Pričujoča publikacija je nastala s finančno podporo projekta PROFILI, ki je sofinanciran v okviru Programa čezmejnega sodelovanja Slovenija – Italija 2007-2013, Evropskega sklada za regionalni razvoj in nacionalnih sredstev.

ISBN 978 88 6787 198 8

Prva izdaja: marec 2014

© Copyright 2014 by
Roberta Apa, Annalisa Caloffi, Mariano Carraro, Ivan De Noni, Francesca Gambarotto, Andrea Ganzaroli, Massimo Giorgetti, Marjan Japelj, Boža Loverčič Špacapan, Luigi Orsi, Samo Hribar Milič, Jože Renar, Marija Rogan Šik, Silvia Rita Sedita, Stefano Solari, Stefano Talato, Veronica Vecchi, Luca Zaia

CLEUP sc "Coop. Libraria Editrice Università di Padova"
Via G. Belzoni, 118/3 – Padova (Tel. 049/650261)
www.cleup.it

Zahvaljujemo se vsem projektnim partnerjem za sodelovanje, zbiranje podatkov in prevode.

Pridržane so vse pravice prevajanja, reprodukcije in delne ali celotne prilagoditve s katerim koli sredstvom (vključno s fotokopijami in mikrofilmi).

Progetto finanziato nell'ambito del Programma per la Cooperazione Transfrontaliera Italia-Slovenia 2007-2013, dal Fondo europeo di sviluppo regionale e dai fondi nazionali.
Projekt sofinanciran v okviru Programa čezmejnega sodelovanja Slovenija-Italija 2007-2013 iz sredstev Evropskega sklada za regionalni razvoj in nacionalnih sredstev

Ministero dell'Economia e delle Finanze

REPUBLIKA SLOVENIJA
MINISTRSTVO ZA GOSPODARSKI RAZVOJ IN TEHNOLOGIJO

Razvojne smeri gradbeniške verige: javno – zasebno partnerstvo kot konkurenčno orodje

Empirične ugotovitve na osnovi analize čezmejnega območja med Slovenijo in Italijo

pripravili

Silvia Rita Sedita
Roberta Apa

clup

INDICE

PREDGOVOR
L. Zaia, S. Hribar Milič, M.Giorgetti, M Carraro, S. Talato 9

PREDGOVOR
Veronica Vecchi 13

UVOD
Silvia Rita Sedita 17

1. ANALIZA PRIVLAČNOSTI GRADBENEGA SEKTORJA: PREKO KRIZE?
Roberta Apa 21
1.1. Stanje v Evropi 21
1.2. Gradbeni sektor v Italiji 30
1.2.1 Zaposlitev 35
1.2.2 Proizvodnja 39
1.2.3 Naložbe 44
1.2.4 Posojila in likvidnost 47

2. PROJEKTI JAVNO-ZASEBNEGA PARTNERSTVA: PRILOŽNOSTI IN NEVARNOSTI
Roberta Apa 53
2.1. Uvod 53
2.2. Definicija JZP in pravni okvir 56
2.3. Oblike javno-zasebnih partnerstev v mednarodni in italijanski nacionalni praksi 59
2.4. Prednosti in pomanjkljivosti JZP 66
2.5. Nekaj sintetičnih podatkov 68
2.6. Nekateri italijanski primeri JZP v gradbenem sektorju 72

3. PANALIZA POTREB JAVNIH UPRAV NA ČEZMEJNEM OBMOČJU
Roberta Apa, Andrea Ganzaroli, Silvia Rita Sedita 75
3.1. Uvod 75
3.2. Italijanski primer 76
3.3. Slovenski primer 81
3.4. Primerjava med Italijo in Slovenijo 85
3.5 Zaključek 94

4. ANALIZA ZNANJA PODJETIJ GRADBENIŠKE VERIGE NA ČEZMEJNEM OBMOČJU
Roberta Apa, Ivan De Noni, Luigi Orsi, Silvia Rita Sedita 97
4.1. Uvod 97
4.1. Vzorec 98
4.3 Konkurenčnost in znanja 102
4.4 Javni razpisi in gradbeniška veriga 108
4.5 Zaključki 116

5. ODNOSI NA PODROČJU JZP V DEŽELI VENETONA OSNOVI ANALIZE OMREŽIJ

Roberta Apa, Silvia Rita Sedita 119
5.1. Uvod 119
5.2. Orodja in metodologija 120
5.3. Zaključek 127

6. SLOVENSKI PRIMERI PROJEKOV IZGRADNJE PO MODELU JAVNO ZASEBNO PARTNERSTVO
Marija Rogan Šik, Boža Loverčič Špacapan, Jože Renar, Marjan Japelj 129
6.1. Ugotovitve in povzetki z lokalnih fokusnih skupin v okviru projekta Profili 129
6.2. Ugotovitve in povzetki z regionalnih fokusnih skupin v okviru projekta Profili 130
6.3. Ugotovitve in povzetki z nacionalnih fokusnih skupin v okviru projekta Profili 136
6.4. Izzivi prihodnjih praks na področju projektov po modelu JZP 138
6.5. Uspešni izvedeni projekti izgradnje po modelu JZP v Sloveniji 139
6.6. Praktičen pogled na razvoj javno-zasebnega partnerstva v Republiki Sloveniji 145
6.7. Upravljanje odnosov z javnostmi v javno-zasebnih partnerstvih 148

7. NEKATERA IZHODIŠČA ZA RAZMISLEK O POLITIKI PODPORE JAVNO – ZASEBNEMU PARTNERSTVU ZA INOVACIJO IN RAZVOJ TERITORIJA: PRIMER GRADBENEGA SEKTORJA
Annalisa Caloffi, Francesca Gambarotto 151
7.1. Uvod 151
7.2. Partnerstvo za raziskavo in razvoj ter smart procurement 152
7.3. Razlogi za spodbujanje različnih vrst JZP 154
7.4. Problemi politike JZP 155
7.5. Kritične točke JZP, ki so jih izpostavili akterji gradbenega sektorja 157
7.6. Rešitve tipičnih problematik na področju JZP 162
7.7. Predlogi, ki izhajajo iz sodelovanja na področju raziskovanja in razvoja: platforme 164

ZAKLJUČKI
Stefano Solari 165
Javno-zasebno partnerstvo v sodobnem kapitalizmu 165

AVTORJI

Roberta Apa, raziskovalna sodelavka, Oddelek za ekonomske in poslovne vede – Univerza v Padovi.

Annalisa Caloffi, raziskovalka, Oddelek za ekonomske in poslovne vede – Univerza v Padovi.

Mariano Carraro, Oddelka za Javna dela, Mestno varnost, Lokalno policijo in R.A.S.A.- Odgovoren za podatkovno bazo pri javnem naročniku.

Ivan De Noni, raziskovalni sodelavec, Oddelek za ekonomijo, menedžment in kvantitativne metode – Univerza v Padovi.

Francesca Gambarotto, izredna profesorica, Oddelek za ekonomske in poslovne vede – Univerza v Padovi.

Andrea Ganzaroli, raziskovalec, Oddelek za ekonomijo, menedžment in kvantitativne metode – Univerza v Milanu.

Massimo Giorgetti, odbornik za javna dela in energijo, Dežela Veneto.

Marjan Japelj, ZAG – Zavod za gradbeništvo Slovenije.

Boža Loverčič Špacapan, OOZ Nova Gorica - Špacapan, Območna Obrtno-Podjetniška zbornica Nova Gorica.

Luigi Orsi, raziskovalni sodelavec, Oddelek za ekonomske in poslovne vede – Univerza v Padovi.

Samo Hribar Milič, Predsednik GZS - Gospodarska zbornica Slovenije Zbornica gradbeništva in industrije gradbenega materiala.

Jože Renar, GZS - Gospodarska zbornica Slovenije Zbornica gradbeništva in industrije gradbenega materiala.

Marija Rogan Šik, OOZ Sežana - Območna Obrtno-Podjetniška zbornica Sežana.

Silvia Rita Sedita, raziskovalka, Oddelek za ekonomske in poslovne vede – Univerza v Padovi.

Stefano Solari, izredni profesor, Oddelek za ekonomske in poslovne vede – Univerza v Padovi.

Stefano Talato, Direktor Sekcije za Javna dela - Dežela Veneto.

Veronica Vecchi, profesorica javnega upravljanja, SDA Bocconi school of management, Univerza Bocconi.

Luca Zaia, Predsednik Dežele Veneto.

PREDGOVOR

L. Zaia, S. Hribar Milič, M.Giorgetti, M Carraro, S. Talato

Javno-zasebna partnerstva so zelo zanimivo orodje za celotno čezmejno območje, v kolikor lahko odgovorijo na zahteve državljanov po novih in boljših infrastrukturah, obenem pa lahko zagotovijo novi zagon ključnemu področju gospodarstva, kot je gradbeništvo. Če se pravilno uporabi, lahko javno-zasebno partnerstvo jamči kakovost ob spoštovanju finančnih omejitev za javne uprave. Da lahko to uresničimo, je potrebna volja po vzpostavitvi dialoga med javnim in zasebnim sektorjem, ki omogoča izvedbo ciljno usmerjenih posegov. Ob tem pa je potrebno najbolša podjetja nagraditi z jasno zasnovanimi orodji in vse bolj transparentnimi postopki. V tem smislu predstavlja projekt Profili odgovor na zahteve gospodarstva, lokalnih skupnosti in čezmejnega proizvodnega sistema.

Luca Zaia
Predsednik Dežele Veneto

V času, ko so finančni viri vedno bolj omejeni in ekonomska smotrnost javnih projektov v gradbeništvu izrazito stopa v ospredje, tudi od javnih naročnikov pričakujemo ravnanja, ki bodo v projekte, ki so namenjeni izboljšanju kvalitete življenja in dela državljanov, prinesle več ekonomske logike, višjo kakovost, več poslovne in okoljske odgovornosti ter njihovo trajnostno naravnanost. V javno-zasebnem partnerstvu združen interes javnega in zasebnega partnerja za izvedbo gradbenih in infrastrukturnih projektov prinaša rešitve, ki vodjo v gospodarsko rast, odpiranje delovnih mest in večjo blaginjo prebivalstva. Č ezmejna naravnanost pa ob tem prinaša nove rešitve, izmenjavo najboljših praks in vzpostavlja nove oblike sodelovanja med podjetji in naročniki na obeh straneh meje. Projekt Profili prinaša vzpodbudo podjetjem v gradbeništvu in naročnikom na obeh straneh meje, da se ozrejo po novih partnerjih in razširijo področje svojega delovanja preko nacionalnih meja.

Samo Hribar Milič
Predsednik GZS

Projekt PROFILI je bil financiran v okviru evropskega programa za čezmejno sodelovanje Italija-Slovenija. Dejavnosti so se začele leta 2011 s ciljem, da bi se izboljšali procesi v gradbeniški verigi. Pri projektu je sodelovalo 13 kompetentnih partnerjev, sedem italijanskih in pet slovenskih: Informest, Konzorcij beneškega okraja za kulturno dediščino dežele Veneto, ANCE Venezia, CNA Ravenna, Unioncamere Veneto, Oddelek za ekonomske in poslovne vede Univerze v Padovi, Slovensko deželno gospodarsko združenje (SDGZ), Gospodarska zbornica Slovenije - Zbornica gradbeništva in industrije gradbenega materiala, Območna obrtno-podjetniška zbornica Nova Gorica, Območna obrtno-podjetniška zbornica Sežana in Zavod za gradbeništvo Slovenije.
Jedro projekta predstavlja pojem javno-zasebno partnerstvo. V kolikor se to orodje ustrezno uporabi, lahko zadosti potrebam vseh vključenih subjektov ter zagotovi hitrejšo izvedbo in boljšo kakovost javnih objektov v skupnem interesu. Gre za kreposten sistem, h kateremu je potrebno stremeti za zagotavljanje novih poslovnih priložnosti podjetjem, da bi čimprej izšla iz krize, ki je prizadela gradbeni sektor. To lahko obenem omogoči javnim upravam gradnjo sodobnih, učinkovitih in kakovstnih objektov in nudenje storitev, ki bi jih sicer zaradi omejenih sredstev ne mogle zagotavljati.
Pobuda je bila financirana s preko 1,3 milijona evrov, koordinirala pa jo je Dežela Veneto. Projektna ideja - menim, da je to element odličnosti - se je zasnovala na podlagi sinergije med javno upravo, univerzami, zasebnimi subjekti in stanovskimi združenji. Menim, da je v čezmejni luči projekt PROFILI vreden pozornosti iz treh razlogov: gradbeni sektor, os in gonilna sila celotnega upravičenega območja, doživlja obdobje izrazite stiske; povpraševanje po infrastrukturah s strani prebivalstva je v porastu, na drugi strani pa smo priča krčenju javnih sredstev; namen, da bi preko informacijske platforme podjetjem in javnim upravam nudili pragmatično in uporabno orodje.
Massimo Giorgetti
Odbornik za Javne investicije in Energijo - Dežela Veneto

Projekt PROFILI je predstavljal za Oddelek za Javne investicije, Mestno varnost, in Lokalno policijo Dežele Veneto dodano vrednost. Medsebojna izmenjava izkušenj in dobrih praks s partnerji in preko 200 oblikovalci javnega mnenja iz zasebnega in javnega sektorja, ki so se udeležili fokusnih skupin, nam je dala možnost, da bolje razumemo trenutne razmere na področju javno-zasebnega partnerstva. Ta oblika analize je obenem omogočila umirjeno in konstruktivno soočenje med javnimi in zasebnimi ustanovami. Projekt PROFILI je namreč spodbudil pozornost do orodja JZP in ugotavljanje dejavnikov, ki ovirajo uporabo tega pristopa v čezmejnem prostoru. Obenem so se v okviru projekta izpostavili nekateri uspešni oziroma izjemni primere, ki so lahko v spodbudo in navdih celotnemu prostoru. Menim, da je jedro projekta PROFILI prav sposobnost in volja do dialoga med javnim in zasebnim sektorjem, ne samo v lokalnem okviru, temveč tudi v čezmejnem in evropskem merilu.

Mislim, da mora čezmejni prostor med Italijo in Slovenijo pokazati odprtost do pobud javno-zasebnega partnerstva na čezmejnem nivoju prav zaradi zgodovinskih, človeških, gospodarskih in komercialnih odnosov, ki že od nekdaj bogatijo ta prostor.

Mariano Carraro

Direktor Oddelka za Javne investicije, Mestno varnost, Lokalno policijo in Odgovorni za podatkovno bazo javnega naročnika

Pomen te pobude izpostavljata dva podatka: gradbeni sektor dosega v čezmejnem prostoru približno 10% BDP, gradbeništvo pa zgodovinsko predstavlja nepogrešljiv gospodarski vzvod, ne samo za gradbeni sektor, pač pa za celotno gospodarstvo. Gospodarska kriza je privedla do izrazitega upada povpraševanja po stanovanjskih gradnjah v zasebnem sektorju in do občutnega znižanja sredstev za javne investicije. K temu gre dodati, da se večina podjetij gradbenega sektorja izolira zaradi različnih razlogov: omejena razsežnost podjetij, nagnjenje k prenizki kapitalizaciji, težnja k lokalnemu tržišču in preskromna nagnjenost k tehnološki in organizacijski inovaciji. Ti dejavniki pogojujejo nenaklonjenost podjetij do pobud javno-zasebnega partnerstva, ki nudijo možnosti za gospodarski razvoj. Čezmejno območje je torej pomemben prostor za razvoj novih dinamik sodelovanja med javnim in zasebnim sektorjem. Cilj, ki smo si ga zastavili v okviru projekta, je bil torej odgovarjanje na osnovne potrebe za ponovni zagon gospodarstva v čezmejnem prostoru s pomočjo:

- izboljšanja sposobnosti medsebojnega usklajevanja podjetij gradbeniške verige;
- širitve najboljšega razpoložljivega znanja in kompetenc v sektorju;
- podpore podjetjem, da se prebijejo iz ozkega lokalnega konteksta in pridobijo sposobnost projektiranja, izvajanja in vzdrževanja;
- povečanje učinkovitosti gradbenega procesa z zanesljivejšimi tehničnimi pristopi za ocenjevanje, zato da se omogoči zmanjšanje stroškov in časa, potrebenega za izvedbo;
- poenostavljanje in izboljševanje administrativnih praks in birokratskih postopkov v projektih javno-zasebnega partnerstva, tako v korist javne uprave v fazi načrtovanja kot v korist malih in srednje velikih podjetij pri predstavitvi ponudbe in sodelovanju;
- povečanje števila partnerstev med zasebnimi podjetji v čezmejnem prostoru;
- izboljšanje učinkovitosti javnih ustanov (še zlasti občin), ki so pristojne za izgradnjo in vzdrževanje osnovne infrastrukture;
- podpora pri ohranjevanju delovnih mest s promocijo in podpiranjem kakovostnega gradbeništva;
- izboljšanje kakovosti življenja s posledičnim privabljanjem človeških virov in usposobljenih kadrov ter omejevanjem bega možganov.

Cilj je nuditi odgovore na zahteve javnih in zasebnih subjektov, ki so zaradi krčenja razpoložljivih sredstev prisiljeni iskati rešitve, ki bi nadomeščale javno naročanje. Javno-

zasebno partnerstvo ni še dovolj uporabljeno orodje v čezmejnem prostoru, čeprav ga mnogi imajo za najboljšo rešitev v trenutnih gospodarskih razmerah.

Ob zaključku projekta lahko izjavimo, da je projekt PROFILI pripomogel in bo še prispeval k širitvi znanja in kompetenc na področju JZP s pomočjo ugotavljanja in širitve dobrih praks ter vzpostavitve informacijske platforme, ki bo spodbudila srečanje med povpraševanjem in ponudbo v okviru pobud javno-zasebnega partnerstva. Projekt je usmerjen v olajševanje postopkov tehnološkega prenosa, dopolnjevanja in delitve znanja ter povečanja sposobnosti pridobivanja finančnih sredstev s spodbujanjem razvoja dialoga in izmenjave mnenj med malimi in srednje velikimi podjetji ter javnimi upravami v okviru JZP. Zato da podamo jasno sliko o razsežnosti projekta, naj poudarimo, da so se zbrali prostorski načrti 41 občin in podatki o proizvodnih postopkih, kompetencah in znanju nad 400 podjetij, obenem se je izvedlo 24 fokusnih skupin med občinami in podjetji.

Obetamo si, da bodo ta publikacija in rezultati projekta spodbudili sprejemanje in širitev pobud javno-zasebnega partnerstva ter pripomogli k ponovnemu zagonu gradbenega sektorja na čezmejnem območju. Oživitev gradbenega sektotrja je obenem predmet Programa za teritorialno sodelovanje Italija-Slovenija, ki predvideva spodbujanje izvajanja posegov, kateri odgovarjajo na zahteve državljanov po infrastrukturi in storitvah (bazeni, šole, domovi za ostarele, ipd).

Stefano Talato

Direktor Sekcije za Javne investicije - Dežela Veneto

PREDGOVOR

Veronica Vecchi

Opredelitev javno-zasebno partnerstvo (JZP) je zelo kompleksna in njihov okvir, kot se dogaja pri kompleksnih pojavih, je nedoločen in v stalnem razvoju.
Partnerstvo se lahko vzpostavi na osnovi sporazumov o sodelovanju ali pravih pogodb. V prvem primeru JZP navadno vključujejo večje število stakeholderjev, v drugem pa od dveh do nekaj subjektov.
Partnerstvo je pojem, ki pridobiva vse večji pomen pri oblikovanju in nadgradnji politik v okviru Evropske unije. Dovolj je, da pomislimo na princip vodoravnega in navpičnega partnerstva pri načrtovanju strukturnih sredstev ali na nedavno Pogodbo o partnerstvu med Evropsko komisijo in državami članicami ali pa na partnerstvo med upravičenci za t.i. sredstva za neposredno upravljanje in na programe za čezmejno sodelovanje (kot na primer program, ki je omogočil financiranje projekta PROFILI, v okviru katerega se je objavila ta publikacija).
Čeprav se izraz javno-zasebno partnerstvo pogosto nanaša na srednjeročne in dolgoročne pogodbe za financiranje, izvedbo in upravljanje javnih investicij, so se posebno v teh letih, v katerih je gospodarska in družbena kriza postavila v dvom tradicionalne vzorce, ki so temeljili pretežno na tržnih načelih ali državnem financiranju, razvili zanimivi načini sodelovanja. Ta orodja so nastala, da bi gospodarstvu nudili elan ali bolj preprosto da bi prišli do novih odgovorov za potrebe kompleksne in raznolike družbe. V to smer gredo na primer številni programi za finančno podporo malim in srednje velikim podjetjem, kot na primer skladi equity (v naslednjih mesecih se bodo uvedli tudi dolžniški skladi) in javno-zasebne garancijske sheme. V tem okviru Evropska unija že vrsto let poziva državne in regionalne politične oblikovalce, naj uporabljajo strukturna sredstva in domača javna sredstva po vzorcih javno-zasebnih partnerstev (primer je pobuda Jeremie).
Nove oblike javno-zasebnega sodelovanja se uresničujejo v okviru t.i. *Impact Investing* in socialnih inovacij, orodij, ki bi lahko predstavljala novi vzorec, na podlagi katerega bi lahko nudili odgovore na čedalje bolj raznolike potrebe državljanov in skupnosti na različnih področjih. Ti sektorji so bili nekoč pretežno v javni domeni ali pristojnost neprofitnih področji, kot so vzgoja, zdravstvo, socialna blaginja, skrb za ostarele in socialna stanovanjska politika.
JZP za izvajanje investicijskih projektov (bolnice, sanitarne tehnologije, šole, avtoceste, vodovodi, sistemi za zbiranje in odstranjevanje odpadkov, železnice, pristanišča,

telekomunikacije, športne strukture), je čedalje bolj uporabljen pristop za zapolnjevanje vrzeli na področju infrastrukturne, tako v zrelih gospodarstvih kot v državah v razvoju.

Iz ocen OECD[1] izhaja, da bodo te vrzeli na globalni ravni leta 2030 dosegle 50 trilijonov ameriških dolarjev. Gre za ogromno številko, ki bo težko dobila odgovore preko tradicionalnih vzorcev za izvajanje in financiranje investicij. Javne blagajne so vse bolj omejene in velja splošno prepričanje, da lahko sheme javno-zasebnega financiranja jamčijo večjo učinkovitost in inovativnost pri strukturiranju in upravljanju projektov (v kolikor se povežejo vse faze razvoja projekta, po mehanizmu *hub&spoke* glede tveganj), ter omejijo pojav t.i. "*white elephant*" (neuspešnih projektov), še posebno ko javno zasebno partnerstvo omeji primere moralnega tveganja.

Potrebno je poudariti, da so v državah OECD naložbe v infrastrukture prešle s 4% BDP iz leta 1980 na 3% v letu 2005, medtem ko se je skupni javni dolg povečal[2]. Čeprav je zahtevno oceniti število projektov, izvedenih na osnovi JZP, prav zato, ker so pogodbene oblike zelo različne v posameznih državah, je OECD ocenil, da je bilo v obdobju med letoma 1985 in 2009 v svetovnem merilu izvedenih 1.747 projektov v vrednosti 644 milijard ameriških dolarjev, kar je nekaj več kot polovica načrtovanih projektov v istem obdobju (2.858, za 1.200 milijard ameriških dolarjev) [3].

Model JZP pa zasluži tudi kritiko in učinkovito delovanje tega orodja je potrebno, da se zapolnijo vrzeli v sistemu[4]. Združeno kraljestvo je nazoren primer na tem področju. Tu so se javno-zasebna partnerstva razvila v ustaljeno prakso, saj je dialektika med vladnimi in nevladnimi institucijami zagotovila razvoj, osnovan na stalnem pridobivanju znanja.

Potrebna je jasna politična usmeritev oziroma srednjeročno programiranje posegov, ki naj bi se izvedli na osnovi JZP. Jasna usmeritev omogoča tržišču, da se primerno organizira. Obenem je potrebno učinkovito sistemsko upravljanje, ki omogoča gotova in stabilna pravila, po možnosti popolnoma v sozvočju z evropskimi uredbami, zato da se privabijo operaterji in investitorji. Potrebna pa je selekcija: selekcija projektov, ki se lahko izvedejo po vzorcih JZP, in selekcija najboljših operaterjev, ki se znajo soočati s kompleksnostjo takih orodij in tveganj, ki jih ta prinašajo (naj poudarimo, da je razporejanje tveganj osnovni predpogoj za izvzem projektov javno-zasebnega partnerstva iz državnega javnega dolga ter za zagotavljanje učinkovitosti projektov). Nazadnje so potrebne znatne naložbe v kompetence, tako v javnem kot v zasebnem sektorju, da se zagotovi učinkovitost postopkov in da se izognemo preprostemu računovodskemu olepševanju. Potrebna pa je tudi transparentnost, zato da se omeji informativna asimetričnost.

---

[1] OECD (2006/2007), Infrastructure to 2030 report.
[2] OECD (2011), Pension funds investment in infrastructure. A survey.
[3] OECD (2010), Dedicated Public-Private Partnership Units. A Survey of Institutional and Governance Structures, based on data from Public Works Financing (2009), International Major Projects Survey.
[4] Vecchi V., Airoldi M., (2013) Bridging the infrastructure gap: political, managerial and financial challenges, Manaement delle Utilities

Javno-zasebno partnerstvo je bilo pogosto uporabljeno kot t.i. *"only game in town"* oziroma za izvajanje projektov, ki sicer ne bi bili izvedljivi zaradi proračunskih omejitev ali zaradi omejene finančne sposobnosti javnega sektorja. Potrebno pa je vseeno pripomniti, da je JZP zelo uporabljeno orodje tudi v tistih državah (kot npr. v Kanadi) v katerih javni kapitali niso podvrženi omejitvem. Dostop do kapitalov s strani zasebnih operaterjev je seveda veliko dražji[5] od stroškov javnega dolga. Ta razlika je dosegla maksimalno razsežnost prav v tej zgodovinski fazi (razliko ocenjujemo na približno 4%). Vendar videti je, da problem ni samo v višji ceni zasebnega kapitala, ki bi se lahko kompenzirala z večjo učinkovitostjo sistema JZP, ampak tudi v sami razpoložljivosti kapitala kot posledici krize finančnega sistema in uvedbe novih parametrov Basel 3, ki bodo drastično znižali zmožnost bank, da te projekte financirajo.

Rešitve, ki jih vlade preizkušajo, se med seboj razlikujejo, od znižanja projektnega tveganja do oblik jamstva za dostop do kapitalskih trgov (npr. preko izdajanja obveznic, vezanih na projekt); od javnih finančnih skladov - equity- (kot v Združenem Kraljestvu s PFI2) do prenosa dolga neposredno ali posredno na projekte. Izziv je v ugotavljanju najbolj ustreznih načinov za jamčenje finančne izvedljivosti projektov, ne da bi prišlo do moralnega tveganja in posledičnih omejitev prednosti vzorca JZP, ki zagotavlja izbiro najbolj učinkovitih projektov.

Drugi zelo pomemben izziv je prenos modela JZP z velikih infrastrukturnih projektov do skupnosti in majhnih projektov z upoštevanjem protikriznih ukrepov, ki jih lahko to orodje zagotovi. Mala in srednje velika podjetja ter lokalne oblasti niso zmožni avtonomno upravljati teh kompleksnih orodij, zato je potrebno ustvariti vmesne subjekte tako v javnem kot v zasebnem sektorju, ki lahko delujejo kot povezovalci kompetenc. Za doseganje teh ciljev je potrebna jasna politična usmeritev, ki je sistemsko sposobna prepoznati vse kritičnosti in najti najprimernejše rešitve, katere morajo nujno biti sistemske in ne fragmentirane. Orodja, ki omogočajo uporabo JZP tudi pri malih projektih, obstajajo, in novo programiranje strukturnih sredstev bi se moralo nagibati v to smer. Potrebna pa je previdnost, pri zapolnejvanju vrzeli se je potrebno izogniti *"quick & dirty"* rešitvam, ki so namenjene samo vključevanju inovacij v operativne programe ali dokazovanju porabe na kratki rok (kot npr. pri uporabi programa Jessica v nekaterih regijah).

[5] Posebno pri uporabi čisto računovodske in neekonomske ocene – ekonomisti menijo, da je cena javnega in zasebnega kapitala enaka, če bi ocenjevali na isti način strošek tveganja defaulta, ki ga v primeru javnega dolga prenesemo na državljane - davkoplačevalce

UVOD

Silvia Rita Sedita

Pričujoča študija je zbirka najvažnejših rezultatov, ki jih je dosegla raziskovalna skupina Oddelka za Gospodarske in Poslovne vede "M. Fanno" med razvojem projekta čezmejnega sodelovanja PROFILI (www.profili-ita-slo.eu). Projekt PROFILI se je zasnoval s ciljem vzpostavitve informacijskega sistema za povezovanje in usklajevanje znanj in tehnologij za načrtovanje, izvajanje in vodenje projektov v gradbenem sektorju, s ciljem približevanja ponudbe in povpraševanja v okviru pobud javno-zasebnega partnerstva (JZP). Pri projektu, ki ga vodi dežela Veneto, so sodelovali partnerji Informest, Konzorcij za Kulturno dediščino dežele Veneto, ANCE Venezia - Združenje gradbincev Benetke, CNA Ravenna – Združenje obrtnikov Ravenna, Unioncamere Veneto – Združenje trgovinskih zbornic Veneto, Univerza v Padovi, Slovensko deželno gospodarsko združenje , ANCE Trieste - Združenje gradbincev Trst in v Sloveniji Gospodarska zbornica Slovenije - Zbornica gradbeništva in industrije gradbenega materiala, Območna obrtno-podjetniška zbornica Nova Gorica, Območna obrtno-podjetniška zbornica Sežana in Zavod za gradbeništvo Slovenije.

Zakaj PROFILI? Kot je prikazano v prvem poglavju, je bil gradbeni sektor podvržen hudi krizi, ki se je začela leta 2008 in še vedno traja tako v stanovanjskem sektorju kot pri nestanovanjskih in javnih gradnjah, tako da si prizadeta podjetja še niso opomogla. Če upoštevamo celotno gradbeniško verigo, je gradbeni sektor od začetka krize izgubil v Italiji 690 tisoč delovnih mest, ocenjujemo pa, da se približno 50/80.000 ljudi, ki so danes v dopolnilni blagajni, ne bo ponovno zaposlilo. Nujno sta zato potrebni sprostitev kreditov za podjetja in gospodinjstva in prilagoditev pravil Pakta stabilnosti.

Veliko je poterbnih posegov: vzdrževanje šol in prostora, povečanje energetske učinkovitosti objektov in ohranjanje obstoječih stavb. Na teh področjih ima gradbeni sektor nedvomno poglavitno vlogo. Prav ta sektor je vse bolj usmerjen v povečanje kakovosti izdelkov in proizvodnje, enak pristop pa zahteva od javnih uprav. Toda kje je smisel vlaganja v kakovost, če javni sektor še vedno izbira izvajalce na podlagi zastarelih in neučinkovitih postopkov ter zgolj na osnovi logike najnižjega stroška? To vprašanje zahteva strukturirani dialog med vsemi akterji v sistemu za ponovno sprožitev postopka rasti, ki bo vlil novega upanja za prihodnost podjetij in njihovih delavcev. Projektno financiranje (PF) in bolj na splošno oblika javno-zasebnega partnerstva (JZP) nudi znatne prednosti, zahteva pa tudi ustrezno izmenjavo informacij in sinergij, da se ob stalni rasti števila tovrstnih javnih naročil tudi poveča število izvedenih projektov. Različne oblike JZP so bile predmet študije iz več različnih pogledov: političnega, pravnega, ekonomskega, socialnega in relacijskega. Iz teh vidikov se je model JZP opredelil kot orodje, ki lahko prinaša koristi tako za javni kot za zasebni sektor, saj

združuje prednosti obeh partnerjev. Analiza podatkov v drugem poglavju je izpostavila, da je v Italiji v primerjavi s preostalo Evropo ta vrsta financiranja javnih investicij še vedno malo razširjena, kljub prednostim, ki jo potrjujejo bodisi strokovna literatura bodisi emipirični dokazi, ki prihajajo iz JZP v izvajanju. Te razmere potrjujejo aktualnost projekta PROFILI.

