterizirani, tudi v Sloveniji, da so velikokrat vnaprej dogovorjeni in vodeni na način, ki ne daje vedno največje vrednosti za denar, projekti JZP pa se morajo v Sloveniji še otresti oznak prikrite privatizacije, zagotavljanja slabših, dražjih in manj dostopnih javnih storitev, omejeni možnosti za sodelovanje na razpisih za JZP. S tem razlogom, je treba začeti z ugotavljanjem tveganj in njihovo analizo že v fazi priprave projektov JZP. Transparentnost bo lahko pričela tudi dvomljivce.

Malo realiziranih projektov po modelu JZP pomeni tudi manj izkušenj, tako tudi s področja upravljanja tveganj. Sistematične obravnave identifikacije in analize tveganj za projekte izgradnje na osnovi JZP nismo zasledili, zato trdimo, da smo pripravili dobro izhodišče za nadaljnje raziskave, razvoj upravljanja JZP in nadgradnjo sodobnih informacijskih orodij. V magistrski nalogi smo preučili učinkovitost izbranih orodij ali metod za upravljanje tveganj v projektih izgradnje po modelu JZP, pri čemer je bil poudarek na fokusnih skupinah in razvoju

orodja za upravljanje tveganj. Rezultati fokusnih skupin so pokazali, da jih potrebujemo in jih moramo začeti uporabljati.

Zaključujemo, da ima metoda fokusne skupine potencial za analizo tveganj za različne lokalne ali nacionalne projekte izgradnje po modelu JZP. Ker v času izvedbe fokusnih skupin še nismo imeli zasnovanega orodja za upravljanje tveganj kot izhodišče za razpravo na fokusni skupini je diskusija tematsko morda bolj površinska in je zgolj nakazovala številne probleme in možne rešitve. V kolikor bi v fokusno skupino vključili tudi novo orodje za pomoč pri upravljanju tveganj v JZP in ga konkretno navezali na določen investicijski projekt izgradnje v pripravi, bi taka delavnica lahko dosegla svoj polni namen in javnemu partnerju pomagala predhodno identificirati in analizirati tveganja (npr. v fazi priprave-predhodni postopek) ter pripraviti dober model porazdelitve tveganj in oblikovanje boljših in jasnejših pogodbenih določil v zvezi s tveganji.

Četudi ugotovitev vseh izvedenih fokusnih skupin in študijev primerov javnih objav v Sloveniji ni mogoče preprosto posplošiti na celotno množico oziroma ostale slovenske občine, to magistrsko delo utemeljuje dokaze o potrebnosti, učinkovitosti in uporabnosti delavnice upravljanja tveganj oziroma fokusne skupine pri upravljanju projektnih tveganj v JZP, ki naj se osredotoča na uporabo novo razvitega orodja z več moduli.

V nadaljevanju podajamo predloge za izboljšanja stanja na področju upravljanja tveganj v projektih izgradnje JZP in smernice za nadaljnje delo.

10.1 Predlogi za izboljšanje stanja na področju obravnave JZP tveganj

Katalog tveganj (na katerem temelji tudi matrika tveganj, ki izvrže seznam tveganj, ki jih zasebni partner lahko prevzame) verjetno nikoli ne more pokriti vseh možnih dogodkov tveganj povezanih s projektom JZP in se zato ne sme šteti kot dokončen. Še vedno naj strokovnjaki pred podpisom specifične pogodbe JZP kritično premislijo o naravi specifičnega projekta JZP, pri čemer se naj poslužujejo v nalogi predlaganega splošnega seznama tveganj. Le-tega naj presodijo tudi na podlagi lastnih izkušenj ter morebiti opredelijo dodatne projektne dogodke ali pojave tveganj. Pomagajo si lahko tudi z drugimi orodji in tehnikami za upravljanje tveganj, ki smo jih omenili.

Seznam ugotovljenih tveganj v projektih izgradnje po modelu JZP naj se v prihodnje preverja z metodo fokusne skupine, ki bi lahko tudi uradno postala ena od možnih metod analiz tveganj (metodološko ponujena v veljavni zakonodaji). Izvajalcem fokusnih skupin priporočamo, da se v fokusno skupino vedno vključi tudi poznavalec sektorja in vrste objekta. Člani fokusne skupine posameznega projekta izgradnje po modelu JZP se bodo v postopku oblikovanja JZP sestajali z namenom določitve JZP tveganj in preučitve najprimernejše porazdelitve ugotovljenih tveganj. Dodatno bodo na ta način lahko v katalog in matriko tveganj vključili še novo ugotovljena tveganja, njihovo verjetnost nastanka, učinek in pomen. Priprava celovitega kataloga tveganj in ustrezne porazdelitve tveganj za posamezen projekt izgradnje po modelu JZP z uporabo metode fokusnih skupin mora biti usmerjena k izvedljivosti in praktičnosti, zato

morajo biti vsi udeleženci nanjo dobro pripravljene. Za zasebne partnerje sta čas in napor, porabljeni za oblikovanje JZP postopka, pomemben faktor. Pretirano zavlačevanje z različnimi ali preveč stroškovno potratnimi preliminarnimi analizami tveganj ter preveč številčnimi fokusnimi skupinami pred začetkom JZP projekta lahko postane za zasebne investitorje prenaporno in njihov interes za oblikovanje JZP se zmanjša.

Javne partnerje, ki so že ali pa bodo sodelovali v postopkih oblikovanja JZP za projekte izgradnje, še zlasti Ministrstvo za finance, je treba ob spremembi področne zakonodaje obvestiti o priporočeni nadgradnji vsebine razpisne dokumentacije za JZP z v okviru te magistrske naloge novo razvitim orodjem (moduli), ki pokriva upravljanje tveganj, in jim predstaviti dobre prakse upravljanja tveganj v EU. Predlagati moramo tudi spremembo podzakonskih aktov in uvesti obveznost uporabe novo razvitega orodja in metode fokusnih skupin. Priporočiti moramo tudi posodobitev smernic za ukrepe izvajanja energetskega pogodbeništvu in sicer nadgradnjo matrike tveganj.

Proces obvladovanja tveganj v projektih mora biti sistematično organiziran proces, ki bi moral biti sestavni del projektnega menedžmenta skozi vse faze življenjskega cikla. Plan obvladovanja tveganj je treba narediti v najzgodnejših fazah projekta in ga sproti dopolnjevati in ažurirati (Polner, 2015). Seveda pa je treba do vodenja pristopiti racionalno in za projekte izgradnje manjših vrednosti ustrezno racionalno prilagoditi tudi obseg projektnega menedžmenta in vključevanje sodelujoče projektne skupine, saj upravljanje tveganj ne sme biti samo sebi namen, temveč mora v projektu skozi proces spremljanja pokazati določene učinke.

Metodo fokusne skupine, kjer se soočajo mnenja, izkušnje iz podobnih projektov in različne strokovne poglede, priporočamo v uporabo kot eno od analiz tveganj, še zlasti v fazi priprave JZP projektov in za projekte milijonskih vrednosti, kjer sprejemamo odločitev pomembno za celotno državo in povečujemo javni dolg. Javni partnerji lahko uporabijo navodila za oblikovanje, srečanje in vodenje fokusne skupine po predlogi navodil iz projekta PROFILI. S tem bodo lahko uspešno dosegli namen srečanj v obliki fokusne skupine. Fokusne skupine se lahko izvede v okviru izdelave investicijske dokumentacije ali investicijskega elaborata ali pa v fazi priprave, ko še ne vemo, ali se sploh odločiti za projekt JZP in se še odločamo, kako projekt JZP izpeljati, kako vanj pritegniti zasebne partnerje, mu zagotoviti največjo vrednost za denar, hkrati pa uporabnikom še naprej zagotavljati čim višji standard javnih storitev.

10.2 Smernice in priporočila za nadaljnjo delo

Ker se tveganja spreminjajo v daljšem časovnem obdobju trajanja projekta, predlagamo, da se v analizi tveganj za projekte JZP najvišjih investicijskih vrednosti v bodoče dodatno vključi sezonske spremembe v posamezni fazi življenjskega cikla projekta.

Pregledane študije in raziskave, ki smo jih analizirali, se niso osredotočale na kombinacijo tveganj, na sočasni pojav oziroma nastop dveh ali več tveganj in kombiniranega sinergijskega učinka posledic takšnih tveganj, ki so lahko večje, kot če vsako tveganje nastopi posamično. Predlagamo, da se katalog tveganj nadaljuje tudi v tej smeri razvoja.

Da bi lahko izboljšali identifikacijo in analizo tveganj v investicijski dokumentaciji, investicijskem elaboratu in v postopku oblikovanja JZP, je priporočljivo uporabiti dodatno še druge metode določitve tveganj za posamezen projekt po modelu JZP. Ustrezna kombinacija empiričnih in prognostičnih metod namreč omogoča celovito predhodno identifikacijo vseh pomembnejših tveganj, ob upoštevanju posebnih parametrov in narave projekta izgradnje po modelu JZP.

Nesmiselno bi bilo razvijati enotni ali nacionalni katalog tveganj za projekte JZP brez prehodne analize tujih podobnih orodij na območju EU. Nasloniti bi se morali tudi na relativno dodelano MDS orodje P-FRAM, vsaj glede končnih kategorij tveganj in posameznih tveganj, ki jih te kategorije ali skupine vsebujejo.

Za razliko od utečenih postopkov in aktualnih navodil iz objavljenih slovenskih področnih smernic za energetska pogodbeništvu, ki uporabljajo podatke iz preteklih izkušenj (empirični pristop), moramo v prihodnje pri pripravi projektno specifičnega kataloga tveganj za posamezni točno določen JZP projekt izgradnje zaradi spreminjajoče se globalne ekonomije, soodvisnosti gospodarske klime v Evro območju ter povezanosti lokalne ekonomije s svetovnimi gospodarskimi razmerami in trendi, uporabiti tudi domišljijo, ustvarjalnost ter intuitivne (prognostične) metode, da bomo lahko zajeli čim več morebitnih tveganj JZP projekta. Fokusne skupine se po vzoru iz ZDA (NAVFAC, 2002) lahko nadgradijo z uporabo postopka FACD, ki predvideva uporabo metode iterativnega in interaktivnega procesa z uporabo orodij skupinskih razprav v obliki »brainstorming« srečanj, sestankov modeliranja stroškov, analiziranjem vrednosti (za denar), igranjem vlog JZP ipd., vse z namenom ugotavljanja morebitnih težav in zmanjševanja tveganj na začetku faze načrtovanja in projektiranja in z izbranimi strokovnjaki.

Razvito orodje za identifikacijo in analizo tveganj bomo morali v primeru nadaljnega razvoja in zaradi sprememb področne zakonodaje v letu 2016, v prihodnje preveriti z domačimi finančnimi institucijami, zasebnimi ponudniki, ki so že vključeni v projekte JZP, izvajalci del, upravljalci infrastrukture, zavarovalnicami, različnimi strokovnjaki (pravnimi, ekonomskimi, gradbenimi, kadrovske, ...), predstavniki lokalnih skupnosti, ki imajo že izkušnje na tem področju in pa ministrstvi, ki razpisujejo največje investicijske projekte. Če bo v praksi orodje prepričalo javne naročnike in ga bodo pričeli vsaj interno uporabljati in ga še dodatno izboljševali z uporabo metode fokusne skupine, in če bo spodbudilo zanimanje ponudnikov informacijsko podprtih orodij in širše poslovne javnosti ter zaživelo, bo orodje tako upravičilo svojo uporabnost in bomo tudi v Sloveniji dokazali, da je sistematično in strokovno podprto vodenje projektov edina pravilna odločitev, ter da strokovno na tem področju ne zaostajamo za bolj razvitimi državami EU.

Po vzoru naprednejših evropskih držav, npr. Nemčije in Irske, moramo začeti razmišljati o vzpostavitvi močne centralne svetovalne in usmerjevalne državne enote JZP, kot institucije z lastnim proračunom, ki bo s svojimi zaposlenimi, kompetentnimi strokovnjaki različnih strokovnih profilov, z veliko praktičnih izkušenj tudi iz JN storitev gradenj, projektnim managementom in mednarodnega okolja, aktivno pokrivala in razvijala področje JZP in z znanjem ter izkušnjami operativno podpirala vse javne institucije, ki se odločajo za projekte

JZP. Taka organizacija bi avtonomno in strokovno utemeljeno lahko pripravila bele knjige o JZP za projekte izgradnje družbene infrastrukture in npr. prometne infrastrukture. Pod okriljem te institucije bi se vzpostavil tudi nacionalni register tveganj JZP, ki bi se posodabljal in razvijal ter nadgrajeval v periodičnem obdobju ter sektorsko usmerjal; podoben register tveganj so že pripravili na Fakulteti za logistiko, na Univerzi v Mariboru in je namenjen Upravljanju tveganj v oskrbovalnih verigah (Cvahte et al., 2011). S strani te institucije bi bilo treba redno pripravljati in objaviti tudi praktične priročnike s smernicami za izvajanje JZP v določenih sektorjih, prevode ključnih JZP publikacij, izdanih s strani EPEC, vzorce razpisne dokumentacije za posamezne modele JZP in sektorje, organizacijo dodatnih izobraževanj predstavnikov lokalnih samoupravnih skupnosti in državnih teles, ki se odločajo za projekte po modelu JZP. Dodatno, npr. zopet po vzoru iz Nemčije (ÖPP Deutschland AG & AG, 2016) ali Italije (Apa et al., 2014), bo treba vzpostaviti tudi sistematično zbiranje in izdelavo preglednih letnih poročil o statističnih podatkih JZP in začeti tudi na tak način analizirati način porabe javnih sredstev. Ministrstva in/ali posebne organizacijske enote, povezane z JZP bi morali izvajati tudi ex – post analize tako, da primerjajo vmesne in končne rezultate (npr. tveganj) projekta izgradnje po modelu JZP s predhodno postavljenim merilom oz. izhodiščem; tako spremljanje projektov postaja tudi že svetovna praksa vodenja projektov JZP.

Razmišljati pa je treba ne le preventivno in o ukrepih za omilitev tveganj ter priporočljivi porazdelitvi tveganj iz tujih izkušenj, temveč tudi o planiranju najboljših oziroma najustreznejših odzivov na tveganje. Vzporedno z registrom tveganj bi se tako lahko vzpostavil tudi seznam najboljših možnih odzivov na tveganja (preprečevanje, omilitev, kdaj prenos, zavarovanje, prevzem).

Še naprej moramo razvijati tudi nacionalno arbitražno prakso in priljubljenost reševanja nastalih težav in zapletov pri upravljanju s tveganji JZP med pogodbenima partnerja v JZP in jo promovirati kot alternativno, hitro in učinkovito reševanje sporov.

Na koncu še opozorimo, da bomo morali po zgledu iz tujine tudi v Sloveniji v prihodnje ugrizniti v standardizacijo oblikovanja postopkov JZP, delov JZP pogodb in načina izvajanja javnih projektov. Za proces standardizacije oblikovanja in vodenja postopka JZP lahko uporabimo način postopka standardizacije z deležniki, kot so ga uporabili v Nemčiji v priročniku za projekte JZP do 15 mio eur (ÖPP Deutschland AG, 2011). V tem procesu so deležniki dogovorili standardiziran proces oblikovanja postopka JZP z namenom lažje, bolj enostavne, pregledne in transparentne porabe javnega denarja in lažjega vodenja postopkov JZP za oba pogodbenika.

Končni rezultat procesa slovenske standardizacije JZP bi bila shema s standardiziranimi moduli in zahtevanimi dokumenti, ki javne naročnike vodi do uspešnega in učinkovitega oblikovanja postopka (razmerja) JZP. Podobno shemo, vendar brez vsebine modulov v ozadju je pripravil že slovenskih avtor v letu 2010 in bi lahko služila kot dobro izhodišče za poenotenje postopka načrtovanja projekta JZP (Pfeifer, 2010b). Shemi bi morali ločeno dodati še aktivnosti, ki jih mora voditi samo javni partner. Vzporedno s projektom postopkovne in dokumentacijske standardizacije vodenja oblikovanja postopka po JZP in izvajanja projekta po

modelu JZP, pa bi se lahko lotili tudi standardizacije pristopa pri upravljanju tveganj v odločilni fazi prepoznavanja in analiziranja tveganj, kot so se tega že lotili posamezni slovenski avtorji (Cvahte et al., 2011).

Ko bomo imeli na ravni države pripravljenih večje število JZP projektov izgradnje, priporočamo, da se državna organizacijska enota, pristojna za JZP ali pristojno ministrstvo po vzoru iz prakse zasebnih podjetij loti procesa izbora predlogov nacionalnih projektov izgradnje po modelu JZP z uporabo projektnega portfelja. Portfelj bi morala država upravljati na način, da doseže zastavljene strateške cilje, še prej bi verjetno bi morala oblikovati dokument nacionalnega upravljanja javnega projektnega portfelja (Šuler, 2011). Tak projektni portfelj bi lahko bil tudi uporaben za različne interesne javnosti, MDS, IMF in tuje zasebne investitorje.

Pomembna je tudi učinkovita informacijska podpora projektom. Posebna tovrstna informacijska orodja za upravljanje in obvladovanje portfelja projektov na slovenskem trgu že obstajajo, koristniki teh orodij pa so zaenkrat le zasebni poslovni subjekti (Prometno informacijske rešitve, n.d.). Nacionalni projektni portfelj bi lahko obsegal tudi projekte, kjer se načrtuje javno naročanje, oziroma obsegal kar oboje, tj. JN in JZP projekte izgradnje in storitev. Tovrstna nacionalna platforma bi državi omogočala pregled nad javnimi investicijami, s tem pa, v določeni meri, tudi pregled nad intenzivnostjo dejavnosti gradbenega sektorja.

Javnim partnerjem priporočamo, da po koncu vsakega zaključenega projekta JZP kritično ocenijo in analizirajo vsa ugotovljena in novo zaznana tveganja v projektu izgradnje, izsledke pa posredujejo nacionalnemu centralnemu pristojnemu organu ali enoti za JZP (verjetno MF). Na ta način bi lahko začeli sistematično zbirati tveganja v JZP projektih izgradnje in zasnovali nacionalni register tveganj, ki bi se po vsakem zaključku projekta JZP ustrezno dopolnil in izboljšal. Nacionalni register tveganj bi moral doseči konsenz o vrsti klasifikacije oziroma sistem katalogizacije tveganj. Vsako novo zaznano tveganje, posredovano v centralni register tveganj, bi se povezalo z nekim faktorjem, dogodkom, vplivom in povezalo na specifični projektom izgradnje in sektor, in se tako klasificirano vključilo na ustrezno mesto v strukturi registra tveganj. Katero koli orodje za upravljanje s tveganji samo po sebi brez primerne zbirke oziroma kataloga podatkov je namreč neuporabno. Nacionalni register tveganj bi bil dober vir za pripravo nadaljnjih novih posameznih katalogov tveganj za nove JZP projekte izgradnje.

11 POVZETEK

V Sloveniji smo od uveljavitve področne zakonodaje za JZP pred desetimi leti dejansko tudi začeli pogosteje pripravljati in izvajati projekte izgradnje po modelu JZP, čeprav v deležu še vedno ne toliko, kolikor se jih izvede v državah, kjer je področje JZP bolj razvito in obstajajo prakse izvajanja že več desetletij. Dejstvo je, da v Sloveniji javni naročniki še vedno večino projektov gradnje izvedejo s pomočjo javnih naročil storitev gradnje. V pretekli 2. finančni perspektivi, 2006-2013, se je izvedlo veliko projektov izgradnje z uporabo konvencionalnega javnega naročanja, ki so jih javni naročniki uspešno kombinirali z zadolževanjem in koriščenjem evropskih sredstev.

V magistrski nalogi smo analizirali število izvedenih projektov JZP v Sloveniji od uveljavitve posebne zakonodaje na tem področju. Raziskovali smo javne objave na različnih javno dostopnih portalih (javnih glasil) ter pregledali relevantno strokovno in znanstveno literaturo. Ugotovili smo, da so različne lokalne skupnosti, pogosteje mestne občine, objavile 46 odlokov ali aktov o JZP, 6 aktov oziroma odlokov o JZP pa so občine zaradi pomanjkanja interesa zasebnikov ali nezmožnosti izvedbe projekta kasneje preklicale in od projekta odstopile oziroma ga izvedle prek sistema javnega naročila. Ko primerjamo desetletno obdobje s številom objavljenih odlokov ali odlokov za JZP projekte, 46, in s povprečnim številom razpisanih javnih naročil storitev gradnje v Sloveniji, ki se giblje okrog 1.600 projektov izgradnje letno, kar znese v desetih letih 16.000 projektov, je podatek o objavljenih odlokih oziroma aktih JZP v enakem obdobju zanemarljiv.

Ker gre pri JZP za finančni model, kjer se javnemu partnerju ni treba zadolževati, partnerstvo pa traja daljše časovno obdobje (desetletja), smo v magistrskem delu ugotavljali, kje v postopku oblikovanja JZP se pojavlja vsebina upravljanja tveganj v projektih, kako je definirana ter kaj regulira. Ugotovili smo, da je področje prepuščeno iznajdljivosti vsakega posameznega javnega partnerja, ki se pripravlja na projekt izgradnje po modelu JZP. Ob tem je treba omeniti, da zahteva veljavna področna in povezana zakonodaja različne vrste analiz tveganj, ki morajo biti vključene v vsebino dokumentov za pripravo javnih investicij - investicijsko dokumentacijo.

Pregledali smo vsebino standarda ISO 3100:2009, ki je relevanten za obravnavano tematiko, ter tuje raziskave in prakse upravljanja tveganj v projektih izgradnje po modelu JZP in raziskali načine identifikacij in analiz tveganj. Nanizali smo različne klasifikacije (kategorizacije) tveganj in vrste metod za analizo tveganj. Ovrednotenje tveganj, kot zadnji del ocene tveganj, smo zgolj omenili, saj presega okvire naše naloge. Na primerih tuje prakse smo prikazali, kako naj bi se izdelala porazdelitev tveganj in kateri predhodni postopki jo določajo. Odločitev o porazdelitvi ugotovljenih posameznih tveganj je lahko vezana na klasifikacijo tveganj, npr. določeno raven tveganja, ali pa na zahtevo oziroma potrebe javnega partnerja in okvira pogojev izvedbe projekta po modelu JZP, ki jim mora slednji zadostiti.

Na lokalnem, regionalnem in nacionalnem nivoju smo kot možno metodo za analizo (upravljanje) tveganj preizkusili metodo fokusnih skupin. Pri terenski raziskavi smo se oprli na tujo študijo primera o učinkovitosti delavnice upravljanja tveganja v zahtevnem JZP projektu. Izkazalo se je, da je metoda fokusnih skupin oziroma z drugim imenom delavnica upravljanja

tveganj učinkovita še zlasti pri začetni identifikaciji in analizi tveganj, medtem ko jo je treba za učinkovito vseživljenjsko upravljanje tveganj v projektu zagotovo kombinirati tudi z drugimi orodji in metodami. Metodo javnim naročnikom priporočamo v uporabo pri pripravi projektov izgradnje po modelu JZP, ob spremembi področne zakonodaje pa jo predlagali tudi zakonodajalcu.

V pomoč upravljanju tveganj (za identifikacijo in analizo, ne pa ovrednotenje) za projekte izgradnje po modelu JZP smo razvili še novo orodje, sestavljeno iz treh modulov, ki bodo v pomoč tako javnim partnerjem kot zasebnim ponudnikom oziroma zasebnim partnerjem v postopku oblikovanja JZP. Končna matrika porazdelitve tveganj med obema partnerjema je vodilo in osnova za izbiro poslovnega modela, uporabljenega v projektu, ter pripravo pogodbenih določil. Partnerja morata poznati prednosti in slabosti posameznega izbranega poslovnega modela in se zavedati finančnega učinka oziroma končne vrednosti za denar v celotni dobi trajanja projekta po modelu JZP. Vprašanja načina za ovrednotenje tveganj kot dela ocene tveganj, ki sta si jih partnerja med seboj porazdelila oziroma prevzela, v magistrskem delu nismo obravnavali, tematika predstavlja enega večjih izzivov, s katerimi se bodo morali ekonomisti in drugi strokovnjaki soočiti in pripraviti rešitve v nadaljnjem razvoju področja JZP. Opozorimo še na makroekonomski problem, povezan z JZP, povečevanje javnega dolga, ki jih (veliki) projekti izgradnje po modelu JZP lahko povzročijo. S tem namenom Eurostat je Eurostat posodobil Evropski sistem računov in izdal smernice za izvajanje, Mednarodni denarni sklad pa je nedavno razvil analitično orodje P- FRAM za oceno davčnih tveganj (učinkov), ki različnim finančnim institucijam pomaga oceniti makroekonomske vpliv projekta in izvrše rezultat s predlogom matrike porazdelitve tveganj.

Na koncu smo podali predloge za izboljšanje stanja upravljanja tveganj in konkretne smernice ter priporočila za nadaljnje delo na področju JZP projektov izgradnje v Sloveniji.

