

.....

Financiranje projektov in inovacij
v pametnih občinah

Avtorica:
Patricija Jankovič

LEX LOCALIS

© **Inštitut za lokalno samoupravo in javna naročila Maribor**

Vse pravice pridržane. Brez pisnega dovoljenja založnika je prepovedano reproduciranje, distribuiranje, predelava ali druga uporaba tega dela ali njegovih delov v kakršnemkoli obsegu ali postopku, vključno s fotokopiranjem, tiskanjem ali shranjevanjem v elektronski obliki.

Avtorica: Patricija Jankovič

Recenzenta: prof. dr. Robert Leskovar, izred. prof. dr. Vito Bobek

CIP - Kataložni zapis o publikaciji
Narodna in univerzitetna knjižnica, Ljubljana

336.531.2:352(497.4)(0.034.2)

JANKOVIČ, Patricija

Financiranje projektov in inovacij v pametnih občinah
[Elektronski vir] / Patricija Jankovič. - El. knjiga. - Maribor :
Inštitut za lokalno samoupravo in javna naročila, 2015

Način dostopa (URL): <http://www.lex-localis.info/ebook/financiranjeprojektov2015>

ISBN 978-961-6842-38-9 (ePub)

279487744

Založnik:

Inštitut za lokalno samoupravo in javna naročila Maribor
Grajska ulica 7, 2000 Maribor, SI - Slovenija
tel. +386 (0)2 250 04 58, fax: +386 (0)2 252 04 59
e-mail: info@lex-localis.info, <http://www.lex-localis.info>

Cena: brezplačen izvod

Odgovorna oseba založnika:

izr. prof. dr. Boštjan Brezovnik, direktor

Uredništvo:

prof. dr. Žan Jan Oplotnik (Univerza v Mariboru, Slovenija), prof. dr. Marko Kambič (Univerza v Ljubljani, Slovenija), prof. dr. Franc Grad (Univerza v Ljubljani), prof. dr. Borca Davitkovski (SS Cyril and Methodius University Skopje, Makedonija), prof. dr. Vesna Kranjc (Univerza v Mariboru, Slovenija), prof. dr. Hellmut Wollmann (Humboldt-Universität zu Berlin, Nemčija), prof. dr. Gernot Kocher (Karel Franzes University Graz, Avstrija), prof. dr. Duško Lozina (University of Split, Hrvaška), prof. dr. Roberto Scarciglia (University of Trieste, Italija)



Financiranje projektov in inovacij v pametnih občinah

Patricija Jankovič

Maj 2015

Financiranje projektov in inovacij v pametnih občinah

PATRICIJA JANKOVIČ

Povzetek: V pričujoči monografiji je podan zgoščen pregled pomembnih raziskav na področju financiranja trajnostnega razvoja občin, inovacij ter javno zasebnega partnerstva. V kritični analizi je uporabljena analogija med pametnimi mesti in pametnimi občinami. Izvedena empirična raziskava je generirala doslej najcelovitejši in najpopolnejši repozitorij podatkov o povezavi financiranja projektov v občinah, števila in izkušenosti strokovnih sodelavcev, inovacijah ter javno zasebnih partnerstvih v slovenskih občinah med leti 2005-2012, saj zajema četrtno občin in petino slovenskega prebivalstva. Skupno je preskušanih 200 hipotez o signifikantnosti razlik v številu, vrednosti ali deležu projektov z različnimi načini financiranja pri več vplivnih faktorjih kot so regija, število strokovnih sodelavcev, število izkušenejših sodelavcev, izkušnje občin z javno zasebnim partnerstvom, sodelovanje z drugimi občinami, izobrazbeni nivo strokovnih sodelavcev ter izkušnje z inovacijami. Hipoteze so bile preskušene za vsako leto proučevanega obdobja. Vplivi faktorjev so najpogosteje variirali iz leta v leto, zato so posebej utemeljeni možni vzroki za različno moč faktorjev.

Ključne besede: • pametne občine • inovacije • občinski projekti • trajnostni razvoj • javno zasebno partnerstvo

NASLOV AVTORICE: Patricija Jankovič, doktorska kandidatka, Fakulteta za državne in evropske študije, Predoslje 39, 4000 Kranj, Slovenija, epšta: patricija.jankovic@guest.arnes.si.

DOI 10.4335/978-961-6842-38-9
ISBN 978-961-6842-38-9 (ePub) © 2015 Lex localis (Maribor, Graz, Trieste, Split)
Dostopno na <http://www.lex-localis.press>.

Financing of Projects and Innovation in Smart Municipalities

PATRICIJA JANKOVIČ

Abstract The present book provides a concise overview of relevant studies in the field of financing sustainable development in communities, innovation and public private partnership, with special stress on analogy between smart cities and smart municipalities. The research generated till now the most the complete and entire repository of data connected to project financing in municipalities, the number and competences of clerks, innovation and public private partnership in Slovenian municipalities in years 2005 till 2012. It scopes one quarter of municipalities and one fifth of Slovenian population. In total of 200 hypotheses were tested for significance of number or shares of projects with different ways of financing with influential factors such as region, the number of clerks, the number of competent and high educated clerks, municipal experiences with public private partnership, cooperation between municipalities and experiences with innovation. The hypotheses were tested for each year. Effects of selected factors in the period often vary from year to year. We have explained the possible causes for the difference in power factor.

Key words: • smart municipalities • innovation • municipality projects • sustainable development • public private partnership

CORRESPONDENCE ADDRESS: Patricija Jankovič, Ph.D. Candidate, Graduate School of Government and European Studies, Predoslje 39, 4000 Kranj, Slovenia, email: patricija.jankovic@guest.arnes.si.

DOI 10.4335/978-961-6842-38-9
ISBN 978-961-6842-38-9 (ePub) © 2015 Lex localis (Maribor, Graz, Trieste, Split)
Available at <http://www.lex-localis.press>.

Kazala

Kazalo vsebine

Uvod	1
Vidiki trajnostnega razvoja v lokalnih skupnostih	5
Opredelitev javno zasebnega partnerstva	11
1 Javne službe in problematika financiranja	11
2 Privatizacija, javna naročila in koncesijska razmerja	16
2.1 Privatizacija	16
2.2 Javna naročila	17
2.3 Koncesija	17
3 Pomen javno zasebnega partnerstva	20
3.1 Oblike infrastrukturnih projektov zasebnega financiranja	23
3.2 Pravni okvir javno zasebnega partnerstva	24
3.3 Riziki v javno zasebnem partnerstvu	34
3.4 Prednosti in slabosti javno zasebnega partnerstva	37
3.4.1 Prednosti projektov javno zasebnega partnerstva	37
3.4.2 Slabosti projektov javno zasebnega partnerstva	40
Pregled inovacijskih modelov	43
1 Vrste inovacij	45
2 Pomen inovacij	47
3 Inovacijski modeli	50
Pametna mesta	55
1 Pregled stanja v Evropi	58
1.1 Kohezijska politika 2014–2020	59
1.2 Programi in iniciative	61
1.3 Finančne iniciative oz. mehanizmi finančnega inženiringa	62
2 Analogija z manjšimi občinami	63
Empirična raziskava investicij v lokalnih skupnosti	65
1 Metodologija	65
1.1 Opredelitev problema	65
1.2 Namen in cilji raziskave	66
1.3 Uporabljene metode, tehnike in orodja	67
1.4 Splošni podatki o izvedbi ankete	71
2 Analiza spremenljivk	88
3 Preskus hipotez	111

Zaključne ugotovitve	133
Literatura in viri	141

Kazalo slik

Slika 1:	Princip upravljanja sistema z negativno povratno zanko	9
Slika 2:	Struktura pravnega okvira JZP	26
Slika 3:	Vrste in povezanost rizikov JZP	36
Slika 4:	Pogoji za uspešno delovanje JZP	42
Slika 5:	Invencijsko - inovacijski proces	44
Slika 6:	Zaprto inovacijski proces	50
Slika 7:	Odprto inovacijski model	51
Slika 8:	Tradicionalni inovacijski proces	53
Slika 9:	Fazni inovacijski proces	53
Slika 10:	Višina sredstev iz kohezijskih skladov po članicah EU 2014–2020	60
Slika 12:	Odgovori o proračunski postavki za inovacije	107
Slika 13:	Vprašanje "Ali v vaši občini spodbujate inovacije?"	107
Slika 14:	Število preoblikovanih podjetij po ZJZP	111
Slika 15:	Število strokovnih sodelavcev v letu 2005, zadolženih za projekte pridobivanja za investicije iz programov EU	113
Slika 16:	Število strokovnih sodelavcev v letu 2006, zadolženih za projekte pridobivanja za investicije iz programov EU	114
Slika 17:	Število strokovnih sodelavcev v letu 2007, zadolženih za projekte pridobivanja za investicije iz programov EU	114
Slika 18:	Odziv spremenljivke delež_EU v odvisnosti od števila strokovnih sodelavcev 2005–2010	116
Slika 19:	Odziv spremenljivke delež_EU v odvisnosti od števila strokovnih sodelavcev > 5 let delovne dobe_2005–2007	118
Slika 20:	Delež veljavnih koncesij podjetij v večinski zasebni lasti 2005–2012	120
Slika 21:	Delež veljavnih koncesij podjetij v večinski zasebni lasti 2008 in 2009	122
Slika 22:	Delež veljavnih koncesij podjetij v večinski zasebni lasti 2010 in 2011	122
Slika 23:	Delež veljavnih koncesij podjetij v večinski zasebni lasti 2012 – nesignifikantna razlika	123
Slika 24:	Histogrami za število skupnih investicijskih projektov 2005–2010	124
Slika 25:	Histogrami za število skupnih investicijskih projektov 2011 in 2012	125
Slika 26:	Povprečne vrednosti projektov za primere, ki kažejo signifikantne razlike	126
Slika 27:	Histogrami za delež zaposlenih z najmanj VS izobrazbo v obdobju 2005–2012	127
Slika 28:	Povprečne vrednosti obravnavanih odvisnih spremenljivk za primere, ki kažejo signifikantne razlike leta 2005 in 2006	129
Slika 29:	Povprečne vrednosti obravnavanih odvisnih spremenljivk za primere, ki kažejo signifikantne razlike v letih 2007, 2009 in 2012	129

Kazalo tabel

Tabela 1: Osnovne etape JZP	22
Tabela 2: Prikaz temeljnih razlik med javnonaročniškimi razmerji in javno zasebnim partnerstvom.....	29
Tabela 3: Karakteristike pametnih mest	57
Tabela 4: Spremenljivke sklopa A	72
Tabela 5: Spremenljivke sklopa A – Statistika.....	72
Tabela 6: Spremenljivke sklopa B.....	74
Tabela 7: Spremenljivke sklopa C.....	76
Tabela 8: Spremenljivke sklopa D	78
Tabela 9: Spremenljivke sklopa E.....	81
Tabela 10: Spremenljivke, izračunane iz anketnih podatkov	84
Tabela 11: Rezultati analize variance za NUTS 2	89
Tabela 12: Rezultati analize variance za NUTS 3	90
Tabela 13: Povprečno število projektov ter oblike financiranja 2005-2012 NUTS 2	91
Tabela 14: Število zaposlenih strokovnih sodelavcev v obdobju 2005-2012.....	98
Tabela 15: Število, skupna vrednost in vrednost zasebnih vlaganj v projekte katerekoli oblike javno zasebnega partnerstva	103
Tabela 16: Deleži veljavnih koncesij podjetjem v večinski zasebni lasti.....	104
Tabela 17: Deleži skupnih investicijskih projektov 2005–2012.....	105
Tabela 18: Pomembnost inovacij – 1. mesto.....	108
Tabela 19: Pomembnost inovacij – 2. mesto.....	109
Tabela 20: Ponderiranje posameznih vrst inovacij.....	109
Tabela 21: Število inovacijskih projektov ter njihova skupna vrednost – financiranje iz proračuna občin	110
Tabela 22: Signifikantne razlike med kohezijskima regijama po virih financiranja projektov za obdobje 2005 do 2012	112
Tabela 23: Signifikantne razlike med kohezijskima regijama po številu strokovnih sodelavcev v posameznem letu, zadolženih za projekte pridobivanja za investicije iz programov EU projektov za obdobje 2005 do 2012	115
Tabela 24: Signifikantne razlike med kohezijskima regijama po številu strokovnih sodelavcev z več kot 5 let izkušenj v posameznem letu, zadolženih za projekte pridobivanja za investicije iz programov EU projektov za obdobje 2005 do 2012	117
Tabela 25: Signifikantne razlike vrednosti projektov pri različnih deležih veljavnih koncesij podjetij v večinski zasebni lasti.....	121
Tabela 26: Signifikantne razlike v vrednosti projektov pri različnem številu investicijskih projektov v posameznem letu, pri katerih je občina skupaj z drugimi kandidirala za sredstva za obdobje 2005–2012.....	125
Tabela 27: Signifikantne razlike v vrednosti projektov pri različnih deležih zaposlenih, ki so se ukvarjali s črpanjem sredstev iz programov EU in so imeli najmanj VS izobrazbo za obdobje 2005 –2012	128

Tabela 28: Signifikantne razlike v vrednosti projektov med občinami, ki imajo oz. nimajo proračuna za inovacije.....	130
Tabela 29: Signifikantne razlike v vrednosti projektov med občinami, ki le deklarativno podpirajo inovacije, a v proračunu nimajo sredstev in tistimi, ki niti deklarativno ne podpirajo inovacij	131
Tabela 30: Signifikantne razlike v vrednosti projektov, ki so imeli kakršnokoli obliko javno zasebnega partnerstva med občinami, ki imajo predvidena sredstva za inovacije, in tistimi, ki teh sredstev nimajo predvidenih v proračunih	131

Uvod

O trajnostnem razvoju lokalne skupnosti ne moremo govoriti brez zavedanja, da ga sestavljajo najmanj trije vidiki: ekonomski, socialni in okoljski. Definicije, ki bi enotno opredelila trajnostni razvoj, ni. Sam izraz pa je postal popularen ob koncu osemdesetih let prejšnjega stoletja. Zamenjal je dotedanjo uporabo »gospodarskega in družbenega razvoja«. Brundtlandova v poročilu Svetovne komisije za okolje in razvoj³ meni, da je trajnostni razvoj zadovoljevanje potreb sedanosti, ne da bi pri tem ogrozili prihodnje generacije pri njihovem zadovoljevanju potreb. Takšno definicijo je povzela tudi Svetovna banka. Desai⁴ pa trajnostni razvoj celo primerja z mostom, ki povezuje, ekonomijo, ekologijo in etiko. Meni, da je izziv v povezavi in integraciji različnih sektorjev (kmetijstvo, energija, trgovina, investicije). Da bi resnično lahko ukrepali, je treba koncept trajnostnega razvoja razširiti na vse sektorske politike, in najpomembnejše: na ključne deležnike iz zasebne sfere.

Nekateri kritiki (na primer Sharachchandra, 1991: 607–621) so trdili, da je razpravljanje o trajnostnem razvoju postalo fraza, ki jo najdemo v različnih dokumentih tako vladnih kot nevladnih organizacij. Pregled literature pa po mnenju kritikov ne ponuja zadovoljivih definicij, pač pa kaže pomanjkanje dejanske vsebine v interpretacijah koncepta in nezmožnost predstavljanja učinkovitega modela trajnostne institucije.

Običajno je pomen te besedne zveze (trajnostni razvoj) vedno nekako povezan s kontekstom, v katerem je omenjen. V širšem smislu pa ga lahko opredelimo kot pridobivanje ali način uporabe razpoložljivih virov, potrebnih za zadovoljevanje človeških potreb, tako da bo vire moč uporabljati tudi v prihodnosti in ne samo v sedanosti. Trajnostni razvoj pomeni torej učinkovito rabo energije (ogrevanje, ohlajevanje, osvetljevanje), varstvo okolja in ekoremediacije (upravljanje s kmetijskimi, gozdnimi in zazidalnimi zemljišči, vodovodi, smeti, zrak), uporabo zelenih tehnologij (širokopasovne povezave in internetne storitve, ceste, javni prevoz, železnice) in skrb za zdravo prehrano ter smotno načrtovanje in izvajanje negospodarskih dejavnosti kot so zdravstvo in šolstvo. Pretežni del naštetega pa sodi v zadeve javnega pomena, ki so ali v pristojnosti države ali pa lokalnih skupnosti. Izvajanje nekaterih javnih storitev oz. javnih služb je zakonsko obvezno, ostale pa so prepuščene izbiri (določene so s

³ Poročilo nosi naslov *Our common future* (naša skupna prihodnost) in je bilo objavljeno decembra leta 1987 v United Nations, "Report of the World Commission on Environment and Development." General Assembly Resolution 42/187.

⁴ Ibidem.

splošnim aktom občine) in izvenproračunskim sredstvom lokalnih skupnosti⁵ in predstavljajo nadgradnjo ali nadstandard prebivalcev neke lokalne skupnosti.

Ekonomski in finančni vidiki razvoja lokalnih skupnosti so praviloma vezani na dve stvari. Na eni strani gre za pomembna vlaganja v infrastrukturne objekte, ki so potrebni za opravljanje dejavnosti javnih služb ali javnih storitev. Na drugi strani pa njihovemu nosilcu zagotavljajo trajen vir dohodka, saj gre po naravi stvari za storitve, po katerih potrebe ne usihajo temveč rastejo.

V zgodovini so se na tem področju ravno zaradi tega prepletali javni in zasebni viri financiranja (Jankovič, 2005: 149). Z začetki organiziranega opravljanja javnih storitev v 19. stoletju so bile nosilke teh dejavnosti zasebne družbe. Dejavnosti so opravljale na podlagi licence oziroma koncesije vlade ali lokalne skupnosti. Zasebna iniciativa je bila tista, ki je privedla do razvejanega sistema projektnega financiranja, ki pa ni izključevalo mednarodnih virov financiranja.

V začetku 20. stoletja, pa se je razvoj obrnil v prid javnemu zagotavljanju javnih storitev in gradnje infrastrukturnih objektov (Jankovič, 2005: 149-150). Razlog je bil v porastu državnega intervencionalizma. Prihajalo je do nacionalizacij obstoječih privatnih objektov in do ustvarjanja državnih monopolov z združitvami posameznih zasebnih nosilcev tovrstnih dejavnosti. V nekaterih državah je bila državna skrb za javne storitve povzdignjena celo na raven ustavne norme.

Po letu 1980 je tako po svetu kot tudi (sicer v manjši meri) v Sloveniji začela pridobivati na pomenu udeležba zasebnega sektorja pri javnih projektih. Razlogov je bilo več. Od kronične zadolženosti državnih proračunov in strogih proračunskih omejitev do uveljavljanja svetovnih kapitalskih trgov (Ilešič, 2000: 62) in široke ponudbe zasebnih virov financiranja.

Tako je od treh možnih načinov zagotavljanja sredstev za financiranje javne infrastrukture:

- financiranje iz tekočih prihodkov; predvideva pokrivanje stroškov infrastrukturnih vlaganj direktno iz tekočih proračunskih prihodkov lokalnih oblasti oziroma dotacij države,
- zadolževanje; zajema pokritje finančnih virov za infrastrukturo z izdajo vrednostnih papirjev ali najemanja kreditov na kapitalskem trgu,
- javno-zasebna sovlaganja, vključno s privatizacijo, ki vključujejo partnersko oziroma pogodbeno sodelovanje javnega in zasebnega sektorja v eni izmed možnih oblik vključevanja zasebnih subjektov (Milunovič, 2002: 10–15), najperspektivnejši prav slednji. Pri investicijah v infrastrukturo za lokalno skupnost pomeni prihranek stroškov oziroma investicijskih virov, ki bi jih sicer morala sama vložiti za doseg istega cilja, ali pa zaradi pomanjkanja sredstev zadanega cilja sploh ne bi dosegla.

⁵ 52. člen Zakona o lokalni samoupravi določa, da občina lokalne zadeve javnega pomena financira iz lastnih virov (davki, druge dajatve, dohodki iz občinskega premoženja), sredstev države in iz zadolžitvev.

Blagostanje oziroma razvitost lokalne skupnosti merimo tako v količini kot tudi po kakovosti javnih storitev, ki so na voljo občanom, zato bodo lokalne skupnosti prisiljene ozreti se ne samo po novih virih temveč tudi po novih načinih financiranja.

Ob tem pa ne gre prezreti novih tehnologij in inovacij, s katerimi bi lokalna skupnost morala biti tekoče seznanjena, da bi zmogla slediti napredku, saj so za trajnostni razvoj lahko odločilnega pomena. Nekateri strokovnjaki s področja inovacij (Cooper, 2005: 4, Kaplan in Norton, 1992: 70, Albury, 2005: 51–56) menijo, da so prav inovacije tisti ključ, ki zagotavlja preživetje neke organizacije, pri čemer ni pomembno ali je ta tržno usmerjena ali pa deluje kot izvajalec ali upravljavec javnih služb. Po mnenju Coopra bi lahko celo trdili: »To je vojna. Inovacije ali smrt.« (Cooper, 2005: 4).

Obstoječi inovacijski modeli se v grobem delijo na zaprte in odprte modele. Zaprti inovacijski modeli so uporabni predvsem takrat, kadar gre za močna podjetja, pri odprtih inovacijskih modelih pa gre za to, da se sliši glas različnih deležnikov (državljanov, občanov). Davkoplačevalci so upravičeni do javne infrastrukture in ker so ideje tudi med njimi lahko preko odprtega inovacijskega modela sodelujejo v kreiranju inovacij le-te. Niso samo tisti, ki plačujejo ampak tudi tisti, ki soustvarjajo inovacije in so tako bolj povezani in osebno zavzeti ter motivirani.

Do sedaj so se za področje inovacij pametnih mest (Grah in Bobek, 2007: 133–142 in 2008: 95–100, Farris, 2001: 1–30, Bobek, 2006: 43) in pametnih skupnosti (Fritsch in Franke, 2004: 245–255, Clark et al 2010: 43–50) v glavnem uporabljala davkoplačevalska sredstva (proračun države, lokalne skupnosti, programi v okviru OP7⁶ in predhodni, ipd.), kar pa je za trajnostni razvoj in učinkovito financiranje javne infrastrukture nevzdržno (Jankovič, 2006: 1502–1512).

Financiranje inovacij na področju javne infrastrukture na način javno zasebnih sovlaganj lahko pomeni tisto partnerstvo, ki bi učinkovito pripomoglo k trajnostnemu razvoju lokalnih skupnosti.

Posebej v slovenskem prostoru pa se še vedno postavlja vprašanje, kako kreirati učinkovit javno zasebni model financiranja inovacij, ki v teoriji omogoča vpogled v pravno in ekonomsko materijo področja inovacij za pametne občine ter bo uporaben v praksi nesporno pomenil pomembne prihranke pri investiranju v javne infrastrukturne objekte in hkrati partnersko inkluzijo vseh deležnikov.

⁶ Sedmi Operativni program (ang. Framework Programme for Research and Technological Development – FP) za raziskave in tehnološki razvoj je trajal od leta 2007 do 2013, njegov skupni proračun pa je znašal več kot petdeset milijard evrov. Evropski operativni programi po svoji vsebini lahko dopolnjujejo nacionalne programe, vendar morajo imeti evropsko dodano vrednost.

Vidiki trajnostnega razvoja v lokalnih skupnostih

Človekov odnos do narave se je skozi tisočletja kazal v eksploataciji naravnih dobrin, ki so bile podrejene potrebam človeka kot »absolutnega gospodarja s pravico do neomejene uporabe in izkoriščanja« (Pichler, 1997: 1291).

V zadnjih stopetdesetih letih, ko je človeštvu uspelo doseči največji tehnološki napredek v zgodovini, pa je postalo jasno, da je z nenadzorovano težnjo po gospodarski ekspanziji, neoziraje se na posledice, ogrozilo svoj lastni obstoj. Prvemu spoznanju, da je zaradi lastne ogroženosti nujno treba zaščititi okolje, v katerem človek živi, so sledile zapovedi, prepovedi in kasneje različni predpisi, katerim (razen peščice posameznikov) večina ni pripisovala velikega pomena. Drugo spoznanje, da je zdravo okolje tudi temelj zdravega življenja, pa je povzročilo začetek razvoja okoljevarstvenega prava.⁷

Kljub varovanju narave s številnimi državnimi in mednarodnimi pravnimi normami sta nenadzorovana industrializacija in urbanizacija povzročili ogromno škodo na okolju, kar je posledično botrovalo nastanku ekoremediacij, ki jih lahko definiramo ne samo kot varstvo okolja temveč tudi kot sisteme obnove okolja, ki upoštevajo pomen, zgradbo in delovanje ekosistemov. V drugi polovici prejšnjega stoletja je večina naprednih držav smernicam svojega »gospodarskega in družbenega razvoja« dodala tudi skrb za okolje kot odgovornost do globalne skupnosti.

Dejstvo, da je nekontrolirana raba in izraba naravnih virov povzročila ne samo tanjšanje ozonskega plašča, učinek tople grede, izginevanje nekaterih rastlinskih in živalskih vrst ipd., pač pa tudi pomanjkanje naravnih virov, je bilo po našem mnenju povod za vedno večje tendence po zamenjavi neobnovljivih naravnih virov z obnovljivimi oz. omejenih z neomejenimi, s čimer bi naravne vire lahko trajno uporabljali.

Brundtlandova⁸ je v svojem poročilu (Our common future) popularizirala izraz trajnostni razvoj in mu postavila definicijo, ki so jo poleg Svetovne banke povzeli številni vladni in mednarodni dokumenti. Menila je, da je trajnostni razvoj zadovoljevanje potreb sedanosti, ne da bi pri tem ogrozili prihodnje generacije pri njihovem zadovoljevanju potreb. Seveda pa trajnostni razvoj ne pomeni zgolj način koriščenja naravnih virov. V istem poročilu je Desai trajnostni razvoj ponazoril z

⁷ Leta 1876 zaradi katastrofalne onesnaženosti rek v Angliji sprejeti Zakon o varstvu voda. Belgija, 1911, Zakon o varstvu narave. Švedska, 1969, prva država na svetu, ki je sprejela Zakon o varstvu okolja. Slovenija je krovni Zakon o varstvu okolja sprejela 1993.

⁸ Gro Harlem Brundtland, leta 1987 predsednica Komisije združenih narodov za okolje in razvoj in tedanja predsednica norveške vlade.

mostom, ki povezuje ekonomijo, ekologijo in etiko ter poudaril, da je treba povezati in v načrtovanje razvoja integrirati različne sektorje (kmetijstvo, energija, trgovina, investicije). Poudarja, da je potrebno koncept trajnostnega razvoja razširiti na vse sektorske politike, in najpomembnejše: na ključne deležnike iz zasebne sfere.

Prav to poročilo je pomenilo prelomnico v dojemanju razvojnih politik in je pogosto uporabljan izraz »gospodarski in družbeni razvoj« dokončno nadomestilo z izrazom »trajnostni razvoj«.

Lukmanova pravi, da »trajnostni razvoj poudarja evolucijo družbe z odgovornim gospodarskim ravnanjem, ki je usklajeno z okoljskimi in naravnimi procesi. Politična dimenzija zanj predstavlja ključni element. V trajnostnem razvoju je vsebovana paradigma omejenosti gospodarskih, socialnih in okoljskih virov z namenom prispevati k blaginji prihodnjih generacij. Uporabljena je lahko na lokalnem, regionalnem, nacionalnem ali globalnem nivoju; povsod temelji na političnih odločitvah« (Lukman, 2009: 82).

Vloga politike je pri zastavljanju razvojnih smernic kateregakoli področja, gospodarskega, socialnega ali okoljskega vsekakor pomembna. Menimo pa, da brez učinkovitega sodelovanja (tako vertikalnega kot horizontalnega) vseh deležnikov ne more izpolniti svoje prvinske naloge: tj. doseči tistih trajnostnih ciljev h katerim mora biti usmerjen razvoj družbe, da bi zagotavljal njeno blaginjo sedaj in v prihodnje.

Po mnenju Sharachchandre (Sharachchandra, 1991: 607–621) je izraz trajnostni razvoj zgolj fraza, ki ne samo da ne ponuja zadovoljive definicije, ampak celo izkazuje pomanjkanje dejanske vsebine v interpretacijah koncepta (podobno mnenje zastopa tudi Adams, 2006: 3–4) in nezmožnost predstavljanja učinkovitega modela trajnostne institucije.

Njegovi kritiki lahko pritrdimo, saj enotne definicije trajnostnega razvoja v teoriji ni zaslediti in je običajno povezana s kontekstom v katerem se izraz omenja. EU v svojih dokumentih omenja tudi termin *sustainable growth* (trajnostna rast), pri čemer se ob razlagi pojma naslanja na Brundtlandino poročilo. In če je poročilo o naši skupni prihodnosti postavilo okvir definicije, je znotraj tega vendar pustilo precejšen prostor za različne interpretacije. Samo po sebi to seveda ni slabo. Problem pa je, in tudi tu gre pritrditi Sharachchandri, da je popularizacija izraza prinesla s seboj skorajda nenadzorovano frazeologijo. »Trajnostni, trajnostna, trajnostno...« so postali pridevniki, ki se zgolj zaradi želje po všečnosti pridodajajo različnim pojmom (Npr.: trajnostno zdravstvo, trajnostno šolstvo, trajnostna mobilnost, trajnostna univerza ipd.).

Logična posledica takih primerov je, da (posebej, če izhajamo iz okvira definicije, ki jo je postavila Brundtlandova) vsebino v teh besednih zvezah res težko najdemo. V kolikor bi obstajal učinkovit model izvajanja neke trajnostne dejavnosti, bi se takim in podobnim nebulozam lahko izognili, tako pa izjemno dobro zasnovan okvir definicije trajnostnega razvoja kot posledica zgoraj navedenega ustvarja (napačen) vtis, da je trajnostni razvoj zgolj fraza.

Podobno mnenje je izrazil tudi Temple, ko je zapisal, da je izraz »trajnostni« predoziran in da »besedo trajnostno uporabljajo danes v preveč primerih in ekološka stabilnost je eden od teh primerov, ki zmede veliko ljudi. Slišali ste za trajnostni razvoj, trajnostno rast, trajnostna gospodarstva, trajnostne družbe, trajnostno kmetijstvo. Vse je trajnostno.« (Temple, 1992: 1)

Ne oziraje se na kritike pa je problematika trajnostnega razvoja iz leta v leto pridobivala na veljavi.

Leta 1992 so v okviru Konference združenih narodov RIO+10 (Konferenca združenih narodov o okolju in razvoju - UNCED) na podlagi Brundtlandinega poročila razpravljali o razvojnih projektih in sprejeli pomemben dokument z imenom Agenda 21 (Earth Summit Agenda 21). Kot sklepni dokument je agenda opredeljevala ključne okoljske probleme ter potrebne ukrepe in priporočila za doseg trajnostnega razvoja. Pomembne smernice pa je agenda dala v delu, kjer priporoča prenos izvedbenih načel in izdelavo konkretnih načrtov za trajnostni razvoj na nižje politične ravni, tj. iz mednarodnih na državne in od tod na lokalno raven.

Agenda 21 je priporočala redefiniranje in spodbujanje institucionalnih sprememb, ki so po mnenju Wrighta (Wright, 2004: 761–768) nujne za doseg trajnostnega razvoja. Pri tem je posebej pomembna vloga lokalnih skupnosti. Oblikovanje lastnih trajnostnih ciljev, usmerjeno v specifične potrebe ali naloge posamezne lokalne skupnosti, ob vključevanju vseh akterjev (javne uprave, gospodarstva, negospodarstva, civilne družbe, prebivalcev) na temeljnih razvojnih področjih (gospodarskem, socialnem in okoljskem) prinaša koristi tako skupnosti kot prebivalcem. Hkrati pa predstavlja »pomembno demonstracijo poti za doseganje okoljsko odgovornega bivanja ter spodbuja doseganje zelenih vrednot in obnašanj znotraj celotne skupnosti« (Cortese, 2003: 15–22).

Svetovni forum 2005 je strategijo trajnostnega razvoja postavil v tri medsebojno podpirajoče stebre (World Summit Outcome 2005. A/ 60/ L.1):

- gospodarski razvoj,
- družbeni razvoj,
- varstvo okolja.

Po nekaterih forumih Združenih narodov pa naj bi skladno s splošno deklaracijo o kulturni raznolikosti trajnostni razvoj imel še četrti steber, ki ga predstavlja kulturna raznolikost (UNESCO, 2001).

Varstvo naravnih virov je vpeto v vse sfere trajnostnega razvoja in predstavlja učinkovito rabo energije (ogrevanje, ohlajevanje, osvetljevanje), varstvo okolja in ekoremediacije (upravljanje s kmetijskimi, gozdnimi in zazidalnimi zemljišči, vodovodi, smeti, zrak), uporabo zelenih tehnologij (širokopasovne povezave in internetne storitve, ceste, javni prevoz, železnice) in skrb za zdravo prehrano ter smotrno načrtovanje in izvajanje negospodarskih dejavnosti, kot sta zdravstvo in

šolstvo⁹. Pri tem pa mora biti skrb za okolje in odgovorna uporaba naravnih virov tudi del strategije gospodarskega razvoja. Ob dosledni skrbi za okolje pa se mora gospodarski razvoj osredotočati na vse člane skupnosti in ne le na nekatere.

Po mnenju Schoemanove (Schoeman, 2013) je pri družbenem (socialnem) razvoju izrazit problem v revnih skupnostih, ki so največkrat nekako spregledane v velikih razvojnih načrtih, kar je v želji po dosegu resničnega trajnostnega razvoja treba preseči. Indikatorji trajnostnega družbenega razvoja so predvsem življenjska doba, izobrazba in BDP po osebi.

Iz treh stebrov trajnostnega razvoja je jasno razvidno, da se razvoj nanaša tako na okolje kot na gospodarstvo in tudi družbeni položaj ljudi. Če poteka na vseh treh sferah istočasno, je moč govoriti o dejanskem razvoju. Neravnotežje sfer oz. zgolj profitno naravnani »razvoj« pa ne gre oceniti kot trajnostnega.

Konferenca združenih narodov RIO+20 v letu 2012 je za mnoge pomenila razočaranje. Glede na dejstvo, da je od Brundtlandinega poročila preteklo 25 let, od prvega svetovnega foruma (kjer so sprejeli Agendo 21) pa 20 let, je bilo z izjemo številnih polemik, srečanj in konferenc, resnično narejenega zelo malo. Kot glavni razlog je bilo izpostavljeno preveliko pričakovanje od državnih in meddržavnih uprav, brez sodelovanja, osveščanja in izobraževanja širše javnosti in akterjev na področju gospodarstva (Halle, Najam in Beaton, 2013: 1–14).

EU je v svojem prispevku za konferenco poudarila, da kljub prizadevanju s strani vladnih in nevladnih organizacij v vseh državah trajnostni razvoj še vedno ne sodi med politično prednostne naloge, da cilji niso natančno zastavljeni in da je sodelovanja med resornimi ministrstvi premalo. Za odpravo vrzeli pri udejanjanju je treba spodbujati celostne strategije, javni interes, ozaveščanje in učinkovito upravljanje. Predvsem pa je nujno treba vnašati nove mehanizme usklajevanja in vzpostaviti aktivno sodelovanje med vsemi akterji: vladne in nevladne organizacije, lokalne uprave, civilno družbo in zasebni sektor. Sodelovanje javnega in zasebnega sektorja v prehodu k trajnostnemu razvoju je za EU ključnega pomena (Contribution by the European Union and its Member States to the UN Department of Economic and Social Affairs, 2011).

Trajnostno zavest je treba vpeljati v vse organizacijske strukture, jo vključiti v raziskovanje, razvoj in inoviranje, poučevanje in učenje ter strokovno delo (UNESCO, 2005) in dejavnosti izvajati na osnovi majhnih in postopnih korakov ter ciljev (UNEP, 2005). Ob tem pa se je v prvi vrsti treba osredotočiti na lokalno raven in spoznavanja širiti horizontalno ter šele nato vertikalno.

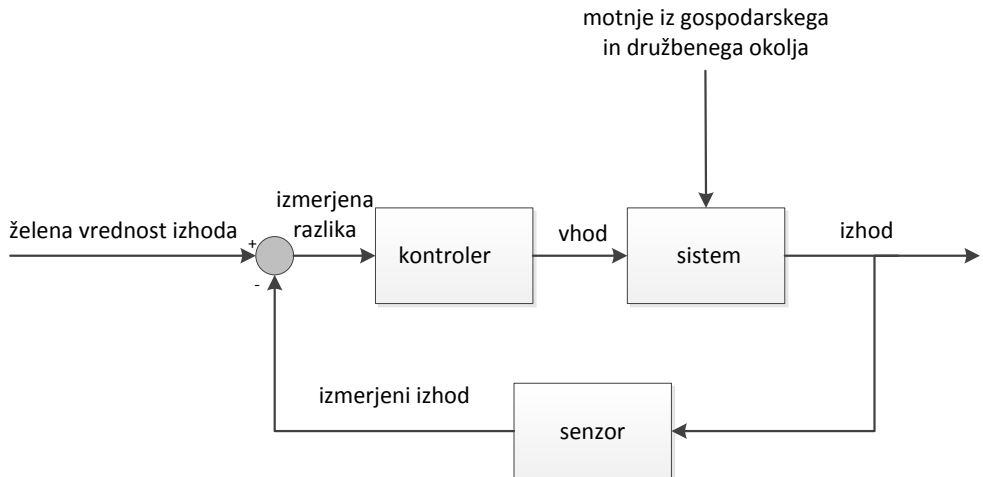
Zaradi navedenih definicij, ki so bolj ali manj politično pogojene, je formalna specifikacija trajnostnega razvoja z vidika teorije sistemov oziroma teorije upravljanja sistemov zelo zahtevna. Obe disciplini se razvijata od 60. let 20. Stoletja (Hasegawa, 2013: 1–7).

⁹ Našteto sodi v zadeve javnega pomena, ki so ali v pristojnosti države ali pa lokalnih skupnosti.

Trajnostni razvoj abstrahirajmo kot upravljani sistem (P), ki ima množico izhodov (y) v času (t). Ti izhodi opisujejo tako gospodarske, družbene in okoljske indikatorje. Senzor (F) omogoča zaznavanje izbranih indikatorjev. Glede na mehko definicijo bi moral zaznavati tako statistiko gospodarstva, mnenjske raziskave kot tudi merjenje okoljskih fizikalnih količin. Izmerjene razlike (e) med želenimi vrednostmi (r) in izmerjenimi izhodnimi vrednostmi (y) prenesemo v kontroler (C). Slednji mora generirati take vhode (u), ki vrednosti izhodov (y) približujejo k želenim vrednostim (r).

Kontroler v tem kontekstu se mora odzvati tako z vidika zakonodaje kot tudi nadzora in sankcioniranja (npr. finančni, davčni, okoljski nadzor). Na preslikavo vhodov (u) v izhode (y) vplivajo še nepredvidene motnje (i) iz okolja sistema. Princip upravljanja sistema, ki teži k postopnemu zmanjševanju razlike (e) med želenim stanjem (r) in dejanskim stanjem (y) se v teoriji upravljanja imenuje upravljanje z negativno povratno zanko (slika 1).

Slika 1: Princip upravljanja sistema z negativno povratno zanko



Vir: prirejeno po Bellman, R., 1957

Tako šibko definiran sistem trajnostnega razvoja je praktično nekontrolabilen, neobservabilen in posledično nestabilen. S temi problemi so se ukvarjali nekateri briljantni znanstveniki kot so npr. Pierre-Simon Laplace (Z-transformacije, teorija verjetnosti), Aleksander Lyapunov (teorija stabilnosti), Norbert Wiener (kibernetika), Harry Nykvist (kriteriji stabilnosti), Richard Bellman (dinamično programiranje), Andrej Kolmogorov (Wiener-Kolmogorov filter), Kalman (Kalmanov filter), Lev Pontrjagin (principa: maksimum in bang-bang).

Prav koncept stabilnosti pa bi lahko uporabili kot analogijo trajnostnemu razvoju. Naštejmo le najpomembnejše ovire za upravljanje z negativno povratno zanko:

- merjenje izhodnih spremenljivk: a) ni konsenza o naboru izhodnih spremenljivk in b) različne časovne zakasnitve merjenja (npr. od nekaj milisekund pri okoljskih meritvah do več mesecev pri mnenjskih raziskavah in statistiki gospodarstva) in c)

senzor mora meriti več spremenljivk hkrati saj gre za t.i. MIMO (Multiple Inputs, Multiple Outputs) sistem,

- dinamično določanje zelenih vrednosti: poleg pojavljanja novih indikatorjev (in opuščanja starih) se s časom zelene vrednosti izhodov spreminjajo,
- izgradnja robustnega in hkrati odzivnega, poleg tega pa še natančnega kontrolerja bi terjala veliko sodelovanja in npora različnih deležnikov (od naravoslovja, ekonomije, prava, organizacije preko koncizne zakonodaje ter učinkovitega medsektorskega nadzora in sankcioniranja).

Čeprav se realizacija konceptov teorije upravljanja na trajnostnem razvoju zaenkrat kaže kot oddaljena prihodnost, pa je nujen pogoj sodelovanje, ozaveščenost in vrhunsko znanje deležnikov (civilne družne, gospodarstvenikov, strokovnjakov različnih profilov, zakonodajalcev).

Menimo, da je učinek ozaveščanja in izobraževanja močnejši in boljši kot sprejemi zakonodaje, deklaracij in predpisov, ki bodo, žal, brez dejanske spremembe razumevanja in poznavanja procesov na področju trajnostnega razvoja, ki upošteva socialne interakcije med akterji, ki sodelujejo v procesu ostali zgolj mehanizmi prisile, ne pa pot do trajnostnega razvoja. Tistega razvoja družbe kot celote, ki gradi blaginjo v sedanjosti, ta pa postavlja temelje za blaginjo družbe v prihodnosti, pri čemer v doseganju ciljev enakomerno in enakopravno sodelujejo vsi, ne glede na ekonomski ali pravni položaj, tako javna uprava kot tudi izvajalci in uporabniki.

Opredelitev javno zasebnega partnerstva

1 Javne službe in problematika financiranja

*Res publicae*¹⁰ ali javno dobro je, kot meni Ude (Ude, 1994: 121), po »uveljavljenem stališču pravne doktrine stvar, ki jo pod enakimi pogoji, določenimi z zakonom ali predpisom lokalne skupnosti lahko uporablja vsakdo. Pri tem pa nihče ne sme drugim kakorkoli ovirati ali celo onemogočati uporabo javnega dobra.« Gre torej za dobrine, ki so v splošni rabi, imajo poseben pomen za družbo in so nujno potrebne za njen obstoj. Zagotavljajo, proizvajajo, vzdržujejo in zanje skrbijo javne službe.

Definicije javne službe niso v celoti enotne. Mnogo teoretikov (Virant, 1994: 267, Rakočević Bekeš, 1994: 122, Mužina, 2004: 266, Brezovnik, 2008: 16, Čebulj, 1991: 6, Ferk, P., B. 2008: 25–38) je mnenja, da so javne službe tista dejavnost, katere izvajanje je podvrženo posebnemu pravnemu režimu (opredeljeno v oblastvenih aktih), je kontinuirano, ne postavlja partikularnih interesov pred javni interes (zaradi zagotavljanja javnih dobrin) in je dostopna vsem pod enakimi pogoji. Tako Ferk kot Virant ((Virant, 1994: 267, Ferk, P., B. 2008: 25–38) pa poudarjata, da te dejavnosti ni moč opravljati, ali pa bi jo bilo neprimerno opravljati v okviru tržnih mehanizmov oz. prepustiti delovanju trga. Pri tem Virant dodaja še ekscipijo, da so javne službe odraz servisne funkcije države, zato ne obsegajo njenih pretežno avtoritativnih dejavnosti, kot so obramba, javna varnost, pravosodje. Ferfila (Ferfila, 2001: 97) javne službe uvršča med neprofitne organizacije in trdi, da njihov namen ni ustvarjanje dobička, temveč se namenijo nadaljnjemu razvoju dejavnosti.

Pravna ureditev javnih dobrin je po svoji vsebini predmet upravnega prava. Same izvajalce javnih služb pa bi težko omejili zgolj na upravno pravo. Po svojem položaju so del gospodarstva (kadar govorimo o gospodarskih javnih službah.) Ker pa vstopajo v posebno pravno urejene odnose z uporabniki in oblastvenimi organi so tudi del državne uprave. Pravna teorija k proučevanju njihovega položaja in delovanja pristopa različno. Ivanjko (Ivanjko, 2000: 5) meni, da se v določenih primerih obravnavajo kot del gospodarskega sistema in za njih veljajo tržne zakonitosti, z druge strani pa je njihov obstoj upravičen le, če skušajo doseči javne cilje.

V praksi se ta dvojnost kaže v tem, da se pri posameznih izvajalcih gospodarskih javnih služb bolj poudarja tržni pristop, pri drugih pa upravni pristop. Ne glede na to ali je

¹⁰ Že rimsko pravo je uvrščalo javne dobrine med *res publicae*. Vanje so šteli predvsem: javne ceste, kopaljšča, pristanišča, tržnice, gledališča ipd.

posamezna oblika gospodarske javne službe bliže upravi ali ne, pa na trgu vedno deluje *iure gestionis* in ne *iure imperii* (Ivanjko, 2000: 5).

Javne službe so lahko republiške ali lokalne, obvezne ali izbirne, negospodarske ali gospodarske.

Obvezne javne službe, tako republiške kot lokalne, se določijo z zakonom. Uporaba javnih dobrin, ki se z njimi zagotavlja pa je praviloma obvezna (Obvezna priključitev na kanalizacijsko omrežje, obvezna uporaba organiziranega odvoza komunalnih in drugih odpadkov ipd.). Način opravljanja javnih služb, predvsem organizacijska in prostorska zasnova, vrsta in obseg javnih dobrin, pogoji in opravljanje javne službe ter pravice in obveznosti uporabnikov se določijo z uredbo vlade, kadar gre za lokalne javne službe pa z občinskim odlokom.

Organizacija negospodarskih ali družbenih javnih služb je krovno urejena v Zakonu o zavodih (ZZ, Zrl. RS št. 12/1991, 8/1996). Mednje sodijo vzgoja in izobraževanje, znanost, kultura, zdravstvo, socialno varstvo, otroško varstvo, varstvo invalidov, sociala in druge družbene dejavnosti brez cilja pridobivanja dobička. Seveda pa je vsaka od naštetih vrst dejavnosti natančneje opredeljena v področni zakonodaji.

Gospodarske javne službe ureja Zakon o gospodarskih javnih službah (ZGJS, Url. RS št. 32/1993, 57/2011). Natančneje pa se določijo s področnimi zakoni, ki urejajo energetiko, promet in zveze, komunalno in vodno gospodarstvo ter varstvo okolja, gospodarjenje z drugimi vrstami naravnega bogastva ter ostala področja gospodarske infrastrukture.

Javno gospodarsko infrastrukturo opredeljuje Zakon o prostorskem načrtovanju (ZPNačrt, Url. RS št. 33/2007, 108/2009, 57/2012, 109/2012), in sicer v četrti točki prvega odstavka drugega člena, kjer določa, da so »gospodarska javna infrastruktura objekti ali omrežja, ki so namenjeni opravljanju gospodarskih javnih služb skladno z zakonom ter tista gospodarska infrastruktura, ki je kot taka določena z zakonom ali odlokom lokalne skupnosti, kakor tudi drugi objekti in omrežja v splošni rabi. Gospodarska javna infrastruktura je državnega in lokalnega pomena.«

Navedeno pomeni, da je javna gospodarska infrastruktura natančneje določena v področni zakonodaji in občinskih predpisih, tako kot so določena področja gospodarskih javnih služb.

Ekonomsko gledano je opravljanje gospodarskih javnih služb praviloma vezano na dve stvari. Na eni strani gre za pomembna vlaganja v infrastrukturne objekte, ki so potrebni za opravljanje tovrstnih dejavnosti. Na drugi strani pa njihovemu nosilcu zagotavlja trajen vir dohodka, saj gre praviloma za storitve, po katerih potrebe nikdar ne usahnejo in so hkrati obvezne. Težnja po čim višjem javnem standardu, ki ga zagotavljata tudi število in kakovost gospodarskih javnih služb, pa praviloma raste.

Pravne podlage, ki v Sloveniji urejujejo način financiranja delovanja občin (in s tem tudi delovanja javnih služb) najdemo v ustavi in v zakonodaji s področja lokalne samouprave.

Za naše razmišljanje pogloblavitne ustavne določbe (Ustava RS, Url. RS št. 33/91, 42/1997, 66/2000, 24/2003, 69/2004, 68/2006, 47/2013) predstavljajo:

- 140. člen, ki določa delovno področje lokalnih skupnosti, kamor spadajo lokalne zadeve, ki jih občina lahko ureja samostojno in ki zadevajo samo prebivalce občine. Po predhodnem soglasju pa lahko država z zakonom prenese na občine tudi opravljanje posameznih nalog iz državne pristojnosti, če za to zagotovi tudi potrebna sredstva.
- 142. člen, ki določa, da se občina financira iz lastnih virov (davki in druge dajatve ter dohodki od njenega premoženja), ter da država občinam, ki zaradi slabše gospodarske razvitosti ne morejo v celoti zagotoviti opravljanja svojih nalog, v skladu z zakonsko določenimi načeli in merili zagotovi dodatna sredstva.
- 146. člen, ki določa, da država in lokalne skupnosti pridobivajo sredstva za uresničevanje svojih nalog z davki in z drugimi obveznimi dajatvami ter s prihodki od lastnega premoženja. Država in lokalne skupnosti izkazujejo vrednost svojega premoženja s premoženjskimi bilancami.
- 147. člen, ki določa urejanje vprašanja davkov. Država z zakonom predpisuje davke, carine in druge dajatve. Lokalne skupnosti predpisujejo davke in druge dajatve ob pogojih, ki jih določata ustava in zakon.
- 148. člen, ki določa, da morajo biti vsi prihodki in izdatki države in lokalnih skupnosti za financiranje javne porabe zajeti v njihovih proračunih. Če proračun ni sprejet do prvega dne, ko ga je treba začeti izvrševati, se upravičenci, ki se financirajo iz proračuna, začasno financirajo po prejšnjem proračunu.
- 149. člen, ki določa, da so krediti v breme države in poroštvo države za kredite dovoljeni le na podlagi zakona. Ta člen posledično velja tudi za lokalne skupnosti.

Temeljno zakonodajo s področja lokalne samouprave predstavljata Zakon o lokalni samoupravi (ZLS, Url. RS št. 94/2007-UPB2, 27/2008, 76/2008, 100/200879/2009, 14/2010, 51/2010, 84/2010, v nadaljevanju ZLS) in Zakon o financiranju občin (ZFO, Url. RS št. 123/2006-ZFO-1, 57/2008-ZFO-1A, v nadaljevanju ZFO).

Pomembnejše določbe z vidika financiranja dejavnosti lokalnih skupnosti v ZLS so:

- 2. člen, ki med drugim, da občina v okviru ustave in zakonov samostojno ureja in opravlja svoje zadeve in izvršuje naloge, ki so nanjo prenesene z zakoni. Po predhodnem soglasju občine lahko država z zakonom prenese na občino opravljanje posameznih nalog iz svoje pristojnosti, če za to zagotovi tudi sredstva.
- 6. člen, ki določa, da občine med seboj prostovoljno sodelujejo zaradi skupnega urejanja in opravljanja lokalnih zadev javnega pomena. V ta namen ustanavljajo zveze, lahko združujejo sredstva in v skladu z zakonom ustanavljajo skupne organe ter organe skupne občinske uprave, ustanavljajo in upravljajo sklade, javne zavode, javna podjetja in ustanove. Zaradi predstavljanja in uveljavljanja lokalne samouprave ter usklajevanja in skupnega zagotavljanja svojih interesov se lahko povezujejo v združenja. Občine, njihove zveze in združenja lahko sodelujejo tudi z

lokalnimi skupnostmi drugih držav in z mednarodnimi organizacijami lokalnih skupnosti.

- 7. člen, ki določa, da so občine osebe javnega prava s pravico posedovati, pridobivati in razpolagati z vsemi vrstami premoženja.
- 8. člen, ki določa, da se samoupravne lokalne skupnosti financirajo iz lastnih virov, občinam, ki pa zaradi slabše gospodarske razvitosti ne morejo v celoti zagotoviti izvajanja z zakonom določenih nalog, zagotovi potrebna dodatna sredstva država (višino in način zagotavljanja dodatnih sredstev določa zakon).
- 52. člen, ki določa, da lokalne zadeve javnega pomena financira občina iz lastnih virov, sredstev države in iz zadolžitve. Lastni viri občine so davki in druge dajatve ter dohodki od njenega premoženja.
- 53. člen, ki določa, da za financiranje lokalnih zadev javnega pomena pripadajo občini naslednji prihodki:
 1. davek od premoženja,
 2. davek na dediščine in darila,
 3. davek na dobitke od iger na srečo,
 4. davek na promet nepremičnin,
 5. drugi davki, določeni z zakonom.
- 54. člen, ki določa, da so dohodki od premoženja občine predvsem:
 1. dohodki od zakupnin in najemnin za zemljišča in objekte, ki so občinska lastnina,
 2. dohodki od vlaganj kapitala,
 3. dohodki od vrednostnih papirjev in drugih pravic, ki jih je občina kupila,
 4. dohodki od rent, dobička javnih podjetij in koncesij.
- 55. člen, ki določa da se občina lahko zadolži pod pogoji določenimi z zakonom.

ZFO ureja financiranje nalog iz občinske pristojnosti. Z vidika financiranja javnih služb so najpomembnejše:

- določbe prvega odstavka 21. člena, ki določa, da se v državnem proračunu zagotavljajo dodatna sredstva za sofinanciranje investicij v lokalno javno infrastrukturo in investicij posebnega pomena za zadovoljevanje skupnih potreb in interesov prebivalcev občine, ki so uvrščene v načrte razvojnih programov občinskih proračunov,
- določbe prvega odstavka 23. člena, ki določa, da se delež sredstev iz drugega odstavka 21. člena tega zakona, ki je namenjen za sofinanciranje investicij iz načrta razvojnih programov posamezne občine, določi za vsako proračunsko leto tako, da ga lahko občina porabi v tekočem proračunskem letu na podlagi načrta porabe za financiranje:
 - stroškov nakupa zemljišč, potrebnih za izvedbo investicijskega projekta,
 - stroškov predhodnih študij, investicijske in projektne dokumentacije,
 - stroškov gradbenih, obrtniških in instalacijskih del,
 - stroškov gradbenega nadzora,
 - drugih upravičenih stroškov, opredeljenih v navodilih organa upravljanja sredstev kohezijske politike ali v pogodbi o odobrenih sredstvih sklada ali skladov Evropske unije.