Projekt PROFILI se izvaja na čezmejnem območju, ki vključuje dežele Veneto, Furlanijo Julijsko-krajino, Emilijo - Romanjo v Italiji in Obalno-kraško, Goriško, Notranjsko-kraško, Osrednjeslovensko in Gorenjsko statistično regijo v Sloveniji. Med glavnimi dejavnostmi projekta, pri katerem je Univerza v Padovi sodelovala kot znanstveni koordinator, je pregled javnih in zasebnih partnerjev za opredelitev možnih področij, na katerih bi bilo smiselno izvajati tovrstne projekte, ter ugotovitev specifičnih znanj podjetij, ki že delujejo v tem sektorju.

Zlasti v zvezi z javnimi partnerji smo izbrali metodologijo fokusnih skupin, ki omogoča opredelitev odnosov med udeleženci (predstavniki občin, zbornic in državljanov) in izražanje mnenj o določeni temi. V okviru raziskave se je izvedel pregled sedanjih metod načrtovanja in upravljanja javno-zasebnih partnerstev s strani javnih uprav s ciljem prepoznavanja kritičnosti pri učinkovitem povezovanju javnih in zasebnih partnerjev in opredelitve področij posegov za prihodnje projekte. Rezultati so nakazani v tretjem poglavju, ki so ga pripravili Roberta Apa, Andrea Ganzaroli in Silvia Rita Sedita.

Za ugotavljanje značilnosti zasebnih partnerjev se je izvedla raziskava med gradbenimi podjetji, ki so dejavna na čezmejnem območju. Glavni rezultati so nakazani v četrtem poglavju, ki so ga uredili Roberta Apa, Ivan De Noni, Luigi Orsi in Silvia Rita Sedita. Podatki so se zbrali s pomočjo spletne platforme SurveyMonkey. Vprašalnik je bil namenjen zbiranju informacij o prevladujočem poslovnem modelu, vlaganju v tehnološke in netehnološke inovacije, osveščenosti glede okoljske in socialne trajnosti, internacionalizaciji in standardizaciji postopkov, odnosih med organizacijami in znotraj dobavne verige ter odnosu do javno-zasebnega partnerstva. Primerjava med italijansko in slovensko podjetniško realnostjo je izpostavila učinkovitost in kritičnosti javno-zasebnih partnerstev za ugotavljanje dobrih praks pri uspešnem izvajanju poslovnih modelov. Zanimivo je, da večina podjetij, tako italijanskih kot slovenskih, sprejema z zanimanjem oblikovanje elektronske platforme za lažje usklajevanje ponudbe in povpraševanja s ciljem vključevanja v javno-zasebna partnerstva.

V petem poglavju, ki sta ga uredili Silvia Rita Sedita in Roberta Apa, je s pomočjo inovativne metodologije analize socialnih omrežij opredeljen odnos med podjetji gradbnega sektorja v deželi Veneto, ki so bila uspešna pri javnih razpisih v obdobju med letoma 2008 in 2012. Analiza na osnovi podatkovne baze SIMOG, ki jo je vzpostavila dežela Veneto, kaže na splošno nesposobnost podjetij pri upravljanju odnosov v omrežju. Kljub temu pa obstaja nekaj opaznih izjem. To so nekatere skupine podjetij, ki so sposobne proaktivno vzpostavljati medsebojne odnose ter izbirati razpise in partnerje. Na podlagi tega trenda se obeta pozitivni

razvoj na področju javnih razpisov na osnovi JZP, pri katerih so opisane lastnosti ključnega pomena za uspeh sodelovanja in pridobitev naročil.
Razmere na slovenskem trgu zasledimo v šestem poglavju, ki so ga pripravili in Marija Rogan Šik, Boža Loverčič Špacapan, Jože Renar, Marjan Japelj. Tu so nazorno predstavljene podrobne informacije, ki izhajajo iz fokusnih skupin, pri katerih so imele glavno vlogo slovenske javne uprave. Na osnovi fokusnih skupin se je izvedla analiza lokalne, regionalne in nacionalne ravni. Še zlasti je zanimivo ugotavljanje bodočih izzivov, ki jih prinaša model JZP. S tem v zvezi so se izpostavili nekateri uspešni slovenski gradbeni projekti, izvedeni v okviru javno-zasebnih partnerstev, ki kažejo nekatere dobre prakse za izboljšanje pristopa pri izvajanju tovrstnih projektov.
Sedmo poglavje, ki sta ga uredili Annalisa Caloffi in Francesca Gambarotto, podaja nekatera pomembna izhodišča za razmislek o ukrepih, ki spodbujajo vstanavljanje JZP s posebnim poudarkom na sodelovanju javnega in zasebnega sektorja pri izvajanju inovativnih projektov – t.i. *smart procurement*. Analiza empiričnih dokazov na osnovi besedil, ki izhajajo iz fokusnih skupin v Italiji in Sloveniji, je pokazala izrazite kognitivne razlike med javnimi upravami in podjetji, ki se morajo nujno premostiti, zato da se lahko udejanjijo uspešni in učinkoviti projekti JZP. Te razlike in usmeritve lahko razdelimo na več področij: izboljšanje prostora pri politikih, pozornost pri upravljanju pri občinskih strokovnih delavcih in združenjih ter ocena donosnosti v primeru podjetij. V teh razlikah se kažejo različna pričakovanja vključenih akterjev. Potrebno uskladitev interesov omogoča na primer oblikovanje struktur, ki povezujejo podjetja in javne uprave, kot so na primer posebne agencije v okviru združenj. Splošno pomanjkanje znanja pri upravljanju javno-zasebnih partnerstev zahteva veliko truda pri usposabljanju novih kvalificiranih kadrov in strokovnjakov na tem področju.
Različne obravnavane tematike so povzete v zaključkih, ki jih je pripravil Stefano Solari. V tem delu se JZP postavlja v gospodarsko-politični okvir. Pomembno je zlasti opozoriti na razpravo, ki v novi obliki pojmuje pojem "javno" zaradi nastajanja hibridnih vzorcev, ki jih spodbuja JZP. Posledično se pojavlja potreba po ugotavljanju novih standardov za zagotavljanje trajnosti javnih investicij, ki se izvajajo na osnovi JZP, in za zaščito vseh vključenih subjetkov. Javno-zasebna partnerstva imajo gotovo velik potencial ter si zaslužijo pozornost znanstvenikov in lokalnih oblasti za premostitev kritičnosti, ki so neločljivo povezane z izvajanjem tovrstnih postopkov.
Kot je na nedavni konferenci v Trevisu dne 4. februarja 2014 izjavil Odbornik za javna dela in energijo Dežele Veneto Massimo Giorgetti, bodo v kratkem sproščena sredstva za financiranje javnih investicij. Te pa morajo na trgu najti partnerje, ki bodo pripravljeni ponuditi kakovostne projekte, skladne z razvojnimi smernicami posameznih javnih uprav. Potreben bo torej proaktiven pristop podjetij in zaupanje ter pripravljenost do sodelovanja s strani javnih naročnikov. Dihotomijo med načrtovanjem in gradnjo, ki jo je izpostavil Antonio

Zonta (Pokrajina Treviso), je mogoče premostiti z uporabo JZP, katerega učinkovitost je odvisna od treh dejavnikov, ki jih lahko poimenujemo 3S: spretnosti, sodelovanje in soustvarjanje vrednosti.

SPRETNOSTI: usposabljanje za razvoj javnih uprav in podjetij pomeni povišanje stopnje strokovnosti osebja, usmerjenost h kakovosti in povečanje učinkovitosti pri postopkih javnega naročanja.

SODELOVANJE: pri projektih javno-zasebnega partnerstva zasebniki in javne uprave delijo tveganje; to spodbuja krepostni krog, usmerjen v povečanje učinkovitosti javnih programov in projektov.

SOUSTVARJANJE VREDNOSTI: povečanje stopnje osveščenosti javnih in zasebnih projektnih partnerjev pomeni skupno načrtovanje rešitev z dolgoročno "pametno" razvojno vizijo.

V tem smislu je vzpostavitev spletne platforme (http://opportunity.profili-ita-slo.eu) koristna zlasti za mala in srednje velika podjetja v gradbenem sektorju, saj bo lahko zagotavljala učinkovito komunikacijo med subjekti v razširjeni gradbeniški verigi in spodbujala vključevanje slovenskih in italijanskih podjetij v projekte javno-zasebnega partnerstva.

1. ANALIZA PRIVLAČNOSTI GRADBENEGA SEKTORJA: PREKO KRIZE?

Roberta Apa

Gradbeni sektor je močno prizadela gospodarska kriza, ki se je začela leta 2008. Znakov o ponovnem zagonu v stanovanjskem in nestanovanjskem ter javnem sektorju ni veliko. Upad dohodka družin, špekulacija na področju cene zemljišč in rast stroškov urbanizacije so privedli do močnega krčenja stanovanjske gradnje. Nestanovanjski sektor pa vse bolj občuti neustavljivi trend industrijskega vlaganja v tujino zaradi večje prilagodljivosti proizvodnih dejavnikov. Na področju javne gradnje opažamo nagnjenje k izbiranju skrajno nizkih ponudb, kar slabi položaj bolj inovativnih podjetij ali podjetij, ki nudijo kakovostne proizvode v skladu s pravili. Ta podjetja bi se lahko vendar bolj valorizirala s pomočjo alternativnih oblik financiranja, kot je "Project financing" oziroma projektno financiranje, ki v Italiji še ni razširjeno.
Gradbeni sektor ovira na splošno nelikvidnost, čeprav bi sektor potreboval velike naložbe in znatno podporo institucij, zato da se omogoči ponovni zagon.

1.1. Stanje v Evropi

Če opazujemo stanje podjetij v Evropi (podatki 2010, Eurostat), nam je jasna skrajna razdrobljenost italijanskih podjetij v gradbenem sektorju.
V Italiji je dejavnih 607.771 podjetij, se pravi največje število od vseh aktivnih podjetij v območju EU-27 (18,4%). Poleg tega pa je Italija nosilec rekordnega števila mikro (578.109) ter malih in srednje velikih podjetij (599.785) in s tem dosega delež nad evropskim povprečjem (tabela 1).
Glede Slovenije pa beležimo majhno število podjetij (19.190) oziroma 0,6% vseh podjetij v območju EU-27 in delež mikro ter malih in srednje velikih podjetij v skladu z evropskim povprečjem (93,2 in 97,3).

Tabela 1 – Število gradbenih podjetij glede na število zaposlenih v EU-27
Leto 2010 - absolutne vrednosti in delež v razmerju s celotnim številom podjetij; Nace rev. 2

Države	SKUPNO	0-9 zaposlenih	10-19 zaposlenih	MSP (0-19 zaposlenih)	20-49 zaposlenih	50-249 zaposlenih	Čez 250 zaposlenih	Delež mikro podjetij (0-9 zaposlenih)	Delež MSP (0-19 zaposlenih)
EU-27*	3.308.608	3.090.322	134.152	3.224.474	61.377	20.531	2.226	93,4	97,5
Evroobmočje EU-17	2.347.945	2.191.057	100.428	2.291.485	42.619	12.568	1.272	93,3	97,6
Italija	**607.771**	**578.109**	**21.676**	**599.785**	**6.473**	**1.427**	**86**	**95,1**	**98,7**
Francija	456.747	432.831	13.846	446.677	7.872	1.878	319	94,8	97,8
Španija	371.025	344.707	16.710	361.417	7.331	2.089	188	92,9	97,4
Združeno kraljestvo	265.336	246.914	10.939	257.853	5.073	2.088	322	93,1	97,2
Nemčija	238.924	199.840	25.739	225.579	10.079	3.055	211	83,6	94,4
Poljska	233.019	224.016	3.817	227.833	3.170	1.827	189	96,1	97,8
Češka	167.470	161.724	3.178	164.902	1.822	675	71	96,6	98,5
Nizozemska	127.684	121.227	3.418	124.645	2.014	894	131	94,9	97,6
Grčija**	112.952	109.693	2.199	111.892	586	462	12	97,1	99,1
Portugalska	106.710	98.820	4.948	103.768	2.175	689	78	92,6	97,2
Belgija	92.203	87.331	2.821	90.152	1.527	472	52	94,7	97,8
Slovaška	91.432	89.436	1.242	90.678	495	239	20	97,8	99,2
Švedska	87.119	82.185	2.950	85.135	1.539	405	40	94,3	97,7
Madžarska	67.354	63.782	2.359	66.141	891	299	23	94,7	98,2
Romunija	49.348	42.384	3.555	45.939	2.282	1.000	127	85,9	93,1
Finska	42.485	39.655	1.745	41.400	817	231	37	93,3	97,4
Irska	32.293	31.014	832	31.846	332	104	11	96	98,6
Danska	31.588	28.625	1.826	30.451	868	239	30	90,6	96,4
Avstrija	31.196	25.323	3.354	28.677	1.853	595	71	81,2	91,9
Bolgarija**	23.606	18.984	2.152	21.136	1.564	821	85	80,4	89,5
Slovenija	**19.190**	**17.892**	**782**	**18.674**	**356**	**141**	**19**	**93,2**	**97,3**
Litva	12.201	10.656	763	11.419	477	267	38	87,3	93,6
Estonija	7.446	6.691	427	7.118	229	91	8	89,9	95,6
Latvija	6.874	5.782	572	6.354	326	184	11	84,1	92,4
Ciper	6.709	6.184	259	6.443	185	69	12	92,2	96
Luksemburg	3.178	2.304	430	2.734	295	132	17	72,5	86

* Podatki so bili objavljeni, kljub temu primanjkujejo podatki države Malta ** Podatki za leto 2009

Vir: Obdelava podatkov Eurostata - Študijski urad Confartigianato

Kljub največjemu številu podjetij in 207.545,8 milijona evrov celotne prodaje oziroma 13,4% na evropski ravni, Italija ni na prvem mestu glede na obseg prodaje gradbenih podjetij v letu 2010 (tabela 2).

Prvo in drugo mesto zasedata Francija (257.148,3 milijona evrov) in Združeno kraljestvo (212. 926,6 milijona evrov) zaradi znatnega prispevka velikih podjetij (49.754,7 in 64.601,6 milijona v Franciji in Združenem kraljestvu proti 20.308,6 milijona evrov v Italiji).

Glede obsega prodaje mikro podjetij (z manj kot 9 zaposlenimi) pa zaseda Italija drugo mesto s 102.709,2 milijona evrov, prednjači samo Francija s 107.214,3 milijona evrov. Italija pa zaseda prvo mesto glede na obseg prodaje na področju malih in srednje velikih podjetij

(135.953,7 milijona evrov). Ti dve kategoriji dosegata 49,5% oziroma 65,5% celotnega obsega prodaje italijanskih podjetij. Rezultati kažejo, da je Italija nad evropskim povprečjem (36,2% in 48, 6%).

Celotni obseg prodaje slovenskih podjetij, ki znaša 6.023,6 milijona evrov (0,4% celotnega obsega prodaje na evropski ravni), je sorazmeren s številom podjetij v državi. Obseg prodaje mikro, malih in srednje velikih podjetij je pod evropskim povprečjem, obseg prodaje velikih podjetij pa je enak francoskemu (19%), občutno višji od italijanskega (9,8%).

Tabela 2 – Obseg prodaje gradbenih podjetij glede na število zaposlenih v EU-27
Leto 2010 - absolutne vrednosti v milijonih evrov in delež v razmerju s celotnim obsegom prodaje

Države	SKUPNO	0-9 zaposlenih	10-19 zaposlenih	MSP (0-19 zaposlenih)	20-49 zaposlenih	50-249 zaposlenih	Čez 250 zaposlenih	Delež mikro podjetij (0-9 zaposlenih)	Delež MSP (0-19 zaposlenih)
EU-27*	1553890,3	562864,3	192803,2	755667,5	216742,0	273886,9	307594,0	36,2	48,6
Evroobmočje EU-17	1128830,3	425834,7	152773,6	578608,3	163154,8	192219,5	194847,7	37,7	51,3
Francija	257148,3	107214,3	27451,8	134666,1	39540,5	33187,0	49754,7	41,7	52,4
Združeno kraljestvo	212926,6	65182,4	19646,7	84829,1	24148,7	39347,3	64601,6	30,6	39,8
Italija	**207545,8**	**102709,2**	**33244,5**	**135953,7**	**25774,0**	**25509,5**	**20308,6**	**49,5**	**65,5**
Španija	201118,8	77645,7	27579,7	105225,4	24079,1	34957,0	36857,4	38,6	52,3
Nemčija	170822,3	44280,6	33090,6	77371,2	32524,5	36815,8	24110,9	25,9	45,3
Nizozemska	85347,9	20675,1	8171,1	28846,2	12034,2	21226,6	23240,9	24,2	33,8
Poljska	60427,9	23311,6	3510,4	26822,0	6901,9	13286,5	13417,5	38,6	44,4
Belgija	56074,2	25452,4	5937,2	31389,6	7680,6	9749,9	7254,1	45,4	56,0
Švedska	48888,3	14923,1	5303,8	20226,9	7544,5	6948,8	14168,1	30,5	41,4
Avstrija	40243,5	10119,2	4970,0	15089,2	6809,7	8139,4	10205,2	25,1	37,5
Portugalska	35123,7	11908,1	3467,2	15375,3	4135,4	6849,7	8763,3	33,9	43,8
Češka	31625,7	9351,7	3238,5	12590,2	4679,4	6301,5	8054,6	29,6	39,8
Finska	24153,6	7239,7	2789,5	10029,2	3385,0	3598,3	7141,0	30,0	41,5
Danska	22698,1	7717,0	3333,4	11050,4	3954,0	3852,0	3841,6	34,0	48,7
Romunija	17300,7	4321,1	1477,4	5798,5	2561,4	4610,8	4329,9	25,0	33,5
Grčija**	15852,2	7205,0	2047,5	9252,5	1855,3	3715,3	1029,1	45,5	58,4
Madžarska	12617,5	4220,5	1669,5	5890,0	1702,7	3213,0	1811,7	33,4	46,7
Bolgarija**	9812,2	2597,7	857,5	3455,2	1507,1	3042,3	1807,7	26,5	35,2
Irska	9519,3	3597,3	1068,0	4665,3	1439,8	1933,9	1480,4	37,8	49,0
Slovaška	8965,1	2800,8	1087,9	3888,7	1167,1	2079,8	1829,5	31,2	43,4
Slovenija	**6023,6**	**1954,7**	**571,2**	**2525,9**	**801,2**	**1541,1**	**1155,3**	**32,5**	**41,9**
Luksemburg	5436,1	1447,3	576,3	2023,6	998,7	1547,2	866,6	26,6	37,2
Ciper	3020,3	906,1	394,8	1300,9	499,6	671,2	548,5	30,0	43,1
Litva	2848,4	435,1	258,4	693,5	380,5	914,9	859,5	15,3	24,3
Latvija	2714,9	760,5	225,2	985,7	416,4	972,7	339,9	28,0	36,3
Estonija	2435,6	679,2	326,3	1005,5	430,1	697,8	302,2	27,9	41,3

* Podatki so bili objavljeni, kljub temu primanjkujejo podatki države Malta ** Podatki za leto 2009

Vir: Obdelava podatkov Eurostata - Študijski urad Confartigianato

Ob upoštevanju skupne dodane vrednosti Italija izgublja mesta na lestvici in se uvršča na 5. mestu v Evropi. Glede na dodano vrednost mikro (30.871 milijonov evrov) in MSP (40.915,7 milijona evrov), zaseda Italija drugo mesto za Francijo (39.964,8 in 49.035,3 milijona evrov). Podatki tudi tu kažejo, da je delež mikro (51%) in MSP (67,6%) v Italiji znatno višji od evropskega povprečja (38% in 51,5%). Tudi v tem primeru na uvrstitev Italije negativno vpliva manjša dodana vrednost pri večjih podjetjih. Iz tabele je razvidno, da je dodana vrednost v Sloveniji sorazmerno nizka (1.379,10 milijona evrov oziroma 0,3% celotne dodane vrednosti) in delež mikro (35,2%) ter malih in srednje velikih podjetij (48,2 %) je nekoliko pod evropskim povprečjem.

Tabela 3 - Dodana vrednost gradbenih podjetij glede na število zaposlenih v EU-27
Leto 2010 - absolutne vrednosti v milijonih evrov in delež v razmerju s skupno dodano vrednostjo

Države	SKUPNO	0-9 zaposlenih	10-19 zaposlenih	MSP (0-19 zaposlenih)	20-49 zaposlenih	50-249 zaposlenih	Nad 250 zaposlenih	Delež mikro podjetij (0-9 zaposlenih)	Delež MSP (0-19 zaposlenih)
EU-27*	497186,2	188782,1	66526,5	255308,6	73000,0	80800,0	88500,0	38,0	51,4
Evroobmočje EU-17	362856,2	142160,4	52534,2	194694,6	54503,6	56806,3	56851,1	39,2	53,7
Francija	85538,7	39964,8	9070,5	49035,3	11750,9	9774,5	14978,0	46,7	57,3
Združeno kraljestvo	78849,6	29648,3	7963,1	37611,4	9993,6	12649,1	18595,5	37,6	47,7
Nemčija	67433,7	18092,0	13403,6	31495,6	13366,5	13397,5	9174,1	26,8	46,7
Španija	62991,5	24736,3	9180,8	33917,1	8889,9	9989,2	10195,2	39,3	53,8
Italija	**60489,4**	**30871,0**	**10044,7**	**40915,7**	**7606,5**	**6699,2**	**5267,9**	**51,0**	**67,6**
Nizozemska	26493,5	8274,2	2675,7	10949,9	3480,1	5533,9	6529,7	31,2	41,3
Švedska	16154,6	5397,6	2008,5	7406,1	2415,0	2119,9	4214,9	33,4	45,8
Belgija	14302,5	5594,5	1770,3	7364,8	2368,3	2712,3	1857,1	39,1	51,5
Avstrija	13907,3	2955,5	2017,6	4973,1	2822,8	3045,7	3065,6	21,3	35,8
Poljska	13467,5	3212,0	976,7	4188,7	1951,7	3787,2	3540,0	23,9	31,1
Portugalska	8590,2	2593,9	1043,8	3637,7	1224,2	1711,3	2016,9	30,2	42,3
Danska	8133,9	2821,2	1300,3	4121,5	1398,5	1308,2	1305,7	34,7	50,7
Finska	8121,1	2976,0	1054,3	4030,3	1118,0	1096,0	1876,9	36,6	49,6
Češka	6757,7	2175,7	585,9	2761,6	902,1	1412,8	1681,2	32,2	40,9
Romunija	4696,3	1080,0	404,2	1484,2	634,8	1221,7	1355,6	23,0	31,6
Grčija	4084,6	2012,0	915,7	2927,7	294,7	513,3	348,9	49,3	71,7
Irska	3043,0	1367,1	359,9	1727,0	359,5	564,2	392,2	44,9	56,8
Slovaška	2476,7	1156,9	300,8	1457,7	243,1	432,8	343,1	46,7	58,9
Madžarska	2385,6	950,4	336,6	1287,0	307,7	486,0	304,8	39,8	53,9
Bolgarija	2226,3	340,9	211,8	552,7	366,6	788,4	518,7	15,3	24,8
Luksemburg	1973,9	427,8	249,2	677,0	370,6	622,0	304,1	21,7	34,3
Ciper	1526,0	504,1	194,7	698,8	270,0	306,1	251,1	33,0	45,8
Slovenija	**1379,1**	**486,0**	**178,5**	**664,5**	**243,7**	**275,8**	**195,0**	**35,2**	**48,2**
Litva	665,0	19,4	62,9	82,3	108,6	248,5	225,5	2,9	12,4
Estonija	505,0	148,3	74,1	222,4	94,8	132,5	55,3	29,4	44,0
Latvija	502,0	67,2	45,8	113,0	77,2	222,0	89,7	13,4	22,5

* Podatki so bili objavljeni, kljub temu primanjkujejo podatki države Malta
Vir: Obdelava podatkov Eurostata - Študijski urad Confartigianato

Tabela 4 – Zaposleni v gradbenih podjetjih glede na število zaposlenih v EU-26
Leto 2010 - absolutne vrednosti in delež v razmerju s celotnim številom zaposlenih v gradbenem sektroju; Nace rev. 2

Države	SKUPNO	0-9 zaposleni h	10-19 zaposleni h	MSP (0-19 zaposlenih)	20-49 zaposleni h	50-249 zaposleni h	Nad 250 zaposleni h	Delež mikro podjetij (0-9 zaposlenih)	Delež MSP (0-19 zaposlenih)
EU-26*	13.468.071	6.141.516	1.839.407	7.980.923	1.901.266	1.951.616	1.634.264	45,6	59,3
Evroobmočje EU-17	9.311.832	4.524.819	1.377.042	5.901.861	1.306.929	1.174.800	928.242	48,6	63,4
Italija	**1.821.884**	**1.172.089**	**279.145**	**1.451.234**	**186.266**	**124.814**	**59.570**	**64,3**	**79,7**
Francija	1.793.283	866.895	210.724	1.077.619	259.031	189.805	266.827	48,3	60,1
Španija	1.659.525	838.344	236.188	1.074.532	228.899	193.892	162.201	50,5	64,7
Nemčija	1.638.901	591.681	345.592	937.273	301.764	269.990	129.874	36,1	57,2
Združeno kraljestvo	1.381.844	480.385	167.575	647.960	205.875	229.074	298.934	34,8	46,9
Poljska	902.247	453.351	56.651	510.002	94.173	179.946	118.126	50,2	56,5
Nizozemska	489.381	192.864	51.314	244.178	66.002	88.598	90.603	39,4	49,9
Portugalska	448.709	197.649	64.785	262.434	64.457	62.674	59.144	44	58,5
Češka	406.477	200.328	43.164	243.492	52.442	62.166	48.377	49,3	59,9
Romunija	402.868	101.130	47.406	148.536	68.690	99.308	86.334	25,1	36,9
Švedska	330.615	130.723	44.438	175.161	50.135	38.952	66.366	39,5	53
Belgija	304.316	149.674	36.949	186.623	45.907	45.829	25.958	49,2	61,3
Grčija	285.110	171.846	30.286	202.132	18.536	53.658	10.783	60,3	70,9
Avstrija	274.274	72.183	44.876	117.059	55.561	54.352	47.302	26,3	42,7
Bolgarija	237.452	46.692	29.055	75.747	47.476	76.416	37.813	19,7	31,9
Madžarska	212.730	114.909	31.641	146.550	26.357	27.104	12.719	54	68,9
Slovaška	176.323	107.990	17.471	125.461	14.353	22.345	14.164	61,2	71,2
Finska	173.134	71.339	23.960	95.299	23.976	20.303	33.556	41,2	55
Danska	147.747	57.846	24.441	82.287	25.406	21.310	18.744	39,2	55,7
Litva	81.305	16.979	10.302	27.281	14.250	25.382	14.392	20,9	33,6
Slovenija	**77.901**	**34.974**	**10.311**	**45.285**	**10.830**	**13.047**	**8.740**	**44,9**	**58,1**
Irska	55.211	20.134	10.655	30.789	10.158	9.528	4.737	36,5	55,8
Latvija	52.954	14.354	7.692	22.046	9.533	17.158	4.217	27,1	41,6
Luksemburg	39.453	5.876	6.025	11.901	9.099	12.766	5.687	14,9	30,2
Estonija	38.622	16.628	5.523	22.151	6.594	7.081	2.796	43,1	57,4
Ciper	35.805	14.653	3.238	17.891	5.496	6.118	6.300	40,9	50

*Vsota 26 držav EU-27, manjka država Malta

Vir: Obdelava podatkov Eurostata - Študijski urad Confartigianato

Glede stanja zaposlenosti v Italiji beležimo največje število zaposlenih v gradbenem sektorju na evropski ravni (1.821.884), kar potrjuje moč MSP, ki zaposlujejo 1.451.234 delavcev, v primerjavi s Francijo z 1.077.619 zaposlenimi, s Španijo z 1.074.532 zaposlenimi, z Nemčijo

z 937.273 zaposlenimi in z Veliko Britanijo s 647.960 zaposlenimi. Posledično je delež zaposlenih v mikro (64,3%) in MSP (79,7%) krepko nad evropskim povprečjem (45,6% in 59,3%).
V Sloveniji beležimo 77.901 zaposlenih v gradbenem sektorju, oziroma 0,6% celotnega števila zaposlenih v gradbenem sektorju na evropski ravni. Glede na delež zaposlenih v mikro (44,9%) ter malih in srednje velikih podjetjih (58,1%) je Slovenija v skladu z evropskim povprečjem.

Evropska kriza gradbenega sektorja je razvidna iz indeksa desezonirane proizvodnje v gradbenem sektorju na evropski ravni. Evropsko povprečje zaznamuje upad v decembru 2012 v primerjavi s prejšnjim mesecem in še večji padec glede na leto prej. Italija beleži rast v višini 1,6% v primerjavi s prejšnjim mesecem (november 2012), beleži pa upad v višini 16,2% glede na preteklo leto (bistveno višji odstotek od evropskega povprečja). Upad je krepko višji od evropskega povprečja in v primerjavi z drugimi državami: Združeno kraljestvo -12,2%, Nemčija -5,6% in Francija -2,4%. V Španiji pa se je proizvodnja povečala za 3,2%.
Če upoštevamo najvišji rezultat, ki ga je vsaka država dosegla v obdobju med letom 2007 (predkrizno obdobje) in izbruhom krize septembra 2008, je bila recesija najbolj izrazita v Španiji, kjer se je v decembru 2012 raven proizvodnje zmanjšala za več kot polovico (-57,5%) v primerjavi z najvišjo vrednostjo pred krizo. Temu sledi upad za 35,3% v Italiji, 25,6% v območju EU-17, 20,7% v Združenem kraljestvu, 13,7% v Franciji in le za 6,1% v Nemčiji. (Poročilo Anepa-Confartigianato 2013).

Tabela 5 – Proizvodnja v gradbenem sektorju v glavnih državah EU in primerjava z najvišjo vrednostjo pred krizo
December 2012 – sprememba desezoniranega indeksa, osnova 2005 = 100; Nace rev. 2

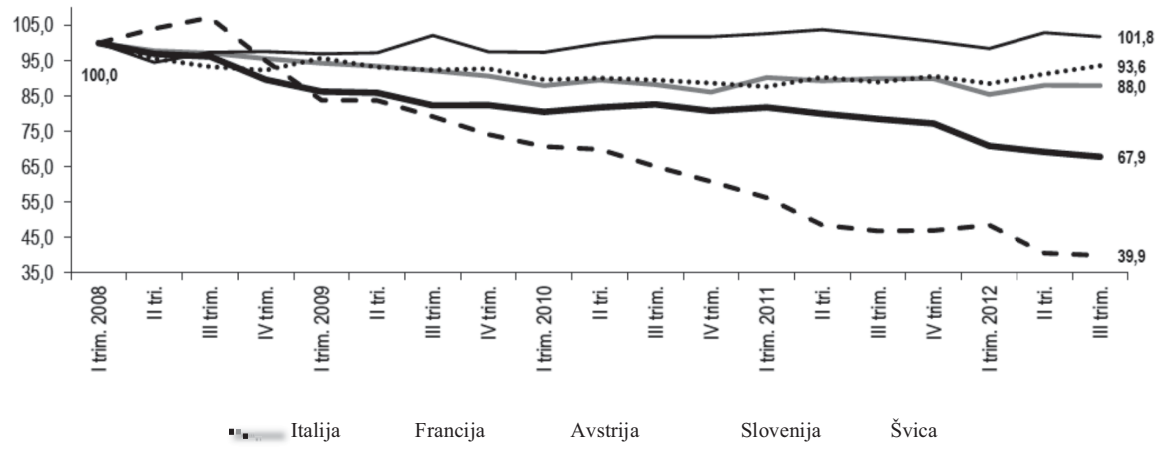
Država	Odstotna sprememba glede na prešnji mesec	Odstotna sprememba glede na enaki mesec v prejšnjem letu	Maksimum pred krizo (2007-september 2008)	Odstotna sprememba glede na maksimum pred krizo
EU 27*	-2,7	-7,9	Februar 2008	-22,1
Območje Evra 17	-1.7	-5,6	Februar 2007	-25,6
Nemčija	-8,9	-5,6	Februar 2008	-6,1
Francija	1,2	-2,4	December 2007	-13,7
Združeno Kraljestvo	-5,3	-12,2	Oktober 2007	-20,7
Italija	1,6	-16,2	Februar 2008	-35,3
Španija	1,2	-3,2	Februar 2007	-57,5

Vir: Obdelava podatkov Eurostata - Študijski urad Confartigianato

Zlasti zanimiva je primerjava proizvodnje na četrtletni ravni med prvim četrtletjem leta 2008, ko se je dosegla najvišja vrednost italijanske proizvodnje pred krizo, in tretjim četrtletjem leta 2012 med Italijo in sosednjimi državami, s katerimi se izvajajo glavne čezmejne dejavnosti v gradbenem sektorju: Švica, Avstrija, Francija in Slovenija.