12 SUMMARY

Since implementing legislation for PPP (Public-Private Partnerships) ten years ago, we have actually started to increasingly develop and implement construction projects according to the PPP model, although the proportion of it is still not to the extent that they are carried out in countries where the scope of PPP is more developed and the implementation practices have been known for decades longer. The fact is that in Slovenia, public contracting authorities carry out the majority of construction projects through classic procurement systems. The present situation is probably the result of substantial financial resources that have been available for the construction of various projects. In Slovenia in the past second financial perspective 2006-2013 many construction projects have been performed through the classic system of public procurement being combined successfully with borrowing and utilization of European funds by public contracting companies.

We have analyzed the amount of PPP by Public-Private Partnership Act in Slovenia being actually performed since the establishment of specific PPP legislation, by means of surveys of public announcements of various publicly available portals - public media and study of technical and scientific literature. We have found that the various local communities, yet much more frequently the Municipality, published 46 ordinances or Legal PPP Acts. The municipalities had to subsequently repeal 6 Legal Acts or ordinances concerning PPP due to lack of interest of private individuals or an inability to implement the project. They withdrew from the project or realized it through a public procurement publication. When comparing the ten-year period of the initiated and implemented projects by the PPP method with the average amount of public service contracts for construction in Slovenia, which amounts to about 1,600 construction projects annually, or 16,000 projects in ten years, the information about 46 published PPP projects in the same period is indeed extremely small.

As the PPP is a financial model, the public partner doesn't incur any borrowing, and the partnership lasts for a longer period (decades), in this thesis, we have looked at the process of establishing PPP projects, identifying where the issue of risk management in projects emerges and how it is defined and what it regulates. We have stated that the area is left to the ingenuity of each public partner preparing for the construction project using the PPP model. It should be noted that the current local and related legislation require different types of risk analysis, which must be included in the content of the investment documentation for the preparation of public investment.

We have focused on a detailed examination of the standard ISO 31000: 2009, which is relevant to the subject matter, and the review of foreign studies and practices of risk management in construction projects according to the PPP model and explored the identification and analysis of risks. We have listed different ways of classification (categorization) of risks and also different methods for risk analysis. Evaluation of risks, the final part of the risk assessment, has been merely mentioned because it is beyond our expertise. The examples of foreign practices have shown us the way of developing the distribution of risks and by which prior

procedures the distribution is established. Decisions on the distribution of the identified individual risks and risk classifications can be linked to risk classification of the risks, for eg. a specific risk level, or the requirements and needs, respectively of the public partner and the framework of conditions which have to be fulfilled by the public partner.

At the local, regional and national level, we have tested the method of focus groups as a possible risk analysis (management). At our field observation a foreign study of the effectiveness of the workshop Risk management has been a reliance in the demanding PPP project. It turned out to be a good method in helping the identification and analysis of risks, so we recommend public purchasers to use this method more frequently when they prepare PPP construction projects.

To assist in risk management (identification and analysis) for construction projects according to the PPP model, we have developed a new tool consisting of three modules, which will help both the public partners and private and prospective private partners, respectively, in the process of establishing a PPP. The final matrix distribution of risks between both partners is a guide and basis for selecting a business model used in the project, and for preparing contractual terms. The partners must be aware of the pros and cons of each business model and be aware of the financial impact and the final value for money throughout the full lifetime of the project using the PPP model. In this thesis we haven't dealt with issues of how to evaluate the risks that partners distributed and undertook, respectively, among themselves as part of risk assessment. This topic represents one of the major challenges that needs to be dealt with by the economists and other experts, and they will have to prepare solutions in further development of PPP.

We have to highlight the macroeconomic problem according to PPP, the increased public debt, that can be caused by (big) PPP construction projects. For this purpose, the Eurostat has updated the European account system and issued directives for performing, and the International Monetary Fund has recently developed the analytical tool P-FRAM for the assesment of the tax risks (effects) which helps different financial institutions to evaluate the makroeconomic influence of the project and gives a result with a suggestion of the risk distribution matrix.

In the end, we have made proposals for improving the state of risk management and specific guidelines and recommendations for further work in the field of PPP in Slovenia.

VIRI

- Agencija za kadre d.o.o. (2016). Posvet Zakon o javno – zasebnem partnerstvu dosedanja praksa in spremembe v luči direktive o podeljevanju koncesijskih pogodb ter energetsko pogodbeništvu (p. 2). Ljubljana: Agencija za kadre.
http://www.zaps.si/img/admin/file/dogodki/2016/53_Seminar_ZAKON_O_JAVNO-ZASEBNEM_PARTNERSTVU_2016.pdf (Pridobljeno 14. 4. 2016)
- Apa, R., Caloffi, A., Carraro, M., Noni, I. De, Gambarotto, F., Giorgetti, M., ... Belzoni, V. G. (2014). Razvojne smeri gradbeniške verige: javno – zasebno partnerstvo kot konkurenčno orodje. 1-477.
https://www.gzs.si/zbornica_gradbenstva_in_industrije_gradbenega_materiala/Novice/ArticleId/43152/arhiv--v-okviru-projekta-profilizdana-tiskana-publikacija-razvojne-smeri-gradbeniske-verige--javno---zasebno-partnerstvo-kot-konkurencno-orodje (Pridobljeno 15. 4. 2014)
- Aralica, Z., Račić, D., & Šišinački, J. (2007). Projektno financiranje infrastrukture. Privredna Kretanja I Ekonomska Politika, 112, 53–87. (Pridobljeno 19. 10. 2016)
- Bayerisches Staatsministerium des Innern und für Bau und Verkehr. (2016). Public Private Partnership (PPP). <http://www.stmi.bayern.de/buw/bauthemen/ppp/http://www.stmi.bayern.de/buw/bauthemen/ppp/> (Pridobljeno 11. 12. 2015)
<http://www.fu.uni-lj.si/diplome/pdfs/magistrska/bozovicarveronika.pdf> (Pridobljeno 13. 3. 2016)
- Boll, P. (2007). Investitionen in Public Private Projekte. Schriften Zur Immobilienökonomie, (Band 43), 1-345.
<http://epub.uni-regensburg.de/5900/6/43.pdf> (Pridobljeno 11. 3. 2016)
- Bozovičar, V. (2015). Javno-zasebno partnerstvo v mestnih in večjih lokalnih skupnostih v Sloveniji v obdobju 2003–2013. Univerza v Ljubljani. 1-132.
CESifo Group Munich. (2014). Nettoinvestitionsquoten.
<https://www.cesifo-group.de/de/ifoHome/facts/Time-series-and-Diagrams/Diagram-Service/International-Economic-Situation/chart-Net-investment-rates.html> (Pridobljeno 15. 3. 2015)
- CESifo Group Munich. (2015). Investitionsquote.
https://www.cesifo-group.de/de/ifoHome/facts/Time-series-and-Diagrams/Diagram-Service/International-Economic-Situation/chart-Investment_Share.html (Pridobljeno 16. 3. 2015)
- Chan, A. P. C., Yeung, J. F. Y., Yu, C. C. P., Wang, S. Q., & Ke, Y. (2011). Empirical Study of Risk Assessment and Allocation of Public-Private Partnership Projects in China. Journal of Management in Engineering, 27(3), 136–148. [http://doi.org/10.1061/\(ASCE\)ME.1943-5479.0000049](http://doi.org/10.1061/(ASCE)ME.1943-5479.0000049) (Pridobljeno 28. 5. 2016)
- Chinaboqi. (n.d.). Company Business Models. <http://www.chinaboqi.com/BoQiBusinessDevelopment/CompanyBusinessModels/tabid/170/language/en-US/Default.aspx> (Pridobljeno 24. 4. 2016)
- Cvahte, T., Jereb, B. (2011). Katalog tveganj v oskrbovalnih verigah (Supply Chain Risk Catalog).
http://labinf.fl.uni-mb.si/risk-catalog/doku.php?id=risk_catalog:model_tab (Pridobljeno 1. 4. 2016)
- Čampelj, T. (2014). Javno-zasebna partnerstva mestnih občin v Sloveniji v obdobju od 2007 do 2011. Univerza v Ljubljani. 1-151.
<http://www.fu.uni-lj.si/diplome/pdfs/magistrska/campeljtatjana.pdf>. (Pridobljeno 14. 5. 2015)
- Čepeljnik, M. (2013). Priročniki dobrih praks EPEC, strokovna nacionalna konferenca PROFILI. Osebna komunikacija. (12. 11. 2013).
- Čepeljnik, M. (2016a). Orodja pFRAM in Eurostat priročniki. Osebna komunikacija. (3. 5. 2016, 8. 5. 2016).

- Čepeljnik, M. (2016b). Ureditev koncesij v Sloveniji po prenosu Direktive 2014/23/EU. Ministrstvo za finance. Osebna komunikacija. (16. 4. 2016)
- Črček, D. (2015). Pripomočki, orodja in tehnike upravljanja tveganj v občinah v projektih. Osebna komunikacija. (7. 10. 2015, 10. 4. 2016).
- DELO. (2010). Na Jesenicah prvi heliport z vsemi potrebnimi dovoljenji. Delo. <http://www.delo.si/clanek/123745> (Pridobljeno 3. 2. 2016)
- Dušan, M. (2015). Govor ministra za finance dr. Dušana Mramorja na izredni seji državnega zbora republike Slovenije, kjer je predstavil proračunske dokumente za leti 2016 in 2017. <http://doi.org/10.1007/s13398-014-0173-7.2> (Pridobljeno 20. 12. 2015)
- Džajič Uršič, E. (2011). Investicijski elaborat gradnje javno-zasebnega doma upokoencev. Univerza v Novi Gorici. 1-82. <http://repozitorij.ung.si/Dokument.php?id=550&lang=eng> (Pridobljeno 15. 5. 2014)
- European PPP expertise Centre. (n.d.). EPEC Library. <http://www.eib.org/epec/library/index.htm> (Pridobljeno 18. 5. 2016)
- European PPP expertise Centre. (2014). Risk Distribution and Balance Sheet Treatment Practical Guide. October. EPEC. <http://www.eib.org/epec/resources/epec-risk-distribution-and-balance-sheet-treatment.pdf> (Pridobljeno 15. 8. 2015)
- European PPP expertise Centre. (2015). PPPs financed by the European Investment Bank from 1990 to 2014, 1–20. http://www.eib.org/epec/resources/publications/ppp_financed_by_EIB_1990_2014 (Pridobljeno 16. 8. 2014)
- Eurostat. (2004). Treatment of public-private partnership 2004 EUROSTAT. Eurostat Press Office. europa.eu/rapid/press-release_STAT-04-18_en.pdf?...en (Pridobljeno 18. 3. 2016)
- Eurostat. (2016). Manual on Government Deficit and Debt Implementation of ESA 2010. <http://ec.europa.eu/eurostat/web/products-manuals-and-guidelines/-/KS-GQ-16-001> (Pridobljeno 18.3.2016)
- Eurostat. (n.d.). European system of national and regional accounts - ESA 2010. http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/European_system_of_national_and_regional_accounts_-_ESA_2010 (Pridobljeno 18.3.2016)
- Evropska komisija. (2003). Guidelines for Successful Public - Private Partnerships. http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/guides/ppp_en.pdf (Pridobljeno 18. 8. 2014)
- Evropski parlament in svet. Direktiva 2014/23/EU Evropskega parlamenta in sveta (2014). Slovenija. <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/SL/TXT/PDF/?uri=CELEX:32014L0023&from=SL> (Pridobljeno 18. 8. 2014)
- Evropski parlament in Svet evropske unije. (2012). Direktiva 2012/27/EU Evropskega parlamenta in sveta z dne 25. oktobra 2012 o energetske učinkovitosti, spremembi direktiv 2009/125/ES in 2010/30/EU ter razveljavitvi direktiv 2004/8/ES in 2006/32/ES. Uradni list Evropske unije. <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2012:315:0001:0056:SL:PDF> (Pridobljeno 15. 3. 2016)
- Farajian, M., & Cui, Q. (2011). A Multi-Objective Decision Support System for PPP Funding Decisions. *Computing in Civil Engineering* (2011), 210–218. [http://doi.org/10.1061/41182\(416\)26](http://doi.org/10.1061/41182(416)26) (Pridobljeno 28. 5. 2016)
- Federal Highway Administration. (2014). PPP Project Programming and Delivery. <http://international.fhwa.dot.gov/pubs/pl09010/03.cfm> (Pridobljeno 12. 4. 2015)
- Ferk, B. (2012). Zadeva: Pravna študija oblikovanja razmerja javno-zasebnega partnerstva za projekt »Poslovno-trgovski center Dobrova«. Ljubljana: Inštitut za javno-zasebno partnerstvo, zavod Turjak, Poslovna enota Ljubljana.

- http://www.dobrova-polhovgradec.si/doc/sv_seje/ad_1_2_pravna_tudija_oblikovanja_razmerja_jzp.pdf (Pridobljeno 3. 3. 2016)
- Ferk, B. (2014b). Pogodba o javno-zasebnem partnerstvu (1. ed.). Ljubljana: Inštitut za javno zasebno partnerstvo, zavod Turjak. 1-477.
<http://www.pppforum.si/produkt/knjiga-pogodba-o-javno-zasebnem-partnerstvu/> (Pridobljeno 30. 1. 2015)
- Ferk, B. (2015). Sprememba področne JZP zakonodaje, zakonodajni okvir in možni modeli JZP, tveganja v JZP projektih, aktualne JZP tematike. Osebna komunikacija. (1.9.2015)
- Ferk, B., FERK P. (2008). Javne službe, državne pomoči in javno-zasebna partnerstva (1. ed.). 1-362. <http://cobiss5.izum.si/scripts/cobiss?ukaz=DISP&id=2235180022864402&rec=62&sid=2https://www.gvzalozba.si/media/attachment/file/5/4/546.pdf> (Pridobljeno 27. 4. 2016)
- FHWA. (2015). FHWA Current Design-Build Practices for Transportation Projects. <http://www.fhwa.dot.gov/construction/contracts/pubs/dbpractice/10.cfm> (Pridobljeno 17. 4. 2016)
- Finc, U. (2006). Tveganja v ocenjevanju stroškov življenjskega cikla gradbenega objekta. Univerza v Ljubljani. 1-83.
http://drugg.fgg.uni-lj.si/2124/1/GRU_2903_Finc.pdf (Pridobljeno 28. 3. 2016)
- Glosbe - večjezični spletni slovar EU. (n.d.). <https://glosbe.com/en/sl> (Pridobljeno 11. 3. 2016)
- Goh, C., Abdul-Rahman, H., & Abdul Samad, Z. (2013). Applying Risk Management Workshop for a Public Construction Project: Case Study. *Journal of Construction Engineering and Management*, 139(5), 572–580.
[http://doi.org/10.1061/\(ASCE\)CO.1943-7862.0000599](http://doi.org/10.1061/(ASCE)CO.1943-7862.0000599) (Pridobljeno 5. 5. 2016)
- GOLEA Nova Gorica. (2016). Gospodarska konferenca: »Investicije v energetiki, kot priložnost za zagon gospodarstva«, 7. 6. 2016, Most na Soči.
<http://www.golea.si/> (Pridobljeno 19. 5. 2016)
- Gorza, A. (2015). Primerjava koncesij in JZP. Osebna komunikacija. (Pridobljeno 6. 6. 2015)
- Grgič, M. (2010). Slovenija pri javno-zasebnem partnerstvu na repu regije. Delo. <http://www.delo.si/gospodarstvo/slovenija-pri-javno-zasebnem-partnerstvu-na-repu-regije.html> (Pridobljeno 18. 5. 2015)
- Grimsey, D., & Lewis, M. K. (2002). Evaluating the risks of public private partnerships for infrastructure projects. *International Journal of Project Management*, 20(2), 107–118.
[http://doi.org/10.1016/S0263-7863\(00\)00040-5](http://doi.org/10.1016/S0263-7863(00)00040-5) (Pridobljeno 88. 5. 2014)
- GZS Analitika. (2016). 50 največjih komunalnih podjetij v Sloveniji. *Glas Gospodarstva*, (april).
https://www.gzs.si/skupne_naloge/informacije_in_pomoc/vsebine/Novice/ArticleId/51908/50-najvecjih-komunalnih-podjetij-v-sloveniji (Pridobljeno 3. 5. 2016)
- GZS ZGIGM. (2013). Fokusne skupine-video in avdioposnetki GZS. Občina BLEDE: <https://www.youtube.com/watch?v=Qki-6w37sSw>, <http://www.youtube.com/watch?v=nEO-YLlxzjI&feature=youtu.be>, Občina JESENICE: <https://www.youtube.com/watch?v=Qki-6w37sSw>, Občina KRANJ <http://www.youtube.com/watch?v=aVOJ0FjTXD4&feature=youtu.be>, Občina ŠKOFJA LOKA <http://www.youtube.com/watch?v=aS3J-GLesal&feature=youtu.be>, Občina RADOVLJICA: <https://www.dropbox.com/s/c815o7khq7waiqx/radovljica%20zvo%C4%8Dni%20posnetek.MP3?m> & <https://dl.dropboxusercontent.com/u/21458676/Glas%20002.m4a> (Pridobljeno 30. 4. 2014)
- Hržica, I. (2012). Aktualni projekti javno-zasebnega partnerstva v Sloveniji. Univerza v Mariboru.
<https://dk.um.si/Dokument.php?id=49571> (Pridobljeno 30. 4. 2015)
- Inštitut za javne službe. (2015). Seminar: Pravna in ekonomska ureditev neposrednega »in-house« javnega naročanja in podeljevanja koncesij gospodarskih javnih služb v

- občinah.
http://www.javne-sluzbe.si/wp-content/uploads/2015/01/Vabilo_horizontalne-koncesije_januar-27-1-2015.pdf (Pridobljeno 4. 2. 2016)
- International Monetary Fund. (2016). The IMF and public investment management.
<http://www.imf.org/external/np/fad/publicinvestment/> (Pridobljeno 3. 5. 2015)
- International Monetary Fund. (2016). P-FRAM tool.
<http://www.imf.org/external/np/fad/publicinvestment/data/pframdata.xlsx> (Pridobljeno 3. 6. 2016)
- International Organization for Standardization - ISO. (2009). ISO/Guide 73:2009(en) Risk management — Vocabulary.
<https://www.iso.org/obp/ui/#iso:std:iso:guide:73:ed-1:v1:en:term:1.1> (Pridobljeno 13. 12. 2015)
- International Organization for Standardization - ISO. (2011). SIST ISO 31000:2011 Obvladovanje tveganja - Načela in smernice.
<http://ecommerce.sist.si/catalog/search.aspx?keywords=iso 31000> (Pridobljeno 13. 12. 2015)
- IUS SOFTWARE d.o.o. Ljubljana. (2016). Arhiv člankov revije Pravna praksa.
<http://www.pravnapraksa.si/LITE/Kazalo.aspx?Src=5fphY2yrmhDI7JZo0uGOX4c0NzMmDzf7PMflz98Thb36upbHepJx1bPeEg9Q4hPyzABIT1ECpk0IXKCbdaEbqw%3d%3d> (Pridobljeno 13. 5. 2016)
- Izlakar, U. (2015). Statistike in kazalniki povezani z javnimi naročili storitev gradenj v Sloveniji. Osebna komunikacija. (Pridobljeno 11. 8. 2015).
- IZUM - Institut informacijskih znanosti. (1997). COBIB.SI - Vzajemna bibliografsko-kataložna baza podatkov.
<http://cobiss5.izum.si/> (Pridobljeno 13. 5. 2016)
- Jacob, D. E. A. (2009). PPP – Krankenhäuser : Qualitative & quantitative Risikoverteilung und die Lösung von Schnittstellenproblemen bei der Umstrukturierung von Kliniken. 1-224.
http://tu-freiberg.de/sites/default/files/media/baubetriebslehre-3408/Projekte/endbericht_ppp_kkh.pdf (Pridobljeno 14. 4. 2016)
- Jereb, B. (2011). Prepoznavanje in analiza tveganj v oskrbovalnih verigah. Projektna Mreža Slovenije, Revija, (4), 47.
http://zpm.si/wp-content/uploads/2015/04/Revija_oktober_on-line_2015.pdf (Pridobljeno 24. 4. 2016)
- Jesenšek, M. (2013). Gradnja Kolezije 2014., Gimnastični center čaka na razpis. Delo, (15.10.2013).
<http://www.delo.si/novice/ljubljana/gradnja-kolezije-2014-gimnasticni-center-caka-na-razpis.html> (Pridobljeno 1. 5. 2016)
- JHP d.o.o. (n.d.). Spletna aplikacija eJN -Elektronsko javno naročanje.
<http://www.ejn.si/sl/#domov> (Pridobljeno 3. 4. 2016)
- Jus, M. (2015). Ali je čas za javno-zasebno partnerstvo? Delo.
<http://www.delo.si/mnenja/gostujoce-pero/ali-je-cas-za-javno-zasebno-partnerstvo.html> (Pridobljeno 10. 12. 2015)
- Komisija za preprečevanje korupcije. (2011). Supervizor - Spletna aplikacija za spremljanje transakcij javnih institucij.
<http://supervizor.kpk-rs.si/> (Pridobljeno 10. 5. 2016)
- Košir, A. T. (2015). V Ljubljani so odprli nov dom slovenske gimnastike. Planet Siol, (27.11.2015).
http://89.143.249.235/sportal/drugi_sporti/gimnastika/2015/11/gimnasticni_center_ljubljana.aspx (Pridobljeno 10. 2. 2016)
- Lewis, M. K. (2001). Risk Management in Public Private Partnerships. Göttingen.1-19.
<https://www.econstor.eu/bitstream/10419/31983/1/346217636.pdf> (Pridobljeno 15. 12. 2015)

- Li, B., Akintoye, A., Edwards, P. J., & Hardcastle, C. (2005). The allocation of risk in PPP/PFI construction projects in the UK. *International Journal of Project Management*, 23(1), 25–35. <http://doi.org/10.1016/j.ijproman.2004.04.006> (Pridobljeno 3. 1. 2016)
- Li, B., Akintoye, A., & Hardcastle, C. (2001). Risk Analysis and Allocation in Public Private Partnership Projects. 17th Annual ARCOM Conference, 1(September), 895–904. http://www.arcom.ac.uk/-docs/proceedings/ar2001-895-904_Li_Akintoye_and_Hardcastle.pdf (Pridobljeno 14. 11. 2015)
- Li, J., & Zou, P. (2012). Risk Identification and Assessment in PPP Infrastructure Projects using Fuzzy Analytical Hierarchy Process and Life-Cycle Methodology. *Australasian Journal of Construction Economics and Building*, 8(1), 1-34. <http://doi.org/10.5130/ajceb.v8i1.2996> (Pridobljeno 30. 1. 2016)
- Mestna občina Gradec. (2014). Koncesijska pogodba št. 01/2014-VŠ. Mestna občina Gradec. <http://www.enarocanje.si/objavapogodb/PogodbaDetajli.aspx?IDPogodbeZace ten=4699> (Pridobljeno 15. 12. 2015)
- Mestna občina Kranj. (2014a). Interno gradivo projektne pisarne strokovne podlage za JZP za OŠ Stražišče - telovadnica. <http://www.kranj.si/> (Pridobljeno 11. 10. 2015)
- Mestna občina Kranj. (2014b). Interno gradivo projektne pisarne strokovne podlage za JZP za OŠ Stražišče - telovadnica. Osebna komunikacija. (Pridobljeno 11. 10. 2015)
- Mestna občina Ljubljana. (2009). V Trnovem so se odprla vrata novega doma za starejše občane v Ljubljani. <http://www.ljubljana.si/si/zivljenje-v-ljubljani/v-srediscu/19284/detail.html> (Pridobljeno 11. 12. 2015)
- Mestna občina Maribor. (2012). Pravna študija izvedbe javno-zasebnega partnerstva Pogodbeno zagotavljanje oskrbe s toploto v javni stavbi v solastništvu mestne občine Maribor v Zdravstvenem domu dr. Adolfa Drolca Maribor. <http://www.maribor.si/dokument.aspx?id=16717> (Pridobljeno 11. 12. 2015)
- Mestna občina Slovenj Gradec. (2014). Koncesijska pogodba št. 01/2014-VŠ za izvedbo projekta vrtec Šmartno. 1-16. <http://www.enarocanje.si/objavapogodb/PogodbaDetajli.aspx?> (Pridobljeno 11. 12. 2015)
- Ministrstvo za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti R. (2010). Podpisana pogodba javno zasebnega partnerstva - Dom upokojenec Idrija d. o. o. http://www.mddsz.gov.si/nc/si/medijsko_sredisce/novica/article/1966/6390/ (Pridobljeno 10. 11. 2014)
- Ministrstvo za finance. (2016). Konsolidirana bilanca državnega proračuna, proračunov občin, Zavoda za pokojninsko in invalidsko zavarovanje in Zavoda za zdravstveno zavarovanje Slovenije. http://www.mf.gov.si/fileadmin/mf.gov.si/pageuploads/tekgib/Konsolidirana_bilanca/Konsolidirana_bilanca_javnega_financiranja_2008-2015_predhodno.pdf (Pridobljeno 4. 3. 2016)
- Ministrstvo za finance RS. (n.d.). Javno-zasebno partnerstvo. http://www.mf.gov.si/si/delovna_podrocja/javno_zasebno_partnerstvo/ (Pridobljeno 10. 12. 2015)
- Ministrstvo za finance RS. (2003). Zakon o dostopu do informacij javnega značaja. <http://www.pisrs.si/Pis.web/pregledPredpisa?id=ZAKO3336> (Pridobljeno 11. 12. 2015)
- Ministrstvo za finance RS. (2006). Uredba o enotni metodologiji za pripravo in obravnavo investicijske dokumentacije na področju javnih financ. Uradni List RS. <http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?urlid=200660&stevilka=2549> (Pridobljeno 1. 5. 2015)
- Ministrstvo za finance RS. (2007). Pravilnik o vsebini upravičenosti izvedbe projekta po modelu javno zasebnega partnerstva. <http://www.pisrs.si/Pis.web/pregledPredpisa?id=NAVO831> (Pridobljeno 1. 5. 2015)