Poleg ZFO pa se za sofinanciranja investicij lokalne samouprave uporabljajo tudi določbe zakona, ki ureja javne finance, predpisov, ki urejajo sofinanciranje investicij iz državnega proračuna in postopek priprave načrta razvojnih programov državnega proračuna (4. odstavek 23. člena ZFO).

Gospodarske javne službe naj bi se načeloma financirale z zaračunavanjem storitev, ki jih plačujejo uporabniki na podlagi v naprej določenih tarif, taks, nadomestil ali povračil (Ivanjko, 2000: 5). Cene teh storitev pa se ne oblikujejo na podlagi tržnih pogojev, temveč na način in postopek, ki ju določata zakon (za republiške javne službe) ali odlok lokalne skupnosti (za lokalne javne službe).

Problem, ki se v zadnjih letih pojavlja zaradi vedno manjše uspešnosti pri pokrivanju javnih finančnih bremen, ne posega toliko v samo izvajanje obstoječih javnih služb, saj uporabniki za te storitve plačujejo. Menimo, da je težava v tem, da plačila teh storitev pokrivajo pretežno storitev samo, ne pa tudi vzdrževanja in urejanja obstoječe infrastrukture, ki je za izvajanje takih storitev potrebna. Predvsem pa ne morejo pokrivati izboljšav, modernizacije ali celo izgradnje nove infrastrukture, ki pa je eden temeljnih pogojev za uspešen, kontinuiran in trajnostni razvoj tako lokalne skupnosti kot države.

Dosedanji način financiranja (proračunska sredstva, zadolževanje, dotacije države ipd.) in izvajanja javnih služb »ne zagotavlja več zadovoljevanja naraščajočih potreb po javnem standardu« (Milunovič, 2001: 178). Prav tako je postalo nevzdržno klasično financiranje izgradnje infrastrukture iz proračuna (nezmožnost kritja finančnih bremen predvsem zaradi fiskalnih zmožnosti oziroma pomanjkanja finančnih virov), zato je v zadnjih desetletjih prišlo v svetu do bistvenih sprememb.

Posledica teh sprememb sta dva medsebojno odvisna trenda: umikanje države s področja izgradnje infrastrukturnih objektov in njihovega operativnega upravljanja in vse bolj jasno definiranje vloge države kot regulatorja infrastrukturnih dejavnosti, ki jih v vse večjem delu zagotavlja zasebni sektor (Mrak, 1997 v Milunovič, 2001: 175).

Pri zagotavljanju sredstev za financiranje javne infrastrukture so se glede na možne vire v svetu uveljavili trije osnovni načini:

- financiranje iz tekočih prihodkov; predvideva pokrivanje stroškov infrastrukturnih vlaganj direktno iz tekočih proračunskih prihodkov lokalnih oblasti oziroma dotacij države,
- zadolževanje; zajema pokritje finančnih virov za infrastrukturo z izdajo vrednostnih papirjev ali najemanja kreditov na kapitalskem trgu,
- javno zasebna sovlaganja, vključno s privatizacijo, ki vključujejo partnersko oziroma pogodbeno sodelovanje javnega in zasebnega sektorja v eni izmed možnih oblik vključevanja zasebnih subjektov (Milunovič, 2002: 10–15).

Med možnimi finančnimi viri za pokritje infrastrukturnih vlaganj je poleg tekočih proračunskih prihodkov in zadolževanja možno vključiti še sovlaganja z zasebnim sektorjem. Bistvo skupnih vlaganj zasebnega in javnega sektorja je za razvoj lokalne skupnosti v tem, da preko teh oblik občina prihrani stroške oziroma investicijske vire,

ki bi jih sicer morala sama vložiti za dosegostega cilja. Za motiviranje zasebnega sektorja k vključitvi v te projekte pa je treba zagotoviti ustrezna povračila za vložena sredstva in prevzete rizike (Milunovič, 1999: 288–295).

Vedno večji manjko državnih in lokalnih resursov za financiranje javne infrastrukture in javnih storitev ter prezadolženost lahko povzročita ne samo pomanjkanje izgradnje nove, modernejšee in trajnostno usmerjene infrastrukture pač pa celo propadanje obstoječe. Sodelovanje javnega in zasebnega sektorja je tako, glede na svetovne trende ter posebej zaradi vsesplošne finančne krize in akutnega pomanjkanja proračunskih sredstev edina preostala možnost financiranja javne infrastrukture. Vendar pa vsako sodelovanje še ne pomeni partnerstva.

V nadaljevanju bomo na kratko opisali tri najpogostejše načine sodelovanja med javnim in zasebnim sektorjem ter na podlagi komparacije prikazali kaj je po našem mnenju partnerstvo in kaj zgolj sodelovanje

2 Privatizacija, javna naročila in koncesijska razmerja

2.1 Privatizacija

Ob koncu sedemdesetih let prejšnjega stoletja je bila Velika Britanija ena prvih držav na svetu, ki je pričela s procesom reševanja problema financiranja s prodajo javnega premoženja zasebnim subjektom. Naraščajoči javnoproračunski deficit naj bi pomagalo reševati redefiniranje vloge javnih podjetij v gospodarstvu.

V desetletjih, ki so sledila je privatizacija oz. lastninjenje podjetij, ki opravljajo dejavnost javnih služb ter hkrati spremembe v njihovi organizaciji in statusu dobila različne oblike, modele in načine izvajanja. Bjørnskov in Potrafke (Bjørnskov in Potrafke, 2011: 201–230) ugotavljata, da so tržno orientirane države v centralni in vzhodni Evropi proces privatizacije izvedle hitreje (že v zgodnjih devetdesetih letih prejšnjega stoletja), medtem ko države z levičarskim vodstvom javnih podjetij niso želele izpustiti iz rok uprave in so se procesa lotevale še po koncu devetdesetih let.

Glavni namen privatizacije (ne glede na oblike ali načine izvedbe) je predvsem zmanjšanje deleža državnega sektorja v gospodarstvu in posledično zmanjšanje proračunskega deficita.

Sodelovanje med javnim in zasebnim sektorjem se v privatizaciji kaže v razmerju prodajalec – kupec. Res je sicer, da ima javni sektor še vedno vpliv na določanje cen proizvodov ali storitev (tarife, takse, nadomestila ali povračila) ter nenazadnje vlogo nadzornika, predvsem v smislu kontrole kakovosti izvajanja in skladnosti delovanja z zakoni in predpisi. Vendar pa v takem razmerju ne moremo govoriti o dejanskem partnerstvu. Namlard (Namlard, 2002: 8) meni, da so partnerstva med javnim in zasebnim sektorjem po svojem bistvu partnerstva med javnimi organi in zasebnimi podjetji in investitorji, katerih cilj je zasnovati, načrtovati, konstruirati in voditi projekte infrastrukture, ki pa so običajno zagotovljeni preko tradicionalnih mehanizmov kot so javna naročila.

2.2 Javna naročila

Javna naročila lahko označimo kot skupek pravil, ki jih morajo izvajati javni naročniki pri nabavi blaga, storitev ali gradenj. Namen pravil javnega naročanja pa je predvsem gospodarna poraba javnih sredstev, pri čemer je ponudnikom treba omogočiti enakopravno nastopanje (Matas, Škufca, Mrzel, 2006:15).

Zakon o javnem naročanju (ZJN-2-UPB5, Url. RS št. 12/2013) v 5. členu opredeljuje načela na katerih mora temeljiti javno naročanje, in sicer določa: »Ureditev, razvoj sistema javnega naročanja in njegovo izvajanje mora temeljiti na načelu prostega pretoka blaga, načelu svobode ustanavljanja, načelu prostega pretoka storitev, ki izhajajo iz Pogodbe o ustanovitvi Evropske skupnosti (Uradni list RS – Mednarodne pogodbe, št. 7/04; v nadaljnjem besedilu: PES) in na načelih gospodarnosti, učinkovitosti in uspešnosti, zagotavljanja konkurence med ponudniki, transparentnosti javnega naročanja, enakopravne obravnave ponudnikov in sorazmernosti.« Iz določb zakona lahko razberemo, da zakonodajalec v njem javno naročniško razmerje »ukalupi« v odplačno pogodbeno razmerje med dvema stranema pogodbe. In sicer je na eni strani javni sektor (naročnik) na drugi pa zasebni sektor (kot dobavitelj, izvajalec in še pred sklenitvijo pogodbe ponudnik). Pri javno naročniških razmerjih vsekakor gre za pomembno obliko sodelovanja med javnim in zasebnim sektorjem. Vendar pa gre po našem mnenju bolj za obligacijsko razmerje kot pa za dejansko partnerstvo.

Definicijo javnonaročniških razmerij lahko na kratko opredelimo kot dobavo opreme, del, storitev ipd., ki jih določi oz. specificira javna uprava.

Glavna značilnost javno naročniških razmerij je v tem, da gre za en sam predmet pogodbe, ki ima kratkoročen značaj, izvajalec pa ni vključen v upravljanje storitev in ni pooblaščen za opravljanje javnih nalog.

Temelje javno naročniškega razmerja lahko opredelimo, kot sledi:

- javna uprava prevzema vodenje izvajanja del,
- predfinanciranja ni,
- sofinanciranje oz. financiranje objekta ali del zagotavlja izvajalec,
- izvajalec ne sodeluje pri investiranju,
- nobene svobode pri koncipiranju storitev ali del,
- pogodba ne zagotavlja niti ne organizira javnih storitev,
- izvajalec nima svobode pri vodenju pogodbe,
- ni dolgoročne rabe javne lastnine,
- odsotnost mešane odgovornosti za dela – vodenje – vzdrževanje.

2.3 Koncesija

Zgodovinsko gledano so se koncesijska pravna razmerja pogosto oblikovala pod vplivom zunanjega družbenega okolja, pri čemer je za sodobno obliko koncesioniranega opravljanja gospodarskih dejavnosti značilno, da se ne ustanavlja s pravnim aktom, in da uživa določeno visoko stopnjo neodvisnosti. Upravljavska in lastninska upravičenja so v samem razmerju prenosljiva in ne podležejo pravilom in načelom upravnega prava.

Bistveno za koncesionarno razmerje je tip opravljanja dejavnosti. Država namreč ne financira omenjene dejavnosti preko davčnega sistema, temveč na podlagi pravnih poslov, ki jih sklepa koncesionar s koristniki njegovih storitev (Trpin, 1989: 682).

Koncesije so se najprej začele pojavljati v Franciji, kjer je javna uprava že od 16. stoletja dalje načrtovala prehod na zasebne storitve, da bi za svoj račun in pod lastnim nadzorom zagotovila gospodarske aktivnosti, ki bi državljanke in gospodarstvo oskrbela z javnimi storitvami.¹¹

Po Bezanconu (Bezancon, 2002: 18) je koncesija postopek, ki omogoča povezavo zasebnega partnerja zaradi njegove strokovne usposobljenosti in vloženega kapitala z zagotavljanjem javnih storitev ali izgradnje javnih infrastruktur in njihovega dolgoročnega upravljanja.

Grilc in Juhart koncesijo definirata kot »uradno dovoljenje ali podelitev pravice za opravljanje določene dejavnosti, ki jo praviloma prizna država ali lokalna skupnost posamezni fizični ali pravni osebi. Je oblika upravljanja določene substance, stvari ali premoženja, javnega dobra oziroma opravljanje določene storitve splošnega pomena, pri čemer se dovoljenje za opravljanje storitve podeli koncesionarju, ki je praviloma zasebni podjetnik« (Grilc, in Juhart, 1991: 41).

Čebulj opozarja, »da je potrebno koncesijo ločevati od dovoljenja – soglasja določenega organa, da opravlja določeno dejavnost. Dovoljenje se da pred nastankom določenega dejstva, soglasje pa po njegovem nastanku. Pri koncesiji deluje organ oblasti pozitivno, saj podeljuje posebno pooblastilo za opravljanje gospodarske javne službe določeni osebi. Pri izdaji dovoljenja ali soglasja pa je delovanje upravnega organa negativno, kar pomeni, da se za razliko od koncesije njegovo področje dejavnosti omejuje. Pri koncesiji se podeli določena pravica, pri dovoljenju oziroma soglasju pa se odobri opravljanje neke dejavnosti z vidika, da ta dejavnost ne škodi splošnemu interesu« (Čebulj, 1991a: 74).

V literaturi ni enotnega mnenja o pravni naravi koncesijskega razmerja glede na to, da gre za zapleteno in kompleksno pogodbeno razmerje, ki ga teorija uvršča v inominatne kontrakte oziroma pogodbo *sui generis*. Zato Ivanjko (Ivanjko, 2000: 62) ocenjuje, da na področju koncesij določena posebna pravna načela v nekaterih okvirih derogirajo pravila civilnega prava in koncesijo opredeljuje kot sestavljeno pravno razmerje, v katerem je več različnih pravnih institucij, ki so sicer podvržene splošnim načelom prava, ki jih to področje pozna, vendar pa imajo deli te celote pravno avtonomijo.

Nekako najširšo definicijo je že v šestdesetih letih prejšnjega stoletja podal Krbek, ki se postavlja na stališče, da se praviloma koncesionirana javna služba opredeljuje kot javna služba, ki jo opravlja zasebna pravna oseba v svojem imenu po posebnem pooblastilu pristojne javne oblasti. V okviru koncesionirane javne službe se praviloma ne opravljajo upravne zadeve, temveč se opravljajo le določene javne službe. Bistveno je, da gre za določeno dejavnost, ki neposredno ne spada v upravo in dejavnost upravnega organa, sočasno pa iz subjektivnega vidika takšno dejavnost opravlja fizična ali pravna oseba,

¹¹ Leta 1554 je Francija Adamu de Craponneu dodelila prvo koncesijo za izgradnjo kanala.

ki ni upravni organ. Po subjektivnih sestavinah je to dejavnost, ki je podobna opravljanju drugih gospodarskih dejavnosti, po objektivnih materialnih sestavinah pa je to dejavnost, ki je podobna dejavnosti javne uprave. Kljub dejstvu, da je pri koncesionirani javni službi prisotna določena avtoritativnost to ni bistvenega pomena (Krbek, 1960: 62).

Pojem koncesije je težko opredeliti povsem enotno že zato, ker obstaja veliko število različnih koncesij (Mužina, 2004: 269). Mužina ugotavlja, da je temeljni namen koncesije uporaba zasebnega sektorja za izvedbo dela državne/lokalne pristojnosti. Za način uporabe zasebnega sektorja morajo biti določeni natančni pravni okviri na ravni predpisov in na ravni pogodbenih razmerij, da se lahko koncesije kot način sodelovanja javnega in zasebnega sektorja izvajajo.

Menimo, da gre bolj kot za uporabo zasebnega sektorja za njegovo aktivno vključevanje v izvajanje javnih služb. Vsekakor pa je dejstvo, da je osnovno načelo koncesije v tem, *»...da njene storitve plačajo uporabniki prek cene, ne pa vsi davkoplačevalci«* (Mužina, 2004: 269).

Zakon o gospodarskih javnih službah ureja koncesionirano gospodarsko javno službo v členih od 29. do 53. Tematiko nomotehnično deli na nosilce koncesijske gospodarske javne službe, koncesijski akt, način pridobivanja koncesionarjev, vsebino koncesijske pogodbe, prenehanje koncesijskega razmerja, prenos in obvezno koncesijo, višjo silo in odgovornosti koncesionarja in koncedenta.

Pravno ureditev koncesijskega razmerja pa lahko najdemo tudi v Zakonu o javno zasebnem partnerstvu (ZJZP, Url. RS št. 127/2006), ki koncesijsko razmerje opredeljuje kot pogodbeno partnerstvo, in sicer tako, da ima obliko *»... dvostranskega pravnega razmerja med državo oziroma samoupravno lokalno skupnostjo ali drugo osebo javnega prava kot koncedentom in pravno ali fizično osebo kot koncesionarjem, v katerem koncedent podeli koncesionarju posebno ali izključno pravico izvajati gospodarsko javno službo oziroma drugo dejavnost v javnem interesu, kar lahko vključuje tudi zgraditev objektov in naprav, ki so deloma ali v celoti v javnem interesu (v nadaljnjem besedilu: koncesijsko partnerstvo)...«* (prva alineja 26. člena). Vendar pa zakon v istem členu (druga alineja) opredeljuje tudi javnonaročniška razmerja, ki jih po našem mnenju neustrezno poimenuje javnonaročniško partnerstvo (podrobneje v poglavju *»Privatizacija in javna naročila«*.)

Definicijo koncesije lahko povzamemo kot zagotavljanje opreme in vodenje javnih storitev s strani zasebnega ponudnika na osnovi pogodbe, ki je predmet pogajanj med javnim in zasebnim sektorjem.

Glavna značilnost koncesijskega razmerja je v tem, da gre za raznovrstni predmet pogodbe, ki je dolgoročnega značaja, zasebni partner pa je vključen v upravljanje storitev in pooblaščen za opravljanje javnih nalog.

Temelje koncesijskega razmerja lahko povzamemo kot sledi:

- javna uprava delegira pooblastila za opravljanje javnih nalog,

- predfinanciranje, sofinanciranje oz. financiranje objekta ali del prevzame pooblaščenec,
- investiranje zagotavlja pooblaščenec,
- svoboda pri koncipiranju storitev ali del,
- pogodba uvaja in organizira javne storitve, ki jih želi skupnost (glavna pogodba),
- pooblaščenec je tudi investitor oz. vodja del,
- pooblaščenec svobodno upravlja s pogodbo,
- na splošno dolgoročna raba javne lastnine,
- mešana dolgoročna odgovornost pooblaščenca.

Če primerjamo značilnosti javnonaročniških in koncesijskih razmerij ugotovimo bistvene razlike.

Partnerstvo med javnim in zasebnim sektorjem temelji na iskanju najboljšega dolgoročnega partnerja, ki naj bi v partnerstvo vnesel vse svoje znanje in izkušnje ter vse sposobnosti upravljanja. Slednje pa se bistveno razlikuje od javnonaročniških razmerij, ki se opravljajo kratkoročno in samo na osnovi najboljše cene z vnaprej določenimi specifikacijami.

Enakega mnenja je tudi Bezancon (Bezancon, 2000: 19), ki razlike opredeli tudi zaradi:

- koncesionarjevega popolnega ali delnega prevzema investicij (v okviru dolgoročne pogodbe, ki je potrebna za amortizacijo te investicije in za izvedbo pogodbenih storitev),
- prenosa obveznosti za zagotavljanje javnih storitev z dajalca koncesije na koncesionarja (kar ustreza javni odgovornosti in omogoča razporeditev rizikov na obe strani),
- enotnega, globalnega in kompleksnega značaja pogodbe (ki vsebuje koncept, financiranje, izvedbo, vzdrževanje, izkoriščanje infrastrukture, storitve za uporabnike ipd., kar vključuje in hkrati pogojuje pogajanja med posameznimi stranmi),
- povezave med plačilom koncesionarja in rezultati njegove gospodarske rabe.

»V primerih, ko sta cilj koncesije izgradnja ali izkoriščanje infrastrukture (in samo prenos upravljaljskih pravic z obstoječim omrežjem), koncesija običajno zajema dolgotrajna dela pred dajanjem v promet in s tem pred prejetjem prvih prihodkov na temelju nujnih visokih predhodnih investicij, kar ima za posledico finančno krivuljo, tipično za to aktivnost. Nasprotno pa koncesije, sklenjene za storitve, na splošno zagotavljajo korelativno plačilo že ob samem startu pogodbe« (Bezancon, 2000: 19).

Glede na pomembne razlike med javnonaročniškimi in koncesijskimi razmerji ter glede na kompleksnost slednjih bi bilo treba zanje narediti samostojen pravni okvir, ki bi natančno razmejeval med sodelovalnimi in partnerskimi razmerji.

3 Pomen javno zasebnega partnerstva

Tipična definicija pojma *Public Private Partnership* (javno zasebno partnerstvo) se tako v literaturi kot v praksi v nasprotju z »navadno koncesijo« nanaša na kombinacijo

resursov javnega in zasebnega sektorja pri velikih infrastrukturnih projektih, z enakomerno porazdeljenimi riziki, finančnimi bremenami, inovacijami, izdelavo, izpeljavo in upravljanjem z namenom realizacije ciljev javne politike (enako mnenje zastopajo tudi Skelcher, 2005: 347–355, Linder, 2000: 19–36, Brearegard, 1998: 184–197, Milward in Provan 2000: 359–79, Rousseau, 2000: 1–18).

Tovrstni projekti so zaradi običajno velikih finančnih vložkov, širokega kroga sodelujočih akterjev (javni partnerji, zasebni partnerji, financerji, inženirji, izvajalci, uporabniki ipd.), izjemnega družbenega, socialnega in političnega pomena infrastrukture ter največkrat mednarodnega elementa, zelo kompleksni. Brez natančno in jasno strukturiranega koncepta jih ni mogoče izvesti.

Glavni namen takih projektov je finančna razbremenitev javnega sektorja, doseganje ciljev javne politike (večja ponudba, izbira, kakovost in distribucija javnih storitev) na eni strani, enakomernejše finančne obremenitve za uporabnike in davkoplačevalce¹² na drugi strani ter hkrati sinergija med javnim in zasebnim sektorjem s ciljem doseganja trajnostnega razvoja države, lokalne skupnosti ali regije. Navedeno pa so seveda tudi razlogi za pojavnost in vedno večjo razširjenost javno zasebnega partnerstva.

Po mnenju Grimseya in Lewisa (Grimsey in Lewis, 2007: 35) so na razširjenost javno zasebnega partnerstva najbolj vplivali naslednji trije dejavniki: sprememba trga javnih storitev, poseben model projektne zasebnega financiranja ter koncept sodelovanja in partnerskega pristopa.

Sprememba trga storitev je posledica novega javnega upravljanja (Grimsey in Lewis, 2007: 35) (socialnih, ekonomskih in ideoloških sprememb) v katerem so strokovne rešitve pri odgovorih na številna vprašanja vezana na pravne, etične in finančne probleme pri vzpostavljanju in upravljanju javno zasebnih projektov (hibridna partnerstva¹³) dobile svojo podlago (takšno mnenje zastopajo tudi Ferlie et al, 1996: 9–26, Joldersma in Winter 2002: 83–100).

Nekateri avtorji (Ilešič, 2000: 62, Ivanjko, 2000: 5, Jankovič, 2007: 646–653) menijo, da se posli javno zasebnega partnerstva od običajnih javnih koncesij razlikujejo po elementih razvoja projekta. Ta v praksi pomeni izgradnjo potrebne infrastrukture. Pri klasičnih investicijskih poslih investitor prevzame celotno finančno breme. Pri javno zasebnih partnerstvih pa breme financiranja prevzema izvajalec del (zasebni partner), pri čemer računa na to, da bo vlaganja poplačal s prihodki opravljanja dejavnosti. Ker javnemu partnerju ni treba investirati v infrastrukturo, bi bilo moč od njega pričakovati le pasiven odnos, s katerim bi svojo dejavnost omejil le na unovčevanje svojega monopola po načelu »kdo da več«. Seveda pa bi bilo takšno gledanje preveč poenostavljeno.

¹² Enakomernejše finančne obremenitve ne pomenijo vedno cenejši dostop do javnih storitev, pač gre v prvi vrsti za *value for money* (najboljša možna storitev za optimalno ceno).

¹³ Hibridna zato, ker se v njih oblikujejo cilji in dejavnosti, ki imajo lahko tako javni kot tudi zasebni značaj.

Javni partner se mora zavedati naslednjega (UNIDO, 1996):

- na koncu bo on lastnik infrastrukturnega objekta ter bo moral po poteku projekta sam zagotoviti opravljanje dejavnosti,
- zasebnega sektorja, glede na velika bremena in neenakomerno razdeljene rizike, ne bo mogoče privabiti k takšnim projektom, če država ne zagotovi dejanskega, pravnega in administrativnega okolja, ki bo ugodno vplivalo na zasebne investitorje,
- izvajanje projekta je treba nadzorovati, saj je dolžnost javnega partnerja zagotoviti svojim državljanom/občanom *fair* ceno za storitev iz projekta.

Na podlagi navedenega je jasno, da mora javni partner pri iskanju zasebnega partnerja stremeti k najboljši možni dolgoročni rešitvi oz. izbrati dolgoročnega partnerja. Takšno izbiro pa je nemogoče izvršiti ad hoc, saj poteka po fazah, ki jih v nadaljevanju prikazujemo v spodnji tabeli.

Tabela 1: Osnovne etape JZP

ETAPE	POSAMEZNE TOČKE
<p>ETAPA 1 Projekt, njegova politična in socialna sprejemljivost, pričetek obvladovanja pogojev realizacije projekta</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Politična sprejemljivost partnerstva med javnimi in zasebnimi nosilci • socialna in ekonomska sprejemljivost bodoče opreme • študija izvedljivosti projekta • obvladovanje terena • prva študija tehnične izvedbe • obravnavanje rentabilnosti projekta • definicija pričakovane uspešnosti • določitev problemov okolja
<p>ETAPA 2 Ustvarjanje pravnega okvirja za sprejem projekta, primerne za JZP</p>	<ul style="list-style-type: none"> • pravo s področja JZP • zakonodaja, ki ureja investiranje (tudi tujcev) • davčno pravo • zakonodaja, ki ureja javno premoženje
<p>ETAPA 3 priprava konzultacije</p>	<ul style="list-style-type: none"> • ustanovitev projektne ekipe na nivoju javnega partnerja • preveriti finančno oceno • določiti pričakovano uspešnost in rezultate • izbrati možne variante • vnaprej definirati naravo pogodbenih

	partnerjev
ETAPA 4 izvajanje konzultacije	<ul style="list-style-type: none"> • razpis tečaja za kandidate (tudi mednarodni) • izvedba izbora po etapah • pričetek pogajanj s kandidati iz predizbora • identifikacija, kvantifikacija in razporeditev rizikov po posameznih straneh s pogajanjmi • prvo obravnavanje pogodbe
ETAPA 5 (po izboru najboljše ponudbe) sestava in podpis pogodbe	<ul style="list-style-type: none"> • ugotavljanje dokončnih finančnih pogojev, ki jih nudijo prejemniki • dokončna redakcija pogodbe

Vir: prirejeno po Bezancon, 2000

Tako javni kot zasebni partnerji imajo v javno zasebnih projektih svoje cilje, ki ne morejo in tudi ne smejo biti enaki. Vendarle pa mora obstajati skupni cilj, ki pa je: na najboljši možni način in z najnižjimi stroški zgraditi javno infrastrukturo in zagotoviti njeno gospodarsko rabo na način zagotavljanja najboljših možnih storitev. Kot trdi Namlard (Namlard, 2000: 16) obstaja skupni objektivni interes po izvedbi projektov javnih storitev in po njihovem delovanju na predviden način.

3.1 Oblike infrastrukturnih projektov zasebnega financiranja

Obstaja mnogo oblik izvajanja velikih infrastrukturnih projektov javno zasebnega partnerstva, kar kaže na dejstvo, da je javno zasebno partnerstvo živ organizem, ki se ves čas razvija, dograjuje, spreminja in modernizira, odvisno od vsebine, namena in ciljev tovrstnih projektov. Najpogostejše so spodaj navedene oblike (UNCITRAL, 2000):

BOT Build – Operate – Transfer

Gre za najpogostejšo različico poslovnega razmerja, pri katerem vlada ali lokalna skupnost – koncedent podeli skupini investitorjev (projektne konzorcij) koncesijo za razvoj, upravljanje in komercialno trženje določenega projekta, konzorcij ali pravna oseba, ki jo le-ta ustanovi posebej za ta projekt, koncesionar, pa se zaveže razviti projekt ter upravljati koncesijo v skladu s pogodbo.

BTO –

Pri tej različici postane infrastruktura

Build – Transfer – Operate	lastnina države oziroma lokalne samouprave neposredno po tem, ko je zgrajena. Koncesionar je nagrajen s pravico upravljanja objekta za določen čas.
BROT ali BLOT Build – Rent(Lease) – Operate – Transfer	Za čas trajanja pogodbe koncesionar da v najem infrastrukturni objekt.
BOOT Build – Own – Operate – Transfer	Pri tej različici je koncesionar zavezan infrastrukturni objekt zgraditi, financirati, upravljati, v zameno pa sam pobira dajatve in stroške od uporabnikov. Pri teh pogodbah je zasebnik lastnik objekta tako dolgo, dokler ga ne prenese na državo oz. lokalno skupnost.
ROT Rehabilitate – operate – transfer	Za čas trajanja franšize se objekt prenese na privatni sektor, ki ga uredi, upravlja in vzdržuje. Po zaključku tega obdobja ga prenese nazaj v javno upravo.

3.2 Pravni okvir javno zasebnega partnerstva

Kar v resnici ločuje javno zasebno partnerstvo od neke druge pogodbe javnih naročil je predvsem dejstvo, da javna uprava zasebnemu partnerju zaupa javno storitev.

Pogodbe javno zasebnega partnerstva v infrastrukturnih projektih praviloma niso urejene v obligacijskih zakonodajah posameznih držav. Če v posameznih nacionalnih zakonih že najdemo omembo tovrstnih pogodb, gre praviloma za javno pravne določbe, ki na kogenten način predpisujejo obvezno ali pa prepovedano vsebino posameznih pogodbenih določil.¹⁴ Pogodbeno urejanje teh projektov se bistveno razlikuje od klasičnih investicijskih poslov. Predvsem zahteva kompleksno pogodbeno ureditev na podlagi dolgotrajnih pogajanj. Dva pomembna razloga, ki jih je moč spregledati, sta nedvomno številnost zainteresiranih subjektov¹⁵ ter prepletenost njihovih interesov in trajnost projektov in njihova vezanost na uspeh. Infrastrukturni projekti zasebnega financiranja (BOT ipd.) so se razvili iz dveh izhodišč, in sicer iz pravne podlage koncesije in principa projektnega financiranja. Klasična koncesija iz 19. stoletja je

¹⁴ Slovenski Obligacijski zakonik v poglavju o gradbeni pogodbi in pogodbi o delu, italijanski CC normira gradbeno pogodbo v čl. 1655–1677, francoski CC c čl. 1779–1997, nemški BGB pogodbo o delu, kamor šteje tudi gradbeno pogodbo v čl. 631-651, v Sloveniji še posebne gradbene uzance, v Nemčiji Verinungsordnung für Bauleistungen ali Gesetz zur regelung des Rechts der Allgemeinen Geschäftsbedingungen, Švica Conditions generales pour l’execution des travaux de construction.

¹⁵ Posojilodajalci, in institucionalni vlagatelji, izvajalci gradbenih del in dobavitelji opreme, izvajalci koncesijske dejavnosti, zavarovatelji, svetovalni inženirji in drugi eksperti, predstavniki uporabnikov storitev ter seveda koncedent in koncesionar.

zasebnemu subjektu omogočala praktično brezpogojno koriščenje objekta oziroma naravne dobrine. Pri Infrastrukturnih projektih zasebnega financiranja pa je vloga države/lokalne skupnosti bistveno večja, saj država/lokalna skupnost običajno določi tudi pogoje delovanja in bistvene značilnosti projekta. Od tu izhaja osnovna razlika med klasično koncesijo in infrastrukturnimi projekti zasebnega financiranja, ki temeljijo na partnerskem odnosu med zasebnim in javnim sektorjem. Drugo izhodišče Infrastrukturnih projektov zasebnega financiranja predstavlja princip t. i. projektnega financiranja oziroma poenostavljeno povedano: projekt financira samega sebe. Osnovna značilnost projektnega financiranja je v tem, da kreditorji ali sponzorji zagotavljajo sredstva za financiranje projekta predvsem na podlagi ocene, da bo projekt sposoben ustvariti dovolj finančnih prilivov za servisiranje prevzetega dolga in razpoložljivega kapitala, s katerim razpolaga koncesionar in drugi sponzorji projekta, saj le-ta predstavlja neko vrsto garancije za najete kredite (Mrak, 1998: 5).

Razumljivo je, da v svetu enotnega predpisa, ki bi pravno reguliral javno zasebno partnerstvo ni in ga tudi ne more biti. Vendar pa s ciljem po harmonizaciji mednarodnega gospodarskega prava mednarodne organizacije izdajajo enotna splošna pravila oz. smernice za urejanje tovrstnih partnerstev. Najpomembnejše med njimi so po našem mnenju:

- Komisija združenih narodov za mednarodno gospodarsko (trgovinsko) pravo (UNCITRAL – United Nations Commission on International Trade Law) in njena leta 2000 izdelan Pravni vodnik za privatno financiranje infrastrukturnih projektov (Legislative guide on privately financed infrastructure projects) ter Modelni zakon za privatno financiranje infrastrukturnih projektov iz leta 2003 (Model Legislative Provisions on Privately Financed Infrastructure Projects),
- Organizacija združenih narodov za industrijski razvoj (UNIDO – United Nations Industrial Development Organization) in njen leta 1996 izdan vodnik za razvoj infrastrukture s projekti BOT (Guidelines for infrastructure Development through Build – Operate – Transfer (BOT) Projects),
- Ekonomska komisija združenih narodov za Evropo (United Nations Economic Commission for Europe), ki je leta 1998 izdala Vodnik za dobro upravljanje javno zasebnih partnerstev (Guidebook on Promoting Good Governance in Public Private Partnerships). Ob tem pa je komisija pripravila tudi več modelnih pogodb, ki se nanašajo na večje mednarodne konstrukcijske posle (Tratnik, 1999: 192).

Smernice, pojasnila in napotke pa objavljajo tudi pomembne finančne institucije, ki običajno sodelujejo pri financiranju velikih infrastrukturnih projektov, v večini z mednarodnim elementom. Vidnejše med njimi so Svetovna banka, Mednarodni monetarni fond (IMF- International Monetary Fond), Mednarodna finančna korporacija (IFC- International Finance Coproration; ne kreditira držav in državnih podjetij ampak zgolj zasebne pravne subjekte), Mednarodna organizacija za razvoj (IDA- International Development Assosiation), Evropska banka za obnovo in razvoj (EBRD- European Bank for Reconstruction and Development), Medameriška banka za razvoj, Evropski sklad za razvoj (EDF- European Development Found) in Evropska investicijska banka (EIB- European Investment Bank).

Leta 2002 pa je Generalni direktorat za regionalno politiko Evropske komisije izdal smernice za uspešno javno zasebno partnerstvo (Guidelines for Successful Public-Private-Partnerships), kjer v zvezi s pravni okvirom delovanja tovrstni partnerstev predlaga predvsem naslednjo strukturo, ki jo prikazujemo na spodnji sliki.

Slika 2: Struktura pravnega okvira JZP



Vir: prirejeno po EK, 2003

Slovenija je krovni Zakon o javno zasebnem partnerstvu (v nadaljevanju ZJZP) dobila leta 2006 s pričetkom veljave v marcu 2007. Zakon v 2. členu postavlja definicijo javno zasebnega partnerstva, s tem, da ga opredeli kot predstavitev razmerja zasebnega vlaganja v javne projekte in/ali javnega sofinanciranja zasebnih projektov, ki so v javnem interesu, ter je sklenjeno med javnim in zasebnim partnerjem v zvezi z izgradnjo, vzdrževanjem in upravljanjem javne infrastrukture ali drugimi projekti, ki so v javnem interesu, in s tem povezanim izvajanjem gospodarskih in drugih javnih služb ali dejavnosti, ki se zagotavljajo na način in pod pogoji, ki veljajo za gospodarske javne službe oziroma druge 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.

ZJZP ureja namen in načela zasebnega vlaganja v javne projekte in/ali javnega sofinanciranja zasebnih projektov, ki so v javnem interesu (javno zasebno partnerstvo), načine spodbujanja javno zasebnega partnerstva in institucije, ki skrbijo za njegovo spodbujanje in razvoj, pogoje, postopek nastajanja in oblike ter način izvajanja javno zasebnega partnerstva, posebnosti koncesij gradenj in storitev ter statusnega javno zasebnega partnerstva, nadzor nad javno zasebnim partnerstvom, preoblikovanje javnih podjetij, pravo, ki se uporabi za reševanje sporov iz razmerij javno zasebnega partnerstva, ter pristojnost sodišč in arbitraž za odločanje o sporih iz teh razmerij (ZJZP, 1. člen).

Namen ZJZP je v prvi vrsti (ZJZP, 6. člen) omogočiti in pospeševati zasebna vlaganja v izgradnjo, vzdrževanje oziroma upravljanje objektov in naprav javno zasebnega

partnerstva ter druge projekte, ki so v javnem interesu (v nadaljnjem besedilu: spodbujanje javno zasebnega partnerstva), zagotoviti gospodarno in učinkovito izvajanje gospodarskih in drugih javnih služb ali drugih dejavnosti, ki se zagotavljajo na način in pod pogoji, ki veljajo za gospodarske javne službe (v nadaljnjem besedilu: gospodarske javne službe), oziroma drugih dejavnosti, katerih izvajanje je v javnem interesu omogočiti smotno uporabo, upravljanje ali izkoriščanje naravnih dobrin, grajenega javnega dobra ali drugih stvari v javni lasti ter drugo vlaganje zasebnih ali zasebnih in javnih sredstev v zgraditev objektov in naprav, ki so delno ali v celoti v javnem interesu, oziroma v dejavnosti, katerih izvajanje je v javnem interesu.

ZJZP v 6. členu določi tudi področja, kjer se javno zasebno partnerstvo lahko izvaja, in ki so predvsem financiranje, projektiranje, izgradnja, nadzor, organizacija in upravljanje, vzdrževanje ter izvajanje dejavnosti v javnem interesu.

V drugi vrsti (ZJZP, 7. člen) pa je namen ZJZP zagotoviti preglednost, konkurenčnost, nediskriminatornost in poštenost postopkov nastajanja ter sklepanja in izvajanja posameznih oblik javno zasebnega partnerstva, varovati javne interese v tem razmerju (predpisanih načinov uresničevanja javnega interesa) in zagotoviti vpliv javnega partnerja na to, da se predmet javno zasebnega partnerstva izvaja v javnem interesu.

Kovač meni, da je glavni cilj zakona spodbuditi javno zasebno partnerstvo, zagotoviti racionalno izvajanje gospodarskih javnih služb, omogočiti učinkovito, smotno uporabo, upravljanje in izrabo javnih dobrin, grajenega javnega dobra in drugih stvari v javni lasti ter drugo vlaganje zasebnih ali zasebnih in javnih sredstev v zgraditve objektov in naprav, ki so delno ali popolnoma v javnem interesu ali v interesu dejavnosti, katere izvajanje je v javnem interesu (Kovač, 2009: 131–132).

Zakon je na široko odprl vrata novi organiziranosti izvajanja javnih služb. Odpravil je toge normativne okvire Zakona o javnem financiranju in prepustil ustanovitelju, da se odloči kako bo uredil organizacijsko strukturo in načine izvajanja javnih služb. Pri tem ga omejujejo samo posebne določbe posebnih zakonov (kot *lex specialis*). Posebej na lokalni ravni je ustanoviteljem s tem dana možnost, da opredelijo dolgoročno politiko organiziranja javnih služb iz svoje pristojnosti ter z vzpostavljanjem ustrežnejših organizacijskih oblik odpravijo svoje probleme in pomanjkljivosti na tem področju. Z odpiranjem organizacijskega prostora ter z veliko decentralizacijo odločanja omogoča tistim, ki so odgovorni za izvajanje javnih služb, da svobodno izberejo ustrezno organizacijsko obliko oziroma način izvajanja posamezne javne službe. Pri tem pa lahko uspešno zasledujejo svoje temeljno vodilo, ki je učinkovitost dela in zadovoljstvo uporabnikov storitev. (Trpin, 2011: 103–112)

V petem razdelku ZJZP so predstavljena temeljna načela zakona, ki so enakost, transparentnost, sorazmernost¹⁶ (splošna pravna načela), uravnoteženost, konkurenca, procesna avtonomija, subsidiarna odgovornost in sodelovanje.

¹⁶ Pomen slednjega je omejevanje enostranskega oblastnega poseganja v razmerje javno zasebnega partnerstva.

Načelo uravnoveženosti se, za razliko od načela sorazmernosti neposredno veže na razmerje javno zasebnega partnerstva in ne predstavlja splošnega pravnega načela. Obveznost neprekinjenega, nemotenega in kvalitetnega izvajanja pogodbe o javno zasebnem partnerstvu pa je povzdignjena v načelo nad običajne obveznosti strank, saj zakonodaja izvajalcu načeloma ne dovoljuje prekinitve pogodbe. (Bohinc et al, 2007: 30)

Iz načela subsidiarne odgovornosti pa izhajajo še dodatna načela, ki jih je pri pogodbi o javno zasebnem partnerstvu nujno treba upoštevati. Ta so:

- načelo neprekinjenega izvajanja,
- načelo nemotenega izvajanja,
- načelo enakopravnega izvajanja javno zasebnega partnerstva do vseh uporabnikov in drugih udeležencev, ter
- načelo izvajanja javno zasebnega partnerstva skladno s tehničnimi pogoji (Kovač, 2009: 133–134).

Načelo neprekinjenega in nemotenega izvajanja sta pomemben dejavnik omejevanja rizikov javnega partnerja (Podrobneje v poglavju Riziki JZP).

Skladno z načelom konkurence (ZJZP, 16. člen) javni partner v postopku sklepanja javno zasebnega partnerstva ne sme omejevati konkurence med kandidati. Pri nastajanju in izvajanju razmerja javno zasebnega partnerstva mora ravnati v skladu s predpisi o varstvu oziroma preprečevanju omejevanja konkurence.

ZJZP v drugem delu določa oblike javno zasebnega partnerstva. V 23. členu določi, da se razmerje javno zasebnega partnerstva lahko izvaja kot razmerje pogodbenega ali statusnega partnerstva.

Skladno s 26. členom ima pogodbeno partnerstvo lahko naslednji dve obliki:

- Obliko koncesijskega razmerja tj. dvostranskega pravnega razmerja med državo oziroma samoupravno lokalno skupnostjo ali drugo osebo javnega prava kot koncedentom in pravno ali fizično osebo kot koncesionarjem, v katerem koncedent podeli koncesionarju posebno ali izključno pravico izvajati gospodarsko javno službo oziroma drugo dejavnost v javnem interesu, kar lahko vključuje tudi zgraditev objektov in naprav, ki so deloma ali v celoti v javnem interesu (v nadaljnjem besedilu: koncesijsko partnerstvo) ali
- obliko javnonaročniškega razmerja; tj. odplačnega razmerja med naročnikom in dobaviteljem blaga, izvajalcem gradenj ali izvajalcem storitev, katerega predmet je naročilo blaga, izvedba gradnje ali storitve (v nadaljnjem besedilu: javnonaročniško partnerstvo).

Kot je pojasnjeno v uvodnih poglavjih, menimo, da je javnonaročniško razmerje neupravičeno uvrščeno v zakon kot oblika partnerstva, saj gre pri javnih naročilih zgolj za sodelovanje med javnim in zasebnim sektorjem, ne gre pa za resnično partnerstvo.

Nekonsekventna je tudi razmejitev med javno naročniškim in koncesijskim razmerjem. Zakon v 27. členu določa, da če nosi javni partner večino ali celotno poslovno tveganje

izvajanja projekta javno zasebnega partnerstva, se javno zasebno partnerstvo ne glede na poimenovanje oziroma ureditev v posebnem zakonu, za namene tega zakona ne šteje za koncesijsko, temveč za javnonaročniško in se zanj uporabljajo predpisi o javnih naročilih. Tako razmerje se po tem zakonu šteje za javnonaročniško partnerstvo.

Navedeno pomeni, da ZJZP kot kriterij partnerstva upošteva zgolj količino rizika, ki jo nosita stranki v razmerju. Navedeno dodatno potrjuje v 28. členu s tem, ko zapiše, da se v primerih ko iz okoliščin javno zasebnega partnerstva ni mogoče ugotoviti, kdo nosi večino poslovnega tveganja, v dvomu šteje, da gre za javnonaročniško partnerstvo. Samo porazdelitev rizika pa ni in tudi ne more biti kriterij odločanja, ali gre za partnerstvo ali samo za poslovno sodelovanje.

Med javno naročniškimi razmerji in javno zasebnim partnerstvom obstajajo temeljne razlike, ki jih prikazujemo v spodnji tabeli.

Tabela 2: Prikaz temeljnih razlik med javnonaročniškimi razmerji in javno zasebnim partnerstvom

GLAVNE ZNAČILNOSTI		TEMELJI RAZMERJA	
JZP	JN	JZP	JN
raznovrsten predmet pogodbe	en sam predmet pogodbe	delegiranje pooblastil za opravljanje javnih nalog	javna uprava prevzema vodenje izvajanja del
dolgoročna veljavnost	kratkoročna veljavnost	predfinanciranje, sofinanciranje oz. financiranje objekta ali del prevzame pooblaščenec	predfinanciranja ni sofinanciranje oz. financiranje objekta ali del zagotavlja izvajalec
zasebni partner: vključen v upravljanje storitev, pooblaščen za opravljanje javnih nalog	izvajalec: ni vključen v upravljanje storitev, ni pooblaščen za opravljanje javnih nalog	investiranje zagotavlja pooblaščenec	izvajalec ne sodeluje pri investiranju
		svoboda pri koncipiranju storitev ali del	nobene svobode pri koncipiranju storitev ali del
		pogodba uvaja in organizira javnih storitev, ki jo želi skupnost (glavna pogodba)	pogodba ne zagotavlja niti ne organizira javnih storitev sekundarna pogodba
		koncesionar je tudi investitor oz. vodja del	
		pooblaščenec	izvajalec nima

		svobodno upravlja s pogodbo	svobode pri vodenju pogodbe
		na splošno dolgoročna raba javne lastnine	ni dolgoročne rabe javne lastnine
		mešana dolgoročna odgovornost pooblaščenca	odsotnost mešane odgovornosti za dela - vodenje - vzdrževanje

Vir: Prirejeno po Bezancon, 2000

ZJZP predvideva tudi statusno javno zasebno partnerstvo, in sicer ga v 96. členu predvidi kot razmerje, sklenjeno med javnim in zasebnim partnerjem na način, da država, ena ali več samoupravnih lokalnih skupnosti ali drugih oseb javnega prava oziroma drugi javni partner podeli izvajanje pravic in obveznosti, ki iz javno-zasebnega partnerstva izhajajo, izvajalcu statusnega javno-zasebnega partnerstva:

- z ustanovitvijo pravne osebe, pod pogoji, ki jih določa to poglavje,
- s prodajo deleža javnega partnerja v javnem podjetju ali drugi osebi javnega ali zasebnega prava,
- z nakupom deleža v osebi javnega ali zasebnega prava, z dokapitalizacijo, ali
- na drug, naštetim oblikam pravno in dejansko soroden in primerljiv način,
- ter s prenosom izvajanja pravic in obveznosti, ki iz javno-zasebnega partnerstva izhajajo na to osebo (na primer izvajanje gospodarske javne službe ...).

Tretji del ZJZP opredeljuje predhodni postopek, akt o javno zasebnem partnerstvu, javni razpis, izbiro izvajalca javno zasebnega partnerstva in pravico do pravnega varstva, podelitev in izvrševanje javnega pooblastila, nastanek razmerja javno zasebnega partnerstva, dolgotrajnost razmerja in izvajanje javno zasebnega partnerstva. Četrti del pa je posvečen koncesijam.

Najpomembnejša pravna akta javno zasebnega partnerstva sta Akt o javno zasebnem partnerstvu ter Pogodba o javno zasebnem partnerstvu.¹⁷

Vsebinsko akta o javno zasebnem partnerstvu določa 36. člen ZJZP, tako da se v njem uredijo predmet, pravice in obveznosti javnega in zasebnega partnerja, postopek izbire zasebnega partnerja in druge sestavine posameznega razmerja javno-zasebnega partnerstva. Obvezen je v primeru, če izvajalec javno zasebnega partnerstva pridobi posebno ali izključno pravico izvajati gospodarsko javno službo oziroma drugo dejavnost v javnem interesu, kjer zakon zaradi varstva javnega interesa zahteva izdajo koncesijskega oziroma drugega splošnega akta. Če gre pri javno zasebnem partnerstvu za obliko koncesijskega partnerstva, se za akt iz prvega odstavka tega člena uporablja naziv »koncesijski akt«. V primeru dejavnosti v javnem interesu se koncesijski akt sprejme v obliki uredbe vlade, odloka predstavnškega organa samoupravne lokalne

¹⁷ Za razliko od klasične koncesije, ki nastane z upravnim aktom, tj. pravnomočno odločbo, JZP nastane s pogodbo.

skupnosti ali splošnega akta drugega javnega partnerja, izdanega na podlagi javnega pooblastila, določenega s posebnim zakonom.

Pravice in obveznosti, ki izhajajo iz razmerja javno zasebnega partnerstva, nastanejo s trenutkom sklenitve pogodbe o javno zasebnem partnerstvu, razen če zakon določa drugače ali če je v pogodbi o javno zasebnem partnerstvu določeno, da se te pridobijo pozneje ali ob izpolnitvi določenega pogoja (ZJZP, 68. člen).

V 70. členu ZJZP določa tudi evidentiranje pogodb o javno zasebnem partnerstvu, s tem, ko mora javni partner v 8 dneh po sklenitvi pogodbe o javno-zasebnem partnerstvu o tem obvestiti ministrstvo, pristojno za finance, ki vodi evidenco sklenjenih pogodb o javno zasebnem partnerstvu, in mu predložiti izvod pogodbe o javno-zasebnem partnerstvu.¹⁸

Partnerstvo med javnim in zasebnim sektorjem se gradi dolgoročno. Javna uprava mora zagotoviti naslednji vrstni red (Oliver, 2000: 55):

- pripravo institucionalnega in zakonskega okvira, ki mora biti usklajen z nacionalnim ekonomskim in socialnim okvirom,
- pripravo projekta,
- podpis pogodbe,
- skrb za izvajanje pogodbe in usklajevanje pogodbe do njenega konca.

Priprava pogodbe poteka na temelju strukturiranja rizikov in dobičkov z upoštevanjem načela finančne in ekonomske usklajenosti pogodbe. Pogodba mora bolj poudarjati kriterij storilnosti kot pa obveznosti sredstev. V njej je treba predvideti možnost, da bo zaživel bolj in da ji bo zagotovljeno prilagajanje na institucionalni in socialno ekonomski razvoj. Pričakovati je, da se bodo v času trajanja pogodbe pojavile nepredvidene zadeve. Možni so trije tipi pogodbene situacije:

- normalno urejanje pogodbe: prilagoditev na predvidene vendar neznane oblike razvoja,
- ponovno pogajanje o pogodbi: izstop iz prvotnega okvira pogodbe,
- upravljanje z investicijami, ki je odvisno od tipa pogodbe. (Oliver, 2000: 56)

Nesporno pa je, da mora imeti javna uprava dovolj človeških in tehničnih virov za zagotavljanje urejanja pogodb z zasebnim partnerjem in za uresničevanje podrobnosti pogodbe. (Oliver, 2000: 56)

ZJZP predpisuje tudi nadzor javnega partnerja nad izvajanjem dejavnosti in izvajanjem pogodbe o javno zasebnem partnerstvu.

V 139. členu ZJZP je določeno pravo, ki se uporablja za razmerje javno zasebnega partnerstva in za reševanje sporov. Za razmerja med javnim in zasebnim partnerjem ter za razmerja do uporabnikov se ne glede na pripadnost izvajalca javno zasebnega partnerstva uporablja slovensko pravo. Stranki se sicer smeta dogovoriti, da lahko spore, ki so neposredno povezani z razmerjem in ki niso v izključni pristojnosti sodišča

¹⁸ Podatki vpisani v evidenco so javno dostopni.

v Republiki Sloveniji, rešujeta pred dogovorjeno arbitražo, vendar pa je za razmerja med izvajalcem javno-zasebnega partnerstva in uporabniki izključno pristojno krajevno pristojno sodišče v Republiki Sloveniji. Gre torej za izrecno prepoved prorogacije tujega sodišča ali arbitraže (ZJZP, 140. člen).

Navedeni dve določbi sta izjemno pomembni predvsem pri javno zasebnih projektih z mednarodno udeležbo. Iz definicije projekta izhaja, da je na eni strani udeležena javna oblast, torej država ali lokalna skupnost. Težnje te stranke se nedvomno nagibajo k dejstvu, da pogodbo podvrže svojemu pravu, reševanje sporov pa domačim sodiščem. Pri uresničitvi tega ima na razpolago tako sprejem zakonodaje, ki vsebuje kogentna določila o teh vprašanih kakor tudi vztrajanja pri pogajanjih, da mora pogodba takšne določbe vsebovati. Ne glede na to, da so takšne zahteve po specifičnem pojmovanju državne suverenosti razumljive in v praksi zelo pogoste, pa niso vedno najboljša rešitev.

Možna rešitev je v arbitražni klavzuli, ki jo mora vsebovati pogodba med državo/lokalno skupnostjo in zasebnim investitorjem. To je edina možnost, da se investitor izogne pristojnosti (verjetno pristranskega foruma v državi gostiteljici. Izbira sodišča v državi investitorja (ali kakšni tretji državi) za državo gostiteljico praviloma ne bo sprejemljiva, saj se kot suverena država ne bo hotela podvreči razsojanju s strani sodišča (organa) neke druge države (Tratnik, 1999: 150).¹⁹

Pomembna pa je možnost, ki jo ZJZP ponuja v prehodnih in končnih določbah, natančneje v 141. členu. Gre za možnost preoblikovanja obstoječih javnih podjetij, in sicer na način, da se obstoječa javna podjetja, ki izvajajo gospodarsko javno službo, lahko preoblikujejo v gospodarsko družbo skladno z zakonom, ki ureja gospodarske družbe, ali ohranijo, skladno z zakonom, status javnega podjetja. O vrsti preoblikovanja je moral odločiti ustanovitelj najkasneje v treh letih po uveljavitvi tega zakona, torej do leta 2010.

Če so v obstoječih javnih podjetjih obstajali vložki oseb zasebnega prava, so se ta javna podjetja najkasneje v enem letu po uveljavitvi tega zakona morala:

- preoblikovati v gospodarsko družbo, skladno z zakonom, ki ureja gospodarske družbe, ali
- ohraniti skladno z zakonom status javnega podjetja, pod pogojem, da se vložki oseb zasebnega prava prenesejo v last Republike Slovenije, če javno podjetje izvaja državno gospodarsko javno službo, ali v last samoupravne lokalne skupnosti, če javno podjetje izvaja samoupravno lokalno javno službo oziroma če so vložki oseb zasebnega prava v teh javnih podjetjih na drug način prenehali. Tudi prenehanje poslovnega deleža se je moralo izvesti skladno z določbami zakona, ki ureja gospodarske družbe.