Grafikon 1- četrtletni indeks proizvodnje v gradbenem sektorju v Italiji in sosednjih državah

Od prvega četrtletja 2008 do tretjega četrtletja 2012; desezonirai indeks (osnova 2005=100), indeks Prvega čet.2008=100, Nace rev. 2



Vir: Obdelava podatkov Eurostata - Študijski urad Confartigianato

V Italiji se beleži upad za 32,1%, slabši položaj kaže Slovenija, kjer se je proizvodnja za več kot polovico zmanjšala (-60,1%). Padec beležimo tudi v Avstriji (-6,4%) in Franciji (-12,0%). Samo v Švici se je proizvodnja povečala za 1,8%.

Novejši podatki jasno kažejo, da proizvodnja v gradbenem sektroju v prvih dveh četrtletjih leta 2013 še vedno upada v večini evropskih držav. V primerjavi z istim četrtletjem leta 2012, je vidna rast le na Madžarskem (12,5%), v Španiji (4,1%) in na Švedskem (3,1%). Največji padec so beležili na Poljskem (-16,3%), Portugalskem (-12,0%) in Slovaškem (-10,7%).

Kljub težkim razmeram se kažejo rahli znaki izboljšanja v drugem četrtletju leta 2013, saj se je bistveno zvišala proizvodnja v gradbenem sektorju na evropski ravni. Po podatkih statističnega urada Eurostat se je junija 2013 beležila rast v štirih državah in upad v šestih državah. Razmere v Španiji, Franciji in na Madžarskem so ostale stabilne. Države, ki v tem mesecu beležijo rast, so Slovenija (+10,5%), Poljska (+5,3%), Nemčija (+1,6%) in Češka (+1,3%), najizrazitejši upad pa je viden v Romuniji (-2,4 %), Portugalskem (-2,2%) in na Švedskem (-0,9%).

Tabela 6 - Proizvodnja v gradbenem sektorju. Sprememba v odstotkih v primerjavi z istim četrtletjem oziroma istim mesecem preteklega leta

Skupno	**3.čet-12**	**4.čet-12**	**1.čet-13**	**2.čet-13**	**jan-13**	**feb-13**	**mar-13**	**apr-13**	**maj-13**	**jun-13**
Evroobmočje	-4.7	-4.3	-5.7	-5.0	-10.0	2.1	-7.6	-6.3	-3.8	-3.0
EU-27	-5.6	-5.1	-5.7	-3.0	-9.4	0.2	-7.1	-5.6	-4.3	-1.5
EU-28	-5.7	-5.1	-5.7	-3.0	-9.4	0.2	-7.1	-5.6	-4.3	-1.5
Belgija	na	na	na	na	na	na	na	na	na	na
Bolgarija	0.4	-1.6	-0.8	-5.8	-2.3	7.9	-5.9	3.6	-11.2	-8.8
Češka	-5.7	-9.4	-12.6	-12.8	-10.7	-1.7	-20.6	-12.9	-15.5	-9.8
Danska	-8.9	-11.2	-13.6	na	-21.3	-13.7	-3.0	-1.2	5.4	na
Nemčija	0.0	-3.6	-6.6	-1.4	-6.8	5.7	-14.0	-1.0	-2.4	-0.8
Estonija**	14.6	8.6	1.5	na	na	na	na	na	na	na
Irska**	-9.1	2.0	7.7	na	na	na	na	na	na	na
Grčija**	-39.6	-19.0	-30.2	na	na	na	na	na	na	na
Španija	-5.8	6.7	1.8	0.6	-6.7	-0.7	12.8	-12.4	11.9	4.1
Francija	-2.2	-3.0	-3.3	-3.4	-11.0	7.8	-5.2	-2.8	-3.5	-3.8
Hrvaška**	-12.9	-9.1	-5.4	na	na	na	na	na	na	na
Italija	-13.0	-14.9	-12.3	na	-11.3	-1.0	-21.0	-10.6	-15.2	na
Ciper**	-16.1	-27.0	na	na	na	na	na	na	na	na
Latvija**	8.3	9.3	9.8	5.3	na	na	na	na	na	na
Litva**	-10.7	-15.1	-5.6	6.9	na	na	na	na	na	na
Luksemburg	-2.4	-3.0	-11.2	na	-24.6	-5.1	-4.5	-4.6	-4.4	na
Madžarska	-0.7	-6.2	2.1	10.6	-6.9	4.9	6.3	7.7	11.3	12.5
Malta**	-1.3	-1.9	-4.3	na	na	na	na	na	na	na
Nizozemska	-6.7	-9.2	-7.5	-6.5	-10.2	-6.3	-5.8	-10.3	-4.6	-4.6
Avstrija	5.3	0.7	2.8	na	0.5	14.2	-3.4	0.8	-3.1	na
Poljska	-9.9	-12.5	-16.0	-23.2	-17.5	-13.1	-17.0	-25.2	-28.5	-16.3
Portugalska	-18.1	-18.6	-20.8	-16.3	-22.7	-23.0	-16.9	-23.6	-12.6	-12.0
Romunija	-0.3	-4.6	-4.3	-8.3	-10.5	-6.6	1.9	-11.9	-9.9	-3.9
Slovenija	-13.3	-21.6	-24.6	-10.6	-23.2	-14.0	-31.8	-18.7	-11.3	-2.6
Slovaška	-13.1	-13.1	-10.6	-11.1	-14.5	-4.0	-12.5	-10.3	-12.0	-10.7
Finska	-2.9	-4.6	-6.5	na	-12.1	-5.5	-2.4	-6.3	-3.8	na
Švedska	0.2	3.8	4.9	3.4	1.3	7.0	6.3	2.1	5.2	3.1
Združeno kraljestvo	-10.2	-8.2	-6.5	na	-6.6	-5.4	-7.3	-0.8	-3.4	na
Gradnja	**Q3-12**	**Q4-12**	**Q1-13**	**Q2-13**	**gen-13**	**feb-13**	**mar-13**	**apr-13**	**mag-13**	**giu-13**
Evroobmočje	-4.1	-4.2	-5.3	-4.8	-9.5	1.6	-6.7	-5.8	-3.7	-3.1
EU-27	-5.1	-4.3	-5.3	-2.9	-8.6	0.1	-6.4	-4.7	-3.6	-1.2
Nizka gradnja	**Q3-12**	**Q4-12**	**Q1-13**	**Q2-13**	**gen-13**	**feb-13**	**mar-13**	**apr-13**	**mag-13**	**giu-13**
Evroobmočje	-6.6	-5.0	-7.4	-6.2	-11.5	3.5	-11.7	-7.9	-4.9	-3.0
EU-27	-7.7	-7.9	-7.4	-3.6	-11.7	0.7	-9.8	-8.7	-6.7	-2.5

** Te države članice niso obvezane, da nudijo mesečne podatke v skladu z Uredbo Sveta (ES) št. 1165/98

Vir Eurostat 125/2013 - 20 Avgust 2013

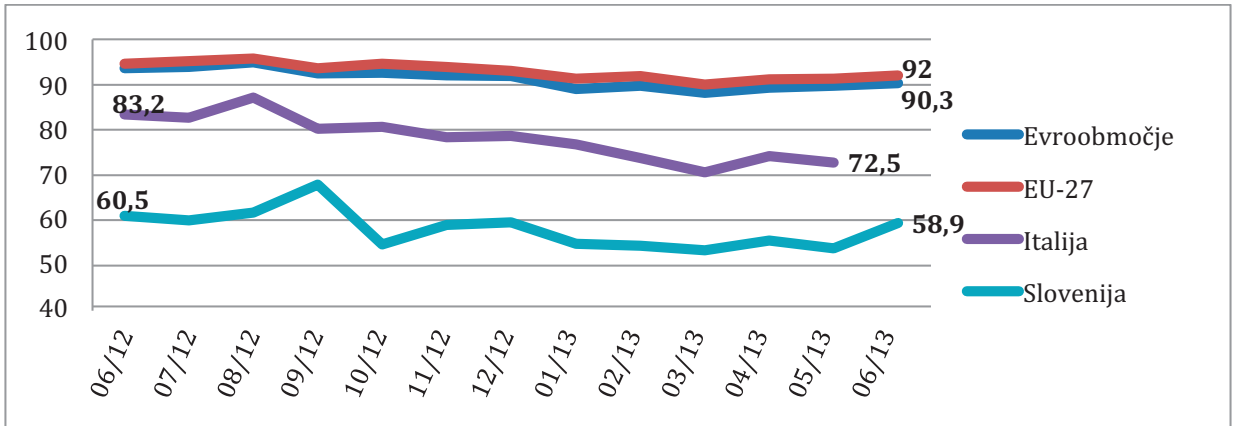
Javne investicije so se junija 2013 povečale za 0,3% v evroobmočju in za 0,5% v območju EU-27 v primerjavi z mesecem majem leta 2013, ko je se je beležila rast v višini +0,2% in 0,0%. Gradnja stanovanjskih objektov se je junija 2013 pospešila za 1,3% v evroobmočju in za 1,5% v območju EU-27 v primerjavi z mesecem majem leta 2013, ko je se je beležila rast v višini +0,6% in 0,7%.

Tabela 7 - Proizvodnja v gradbenem sektroju. Odstotna sprememba v primerjavi z istim četrtletjem oziroma istim mesecem preteklega leta

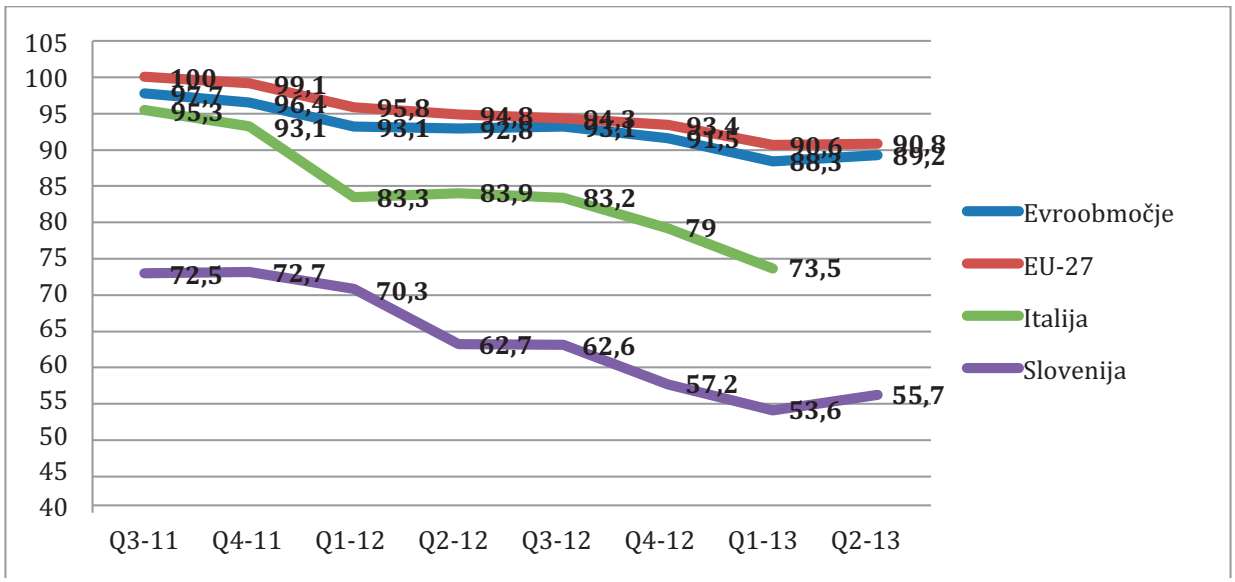
Skupno	**3.čet -12**	**4.čet-12**	**1.čet-13**	**2.čet -13**	**jan-13**	**feb-13**	**mar-13**	**apr-13**	**maj-13**	**jun-13**
Evroobmočje	0,3	-1,6	-3,5	1,0	-3,0	0,7	-1,8	1,3	0,5	0,7
EU-27	-0,5	-1,0	-3,0	0,3	-2,0	0,6	-2,0	1,3	0,3	0,8
EU-28	-0,5	-1,0	-3,0	0,3	-2,0	0,6	-2,0	1,3	0,3	0,8
Belgija	na	na	na	na	na	na	na	na	na	na
Bolgarija	0,5	-1,8	-2,9	-1,6	4,5	-0,8	0,2	1,8	-4,6	-0,1
Češka	-3,2	-1,1	-5,6	-3,2	-5,4	2,6	-8,1	2,7	-2,4	1,3
Danska	1,9	0,3	-1,5	na	-7,0	8,8	0,1	-2,4	-0,6	na
Estonija**	2,3	-0,6	-2,8	na	na	na	na	na	na	na
Irska**	-0,9	6,1	4,4	na	na	na	na	na	na	na
Grčija**	-3,1	-1,7	-10,0	na	na	na	na	na	na	na
Španija	2,4	3,7	-2,8	-0,2	-4,9	1,4	2,9	-6,0	5,4	0,0
Francija	0,0	-1,3	-3,4	1,2	-5,3	2,4	-0,3	1,2	-0,8	0,0
Hrvaška**	-2,3	-0,7	0,0	na	na	na	na	na	na	na
Italija	**-0,8**	**-5,0**	**-7,0**	**na**	**-2,4**	**-4,0**	**-4,2**	**5,1**	**-2,0**	**na**
Ciper**	-3,1	-8,2	na	na	na	na	na	na	na	na
Latvija**	1,2	3,4	-1,2	1,9	na	na	na	na	na	na
Litva**	-5,1	-2,2	0,4	10,5	na	na	na	na	na	na
Luksemburg	1,2	-2,4	-4,2	na	-11,8	5,1	5,0	-6,3	2,2	na
Madžarska	4,7	-0,6	1,7	4,3	-2,4	3,0	1,1	2,2	0,3	0,0
Malta**	-0,4	-1,0	-1,5	na	na	na	na	na	na	na
Nizozemska	-1,7	-2,6	-1,5	-1,7	-1,6	0,7	-0,7	-2,0	1,1	-0,8
Avstrija	2,9	-2,3	-0,2	na	0,7	5,4	-9,8	5,1	-2,1	na
Poljska	-8,4	-1,2	-5,3	-9,1	4,6	-3,7	-4,6	-5,9	-1,2	5,3
Portugalska	1,2	-8,8	-6,2	-3,4	-1,8	-0,6	-10,9	6,6	-1,7	-2,2
Romunija	-4,9	-1,6	-0,9	-1,5	-1,2	4,4	1,7	-4,5	2,1	-2,4
Slovenija	**-0,2**	**-8,6**	**-6,3**	**3,9**	**-8,1**	**-0,9**	**-1,9**	**4,2**	**-3,1**	**10,5**
Slovaška	-3,0	-2,0	-3,2	-3,1	-3,2	3,8	-4,8	-0,4	-0,8	-0,6
Finska	-1,1	0,1	-1,9	na	-5,6	3,5	-0,2	-4,7	3,2	na
Švedska	0,1	2,4	4,2	-3,1	-0,6	5,0	-2,0	-3,4	0,4	-0,9
Združeno kraljesktvo	-2,4	0,8	-2,4	na	2,1	-1,4	-2,7	4,4	0,0	na
Gradnja	**3.čet -12**	**4.čet-12**	**1.čet-13**	**2.čet -13**	**jan-13**	**feb-13**	**mar-13**	**apr-13**	**maj-13**	**jun-13**
Evroobmočje	0,1	-1,9	-2,5	0,6	-2,1	0,6	-1,3	0,8	0,2	0,3
EU-27	-0,7	-0,9	-2,3	0,3	-1,5	0,6	-1,8	1,3	0,0	0,5
Nizka gradnja	**3.čet -12**	**4.čet-12**	**1.čet-13**	**2.čet -13**	**jan-13**	**feb-13**	**mar-13**	**apr-13**	**maj-13**	**jun-13**
Evroobmočje	-0,60	-0,80	-5,40	2,60	-4,50	1,70	-4,90	4,40	0,60	1,30
EU-27	-0,50	-1,00	-4,70	0,60	-2,70	1,30	-3,50	2,30	0,70	1,50

Vir Eurostat

Grafikon 2- Mesečni indeks proizvodnje v gradbenem sektorju
(desezoniran, osnovno leto: 2010)



Grafikon 3 - Mesečni indeks proizvodnje v gradbenem sektorju
(desezoniran, osnova=leto 2010)



1.2. Gradbeni sektor v Italiji

Ena izmed glavnih značilnosti, ki razlikuje in opredeljuje italijanski proizvodni sistem, je visok odstotek kakovostnih in specializiranih obrtnih podjetij (23,8% vseh podjetij v drugem četrtletju leta 2012). Tudi v gradbenem sektorju so obrtna podjetja v večini (577.588 - 64,2% vseh gradbenih podjetij) (tabela 8).

Tabela 8 – Število obrtnih podjetij in celotno število podjetij v gradbenem sektorju v primerjavi s številom vseh podjetij glede na deželo

Drugo četrtletje v letu 2012 – absolutne vrednosti, delež in stopnja razvoja v zadnjih štirih četrtletjih

Dežela	SKUPNO PODJETJA				OBRTNA PODJETJA							
	Gradbeni sektor		Skupno podjetja		Gradbeni sektor				Skupno podjetja			
	Vpisana podjetja	Stopnja razvoja v zadnjih 4 četrtletjih	Vpisana podjetja	Stopnja razvoja v zadnjih 4 četrtletjih	Vpisana podjetja	%	Stopnja razvoja v zadnjih 4 četrtletjih	Odstotek obrtnih gradbenih podjetij glede na celotno število gradbenih podjetij	Vpisana podjetja	%	Stopnja razvoja v zadnjih 4 četrtletjih	Odstotek obrtnih podjetij glede na celotno število podjetij
Abruci	21.842	-1,72	149.913	-0,14	13.535	2,3	-2,42	62	35.472	2,4	-1,72	23,7
Bazilikata	7.502	-2,38	60.918	-0,9	4.022	0,7	-2,31	53,6	11.645	0,8	-1,73	19,1
Kalabrija	22.499	-1,7	180.040	0,5	11.330	2	-1,37	50,4	36.362	2,5	-1,05	20,2
Kampanija	68.466	-1,33	556.243	0,68	22.103	3,8	0,11	32,3	74.401	5,1	-0,54	13,4
Emilija-Romanja	78.792	-1,43	473.952	-0,18	59.656	10,3	-1,4	75,7	141.201	9,7	-1,08	29,8
Furlanija - Julijska krajina	16.893	-1,76	108.925	-0,59	12.456	2,2	-1,35	73,7	30.001	2,1	-1,04	27,5
Lacij	88.681	-0,47	613.835	2,09	39.496	6,8	1,05	44,5	102.729	7,1	0,38	16,7
Ligurija	30.612	0,97	167.335	0,43	23.340	4	1,96	76,2	47.801	3,3	0,7	28,6
Lombardija	157.902	-1,2	951.265	0,74	112.913	19,5	-1,35	71,5	265.948	18,4	-0,73	28
Marke	24.889	-2,26	177.116	-0,15	17.998	3,1	-0,97	72,3	50.309	3,5	-0,55	28,4
Molize	4.389	-2,03	35.198	-0,35	2.842	0,5	-1,66	64,8	7.434	0,5	-1,55	21,1
Piemont	75.416	-1,62	464.240	-0,3	60.429	10,5	-1,45	80,1	134.600	9,3	-1,16	29
Apulija	47.115	-1,03	383.837	0,02	27.375	4,7	-0,07	58,1	77.077	5,3	-0,72	20,1
Sardinija	24.200	-2,14	168.550	-0,14	15.676	2,7	-2,95	64,8	40.318	2,8	-2,54	23,9
Sicilija	53.441	-1,17	462.839	0,65	25.461	4,4	-0,26	47,6	82.731	5,7	-0,73	17,9
Toskana	67.866	-1,85	417.184	0,5	49.201	8,5	-2,13	72,5	115.852	8	-1,31	27,8
Trentinsko-Zgornje Poadižje	15.113	-1,34	110.023	0,53	11.403	2	-0,22	75,5	26.876	1,9	-0,05	24,4
Umbrija	13.996	-1,7	96.216	0,24	9.573	1,7	-2,04	68,4	23.581	1,6	-1,45	24,5
Dolina Aoste	2.928	-1,25	13.906	-0,42	2.246	0,4	-1,62	76,7	4.166	0,3	-1,75	30
Veneto	77.060	-2,16	502.574	-0,04	56.533	9,8	-2,68	73,4	140.363	9,7	-1,82	27,9
Severozahod	266.858	-1,08	1.596.746	0,39	198.928	34,4	-1,01	74,5	452.515	31,2	-0,72	28,3
Severovzhod	187.858	-1,75	1.195.474	-0,09	140.048	24,2	-1,82	74,5	338.441	23,4	-1,31	28,3
Srednja Italija	195.432	-1,27	1.304.351	1,14	116.268	20,1	-0,88	59,5	292.471	20,2	-0,6	22,4
Južna Italija	249.454	-1,43	1.997.538	0,33	122.344	21,2	-0,95	49	365.440	25,2	-1,07	18,3
ITALIJA	899.602	-1,36	6.094.109	0,43	577.588	100	-1,17	64,2	1.448.867	100	-0,92	23,8

Obdelava podatkov Infocamere-Movimprese Študijski urad Confartigianato

Gradbeni sektor predstavlja pomembni dejavnik v italijanskem gospodarstvu z 899.602 registriranimi podjetiji v drugem četrtletju leta 2012 oziroma 14,8% vseh podjetij v državi. 29,7% gradbenih podjetij se nahaja na severozahodu, 27,7% na jugu, 20,9% na severovzhodu in 21,7% v srednji Italiji. Obrtna gradbena podjetja so najbolj številna na severozahodu (34,4%), od teh se 19,5% nahaja v Lombardiji. Če upoštevamo obdobje od drugega četrtletja leta 2011 do drugega četrtletja leta 2012 je razvidno, da se je celotno število podjetij povečalo za 0,43%, medtem ko je število obrtnih podejtij upadlo za 0,92%. Kriza v gradbenem sektorju je povzročila upad števila gradbenih podjetij za -1,36% in obrtnih gradbenih podjetij za -1,17%, kar potrjuje negativni trend, ki ga je spožila kriza že leta 2008. Dežele, ki so utrpele večji padec števila gradbenih podjetjih, so Bazilikata (-2,38%), Marke (-2,26%) in Veneto (-2,16%). V tem obdobju je le Ligurija beležila rast za 0,97%. Padec števila obrtnih gradbenih podjetij se beleži na Sardiniji (-2,95%), v Venetu (-2,68%) in Abrucih (-2,42%). Najboljše razmere so razvidne v Liguriji (1,96%), Laciju (1,05%) in Kampaniji (0,11%).

Če upoštevamo tri italijanske dežele, vključene v projekt Profili, oziroma Veneto s pokrajinami Treviso, Padova in Benetke, Furlanijo - Julijsko krajino in Emilijo - Romanjo s pokrajinama Ferrara in Ravenna (tabela 9), opazimo, da samo pokrajina Trst doživlja rast števila registriranih podjetij v obdobju med drugim četrtletjem leta 2011 in drugim četrtletjem leta 2012. Najizrazitejši upad števila podjetij beležimo v Gorici, in sicer -4,70% gradbenih podjetij in -4,25% obrtnih gradbenih podjetij ter v Trevisu za -2,66% gradbenih podjetij in -2,44% obrtnih gradbenih podjetij.

Analiza sestave obrtništva po razredih dejavnosti (tabela 10) kaže, da so najbolj številna podjetja, dejavna na področju gradnje stanovanjskih in nestanovanjskih stavb (124.749), podjetja, ki izvajajo nespecializirane gradbene dejavnosti (zidarji) ter podjetja, ki izvajajo zaključna gradbena dela (140.393). V zadnjem kriznem obdobju med drugim četrtletjem leta 2011 in drugim četrtletjem leta 2012 so najbolj občutila krizo podjetja, ki se ukvarjajo z organizacijo izvedbe stavbnih projektov brez gradbenih posegov (13,33%). Rast kažejo pa podjetja, ki se ukvarjajo z gradnjo v javno korist, električno energijo in telekomunikacijami (+9,09%). Podatki o rasti v teh panogah kažejo na trud, ki ga javne uprave vlagajo za izboljšanje telekomunikacijske infrastrukture v državi.

Tabela 9 – Število obrtnih podjetij in celotno število podjetij v gradbenem sektorju v primerjavi s številom vseh podjetij glede na pokrajino

Drugo četrtletje v letu 2012 – absolutne vrednosti, delež in stopnja razvoja v zadnjih štirih četrtletjih

Pokrajina	SKUPNO PODJETJA				OBRTNA PODJETJA					
	Gradbeni sektor		Skupno podjetja		Costruzioni			Gradbeni sektor		
	Registrirana podjetja	Stopnja razvoja v zadnjih 4 četrtletjih	Registrirana podjetja	Stopnja razvoja v zadnjih 4 četrtletjih	Registrirana podjetja	Stopnja razvoja v zadnjih 4 četrtletjih	Odstotek obrtnih gradbenih podjetij glede na celotno število gradbenih podjetij	Registrirana podjetja	Stopnja razvoja v zadnjih 4 četrtletjih	Odstotek obrtnih podjetij glede na celotno število podjetij
Belluno	2.894	-0,41	16.593	-0,23	2.290	-0,48	79,1	5.447	-1,57	32,8
Padova	15.024	-1,27	101.610	0,80	11.170	-1,22	74,3	28.099	-0,55	27,7
Rovigo	3.921	-2,10	28.624	-0,40	2.720	-2,16	69,4	7.279	-0,89	25,4
Treviso	14.189	-2,66	92.844	-0,24	10.453	-2,44	73,7	25.230	-1,84	27,2
Benetke	12.667	-1,50	79.441	0,14	8.376	-2,17	66,1	20.616	-1,16	26,0
Verona	16.121	-1,48	98.371	0,03	12.171	-1,47	75,5	27.997	-1,00	28,5
Vicenza	12.244	-4,57	85.091	-0,93	9.353	-7,12	76,4	25.695	-4,82	30,2
VENETO	**77.060**	**-2,16**	**502.574**	**-0,04**	**56.533**	**-2,68**	**73,4**	**140.363**	**-1,81**	**27,9**
Bologna	14.491	-1,58	97.435	-0,08	10.696	-1,26	73,8	28.656	-0,97	29,4
Ferrara	5.476	-0,90	37.316	-0,40	4.066	-0,07	74,3	9.742	-0,63	26,1
Forlì-Cesena	7.020	-1,79	44.562	0,76	5.439	-2,12	77,5	13.501	-1,73	30,3
Modena	12.025	-1,60	75.361	0,17	8.662	-2,32	72,0	22.670	-1,38	30,1
Parma	8.622	-2,37	47.421	-0,41	6.190	-2,29	71,8	14.280	-1,24	30,1
Piacenza	5.532	-1,20	31.537	-0,36	4.233	-1,08	76,5	9.160	-1,34	29,0
Ravenna	6.493	-2,13	41.929	-0,65	5.082	-2,04	78,3	11.645	-1,17	27,8
Reggio Emilia	13.086	-0,55	57.229	0,02	10.627	-0,50	81,2	20.812	-0,86	36,4
Rimini	6.047	-0,84	41.162	0,42	4.661	-0,72	77,1	10.735	-0,23	26,1
EMILIJA - ROMANJA	**78.792**	**-1,43**	**473.952**	**-0,18**	**59.656**	**-1,40**	**75,7**	**141.201**	**-1,08**	**29,8**
Gorica	1.725	-4,70	10.987	-1,34	1.193	-4,25	69,2	2.814	-3,37	25,6
Pordenone	4.106	-1,96	28.258	-0,40	3.168	-1,31	77,2	7.909	-0,86	28,0
Trst	2.817	0,32	16.785	-0,16	2.013	1,05	71,5	4.533	0,04	27,0
Videm	8.245	-1,72	52.895	-0,67	6.082	-1,55	73,8	14.745	-1,01	27,9
FURLANIJA - JULIJSKA KRAJINA	**16.893**	**-1,76**	**108.925**	**-0,59**	**12.456**	**-1,35**	**73,7**	**30.001**	**-1,04**	**27,5**

Obdelava podatkov Infocamere-Movimprese Študijski urad Confartigianato

Tabela 10 - Sestava in dinamika obrtnih gradbenih podjetij po razredu dejavnosti

Drugo četrtletje v letu 2012; absolutne vrednosti, delež in stopnja naravnega razvoja v zadnjih štirih četrtletjih – Ateco 2007 (klasifikacija gospodarskih dejavnosti).