- Ministrstvo za gospodarstvo RS. (2013). Strategija razvoja Slovenije 2014-2020.
http://www.mgrt.gov.si/fileadmin/mgrt.gov.si/pageuploads/EKP/Drugi_dokumenti/SRS_09_08_2013.pdf (Pridobljeno 1. 5. 2015)
- Ministrstvo za infrastrukturo RS. (2014). Smernice za izvajanje ukrepov izboljšanja energetske učinkovitosti v stavbah javnega sektorja po principu energetskega pogodbeništv. http://www.trajnostnaenergija.si/Portals/0/Gradivo/5.smernice_za_energetsko_pogodbenistvo-web.pdf?ver=2015-12-15-131518-000 (Pridobljeno 12. 2. 2016)
- Ministrstvo za infrastrukturo RS. (2016). MZI pričel z vrsto izobraževalnih dogodkov za osebe javnega sektorja, ki bodo v programskem obdobju 2014 – 2020 pristopile k energetske prenovi stavb.
<http://www.mojprihranek.si/novice/obnova-in-gradnja/energetska-sanacija/v-teku-izobrazevanja-na-temo-energetske-prenove-stavb-za-osebe-javnega-sektorja.html> (Pridobljeno 2. 4. 2016)
- Ministrstvo za javno upravo RS. (n.d.). Elektronsko javno naročanje RS.
<http://ejn.gov.si/> (Pridobljeno 12. 4. 2016)
- Ministrstvo za javno upravo RS. (2014). Pravilnik o objavah pogodb s področja javnega naročanja, koncesij in javno-zasebnih partnerstev. Služba Vlade Republike Slovenije za zakonodajo.
<http://www.pisrs.si/Pis.web/pregledPredpisa?id=PRAV12200> (Pridobljeno 1. 5. 2015)
- Ministrstvo za javno upravo RS. (2015). Odredba o določitvi datuma, od katerega so vzpostavljene tehnične možnosti za objavo pogodb s področja javnega naročanja, koncesij in javno-zasebnih partnerstev na portalu javnih naročil. <http://www.pisrs.si/Pis.web/pregledPredpisa?id=ODRE2324> (Pridobljeno 9. 5. 2015)
- Ministrstvo za javno upravo RS. (2016a). eJN: STATIST - Podatki o oddanih javnih naročilih.
<http://ejn.gov.si/statist> (Pridobljeno 30. 4. 2016)
- Ministrstvo za javno upravo RS. (2016b). eNAROČANJE.
<http://www.enarocanje.si/> (Pridobljeno 1. 5. 2016)
- Ministrstvo za kmetijstvo in okolje RS. (2012). Uredba o metodologiji za oblikovanje cen storitev obveznih občinskih gospodarskih javnih služb varstva okolja.
<http://www.pisrs.si/Pis.web/pregledPredpisa?id=URED6060> (Pridobljeno 1. 10. 2015)
- Ministrstvo za pravosodje RS. (2002). Stvarnopravni zakonik.
<http://www.pisrs.si/Pis.web/pregledPredpisa?id=ZAKO3242> (Pridobljeno 1. 5. 2015)
- Mohorko, M. (2014). Analiza testa vrednosti za denar pri presojanju upravičenosti projektov v obliki javno-zasebnih partnerstev. Univerza v Ljubljani.
<http://www.cek.ef.uni-lj.si/magister/mohorko1582-B.pdf> (Pridobljeno 11. 10. 2015)
- Morgan, D. L. (2014). Focus Groups. *Annual Review of Sociology*, 22(1996), 129–152.
<http://www.jstor.org/stable/2083427> (Pridobljeno 27. 8. 2014)
- Mramor, D. (2015). Govor ministra za finance dr. Dušana Mramorja na izredni seji državnega zbora republike Slovenije, kjer je predstavil proračunske dokumente za leti 2016 in 2017.
<http://doi.org/10.1007/s13398-014-0173-7.2> (Pridobljeno 20. 12. 2015)
- NAVFAC. (2002). Functional Analysis Concept Development Manual.
https://www.google.si/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&cad=rja&uact=8&ved=0ahUKEwi80M7T3_LNAhVlqxoKHQ5NBa4QFggfMAA&url=http%3A%2F%2Fwww.navy.mil%2Fcontent%2Fdam%2Fnavfac%2FNAVFAC%2520Atlantic%2FNAVFAC%2520Mid-Atlantic%2FPDFs%2FPWD_Maine_Capital_Improvements%2Ffunctional_analysis_concept_development_manual.pdf&usq=AFQjCNHWwGI0WACCvW2DTWC7qF395FcDiw&sig2=9vYf1yby6esrnbpJxy6PMA&bvm=bv.126993452,d.bGs (Pridobljeno 27. 4. 2016)
- Nučič, J. (2011). Obvladovanje tveganj v gradbenem izvajalskem podjetju. Univerza v Ljubljani. 1-163.
http://drugg.fgg.uni-lj.si/3256/1/GRM_0223_Nucic.pdf (Pridobljeno 26. 4. 2016)
- Občina Brežice. (2011). Prenova kotlovnice v prosvetnem domu Brežice in v objektu občine. Občina

- Brežice. https://www.google.si/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=2&cad=rja&uact=8&ved=0ahUKEwiX_qjHzvLNAhUFWxQKHeOhAW4QFggiMAE&url=http%3A%2F%2Fwww.brezice.si%2Fmma%2FOS7_DIIP_kotlovnica.pdf%2F2011052310465324%2F&usg=AFQjCNE9clRHoYethgaxvRqS110FSlusOA&sig2=IC (Pridobljeno 2. 4. 2016)
- Občina Majšperk. (2016). Javni razpis za podelitev koncesije za energetska pogodbeništv o v objektih Občine Majšperk.
<http://www.majšperk.si/index.php?stran=RazpisiArhiv> (Pridobljeno 14. 2. 2016)
- Občina Šentrupert. (2010). Izgradnja nizko energijskega vrtca. (2015)
<http://www.sentrupert.si/si/o-obcini/projekti/vrtec/http://www.sentrupert.si/si/o-obcini/projekti/vrtec/> (Pridobljeno 14. 2. 2016)
- Odvetniška pisarna Mužina in partnerji d.o.o. (n.d.). Področja dela.
<http://odvetnik-muzina.si/podrocja-dela> (Pridobljeno 24. 3. 2016)
- Operativni program za izvajanje Evropske kohezijske politike v obdobju 2014-2020. (n.d.). OP EKS, CCI 2014SI(december), 1–312.
http://www.energetika-portal.si/fileadmin/dokumenti/novice/op_2014-2020/op_2014-2020_cistopis_web.pdf (Pridobljeno 27. 4. 2016)
- ÖPP Deutschland AG. (2011). ÖPP und Mittelstand, Praxisbeispiele und Handlungsempfehlungen für die Umsetzung von kleineren und mittleren ÖPP-Projekten. 1-196.
www.partnerschaften-deutschland.de (Pridobljeno 20. 3. 2016)
- ÖPP Deutschland AG, & AG. (2016). ÖPP-Markt.
<http://www.partnerschaften-deutschland.de/oep-markt/> (Pridobljeno 20. 3. 2016)
- Organisation for Economic Co-operation and Development. (2012). Recommendation of the Council on Principles for Public Governance of Public-Private Partnerships. 1-28.
<http://www.oecd.org/governance/budgeting/PPP-Recommendation.pdf> (Pridobljeno 2. 3. 2015)
- Peterka, P. (2009). Javno-zasebno partnerstvo na področju urbanističnih projektov. Univerza v Ljubljani.
http://drugg.fgg.uni-lj.si/56/1/GEU_0804_Peterka.pdf (Pridobljeno 20. 3. 2016)
- Pfeifer, Ž. (2010a). Projektno vodenje javno-zasebnih partnerstev. Fakulteta za komercialne in poslovne vede Celje, zasebna fakulteta,
<http://cobiss6.izum.si/scripts/cobiss?ukaz=DISP&id=1647106114494622&rec=96&sid=4> (Pridobljeno 20. 8. 2015)
- Pfeifer, Ž. (2010b). Vodenje projektov javno-zasebnih partnerstev. Projektna Mreža Slovenije, (December), 10-19.
<http://zpm.si/projektna-mreza-slovenije-pretek-le-stevilke-2/> (Pridobljeno 20. 8. 2015)
- Pintar, J. (2015). Vpliv institucionalnega okolja na razširjenost javno-zasebnih partnerstev. 1-309. Univerza v Ljubljani.
http://dk.fdv.uni-lj.si/doktorska_dela/pdfs/dr_pintar-jerne-j.pdf (Pridobljeno 20. 1. 2016)
- Pohle, T., & Girmscheid, G. (2010). Risk Coverage Capacity – The Neglected Parameter When Allocating Risk in Successful and Sustainable PPP Projects. Engineering. http://www.ppp.ethz.ch/documents/conference_papers/2010/cib_pohle (Pridobljeno 21. 8. 2015)
- Polner, R. (2015). Obvladovanje projektnih tveganj je nujno za uspešno izvedbo projektov. Projektna Mreža Slovenije, Revija, (2.), 3-9.
http://zpm.si/wp-content/uploads/2015/04/Revija_oktober_on-line_2015.pdf (Pridobljeno 20. 1. 2016)
- Polner, R. (2016). Model obvladovanja projektnih tveganj pri na primeru izgradnje črpalne hidroelektrarne Kozjak. Univerza v Mariboru. 1-140.
<https://dk.um.si/IzpisGradiva.php?id=58794&lang=slv> (Pridobljeno 23. 5. 2016)
- Praetor d.o.o. (2007). Pravna študija izvedbe javno-zasebnega partnerstva in opredelitve optimalnega modela za zadovoljitev javnega interesa. 1-13. http://www.ljubljana.si/file/138777/06.-koncna_pravna_studija_jzp_stadion_stozice.pdf (Pridobljeno 20. 8. 2015)

- Praxiom research group limited. (n.d.). ISO management standards. 2015,.
http://www.praxiom.com/#ISO_31000_2009_LIBRARY_ (Pridobljeno 20. 10. 2015)
- Projektne IT rešitve in storitve, d. o. o. A. (n.d.). Informacijski sistem XPERT. AXIS, Projektne IT rešitve in storitve, d.o.o.
<http://www.axis.si/si/xpert/splosno/> (Pridobljeno 20. 4. 2016)
- Projektni konzorcij PROFILI. (2014). Dobre prakse s področja javno-zasebnega partnerstva in projektov izgradnje. https://www.gzs.si/pripone/DISEMINACIJSKI_PRIRO%C4%8CNIK_DOBRIH_PRAKS_projekt_PROFILIfinal.pdf (Pridobljeno 18. 4. 2014)
- Projektni konzorcij COMBINES. (n.d.). Novice/05 COMBINES.
<http://www.combines-ce.eu/> (Pridobljeno 23. 4. 2016)
- Prometno informacijske rešitve, d. o. o. A. (n.d.). Informacijski sistem za upravljanje in obvladovanje portfelja projektov XPORT.
<http://www.x-pert.si/slo/software/xport> (Pridobljeno 20. 4. 2016)
- Računsko sodišče Republike Slovenije. (n.d.). Revizijsko poročilo: Ustanovitev stavbne pravice v Občini Dol pri Ljubljani. 1-34.
[http://www.rs-rs.si/rsrs/rsrs.nsf/l/KC72ED28240ECBAF4C1257A0D002A8D41/\\$file/StavbnaPravica_DolpriLjubljani.pdf](http://www.rs-rs.si/rsrs/rsrs.nsf/l/KC72ED28240ECBAF4C1257A0D002A8D41/$file/StavbnaPravica_DolpriLjubljani.pdf) (Pridobljeno 13. 2. 2016)
- Računsko sodišče Republike Slovenije. (2007). Revizijsko poročilo o izgradnji centralne čistilne naprave v Mariboru in izvajanju gospodarske javne službe čiščenja odpadnih voda s koncesijo v obdobju od 1997 do 2005 v Družbi Aquasystems, d. o. o., Maribor. 1-42.
[http://www.rs-rs.si/rsrs/rsrs.nsf/l/K284BC03D8E2CA088C12572F8004353AC/\\$file/CCNMb_Aquasys_PSP03-05.pdf](http://www.rs-rs.si/rsrs/rsrs.nsf/l/K284BC03D8E2CA088C12572F8004353AC/$file/CCNMb_Aquasys_PSP03-05.pdf) (Pridobljeno 13. 3. 2016)
- Računsko sodišče Republike Slovenije. (2012). Ustanovitev stavbne pravice v Občini Slovenska Bistrica. 1-34.
[http://www.rs-rs.si/rsrs/rsrs.nsf/l/K65C143BE53BB8B9AC1257A8000391C67/\\$file/StavbnaPravica_SlovenskaBistrica.pdf](http://www.rs-rs.si/rsrs/rsrs.nsf/l/K65C143BE53BB8B9AC1257A8000391C67/$file/StavbnaPravica_SlovenskaBistrica.pdf) (Pridobljeno 27. 2. 2016)
- Računsko sodišče Republike Slovenije. (2013). Revizijsko poročilo: Pravilnost poslovanja Mestne občine Maribor v delu, ki se nanaša na javno-zasebno partnerstvo za projekt Nadgradnja in avtomatizacija cestnega prometa v Mestni občini Maribor. 1-46.
[http://www.rs-rs.si/rsrs/rsrs.nsf/l/K1F269C5B0B39A8C3C1257B71004598DA/\\$file/MOM_JZPPromet.pdf](http://www.rs-rs.si/rsrs/rsrs.nsf/l/K1F269C5B0B39A8C3C1257B71004598DA/$file/MOM_JZPPromet.pdf) (Pridobljeno 27. 2. 2016)
- Ravnikar, J. (2016). Izdelava DIIP, postopki JZP v občini Škocjan, najemanje zunanjih svetovalcev. Osebna komunikacija. (6. 5. 2015).
- Renda, A., & Schrefler, L. (2006). Public-Private Partnerships: Models and Trends in the European Union, 1-15. [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/note/join/2006/369859/IPOL-IMCO_NT\(2006\)369859_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/note/join/2006/369859/IPOL-IMCO_NT(2006)369859_EN.pdf) (Pridobljeno 29. 11. 2015)
- Sarmiento, J. M. (2010). Do Public-Private Partnerships Create Value for Money for the Public Sector? OECD Journal on Budgeting, 1, 1-28. <https://www.oecd.org/portugal/48168959.pdf> (Pridobljeno 7. 1. 2016)
- Sekretariat Stalne arbitraže pri GZS. (n.d.). Stalna arbitraža pri Gospodarski zbornici Slovenije.
<http://www.sloarbitration.eu/> (Pridobljeno 15. 4. 2016)
- Skinder, B. (2010). Poslovno tveganje kot opredelilni element javnega naročanja in javno-zasebnega partnerstva v sodni praksi. 1-57.
<https://dk.um.si/lzpisGradiva.php?id=13089> (Pridobljeno 27. 2. 2015)
- Slovenski inštitut za standardizacijo. (2011). Spletna prodaja standardov.
<http://ecommerce.sist.si/catalog/search.aspx?keywords=iso 31000> (Pridobljeno 14. 4. 2015)

- Služba vlade za razvoj in evropsko kohezijsko politiko. (2014). Operativni program za izvajanje Evropske kohezijske politike v obdobju 2014-2020 (Vol. CCI 2014SI). <http://www.eu-skladi.si/kohezija-do-2013/2014-2020/operativni-program-za-obdobje-2014-2020> (Pridobljeno 12. 2. 2015)
- Služba vlade RS za razvoj in evropsko kohezijsko politiko. (2016). Kako v Sloveniji koristimo EU sredstva. Ljubljana. http://www.svrk.gov.si/si/kako_v_sloveniji_koristimo_eu_sredstva/ (Pridobljeno 15. 3. 2016)
- Sošo, L. (2011). Primerjalna analiza pristopov ocenjevanja učinkovitosti javno-zasebnih partnerstev. Univerza v Ljubljani. 1-29. <https://repozitorij.uni-lj.si/IzpisGradiva.php?id=16226> (Pridobljeno 18. 2. 2015)
- Spackman, M. (2002). Public-private partnership: Lessons from the British approach. *Economic Systems*, 26(3), 283–301. [http://doi.org/10.1016/S0939-3625\(02\)00048-1](http://doi.org/10.1016/S0939-3625(02)00048-1) (Pridobljeno 27. 2. 2016)
- Srdić, A. (2014). Modeli, programi in orodja za upravljanje tveganj. Tveganja in stroški izvedbe gradbenega projekta. Učinkovito obvladovanje investicij in spremljanje izvedbe investicijskih projektov. Osebna komunikacija. (Pridobljeno večkrat v letih 2014-2016).
- STA. (2012). Šoltesovi okrcali dve občini zaradi poslovanja po domače. http://m.slovenskenovice.si/novice/slovenija/soltesovi-okrcali-dve-obcini-zaradi-poslovanja-po-domace?term_node_tid_depth=19&page=1 (Pridobljeno 13. 4. 2016)
- STA. (2016). Vlada ustanovila projektno podjetje za drugi tir. Delo, (čet, 31.03.2016, 15:00). <http://www.delo.si/gospodarstvo/podjetja/vlada-ustanovila-podjetje-za-drugi-tir.html> (Pridobljeno 27. 4. 2016)
- STA, & U.Z. (2012). Odprtje heliporta, dogodek nacionalnega pomena. 24ur.com. <http://www.24ur.com/novice/slovenija/foto-odprtje-heliporta-dogodek-nacionalnega-pomena.html> (Pridobljeno 27. 8. 2015)
- Stergar, A. (2016). Na Vzhodu nič novega. Delo, (28.04.2016). <http://www.delo.si/mnenja/komentarji/na-vzhodu-nic-novega.html> (Pridobljeno 1. 5. 2016)
- Šmitran, S. (2008). Motivatorji za sodelovanje v fokusnih skupinah. Univerza v Ljubljani. 1-104. <http://dk.fdv.uni-lj.si/diplomska/pdfs/Smitran-Sladana.PDF> (Pridobljeno 1. 5. 2016)
- Šuler, J. (2011). Proces izbora projektov v projektni portfelj in njegovo upravljanje kot način doseganja strateških ciljev. *Projektna Mreža Slovenije, Revija*, (1), 1-47. http://zpm.si/wp-content/uploads/2015/04/Revija_oktober_on-line_2015.pdf (Pridobljeno 2. 5. 2016)
- Tranchard, S. (n.d.). The revision of ISO 31000 on risk management has started. <http://www.iso.org/iso/news.htm?refid=Ref1963> (Pridobljeno 3. 5. 2016)
- Trontelj, Ž. (2007). Vpliv javno-zasebnega partnerstva na proces graditve. Univerza v Ljubljani. 1-105. http://drugg.fgg.uni-lj.si/45/1/GRU_2982_Trontelj.pdf (Pridobljeno 19. 5. 2015)
- U.S. Department of Transportation. (2007). Case Studies of Transportation Partnerships around the World Governmental Affairs. 1-158. http://www.fhwa.dot.gov/ipd/pdfs/int_ppp_case_studies_final_report_7-7-07.pdf (Pridobljeno 2. 4. 2016)
- Uradni list Republike Slovenije d. o. o. (n.d.). eNAROČANJE. <http://www.enarocanje.si/objavapogodb/iskalnik.aspx> (Pridobljeno 20. 4. 2016)
- Uradni list Republike Slovenije d.o.o. (n.d.). Uradni list - iskanje. <http://www.uradni-list.si/1> (Pridobljeno 1. 4. 2015)
- Vlada RS. (2016a). 82. redna seja Vlade RS: Ustanovljena družba za izgradnjo drugega tira. http://www.vlada.si/medijsko_sredisce/sporocila_za_javnost/sporocilo_za_javnost/article/82_redna_seja_vlade_rs_57912/ (Pridobljeno 20. 5. 2016)

- Vlada RS. (2016b). Program stabilnosti 2016. Spletna Stran Vlade Republike Slovenije.
http://www.mf.gov.si/si/delovna_podrocja/ekonomsko_upravljanje_in_nacrtovanje/programi_stabilnosti/ (Pridobljeno 17. 3. 2016)
- Zalar, M. (2007). Tehnike obvladovanja stroškov portfelja projektov. Management. 1-57.
http://www.cek.ef.uni-lj.si/u_diplome/zalar2933.pdf (Pridobljeno 20. 3. 2016)
- Zou, P. X. W., Wang, S., & Fang, D. (2008). A life-cycle risk management framework for PPP infrastructure projects. Journal of Financial Management of Property and Construction, 13(2), 123–142.
<http://doi.org/10.1108/13664380810898131> (Pridobljeno 28. 5. 2014)
- Živec, G. (2010). Javno-zasebna partnerstva v republiki Sloveniji – (ne)izkoriščen koncept. Univerza v Ljubljani. 1-159.
http://dk.fdv.uni-lj.si/magistrska/pdfs/mag_zivec-gregor.pdf (Pridobljeno 22. 8. 2015)

PRILOGE

Priloga A - NAVODILA ZA VODENJE SREČANJ FOKUSNIH SKUPIN

Moderator predstavi fokusno skupino, nato se predstavijo udeleženci.

Moderator prosi za dovoljenje za snemanje razprave.

Vprašanja za fokusno skupino:

Ugotavljanje ciljnih interesnih skupin

1. Kako bi opisali delovanje podjetij na vašem področju? Precej dinamično ali precej statično? Zakaj?

Število investitorjev, birokracija, odnosi med zainteresiranimi strankami, upravo in investitorji, inovacije v podjetjih ...

1. Kako bi opisali prebivalce vašega območja?

Opis delovnih navad, odnosa do vere, izobrazbe, navad in običajev itd.

2. S katerimi sredstvi javna uprava komunicira s prebivalci:

Spletna stran, javni uradi, časopisi, raziskave, blogi, družabna omrežja ...

Ugotavljanje nastajajočih potreb

3. Kateri so glavni problemi vašega območja?

Infrastruktura, staranje prebivalstva, onesnaževanje...

3a. Kateri od navedenih problemov so se pojavili pred kratkim?

3b. V primeru, da opisane težave že dalj časa vztrajajo, zakaj ostajajo nerešene?

4. Katere so ekonomske prednosti vašega območja? Utemeljite vašo trditev s primeri.

Sodelovalna omrežja in pretekli projekti

5. Kdo so ključni akterji pri ekonomskem razvoju vašega območja?

5a. Kako lahko ti akterji pripomorejo k razvoju vašega območja?

5b. Ste seznanjeni z dogovori in sodelovalnimi omrežji med javnimi ustanovami za promocijo območja ali z dogovori s študijskimi in raziskovalnimi centri?

5c. Je vaša ustanova sklenila dogovore za sodelovanje z drugimi javnimi ustanovami ali zasebnimi partnerji za izvajanje dejavnosti v zvezi s promocijo in razvojem vašega območja?

6. Ste seznanjeni s kako dejavnostjo v zvezi s promocijo in razvojem vašega območja?

- Katere so te dejavnosti? Opišite jih.

- Kdaj so bile te dejavnosti izvedene?

- Kako ocenjujete učinkovitost izvedenih dejavnosti?

7. Ste se že udeležili programa za razvoj?

- Navedite cilje projekta, katerega ste se udeležili.

- Kdo je bil pobudnik projekta?

- Kdo so bili partnerji in katero vlogo so imeli?

- Je bil projekt uspešen? Če je odgovor pritrdilen, kateri je bil ključni dejavnik za uspeh projekta? Če je odgovor nikalen, kateri pogoji so vplivali na neuspeh projekta?

Bodoča področja delovanja

8. Oblikujte seznam s tremi razvojnimi projekti, ki bi se lahko izvedli na vašem območju.

- Kategorija projekta
- Vrsta projekta
- Potrebne investicije
- Investicije s strani javnih in zasebnih ustanov
- Vrste javno-zasebnega partnerstva ali sodelovanja pri izvajanju projekta
- Katere so možnosti uspeha vsakega javno-zasebnega partnerstva?
- Kateri so pogoji za uspeh?

Izbira partnerjev

9. Kako ocenjujete sposobnosti in znanje javne uprave pri izvajanju območnih razvojnih programov?

10. Katera znanja morajo pridobiti javne uprave izven svojega področja delovanja?

11. V kolikšni meri so prisotni javni in zasebni finančni prispevki ter prispevki negospodarske narave (tekmovanje idej) v različnih fazah projekta javno-zasebnega partnerstva? (navedite odstotek)

- zasnova
- načrtovanje
- izvajanje
- upravljanje

V kateri fazi je doprinos zasebnega partnerja pomembnejši?