¹⁹ Na področju investicijskih sporov od l. 1965 deluje stalno arbitražno razsodišče: Mednarodni center za reševanje investicijskih sporov (*International Centre for Settlement of Investment Disputes – ICSID*). Ta center je bil na pobudo Svetovne banke ustanovljen z Mednarodno konvencijo o reševanju investicijskih sporov med državo in državljani drugih držav, z namenom, da se ustavi upadanje investicij v države v razvoju na začetku šestdesetih let, ki je bilo posledica velikega števila nacionalizacij v tistem času. Do danes je konvencijo podpisalo že več kot 200 držav.

Vse do sprejetja ZJZP takšna preoblikovanja niso bila samo nemogoča, pač pa celo prepovedana. In sicer z 80j. členom Zakona o javnih financah, ki je eksplicitno zapovedoval prepoved prenosa kapitalskih naložb oz. ustanoviteljskih pravic države ali lokalne skupnosti v javne zavode, javne gospodarske zavode in javna podjetja na drugo osebo, razen če je posebni zavod, ki je urejal javne službe na določenem področju, to dovoljeval.

ZJZP sicer izrecno ureja preoblikovanje javnih podjetij, vendar pa v 144. členu odkazuje na uporabo določb o preoblikovanju javnih podjetij analogno tudi za preoblikovanja javnih gospodarskih zavodov in javnih zavodov. Smiselnost te določbe je bila v tem, da je javni zavod ohranil obstoječo obliko takrat, ko je bila njegova dejavnost v celoti financirana iz proračuna, preoblikoval pa naj bi se tisti, ki so svoje dohodke večinoma pridobivali na trgu. Slednji bi se preoblikovali v običajno gospodarsko družbo.

Posledice preoblikovanja zavodov (smiselno za tiste, ki so svoje dohodke večinoma ustvarjali na trgu) so bile v tem, da so pridobili lastno premoženje²⁰, namesto zavoda pa je nastal tržni subjekt, ki se financira z lastno dejavnostjo. Koncesijska pogodba pa ureja financiranje dejavnosti javne službe. Za zaposlene ne veljata več Zakon o javnih uslužbencih in Zakon o sistemu plač v javnem sektorju.

Z vidika gospodarskega prava je postopek preoblikovanja moral potekati po 666. členu Zakona o gospodarskih družbah²¹, ki je napotoval tudi na uporabo določb o preoblikovanju delniških družb. Sklep o preoblikovanju zavoda je moral sprejeti pristojni organ zavoda – torej svet zavoda.

Glede podelitve koncesije preoblikovanim subjektom je ZJZP predvidel, da se preoblikovanim gospodarskim družbam v 100 % javni lasti, v roku leta dni od vpisa v sodni register koncesijo podeli brez javnega razpisa. Pri preoblikovanih gospodarskih družbah, ki so imele javno zasebno lastnino, je ZJZP v svojih določbah predvidel javni razpis za podelitev koncesije v roku enega leta po vpisu v sodni register.

Za gospodarske družbe, ki so bile preoblikovane na podlagi prejšnjih predpisov, pa sta bila za razpis za podelitev koncesije podana dva pogoja, in sicer, da je bila predhodna koncesija podeljena brez javnega razpisa, oz. da gre za družbo z javno zasebnim kapitalom.

²⁰ Javni zavodi so namreč pravne osebe, ki nimajo lastnega premoženja.

²¹ ZGD -1, Url. RS št. 42/2006; člen 666: »Za preoblikovanje zavodov v gospodarske družbe se smiselno uporabljajo določbe tega zakona o preoblikovanju delniške družbe v druge družbe, s tem da je za sklep o preoblikovanju poleg sklepa pristojnega organa zavoda v skladu z aktom o ustanovitvi ali statutom potrebno še soglasje ustanoviteljev, katerih ustanoviteljski deleži znašajo devet desetih, in družbenika, ki bo v družbi po preoblikovanju odgovarjal za obveznosti družbe z vsem svojim premoženjem. Za ustanovitelje, ki niso glasovali za sklep o preoblikovanju, se smiselno uporabljajo določbe 651. člena tega zakona.«

Nadalje je ZJZP v 145. členu uredil tudi sredstva infrastrukture, ki po zakonu niso v javnem prometu.²² Tako vložena sredstva je bilo treba v breme nove pravne osebe vrniti državi ali lokalni skupnosti, in sicer najkasneje ob sklenitvi javno zasebnega partnerstva.

Pomembnejše posledice preoblikovanja v gospodarsko družbo so bile izvzem subjekta iz sistema Zakona o javnih financah, ker se odslej uporabijo določbe Zakona o gospodarskih družbah, poenostavila se je možnost zadolževanja, saj javna gospodarska družba z omejeno odgovornostjo nima statusa javnega podjetja in ne šteje v zadolževanje države, ne uporabljajo se več določbe Zakona o stvarnem premoženju države, pokrajin in občin, poslovanje je preglednejše in enostavnejše, možna pa je bila tudi podelitev koncesije brez javnega razpisa. Ob tem pa so regulativne neprenosljive pristojnosti ostale lokalni skupnosti, subjekt pa je še vedno podvržen predpisom o javnem naročanju in reviziji Računskega sodišča.

Zakon o javno zasebnem partnerstvu je kljub nekaterim pomanjkljivostim vendarle ponudil okvir lažjega vzpostavljanja javno zasebnih partnerstev in v svoji vsebini poskušal zajeti najpomembnejša pravila, ki jih je bilo pred njegovo uveljavitvijo treba analogno poiskati v mnogih zakonih in predpisih.

3.3 Riziki v javno zasebnem partnerstvu

Javno zasebno partnerstvo je nesporno izredno koristno za modernizacijo javnih storitev in prinaša številne prednosti tako javnim ustanovam kot zasebnim podjetjem. Vendar pa ga ne smemo obravnavati kot univerzalno sredstvo ali čudežno rešitev, ki je popolnoma brez rizikov, kajti prav ti projekti v svoji strukturi temeljijo na načelu delitve rizikov. Ta delitev pa definira partnerstvo med javnim in zasebnim sektorjem.

»V ospredju projekta, ki temelji na javno zasebnem partnerstvu, je analiza rizikov, ki jih tak projekt vsebuje. Na osnovi te analize bo mogoče strukturirati projekt in predvideti njegovo izvedljivost in ukrepe, ki jih je treba sprejeti za zmanjšanje rizikov in za izboljšanje celotnega delovanja. Podrobno bo analiza rizikov omogočila definiranje oblike partnerstva, njegove vključenosti, njegove pogodbene obveznosti in bo tako tudi optimalneje strukturirano financiranje« (Aoust, Bennett in Fiselson, 2000: 28–46).

Delitev rizikov mora temeljiti na dveh načelih. Prvo temeljno načelo pravi, da morajo biti prevzeti riziki tudi plačani, pri čemer je količina rizika, ki ga prevzame partner proporcionalna koristim, ki jih prinaša projekt, ne glede na to ali so te koristi finančne, socialno-ekonomske ali druge. Drugo načelo pa pravi, da rizike prevzamejo akterji, ki to najlažje storijo. To načelo se spreminja glede na prvo splošno načelo (Aoust, Bennett in Fiselson, 2000: 28–46).

Po Aoustu, Bennettu in Fiselsonu so glavne kategorije rizikov:

- tehnični riziki (zasnova, konstrukcija),

²² Infrastruktura vložena v kapital javnega podjetja, ki izvaja gospodarsko javno službo v obliki stvarnega vložka.

- finančni riziki,
- riziki povpraševanja (izkoriščanje),
- riziki v zvezi s prihodki,
- riziki višje sile,
- riziki makroekonomske narave,
- pravni riziki.

Nekateri od teh rizikov so specifični za zasebni sektor, kot na primer nerentabilnost investicij, drugi pa so vezani na javno upravo (neučinkovitost javnih služb).

Za dobro obvladovanje rizikov je treba rizike najprej identificirati, oceniti njihove morebitne učinke, usklajeno pristopiti k omejevanju rizikov in končno alocirati preostale rizike.

Omejevanje rizikov projekta mora potekati v obliki številnih usklajenih akcij, katerih temeljni principi so: priprava institucionalnega okvira, dobra definicija projekta, iskanje mednarodne pomoči, odločitev za enega samega globalno izkušenelega pogodbenega partnerja, kritje finančnih rizikov, trženje projekta pri državljanih in uporabnikih, fleksibilnost pogodbe (Aoust, Bennett in Fiselson, 2000: 28–46).

»Pri koncesiji ali delegiranem upravljanju javna oblast in zasebni subjekt splotata partnerstvo s skupnim ciljem, vendar popolnoma različnimi motivi. Javna oblast išče izboljšanje kakovosti storitev, ki jo zagotavlja skupnosti; zasebni subjekt pa išče ustrezní dobiček v skladu z investiranim kapitalom, s svojimi pristojnostmi in s sprejetim rizikom. Vsekakor pa ta razlika v ciljih ne izključuje skupnih interesov za uspeh projekta, ki je eden od ciljev njunega partnerstva. Prvenstveni cilj pa je prav gotovo zadovoljitev potreb prebivalstva« (Aoust, Bennett in Fiselson, 2000: 28–46).

Partnerstvo med javnimi in zasebnimi nosilci lahko prinese prednosti za oba partnerja, če so bili riziki, ki so povezani s to tehniko dovolj poglobljeno analizirani že na samem začetku in je njihova alokacija nepristranska. To pomeni, da rizike prevzame partner, ki je najbolj primeren. Poleg tega je treba zagotoviti, da bo partnerstvo sprejeto v političnem, socialnem in kulturnem smislu (Aoust, Bennett in Fiselson, 2000: 28–46).

Vsak partner mora prispevati svoj delež k tej strukturi. Zasebni partner prispeva s svojimi kompetencami, sposobnostjo inovacije, svojimi kvalitetai vodenja, svojo učinkovitostjo in z neposrednimi ali s posrednimi finančnimi možnostmi.²³ Javni partner še naprej izvaja svojo vlogo javne oblasti, hkrati pa zmanjšuje svoja finančna bremena in lahko tako sproščena sredstva uporabi za druge obveznosti (Aoust, Bennett in Fiselson, 2000: 28–46).

Na tak način se ustvarjajo obojestranske koristi iz partnerstva med javnim in zasebnim sektorjem, kjer imamo dva udeleženca in končnega koristnika, to je državljana – uporabnika. Za boljše ovrednotenje teh projektov je treba upoštevati trajanje partnerstva, ki pri tovrstnih poslih v povprečju traja najmanj 20 let.

²³ Lastna sredstva, krediti, finančni dogovori ipd.

Zmanjšana storilnost ali pa celo neuspeh partnerstva lahko povzročita:

- za javno oblast poslabšanje kakovostnih storitev in rizik povišanja proračunskih stroškov (Aoust, Bennett in Fiselson, 2000: 28–46),
- za zasebnika manjše plačilo ali celo izgubo kapitala.

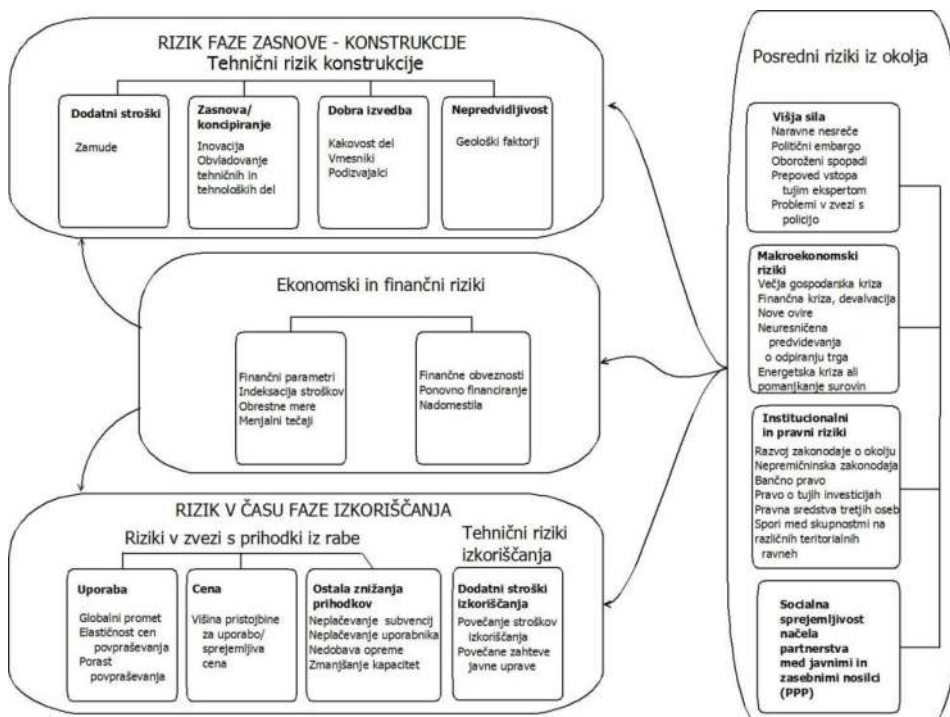
V interesu obeh partnerjev mora biti, da omejujeta rizike, ki bi lahko povzročili neuspeh projekta. Ti riziki pa nimajo enega samega razloga, temveč izhajajo iz neposrednih ali posrednih razlogov, ki se pojavljajo v celotnem času trajanja projekta. Tako se lahko rizik, ki obremenjuje enega partnerja, prenese na projekt in nazadnje na drugega partnerja. Zaradi zmanjšanja možnosti pojava teh rizikov je potrebna zgodnja identifikacija različnih tipov rizikov, ki bi lahko škodili interesu projekta, ga spremenili ali privedli do njegove opustitve. (Aoust, Bennett in Fiselson, 2000: 28–46).

Aoust, Bennett in Fiselson opredeljujejo tri glavne tipe rizikov:

- riziki, ki se pojavljajo v fazi zasnove konstrukcije,
- riziki v času eksploatacije,
- stalni posredni riziki, vezani na okolje.

Zaradi lažjega pregleda posamezne vrste rizikov prikazujemo v spodnji sliki.

Slika 3: Vrste in povezanost rizikov JZP



Vir: prirejeno po Aoust, Bennett in Fiselson, 2000

Tipologija rizikov ločuje tudi posebne rizike za zasebne in javne subjekte. Pri zasebnem sektorju so ti riziki običajno povezani s političnimi riziki (razlastitev, nacionalizacija, konfiskacija, embargo, sprememba vladnih priorit, retroaktivna zakonodaja, sprememba institucionalnega konteksta, netransfer in nekonvertibilnost prejemkov iz projekta).

Specifični riziki za javno upravo pa so:

- rizik prekinitve del in storitev,
- rizik dodatnih stroškov,
- politični riziki v odnosu do državljanov in uporabnikov,
- rizik odkupa projekta,
- rizik neuspešnosti,
- rizik nezmožnosti nadomestitve koncesionarja,
- rizik zamrznitve bodočih možnosti urejanja in razvoja. (Aoust, Bennett in Fiselson, 2000: 28–46).

Možnost pojava teh rizikov je največja takrat, kadar specifikacije pogojev javnega razpisa niso popolne. Zato je nujno, da so pravila razpisov popolnoma jasna in kriteriji odločitev čimbolj objektivni.

Sprejemanje rizikov ima določeno ceno. V interesu javne oblasti je, da sodeluje pri zmanjševanju rizikov projekta in da na operaterja in financerje prenese samo tiste rizike, ki jih lahko sprejmejo, ter ne skuša prenašati vseh. Javni nosilec mora najti optimalno pot med riziki, ki jih hoče prenesti na zasebno področje, in prednostmi, ki jih želi pridobiti iz projekta in stroški projekta za skupnost. Za javnega nosilca pomeni bistven rizik znižanje kvalitete ali celo ustavitev dobave javnih dobrin in dodatni proračunski stroški.

Za dobro obvladovanje rizikov je treba upoštevati predvsem dejstvo, da mora biti struktura rizikov v ospredju konstrukcije partnerstva med javnimi in zasebnimi nosilci. Od nje bo odvisno vključevanje posameznih akterjev.

3.4 Prednosti in slabosti javno zasebnega partnerstva

Partnerstvo med javnim in zasebnim sektorjem je našlo svojo zakonitost v vlogah, ki jih prevzemajo javna oblast in zasebni partnerji. Prva je odgovorna za to, da so bistvene storitve za prebivalstvo zagotovljene v skladu s potrebami družbe. Drugi nosilci pa so take narave, da storitve realizirajo z upoštevanem najboljšega razmerja cene in koristi. Partnerstvo med javnim in zasebnim sektorjem omogoča povezavo obeh vlog. Vendar pa je treba ravnati razsodno in presoditi vse prednosti in morebitne rizike, ki jih tako sodelovanje prinaša ter temeljito preučiti postopek, ki omogoča sklenitev uspešnih partnerstev.

3.4.1 Prednosti projektov javno zasebnega partnerstva

Za zagotavljanje javnih storitev in izgradnjo infrastrukture poseganje po partnerstvu med zasebnim in javnim sektorjem predstavlja rešitev, ki sicer ponuja številne

prednosti, kljub vsemu pa je nekoliko zapletena za uresničevanja in za trajno spremljanje.

Cilj sodelujočih v javno zasebnem partnerstvu je zasnovati, načrtovati, konstruirati in voditi projekte infrastrukture, ki so običajno zagotovljeni preko tradicionalnih mehanizmov.²⁴

Namlard je prepričana, da partnerstvo med javnim in zasebnim ne pomeni samo poseganja po zasebnem sektorju za financiranje investicijskih projektov na temelju prihodkov iz infrastrukture, temveč tudi upoštevanje pristojnosti in znanja ter izkušenj pri vodenju zasebnega sektorja za izvedbo in delovanje javnih projektov na čim bolj učinkovit način. (Namlard, 2000: 8)

Javno zasebnega partnerstva ne moremo preprosto oceniti kot težnjo države ali lokalne skupnosti, da bi svoje naloge in obveze preprosto prevalila na druga ramena. In tudi ne pomeni zgolj »poceni nakupa« potrebnih finančnih sredstev za izvajanje javnih služb.

Prednosti, ki jih ponuja so na obeh straneh, ob tem pa tudi na strani uporabnikov. Lahko jih združimo v tri glavne skupine:

- finančne in proračunske prednosti za državo ali lokalno skupnost,
- ekonomske in socialne koristi,
- politične prednosti.

Finančne in proračunske prednosti za državo ali lokalno skupnost so predvsem (Namlard, 2000: 9–10):

- Zmanjšanje proračunskih bremen (država ali lokalna skupnost lahko projekte udejanjata z malo ali celo brez lastnih sredstev, saj jih financira zasebni partner oz. njegov financer.²⁵ Strošek storitev je v številnih primerih moč prenesti na uporabnike.²⁶ Nekateri projekti, ki so finančno rentabilni omogočajo celo ustanavljanje novih virov z deljenjem dobička med izvajalcem in javno upravo (cestnina, davki...). (Namlard, 2002: 9) Projekt je tako možno razviti, ne da bi povečali breme dolga ali prizadeli državni oz. občinski proračun. Javni viri so lahko razpoložljivi za druge namene. Zaradi zmanjšanja javni dolgovi²⁷ je posledično tudi javna podoba države boljša in ji omogoča dostop do manj dragih trgov kapitala. S tem pa laže privablja tuje investitorje.),
- *Value for money*²⁸ (optimiranje projektov, boljša izraba kapitala in ustvarjanje dodatnih prihodkov, inovativna zasnova in učinkovito upravljanje, poudarek na kakovosti storitev, ki jih prejema uporabnik ipd.),
- Optimalna porazdelitev in prenos dela rizikov na zasebni sektor (veliki infrastrukturni projekti so večinoma povezani z visoko ravno rizikov²⁹. JZP pa temelji na enakomerni porazdelitvi teh rizikov, kar pomeni, da jih ne nosi zgolj

²⁴ Na primer javna naročila, financiranje iz proračuna, zadolževanje ipd.

²⁵ Npr. banke ali druge finančne organizacije.

²⁶ Plačilo kanalščin, zaračunavanje porabe vode ipd.

²⁷ Državi oz. lokalni skupnosti se ni potrebno zadolževati zaradi izgradnje infrastrukture.

²⁸ Protivrednost vloženega denarja.

²⁹ Glej prejšnje poglavje.

javni partner temveč tudi zasebni, s čimer je izpostavljenost javne uprave mnogo manjša.),

- Realistični razvoj in obvladovanje stroškov (finančna konstrukcija projekta omogoča realno ocenitev stroškov že v fazi snovanja. V nasprotnem primeru v projekt ne bi mogli pritegniti financierjev. Z realno oceno stroškov se lahko izognemo odklonom v stroških projekta, ki so pogosti zlasti pri javnih naročilih za infrastrukturo.).

Ekonomске in socialne koristi vidi Namlard (Namlard, 2000: 9) predvsem v:

- hitri realizaciji in zanesljivosti izvedbe projekta, ki spodbuja gospodarski razvoj,
- modernizaciji gospodarstva in posrednih koristih, ki jih le-ta prinaša,
- dostopu do finančnih trgov in razvoju lokalnega finančnega trga,
- socialnih prednosti v izboljšanju javnih storitev,
- omogočanju trajnostnega razvoja,
- koncentraciji javne uprave na njene izvorne naloge,
- tehnoloških koristi.

V kolikor bi bila skrb partnerjev v projektu zgolj finančne narave, bi imeli z izvedbo projekta velike težave. Načelo javno zasebnega partnerstva je v tem, da morajo ekonomske in socialne koristi ostati v središču interesov partnerjev. Nenazadnje se projekt v veliki meri financira iz lastnih prihodkov. Zato mora biti zasnovan tako, da bo zagotovljena najboljša storitev za najboljšo ceno, ki bo lahko zadovoljila čim več uporabnikov.

Za javne storitve sodelovanje z velikimi mednarodnimi skupinami pomeni dostop do najmodernejših tehnologij, ki upoštevajo potrebe v smislu razvoja in se prilagajajo predpisom povsod po svetu ter so sposobne inovacij in prilagajanja svoje ponudbe razvoju potreb na področju javnih storitev. Vzpostavitev javno zasebnega partnerstva omogoča tudi rešitve, ki so bolj prilagojene zahtevam po kakovosti storitev, gospodarski zmogljivosti uporabnikov in javne uprave.

Omogoča prihod pomembnih strokovnjakov z mednarodnimi izkušnjami kot so konstruktorji, operaterji, inženirji, pravniki, informatiki, finančniki itd. Na ta način prihaja do pomembnega transferja tehnologije, znanja in izkušenj, kar se kaže na številnih področjih, kot so na primer:

- konstrukcija in sistemi izkoriščanja oziroma gospodarske rabe (ponuditi je mogoče najmodernejshe tehnike, možna je prilagoditev lokalnim danostim),
- upravljanje projekta,
- finančni inženiring,
- institucionalni inženiring (Namlard, 2000: 12),
- kakovost programske opreme (Poslovanje večine gospodarskih panog se je bistveno spremenilo s silovitim prodorom internetnih tehnologij. Paradoks informacijske družbe je v tem, da posameznika in organizacije sili v intenzivno uporabo programske opreme, ki se pogosto spreminja, ni prilagojena populaciji uporabnikov in je draga. (Leskovar, 2000: 491–496).

»Transfer tehnologije ter znanja in izkušenj se prenaša naprej na lokalna podjetja, ki neposredno sodelujejo pri projektih, kakor tudi na vsa ostala lokalna podjetja. Vpliva pa tudi na upravo, ki spremlja projekt, na lokalne finančne organizacije itd. Pomemben dejavnik je prav gotovo izobraževanje lokalne delovne sile. Tuja mednarodna podjetja vključena v projekt se bodo skušala nasloniti predvsem na lokalno delovno silo, ki jo bodo ustrezno šolala. Sama bodo poslala samo najmanjši nujni del osebja, ki bo potreben po zaključku prehodne faze« (Namlard, 2000: 12).

Načelo, ki se skriva za pojmom partnerstva med javnim in zasebnim sektorjem, temelji na dejstvu, da javna uprava ostaja odgovorna za storitve, ki jih posreduje svojim državljanom, ni pa nujno odgovorna za same investicije. Tako se lahko javna uprava s pomočjo finančne konstrukcije projekta razbremeni investicij in se posveti predvsem nadzoru kakovosti storitev, medtem ko zasebni partner, ki mu je to poklic, išče možnosti optimiranja svojih investicij, da bi lahko zagotovil zahtevano kakovost (Namlard, 2000: 10, Lecrivain, 2002: 68, Essig, Farina, Delelis, 2002: 58–66).

Nova vloga javne uprave, dodeljevanje in »ne odstopanje« funkcij ter stabilnost so po mnenju Namlardove (Namlard, 2000: 12–13) glavne politične prednosti javno zasebnih partnerstev. Z usmerjenim delovanjem javne uprave na njene izvorne naloge ter s poseganjem po partnerstvu med javnim in zasebnim sektorjem je možno ponovno definirati njeno vlogo kot subjekta, ki usmerja in nadzira in ne več kot subjekta, ki nastopa kot lastnik in upravljavec lastnine. Javna uprava izhaja iz tega kot zmagovalka, saj zagotavlja boljšo kakovost storitev, pri čemer usmerja svoja sredstva tako, da močnejše upošteva socialne vidike.

Javno zasebna partnerstva privabljajo zasebne investitorje, pri čemer ne prihaja do povezave javnih nalog z zasebno koristjo. Javno zasebno partnerstvo je v bistvu delegiranje izvajanja javnih storitev za določeno časovno obdobje. Prav tako ne odtujujejo javne lastnine na infrastrukturah.³⁰ Ves čas pa javna oblast ohranja svojo funkcijo pri določanju nalog javnih storitev in zagotavlja njihovo pravno ureditev. Partnerstvo med javnim in zasebnim sektorjem dopušča ohranitev bistva »javnosti« teh storitev in izogibanje obtožbam, da gre za »podarjanje« premoženja tujem ali tretjim.

K politični stabilnosti prispeva tudi dejstvo, da so pogodbe podpisane za dobo, ki je daljša od političnih mandатов. Na splošno so javne storitve tako posredno kot neposredno manj občutljive za učinke »volitev«. Tudi vzdrževanje in kakovost storitev sta manj podvržena tovrstnim rizikom in projekti morajo pokazati pravi socialno ekonomski značaj, da bi bili sprejeti. Po drugi strani pa z izboljšanjem javnih storitev brez pretiranega pritiska na davčnem področju projekti javno zasebnega partnerstva porajajo gospodarsko in socialno stabilnost (Namlard, 2000: 13).

3.4.2 Slabosti projektov javno zasebnega partnerstva

Slabosti projektov se lahko pokažejo zaradi velikega števila rizikov, ki jih spremljajo. Res je sicer, da rizik sam po sebi še ni slabost. V slabosti se namreč preoblikujejo v

³⁰ Infrastrukture, ki so obstajale že pred pogodbo in tudi nove, nastale na temelju koncesij, *in fine* postanejo lastnina uprave, ki daje koncesijo.

tistem trenutku, ko nanje nismo pripravljeni, ali pa se jim ne znamo oziroma ne moremo izogniti. Kljub temu pa predvsem klasične oblike financiranja niso več prilagojene stopnji rizika (malo aktive, prihodki temeljijo samo na pretokih sredstev, ki so ocenjeni z določeno stopnjo negotovosti) niti vrednosti ali trajanju partnerstva med javnimi in zasebnimi nosilci.

V primerjavi s klasično obliko financiranja infrastrukture lahko prinaša javno zasebno partnerstvo naslednje slabosti:

- je bistveno bolj zahtevno, tako finančno kot tudi pravno, od klasičnih investicijskih programov,
- problem je nezadostno poznavanje delovanja sistema javno zasebnega partnerstva,
- zahtevajo jasno in pregledno zakonsko regulativo in predvidljive pogoje izvajanja dejavnosti,
- stroški priprave in financiranja javno zasebnih infrastrukturnih projektov so običajno višji kot pri klasičnih oblikah financiranja,
- tudi pri mednarodnih infrastrukturnih projektih se dohodki navadno ustvarjajo v domači valuti, medtem ko so kreditorji lahko tudi tuji partnerji. To ustvarja velik rizik tečajev, valutni rizik in rizik transfera kapitala,
- v mnogih primerih pomeni sicer uspešna realizacija javno zasebnega partnerstva za uporabnike višjo ceno storitev.

Država ali lokalna skupnost, ki bo želela izvajati javno zasebne projekte infrastrukturnega financiranja bo morala sprejeti njihovo kompleksnost, zamudno naravo procesa oblikovanja in podporo zunanjih strokovnjakov (Augenblick, Scott Custer, 1990: 51).

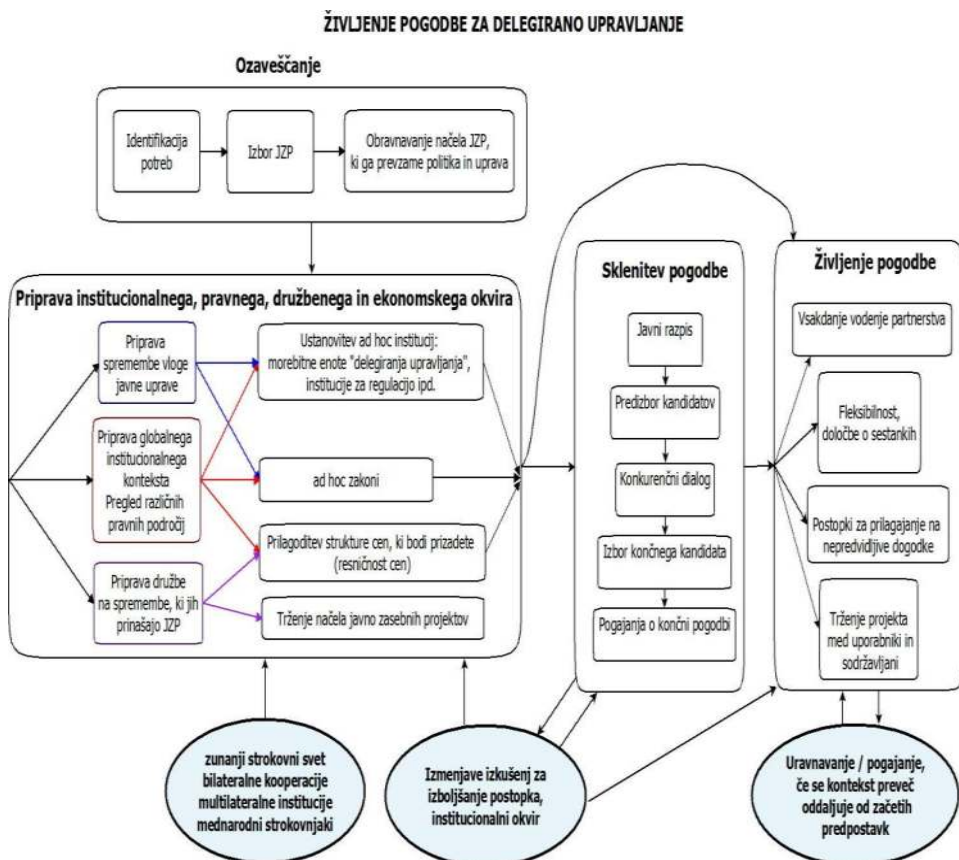
Kljub vsemu pa za državo oziroma predvsem za lokalno skupnost predstavlja javno zasebno partnerstvo učinkovit in najboljši možen način z najnižjimi stroški zgraditi javno infrastrukturo in udejanjiti njeno gospodarsko rabo z zagotavljanjem najboljših možnih storitev.

Za uporabnike pa bo javno zasebno partnerstvo predstavljalo medaljo, ki ima dve zelo različni plati. Prva predstavlja kvalitetno in nemoteno storitev, ki jih bo vsekakor zadovoljevala. Druga plat medalje pa predstavlja plačilo zanjo. Ne glede na to, ali bo zasebni partner tuja ali domača pravna oseba, bo storitev treba plačati. Cena pa bo višja kot bi bila v primeru, če bi država oz. lokalna skupnost javno službo opravljala v drugačni obliki (za kar verjetno ne bo imela ne kadrov ne sredstev). Plačati bo treba ne samo dobiček temveč tudi obresti za kapital, ki ga bo zasebni partner najel.

Dobro strukturirano financiranje projekta v okviru JZP omogoča izboljšanje tega projekta. Vključenost financerjev je sicer jamstvo za njegovo kakovost in optimiranje, vendar pa ne more zagotoviti življenja projektu, ki nima sam po sebi zadostne ekonomske in socialne koristi.

V spodnji sliki prikazujemo shemo temeljnih zakonitosti za uspešno delovanje javno zasebnega partnerstva.

Slika 4: Pogoji za uspešno delovanje JZP



Vir: prirejeno po Oliver, 2000

Pregled inovacijskih modelov

Izraz »inovacija« je v zadnjih desetletjih v vladnih in mednarodnih dokumentih zelo popularen. Iz izobraževalnih in raziskovalnih institucij se je prenesel tudi v podjetja, kjer je postalo jasno, da sta svetovno gospodarstvo in družba nasploh odvisna od znanja in komunikacije. Učinkovitost proizvodov, proizvodnih procesov in sistemov na vseh ravneh vseh področij je ključnega pomena za trajno konkurenčnost in razvoj družbe kot celote.

Z odgovorom na vprašanje kaj inovacija sploh je, so se (in se še) ukvarjali številni avtorji. Pri postavljanju definicije pa ne moremo mimo izraza »invencija«, saj se v praksi pogosto uporabljata oba in včasih zmotno z enako obrazložitvijo. Slovar slovenskega knjižnega jezika (SSKJ) po našem mnenju ne postavi zadostne vsebinske ločnice med obema izrazoma, saj inovacijo razloži kot nov pojav oz. novost, hkrati pa inovativnost pojasnjuje kot nekaj kar se nanaša na (bistveno) izboljšanje. Sklepali bi lahko, da inovacija pomeni »izum« nečesa novega, inoviranje pa zgolj izboljšanje že obstoječega, oboje pa je možno le na tehničnem³¹ področju.

Invencijo pa SSKJ razloži kot iznajdljivost oz. domiselnost. Izhajajoč iz slednjega bi invencija lahko bila nova ideja ali ideja, kako izboljšati, spremeniti, uporabiti ipd. nekaj že obstoječega. Posebne distinkcije (izvzemši omejitve tehnične področja) torej ne postavlja.

Tradicionalni koncept inovacije je bil sprva res fokusiran na razvoj tehnologije in tesno povezan z internimi raziskavami posameznega podjetja. V zadnjem času pa koncept pogosto vključuje tudi ostale poslovne sfere (Manochehri, 2010:.67).

V teoriji se številni avtorji ukvarjajo z definiranjem obeh izrazov, pri čemer je poseben poudarek zaslediti predvsem na pomenu in vsebini izraza inovacija. Nekateri so mnenja, da je inovacija ideja, ki sčasoma lahko ponudi dodano vrednost (Bessant, in Tidd, 2011: 4–14), večina pa meni, da o inovaciji lahko govorimo šele takrat, ko je implementirana v praksi in svojo vrednost dobi s komercializacijo (Hartley 2005: 27–34, Verloop 2004:. 1–142, Freeman, 2002: 191–211, Achilladelis in Antonakis 2001: 535-588). Med avtorji ni dileme o tem, da je inovacija nekaj novega ali izboljšanega, razlike so v določanju trenutka, ko neko »noviteto« lahko definiramo kot inovacijo.

Mulej in drugi definirajo invencijo kot predstopnjo inovacije, s tem da invencijo opredelijo kot »*zamisel, ki obeta*, da bo morda kdaj – običajno z veliko dodatnega

³¹ Inovator je tisti, ki kaj (bistveno) izboljša ali izpopolni na tehničnem področju (SSKJ).

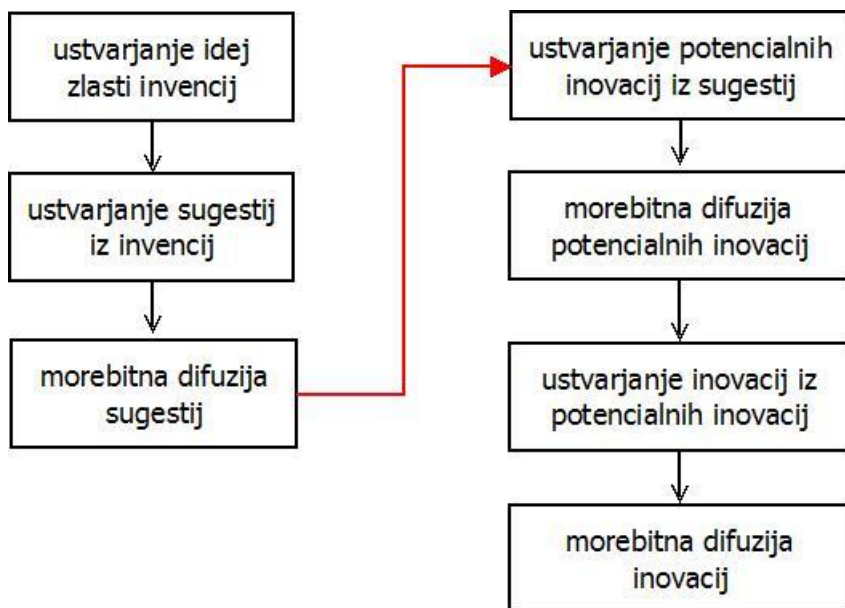
napora in naložb – postala inovacija«.(Mulej et al, 2008: 8) Inovacijo pa (po mednarodni definiciji) opredelijo kot »vsako novost, koristno po izkušnji in oceni uporabnikov/odjemalcev«. (Mulej et al, 2008: 8)

Sklepamo lahko, da je invencija samo ideja (lahko, da je popolnoma nova, lahko pa izboljšuje kaj obstoječega), ki šele po uspešnem prenosu v prakso preide v inovacijo. Glede na to, da ni nujno, da invencija kdaj preide v inovacijo³², Schumpeter (Schumpeter, 1939: 84) proces invencije strogo loči od procesa inovacije in celo meni, da slednja lahko nastane brez invencije.

Izkušnjo in oceno uporabnikov pa lahko enačimo s komercializacijo. V primeru pozitivnega odziva uporabnikov oz. pozitivne komercializacije inovacija pridobi svojo vrednost.

Kljub različnemu pomenu pa sta invencija in inovacija v korelaciji. Sama invencija nima ne ekonomske in ne družbene vrednosti dokler (in če) ni implementirana v prakso – dokler ne postane inovacija. Menimo pa, da inovacije brez predhodne invencije ne bi bilo. Zaradi te korelacije Mulej (Mulej et al, 2008: 10) govori o invencijsko-inovacijskem procesu, ki ga prikazujemo v spodnji sliki.

Slika 5: Invencijsko - inovacijski proces



Vir: prirejeno po Mulej et al, 2008

Pogoje za nastanek inovacije pa zapiše v enačbi (Mulej et al, 2008: 11):

³² Lahko, da ideja ni bila dobra oz. koristna, da ni bilo volje ali sredstev, da se jo poskusi implementirati v prakso ali pa se je nanjo preprosto pozabilo ipd.

»Inovacija = invencija x podjetnost in podjetništvo x celovitost x upravljanje in vodenje x sodelavci x kultura x dobavitelji x odjemalci x konkurenti x družbeno okolje x naravno okolje x slučajni dogodki/sreča«

OECD inovativnost definira kot uveljavitev novega ali bistveno izboljšanega proizvoda (blaga ali storitev), procesa, novega načina trženja ali nove organizacijske metode v poslovnih praksah, organizacije delovnega procesa ali zunanjih odnosov. Prepričani so, da inovacije sežejo mnogo dlje od raziskovalnih laboratorijev. Segajo do uporabnikov, dobaviteljev in potrošnikov ter posegajo na vse sfere vseh institucij ter preko meja. Inovacijske aktivnosti opredeli kot vse znanstvene, tehnološke, organizacijske in komercialne korake, ki vodijo do implementacije inovacije. Nekatere od teh aktivnosti so inovativne same po sebi, druge pa same po sebi niso nove, pač pa so nujne za implementacijo inovacije. Inovacijske aktivnosti pa vsebujejo tudi raziskave in razvoj, ki niso direktno povezane z razvojem neke določene inovacije.

Nadalje inovacijske aktivnosti časovno razvršča v tri stopnje, in sicer v:

- uspešno zaključeno in implementirano inovacijo, pri kateri uspešna komercializacija ni pogoj,
- obdobje inovacijskih aktivnosti, ki še niso rezultirale implementacije inovacije,
- zaustavitev aktivnosti še pred implementacijo inovacije (Oslo Manual, Third Edition, 2005: 47–53).

1 Vrste inovacij

Glede razvrščanja inovacij naletimo v teoriji na zelo različna gledišča, ki so odvisna od posameznih raziskovalnih fokusov.

Damanpour in Goplkrishanan se osredotočata predvsem na produktne in procesne inovacije. Prve delita na nove produkte ali storitve, ki so predstavljeni ali znotraj organizacije ali zunanjemu trgu, procesne inovacije pa na organizacijo proizvodnje ali storitev (Damanpour in Goplkrishanan, 2001: 18–20).

Inovacije pa lahko delimo tudi glede na javne ali zasebne interese. Pri inovacijah javnega interesa gre za inovacije, ki imajo posledice za širšo javnost, njihovi akterji pa so običajno kolektivne entitete, t.j. države, regije, organizacije in socialna gibanja. Gre predvsem za inovacije s področja socialnih³³ ali političnih³⁴ razmer (Wejnert, 2002: 299). Te inovacije imajo mnogokrat daljnoročne ali celo zgodovinske posledice saj vodijo do reform tudi na področjih človekovih pravic.

Inovacije z zasebnimi interesi, pa imajo posledice predvsem za akterje, ki so običajno ali posamezniki ali manjše organizacije. Namenjene so predvsem izboljšanju kakovosti posameznikovega življenja, ali pa gre za organizacijske in socialne reforme (Wejnert, 2002: 299).

³³ Izobraževanje, zdravstvo ipd.

³⁴ Kot na primer zakonodaja. Wejnertova pa sem prišteva tudi politični model demokracije.

North in Smallbone (North in Smallbone, 2000: 145–157) razvrščata inovacije v pet glavnih vrst, in sicer na produktne in storitvene, razvojno marketinške, metodološko marketinške, procesne in tehnološke za uporabo v administraciji.

Široko razvrstitev pa prikazuje Mulej (Mulej, et al. 2008: 122–123), ki ločuje kar 20 različnih tipov inovacij (vrste in tipe inovacij med seboj kombinira) in jih deli glede na:

- vsebino inovacij (programske, tehnično tehnološke, organizacijske, upravljalvske, metodološke),
- posledice inovacij (razlikovanje na korenite, ki rušijo dano znanje in uporabnost opreme in na drobne, ki obstoječe znanje krepijo),
- poklicno dolžnost inovirati (razlike so v lastnini inovacije; znotraj službene dolžnosti so lastniki delodajalci, zunaj službene dolžnosti pa inovatorji sami).

Najpogosteje pa se v uradnih dokumentih uporablja in navaja sistematika OECD (Oslo Manual, Third Edition, 2005: 47–53), ki inovacije, ki so lahko nove za podjetje, nove na tržišču ali nove na svetu, razvršča v štiri tipe, kot sledi:

- Produktne inovacije, ki vključujejo dobro ali izboljšano storitev. Sem sodijo tudi pomembne izboljšave tehničnih specifikacij komponent in materialov, inkorporiranega softwara, uporabnikom prijazne in druge funkcionalne karakteristike.
- Procesne inovacije, ki vključujejo novo ali pomembno izboljšano proizvodnjo ali metodo dostave. To vključuje pomembne spremembe v tehniki, opremi in/ali softwaru.
- Marketinške inovacije, ki vključujejo nove marketinške metode s pomembnimi spremembami v obliki proizvoda ali pakiranja, razvrstitvi proizvodov ter njihovi promociji ali ocenjevanju.
- Organizacijske inovacije, ki vključujejo novo organizacijsko metodo poslovne prakse nekega podjetja, organizacijo delovnih mest ali organizacijo stikov z zunanjimi partnerji.

Večina raziskav s področja inovacij in inovacijskih modelov je vezana na podjetja, ki si ob uspešni implementaciji inovacij v svoje poslovanje zagotavljajo konkurenčno prednost, učinkovit razvoj in tudi dobiček. Kljub temu da se vrednost inovacij meri v vhidih in izhodih³⁵ (materialnih, človeških, časovnih, finančnih ipd.) pa vsega vendarle ne moremo meriti po principu zmagaj/izgubi.³⁶ Javne službe, kot so zdravstvo, šolstvo in socialna varnost ne morejo generirati dobičkov, imajo pa enormen vpliv na kakovost življenja milijonov ljudi. Implementacija dobrih idej vodi v dodano vrednost javnih služb, obstoječih in morebitnih novih (Bessant in Tidd, 2011: 6.).

Posebno v času ekonomske krize so inovacije ključ do dobrih razvojnih projektov, tudi na področju izvajanja javnih služb ali izgradnje javne infrastrukture. Ne samo na nivoju držav, pač pa predvsem na nižjih nivojih, kot so lokalne skupnosti. Te v svojih razvojnih načrtih najlaže opredelijo svoje prednosti in najbolj poznajo svoje slabosti.

³⁵ Input & output measurements.

³⁶ Win/lose.

Glede na problematiko javnih služb in izgradnje ali vzdrževanja/upravljanja infrastrukturnih objektov, bi skladno z razdelitvijo OECD inovacije v lokalnih skupnostih lahko na kratko opredelili kot:

- Produktne inovacije, ki vključujejo dobro ali izboljšano javno storitev in kamor lahko prištejemo nove ali pomembno izboljšane infrastrukturne objekte, uporabnikom prijazne storitve ter nov ali pomembno izboljšan informacijski sistem in podobno.
- Procesne inovacije, ki vključujejo novo ali pomembno izboljšano metodo izvajanja procesov, vključujoč tudi proces sprejemanja pravnih aktov ali izdaje odločb, sklepov in podobno. Vključujejo pa lahko tudi pomembne spremembe v tehniki, opremi in/ali programski opremi.
- Marketinške inovacije, ki lahko vključujejo nove metode osveščanja prebivalstva s smislu trajnostnega razvoja, nov način zaračunavanja javnih storitev, nove metode promocije javno zasebnega partnerstva v smislu sodelovanja vseh deležnikov pri kreiranju razvojne politike in podobno.
- Organizacijske inovacije, ki vključujejo novo organizacijsko metodo poslovne prakse neke občine ali nosilca javnih storitev, izboljšano organizacijo delovnih mest in zadolžitev ali nov način organizacije dela med nosilci javnih storitev in prebivalstvom in podobno.

2 Pomen inovacij

Ne oziraje se na razlike v definiranju ali razvrščanju inovacij je teorija enotna v zavesti, da so inovacije temeljno orodje javnega in zasebnega sektorja za izboljšanje konkurenčnosti in produktivnosti ter ključnega pomena za doseg trajnostnega razvoja družbe kot celote. Potreba po inovacijah pa je nujna, brez katere o razvoju sploh ne moremo govoriti.

Inovacije seveda niso nekaj enostavnega ali celo samo po sebi umevnega. Številna velika podjetja so izgubila precej projektov, ko je prišlo do sprememb na trgu (Hamel in Prahalad 1994: 79–117). Glavni razlogi pa so bili v prepričanju, da so dovolj dobri in v dejstvu, da se na spremembe v okolju niso dovolj hitro adaptirali (Leonard-Barton 1992: 111–126).

Inovacije pomenijo velike spremembe v organizacijah vseh velikosti in pravnih oblik kot odziv na spremembe v okolju. Bessant in Tidd (Bessant in Tidd, 2011: 5) trdita, da je logika zelo preprosta: »...če ne bomo spremenili naše ponudbe (izdelki in storitve) in načina kako jih proizvajamo, tvegamo, da nas bodo prehiteli drugi, ki bodo to storili.« Preživeli pa bodo tisti, ki se bodo na spremembe v okolju odzvali pravočasno, fokusirano in redno. Predvsem slednje je zelo pomembno, saj razvoj pomeni, da se je treba odzvati na vsako spremembo. To kar je bila včeraj inovacija, bo lahko jutri že zastarelo. Spremembam se je treba sproti prilagajati.

Podjetja, kjer je proces inoviranja stalnica ostajajo konkurenčna in uspešna v svoji dejavnosti. Pri vseh pa je zaznati najmanj dve stvari, in sicer, da obvladajo management sprememb in so fleksibilna ter dovolj prilagodljiva, da preživijo vsaj eno inovacijsko krizo (Kelley in Gibson, 2010: 2).

Pomembnosti inovacij pa se mora zavedati tudi javni sektor, predvsem iz dveh temeljnih razlogov:

- Kakovost javnih služb vpliva na življenje ljudi v celotni družbi. Brez inovativne, trajnostne, dostopne in učinkovite javne uprave in lokalne samouprave si razvoja mest, zaselkov in vasi ter s tem celotne regije ne gre predstavljati.
- Inovacije v javnih službah imajo pozitivne učinke na dostop do informacij, hitrejšo izvedbo storitev za poslovanje in za državljane/občane. Prav tako pa prispevajo h konkurenčnosti in inovativnosti podjetij.

O pomenu inovacij pričajo številni vladni³⁷ in mednarodni dokumenti, ki s svojimi smernicami in strategijami poskušajo vplivati na razvoj inovacij in inovacijske kulture tako v javnem kot tudi v zasebnem sektorju. Na nivoju EU sta po našem mnenju najpomembnejša:

1. OECD inovacijska strategija (OECD: Innovation strategy: Getting a head start on tomorrow, 2010: 3), katere glavni cilji so:
 - a. spodbuditi ljudi k inoviranju,
 - b. sprostitev inovacij,
 - c. spodbujanje in uporaba znanja,
 - d. uporaba inovacij za reševanje globalnih in socialnih izzivov,
 - e. izboljšanje upravljanja in vrednotenja inovacijskih politik.
2. Leta 2010 oblikovana iniciativa Unija inovacij³⁸, ki temelji na reševanju največjih družbenih izzivov in katere temeljni cilji so:
 - a. krepitev evropske baze znanja,
 - b. zagotavljanje, da bodo dobre zamisli dosegle trg,
 - c. odprava družbenih in geografskih razlik,
 - d. združevanje sredstev za doseganje napredka.³⁹

Mnenje Evropske komisije je da so, zaradi izhoda iz finančne krize in potrebe po reševanju globalnih izzivov inovacije postale pomembnejše kot kdaj koli prej.

Nujnost inoviranja in s tem tudi financiranja inovacij je gospodarstvo že zdavnaj ozavestilo. Napredna podjetja imajo v svoji organizacijski strukturi lastne sektorje za

³⁷ Slovenija je maja 2011 sprejela nov strateški dokument na področju raziskav in inovacij Resolucijo o Raziskovalni in inovacijski strategiji Slovenije 2011-2020, katerega cilj je vzpostaviti sodoben raziskovalni in inovacijski sistem, ki bo omogočal višjo kakovost življenja za vse, s kritično refleksije družbe, učinkovitim reševanjem družbenih izzivov in dvigom dodane vrednosti na zaposlenega ter zagotavljanjem več in kakovostnejših delovnih mest. Glavne smernice strategije so:

- vzpostavitev učinkovitega enotnega upravljanja raziskovalnega in inovacijskega sistema, ki bi vključeval vse deležnike,
- povečanje preglednosti ter racionalizacija sistema in podpornih ukrepov,
- reforma javnega raziskovalnega sektorja,
- spodbujanje inovativnosti gospodarstva,
- financiranje (1,5% BDP letno do l. 2020, 60% javnih sredstev usmerjeno v projekte s poslovnim sektorjem ipd.).

³⁸ Kot del Strategije Evropa 2020.

³⁹ Podrobno o tem na spletni strani Innovation union – A Europe 2020 initiative.

raziskave in razvoj ali pa ta pomemben del razvojne politike izvajajo preko zunanjih institucij. Financiranju inovacij namenijo dobršen delež svojih prihodkov, hkrati pa poskušajo koristiti številne možnosti in finančne spodbude, ki jih za razvoj inovacij razpisujejo vlade in mednarodne inštitucije (banke, razvojni skladi ipd.). Pogosto se problem financiranja inovacij pojavlja pri malih in srednjih podjetjih, ki na trgu še niso uveljavljena ali pri razvoju novih produktov oz. storitev, ki lahko traja tudi leta.

Evropska unija za industrijo in gospodarstvo ponuja številne možnosti financiranja inovativnih razvojnih projektov, s posebnim poudarkom na pomoči malim in srednjim podjetjem. Direktno ali indirektno razvojno pomoč si podjetja lahko zagotovijo preko strukturnih skladov (Evropski sklad za regionalno razvoj, Evropski socialni sklad, Sklad za razvoj podeželja), okvirnih programov za spodbujanje konkurenčnosti in inovacij, Evropskega mikrofinančnega instrumenta PROGRESS, naložb Evropskega investicijskega sklada (EFI), Skupnega delovanja za podporo institucij za mikrofinanciranje v Evropi JASMINE, skupnih evropskih sredstev za mikro in srednje velika podjetja JEREMIE kot tudi s posojili Evropske investicijske banke.⁴⁰

V razvojnih prioritetah strategije Evropa 2020 so kot prioritete za doseganje konkurenčnosti navedeni znanje, raziskave in inovacije, združene pod okriljem Iniciative Unija inovacij. Na podlagi prizadevanj za lažjo in enostavnejšo dostopnost do sredstev za financiranje inovacijskih projektov je EU leta 2011 potrdila okvirni program za raziskave in inovacije HORIZON 2020. S tem je oba ključna instrumenta za financiranje raziskav in inovacij (okvirni program za konkurenčnost in inovacije – CIP ter Evropski inštitut za inovacije in tehnologijo – EIT) združila v eni iniciativi.

Demografski pritiski, večja pričakovanja javnosti in zaostrene fiskalne razmere pa so razlogi zaradi katerih se morajo v iskanje inovativnih razvojnih rešitev usmeriti tudi občine oz. javni sektor nasploh. Za ključne javne storitve je treba oblikovati celovite inovacijske strategije.⁴¹ Izvajanje inovacijskih projektov ali udejanjanje inovacijske prakse ali pravil pa je samo s financiranjem iz proračunskih sredstev nemogoče. Zato je nujno treba poiskati alternativne vire financiranja, ki prav tako kot oblikovanje inovacij, temeljijo na sodelovanju z zasebnim sektorjem in na skupnem iskanju možnosti financiranja v številnih programih in iniciativah EU podrobneje v poglavju »Pregled stanja v Evropi«.