Razred	Opis	Registrirana podjetja v 2. čet. leta 2012	%	Registrirana podjetja od 3. čet. 2011 do 2. čet. 2012	Ukinjena podjetja od 3.čet. 2011 do 2.čet. 2012 (Brez upoštevanja prenehanja registracije po uradni dolžnosti)	Dinamika (novonastala oziroma ukinjena podjetja)	Stopnja naravnega razvoja v zadnjih 4 četrtletjih
41.10	Organizacija izvedbe stavbnih projektov brez gradbenih posegov	52	0	1	9	-8	-13,33
41.20	Gradnja stanovanjskih in nestanovanjskih stavb	124.749	21,6	8.149	11.241	-3.092	-2,42
42.11	Gradnja cest, avtocest in letaliških stez	2.684	0,5	141	202	-61	-2,22
42.12	Gradnja železnic in podzemnih železnic	-	0	0	0	0	-
42.13	Gradnja mostov in predorov	3	0	0	0	0	0
42.21	Gradnja objektov oskrbne infrastrukture za tekočine in pline	721 0,1	28	46	-18	-2,44	
42.22	Gradnja objektov oskrbne infrastrukture za elektriko in telekomunikacije	48	0	11	7	4	9,09
42.91	Gradnja vodnih objektov	213 0,0	5	9	-4	-1,84	
42.99	Parcelacija zemljišč za namene urbanizacije in gradnja drugih objektov nizke gradnje	90	0	14	9	5	5,88
43.11	Rušenje objektov	8.263	1,4	45	549	-504	-5,75
43.12	Zemeljska pripravljalna dela	4.148	0,7	465	333	132	3,29
43.13	Testno vrtanje in sondiranje	565	0,1	27	39	-12	-2,08
43.21	Inštaliranje električne napeljave, inštaliranje cestne razsvetljave in signalizacije ter razsvetljave in signalizacije za letališke steze (vključno z vzdrževanjem in popravljanjem)	69.869	12,1	3.670	4.084	-414	-0,59
43.22	Inštaliranje vodovodnih, plinskih, ogrevalnih, klimatskih napeljav in naprav, opreme za gašenje požarov, čistilnih naprav za bazene in namakalnih sistemov (vključno z vzdrževanjem in popravljanjem)	57.875	10	2.823	3.474	-651	-1,11
43.29	Inštalacija, popravljanje in vzdrževanje dvigal in premičnih stopnic, toplotna in zvočna izolacija, zaščita proti tresljajem ter druga gradbena in inštalacijska dela	6.815	1,2	480	627	-147	-2,11
43.31	Fasaderska in štukaterska dela	15.385	2,7	1.557	1.781	-224	-1,44
43.32	Vgrajevanje trezorjev, železnih blagajn, neprebojnih vrat, oken in vrat, pohištva, premičnih sten ipd.	27.155	4,7	2.753	2.691	62	0,23
43.33	Oblaganje tal in sten	36.488	6,3	2.442	3.428	-986	-2,63
43.34	Steklarska in pleskarska dela	52.348	9,1	4.531	4.802	-271	-0,52

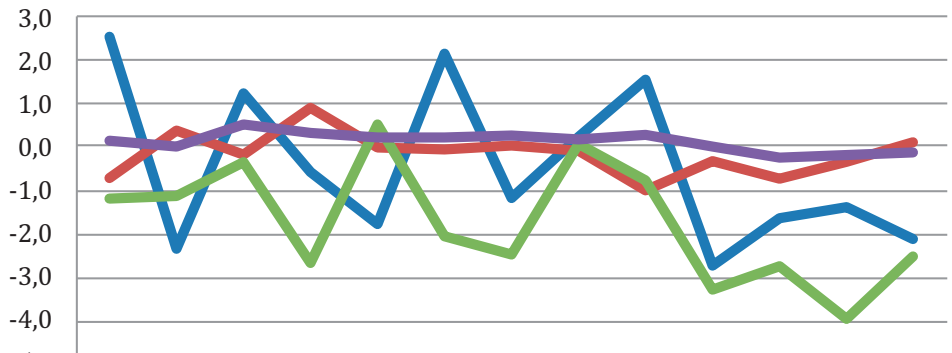
43.39	Nespecializirana gradbena dela (zidarji) e in druga zaključna gradbena dela	140.393	24,3	15.846	15.985	-139	-0,1
43.91	Postavljanje ostrešij in krovska dela	6.246	1,1	404	601	-197	-3,06
43.99	Najem žerjava in drugih naprav z operaterjem za izgradnjo ali rušenje objektov, druga specializirana gradbena dela 9.362 1,6 1.069 1.050 19 0,20 Druge dejavnosti (po razredih in skupinah)	14.116	2,4	1.239	1.564	-325	-2,25
	GRADBENI SEKTOR	**577.588**	**100**	**45.700**	**52.531**	**-6.831**	**-1,17**
							Obdelava podatkov Infocamere-Movimprese Študijski urad Confartigianato

1.2.1 Zaposlitev

Zaposleni v gradbenem sektorju predstavljajo 7,4% vseh zaposlenih v Italiji. 68,9% zaposlenih dela v storitvenem sektorju, 20,1% v industriji v ožjem smislu in 3,7% v kmetijstvu (podatki Istat, četrto četrtletje v letu 2012).

Ob primerjavi drugega četrtletja v letu 2010 z drugim četrtletjem v letu 2013 lahko sklepamo, da je gradbeni sektor tisti, ki še vedno najbolj občuti posledice krize in zato beleži največji padec stopnje zaposlenosti. Sledita kmetijstvo, ki niha med pozitivno in negativno vrednostjo in industrijski sektor, ki je utrpel le blago krčenje. Storitveni sektor ostaja v glavnem stabilen.

Grafikon 4 - Zaposleni po gospodarskih sektorjih - desezonirani podatki
Odstotne spremembe glede na četrtletje



	II Četrtletje 2010	III Četrtletje 2010	IV Četrtletje 2010	I Četrtletje 2011	II Četrtletje 2011	III Četrtletje 2011	IV Četrtletje 2011	I Četrtletje 2012	II Četrtletje 2012	III Četrtletje 2012	IV Četrtletje 2012	I Četrtletje 2013	II Četrtletje 2013
Kmetijstvo	2,5	-2,3	1,2	-0,6	-1,8	2,1	-1,2	0,2	1,5	-2,7	-1,6	-1,4	-2,1
Industrija	-0,7	0,3	-0,2	0,9	0,0	-0,1	0,0	-0,1	-1,0	-0,3	-0,8	-0,4	0,1
Gradbeni sektor	-1,2	-1,2	-0,4	-2,7	0,5	-2,1	-2,5	0,0	-0,8	-3,3	-2,8	-4,0	-2,5
Storitve	0,1	0,0	0,5	0,3	0,2	0,2	0,2	0,1	0,2	0,0	-0,3	-0,2	-0,2

Tabela 11 - Dinamika zaposlovanja glede na poklicni položaj v gradbenem sektorju po deželah

Povprečje od drugega četrtletja v letu 2011 do prvega četrtletja v letu 2012, absolutne vrednosti, odstotne spremembe glede na četrtletje in mesto na lestvici

Dežela	Zaposleni			Samozaposleni			SKUPNO ZAPOSLENI		
	Absolutna vrednost	Odstotna sprememba	Mesto na lestvici	Absolutna vrednost	Odstotna sprememba	Mesto na lestvici	Absolutna vrednost	Odstotna sprememba	Mesto na lestvici
Piemont	82.101	6,5	3	62.015	1,8	9	144.115	4,4	3
Dolina Aoste	3.894	-5,7	8	2.705	-10,5	13	6.600	-7,7	12
Ligurija	26.211	-12,3	18	21.316	-10,7	14	47.526	-11,6	17
Lombardija	198.515	0	7	132.343	-0,6	10	330.857	-0,3	6
A.p.Bocen	14.988	-6,4	9	6.687	10,5	2	21.675	-1,8	7
A.p. Trento	14.837	7,8	2	7.237	7,7	3	22.073	7,7	2
Veneto	100.521	0,3	6	74.980	4,7	8	175.501	2,1	4
Furlanija-Julijska krajina	22.118	-7,6	10	16.983	16,6	1	39.102	1,6	5
Emilija-Romanja	65.260	-12,2	17	49.677	-14,4	17	114.937	-13,2	20
Toskana	72.632	3,9	4	56.667	-19,4	21	129.298	-7,8	13
Umbrija	21.860	-10,9	16	10.493	-13,2	15	32.352	-11,7	18
Marke	23.937	-16,2	20	19.577	-13,9	16	43.513	-15,2	21
Lacij	123.867	-9,1	15	52.791	-16,5	19	176.658	-11,4	16
Abruci	30.009	18	1	20.654	6,6	6	50.663	13,1	1
Molize	7.607	-8,3	13	3.762	7	5	11.369	-3,7	8
Kampanija	89.756	-8,1	12	47.209	-16	18	136.964	-11	15
Apulija	72.435	-8,9	14	36.955	7,1	4	109.390	-4,1	10
Bazilikata	14.975	1,9	5	5.026	-18	20	20.000	-4	9
Kalabrija	35.421	-15,3	19	15.535	-2,4	11	50.956	-11,8	19
Sicilija	79.128	-7,6	11	31.917	-7,3	12	111.045	-7,5	11
Sardinija	31.318	-17,7	21	19.497	5,9	7	50.814	-10	14
Severozahod	310.720	0,3	1	218.378	-1,2	2	529.098	-0,3	1
Severovzhod	217.724	-4,6	2	155.564	-0,9	1	373.287	-3,1	2
Srednja Italija	242.295	-6,6	3	139.526	-17,1	4	381.821	-10,7	4
Jug	360.647	-7,8	4	180.552	-4,2	3	541.200	-6,6	3
ITALIJA	**1.131.386**	**-4,8**		**694.019**	**-5,5**		**1.825.406**	**-5,1**	

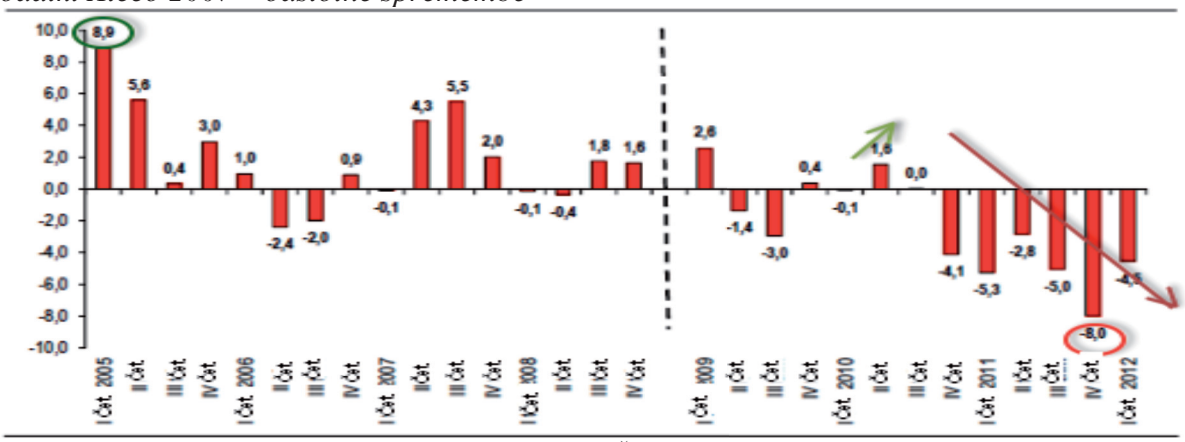
Obdelava podatkov statističnega zavoda Istat - Študijski urad Confartigianato

V polovici leta 2012 je bilo v gradbenem sektorju 1.825.406 delovnih mest, od katerih je bilo 1.131.386 zaposlenih (61,98%), ki predstavljajo približno 8% državne zaposlitve. Število zaposlenih glede na geografsko območje zrcali število podjetij na določenem območju: 29,0% severozahodu, 29,6% na jugu, 20,9% v srednji Italiji in 20,4% na severovzhodu (tabela 11).

Le pet dežel je beležilo rast stopnje zaposlenosti v obravnavanem obdobju: Abruci za 13,1%, Avtonomna pokrajina Trento za 7,7%, Piemont za 4,4% , Veneto za 2,1% in Furlanija-

Julijska krajina za 1,6%. Dežele, ki kažejo upad stopnje zaposlitve, so Marke (-15,2%), Emilija - Romanja (-13,2%), Kalabrija (-11,8%), Umbrija (-11.7%) in Ligurija (-11,6%).
Med deželami, ki kažejo rast zaposlenih delavcev, so Abruci na prvem mestu (+18,0%), sledijo Avtonomna pokrajina Trento (+7,8%), Piemont (+6,5%), Toskana (+3,9%) in Bazilikata (+1,9%). Največji upad je beležila Sardinjia (-17,7%), sledijo Marke (-16,2%), Kalabrija (-15,3%), Ligurija (-12,3%) in Emilija - Romanja (-12,2%).
Stopnja samozaposlenih raste v devetih deželah. Najizrazitejši vzpon se kaže v Furlaniji - Julijski krajini (+16,6%), sledijo Avtonomna pokrajina Bocen (+10,5%), Avtonomna pokrajina Trento (+7,7%), Apulija (+7,1%) in Molize (+7,0%). Največji upad je beležila Toskana (-19,4%), sledijo Bazilikata (-18,0%), Lacij (-16,5%), Kampanija (-16,0%) in Emilija - Romanja (-14,4).

Grafikon 5 - Dinamika zaposlenih v gradbenem sektorju
Prvo čet. 2005 - četrto čet. 2008: podatki Ateco 2002. Prvo čet. 2009 - prvo čet. 2012: podatki Ateco 2007 – odstotne spremembe



Vir: Obdelava podatkov Eurostata - Študijski urad Confartigianato

Ob upoštevanju daljšega časovnega razpona od prvega četrtletja v letu 2005 do prvega četrtletja leta 2012 opazimo najvišjo vrednost v začetku obravnavanega obdobja (+8,9%) in nato nihajoče stanje v srednjem obdobju ter upad v četrtem četrtletju leta 2010. Do maksimalnega padca je prišlo v četrtem četrtletju leta 2011 (-8%). Negativni trend se še nadaljuje.
V tretjem četrtletju leta 2012 je v Italiji v gradbenem sektorju dejavnih 315.600 tujih delavcev, ki predstavljajo 18,3% vseh zaposlenih na tem področju. 106.300 tujih delavcev je zaposlenih na severozahodu, 101.600 v srednji Italiji, 71.500 na severovzhodu in 36.200 na jugu Italije (Tabela 12).
V tem sektorju je delež tujih zaposlenih v razmerju s celotnim številom zaposlenih največji v srednji Italiji (27%), sledijo severozahod (21,7%), severovzhod (19,7%) in jug Italije (7,3%).

Tabela 12 - Tuji zaposleni in celotno število zaposlenih v gradbenem sektorju - geografska porazdelitev in položaj
Tretje četrtletje leta 2012. Vrednosti v tisočih, delež, absolutne in relativne spremembe v razmerju s tretjim četrtletjem leta 2011.

	Severo zahod	Severovzhod	Srednja Italija	Jug	ITALIJA	Absolutna sprememba na državni ravni. 3. četrtletje leta 2012 v primerjavi s 3. četrtletjem leta 2011	Odstotna sprememba na državni ravni. 3. četrtletje leta 2012 v primerjavi s 3. četrtletjem leta 2011
Tuji zaposleni	70,6	49,5	71,1	30,6	221,8	-20,4	-8,4
Tuji samozaposleni	35,7	22	30,5	5,7	93,9	8,7	10,2
VSI TUJI ZAPOSLENI	**106,3**	**71,5**	**101,6**	**36,2**	**315,6**	**-11,7**	**-3,6**
Odstotna porazdelitev glede na celotno število zaposlenih	33,7	22,7	32,2	11,5	100		
Skupno število zaposlenih	279,9	210,1	221,7	327,9	1.039,60	-91,6	-8,1
Skupno število samozaposlenih	210,7	152,2	154,6	169,2	686,8	-15,2	-2,2
CELOTNO ŠTEVILO ZAPOSLENIH	**490,7**	**362,3**	**376,3**	**497,1**	**1.726,40**	**-106,9**	**-5,8**
Odstotna porazdelitev glede na celotno število zaposlenih	28,4	21	21,8	28,8	100		
Delež tujih delavcev glede na celotno število zaposlenih							
Zaposleni	25,2	23,5	32,1	9,3	21,3		
Samozaposleni	16,9	14,5	19,7	3,3	13,7		
VSI ZAPOSLENI	**21,7**	**19,7**	**27**	**7,3**	**18,3**		

Obdelava podatkov statističnega zavoda Istat - Študijski urad Confartigianato

V obdobju od tretjega četrtletja leta 2011 do tretjega četrtletja leta 2012 so še vidni učinki krize. Kljub temu pa je upad stopnje zaposlenosti manj prizadel tuje delavce (-3,6%) v primerjavi z zmanjšanjem celotnega števila zaposlenih v gradbenem sektorju (-5,8%). Zlasti opazimo, da se je stopnja tujih zaposlenih zmanjšala za 8,4%, pri tujih samozapolsenih pa se je stopnja zvišala za 10,2%. Ti podatki kažejo na rastoči podjetniški duh tujcev, ki so dejavni v gradbenem sektorju.

Tabela 13 – Lastniki podjetij v gradbenem sektorju glede na narodnost
Četrto četrtletje leta 2012. Samostojna podjetja

Narodnost	Gradbena podjetja	%	Skupno podjetja	%
Tujci	114.443	21,1	385.778	11,6
EU	39.845	7,4	83.578	2,5
Izven EU	74.598	13,8	302.200	9,1
Italijani	426.849	78,8	2.942.070	88,2
Ni podatkov	377	0,1	6.598	0,2
SKUPNO	**541.669**	**100**	**3.334.446**	**100**

Obdelava podatkov Infocamere-Unioncamere - Študijski urad Confartigianato

Ugotavljamo še zlasti, da je bilo v četrtem četrtletju leta 2012 21,1% samostojnih podjetij v gradbenem sektorju v lasti tujih podjetnikov, 7,4% teh podjetnikov je iz EU in 13,8% izven EU (tabela 13). V tem sektorju izstopa, da je veliko število podjetij v tuji lasti, in sicer dvakrat več v primerjavi s tujo lastjo skupnih podjetij v Italiji (11,6%).

Kaže, da stopnja tujih zaposlenih v gradbenem sektorju ni utrpela posledic krize, ki se je začela leta 2008, kajti od prvega četrtletja leta 2008 do tretjega četrtletja leta 2008 se je stopnja zaposlenosti zvišala za 15,2%. Kljub temu pa je stopnja zaposlenosti na italijanski ravni padla za -292,9%, stopnja zaposlenosti v gradbenem sektorju pa se je znižala za -277,6%. Iz teh podatkov izhaja, da je kriza močno prizadela tudi gradbeni sektor (tabela 14).

Tabela 14 – Spremembe stopnje italijanskih in tujih zaposlenih v gradbenem sektorju
Od prvega četrtletja leta 2008 do tretjega četrtletja leta 2012. Absolutne spremembe v tisočih.

Porazdelitev	**Sprememba stopnje tujih zaposlenih**	**Sprememba stopnje italijanskih zaposlenih**	**Sprememba stopnje zaposlenosti SKUPNO**
Severozahod	-5,7	-63,8	-69,5
Severovzhod	0,4	-53,5	-53,1
Srednja Italija	7	-25,7	-18,6
Jug Italije	13,5	-149,9	-136,4
ITALIJA	**15,2**	**-292,9**	**-277,6**

Obdelava podatkov ustanove Istat - Študijski urad Confartigianato

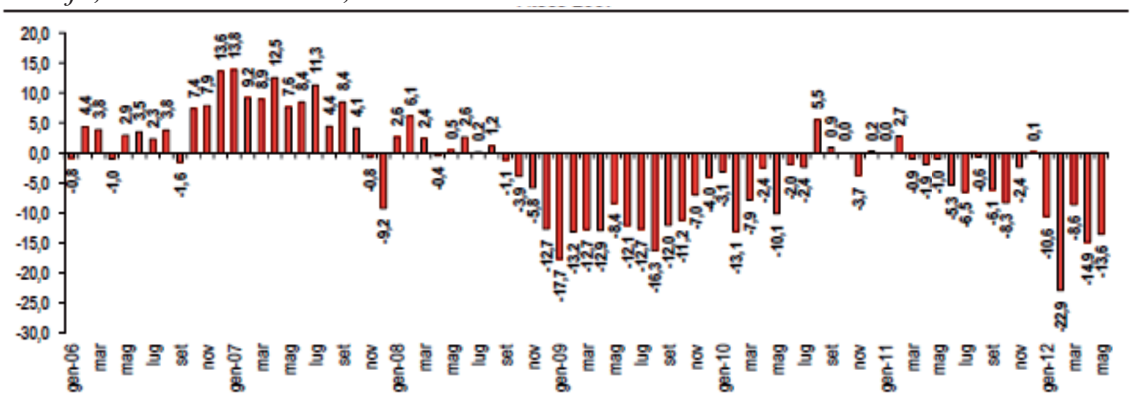
1.2.2 Proizvodnja

Mesečni indeks proizvodnje v gradbenem sektroju, iz katerega so bili izločeni vplivi koledarja, kaže, da se je leta 2008 začela kriza, v obdobju od septembra 2010 do februarja 2011 pa je vidno rahlo izboljšanje. Indeks proizvodnje se ponovno zniža v letu 2012.

Daljše obdobje padca proizvodnje v gradbenem sektorju je vplivalo tudi na realno dodano vrednost, ki je leta 2008 začela upadati. V letu 2011 je realna dodana vrednost v sektorju znašala 68,6 milijard evrov, bila je za 0,7% nižja v primerjavi z vrednostmi iz leta 2000.

Grafikon 6 - Mesečni indeks proizvodnje v gradbenem sektorju

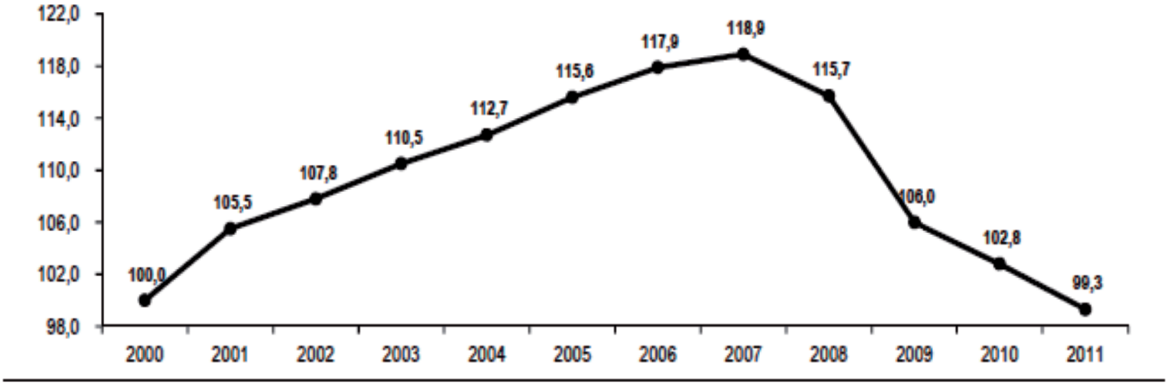
Od januarja 2006 do maja 2012 – Mesečni indeks, iz katerega so bili izločeni vplivi koledarja, osnova 2005=100; Ateco 2007



Vir: Obdelava podatkov Eurostata - Študijski urad Confartigianato

Grafikon 7- Dinamika realne dodane vrednosti v gradbenem sektroju

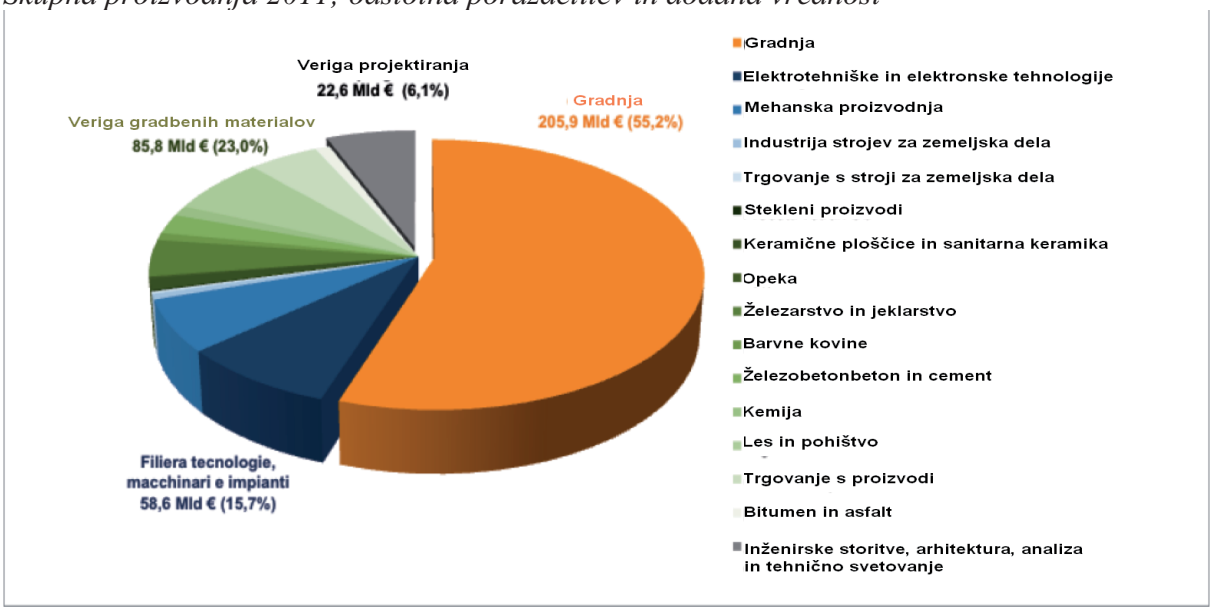
Od leta 2000 do leta 2011; indeks za leto 2000=100; osnovni podatki v milijonih evrov na osnovnih cenah, verižne vrednosti, referenčno leto: 2005



Vir: Obdelava podatkov Eurostata - Študijski urad Confartigianato - do 2. marca 2012

Gradbeni sektor je dosegel v Italiji skupni promet v višini 373 milijard evrov, vključno z vrednostjo dejavnosti projektiranja, proizvodnje in storitev, (Vir: Federcostruzioni, 2011). Skupni promet v gradbenem sektorju je tako porazdeljen: 23% iz verige gradbenih materialov, v katero so vključeni vsi proizvajalci stekla, keramičnih ploščic in sanitarij, opeke, proizvodov iz barvnih in nebarvnih kovin, kemikalij za gradbeništvo, cementa in železobetona, bitumna in asfalta in podjetja, ki nudijo storitve za prodajo gradbenega materiala; 26,6% iz verige projektiranja, ki vključuje vse inženirske in arhitekturne storitve, analize in tehnična svetovanja; 15,7% iz verige tehnologije, strojev in naprav, ki vključuje proizvajalce elektrotehniških in elektronskih proizvodov, strojev in naprav, strojev za zemeljska dela in z njimi povezane trgovinske organizacije; 55,2% skupnega prometa obsega dejavnost gradbenih podjetij.

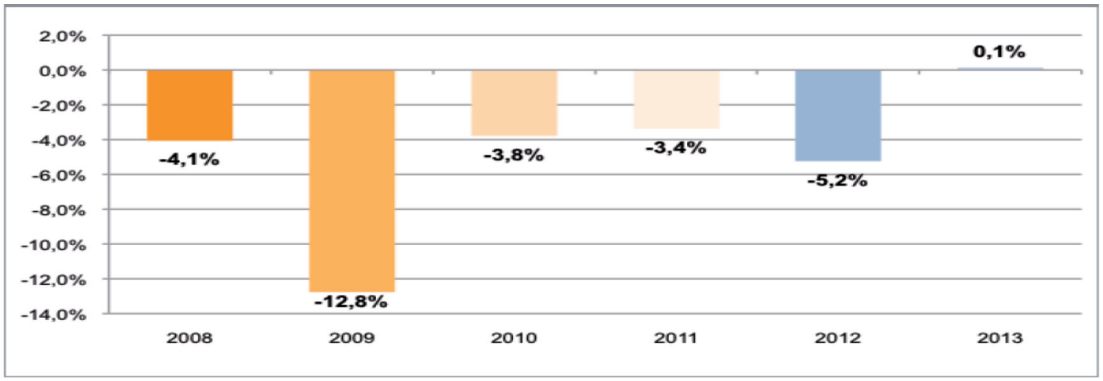
Grafikon 8 – Panoge gradbeniške verige (*)
Skupna proizvodnja 2011; odstotna porazdelitev in dodana vrednost



Vir: Federcostruzioni
(*) Pri večnamenskih panogah je označena samo ocena deleža, namenjenega gradbenemu sektorju.

Podatki o številu podjetij in zaposlenih kažejo, da je gradbeni sektor občutil negativne učinke krize. Negativni trend se kaže tudi na področju proizvodnje.

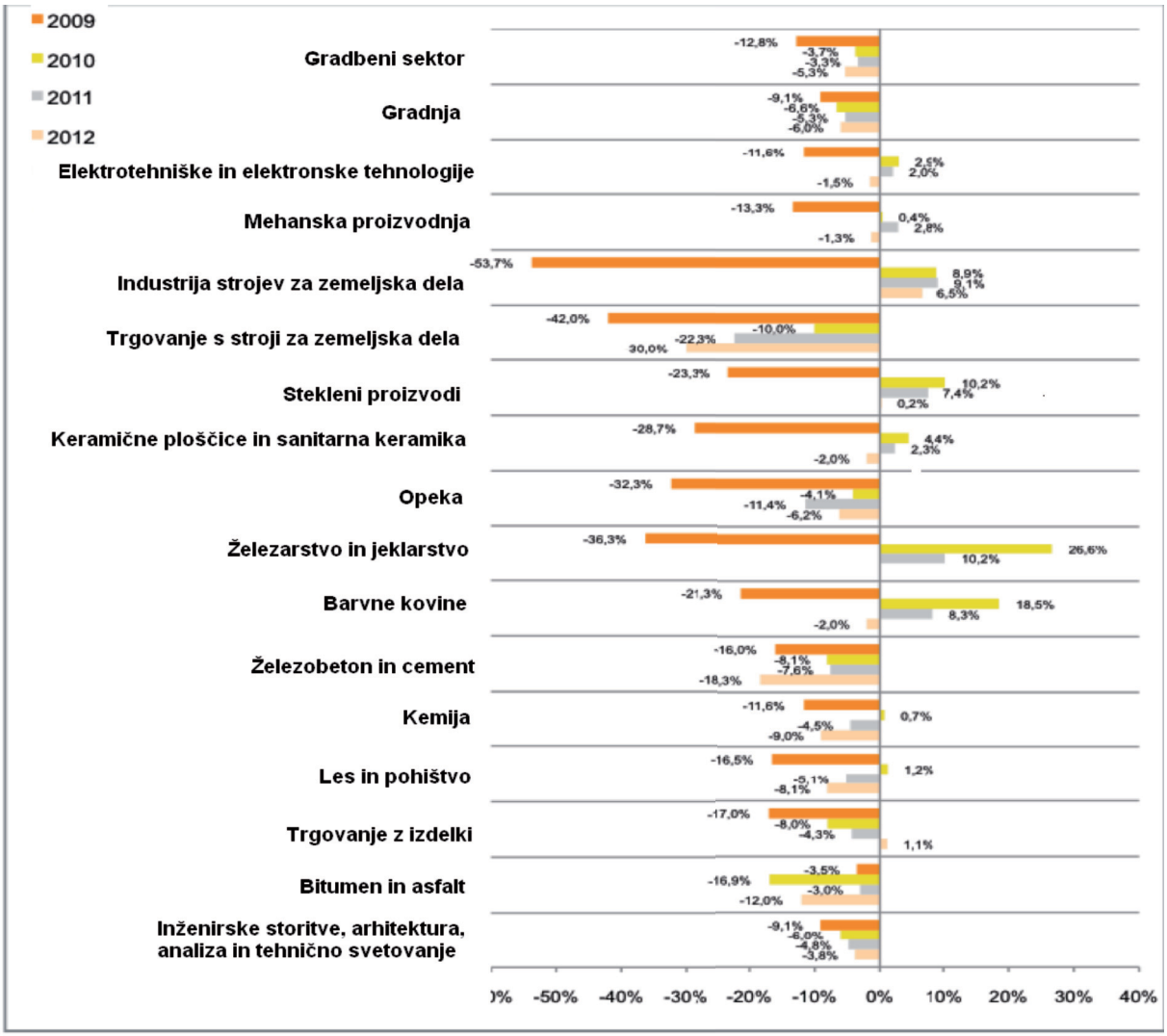
Grafikon 9 - Gradbeniška veriga: Skupna proizvodnja – Trendi in napovedi 2012-2013
Odstotne spremembe realne vrednosti glede na leto



Vir: Federcostruzioni
Opomba: Končni podatki za obdobje med letoma 2008 in 2011: napovedi za leti 2012 in 2013

Ob podrobnem pregledu trendov raznih panog v gradbenem sektorju, opazimo, da je v letu 2009 celotni sektor doživel upad. Od leta 2010 opažamo poživitev dejavnosti na področju jeklarstva in železarstva, barvnih kovin, proizvodnje steklenih izdelkov, ploščic in sanitarne karamike ter na področju strojev za zemeljska dela in v manjši meri tudi elektrotehnične in elektronske tehnologije (upoštevajoč predvidene deleže).