12. Katera specifična znanja morajo imeti zasebni partnerji, ki se želijo udeležiti projektov javno-zasebnega partnerstva? (navedite potrebna znanja pri vsaki fazi: zasnova, načrtovanje, izvajanje, upravljanje)

13. Katere pravne oblike imajo prednost pri izbiri partnerja? (privatniki, konzorciji, družbe...)

14. S katerimi težavami se lahko srečajo investitorji?

15. Katera je najprimernejša oblika sodelovanja za izvajanje javnih del?

(koncesije, razpisi, projektno financiranje)

Katere so značilnosti sodelovanja? Katere so prednosti in slabosti za obe stranki, ki sodelujeta?

16. Navedite 3 besede, ki najbolje opisujejo čezmejno sodelovanje med Italijo in Slovenijo na področju izvajanja javnih del.

17. Katere sposobnosti imajo po vašem mnenju italijanski in slovenski partnerji pri zasnovi in izvajanju javnih del?

Podpora in poznavanje projekta Profili

Cilj projekta Profili je izdelava informativnega sistema za dopolnjevanje in usklajevanje znanja, sposobnosti in tehnologij pri načrtovanju, gradnji ter upravljanju gradbenih objektov s strani akterjev, ki so dejavni v gradbenem sektorju na območju Srednje in Jugovzhodne Evrope.

Ste seznanjeni s projektom?

14. Mislite, da je smiselno oblikovanje tehnološke platforme, ki bi delovala kot stičišče povpraševanja (privatniki) in ponudbe (občine) v okviru javno-zasebnega partnerstva na področju javnih del na obmejnem območju med Italijo in Slovenijo?

- Kateri gospodarski učinek bi lahko imela pobuda?
- Katere prednosti in slabosti bi pobuda prinesla javnim upravam?
- Katere prednosti in slabosti bi pobuda prinesla zasebnim podjetjem?
- Katere socialne in kulturne učinke bi imela pobuda?
- Katere okoljske učinke bi imela pobuda?
- Ste pripravljeni investirati v tehnološko platformo? (z notranjimi in zunanjimi viri)

Priloga B - Povzetek objav občinskih odlokov iz javnih evidenc o javnih objavah o JZP po ZJZP v obdobju 2006-2016

V letu 2016: 1 prenehanje akta JZP, 1 sprememba akta JZP, 2 odloka o ugotovitvi interesa JZP

- Akt o spremembah Akta o javno-zasebnem partnerstvu za projekt »**Staro letališče Ljubljana**«, UL št. 25, 6.4. 2016, Ljubljana
- Akt o prenehanju veljavnosti Akta o javno-zasebnem partnerstvu za projekt **Revitalizacija športnega centra Savsko naselje**«, UL št. 25, 6. 4. 2016, Ljubljana
- Odlok o ugotovitvi javnega interesa za sklenitev javno-zasebnega partnerstva za **izvedbo projekta posodobitve, upravljanja in vzdrževanja omrežja javne razsvetljave** na območju Mestne občine Nova Gorica, UL št. 22, 25.3. 2016, Nova Gorica
- Odlok o ugotovitvi javnega interesa za sklenitev javno-zasebnega partnerstva za **izvedbo projekta pogodbenega zagotavljanja prihrankov rabe energije in pogodbene oskrbe z energijo za objekte v lasti Občine Bled**, Občina Bled, Uradno glasilo slovenskih občin, št. 13/2016, 18.3.2016

V letu 2015: 5 sklepov/odlokov o odloka o ugotovitvi interesa JZP, 1 sprememba akta JZP, 6 odlok/aktov o JZP, 1 sprememba odloka JZP

- Sklep o ugotovitvi javnega interesa za sklenitev javno-zasebnega partnerstva za **oskrbo več objektov v Občini Loški Potok s toplotno energijo s kotlovnico na lesno biomaso**, Občina Loški Potok, UL št. 99/2015, 21.12.2015
- Odlok o javno-zasebnem partnerstvu za **izvedbo projekta Vrtec Legen**, Vrtec Podgorje s knjižnico in Vrtec Sele, UL št. 79, 23.10.2015, Slovenj Gradec
- **Odlok o javno-zasebnem partnerstvu za izvedbo projekta pogodbenega zagotavljanja prihrankov rabe energije z namenom energetske sanacije javnih objektov** v lasti Mestne občine Ljubljana, UL št. 74, 2.10.2015, Ljubljana
- Sklep o ugotovitvi javnega interesa za vzpostavitev javno-zasebnega partnerstva za **dobavo toplotne energije**, UL št. 66, 14.9.2015, Šalovci
- Odlok o javno-zasebnem partnerstvu za izvedbo projekta »**Oskrbovana stanovanja Šmarje pri Jelšah**«, UL št. 59, 7.8.2015, Šmarje pri Jelšah
- Sklep o ugotovitvi javnega interesa za sklenitev javno-zasebnega partnerstva za **oskrbo treh objektov** v Občini Gornji Petrovci **s toplotno energijo s kotlovnico na lesno biomaso**, UL št. 51, 14.7.2015, Gornji Petrovci
- Akt o javno-zasebnem partnerstvu za projekt »**Nogometna dvorana** v Štepanjskem naselju«, UL št. 47, 30.6.2015, Ljubljana
- Odlok o javno-zasebnem partnerstvu za izvedbo projekta **pogodbenega zagotavljanja prihrankov rabe energije z namenom energetske sanacije javnih objektov** v lasti Občine Kamnik, UL št. 50, 10.7.2015, Kamnik
- Akt o spremembi in dopolnitvi akta o javno-zasebnem partnerstvu za izvedbo projekta »**vzpostavitev sistema ogrevanja javnih objektov v lasti občine Destriak**«

v obliki energetskega pogodbeništv«, Občina Destrnik, Uradni vestnik Občine Destrnik, št. 8/2015, 8.7.2015

- Akt o javno-zasebnem partnerstvu za izvedbo projekta »**Vzpostavitev sistema ogrevanja javnih objektov v lasti Občine Destrnik** v obliki energetskega pogodbeništv«, Občina Destrnik, Uradni vestnik Občine Destrnik, št. 7/2015, 29.5.2015
- Sklep o ugotovitvi javnega interesa za sklenitev javno-zasebnega partnerstva za **novogradnjo Gostišča in infotočke Jurček**, Občina Bled, Uradno glasilo slovenskih občin, št. 14/2015, 20.3.2015
- Odlok o ugotovitvi javnega interesa za sklenitev javno-zasebnega partnerstva za **izvedbo projekta posodobitve, upravljanja in vzdrževanja omrežja javne razsvetljave na območju Občine Škofljica**, UL št. 12, 27.2.2015, Škofljica

V letu 2014: 4 akti/odloki o JZP

- Akt o javno-zasebnem partnerstvu za izvedbo projekta **pogodbenega zagotavljanja prihrankov in pogodbene oskrbe z energijo z namenom energetske sanacije javnih objektov** v lasti Občine Piran, UL št. 56, 25.7.2014, Piran
- Odlok o javno-zasebnem partnerstvu za **izvedbo projekta Vrtec Šmartno**, UL št. 16, 3.3.2014, Slovenj Gradec
- Odlok o javno-zasebnem partnerstvu za projekt "**Športni park Zavrč**", Občina Zavrč: Uradno glasilo slovenskih občin, št. 16/2014, 4.4.2014
- Odlok o javno-zasebnem partnerstvu za izvedbo **projekta Kotlovnica Sveti Jurij ob Ščavnici**, Občina Sveti Jurij ob Ščavnici, UL št. 6/2014, 24.1.2014

V letu 2013: 7 odlokov/aktov o JZP, 2 spremembi odloka/akta JZP, 1 sprememba ugotovitve javnega interesa, 2 odloka o prenehanju/razveljavitvi akta/ugotovitve interesa JZP

- Odlok o spremembah in dopolnitvah Odloka o javno-zasebnem partnerstvu za projekt »**Rekonstrukcija Bathyanijevega dvorca**«, Občina Tišina: Uradni list Republike Slovenije, št. 48/2013, 4.6.2013
- Akt o javno-zasebnem partnerstvu za izvedbo projekta "**Energetska sanacija in pogodbeno zagotavljanje prihrankov rabe energije v javnih objektih Občine Brda**", Občina Brda: Uradno glasilo slovenskih občin, št. 55/2013, 27.12.2013
- Odlok o spremembah in dopolnitvah Odloka o načinu **opravljanja ter o koncesiji za opravljanje lokalne gospodarske javne službe dobave, postavitve, vzdrževanja in izvajanja javne razsvetljave v Občini Brda** v obliki javno-zasebnega partnerstva, Občina Brda, Uradno glasilo slovenskih občin, št. 15/2013, 19.4.2013
- Odlok o javno-zasebnem partnerstvu za projekt »**Rekonstrukcija Bathyanijevega dvorca**«, Občina Tišina: Uradni list Republike Slovenije, št. 28/2013, 2.4.2013

- Akt o javno-zasebnem partnerstvu za izvedbo projekta **Parkirna hiša Valeta** - Atto sul partenariato pubblico-privato per la realizzazione del progetto "Autosilo di Valeta", Občina Piran: Uradni list Republike Slovenije, št. 12/2013, 7.2.2013
- Akt o javno-zasebnem partnerstvu za **izgradnjo komunalne opreme na območju opremljanja** »večnamenski objekt z olimpijskim bazenom«, Stran 6840. Na podlagi 180. člena Statuta Mestne občine Koper (Uradne objave, št. 40/2000, 30/2001 in 29/2003 ter Uradni list RS, št. 90/05, 67/06 in 39/08) **Uradni list RS, št. 59/2013 z dne 12.7.2013**
- Sklep o ugotovitvi javnega interesa za sklenitev javno-zasebnega partnerstva pri **upravljanju Športno-rekreacijskega centra Straža**, Občina Bled, Uradno glasilo slovenskih občin, št. 7/2013, 28.2.2013
- Akt o javno-zasebnem partnerstvu za izvedbo projekta **»Izgradnja poslovno stanovanjske stavbe«**, stran 5238. Uradni list RS, št. 45/2013z dne 27. 5. 2013. Na podlagi prvega odstavka 40. člena Zakona o javno-zasebnem partnerstvu (Uradni list RS, št. 127/06; v nadaljevanju: ZJZP) in Statuta Mestne občine Slovenj Gradec, Uradni list RS, št. 43/08 – UPB1, 53/10
- Akt o javno-zasebnem partnerstvu za **projekt »Staro letališče Ljubljana«**, Stran 7751. Uradni list RS, št. 63/2013 z dne 26. 7. 2013 . Na podlagi na podlagi prvega odstavka 36. člena in prvega odstavka 40. člena Zakona o javno-zasebnem partnerstvu (Uradni list RS, št. 127/06) ter 29. člena Zakona o lokalni samoupravi (Uradni list RS, št. 94/07 – uradno prečiščeno besedilo, 76/08, 79/09 in 51/10) in 27. člena Statuta Mestne občine Ljubljana, Uradni list RS, št. 66/07 – uradno prečiščeno besedilo
- Akt o prenehanju veljavnosti Akta o javno-zasebnem partnerstvu za projekt **»Nacionalni gimnastični center«**, UL št. 63, 26.7.2013, Ljubljana
- Odlok o razveljavitvi Odloka o ugotovitvi javnega interesa za javno-zasebno partnerstvo in o načinu izvajanja **gospodarske javne službe oskrbe s toplotno energijo s kotlovnico na lesno biomaso**, UL št. 79, 27.9.2013, Puconci
- Odlok o spremembah in dopolnitvah Odloka o ugotovitvi javnega interesa za javno-zasebno partnerstvo in o načinu **izvajanja gospodarske javne službe za dobavo toplote iz kotlovnice na lesno biomaso**, UL št. 43, 17.5.2013, Mirna Peč
- Odlok o javno-zasebnem partnerstvu za izvedbo **projekta Vrtec Polzela**, UL št. 35, 26.4.2013, Polzela

V letu 2012: 3 ugotovitve javnega interesa, 8 odlokov/aktov JZP

- Odlok o javno-zasebnem partnerstvu za izvedbo projekta **»Izgradnja smučarsko tekaškega centra** na Rogli«, Občina Zreče: Uradno glasilo slovenskih občin, št. 37/2012, 10.12.2012
- Odlok o javno – zasebnem partnerstvu za izvedbo projekta **»Gradnja fotovoltaičnih elektrarn na javnih objektih** v lasti Občine Ravne na Koroškem«, Občina Ravne na Koroškem, Uradno glasilo slovenskih občin 22/2012 29.6.2012

- Akt o javno-zasebnem partnerstvu za izvedbo projekta »**Poslovno-trgovski center Dobrova**«, UL št. 90/2012 z dne 30.11.2012. Občina Dobrova - Polhov Gradec, UL št. 26/12
- Akt o javno-zasebnem partnerstvu za izvedbo projekta »**Pogodbeno zagotavljanje prihrankov rabe energije in pogodbeno oskrba z energijo v javnih objektih Mestne občine Murska Sobota**«, UL št. 80, 26.10.2012, Murska Sobota
- Odlok o javno-zasebnem partnerstvu za izvedbo projekta **Izgradnja Športne dvorane Rakek**, UL št. 43, 8.6.2012, Cerknica
- Odlok o javno-zasebnem partnerstvu za izvedbo projekta »**Poslovno-garažni objekt v Idriji**«, UL št. 26, 6.4.2012, Idrija
- Odlok o javno-zasebnem partnerstvu za izvedbo projekta **Teniška dvorana ŽTK Maribor**, MUV, št. 11/2012, Mestna občina Maribor
- Odlok o načinu opravljanja ter o koncesiji za **opravljanje lokalne gospodarske javne službe dobave, postavitve, vzdrževanja in izvajanja javne razsvetljave** v Občini Miren - Kostanjevica v obliki javno-zasebnega partnerstva, UL št. 106, 28.12.2012, Miren-Kostanjevica
- Odlok o ugotovitvi javnega interesa za javno-zasebno partnerstvo in o načinu izvajanja gospodarske javne službe oskrbe s toplotno energijo s kotlovnico na lesno biomaso, UL št. 39, 28.5.2012, Puconci
- Sklep o ugotovitvi javnega interesa za sklenitev javno-zasebnega partnerstva za **izvajanje obvezne lokalne gospodarske javne službe vzdrževanje občinskih javnih cest in gradnje javnih cest** na območju Občine Šentjur, UL št. 31, 30.4.2012, Šentjur
- Odlok o ugotovitvi javnega interesa za javno-zasebno partnerstvo in o načinu izvajanja **gospodarske javne službe za dobavo toplote iz kotlovnice na lesno biomaso**, UL št. 1, 6.1.2012, Mirna Peč

V letu 2011: 4 ugotovitve javnega interesa, 5 odlokov/aktov JZP, 3 spremembe odlokov/aktov JZP

- Odlok o javno-zasebnem partnerstvu za izvedbo projekta **posodobitev ogrevalnega sistema** na Osnovni šoli Komenda, Občina Komenda: Uradne objave Glasila občine Komenda, št. 2/2011, 25.3.2011
- Akt o javno-zasebnem partnerstvu za projekt »**Oskrbovana stanovanja – Šiška**«, Stran 14454. Uradni list RS, št. 106/2011 z dne 27.12.2011. Na podlagi prvega odstavka 36. člena in prvega odstavka 40. člena Zakona o javno-zasebnem partnerstvu (Uradni list RS, št. 127/06) ter 29. člena Zakona o lokalni samoupravi (Uradni list RS, št. 94/07 – uradno prečiščeno besedilo, 76/08, 79/09 in 51/10) in 27. člena Statuta Mestne občine Ljubljana, Uradni list RS, št. 66/07 – uradno prečiščeno besedilo
- Sklep o ugotovitvi javnega interesa za sklenitev javno-zasebnega partnerstva s podelitvijo **koncesije gradnje kanalizacijskega sistema in čistilne naprave ter koncesije za opravljanje lokalne gospodarske javne službe odvajanja in**

čiščenja komunalne in padavinske odpadne vode v Občini Preddvor, Občina Preddvor, Uradno glasilo občine Preddvor, št. 8/2011, 7.11.2011

- Akt o javno-zasebnem partnerstvu za projekt »Nacionalni gimnastični center« UL št. 82, 17.10.2011, Ljubljana
- Akt o javno-zasebnem partnerstvu za izvedbo projekta »**Podzemna parkirna hiša** Tržnica, prizidek k Mahrovi hiši, ureditev Vodnikovovega trga in podzemna parkirna hiša Krekov trg z ureditvijo Krekovega trga«, UL št. 58, 22.7.2011, Ljubljana
- Sklep o javno-zasebnem partnerstvu za izvedbo projekta »**Mestne večnamenske dvorane** Portoval v Novem mestu«, UL št. 48, 24.6.2011, Novo mesto
- Akt o spremembah Akta o javno-zasebnem partnerstvu za izvedbo projekta izgradnje **Plavalno gimnastičnega centra** Ilirija, UL št. 47, 17.6.2011, Ljubljana
- Odlok o spremembah in dopolnitvah Odloka o ugotovitvi javnega interesa za javno-zasebno partnerstvo ter določitvi osnovnih pogojev izvedbe **Projekta posodobitve, upravljanja in vzdrževanja omrežja javne razsvetljave** na območju Občine Pivka, UL št. 96, 28.11.2011, Pivka
- Akt o javno-zasebnem partnerstvu za projekt »**Pogodbeno zagotavljanje oskrbe s toploto v javnih stavbah v lasti Mestne občine Maribor** – OŠ Tone Čufar, vrtcu Jožice Flander PE Vančka Šarha in Andragoškemu zavodu«, MUV, ŠT. 9 – 30.5.2011, Maribor
- Sklep o ugotovitvi javnega interesa za sklenitev javno zasebnega partnerstva v obliki koncesije gradnje za **gradnjo garažne hiše** pod Glavnim trgom v Mariboru, MUV, ŠT. 26 – 12.12.2011, Maribor
- Odlok o spremembah Odloka o ugotovitvi javnega interesa za javno-zasebno partnerstvo ter določitvi osnovnih pogojev izvedbe **Projekta posodobitve, upravljanja in vzdrževanja omrežja javne razsvetljave na območju** Občine Pivka, UL št. 32, 29.4.2011, Pivka
- Sklep o ugotovitvi javnega interesa za sklenitev javno-zasebnega partnerstva in izvedbi projekta »**gradnja, upravljanje, vzdrževanje in izkoriščanje odprtega širokopasovnega omrežja elektronskih komunikacij** v Občini Brežice« v obliki koncesijskega javno-zasebnega partnerstva, UL št. 7, 4.2.2011, Brežice

V letu 2010:3 odloki/akti JZP, 12 ugotovitev javnega interesa, 4 koncesijski akti JZP, 3 prenehanj akta/2 ugotovitve interesa JZP, 2 spremembi akta JZP/koncesijskega akta JZP

- Akt o spremembi koncesijskega akta o javno-zasebnem partnerstvu za izvedbo projekta **izgradnja prizidka, adaptacija za širitev vrtca ter povečanje kapacitet jedilnice podružnične osnovne šole** Tabor za namen uvedbe popolne devetletke in spremembe koncesijskega akta o javno-zasebnem partnerstvu za izvedbo projekta izgradnja prizidka, adaptacija za širitev vrtca ter povečanje kapacitet jedilnice podružnične osnovne šole Tabor za namen uvedbe popolne devetletke UL št. 17, 5.3.2010, Tabor

- Akt o javno-zasebnem partnerstvu za izvedbo projekta izgradnje **spremljajočega objekta nogometnega igrišča** v Rogatcu UL št. 50, 24.6.2010, Rogatec
- Sklep o ugotovitvi javnega interesa za sklenitev javno-zasebnega partnerstva za izvedbo projekta »**Gradnja, upravljanje, vzdrževanje in izkoriščanje odprtega širokopasovnega omrežja elektronskih komunikacij** v Občini Metlika«, UL št. 45, 4.6.2010, Metlika
- Odlok o javno-zasebnem partnerstvu za izvedbo projekta **Športno-rekreacijsko-turistični park** Ravne UL št. 61, 26.7.2010, Ravne na Koroškem
- Odlok o javno-zasebnem partnerstvu za podelitev koncesije storitev za izvedbo projekta **Vrtec** Prevalje in ureditev **športnega igrišča**, Občina Prevalje, 15/2010, 26.3.2010
- Odlok o ugotovitvi javnega interesa za javno-zasebno partnerstvo ter določitev osnovnih pogojev izvedbe projektov **na področju širokopasovnih elektronskih komunikacijskih povezav**, UL št. 72, 10.9.2010, Črna na Koroškem
- Sklep o prenehanju veljavnosti Sklepa o ugotovitvi javnega interesa za sklenitev javno-zasebnega partnerstva za izvedbo projekta »**Gradnja, upravljanje in vzdrževanje odprtega širokopasovnega omrežja elektronskih komunikacij** v Občini Črnomelj«, UL št. 67, 20.8.2010, Črnomelj
- Odlok o ugotovitvi javnega interesa za javno-zasebno partnerstvo in o načinu izvajanja **gospodarske javne službe za dobavo toplote iz kotlovnice na lesno biomaso**, UL št. 62, 30.7.2010, Šentrupert
- Odlok o prenehanju veljavnosti Odloka o javno-zasebnem partnerstvu za izvedbo projekta **OŠ Griže s telovadnico in vrtcem**, UL št. 55, 12.7.2010, Žalec
- Odlok o ugotovitvi javnega interesa za javno-zasebno partnerstvo ter določitev osnovnih pogojev izvedbe **Projekta posodobitve, upravljanja in vzdrževanja omrežja javne razsvetljave na območju** Občine Pivka, UL št. 54, 9.7.2010, Pivka
- Odlok o javno-zasebnem partnerstvu za izvedbo projekta **Športna dvorana OŠ** Mokronog, UL št. 9, 9.2.2010, Mokronog-Trebelno
- Akt o javno-zasebnem partnerstvu za izvedbo projekta »**Uvedbe brezžičnega omrežja** na območju Mestne občine Ljubljana«, UL št. 31, 16.4.2010, Ljubljana
- Odlok o ugotovitvi javnega interesa za javno-zasebno partnerstvo ter določitev osnovnih pogojev izvedbe projekta za izgradnjo **Termalnega centra** Slovenj Gradec, UL št. 53, 2.7.2010, Slovenj Gradec
- Akt o javno-zasebnem partnerstvu za **posodobitev in vzdrževanje javne razsvetljave** v Mestni občini Ptuj, Mestna občina Ptuj, Uradni vestnik Mestne občine Ptuj, št. 1/2010, 29.1.2010
- Sklep o ugotovitvi javnega interesa za sklenitev javno-zasebnega partnerstva za izvajanje lokalne gospodarske javne službe **vzdrževanje lokalnih javnih cest in vzdrževanje drugih prometnih površin** v Občini Slovenske Konjice, UL št. 42, 28.5.2010, Slovenske Konjice

- Odlok o ugotovitvi javnega interesa za javno-zasebno partnerstvo ter določitev osnovnih pogojev izvedbe **projekta gradnje, upravljanja in vzdrževanja odprtega širokopasovnega omrežja elektronskih komunikacij na območju Občin Šentilj (kot nosilka in prijaviteljica), Kungota in Pesnica (v nadaljevanju: soinvestitorke), Občina Kungota, Medobčinski uradni vestnik Štajerske in Koroške regije, št. 7/2010, 6.4.2010**

V letu 2009: 6 ugotovitev javnega interesa, 6 odlokov/aktov JZP, 1 sprememba Akta JZP, 2 prenehanji odloka/ugotovitve interesa JZP