Inovacije so gradnik trajnostnega razvoja pametnih mest, zato jih ne moremo in ne smemo okarakterizirati zgolj kot enega od pokazateljev razvojne uspešnosti gospodarstva ali informacijsko komunikacijske industrije.⁴² Delujejo kot povezovalni člen na vseh področjih trajnostnega razvoja, zato lahko v programih in iniciativah EU

⁴⁰ Znotraj naštetih programov in iniciativ je na voljo še veliko možnosti, ki so problemsko in področno usmerjene.

⁴¹ OECD inovacijska strategija med slednje prišteva izobraževanje in zdravstvo, načine upravljanja s človeškimi viri in oblikovanje inovacijskih politik.

⁴² V IKT lahko v zadnjih letih govorimo o revoluciji napredka. Največ inovacij je bilo prav v tem sektorju, ki je postal opora in osnova za oblikovanje inovacijskih projektov v vseh sektorjih (medicina in zdravstvo, šolstvo in izobraževanje, promet, trgovina, proizvodnja, ekologija, kmetijstvo, gospodarstvo, itd.)

tudi lokalne skupnosti (javna uprava) najdejo številne možnosti za financiranje strateško pomembnih inovacijskih projektov.

3 Inovacijski modeli

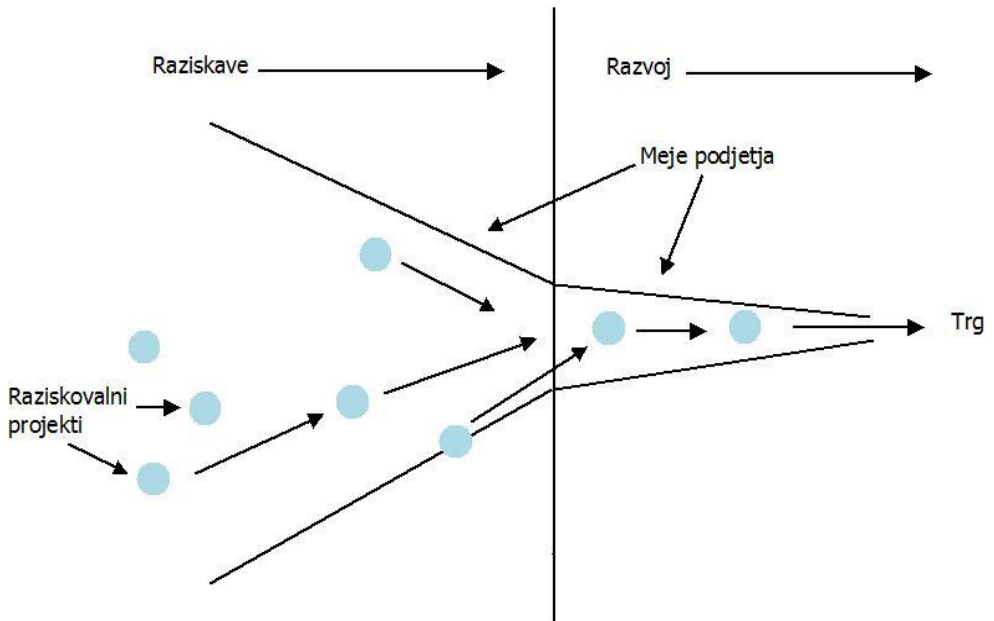
Problematika inovacijskih modelov, prikazanih v številnih raziskavah na področju inovacij in jih v grobem lahko delimo na zaprte in odprte, se kaže predvsem na dveh nivojih. Prvi je ta, da so v večini usmerjeni zgolj v delovanje podjetij ali v razvoj IKT. Drugi pa, kot pravi Eveleens, je ta, da v teoriji razloženi procesi niso zreli za reševanje specifičnih situacij v praksi (Eveleens, 2010: 1).

Zaprte inovacijski modeli so se uporabljali (in še vedno se) predvsem v velikih in močnih korporacijah. Temeljna paradigma zaprtih inovacij je namreč v prepričanju, da morajo biti uspešne inovacije kontrolirane in zaščitene pred javnostjo in v (napačnem) pojmovanju, da imajo znotraj podjetja dovolj človeških in materialnih resursov za inoviranje in posledično za uspešen nastop na trgu.

Glavni razlog za razširjenost zaprtih inovacijskih modelov⁴³ je bil v pretiranih poskusih varovanja intelektualne lastnine in hkrati tudi v pravno in politično premalo dorečenem okvirju za varstvo intelektualne lastnine. Problem, ki se je kot posledica zaprtih inovacijskih modelov pojavil je bil nepovezanost teorije in prakse. Na eni strani raziskovalni centri akademskih institucij svoja raziskovanja ter inovativne zaključke niso vključevali v prakso, niti so jih poskušali tržiti. Na drugi strani pa so velika podjetja, ki so inovacije potrebovala za razvoj svoje dejavnosti in za uveljavitev na trgu, posledično sama organizirala svoje lastne raziskovalne centre znotraj podjetij, kjer so inovacijske aktivnosti potekale v strogo varovanem okolju⁴⁴, v katerega običajno niso vključevali zunanjih deležnikov. Delovanje in sistem zaprtega inovacijskega modela prikazujemo v spodnji sliki

⁴³ Zaprti inovacijski modeli so bili najbolj razširjeni v obdobju do sredine osemdesetih let prejšnjega stoletja.

⁴⁴ Tipičen primer so še vedno raziskovalni centri in laboratoriji v farmacevtski industriji.

Slika 6: Zaprt inovacijski proces

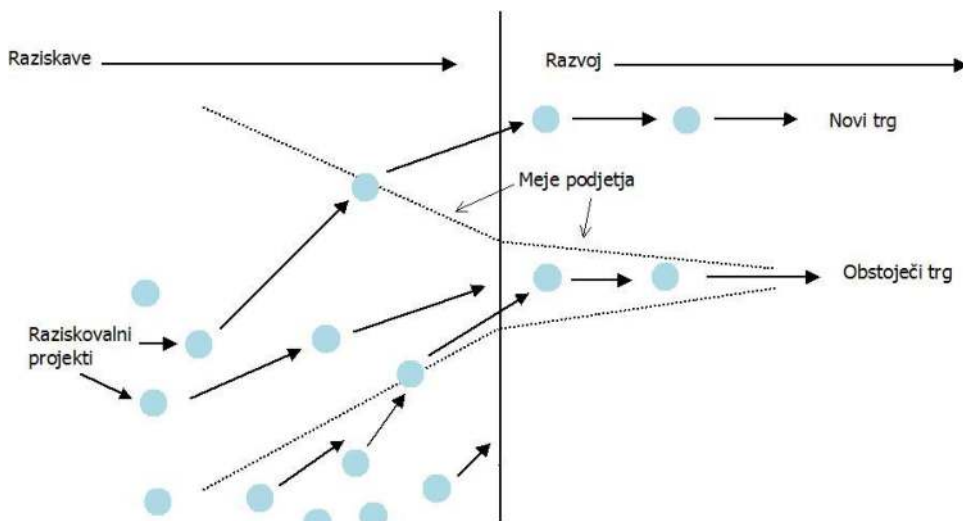
Vir: prirejeno po Dasher, R.B., 2009

Chesbrough⁴⁵ je prepričan, da zaprt inovacijski model ne prinaša zelenih razvojnih ciljev, da se podjetja ne smejo zanašati zgolj na svoje znanje temveč morajo posegati tudi po znanju drugih, hkrati pa bi morala njihove lastne inovacije, ki jih v poslovanju ne uporabljajo, prepustiti zunanjemu okolju in s tem pridobiti dodatne koristi (Chesbrough, 2003: 35–41).

Odprt inovacijski model definira (Chesbrough, 2003: XXIV) kot paradigmo, ki predvideva, da podjetja zmorejo in bi morala koristiti prav toliko zunanje kot tudi notranje ideje ter notranje in zunanje poti na trg, če želijo doseči napredek lastne tehnologije.

Delovanje in sistem odprtega inovacijskega modela prikazujemo v spodnji sliki 7.

⁴⁵ Henry Chesbrough, profesor na kalifornijski Univerzi Berkley, je promotor t. i. odprtih inovacijskih modelov, ki so se v svetu močno uveljavili po izidu njegove knjige v letu 2003 *Open Innovation, The New Imperative for Creating and Profiting from Technology*.

Slika 7: Odprt inovacijski model

Vir: prirejeno po Chesbrought, H.W., 2003

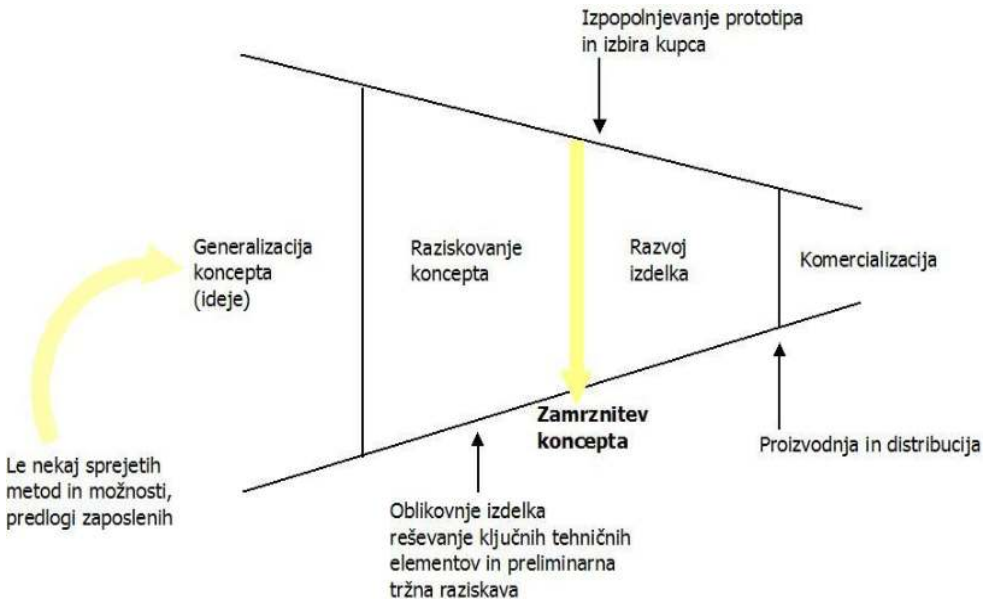
Marais in Schutte (Marais in Schutte, 2009: 96–116) opredeljujeta pet vrst odprtih inovacijskih modelov, in *sicer Product platforming*⁴⁶ (ta model temelji na razpravi o polizdelku ali razvoju izdelka, z namenom doprinosa k njegovi funkcionalnosti in dodani vrednosti), *tekmovanje v idejah* (ta model omogoča organizatorju tekmovanja, da na čim cenejši način pridobi čim večje število dobrih idej, hkrati pa vpogled v potrebe svojih strank), *vključitev strank* (model je namenjen vključevanju strank v zadnjo fazo izdelave izdelka oz. testiranju izdelka, s čimer podjetje takoj dobi povratne informacije o izdelku), *skupno oblikovanje in razvoj izdelka* (Podjetje preda kreiranje in razvoj nekega izdelka zunanjem sodelavcem. Model je cenejši in običajno hitrejši kot lasten razvoj izdelka.), *inovacijske mreže* (model je namenjen ciljnemu reševanju problemov v povezavi z raziskavami in razvojem izdelkov).

Marais in Schutte (Marais in Schutte, 2009: 96–116) opredeljujeta pet vrst odprtih inovacijskih modelov, in *sicer Product platforming*⁴⁷ (ta model temelji na razpravi o polizdelku ali razvoju izdelka, z namenom doprinosa k njegovi funkcionalnosti in dodani vrednosti), *tekmovanje v idejah* (ta model omogoča organizatorju tekmovanja, da na čim cenejši način pridobi čim večje število dobrih idej, hkrati pa vpogled v potrebe svojih strank), *vključitev strank* (model je namenjen vključevanju strank v zadnjo fazo izdelave izdelka oz. testiranju izdelka, s čimer podjetje takoj dobi povratne informacije o izdelku), *skupno oblikovanje in razvoj izdelka* (Podjetje preda kreiranje in razvoj nekega izdelka zunanjem sodelavcem. Model je cenejši in običajno hitrejši kot lasten razvoj izdelka.), *inovacijske mreže* (model je namenjen ciljnemu reševanju problemov v povezavi z raziskavami in razvojem izdelkov).

⁴⁶ Javna razprava o proizvodu.

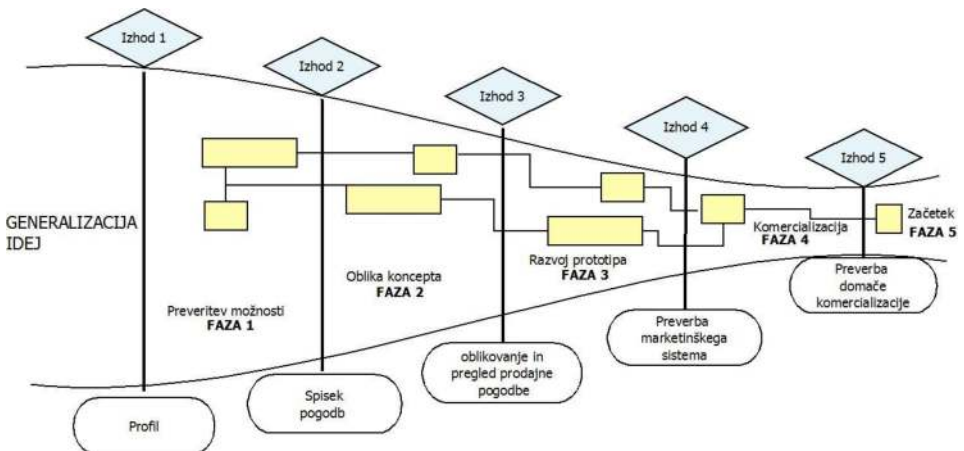
⁴⁷ Javna razprava o proizvodu.

Slika 8: Tradicionalni inovacijski proces



Vir: prirejeno Murray, 2008

Slika 9: Fazni inovacijski proces



Vir: prirejeno Murray, 2008

Prednosti faznega inovacijskega procesa so v zmanjševanju potreb po dragih spremembah v zadnji minuti (ker faze sproti preverjamo, lahko napake sproti odpravljamo ali pa sprejmemo določene korekcije), v fokusiranju na podrobnosti, dobro pripravljene dokumentaciji, transferju managementa znanja in v sami strukturi, ki ustreza tudi usposabljanju kadrov. Po našem mnenju pa je ključna prednost faznega

inovacijskega procesa struktura, ki je zaradi časovne, vsebinske in procesne preglednosti najprimernejša za (so)financiranje.

Ne glede na to, da so inovacijski modeli v teoriji prirejani predvsem za delovanje podjetij, bi jih bilo mogoče aplicirati tudi za inovacijske aktivnosti javne uprave oz. lokalnih skupnosti. Glede na dejstvo, da lokalne skupnosti ne razpolagajo z zadostnimi materialnimi in kadrovskimi resursi za inoviranje je zaprt inovacijski model popolnoma neprimeren.⁴⁸ Njegova neuporabnost se pokaže tudi v izključevanju vseh zunanjih deležnikov, kar je z vidika konceptov trajnostnega razvoja ali pametnih mest nesprejemljivo.

Odprt inovacijski model pa lahko potrebam lokalnih skupnosti ustreza, ker temelji na široki inkluziji vseh deležnikov (javnega sektorja, zasebnega sektorja, uporabnikov) in ne zahteva velikih kadrovske in materialnih resursov. Struktura faznega modela inovacijskega procesa pa je ob tem še idealna za sofinancirane projekte. V obdobju, ko se lokalne skupnosti vedno bolj borijo s finančnimi primanjkljaji, po drugi strani pa so zakonsko zavezane izpolnjevati svoje temeljne naloge in hkrati dosegati trajnostne cilje razvojne strategije, so odprti inovacijski modeli lahko zelo dobra pot za izvajanje sofinanciranih projektov.

⁴⁸ Za dobro delovanje zaprtega inovacijskega modela je potrebno imeti na voljo velika finančna sredstva in ustrezen tim odličnih raziskovalcev in razvojnikov.

Pametna mesta

Oblikovanje različnih strategij za dosego urbane rasti v metropolah različnih regij je sprva temeljilo na informacijsko komunikacijskih tehnologijah (v nadaljevanju IKT) in je posledično povzročilo velik razmah raziskav⁴⁹ na področju urbanega razvoja, urbanih inovacij in inovacij v IKT sektorjih. Pretiran poudarek (zgolj) razvoja IKT kot glavnega (in edinega) temelja za oceno urbanega razvoja je za seboj potegnil kritike iz katerih je razbrati, da takšna strategija razvoja zanemarja številne druge možnosti razvoja mest in hkrati podcenjuje negativne vplive novih tehnologij (Hollands, 2008: 306–319). Paskaleva in Odendal trdita, da je prednosti in možnosti, ki jih ponuja IKT, treba izkoristiti, vendar moramo urbani razvoj graditi na perspektivah, ki omogočajo integracijo več akterjev, več sektorjev in več ravni (Paskaleva, 2009: 405–422, Odendal, 2003: 585–607).

Definicija pomena »pametno mesto«, ki je bila dolgo časa ozko vezana na razvoj IKT se je začela spreminjati in dopolnjevati. Komnitos sicer meni, da predvsem zaradi ločevanja terminov »pametno mesto« in »digitalno mesto« (Komninos, 2002: 337–355.), pri čemer je slednjega opredelil kot inteligentno mesto, usmerjeno v močno integracijo treh glavnih dimenzij inteligence, ki v mestu obstajajo, in sicer: človeško, skupno in umetno inteligenco (Komnitos, 2006: 17-18; 2008: 122–123). Posebna značilnost inteligentnega mesta je namreč visoko razvito področje inovacij, ki so poleg zmogljivosti reševanja novih problemov glavne lastnosti inteligence (Komnitos, 2006: 53–61).

Po našem prepričanju zgolj postavljanje ločnice med pametnimi in inteligentnimi mesti ni bilo edini razlog preoblikovanja definicije pametnih mest. Verjetnejši razlogi bi lahko bili v ugotovitvi, da so inovacije zgolj na področju IKT in revolucionarni razvoj tega sektorja preprosto premalo za doseganje zelenih učinkov, ter da ni dovolj aktivnega sodelovanja več sektorjev, kar bi prispevalo k enakomernejšemu razvoju mest.

Koncept pametnega mesta se od koncepta digitalnih oz. inteligentnih mest razlikuje po tem, da se raje osredotoča na človeški kapital in izobraževanje kot gonilo urbanega razvoja kot pa zgolj na vlogo IKT infrastrukture (Jung, Phaal in Sang-ho, 2013: 286–306).

⁴⁹ Pomen in vlogo teh raziskav so poudarjali in spodbujali tako OECD, kot tudi ICF in Eurostat. (Podrobnosti v Oslo Manual, 2005: Guidelines for collecting and interpreting innovation data.) Razlog za spodbujanje raziskav s področja IKT je bil v rezultatih pregleda inovacij, ki so pokazali, da je največ inovacij s področja IKT.

Ne definicija ne sami koncepti pametnega mesta v teoriji niso enotni, kar ne preseneča glede na to, da je cilj doseči trajnostni razvoj, za kar pa tudi ni enotne definicije. Nekateri avtorji se v postavljanju prioritet koncepta navezujejo na bolj učinkovit, trajnostni in živ model urbanega razvoja, katerega temeljna vizija je okoljska in socialna trajnost. Pametno mesto poimenujejo kar trajnostno mesto (Cozens, 2008: 429–444 in Marshall in Toeffel, 2005: 673–682).

Ob tem pa ne gre zanemariti dejstva, da se koncepti razvoja in s tem seveda tudi definicije spreminjajo zaradi dodatno pridobljenih znanj, inovacij, možnosti in ne nazadnje novih oz. drugačnih potreb tako ljudi kot okolja.

Zygiaris (Zygiaris, 2013: 218) trdi, da je pametno mesto »generičen izraz, ki opisuje inovativni urbani ekosistem, temelječ na informacijski tehnologiji«. Kot pomoč načrtovalcem inovacijskih ekosistemov, konceptualizira model (Zygiaris, 2013: 218–224), ki sestoji iz sedmih področij znotraj katerih bi mesta morala poiskati svoje prioritete, jih udejanjiti in s tem doseči trajnostni razvoj. Področja, ki jih opredeli so naslednja:

- Mesto (lastna tradicija, identiteta mesta, pametne prednostne naloge, ljudje, kot gonilo mest in vedenjski vpliv na mestno zgodovinsko in kulturno dediščino.).
- Zeleno mesto (nove urbanistične teorije s poudarkom na varstvu okolja in naravnih virih).
- Povezovanje (širjenje zelenih gospodarstev in širokopasovne ekonomije)
- Odzivnost (nova generacija interaktivnih tehnologij).
- Prosta integracija (odprte spletne storitve).
- Uporabnost (infrastruktura, pametna omrežja, pridobivanje energije iz obnovljivih virov ipd.).
- Inovacije (ustvarjanje plodnega inovacijskega okolja za nove poslovne priložnosti).

Ne glede na različnosti konceptov pametnih mest, v katerih je enkrat v ospredju skrb za varstvo okolja in zmanjšanje emisij CO₂ (zeleni koncepti) (Atkinson in Castro, 2008: 137–145 in Blewit, 2008: 21–249), drugič znanje s poudarkom na inoviranju (inovacijski koncepti) (tipični zagovornik tega koncepta je Komnitos, 2006: 17–18; 2008: 122–123) in tretjič širokopasovne povezave (inteligentni koncept) (Chee-Yee in Kumar, 2003: 1247–1256), lahko pritrdimo Zygiarisu, da vsak od njih kljub parcialnemu pogledu na vizijo pametnih mest prispeva k rasti in trajnosti (Zygiaris, 2013: 218).

Pametno mesto bi po vsebini moralo pomeniti moderno urbano središče, v katerem bi z namenom povečevanja konkurenčnosti razvoj tekel enakovredno na področju IKT in socialnega ter okoljskega kapitala, trdi Caragliu (Caragliu, 2009: 2–14). Upoštevati pa je treba šest pomembnih faktorjev, da bi mesto lahko imenovali pametno. Če povzamemo izsledke zaključnega poročila, ki ga je o pametnih mestih pripravil Center za regionalne znanosti Dunajske tehnološke univerze (Centre of regional Science, Vienna UT, 2007: 10–12), lahko ugotovimo, da na nek način sovpadajo s tradicionalnimi in neoklasičnimi teorijami urbane rasti in razvoja, posebej, ker temeljijo

na teorijah regionalne konkurenčnosti, transporta, IKT, ekonomije, naravnih virov, človeškega in socialnega kapitala, kvalitete življenja in sodelovanja meščanov pri upravljanju mest. Tako lahko mesto imenujemo pametno takrat, ko investicije v človeški in zasebni kapital ter v tradicionalno in moderno komunikacijsko infrastrukturo omogočajo trajnostni ekonomski razvoj, visoko kvaliteto življenja in modro upravljanje z naravnimi viri ob sodelovanju meščanov.

Tabela 2: Karakteristike pametnih mest

PAMETNO GOSPODARSTVO (konkurenčnost)	PAMETNI LJUDJE (družbeni in človeški kapital)
Inovacije Podjetništvo Ugled in blagovne znamke gospodarstva Produktivnost Mednarodna umeščenost Sposobnost prilagajanja	Nivo izobrazbe Vseživljenjsko učenje Socialna in etnična pluraliteta fleksibilnost Kreativnost Odprtost Sodelovanje v javnem življenju
PAMETNA UPRAVA (sodelovanje)	PAMETNA MOBILNOST (transport in IKT)
Sodelovanje pri odločanju Javne in socialne službe Pregledno upravljanje Politične strategije in perspektive	Lokalna dosegljivost (med)narodna dosegljivost Dostop do IKT infrastrukture Trajnostni, inovativni in varni transportni sistemi
PAMETNO OKOLJE (naravni viri)	PAMETNO ŽIVLJENJE (kvaliteta življenja)
Privlačnost naravnih danosti Onesnaženost Varstvo okolja Trajnostno upravljanje z viri	Izobraževalne ustanove Zdravstveni pogoji Osebna varnost Kakovost bivanja Kulturne ustanove Turistične zanimivosti Socialna kohezija

Vir: Centre of regional Science, Vienna UT, 2007

Iskanje rešitev za razvoj mest (ne oziraje se na take ali drugačne definicije pametnih, inteligentnih, digitalnih ali trajnostnih mest) je iz različnih razlogov, kot so podnebne spremembe, ki jih povzročajo fosilni nosilci energije, negotovost oskrbe v prihodnosti ipd., izjemno pomembno. Evropska unija si do leta 2050 prizadeva zmanjšati toplogredne pline vsaj za 80%. Pri tem pa je treba predvsem mesta oskrbeti z novimi inteligentnimi sistemi, kajti mesta vedno bolj rastejo in pridobivajo na pomembnosti. Danes v mestih živi več kot 50% vsega svetovnega prebivalstva, mesta pa so odgovorna za kar 75% razširjenosti CO₂ emisij (Madreiter in Vogl, 2012: 357).

1 Pregled stanja v Evropi

Evropa se v zadnjih letih aktivno spopada z izzivom konkurenčnosti in trajnostnega razvoja mest kot posledice ekonomskih in tehnoloških sprememb ter integracijskih procesov. Navedeno vpliva na kvaliteto urbanega življenja kot na primer stanovanjsko politiko, gospodarstvo, kulturo, socialne in okoljske razmere. Iz različnih konceptov urbanega razvoja se je leta 2011 oblikovala Evropska iniciativa o pametnih mestih in skupnostih (EC Smart Cities and communities). Sprva je bila njena primarna skrb energija, kasneje pa je bil vključen tudi transport in IKT sektor. Leto kasneje se je iz iniciative razvilo partnerstvo⁵⁰, ki v svojih prizadevanjih po inovativnih rešitvah za največje okoljske, socialne in zdravstvene izzive evropskih mest, združuje IKT, upravljanje z energijo in transport.

Preoblikovanje evropskih mest zahteva precejšnje naložbe. Žal pa je dolžniška kriza resno prizadela številne občinske proračune. Temeljni problem financiranja novih razvojnih projektov je v tem, da mesta poleg tega, da so naložbe velike nimajo niti sredstev niti dobre kreditne ocene za iskanje poceni virov financiranja. Dodatni varčevalni ukrepi vlad omejujejo sredstva v proračunih občin, s tem pa prihaja do zastojev pri preoblikovanju mest in dekarbonizaciji, ki je temeljni pogoj za zmanjševanje toplogrednih plinov. Slednje posledično negativno vpliva na razvoj industrije nizko karbonskega sektorja, zaposlovanje in končno na ključne gospodarske sektorje, kot so energetika, promet in IKT.

Glavne probleme pri financiranju inovativnih rešitev za razvoj pametnih mest lahko na kratko opredelimo v naslednjih točkah:

- visoko dojetanje tveganj za inovativne rešitve na področju energetske učinkovitosti,
- negotove cene energentov in politična negotovost glede cen fosilnih goriv,
- zelo velike naložbe,
- dolgi rok do poplačila investicije,
- omejena zmogljivost javnih sredstev (ni denarja v proračunih, ne(z)možnost iskanja sredstev na kapitalskih trgih).

Glede na strateški pomen mest je nujno treba poiskati vsa možna finančna orodja za izvedbo razvojnih projektov pametnih mest in pri tem razviti mehanizme za združevanje projektov in jih ustvariti privlačne za banke in za investitorje, privabiti dolgoročna posojila od specializiranih institucij ter razviti nove zunajbilančne investicijske sisteme z mehanizmi zasebnega kapitala in javno zasebnim partnerstvom.

Kot glavne modele financiranja inovacijskih projektov za razvoj pametnih mest štejemo:

- proračunsko financiranje (državni ali občinski proračun),
- združeno proračunsko financiranje več občin za skupni projekt,⁵¹

⁵⁰ The European Innovation Partnership for Smart Cities and Communities, EIP SCC.

⁵¹ Npr.: gradnja skupne čistilne naprave, širokopasovne povezave, vodovoda ipd.

- proračunska sredstva v kombinaciji s sredstvi iz EU programov (tu je možnih več kombinacij):
 - proračun ene občine + sredstva EU,
 - proračuni več občin + sredstva EU,
 - proračunska sredstva države in občin(e) + sredstva EU),
- sredstva iz EU programov,
- naložbe zasebnega kapitala – javno zasebno partnerstvo⁵²,
- Crowdfunding.

Crowdfunding je najnovejša oblika financiranja projektov. Gre za obliko množičnega vlaganja zasebnega kapitala posameznikov v projekt, za katerega iz različnih razlogov menijo, da je dovolj inovativen, atraktiven in pomemben. Kot glavni »kanal« za zbiranje finančnih sredstev deluje internet.⁵³ Čeprav je ta mehanizem financiranja še vedno v povojih, podatki kažejo, da postopoma pridobiva na veljavi. Ocenjene investicije v projekte v letu 2010 so dosegle 400 milijonov €, v letu 2011 1,2 milijarde € v letu 2012 pa več kot 2,2 milijarde €. S tako rastjo lahko crowdfunding oz. crowdfunding upravičeno uvrstimo tudi v načine financiranja velikih projektov⁵⁴ za pameten razvoj mest (po De Buysere et al., 2012: 5–37).

V pomoč financiranju razvojnih projektov mest je EU razvila nekatere programe in iniciative, v okviru katerih lahko občine oblikujejo inovativne projekte in kandidirajo za manjkajoča sredstva. Kohezijska politika skupaj z Evropskim skladom za konkurenčnost in inovacije (Horizon 2020, COSME) pa omogoča tudi razvoj investicij v integrirane energije, transport in IKT.

V nadaljevanju bomo na kratko predstavili nekatere možnosti, ki jih za pridobitev finančnih sredstev, potrebnih za preoblikovanje mest, omogočajo programi EU.

1.1 Kohezijska politika 2014–2020

Oktobra 2011 so bila sprejeta izhodišča in pravne podlage ter proračun za financiranje programskega obdobja 2014–2020,⁵⁵ ki predstavlja kar eno tretjino celotnega proračuna EU. Skupne določbe določajo strateške prednostne naloge ter mehanizme upravljanja in nadzora. Finančni del, ki je bil potrjen julija 2013 pa se nanaša na vsako članico posebej in je prikazan v spodnji sliki.

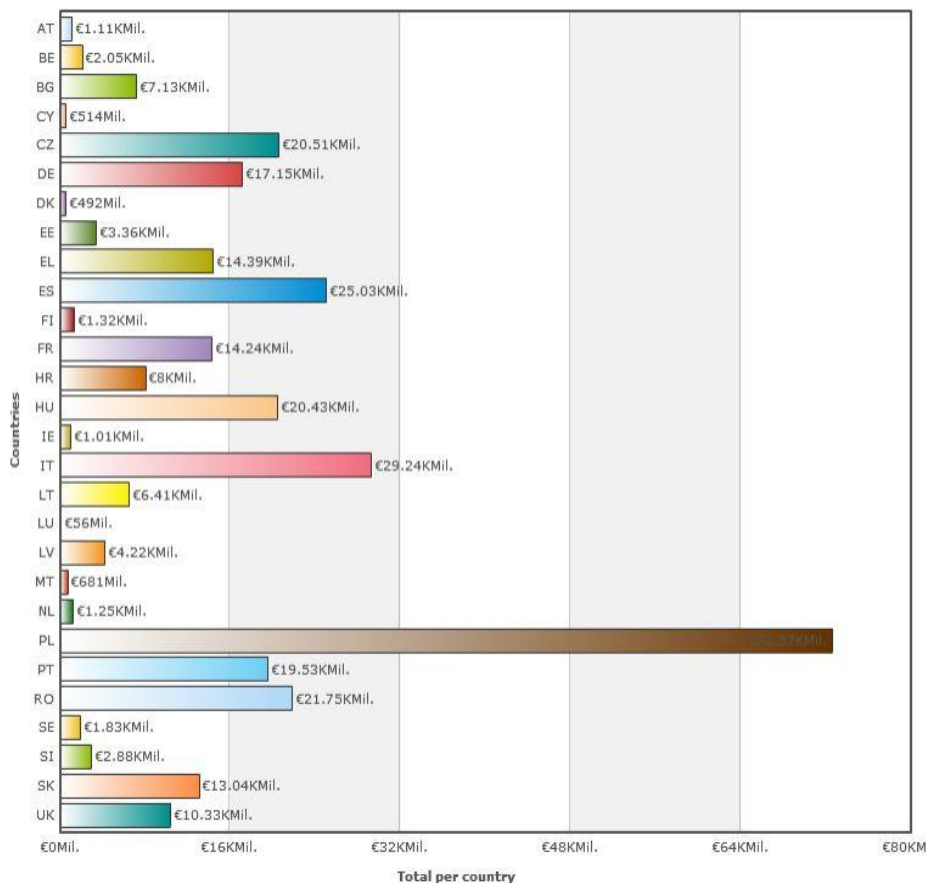
⁵² Glej poglavje o javno zasebnem partnerstvu.

⁵³ Kickstarter je najpopularnejša spletna stran in dosegljiva na <http://www.kickstarter.com/hello?ref=nav>.

⁵⁴ Mesto Chicago je tipičen primer, kjer so prav z načinom crowdfundinga meščani igrali pomembno vlogo pri izvedbi projektov s področja obnovljivih energetskih virov. Podrobnosti na <http://www.huffingtonpost.com/tag/chicago-crowdfunding>.

Drug primer, prav tako s področja energetike in prav tako ameriški, je projekt Mosaic. Tu je zasebno podjetje preko crowdfundinga uspelo zbrati okoli milijona dolarjev, število malih investitorjev pa vztrajno raste. Podrobnosti na <http://www.forbes.com/sites/devinthorpe/2013/09/04/mosaic-uses-crowdfunding-to-finance-solar-projects-learn-how-to-participate/#>.

⁵⁵ Podrobni podatki so dosegljivi na spletni strani Evropske komisije za regionalno politiko.

Slika 10: Višina sredstev iz kohezijskih skladov po članicah EU 2014–2020

Vir: Evropska komisija, Regionalne politike, 2013

Strateške prednostne naloge so povzete neposredno po strategiji Evropa 2020⁵⁶, v smeri pametnega, trajnostnega in vključujočega gospodarstva in družbe. V njenem ospredju so tri prednostne prvine, ki se medsebojno krepijo:

- Pametna rast: razvoj gospodarstva, ki temelji na znanju in inovacijah (inovacije, izobraževanje, digitalna družba),
- Trajnostna rast: spodbujanje bolj konkurenčnega in zelenega gospodarstva, ki gospodarneje izkorišča vire (podnebje, energetika, mobilnost, konkurenčnost),
- Vključujoča rast: utrjevanje gospodarstva z visoko stopnjo zaposlenosti, ki krepi socialno in teritorialno kohezijo (zaposlovanje, znanja in spretnosti, boj proti revščini).

⁵⁶ Podrobni podatki so dosegljivi na spletni strani Evropske komisije, Evropa 2020.

V Strategiji za pametno, trajnostno in vključujočo rast Evropa 2020 Evropska komisija predlaga sedem vodilnih pobud, s katerimi želi spodbuditi napredek na vsakem od prednostnih področij:

- »Unija inovacij« za izboljšanje okvirnih pogojev in dostopa do financiranja raziskav in inovacij, da bi lahko inovativne zamisli pretvorili v proizvode in storitve, ki ustvarjajo rast in delovna mesta.
- »Mladi in mobilnost« za povečanje uspešnosti izobraževalnih sistemov in olajšanje vstopa mladih na trg dela.
- »Evropski program za digitalne tehnologije« za hitrejšo vzpostavitev hitrega interneta in izkoriščanje prednosti enotnega digitalnega trga v gospodinjstvih in podjetjih.
- »Evropa, gospodarna z viri« za prekinitev vezi med gospodarsko rastjo in porabo virov, podporo prehodu v nizkoogljično gospodarstvo, povečanje uporabe obnovljivih virov energije, posodobitev prometnega sektorja in spodbujanje energetske učinkovitosti.
- »Industrijska politika za dobo globalizacije« za izboljšanje poslovnega okolja, zlasti za mala in srednja podjetja, in podporo razvoju močne in vzdržne industrijske osnove, s katero bo mogoče konkurirati na svetovnih trgih.
- »Program za nova znanja in spretnosti in nova delovna mesta« za posodobitev trgov dela ter okrepitev vloge in položaja ljudi z razvijanjem njihovih znanj in spretnosti v vsem življenjskem obdobju, da bi povečali vključevanje delavcev in boljše uskladili povpraševanje po delovni sili in njeno ponudbo tudi z mobilnostjo delavcev.
- »Evropska platforma za boj proti revščini« za zagotovitev socialne in teritorialne kohezije, tako da bodo imeli od rasti in novih delovnih mest korist vsi ljudje in da bodo ljudje, ki se spopadajo z revščino in socialno izključnostjo, lahko dostojno živeli in se aktivno vključevali v družbo.

1.2 Programi in iniciative

Za obdobje 2014–2020 je struktura proračuna EU dokaj podobna kot v zadnjem proračunskem obdobju. Uvajajo pa se številne reforme glede na strateško načrtovanje, osredotočenost in način uporabe sredstev. Gotovo je ena pomembnejših novosti ta, da bo možno združiti več oblik podpore EU in jih kombinirati tudi z nepovratnimi posojili Evropske investicijske banke.

Področje: Pametna in vključujoča rast

HORIZON 2020 je okvirni program za raziskave in inovacije, ki po svoji vsebini namenja sredstva za naslednja področja:

- varna, čista in učinkovita energija (proračun v višini 6,5 milijarde €),
- zeleni in integrirani transport (proračun v višini 7,7 milijarde €),
- podnebni ukrepi, učinkovita raba virov in surovin (proračun v višini 3,6 milijarde €).

COSME⁵⁷ (Programme for the Competitiveness of enterprises and SMEs (COSME) 2014–2020) program bo usmerjen na ukrepe za izboljšanje in okrepitev konkurenčnosti in trajnosti podjetij znotraj EU, posebej za mala in srednja podjetja. Program se lahko uporablja za podporo razvoju veččin ter podjetij potrebnih za razvoj pametnih mest.

Področje: Ekonomska, socialna in teritorialna kohezija

Kohezijska politika, ERDF (European Regional Development Fund) in ESF (European Science foundation) – sredstva teh fondov so na voljo le za dejavnosti EE/RES (Energy efficiency/Renewable energy sources). Druge dejavnosti, povezane s podnebjem v prometnem sektorju ali v zvezi s prilagajanjem na podnebne spremembe se lahko financirajo izven namenjenih sredstev. Ob tem je najmanj 5% nacionalnih sredstev ERDF namenjenih za dejavnosti, povezane s prometom, energijo in IKT.

Program CEF (Connecting Europe Facility) je posvečen transevropskim omrežjem. Pomemben je predvsem za lokalne ravni, ki bodo svoje infrastrukture morale povezati z zunanjim svetom.

Področje: Trajnostna rast in naravni viri

2. stebel programa CAP- Common Agricultural Policy (EARDF) je namenjen razvoju podeželja in predstavlja pomemben delež sredstev za investicije, povezane s podnebjem. Slednje so lahko pomembne tudi za mestna območja, zlasti če so investicije povezane s proizvodnjo energije. Prav tako je treba upoštevati razvoj močnejših povezav s podeželjem in izkoriščanje morebitnih novih tržnih priložnosti.

LIFE+ (Environment, LIFE Programme) program je namenjen predvsem prilagajanju na podnebne spremembe in blažitvi posledic le-teh, ne oziraje se na ruralno ali urbano območje.

1.3 Finančne iniciative oz. mehanizmi finančnega inženiringa

Iniciativa JESSICA (Joint European Support for Sustainable Investment in City Areas)/skupna evropska podpora za trajnostne naložbe v mestna območja je bila s strani Evropske komisije razvita v letu 2006. V njej sodelujeta tako EIB (Evropska investicijska banka) kot tudi CEB (Svet evropske razvojne banke). Iniciativa s pomočjo mehanizmov finančnega inženiringa podpira urbani razvoj in obnovo. Prvo obdobje je trajalo od 2007 do 2013. Zdaj pa so v pripravi že mehanizmi za obdobje 2014–2020.

Na spodnji sliki prikazujemo potek običajnega finančnega inženiringa v iniciativi JESSICA.

⁵⁷ Povzeto po Programme for the Competitiveness of enterprises and SMEs (COSME) 2014–2020.

Slika 11: Finančni inženiring JESSICA

Vir: prirejeno po EIB, 2013

The Risk Sharing Finance Facility (RSFF) Sklad za financiranje na osnovi delitve tveganj – od leta 2014 so predvideni novi ukrepi in sredstva iz proračuna EU za okrepitev zmogljivosti sklada predvsem za razvojne investicije z velikimi faktorjem tveganja.

ELENA (European Local Energy Assistance) je iniciativa, ki ponuja finančno in tehnično podporo za pripravo kakovostnih projektov na področju energetske učinkovitosti in obnovljivih virov energije na urbanih območjih.

2 Analogija z manjšimi občinami

V evropskem prostoru je na področju raziskav, finančnih programov in podpornih iniciativ veliko prizadevanj v smeri pametnih mest. Opredeitev in vsebina definicij pametnih mest se po obliki nanašata predvsem na velika oz. srednje velika mesta.

Glede na veliko koncentracijo ljudi v velikih mestih so ta prizadevanja razumljiva. Vendar pa menimo, da so tudi manjše lokalne skupnosti pomemben del družbe in jih je treba obravnavati prav tako resno kot velika mesta, posebej v regijah, kjer ni metropol in je prebivalstvo naseljeno po številnih manjših lokalnih skupnostih.⁵⁸

Pri zagotavljanju trajnostnega razvoja tako velikih mest kot manjših lokalnih skupnosti gre vsebinsko za enake naloge v smislu razvoja regionalne konkurenčnosti, transporta, IKT, gospodarstva (v malih ruralnih občinah je pomemben dejavnik tudi kmetijstvo),

⁵⁸ Povprečna slovenska občina ima 9775 prebivalcev, kar je skoraj tisočkrat manj od Londona.

naravnih virov, človeškega in socialnega kapitala, kvalitete življenja in sodelovanja občanov pri upravljanju skupnosti, v kateri živijo.

Tako velika mesta kot male občine so dolžne zagotavljati javne storitve, tako gospodarske kot negospodarske. Sicer v manjšem obsegu a vendar se blagostanje prebivalcev tudi v njih meri po kvaliteti in dostopnosti javnih storitev.

Že hitra primerjava negospodarskega področja nam pokaže, da imajo velika mesta običajno univerze, operne hiše, klinične centre ipd. Male občine tega sicer nimajo (in tega tudi nihče zares ne pričakuje), vendar pa morajo imeti zagotovljeno vsaj osnovno zdravstveno oskrbo ter osnovno (včasih tudi srednje) šolstvo. Običajno pa imajo manjši kraji že po tradiciji tudi svoja lokalna gledališča oz. prireditvene prostore.

Če kot glavne probleme velikih mest lahko štejemo onesnaženost zraka in okolja zaradi industrializacije in transporta ter nekontroliran izpust toplogrednih plinov, lahko temu ob bok postavimo problematiko manjših mest oz. podeželja zaradi onesnaževanja podtalnice s herbidici, slabo dostopnost (cestne povezave, širokopasovne povezave) ter vpliv podnebnih sprememb na kmetijstvo.

Ugotovimo lahko, da imajo tako velika mesta kot manjše občine enake potrebe in je razlika zgolj v postavljanju prioritet in zaradi majhnosti (tako teritorialne kot demografske) v velikosti investicij. Pri tem pa ne smemo zanemariti naslednjih dejstev:

- velika mesta imajo več možnosti za implementacijo visoke tehnologije in spodbujanje inovacij, ker imajo na voljo več resursov (tako finančnih kot človeških),
- večina raziskav s področja urbanega razvoja se nanaša predvsem na metropole in velika mesta. Srednje velika in mala mesta, katerih razvoj poteka drugače (v borbi za konkurenčnost imajo manj kritične mase, virov in organizacijskih možnosti) pa ostajajo premalo raziskana.

Spodbujanje trajnostnega in pametnega razvoja velikih mest, ob neupoštevanju enakih potreb prebivalcev manjših krajev oz. srednje velikih in manjših mest, bi lahko sčasoma povzročilo prevelike migracije v velika mesta in opuščanje dejavnosti, ki so tipične za manjše kraje (izginjanje tradicionalnih obrti ipd.) in kulture. Navedeno pa bi lahko pomenilo tudi prenasičenost prebivalcev v velikih mestih in nazadovanje namesto razvoja manjših mest.⁵⁹

Analogija pametna mesta (*smart cities*) in pametne občine (*smart communities*) je zato posledično logična in nujna potreba.

⁵⁹ Ta problem je dobro znan pri opuščanju kmetijskih dejavnosti in preseljevanju prebivalcev v velika mesta.

Empirična raziskava investicij v lokalnih skupnosti

1 Metodologija

V okviru metodologije je opredeljen problem, ki ga obravnavamo v raziskavi. Določili smo namen in cilje raziskovanja ter opisali in pojasnili metode, tehnike in orodja raziskovanja.

1.1 Opredelitev problema

»V preteklosti je bila vloga lokalnih oblasti pri zagotavljanju javne infrastrukture relativno enostavna. Lokalne skupnosti, pokrajine ali okraji so bili najpogosteje investitorji v javno infrastrukturo« (Milunovič, 2001: 178–179) (energija [ogrevanje, ohlajevanje, osvetljevanje], upravljanje s kmetijskimi, gozdnimi in zazidalnimi zemljišči, bolnišnice, ceste, železnice, javni prevoz, šole, vodovodi, smeti, zrak, širokopasovne povezave in internetne storitve za državljane, zdrava prehrana). Vse te potrebe so pokrivali pretežno iz proračunskih sredstev ali z neposrednim zadolževanjem s strani lokalnih skupnosti (Milunovič, 2001: 178–179). Zelo pogost način financiranja pa so bili samoprисpevki občanov.⁶⁰ Tak način financiranja pa predvsem zaradi nezmožnosti kritja finančnih bremen s strani javnega sektorja na eni strani ter novih tehnologij in inovacij na drugi strani »ne zagotavlja več zadovoljevanja naraščajočih potreb po javnem standardu« (Milunovič, 2001: 179). Infrastruktura, potrebna za pravilno in učinkovito delovanje trajnostnih javnih storitev zahteva velike investicije, napredne ideje, inovativnost in prožnost pri delovanju. Zato bo treba poiskati dodatne vire in drugačne načine financiranja javne infrastrukture.

Vključevanje zasebnega kapitala (tako človeškega kot materialnega) v javno infrastrukturo v svetu ni novost, v Sloveniji pa je redko uporabljen način izvajanja projektov. Težišče problema je v varovanju posameznih interesov bodisi v zasebnem ali v javnem sektorju, ki ne omogoča resničnega partnerstva in redko zmore preseči odnos naročnik – izvajalec.

Prepletanje javnih in zasebnih interesov se v praksi kaže v različnih pojavnih oblikah, predvsem pa v treh kombinacijah (Ilešič, 2000: 62):

⁶⁰ Leta 2001 je bil v Sloveniji sprejet Zakon o samoprисpevku (Zsam-1), ki je za lokalno javno infrastrukturo v prvem členu določal, da lahko občina uvede samoprисpevek za izgradnjo ali rekonstrukcijo javne komunalne infrastrukture, javne prometne infrastrukture, javne infrastrukture na področju otroškega varstva, osnovnega šolstva, zdravstvenega varstva, kulture, športa ter druge javne infrastrukture, ki jo zagotavlja občina.

- javna lastnina nad objekti in javno upravljanje;
- javna lastnina in zasebno upravljanje;
- zasebna lastnina in zasebno upravljanje.

Vse te oblike pa imajo tako svoje prednosti kot slabosti. Slednje se kažejo predvsem v težavni razporeditvi rizikov in interesov. Javni lastnik se po eni strani morda ne želi ukvarjati s storitveno dejavnostjo, po drugi strani pa ga ob prepustitvi dejavnosti zasebniku skrbi po eni strani usoda objekta, ki ga je zgradil, po drugi strani pa javni interes glede opravljanja dejavnosti. Nasprotno pa zasebni partner kljub podjetniški iniciativi, ki je tipična zanj, ne bo pripravljen vlagati v objekt, če ne bo imel ustreznega zagotovila glede prihodka in trajnosti dejavnosti v katero vlaga (Ilešič, 2000: 62).

K slednjemu je seveda nujno treba dodati tudi zavest o pomenu trajnostnega in skladnega regionalnega razvoja, ki pa brez podpore ustreznih resursov (tako materialnih kot tudi človeških) ostaja zgolj želja.

1.2 Namen in cilji raziskave

Lokalne skupnosti se vedno bolj soočajo s problemom financiranja javnih služb, zlasti z izgradnjo in z upravljanjem infrastrukture. Na ta problem opozarjajo številni avtorji (kot na primer: Bobek, 2006: 3, Ilešič, 2000: 62, Graff et al, 2003: 989–995, Jankovič in Leskovar, 2006: 57–63) in ugotavljajo, da je sredstev za izvajanje javnih storitev vedno manj (ne glede na to ali govorimo o državni ali o lokalni ravni) na drugi strani pa skladno s tehnološkim napredkom vedno hitreje raste potreba po večjem javnem standardu.

Kljub razmeroma dobro koncipirani zakonodaji in številnim programom Evropske unije iz katerih bi lahko črpale potrebna sredstva, imajo lokalne skupnosti težave z idejami, pripravo in prijavo trajnostno naravnanih projektov. Posebej sistem javno zasebnega financiranja kot partnerski projekt vseh deležnikov ostaja takorekoč neizkoriščen.

Naši temeljni cilji so bili naslednji:

- Preučiti in analizirati tuje in domače primarne ter sekundarne vire (literatura, zakonodaja) na področju financiranja, pravne ureditve, modelov inoviranja ter praktičnih pristopov (t. i. *best practice*), ki jih uporabljajo pametna mesta.
- Raziskati stanje na področju financiranja inovacij za trajnostni razvoj v slovenskih občinah.
- Ugotoviti, kateri dejavniki vplivajo na nastanek razlik v deležih pridobljenih sredstev iz proračuna in evropskih programov. Najprej ugotavljamo ali obstajajo pomembne razlike med občinami. Preskušamo hipoteze o pomembnem vplivu števila strokovnjakov in delovnih izkušenj na uspešnejše črpanje sredstev evropskih programov.
- Nadalje nas zanima ali so izkušnje z javno zasebnim partnerstvom v povezavi z uspešnejšim pridobivanjem sredstev iz evropskih programov.
- Ugotoviti povezanost inovacij, stopnje izobrazbe zaposlenih, deležev koncesij in skupnih nastopov z uspešnostjo pridobivanja sredstev iz evropskih programov.

1.3 Uporabljene metode, tehnike in orodja

Kompleksnost tematike je zahtevala uporabo različnih metod raziskovanja:

Študij literature

Izdelan, predstavljen in analiziran je podroben nabor primarnih in sekundarnih virov na področju financiranja, pravne ureditve, modelov inoviranja ter praktičnih pristopov (t.i. best practice), ki jih uporabljajo pametna mesta. Ob tem so upoštewane in ovrednotene tudi vse dosedanje raziskave in njihovi rezultati.

Anketa

Z anketo smo pridobili podatke o stanju financiranja investicij v občinah, ki jih lahko opredelimo kot trajnostne. Primarne podatke smo poskusili zajeti v vseh slovenskih občinah. Uporabili smo odprtokodno rešitev limesurvey, nameščeno na spletnem strežniku Inštituta.

Statistične metode

Anketni vprašalnik smo podrobno analizirali z opisno statistiko, korelacijsko analizo, statističnimi testi χ^2 test, t-test, z-test in izdelali analizo variance.

Zastavili smo hipoteze, ki se nanašajo na empirični del raziskave ter opredelili in preverjali naslednje:

H₁: Med občinami v različnih regijah RS ni razlik v deležih sredstev, pridobljenih iz proračuna in pridobljenih iz programov EU.

Preskus hipoteze se izvede s χ^2 -testom. Uporabi se šifrant kohezijskih regij, statističnih regij, občin in naselij (SURS, 2012a). Podatkom ankete je dodana še klasifikacija NUTS 2 in NUTS 3 iz zgoraj omenjenega šifranta. V primeru premajhnega numerusa pri NUTS 3 je hipoteza testirana le na nivoju NUTS 2. S χ^2 -testom preskusimo hipotezo o povezanosti kategorij (vir investicij in regija sta neodvisni ali odvisni spremenljivki). S t-testom preskusimo hipotezo, da se povprečni deleži sredstev proračuna oz. delež EU programov nepomembno razlikujejo po NUTS⁶¹ klasifikaciji (poprečje_regije_1= poprečje_regije_2). Hipoteze preskusimo za leta 2005–2012 in ob dokazanih statistično pomembnih razlikah identificiramo možne vzroke.

H₂: Občine z večjim številom strokovnih sodelavcev so uspešnejše pri črpanju sredstev iz programov EU.

Izračunamo povprečni delež strokovnih sodelavcev, ki so zadolženi za sodelovanje v projektih EU. Občine razvrstimo v 5 skupin (močno negativno odstopanje, rahlo negativno odstopanje, v mejah +-10% odstopanja od povprečja RS, rahlo pozitivno

⁶¹ The Nomenclature of Territorial Units for Statistics (NUTS) je skupna evropska statistična klasifikacija teritorialnih enot (potrjena leta 2003).

odstopanje in močno pozitivno odstopanje) glede na odmik od poprečja RS. Uspešnost merimo z dvema kriterijema: s številom pridobljenih projektov in z višino pridobljenih sredstev. Z analizo variance preskusimo hipotezo, da se povprečni deleži sredstev proračuna oz. delež EU programov nepomembno razlikujejo po zgoraj navedenih skupinah:

$$H_2: \mu_{\text{skupine}_1} = \mu_{\text{skupine}_2} = \mu_{\text{skupine}_3} = \mu_{\text{skupine}_4} = \mu_{\text{skupine}_5}$$

Ob dokazu statistično pomembnih razlik predlagamo ustrezne ukrepe. Analiza variance nam pokaže tudi vse pomembne razlike posameznih parov primerjav. Hipoteze preskušamo za leta 2005–2012. Ob testiranju te hipoteze se sproti prepričamo še o smeri in moči povezave (regresija oz. korelacijski koeficient).