Grafikon 10 - Dinamike panog v gradbeniški verigi (*)
Odstotne spremembe realne vrednosti skupne proizvodnje



Vir podatkov: Federcostruzioni

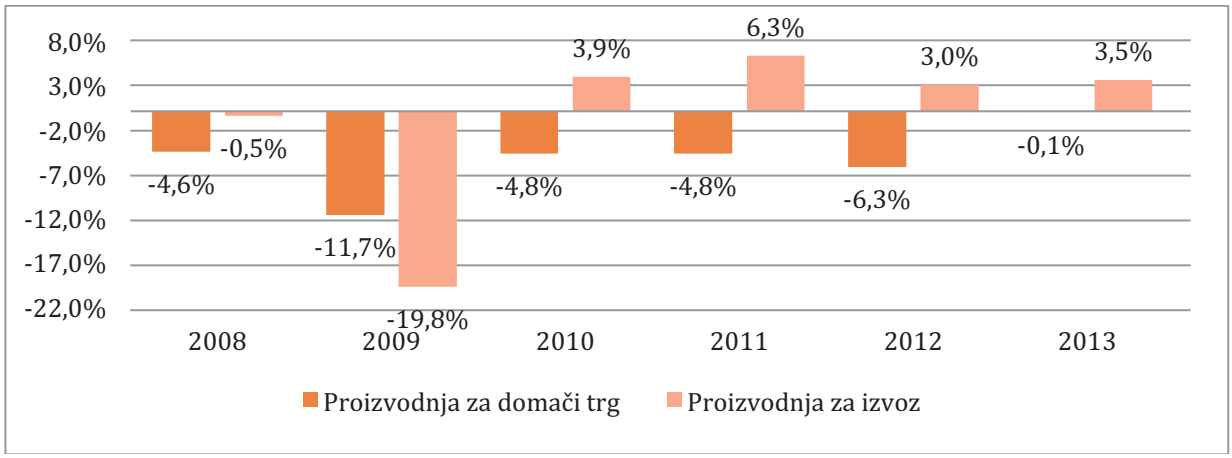
(*)Pri večnamenskih panogah je označen samo predvideni delež gradbenega sektorja.

Opomba: Zaključni podatki od leta 2009 do leta 2011; za leto 2012 so na voljo samo predvideni podatki.

Če primerjamo ciljne trge proizvodnih panog gradbeniške verige, opazimo velik upad domačega povpraševanja, ki ga vendar delno nadomešča vse večje tuje povpraševanje.

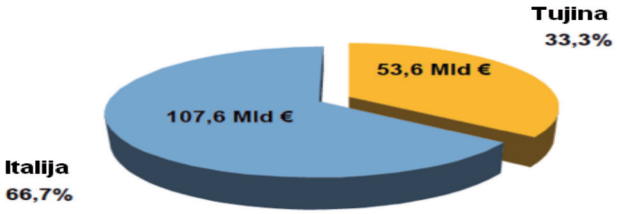
Za gradbeni sektor sta v Italiji značilni zelo nizka stopnja uvoza (3,3%) in visoka nagnjenost k izvozu (33,3%) za skupno 53,6 milijard evrov oziroma 12% celotnega italijanskega izvoza (Vir Federcostruzioni, Poročilo 2012).

Grafikon 11 - Gradbeniška veriga: italijanski in tuji trg
Odstotne spremembe realne vrednosti proizvodnje za notranji in tuji trg



Vir: naša obdelava podatkov Ferdercostruzioni

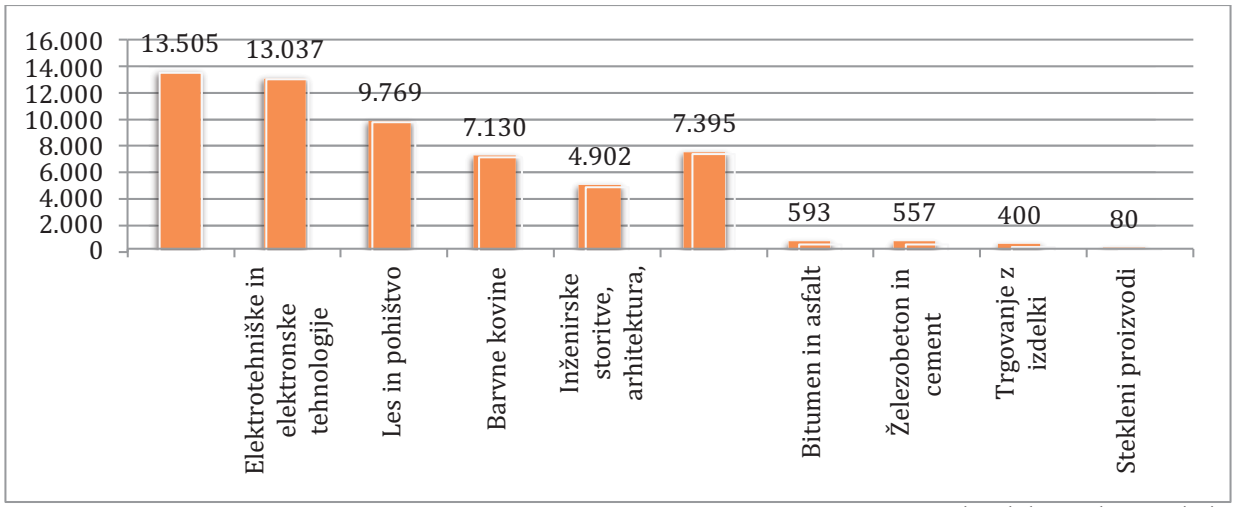
Grafikon 12 - Izvoz v gradbenem sektorju v letu 2011
Odstotna razporeditev in dodana vrednost



Vir: Federcostruzioni

Dejavnosti, ki najbolj pripomorejo k izvozu, so povezane z mehansko proizvodnjo, proizvodnjo in prodajo strojev za zemeljska dela, elektrotehničnimi in elektronskimi tehnologijami, proizvodnjo lesa in pohištva ter kovinsko industrijo.

Grafikon 13 - Izvoz glede na panogo (*) v gradbenem sektorju v letu 2011
Vrednost proizvodnje, namenjene tujim trgom (v milijonih evrov)



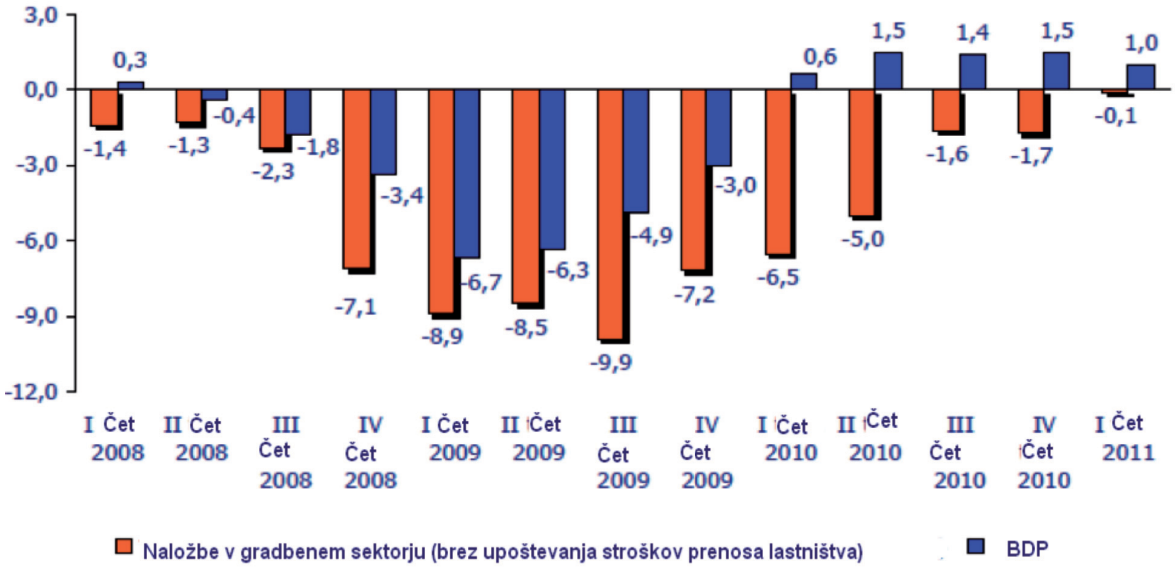
Vir podatkov: Federcostruzioni

(*)Pri večnamenskih panogah je označena samo ocena deleža, namenjenega gradbenemu sektroju.

1.2.3 Naložbe

Analiza BDP in naložb v gradnjo glede na četrtletja kaže negativne učinke krize. Od prvega četrtletja leta 2010 je vidna skromna rast BDP, medtem ko naložbe še naprej upadajo in se zato gradbeni sektor z velikimi težavami obnavlja.

Grafikon 13 - BDP in naložbe v gradnje
(Verižne vrednosti - referenčno leto 2000), odstotna sprememba glede na enako obdobje prejšnjega leta)



Obdelava podatkov: Istat Ance

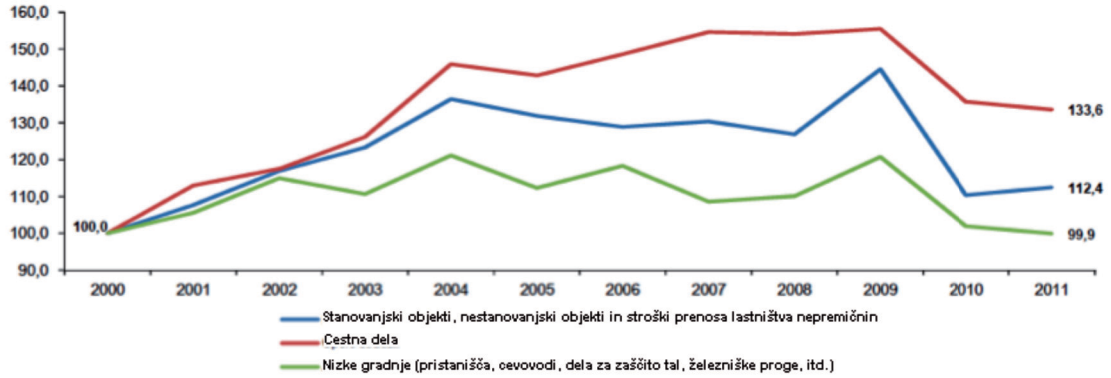
Delež fiksnih naložb javne sektorja dosega v letu 2011 2% BDP in je pod povprečjem evroobmočja (2,3%). Italija je dosegla enajsto mesto na lestvici šestnajstih držav s precej nižjim deležem od povprečja. Na osnovi podatkov italijanskega združenja gradbenikov Ance je razvidno, da se je ta delež znižal na 1,9% v letu 2012. Napovedi pa kažejo, da se bo delež fiksnih naložb še dodatno zmanjšal v naslednjih letih.

Ob pregledu časovne vrste podatkov, ki prikazujejo naložbe javnega sektorja v gradnjo, opazimo, da so se med letoma 2000 in 2011 najbolj večale naložbe v cestna dela (+33,6%), sledijo naložbe v proizvodne objekte (+12,4%). Naložbe v druge objekte nizke gradnje pa upadajo za 0,1%.

Grafikon 14 - Bruto fiksne naložbe javnih uprav v letu 2011 - % BDP

Obdelava ANCE, podatki EUROSTAT

Grafikon 15 – Bruto naložbe javnega sektorja v gradnjo (*), glede na vrsto investicije
Od leta 2000 do leta 2011, indeks za leto 2000 = 100



* Državna uprava, lokalne uprave in javni socialni zavodi

Vir: Obdelava podatkov statističnega zavoda ISTAT - Študijski urad Confartigianato

Če upoštevamo krajše časovno obdobje od predkriznega leta 2006 do leta 2011, opazimo oster upad v letu 2010 in rahlo izboljšanje z ničelno rastjo v letu 2011. V letu 2011 je bilo 48,1% naložb namenjenih proizvodnim objektom. Na tem področju se beleži rast naložb za 1,9%, kar kompenzira znižanje naložb v cestna dela (-1,6%), ki predstavljajo 30,1% vseh naložb, in padec naložb v druge objekte nizke gradnje (-1,9%), ki vplivajo za 20,8% na celotno vsoto naložb. Iz analize celotnega obdobja se lahko razbere, da se je celotni delež naložb javnega sektorja zmanjšal za 12,6%.

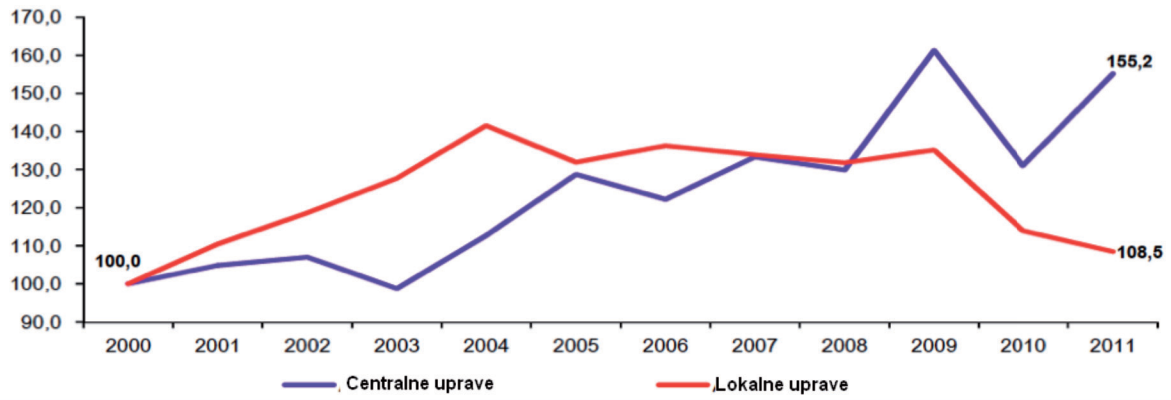
Tabela 15 – Bruto fiksne naložbe javnega sektorja v gradnjo
Od leta 2006 do leta 2011; absolutne vrednosti v milijonih evrov, odstotne spremembe

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	%	Var. % 2010-2011	Var. % 2006-2011
Objekti (a)	14.258	14.425	14.036	15.991	12.207	12.439	48,1	1,9	-12,8
Cestna dela	8.667	9.019	8.990	9.070	7.917	7.790	30,1	-1,6	-10,1
Nizke gradnje (b)	6.360	5.837	5.916	6.488	5.475	5.369	20,8	-1,9	-15,6
OBJAV	29.562	29.566	29.223	31.849	25.845	25.844	100,0	0,0	-12,6

(a) vključuje Stanovanjske objekte, nestanovanjske objekte in stroške prenosa lastništva nepremičnin
(b) Ostale nizke gradnje (vključno s pristanišči, cevovodi, deli za zaščito tal, železniškimi progami itd.)
Vir: Obdelava podatkov statističnega zavoda ISTAT - Študijski urad Confartigianato

Naložbe lokalnih javnih uprav v gradnjo predstavljajo 75% celotne vsote naložb (19,6%, Vir Študijski urad Confartigianato, 2011). V spodnjem grafikonu je razviden trend naložb lokalnega in državnega javnega sektorja v dolgem roku (2000 - 2011).
Vidno je, da so se v 11 letih naložbe državnega javnega sektorja povečale za 55% v primerjavi z rastjo naložb lokalnih javnih ustanov (+8,5%). Poleg tega so se državne javne investicije od leta 2010 do leta 2011 povečale za 18,4%, medtem ko beležimo pri lokalnih naložbah upad za 4,8%.

Grafikon 16 -Bruto fiksne naložbe lokalnega in državnega javnega sektorja v gradnjo(*)
Od leta 2000 do leta 2011; Indeks leta 2000=100

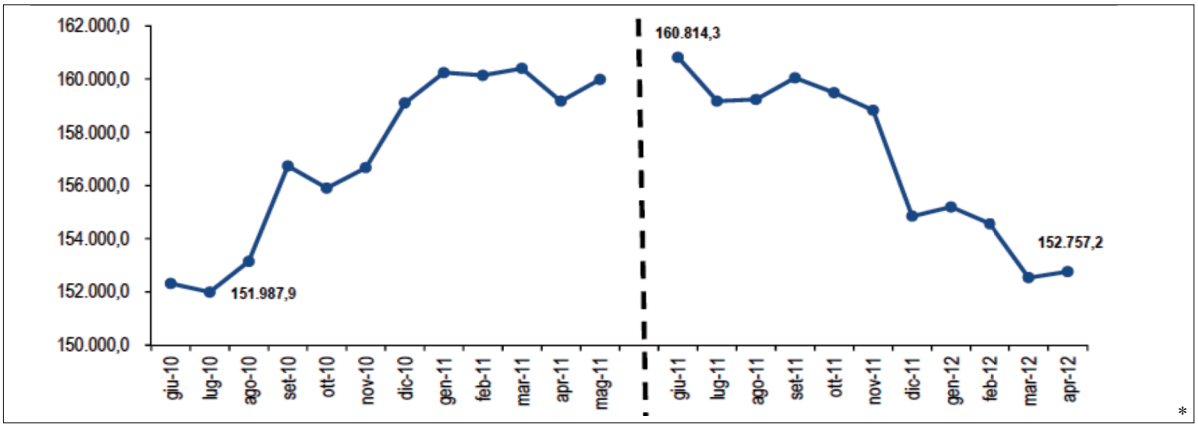


Stanovanjski objekti, nestanovanjski objekti in stroški prenosa lastništva nepremičnin, Cestna dela in Ostale nizke gradnje (pristanišča, cevovodi, dela za zaščito tal, železniške proge, itd.)
Vir: Obdelava podatkov statističnega zavoda ISTAT - Študijski urad Confartigianato

1.2.4 Posojila in likvidnost

Kriza v gradbenem sektroju se ne odraža samo v zmanjšanju tržnega povpraševanja, temveč tudi v upadu likvidnosti pri podjetjih, v upočasnitvi postopka za pridobivanje posojil, v rasti bančnih obrestnih mer in podaljšanju plačilnih rokov.
Glede posojil, dodeljenih gradbenemu sektorju v obdobju med letoma 2010 in 2012 - tako imenovane zdrave terjatve (brez upoštevanja neizterljivih terjatev in terminskih poslov) - opažamo pozitivni trend v letu 2010, ki se je nato stabiliziral v prvih šestih mesecih leta 2011. V polovici leta 2011 beležimo preobrat, saj se v gradbenem sektorju kaže upad zdravih terjatev za -5% na 152.757,2 milijona evrov, približno na nivoju avgusta leta 2010. Beležimo torej podobne razmere kot v obdobju med letoma 2010 in 2011, ko je prišlo do rasti posojil za 4,5%.

Grafikon 17 - Dodeljeni krediti v gradbenem sektorju *
Od junija 2010 do aprila 2012; zneski zdravih terjatev v milijonih evrov: Ateco 2007



Zdrave terjatve (brez upoštevanja neizterljivih terjatev in terminskih poslov) nefinančnih družb ter samostojnih podjetij in družb za proizvodnjo in storitve z več kot 5 zaposlenimi
OPOMBA: do maja 2011 so vključene le banke, od junija 2011 je vključen tudi italijanski *Zavod za Depozite in Kredite*

Iz grafikona je razvidno, da se je upad pri dodeljenih posojilih v obdobju med letoma 2011 in 2012 najbolj občutil na severo-vzhodu (-6,7%), nato na severo-zahodu (-4,5%), na jugu (-4,4% in v srednji Italiji (-4,2%). Moramo pa upoštevati, da srednja in severna Italija predstavljata kar 84,5% posojil, namenjenih gradbenemu sektorju (severno-zahod za 32,8%, severo-vzhod za 26,9% in srednja Italija za 24,8%), medtem ko južna Italija absorbira preostalih 15,5% (Južna Italija za 10,9% in otoka za 4,6%).
Pet dežel predstavlja 66,7% skupnih dodeljenih kreditov: Lombardija (24,6%), Lacij (13,4%), Emilija - Romanja (12,2%), Veneto (10,0%) in Toskana (6,5%). Iz tega izhaja velika razlika med severom in jugom Italije. Vrzel je potrebno premostiti, zato da se lahko omogoči homogeni razvoj celotne države.

Tabela 16 – Vrednost in dinamika kreditov* v gradbenem sektorju po deželah in območjih
30. april 2012 – vrednosti v milijonih evrov, odstotne spremembe v primerjavi s 30. junijem 2011, deleži in mesto na lestvici; Ateco 2007

Dežela	Skupna vrednost posojil na dan 30. april 2012	% glede na nacionalni kredit	mesto na lestvici	Odstotna sprememba glede na 30. junij 2011	mesto na lestvici	Delež glede na skupni znesek posojil podjetjem	mesto na lestvici
Abruci	3.528,5	2,3	12	-2,0	3	24,4	3
Bazilikata	809,3	0,5	18	-0,3	1	24,7	2
Kalabrija	1.618,8	1,1	17	-6,2	13	20,8	7
Kampanija	5.205,4	3,4	8	-4,8	10	15,0	18
Emilija-Romanja	18.647,6	12,2	3	-7,4	17	18,4	10
Furlanija-Julijska krajina	2.427,9	1,6	15	-7,6	18	14,2	20
Lacij	20.421,3	13,4	2	-1,4	2	19,8	8
Ligurija	3.441,9	2,3	13	-3,6	5	17,3	12
Lombardija	37.601,4	24,6	1	-4,5	8	14,9	19
Marke	5.281,1	3,5	7	-6,1	12	21,1	6
Molize	475,2	0,3	19	-3,8	6	25,8	1
Piemont	8.735,0	5,7	6	-5,0	11	15,3	17
Apulija	5.000,2	3,3	9	-3,6	4	19,7	9
Sardinija	2.552,5	1,7	14	-4,5	9	22,8	4
Sicilija	4.475,5	2,9	11	-6,6	16	16,2	14
Toskana	9.922,0	6,5	5	-8,1	20	15,8	15
A.p. Trento	4.742,3	3,1	10	-4,0	7	17,0	13
Umbrija	2.215,7	1,5	16	-6,3	14	17,8	11
Dolina Aoste	351,4	0,2	20	-7,6	19	22,1	5
Veneto	15.304,2	10,0	4	-6,5	15	15,6	16
Severozahod	50.129,7	32,8	1	-4,5	3	15,2	5
Severovzhod	41.122,0	26,9	2	-6,7	5	16,8	4
Srednja Italija	37.840,1	24,8	3	-4,2	2	18,6	2
Jug	16.637,4	10,9	4	-3,7	1	19,0	1
Otoki	7.028,0	4,6	5	-5,8	4	18,1	3
"Mezzogiorno"	23.665,4	15,5		-4,4		18,7	
Severna in srednja	129.091,8	84,5		-5,1		16,6	
ITALIJA	**152.757,2**	**100,0**		**-5,0**		**16,9**	

* Zdrave terjatve (brez upoštevanja neizterljivih terjatev in terminskih poslov) nefinančnih družb ter samostojnih podjetij in družb za proizvodnjo in storitve z več kot 5 zaposlenimi

Obdelava Študijski center Confartigianato na podatkih Banke Italije

Če se ozremo na neizterljive terjatve oziroma posojila po nominalni vrednosti, ki jih upniki zahtevajo od insolventnih subjektov (četudi niso pravno preverjeni) ali v primerljivih razmerah, opažamo največjo vrednost neizterljivih terjatev v letu 2012 v storitvenemu sektorju (44%), sledijo industrijski sektor v ožjem smislu (29,5%), gradbeni sektor (22,5%) in kmetijstvo (4%).

Gradbeni sektor je dosegel najvišjo stopnjo rasti v celotnem proizvodnem sistemu za 27,3% v obdobju med letoma 2011 in 2012 in celo za 103,1% v obdobju med letoma 2010 in 2012, kar kaže na precej večjo krizno situacijo v primerjavi z drugimi gospodarskimi sektorji.

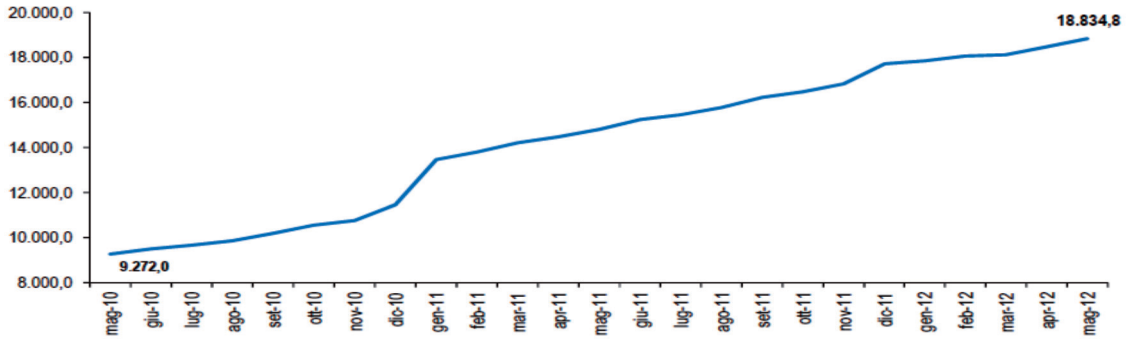
Tabela 17 – Bruto neizterljive terjatve v proizvodnem sektorju * glede na gospodarsko panogo
Maj 2012 – vrednosti v milijonih evrov, deleži, odstotna sprememba glede na prejšnje obdobje in odstotna sprememba glede na začetek raziskovanja (maj 2010)

Sektor	Bruto neizterljive terjatve	%	Odstotne spremembe glede na maj 2011	Odstotne spremembe glede na maj 2010
Kmetijstvo	3.786,1	4,5	17,9	43,6
Industrija	24.262,5	29,0	7,5	37,0
Gradbeni sektor	28.834,8	22,5	27,2	103,1
Storitve	36.808,0	44,0	14,8	70,5
Skupno št. podjetij	83.691,4	100,0	15,2	63,5

* Nefinančne družbe ter samostojna podjetja in družbe za proizvodnjo in storitve z več kot 5 zaposlenimi

Obdelava Študijski center Confartigianato na podatkih Banke Italija

Grafikon 18 – Bruto neizterljive terjatve v gradbenem sektorju
Od maja 2010 do maja 2012; vrednosti v milijonih evrov. Nefinančne družbe ter samostojna podjetja in družbe za proizvodnjo in storitve z več kot 5 zaposlenimi



Podatki Banke Italije

Če upoštevamo povprečni plačilni rok (tabela 18) opazimo, da je v Italiji daljši za vse vrste subjektov v primerjavi z drugimi evropskimi državami. V povprečju se je v Italiji plačilni rok zdaljšal za več kot 41 dni.

Potrošniki v Italiji plačujejo po 75 dneh v primerjavi z 41 dnevi v Evropi, italijanska podjetja pa plačujejo po 96 dneh v primerjavi s 56 dnevi v Evropi, italijanske javne uprave plačujejo po 180 dneh v primerjavi s 76 dnevi v Evropi. Znatna razlika med prihodki in plačili je vse večji problem pri italijanskih gradbenih podjetjih.

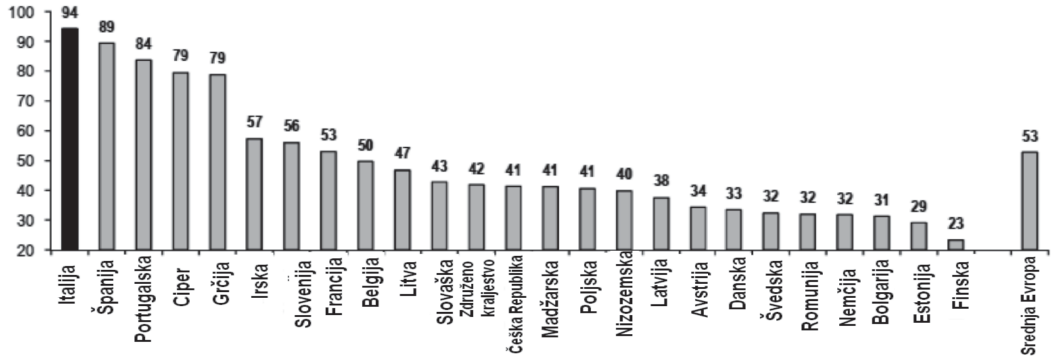
Tabela 18 – Povprečni plačilni rok glede na vrsto subjektov
Leto 2011; dnevi v povprečju – evropsko povprečje, tehtano povprečje glede na BDP; ne upoštevajo se podatki glede Malte in Luksemburga.

	Potrošniki (B2C)	Podjetja (B2B)	Javna uprava	Srednja vrednost
Italija	75	96	180	94
EU27	41	56	76	53
Razlika Italija-EU27 (absolutne vrednosti)	35	40	104	42

Opomba: tehtano povprečje glede na družinski strošek po dejanskih cenah, prometu brez upoštevanja dodane vrednosti in nakupov javne uprave, stalne vrednosti za vse obravnavane države

Obdelava podatkov ISTAT in Intrum Justitia - Študijski urad Confartigianato

Grafikon 19 – Plačilni rok v Evropi
Leto 2011 – povprečje B2B, B2C in javne uprave



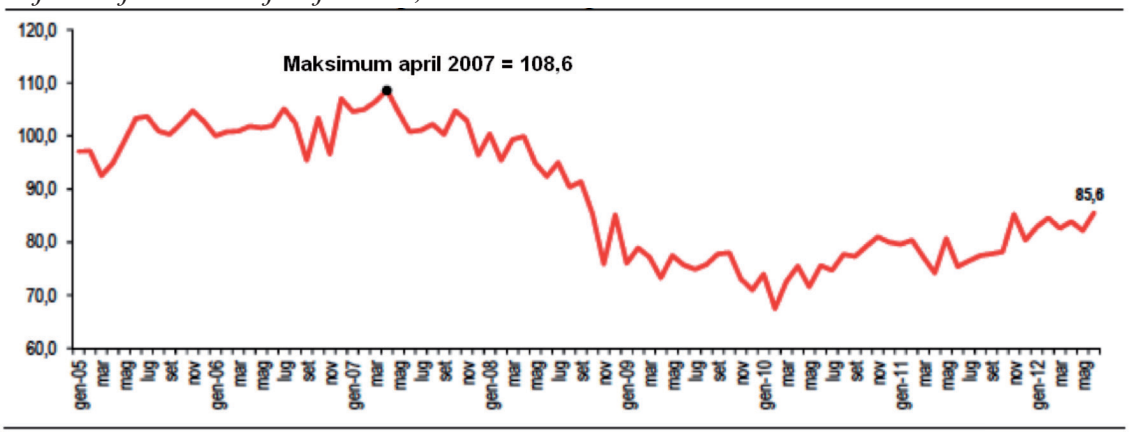
Obdelava podatkov ISTAT in Intrum Justitia - Študijski urad Confartigianato

Bo gradbeni sektor izšel iz krize?

Spodnja tabela prikazuje analizo kazalnika zaupanja gradbenih podjetij Zavoda za statistiko ISTAT, ki meri mnenja operaterjev glede razvoja sektorja v primerjavi s prejšnjim obdobjem. V mesecu aprilu 2007, ko je bila maksimalna pozitivna vrednost 106,6, je italijanska podjetja prizadela kriza, zato je stopnja zaupanja krepko upadla in dosegla najnižjo vrednost v začetku aprila 2010. V začetku leta 2010 se je zaradi krize dosegla najnižja vrednost. Kljub temu pa se je od polovice leta 2010 beležila počasna in nihajoča rast, kar dokazuje, da gradbena podjetja še vedno zaupajo v sektor. Stopnja zaupanja v tem obdobju (85,6) je sicer daleč od maksimalne dosežene vrednosti pred začetkom krize, lahko pa bi doživela rast, v primeru da se pokažejo tudi drugi znaki ponovnega zagona sektorja.

Grafikon 20 – Indeks zaupanja gradbenih podjetij

Od januarja 2005 do junija 2012; desezoniran indeks 2005=100



Podatki Istat

Gradbeni sektor izpolnjuje vse pogoje za ponovni zagon, potrebno pa je maksimalno izkoristiti prednosti in zmanjšati slabosti ob upoštevanju priložnosti in nevarnosti sektorja. (Tabela 19).

Tabela 19 – Swot analiza gradbenega sektorja v Italiji.