- Odlok o javno-zasebnem partnerstvu za izvedbo projekta **OŠ Griže s telovadnico in vrtcem** UL št. 110, 29.12.2009, Žalec
- Akt o javno-zasebnem partnerstvu za izvedbo projekta **Center sodobnih umetnosti – Rog** UL št. 107, 24.12.2009, Ljubljana
- Sklep o ugotovitvi javnega interesa, da se projekt **Center sodobnih umetnosti – Rog** izvede v obliki javno-zasebnega partnerstva, UL št. 107, 24.12.2009, Ljubljana
- Akt o spremembi Koncesijskega akta o javno-zasebnem partnerstvu za izvedbo projekta **izgradnja prizidka, adaptacija za širitev vrtca** ter povečanje kapacitet jedilnice podružnične osnovne šole Tabor za namen uvedbe popolne devetletke UL št. 104, 18.12.2009, Tabor
- Sklep o razveljavitvi akta o javno-zasebnem partnerstvu za **izvedbo projekta izgradnje kulturnega centra z garažno hišo ob Potrčevi cesti in poslovno-stanovanjskega objekta z vrtcem ob Osojnikovi cesti** (Uradni vestnik Mestne občine Ptuj, št. 14/07), Mestna občina Ptuj, Uradni vestnik Mestne občine Ptuj, št. 7/2009, 24.7.2009
- Akt o spremembah Akta o javno-zasebnem partnerstvu za **izgradnjo cestne infrastrukture** v Mestni občini Ptuj, Mestna občina Ptuj, Uradni vestnik Mestne občine Ptuj, št. 12/2009, 27.11.2009
- Koncesijski Akt o javno-zasebnem partnerstvu za izvedbo projekta **izgradnje kulturnega centra z garažno hišo ob Potrčevi cesti**, Mestna občina Ptuj, Uradni vestnik Mestne občine Ptuj, št. 7/2009, 24.7.2009
- Koncesijski Akt o javno-zasebnem partnerstvu za izvedbo **projekta izgradnje poslovno-stanovanjskega objekta z bencinsko črpalko in avtobusno postajo**, Mestna občina Ptuj, Uradni vestnik Mestne občine Ptuj, št. 7/2009, 24.7.2009
- Koncesijski Akt o javno-zasebnem partnerstvu za **izvedbo projekta izgradnje poslovno-stanovanjskega objekta z vrtcem ob Osojnikovi cesti**, Mestna občina Ptuj, Uradni vestnik Mestne občine Ptuj, št. 7/2009, 24.7.2009
- Akt o javno-zasebnem partnerstvu za izvedbo projekta **izgradnje Plavalno gimnastičnega centra Ilirija** UL št. 53, 10.7.2009, Ljubljana
- Koncesijski akt o javno-zasebnem partnerstvu za izvedbo projekta **izgradnja prizidka, adaptacija za širitev vrtca ter povečanje kapacitet jedilnice podružnične osnovne šole** Tabor za namen uvedbe popolne devetletke, UL št. 81, 16.10.2009, Tabor

- Sklep o ugotovitvi javnega interesa za sklenitev javno-zasebnega partnerstva za izvedbo projekta »**Gradnja, upravljanje in vzdrževanje odprtega širokopasovnega omrežja elektronskih komunikacij** v Občini Vojnik«, UL št. 106, 22.12. 2009, Vojnik
- Odlok o ugotovitvi javnega interesa za javno-zasebno partnerstvo ter določitev osnovnih pogojev izvedbe projektov **na področju širokopasovnih elektronskih komunikacijskih povezav**, UL št. 83, 23.10.2009, Mežica
- Odlok o ugotovitvi javnega interesa za javno-zasebno partnerstvo ter določitev osnovnih pogojev izvedbe **projektov na področju širokopasovnih elektronskih komunikacijskih povezav**, Občina Prevalje, Uradno glasilo slovenskih občin, št. 13/2009, 9.7.2009
- Odlok o ugotovitvi javnega interesa za javno-zasebno partnerstvo ter določitev osnovnih pogojev izvedbe **projekta gradnje, upravljanja in vzdrževanja odprtega širokopasovnega omrežja elektronskih komunikacij na območju** občin Šentrupert, Mokronog - Trebelno, Trebnje, Mirna Peč in Žužemberk, UL št. 42, 5.6.2009, Mokronog-Trebelno
- Odlok o ugotovitvi javnega interesa za javno-zasebno partnerstvo ter določitvi osnovnih pogojev za izvedbo projektov **gradnje odprtega Širokopasovnega omrežja elektronskih komunikacij** v Občini Cerknica, UL št. 43, 9.6.2009, Cerknica
- Sklep o razveljavitvi Sklepa o ugotovitvi javnega interesa za sklenitev javno-zasebnega partnerstva in izvedbi projekta »**gradnja, upravljanje, vzdrževanje in izkoriščanje odprtega širokopasovnega omrežja elektronskih komunikacij** v Občini Idrija« v obliki koncesijskega javno-zasebnega partnerstva, UL št. 43, 9.6.2009, Idrija
- Odlok o ugotovitvi javnega interesa za javno-zasebno partnerstvo ter določitvi osnovnih pogojev za izvedbo projektov gradnje **odprtega Širokopasovnega omrežja elektronskih komunikacij** v Občini Bloke, UL št. 43, 9.6.2009, Bloke
- Odlok o ugotovitvi javnega interesa za javno-zasebno partnerstvo ter določitev osnovnih pogojev izvedbe **projekta gradnje, upravljanja in vzdrževanja odprtega širokopasovnega omrežja elektronskih komunikacij** na območju Občine Slovenske Konjice, UL št. 44, 12.6.2009, Slovenske Konjice
- Odlok o razveljavitvi Odloka o ugotovitvi javnega interesa za javno-zasebno partnerstvo ter določitvi osnovnih pogojev za izvedbo projektov **gradnje odprtega širokopasovnega omrežja elektronskih komunikacij**, UL št. 44, 12.6.2009, Žužemberk
- Odlok o ugotovitvi javnega interesa za javno-zasebno partnerstvo ter določitvi osnovnih pogojev izvedbe projektov **na področju širokopasovnih elektronskih komunikacijskih povezav**, UL št. 68, 28.8.2009, Moravske Toplice
- Odlok o ugotovitvi javnega interesa za javno-zasebno partnerstvo ter določitev osnovnih pogojev izvedbe projekta **Gradnja, upravljanje in vzdrževanje odprtega**

širokopasovnega omrežja elektronskih komunikacij v Občini Sevnica, UL št. 77, 2.10.2009, Sevnica

- Odlok o ugotovitvi javnega interesa za javno-zasebno partnerstvo ter določitev osnovnih pogojev izvedbe projektov **na področju širokopasovnih elektronskih komunikacijskih povezav** v Občini Ravne na Koroškem, UL št. 79, 9.10.2009, Ravne na Koroškem
- Odlok o ugotovitvi javnega interesa za javno-zasebno partnerstvo ter določitev osnovnih pogojev izvedbe **projekta gradnje, upravljanja in vzdrževanja odprtega širokopasovnega omrežja elektronskih komunikacij** na območju občin Sveta Trojica v Slovenskih goricah, Benedikt, Cerkvjenjak, Juršinci, Lenart, Sveta Ana, Sveti Andraž v Slovenskih goricah, Sveti Jurij v Slovenskih goricah in Trnovska vas, UL št. 28, 10.4.2009, Benedikt

V letu 2008:13 sklepov/odlokov ugotovitve javnega interesa JZP, 2 spremembi javnega interesa JZP, 1 koncesijski akt JZP, 1 akt JZP

- Odlok o javno-zasebnem partnerstvu za izvedbo projekta izgradnje in sofinanciranja investicije **zamenjave virov energije ter dokapitalizacijo družbe Bioenergetika Todraž d.o.o.** v javnem interesu UL št. 30, 25.3.2008, Gorenja vas-Poljane
- Odlok o ugotovitvi javnega interesa za javno-zasebno partnerstvo ter določitev osnovnih pogojev izvedbe projektov **na področju širokopasovnih elektronskih komunikacijskih povezav**, UL št. 7, 24.1.2008, Mislinja
- Odlok o ugotovitvi javnega interesa za sklenitev javno-zasebnega partnerstva in izvedbi projekta »**gradnja, upravljanje, vzdrževanje in izkoriščanje odprtega širokopasovnega omrežja elektronskih komunikacij** v Občini Vitanje« v obliki koncesijskega javno-zasebnega partnerstva, UL št. 16, 15.2.2008, Vitanje
- Odlok o ugotovitvi javnega interesa za javno-zasebno partnerstvo ter določitvi osnovnih pogojev za **izvedbo projektov gradnje odprtega širokopasovnega omrežja elektronskih komunikacij**, UL št. 20, 27.2.2008, Dolenjske Toplice
- Sklep o ugotovitvi javnega interesa za sklenitev javno-zasebnega partnerstva in izvedbi projekta »**gradnja, upravljanje, vzdrževanje in izkoriščanje odprtega širokopasovnega omrežja elektronskih komunikacij** v Občini Idrija« v obliki koncesijskega javno-zasebnega partnerstva, UL št. 29, 21.3.2008, Idrija
- Odlok o ugotovitvi javnega interesa za javno-zasebno partnerstvo ter določitvi osnovnih pogojev za izvedbo projektov **gradnje odprtega Širokopasovnega omrežja elektronskih komunikacij**, UL št. 32, 31.3.2008, Postojna
- Odlok o ugotovitvi javnega interesa za javno-zasebno partnerstvo ter določitvi osnovnih pogojev za izvedbo projektov **gradnje odprtega širokopasovnega omrežja elektronskih komunikacij**, UL št. 43, 5.5.2008, Žužemberk
- Sklep o ugotovitvi javnega interesa za sklenitev javno-zasebnega partnerstva za izvedbo projekta »**Gradnja, upravljanje in vzdrževanje širokopasovnega omrežja elektronskih komunikacij** v Občini Mirna Peč«, UL št. 55, 4.6.2008, Mirna Peč

- Odlok o ugotovitvi javnega interesa za javno-zasebno partnerstvo ter o določitvi osnovnih pogojev **za izvedbo projektov gradnje odprtega širokopasovnega omrežja elektronskih komunikacij**, UL št. 61, 16.6.2008, Loški Potok
- Odlok o ugotovitvi javnega interesa za javno-zasebno partnerstvo ter določitvi osnovnih pogojev za izvedbo **projektov gradnje odprtega širokopasovnega omrežja elektronskih komunikacij**, UL št. 85, 29.8.2008, Majšperk
- Sklep o ugotovitvi javnega interesa za sklenitev javno-zasebnega partnerstva in izvedbi projekta »**Gradnja, upravljanje, vzdrževanje in izkoriščanje odprtega širokopasovnega omrežja elektronskih komunikacij** v Občini Sodražica« v obliki koncesijskega javno-zasebnega partnerstva, UL št. 87, 8.9.2008, Sodražica
- Odlok o spremembi Odloka o ugotovitvi javnega interesa za sklenitev javno-zasebnega partnerstva in izvedbi projekta »**Gradnja, vzdrževanje, upravljanje in izkoriščanje omrežja širokopasovnih povezav**« v obliki koncesijskega javno-zasebnega partnerstva, UL št. 101, 24.10.2008, Gornji Petrovci
- Koncesijski akt o javno-zasebnem partnerstvu za **izvedbo projekta izgradnje večnamenskega športno-prireditvenega centra Ptuj v športnem parku Drava Ptuj in adaptacije in dograditve objektov Osnovne šole Ljudski vrt**, Mestna občina Ptuj, Uradni vestnik Mestne občine Ptuj, št. 7/2008, 25.7.2008
- Odlok o ugotovitvi javnega interesa za javno-zasebno partnerstvo ter določitev osnovnih pogojev izvedbe projekta **gradnje, upravljanja in vzdrževanja odprtega širokopasovnega omrežja elektronskih komunikacij na območju** Občine Sveti Andraž v Slovenskih goricah in Juršinci, Občina Juršinci, Uradni vestnik občine Juršinci, št. 5/2008, 9.10.2008
- Spremembe in dopolnitve odloka o ugotovitvi javnega interesa za javno-zasebno partnerstvo ter določitev osnovnih pogojev izvedbe projekta **gradnje, upravljanja in vzdrževanja odprtega širokopasovnega omrežja elektronskih komunikacij na območju** Občine Sveti Andraž v Slovenskih goricah in Juršinci, Občina Sveti Andraž v Slovenskih goricah • Uradni vestnik občine Sveti Andraž v Slovenskih goricah, št. 12/2008, 31.12.2008
- Odlok o ugotovitvi javnega interesa za javno-zasebno partnerstvo ter določitev osnovnih pogojev izvedbe **projekta gradnje, upravljanja in vzdrževanja odprtega širokopasovnega omrežja elektronskih komunikacij na območju** Občine Sveti Andraž v Slovenskih goricah in Juršinci, Občina Sveti Andraž v Slovenskih goricah, Uradni vestnik občine Sveti Andraž v Slovenskih goricah, št. 10/2008, 26.9.2008
- Odlok o ugotovitvi javnega interesa za javno-zasebno partnerstvo ter določitev osnovnih pogojev izvedbe **projekta gradnje, upravljanja in vzdrževanja odprtega širokopasovnega omrežja elektronskih komunikacij na območju** Občine Cerklje na Gorenjskem, Občina Cerklje na Gorenjskem, Uradni vestnik Občine Cerklje na Gorenjskem, št. 1/2008, 25.3.2008

V letu 2007: 2 akta JZP, 4 odloki/sklepi ugotovitve javnega interesu, 1 sprememba akta JZP

- Akt o javno-zasebnem partnerstvu za izvedbo **projekta izgradnje kulturnega centra z garažno hišo ob Potrčevi cesti in poslovno-stanovanjskega objekta z vrtcem ob Osojnikovi cesti**, Mestna občina Ptuj, Uradni vestnik Mestne občine Ptuj, št. 14/2007, 21.12.2007
- Odlok o ugotovitvi javnega interesa za sklenitev javno-zasebnega partnerstva in izvedbi projekta »**Gradnja, vzdrževanje, upravljanje in izkoriščanje omrežja širokopasovnih povezav**« v obliki koncesijskega javno-zasebnega partnerstva, UL št. 118, 21.12.2007, Gornji Petrovci
- Odlok o ugotovitvi javnega interesa za javno-zasebno partnerstvo ter določitvi osnovnih pogojev za izvedbo projektov **gradnje odprtega širokopasovnega omrežja elektronskih komunikacij**, UL št. 99, 30.10.2007, Laško
- Popravek Akta o javno-zasebnem partnerstvu za **izvedbo projekta izgradnje večnamenskega nogometnega stadiona, športne dvorane ter spremljajočega objekta s pripadajočo infrastrukturo**, UL št. 95, 19.10.2007, Ljubljana
- Akt o javno-zasebnem partnerstvu za izvedbo projekta **izgradnje večnamenskega nogometnega stadiona, športne dvorane ter spremljajočega objekta s pripadajočo infrastrukturo**, UL št. 91, 8.10.2007, Ljubljana
- Sklep o ugotovitvi javnega interesa za sklenitev javno-zasebnega partnerstva na področju **spodbujanja razvoja turizma v Mestni občini Ptuj in izvedbi projekta statusnega javno-zasebnega partnerstva**, Mestna občina Ptuj, Uradni vestnik Mestne občine Ptuj, št. 9/2007, 27.7.2007
- Odlok o ugotovitvi javnega interesa za javno-zasebno partnerstvo ter določitev osnovnih pogojev izvedbe projektov na **področju širokopasovnih elektronskih komunikacijskih povezav**, UL št. 60, 6.7.2007, Slovenj Gradec

V letu 2006:

ni objav

Priloga C – Matrika porazdelitve tveganj iz nemških smernic za JZP projekte izgradnje (ÖPP Deutschland AG, 2011)

Iden. št.	Tveganje	Opis tveganja	Nosilec tveganja	
			naročnik	izvajalec
			Javni partner	Zasebni partner
1	SPLOŠNA TVEGANJA PO FAZAH IN DRUGA TVEGANJA			
1	Vmesnik, ki vstopi v upravljanje tveganj	To je zaradi slabe vmesnika, ki vstopi v upravljanje in povzroči zamude tveganja pri izgradnji in / ali povečanje stroškov		
1.1		zakasnitve/ višji stroški zaradi vmesnikov v notranjem razmerju (medsebojni odnosi) izvajalca		x
1.2		Zakasnitve/višji stroški zaradi vmesnikov med izvajalcem in naročnikom, mora, v kolikor je naročnik kriv za zakasnitev (npr. naročnikove obveznost sodelovanja), mora stroške kriti naročnik od prekoračitve čakalne dobe.	x	
2	Spremembe storitev več/manj storitev	Tveganje spremembe naknadnih zahtev za storitev ali naročnikovih naknadnih zahtev .	x	
3	Tveganje plačilne nesposobnosti/tveganje izpada storitev	Tveganje vmesnih plačilnih nesposobnosti pogodbenih partnerjev oziroma izpada storitev		
3.1		Plačilna nesposobnost izvajalca (zavarovanje z varnostnim konceptom, npr. s poroštvom,)	x	
3.2		Plačilna nesposobnost podizvajalcev (se nanaša izključno na razmerje med izvajalcem in njegovim podizvajalcem)		x
4	Višja sila	Tveganje škode na objektu ali nerazpoložljivosti objekta zaradi višje sile povišanje stroškov glede na kalkulacijo		
4.1		Tveganja, ki jih lahko zavaruje izvajalec		x
4.2		Tveganja, ki jih ni moč zavarovati	x	
5	Tveganje spremembe davčne stopnje	Tveganje spremembe davčne stopnje		

5.1		Tveganje spremembe stopnje prometnega davka (DDV)	x	
5.2		Tveganje spremembe stopenj davka na dobiček		x
6	Sprememba zakonov, predpisov, tehničnih pravil in podobno	Tveganje sprememb zakonskih določil in okvirnih pogojev, ki vodijo do sprememb zahtev glede storitev in/ali vplivajo na izvajanje storitev		
6.1		Spremembe, ki pri oddaji ponudbe niso bile prepoznane in/ali se pojavijo po oddaji ponudbe	x	
6.2		Spremembe, ki so bile prepoznane pri oddaji ponudbe, utemeljene npr. z uvedbo zakonodajnega postopka ali obstoja prednostne evropske norme ali rumene kopije		x
7	Politično tveganje	Tveganja prenehanja/spremembe obsega projekta zaradi političnih presoj oziroma posredovanj (npr. predčasno zaprtje šole) ali menjanje naročnika	x	
2.	TVEGANJA V FAZI NAČRTOVANJA			
8	Tveganje dovoljenja	Tveganje, da zahtevani sklepi in dovoljenja (obveznosti sodelovanja naročnika, izvajalca od sklenitve pogodbe) sploh niso pridobljeni ali pa so pridobljeni z zamudo		
8.1		Pridobitev pravnih pogojev za načrt gradnje/dopustnost predvidene uporabe	x	
8.2		Na gradnjo vezani razlogi za zavrnitev/spoštovanje gradbenih predpisov		x
8.3		Dodelitev dodatnih zahtev		x
8.4		Kljub popolni in z dovoljenji opremljeni dokumentaciji dovoljenje ni izdano v običajnem roku	x	
8.5		Dovoljenje za obratovanje tehničnih naprav		x
9	Tveganje načrtovanja	Tveganje načrtovanja, ki je pomanjkljivo ali se mora prilagoditi		

9.1	Nepopolna razpisna dokumentacija	Tveganje nepopolne razpisne dokumentacije naročnika (izvajalec nosi tveganje za klavzulo popolnosti)		x
9.2	Nepravilna razpisna dokumentacija	Tveganje nepravilne ali protislovne razpisne dokumentacije naročnika (izvajalec mora opozoriti, sicer preteče rok za predložitev (prekluzija) po § 107 odst. 3 GWB)	x	
9.3	Nepravilen načrt	Tveganje, da načrt ne ustreza zahtevanim standardom kakovosti.		x
9.4	Nepravilna kalkulacija	Tveganje izvajalčeve nepravilne kalkulacije gradbenih in obratnih stroškov		x
3.	TVEGANJA MED FAZO GRADNJO			
10	Tveganje gradbenega zemljišča, ekološke obremenitve zemljišča in škodljivih snovi	Tveganje temeljenja kot tudi ekološke obremenitve gradbenega zemljišča z in obremenitve s škodljivimi snovmi, vojnimi sredstvi, arheološkimi najdbami.		
10.1		Tveganja, ki jih izvajalec ne prepozna, tudi ne z dokumentacijo in atesti (strokovnimi mnenji), ki so mu bila izročena (npr. mnenje o gradbenem zemljišču) ali na podlagi ogleda zemljišča, ki ga izvede strokovnjak.		x
11	Tveganja med gradnjo	Tveganja med gradnjo		x
11.2	Tveganje stroškov gradnje	Tveganje za prekoračitev izračunanih stroškov gradnje, v kolikor zanje ni kriv naročnik (npr. zaradi nepravilnega planiranja ali napačne kalkulacije izvajalca)		x
11.3	Tveganje časovnih rokov gradnje	Tveganje za zakasnitve v poteku gradnje, zakasnjeno dokončanje gradbenega projekta, v kolikor za to ni odgovoren naročnik.		x
11.4	Tveganje vremenskih razmer	Tveganje za prekomerno prekinitve gradnje zaradi vremenskih razmer (kot izjema (poseben primer) k točki 11.3)	x	
11.5	Tveganje povišanja cene (podražitve)	Tveganje povišanja cene pri materialih med gradnjo (načelno je to pri izvajalcu, če pa se uporabi prilagoditev indeksa gradbenih stroškov nad indeksno		x

		mejo (najmanjši donos), takrat je tveganje na strani naročnika)		
12	Dodatna tveganja pri gradnji in na gradbišču pri saniranju	Dodatna, na gradbišče vezana tveganja pri sanacijskih projektih		
12.1	Tveganje zgradb (stavbni fond)	Tveganje, da obstoječi objekti niso bili zgrajeni v skladu z v času gradnje veljavnimi pravnimi predpisi. Izvajalec nosi tveganje, v kolikor so bila odstopanja od zakonskih predpisov razvidna iz dokumentacije in mnenj ali vizualne ocene objektov, ki jo poda strokovnjak.	x	
12.2	Slab gradbeni material, onesnaženje	Tveganje slabega gradbenega materiala in/ali onesnaženja Prenos tveganja, v kolikor je to za strokovnjaka na osnovi vizualne ocene in iz naročnikove dokumentacije razvidno in/ali ima izvajalec pravico do pregleda objekta v fazi izdelave ponudbe.		x
12.3	Spomeniško varstvo	Tveganje, da se objekt ohrani v skladu s spomeniškim varstvom, v kolikor je razvrstitev kot spomenik, vreden, da se ohrani, na osnovi vizualne ocene strokovnjaka in razvidno iz naročnikove dokumentacije za izvajalca.		x
4.	TVEGANJA MED FAZO OBRATOVANJA IN VZDRŽEVANJA			
13	Tveganje poteka obratovanja	Tveganje, da se zaradi ustavitve obratovanja, motenj v obratovanju in/ali problemov v kakovosti zmanjša storilnost in standardi storilnosti ne morejo biti izpolnjeni.		x
14	Tveganje koncepta obratovanja	Tveganje nepravilnega planiranja koncepta obratovanja, ki se optimira po stališčih življenjskega ciklusa		x
15	Tveganje povišanja cen	Tveganje povišanja cen pri materialih, energiji, medijih in/ali virih (upoštevanje indeksiranja deleža prejemkov. V primeru izvajalčevih pogodb za področje energetike, je tveganje za povišanje cen pri	x	

		energiji/medijih na strani izvajalca).		
16	Tveganje porabljene količine	Tveganje povečane porabe energije/medijev...		
16.1		--pri istem/dogovorjenem profilu priključka		x
16.2		..pri spremenjenem profilu priključka na zahtevo naročnika	x	
17	Tveganje kapacitete	Tveganje zmanjšane kapacitete nepremičnine oziroma na začetku koriščenja v stopnjah	x	
18	Tveganje vandalizma	Tveganje škodljivih posegov tretje osebe	x	
19	Tveganje ponovne nabave	Tveganje, da materialov, naprav ali rezervnih delov ni mogoče nabaviti in se morajo predhodno nadomestiti z drugimi deli ali napravami		x
20	Tveganje zaradi neizvedenega vzdrževanja	Tveganje zakasnenih ali neizvedenih ukrepov vzdrževanja in zaradi tega nastale škode	x	
5.	TVEGANJA V FAZI PRENOSA			
21	Tveganje preostale vrednosti	Tveganje, da stanje objekta/nprav na koncu pretečene pogodbe ne ustreza v pogodbi dogovorjenemu stanju (po klavzuli o preostali vrednosti)		x
6.	TVEGANJA V FAZI FINANCIRANJA			
22	Tveganje spremenjenih obresti	Tveganje, da potrebni kapital ni ali ni po načrtovanih pogojih na voljo		
22.1		... do trenutka pogodbe o financiranju	x	
22.1		...od trenutka pogodbe o financiranju		x
23	Tveganje spremenjenih obresti za refinanciranje investicij	Tveganje, da se kreditne linije ne morejo ali ne po načrtovanih pogojih refinancirati		x