Anketne spremenljivke ali njihovi agregati, ki smo jih uporabili pri testiranju hipoteze: a1, a2, b1, b2, b3, b4.⁶²

H₃: Občine, ki zaposlujejo strokovne sodelavce z večletnimi izkušnjami, so uspešnejše pri črpanju sredstev iz programov EU.

Postopek je podoben kot pri H₂, le da tu tvorimo skupine glede na odstopanje povprečja delovne dobe. Izračunamo povprečne delovne izkušnje strokovnih sodelavcev, ki so zadolženi za sodelovanje v projektih EU. Občine razvrstimo v 5 skupin (močno negativno odstopanje, rahlo negativno odstopanje, v mejah +10% odstopanja od poprečja RS, rahlo pozitivno odstopanje in močno pozitivno odstopanje) glede na odmik od poprečja RS. Kriterij uspešnosti je definiran enako kot pri hipotezi H₂. Z analizo variance preskusimo hipotezo, da se povprečni deleži sredstev proračuna oz. delež EU programov nepomembno razlikujejo po zgoraj navedenih skupinah:

$$H_3: \mu_{\text{skupine}_1} = \mu_{\text{skupine}_2} = \mu_{\text{skupine}_3} = \mu_{\text{skupine}_4} = \mu_{\text{skupine}_5}$$

Ob dokazu statistično pomembnih razlik predlagamo ustrezne ukrepe. Analiza variance nam pokaže tudi vse pomembne razlike posameznih parov primerjav. Hipoteze preskušamo za leta 2005–2012. Ob testiranju te hipoteze se sproti prepričamo še o smeri in moči povezave (regresija oz. korelacijski koeficient).

H₄: Občine, ki so izvedle investicije s kakršnikoli javno zasebnim partnerstvom, so pogosteje pridobile sredstva iz EU programov.

Tu najprej ugotovimo smer in moč povezanosti deleža projektov z javno zasebnim partnerstvom ter pogostostjo pridobivanja sredstev iz programov EU. Občine razvrstimo v dve skupini: v prvi skupini so tiste, ki ne izkazujejo nobenega javno zasebnega partnerstva, v drugi skupini pa tiste, ki so izkazale kakršnokoli javno zasebno partnerstvo. Z analizo variance preskusimo:

$$H_4: \mu_{\text{skupine}_1} = \mu_{\text{skupine}_2}$$

Ob dokazu statistično pomembnih razlik analiziramo še stanje po NUTS 3. Hipoteze preskušamo za leta 2005–2012.

⁶² Glej oznake v slikah anket.

H₅: Občine z večjim deležem koncesij so uspešnejše pri črpanju sredstev iz EU programov.

Najprej izračunamo povprečje deležev koncesij na nivoju R Slovenije. Občine razvrstimo v 5 skupin (močno negativno odstopanje, rahlo negativno odstopanje, v mejah $\pm 10\%$ odstopanja od povprečja RS, rahlo pozitivno odstopanje in močno pozitivno odstopanje) glede na odmik od povprečja RS. Kriterij uspešnosti je definiran enako kot pri hipotezi H₂. Z analizo variance preskusimo hipotezo, da se povprečni deleži sredstev proračuna oz. delež EU programov nepomembno razlikujejo po zgoraj navedenih skupinah:

$$H_5: \mu_{\text{skupine}_1} = \mu_{\text{skupine}_2} = \mu_{\text{skupine}_3} = \mu_{\text{skupine}_4} = \mu_{\text{skupine}_5}$$

Ob dokazu statistično pomembnih razlik analiziramo še stanje po NUTS_3. Analiza variance nam pokaže tudi vse pomembne razlike posameznih parov primerjav. Hipoteze preskušamo za leta 2005–2012. Ob testiranju te hipoteze se sproti prepričamo še o smeri in moči povezave (regresija oz. korelacijski koeficient).

H₆: Občine, ki skupno nastopajo pri investiranju v infrastrukturo, imajo večji delež uspešnih prijav na programe EU.

Najprej ugotovimo smer in moč povezanosti deleža skupnih prijav ter višino pridobljenih sredstev iz proračuna oz. programov EU. Občine razvrstimo v dve skupini: v prvi skupini so tiste, ki ne izkazujejo skupnega nastopa, v drugi skupini pa tiste, ki so izkazale v preteklosti skupen nastop z drugimi občinami. Kriterij uspešnosti je definiran enako kot pri hipotezi H₂. Z analizo variance preskusimo:

$$H_6: \mu_{\text{skupine}_1} = \mu_{\text{skupine}_2}$$

Ob dokazu statistično pomembnih razlik analiziramo še stanje po NUTS 3. Hipoteze preskušamo za leta 2005–2012.

H₇: Občine z višjim deležem VS izobraženih za vodenje projektov, so uspešnejše pri črpanju sredstev iz EU programov.

Najprej izračunamo povprečje deležev univerzitetno izobraženih kadrov na nivoju R Slovenije. Občine razvrstimo v 5 skupin (močno negativno odstopanje, rahlo negativno odstopanje v mejah $\pm 10\%$ odstopanja od povprečja RS, rahlo pozitivno odstopanje in močno pozitivno odstopanje) glede na odmik od povprečja RS. Kriterij uspešnosti je definiran enako kot pri hipotezi H₂. Z analizo variance bomo preskusili hipotezo, da se povprečni deleži sredstev proračuna oz. delež EU programov nepomembno razlikujejo po zgoraj navedenih skupinah:

$$H_7: \mu_{\text{skupine}_1} = \mu_{\text{skupine}_2} = \mu_{\text{skupine}_3} = \mu_{\text{skupine}_4} = \mu_{\text{skupine}_5}$$

Ob dokazu statistično pomembnih razlik analiziramo še stanje po NUTS 3.

Hipoteze preskušamo za leta 2005–2012. Analiza variance nam pokaže tudi vse pomembne razlike posameznih parov primerjav. Ob testiranju te hipoteze se sproti prepričamo še o smeri in moči povezave (regresija oz. korelacijski koeficient).

H₈: Občine, ki spodbujajo inovacije imajo večji delež uspešnih prijav na programe EU.

Občine razvrstimo v dve skupini: na tiste, ki ne spodbujajo inovacij in tiste, ki jih. Izpolnjene ankete vsebujejo odgovora na vprašanji 19 in 20. (Ali imate predvidena sredstva za inovacije? Ali spodbujate inovacije?). Na ta način definiramo občine, ki se deklarirajo ali pa dejansko izkazujejo spodbujanje inovacij. Anketa je sestavljena tako, da lahko preskusimo tudi razlike med deklarativnim zavzemanjem in dejanskim spodbujanjem inovacij. Kriterij uspešnosti je definiran enako kot pri hipotezi H₂. Z analizo variance preskusimo:

$$H_8: \mu_{\text{skupine}_1} = \mu_{\text{skupine}_2}$$

Ob dokazu statistično pomembnih razlik analiziramo še stanje po NUTS 3. Hipoteze preskušamo za leta 2005–2012.

H₉: Občine, ki spodbujajo inovacije, imajo večji delež javno zasebnih projektov.

Najprej izločimo občine, ki ne spodbujajo inovacij. Razmejitev je opisana pri hipotezi H₈. Nato občine razvrstimo v 5 skupin glede na delež pridobljenih javno zasebnih projektov (močno negativno odstopanje, rahlo negativno odstopanje, v mejah $-+10\%$ odstopanja od povprečja RS, rahlo pozitivno odstopanje in močno pozitivno odstopanje) glede na odmik od povprečja RS. Kriterij uspešnosti je definiran enako kot pri hipotezi H₂.

Z analizo variance preskusimo hipotezo, da se povprečni deleži javno zasebnih sredstev nepomembno razlikujejo po zgoraj navedenih skupinah:

$$H_9: \mu_{\text{skupine}_1} = \mu_{\text{skupine}_2} = \mu_{\text{skupine}_3} = \mu_{\text{skupine}_4} = \mu_{\text{skupine}_5}$$

Ob dokazu statistično pomembnih razlik analiziramo še stanje po NUTS 3. Hipoteze preskušamo za leta 2005–2012. Analiza variance nam pokaže tudi vse pomembne razlike posameznih parov primerjav. Ob testiranju te hipoteze se sproti prepričamo še o smeri in moči povezave (regresija oz. korelacijski koeficient).

H₁₀: Občine, ki v programe EU prijavljajo javno zasebne projekte s kateregakoli področja inovacij, so uspešnejše pri pridobivanju sredstev.

Občine razvrstimo v dve skupini: v prvi skupini so tiste, ki prijavljajo javno zasebne projekte, v drugi pa tiste, ki jih ne. Kriterij uspešnosti je definiran enako kot pri hipotezi H₂. Z analizo variance preskusimo:

$$H_{10}: \mu_{\text{skupine}_1} = \mu_{\text{skupine}_2}$$

Ob dokazu statistično pomembnih razlik analiziramo še stanje po NUTS 3. Hipoteze preskušamo za leta 2005–2012.

Vse hipoteze smo preskusili na nivoju tveganja 5 % in 1 %, uporabili pa smo bodisi eno od preglednic (Excel, LibreOffice, Gnumeric) ali pa IBM SPSS. Za potrebe testiranja hipotez smo uporabili anketne spremenljivke ali njihove agregate.

Uporabili smo metode opisne statistike, testiranje hipotez (parametrični in neparametrični testi), regresijsko analizo in multivariatno analizo.

Z opisno statistiko smo prikazali glavne statistične lastnosti izbranih spremenljivk kot so: minimum, maksimum, povprečje, modus, izdelane so frekvenčne porazdelitve. V odvisnosti od vrste spremenljivk in števila dobljenih odgovorov so smiselno uporabljeni testi za preverjanje hipotez. Regresijska analiza je pokazala moč in smer povezave med izbranimi spremenljivkami. Z multivariatno analizo smo identificirali pomembne skupine neodvisnih spremenljivk ter poskušali zmanjšati njihovo število s ciljem razložiti značilnosti opazovanih procesov.

1.4 Splošni podatki o izvedbi ankete

Empirična raziskava je bila omejena na geografsko področje Republike Slovenije, potekala je od decembra 2012 do junija 2013 in je zajela občine v vseh statističnih regijah obeh kohezijskih regij. Zajeli smo 24.17% numerusa od skupnega števila občin, s čimer smo presegli tipičen odziv na ankete v družboslovju, ki je med 10 in 15 %, in dosegli reprezentativni vzorec.

Anketa je obsegala 26 vprašanj v petih sklopih. Posamezni sklopi so:

- Sklop A – osnovni podatki o občini (2 vprašanja: naziv, regija).
- Sklop B – zagotavljanje sredstev za projekte v obdobju 2005–2012 (6 vprašanj: število in vrednost projektov, ki so bili financirani iz proračuna občine, izključno iz sredstev EU, in mešano financiranje iz proračuna in EU).
- Sklop C – kadri, ki so se na občinah ukvarjali s pridobivanjem sredstev za investicije v obdobju 2005–2012 (3 vprašanja: število strokovnih sodelavcev, ki so bili zadolženi za projekte pridobivanja sredstev za investicije iz programov EU, število strokovnih sodelavcev, ki so se ukvarjali s financiranjem investicij in so imeli več kot 5 let delovne dobe na področju črpanja sredstev iz programov EU ter delež zaposlenih, ki so se ukvarjali s črpanjem sredstev iz programov EU in so imeli najmanj visokošolsko strokovno izobrazbo).
- Sklop D – javno zasebna partnerstva v obdobju 2005–2012 (6 vprašanj: število projektov po letih, ki so imeli kakršnokoli obliko javno zasebnega partnerstva, vrednost projektov po letih, ki so imeli kakršnokoli obliko javno zasebnega partnerstva, vrednost zasebnih vlaganj v projekte po letih, ki so imeli kakršnokoli obliko javno zasebnega partnerstva, delež veljavnih koncesij podjetjem v večinski zasebni lasti po letih glede na vse koncesije, število investicijskih projektov po letih, pri katerih je občina skupaj z drugimi kandidirala za sredstva, in delež investicijskih projektov, pri katerih je občina nastopila kot eden od partnerjev).
- Sklop E – inovacije v občinah (9 vprašanj: mnenje o pomembnosti posameznih vrst inovacij za občine, ali so v proračunu sredstva za inovacije, mnenje o spodbujanju inovacij v občini, mnenje o zagotavljanju trajnostno naravnanih ciljev

ob predpostavki zakonitega in preglednega modela financiranja projektov brez bistvenega poseganja v proračun, število in vrednost inovacij, ki jih je financirala občina, število in vrednost javno zasebnih projektov s kateregakoli področja inovacij po letih, za katera so pridobili sredstva v programih EU, podatek o uporabi možnosti ZJZP).

Anketa je bila odprta na spletu (www.isma.si/limesurvey) od 13. decembra 2012 do 8. junija 2013. Večino anket so izpolnili preko spleta, 5 občin pa je vrnilo odgovore na papirju. Izpolnjevanje ankete je bilo za anketirance (večinoma župani in direktorji občinskih uprav) zahtevno, saj je večina vprašanj zahtevala odgovore za vsako leto posebej (obdobje 2005–2012). Po številnih telefonskih in osebnih posredovanjih smo zbrali 51 popolnih odgovorov. Nato smo eno anketo izločili, ker so bili odgovori namerno napačni. Anketa seveda ni bila anonimna, saj bi to preprečevalo resne analize.

Nato smo z orodjem Limesurvey (<http://www.limesurvey.org/en/about-limesurvey/references>) izvozili osnovno verzijo vhodne datoteke v formatu .sav, ki je primerna za obdelavo s statističnimi paketi SPSS (<http://www-01.ibm.com/software/analytics/spss/>) ali PSPP (Free Software Foundation, Inc. 2012).

Seznam spremenljivk iz sklopa A je prikazan v tabeli 4.

Tabela 3: Spremenljivke sklopa A

Spremenljivka	Opis spremenljivke	Tip
a1	Naziv občine – odgovor	Nominalna
a2	Statistična regija občine – odgovor	Nominalna

Vir: lasten, 2013

Tabela 4: Spremenljivke sklopa A – Statistika

Spremenljivka	Opis spremenljivke	Tip
b1_1	Število projektov v letu 2005, financiranih samo iz proračuna občine	Številska
b1_2	Število projektov v letu 2006, financiranih samo iz proračuna občine	Številska
b1_3	Število projektov v letu 2007, financiranih samo iz proračuna občine	Številska
b1_4	Število projektov v letu 2008, financiranih samo iz proračuna občine	Številska
b1_5	Število projektov v letu 2009, financiranih samo iz proračuna občine	Številska
b1_6	Število projektov v letu 2010, financiranih samo iz proračuna občine	Številska
b1_7	Število projektov v letu 2011, financiranih samo iz proračuna občine	Številska
b1_8	Število projektov v letu 2012, financiranih samo iz proračuna občine	Številska

Spremenljivka	Opis spremenljivke	Tip
b2_1	Število projektov v letu 2005, financiranih izključno preko programov EU	Številska
b2_2	Število projektov v letu 2006, financiranih izključno preko programov EU	Številska
b2_3	Število projektov v letu 2007, financiranih izključno preko programov EU	Številska
b2_4	Število projektov v letu 2008, financiranih izključno preko programov EU	Številska
b2_5	Število projektov v letu 2009, financiranih izključno preko programov EU	Številska
b2_6	Število projektov v letu 2010, financiranih izključno preko programov EU	Številska
b2_7	Število projektov v letu 2011, financiranih izključno preko programov EU	Številska
b2_8	Število projektov v letu 2012, financiranih izključno preko programov EU	Številska
b12_1	Število projektov v letu 2005, financiranih delno iz proračuna občine in delno preko programov EU	Številska
b12_2	Število projektov v letu 2006, financiranih delno iz proračuna občine in delno preko programov EU	Številska
b12_3	Število projektov v letu 2007, financiranih delno iz proračuna občine in delno preko programov EU	Številska
b12_4	Število projektov v letu 2008, financiranih delno iz proračuna občine in delno preko programov EU	Številska
b12_5	Število projektov v letu 2009, financiranih delno iz proračuna občine in delno preko programov EU	Številska
b12_6	Število projektov v letu 2010, financiranih delno iz proračuna občine in delno preko programov EU	Številska
b12_7	Število projektov v letu 2011, financiranih delno iz proračuna občine in delno preko programov EU	Številska
b12_8	Število projektov v letu 2012, financiranih delno iz proračuna občine in delno preko programov EU	Številska
b3_1	Vrednost projektov v letu 2005, financiranih samo iz proračuna občine	Številska
b3_2	Vrednost projektov v letu 2006, financiranih samo iz proračuna občine	Številska
b3_3	Vrednost projektov v letu 2007, financiranih samo iz proračuna občine	Številska
b3_4	Vrednost projektov v letu 2008, financiranih samo iz proračuna občine	Številska
b3_5	Vrednost projektov v letu 2009, financiranih samo iz proračuna občine	Številska
b3_6	Vrednost projektov v letu 2010, financiranih samo iz proračuna občine	Številska
b3_7	Vrednost projektov v letu 2011, financiranih samo	Številska

Spremenljivka	Opis spremenljivke	Tip
	iz proračuna občine	
b3_8	Vrednost projektov v letu 2012, financiranih samo iz proračuna občine	Številska
b4_1	Vrednost projektov v letu 2005, financiranih izključno preko programov EU	Številska
b4_2	Vrednost projektov v letu 2006, financiranih izključno preko programov EU	Številska
b4_3	Vrednost projektov v letu 2007, financiranih izključno preko programov EU	Številska
b4_4	Vrednost projektov v letu 2008, financiranih izključno preko programov EU	Številska
b4_5	Vrednost projektov v letu 2009, financiranih izključno preko programov EU	Številska
b4_6	Vrednost projektov v letu 2010, financiranih izključno preko programov EU	Številska
b4_7	Vrednost projektov v letu 2011, financiranih izključno preko programov EU	Številska
b4_8	Vrednost projektov v letu 2012, financiranih izključno preko programov EU	Številska

Vir: lasten, 2013

Tabela 6: Spremenljivke sklopa B

Spremenljivka	Opis spremenljivke	Tip
b1_1	Število projektov v letu 2005, financiranih samo iz proračuna občine	Številska
b1_2	Število projektov v letu 2006, financiranih samo iz proračuna občine	Številska
b1_3	Število projektov v letu 2007, financiranih samo iz proračuna občine	Številska
b1_4	Število projektov v letu 2008, financiranih samo iz proračuna občine	Številska
b1_5	Število projektov v letu 2009, financiranih samo iz proračuna občine	Številska
b1_6	Število projektov v letu 2010, financiranih samo iz proračuna občine	Številska
b1_7	Število projektov v letu 2011, financiranih samo iz proračuna občine	Številska
b1_8	Število projektov v letu 2012, financiranih samo iz proračuna občine	Številska
b2_1	Število projektov v letu 2005, financiranih izključno preko programov EU	Številska
b2_2	Število projektov v letu 2006, financiranih izključno preko programov EU	Številska
b2_3	Število projektov v letu 2007, financiranih	Številska

Spremenljivka	Opis spremenljivke	Tip
	izključno preko programov EU	
b2_4	Število projektov v letu 2008, financiranih izključno preko programov EU	Številska
b2_5	Število projektov v letu 2009, financiranih izključno preko programov EU	Številska
b2_6	Število projektov v letu 2010, financiranih izključno preko programov EU	Številska
b2_7	Število projektov v letu 2011, financiranih izključno preko programov EU	Številska
b2_8	Število projektov v letu 2012, financiranih izključno preko programov EU	Številska
b12_1	Število projektov v letu 2005, financiranih delno iz proračuna občine in delno preko programov EU	Številska
b12_2	Število projektov v letu 2006, financiranih delno iz proračuna občine in delno preko programov EU	Številska
b12_3	Število projektov v letu 2007, financiranih delno iz proračuna občine in delno preko programov EU	Številska
b12_4	Število projektov v letu 2008, financiranih delno iz proračuna občine in delno preko programov EU	Številska
b12_5	Število projektov v letu 2009, financiranih delno iz proračuna občine in delno preko programov EU	Številska
b12_6	Število projektov v letu 2010, financiranih delno iz proračuna občine in delno preko programov EU	Številska
b12_7	Število projektov v letu 2011, financiranih delno iz proračuna občine in delno preko programov EU	Številska
b12_8	Število projektov v letu 2012, financiranih delno iz proračuna občine in delno preko programov EU	Številska
b3_1	Vrednost projektov v letu 2005, financiranih samo iz proračuna občine	Številska
b3_2	Vrednost projektov v letu 2006, financiranih samo iz proračuna občine	Številska
b3_3	Vrednost projektov v letu 2007, financiranih samo iz proračuna občine	Številska
b3_4	Vrednost projektov v letu 2008, financiranih samo iz proračuna občine	Številska
b3_5	Vrednost projektov v letu 2009, financiranih samo iz proračuna občine	Številska
b3_6	Vrednost projektov v letu 2010, financiranih samo iz proračuna občine	Številska
b3_7	Vrednost projektov v letu 2011, financiranih samo iz proračuna občine	Številska
b3_8	Vrednost projektov v letu 2012, financiranih samo iz proračuna občine	Številska
b4_1	Vrednost projektov v letu 2005, financiranih izključno preko programov EU	Številska

Spremenljivka	Opis spremenljivke	Tip
b4_2	Vrednost projektov v letu 2006, financiranih izključno preko programov EU	Številska
b4_3	Vrednost projektov v letu 2007, financiranih izključno preko programov EU	Številska
b4_4	Vrednost projektov v letu 2008, financiranih izključno preko programov EU	Številska
b4_5	Vrednost projektov v letu 2009, financiranih izključno preko programov EU	Številska
b4_6	Vrednost projektov v letu 2010, financiranih izključno preko programov EU	Številska
b4_7	Vrednost projektov v letu 2011, financiranih izključno preko programov EU	Številska
b4_8	Vrednost projektov v letu 2012, financiranih izključno preko programov EU	Številska

Vir: lasten, 2013

Tabela7: Spremenljivke sklopa C

Seznam spremenljivk iz sklopa C je prikazan v tabeli 7

Spremenljivka	Opis spremenljivke	Tip
c1_1	Število strokovnih sodelavcev v letu 2005, zadolženih za projekte pridobivanja sredstev za investicije iz programov EU	Številska
c1_2	Število strokovnih sodelavcev v letu 2006, zadolženih za projekte pridobivanja sredstev za investicije iz programov EU	Številska
c1_3	Število strokovnih sodelavcev v letu 2007, zadolženih za projekte pridobivanja sredstev za investicije iz programov EU	Številska
c1_4	Število strokovnih sodelavcev v letu 2008, zadolženih za projekte pridobivanja sredstev za investicije iz programov EU	Številska
c1_5	Število strokovnih sodelavcev v letu 2009, zadolženih za projekte pridobivanja sredstev za investicije iz programov EU	Številska
c1_6	Število strokovnih sodelavcev v letu 2010, zadolženih za projekte pridobivanja sredstev za investicije iz programov EU	Številska
c1_7	Število strokovnih sodelavcev v letu 2011, zadolženih za projekte pridobivanja sredstev za investicije iz programov EU	Številska
c1_8	Število strokovnih sodelavcev v letu 2012, zadolženih za projekte pridobivanja sredstev za investicije iz programov EU	Številska

Spremenljivka	Opis spremenljivke	Tip
c2_1	Število strokovnih sodelavcev v letu 2005, zadolženih za financiranje investicij - več kot 5 let delovne dobe na področju črpanja sredstev iz programov EU	Številska
c2_2	Število strokovnih sodelavcev v letu 2006, zadolženih za financiranje investicij – več kot 5 let delovne dobe na področju črpanja sredstev iz programov EU	Številska
c2_3	Število strokovnih sodelavcev v letu 2007, zadolženih za financiranje investicij – več kot 5 let delovne dobe na področju črpanja sredstev iz programov EU	Številska
c2_4	Število strokovnih sodelavcev v letu 2008, zadolženih za financiranje investicij – več kot 5 let delovne dobe na področju črpanja sredstev iz programov EU	Številska
c2_5	Število strokovnih sodelavcev v letu 2009, zadolženih za financiranje investicij – več kot 5 let delovne dobe na področju črpanja sredstev iz programov EU	Številska
c2_6	Število strokovnih sodelavcev v letu 2010, zadolženih za financiranje investicij – več kot 5 let delovne dobe na področju črpanja sredstev iz programov EU	Številska
c2_7	Število strokovnih sodelavcev v letu 2011, zadolženih za financiranje investicij – več kot 5 let delovne dobe na področju črpanja sredstev iz programov EU	Številska
c2_8	Število strokovnih sodelavcev v letu 2012, zadolženih za financiranje investicij – več kot 5 let delovne dobe na področju črpanja sredstev iz programov EU	Številska
c6_1	Delež zaposlenih v letu 2005, ki so se ukvarjali s črpanjem sredstev iz programov EU – najmanj VS izobrazba (glede na vse zaposlene, ki so se ukvarjali s črpanjem sredstev iz programov EU)	Številska
c6_2	Delež zaposlenih v letu 2006, ki so se ukvarjali s črpanjem sredstev iz programov EU – najmanj VS izobrazba (glede na vse zaposlene, ki so se ukvarjali s črpanjem sredstev iz programov EU)	Številska
c6_3	Delež zaposlenih v letu 2007, ki so se ukvarjali s črpanjem sredstev iz programov EU – najmanj VS izobrazba (glede na vse zaposlene, ki so se ukvarjali s črpanjem sredstev iz programov EU)	Številska
c6_4	Delež zaposlenih v letu 2008, ki so se ukvarjali s črpanjem sredstev iz programov EU – najmanj VS	Številska

Spremenljivka	Opis spremenljivke	Tip
	izobrazba (glede na vse zaposlene, ki so se ukvarjali s črpanjem sredstev iz programov EU)	
c6_5	Delež zaposlenih v letu 2009, ki so se ukvarjali s črpanjem sredstev iz programov EU – najmanj VS izobrazba (glede na vse zaposlene, ki so se ukvarjali s črpanjem sredstev iz programov EU)	Številska
c6_6	Delež zaposlenih v letu 2010, ki so se ukvarjali s črpanjem sredstev iz programov EU – najmanj VS izobrazba (glede na vse zaposlene, ki so se ukvarjali s črpanjem sredstev iz programov EU)	Številska
c6_7	Delež zaposlenih v letu 2011, ki so se ukvarjali s črpanjem sredstev iz programov EU – najmanj VS izobrazba (glede na vse zaposlene, ki so se ukvarjali s črpanjem sredstev iz programov EU)	Številska
c6_8	Delež zaposlenih v letu 2012, ki so se ukvarjali s črpanjem sredstev iz programov EU – najmanj VS izobrazba (glede na vse zaposlene, ki so se ukvarjali s črpanjem sredstev iz programov EU)	Številska

Vir: lasten, 2013

Seznam spremenljivk iz sklopa D je prikazan v tabeli 8.

Tabela 8: Spremenljivke sklopa D

Spremenljivka	Opis spremenljivke	Tip
d1_1	Število projektov v letu 2005, ki so imeli kakršnokoli obliko javno zasebnega partnerstva	Številska
d1_1	Število projektov v letu 2005, ki so imeli kakršnokoli obliko javno zasebnega partnerstva	Številska
d1_2	Število projektov v letu 2006, ki so imeli kakršnokoli obliko javno zasebnega partnerstva	Številska
d1_3	Število projektov v letu 2007, ki so imeli kakršnokoli obliko javno zasebnega partnerstva	Številska
d1_4	Število projektov v letu 2008, ki so imeli kakršnokoli obliko javno zasebnega partnerstva	Številska
d1_5	Število projektov v letu 2009, ki so imeli kakršnokoli obliko javno zasebnega partnerstva	Številska
d1_6	Število projektov v letu 2010, ki so imeli kakršnokoli obliko javno zasebnega partnerstva	Številska
d1_7	Število projektov v letu 2011, ki so imeli kakršnokoli obliko javno zasebnega partnerstva	Številska
d1_8	Število projektov v letu 2012, ki so imeli kakršnokoli obliko javno zasebnega partnerstva	Številska
d2_1	Vrednost projektov v letu 2005, ki so imeli kakršnokoli obliko javno zasebnega partnerstva	Številska

Spremenljivka	Opis spremenljivke	Tip
d2_2	Vrednost projektov v letu 2006, ki so imeli kakršnokoli obliko javno zasebnega partnerstva	Številska
d2_3	Vrednost projektov v letu 2007, ki so imeli kakršnokoli obliko javno zasebnega partnerstva	Številska
d2_4	Vrednost projektov v letu 2008, ki so imeli kakršnokoli obliko javno zasebnega partnerstva	Številska
d2_5	Vrednost projektov v letu 2009, ki so imeli kakršnokoli obliko javno zasebnega partnerstva	Številska
d2_6	Vrednost projektov v letu 2010, ki so imeli kakršnokoli obliko javno zasebnega partnerstva	Številska
d2_7	Vrednost projektov v letu 2011, ki so imeli kakršnokoli obliko javno zasebnega partnerstva	Številska
d2_8	Vrednost projektov v letu 2012, ki so imeli kakršnokoli obliko javno zasebnega partnerstva	Številska
d3_1	Vrednost zasebnih vlaganj v projekte leta 2005, ki so imeli kakršnokoli obliko javno zasebnega partnerstva	Številska
d3_2	Vrednost zasebnih vlaganj v projekte 2006, ki so imeli kakršnokoli obliko javno zasebnega partnerstva	Številska
d3_3	Vrednost zasebnih vlaganj v projekte 2007, ki so imeli kakršnokoli obliko javno zasebnega partnerstva	Številska
d3_4	Vrednost zasebnih vlaganj v projekte 2008, ki so imeli kakršnokoli obliko javno zasebnega partnerstva	Številska
d3_5	Vrednost zasebnih vlaganj v projekte 2009, ki so imeli kakršnokoli obliko javno zasebnega partnerstva	Številska
d3_6	Vrednost zasebnih vlaganj v projekte 2010, ki so imeli kakršnokoli obliko javno zasebnega partnerstva	Številska
d3_7	Vrednost zasebnih vlaganj v projekte 2011, ki so imeli kakršnokoli obliko javno zasebnega partnerstva	Številska
d3_8	Vrednost zasebnih vlaganj v projekte 2012, ki so imeli kakršnokoli obliko javno zasebnega partnerstva	Številska
d4_1	Delež veljavnih koncesij podjetjem v večinski zasebni lasti leta 2005 glede na vse koncesije (ne glede na lastniški status koncesionarjev)	Številska
d4_2	Delež veljavnih koncesij podjetjem v večinski zasebni lasti leta 2006 glede na vse koncesije (ne glede na lastniški status koncesionarjev)	Številska
d4_3	Delež veljavnih koncesij podjetjem v večinski zasebni lasti leta 2007 glede na vse koncesije (ne glede na lastniški status koncesionarjev)	Številska
d4_4	Delež veljavnih koncesij podjetjem v večinski zasebni lasti leta 2008 glede na vse koncesije (ne glede na lastniški status koncesionarjev)	Številska
d4_5	Delež veljavnih koncesij podjetjem v večinski zasebni lasti leta 2009 glede na vse koncesije (ne glede na lastniški status koncesionarjev)	Številska

Spremenljivka	Opis spremenljivke	Tip
d4_6	Delež veljavnih koncesij podjetjem v večinski zasebni lasti leta 2010 glede na vse koncesije (ne glede na lastniški status koncesionarjev)	Številska
d4_7	Delež veljavnih koncesij podjetjem v večinski zasebni lasti leta 2011 glede na vse koncesije (ne glede na lastniški status koncesionarjev)	Številska
d4_8	Delež veljavnih koncesij podjetjem v večinski zasebni lasti leta 2012 glede na vse koncesije (ne glede na lastniški status koncesionarjev)	Številska
d5_1	Število investicijskih projektov v letu 2005, pri katerih je občina skupaj z drugimi kandidirala za sredstva	Številska
d5_2	Število investicijskih projektov v letu 2006, pri katerih je občina skupaj z drugimi kandidirala za sredstva	Številska
d5_3	Število investicijskih projektov v letu 2007, pri katerih je občina skupaj z drugimi kandidirala za sredstva	Številska
d5_4	Število investicijskih projektov v letu 2008, pri katerih je občina skupaj z drugimi kandidirala za sredstva	Številska
d5_5	Število investicijskih projektov v letu 2009, pri katerih je občina skupaj z drugimi kandidirala za sredstva	Številska
d5_6	Število investicijskih projektov v letu 2010, pri katerih je občina skupaj z drugimi kandidirala za sredstva	Številska
d5_7	Število investicijskih projektov v letu 2011, pri katerih je občina skupaj z drugimi kandidirala za sredstva	Številska
d5_8	Število investicijskih projektov v letu 2012, pri katerih je občina skupaj z drugimi kandidirala za sredstva	Številska
d6_1	Delež investicijskih projektov v letu 2005, pri katerih je občina nastopila kot eden od partnerjev (delež se nanaša na pridobljene EUR)	Številska
d6_2	Delež investicijskih projektov v letu 2006, pri katerih je občina nastopila kot eden od partnerjev (delež se nanaša na pridobljene EUR)	Številska
d6_3	Delež investicijskih projektov v letu 2007, pri katerih je občina nastopila kot eden od partnerjev (delež se nanaša na pridobljene EUR)	Številska
d6_4	Delež investicijskih projektov v letu 2008, pri katerih je občina nastopila kot eden od partnerjev (delež se nanaša na pridobljene EUR)	Številska
d6_5	Delež investicijskih projektov v letu 2009, pri katerih je občina nastopila kot eden od partnerjev (delež se nanaša na pridobljene EUR)	Številska
d6_6	Delež investicijskih projektov v letu 2010, pri katerih je občina nastopila kot eden od partnerjev (delež se nanaša na pridobljene EUR)	Številska
d6_7	Delež investicijskih projektov v letu 2011, pri katerih	Številska

Spremenljivka	Opis spremenljivke	Tip
	je občina nastopila kot eden od partnerjev (delež se nanaša na pridobljene EUR)	
d6_8	Delež investicijskih projektov v letu 2012, pri katerih je občina nastopila kot eden od partnerjev (delež se nanaša na pridobljene EUR)	Številska

Vir: lasten, 2013

Tabela 9: Spremenljivke sklopa E

Spremenljivka	Opis spremenljivke	Tip
e1_1	Pomembnost 1 – oblike inovacij v javnih službah	Nominalna
e1_1	Pomembnost 1 – oblike inovacij v javnih službah	Nominalna
e1_2	Pomembnost 2 – oblike inovacij v javnih službah	Nominalna
e1_3	Pomembnost 3 – oblike inovacij v javnih službah	Nominalna
e1_4	Pomembnost 4 – oblike inovacij v javnih službah	Nominalna
e2	Ali ima občina v proračunu predvidena sredstva za inovacije?	Nominalna
e3_1	Ali v občini spodbujajo inovacije? 1: želimo spodbujati, pa nimamo finančnih resursov	Nominalna
e3_2	Ali v občini spodbujajo inovacije? 2: želimo spodbujati, pa nimamo človeških resursov/znanj	Nominalna
e3_3	Ali v občini spodbujajo inovacije? 3: želimo spodbujati, pa nimamo resursov za izdelavo projekta	Nominalna
e3_4	Ali v občini spodbujajo inovacije? 4: želimo spodbujati, pa nimamo resursov za izvedbo projekta	Nominalna
e3_5	Ali v občini spodbujajo inovacije? 5: želimo spodbujati, pa nimamo resursov za implementacijo rezultatov projekta	Nominalna
e3_6	Ali v občini spodbujajo inovacije? 6: ne spodbujamo, ker menimo, da inovacije niso pomembne	Nominalna
e3_7	Ali v občini spodbujajo inovacije? 7: inovacije spodbujamo in imamo na voljo dovolj lastnih resursov	Nominalna
e3_other	Ali v občini spodbujajo inovacije? Odgovor izven izbire.	Nominalna
e4	Ali menite, da bi vaša občina lažje dosegala trajnostno naravnane razvojne cilje, če bi imela zakonit, jasen in pregleden model financiranja projektov, brez bistvenega poseganja v proračunska sredstva?	Nominalna
e5_1	Število inovacij v letu 2005, ki so bile financirane iz proračuna občine	Številska
e5_2	Število inovacij v letu 2006, ki so bile financirane iz proračuna občine	Številska
e5_3	Število inovacij v letu 2007, ki so bile financirane iz proračuna občine	Številska

Spremenljivka	Opis spremenljivke	Tip
e5_4	Število inovacij v letu 2008, ki so bile financirane iz proračuna občine	Številska
e5_5	Število inovacij v letu 2009, ki so bile financirane iz proračuna občine	Številska
e5_6	Število inovacij v letu 2010, ki so bile financirane iz proračuna občine	Številska
e5_7	Število inovacij v letu 2011, ki so bile financirane iz proračuna občine	Številska
e5_8	Število inovacij v letu 2012, ki so bile financirane iz proračuna občine	Številska
e6_1	Vrednost inovacij v letu 2005, ki so bile financirane iz proračuna občine.	Številska
e6_2	Vrednost inovacij v letu 2006, ki so bile financirane iz proračuna občine	Številska
e6_3	Vrednost inovacij v letu 2007, ki so bile financirane iz proračuna občine	Številska
e6_4	Vrednost inovacij v letu 2008, ki so bile financirane iz proračuna občine	Številska
e6_5	Vrednost inovacij v letu 2009, ki so bile financirane iz proračuna občine	Številska
e6_6	Vrednost inovacij v letu 2010, ki so bile financirane iz proračuna občine	Številska
e6_7	Vrednost inovacij v letu 2011, ki so bile financirane iz proračuna občine	Številska
e6_8	Vrednost inovacij v letu 2012, ki so bile financirane iz proračuna občine	Številska
e7_1	Število javno zasebnih projektov s kateregakoli področja inovacij v letu 2005, za katere je občina pridobila sredstva v programih EU	Številska
e7_2	Število javno zasebnih projektov s kateregakoli področja inovacij v letu 2006, za katere je občina pridobila sredstva v programih EU	Številska
e7_3	Število javno zasebnih projektov s kateregakoli področja inovacij v letu 2007, za katere je občina pridobila sredstva v programih EU	Številska
e7_4	Število javno zasebnih projektov s kateregakoli področja inovacij v letu 2008, za katere je občina pridobila sredstva v programih EU	Številska
e7_5	Število javno zasebnih projektov s kateregakoli področja inovacij v letu 2009, za katere je občina pridobila sredstva v programih EU	Številska
e7_6	Število javno zasebnih projektov s kateregakoli področja inovacij v letu 2010, za katere je občina pridobila sredstva v programih EU	Številska
e7_7	Število javno zasebnih projektov s kateregakoli	Številska

Spremenljivka	Opis spremenljivke	Tip
	področja inovacij v letu 2011, za katere je občina pridobila sredstva v programih EU	
e7_8	Število javno zasebnih projektov s kateregakoli področja inovacij v letu 2012, za katere je občina pridobila sredstva v programih EU	Številska
e8_1	Vrednost javno zasebnih projektov s kateregakoli področja inovacij v letu 2005, za katere je občina pridobila sredstva v programih EU	Številska
e8_2	Vrednost javno zasebnih projektov s kateregakoli področja inovacij v letu 2006, za katere je občina pridobila sredstva v programih EU	Številska
e8_3	Vrednost javno zasebnih projektov s kateregakoli področja inovacij v letu 2007, za katere je občina pridobila sredstva v programih EU	Številska
e8_4	Vrednost javno zasebnih projektov s kateregakoli področja inovacij v letu 2008, za katere je občina pridobila sredstva v programih EU	Številska
e8_5	Vrednost javno zasebnih projektov s kateregakoli področja inovacij v letu 2009, za katere je občina pridobila sredstva v programih EU	Številska
e8_6	Vrednost javno zasebnih projektov s kateregakoli področja inovacij v letu 2010, za katere je občina pridobila sredstva v programih EU	Številska
e8_7	Vrednost javno zasebnih projektov s kateregakoli področja inovacij v letu 2011, za katere je občina pridobila sredstva v programih EU	Številska
e8_8	Vrednost javno zasebnih projektov s kateregakoli področja inovacij v letu 2012, za katere je občina pridobila sredstva v programih EU	Številska
e9_SQ001	Ali je občina izkoristila možnost preoblikovanja javnih podjetij v gospodarske družbe skladno z ZJZP (2006)? Da – število javnih podjetij, ki so se preoblikovala	Nominalna
e9_SQ001comment	Ali je občina izkoristila možnost preoblikovanja javnih podjetij v gospodarske družbe skladno z ZJZP (2006)? Da – število javnih podjetij, ki so se preoblikovala – komentar	Nominalna
e9_SQ002	Ali je občina izkoristila možnost preoblikovanja javnih podjetij v gospodarske družbe skladno z ZJZP (2006)? Delno – število javnih podjetij, ki so se preoblikovala	Nominalna
e9_SQ002comment	Ali je občina izkoristila možnost preoblikovanja javnih podjetij v gospodarske družbe skladno z ZJZP (2006)? Delno – število javnih podjetij, ki so se preoblikovala – komentar	Nominalna

Spremenljivka	Opis spremenljivke	Tip
e9_SQ003	Ali je občina izkoristila možnost preoblikovanja javnih podjetij v gospodarske družbe skladno z ZJZP (2006)? Ne - navedite 3 glavne vzroke	Nominalna
e9_SQ003comment	Ali je občina izkoristila možnost preoblikovanja javnih podjetij v gospodarske družbe skladno z ZJZP (2006)? Ne – navedite 3 glavne vzroke – komentar	Nominalna

Vir: lasten, 2013

Za izvedbo analiz smo iz anketnih podatkov izračunali še:

- vsote ter deleže posameznih vrst projektov po letih v obdobju 2005 do 2012. Spremenljivke, pri katerih je izračunana vsota, imajo v imenu »Projekti_skupaj_«, sledi še leto. Spremenljivke, pri katerih je izračunan delež v posameznem letu, so imenovane »Delez_proracun_« (izključno proračunsko financiranje), »Delez_EU« (izključno financiranje EU) ter »Delez_pr_EU_« (delno sofinanciranje proračuna občine in delno EU), sledi pa še leto,
- za nekatere spremenljivke iz sklopov B, D (število projektov, ki so financirani izključno iz proračuna občine in število projektov, ki so imeli kakršnokoli obliko javno zasebnega partnerstva) smo določili dve kategoriji (»nič projektov« ter »eden ali več projektov«). Za nekatere spremenljivke iz sklopa C (Delež zaposlenih v letih 2005 – 2012, ki so se ukvarjali s črpanjem sredstev iz programov EU in so imeli najmanj VS izobrazbo) pa smo določili pet kategorij (nič, več kot nič do 25%, več kot 25 % do 50 %, več kot 50 % do 75 % in več kot 75 % do 100 %). Nove kategorialne spremenljivke imajo isto ime kot originalne, dodan pa jim je niz »bin«. Dve spremenljivki smo prekodirali zato, da smo ju uporabili kot kategorialni (»Imajo proračun za inovacije« ter »Deklarativno spodbujajo inovacije, a nimajo proračuna«) Pri obeh je zaloga vrednosti le 0 (ne) ali 1 (da). Ti dve spremenljivki imata dodan niz »recode«.

V tabeli 10 je prikazan seznam izračunanih spremenljivk.

Tabela 10: Spremenljivke, izračunane iz anketnih podatkov

Spremenljivka	Opis spremenljivke	Tip
Projekti_skupaj_2005	Projekti_skupaj_2005	Številska
Delez_proracun_2005	Delez_proracun_2005	Številska
Delez_EU_2005	Delez_EU_2005	Številska
Delez_pr_EU_2005	Delez_pr_EU_2005	Številska
Projekti_skupaj_2006	Proracun_skupaj_2006	Številska
Delez_proracun_2006	Delez_proracun_2006	Številska
Delez_EU_2006	Delez_EU_2006	Številska
Delez_pr_EU_2006	Delez_pr_EU_2006	Številska
Projekti_skupaj_2007	Projekti_skupaj_2007	Številska
Delez_proracun_2007	Delez_proracun_2007	Številska
Delez_EU_2007	Delez_EU_2007	Številska

Spremenljivka	Opis spremenljivke	Tip
Delez_pr_EU_2007	Delez_pr_EU_2007	Številska
Projekti_skupaj_2008	Projekti_skupaj_2008	Številska
Delez_proracun_2008	Delez_proracun_2008	Številska
Delez_EU_2008	Delez_EU_2008	Številska
Delez_pr_EU_2008	Delez_pr_EU_2008	Številska
Projekti_skupaj_2009	Projekti_skupaj_2009	Številska
Delez_proracun_2009	Delez_proracun_2009	Številska
Delez_EU_2009	Delez_EU_2009	Številska
Delez_pr_EU_2009	Delez_pr_EU_2009	Številska
Projekti_skupaj_2010	Projekti_skupaj_2010	Številska
Delez_proracun_2010	Delez_proracun_2010	Številska
Delez_EU_2010	Delez_EU_2010	Številska
Delez_pr_EU_2010	Delez_pr_EU_2010	Številska
Projekti_skupaj_2011	Projekti_skupaj_2011	Številska
Delez_proracun_2011	Delez_proracun_2011	Številska
Delez_EU_2011	Delez_EU_2011	Številska
Delez_pr_EU_2011	Delez_pr_EU_2011	Številska
Projekti_skupaj_2012	Projekti_skupaj_2012	Številska
Delez_proracun_2012	Delez_proracun_2012	Številska
Delez_EU_2012	Delez_EU_2012	Številska
Delez_pr_EU_2012	Delez_pr_EU_2012	Številska
b1_1bin	Število projektov v letu 2005, financiranih samo iz proračuna občine (Binned)	Ordinal
b1_2bin	Število projektov v letu 2006, financiranih samo iz proračuna občine (Binned)	Ordinal
d1_1bin	Število projektov v letu 2005, ki so imeli kakršnokoli obliko javno zasebnega partnerstva (Binned)	Ordinal
d1_2bin	Število projektov v letu 2006, ki so imeli kakršnokoli obliko javno zasebnega partnerstva (Binned)	Ordinal
d1_3bin	Število projektov v letu 2007, ki so imeli kakršnokoli obliko javno zasebnega partnerstva (Binned)	Ordinal
d1_4bin	Število projektov v letu 2008, ki so imeli kakršnokoli obliko javno zasebnega partnerstva (Binned)	Ordinal
d1_5bin	Število projektov v letu 2009, ki so imeli kakršnokoli obliko javno zasebnega partnerstva (Binned)	Ordinal
d1_6bin	Število projektov v letu 2010, ki so imeli kakršnokoli obliko javno zasebnega	Ordinal

Spremenljivka	Opis spremenljivke	Tip
	partnerstva (Binned)	
d1_7bin	Število projektov v letu 2011, ki so imeli kakršnokoli obliko javno zasebnega partnerstva (Binned)	Ordinal
d1_8bin	Število projektov v letu 2012, ki so imeli kakršnokoli obliko javno zasebnega partnerstva (Binned)	Ordinal
c6_1bin	Delež zaposlenih v letu 2005, ki so se ukvarjali s črpanjem sredstev iz programov EU – najmanj VS izobrazba (glede na vse zaposlene, ki so se ukvarjali s črpanjem sredstev iz programov EU) (Binned)	Ordinal
c6_2bin	Delež zaposlenih v letu 2006, ki so se ukvarjali s črpanjem sredstev iz programov EU – najmanj VS izobrazba (glede na vse zaposlene, ki so se ukvarjali s črpanjem sredstev iz programov EU) (Binned)	Ordinal
c6_3bin	Delež zaposlenih v letu 2007, ki so se ukvarjali s črpanjem sredstev iz programov EU – najmanj VS izobrazba (glede na vse zaposlene, ki so se ukvarjali s črpanjem sredstev iz programov EU) (Binned)	Ordinal
c6_4bin	Delež zaposlenih v letu 2008, ki so se ukvarjali s črpanjem sredstev iz programov EU – najmanj VS izobrazba (glede na vse zaposlene, ki so se ukvarjali s črpanjem sredstev iz programov EU) (Binned)	Ordinal
c6_5bin	Delež zaposlenih v letu 2009, ki so se ukvarjali s črpanjem sredstev iz programov EU – najmanj VS izobrazba (glede na vse zaposlene, ki so se ukvarjali s črpanjem sredstev iz programov EU) (Binned)	Ordinal
c6_6bin	Delež zaposlenih v letu 2010, ki so se ukvarjali s črpanjem sredstev iz programov EU – najmanj VS izobrazba (glede na vse zaposlene, ki so se ukvarjali s črpanjem sredstev iz programov EU) (Binned)	Ordinal
c6_7bin	Delež zaposlenih v letu 2011, ki so se ukvarjali s črpanjem sredstev iz programov EU – najmanj VS izobrazba (glede na vse zaposlene, ki so se ukvarjali s črpanjem sredstev iz programov EU) (Binned)	Ordinal
c6_8bin	Delež zaposlenih v letu 2012, ki so se ukvarjali s črpanjem sredstev iz programov EU – najmanj VS izobrazba (glede na vse zaposlene, ki so se ukvarjali s črpanjem	Ordinal

Spremenljivka	Opis spremenljivke	Tip
	sredstev iz programov EU) (Binned)	
e2_recode	Imajo proračun za inovacije	Nominalna
e3_1_recode	Delarativno spodbujajo inovacije, a nimajo proračuna	Nominalna

Vir: lasten, 2013

Za hiter vpogled v podatke smo izvedli:

- frekvenčno analizo za spremenljivke: b1_1, b1_2, b1_3, b1_4, b1_5, b1_6, b1_7, b1_8, b2_1, b2_2, b2_3, b2_4, b2_5, b2_6, b2_7, b2_8, b12_1, b12_2, b12_3, b12_4, b12_5, b12_6, b12_7, c1_1, c1_2, c1_3, c1_4, c1_5, c1_6, c1_7, c1_8, c2_1, c2_2, c2_3, c2_4, c2_5, c2_6, c2_7, c2_8, d1_1, d1_2, d1_3, d1_4, d1_5, d1_6, d1_7, d1_8, d5_1, d5_2, d5_3, d5_4, d5_5, d5_6, d5_7, d5_8, e1_1, e1_2, e1_3, e1_4, e2, e3_1, e3_2, e3_3, e3_4, e3_5, e3_6, e3_7, e3_other, e4, e5_1, e5_2, e5_3, e5_4, e5_5, e5_6, e5_7, e5_8, e7_1, e7_2, e7_3, e7_4, e7_5, e7_6, e7_7, e7_8, e9_SQ001, e9_SQ001comment, e9_SQ002, e9_SQ002comment, e9_SQ003, e9_SQ003comment, b1_1bin, b1_2bin, d1_1bin, d1_2bin, d1_3bin, d1_4bin, d1_5bin, d1_6bin, d1_7bin, d1_8bin ter e2_recode. Rezultati so za posamezne spremenljivke po istem vrstnem redu predstavljene v prilogi (Priloga 2).
- osnovno opisno statistiko za spremenljivke: prebivalci, moski, zenske, delez_prebivalstva_proc, površina_km2, delez_povrsine_proc, b1_1, b1_2, b1_3, b1_4, b1_5, b1_6, b1_7, b1_8, b2_1, b2_2, b2_3, b2_4, b2_5, b2_6, b2_7, b2_8, b12_1, b12_2, b12_3, b12_4, b12_5, b12_6, b12_7, b12_8, b3_1, b3_2, b3_3, b3_4, b3_5, b3_6, b3_7, b3_8, b4_1, b4_2, b4_3, b4_4, b4_5, b4_6, b4_7, b4_8, b34_1, b34_2, b34_3, b34_4, b34_5, b34_6, b34_7, b34_8, c1_2, c1_3, c1_4, c1_5, c1_6, c1_7, c1_8, c2_1, c2_2, c2_3, c2_4, c2_5, c2_6, c2_7, c2_8, c6_1, c6_2, c6_3, c6_4, c6_5, c6_6, c6_7, c6_8, d1_1, d1_2, d1_3, d1_4, d1_5, d1_6, d1_7, d1_8, d2_1, d2_2, d2_3, d2_4, d2_5, d2_6, d2_7, d2_8, d3_1, d3_2, d3_3, d3_4, d3_5, d3_6, d3_7, d3_8, d4_1, d4_2, d4_3, d4_4, d4_5, d4_6, d4_7, d4_8, d5_1, d5_2, d5_3, d5_4, d5_5, d5_6, d5_7, d5_8, d6_1, d6_2, d6_3, d6_4, d6_5, d6_6, d6_7, d6_8, e5_1, e5_2, e5_3, e5_4, e5_5, e5_6, e5_7, e5_8, e6_1, e6_2, e6_3, e6_4, e6_5, e6_6, e6_7, e6_8, e7_1, e7_2, e7_3, e7_4, e7_5, e7_6, e7_7, e7_8, e8_1, e8_2, e8_3, e8_4, e8_5, e8_6, e8_7, e8_8, Projekti_skupaj_2005, Delez_proracun_2005, Delez_EU_2005, Delez_pr_EU_2005, Projekti_skupaj_2006, Delez_proracun_2006, Delez_EU_2006, Delez_pr_EU_2006, Projekti_skupaj_2007, Delez_proracun_2007, Delez_EU_2007, Delez_pr_EU_2007, Projekti_skupaj_2008, Delez_proracun_2008, Delez_EU_2008, Delez_pr_EU_2008, Projekti_skupaj_2009, Delez_proracun_2009, Delez_EU_2009, Delez_pr_EU_2009, Projekti_skupaj_2010, Delez_proracun_2010, Delez_EU_2010, Delez_pr_EU_2010, Projekti_skupaj_2011, Delez_proracun_2011, Delez_EU_2011, Delez_pr_EU_2011, Projekti_skupaj_2012, Delez_proracun_2012, Delez_EU_2012 ter Delez_pr_EU_2012. Rezultati so za posamezne spremenljivke po istem vrstnem redu predstavljene v prilogi (Priloga 3).

- enosmerno analizo variance za faktorja: kohezijska_regija in statistična_regija ter sklope vprašanj B, C, D in E. Zaradi obsežnosti tabel pogosto ni možen pregleden izpis na papir. Zato v nadaljevanju tega poglavja predstavljamo le nekatere najpomembnejše ugotovitve analize variance.

2 Analiza spremenljivk

Sklop A – splošni podatki o občinah

Anketa je zajela skupno 393.211 prebivalcev Slovenije (kar predstavlja 18.83 % vsega prebivalstva) v vseh anketiranih občinah, od tega v vzhodni Sloveniji 183.053 in v zahodni Sloveniji 210.158 prebivalcev. Povprečno število prebivalcev v občinah v vzhodni Sloveniji je bilo 4817, v zahodni Sloveniji pa 7710. Najmanjše število prebivalcev v občini je bilo 413, največje pa 55.432.