PREDNOSTI	SLABOSTI
• Visoka kakovost proizvodov; • Storitve za stranke; • Skrb za varnost gradbišča; • Strokovnost, kompetence in znanje; • Hitrost dostave in točnost; • Organizacijske sposobnosti; • Izkušnje; • Finančna sredstva; • Splošna prožnost gradbenih podjetij zaradi mahjne razsežnosti; • Tehnološke inovacije in postopki; • Cene.	• Velika razdrobljenost sektorja; • Pomanjkanje usposobljene delovne sile; • Nezadostno izpopolnjevanje osebja; • Visoki stroški upravljanja; • V sektorju delujejo v glavnem obrtna podjetja in MSP; • Omejena finančna sredstva; • Pomanjkanje vodstvenega pristopa pri upravljanju; • Nezadostno načrtovanje prihodnosti; • Dejavnosti se izvajajo na lokali ravni; • Omejena ponudba dopolnilnih storitev.
PRILOŽNOSTI	**NEVARNOSTI**
• Priznavanje kakovostnih podjetij; • Nove tržne niše; • Vzdrževanje starih stavb; • Obnovitev naložb v javnem sektorju; • Ponovni zagon domačega trga; • Podaljšanje obdobja za olajšave, ki jih predvidevajo davčni zakoni; • Razvoj turističnih območij; • Finančne naložbe z velikim tveganjem in nizkih donosom; • Nepremičnine in lastne potrebe; • Projektno financiranje; • Konzorciji; • Znižanje cene denarja (obresti na posojila) • Informacijsko omrežje (internet); • Izboljšave pri strojih in proizvodnih ciklih.	• Konkurenca z izjemno nizkimi cenami in večji delež dela na črno kot pri drugih sektorjih; • Pomanjkanje vstopnih ovir; • Finančno tveganje (zahteve po takojšnjih plačilih in odloženi prihodki); • Obremenjujoča birokracija; • Pretirana špekulacija z zemljišči; • Skromno poznavanje trga; • Višanje bančnih obrestnih mer; • Velika razdrobljenost gradbenih podjetij; • Omejena razsežnost zazidljivih zemljišč in nasičenost nekaterih območij; • Neustreznost obstoječe zakonodaje na področju javnih naročil (izbirajo se prenizke cene na škodo kakovosti); • Težave pri iskanju delavcev, tako v kakovostnem kot v količinskem smislu (zaposlovanje priseljencev) in pomanjkanje primernih ustanov za usposabljanje osebja (predvsem delavcev); • Stopnja rasti gradbenih stroškov nad inflacijo.
Vir podatkov: Raziskovalno poročilo Struktura, težave, vedenje in možnosti za gradbena in proizvodna podjetja. Rezultati ankete na terenu. Marco Bellandi, 2007, Pisa.	

2. PROJEKTI JAVNO-ZASEBNEGA PARTNERSTVA: PRILOŽNOSTI IN NEVARNOSTI

Roberta Apa

2.1. Uvod

Uporaba orodij za financiranje, ki bi nadomeščala neposredne javne naložbe, izvira iz potrebe po rešitvi težav pri javnem financiranju javnih naročil, ki ustvarjajo negativne posledice na rast in razvoj celotne države.

Zaostrovanje politike za omejevanje javnega dolga, posebno v odnosu do lokalnih uprav, je – še zlasti v zadnjih letih - spremenilo tradicionalni pristop javnih posegov in pripomoglo k uvajanju raznih oblik t.i. *Public-Private Partnership* (PPP) – javno-zasebnega partnerstva (JZP), posebno v sektorjih, ki omogočajo neposredne zaslužke pri zasebnih naložbah, kot npr. pri energetiki, prevozih, telekomunikacijah, zdravstvu, inovacijah, gradbeništvu in mnogih lokalnih infrastrukturah. Različne oblike JZP so že obče znane kot učinkovita podpora pri izgradnji javne infrastrukture, v raznih državah se je razvil ustrezni pravni okvir in so bile ustanovljene namenske ustanove za njihov razvoj[1]. Ta orodja vodijo k večji odprtosti do zasebnikov, bodisi na področju finančne participacije bodisi pri upravljanju izvedenih projektov, pri tem pa gre za dejavnike, ki pripomorejo k spremembi odnosov med povpraševanjem in ponudbo[6].

Kljub dejstvu, da Italijo zaznamuje visok delež javne porabe v razmerju z BDP (50,6% v letu 2012), je samo majhen del javnih sredstev namenjen naložbam.

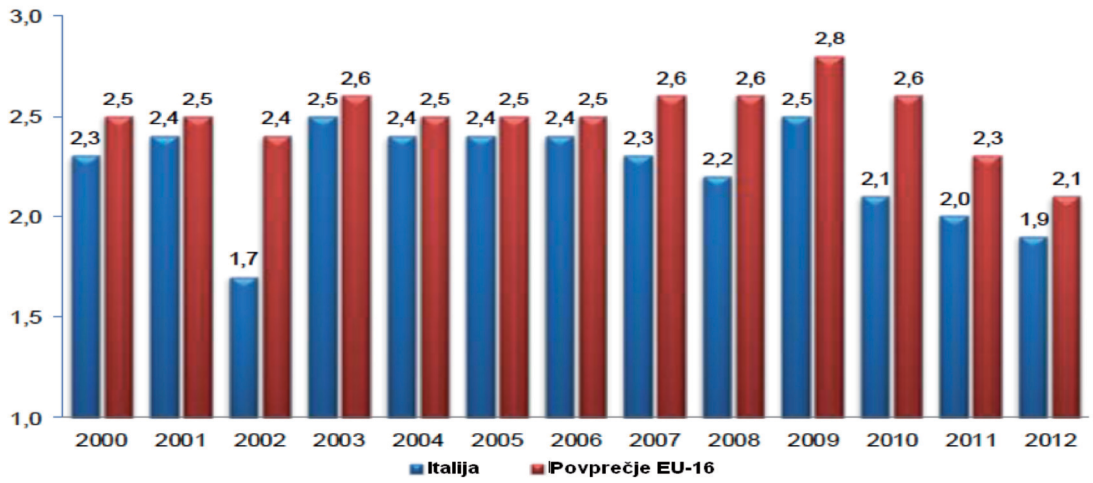
V obdobju med letoma 2000 in 2012 je bil delež porabe za bruto fiksne naložbe v razmerju z BDP vedno nižji od evropskega povprečja EU-16 (Grafikon 1).

V letu 2012 so bruto fiksne naložbe javnih uprav (postavka, ki se za približno 70% nanaša na investicije v gradnje in za ostali del na stroje, opremo, pohištvo, prevozna sredstva in računalniško programsko opremo) predstavljale le 1,9% italijanskega BDP v primerjavi s povprečjem EU-16, ki znaša 2,1%. Odstotek, ki ga dosegajo italijanske javne uprave, je nižji od deleža, ki ga dosega osem držav Evropske unije na šestnajst (Vir Ance, Observatorij za gradbeno industrijo, 2013).

---

[6] Ambrosanio M.F., Bordignon M., Etro F. (2004) Investimenti in infrastrutture. Patto di stabilità e Partnership pubblico privata, UCSC, Milano.

Grafikon 1 – Odstotna poraba javnih uprav za bruto fiksne naložbe v razmerju z BDP
Obdelava Poročila o Ekonomiji in Financi 2013 Ance



Obdelava Poročila o Ekonomiji in Financi 2013 Ance

Skromne znake okrevanja je dal sedanji zakon o uravnovešenju javnih financ (2013), ki predvideva povišanje sredstev za nove infrastrukture, vendar še vedno ne omogoča povratka na pretekle standarde po hudem padcu, ki so ga sredstva za nove infrastrukture doživela v obdobju med letoma 2008 in 2012 (-41%, Vir Ance), in dosegla najnižjo stopnjo v zadnjem dvajsetletju.

Tabela 1 – Sredstva državnega proračuna, namenjena novim infrastrukturam
(vrednosti v milijonih evrov)

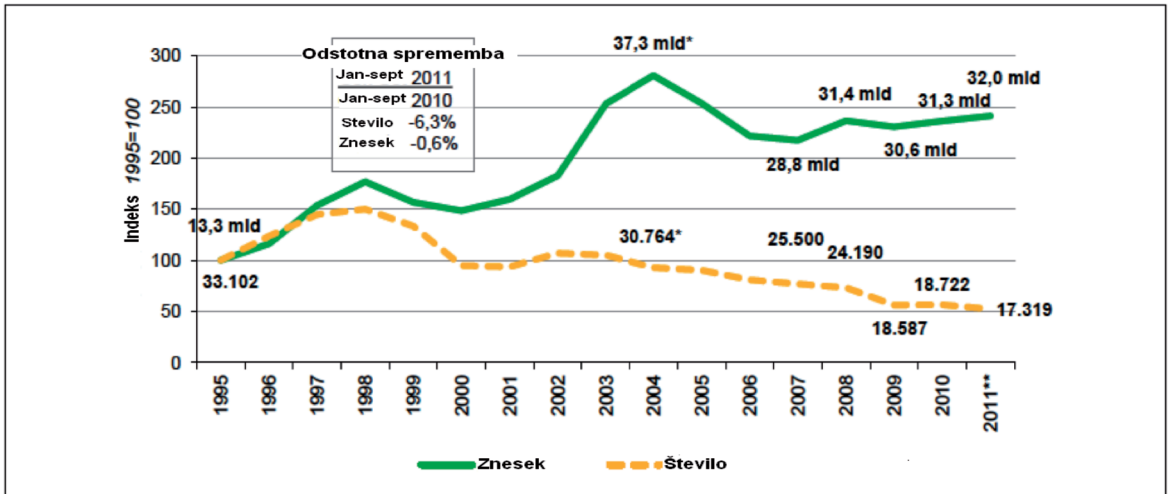
	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Skupno sredstava*	**18.907**	**26.478**	**15.216**	**12.666**	**11.516**	**14.604**
Nominalna sprememba		-12,8%	-7,7%	-16,8%	-9,1%	+26,8%
Realna sprememba		-10,4%	-9,5%	-18,4%	-10,9%	24,3%

** V obdobju med letoma 2008 in 2011 se ne upoštevajo sredstva za izgradnjo Omrežja visoke hitrosti*
***Deflator gradbenega sektorja : 2% za leto 2013*

Obdelava državnega proračuna: Ance – več let

Iz pregleda števila in vrednosti razpisov za javna naročila v obdobju med letoma 1995 in 2011 opazimo, da se število razpisov stalno niža, obenem pa opažamo nelinearno povišanje vrednosti (tabela 1; grafikon 2).
Ta razlika je posledica koncentracije sredstev na majhno število velikih infrastruktur ob nenehnem in strmem upadu srednje malih posegov. Ta podatek je bil potrjen tudi v zadnjih štirih letih (2009-2012, tabela 2)

Grafikon 2 – Razpisi za javna naročila v Italiji – Trend 1995-2011 *(Indeks 1995=100)*



*Vključno z Mostom čez Mesinsko ožino (4,4 milijard €)
** Podatki za leto 2011 so navedeni na osnovi napovedi za prvih devet mesecev

Vir podatkov:CRESME Europa Servizi

Polarizacija tržišča med velikimi in malimi posegi je eden od vidikov kompleksnejšega fenomena, to je spremenjenega tržišča, ki se je odprlo tako imenovanim "novim tržiščem" ali "inovativnim tržiščem", kar postopno briše meje med zasebnimi in javnimi kapitali, med delom in storitvami.[7]

Tabela 2 – Razpisi za javna naročila glede na vrednost v Italiji
Odstotne spremembe v primerjavi z istim obdobjem prejšnjega leta

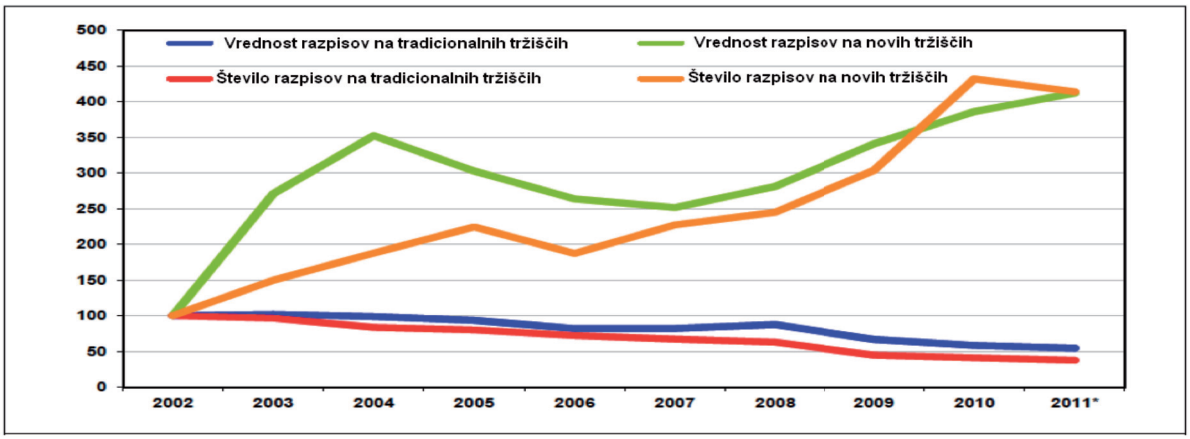
Kategorije zneskov (v evrih)	2009		2010		2011		2012		I Čet. 2013	
	število	znesek	število	znesek	število	znesek	število	znesek	število	znesek
Do 500.000	-40,2	-45,0	-6,9	-5,6	-11,3	-16,8	-1,8	-1,7	1,1	-2,6
500.001 - 1.000.000	-23,9	-22,2	0,7	0,9	-21,2	-20,7	-26,3	-27,8	-1,2	-3,2
1.000.001 - 6.197.000	-14,5	-11,7	-1,0	-1,5	-11,8	-10,7	-18,8	-17,6	-3,6	-6,3
6.197.001 - 18.592.000	9,0	9,4	-17,4	-17,2	-0,3	-3,8	-10,3	-4,4	-12,2	-15,5
18.592.001 - 50.000.000	10,3	10,9	-21,5	-22,7	-4,8	-3,5	-22,5	-20,3	28,6	27,8
50.000.001 - 75.000.000	-12,5	-12,2	42,9	45,6	-45,0	-47,6	18,2	21,1	50,0	46,4
75.000.001 - 100.000.000	-16,7	-23,3	140,0	160,0	0,0	-1,4	-66,7	-66,0	50,0	39,8
Do 100.000.000	-33,5	-11,8	-5,0	-2,8	-12,7	-12,0	-8,8	-16,3	0,0	2,4
oltre 100.000.000	4,0	33,7	-26,9	-19,3	15,8	19,7	-36,4	-51,2	0,0	-72,5
Skupno	-33,4	0,4	-5,1	-8,7	-12,6	-2,0	-8,9	-29,8	-0,03	-26,2

Obdelava Ance na osnovi podatkov Infoplus

[2] Vir: Nacionalni observatorija za projektno financiranje (2013), "10 let javno-zasebnega partnerstva v Italiji – Sinteza".

Po podatkih Nacionalnega observatorija za projektno financiranje je bilo leta 2002 tradicionalnih razpisov za 97% po številu in za 72% po vrednosti glede na celotno število razpisov. Po desetih letih, in sicer leta 2011, so se te vrednosti znižale na 74% oziroma na 32%. Nova tržišča zavzemajo 26% razpisov in 68% vrednosti. Na področju novih tržišč so najbolj uspešna javno-zasebna partnerstva v različnih oblikah. Ta predstavljajo 44% celotnega števila razpisov za javna naročila glede na vrednost, 17% razpisov glede na število posegov (Grafikon 3).

Grafikon 3 – Razpisi za javna naročila v Italiji – Primerjava med novimi in tradicionalnimi tržišči - Trend 2002-2011
Indeks 2002=100



* Podatki za leto 2011 so navedeni na osnovi napovedi za prvih devet mesecev
Vir podatkov: CRESME Europa Servizi in www.infopieffe.it , pod pokroviteljstvom Unioncamere, Dipe-Uftp in Ance, obdelava: CRESME

2.2. Definicija JZP in pravni okvir

Na nivoju EU ni mogoče zaslediti enotne zakonodaje glede JZP, zato je potrebno pravni okvir, ki ureja JZP, iskati v zakonodaji, pravilnikih, političnih dokumentih, smernicah in pogodbeni praksi posameznih držav.

Vsekakor pa Zelena knjiga o javno-zasebnih partnerstvih in evropskem pravu o javnih razpisih in koncesijah (KOM(2004) 327 dokončna verzija) uvaja široko definicijo javno-zasebnih partnerstev, kot "*oblik sodelovanja med javnimi ustanovami in gospodarskimi subjekti z namenom financiranja, izgradnje, obnove ali uporabe infrastrukture oziroma nudenja storitev*".

Projekti na osnovi JZP se lahko izvajajo skozi različne oblike v vseh primerih, v katerih javna uprava (JU) želi zaupati zasebniku izvajanje javnega naročila ali dela v javno korist in upravljanje povezanih storitev (UTFP - Tehnična enota za projektno financiranje, 2009).

V projektu JZP soobstajajo, v celoti ali deloma, sledeči elementi:

- projektiranje;

- financiranje;
- izgradnja ali obnova;
- upravljanje;
- vzdrževanje.

Projekti JZP imajo po navadi sledeče značilnosti (UTFP, 2009):

- razmeroma dolgo *trajanje* sodelovanja med javnim in zasebnim partnerjem glede na različne aspekte projekta, ki ga je potrebno uresničiti;
- način *finaciranja* projekta, ki ga jamči privatni sektor. Pogosto se lahko zasebnim sredstvom doda delež javnega financiranja, včasih tudi zelo pomemben;
- pomembna *vloga* gospodarskega subjekta, ki sodeluje pri različnih fazah projekta (projektiranje, financiranje, izvajanje in upravljanje). Javni partner se v glavnem osredotoči na definicijo ciljev v smislu javnega interesa, kakovosti ponujenih storitev in cenovne politike ter jamči nadzor glede teh ciljev;
- *delitev tveganj* med javnim in zasebnim partnerjem. Ta delitev se izvaja glede na primer in v funkciji sposobnosti partnerjev glede identifikacije, ocene, nadzorovanja in upravljanja samih tveganj.

Evropsko pravo predvideva obenem zakonodajo, ki ureja določene aspekte JZP. Javno-zasebna partnerstva na primer predstavljajo način za dodelitev javnih pogodb. EU nudi na tem področju dve specifični uredbi: Uredba o javnem sektorju (2004/18/ES), ki določa postopke za dodelitev pogodb za dela, dobavo blaga in storitve ter Uredba o t.i. Utilities (2004/17/ES), ki ureja postopke za ustanove, ki dobavljajo vodo in energijo, ustanove, ki nudijo storitve prevozov in poštne usluge. Ob tem morajo biti vse pogodbe, v katerih javni organ dodeli tretji stranki posege, ki predvidevajo dejavnost ekonomskega izkoriščanja, naj gre za JZP ali ne, skladne s pravili in načeli Pogodbe o ustanovitvi EU, vštevši z načeli o transparentnosti, enakosti obravnave, proporčnosti in medsebojnim priznavanjem[8].

Problem je bolj občuten v državah, za katere je kot v Italiji značilen *civil law* in ne *common law*. Common law je sodna praksa, ki temelji na ustaljenih postopkih, ki so se ustvarili v času, in je zato bolj naklonjena k sprejemanju razvoja novih oblik zasebne pobude.

Obenem so stranke na podlagi italijanskega trgovskega prava omejene pri sklenitvi pogodbe, ki ni izrecno predvidena v obstoječi zakonodaji, in se morajo izogibati klavzul, ki bi lahko pripeljale do razveljavitve ali prekinitve pogodbe[9]. To poudarja problem nedorečnosti pogodb in ovira privatne pobude, še posebno tiste inovativne narave.

Od leta 1994 do danes so se urejale različne oblike JZP z izdajo zakonov o organizaciji javnih naročil in reorganizaciji javne uprave. To je omogočilo približanje italijanske zakonodaje

[8] European PPP Expertise Centre (2011) Vodič za javno-zasebna partnerstva. Priročnik za dobre prakse.

[9] Ambrosanio M.F., Bordignon,M. Etro F. ,(2004), Naložbe v infrastrukture. Pakt o stabilnosti in Javno-zasebna partnerstva , UCSC, Milan

anglosaški zakonodaji in v zadnjih letih močno pospešilo uporabo inovativnih oblik financiranja ter ustvarilo potrebne pogoje za razvoj "projektne kulture", ki v Italiji ni bila zelo razširjena.

Pravni okvir predstavljajo naslednji akti:

- Zakon 109/94 (Zakon Merloni), "Okvirni zakon o javnih naročilih" in nadaljnje spremembe in dopolnitve (v prenovljenem tekstu Zakon 166/2002);
- Zakonodajni odlok št. 157 z dne 17. marca 1995, "Izvajanje Direktive 92/50/EGS o javnih naročilih za storitve" in nadaljnje spremembe in dopolnitve;
- Zakonodajni odlok št. 158 z dne 17. marca 1995, "Izvajanje Direktiv 90/531/EGS in 93/38/EGS na področju postopkov javnega naročanja pri izključenih sektorjih" in nadaljnje spremembe in dopolnitve;
- Odlok Predsednika Republike št. 554 z dne 21. decembra 1999, "Pravila izvajanja okvirnega zakona o javnih naročilih";
- Odlok Predsednika Republike št. 34 z dne 25. januarja 2000, "Pravilnik za vzpostavitev kvalifikacijskega sistema za izvajalce javnih naročil na podlagi 8. člena zakona št. 109 z dne 11. februarja 1994 in nadaljnje spremembe";
- Ministrski odlok št. 145 z dne 19. aprila 2000, "Pravilnik, ki določa splošne razpisne pogoje za javna naročila, v skladu s 3. členom, 5. odstavkom zakona št. 109 z dne 11. februarja 1994";
- Evropska komisija, sporočilo št. 2000/121/02, "Obrazložitveno sporočilo komisije o koncesijah v evropskem pravu";
- Ministrski odlok št. 5374 z dne 21. junija 2000, "Načini in tipizirane sheme za pripravo triletnega programa in njegovih letnih posodabljanj ter letnega seznama del na podlagi 14. člena, 11. odstavka zakona št. 109 z dne 11. februarja 1994 in nadaljnje spremembe";
- Zakonodajni odlok št. 267 z dne 18. avgusta 2000 "Enotno besedilo zakonov o ureditvi lokalnih ustanov" in nadaljnje spremembe in dopolnitve - Poglavje V – Lokalne javne storitve in gradnje - členi 112 – 123;
- Zakon 443/2001 (Ciljni zakon), "Pooblastilo Vladi na področju infrastruktur in proizvodnih središč ter drugi posegi za ponovni zagon proizvodnih dejavnosti" in nadaljnje spremembe in dopolnitve;
- Zakon 166/2002, "Določila na področju infrastrukture in prevozov";
- Eurostat, odločba z dne 11. februarja 2004 "Računovodska obravnava (v nacionalnih računih) pogodb, ki jih javna podjetja podpišejo v okviru partnerstev z zasebnimi podjetji";
- Evropska komisija, sporočilo št. 2005/569 z dne 15.11.2005 "o javno-zasebnih partnerstvih in evropskem pravu glede javnih naročil in koncesij";
- Zakonodajni odlok 163/2006 (Pravilnik o javnih pogodbah na področju del, storitev in dobave

blaga, ki izvaja direktivi 2004/17/ES in 2004/18/ES, določa glavne subjekte pogodbenega partnerstva in postavlja osnovna načela za oddajanje pogodb. Cilj pravilnika je nalaganje večje odgovornosti na javno upravo pri pripravi študije o izvedljivosti projektov in urejanju postopkov za oddajo naročil ter pri pripravi aktov, ki bodo podlaga za razpis. Obenem je namen pravilnika potrditev predhodnih načrtov za spremembe, ki jih bo potrebno vnesti, kar izhaja iz Študije o vplivu na okolje (it. SIA) in omizja pristojnih organov;

- Evropski parlament, Resolucija št. 2043/2006 z dne 26. oktobra 2006, o javno-zasebnih partnerstvih in pravu;
- Evropska komisija, sporočilo 2007/616 z dne 18.10.2007 "Sporočilo o evropski pristaniški politiki";
- Finančni zakon za leto 2008 (L.244/07) – Mešane javno-zasebne družbe (Člen 1, odstavki 27-32);
- Evropska komisija, sporočilo 2007/6661 z dne 5.2.2008 "Obrazložitveno sporočilo Komisije evropskih skupnosti o izvajanju evropskega prava na področju javnih naročil in koncesij v zvezi z institucionalnimi javno - zasebnimi partnerstvi";
- Odlok Predsednika Republike št. 207 z dne 5. oktobra 2010, pravilnik o izvajanju zakonodajnega odloka št. 163 z dne 12. aprila 2006 z nazivom "Pravilnik o javnih pogodbah na področju del, storitev in dobave blaga, ki izvaja direktivi 2004/17/ES in 2004/18/ES".

2.3. Oblike javno-zasebnih partnerstev v mednarodni in italijanski nacionalni praksi

Že omenjena Zelena knjiga Evropske komisije ločuje dve vrsti partnerstev na podlagi pravnih orodij, s katerimi se izvajajo:

- Institucionalno partnerstvo
- Pogodbeno partnerstvo

Institucionalna javno-zasebna partnerstva imamo, po mnenju Komisije[10], ko se ustanovi samostojna entiteta, v kateri sta skupno prisotna javni subjekt in zasebni subjekt. Najbolj znana oblika institucionalnega partnerstva je torej mešano podjetje, katerega namen je nuditi storitve ali izvajati dela v korist javnosti. V državah članicah se javne uprave poslužujejo te vrste partnerstva še zlasti za upravljanje javnih storitev na lokalni ravni (npr. za dobavo vode ali za zbiranje odpadkov).

Neposredno sodelovanje med zasebnim in javnim partnerjem omogoča javnemu subjektu, da ohrani precejšen nadzor in da pridobiva izkušnje pri izvajanju storitev, ki jih predvideva partnerstvo.

Institucionalno JZP se lahko ustanovi v dveh oblikah:

[10] Zelena Knjiga, COM (2004) 327.

1. Ustanovitev entitete v skupni lasti javnega in zasebnega subjekta, ki se izvede z ustanovitvijo podjetja z mešanim kapitalom (ki kot tako ni predvideno v zakonodaji za javna naročila in koncesije). Tudi v tem primeru (kadar se dodeljujejo naloge z aktom, ki ga lahko označimo kot javni razpis ali koncesija) je potrebno spoštovati načela Evropske Unije po členih 43 in 49 Ustanovnega akta EU: transparentnost, proporčnost, vzajemno priznavanje in enako obravnavo. Zato mora biti izbira zasebnega partnerja, ki naj bi izvajal naloge, izvedena v polnem spoštovanju načela nediskriminacije.
2. Prehod v zasebni nadzor že obstoječega javnega podjetja (privatizacija). Do tega pride, ko se spremeni delniška udeležba javnega podjetja. Taka izbira je izključno politične narave in je torej v pristojnosti države, prodaje kapitala javnega podjetja ne ureja evropska zakonodaja o koncesijah in javnih razpisih. Ko se ob prodaji kapitala zasebnikom dodelijo naloge, ki jih ureja zakonodaja o javnih naročilih in ki so jih prej posredno ali neposredno izvajali javni subjekti, je potrebno jamčiti spoštovanje načela transparentnosti in enakovredne obravnave. Namen teh načel je zagotoviti vsakemu potencialnemu operaterju isto možnost izvajanja tistih dejavnosti, ki so bile prej v domeni javne uprave[11].

Za razliko od institucionalnega JZP se pogodbeno partnerstvo izvaja izključno na osnovi pogodbenih vezi med javnim in zasebnim subjektom. Javna uprava torej zasebnemu subjektu zaupa na podlagi specifične pogodbe izvajanje projekta za izgradnjo, vzdrževanje ali obnovo javnih objektov ali objektov javne koristi in/ali za nudenje povezanih storitev. To predpostavlja izvedbo kompleksne operacije, s katero javna uprava delno ali v celoti zaupa zasebniku sledeče ključne dejavnosti[12]: projektiranje, financiranje, izgradnjo, upravljanje ali vzdrževanje.

Javni projekti, ki se izvajajo na osnovi javno-zasebnega partnerstva, delimo v tri glavne kategorije glede na donosnost:

- Vroči projekti: gre za projekte, ki imajo sami po sebi zmogljivost ustvarjanja dobička preko prihodkov od uporabnikov. Taki projekti omogočajo zasebnim partnerjem, da izplačajo dolgove in ustvarijo dobičke v teku trajanja samega projekta. Javna uprava se pri teh projektih omeji na sestavo in spremljanje pogodbe.
- Mlačni projekti: gre za projekte, ki zahtevajo delež javnega prispevka, v kolikor niso zmožni ustvarjati primernega dobička za zasebnega partnerja. V tem primeru se poveča vloga javne uprave, ki ob sestavi in spremljanju pogodbe postavlja tudi strožje pogoje glede količine in

[11] C.Tessarolo, "Javno-zasebno partnerstvo – Izbira zasebenga partnerja", julij 2004, www.dirittodeiservizipubblici.it: potrebno je poudariti, da model privatizacije javnih podjetij, kot ga predvideva Komisija, je v kontrastu z italijanskim modelom in predvsem s pravilom (katerega namen je ravno omogočati privatizacije), ki predvideva prodajo (celovito ali delno) participacij javnih uprav v podjetja za nudenje storitev "brez posledic na trajanje koncesij in podelitev v veljavi" (člen št. 113, poglavje 12, enotno besedilo 267/2000 in nadaljnje spremembe in dopolnitve)

[12] UTFP, "Javno zasebno partnerstvo za izgradnjo javnih objkektov: vpliv na nacionalno računovodtsvo in javni dolg", junij 2004

kakovosti storitev, ki jih nudi infrastruktura. Gre za projekte, ki lahko udejanjijo pomenljive pozitivne učinke na socialno blagostanje.

- Hladni projekti: gre za projekte, pri katerih zasebni subjekt neposredno nudi storitve javni upravi. Govorimo o javnih objektih, ki so potrebni za izvajanje nujnih funkcij v korist uporabnikov (npr. zapori, šole, bolnice). Zasebni subjekt, ki izgradi in upravlja te infrastrukture, ima dobiček izključno ali pretežno od plačil, ki jih izvaja javna uprava, katera postavlja dodatne pogoje tudi v fazi upravljanja.

Na nacionalni in mednarodni ravni so razširjene različne oblike javno-zasebnih partnerstev. Njihova uporaba je odvisna od sektorja, tveganja, ciljev javne uprave in zakonskega ter gospodarskega področja, v katerem se izvajajo.

V mednarodni praksi imamo naslednje oblike javno-zasebnih partnerstev[13]:

- *CONTRACTING OUT* - Pogodba javne uprave z zasebnim subjektom za projektiranje in izgradnjo javnih objektov, ki jih financira in ostanejo v lasti javnega subjekta. V tem primeru je značilen prenos tveganja ob izgradnji in projektiranju na zasebnika in skrajšanje terminov za izvedbo, vendar ločitev izgradnje od upravljanja lahko poveča tveganja pri samem upravljanju. Gre torej za obliko pogodbe, ki je primerna za projekte s skromnimi upravnimi zahtevami ter za primere, pri katerih javni subjekt želi obdržati nadzor nad upravljanjem.
- *D.B.F.T. (Design Build Finance and Transfer*) - Gre za model, v okviru katerega zasebno podjetje projektira, izgradi in vnaprej financira novo infrastrukturo in jo nato preda javni upravi. V tem primeru je značilna uporaba zasebnih kapitalov in prenos tveganj za projektiranje in izgradnjo. Model zaznamujejo sledeče lastnosti: kompleksnost pogodbe, dolgi roki v fazi izbire ponudnika, poudarek na sestavi in spremljanju pogodbe. Model je primeren za cestno infrastrukturo ter za projekte na področju dobave vode ali upravljanja s komunalnimi odpadki.
- *SERVICE CONTRACT* - V okviru tega modela se zasebni sektor vključuje samo za nudenje specifičnih storitev, kot sta na primer vzdrževanje in računovodstvo. Prednosti te tipologije sta doprinos sektorskih izkušenj zasebnikov v odnosu do specifičnih storitev ter lažji nadzor s strani javnega sektorja. Za to vrsto pogodbe je značilno znižanje stroškov v primeru neučinkovitosti sistema in so še posebno primerni, ko javni subjekt želi prenesti operativno odgovornost na zasebnika.
- *MANAGEMENT CONTRACT* - Te pogodbe prenesejo na zasebni sektor odgovornosti v zvezi z upravljanjem in vzdrževanjem javnih storitev v lasti javnega sektorja. V tem primeru so plačila lahko vezana na doseganje standardov učinkovitosti.
- *LEASE (BLT) (Build Lease and Transfer)* - Gre za formulo, s katero zasebno podjetje na podlagi določene redne pristojbine pridobi pravico do prihodkov javne storitve v zameno za

[13] Postit (2009) , Javno-zasebno partnerstvo. Aplikativni modeli: Projektno financiranje. http://www.postit.anci.it/admin/prodotti/rad7BC08tmp.pdf

poslovno upravljanje. Za to vrsto pogodbe so značilni prenos tržnega tveganja na zasebnika, večji poudarek na sestavi in spremljenju pogodbe, kompleksnost pogodbe.