Priloga D – Katalog tveganj

Modul 1: Splošni katalog tveganj glede na faze življenjskega cikla projekta za projekt izgradnje po modelu JZP s podrobnim opisom posameznih tveganj, njihovimi učinki in vplivi ter možnimi ukrepi za zmanjšanje in omilitve																	
A	B	C	D	E	F	G	H = F x G	I	J	K	L	M	N	O	P	R	S
Skupine tveganj po vzrokih oziroma Izvoru (po UNIDO klasifikaciji)	Oznaka tveganja	Posamezno tveganje ali vrsta tveganja	Opis in izvor tveganja	Opis učinka in vpliva tveganja (Posledice)	Učinek oz. vpliv tveganja (1-5)	Verjetnost nastanka tveganja (1-5)	Pomen tveganja	Ukrepi za zmanjšanje ali omilitve verjetnosti tveganja	Predlog porazdelitve tveganj med JP in ZP za izbrani model JZP ...		Prilava-Načrtovanje in model JZP s to fazo.	Projekiranje in model JZP s to fazo:	Gradnja in model JZP s to fazo:	Upravljanje ter vzdrževanje in model JZP s to fazo:	Financiranje in model JZP s to fazo:	Prenos lastništva in model JZP s to fazo:	Modeli JZP, kjer ni prenosa lastništva
SISTEMSKA: politično-P, ekonomsko-E, zakonodajno-Z, socialno-S, okoljsko-O PRÓJEKTNO SPECIFIČNA: gradbena-G, upravljaljska-U, tržna-T, relacijska R, ostala specifična-OS	Katalogizacija tveganje (faktor, dogodek ali vpliv)	Ugotovljeno - prepoznano tveganje iz nacionalnega registra tveganj	Podrobnejši opis posameznega tveganja	Stroški in posledice pojava tveganj, vpliv in učinek na terminski plan, stroške, kakovost, ...	1: zelo majhen 2: majhen - 3: srednji - 4: visok - 5: zelo visok Navezava na podatke iz nacionalnega registra ali nac. študije (ko bo)	1: zelo nizko 2: nizko-3: srednje - 4: visoko - 5: zelo visoko Navezava na podatke iz nacionalnega registra ali nac. študije (ko bo)	Kvantitativno določen z metodo npr. Mann Whitney U Testom	Navedeni ukrepi niso dokončni in se lahko dodajajo in spreminjajo v času	Javni partner Zasebni partner		vsi modeli JZP	DB, DBM, DBF, DBFM, DBO, DBOM, DBFO, DBFOM, DBFOT, DBOT, DBTO, DBOO, ROT, BBO, MOO, ROO, BOOT1, BTO, BOO, BOR, BRO, BROT, BLOT, LDO	DB, DBM, DBF, DBO, DBFM, DBOM, DBFO, DBFOM, DBFOT, DBOT, DBTO, DBOO, OM, BBO, MOO, BOOT1, BOOT2, BOT, BTO, BOO, BOR, BRO, BROT, BLOT, LDO, TOT	DBM, DBFM, DBOM, DBFO, DBFOT, DBO, DBFOM, FO + ostali JZP modeli, saj so vsi splošnem vsi vezani na neko financiranje	še zlasti DBF, DBFM, DBFO, DBFOM, DBFOT, FO + ostali JZP modeli, saj so vsi splošnem vsi vezani na neko financiranje	Koncesija gradenj: DBOT, DBFOT, DBFO, BOOT2, BOT, BTO, BRO, BLOT, TOT	Koncesija storitev: DB, DBM, DBF, DBFM, DBOM, DBFO, DBFOM, DBO, DBOO, OM, FO, BBO, MOO, ROO, BOO, LDO
TVEGANJA, KI SE POJAVLJAJO SKORAJ V VSEH FAZAH ŽIVLJENJSKEGA CIKLA PROJEKTA IN OSTALA TVEGANJA																	
SIS-O	1	Višja sila	Tveganje nastane zaradi višje sile in nanj ne more vplivati nobena od strank: stoletne poplave, potres, sevanje, požar, vulkanski dim, orkan, vojna...	Visoki stroški sanacije objekta ali izguba objekta, zmanjšani ali ustavljeni prihodki.				/									
SIS-P	2	Razlastitev (nacionalizacija/podržavne in zaseg, zaplemba)	V primeru menjave države ali lokalne oblasti in spremembe političnih prioritet ter glede na ekonomsko stanje v državi, se zasebnega partnerja lahko razlasti.	Vpliv na prihodke, možnost zaeluška, izguba premoženja, ...				Vključitev posebnih pogodbenih določil za primer tega tveganja in načinu nadomestila. Spremljanje postopkov v državi in uveljavitev zahtevka iz naslova denacionalizacije.									
SIS-P	3	Nestabilna oblast	Nestabilna vladavina/ kraljevina/ lokalna oblast...Boj za oblast, nepredvidljivo vodstvo države ali kraljevine vodi lahko pomanjkljive zavezanosti javnega partnerja, odločnost sodelovanja, zamude pri odločanju in odločitvah, kredibilnost in zanesljivost javnega partnerja. Možnost razlastitve/nacionalizacije zasebnega partnerja.	Težja priprava, načrtovanje in vodenje JZP projekta, oviran dostop do (dodatnih) finančnih virov, sprejem slabih in nepreloženih odločitev.				Krizni sestanki med javnim in zasebnim partnerjem.									
SIS-P	4	Politično nasprotovanje ali posredovanje	Posredovanje politike ali oblasti (državnega uradnika) neposredno v projekt JZP: glede izbire projekta, izbire ponudnika ipd.	Vpliv na avtonomijo odločanja javnega partnerja. Kršitev ali prekršil JZP pogodbe, odpoved projekta.				Dobro sodelovanje z javnim partnerjem in možnost vpolkica			*	*	*	*	*	*	*
SIS-P	5	Korupcija in skriti protekcionizem	Uhajanje občutljivih in prekomernih informacij do tretjih oseb, različna obtežena ponudnikov pri pozivi promotorjem, namerno spletno skrivanje pozivov promotorjem, prilaganje vsebina poziva določenemu (lokalnemu) promotorju, skrivanje podatkov uspešnosti JZP projekta.	Izguba zaupanja v javnega partnerja, vloga izbire s strani zasebnega partnerja. Še zlasti pomembno v fazi načrtovanja oz. postopka javnega razpisa ko naletimo na privilegiran položaj favoriziranega posameznika ali podjetje, zaradi poznanstvenih vezi ali objubljenih koristi. Možnost razdiranja (prekinitev) pogodbe JZP. Povečanja stroškov vzdrževanja in ohranjanja odnosov med zasebnim in javnim partnerjem.				Dosledne javne objave v ključnih javnih glasilih: na javnem spletnem portalu UL RS enaročanje. Pregled zunanjega kompetentnega strokovnjaka ali tehnične specifikacije na izkripljavo konkurence. Vzpostavitev kodeksa o etičnosti in nepristranskosti javnih uslužbencev in preventivna predavanja o pomenu in sproščila "krnje javnega denarja" na celotno javno skupnost. V postopku javnega razpisa dosledno upoštevanje 46. člena ZJZP, ki govori, da javni partner drugim kandidatom v postopku konkurenčnega dialoga ali drugim osebam ne sme razkriti predlagane relativne ali drugih zaupnih informacij, ki mu jih je posredoval določen kandidat, ki sodeluje v konkurenčnem dialogu, brez njegove pisne privolitve. Osvetljanje bistih, ki sodelujejo pri nastajanju in sklepanju JZP, propagiranje etičnih kodeksov in izobraževanje o škodljivih posledicah korupcije. Za vse javne projekte veljajo določila Zakona o dostopu do informacij javnega značaja (ZDIJZ-E), zato se z njihovo vsebino in postopkom vodenja državljani RS in mediji po potrebi lahko tudi natančno seznanijo na kar je treba opozoriti javnost.			*	*	*	*	*	*	*
SIS-P	6	Nepredvidljivo in slabo spremljanje političnih odločitev	Javni partner zavrača izvajanje obveznosti, dogovorjenih v pogodbi, ki prinaša neposredne ali posredne škode. Način reševanja tveganj: konflikt med „gospodarnostjo“ in spoštovanjem „pravnih procedur“, ki jih mora spoštovati država in občina (zakonodaja je vendarle nekoliko toga, administracija pa se pogosto oklepa ravno napisanih pravil, na škodo „časa“ zasebnega partnerja.	Zamude pri terminskem planu projekta JZP.				Redni sestanki z javnim partnerjem in usklajevanje stališč in zaveza obeh partnerjev k prednostni obravnavi projekta.			*	*	*	*	*	*	*
SIS-Z	7	Nepopolno urejeno področje zakonodaje, pomanjkljivo pravo	Nepopolno urejeno pravo. Tveganje pravne varnosti, počasno reševanje gospodarskih sporov, tveganje sporov in časa reševanja sporov, slaba učinkovitost sodstva, konfliktov ležaj in slabšo zanesljivost.	Težje reševanje sporov, ni sodne prakse, nedorečenost definicij pojmov.				Redno spremljanje zakonodaje, odločitev revizijske komisije, sodb sodišč in ustrezno odzivanje v projektu. Uporaba tujsega prava v pogodbi.			*	*	*	*	*	*	*
SIS-Z	8	Sprememba splošne zakonodaje	Spremeni se različna zakonodaja.	Spremeni se npr. zakonodaja o gospodarskih družbah, ki zahteva preoblikovanje določenih družb.				Redno spremljanje zakonodaje in ustrezno odzivanje v projektu na zakonodajo.			*	*	*	*	*	*	*
SIS-Z	9	Sprememba industrijske ali panožne zakonodaje	Spremeni se in industrijska ali panožna zakonodaja.	npr. Spremeni se kolektivna pogodba dejavnosti, ki zviša plače, zaostriti pogoje dela, kar se odrazi v višjih stroških in morda končni preokrajšavi stroškov. Spremeni se zahteva za varovanje okolja, zaščite voda.				Redno spremljanje zakonodaje in ustrezno odzivanje v projektu na zakonodajo (optimizacija stroškov).			*	*	*	*	*	*	*
SIS-Z	10	Pomanjkanje tradicije zagotavljanja storitev v obliki JZP, pomanjkanje izkušenj vodenje	Premalo izkušenj in znanja o vodenju projektov JZP skozi celoten življenjski cikel projekta. Neustrezno vodenje in slabo izvajanje JZP projekta. Potreba po zunanji pomoči glede navajanja JZP.	Najemanje mnogo zunanjih strokovnjakov, ki svetovalne storitve zaračunajo.				Priprava smernic in priročnikov za izvajanje JZP. Vzpostavitev centralne usmerjalne podpore enota za JZP na nacionalni ravni. Dodatno usposabljanje, informiranje in izobraževanje kadra, ki sodeluje v projektu.			*	*	*	*	*	*	*

Modul 1: Splošni katalog tveganj glede na faze življenjskega cikla projekta za projekt izgradnje po modelu JZP s podrobnim opisom posameznih tveganj, njihovimi učinki in vplivi ter možnimi ukrepi za zmanjšanje in omilitve																	
A	B	C	D	E	F	G	H = F x G	I	J	K	L	M	N	O	P	R	S
Skupine tveganj po vzrokih oziroma izvoru (po UNIDO klasifikaciji)	Oznaka tveganja	Posamezno tveganje ali vrsta tveganja	Opis in izvor tveganja	Opis učinka in vpliva tveganja (Posledice)	Učinek oz. vpliv tveganja (1-5)	Verjetnost nastanka tveganja (1-5)	Pomen tveganja	Ukrepi za zmanjšanje ali omilitve verjetnosti tveganja	Predlog porazdelitve tveganj med JP in ZP za izbrani model JZP ...	Priprava-Načrtovanje in modeli JZP s to fazo.	Projekiranje in modeli JZP s to fazo:	Gradnja in modeli JZP s to fazo:	Upravljanje ter vzdrževanje in modeli JZP s to fazo:	Financiranje in modeli JZP s to fazo:	Prenos lastništva in modeli JZP s to fazo:	Modeli JZP, kjer ni prenosa lastništva	
SISTEMSKA: politično-P, ekonomsko-E, zakonodajno-Z, socialno-S, okoljsko-O PROJEKTNO SPECIFIČNA: gradbena-G, upravljalška-U, tržna-T, relacijska-R, ostala specifična-OS	Katalogizacija tveganje (faktor, dogodek ali vpliv)	Ugotovljeno - prepoznano tveganje iz nacionalnega "registra tveganj"	Podrobnejši opis posameznega tveganja	Stroški in posledice pojava tveganj, vpliv in učinek na terminski plan, stroške, kakovost, ...	1: zelo majhen 2: majhen - 3: srednji - 4: visok - 5: zelo visok Navezujeva na podatke iz nacionalnega registra ali nac. študije (ko bo)	1: zelo nizko 2: nizko-3: srednje - 4: visoko - 5: zelo visoko Navezujeva na podatke iz nacionalnega registra ali nac. študije (ko bo)	Kvantitativno določen z metodo npr. Mann Whitney U Testom	Navedeni ukrepi niso dokončni in se lahko dodajajo in spreminjajo v času	Javni partner Zasebni partner	vsil modeli JZP	DB, DBM, DBF, DBFM, DBO, DBOM, DBFO, DBFOM, DBFOT, DBOT, DBTO, DBOO, BOO, BOB, BRO, BROT, BLOT, LDO, TOT	DB, DBM, DBF, DBO, DBFM, DBOM, DBFO, DBFOT, DBTO, DBOO, OM, BBO, MCO, BOOT1, BOOT2, BOT, BTO, BOO, BOR, BROT, BLOT, LDO, TOT	DBM, DBFM, DBOM, DBFO, DBFOT, DBTO, DBOO, OM, BBO, MCO, BOOT1, BOOT2, BOT, BTO, BOO, BOR, BROT, BLOT, LDO, TOT	še zlasti DBF, DBFM, DBFO, DBFOM, FO + ostali JZP modeli, saj so v splošnem vsi vezani na neko financiranje	Koncesija gradenj: DBOT, DBFOT, DBOT, ROT, DBFO, BOT, BTO, BROT, BLOT, TOT	Koncesija storitev: DB, DBM, DBF, DBFM, DBOM, DBFO, DBFOM, DBO, DBOO, OM, FO, BBO, MOO, ROO, BOO, LDO	
SPEC-OS	37	Napaka v projektiranju	Natočen načrt, nepravilen načrt, v popliah del materiali in količine ne ustrezajo zaradi računске napake, neustrezno predvidevanje razvoja določenega standarda. Dela objekta se na da izvesti kot projektirano. Sprememba parametrov življenjskega cikla. Projekt ne odraža okolišnih življenjskega cikla.	Podrt koncepta načrtovanja, zamude pri term. planu, povečanje stroškov. Zamude pri gradnji in višji stroški gradnje in upravljanja. Previdni, da so npr. pri WLC predpostavke dobro definirane. Narediti plan za zmanjšanje projektnih napak. Uporaba kontrolnih mehanizmov. Izobraževalni sistemski učinek.				Tehnologija gradnje, oblikovanje detajlov objekta in izbran nivo kakovosti imajo neposreden vpliv na stroške, ki so vezani na gradnjo in delovanje objekta. Od projektanta zahtevati višjo zavarovanje odgovornosti kot je najnižja ali osnovna obvezna po zakonodaji.			*						
SPEC-OS	38	Preveč sprememb projektiranja s strani javnega partnerja	Sprememba zahtev ali želja s strani naročnika, sprememba načrta zaradi spremembe EU ali nac. zakonodaje, sprememba potreb uporabnikov, demografsko družbene spremembe, sprememba standarda, spremenjeni pogoji del ne odražajo zadnjih sprememb načrtov in detajlov. Zaradi napak pri projektiranju zahteve za uporabnike niso izpolnjene. Projekt je prezapleten. Informacija o produktih ne ustreza dogovorjenim standardom kakovosti.	Sprememba stroškov gradnje, upravljanja, vzdrževanja. Uporaba sistema zagotavljanja kakovosti. Konflikt pravih stroke restavriranja in varovanje kulturne dediščine s pravih stroke gradbeništa.				Dopustiti možnost podaljšanja časa zaradi vseg sprememb. Deložnike in soglasodalce vneprej obvestiti in vprašati o zahtevah za gradnjo in izvedbo.			*						
SPEC-OS	39	Sprememba projektna dokumentacije na željo upravljalca	Upravljalce zahteva spremembo projektna dokumentacije, katerih stroške nosi sam, spremembo zahteva zaradi optimizacije upravljanja in vzdrževanja.	Povišanje stroškov projektna dokumentacije				Določiti v pogodbi JZP, da se sprememba projektiranja in posledični stroški na željo stranke, zaračunajo stranki, ki spremembo zahteva.			*						
SPEC-OS	40	Uporaba ne dovolj preizkušene inženirske metode/tehnike	Premalo izkušenj in znanja projektanta o tehnični rešitvi, problemi s stroški upravljanja	Povečanje kasnejših stroškov upravljanja in vzdrževanja, počasnejša izvedba del, zamude pri gradnji.				Od projektanta zahtevati višjo zavarovanje odgovornosti kot je najnižja ali osnovna obvezna po zakonodaji.			*						
SPEC-OS	41	Zamude pri projektiranju	Izisi detajla ni pravočasno dokončan, izdelava elaborata zamuja, geomehaniško poročilo zamuja, škodni dogodek pri projektantu, IT oprema odpove, razmerja med pog.partnerja in tretjo osebo-projektantom...	Zamude terminskega plana projekta in povečanje stroškov, morda penali.				Od projektanta zahtevati višjo zavarovanje odgovornosti kot je najnižja ali osnovna obvezna po zakonodaji.			*						
SPEC-OS	42	Zamude pri odobritvah in dovoljenjih projekta	Tveganje pridobitve zahtevanih soglasij, smemic, dovoljenj in drugih aktov, nepopolne ali neveljavne odločbe, izvor: politično vmešavanje, manjvaja oblasti, pomanjkanje znanja in izkušenj, vlja sala, zdravstvene pandemije.	Zamude terminskega plana projekta in povečanje stroškov, morda penali.				Analiza preteklih izvedenih projektov JZP in projektov v izvajanju in določitev ozihih gri ter reakcijskega načrta ob nastanku tveganja.			*						
TVEGANJA V FAZI GRADNJE/IZVEDBE																	
SIS-O	43	Geotehnični pogoji in geografske značilnosti	Slabša nosilnost tal kot predvideno, zelo različne geotehnične razmere na isti lokaciji, visoka podtalnica, zvišanje podtalnice	Povečanje, prekoračitev stroškov gradnje.				Izvedba predhodnih študij in raziskav nosilnosti in sestave tal, višine nivoja podtalne vode, pregleda zgodovinskega nastanka 50- ali 100-letnih dogodkov ipd.			*						
SIS-O	44	Posebni pogoji za gradnjo	Eksplozivna sredstva, arheološka najdišča, posebni režim-npr. Natura 2000	Povečanje, prekoračitev stroškov gradnje, zamude terminskega plana.				Izvedba predhodnih študij in raziskav o uporabi prostora v novejši zgodovini, pregled lokacije z vidika možnosti najdi zgodovinskih najdi (v nacionalnem ali lokalnem arhivu).			*						
SIS-O	45	Klima in vreme	Izjemno slabo vreme, hladno vreme, nadpovprečna količina dežja, visoka vročina, orkanski veter	Povečanje, prekoračitev stroškov gradnje.				Pregledovanje dnevnih napovedi in prilagajanje načina izvedbe del glede na razmere vremena. Ob vročem vremenu začeti delovanje dneva prej in prejšnje končanje. Organizacije kontejnerja, ki je klimatiziran. V hladnih dneh, kjer je možno, namestitve IR sevali za delavce in zagotovitev tople delovne opreme. Zagotavljanje zadostne količine toplih in hladnih napitkov.			*						
SIS-O	46	Onesnaženje lokacije, onesnažila v zemlji	Izliv nevarnih tekočin, že onesnažena zemljina (rakotvorna in mutagene snovi: azbestna vlakna, kemične snovi...)	Povečanje, prekoračitev stroškov gradnje.				Izvedba predhodnih študij in raziskav o uporabi prostora v novejši zgodovini, o vplivnem območju okoliške industrijske ali obrtne proizvodnje.			*						
SPEC-R	47	Koordinacija in organizacija del	Kadrovska kriza pri enem od partnerjev. Material ali kadri niso na voljo (Zaradi stiske, vojne, specifičnosti potrebe/zahteve po materialu ali zaposlitvi, zakonskih omejitvah pri materialu ali kadri, pomanjkanje/ukrinitve del, materiala na trgu, pomanjkanje kadra na trgu dela.) Zamude pri dokončanju in neupolnjenje terminskega plana. Slabo delovno vzdušje v gradbenem podjetju, preveč tujih gradbenih delavcev in zato ovire pri sporazumevanju in tolmačenju navodil.	Slaba kakovost izdelave ali izvedbe je neposredno povezana s potrebnim nivojem vzdrževanja. Povečanje, prekoračitev stroškov gradnje zaradi nezmožnosti dogovora ali vgradnje.				Pomembno, da med gradnjo zagotovimo kontrolo kakovosti. Izdelati razpored gradbenih del v terminskem planu in ga prediskutirati s podizvajalci, dobavitelji ipd. dogovoriti mehanizme kontrole in poročanja. Dosljedno izvajanje varnostnega načrta. Stimulacija podizvajalcev, dobaviteljev in zaposlenih z bonusi. Dobre razmere z dobavitelji in podizvajalci in pravočasna plačila.			*						