Teritorialno je anketa zajela skupaj 20,94 % ozemlja Slovenije, od tega v vzhodni Sloveniji 13 % v zahodni Sloveniji pa 8 %. Najmanjša občina je obsegala 10 km², največja pa 311 km².

V vzorcu je bilo sicer večje število manjših občin, vendar so v njem zajete tako srednje velike kot tudi velike (mestne) občine.

Tabela 8 izkazuje signifikantne razlike pri številu prebivalcev in površini občin na nivoju NUTS 2 (Kohezijski regiji: vzhodna in zahodna). z upoštevanim nivojem tveganja 0.05. regiji se glede poprečnih vrednosti obravnavanih spremenljivk pomembno razlikujeta.

Tabela 11: Rezultati analize variance za NUTS 2

	df	F	Sig.
Število prebivalcev - vsi * Nuts3 RS - naziv statistične regije	11 39 50	4,754	,000
Število prebivalcev - moški * Nuts3 RS - naziv statistične regije	11 39 50	4,823	,000
Število prebivalcev - ženske * Nuts3 RS - naziv statistične regije	11 39 50	4,689	,000
Delež prebivalstva glede na RS (v %) * Nuts3 RS - naziv statistične regije	11 39 50	3,941	,001
Površina občine v km ² * Nuts3 RS - naziv statistične regije	11 39 50	6,717	,000
Delež površine občine glede na RS (v %) * Nuts3 RS - naziv statistične regije	11 39 50	5,894	,000

Vir: lasten, 2013

Anketa je zajela tudi vse statistične regije v Sloveniji. Največ občin, kar 23,53 % je bilo iz Podravske regije, najmanj pa iz Notranjsko–kraške, Obalno-kraške, Spodnje Posavske in Zasavske. Največji delež prebivalstva glede na Slovenijo je predstavljala Gorenjska regija, skupaj kar 5,04 % in je bila hkrati tudi regija z največjo zajeto površino (nekaj več kot 700 km²), najmanj pa Notranjsko – Kraška, in sicer le 0,18 %. Najmanjša površina je bila zajeta v Zasavju, in sicer 58 km².

Tudi pri statističnih regijah so izkazane signifikantne razlike pri številu prebivalcev in v površini občin (nivo NUTS 3). Podrobnosti so prikazane v tabeli 12.

Tabela 5: Rezultati analize variance za NUTS 3

	df	F	Sig.
Število prebivalcev - vsi * Nuts3 RS - naziv statistične regije	11 39 50	4,754	,000
Število prebivalcev - moški * Nuts3 RS - naziv statistične regije	11 39 50	4,823	,000
Število prebivalcev - ženske * Nuts3 RS - naziv statistične regije	11 39 50	4,689	,000
Delež prebivalstva glede na RS (v %) * Nuts3 RS - naziv statistične regije	11 39 50	3,941	,001
Površina občine v km ² * Nuts3 RS - naziv statistične regije	11 39 50	6,717	,000
Delež površine občine glede na RS (v %) * Nuts3 RS - naziv statistične regije	11 39 50	5,894	,000

Vir: lasten, 2013

Signifikantne razlike pri povprečnem številu prebivalcev in povprečni površini občin tako na nivoju NUTS 2 kot na nivoju NUTS 3 niso samo lastnost obravnavanega vzorca, temveč veljajo za vse občine v RS.

Z anketo smo zajeli obe kohezijski regiji, vse statistične regije, tako male, srednje kot tudi velike občine ter pridobili podatke za skoraj 19 % vsega slovenskega prebivalstva oz. skoraj 21 % vsega slovenskega ozemlja. Anketni podatki so po demografskih in geografskih značilnostih reprezentativni.

Sklop B – zagotavljanje sredstev za projekte v OBDOBJU 2005–2012

V spodnji tabeli so predstavljene nekatere statistične cenilke (povprečno število, numerus, standardni odklon in vsota) projektov financiranih:

- samo iz proračuna,
 - samo iz sredstev EU,
 - delno iz sredstev proračuna in delno iz sredstev EU,
- za leta od 2005 do leta 2012.

V tabeli 13 so prikazani podatki za obe regiji.

Tabela 6: Povprečno število projektov ter oblike financiranja 2005-2012 NUTS 2

	Nuts2 RS - naziv kohezijske regije											
	Vzhodna Slovenija				Zahodna Slovenija				Total			
	Mean	N	Std. Dev.	Sum	Mean	N	Std. Dev.	Sum	Mean	N	Std. Dev.	Sum
Število projektov v letu 2005, financiranih samo iz proračuna občine	5,68	37	7,107	210	12,00	13	16,618	156	7,32	50	10,611	366
Število projektov v letu 2006, financiranih samo iz proračuna občine	5,78	37	8,045	214	12,23	13	16,937	159	7,46	50	11,224	373
Število projektov v letu 2007, financiranih samo iz proračuna občine	6,22	37	6,921	230	21,23	13	28,297	276	10,12	50	16,599	506
Število projektov v letu 2008, financiranih samo iz proračuna občine	6,41	37	6,677	237	22,85	13	29,799	297	10,68	50	17,415	534
Število projektov v letu 2009, financiranih samo iz proračuna občine	7,19	37	8,498	266	23,46	13	27,339	305	11,42	50	16,973	571
Število projektov v letu 2010, financiranih samo iz	7,54	37	9,269	279	23,08	13	24,291	300	11,58	50	15,969	579

proračuna občine													
Število projektov v letu 2011, financiranih samo iz proračuna občine	6,95	37	8,419	257	21,08	13	21,857	274	10,62	50	14,432	531	
Število projektov v letu 2012, financiranih samo iz proračuna občine	6,54	37	8,061	242	21,00	13	22,679	273	10,30	50	14,654	515	
Število projektov v letu 2005, financiranih izključno preko programov EU	,16	37	,834	6	0,00	13	0,000	0	,12	50	,718	6	
Število projektov v letu 2006, financiranih izključno preko programov EU	,16	37	,553	6	0,00	13	0,000	0	,12	50	,480	6	
Število projektov v letu 2007, financiranih izključno preko programov EU	,22	37	,854	8	,23	13	,599	3	,22	50	,790	11	
Število projektov v letu 2008, financiranih izključno preko programov	,19	37	,701	7	,15	13	,555	2	,18	50	,661	9	

EU												
Število projektov v letu 2009, financiranih izključno preko programov EU	,19	37	,701	7	,15	13	,555	2	,18	50	,661	9
Število projektov v letu 2010, financiranih izključno preko programov EU	,24	37	,760	9	0,00	13	0,000	0	,18	50	,661	9
Število projektov v letu 2011, financiranih izključno preko programov EU	,22	37	,584	8	,38	13	1,387	5	,26	50	,853	13
Število projektov v letu 2012, financiranih izključno preko programov EU	,27	37	,769	10	,38	13	1,121	5	,30	50	,863	15
Št. pr._ 2005, financiranih delno iz proračuna in delno preko programov EU	,68	37	1,292	25	0,00	13	0,000	0	,50	50	1,147	25
Št. pr._ 2006, financiranih delno iz proračuna	1,08	37	2,871	40	0,00	13	0,000	0	,80	50	2,507	40

in delno preko programov EU Št. pr._ 2007, financiranih delno iz proračuna in delno preko programov EU Št. pr._ 2008, financiranih delno iz proračuna in delno preko programov EU Št. pr._ 2009, financiranih delno iz proračuna in delno preko programov EU Št. pr._ 2010, financiranih delno iz proračuna in delno preko programov EU Št. pr._ 2011, financiranih delno iz proračuna in delno preko	1,08	37	1,673	40	0,00	13	0,000	0	,80	50	1,512	40
	1,70	37	1,631	63	,92	13	,760	12	1,50	50	1,488	75
	2,14	37	1,686	79	2,00	13	2,415	26	2,10	50	1,876	105
	1,78	37	1,272	66	2,54	13	2,933	33	1,98	50	1,846	99
	1,95	37	1,311	72	2,92	13	3,616	38	2,20	50	2,157	110

programov EU Št. pr. _ 2012, financiranih delno iz proračuna in delno preko programov EU	1,86	37	1,228	69	4,15	13	4,758	54	2,46	50	2,772	123
---	------	----	-------	----	------	----	-------	----	------	----	-------	-----

Vir: lasten, 2013

Splošni trend kaže, da se je število projektov, financiranih samo iz proračuna tako v zahodni kot v vzhodni Sloveniji od leta 2005 do leta 2011 povečevalo, v letu 2011 pa je drastično upadlo in v letu 2012 doseglo skoraj nivo leta 2008. Skupna vsota projektov v obeh kohezijskih regijah pokaže, da je število projektov financiranih samo iz proračuna v letu 2011, v primerjavi z letom 2010 upadlo kar za 8,3 %, v letu 2012 pa še za nadaljnjih 3 %.

Povprečne skupne vrednosti projektov financiranih samo iz proračuna po posameznih regijah so se gibale podobno kot število projektov. V vzhodni Sloveniji se skupne vrednosti začnejo manjšati že v letu 2009, sledi večji padeč v letu 2010, v letu 2012 pa se vrednosti drastično zmanjšajo in padejo pod nivo leta 2006. V zahodni Sloveniji je manjši padeč vrednosti zaznati že v letu 2008, čemur sledi dvig v letu 2010. V letu 2011 in 2012 pa vrednosti strmo padejo pod nivo leta 2007.

Skupna vrednost projektov v obeh kohezijskih regijah pokaže, da je vrednost projektov financiranih samo iz proračuna v letu 2012 v primerjavi z letom 2010 upadla za celih 35.8 % (na nivo leta 2006).

Od skupaj 366 projektov, financiranih samo iz proračuna v letu 2005, je imela največ projektov Osrednjeslovenska regija (NUTS 3), in sicer 93, nobenega projekta pa ni bilo v Notranjsko-kraški in Obalno-kraški regiji. Od skupaj 515 projektov, financiranih samo iz proračuna v letu 2012, je imela največ projektov Gorenjska regija (NUTS 3), in sicer 190, najmanj projektov pa je bilo v Zasavski in Srednje Posavski regiji (skupaj 2).

V večini statističnih regij je število projektov, financiranih samo iz proračuna raslo približno do leta 2011, v tem letu pa je vidno upadlo in se v letu 2012 dodatno zmanjšalo. Izjema sta Jugovzhodna Slovenija, kjer padca ni opaziti ter Pomurska regija, kjer se je število projektov v letu 2012 primerjavi z letom 2010 zvišalo za 6, a kljub temu ni doseglo števila projektov iz leta 2005.

Padeč vrednosti projektov po statističnih regijah od konca leta 2010 do leta 2012 je največji v Gorenjski regiji, kjer doseže skoraj 10 milijonov evrov oz. je za 56 % nižja od leta 2010.

Iz analize podatkov je razbrati, da je bilo najbolj uspešno tako po številu kot po vrednosti projektov financiranih iz proračuna leto 2010. Največji skok po številu projektov je bil od 2006 do 2007 (Skupno število projektov v letu 2006 je bilo 373, v letu 2007 pa 506.), po vrednosti pa od leta 2009 do 2010 (Skupna vrednost projektov v letu 2009 je bila slabih 35 milijonov evrov, v letu 2010 pa dobrih 48 milijonov.).

Leto 2011 je bilo za financiranje projektov iz proračuna nekako prelomno. V tem letu se v povprečju povsod zmanjša število projektov, prav tako pa tudi vrednosti le-teh. Razlogi bi lahko bili politični (Leto 2011 je bilo leto politične krize v Sloveniji, katere rezultat so bile v tem letu prve predčasne državnozborske volitve v zgodovini samostojne Slovenije.) ali pa organizacijsko tehnični (Možno je, da bi se v letu 2010 zaključila večina dvo ali večletnih projektov. Nove prijave na razpise pa so bile šele v teku.). Verjetnejši razlog upada projektov in njihove vrednosti bi lahko bil v tem, da je Slovenija prešla v fazo recesije, ki se je v letu 2012 še poglobila. Slednje pa je imelo za posledico dodatno zmanjšanje števila in vrednosti projektov financiranih iz proračuna.

Projektov, financiranih izključno preko programov EU je bilo v primerjavi s proračunskimi projekti malo. Od leta 2005 do leta 2012 skupaj le 78, kar je 51-krat manj kot proračunskih. Njihova skupna vrednost ni dosegla niti 4,5 milijona evrov. Več kot 93 % celotne vrednosti pa je bilo doseženo v letih 2011 in 2012, ko je tudi število projektov, financiranih izključno preko programov EU, naraslo.

Število projektov financiranih delno iz proračuna in delno iz programov EU v letih 2005–2012, je bilo znatno višje od števila projektov, financiranih zgolj iz programov EU (617), a še vedno ni doseglo števila projektov, financiranih iz proračuna (3975). Od leta 2005 do leta 2012 pa njihovo število počasi, a vztrajno narašča. Narašča pa tudi skupna vrednost teh projektov. Izrazit skok se pojavi od leta 2007 na 2008, in sicer se vrednost poveča za več kot 3-krat (V letu 2007 je bila skupna vrednost projektov financiranih delno iz proračuna in delno iz EU 9.530.295,37 €, v letu 2008 pa 30.449.404,56€.). Od leta 2005 do leta 2010 je bilo zadnje po vrednosti najuspešnejše (število projektov je bilo v letu 2009 nekoliko višje), saj je vrednost dosegla skoraj 42 milijonov evrov.

Leta 2011 pa je sledil občuten padec. Ne sicer glede na samo število projektov, pač pa glede na skupno vrednost le-teh, ki se je glede na leto 2010 zmanjšala za 38.8%. Slednje je očitno v povezavi s padcem financiranja proračunskih projektov. Sredstva v proračunu so se zaradi splošne gospodarske situacije znatno omejila in sredstev za sofinanciranje je bilo premalo za projekte velike vrednosti.

V letu 2012 je poskočilo tako število projektov kakor tudi njihova skupna vrednost, ki predstavlja 23% celotne vrednosti vseh projektov v letih 2005–2012 (Celotna vrednost projektov je bila nekaj manj kot 190 milijonov evrov). Verjeten razlog za tak skok tako števila kot tudi vrednosti teh projektov (kljub poglobljeni gospodarski krizi in manku proračunskih sredstev) je v drugačni razporeditvi sredstev za izvedbo projektov. Proračunska sredstva, s katerimi bi občine samostojno financirale projekte, so bila po vsej verjetnosti namenjena za projekte s skupnim financiranjem. To bi lahko pojasnilo

na eni strani drastičen upad projektov s samostojnim financiranjem in na drugi strani porast projektov, ki so bili financirani delno iz proračuna in delno iz EU.

V večini statističnih regij je vrednost projektov, financiranih delno iz proračuna in delno iz sredstev EU rasla približno do leta 2011, v tem letu pa upade in se v letu 2012 ponovno zveča. Izjema sta Jugovzhodna Slovenija, kjer padca ni opaziti ter Pomurska regija, kjer je vrednost močno padla že v letu 2010, v naslednjih letih pa se vrednost zlagoma dviguje. Prav tako v večini statističnih regij število projektov, financiranih delno iz proračuna in delno iz sredstev EU v letih 2005–2012 rahlo raste. Izjeme so Koroška, Osrednjeslovenska in Podravska regija, kjer število teh projektov od leta 2010 postopoma upada.

Analiza podatkov nadalje pokaže, da je bilo od skupne vsote projektov v letih 2005–2012 85,12 % projektov, financiranih samo iz proračuna, 1,67 % projektov, financiranih iz sredstev EU ter 13,21 % projektov, financiranih delno iz proračuna in delno iz sredstev EU.

Sklop C – kadri, ki so se na občinah ukvarjali s pridobivanjem sredstev za investicije v obdobju 2005–2012

V sklopu C so bila tri vprašanja, v katerih smo za celotno obdobje od 2005 do 2012 preverjali sestavo in strukturo kadrov, ki so se na občinah ukvarjali s pridobivanjem sredstev za investicije.

Podrobneje nas je zanimalo število strokovnih sodelavcev, ki so bili zadolženi za projekte pridobivanja sredstev za investicije iz programov EU, število strokovnih sodelavcev, ki so se ukvarjali s financiranjem investicij in so imeli več kot 5 let delovne dobe na področju črpanja sredstev iz programov EU ter delež zaposlenih, ki so se ukvarjali s črpanjem sredstev iz programov EU in so imeli najmanj visokošolsko strokovno izobrazbo.

Iz analize podatkov (Tabela 14) na nivoju NUTS 2 smo ugotovili, da je število zaposlenih strokovnih sodelavcev, ki so bili zadolženi za projekte pridobivanja sredstev za investicije iz programov EU v obeh regijah, ves čas naraščalo. Manjšo izjemo predstavlja vzhodna Slovenija, ker se je število zaposlenih leta 2012 v primerjavi z letom 2011 zmanjšalo za 4,5 %. Pri skupnem seštevku obeh regij pa je število zaposlenih v letih 2011 in 2012 enako.

V raziskovanem obdobju se je število zaposlenih povečalo za več kot 2-krat (skoraj 250 %). Največji porast števila zaposlenih strokovnih sodelavcev, ki so bili zadolženi za projekte pridobivanja sredstev za investicije iz programov EU, je bil v letih 2007 in 2008. To velja za posamezne regije kot tudi za skupni seštevke.

Tabela 7: Število zaposlenih strokovnih sodelavcev v obdobju 2005-2012

	Nuts2 RS - naziv kohezijske regije											
	Vzhodna Slovenija				Zahodna Slovenija				Total			
	Mean	N	Std. Dev.	Sum	Mean	N	Std. Dev.	Sum	Mean	N	Std. Dev.	Sum
Število zaposlenih_2005_ na projektih pridobivanja sredstev za investicije iz EU	0,89	37	1,149	33	0,54	13	,877	7	,80	50	1,088	40
Število zaposlenih_2006_ na projektih pridobivanja sredstev za investicije iz EU	,86	37	1,110	32	,62	13	,870	8	,80	50	1,050	40
Število zaposlenih_2007_ na projektih pridobivanja sredstev za investicije iz EU	1,05	37	1,104	39	,92	13	1,038	12	1,02	50	1,078	51
Število zaposlenih_2008_ na projektih pridobivanja sredstev za investicije iz EU	1,35	37	1,136	50	1,69	13	1,032	22	1,44	50	1,110	72
Število zaposlenih_2009_ na projektih pridobivanja sredstev za investicije iz EU	1,49	37	1,283	55	1,85	13	1,214	24	1,58	50	1,263	79

Število zaposlenih_2010_ na projektih pridobivanja sredstev za investicije iz EU	1,62	37	1,299	60	1,85	13	1,214	24	1,68	50	1,269	84
Število zaposlenih_2011_ na projektih pridobivanja sredstev za investicije iz EU	1,78	37	1,250	66	1,92	13	1,256	25	1,82	50	1,240	91
Število zaposlenih_2012_ na projektih pridobivanja sredstev za investicije iz EU	1,70	37	1,309	63	2,15	13	1,214	28	1,82	50	1,289	91
Število zaposlenih_2005_ >5 let del.dobe na črpanju sredstev iz EU	,51	37	,837	19	,54	13	,776	7	,52	50	,814	26
Število zaposlenih_2006_ >5 let del.dobe na črpanju sredstev iz EU	,51	37	,837	19	,62	13	,768	8	,54	50	,813	27
Število zaposlenih_2007_ >5 let del.dobe na črpanju sredstev iz EU	,59	37	,865	22	,69	13	,751	9	,62	50	,830	31
Število zaposlenih_	,76	37	1,065	28	,85	13	,801	11	,78	50	,996	39

2008_ >5 let del.dobe na črpanju sredstev iz EU Število zaposlenih_	,81	37	1,151	30	,92	13	,954	12	,84	50	1,095	42
2009_ >5 let del.dobe na črpanju sredstev iz EU Število zaposlenih_	,89	37	1,149	33	,92	13	,954	12	,90	50	1,093	45
2010_ >5 let del.dobe na črpanju sredstev iz EU Število zaposlenih_	1,19	37	1,330	44	1,00	13	,913	13	1,14	50	1,229	57
2011_ >5 let del.dobe na črpanju sredstev iz EU Število zaposlenih_	1,11	37	1,197	41	1,38	13	,961	18	1,18	50	1,137	59
2012_ >5 let del.dobe na črpanju sredstev iz EU												

Vir: lasten, 2013

Porast zaposlenih strokovnih sodelavcev, ki so bili zadolženi za projekte pridobivanja sredstev za investicije iz programov EU, lahko primerjamo z rastjo števila in vrednosti projektov, ki so bili financirani samo iz sredstev EU ali delno iz proračuna in delno iz sredstev EU (Gibanje projektov (število in vrednost) je podrobneje razloženo v komentarjih k Sklopu B.). V celotnem proučevanem obdobju sta obe vrsti projektov rasli (tako po vrednosti kot tudi po številu). Izrazit skok projektov, financiranih delno iz proračuna in delno iz sredstev EU v letih 2007 in 2008 celo sovпада z največjim porastom števila zaposlenih.

Število zaposlenih sicer ne sovпада s padcem števila in vrednosti projektov financiranih delno iz proračuna in delno iz sredstev EU v letu 2011. Verjetne razloge za ta padec smo orisali v komentarjih k sklopu B. Po vsej verjetnosti pa sovпада z dvigom števila in predvsem vrednosti projektov financiranih samo iz sredstev EU. Uspešnost slednjih je bila največja v letih 2011 in 2012, tako kot je bilo v teh letih tudi najvišje število strokovnih sodelavcev, ki so bili zadolženi za projekte pridobivanja sredstev za investicije iz programov EU.

Analiza podatkov po statističnih regijah bistveno ne odstopa od analize podatkov po kohezijskih regijah. Tudi tu po regijah v raziskovanem obdobju število zaposlenih strokovnih sodelavcev, ki so bili zadolženi za projekte pridobivanja sredstev za investicije iz programov EU, ves čas narašča, z izjemo Podravske in Koroške regije, kjer se število zaposlenih v primerjavi z letom 2011 v letu 2012 zmanjša. Tu lahko najdemo povezavo s številom in vrednostjo projektov, financiranih delno iz proračuna in delno iz sredstev EU, ki prav v teh regijah v letu 2012 doživi največji padec. Tovrstni padec pa se pojavi tudi v Osrednjeslovenski regiji, ki pa je imela ves čas od 2006 enako število zaposlenih.

Število strokovnih sodelavcev, ki so se ukvarjali s financiranjem investicij in so imeli več kot 5 let delovne dobe na področju črpanja sredstev iz programov EU, se je večalo skoraj v enakem razmerju kot število teh zaposlenih. Podatki v tabeli 11 kažejo, da je bilo zaposlenih z več kot 5 let delovne dobe skozi celotno raziskovalno obdobje, več čas približno polovica. Ker je bil kadrovski odliv na občinah zanemarljivo majhen, lahko sklepamo, da je deloma število zaposlenih z več kot 5 let delovne dobe raslo z minevanjem let zaposlitve. Verjetno pa je tudi, da so občine pri novih zaposlitvah zahtevale oz. zaposlovale sodelavce, ki so bili izkušenejši oz. so na tem področju imeli 5 ali več let delovne dobe.

Delež zaposlenih (Tako analiza variance za NUTS 2 in NUTS 3.), ki so se ukvarjali s črpanjem sredstev iz programov EU in so imeli najmanj visokošolsko strokovno izobrazbo se je v proučevanem obdobju večal, tako da se je v primerjavi z letom 2005 v letu 2012 nekoliko več kot podvojil. Verjeten razlog je v spoznanju, da je za črpanje sredstev iz programov EU potrebno več znanja. Ker pa gre glede na gibanje števila zaposlenih za povečanje števila zaposlitev, lahko sklepamo, da so občine bolj zaposlovale nove visoko izobražene sodelavce (več kot 200 %) kot pa dodatno izobraževale že zaposlene.

Če povzamemo ugotovitve sklopa B in C bi lahko rekli, da sta tako število kot vrednost projektov narasla tudi zaradi več bolj izkušenih in bolj izobraženih strokovnih

sodelavcev, ki so bili zadolženi za projekte pridobivanja sredstev za investicije iz programov EU. Vsekakor pa uspešnost pri pridobivanju sredstev ni bila sorazmerna z odstotkom dviga števila zaposlitev.

Sklop D – javno zasebna partnerstva v obdobju 2005–2012

V sklopu D je bilo 6 vprašanj, v katerih smo za celotno obdobje od 2005 do 2012 preverjali število projektov po letih, ki so imeli kakršnokoli obliko javno zasebnega partnerstva, vrednost projektov po letih, ki so imeli kakršnokoli obliko javno zasebnega partnerstva ter vrednost zasebnih vlaganj v projekte po letih, ki so imeli kakršnokoli obliko javno zasebnega partnerstva.

Posebej so nas za celotno obdobje od 2005 do 2012 zanimali tudi delež veljavnih koncesij podjetjem v večinski zasebni lasti po letih glede na vse koncesije, število investicijskih projektov po letih, pri katerih je občina skupaj z drugimi kandidirala za sredstva ter delež investicijskih projektov, pri katerih je občina nastopila kot eden od partnerjev.

Iz analize podatkov NUTS 2 (Tabela 15) izhaja, da je bilo v raziskovanem obdobju zelo malo projektov, ki so imeli kakršnokoli obliko javno zasebnega partnerstva. Kljub nizkim številkam pa je zaznati porast od leta 2007 dalje. Razlog bi lahko bil v tem, da je bil konec leta 2006 sprejet Zakon o javno zasebnem partnerstvu (veljati je začel v marcu 2007), z njim pa je bila problematika javno zasebnega partnerstva v Sloveniji prvič normativno urejena v obliki enotnega akta.⁶³

Vrednosti javno zasebnih projektov pa so izjemno nizke v primerjavi s projekti, kjer tovrstnega partnerstva ni bilo. Skupna vrednost vseh javno zasebnih projektov v proučevanem obdobju dosega dobre 3 % vseh projektov. V odstotkih je vrednost vseh projektov naslednja:

Projekti financirani samo iz proračuna	57,09%
Projekti financirani delno iz proračuna in delno iz sredstev EU	38,68%
Projekti javno zasebnega partnerstva	3,30%
Projekti financirani samo iz sredstev EU	0,93%

⁶³ Do sprejema tega zakona v Sloveniji zakonodajnih norm, ki bi posebej urejale investicije zasebnega kapitala v javno infrastrukturo pravzaprav ni bilo. Kompleksnost tovrstnih poslov je zahtevalo široko poznavanje številnih pravnih virov s področja specifikke posla, na podlagi katerih so se lahko analogno urejala razmerja med partnerji.

Tabela 8: Število, skupna vrednost in vrednost zasebnih vlaganj v projekte katerekoli oblike javno zasebnega partnerstva

	Nuts2 RS - naziv kohezijske regije											
	Vzhodna Slovenija				Zahodna Slovenija				Total			
	Mean	N	Std. Dev.	Sum	Mean	N	Std. Deviation	Sum	Mean	N	Std. Deviation	Sum
Število projektov JZP_2005	.08	36	.280	3	0,00	13	0,000	0	.06	49	.242	3
Število projektov JZP_2006	.06	36	.232	2	0,00	13	0,000	0	.04	49	.200	2
Število projektov JZP_2007	.08	36	.280	3	.23	13	.599	3	.12	49	.389	6
Število projektov JZP_2008	.08	36	.280	3	.15	13	.555	2	.10	49	.368	5
Število projektov JZP_2009	.06	36	.232	2	.15	13	.555	2	.08	49	.344	4
Število projektov JZP_2010	.06	36	.232	2	.46	13	1,391	6	.16	49	.746	8
Število projektov JZP_2011	.06	36	.232	2	.38	13	1,387	5	.14	49	.736	7
Število projektov JZP_2012	.06	36	.232	2	.62	13	1,938	8	.20	49	1,020	10
Vrednost projekt. JZP_2005	112131,00	36	592951,744	4036716	0,00	13	0,000	0	82381,96	49	508793,516	4036716
Vrednost projekt. JZP_2006	36057,25	36	216343,329	1298061	0,00	13	0,000	0	26491,04	49	185437,140	1298061
Vrednost projekt. JZP_2007	37238,22	36	158772,134	1340576	70004,08	13	252328,183	910053	45931,20	49	185774,774	2250629
Vrednost projekt. JZP_2008	91074,61	36	468202,803	3278686	38139,54	13	137514,062	495814	77030,61	49	406360,108	3774500
Vrednost projekt. JZP_2009	31166,44	36	186998,495	1121992	36482,46	13	131539,386	474272	32576,82	49	172711,014	1596264
Vrednost projekt. JZP_2010	.06	36	.232	2	28650,08	13	103149,183	372451	7601,08	49	53134,411	372453
Vrednost projekt. JZP_2011	14590,86	36	87544,995	525271	7500,15	13	27042,189	97502	12709,65	49	76034,529	622773
Vrednost projekt. JZP_2012	30404,56	36	182406,592	1094564	94170,31	13	271112,527	1224214	47322,00	49	208435,887	2318778

Vred. zasebnih vlaganj 2005	87703,78	36	462477,366	3157336	0,00	13	0,000	0	64435,43	49	396848,313	3157336
Vred. zasebnih vlaganj 2005	28218,36	36	169309,995	1015861	0,00	13	0,000	0	20731,86	49	145122,854	1015861
Vred. zasebnih vlaganj 2005	12093,58	36	72561,329	435369	0,00	13	0,000	0	8885,08	49	62195,426	435369
Vred. zasebnih vlaganj 2005	74356,78	36	369926,786	2676844	0,00	13	0,000	0	54629,47	49	317621,725	2676844
Vred. zasebnih vlaganj 2005	24187,17	36	145122,829	870738	0,00	13	0,000	0	17770,16	49	124390,997	870738
Vred. zasebnih vlaganj 2005	72222,25	36	433333,329	2600001	0,00	13	0,000	0	53061,24	49	371428,568	2600001
Vred. zasebnih vlaganj 2005	24333,36	36	145999,995	876001	0,00	13	0,000	0	17877,57	49	125142,854	876001
Vred. zasebnih vlaganj 2005	20000,06	36	119999,990	720002	15384,62	13	55470,020	200000	18775,55	49	106176,588	920002

Vir: lasten, 2013

Vrednost zasebnih vlaganj v proučevanem obdobju v projektih, ki so imeli kakršnokoli obliko javno zasebnega partnerstva, je dosegala dobrih 77 %.

Pri analizi statističnih regij (NUTS 3) lahko tako po številu projektov javno zasebnega partnerstva kot tudi po njihovi vrednosti izpostavimo Gorenjsko in Savinjsko regijo.

Delež veljavnih koncesij podjetjem v večinski zasebni lasti glede na vse koncesije in ne glede na lastniški status koncesionarjev je v proučevanem obdobju narasel in je leta 2012 znašal 10,31 %. Iz tabele 16 je razvidno, da se je skupni delež v regijah v letih 2007 in 2008 zvišal, z letom 2009 pa rahlo padel. Razlog za dvig deleža koncesij bi bil lahko v preoblikovanju obstoječih javnih podjetij.

Tabela 9: Deleži veljavnih koncesij podjetjem v večinski zasebni lasti

Nuts2 RS - naziv kohezijske regije			
	Vzhodna Slovenija	Zahodna Slovenija	Skupaj
2005	,92	23,23	6,84
2006	3,67	15,54	6,82
2007	4,22	30,92	11,31
2008	4,22	30,92	11,31
2009	3,69	30,92	10,92
2010	3,69	28,38	10,24

2011	3,75	28,38	10,29
2012	3,75	28,46	10,31

Vir: lasten, 2013

Pri analizi statističnih regij (NUTS 3) je po deležih koncesij na prvem mestu Gorenjska regija, kjer se delež po letih, z izjemo 2005–2006, vrti okoli 40 %, sledijo ji Osrednjeslovenska regija s 30 % deležem, Podravska z 9 % ter Pomurska z dobrimi 8 %. V ostalih regijah so deleži koncesij mnogo manjši.

Pri analiziranju podatkov o številu investicijskih projektov, pri katerih je občina skupaj z drugimi kandidirala za sredstva, ugotovimo, da je v celotnem proučevanem obdobju, število sicer zlagoma raslo, bilo pa je izjemno nizko in je doseglo komaj 3,46 % vseh ostalih projektov, kar je podoben rezultat kot pri projektih javno zasebnega partnerstva.

Pri analizi statističnih regij lahko po številu investicijskih projektov pri katerih je občina skupaj z drugimi kandidirala za sredstva, izpostavimo Gorenjsko, Savinjsko in Podravske regije.

Iz navedenega je mogoče sklepati, da občine pri projektne delu zelo redko sodelujejo tako med seboj kot tudi z zasebnim kapitalom. Razlog za manj kot 7 % vrednosti skupnih projektov lahko nakazuje tudi na zmotno samozadostnost oziroma pomanjkanje politične volje posameznih občin. Verjetnejši razlog (zaradi kompleksnosti tovrstnih projektov) pa je, da je problem tako pomanjkanje kompetenc zaposlenih, ki se s tem področjem ukvarjajo, kot tudi pomanjkanje dobrih praks oz. modelne rešitve, ki bi bila razumljiva in uporabna.

Iz tabele 17 so razvidni podatki o deležu investicijskih projektov, pri katerih so občine nastopile kot eden od partnerjev. Deleži se nanašajo na pridobljena sredstva.

Tabela 10: Deleži skupnih investicijskih projektov 2005–2012

Nuts2 RS - naziv kohezijske regije			
	Vzhodna Slovenija	Zahodna Slovenija	Skupaj
2005	28,63	,77	21,08
2006	28,60	,77	21,06
2007	29,19	0,00	21,90
2008	33,67	1,67	25,67
2009	33,92	2,33	26,02
2010	36,94	2,50	28,33
2011	33,75	5,00	26,56
2012	33,28	8,50	27,08

Vir: lasten, 2013

Skupni deleži se ves čas gibljejo v okviru osmih odstotkov, in z izjemo prvih treh let, kjer je bil delež približno 4 % nižji, silnih nihanj ni zaznati.

Skupni podatki analize statističnih regij (NUTS 3) ne pokažejo bistvenih odstopanj od podatkov kohezijskih regij (NUTS 2). Ugotovimo pa lahko, da so skupni investicijski projekti najpogostejši v Gorenjski, Podravski in Pomurski regiji ter Jugovzhodni Sloveniji. V zadnjih petih letih se pojavljajo tudi v Savinjski regiji.

Skupni podatki kažejo, da so deleži skupnih investicijskih projektov, pri katerih so občine nastopile kot eden od partnerjev, prav tako nizki kot samo število tovrstnih projektov. Nižji delež in število beležimo le pri projektih, kjer občine sodelujejo z zasebnimi partnerji.

Sklop E – inovacije v občinah

V sklopu E je bilo 9 vprašanj, s katerimi smo preverjali mnenje:

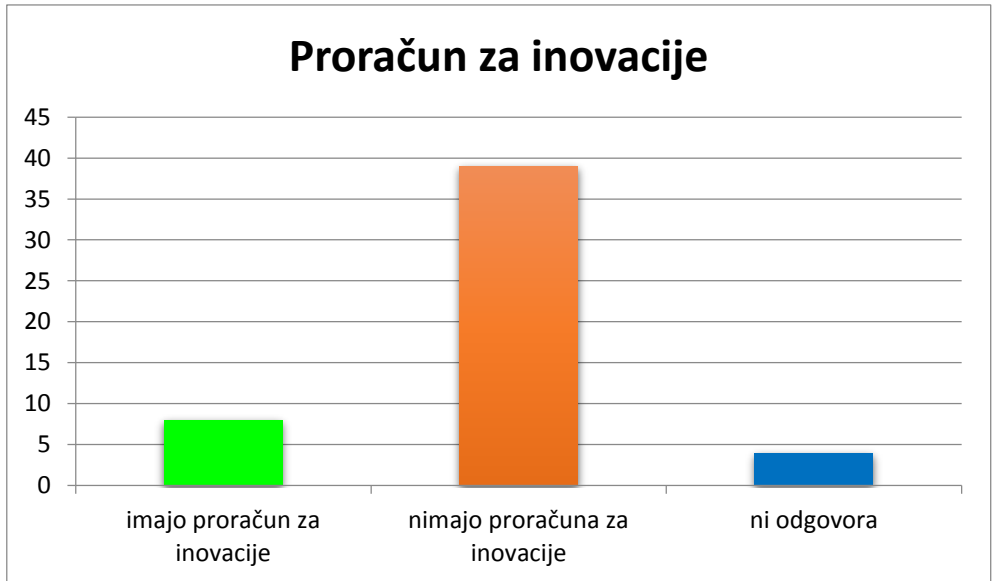
- o pomembnosti posameznih vrst inovacij za občine,
- o spodbujanju inovacij v občini,
- o zagotavljanju trajnostno naravnanih ciljev ob predpostavki zakonitega in preglednega modela financiranja projektov brez bistvenega poseganja v proračun.

Posebej nas je (za celotno obdobje od 2005 do 2012) zanimalo tudi ali so v proračunu občin predvidena sredstva za inovacije število in vrednost inovacij, ki jih je financirala občina, število in vrednost javno zasebnih projektov s kateregakoli področja inovacij po letih, za katera so pridobili sredstva v programih EU.

Preverili pa smo tudi ali in v kolikšni meri so občine izkoristile 141. člen Zakona o javno zasebnem partnerstvu, ki določa preoblikovanje obstoječih javnih podjetij.⁶⁴

Pregled stanja na področju financiranja inovacij za trajnostni razvoj je podan na sliki 5. Med anketiranci 4 niso odgovorili na to vprašanje, 39 jih navaja, da nimajo proračunske postavke za inovacije, 8 pa jih navaja, da imajo proračunsko postavko za inovacije (Slika 12).

⁶⁴ 141. člen ZJZP: »Obstoječa javna podjetja, ki izvajajo gospodarsko javno službo, se lahko preoblikujejo v gospodarsko družbo, skladno z zakonom, ki ureja gospodarske družbe, ali ohranijo, skladno z zakonom, status javnega podjetja. O vrsti preoblikovanja odloči ustanovitelj najkasneje v treh letih po uveljavitvi tega zakona...«

Slika 12: Odgovori o proračunski postavki za inovacije

Vir: lasten, 2013

Na sliki 13 je prikazan izsek ekrana – vprašanje o spodbujanju inovacij, kjer so anketiranci lahko izbrali več odgovorov.

Slika 13: Vprašanje "Ali v vaši občini spodbujate inovacije?"

***Ali v vaši občini spodbujate inovacije?**
Možnih je več odgovorov

- želimo spodbujati, pa nimamo finančnih resursov
- želimo spodbujati, pa nimamo človeških resursov/znanj
- želimo spodbujati, pa nimamo resursov za izdelavo projekta
- želimo spodbujati, pa nimamo resursov za izvedbo projekta
- želimo spodbujati, pa nimamo resursov za implementacijo rezultatov projekta
- ne spodbujamo, ker menimo, da inovacije niso pomembne
- inovacije spodbujamo in imamo na voljo dovolj lastnih resursov
- Drugo:

Vir: lasten, 2013

Odgovor »Želimo spodbujati, pa nimamo finančnih resursov,« je dalo 34 anketirancev (N=51, delež 66,7 %).

Odgovor »Želimo spodbujati, pa nimamo človeških resursov,« je dalo 18 anketirancev (N=51, delež 35,3 %).

Odgovor »Želimo spodbujati, pa nimamo resursov za izdelavo projekta,« je dalo 12 anketirancev (N=51, delež 23,5 %).

Odgovor »Želimo spodbujati, pa nimamo resursov za izvedbo projekta,« je dalo 11 anketirancev (N=51, delež 21,6 %).

Odgovor »Želimo spodbujati, pa nimamo resursov za implementacijo projekta,« je dalo 14 anketirancev (N=51, delež 27,5 %).

Odgovora »Ne spodbujamo, ker menimo, da inovacije niso pomembne,« ni izbral nihče.

Odgovor »Inovacije spodbujamo in imamo dovolj lastnih sredstev,« sta izbrala 2 anketiranca (N=51, delež 3,9 %).

Občine so na vprašanje o najpomembnejših vrstah inovacij le-te razvrstile po naslednjem vrstnem redu: produktne, procesne, organizacijske in marketinške. V tabeli 18 so podani empirični rezultati.

Tabela 11: Pomembnost inovacij – 1. mesto

N	Veljavni	51		
	Ni odgovora	5		
Vrste inovacij: 1. mesto				
		frekvenca	delež	Kumulativni delež
Veljavni	produktne	26	51,0	100,0
	procesne	8	15,7	49,0
	organizacijske	9	17,6	33,3
	marketinške	3	5,9	15,7
	Skupaj	46	90,2	
Ni odgovora		5	9,8	
Skupaj		51	100	

Vir: lasten, 2013

Ker so bili možni štiri odgovori, bi pričakovali, da so druge najpomembnejše inovacije organizacijske, sledile naj bi procesne in na koncu naj bi bile marketinške. Iz anket pa razberemo, da so kot druge najpomembnejše inovacije procesne (Tabela 19).

Tabela 12: Pomembnost inovacij – 2. mesto

N	Veljavni	51		
	Ni odgovora	5		
Vrste inovacij: 2. mesto				
		frekvenca	delež	Kumulativni delež
Veljavni	produktne	4	7,8	100,00
	procesne	22	43,1	92,2
	organizacijske	16	31,4	49,0
	marketinške	4	7,8	17,6
	Skupaj	51		
Ni odgovora		5	9,8	
Skupaj		51	100,0	

Vir: lasten, 2013

Navedene nekonsistentnosti pri določanju prioritet ne moremo razložiti racionalno. Verjetno je zaradi povezanosti pojmov »proces« in »organizacija« tu nastala neka nejasnost, saj v anketi nismo podrobno razlagali definicije obeh vrst inovacij. Anketiranci so na drugo mesto po pomembnosti uvrstili procesne inovacije. Organizacijske inovacije pa so v tem rangiranju uvrstili na tretje mesto. Da bi dobili pregledno sliko o pomembnosti posameznih vrst inovacij, moramo dosežena mesta ponderirati. Odločili smo se, da bomo za prvo mesto dodelili 10 točk, za drugo mesto 7, za tretje 4 in za četrto 1 točko. Tako ponderiranje omogoča dobro diferenciacijo. V tabeli 20 smo izračunali pomembnost posameznih vrst inovacij.

Tabela 13: Ponderiranje posameznih vrst inovacij

	1. mesto	2. mesto	3. mesto	4. mesto	skupaj	deleži
produktne	26	4	10	6	313	31,58
procesne	8	22	11	5	283	28,56
organizacijske	9	16	11	10	256	25,83
marketinške	3	4	14	25	139	14,03
ponder	10	7	4	1	991	100

Vir: lasten, 2013

Ob tako postavljenih ponderjih je vrstni red pomembnosti enak vrstnemu redu, kot ga kaže tabela 18, vendar so v tabeli 20 razlike v deležih manjše.

Sumarni podatki o številu in vrednosti inovacijskih projektov so zbrani v tabeli 21. Podatki temeljijo na 51 odgovorih.

Tabela 14: Število inovacijskih projektov ter njihova skupna vrednost – financiranje iz proračuna občin

leto	število projektov iz proračuna	vrednost projektov iz proračuna (€)
2005	2	821
2006	4	7.400
2007	11	12.841
2008	13	15.673
2009	8	1.612.933
2010	15	24.112
2011	9	15.372
2012	15	24.750

Vir: lasten, 2013

Občine (N=51) niso financirale nobenega inovacijskega projekta s pomočjo sredstev EU, prav tako ni bilo nobenega javno zasebnega partnerstva.

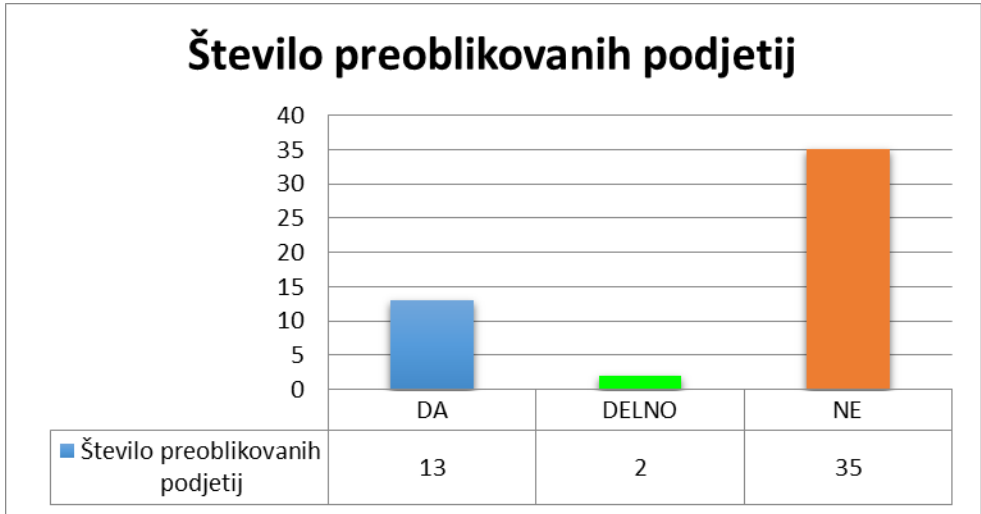
Na področju inovacij, ki jih financira proračun občin, ugotavljamo, da se število ne spreminja bistveno in je majhno, kljub temu da v nobeni občini ne mislijo, da so inovacije nepomembne. Sredstev EU ali javno zasebnih projektov financiranja inovacij ni zaslediti v nobeni od občin, ki so odgovorile na anketo.

Rezultati ankete kažejo, da občine v proračunih ne rezervirajo sredstev za inovacije, navajajo pa tudi vrsto ovir kot so pomanjkanje financ, kadrov in kompetenc pri realizaciji (v industrijskem žargonu je to komercializacija) projektov. Po pomembnosti posameznih vrst inovacij so tri (produktne, procesne in organizacijske) zelo blizu, precej manj pomembne pa se anketirancem zdijo marketinške. Obseg inovacijskih projektov (financiranih iz proračuna občin) je skromen, zaskrbljujoče pa je tudi to, da za financiranje inovacij niso bila pridobljena sredstva EU niti javno zasebno partnerstvo in to za celo proučevano obdobje 2005–2012. Sklepamo lahko, da je problem tako pomanjkanje kompetenc zaposlenih, ki se s tem področjem ukvarjajo, kot tudi pomanjkanje dobrih praks oz. modelne rešitve, ki bi bila razumljiva in uporabna.

Željo po takšni modelni rešitvi, ki bi zagotavljala dosego trajnostno naravnanih ciljev, ob predpostavki zakonitega in preglednega modela financiranja projektov brez bistvenega poseganja v proračun je izkazalo 98 % vseh anketiranih občin.

Preverjali smo tudi v kolikšni meri in kako so (če so) občine udeležene 141. člen Zakona o javno zasebnem partnerstvu, ki omogoča preoblikovanje obstoječih javnih podjetij.

Slika 14 prikazuje odgovore anketirancev.

Slika 14: Število preoblikovanih podjetij po ZJZP

Vir: lasten, 2013

Od skupaj 51 anketiranih občin jih je 13 to možnost izkoristilo v celoti, 2 občini pa samo delno.

Negativno je odgovorilo 35 občin. Najpogostejša razloga zakaj te možnosti niso izkoristili sta bila:

- a) javnih podjetij nimajo
- b) menijo, da za to ni potrebe.

Iz podatkov izhaja, da občine te možnosti niso dobro izkoristile, kar je z vidika financiranja javne službe lahko tudi slabo. Javna podjetja, ki so ohranila svoj status, so namreč financirana samo iz proračuna.⁶⁵ V primeru preoblikovanja v običajno gospodarsko družbo pa se takšno izvajanje javnih storitev delno ali v celoti financira s prodajo javnih dobrin in storitev določljivim uporabnikom. Slednje pa lahko proračun občine dokaj razbremenijo.

3 Preskus hipotez

Za testiranje hipotez smo uporabili χ^2 -test in enosmerno analizo variance. V vseh primerih smo hipoteze preskusili pri nivoju tveganja $\alpha=0.05$ (5%).

H₁: Med občinami v različnih regijah RS ni razlik v deležih sredstev, pridobljenih iz proračuna in pridobljenih iz programov EU.

⁶⁵ Ustanovitelji so lahko le pravne osebe javnega prava. Kakršnokoli zasebno partnerstvo je izključeno.

Najprej smo izvedli preskus hipoteze s χ^2 -testom. Uporabili smo šifrant kohezijskih regij, statističnih regij, občin in naselij, ki je na voljo na spletni strani SURS⁶⁶. Podatkom ankete je dodana še klasifikacija NUTS 2 in NUTS 3 iz zgoraj omenjenega šifranta. Ker je pri NUTS 3 premajhen numerus, smo hipotezo testirali le na nivoju NUTS 2. S χ^2 -testom preskusimo hipotezo o povezanosti kategorialnih spremenljivk:

- vir investicij: proračun, EU ali mešanica proračuna ter EU,
- kohezijska regija: vzhodna Slovenija in zahodna Slovenija.

Temeljna hipoteza je, da kategoriji nista povezani. To pomeni, da način financiranja projektov ni v statistično pomembni povezavi z regijo. Najprej smo uporabili število projektov kot kategorialno spremenljivko in testirali povezanost.

Ugotovili smo, da obstaja statistično pomembna povezava samo v dveh primerih:

- za leti 2007 in 2011: mešano financiranje projektov (Pearsonov χ^2 :0.01 in 0.02)

Vse ostale kombinacije (skupaj 22) kažejo nesignifikantno povezavo.

Povprečne nominalne vrednosti projektov v obdobju med 2005–2012 se med regijama vzhod in zahod razlikujejo samo pri projektih, ki so bili financirani iz proračuna občin. Vzhodna regija je imela v navedenem obdobju konstantno višje financiranje iz proračunov občin.

Regiji se ne razlikujeta pri povprečnih nominalnih vrednostih projektov, kjer so v celoti ali delno vključena sredstva EU.

Izračunali smo nove spremenljivke za vsako leto posebej (2005–2012): skupno vrednost projektov v posameznem letu, delež proračunskih projektov v posameznem letu, delež projektov, ki jih je financirala EU v posameznem letu, in delež projektov, ki so bili v posameznem letu financirani delno iz proračuna, delno pa iz EU.

Ugotovili smo nekaj signifikantnih razlik na nivoju tveganja 0.05, ki so prikazane v tabeli 22.

Tabela 15: Signifikantne razlike med kohezijskima regijama po virih financiranja projektov za obdobje 2005 do 2012

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Projekti_skupaj	DA	DA	DA			DA	DA	
Delez_proračun						DA	DA	DA
Delez_EU								
Delez_pr_EU	DA	DA	DA			DA	DA	

Vir: lasten, 2013

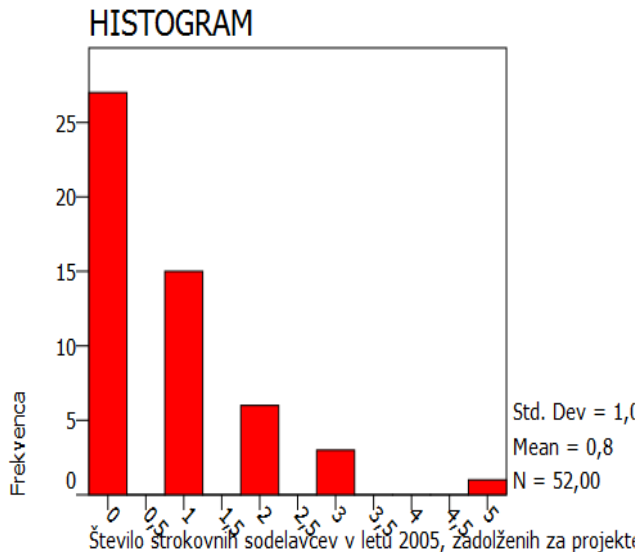
⁶⁶ Statistični urad Republike Slovenije.

V celoti se skladajo signifikantne razlike, če obravnavano skupno vrednost projektov in mešano financiranih projektov. Delno (le za leti 2010 in 2011) so signifikantne razlike skladne pri povprečnih vrednostih izključno proračunskih ter mešanih projektov.

H₂: Občine z večjim številom strokovnih sodelavcev so uspešnejše pri črpanju sredstev iz programov EU.

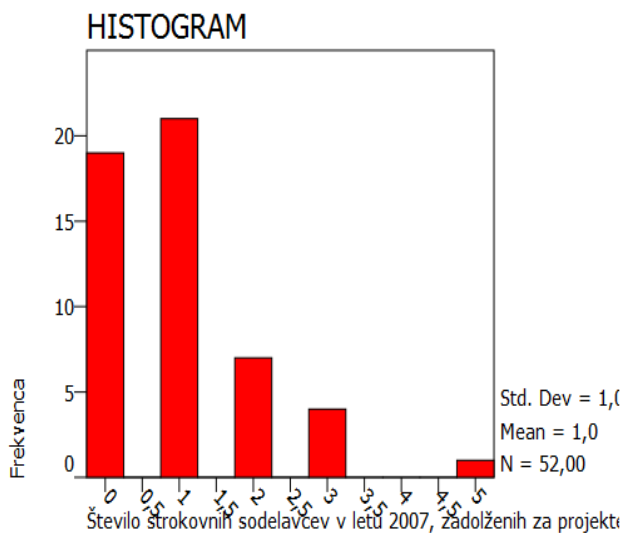
Prvotni namen, da bomo izračunali povprečni delež strokovnih sodelavcev, ki so zadolženi za sodelovanje v projektih EU ter občine razvrstili v 5 skupin (močno negativno odstopanje, rahlo negativno odstopanje, v mejah $\pm 10\%$ odstopanja od povprečja RS, rahlo pozitivno odstopanje in močno pozitivno odstopanje) glede na odklik od povprečja RS smo opustili, saj se je pokazalo, da lahko število strokovnih sodelavcev uporabimo kot kategorialno spremenljivko. Absolutne vrednosti za to spremenljivko (op. število strokovnih sodelavcev) so se namreč gibale med 0 in 6 v obravnavanem obdobju. Vizualno smo ugotovili, da spremenljivka ni porazdeljena normalno, saj je tudi število razredov premajhno. Na spodnjih slikah so primeri porazdelitev za leta 2005–2007, v naslednjih letih je porazdelitev najbolj podobna χ^2 . K-S testov zato nismo izvedli. Kot ilustracijo navajamo število strokovnih sodelavcev za leta 2005, 2006 in 2007 (slike 15, 16 in 17).