- *BTO (Build, transfer and operate)* - Model predvideva, da je objekt v lasti javne uprave in da zasebnik projektira in zgradi objekt. Za upravljanje poskrbi po navadi javna uprava ali mešano javno – zasebno podjetje.
- *BOT (Build Operate and Transfer)* - Gre za model, pri katerem zasebno podjetje zgradi novo infrastrukturo, jo upravlja za določeno število let in jo nato preda javni upravi. Ta pogodbena oblika ima sledeče značilnosti: vključitev zasebnih kapitalov, prenos tveganj za projektiranje in izgradnjo, kompleksnost pogodbe, dolgi roki v fazi izbire ponudnika, večji poudarek na sestavi in spremljanju pogodbe. Pogodbena oblika je primerna za projekte z visokomi upravnimi zahtevami ter za projekte na področju dobave vode in upravljanja s komunalnimi odpadki.
- *DBFO (Design Build Finance and Operate)* - Gre za model, pri katerem se zasebno podjetje ukvarja s tehničnim projektiranjem, izgradnjo, financiranjem in z upravljanjem. V tem primeru je značilen poudarek v fazi zasnove in projektiranja. Namen te pogodbene oblike je vključevanje zasebnega kapitala pri izgradnji socialnih infrastruktur kot so ceste, vodovodi, bolnišnice in zapori.
- *CONCESSION* - Na osnovi te pogodbene oblike se upravljanje, vzdrževanje in naložbe zaupajo zasebnikom. Model predvideva, da so sredstva v javni lasti, medtem ko zasebniki poskrbijo za upravljanje. Za to obliko so značilne sledeče lastnosti: prenos upravnega tveganja, večji poudarek na sestavi in spremljanju pogodbe, kompleksnost pogodbe. Pogodbena oblika je primerna za projekte, pri katerih se lahko predvideva zaračunavanje stroškov uporabnikom, ter za projekte na področju cestne infrastrukture in upravljanja s komunalnimi odpadki.
- *BOO (Build, own and operate)* - Ta oblika se razlikuje od modela BOT, v kolikor podjetje, ki se ukvarja s projektiranjem, je lastnik objekta in ga torej ne preda javni ustanovi ob izteku koncesije, pač pa se ponovno pogaja za nove pogoje o podaljšanju same koncesije.
- *DBOM (Design, build, own, mantain)* - Ta model se razlikuje od modela BOO, v kolikor zasebnik med drugim projektira in vzdržuje objekt, vendar se upravljanje lahko zaupa tretji stranki.
- *BOST (Build, operate, subsidize and transfer)* - Kot v primeru BOT predvideva ta pogodbena oblika, da je objekt v lasti zasebnika za celotno trajanje koncesije. Objekt se nato preda izdajatelju koncesije, ki pa zagotavlja javne prispevke bodisi za izgradnjo bodisi za upravljanje glede na nezadnostno višino tarif.
- *ROL (Rehabilitate, operate and leaseback)* - Ta model predvideva obnovo in upravljanje objekta, lastnina se upravlja na osnovi pogodbe za finančni leasing.

V italijanski zakonodaji so predvidene razne oblike javno-zasebnih partnerstev, ki jih delimo med razmerja pogodbenega partnerstva, ki jih v glavnem ureja Zakonik o Javnih naročilih (Zakonodajni odlok D.Lgs 163/2006 in nadaljnje spremembe in dopolnitve), ter statusno oziroma institucinalno partnertstvo, ki ga ureja Enotno besedilo o lokalnih ustanovah (Zakonodajni odlok 267/2000 in poznejše spremembe in dopolnitve).

Najvažnejše vrste pogodbenega partnerstva so:[14]

- *Koncesija za gradnjo in upravljanje del*: Gre za odplačno pogodbo, sklenjeno v pisni obliki, ki se nanaša, kot je predvideno v zakoniku, na izvedbo ali izvršilno načrtovanje in izvedbo, oziroma končno načrtovanje, končno zasnovo in izvedbo javnega naročila ali del v javno korist ter z njimi neposredno in strukturno povezanimi deli. Pogodba ureja tudi funkcionalno in gospodarsko upravljanje javnih del. Pogodba ima enake lastnosti javnega naročila, z izjemo dejstva, da je namesto plačila za izvedeno delo predvidena pravica do koriščenja izvedenega objekta ali hkrati pravica do koriščenja objekta in do določenega plačila v skladu s tem zakonikom. Funkcionalno in gospodarsko upravljanje lahko tudi zadeva, v nekaterih primerih tudi predhodno, objekte ali dele teh, ki so neposredno povezani s predmetom koncesije in ki bodo v to vključeni (člen 3, odst.11) [15].
- *Koncesija za storitve:* Je naročilo, ki ima enake značilnosti javnega naročila za storitve, z izjemo dejstva, da je namesto plačila za izvedene storitve predvidena pravica do opravljanja storitev ali hkrati pravica do opravljanja storitev in do določenega plačila, v skladu s členom 30 (3. člen, 12. odstavek);
- *Finančni zakup* javnega naročila in del javne koristi je naročilo, ki predvideva nudenje finančnih storitev in izvedbo del (3. člen, odst. 15bis). Č len 160-bis Zakonika določa, da se javni naročniki lahko poslužujejo te vrste naročila za izgradnjo, nakup in dokončanje javnih objektov ali objektov v javno korist. Finančni zakup se opredeli kot javno naročilo za dela, razen v primeru da ta predstavljajo le postranski del same pogodbe;
- *Pogodba o razpoložljivosti*: Zakonodajni odlok št. 1 z dne 24.1.2012 (o liberalizaciji), spremenjen v zakon št. 27 z dne 24.3.2013, je v zakononik o javnih naročilih uvedel to novo vrsto javno-zasebnega partnerstva. V okviru pogodbe se izgradnja javnega objekta zaupa zasebniku, objekt se nato da na voljo javnemu naročniku, ki ga nameni javnim storitvam. To med drugim predpostavlja, da se izpelje postopek izbire ponudnika za izgradnjo zasebnega objekta, za katerega bo javni naročnik lastniku priznaval nadomestilo za razpoložljivost.

[14] Definicija v Zakoniku o Javnih naročilih (Zakonodajni odlok - D.Lgs. n. 163/2006 in nadaljnje spremembe in dopolnitve).

[15] Odstavek spremenjen s členom 42, 1. odstavek, črka a) zakonskega odloka d.l. 201, spremenjen v zakon št. 214/2011

- *Glavni izvajalec:* Pogodba med zasebnikom in javno ustanovo, katere predmet je projektiranje, izvedba s katerimkoli sredstvom in predfinanciranje javnega naročila ali dela v javno korist proti plačilu celotnega ali delnega zneska ob koncu del. Predfinaciranje znaša maksimalno 20% osnovnega zneska javnega naročila (9. člen zakonodanjega odloka 190/02).

Obstajajo tudi druge vrste pogodb, ki jih lahko uvrščamo med pogodbena partnerstva in so namenjene izvajanju specifičnih operacij:

- *Sponzorstvo:* To je atipična pogodba, na podlagi katere sponzor zgolj financira (čisto sponzorstvo) ali pa poskrbi za subvencioniranje načrtovanja in izvedbe posega (tehnično sponzorstvo) v zameno za promocijo svoje dejavnosti, logotipa ipd. S sponzorstvom, čistim oziroma tehničnim ali tudi mešanim, sponzor poveže svoje ime, logotip ali proizvod s kulturnim ali drugim dogodkom in pridobi posebno vrsto promocije (člen 199bis).
- *Pobudnik projektov za urbanizacijo:* V zakoniku o javnih naročilih je predvideno, da «javni subjekt, ki izda gradbeno dovoljenje, lahko predvideva, da imetnik gradbenega dovoljenja postane promotor na področju urbanizacijskih del in istemu javnemu subjektu predstavi v roku devetdesetih dni od izdaje gradbenega dovoljenja predhodni načrt gradbenega dela. Po objavi rezultatov razpisa, ki ga objavi pobudnik na podlagi predstavljenega načrta, lahko pobudnik uveljavlja, če je to izrecno predvideno v razpisu, prednostno pravico in zmagovalcu razpisa v roku petnajstih dni od oddaje naročila izplača nadomestilo v višini 3% odobrene vrednosti izbrane ponudbe« (32. člen in nadaljnje spremembe Zakonodajnega odloka 152/2008).
- *Promotor turističnih naselij:* predviden je v finančnem zakonu iz leta 2006 (št. 266/2005). »S ciljem promocije in razvoja kakovostnega turizma, osebki, navedeni v 586. odstavku, v nadaljevanju »promotorji«, lahko deželni upravi predstavijo predloge za postavitev kakovostnih turističnih naselij nacionalnega pomena. Turistična naselja se lahko ustanovijo tudi na osnovi koncesije pomorkse državne lastnine, razen v primeru da že obstajajo koncesije s turističnim namenom, izdane na podlagi 3. člena, 1. odstavka zakonskega odloka št. 400 z dne 5. oktobra 1993, spremenjenega v zakon št. 494 z dne 4. decembra 1993 in tudi preko obnove že obstoječih naselij in objektov (583. odstavek).
- *Koncesija nepremičnin za njihovo ovrednotenje v gospodarske namene:* Je pogodbena oblika, ki omogoča razvoj in ovrednotenje javne lastnine preko dodelitve uporabe zasebnikom za gospodarske namene in to za določen čas. Zasebniki se obvežejo, da bodo objekte obnovili, spremenili njihovo namembnost ter poskrbeli za redno in izredno vzdrževanje. Zasebni investitor se lahko preko koncesije izogne stroškom nakupa nepremečnin, ki ostajajo v javni lasti. Država

pa, poleg tega da prejme nadomestilo za celotno obdobje koncesije, se izogne neproduktivnim stroškom nadzora, varovanja, ukrepov za zagotovitev varnosti objekta in vzdrževanja. Obenem omogoča ta pogodbena oblika vzpostavitev krepostnega kroga urbane prenove in lokalnega razvoja[16].

Med najpomembneše vrste institucionalnega partnerstva, ki so predvidene v italijanski zakonodaji, uvrščamo:

- *Mešane delniške družbe v večinski javni lasti:* To so družbe, ki so bile ustanovljene za nudenje javnih storitev gospodarske narave na lokalni ravni. Zasebni partner družbe se izbere na osnovi javnih razpisov, ki zagotavljajo spoštovanje nacionalnih in evropskih zakonov glede varovanja konkurence (133. člen T.U.E.L. - enotnega besedila za lokalne uprave).
- *Mešane delniške družbe v večinski zasebni lasti:* So družbe, ki so ustanovljene za nudenje negospodarskih javnih storitev na lokalni ravni, za izvajanje del, ki so potrebna za nudenje teh storitev ter za izgradnjo drugih objektov javnega interesa. V tem primeru javne ustanove izberejo zasebne partnerje in poskrbijo za umestitev delnic na borzo preko javnega postopka. V ustanovnem aktu teh družb je predvideno, da javna uprava imenuje enega ali več upraviteljev in nadzornikov (116. člen T.U.E.L. - enotnega besedila za lokalne uprave).
- *Mešane delniške družbe, ustanovljene v skladu s civilnim zakonikom:* Tako imenovane namenske družbe, ustanovljene za izgradnjo javne infrastrukture in upravljanja povezanih storitev, so ustanovljene na podlagi pravil, ki so zajeta v civilnem zakoniku, in veljajo za kapitalske družbe.
- *Družbe za urbano preoblikovanje. S*o družbe z mešano javno-zasebno kapitalsko strukturo, ki jih ustanovijo občine ali mestne občine, v katere lahko pristopijo dežele in pokrajine. Družbe so namenjene izvajanju posegov urbanega preoblikovanja, ki je predviden v obstoječih prostorskih načrtih. Posegi se izvajajo na osnovi predhodnega nakupa nepremičnin ter posledičnega preoblikovanja in trženja (16. člen T.U.E.L. - enotnega besedila za lokalne uprave, zakonodajni odlok 167/2000).

V zadnjem obdobju se je po zgledu angleškega modela Private Finance Initiative razvilo v Italiji projektno financiranje (PF - Project Financing) kot postopek za dodeljevanje koncesij.

Project Financing pomeni financiranje projekta, ki je v obdobju izvajanja zmožen ustvariti prihodke, ki pokrivajo stroške, potrebne za izvajanje projekta in ki lahko izplačajo tvegani kapital. Projekt je avtonomen subjekt v odnosu do promotorjev, potencialni investitorji pa ga ocenjujejo predvsem na osnovi sposobnosti ustvarjanja prihodkov (UTFP, 2009).

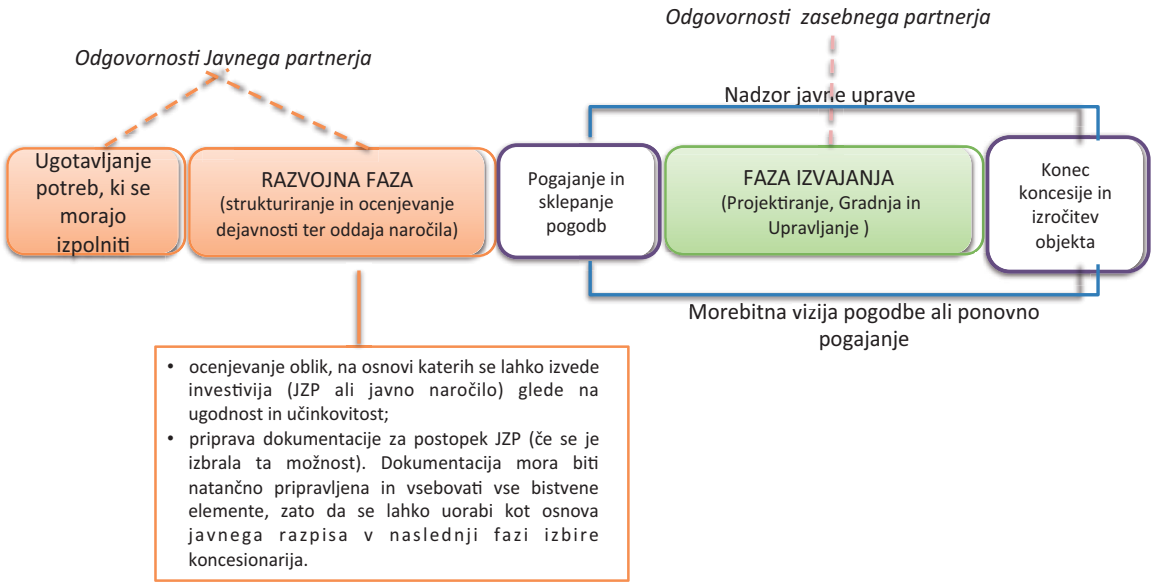
[16] Člen. 3-bis zakonskega odloka D.L. n. 351/2001, ki ga je spremenil zakon št. 410/2001 in poznejše spremembe in dopolnitve, kot pred kratkim spremenjen in dopolnjen odstavek 308 člena 1 zakona št. 288 z dne 24 decembra 2012.

Projektno financiranje je torej nastalo kot način financiranja javnih ali zasebnih projektov, ki so finančno neodvisni in zahtevajo velike finančne vložke ter nudijo možnost delitve tveganja med različne subjekte. Promotor projekta je v tem primeru zasebni subjekt.
Naj omenimo še en postopek, ki kljub visokemu potencialu ni bil še dovolj izkoriščen, je pa v Evropi zelo razširjen, in sicer *konkurenčni dialog*. Konkurenčni dialog je postopek, na osnovi katerga pri zelo kompleksnih javnih naročilih naročnik sproži dialog s kandidati, ki so bili prepuščeni k postopku. Namen kompetitivnega dialoga je oblikovanje ene ali več rešitev, ki odgovarjajo naročnikovim zahtevam in na podlagi katerih bodo kandidati povabljeni k predstavitvi ponudb. Katerikoli gospodarski subjekt lahko vloži prošnjo za pristop k takemu postopku. Javno naročilo imamo za kompleksno, ko naročnik ni zmožen definirati tehničnih pogojev za zadovoljevanje potreb ali doseganje postavljenih ciljev, ali ko ni v stanju opredeliti pravne ali finančne oblike projekta. Po izjavi o zaključenem postopku konkurenčnega dialoga, o kateri so obveščeni vsi sodelujoči, naročniki povabijo ponudnike, da predstavijo svoje ponudbe, ki odgovarjajo rešitvam, ki so bile predstavljene v fazi dialoga. Ponudbe morajo vsebovati vse zahtevane elemente, ki so potrebni za izvedbo projekta. Ponudnika, ki je predstavil ekonomsko najugodnejšo ponudbo, lahko naročnik povabi k pojasnjevanju vseh vidikov svoje ponudbe ali k potrditvi prevzetih obveznosti, pod pogojem, da to ne predpostavlja spremembe temeljnih elementov ponudbe ali objavljenega razpisa, izkrivljanja konkurence oziroma diskriminacije.

2.4. Prednosti in pomanjkljivosti JZP

Izvajanje javnih naročil in storitev na osnovi JZP predstavlja za zasebnike prednost, saj jim omogoča povečanje prihodkov z zagotavljanjem javnih dobrin ali storitev, za javno upravo pa nudi ta rešitev možnost prihranka zaradi partnerstva z zasebniki.
Postopek izvedbe projekta na osnovi JZP, ki ga ponazarja slika 1, je dolg in zapleten proces, ki predvideva razne faze, za katere sta odgovorna bodisi javni bodisi zasebni partner. Postopek se začne in udejanji na osnovi dialoga, sodelovanja in delitve znanja, spretnosti in orodij med javno upravo in podjetji.

Slika 1: postopek JZP



Model JZP lahko omogoča:

- prihranek javnih sredstev pri izboljšanju infrastrukture na lokalnem in nacionalnem nivoju;
- vključevanje znanja zasebnikov v vse faze projekta: projektiranje, gradnjo, upravljanje in zagotavljanje storitev s posledično povečano storilnostjo (zmanjšanje stroškov in časa) ter povečane sposobnosti inovacije, ki omogoča zmanjšanje stroškov in povečanje kakovosti;
- povečanje stopnje gotovosti glede stoškov in časa uresničitve;
- razpoložljivost investitorjev, da svoja sredstva vložijo v projekt, lahko kaže na trdnost in kredibilnost projekta ter zmanjšuje problem negativne selekcije in izboljšuje učinkovitost.
- prenos tveganja z javnega na zasebni sektor predstavlja prednost pri pogajanih in delitvi tveganj pri gradnji in upravljanju med različnimi subjekti;
- močnejšo povezavo med naložbami in vloženimi finančnimi sredstvi.

Pri uporabi raznih vrst JZP se lahko ugotovijo tudi nekatere kritične točke, ki jih lahko združimo v sledečih točkah:

- dodelitev naročil zasebnikom na osnovi razpisov, pri katerih velja pravilo o najnižji ponudbi, je lahko tvegana zaradi prevelikega znižanja ponudb, kar lahko zmanjša kakovost storitev;
- navzkrižje ciljev zasebnika in javne uprave. Naj tu navedemo na primer družbeno koristne projekte, ki imajo v kratkem roku omejene prihodke, so zato za zasebne partnerje manj privlačni in torej težko izvedljivi preko JZP;

- preskromna tehnična usposobljenost javnih uprav pri ugotavljanju ugodnosti in izvedljivosti JZP ter pri ugotavljanju primernejših rešitev med neposrednim izvajanjem in upravlajnjem projekta s strani javne uprave oziroma izvajanjem preko JZP.
- nesposobnost javnih uprav, da se enakopravno soočajo z zasebnimi subjetki in z njimi določijo pogodbene obveznosti ter nadzorujejo pravilno izvajanje pogodbe;
- zapletenost postopkov, ki povzroča zamude pri izvajanju projekta;
- zmanjšana konkurenčnost tržišča nam pomaga razumeti previdnost finančnih posrednikov pri financiranju JZP: razmeroma enostavna možnost zamenjave koncesionarja, ki ne spoštuje pogodbenih določil, pa je pomemben dejavnik pri zmanjšanju finančnega tveganja;
- togost strukture po zaključenem pogajalskem postopku;
- večji stroški strukturiranja projekta.

Številni primeri uspešno izvedenih projektov JZP po vsem svetu nam dokazujejo dejanski potencial takega orodja. Kljub temu pa bo potrebno udejanjiti še nekatere posege za zmanjšanje kritičnosti, ki zavirajo dodatno razširitev uporabe tega orodja. Nujno je potrebna še zlasti akcija osveščanja in informiranja glede priložnosti, ki jih lahko nudi vključevanje zasebnega kapitala pri izvedbi javnih naročil ali del v javno korist bodisi za javno upravo bodisi za podjetja. Javne uprave potrebujejo načrte za širitev informacij o koristi javno-zasebnih partnerstev, metodologije za ugotavljanje možnih pobud, ki so uresničljive preko JZP, in programe tehnične, pravne in ekonomsko-finančne pomoči, ki bodo spremljali javne upravitelje pri celotnem poteku in izvajanju projekta.

2.5. Nekaj sintetičnih podatkov

Večjo prisotnost zasebnega financiranja javnih naročil ali del v javno korist zaznamo v 70. letih, ko sta Svetovna banka in Mednarodni denarni sklad to možnost predlagala kot eno izmed rešitev za kljubovanje finančni krizi, učinek katere sta povečala demografski vzpon in urbanizacija. Svetovna banka je ocenila, da je zasebni sektor financiral približno 20% vseh naložb v infrastrukturo v državah v razvoju v 90. letih (Hammami, 2006).

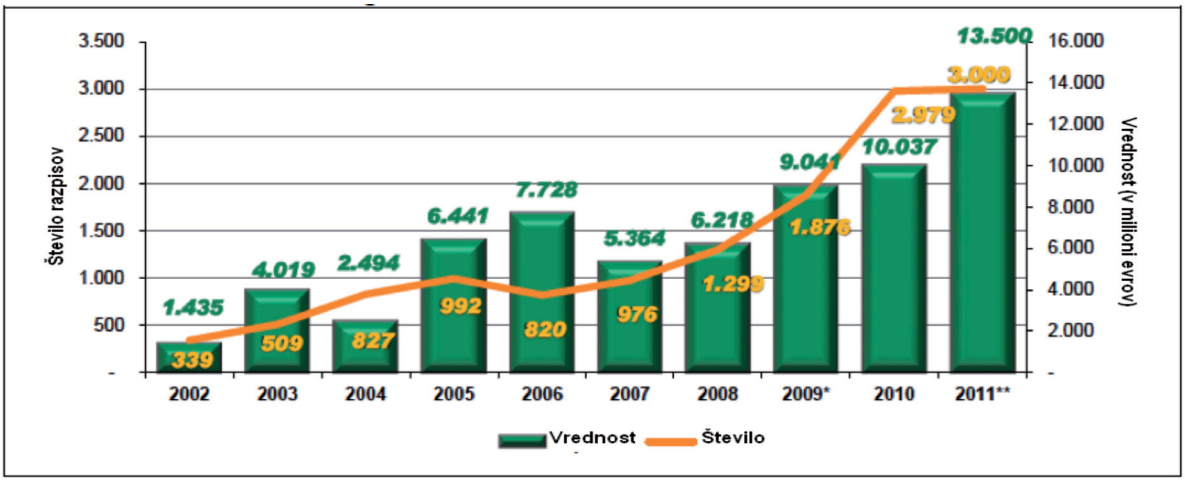
Uporaba JZP pri zagotavljanju javnih storitev je britanska vlada uvedla kot redno prakso in po sprejetju Private Finance Initiative (PFI) v letu 1992[17] je postala njegov svetovni pobudnik. JZP predstavlja v Združenem kraljestvu približno 10-15% naložb v javne storitve. Do marca 2008 je bilo oddanih več kot 625 naročil za skupno nad 58,7 milijard funtov in več kot 510 izvedenih del je zdaj v operativni fazi (HM Treasury, 2008).

[17] Iossa E., Antellini Russo F., (2008), Potencial in kritičnost Javno Zasebnega Partnerstva v Italiji, Revija Politične Ekonomije št.3 , str. 125-158

V Italiji zasledimo prve primere JZP po sprostitvi trga električne energije, kot sta določila zakona št. 9/91 in št. 10/91 v začetku 90. let.

Leta 1999 je bila s 7. členom zakona št. 144 z dne 17. maja 1999 v sklopu CIPE – Medministrskega odbora za ekonomsko programiranje ustanovljena UTFP-Tehnična enota za projektno financiranje. Cilj Tehnične enote je širitev uporabe načinov financiranja javne infrastrukture z zasebnim kapitalom. Prve podatke o razširjenosti JZP v Italiji zasledimo v Poročilu o 10 letih JZP v Italiji, ki ga je pripravila UTFP. Podatki prikazujejo eksponentno rast razpisov JZP, ki so s 339 razpisov, v skupni vrednosti 1,435 milijard evrov v letu 2002, prešli na 2.979 razpisov v skupni vrednosti nad 10 milijard evrov v letu 2010. Tudi v letu 2011 je predvidena rast števila razpisov (Grafikon 4).

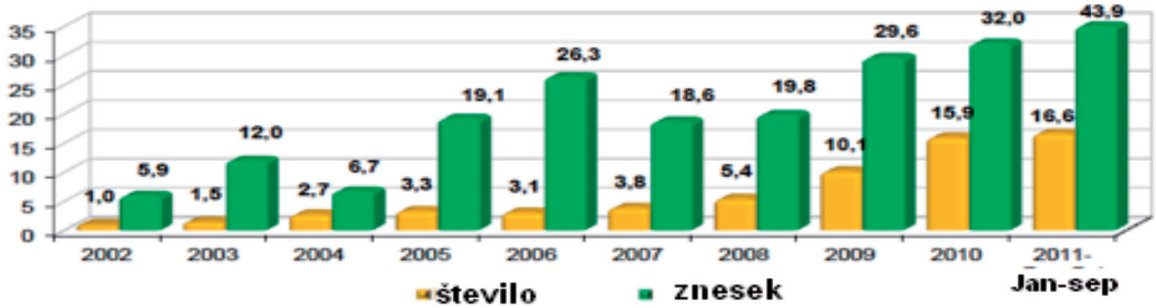
Grafikon 4 – Rast števila razpisov JZP v letih med 2002 in 2011



*podatek iz leta 2009 vsebuje tudi razpis za gradnjo nove proge D rimske podzemne železnice, objavljen v mesecu avgustu, za skupni znesek 3,2 milijarde. Ta razpis je bil leta 2010 začasno zamrznjen.
**Predvideni trend
Vir: www.infopieffe.it pod pokroviteljstvom Unioncamere, CIPE-UTFP in ANCE, izvedba: CRESME.

Delež različnih vrst JZP v razmerju s »tradicionalnimi« razpisi se v zadnjih letih zvišuje, četudi ne linearno, saj opažamo rahel padec, ki soupada s krizo v letu 2008 (Grafikon 5).

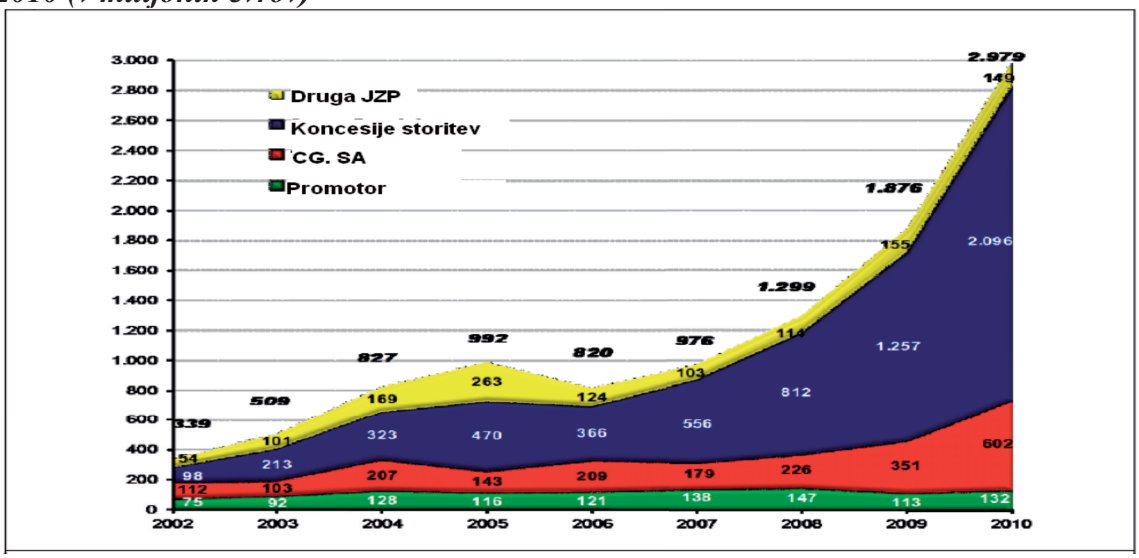
Grafikon 5 – odstotek JZP glede na vse javne razpise v obdobju med letoma 2002 in 2011



*podatek iz leta 2009 vsebuje tudi razpis za gradnjo nove proge D rimske podzemne železnice, objavljen v mesecu avgustu, za skupni znesek 3,2 milijarde. Ta razpis je bil leta 2010 začasno zamrznjen.
Vir: www.infopieffe.it pod pokroviteljstvom Unioncamere, CIPE-UTFP in ANCE, izvedel CRESME.

Najbolj razširjena vrsta JZP v Italiji je bila v zadnjih desetih letih nedvomno koncesija javnih del in storitev, ki predstavlja v obdobju med letoma 2002 in 2010 približno 88% vseh JZP. Če upoštevamo samo koncesije storitev, zajemajo te 58% vseh JZP, dosegajo pa skromne vrednosti. V nasprotju so koncesije za javne gradnje manj številne (30% vseh JZP), zavzemajo pa 76% vrednosti vseh JZP s 40 milijardami evrov (Grafikon 6).

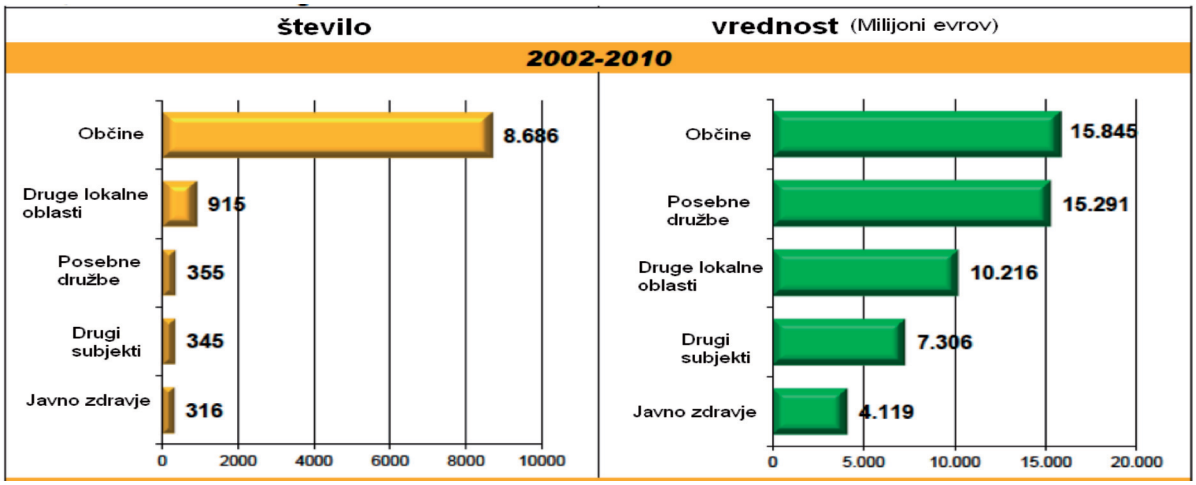
Grafikon 6 – Objavljeni javni razpisi – trend segmentov JZP v obdobju med letoma 2002 in 2010 (v milijonih evrov)



Vir: www.infopieffe.it pod pokroviteljstvom Unioncamere, CIPE-UTFP in ANCE, izvedba: CRESME.