Modul 1: Splošni katalog tveganj glede na faze življenjskega cikla projekta za projekt izgradnje po modelu JZP s podrobnim opisom posameznih tveganj, njihovimi učinki in vplivi ter možnimi ukrepi za zmanjšanje in omilitve																				
A	B	C	D	E	F	G	H = F x G	I	J	K	L	M	N	O	P	R	S			
Skupine tveganj po vzrokih oziroma Izvoru (po UNIDO klasifikaciji)	Oznaka tveganja	Posamezno tveganje ali vrsta tveganja	Opis in izvor tveganja	Opis učinka in vpliva tveganja (Posledice)	Učinek oz. vpliv tveganja (1-5)	Verjetnost nastanka tveganja (1-5)	Pomen tveganja	Ukrepi za zmanjšanje ali omilitve verjetnosti tveganja	Predlog porazdelitve tveganj med JP in ZP za izbrani model JZP ...		Prilava-Načrtovanje in model JZP s to fazo.	Projekiranje in model JZP s to fazo:	Gradnja in model JZP s to fazo:	Upravljanje ter vzdrževanje in model JZP s to fazo:	Financiranje in model JZP s to fazo:	Prenos lastništva in model JZP s to fazo:	Modeli JZP, kjer ni prenosa lastništva			
SISTEMSKA: politično-P, ekonomsko-E, zakonodajno-Z, socialno-S, okoljsko-O PROJEKTNO SPECIFIČNA: gradbena-G, upravljalška-U, tržna-T, relacijska R, ostala specifična-OS	Katalogizacija tveganje (faktor, dogodek ali vpliv)	Ugotovljeno - prepoznano tveganje iz nacionalnega "registra tveganj"	Podrobnejši opis posameznega tveganja	Stroški in posledice pojava tveganj, vpliv in učinek na terminski plan, stroške, kakovost, ...	1: zelo majhen 2: majhen - 3: srednji - 4: visok - 5: zelo visok Navezava na podatke iz nacionalnega registra ali nac. študije (ko bo)	1: zelo nizko 2: nizko-3: srednje - 4: visoko - 5: zelo visoko Navezava na podatke iz nacionalnega registra ali nac. študije (ko bo)	Kvantitativno določen z metodo npr. Mann Whitney U Testom	Navedeni ukrepi niso dokončni in se lahko dodajajo in spreminjajo v času	Javni partner Zasebni partner		vsi modeli JZP	DB, DBM, DBF, DBFM, DBO, DBOM, DBFO, DBFOM, DBFOT, DBOT, DBTO, DBOO, BOO, BOB, BRO, BROT, BLOT, LDO	DB, DBM, DBF, DBO, DBFM, DBOM, DBFO, DBFOT, DBO, DBCO, OM, BBO, MOO, BOOT1, BTO, BOO, BOR, BRO, BROT, BLOT, LDO, TOT	DBM, DBFM, DBOM, DBFO, DBOT, DBO, DBOO, OM, BBO, MOO, BOT, BTO, BOO, BOR, BRO, BROT, BLOT, LDO, TOT	še zlasti DBF, DBFM, DBFO, DBFOM, DBFOT, FO + ostali JZP modeli, saj so v splošnem vsi vezani na neko financiranje	Koncesija gradenj: DBO, DBOT, DBFOT, ROT, BOOT1, BOOT2, BOT, BTO, BRO, BROT, BLOT, TOT	Koncesija storitev: DB, DBM, DBF, DBFM, DBOM, DBFO, DBFOM, DBO, DBOO, OM, FO, BBO, MOO, ROO, BOO, LDO			
SPEC-G	48	Prekoračitev stroškov gradnje	Neučinkovite metode (način) dela in poraba materialov. Sprememba zakonodaje, ki se nanaša na izvajanje gradnje (npr. varnost pri delu). Material ali kadri niso na voljo (zaradi stavke, vojne, specifičnosti potrebe/zahve po materialu ali zaposlitvi, zakonskih omejitev pri materialu ali kadru in opremi, pomanjkanja kadra na trgu dela). Zaradi napak v popisu del je bila tudi ocena vrednosti izgradnje napačna in stroški višji. Zamude pri izvedbi (po lastni ali tuji krivdi -slabo vreme), izbira komponent. V primerih, ko komponent objekta vnaprej ni izbral projektant oz. naročnik, izvajalec sam izbere komponento, ki jo bo vgradil v objekt. Izbira proizvajalca je v skladu z vsimi predpisanimi specifikacijami, vendar ima lahko posevem drugačen vpliv na stroške v celotni življenjski dobi projekta. Sprememba kolektivne pogodbe gradbenih dejavnosti prinese višji stroške dela zaposlenih gradbenih delavcev.	Povečanje stroškov gradnje projekta in zmanjšanje prihodkov projekta.				Zagotovitvi skladnosti z kolektivno pogodbo gradbenih dejavnosti. Redno formalno in neformalno usposabljanje in izobraževanje. Temeljite pregled, nadzor in revizija obračunanih del in vgrajenih količin (v programom).					*							
SPEC-G	49	Zamude oz. podajšanje časa izvedbe / gradnje in dokončanja objekta	Tveganje časa (ki je ena ključnih spremenljivk v dolgoročni pogodbi o JZP) kako je regulirano podajšanje časa pogodbe ali predčasno zaključevanje.	Penali in finančno slabši rezultat gradnje.				Nadzorovanje napredka z izvajalcem in delovno ekipo. Dogovoriti podajšanje časa v izvedbi ali predčasno zaključevanje v pogodbi.					*							
SPEC-G	50	Priporočne spremembe načrtov	Posredovanje načrtov v času, ko je predmetna sprememba že izvedena, nezmožnosti izvedbe spremembe načrta zaradi ogrožene kakovosti drugih povezanih del.	Povečanje stroškov gradnje in zmanjšanje prihodkov projekta.				Imenovanje odgovornih vodij aktivnosti za posamezne dele ali faze projekta, ti morajo skrbeti, da se aktivnosti izvajajo po plan in vnaprej predvideti možne zastoje.					*							
SPEC-G	51	Slaba kakovost izvedbe del	Neizpolnjevanje bistvenih lastnosti objekta. Izvedba del po načrtu ne ustreza načrtovanim lastnostim objekta. Kadrovska kriza, stres na delovnem mestu, neprimerni materiali za delo, preskakovanje faz izvedbe zaradi zamud, zaradi prekaskega terminskega plana preveliko hitenje in neorganizirano in nekontrolirano izvajanje del na gradbišču. Odsotnost vedenja ali slabše vedenje zunanje ali notranje kontrole kakovosti.	Večji stroški upravljanja in vzdrževanja.				Uporaba in vgradnja samo certificiranih materialov, proizvodov,opreme in komponent.					*							
SPEC-G	52	Stanje v dokumentaciji ne odraža stanja na terenu / lokaciji	Stanje stavbe (npr. pred prenovo) v dokumentaciji ne odraža stanja stavbe in konstrukcije na terenu. Napaka projektanta in investitorja, ki nista preverila dejanskega stanja na terenu ali pa sta ga preverila pomanjkljivo.	Povečanje stroškov gradnje in zmanjšanje prihodkov projekta.				Zahtevati povzeto vrednost zavarovanja odškodninske odgovornosti, izdelati dober, če je možno 3 d obstoječe stavbe in ga modelirati glede izvedbe prenove ali nadgradnje (uporaba BIM), pregled zgodovinskega registra o uporabi stavbe in možnih večjih pravnih ali skritih napak.					*							
SPEC-G	53	Tehnična izvedba gradnje	Izbira metode gradnje je zelo pomembna, saj za seboj potegne tudi vse stroške izgradnje objekta. Način in izbor alternativne/podobne tehnologije ali načina izvedbe niso v skladu z projektno dokumentacijo, zahtevani standardi za izpolnjevanje lastnosti in predpisi o kakovosti niso upoštevani.	Večji stroški upravljanja in vzdrževanja,problemi s poskusnim obratovanjem in tehničnim pregledom, neuspešna pridobitev posebnega certifikata oz. standarda za objekt (DGNB, WELL, LEED,...)				Dobre razmere z dobavitelji in podizvajalci in pravočasna plačila. Unedil formalne poti komunikacije s podizvajalci in dobavitelji. Sklenitev podizvajalških ali dobaviteljskih pogodb in naročila storitev, ki niso dumpirški.					*							
SPEC-G	54	Nezmožnost doseganja kriterijev delovanja	Nezmožnost doseganja kriterijev delovanja zaradi napak pri gradnji, slabe kakovosti izdelave, slabega projekiranja in izbire tehnologije.	Neuspešno poskusno obratovanje in tehnični pregled. Zamuda pri fazi projekta, penali.				Določitev višje vrednosti zavarovanja odgovornosti projektanta, dobava certificiranih in priznanih materialov, opreme, proizvodov.					*							
SIS-P	55	Preveč sprememb gradbene pogodbe	Pogodbeni določila v gradbeni pogodbi so si nasprotujoča, pogodba je skupek večih pogodb in jo je zato težko tolmačiti.	Slaba kakovost izvedbe del, težje vodenje gradnje, možnost zamenjave delov pogodbe, ki trenutno veljajo ...				Redno obveščanje vseh odgovornih oseb projekta o spremembah pogodbenih določil in učinkih sprememb teh določil, zadolžitev pravnika, ki v vsakem trenutku ve, kaj je zadnja veljavnost gradbene pogodbe.					*							
SPEC-R	56	Nepripraven izbor podizvajalcev in dobaviteljev	Podizvajalec ni dobavitelj nimata ustrezno usposobljenih kadrov, organizacije njihovih delavcev na gradbišču je slaba, ni koordinacije izmenjave informacij, gradnja ni usklajena in kakovost izvedbe je slabša. Podizvajalec postane insolventen, treba je iskati primerno zamenjavo. Podizvajalec ali dobavitelj ne plačuje zaposlenim, na projekt pade slaba luč in pritegne pozornost medijev in inspekcijskih služb.	Zamude pri terminskem planu projekta JZP. Plačevanje penalov zaradi zamujanja podizvajalških ali dobaviteljskih storitev.				Izbira dobaviteljev in podizvajalcev po bonitetni ceni, referencah, po kadru, ki jih zaposluje in njihovi izobrazbi in usposobljenosti.					*							

TVEGANJA V FAZI UPRAVLJANJA

Modul 1: Splošni katalog tveganj glede na faze življenjskega cikla projekta za projekt izgradnje po modelu JZP s podrobnim opisom posameznih tveganj, njihovimi učinki in vplivi ter možnimi ukrepi za zmanjšanje in omilitve																	
A	B	C	D	E	F	G	H = F x G	I	J	K	L	M	N	O	P	R	S
Skupine tveganj po vzrokih oziroma izvoru (po UNIDO klasifikaciji)	Oznaka tveganja	Posamezno tveganje ali vrsta tveganja	Opis in izvor tveganja	Opis učinka in vpliva tveganja (Posledice)	Učinek oz. vpliv tveganja (1-5)	Verjetnost nastanka tveganja (1-5)	Pomen tveganja	Ukrepi za zmanjšanje ali omilitve verjetnosti tveganja	Predlog porazdelitve tveganj med JP in ZP za izbrani model JZP ...		Priprava-Načrtovanje in model JZP s to fazo.	Projekiranje in model JZP s to fazo:	Gradnja in model JZP s to fazo:	Upravljanje ter vzdrževanje in model JZP s to fazo:	Financiranje in model JZP s to fazo:	Prenos lastništva in model JZP s to fazo:	Modeli JZP, kjer ni prenosa lastništva
SISTEMSKA: politično-P, ekonomsko-E, zakonodajno-Z, socialno-S, okoljsko-O PROJEKTNO SPECIFIČNA: gradbena-G, upravljalška-U, tržna-T, relacijska R, ostala specifična-OS	Katalogizacija tveganje (faktor, dogodek ali vpliv)	Ugotovljeno - prepoznano tveganje iz nacionalnega "registra tveganj"	Podrobnejši opis posameznega tveganja	Stroški in posledice pojava tveganj, vpliv in učinek na terminski plan, stroške, kakovost, ...	1: zelo majhen 2: majhen - 3: srednji - 4: visok - 5: zelo visok Navezava na podatke iz nacionalnega registra ali nac. študije (ko bo)	1: zelo nizko 2: nizko-3: srednje - 4: visoko - 5: zelo visoko Navezava na podatke iz nacionalnega registra ali nac. študije (ko bo)	Kvantitativno določen z metodo npr. Mann Whitney U Testom	Navedeni ukrepi niso dokončni in se lahko dodajajo in spreminjajo v času	Javni partner Zasebni partner		vsi modeli JZP	DB, DBM, DBF, DBFM, DBO, DBOM, DBFO, DBFOM, DBFOT, DBOT, DBOO, ROT, BBO, MOO, ROO, BOOT1, BTO, BOO, BOR, BRO, BROT, BLOT, LDO	DB, DBM, DBF, DBO, DBFM, DBOM, DBFO, DBFOM, DBFOT, DBOT, DBOO, ROT, BBO, MOO, ROO, BOOT1, BTO, BOO, BOR, BRO, BROT, BLOT, LDO, TOT	DBM, DBFM, DBOM, DBFO, DBFOT, DBO, DBOO, OM, BBO, MOO, BOO, BOT, BTO, BOO, BOR, BRO, BROT, BLOT, LDO, TOT	še zlasti DBF, DBFM, DBFO, DBFOT, FO + ostali JZP modeli, saj so vsi vezani na neko financiranje	Koncesija gradenj: DBOT, DBFOT, DBFM, DBOM, DBO, DBOO, BOO, BTO, BLOT, TOT	Koncesija storitev: DB, DBM, DBF, DBFM, DBO, DBOM, DBFO, DBFOM, DBO, DBOO, BOO, BTO, BLOT, TOT
SPEC-S	57	Marketing aktivnosti	Promocija javne storitve ali uporabe objekta	Zmanjšanje povpraševanja, upad prihodkov, možna insolventnost.				V fazi projekiranja predvidimo možnost povečanja zmogljivosti ali spremembe namembnosti stavbe ali posameznega dela; zasnova objekta, zlasti nosilnega dela, naj bo torej takšna, da omogoča spremembe med uporabo objekta. S tem se prepreči nevarnost, da bi znaten del nepremičnin postal neuporaben ali celo potreben odstranitve. Poleg same fleksibilnosti zasnove je pomembno, da ima objekt konstrukcijske možnosti za naknadne odprtine za instalacije, dovolj prostora za povečanje strojnic, kotlovnice in jaskov ter možnost ožikovanja z energijo za različne uporabnike.			*	*	*				
SPEC-T	58	Zmanjšano povpraševanje po storitvi ali uporabi objekta	Zmanjšanje povpraševanja po javnih storitvah in pojav nezasedenosti objekta zaradi zmanjšanja interesa ali odsotnosti potrebe po uporabi. Stavba postane "nezdruživa" stavba in uporabniki se jo začnejo izogibat. Upad obiska stavbe ali uporabe storitev v stavbi, ker postane stavba javno znana po dejstvu, da ni "zdrava" za bivanje in zadrževanje v njej.	Upad prihodkov zaradi upada povpraševanja po javni storitvi.				Prevertitev postopka ugotovitve javnega interesa in vhodnih podatkov za pripravo potrebe po javnih storitvah. Pregled demografskih trendov in načrtovanih podobnih investicij v bližini oziroma drugih lokalni skupnosti.			*	*	*				
SPEC-T	59	Pojav povečanja kapacitet objekta ali obsega javnih storitev	npr. razširitev cest, dodatni predor, ... in npr. število zabojnikov za smeti, porabe pitne vode, ... Povečanja zaradi priseljevanja prebivalstva, povečanja prometa, novih dimenzij prevoznih sredstev, spremembe življenjskega sloga prebivalstva, ki koristi objekti ali javni storitvi, vodi v povečane potrebe in posledično povečanje kapacitet objekta in javnih storitev.	Povečanje kapacitet objekta lahko poseže v avtorske pravice (arhitekta).				Dogovor o prevzemu ali delitvi stroškov povečanja kapacitet oziroma obsega javnih storitev.			*	*	*				
SPEC-U	60	Sprememba cen in obsega javnih potreb zaradi pojava konkurence	Pojav konkurence na trgu v bližini objekta ali mesta izvajanja javnih storitev	Upad prihodkov.				Preverjanje zaračunavanja cenih redna analiza metodologije oblikovanja cen uporabljenih pri izračunu cen uporabnikom s strani javnega partnerja.				*	*				
SPEC-U	61	Koordinacija in organizacija del	Kadrovska kriza. Odsotnost procesa vodenja in formaliziranosti postopkov. Kadrovske problemi. Kadrovska kriza. Sprememba zakonodaje in zahtev po upravljanju. Deloma tudi iz naslova skritih napak. Problemi reševanje konflikta javnega in zasebnega interesa (zlasti se priključuje in včasih tudi nalaga zasebnim družbam s podzakonskimi akti Ministrstev, da morajo to in ono postoriti dodatno, brez pravice zaračunavanja dejanskih stroškov), kar je v nasprotju z zasebnimi interesi.	Povečanje stroškov, zmanjšanje kakovosti.				Prilagoditi plan upravljanj dela in faze upravljanja ter imenovanje odgovorne zadolžene osebe za upravljanje.				*	*				
SPEC-U	62	Povečanje ali preokretitev stroškov upravljanja in obratovanja	Zaradi povečanja stroškov ogrevanja, hlajenja, prezračevanja, električne energije, vode, obvladanja odp. vode (kanalizacija), ravnanje z odpadki, čiščenja, higijene, deratizacije, varnostne službe, požarne varnosti, itd. ... Zaradi stavke, vojne, specifičnosti potrebe/zahtev po materialu ali zaposlitvi, zakonskih omejitvah pri materialu ali kadru, pomanjkanja/ukinitve materiala in opreme na trgu, pomanjkanja kadra na trgu dela. Kadrovska kriza pri enem od partnerjev. Projektno podjelje zahteva spremembo v načinu upravljanja/obratovanja. Dobane venigi in odnosi med dobavitelji, popravila, zotrjeje in varnosti pri delu, vzdrževanje, drugi stroški. Sprememba državnih (javnih) specifikacij upravljanja. Kršitve pogodbe s strani podpornega omrežja v državni lasti. Obetljaja tveganje, da javni partner plačuje vsako leto višje stroške koncesion.	Upad prihodkov.				Stroške upravljanja, kot so stroški energije, vzdrževanja, obratovanja, ... je težko določiti zaradi dolgega časovnega obdobja uporabe objekta. Kljub temu je cena tega stroškov pomembna. Oceniti je treba predvsem dejavnike, ki pomembno prispevajo k celotnim stroškom obratovanja, ravnanje med stroški gradnje in obratovalnimi stroški, primeren sistem upravljanja tveganj, optimalen način upravljanja, optimalno število zaposlenih in zasedenost nepremičnine. v pogodbi bo jasno definiran ponder dviga cene, ki bo vezan na povečanje cene električne energije. Dvig cene javne storitve se bo omejeno spreminjali z dvigom cene energentov ipd. Cena koncesionse določena.				*	*				
SPEC-U	63	Sprememba tehnologije vna objektu, pod objektom	Sprememba tehnologije, ki onemogoči polni izkoristek ali omej prilagoditev in zveša stroške upravljanja. Tehnologija kmalu zastara in jo je treba nadomestiti z novo.	Povečanje stroškov, morda povečanje zneska javne storitve.				Pozornost nameni tehnološkemu zastaranju in izbiri tehnologije, ki predvidoma na tržišču še vsaj desetletja in nima velike možnosti za resnično zastaranje. Preveriti pri proizvajalcih in izvajalcih trende vgradnje, pogledati način izvedbe in izbora tehnologije podobnih novjših ukrepov v tujini.				*	*				
SPEC-U	64	Težave z obratovanjem	Kadrovska kriza in slabo znanje kadra, nedelovanje obstoječe tehnologije, neprimerna izbira tehnologije. Nezmožnost doseganja kriterijev delovanja. Pojav kraljih zamud in prekinitve izvajanja javnih storitev. Pojav sistemskih skritih napak objekta.	Zmanjšanje kakovosti zagotavljanja javne storitve, upad prihodkov.				Preveritev ožkih grl in težav z obratovanjem pri drugih podobnih projektih v izvajanju in priprava plana reakcije ob nastanku tveganja.				*	*				

Modul 1: Splošni katalog tveganj glede na faze življenjskega cikla projekta za projekt izgradnje po modelu JZP s podrobnim opisom posameznih tveganj, njihovimi učinki in vplivi ter možnimi ukrepi za zmanjšanje in omilitve																		
A	B	C	D	E	F	G	H = F x G	I	J	K	L	M	N	O	P	R	S	
Skupine tveganj po vzrokih oziroma izvoru (po UNIDO klasifikaciji)	Oznaka tveganja	Posamezno tveganje ali vrsta tveganja	Opis in izvor tveganja	Opis učinka in vpliva tveganja (Posledice)	Učinek oz. vpliv tveganja (1-5)	Verjetnost nastanka tveganja (1-5)	Pomen tveganja	Ukrepi za zmanjšanje ali omilitve verjetnosti tveganja	Predlog porazdelitve tveganj med JP in ZP za izbrani model JZP ...		Priprava-Načrtovanje in model JZP s to fazo.	Projekiranje in model JZP s to fazo:	Gradnja in model JZP s to fazo:	Upravljanje ter vzdrževanje in model JZP s to fazo:	Financiranje in model JZP s to fazo:	Prenos lastništva in model JZP s to fazo:	Modeli JZP, kjer ni prenosa lastništva	
SISTEMSKA: politično-P, ekonomsko-E, zakonodajno-Z, socialno-S, okoljsko-O PROJEKTNO SPECIFIČNA: gradbena-G, upravljalška-U, tržna-T, relacijska-R, ostala specifična-OS	Katalogizacija tveganje (faktor, dogodek ali vpliv)	Ugotovljeno - prepoznano tveganje iz nacionalnega "registra tveganj"	Podrobnejši opis posameznega tveganja	Stroški in posledice pojava tveganj, vpliv in učinek na terminski plan, stroške, kakovost, ...	1: zelo majhen 2: majhen - 3: srednji - 4: visok - 5: zelo visok Navezava na podatke iz nacionalnega registra ali nac.študije (ko bo)	1: zelo nizko 2: nizko-3: srednje - 4: visoko - 5: zelo visoko Navezava na podatke iz nacionalnega registra ali nac. študije (ko bo)	Kvantitativno določen z metodo npr. Mann Whitney U Testom	Navedeni ukrepi niso dokončni in se lahko dodajajo in spreminjajo v času	Javni partner Zasebni partner		vsi modeli JZP	DB, DBM, DBF, DBFM, DBO, DBOM, DBFO, DBFOM, DBFOT, DBOT, DBTO, DBOO, ROT, BBO, MOO, ROO, BOOT1, BTO, BOO, BOR, BRO, BROT, BLOT, LDO	DB, DBM, DBF, DBO, DBFM, DBOM, DBFO, DBFOM, DBFOT, DBOT, DBTO, DBOO, OM, BBO, MOO, BOOT1, BOOT2, BOT, BTO, BOO, BOR, BRO, BROT, BLOT, LDO, TOT	DBM, DBFM, DBOM, DBFO, DBFOT, DBO, DBOO, OM, BBO, MOO, BOO, BOT, BTO, BOO, BOR, BRO, BROT, BLOT, LDO, TOT	še zlasti DBF, DBFM, DBFO, DBFOM, DBFOT, FO + ostali JZP modeli, saj so v splošnem vsi vezani na neko financiranje	Koncesija gradenj: DBOT, DBFOT, DBO, ROT, BOOT1, BOOT2, BOT, BTO, BRO, BROT, BLOT, TOT	Koncesija storitev: DB, DBM, DBF, DBOM, DBFO, DBFOM, DBO, DBOO, OM, FO, BBO, MOO, ROO, BOO, LDO	
SPEC-OS	76	Tveganje, ki se navezuje na upravljanje v določenem sektorju ali vrsto objekta, ki ima posebne zahteve	npr. v bolnišnicah : razkuževanje, posebna klimatizacije in prezračevanje, varovanje, požarna varnost; v zaporih : deratizacija, čiščenje, varovanje	Vpliv na področje izvajanja storitev in oblikovanje prevzemne premije za upravljanje storitev za specifični sektor ali objekt.				Pri pripravi na oddajo ponudbe pregled EPEC priročnikov, tujih evropskih smernic in priročnikov za izvajanje in posvetovanje z različnimi mednarodnimi sektorjskimi svetovalci.						*				
TVEGANJA V FAZI VZDRŽEVANJA																		
SPEC-R	77	Koordinacija in organizacija del	Kadrovska kriza. Odsotnost procesa vodenja in formaliziranih postopkov. Zamude pri odzivnosti na škodne dogodke, napake, ...	Zmanjšanje ugleda med uporabniki, javni protest, nasprotujoče javno mnenje, upad dobička.				Narediti plan vzdrževanja po klasifikaciji režimov vzdrževanja in sicer za odzivno (in dalje na normalno in nujno) in programsko ali načrtovano vzdrževanje (in dalje na ciklično in preventivno). Priprava spiska posameznih vzdrževalnih del (npr. nujnih in določit, kaj je nujno). Določiti plan vzdrževanja po delih: stavba, instalacije, zunanji deli. Redno spremljanje napovedi in trendov stroškov energentov in odzivanje z nakupom količin po diskontni ceni vnajraj. Doreči časovno odzivnost, ki je potrebna pomoč, odprava škodnega dogodka, odpravo napak.						*				
SPEC-G	78	Material ali kadri in oprema niso na voljo.	Zaradi stavke, vojne, specifičnosti potrebe/zahteve po materialu ali zaposlitvi, zakonskih omejitvah pri materialu ali kadru, pomanjkanja/kukinitve materiala in opreme na trgu, pomanjkanja kadra na trgu dela.	Dodatni stroški vzdrževanja, ker se najame rezervne kadre ali opreme, kar nam zmanjšuje dobiček.				Priprava dogovora z drugim zasebnim izvajalcem o posoji kadra in opreme v primeru nastanka tveganja.						*				
SPEC-U	79	Pojav nenačrtovanega vzdrževanja	Vzdrževanje opreme, tehnologije ali površin, ki v projektu niso bile vključene ali pa so bile izpuščene, sanacija objekta po vstiji sili. Izjemne vremenske razmere zahtevajo posebno vzdrževanje (močan zled, močni vetrovi, puščavski pesek, ...).	Povečanje stroškov opravljanja storitev in zmanjševanje dobička.				Izvajanje rednih preventivnih pregledov, ki lahko preprečijo nepotrebno nenačrtovano vzdrževanje ali pa ga vsaj omilijo.						*				
SPEC-U	80	Povečanje stroškov vzdrževanja	Stroški vzdrževanja višji kot načrtovani, ker so bili slabo ocenjeni. Višji stroški zaradi stavke, vojne, specifičnosti potrebe/zahteve po materialu ali zaposlitvi, zakonskih omejitvah pri materialu ali kadru, pomanjkanja/kukinitve materiala in opreme na trgu, pomanjkanja kadra na trgu dela. Občutljive talne in stenske obloge (kamen, umetni materiali, ...), težak dostop do površin, ki jih je treba očistiti in po posebnem standardu oziroma protokolu (čiščenje ni enostavno). Povečanje stroškov tekočega, investicijskega in interventnega vzdrževanja. Pojav skritih napak, ki zahtevajo dodatno vzdrževanje. Stroški demontaže, razgradnje in predelave višji kot načrtovano.	Upad dobička.				Stroške vzdrževanja, obnavljanja in zamenjav lahko pridobimo iz zgodovinskih podatkov. Izhodiščne ocene stroškov pa moramo dopolniti še s strokovnimi mnenji in vrstnim redom analize življenjskega cikla. Cilji, ki jih je treba oceniti ne tem področju, so kazalci učinkovitosti za oceno stroškov vzdrževanja, preostala življenjska doba komponent objekta, pogostost in stroški zamenjave, izbira izvajalca vzdrževanja, izbira materialov, izbira svetil z minimalnimi zahtevami pri popravilih in zamenjavah, vrata predhodnih vzdrževalnih ukrepov oziroma programov. Pred podpisom pogodbe in v času izvajanja posvetovanje s obstoječimi vzdrževalci podobnih objektov doma in v tujini, vključitev v gospodarska interesna združenja, mreženje med podobnimi izvajalci storitev, redna letna izvedba in benchmarking stroškov med javnimi partnerji, stremeti k enostavnosti vzdrževanju in čim nižji stroški v celotni življenjski dobi projekta.						*				
SPEC-U	81	Vzdrževanje pogostejše kot načrtovano	Vzdrževanje je bolj pogosto kot predvideno, zaradi slabih vhodnih podatkov, naknadnih zakonodajnih sprememb in obvez vzdrževanja, sprememba standarda vzdrževanja, ...	Upad dobička.				Pred podpisom pogodbe in v času izvajanja posvetovanje s obstoječimi vzdrževalci podobnih objektov doma in v tujini, vključitev v gospodarska interesna združenja, mreženje med podobnimi izvajalci storitev, redna letna izvedba in benchmarking stroškov med javnimi partnerji.						*				
SPEC-U	82	Slaba kakovost vzdrževanja.	Kakovost vzdrževalnih storitev je slaba: uporabljeni so cenejši nadomestni manj trpežni materiali, čiščenje je neustrezno in redko, naprave niso servisirane s strani kompetentnih oseb. Staklene površine niso dostopne za čiščenje, ker je preveč stekel. Občutljive talne in stenske obloge (kamen, umetni materiali, ...), težak dostop do površin, ki jih je treba očistiti in po posebnem standardu oziroma protokolu.	Pomanjkljivo vzdrževanje naprav in opreme na objektu, lahko povzroči povečanje finančnih obveznosti za naročnika do konca pogodbe oziroma prenosa lastništva. Pojav insektov, podgan, miši, vlage, plesni, smradu, poškodovanje opreme in naprav, stekel, ...				Opredelitev rednega (letnega) protokola storitev vzdrževanja med javnim in zasebnim partnerjem. Vzpostavitev doslednega sistema kontrole kakovosti storitev.						*				
TVEGANJA FINANCIRANJA																		