Slika 15: Število strokovnih sodelavcev v letu 2005, zadolženih za projekte pridobivanja za investicije iz programov EU



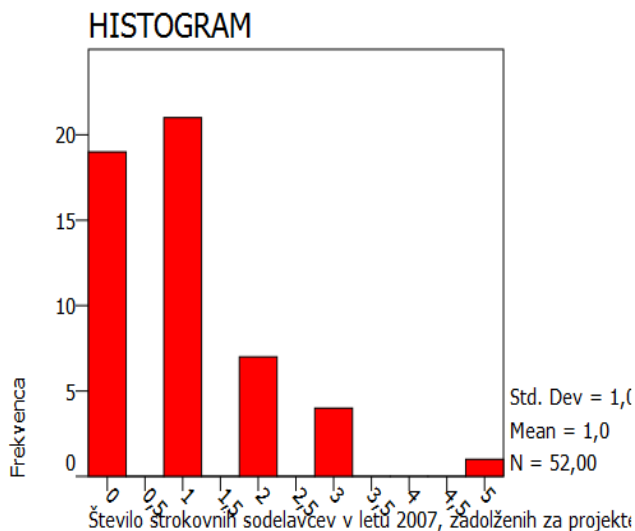
Vir: lasten, 2013

Slika 16: Število strokovnih sodelavcev v letu 2006, zadolženih za projekte pridobivanja za investicije iz programov EU



Vir: lasten, 2013

Slika 17: Število strokovnih sodelavcev v letu 2007, zadolženih za projekte pridobivanja za investicije iz programov EU



Vir: lasten, 2013

Spremenljivka »delež zaposlenih v posameznem letu, ki so se ukvarjali s črpanjem sredstev iz programov EU (glede na vse zaposlene, ki so se ukvarjali s financiranjem projektov)« se je pokazala kot neprimerna kategorizacijska spremenljivka, saj je bil razpon 100, povprečne vrednosti med 13 in 33% ter varianco med 30 in 40.

Uspešnost smo merili z dvema kriterijema: s skupno vrednostjo vseh projektov in deleži različnih načinov financiranja. Z analizo variance smo preskusili hipotezo, da se povprečne vrednosti spremenljivk nepomembno razlikujejo, če ima občina 0, 1, 2, 3, 4, 5 ali 6 zaposlenih.

$$H_2: \mu_{\text{skupine}_1} = \mu_{\text{skupine}_2} = \mu_{\text{skupine}_3} = \mu_{\text{skupine}_4} = \mu_{\text{skupine}_5}$$

Ugotovili smo nekaj signifikantnih razlik na nivoju tveganja 0.05, ki so prikazane v tabeli 23. Število strokovnih sodelavcev se je najpogosteje gibalo med 0 in 6.

Tabela 16: Signifikantne razlike med kohezijskima regijama po številu strokovnih sodelavcev v posameznem letu, zadolženih za projekte pridobivanja za investicije iz programov EU projektov za obdobje 2005 do 2012

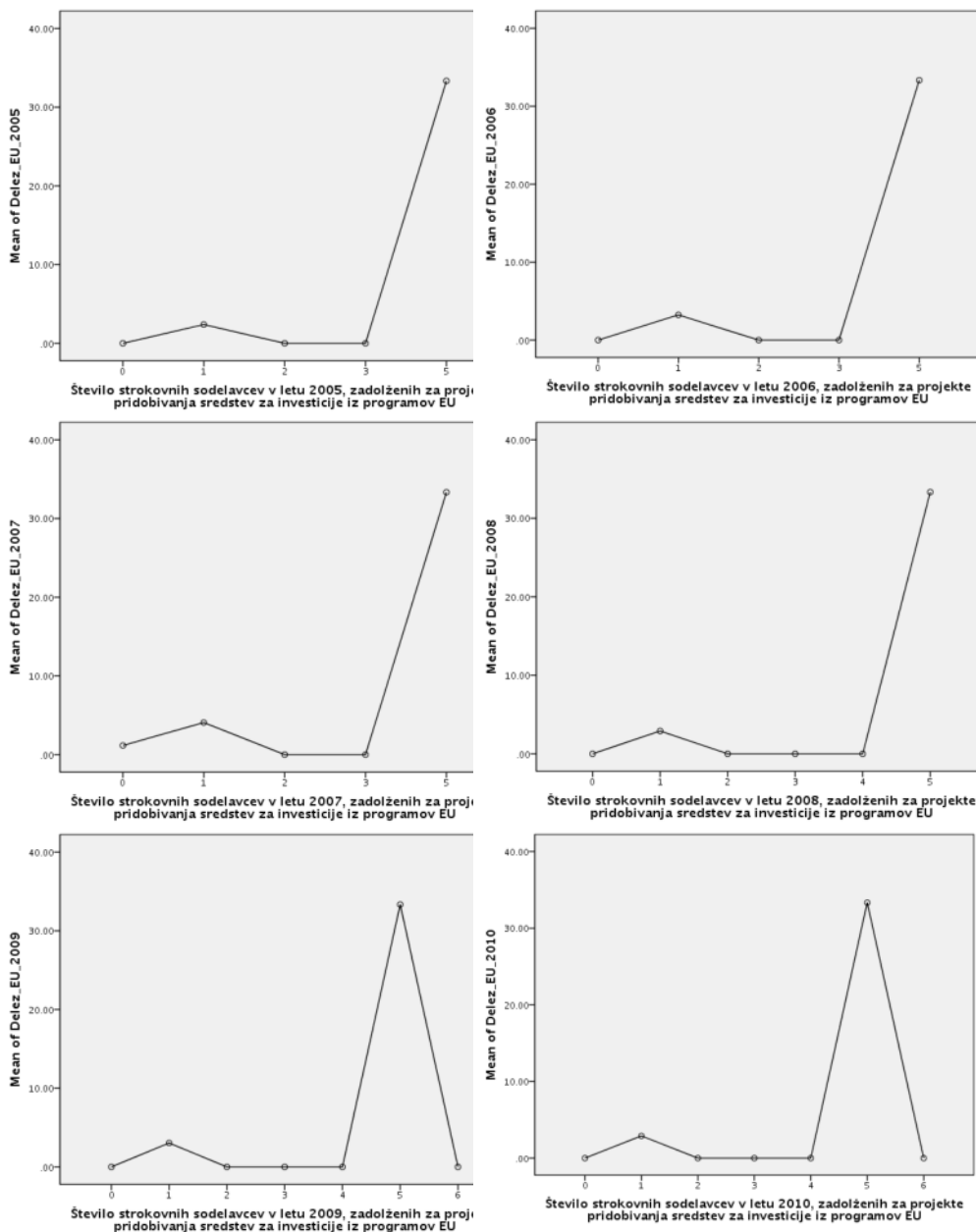
	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Proracun_skupaj								
Delez_proracun								
Delez_EU	DA	DA	DA	DA	DA	DA		
Delez_pr_EU	DA	DA						

Vir: lasten, 2013

Razen za zadnji dve leti so pri deležih EU projektov razlike pomembne. Verjeten razlog je v izobraževanju in izkušnjah. Pri mešanem financiranju so pomembne razlike le v prvih dveh letih. Večje število strokovnih sodelavcev je v prvem obdobju pomenilo tudi večji delež pridobljenih sredstev EU.

Na sliki 18 so prikazani grafi – odzivi spremenljivke delež_EU v odvisnosti od števila strokovnih sodelavcev za leta, kjer smo ugotovili signifikantne razlike.

Slika 18: Odziv spremenljivke delež_EU v odvisnosti od števila strokovnih sodelavcev 2005–2010



Vir: lasten, 2013

Vsi grafi nakazujejo velik skok deleža projektov EU pri 5 zaposlenih in ponovni padec pri 6 zaposlenih. Primera ne moremo posplošiti, saj je bila med anketiranimi le ena občina s 5 oz 6 zaposlenimi za to področje. Značilno je, da se v občinah z enim strokovnim sodelavcem za to področje delež EU projektov poveča na okoli 5 %, pri 2, 3, ali 4 zaposlenih pa so ti popolnoma neučinkoviti pri pridobivanju sredstev izključno iz programov EU. Zaradi teh anomalij je regresijska oz. korelacijska analiza nesmiselna – linearni model bi pokazal povprečne vrednosti, druge funkcije (npr. polinomi, eksponentne, trigonometrične) pa pri večjem številu sodelavcev zavzamejo negativne vrednosti.

H₃: Občine, ki zaposlujejo strokovne sodelavce z večletnimi izkušnjami, so uspešnejše pri črpanju sredstev iz programov EU.

Prvotni namen, da bomo izračunali povprečni delež strokovnih sodelavcev z več kot 5 let delovne dobe, ki so zadolženi za sodelovanje v projektih EU ter občine razvrstili v 5 skupin (močno negativno odstopanje, rahlo negativno odstopanje, v mejah $+10\%$ odstopanja od povprečja RS, rahlo pozitivno odstopanje in močno pozitivno odstopanje) glede na odmik od poprečja RS, smo opustili, saj se je pokazalo, da lahko število strokovnih sodelavcev z več kot 5 let delovne dobe uporabimo kot kategorialno spremenljivko. Absolutne vrednosti za to spremenljivko so se namreč gibale med 0 in 5 v obravnavanem obdobju. Vizualno smo ugotovili, da tudi ta spremenljivka ni porazdeljena po normalni porazdelitvi, saj je tudi število razredov premajhno. K-S testov zato nismo izvedli.

Uspešnost smo merili z dvema kriterijema: s skupno vrednostjo vseh projektov in deleži različnih načinov financiranja. Z analizo variance smo preskusili hipotezo, da se povprečni vrednosti nepomembno razlikujeta, če ima občina 0, 1, 2, 3, 4 ali 5 strokovnih sodelavcev z več kot 5 let izkušenj na področju pridobivanja sredstev EU:

$$H_2: \mu_{\text{skupine}_1} = \mu_{\text{skupine}_2} = \mu_{\text{skupine}_3} = \mu_{\text{skupine}_4} = \mu_{\text{skupine}_5} \dots$$

Ugotovili smo nekaj signifikantnih razlik na nivoju tveganja 0.05, ki so prikazane v tabeli 24. Število strokovnih sodelavcev se je najpogosteje gibalo med 0 in 6.

Tabela 17: Signifikantne razlike med kohezijskima regijama po številu strokovnih sodelavcev z več kot 5 let izkušenj v posameznem letu, zadolženih za projekte pridobivanja za investicije iz programov EU projektov za obdobje 2005 do 2012

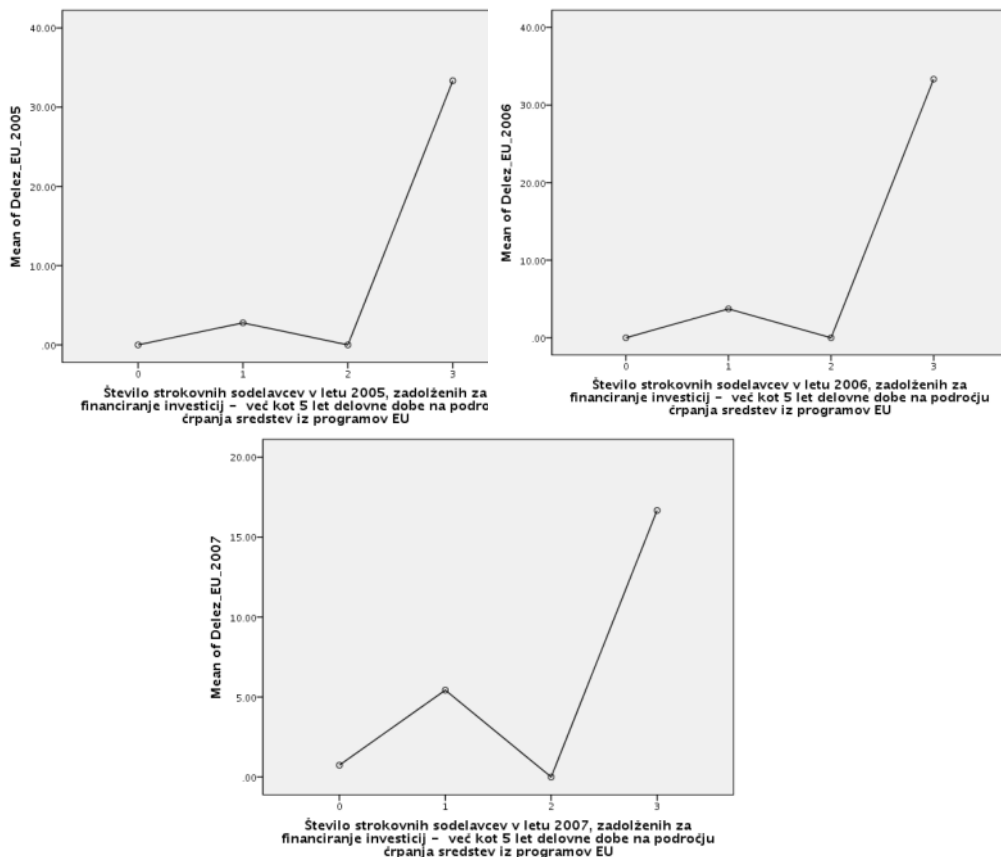
	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Proracun_skupaj								
Delez_proracun								
Delez_EU	DA	DA	DA					
Delez_pr_EU								

Vir: lasten, 2013

Verjeten razlog, da se razlike po letu 2008 ne pojavljajo, predstavljajo izkušnje in znanje, ki so ji strokovni sodelavci na predmetnem področju v prvi letih pridobili.

Na spodnji grafih prikazujemo še odziv spremenljivke delež_EU v odvisnosti od števila strokovnih sodelavcev z več kot 5 let delovne dobe za leta, kjer smo ugotovili signifikantne razlike.

Slika 19: Odziv spremenljivke delež_EU v odvisnosti od števila strokovnih sodelavcev > 5 let delovne dobe_2005–2007



Vir: lasten, 2013

Vsi grafi nakazujejo skok deleža projektov EU pri 3 zaposlenih z več kot 5 letno delovno dobo na področju. Značilno je, da se v občinah z enim strokovnim sodelavcem za to področje delež EU projektov poveča na okoli 5 %, pri 2 pa ponovno pade in kaže na popolnoma neučinkovitost pri pridobivanju sredstev izključno iz programov EU. Zaradi teh anomalij je regresijska oz. korelacijska analiza nesmiselna – linearni model bi pokazal povprečne vrednosti, druge funkcije (npr. polinomi, eksponentne, trigonometrične) pa pri večjem številu sodelavcev zavzamejo negativne vrednosti

(Zgornja dva testa smo izvedli zato, da bi se prepričali, če se višina in deleži povečajo z enoletno zakasnitvijo. Npr.: V letu 2011 zaposlitev, v letu 2012 povečanje pri projektih. Žal ni tako.).

H4: Občine, ki so izvedle investicije s kakršnikoli javno zasebnim partnerstvom, so pogosteje pridobile sredstva iz EU programov.

Frekvenčna analiza spremenljivke »število projektov, ki so imeli kakršnokoli obliko javno zasebnega partnerstva« pokaže, da je bilo v enem letu največ 7 projektov s kakršnokoli obliko javno zasebnega partnerstva.

Korelacija med številom projektov JZP in številom projektov, ki jih je financiral izključno EU, je pozitivna, vendar izredno šibka. V obravnavanem obdobju 2005–2012 je najvišji korelacijski koeficient dosegel 0.237.

Korelacija med številom projektov JZP in številom projektov, ki jih je financiral proračun občine in EU, je pozitivna, vendar tudi tu izredno šibka. V obravnavanem obdobju 2005–2012 je najvišji korelacijski koeficient dosegel 0.371 v letu 2009.

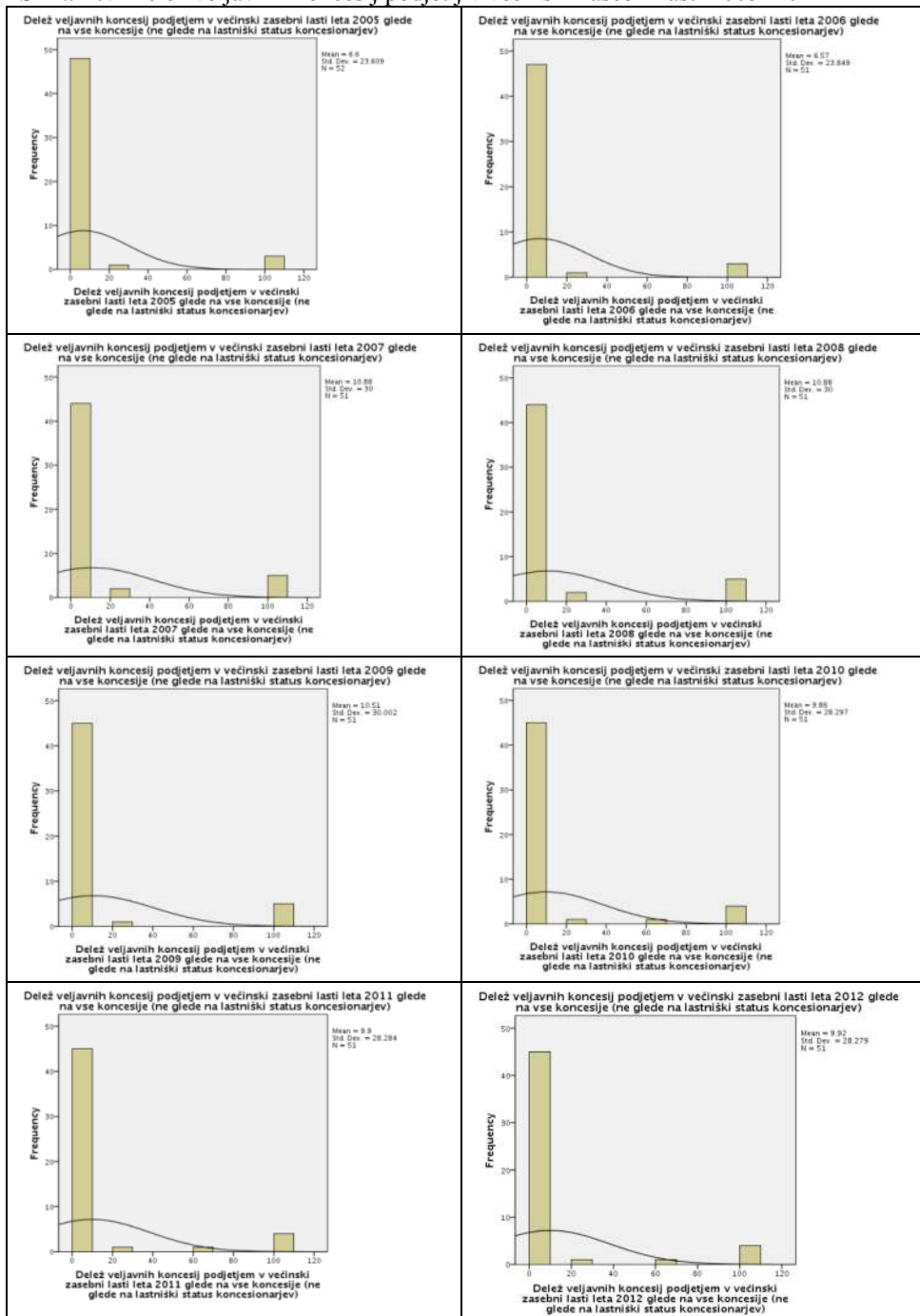
Nato smo občine razvrstili v dve skupini: v prvi skupini so tiste, ki ne izkazujejo nobenega javno zasebnega partnerstva, v drugi skupini pa tiste, ki so izkazale kakršnokoli javno zasebno partnerstvo. Z analizo variance smo preskusili, ali obstajajo pomembne razlike v številu projektov, kjer so uporabljena sredstva EU (izključno EU ali delno proračun, delno EU):

$$H_4: \mu_{\text{skupine}_1} = \mu_{\text{skupine}_2}$$

V obravnavanem obdobju ni signifikantnih razlik pri številu projektov, ki jih financira izključno EU, in niti pri mešanih projektih, razen v letu 2009 ($F = 4.938$, sig. 0.031).

H5: Občine z večjim deležem koncesij so uspešnejše pri črpanju sredstev iz EU programov.

Prvotni namen, da bomo izračunali poprečje deležev koncesij na nivoju R Slovenije in nato občine razvrstili v 5 skupin (močno negativno odstopanje, rahlo negativno odstopanje, v mejah -10% odstopanja od povprečja RS, rahlo pozitivno odstopanje in močno pozitivno odstopanje) glede na odmik od povprečja RS, smo opustili zaradi značilnosti pridobljenih podatkov. Namesto prvotne klasifikacije smo uporabili spremenljivko »delež veljavnih koncesij podjetjem v večinski zasebni lasti v posameznem letu proučevanega obdobja«. Na sliki 20 so za to spremenljivko prikazani histogrami v letih od 2005 do 2012. Za posamezno leto domena spremenljivke obsega največ 7 različnih vrednosti (običajno 0, 1, 2, 25, 66, 100). Odgovori nedvomno kažejo, da so anketiranci imeli pri izpolnjevanju težave oziroma, da so vrednost te spremenljivke bolj ali manj natančno ocenili.

Slika 20: Delež veljavnih koncesij podjetij v večinski zasebni lasti 2005–2012

Vir: lasten, 2013

Uspešnost smo merili z dvema kriterijema: z vrednostjo projektov, ki so bili financirani izključno iz sredstev EU in delno občinskih proračunov, delno pa iz programov EU. Regresijska analiza je pokazala, da je delež veljavnih koncesij slab prediktor višine sredstev. V primeru spremenljivke »vrednost projektov v posameznem letu, financiranih izključno iz programov EU« je korelacijski koeficient R sicer vedno pozitiven, a se večinoma giblje pod 0.05. Izjema sta leti 2008 in 2009, kjer je korelacijski koeficient okoli 0.42.

V primeru spremenljivke »vrednost projektov v posameznem letu, financiranih delno iz proračuna, delno pa iz sredstev EU«, je korelacijski koeficient sicer vedno pozitiven, a se večinoma giblje pod 0.10. Izjema sta leti 2009 in 2010, kjer je korelacijski koeficient najvišji, in sicer okoli 0.21.

Z analizo variance smo preskusili ali obstajajo pomembne razlike v poprečni vrednosti projektov pri različnih deležih veljavnih koncesij podjetij v večinski zasebni lasti:

$H_5: \mu_{\text{skupine1}} = \mu_{\text{skupine2}} = \mu_{\text{skupine3}} = \mu_{\text{skupine4}} = \mu_{\text{skupine5}} \dots$

V tabeli 25 so prikazane signifikantne razlike.

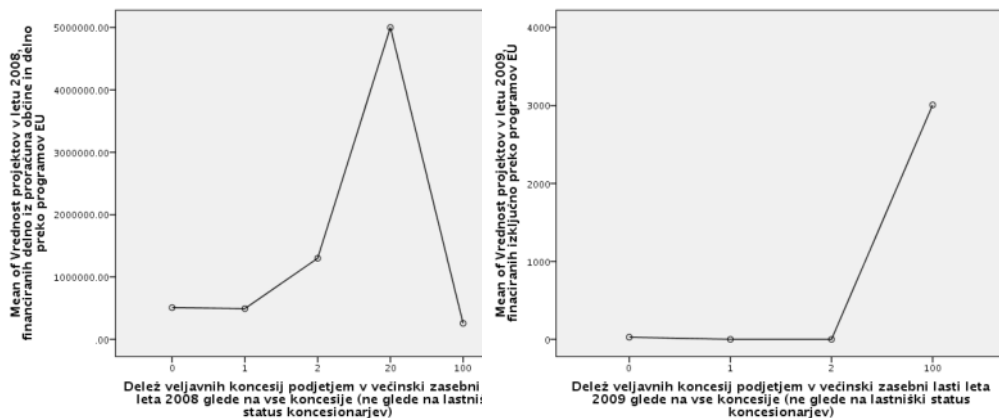
Tabela 18: Signifikantne razlike vrednosti projektov pri različnih deležih veljavnih koncesij podjetij v večinski zasebni lasti

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Vrednost projektov EU					DA			
Vrednost projektov (proračun+EU)				DA		DA	DA	

Vir: lasten, 2013

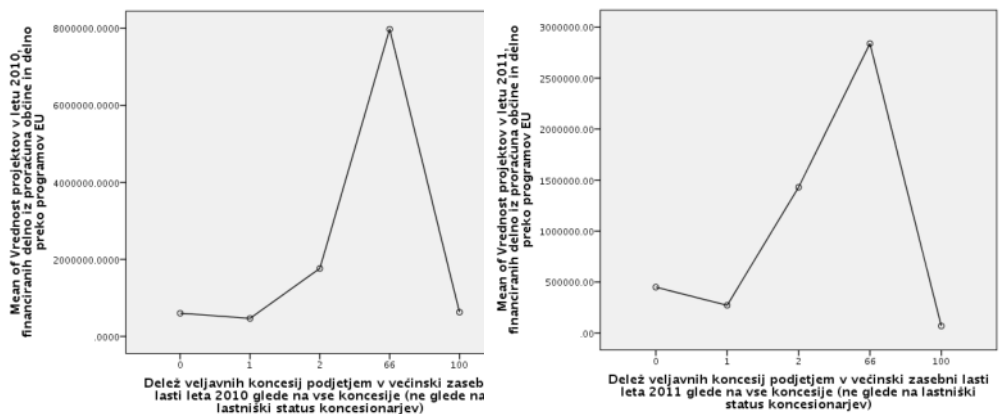
Na sliki 21 in 22 prikazujemo grafe povprečnih vrednosti obravnavanih odvisnih spremenljivk za primere, ki kažejo signifikantne razlike.

Slika 1: Delež veljavnih koncesij podjetij v večinski zasebni lasti 2008 in 2009



Vir: lasten, 2013

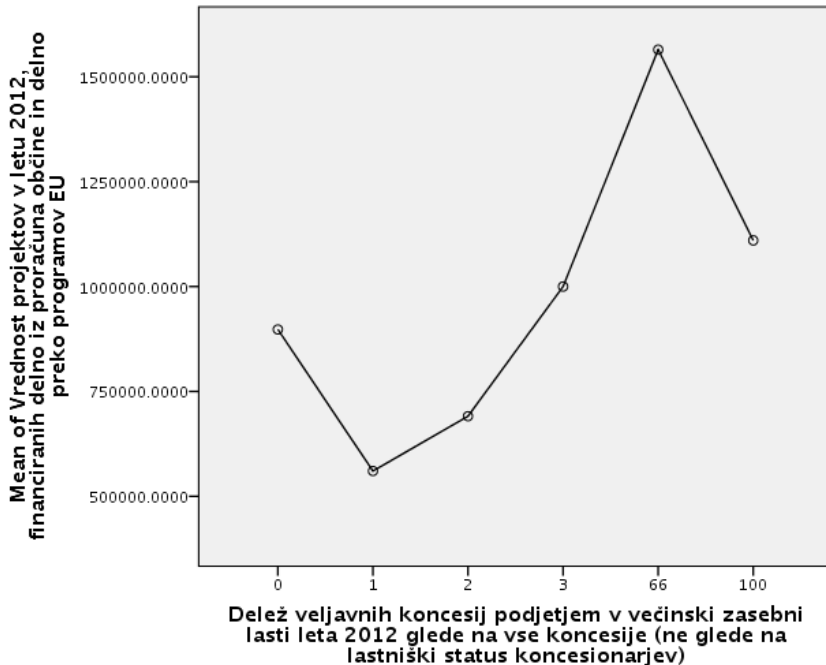
Slika 22: Delež veljavnih koncesij podjetij v večinski zasebni lasti 2010 in 2011



Vir: lasten, 2013

Primer nesignifikantne razlike je prikazan na sliki 23.

Slika 23: Delež veljavnih koncesij podjetij v večinski zasebni lasti 2012 – nesignifikantna razlika



Vir: lasten, 2013

Iz podatkov ni možno splošno sklepati, da obstajajo pomembne razlike med deležem koncesij in povprečnimi vrednostmi pridobljenih sredstev iz programov EU in projektov financiranih delno iz proračuna in delno iz programov EU. Razliko lahko ugotovimo za leta 2008, 2009, 2010 in 2011.

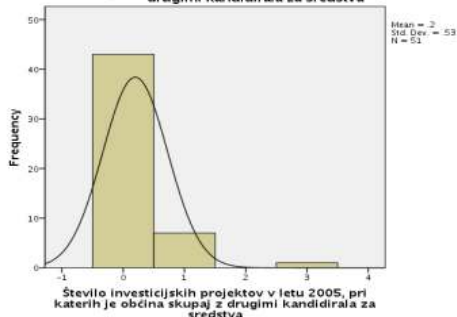
H₆: *Občine, ki skupno nastopajo pri investiranju v infrastrukturo, imajo večji delež uspešnih prijav na programe EU.*

Za spremenljivko »število investicijskih projektov v posameznem letu, pri katerih je občina skupaj z drugimi kandidirala za sredstva« smo najprej izdelali frekvenčno analizo.

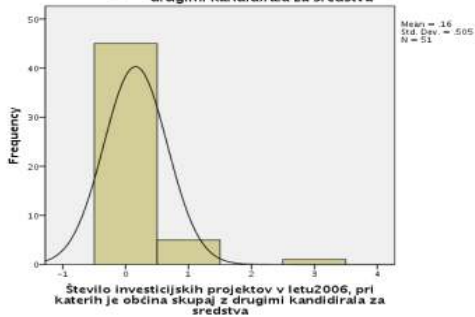
Na slikah 24 in 25 prikazujemo histograme za število skupnih investicijskih projektov v obdobju 2005–2012.

Slika 24: Histogrami za število skupnih investicijskih projektov 2005–2010

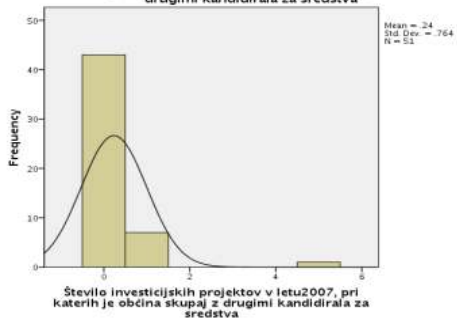
Število investicijskih projektov v letu 2005, pri katerih je občina skupaj z drugimi kandidirala za sredstva



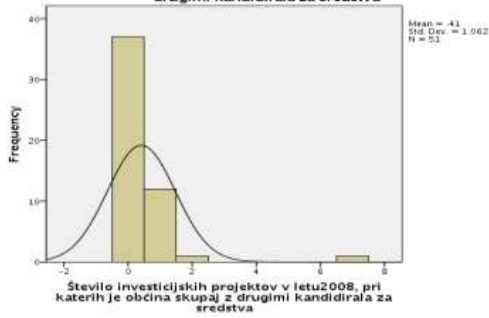
Število investicijskih projektov v letu 2006, pri katerih je občina skupaj z drugimi kandidirala za sredstva



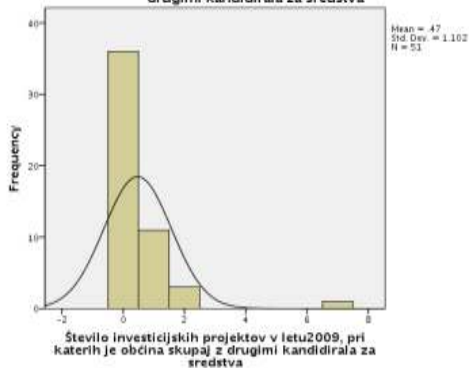
Število investicijskih projektov v letu 2007, pri katerih je občina skupaj z drugimi kandidirala za sredstva



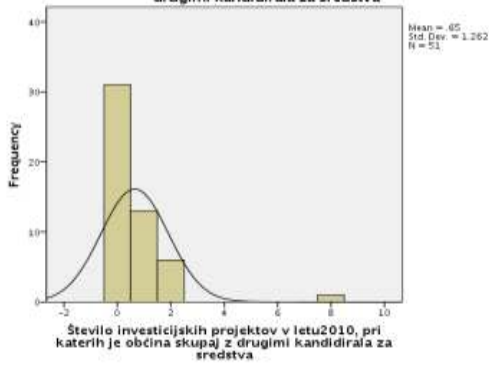
Število investicijskih projektov v letu 2008, pri katerih je občina skupaj z drugimi kandidirala za sredstva



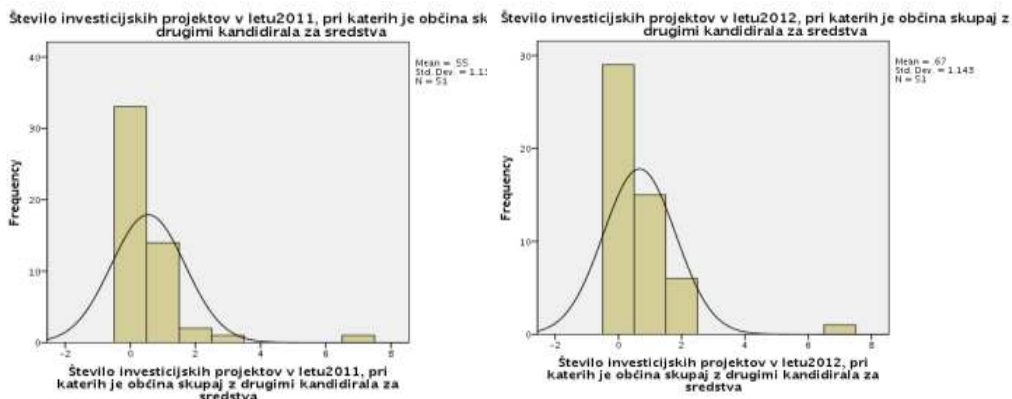
Število investicijskih projektov v letu 2009, pri katerih je občina skupaj z drugimi kandidirala za sredstva



Število investicijskih projektov v letu 2010, pri katerih je občina skupaj z drugimi kandidirala za sredstva



Vir: lasten, 2013

Slika 25: Histogrami za število skupnih investicijskih projektov 2011 in 2012

Vir: lasten, 2013

Glede na majhno število diskretnih vrednosti smo spremenljivko uporabili kot klasifikator.

Uspešnost smo merili z dvema kriterijema: vrednost projektov v posameznem letu, financiranih izključno iz programov EU, in vrednost projektov v posameznem letu, financiranih delno iz proračuna, delno pa iz sredstev EU.

Z analizo variance smo prekusili ali obstajajo pomembne razlike v poprečni vrednosti projektov pri različnem številu investicijskih projektov v posameznem letu, pri katerih je občina skupaj z drugimi kandidirala za sredstva:

$$H_0: \mu_{\text{skupine}_1} = \mu_{\text{skupine}_2} = \mu_{\text{skupine}_3} = \mu_{\text{skupine}_4} = \mu_{\text{skupine}_5} \dots$$

V tabeli 26 so prikazane signifikantne razlike.

Tabela 19: Signifikantne razlike v vrednosti projektov pri različnem številu investicijskih projektov v posameznem letu, pri katerih je občina skupaj z drugimi kandidirala za sredstva za obdobje 2005–2012

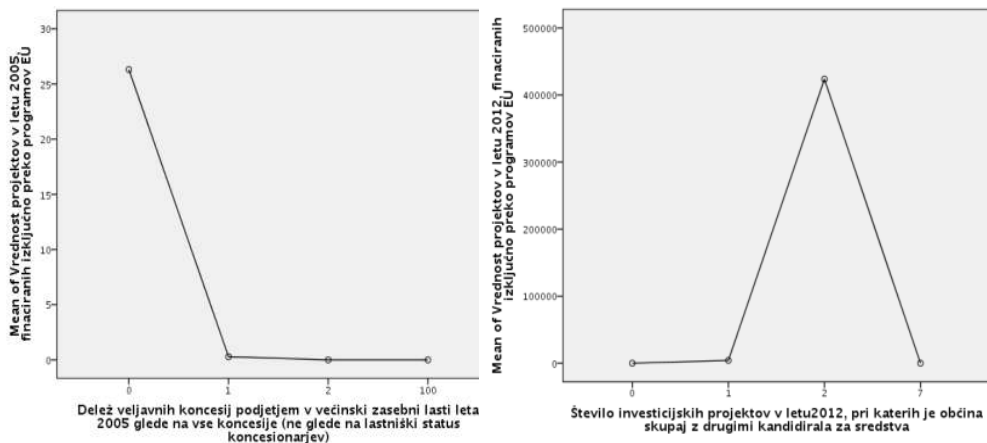
	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Vrednost projektov EU	DA							DA
Vrednost projektov (proračun+EU)								

Vir: lasten, 2013

Za leta 2006–2011 oz. 2005–2012 ni signifikantnih razlik. Za ta leta sprejmemo hipotezo, da različno število investicijskih projektov, pri katerih je občina skupaj z drugimi kandidirala za sredstva, nima pomembnega vpliva.

Na sliki 26 sta grafa, ki prikazujeta povprečne vrednosti obravnavanih odvisnih spremenljivk za primere signifikantnih razlik.

Slika 26: Povprečne vrednosti projektov za primere, ki kažejo signifikantne razlike



Vir: lasten, 2013

H₇: *Občine z višjim deležem VS izobraženih za vodenje projektov, so uspešnejše pri črpanju sredstev iz EU programov.*

Za spremenljivko »delež zaposlenih v posameznem letu, ki so se ukvarjali s črpanjem sredstev iz programov EU – najmanj VS izobrazba (glede na vse zaposlene, ki so se ukvarjali s črpanjem sredstev iz programov EU)« smo najprej izdelali frekvenčno analizo. Ta je pokazala, da bi v nekaterih letih imeli več kot 10 razredov – kategorij, vendar z zelo malim numerusom primerov.

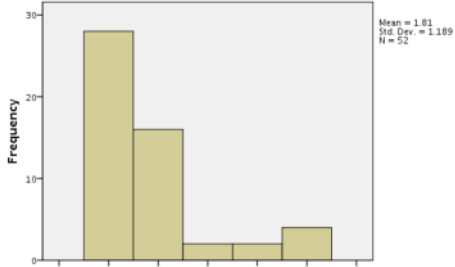
Zato smo se odločili, da bomo kreirali novo spremenljivko, ki ima 5 vrednosti:

- 1. razred: delež je 0,
- 2. razred: delež je več kot nič, zgornja meja je 25,
- 3. razred: delež je več kot 25, zgornja meja je 50,
- 4. razred: delež je več kot 50, zgornja meja je 75 in
- 5. razred: delež je več kot 75, zgornja meja je 100.

Na slikah 28 in 29 prikazujemo histograme za delež zaposlenih z najmanj VS izobrazbo. Vizualno je razvidno, da spremenljivka ni porazdeljena normalno, zato K-S testov ni smiselno izvajati.

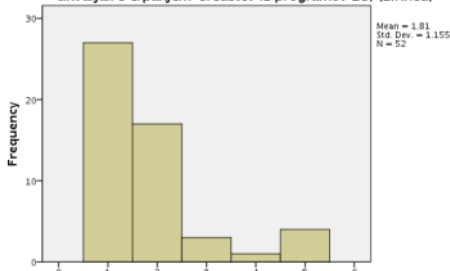
Slika 27: Histogrami za delež zaposlenih z najmanj VS izobrazbo v obdobju 2005–2012

Delež zaposlenih v letu 2005, ki so se ukvarjali s črpanjem sredstev programov EU – najmanj VS izobrazba (glede na vse zaposlene, ki so ukvarjali s črpanjem sredstev iz programov EU) (Binned)



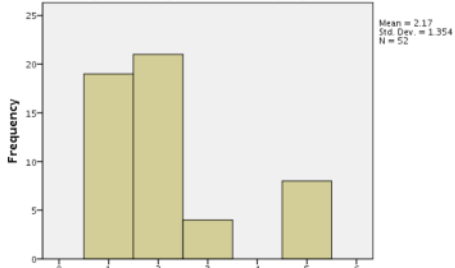
Delež zaposlenih v letu 2005, ki so se ukvarjali s črpanjem sredstev iz programov EU – najmanj VS izobrazba (glede na vse zaposlene, ki so se ukvarjali s črpanjem sredstev iz programov EU) (Binned)

Delež zaposlenih v letu 2006, ki so se ukvarjali s črpanjem sredstev iz programov EU – najmanj VS izobrazba (glede na vse zaposlene, ki so se ukvarjali s črpanjem sredstev iz programov EU) (Binned)



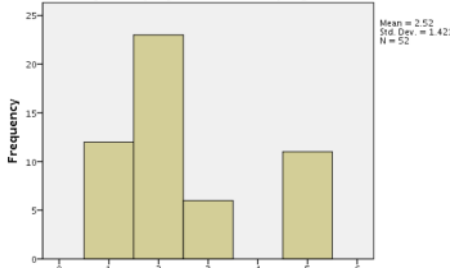
Delež zaposlenih v letu 2006, ki so se ukvarjali s črpanjem sredstev iz programov EU – najmanj VS izobrazba (glede na vse zaposlene, ki so se ukvarjali s črpanjem sredstev iz programov EU) (Binned)

Delež zaposlenih v letu 2007, ki so se ukvarjali s črpanjem sredstev programov EU – najmanj VS izobrazba (glede na vse zaposlene, ki so se ukvarjali s črpanjem sredstev iz programov EU) (Binned)



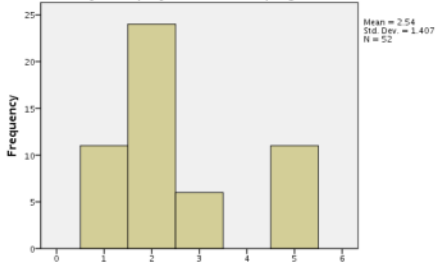
Delež zaposlenih v letu 2007, ki so se ukvarjali s črpanjem sredstev iz programov EU – najmanj VS izobrazba (glede na vse zaposlene, ki so se ukvarjali s črpanjem sredstev iz programov EU) (Binned)

Delež zaposlenih v letu 2008, ki so se ukvarjali s črpanjem sredstev iz programov EU – najmanj VS izobrazba (glede na vse zaposlene, ki so se ukvarjali s črpanjem sredstev iz programov EU) (Binned)



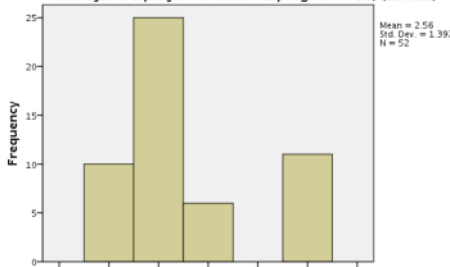
Delež zaposlenih v letu 2008, ki so se ukvarjali s črpanjem sredstev iz programov EU – najmanj VS izobrazba (glede na vse zaposlene, ki so se ukvarjali s črpanjem sredstev iz programov EU) (Binned)

Delež zaposlenih v letu 2009, ki so se ukvarjali s črpanjem sredstev iz programov EU – najmanj VS izobrazba (glede na vse zaposlene, ki so se ukvarjali s črpanjem sredstev iz programov EU) (Binned)



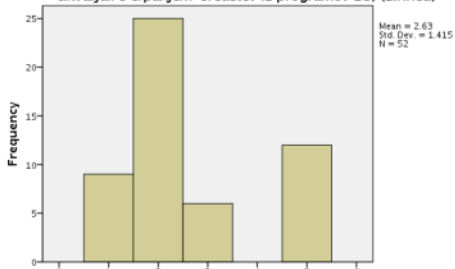
Delež zaposlenih v letu 2009, ki so se ukvarjali s črpanjem sredstev iz programov EU – najmanj VS izobrazba (glede na vse zaposlene, ki so se ukvarjali s črpanjem sredstev iz programov EU) (Binned)

Delež zaposlenih v letu 2010, ki so se ukvarjali s črpanjem sredstev iz programov EU – najmanj VS izobrazba (glede na vse zaposlene, ki so se ukvarjali s črpanjem sredstev iz programov EU) (Binned)



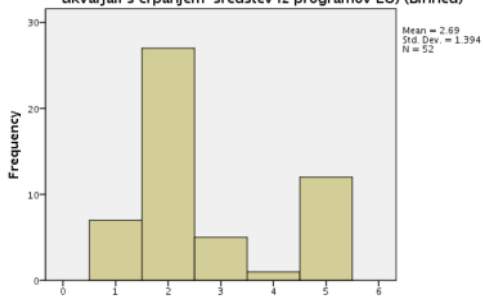
Delež zaposlenih v letu 2010, ki so se ukvarjali s črpanjem sredstev iz programov EU – najmanj VS izobrazba (glede na vse zaposlene, ki so se ukvarjali s črpanjem sredstev iz programov EU) (Binned)

Delež zaposlenih v letu 2011, ki so se ukvarjali s črpanjem sredstev programov EU - najmanj VS izobrazba (glede na vse zaposlene, ki so ukvarjali s črpanjem sredstev iz programov EU) (Binned)



Delež zaposlenih v letu 2011, ki so se ukvarjali s črpanjem sredstev iz programov EU - najmanj VS izobrazba (glede na vse zaposlene, ki so se ukvarjali s črpanjem sredstev iz programov EU) (Binned)

Delež zaposlenih v letu 2012, ki so se ukvarjali s črpanjem sredstev iz programov EU - najmanj VS izobrazba (glede na vse zaposlene, ki so se ukvarjali s črpanjem sredstev iz programov EU) (Binned)



Delež zaposlenih v letu 2012, ki so se ukvarjali s črpanjem sredstev iz programov EU - najmanj VS izobrazba (glede na vse zaposlene, ki so se ukvarjali s črpanjem sredstev iz programov EU) (Binned)

Vir: lasten, 2013

Uspešnost smo merili z dvema kriterijema: vrednost projektov v posameznem letu, financiranih izključno iz programov EU in vrednost projektov v posameznem letu, financiranih delno proračuna, delno pa iz sredstev EU.

Sledila je še analiza variance navedenih odvisnih spremenljivk:

$$H_7: \mu_{\text{skupine1}} = \mu_{\text{skupine2}} = \mu_{\text{skupine3}} = \mu_{\text{skupine4}} = \mu_{\text{skupine5}}$$

V tabeli 27 so prikazane signifikantne razlike.

Tabela 20: Signifikantne razlike v vrednosti projektov pri različnih deležih zaposlenih, ki so se ukvarjali s črpanjem sredstev iz programov EU in so imeli najmanj VS izobrazbo za obdobje 2005–2012

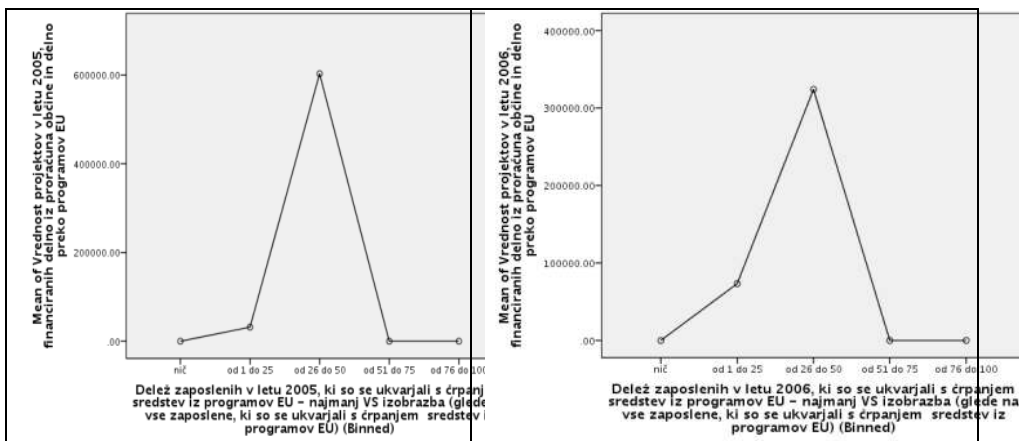
	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Vrednost projektov EU								
Vrednost projektov (proračun+EU)	DA	DA	DA		DA			DA

Vir: lasten, 2013

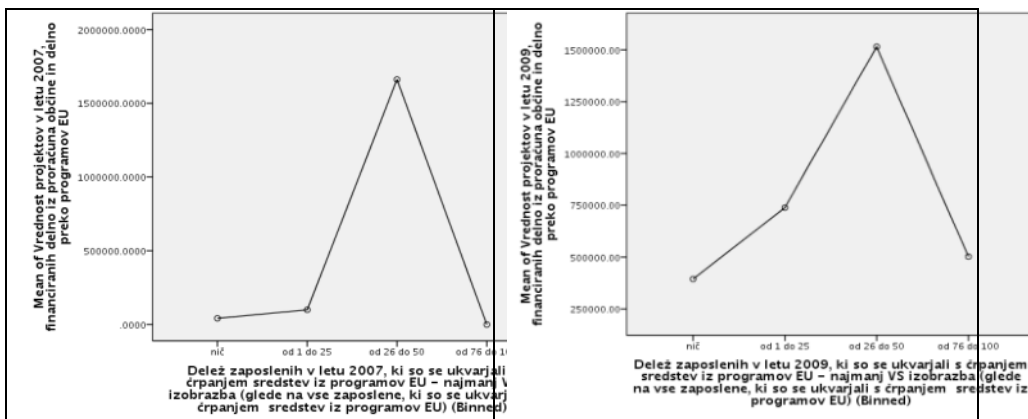
Ostale temeljne hipoteze sprejmemo – ni signifikantnih razlik.

Na sliki 28 in 29 so prikazani grafi povprečnih vrednosti obravnavanih odvisnih spremenljivk za primere, ki kažejo signifikantne razlike.

Slika 28: Povprečne vrednosti obravnavanih odvisnih spremenljivk za primere, ki kažejo signifikantne razlike leta 2005 in 2006



Slika 29: Povprečne vrednosti obravnavanih odvisnih spremenljivk za primere, ki kažejo signifikantne razlike v letih 2007, 2009 in 2012



Vir: lasten, 2013

Med občinami, ki le deklarativno podpirajo inovacije, a v proračunu nimajo sredstev in tistimi, ki niti deklarativno ne podpirajo inovacij, smo ugotovili naslednje signifikantne razlike po letih:

Tabela 22: Signifikantne razlike v vrednosti projektov med občinami, ki le deklarativno podpirajo inovacije, a v proračunu nimajo sredstev in tistimi, ki niti deklarativno ne podpirajo inovacij

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Vrednost projektov EU								
Vrednost projektov (proračun+EU)				DA				

Vir: lasten, 2013

Z eno izjemo (leto 2008) ni nobene razlike v poprečnih vrednosti projektov med občinami, ki le deklarativno podpirajo inovacije, a v proračunu nimajo sredstev in tistimi, ki niti deklarativno ne podpirajo inovacij.

H₀: *Občine, ki spodbujajo inovacije, imajo večjo vrednost javno zasebnih projektov.*

Občine smo razvrstili v dve skupini: v prvi skupini so tiste, ki ne spodbujajo inovacij in tiste, ki jih (vprašanje 19: Ali ima občina predvidena sredstva za inovacije?)

Uspešnost smo merili s kriterijem: vrednost projektov, ki so imeli kakršnokoli obliko javno zasebnega partnerstva. Z analizo variance bomo preskusili ali obstaja pomembna razlika v vrednosti projektov, ki so imeli kakršnokoli obliko javno zasebnega partnerstva med občinami, ki imajo predvidena sredstva za inovacije, in tistimi, ki teh sredstev nimajo predvidenih v proračunih.

H₈: $\mu_{\text{skupine}_1} = \mu_{\text{skupine}_2}$

Med občinami, ki imajo v proračunu sredstva za inovacije in tistimi, ki jih nimajo, smo ugotovili naslednje signifikantne razlike po letih:

Tabela 23: Signifikantne razlike v vrednosti projektov, ki so imeli kakršnokoli obliko javno zasebnega partnerstva med občinami, ki imajo predvidena sredstva za inovacije, in tistimi, ki teh sredstev nimajo predvidenih v proračunih

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Vrednost projektov, ki so imeli kakršnokoli obliko javno zasebnega partnerstva	DA	DA		DA			DA	

Vir: lasten, 2013

H₁₀ : Občine, ki v programe EU prijavljajo javno zasebne projekte s kateregakoli področja inovacij, so uspešnejše pri pridobivanju sredstev.

Hipoteze zaradi premajhnega numerusa ni možno testirati, saj je med odgovori le ena občina z enim projektom javno zasebnega partnerstva kandidirala za sredstva iz programov EU.

Zaključne ugotovitve

Gospodarski in družbeni razvoj kot paradigma uspešnosti držav je z vnosom skrbi za okolje dobil širše dimenzije. Čeprav je veliki skrbi za okolje sprva botrovalo predvsem dejstvo, da naravni viri, ki jih človek potrebuje za gospodarstvo in življenje nasploh, ali niso enakomerno razporejeni ali pa izginjajo. Potrebe po ohranitvi virov so spodbudile številne okoljevarstvene raziskave, ki pa bistvenih učinkov na razmerje družbe do okolja niso imele. Ko je bil ob koncu osemdesetih let prejšnjega stoletja v Poročilu Komisije UN za okolje in razvoj uporabljen termin »*trajnostni razvoj*«, je bilo kmalu jasno, da je zamenjal dosedanje razvojne terminologije. Trajnostni razvoj se pojavlja v večini vladnih dokumentov, v gospodarskih in družbenih raziskavah. Zato smo našli več definicij, ki pojasnjujejo vsebino in pomen izraza.

Prvi problem, na katerega smo naleteli, se je pokazal (in se še kaže) v nedoslednosti definicij in vprašljivosti vsebine trajnostnega razvoja. Ko je Brundlandova postavila okvir definicije in trajnostni razvoj opredelila kot zadovoljevanje potreb sedanosti brez ogrožanja potreb prihodnjih generacij, je v njem pustila toliko praznega in nedorečenega, da so posamezniki, teoretiki in politiki imeli odprto pot do lastnega pojmovanja trajnostnega razvoja. Trajnostni razvoj so prilagajali vsakokratni temi raziskav ali razprav in ga označevali kot odgovorno gospodarsko ravnanje (gospodarska trajnost), kot smotno uporabo naravnih virov z namenom doseganja učinkovitejše produkcije (ekonomska trajnost), kot boj proti onesnaževanju okolja (okoljska trajnost) ter celo kot boj proti revščini in prizadevanja za vključevanje vseh v razvojne načrte (socialna trajnost). Nedvoumno so teoretiki, ki poskušajo trajnostni razvoj povezati tako z gospodarstvom kot tudi z okoljem in družbo kot celoto, na pravi poti. Gre namreč za strategije razvojnih načrtov, ki morajo posegati na vse sfere in vključevati vse deležnike, da bi dosegli viden napredek. Ob tem pa je pomembno, da razvoj poteka sočasno na vseh sferah, sicer lahko razmerja zanihajo in destabilizirajo družbo kot celoto.⁶⁷ Rezultat tako različnih pojmovanj trajnostnega razvoja se je pokazal v mnogokrat popolnoma nekritični uporabi pridevnika »trajnostni«, številnih polemikah in posledično v ugotovitvah, da petindvajset let prizadevanj po doseganju opevanega trajnostnega razvoja ni obrodilo zelenih sadov.