Modul 1: Splošni katalog tveganj glede na faze življenjskega cikla projekta za projekt izgradnje po modelu JZP s podrobnim opisom posameznih tveganj, njihovimi učinki in vplivi ter možnimi ukrepi za zmanjšanje in omilitve																		
A	B	C	D	E	F	G	H = F x G	I	J	K	L	M	N	O	P	R	S	
Skupine tveganj po vzrokih oziroma izvoru (po UNIDO klasifikaciji)	Oznaka tveganja	Posamezno tveganje ali vrsta tveganja	Opis in izvor tveganja	Opis učinka in vpliva tveganja (Posledice)	Učinek oz. vpliv tveganja (1-5)	Verjetnost nastanka tveganja (1-5)	Pomen tveganja	Ukrepi za zmanjšanje ali omilitve verjetnosti tveganja	Predlog porazdelitve tveganj med JP in ZP za izbrani model JZP ...	Priprava-Načrtovanje in model JZP s to fazo.	Projekiranje in model JZP s to fazo:	Gradnja in model JZP s to fazo:	Upravljanje ter vzdrževanje in model JZP s to fazo:	Financiranje in model JZP s to fazo:	Prenos lastništva in model JZP s to fazo:	Modeli JZP, kjer ni prenosa lastništva		
SISTEMSKA: politično-P, ekonomsko-E, zakonodajno-Z, socialno-S, okoljsko-O PROJEKTNO SPECIFIČNA: gradbena-G, upravljalna-U, tržna-T, relacijska R, ostala specifična-OS	Katalogizacija tveganje (faktor, dogodek ali vpliv)	Ugotovljeno - prepoznano tveganje iz nacionalnega "registra tveganj"	Podrobnejši opis posameznega tveganja	Stroški in posledice pojava tveganj, vpliv in učinek na terminski plan, stroške, kakovost, ...	1: zelo majhen 2: majhen - 3: srednji - 4: visok - 5: zelo visok Navezava na podatke iz nacionalnega registra ali nac. študije (ko bo)	1: zelo nizko 2: nizko-3: srednje - 4: visoko - 5: zelo visoko Navezava na podatke iz nacionalnega registra ali nac. študije (ko bo)	Kvantitativno določen z metodo npr. Mann Whitney U Testom	Navedeni ukrepi niso dokončni in spreminjajo v času	Javni partner Zasebni partner	<i>vsi modeli JZP</i>	DB, DBM, DBF, DBFM, DBO, DBOM, DBFO, DBFOM, DBFOT, DBOT, DBTO, DBOO, ROT, BBO, MOO, ROO, BOOT1, BTO, BOO, BOR, BRO, BROT, BLOT, LDO	DB, DBM, DBF, DBO, DBFM, DBOM, DBFO, DBFOM, DBFOT, DBOT, DBTO, DBOO, OM, BBO, MOO, BOOT1, BTO, BOO, BOR, BRO, BROT, BLOT, LDO, TOT	DBM, DBFM, DBOM, DBFO, DBFOT, DBO, DBOO, OM, BBO, MOO, BOOT1, BTO, BOO, BOR, BRO, BROT, BLOT, LDO, TOT	še zlasti DBF, DBFM, DBFO, DBFOM, DBFOT, FO + ostali JZP modeli, saj so v splošnem vsi vezani na neko financiranje	Koncesija gradenj: DBOT, DBFOT, ROT, BOOT1, BOOT2, BOT, BTO, BLOT, TOT	Koncesija storitev: DB, DBM, DBF, DBFM, DBOM, DBFO, DBFOM, DBO, DBOO, OM, FO, BBO, MOO, ROO, BOO, LDO		
SIS-E	83	Insolventnost zasebnega partnerja	Zasebni partner, ki je zadolžen za gradnjo/upravljanje/vzdrževanje postane insolventen. Tveganje kapitalne ustreznosti zasebnega partnerja (primeren obseg lastniškega kapitala glede na obseg posla: kapitalizirnosti, kapital/obseg investicije), da ne bo šel v prisilno poravnavo ali stečaj. V Sloveniji je slaba praksa sklepanja pogodb med občno in zasebno družbo, s kapitalno neustreznostjo, to je	Izgube za investitorje in zamude pri izvajanju. Večji stroški, zamude pri terminskem planu, slabše in manj strokovno nadziranje gradnje ali upravljanje, ker je dokumentacija insolventnega izvajalca ostala v prostoru pri stečajnem upravitelju.				Ze v javnem razpisu zahtevati kot kriterij za izbor tudi ustrezno bonitetno oceno zasebnega partnerja, ki želi biti ponudnik. V primeru insolventnega položaja, je treba v gradbeni pogodbi zagotoviti, da se vsa z gradnjo projekta tiskana in elektronska dokumentacija preda javnemu partnerju. Dobro je izbrati partnerja, ki ima zadosten obseg kapitala, v razmerju do obsega posla v JZP.				*	*	*				
SIS-E	84	Javni dolg	Preveritev ali gre nes za izven priročniksko zadolževanje. Preveritev investicije z orodjem MDS: P-FRAM zbirja pomembnejše podatke o JZP projektih, zneskovno opredeli kratkoročne in srednjeročne vpliv projekta JZP na javni primanjkljaj in javni dolg z upoštevanjem obeh vrst standardov poročanja – na podlagi nastanka poslovnega dogodka in na podlagi izvršenih plačil ter izdelala analizo občutljivosti morebitnega fiskalnega vpliva JZP. Pregled tveganj v projektu in obravnava bilance stanja po poročanje Eurostat. Porazdelitev tveganja in obravnava bilance stanja (za poročanje EUROSTAT-u) po EPEC priročniku, bolj pomembno za projekte JZP večjih vrednosti, ki lahko poslabšajo javno bilanco stanja.	Kratkoročni in srednjeročni vpliv projekta JZP na javni primanjkljaj in javni dolg. Možnost, da projekt izpade iz shem financiranja MDS. Napačno poročanje na Eurostat. Uporaba EPEC priročnika s kontrolnim seznamom v 11 poglavjih, ki javnega partnerja vodi skozi bistvenih 84 vprašanj o porazdelitvi tveganj v projekti JZP in koncesijah za namene statističnega poročanja Eurostat in bilanco stanja. Priročnik upošteva pravila Eurostata iz priročnika Manual on Government Deficit and Debt (the "MDD") – Implementation of ESA10 (2014 edition), ki je bil izdan avgusta 2014, novi izdaje kenc leta 2016. Projekt se ne realizira, ker ne prejme sredstev financiranja.				Zamenjava finančnega modela JZP. Dosednje izpolnitev, uporaba in razumevanje EPEC kontrolnega seznama. Dosednje izpolnitev, uporaba in razumevanje EPEC kontrolnega seznama. Posvetovanje z MF. Izvedba projekta se lahko časovno zamakne. Uporaba t.i. up-front payment (toraj da npr. pri energetskega pogodbeništvu zasebni partner vnajprej javnemu partnerju plača koncesijsko dajatev za podeljeno koncesijo, ki se porabi za plačilo stroškov izvedenih ukrepov zasebnemu partnerju, pri čemer se kot merilo sprejemljivosti ponudb praviloma šteje, da višina ponujene koncesijske dajatev ne sme biti manjša od predvidenih stroškov izvedbe potrebnih ukrepov.				*	*	*	*	*		
SIS-E	85	Davčni vidik izbire modela JZP	Davčni vidik izbire modela JZP za projekt izgradnje je pomemben, ker lahko vpliva na druge dejavnike javnega partnerja. Neprimeren izbor (glede na optimalno) porazdelitev tveganj in nepravilno ovrednotena tveganja za posamezen model JZP po mnenju financerja.	Tveganje nepridobitne finančnih virov zaradi bojazni o znanosti in izboru modela za projekt JZP.				Preveriti davčni vidik izbranega modela vnajprej s strokovnjaki, vprati MF o primerni obliki modela za posameznega javnega partnerja in njihove projekt JZP				*	*	*	*	*		
SIS-E	86	Volatilitost/prememba stopnje inflacije	Izguba plačil zaradi inflacije.					Vključitev rezervnih sredstev v stroške storitev ali pa pogodbeno določiti posebno usklajevanje z indeksom rasti (npr. GZS ZIGM indeks za obracun storitev pri gradnji), katerim sledijo tudi stroški storitev gradnje. Sprememba inflacije (ciljna inflacija v EMU -2% p.a.), oceniti optimistično in pesimistično varianto				*	*	*	*	*		
SIS-E	87	Volatilitost/prememba stopnje obrestne mere	Nihanje z nezadostnim varovanjem tveganja. Visoke posojilne obrestne mere, pribiki, spremembe deželnega tveganja.	Stroški financiranja so nepredvidljivi in zmanjšujejo dobiček.				Vnaprej simulirati optimistično in pesimistično varianto.				*	*	*	*	*		
SIS-E	88	Volatilitost menjalnega tečaja	Menjalni tečaj dnevno ali tedensko zelo nih. Nezmožnost planiranja denarnih tokov in mesečnih prilivov.	Upad prihodkov in dobička.				Spremembe menjalnega tečaja zavarovati.				*	*	*	*	*		
SIS-E	89	Vplivni gospodarski dogodki	Spremembe zakonodaje in finančnih tveganj (finančna kriza države, bankrot države, sloevit, ...)	Upad dobička.				Za primer nastanka tveganja v pogodbi dogovoriti za katera tveganja lahko pride do porazdelitve tveganj v projektu in dogovoriti finančne posledice novih razmer.				*	*	*	*	*		
SIS-E	90	Razpoložljivost finančnih virov	Dostop do finančnih virov je zaradi finančne krize, slabe bonitetne ocene, zmanjšanja kapitala otežen.	Neuspeh in neizvedba projekta. Zamaknjen projekt.				Urejanje financiranja s finančnimi strokovnjaki, vključitev evropskih in mednarodnih finančnih virov in institucij ali alternativnega množičnega financiranja.				*	*	*	*	*		
SIS-E	91	Pozna vključitev financierjev v projekt	Financierji počasi odločajo in morda zahtevajo dodatno dokumentacijo in dokazila, viji, atraktivnost in rentabilnost projekta niso evidentni.	Zamude v term planu zaradi neizvajanja storitev, ker za sledenje ni finančnega vira.				Predstavitel projekta med različnimi domačimi in tujimi finančnimi ustanovami.				*	*	*	*	*		
SIS-E	92	Sprememba zakonodaje povezane s financiranjem in financierji	Način vrste in oblike financiranja se spremeni, kar podaljša pridobivanje financiranja.	Zamude v term planu zaradi neizvajanja storitev, ker za sledenje ni finančnega vira, pridobivanje dodatnih finančnih virov, povečanje stroškov projekta.				Urejanje financiranja s finančnimi strokovnjaki.				*	*	*	*	*		

Modul 3: Shema porazdelive tveganj v projektu izgradnje po modelu JZP

Javni partner (javni investitor):

Objekt:

Lokacija:

Namen:

Predvidena investicijska vrednost izgradnje:

Predvidena investicijska vrednost obratovanj (s stroški vzdrževanje):

Izbran model JZP:

Doba trajanja projekta/projektne podjetja:

Predviden začetek JZP:

Javni razpis:

Skupaj investicijska vrednost:

Končni finančni učinek na poslovanje za posamezen model (povišanje učinkovitosti):

A	B	C		D
Vsebina iz KATALOGA TVEGANJ		Porazdelitev tveganj		Navedba instrumenta za prenos
Oznaka tveganja	Posamezno tveganje	JAVNI PARTNER	ZASEBNI PARTNER oz. ZASEBNI KONZORCIJ oz. PROJEKTNO PODJETJE	JZP pogodba, zavarovalna polica, pogodba o upravljanju, pravni instrumenti, cenitev preostanka vrednosti, kriterij za izbor ponudnika v javnem razpisu; finančni instrumenti: finančni načrt JZP projekta, derivati, opcije, terminski posli, zamenjave ...
TVEGANJA V FAZI NAČRTOVANJA, ŠTUDIJA IZVEDLJIVOSTI IN RAZPISNE DOKUMENTACIJE				
...	...			
TVEGANJA V FAZI PROJEKTIRANJA				
...	...			
TVEGANJA V FAZI GRADNJE/IZVEDBE				
...	...			
TVEGANJA V FAZI UPRAVLJANJA				
...	...			
TVEGANJA V FAZI VZDRŽEVANJA				
...	...			
TVEGANJA FINANCIRANJA				
...	...			
TVEGANJA PRENOSA LASTNIŠTVA				
...	...			

	UPORABA MODELA V SEKTORJU	UPORABA MODELA ZA POSEBNE OBJEKTE	UPORABA MODELA ZA POSEBNE VRSTE INVESTICIJ
MODEL JZP			
DB (ang. Design Build) – »načrtuj-zgradi«: na podlagi zahtev naročnika (ki je lahko javni ali zasebni) izvajalec (zasebni partner) načrtuje in gradi infrastrukturo. Stroškovno tveganje je v celoti preneseno na zasebni sektor (ki ima vpliv na projektno rešitev in proces gradnje), saj se partnerji najpogosteje dogovorijo za fiksno ceno, zato se ta model pogosto ne obravnava kot model JZP. Projekt ne sme biti še popolnoma definiran, saj ima ponudnik možnost, da predlaga svojo rešitev. Obveza javnega partnerja v tem modelu je financiranje, vzdrževanje, upravljanje in lastništvo nad objektom. Gre za koncesijo storitev.			
DBM (ang. Design Build Maintain) – »načrtuj-zgradi-vzdržuj«: je podoben model kot DB, s tem, da zasebni sektor po izgradnji tudi vzdržuje infrastrukturo. Odgovornost za obratovanje ostaja na strani javnega sektorja. Gre za koncesijo storitev.			
DBF (ang. Design Build Finance) – »načrtuj-zgradi-financiraj«: je podoben model kot DB, s tem, da zasebni sektor tudi financira izgradnjo infrastrukture. Obstajata dva glavna razloga, da naročniki projekta uporabljajo DBF obliko: omejitve finančnih sredstev pri javnem partnerju in njegova želja po odlogu plačila. Zasebni partner prevzame dodatna tveganja, ki presegajo tiste v tradicionalnih pogodbah DB. Gre za koncesijo storitev.			
DBFM (angl. Design Build Finance Maintain) – »načrtuj-zgradi-financiraj-vzdržuj«: je podoben model kot DBF, s tem, da zasebni partner tudi vzdržuje objekt. Gre za koncesijo storitev.			
DBOM (ang. Design Build Operate Maintain) – »načrtuj-zgradi-upravljalj-vzdržuj«: je v ključnih lastnostih podoben modelu DBM, le da zasebni sektor tudi vzdržuje infrastrukturo. Bistvo tega modela je naročanje javnega partnerja »na ključ«; to je, da združi več različnih storitev v eno samo skupno storitev. Javni naročnik mora dobro poznati in v pogodbi zahtevati uporabo in spoštovanje izbranih standardov načrtovanja, gradnje in vzdrževanja. Gre za dolgoročno partnerstvo, trajajoče tudi do 20 let. Gre za koncesijo storitev.			
DBOT (ang. Design Build Operate Transfer) – »načrtuj-zgradi-upravljalj-prenesik«: Prednost navedenega modela je v tem, da ne vpliva na povečanje javnega dolga javnega partnerja in da zasebnemu partnerju omogoča, da investicije v izvedene ukrepe vodi v svojih poslovnih knjigah, kot svoja osnovna sredstva, saj predvideva uporabo zasebnega kapitala namesto sofinanciranja iz proračuna občine.			
DBTO (ang. Design Build Transfer Operate) – »načrtuj-zgradi-prenes-upravljalj«: navedena oblika se uporablja v primerih, ko zasebnik ne postane lastnik izvedenih ukrepov, ampak lastninska pravica na izvedenem ukrepu takoj preide na javnega partnerja. Navedeno se šteje kot vlaganje zasebnega investitorja v javno stavbo, torej v tuje osnovno sredstvo, kar imako za posledico povečanje javnega dolga.			
DBFO (ang. Design Build Finance Operate) – »načrtuj-zgradi-financiraj-upravljalj«: zasebni partner izpelje (načrtuje, uresniči, financira in upravlja) projekt, vendar brez obveze po prenosu lastništva objekta na javnega partnerja. Gre za koncesijo storitev.			
DBFOM (ang. Design Build Finance Own Maintenance) – »načrtuj-zgradi-financiraj-imej v lasti-upravljalj«: projekt v celoti izpelje projektno podjetje - zasebni partner. Neposredne pristojbine za uporabnike-plačilo cestnin so najpogostejši primer tovrstne pogodbenne oblike (uporaba v prometni infrastrukturi (Case Studies of Transportation Public-Private Partnerships around the World, 2007)). Gre za koncesijo storitev.			
DBFOT (ang. Design Build Finance Own Transfer) – »načrtuj-zgradi-financiraj-imej v lasti-prenesik«: projekt v celoti izpelje projektno podjetje-zasebni partner, ki po izteku pogodbenega roka lastništvo objekta prenese na javnega partnerja.			
DBO (ang. Design Build Operate) – »načrtuj-zgradi-upravljalj«: pri tem modelu zasebni partner načrtuje in gradi javno dobrino, ki pa jo po izgradnji zakupi na dolgi rok, z njo upravlja, po preteku obdobja zakupa pa jo preda javnemu sektorju. Primerna je za zagotavljanje javnih dobrin, ki se zagotavljajo prvič in za katere še ne obstoja infrastruktura. Gre za koncesijo storitev.			
DBOO (ang. Design Build Own Operate) – »načrtuj-zgradi-imej v lasti-upravljalj«: objekti in naprave koncesije ne postanejo lastnina javnega partnerja, ne gre za koncesijo gradenj, temveč za koncesijo storitev. Gre torej za obliko, kjer lastnik izvedenih ukrepov ostane zasebni partner, in objekt upravlja do konca pogodbe. Gre za koncesijo storitev.			
OM (ang. Operation Maintenance) – »upravljalj-vzdržuj«: javni partner na podlagi pogodbe in v skladu s pogodbenimi določili preda zasebnemu partnerju na upravljanje javne storitve in javne dobrine, vendar lastništvo nad njimi ostane pri javnem partnerju, gre za neke vrste podizvajalsko pogodbo, ki je podpisana do konca življenjske dobe projekta. Gre za prakso koncesijskega upravljanja premoženja (do konca življenjske dobe objekta). Običajno se uporablja v prometni infrastrukturi. Gre za koncesijo storitev.			
FO (ang. Finance Only) – »samo financiranje«: zasebni partner, ki ga najpogosteje predstavlja finančna institucija, se odloči za financiranje določenega investicijskega projekta in sicer neposredno, ali pa prek dolgoročnega zakupa ali izdaje obveznic. Gre za koncesijo storitev.			
ROT (ang. Rehabilitate Own Transfer) – »obnovi-imej v lasti-prenesik«: pri tem modelu zasebni partner infrastrukture ne gradi na novo, ampak za čas trajanja razmerja postane lastnik objekta. Nato obnavlja obstoječo infrastrukturo in je za določen čas tudi njen lastnik in upravljalca. Po poteku s pogodbo definirane obdobja pa infrastrukturo prenese nazaj v last javnega partnerja.			
BBO (ang. Buy Build Operate) – »kupi-zgradi-upravljalj«: zasebni partner v celoti z lastnimi sredstvi ali z mešanim kapitalom kupi javno stavbo, jo prenovi/zgradi in upravlja, ter jo trži v določenem pogodbenem obdobju. Ta oblika je primerna za starejše objekte potrebne prenove, dograditve, povečanja ipd. Gre za koncesijo storitev.			
MOO (ang. Modernize Own Operate) – »moderniziraj-imej v lasti-upravljalj«: zasebni partner vlaga v javni objekt (ga posodobi) in nato objekt upravlja brez prenosa lastništva nazaj na javnega partnerja. Gre za koncesijo storitev.			
ROO (ang. Rebuilt Own Operate) – »prenovi-imej v lasti-upravljalj«: zasebni partner vlaga v javni objekt, ga prenovi, in nato objekt upravlja brez prenosa lastništva nazaj na javnega partnerja. Gre za koncesijo storitev.			

MODEL JZP	UPORABA MODELA V SEKTORJU	UPORABA MODELA ZA POSEBNE OBJEKTE	UPORABA MODELA ZA POSEBNE VRSTE INVESTICIJ
BOOT1 (ang. Build Own Operate Transfer) – “zgradi-imej v lasti-upravljalj-prenesi”: javni partner-koncesionar predajo v zakup franšizo za financiranje, načrtovanje, izvedbo in upravljanje z javno dobrino in pravico, da to storitev zaračunava uporabnikom te dobrine. Po preteku zakupnega obdobja se lastništvo prenese nazaj na javnega partnerja. Vrsta koncesije gradnje.			
BOOT2 (ang. Buy Own Operate Transfer) – “kupi-imej v lasti-upravljalj-prenesi”: zasebni sektor na podlagi pogodbe kupi javno lastnino in z njo na podlagi pogodbe upravlja za čas določen v pogodbi. Po preteku pogodbenega obdobja se lastnina proti plačilu prenese na javni sektor. Vrsta koncesije gradnje.			
BOT (ang. Build Operate Transfer) – »zgradi-upravljalj-prenesi«: zasebni partner gradi in je za določen čas tudi lastnik in upravljalavec infrastrukturnega objekta. Po poteku s pogodbo določenega obdobja prenese objekt v last javnega partnerja. Gre za eno najpogostejših oblik poslovnega razmerja-partnerstva, pri katerem javni partner – koncedent podeli zasebnemu partnerju (npr. skupini investitorjev združen v projektnem konzorciju) koncesijo za razvoj, upravljanje in komercialno trženje določenega projekta. Koncesionar se zaveže razviti projekt ter upravljati koncesijo v skladu s pogodbo. Vrsta koncesije gradnje.	komunalni sektor (pitna voda, odpadki)		
BTO (ang. Build Transfer Operate) – »zgradi-prenesi-upravljalj«: zasebni partner zgradi infrastrukturo, lastništvo objekta se takoj po izgradnji prenese na javnega partnerja. Zasebni partner-koncesionar nato upravlja s predmetom infrastrukture do konca trajanja pogodbe. BTO je podoben BOT, le da je objekt v pogodbenem obdobju v lastništvu javnega partnerja. Koncesija gradnje.			
BOO (ang. Build Own Operate) – »zgradi-imej v lasti-upravljalj«: zasebni partner zgradi infrastrukturo, ki trajno ostane v njegovi lasti, javni partner pa zasebnemu sektorju določeno pogodbeno časovno obdobje dovoli upravljanje in trženje infrastrukture. Uporaba model BOO predvideva, da je zasebni partner upravičen do razvoja, financiranja, načrtovanja, graditve in vzdrževanja projekta. Ob izteku pogodbe lahko javni partner odkupi sredstva-infrastrukturni objekt. Čeprav država ne zagotavlja neposrednega financiranja v tem modelu, lahko ponudi druge finančne spodbude, kot oprostitev plačila določenega davka. Pristop je precej pogost v sektorju proizvodnje električne energije. Gre za koncesijo storitev.			
BOR (ang. Build Operate Remove) – »zgradi-upravljalj-odstrani«: podjetje zgradi in vzdržuje infrastrukturni objekt s pogodbeno obveznostjo, da ga ne prenese na javnega partnerja, temveč ga odstrani. Gre za koncesijo storitev.			
BROT (ang. Build Rent Operate Transfer) – »zgradi-oddaj-upravljalj-prenesi«: zasebno projektno podjetje-partner zgradi objekt, odda ga v najem javnemu partnerju, hkrati ga upravlja in ga šele ob izteku pogodbenega roka prenese na javnega partnerja. Vrsta koncesije gradnje.			
BLOT (ang. Build Lease Operate Transfer) – »zgradi-zakupi-upravljalj-prenesi«: zelo podoben modelu BOOT. Razlika med njima je, da se pri modelu BOOT lastništvo nad javno dobrino za obdobje zakupa prek franšize prenese na zasebni sektor, pri modelu BLOT pa gre za zakup licence, lastništvo nad javno dobrino pa je še vedno v rokah javnega sektorja. Vrsta koncesije gradnje.			
LDO (ang. Lease Develop Operate) – »zakupi-razvij-upravljalj« pri tem modelu si zasebni partner z zakupom javne dobrine za določeno časovno obdobje pridobi pravico do upravljanja, nadgradnje ali tehnološke izboljšave (razvoja) javne dobrine. Gre za koncesijo storitev.			
TOT (ang. Transfer Operate Transfer) – »prenesi-upravljalj-prenesi«: se pojavi, kadar zasebni vlagatelj kupi premoženje in prevzame upravljalne pravice objekta in prejema svoj donose prek običajnega poslovanja v obdobju koncesije. Ob koncu tega obdobja prenese objekt nazaj na prvotnega lastnika brez dodatnih stroškov. Vrsta koncesije gradnje.			
M (ang. Maintenance Concession): »vzdržuj« javnemu partnerju se podeli samo koncesija vzdrževanja. Gre za koncesijo storitev.			