Drugi problem, ki smo ga zaznali poleg nedosledne definicije, je po našem mnenju napačen pristop tako pri pripravi kot tudi pri uvajanju strategij in predpisov o

⁶⁷ Še tako dobro razvito gospodarstvo ne more dolgoročno prinašati pozitivnih učinkov, če naravnih virov ne uporablja smotno (ker jih bo preprosto zmanjkalo) ali če deluje v družbeno nestabilnem okolju (nezadovoljni zaposleni, neustrezen političen okvir, izključenost nekaterih deležnikov ipd.).

trajnostnem razvoju v prakso. Vloga politike⁶⁸ je sicer pomembna pri sprejemanju strategij in zakonodaje, ne sme pa ustvariti »sindrom dežnika«. Slednje razlagamo kot situacijo, v kateri se na vrhu hierarhične organizacijske sheme pravila razpro kot dežnik in prikrijejo spodnje plasti. Zgodi se namreč dvoje: politika ne more zagotavljati izvajanja številnih strategij in predpisov, ker (kot dežnik) prekrivajo mnenja in ravnanja spodnjih plasti; le-te pa strategij in predpisov ne izvajajo, ker ne vidijo smisla v nečem, kar jim zgolj visi nad glavo (kot dežnik) in se ne nanaša direktno na njihov problem. Ugotovili smo, da so se strategije za doseg trajnostnega razvoja začele oblikovati na globalnem nivoju in se od tod prenašale na posamezne države, regije in skupnosti. S postavitvijo nekih splošnih ciljev na globalnem nivoju se strategije šele začnejo oblikovati. Da pa bi lahko zajele vse sfere družbenega in gospodarskega razvoja, bi bilo treba vzpostaviti aktivno sodelovanje med vsemi akterji. Menimo celo, da bi se državna razvojna strategija morala razvijati iz regionalnih oz. občinskih strategij zato, da bi probleme identificirali in reševali na izvoru. Ob tem pa ne bi smeli zanemariti osveščanja in izobraževanja širše javnosti, saj le to lahko izoblikuje in spodbudi trajnostno zavest. Trajnostni razvoj pa postane način življenja in ne zgolj mehanizem prisile.

Problematika šibko definiranega sistema trajnostnega razvoja pa se pokaže tudi pri oblikovanju različnih trajnostnih strategij za doseg ciljev v urbanem razvoju. Opredeljevanje definicije in koncepta pametnega mesta v teoriji je po našem mnenju ravno zato prav tako neenotno in nedosledno ter tako kot pri raziskavah trajnostnega razvoja vezano na posamezno ozko področje raziskovanja. Velik poudarek razvoja IKT⁶⁹, usmerjenega v močno razvito področje inovacij je sestavina koncepta digitalnega oziroma inteligentnega mesta. Koncept pametnega⁷⁰ mesta pa bi v svoji vsebini poleg IKT moral upoštevati tudi socialni in okoljski kapital, regionalno konkurenčnost, transport, ekonomijo, naravne vire, kvaliteto življenja in vključenost meščanov v upravljanje mest. Trajnostni urbani razvoj tako sestavlja šest področij, znotraj katerih je treba iskati rešitve, in sicer gospodarstvo, uprava, okolje, ljudje, mobilnost in življenje. Pomen pametnega gospodarstva se tako kaže v razvoju inovacij, podjetništva, produktivnosti, sposobnosti prilaganja in dvigu ugleda. Pametno upravo pa predstavljajo sodelovanje vseh deležnikov pri odločanju, razvitost javnih in socialnih služb, pregledno upravljanje in ciljno usmerjene politične strategije in perspektive. Privlačnost naravnih danosti, zmanjševanje onesnaženosti, trajnostno upravljanje z viri in varstvo okolja so temeljni postulati pametnega okolja. Pametno mobilnost predstavljajo visok razvoj IKT in inovativni ter varni transportni sistemi. Družbeni in človeški kapital s poudarkom na kvaliteti življenja pa pomeni pametne ljudi in pametno življenje. Zgolj tako široka definicija opredeljuje koncept pametnega mesta, posebej v obdobju globalnega spopada z izzivom konkurenčnosti in trajnostnega razvoja mest. Zavest o pomembnosti vseh sfer urbanega razvoja je razvidna iz številnih iniciativ, programov in spodbud, ki se oblikujejo na nivoju mednarodnih in državnih institucij in

⁶⁸ Sem prištevamo javno upravo, različne vladne in nevladne organizacije ter inštitucije.

⁶⁹ Številne raziskave dokazujejo, da je IKT pospeševalec in podporni mehanizem inovacij.

⁷⁰ Del problema definiranja izraza pametno mesto po našem mnenju povzroča predvsem pomen besede »pametno«, ki se v zadnjem času bolj kot »racionalno« uporabljata za oznako naprednih IKT proizvodov, kot so pametni telefon, pametni računalnik, pametna ura ipd. Zato identifikacija pametnega z vsem kar je povezano z informacijsko tehnologijo ne preseneča.

na podlagi trajnostno usmerjenih razvojnih načrtov ponujajo pomoč pri financiranju inovativnih razvojnih projektov pametnih mest. Ker v mestih živi približno polovica prebivalstva, poudarek na razvoju pametnih mest ne preseneča. Problem pa se izpostavi pri preostali polovici prebivalstva, ki živi v manjših mestih oz. lokalnih skupnostih. V Evropi je mnogo regij, v katerih ni velikih metropol.⁷¹ Trajnostni razvoj v manjših mestih oz. lokalnih skupnostih mora prav tako obsegati vsa področja, ki smo jih identificirali pri pametnih mestih. Tudi naloge uprave (javne službe) so, upoštevajoč manjši obseg, enake in predvsem enako pomembne. Zato brez analogije koncepta pametnih mest in pametnih občin⁷² ne more priti do uravnoveženega trajnostnega razvoja regij.

Temelj trajnostnega razvoja pametnih mest so inovacije, ne glede na vrsto ali področje. Teorija vrst inovacij ne opredeljuje povsem enako, celo osnovne definicije se med seboj razlikujejo. Kljub vsemu pa predstavljajo rdečo nit, ki povezuje vse koncepte trajnostnega razvoja in pametnih mest. Različni inovacijski modeli, ne oziraje se na paradigmi zaprtosti ali odprtosti, so usmerjeni predvsem v oblikovanje oz. prilagajanje poslovnih procesov v gospodarstvu, s posebnim poudarkom na informacijsko komunikacijski tehnologiji oz. industriji. Pregled različnih inovacijskih procesov pa je privedel do ugotovitve, da je mogoče paradigmo odprtega inovacijskega modela prilagoditi za javno upravo oz. natančneje za lokalne skupnosti. Za razliko od inovacijskih modelov, ki se uporabljajo za gospodarstvo in je njihov primarni cilj dobiček in čim višja uvrstitev na lestvici konkurenčnosti podjetij, mora biti delovanje lokalnih skupnosti usmerjeno predvsem v zagotavljanje blagostanja družbe kot celote. Konkurenčnosti lokalnih skupnosti ne smemo meriti z vidika dobičkonosnosti, pač pa skozi prizmo usmerjenosti v trajnostni razvoj v najširšem pomenu definicije. Pri raziskovanju primerne inovacijskega modela, ki bi ga analogno mogli uporabiti za lokalne skupnosti, je treba upoštevati predvsem problematiko financiranja njihovega razvoja, od investicij v infrastrukturne objekte⁷³ do učinkovitega delovanja javnih služb oz. storitev nasploh.

Investicije zasebnega kapitala v javne razvojne projekte v svetu niso novost in so v mnogih pojavnih oblikah optimalna rešitev problema proračunskih primanjkljajev, pomanjkanja kadrovske in finančne resurse ter prezadolženosti.⁷⁴ Tako sodelovanje med javnim in zasebnim sektorjem pa je mnogo več kot le financiranje projektov, prenos pooblastil za izvajanje javnih služb ali upravljanje infrastrukturnih objektov na podlagi prihodkov, ki izhajajo iz posameznega projekta. Gre za resnično partnerstvo v

⁷¹ Kot primer lahko navedemo Slovenijo in Avstrijo. Slovenija ima 211 občin od katerih ima samo petina več kot 10.000 prebivalcev, le dve občini pa več kot 100.000. Štiri petine prebivalstva živi v srednje velikih in manjših krajih. Sosednja Avstrija ima celo 2.354 občin, od katerih ima 1093 občin med 100 in 2.500 prebivalcev. Samo 71 občin ima več kot 10.000 prebivalcev.

⁷² Termin občina v kontekstu raziskave uporabljamo za manjše lokalne skupnosti in iz tega pomena izvemamo velike mestne občine.

⁷³ Ne glede na to ali gre za vzdrževanje obstoječih ali izgradnjo novih objektov.

⁷⁴ Navedeno velja tako za države kot za velika mesta. Največji poudarek pa je prav na srednjih in manjših lokalnih skupnostih.

izvornem pomenu besede⁷⁵, ki temelji na spoštovanju *know how*-a in izkušenj zasebnega sektorja ter upoštevanju pristojnosti javnega sektorja, ob hkratni enakomerni porazdelitvi rizikov ter ekonomskih in socialnih koristi med obema partnerjema.

Splošni pomen javno zasebnega partnerstva je razviden iz številnih mednarodnih in evropskih smernic, modelnih zakonov, razvojnih strategij ali pravnih okvirjev⁷⁶ za vzpostavitev javno zasebnega partnerstva, nastalih na podlagi dolgoletnih dobrih praks. Zanimivo je, da je enotnih zakonov, ki bi bili namenjeni javno zasebnemu partnerstvu zanemarljivo malo⁷⁷ in se pojavljajo šele v zadnjem času. Razlogi so vsekakor v kompleksnosti tovrstnih poslov, ki posegajo na številna pravna področja in jih je, z izjemo določitve procesa samega partnerstva, vsebinsko težko umestiti v en sam zakon. Slovenski Zakon o javno zasebnem partnerstvu, sprejet v letu 2006, je v svojih določbah opredelil definicijo, pomen in tudi proces nastanka javno zasebnega partnerstva. Dobra stran zakona je vsekakor v korekciji dotedanjih (predvsem na področju lokalnih skupnosti) togih pravil organiziranja in izvajanja javnih služb. Velika pomanjkljivost zakona pa je napaka v izvornem definiranju javno zasebnega partnerstva, kar je posledično vodilo v uvrstitev javno naročniških razmerij v njegove določbe in s tem v kaos pri razmejevanju javnih naročil od javno zasebnih partnerstev in kar je še slabše: v napačno konceptualizacijo sistema javno zasebnega partnerstva in zopet posledično: v nerazumevanje in odpor do uporabe tega, sicer za financiranje lokalnih javnih služb izjemno učinkovitega instituta.

Empirična raziskava, opravljena na vzorcu (lastnosti zajetega vzorca sovpadajo z geografskimi, demografskimi in drugimi značilnostmi vseh slovenskih občin) dobrih 24 % slovenskih občin je mnogočem potrdila naše razmišljanja o (ne)izvajanju in (ne)uspešnosti projektov v slovenskih lokalnih skupnostih in ob tem opozorila na problematiko nepripravljenosti na uvajanje sprememb v delovanje javnih služb.

Pri preverjanju zagotavljanja sredstev za financiranje projektov smo ugotovili močno izpostavljenost občinskih proračunov, saj občine pri načrtovanju in izvedbi projektov uporabljajo pretežno ta vir financiranja. Glede na to ugotovitev ne preseneča, da sta tako število kot tudi vrednost glavnine projektov ob nastopu splošne gospodarske krize, ki se je v Sloveniji v vseh sektorjih nevarno razširila v letu 2011, drastično upadla celo na nivo leta 2007 oz. 2008. Več kot 11 % manj projektov in več kot 35 % manjša

⁷⁵ Slovar slovenskega knjižnega jezika (SSKJ) partnerstvo razlaga kot sodelovanje, sodelavca ali osebe, ki živijo skupno življenje.

Angleščina partnerja ali partnerstvo razlaga na naslednji način: »...*Partner je del (part=del) partnerstva, entitete, v kateri so tako dobički kot izgube enakomerno razdeljeni med vse svoje člane...*«

Duden pa partnerstvo opredeljuje iz izvornih latinskih, francoskih in angleških jezikovnih korenin, kot: «... *nekoga, ki skupaj z drugimi za dosego skupne namere nekaj podvzema in je z njimi tesno povezan.*«

⁷⁶ Najnovejši pravni okvir za delovanje javno zasebnega partnerstva je leta 2013 izdala Evropska banka za obnovo in razvoj (EBRD).

⁷⁷ Interes po sprejetju enovitih zakonov o javno zasebnem partnerstvu se pojavlja predvsem v državah, ki potrebujejo (finančno) razvojno pomoč. Razvite države in močne mednarodne korporacije pa se predvsem pojavljajo kot izvajalci (zasebni partnerji) projektov. Navedeno je z vidika narave javno zasebnih partnerstev seveda razumljivo.

skupna vrednost projektov v samo dveh letih bi za slovenske občine morala pomeniti alarmantno nevarnost in jih spodbuditi k urgentnemu iskanju drugačnih rešitev financiranja njihovih nalog. Tudi hibridno financiranje projektov, tj. delno iz proračuna in delno iz sredstev EU, je izkazalo podobna negativna gibanja in skoraj 39 % upad vrednosti projektov v samo letu dni (od 2010 na 2011).

V letu 2012 je zaznati precejšen dvig projektov, financiranih delno iz proračuna in delno iz sredstev EU. Lahko sklepamo, da so po prelomnem letu 2011 občine vendarle zaznale kritičen upad projektov in so svoja prizadevanja skušale usmeriti v tovrstno financiranje. Pri tem so lastna proračunska sredstva namenile za sofinanciranje teh projektov, kar pomeni, da jim za izvajanje projektov zgolj iz proračuna ni ostalo dovolj sredstev. Navedeno lahko pojasni dodaten upad proračunskega financiranja projektov v letu 2012. Žal pa dvig projektov s t. i. hibridnim financiranjem ne zapolni izgube števila in vrednosti projektov, ki je s tem nastala.

Najbližja možna rešitev⁷⁸ bi bilo financiranje projektov direktno iz programov in iniciativ EU, česar pa občine niso izkoristile. V celotnem preučevanem obdobju je bilo število projektov financiranih samo iz sredstev EU, v primerjavi z vsemi izvedenimi projekti, zgolj 1,67 %, njihova vrednost pa ni predstavljala niti enega odstotka skupne vrednosti vseh projektov. Res je sicer, da je bila glavnina⁷⁹ teh projektov vendarle izvedena v kriznih letih 2011 in 2012, kar bi lahko nakazovalo na redke poskuse pridobivanja nadomestnih sredstev za projekte izven proračuna. Vendar pa vrednostno tu ti projekti niso niti približno nadomestili izgube v vrednosti projektov, financiranih iz proračuna.

V nastali situaciji bi lahko bila optimalna rešitev financiranje projektov s pomočjo zasebnega kapitala, a ugotovitve kažejo, da je ostala neizkoriščena. V skupni vrednosti vseh projektov predstavljajo projekti javno zasebnega partnerstva komaj dobre 3 %. Ko je leta 2007 v veljavo stopil Zakon o javno zasebnih partnerstvih, je zaznati kar precejšen porast teh projektov, vendar pa bi bilo pričakovati, da se bo trend nadaljeval. Tako pa je že v letu 2009 zaznati prvi, v letu 2010 pa drugi (nadaljnji) padec teh projektov. Sklepanje, da je do porasta projektov in s tem do povečanja števila koncesij podjetjem v večinski zasebni lasti v letu 2007 prišlo zaradi možnosti preoblikovanja javnih podjetij, ki jih je predvidel Zakon o javno zasebnem partnerstvu, bi bilo preuranjeno. Posebej glede na rezultate, ki jih je raziskava pokazala v zvezi s koriščenjem dane možnosti in ugotovitev, da možnost preoblikovanja javnih podjetij ni izkoristila niti ena tretjina slovenskih občin. S tem je bila zanemarjena največja prednost Zakona o javno zasebnem partnerstvu, katere uporaba bi pomenila fleksibilnejšo organizacijo javnih služb, več in hkrati poenostavljene možnosti za njihovo financiranje ter preglednejše in enostavnejše poslovanje.⁸⁰ Enako kot nekorisčenje možnosti preoblikovanja javnih podjetij, neprijetno preseneča tudi eden glavnih razlogov za to (ne)ravnanje, ki je v tem, da občine v preoblikovanju »niso videle smisla«. Glede na številne razprave, ki so v javnosti in v obeh krovnih združenjih

⁷⁸ Glede na obstoječo prakso občin, da so za pripravo projektov običajno koristile lastne kadrovske resurse, redkeje pa so najemale zunanje izvajalce.

⁷⁹ Več kot 93% vrednosti vseh projektov financiranih samo iz sredstev EU.

⁸⁰ Podrobno opisano v poglavju 4.

slovenskih občin potekale z zvezi z dano zakonsko možnostjo, ne bi mogli reči, da so bile občine premalo obveščene. Verjetnejši razlog je bil v tem, da glede na dobro splošno gospodarsko situacijo preprosto niso želele uvajati sprememb v ustaljene načine svojega delovanja. Posledice take miselnosti pa so se v vsej svoji zaskrbljujoči veličini pokazale že štiri leta kasneje.

Razlogi, da javno zasebna partnerstva v skupni vrednosti vseh projektov predstavljajo nepomemben odstotek, so v kompleksnosti samega sistema javno zasebnega partnerstva. Če je zakon na prvi pogled⁸¹ odprl možnosti zasebnega financiranja javnih projektov in spodbudil njihov porast, je bilo kmalu jasno, da ne ponuja dovolj odgovorov za uspešno vzpostavitev javno zasebnega partnerstva. Posebej zato, ker v Sloveniji vzorca, po katerem bi se občine lahko zgledovale, ni, niti niso bile na voljo dobre prakse. Seveda ne vzorec in ne dobre prakse niso predmet samega zakona. Nesporno pa je, da bi občine za uspešno vzpostavitev javno zasebnega partnerstva potrebovale model, ki bi jih vodil skozi proces priprave in upravljanja tovrstnih projektov.

Ob tem je posebej problematična ugotovitev, da občine tudi medsebojnega partnerstva skoraj ne prakticirajo, saj je število skupnih projektov doseglo komaj 3,46 % vseh ostalih projektov. Z vidika možnosti in številnih razvojnih rešitev, ki jih omogoča sodelovanje, predvsem med manjšimi občinami, je neizvajanje skupnih projektov največja slabost slovenskih občin in hkrati ključna ovira pri doseganju uravnoteženega trajnostnega razvoja tako občin kot tudi regije v celoti. Kljub dejstvu, da je probleme treba locirati na izvoru (npr. v posamezni občini), jih je vendarle nemogoče trajno reševati zgolj lokalno. Med sosednjimi občinami je običajno zaznati enake značilnosti in skupne probleme, ki bi jih občine morale reševati s skupnimi projekti ali pa reševanje problemov oz. načrtovanje razvoja vsaj v splošnih ciljih skupaj opredeliti. Takšen način delovanja bi v večini primerov pocenil vzpostavljanje in izvajanje javnih storitev ali pa vsaj preprečil podvajanje vsebinsko enakih projektov, ki jih posamezne občine morajo financirati v celoti. Priprava skupnega projekta bi bila zaradi združevanja kadrovskih in finančnih resursov mnogo lažja, hkrati pa bi bil skupni projekt, kljub na prvi pogled višjim izračunom, cenejši od dveh enakih. Zato je toliko bolj nerazumljivo dejstvo, da ravno v obdobju težav pri proračunskem financiranju, občine ne sodelujejo v skupnih projektih in za skupno dobro ne kombinirajo resursov, ki jih imajo na razpolago.

Z upadom proračunskega financiranja je izvajanje projektov v slovenskih občinah upadlo za več kot eno tretjino in razvojne trende premaknilo na nivo leta 2008 (po vrednosti projektov celo na nivo leta 2007).

Razloge za uspešno oziroma neuspešno izvajanje projektov smo iskali tudi v kadrovskih kompetencah občin tako po številu kot tudi po izobrazbi in izkušnjah zaposlenih, in ugotovili, da se je delež zaposlenih v proučevanem obdobju ves čas večal (skupaj za več kot 200 %). Kljub temu da je bil največ porast zaposlitev v letih, ko je bil tudi največji porast projektov, pa upada zaposlitev ob upadu projektov ni bilo, zato

⁸¹ V letu 2007 so projekti javno zasebnega partnerstva porasli za več kot 60 % v primerjavi z letom 2006.

lahko sklepamo, da uspešnost pri pridobivanju sredstev za projekte ni bila sorazmerna z odstotkom dviga števila zaposlitev.

Z vidika konceptov trajnostnega razvoja in s tem razvojnih trendov pametnih mest in skupnosti je naslednja zaskrbljujoča ugotovitev, da občine ne inovirajo in tudi *de facto* ne podpirajo inovacij. Kljub temu pa velja prepričanje, da so inovacije pomembne. Najpomembnejša oblika inovacij so po mnenju občin produktne inovacije, ki vključujejo dobro ali izboljšano javno storitev in kamor lahko prištejemo nove ali pomembno izboljšane infrastrukturne objekte, uporabnikom prijazne storitve ter nov ali pomembno izboljšan informacijski sistem in podobno. Te ugotovitve sicer ponudijo odgovor na zastavljeno raziskovalno vprašanje⁸², ne pojasnijo pa popolno nedejavnost občin na področju inovacij. V celotnem preučevanem obdobju je bilo namreč število inovacijskih projektov, financiranih proračunskih sredstev zanemarljivo malo, za financiranje inovacij pa niso bila pridobljena niti sredstva EU niti javno zasebno partnerstvo. Ob preučevanju razlogov za dano situacijo so občine navedle tako finančne kot kompetenčne probleme za pripravo in komercializacijo tovrstnih projektov in hkrati v večini izrazile potrebo po modelni rešitvi, ki bi zagotavljala dosego trajnostno naravnanih ciljev, ob predpostavki zakonitega in preglednega modela financiranja projektov brez bistvenega poseganja v proračun.

⁸² Glej poglavje 2.2.

Literatura in viri

Samostojne publikacije

- Augenblick, H. in Custer, B.S. Jr. The Build, Operate and Transfer Approach to infrastructure in developing countries. The World Bank. 1990, 51.
- Bellman, R. Dynamic Programming. Princeton Univ. Press. New Jersey, 1957.
- Bessant, J. in TIDD, J. Innovation and Entrepreneurship, 2nd edition. Wiley E-Text. Hoboken. 2011, 4–14.
- Blewitt, J. Understanding sustainable development. Earthscan. London, 2008, 21–24.
- Bohinc, R., Mužina, A. in Tičar, B. Zakon o javno zasebnem partnerstvu s pojasnili. Nebra d.o.o. Ljubljana, 2007, 15.
- Centre of regional science. Smart cities, Ranking of European medium-sized cities, Final report. Vienna University of Technology. Vienna, 2007, 5.
- Chesbrough, H. W. The era of open innovation. Massachusetts. MIT Sloan Management review Spring. 2003 Vol.44 issiu 3, 35–41.
- Chesbrough, H.W. 2003, Open Innovation, The New Imperative for Creating and Profiting from Technology. Boston. Harward Business School Press, str. XVII – XXXI, 21–63.
- Chesbrough, H.W., Vanhaverbeke, W., West, J. eds. Open Innovation: Researching a New Paradigm. Oxford: Oxford University Press, 2006. ISBN: 0-19-929072-5, 1.
- Cooper, R. G. Product Leadership. Basic Books. USA, 2005, 4-6.
- Duden, Deutsches Universal-wörterbuch, Dudenverlag. Germany. 2001.
- Essig, F., Farina, H. in Delelis, P. Cadre juridique. Presses de l'Ecole nationale des Ponts et chaussees. Paris, 2002, 58–66.
- Ferlie, E., Ashburner, L., Fitzgerald, L. in Pettigrew, A. The new public management in action. Oxford University Press. Oxford, 1996, 9–26.
- Ferk, P. in Ferk, B. Javne službe, državne pomoči in javno zasebna partnerstva. GV Založba. Ljubljana, 2008, 25–38.
- Freeman, C. The Economics of Industrial Innovation, 2nd edn. Frances Pinter. London, 1982, 191–211.
- Hartley, J. Creative industries. Blackwell Publishing. UK, 2005, 27–34.
- Krbek, I. Pravo javne uprave, 1. Knjiga. Birozavod. Zagreb, 1960, 62.
- Lecrivain, A. Financement des traitements. Presses de l'Ecole nationale des Ponts et chaussees. Paris, 2002, 8.
- Lukman, R. Trajnostni razvoj v visokem šolstvu: Učinkovita in okoljsko odgovorna univerza, Doktorska disertacija. Univerza v Mariboru. Maribor, 2009, 40–90.
- Matas, S., Škufca, U. in Mrzel, Z. Priročnik Vzorčna razpisna dokumentacija. Primath. Ljubljana, 2006, 15.

- Mulej, M. in soavtorji. *Invencijsko-inovacijski management z uporabo dialektične teorije sistemov: (podlaga za uresničitev ciljev Evropske unije glede inoviranja)*. Korona plus. Ljubljana, 2008, str. 8–10, 122–123.
- Rakočević, S. in Bekeš, P. *Državna uprava*. ČZ Uradni list RS. Ljubljana, 1994, 122.
- Schumpeter, J.A. *Business cycles. A theoretical, historical and statistical analysis of the capitalist process*. Volume 1. McGraw- Hill Book Company. New York, 1939, 84.
- Sklelcher, C. *Public – Private – Partnership and Hybridity*. The Oxford Handbook of public management. Oxford. 2005, str. 347–355.
- Slovar slovenskega knjižnega jezika. Slovenska akademija znanosti in umetnosti. Ljubljana. 2000.
- Tratnik, M. *Mednarodno gospodarsko pravo*. Univerza v Mariboru. Pravna fakulteta. Maribor, 1999, str. 162.

Članki

- Achilladelis, B. in Antonakis, N. *The dynamics of technological innovation: the case of the pharmaceutical industry*. *Research Policy*. 2001, 30, 535–588.
- Adams, R., Bessant, J. in Phelps, R. *Innovation management measurements: A review*. *International Journal of Management Reviews*. 2006, 8, 1, 21–47.
- Albury, D. *Fostering Innovation in Public Services*. *Public Money & Management*. 2005, 25, 1, 51–56.
- Anderberg, S. *Industrial metabolism and the linkages between economics, ethics and the environment*. *Ecological Economics*. 1998, 24, 2–3, 312–317.
- Atkinson, R. in Castro, D. *Digital quality of life*. The Information Technology and Innovation Foundation. Washington DC. 2008, 137–145
- Aoust, J.M., Bennet, C. in Fiselson, R. *Analize in delitev rizikov, ključ partnerstva med javnim in zasebnim sektorjem*. Ministrstvo za javna dela, transport in stanovanjsko politiko, Direkcija za gospodarske in mednarodne zadeve. Paris, 2000, 28–46.
- Ayres, R. *On the life cycle metaphor: where ecology and economics diverge*. *Ecolog. Econ*. 2004, 48, 4, 425–438.
- Batley, R. *Public Private Relationships and performance in Service Provision*. *Urban studies*. 1996, 33, 4-5, 723–751.
- Bezancon, X. *Koncesijska pogodba: okvir, postopek in pogodbe*. *Financiranje infrastruktur in javnih storitev, Sklepanje partnerstev med javnim in zasebnim sektorjem*. Ministrstvo za javna dela, transport in stanovanjsko politiko, Direkcija za gospodarske in mednarodne zadeve. Paris, 2000, 18–27.
- Bjørnskov, C. in Potrafke, N. *Politics and privatization in Central and Eastern Europe*. *Economics of Transition*. 2011, 19, 2, 201–230.
- Bobek, V. *Kako iz mesta preteklosti v mesto prihodnosti*. *Večer*. 2006, 62, 267, 3.
- Breuregard, R. *Public – Private Partnerships as Historical Chameleons: The Case of the United States*. Pierre, 1998a, 184–97.
- Brezovnik, B. *Izvajanje javnih služb in javno zasebno partnerstvo*. Inštitut za lokalno samoupravo in javna naročila. Maribor, 2008, 16.
- Chee-Yee, C. in Kumar, S. *Sensor networks: evolution, opportunities, and challenges*. *Proc IEEE*. 2003, 91, str. 1247–1256.
- Clarc, M., I., Berry, T. R. in Spence, J. C. *Key stakeholder perspectives on the development of walkable neighbourhoods*. *Health & Place*. 2010, 16, 1, 43–50.

- Cortese, A. D. The critical role of higher education in creating a sustainable future. *Plan high educ.* 2003, 31, 3, 15–22.
- Cozens, M. New urbanism, crime and the suburbs: a review of the evidence. *Urban Policy and Research.* 2008, 26, 4, 429–444.
- Čebulj, J. Oblike izvajanja javnih služb in koncesionirana javna služba, Nova ureditev javnih služb. Inštitut za javno upravo pri Pravni fakulteti v Ljubljani. Ljubljana, 1991a, 74.
- Čebulj, J. Oblike izvajanja javnih služb in koncesionirana javna služba. *Pravna praksa.* 1991, 23, 4, 6.
- Damanpour, F. in Gopalakrishnan, S. The Dynamics of the Adoption of Product and Process Innovation in Organizations. *Journal of Management Studies.* 2011, 38, 1, 45–65.
- Devas, N. in Horvath, T. Client – Contractor Splits: Applying a Model of Public management reform to Local Community Services in Hungary. *Local Government Studie.* 1997, 23, 4, 100–109.
- Farris, J.T. The barriers to using urban infill development to achieve smart growth. *Housing policy debate.* 2001, 12, 1, 1–30.
- Ferfila, B. *Ekonomika javnega sektorja.* Fakulteta za družbene vede. Ljubljana, 2011, 97.
- Fritsch, M. in Franke, G. Innovation, regional knowledge spillovers and R&D cooperation. *Research policy.* 2004, 33, 245–255.
- Graff, G.D., Cullen, S.E. in Bradford, K.J. The public-private structure of intellectual property ownership in agricultural biotechnology. *Nature biotechnology.* 2003, 21, 989–995.
- Grah, P. in Bobek, V. Strateško načrtovanje gospodarskega razvoja mest in regij = Strategic planning of city and regional economic development. Znanstvena konferenca, "Gospodarski razvoj - odprta vprašanja teorije in politike". Naše gospodarstvo. 2008, 54, 1/2, 95–100.
- Grah, P. in Bobek, V. Competitive advantages of region and city developments in Hungary and Slovenia. V: Korez-Vide, R. (ur.). *Slovenia and Hungary as partners in the processes of national and European socioeconomic development.* Faculty of Economics and Business. Maribor, 2007, 133–142.
- Grilc, P. in Juhart, M. Koncesijsko razmerje in koncesijska pogodba. *Pravnik (Print).* 1991, 46, 1/2, 13–27.
- Grimsey, D. in Lewis, M. K. *Public private partnerships; The worldwide revolution in infrastructure provision and project finance.* Edward Elgar Publishing. Cheltenham UK, 2007, str. 35.
- Halle, M., Najam, A. in Beaton, C. *The Future of Sustainable Development: Rethinking sustainable development after Rio+20 and implications for UNEP.* International institute for sustainable development. Canada, 2003, 1–14.
- Hamel, G. in Prahalad, C. *Competing for the Future.* Harvard Business School Press. Boston, 1994, 79–117.
- Hollands, R. G. Will the real smart city please stand up?. *City.* 2008, 12, 3, 303–320.
- Ilešič, M. Javne koncesije in pogodbe BOT, Ekspertiza Inštituta za gospodarsko pravo v Mariboru: Organiziranje gospodarskih javnih služb v okviru nove pravne ureditve lokalne samouprave v Republiki Sloveniji. Inštitut za gospodarsko pravo. Maribor, 2000, 62.

- Ivanjko, Š. Gospodarske javne službe, Ekspertiza Inštituta za gospodarsko pravo v Mariboru: Organiziranje gospodarskih javnih služb v okviru nove pravne ureditve lokalne samouprave v Republiki Sloveniji. Maribor, 2000, str. 4–62.
- Jänicke, M. State failure. Polity Press. UK, 1990.
- Jelinski, L.W., Graedel, T.E., Laudise, R.A., Mccall, D.W. in Patel, C.K.N. Industrial ecology: Concepts and approaches. Proc.Natl. Acad. Sci. 1992, 89, 3, 793–797.
- Joldersma, C. in Winter, V. Strategic Management in Hybrid Organisations. Public management Review. 2002, 4, 1, 83–100.
- Lee, J. H., Phaal, R. in Lee, S.-H. An integrated service-device-technology roadmap for smart city development. Technological Forecasting & Social Change. 2013, 80, 2, 286–306.
- Kaplan, R. in Norton, D. The Balanced Scorecard - Measures that drive performance. Harvard Business Review. Boston.1992, 70.
- Kelley, B. in Gibson, R. Stocking your innovation bonfire. A Roadmap to a Sustainable Culture of Ingenuity and Purpose. John Wiley and Sons, Inc. Hoboken, New Jersey, 2010, 2.
- Komninou, N. Intelligent cities: innovation, knowledge systems and digital spaces. Spon Press. London, 2002, str. 10-15, 337–355.
- Komninou, N. The Architecture of intelligent Cities, Conference Proceedings Intelligent Environments 06. Institution of Engineering and Technology. Athens. 2006, 17–18 in 53–61.
- Komninou N. Intelligent Cities and Globalization of Innovation Networks. Routledge. London in New York, 2008, 122–123.
- Komninou, N. Intelligent cities: towards interactive and global innovation environments. International Journal of Innovation and Regional Development (Inderscience Publishers). 2009, 1, 4, 337–355(19).
- Korhonen, J. Environmental Planning vs. Systems analysis: Four perspective principles vs. Four descriptive indicators. Environmental Management. 2007, 82, 1, 51–59.
- Kovač, M. Javna naročila in zasebno partnerstvo. Planet, Gospodarski vestnik. Ljubljana, 2009, str. 131–132.
- Leonard-Barton, D. Core capabilities and core rigidities: a paradox in managing new product development. Strategic Management Journal, Summer Special. 1992, 13, 1, 111–126.
- Leskovaar, R. Kakovost programske opreme v novi ekonomiji. Organizacija. 2000, 33, 7, 491–496.
- Linder, S.H. Coming to terms with the Public – Private Partnership: A Grammar of Multiple Meanings. In Rosenau. 2000, Public Private policy Partnership. Chambridge, Mass, The MIT press.19–36.
- Madreiter, T. in Vogl, B. Smart City Wien als Motor für eine zukunftsfähige Entwicklung Wiens. Springer Verlag. Elektrotechnik & Informationstechnik. 2012, 129, 5, 357.
- Marais, S.J. in Schutte, C.S.L. The development of open innovation models to assist the innovation process. Department of Industrial Engineering University of Stellenbosch, South Africa. SAIE 2009, Roodevallei, Gauteng, 2009, str. 96–116.
- Marshall, D. in Toffel, W. Framing the elusive concept of sustainability: a sustainability hierarchy. Environ Sci Technol. 2005, 39, 3, 673–682.

- Milward, H.B. in PROVAN, K. Governing the Hollow state. *Journal of Public Administration Theory and Practice*. 2000, 10, 2, 359–79.
- Milunovič, V. Perspektive financiranja infrastrukture na lokalni ravni. *Ekonomsko poslovna fakulteta Maribor: Naše gospodarstvo*. Letnik 45, št. 3-4, Maribor 1999, 288-295.
- Milunovič, V. Projektno financiranje, Šola lokalne in regionalne demokracije pri nas in v Evropi. Univerza v Ljubljani, Visoka upravna šola, Slovenski raziskovalni inštitut za management. Ljubljana, 2000, 10–15.
- Manoochehri, G. Measuring Innovation: Challenges and Best Practices. *California Journal of Operations Management*. 2010, 8, 1, 67.
- Mrak, M. Vključevanje privatnega sektorja v financiranje gospodarske infrastrukture. *CIS EF*. Ljubljana, 1998, 5.
- Mužina, A. Koncesije: pravna ureditev koncesijskih razmerij v RS in EU. *Primath*. Ljubljana, 2004, str. 269.
- Namlard, C. Za pragmatično obravnavanje partnerstva med javnimi in zasebnimi nosilci. *Financiranje infrastruktur in javnih storitev, Sklepanje partnerstev med javnim in zasebnim sektorjem*. Ministrstvo za javna dela, transport in stanovanjsko politiko, Direkcija za gospodarske in mednarodne zadeve. Paris, 2000, 7–17.
- North, D. in Smallbone, D. The Innovativeness and Growth of Rural SMEs during the 1990s. *Regional Studies*. 2000, 34, 2, 145–157.
- Odendal, N. Information and communication technology and local governance: understanding the difference between cities in developed and emerging economies. *Computers, Environment and Urban Systems*. 2003, 27, 6, 585–607.
- Oliver, J.L. Življenje pogodbe. *Financiranje infrastruktur in javnih storitev, Sklepanje partnerstev med javnim in zasebnim sektorjem*. Ministrstvo za javna dela, transport in stanovanjsko politiko, Direkcija za gospodarske in mednarodne zadeve. Paris, 2000, 50–56.
- Paskaleva, K. Enabling the smart city: The progress of e-city governance in Europe. *International Journal of Innovation and Regional Development*. 2009, 1, 4, 405–422(18).
- Pichler, D. Odgovornost do narave in ekologizacija prava. *Podjetje in delo*. Ljubljana, 1997, 1291.
- Pollitt, C. *The Essential Public Manager*, Buskingham: Open University Press, Sage. London, 2003, 371–380.
- Tansey, J. Industrial ecology and planning: assessing and socially embedding green technological systems. *Environmental Planning B: Plan Design*. 2006, 33, 3, 381–392.
- Temple, S. Old Issue, New Urgency?. *Wisconsin Environmental Dimensions*. 1992, 1,1,1.
- Trpin, G. Upravni sistemi v času integracijskih procesov v Evropi. 1989. *Združeno delo*. Ljubljana, 682.
- Trpin, G. Problemi razvoja pravne ureditve negospodarskih javnih služb od leta 1991 do leta 2011. *Razvoj slovenske javne uprave 1991-2011*. Uradni list Republike Slovenije. Ljubljana, 2011, 103–112.
- Ude, L. Javno dobro. *Časopis za kritiko znanosti*. Ljubljana, 1994, str. 11.
- Verloop, J. *Insight in Innovation: Managing innovation by understanding the Laws of Innovation*. Elsevier Science. Oxford. 2004, 1–142.

- Virant, G. Narava pravnih razmerij pri koncesionirani javni službi. *Pravnik*. Ljubljana, 1994, 267.
- Wejnert, B. Integrating Models of diffusion of innovations: A conceptual framework. *Annual Reviews*. 2002, 28, 299.
- Zygiaris, S. Smart City Reference Model: Assisting Planners to Conceptualize the Building of Smart City Innovation Ecosystems. *J Knowl Econ*. 2013, 4, 2, 217–231.
- Yang, P.P. in LAY, O.B. Applying ecosystem concepts to the planning of industrial areas: a case study of Singapore's Jurong Island. *Cleaner Production*. 2004, 12, 8–10, 1011–1023.

Prispevki v zborniku

- Batley, R. in Larbi, G. Changing Approaches to Public Sector Management. V: *The Changing Role of Government: The Reform of Public Services in Developing Countries*. Palgrave Macmillan. *Houndmills*, Basingstoke, Hampshire in New York, 2004, 1–238.
- Hasegawa, Y. Control Problems of Discrete-Time Dynamical Systems. V: THOMA, M., Allgöwer, F. in MORARI, M. (ur.). *Lecture Notes in Control and Information Sciences*. Springer-Verlag. Berlin Heidelberg, 2013, 1–7.
- Ilešič, M. Javne koncesije in pogodbe "BOT" ("Build-Operate-Transfer"). V: PRELIČ, S. (ur.). *Gospodarsko pravo ob 5. obletnici Zakona o gospodarskih družbah: šesto posvetovanje*. Inštitut za gospodarsko pravo. Maribor, 1998, 179–195.
- Jänicke, M. in Weidner, H. Succesfull environmental policy-an introduction. V Jänicke, M. in Weidner, H. (eds.). *Succesfull environmental policy- A Critical Evaluation of 24 Cases*. Sigma. Berlin, 1995.
- Jankovič, P. The risks of private capital participation in public projects. V: Jašková, M. (ur.). *ECON '05: [selected research papers], (Research works proceedings, 12, 2005)*. Technical University of Ostrava, Faculty of Economics. Ostrava, 2005, 149–156.
- Jankovič, P. in Leskovar, R. The risk management in public private partnership. In: *Promene u organizaciji i menadžmentu: izazovi evropskih integracija: zbornik apstrakata*. Fakultet organizacionih nauka. Beograd, 2006, 57–64.
- Jankovič, P. Koncesijsko razmerje - oblika partnerstva med javnim in zasebnim = Concessionary relationship - a form of public private partnership. V: Rajkovič, V. (ur.), Kern, T. (ur.), Kljajić, M. (ur.), Leskovar, R. (ur.), Mayer, J. (ur.) in Vukovič, G. (ur.). *Ustvarjalna organizacija: zbornik 26. mednarodne konference o razvoju organizacijskih znanosti, Slovenija, Portorož, 28.-30. marec 2007 = proceedings of the 26th International Conference on Organizational Science Development, Slovenia, Portorož, March, 28th-30th, 2007*. Moderna organizacija. Kranj, 2007, 646–653.
- Jankovič, P. Javne službe in zasebni kapital = Public services and private capital. V: Rajkovič, V. (ur.). *Management sprememb: zbornik 25. mednarodne konference o razvoju organizacijskih znanosti, Slovenija, Portorož, 15.-17. marec 2006 : proceedings of the 25th International Conference on Organizational Science Development, Slovenia, Portorož, March, 15th-17th 2006*. Moderna organizacija. Kranj, 2006, 1502–1512.

- Lister, N.M. Industrial Ecology as ecological design: opportunities for re(dic)covery. V: Cote R. in Tansey, D., a. (eds). Linking Industry and ecology, A question of design. University of British Columbia Press. Vancouver, 2005.
- Milunovič, V. Partnerstvo med javnim in zasebnim sektorjem na lokalni ravni ob vstopu v Evropsko unijo. V Management v evropskem okolju: Zbornik 1. Strokovnega posveta Visoke šole za management v Kopru, Bernardin 10. – 11. november 2000. Koper: Visoka šola za management 2001, 173–189.
- Rejeski, D. Metrics, Systems and technological choices. V: Richards, D.(ed): The industrial green game. National Academy press. Washington, DC, 1997.
- Rosenau, P. Mapping the Terrain of the Public – Private Policy Partnership. In Rosenau. 2000, Public Private policy Partnership. Chambridge, Mass, The MIT press. Str. 1–18.
- Van Weenen, J.C. Vision on a sustainable university. V: Conference on environmental management for sustainable universities. Lund, 1999.
- Wright, S.T. A. The Evolution od sustainability Declarations in higher Education. V: Corcoran, P.B. in Wals, A.E.J. (eds.). Higher Education and the Challenge of Sustainability: Problematics, Promise, and Practice. Kluwer Academic Publishers. Dordrecht, 2004, str. 761–768.

Internetni viri

- Adams, W.M. The Future of Sustainability: Re-thinking Environment and Development in the Twenty-first Century. Report of the IUCN Renowned Thinkers Meeting, 29–31 January 2006. 2006 URL.: »http://cmsdata.iucn.org/downloads/iucn_future_of_sustainability.pdf«. 9. 8. 2013.
- Caragliu, A., Del BO, C. in Nijkamp, P. Smart cities in Europe. Serie Research Memoranda 0048 (VU University Amsterdam, Faculty of Economics, Business Administration and Econometrics). 2009, 2–14. URL.: »<http://ideas.repec.org/p/dgr/vuarem/2009-48.html>«. 9. 8. 2013.
- Connecting Europe Facility. URL.: »http://europa.eu/rapid/press-release_IP-11-1200_en.htm«. 9. 8. 2013.
- Common Agricultural Policy. URL.: »http://ec.europa.eu/agriculture/cap-funding/funding-opportunities/index_en.htm«. 9. 8. 2013.
- Contribution by the European Union and its Member States to the UN Department of Economic and Social Affairs, 2011. URL.: »<http://www.uncsd2012.org/index.php?page=view&type=510&nr=240&menu=20>«. 9. 8. 2013.
- Dasher, R.B., Stanford University, 2009. URL: »<http://www.stanford.edu/group/us-atmc/cgi-bin/us-atmc/wp-content/uploads/2009/09/090924-dasher402a-part2.pdf>«. 5.9.2013.
- DE Buysere, K., Gajda, O., Kleverlaan, R. in Marom, D.. A framework for european crowdfunding 1st ed. 2012, 5-37. URL.: »http://evpa.eu.com/wp-content/uploads/2010/11/European_Crowdfunding_Framework_Oct_2012.pdf«. 9. 8. 2013.
- Environment, LIFE Programme. URL.: »<http://ec.europa.eu/environment/life/funding/lifeplus.htm>«. 9. 8. 2013.

- European Commision DG Regio. URL.: »http://ec.europa.eu/regional_policy/what/future/index_en.cfm«. 9. 8. 2013.
- European Commision. Europe 2020. URL.: »http://ec.europa.eu/europe2020/index_sl.htm«. 9. 8. 2013.
- European Commision. Smart Cities and communities. URL.: »http://ec.europa.eu/eip/smartcities/index_en.htm«. 9. 8. 2013.
- Evropean Investment Bank. JESSICA. URL.: »<http://www.eib.org/products/jessica/index.htm>«. 9. 8. 2013.
- Evropean Investment Bank. Sharing risk in research, development & innovation. URL.: »<http://www.eib.org/products/rsff/index.htm>«. 9. 8. 2013.
- European Local Energy Assistance. URL.: »http://ec.europa.eu/environment/ecoap/about-eco-innovation/policies-matters/eu/535_en.htm«. 9. 8. 2013.
- European Regional Development Fund. URL.: »http://europa.eu/legislation_summaries/employment_and_social_policy/job_creation_measures/l60015_en.htm«. 9. 8. 2013.
- European Science fundation. URL.: »<http://www.esf.org/>«. 9. 8. 2013.
- Eveleens, C. Innovation management; a literature review of innovation process models and their implications. 2010. URL.: »<http://www.lectoraatinnovatie.nl/wp-content/uploads/2011/01/Innovation-management-literature-review-.pdf>«. 9. 8. 2013.
- Giffinger, R., Fertner, C., Kramar, H., Kalasek, R., Pichler-Milanovic, N. in Meijers, E. Smart cities – Ranking of European medium sized cities. Vienna: Centre of Regional Science. 2007. URL.: »http://www.smart-cities.eu/download/smart_cities_final_report.pdf. Retrieved 2009-11-11«. 9. 8. 2013.
- Horizon 2020. URL.: »http://ec.europa.eu/research/horizon2020/index_en.cfm«. 9. 8. 2013.
- Innovation union - A Europe 2020 initiative. URL.: »http://ec.europa.eu/research/innovation-union/index_en.cfm«. 9. 8. 2013.
- Jessica - Joint European Support for Sustainable Investment in City Areas, URL.: »http://ec.europa.eu/regional_policy/thefunds/instruments/jessica_en.cfm#1«. 9. 8. 2013.
- OECD. The Measurement of Scientific and Technological Activities: Guidelines for Collecting and Interpreting Innovation Data: Oslo Manual, Third Edition. Prepared by the Working Party of National Experts on Scientific and Technology Indicators. OECD. Paris, para. 2005 149. URL.: »<http://www.oecd.org/innovation/inno/oslomanualguidelinesforcollectingandinterpretinginnovationdata3rdedition.htm>«. 9. 8. 2013.
- Murray, F. Managing Innovation & Entrepreneurship. MIT Sloan School of Management. OpenCourseWare 2008. Str. 23-28. URL.: »<http://ocw.mit.edu/15.351/>«. 7.9.2013.
- OECD. Innovation strategy: Getting a head start on tomorrow. 2010. URL.: »<http://www.oecd.org/sti/inno/theoecdinnovationstrategygettingaheadstartontomorrow.htm#summary>«. 9. 8. 2013.
- Poročilo o zadolževanju občin in pravnih oseb javnega sektorja na ravni občin v letu 2012 in zadolženosti na dan 31.12.2012, Ministrstvo za finance RS, 2013, str. 1–8.

URL:

- »http://www.vlada.si/delo_vlade/gradiva_v_obravnavi/gradivo_v_obravnavi/?tx_govpapers_pi1%5Bsingle%5D=%2FMANDAT13%2FVLADNAGRADIVA.NSF%2F18a6b9887c33a0bdc12570e50034eb54%2F0a3fe553ca435f25c1257c5a00319950%3FOpenDocument&cHash=abd271f7b438e00a6fe4eb1c25cb4345«. 10.1.2014.
- Programme for the Competitiveness of enterprises and SMEs (COSME) 2014-2020. U.: »<http://ec.europa.eu/cip/cosme/>«. 9. 8. 2013.
- Schoeman, A. Three Pillars of Sustainability and What They Mean to Sustainable development. URL.: »<http://www.theinnovationdiaries.com/2641/three-pillars-of-sustainability-and-what-they-mean-to-sustainable-development/>«. 9. 8. 2013.
- Sharachchandra, M.L. Sustainable development: A critical review. 1991. URL.: »<http://www.sciencedirect.com/science/article/pii/0305750X9190197P>«. 9. 8. 2013.
- SI-Stat. Podatkovni portal. Statistični urad Republike Slovenije. 2013. URL.: »<http://pxweb.stat.si>«. 9.8.2013.
- SURS. NUTS_SKTE – Šifrant kohezijskih regij, statističnih regij, občin in naselij. 2012a. URL.: »<http://www.stat.si/klasje/tabela.aspx?cvn=5515>«. 9.8.2013.
- The European Innovation Partnership for Smart Cities and Communities, EIP SCC. URL.: »http://ec.europa.eu/energy/technology/initiatives/smart_cities_en.htm«. 9.8.2013.
- The Risk Sharing Finance Facility. URL.: »<http://www.eib.org/products/rsff/index.htm>«. 9.8.2013.
- UNEP. Second international expert meeting on the 10-year framework of programmes for sustainable consumption and production, Summary by the CO-Chairs of the meeting, San Jose, Costa Rica, 5-8 September 2005. 2005. URL.: »<http://www.unep.fr/sustain>«. 10. 7. 2012.
- UNESCO. United Nations decade of education for sustainable development 2005–2014. International implementation scheme – DRAFT.2005. URL.: »<http://www.unescobkk.org/fileadmin/userupload/esd/documents/FinaldraftIIS.pdf>«. 8. 7. 2012.
- UNESCO universal declaration o cultural diversity. 2001. URL.: »<http://unesdoc.unesco.org/images/0012/001271/127160m.pdf>«. 9.8.2013.
- United Nations. Report of the World Commission on Environment and Development: Our common future. General Assembly Resolution 42/187, 11. December 1987. URL: »http://conspect.nl/pdf/Our_Common_Future-Brundtland_Report_1987.pdf«. 9.5.2010.
- European Commission Directorate General Regional policy. Guidelines for Successful Public-Private-Partnerships. 2003. URL: »http://ec.europa.eu/regional_policy/information/brochures/index_en.cfm«. 3.2.2013.
- United Nations Economic Commission for Europe. Guidebook on Promoting Good Governance in Public Private Partnerships. 1998. URL: »<http://www.unece.org/>«. 9.9.2010.
- UNIDO Guidelines for infrastructure Development through Build – Operate – Transfer (BOT) Projects. 1996. URL: »<http://www.uncitral.org/pdf/english/texts/procurem/pfip/guide/pfip-e.pdf>«. 9.4.2012.

- UNCITRAL Model Legislative Provisions on Privately Financed Infrastructure Projects. 2003. URL.: »http://www.uncitral.org/uncitral/en/uncitral_texts/procurement_infrastructure/2003_Model_PFIP.html«. 9.8.2013.
- UNCITRAL Legislative guide on privately financed infrastructure projects. 2000. URL.: »http://www.uncitral.org/uncitral/en/uncitral_texts/procurement_infrastructure/2001_Guide_PFIP.html«. 9.8.2013.
- World Summit Outcome 2005, A/ 60/ L.1. URL.: »<http://www.who.int/hiv/universalaccess2010/worldsummit.pdf>«. 9.8.2013.

Zakonodaja

- OBLIGACIJSKI ZAKONIK, OZ-UPB1, Uradni list RS, št. 97/2007.
- USTAVA RS. Uradni list RS, št.: 33I/1991, 42/1997, 66/2000, 24/2003, 69/2004, 68/2006, 47/2013.
- ZAKON o gospodarskih družbah, ZGD-1-UPB3, Uradni list RS, št. 65/2009.
- ZAKON o gospodarski javnih službah, ZGJS, Uradni list RS, št. 32/1993 in št. 57/2011.
- ZAKON o javno zasebnem partnerstvu, ZJZP, Uradni list RS, št. 127/2006.
- ZAKON o javnih financah, ZJF-UPB4, Uradni list RS, št. 11/2011.
- ZAKON o lokalni samoupravi, ZLS-UPB2, Uradni list RS, št. 94/2007, št. 27/2008, št. 76/2008, št. 100/2008, št. 79/2009, št. 14/2010, št. 51/2010 in št. 84/2010.
- ZAKON o prostorskem načrtovanju, /ZPNačrt/, Uradni list RS, št. 33/2007, št. 108/2009, št. 57/2012 in št. 109/2012.
- ZAKON o javnem naročanju (uradno prečiščeno besedilo), /ZJN-2-UPB5/, Uradni list RS, št. 12/2013.
- ZAKON o samoprispevku, ZSam-1, Uradni list RS, št. 87/2001.
- ZAKON o zavodih, ZZ, Uradni list RS, št. 12/1991 in št. 8/1996.
- ZAKON o financiranju občin, /ZFO/, Uradni list RS, št. 123/2006-ZFO-1, 57/2008-ZFO-1A.