Če upoštevamo naročnike pa lahko ugotovimo, da imajo občine, dejavne pri številnih srednje velikih projektih, zelo aktivno vlogo. Delež projektov na osnovi JZP v odnosu s celotnim številom izvedenih javnih naročil se je v letu 2011 povečal od 10% na 65% glede na vrednost in od 1% na 24% glede na število razpisov (Grafikon 7).

Grafikon 7 – naročniki JZP; pregled števila in vrednosti naročil v obdobju med letoma 2002 in 2010 in od januarja do avgusta 2011



Vir: www.infopieffe.it pod pokroviteljstvom Unioncamere, CIPE-UTFP in ANCE, izvedba: CRESME

Vodilni sektor JZP v Italiji so prevozi, pri katerih beležimo približno 13 milijard dodeljenih sredstev v obdobju med letoma 2002 in 2010, sledita sektor vode, plina, energije in telekomunikacij s približno 7,7 milijarde ter zdravsto s 3,5 milijarde. Č e pa upoštevamo številčnost JZP, so na prvem mestu partnerstva na področju sektorja vode, plina, energije in telekomunikacij, športnih objekotov, opreme cest ter mestnih parkov. Pri zadnjih dveh primerih zasledimo precej velik delež malih in srednje velikih naročil (tabela 3).

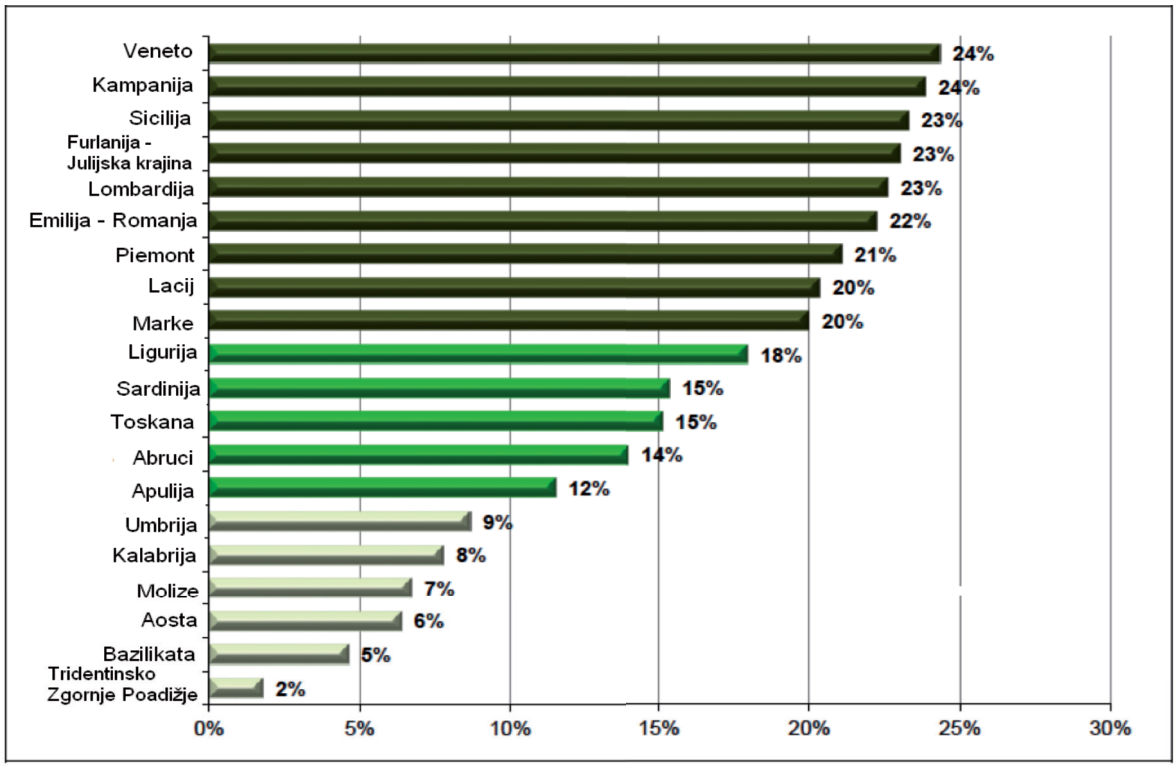
Tabela 3 – JZP. Sektorji dejavnosti – Razpisi in izbire ponudnikov v obdobju med letoma 2002 in 2010 glede na področje dejavnosti *(v milijonih evrov).*

	Razpisi				Oddana naročila			
		Znane vrednosti				Znane vrednosti		
	SKUPNO	Število	Vrednost	Povprečna vrednost	SKUPNO	Število	Vrednost	Povprečna vrednost
Voda, plin, energija, telekomunikacije	1.885	1.190	12.898	10,8	640	490	7.739	15,8
Turistično pristanišče	189	56	927	16,5	35	31	632	20,4
Mestna oprema in zelene površine	2.397	1.371	718	0,5	419	309	229	0,7
Kulturna dediščina	47	23	65	2,8	6	3	5	1,6
Večnamenski centri	75	51	262	5,1	32	26	214	8,2
Pokopališča	557	480	1.283	2,7	271	241	982	4,1
Trgovina in obrt	951	655	902	1,4	185	151	416	2,8
Uprava	17	16	267	16,7	10	10	217	21,7
Mestna Higijena	90	61	833	13,6	42	33	607	18,4
Športni objekti	1.751	1.184	1.501	1,3	382	312	972	3,1
Parkirni prostori	701	532	2.008	3,8	296	244	1.248	5,9
Reorganizacija mestnih četrti	315	148	2.038	13,8	88	82	1.141	13,9
Zdravje	312	257	4.692	18,0	144	132	3.546	26,9
Šola in družbeni sektor	280	236	660	2,8	135	128	386	3,0
Prosti čas	272	170	430	2,5	51	43	265	6,2
Prevozi	107	72	22.422	311,4	36	32	12.966	405,
Turizem	405	295	252	0,9	63	51	69	1,3
Razno	267	146	682	4,7	90	77	409	5,3
SKUPNO	**10.617**	**6.944**	**52.777**	**7,6**	**2.925**	**2.395**	**32.222**	**13,5**

Vir: www.infopieffe.it pod pokroviteljstvom Unioncamere, CIPE-UTFP in ANCE, izvedba: CRESME

Na deželni ravni je v obdobju med letoma 2002 in 2010 na prvem mestu Lombardija bodisi po številu razpisov bodisi po vrednosti s 1685 razpisi v obsegu 9 milijard evrov. V devetih deželah (Veneto, Kampanija, Sicilija, Furlanija - Julijska krajina, Lombardija, Emilija - Romanja, Piemont, Lacij in Marke) delež JZP presega 20% vseh javnih naročil, prvi na lestvici pa sta Kampanija in Veneto s 24% (Grafikon 8).

Grafikon 8 – odstotni delež vrednosti JZP v razmerju s celotno vrednostjo javnih naročil po deželah v obdobju med letoma 2002 in 2010.



Vir: www.infopieffe.it pod pokroviteljstvom Unioncamere, CIPE-UTFP in ANCE, izvedba: CRESME

2.6. Nekateri italijanski primeri JZP v gradbenem sektorju

Prvi veliki projekt v prevoznem sektorju je projekt Malpensa 2000, katerega pobudnik je bila delniška družba SEA (Società Esercizi Aeroportuali), ki ima do leta 2022 koncesijo za upravljanje letališč Linate in Malpensa. Lastniška struktura je sledeča: 84,6% Občina Milan, 14,5% Pokrajina Milan, ostalih 0,9% pa je v rokah zasebnikov. Projekt tipologije BOOT so financirale država Italija, Evropska investicijska banka (ki je naložbo priznala za prioritetno na evropskem nivoju) ter druge italijanske banke. Projekt je predvideval preobrazbo Malpense iz manjšega letališča v najvažnejše italijansko letališče. Skupna investicija se ocenjuje na približno eno milijardo evrov. Od teh je bila ena polovica namenjena prioritetnim posegom za ustanovitev »funkcionalnega središča« v letu 1998. Prihodki naslednjih let, ki bodo izhajali iz letaliških taks, tarif za ravnanje s prtljago in komercialnih prihodkov, bodo zagotovili izplačilo posojil, ki jih je najela družba SEA [18] .

[18] Pizzi A. (2000), Malpensa 2000: ena ideja, en projekt, ena realnost, Založila Giorgio Mondadori, Milan; Ambrosanio M.F., Bordignon M., Etro F. (2004) Naložbe v infrastrukture. Pakt stabilnosti in Javno zasebnega partnerstva, UCSC, Milan.

V zdravstvenem sektorju lahko omenimo gradnjo nove bolnišnice v Mestrah, ki je nadomestila staro in dotrajano strukturo s ciljem izboljšanja in specializacije storitev (onkologija, kardiologija, idr.)

Ta projekt sodi v kategorijo DBFO (Design Build Finance & Operate), v tem primeru se je na zasebno pobudo sklenila koncesija z Lokalno zdravstveno enoto 12 v Benetkah. Celotna naložba znaša 245 milijonov (vključno z DDV), od katerih izhaja 105 milijonov iz javnih sredstev[19].

Pogodba predvideva obdobje projektiranja in gradnje, ki traja 42 mesecev, šest mesecev testiranj, nato selitev bolnišnice Umberto I na nov sedež ter obdobje upravljanja za 24 let.

Projekt tako predvideva izgradnjo nove bolnišnice na 127.000 kvadratnih metrih s 680 posteljami, 54 plačljivimi enotami, 25 mesti za dializo in 25 zibelkami. Celotno območje se razteza na 240.000 kvadratnih metrih in bo razdeljeno na funkcionalna območja in prostore za pomožne storitve (diagnozo, operacijske sobe, prostore za bolnike, komercialne površine ter prostore za pomožne in podporne storitve). Struktura bo imela na razpolago parkirišče s 1092 mesti, od katerih 557 namenjenih obiskovalcem[20]. Postopek izgradnje, vključno z dvema projektnima fazama (dokončno in izvedbeno), je trajal štiri leta in pol, kot je bilo predvideno. Gradbišče je bilo odprto v februarju 2004, konec leta 2007 pa je bolnišnica bila oddana in začela je obratovati s prvim januarjem 2008. Prve oddelke so odprli v maju 2008, do konca meseca junija pa so bili vsi oddelki operativni.

Projektno financiranje zasledimo v Italiji zelo pogosto tudi na področju športa. Do leta 2007 je bil med temi najpomembnejši projekt za izgradnjo občinskega stadiona v Teramu. To je prvi objekt, v katerem sobivajo športne in komercialne dejavnosti in je prvi primer večnamenske strukture.

Z istim namenom so predstavili projekt novega nogometnega stadiona ekipe Juventus v Turinu. Načrt predvideva sobivanje v isti strukturi vrste storitev kot na primer gostinske, wellness, merchandising, hospitality box, bar, telovadnico, nakupovalno središče. Smisel je ustvariti prostor, ki bo odprt in dostopen skozi cel teden, kjer nogomet predstavlja osrednjo dejavnost, viri dohodka pa so različni in se lahko različne dejavnosti upravljajo sočasno preko dejavnosti co-marketinga[21].

Izgradnja novega stadiona, ki nadomešča dotrajani »Delle Alpi«, se je izvršila na podlagi projektnega financiranja. Pobudnik projekta je bila družba Juventus FC S.p.a., ki je v letu 2003 dobila od občine Turin območje v dolgoročno 99-letno koncesijo. Projekt je predvideval delno prenovo obstoječih objektov in izgradnjo novega vdora za tribune. Projekt povezuje v zaključen sistem nove tribune – realizirane iz železobetona s povezanimi lahkimi kritinami – in obstoječi zeleni grič, iz katerega so se odstranili drogovi in prej obstoječe tribune stadiona

[19] Ricchi M., (2012), CASE STUDY: PPP in Italian Health Sector, UNECE, Geneva, 21-24 February 2012.

[20] Osservatorio Nazionale Project Financing: Vetrina dei Progetti: Il nuovo ospedale di Mestre http://www.infopieffe.it/vetrina-dei-progetti/il-nuovo-ospedale-di-mestre.htm

[21] Projektno financiranje. Šport kot vzvod. Revija Il nuovo cantiere Junij 2009 št. 5 15.

Delle Alpi. Pridobil se je obširen parter, pod katerim so servisni in pomožni prostori razporejeni krožno. Za izgradnjo objekta bo poskrbelo začasno združenje družb, ki se je izgradnjo zaupalo lokalnim podjetjem[22] in je spoštovalo vnaprej določene stroške ter roke izvajanja. Stadion sprejme 41.000 gledalcev, skupna investicija pa znaša 120 milijonov evrov.

[22] Monografija Revije o Arhitekturi: "Novi stadion Juventusa".

3. PANALIZA POTREB JAVNIH UPRAV NA ČEZMEJNEM OBMOČJU

Roberta Apa, Andrea Ganzaroli, Silvia Rita Sedita

3.1. Uvod

Cilj tega poglavja je sistemizirati glavne rezultate, ki izhajajo iz razprave v fokusnih skupinah (focus group) in iz analize zbranih podatkov na osnovi vprašalnikov, ki so se predstavili javnim upravam v okviru projekta Profili.
Fokusna skupina je kvalitativna raziskovalna metoda, s katero odkrivamo odnose med udeleženci, njihova mnenja in poglede glede določene teme.
V našem primeru je cilj fokusnih skupin ugotavljanje oblik upravljanja pobud javno-zasebnega partnerstva s posebnim poudarkom na a) najboljših praksah za učinkovito usklajevanje dejavnosti javnih in zasebnih partnerjev in b) področjih, na katerih se lahko izvajajo bodoči projekti.
Fokusno skupino vodi usposobljen mentor na podlagi programa, ki predvideva vrsto vprašanj. Srečanj se ponavadi hkrati udeleži od 6 do 8 intervjuvancev. Na srečanjih prisostvuje tudi opazovalec, ki analizira odnose v skupini.
Udeleženci se izberejo na podlagi specifičnih lastnosti, ki predpostavljajo določeno mero homogenosti iz psihološkega, krajevnega in značajskega vidika. Obenem morajo biti udeleženci tudi sposobni vzpostavljati stike z drugimi člani skupine. Poglavitno je, da so udeleženci pripravljeni sodelovati in da srečanja jemljejo resno.
Srečanje traja približno dve uri.

Cilji srečanj fokusnih skupin

1. *CILJNE INTERESNE SKUPINE IN NJIHOVE POTREBE*
   - Ugotavljanje ciljnih interesnih skupin in izbira ustreznih komunikacijskih sredstev
   - Preverjenje, ali zainteresirane stranke poznajo socialne in gospodarske razmere interesnega območja ter pristope, s katerimi se te razmere analizirajo
2. *PODROČJA DELOVANJA V PRETEKLOSTI IN DANES*
   - Preverjanje nivoja poznavanja preteklih ali sedanjih investicijskih projektov na interesnem področju
   - Mapiranje investicijskih projektov na interesnem področju (s posebnim poudarkom na gradnji novih objektov ali obnovi obstoječih gradbenih objektov.)
3. *PREDNOSTNA PODROČJA DELOVANJA*

- Ugotavljanje prednosti in priložnosti, ki jih investicijski projekti nudijo na interesnem področju
- Ugotavljanje šibkih točk in nevarnosti pri investicijskih projektih na interesnem področju
- Ugotavljanje možnosti za investicije na področju javnih del ter možnosti gradnje na območju delovanja (s posebnim poudarkom na gradnji novih objektov ali obnovi obstoječih gradbenih objektov)

4. *SODELOVALNA OMREŽJA*
   - Ugotavljanje preteklih, sedanjih in potencialnih omrežij med javnimi ustanovami (občine, regije) za skupno promocijo območja
   - Ugotavljanje, v kolikšni meri lokalne oblasti in prebivalci podpirajo projetke, ki nudijo možnosti za socialne in ekonomske spremembe
   - Ugotavljanje preteklih, sedanjih in potencialnih oblik sodelovanja s študijskimi in raziskovanlimi centri
5. *IZBIRA PARTNERJEV*
   - Ugotavljanje sposobnosti in znanj predstavnikov javne uprave ter znanja, ki ga lahko nudijo zunanji sodelovalci
   - Ugotavljanje ključnih problematik, s katerimi se lahko srečajo potencialni investitorji pri projektih javno-zasebnega partnerstva na področju javnih naročil
   - Ugotavljanje prednosti in slabosti, ki jih projekti javno-zasebnega partnersva prinašajo javnim in zasebnim partnerjem
   - Ugotavljanje najboljših oblik sodelovanja med javnimi in zasebnimi partnerji
   - Ugotavljanje znanj, ki jih javni partnerji iščejo pri zasebnih partnerjih
6. *PREVERJANJE, V KOLIKŠNI MERI ZAINTERESIRANE STRANKE POZNAJO CILJE PROJEKTA PROFILI*

3.2. Italijanski primer

V Italiji so partnerji priredili 7 srečanj fokusnih skupin z začetkom v zadnjih dneh marca do prvih dni septembra 2013. Analizirala so se sledeča teritorialna območja:

1. Pokrajina Trst
2. Pokrajina Pordenone
3. Pokrajina Ravenna
4. Območje PAVEME (Padova, Treviso, Mestre)
5. Vzhodno območje Veneta (Gruarese e San Donatese)

Če izključimo partnerje projekta, so pri fokusnih skupinah sodelovali sledeči subjekti: 2 pokrajini (Ravenna in Benetke), 21 občin, ena razvojna agencija, eno združenje občin, dve neprofitni stanovanjski organizaciji - ATER, 24 gradbenih podjetij ali podjetij

nepremičninskega posredovanja (tabela 2). Sodelujoče občine imajo povprečno 45.907 prebivalcev, 94,74 km^2 in 625,87 prebivalcev na km^2 (tabela. 1). Največje občine so: Benetke (259.263 prebivalcev), Trst (201.148) in Ravenna (154.288) glede na število prebivalcev; Ravena glede na razsežnost (653,82 km^2), Trst (2.363,39 prebivalcev na km^2) in Spinea (1.813,24 prebivalcev na km^2) glede na gostoto prebivalstva. 5 občin ima manj kot 10.000 prebivalcev. 12 občin beleži število prebivalstva med 10.000 in 50.000. Pordenone (s 51.378 prebivalcev) je edina občina, ki šteje med 50.000 in 100.000 prebivalci. Tri občine imajo več kot 100.000 prebivalcev.

Fokusnih skupin se je udeležilo 19 politikov, 15 predstavnikov javnih uprav in nekateri predstavniki stanovskih združenj. Na vseh srečanjih je prisostvoval vsaj en politik in, z izjemo dveh srečanj, po en predstavnik javne uprave. Istočasna prisotnost teh dveh osebnosti je pomembna za kakovostno izmenjavo mnenj med srečanjem fokusne skupine. Vsi navedeni predstavniki so nosilci posebnih interesov, ki pogosto sobivajo in se soočajo znotraj javne uprave. Politik bolje pozna teritorij in njegove potrebe, predstavnik javne uprave pa je bolj pripravljen glede pravilnikov in postopkov. Sodelovanje obeh akterjev nam predstavi obe perspektivi ter izpostavi medsebojno odvisne elemente, ki lahko omogočijo ali preprečijo razvoj javno-zasebnih partnerstev (JZP) v nekaterih upravah.

Glavni rezultati fokusnih skupin

Fokusne skupine so izpostavile, da obstaja splošno pozitivni odnos do JZP kot orodja za deželni razvoj. Večina javnih uprav verjame, da predstavlja JZP edino možno politično sredstvo za razvoj teritorija. V tem smislu označujemo javno-zasebno partnerstvo kot eno izmed možnih sredstev, s pomočjo katerih se lahko javne uprave izognejo omejitvam, ki jih postavljata Pakt stabilnosti in znižanje prihodkov zaradi stroškov urbanizacije in uporabe površin. Zasebno financiranje za gradnjo objektov javnega interesa je torej glavni vzvod za ponovno oživitev politike infrastrukturnih naložb in zagotavljanje storitev javne koristi, ki bodo pripomogle k ponovnemu zagonu gospodarske rasti v državi. Gradnja na osnovi JZP zagotavlja obenem javnim upravam višjo kakovost del. Dejansko je vlaganje v kakovost dela v interesu zasebnika, zato da si zagotovi večje prihodke od objeka, saj bo zasebni akter odgovoren za upravljanje in vzdrževanje dela za vsaj naslednjih dvajset let.

Tudi zasebniki vidijo v JZP možnost ponovne ekonomske rasti. Poglede zasebnikov, ki odražajo stališča javnih uprav, pogojujejo gospodarske razmere. Večina podjetij, ki so sodelovala pri fokusnih skupinah, je izpostavila izrazitost krize in posredovala podatke o številu gradbenih podjetijh v stečaju, izgubi delovnih mest in izgubljenih prihodkih. Javno-zasebno partnerstvo predstavlja v tem primeru orodje za spodbujanje zaposlitvenih možnosti, ki se sicer trenutno ne bi aktivirale. Kakovost predstavlja pomemben dejavnik pri projektih JZP, bodisi za zasebni bodisi za javni sektor. JZP omogoča javnim upravam, da se izognejo

javnim naročilom, pri katerih se izbirajo skrajno nizke ponudbe, in da lahko nagrajujejo podjetja, usmerjena v kakovost in inovativnost.
Kljub temu, da oba sektorja opisujeta javno-zasebno partnerstvo kot priložnost za razvoj podjetij in teritorija, so se v fokusnih skupinah izpostavile številne kritične točke in omejitve, ki onemogočajo izkoriščanje in pretvorbo te priložnosti v vrednoto za celotno skupnost.

Tabela 1 . Fokusne skupine : Povzetek ključnih podatkov

Fokusna skupina	Datum	Udeležene javne uprave	Sestava omizij glede na udeležence
Fokusna skupina - Ravenna	26.3.13	• Pokrajina Ravenna • Občina Ravenna • Občina Fusignano • Občina Cervia • Združenje občin Bassa Romagna	Politiki [3] Predstavniki javne uprave[2] Podjetja [2]
Fokusna skupina – Trst	16.5.13	• Občina Trst • Občina Milje	Politiki [2] Podjetja [3] Predstavniki združenj [3]
Fokusna skupina – Pordenone	20.5.13	• Občina Sacile • Občina Pordenone • Občina Brugnera • Občina Caneva	Politiki [1] Predstavniki javne uprave [3] Podjetja [4]
Fokusna skupina – Portogruaro	2.8.13	• Občina Gruaro • Občina Portogruaro • Občina San Michele al Tagliamento • Pokrajina Benetke • Občina Teglio Veneto	Politiki [4] Podjeta [4] Predstavniki javne uprave [2]
Fokusna skupina – San Donà	18.8.13	• Občina San Donà di Piave; • Občina Jesolo; • Občina Musile; • Agencija za razvoj vzhodnega Veneta	Politiki [4] Javni upravitelji [2] Podjetja [4]
Fokusna skupina – Benetke	5.9.13	• Občina Martellago • Občina Spinea • Občina Benetke • Unioncamere Veneto (Deželno združenje trgovinskih, industrijskih, obrtnih in kmetijskih zbornic)	Politiki [2] Predstavniki javne uprave [5] Podjetja [3]
Fokusna skupina– Benetke (1)	6.9.13	• Občina Vigonza • Občina Paese • Občina Trivignano • Neprofitna stanovanjska organizacija Padova • Neprofitna stanovanjska organizacija Treviso	Politiki [3] Predstavniki javne uprave [3] Podjetja [4]

Prvi kritični točki, ki sta se izpostavili med srečanji fokusnih skupin, sta pomanjkanje zakonskega okvira in preobremenjujoča birokracija, ki pa nista omejeni na same JZP. Kritičnost so označili iz obeh strani. Javne uprave so izpostavile težave pri nenehnih zakonskih spremembah v zvezi z uporabo JZP izven Pakta stabilnosti. Poleg tega se je izkazalo, da nenatančna opredelitev in različne interpretacije orodja JZP povzročajo visoko tveganje tožb in zamud pri razvoju projektov. Zasebni sektor poudarja nenehno potrebo po spreminjanju načrtov kot posledico stalnih sprememb pravil. Ta kritika se nanaša na odnose z javno upravo nasploh in ne samo na področje JZP. V primeru JZP ima izpostavljena kritika poseben pomen, v kolikor stroški projektiranja bremenijo predvsem zasebni sektor, ki predfinancira izvajanje projekta. Obenem natančna ocenitev stroškov upravljanja projekta povzroča težave.

Druga kritična točka, ki se je izpostavila med srečanji fokusnih skupin, so težave pri sodelovanju med javnim in zasebnim sektorjem, ne da bi bili stranki izpostavljeni tveganju kazenskih postopkov zaradi tajnega dogovarjanja. Verjetno temelji to prepričanje na dejavnikih kulturnega značaja. Predstavniki javne uprave so v zvezi s tem izpostavili težave pri vključevanju zasebnih partnerjev v projekte JZP, ne da bi vzbujali suma dogovarjanja ali uslug. Ta pristop je eden izmed dejavnikov, ki najbolj ovirajo razvoj JZP. Številni javni usližbenci se raje izognejo tveganjem in se zato ne poslužujejo tega orodja. Zaradi nezaupanja med javnim in zasebnim sektorjem je proaktivni pristop odgovornega za postopek JZP med glavnimi kritičnimi dejavniki uspeha projekta na osnovi JZP.

Tretji dejavnik, ki negativno vpliva na razvoj javno-zasebnega partnerstva, je odnos političnega sektorja do tega modela. Izpostavila so se stališča dveh vrst. V prvem primeru se javne uprave odločajo, da se v triletnem načrtu na osnovi JZP izvajajo tisti projekti, ki se s težavo vzdržujejo. Ta pristop izraža željo javne uprave, da se izogne odgovornosti v primeru neuspešnega izvajanaja nekaterih del. Drugi pristop je "prikrivanje" javnega naročila z izbiro modela javno-zasebnega partnerstva. V tem primeru se od zasebnega partnerja zahteva, da finančno prispeva k izvajanju projekta, ki iz ekonomskega vidika ni trajnosten. To je razlog, zaradi katerega se zanemarja veliko razpisov na osnovi JZP. Izbira tega pristopa je usmerjena k zmanjševanju odgovornosti javne uprave za neuspeh pri upravljanju problemov.

Četrti kritični dejavnik je nenaklonjenost finančnih partnerjev k vlaganju v projekte JZP. Finančni partnerji po navadi financirajo izvajanje javnih del na osnovi posojil in kreditov. Nasprotno zahteva projekt JZP, da finančni partnerji aktivno sodelujejo pri tveganju izvajanja, razpoložljivosti in upravljanja. Še zlasti pri manjših projektih (pod 5 milijoni evrov) se torej finančni partnerji skušajo modelu JZP izogibati, ker je tveganje previsoko v primerjavi s pričakovanim prihodkom. V nasprotju pa pri večjih projektih, kot je na primer gradnja bolnišnice, teh težav ni.

Nazadnje, močna ovira za razvoj JZP je pomanjkanje notranjega strokovnega znanja. Ta šibka točka je skupna obema sektorjema. Manjše občine nimajo notranjega strokovnega znanja, ki je potrebno za upravljanje razpisov za izvajanje del na osnovi JZP. Ne poznajo pogodbenih oblik, niso seznanjeni s finančnimi orodji in nezadostno obvladajo postopke. Možnost za uresničitev uspešnih projektov JZP je v teh občinah pogosto pogojena od pomoči specializiranih svetovalcev ali ustanovitve združenj občin, med kateremi je možno vzpostaviti specializirane storitve. V večjih občinah kot so Benetke, Ravenna in Trst pa že obstajajo usposobljeni subjekti, ki lahko upravljajo te projekte. Tudi manjša podjetja se srečujejo z znatnimi omejitvami zaradi nezadostnega poznavanja finančnih in pogodbenih orodij ter skromnih sposobnosti upravljanja te vrste partnerstva. Težave se večajo, ko se pojavi potreba po vključitvi v partnerstvo storitvenih podjetji, ki se ukvarjajo z upravljanjem in financiranjem. Izkušnje konzorcijev iz Emilije Romanje, ki zagotavljajo specializirane

storitve za izvajanje in upravljanje projektov na osnovi JZP, predstavljajo iz tega vidika pomembno izhodišče.

Tabela 2. Primeri zanimivih projektov JZP, ki so se izpostavili med srečanji fokusnih skupin

Projekt	Občina izvajanja projekta	Vrsta JZP	Stanje izvajanja	Možni vzroki interesa
Obnova mosta Rialto	Benetke	Sponzorstvo	V izvajanju	
Restavriranje kina Rossini	Benetke	Projektno financiranje	Zaključen	Vključevanje družbene in podjetniške funkcije
Restavriranje pokrite tržnice	Ravenna	Projektno financiranje	V izvajanju	Zaščita kulturne dediščine
Pokopališke storitve	Vigonza	Koncesija in upravljanje	V izvajanju	Kakovost projektna izvedljivosti in razpisne dokumentacije
Dom za starejše občane	Telio Veneto	Koncesija in upravljanje	Zaključen	
Šole	Paese	Finančni zakup	1 zaključen 1 v izvajanju	Vključevanje zasebnih partnerjev
Bazen	Martellago	Koncesija in upravljanje	Zaključen	

Na srečanjih fokusnih skupin so se izpostavile nekatere dobre prakse in predlogi.

1. **Pomembna je priprava dobre analize gospodarske in finančne izvedljivosti.** Temeljita analiza gospodarske in finančne trajnosti projekta JZP prihrani veliko časa v končnih fazah in zagotavlja zasebnim partnerjem potrebno dokumentacijo za ocenitev donosnosti naložbe.
2. **Spodbujanje zasebne pobude:** Zasebni sektor v primerjavi z javnim bolje pozna trg, razpoložljive tehnološke rešitve in v primeru storitev dobro pozna upravne prakse. Naloga javnega sektorja je torej spodbujanje kreativne konkurence med podjetji. Obenem mora javni sektor ugotoviti možnosti za zagotavljanje trajnosti projekta, zato da se povečajo možni prihodki, tehnološke pristope za prihranjevanje stroškov pri upravljenju in vzdrževanju, organizacijska in upravna orodja za izboljšanje učinkovitosti in uspešnosti nudenih storitev.
3. **Izvajanje JZP v skladu s poslovno logiko**. Številni projekti javno-zasebnega partnerstva so neuspešni zaradi pomanjkanja strateške in celostne vizije bistva in vrednosti projekta. Obnova gledališča se na primer obravnava le iz materialnega vidika oziroma preprosto kot "obnova zidov." Razpad gledališča je večkrat posledica in razlog ošibitve družbene, kulturne in podjetniške strukture, ki daje smisel in vrednost gledališču. Projekt javno-zasebnega partnerstva mora torej upoštevati tudi te vidike kot bistvene dejavnike za uspeh celotnega projekta.

4. **Potreba po ustanovitvi deželnega strokovnega centra**, ki lahko olajša in spodbuja razvoj projekta JZP. Strokovni center lahko obenem nudi pomoč občinam in podjetjem in pripomore k poenotenju in dopolnjevanju upravnih praks med različnimi upravnimi nivoji in med občinami.

V spodji tabeli so navedeni nekateri projekti na osnovi JZP, ki so v izvajanju ali ki so že uspešno zaključeni (tabela 2).

3.3. Slovenski primer

V obdobju med 15. aprilom in 30. majem 2013 je potekalo 17 fokusnih skupin, v katerih je bilo vključenih 18 občin.
Fokusnih skupin so se udeležili bodisi predstavniki javnega bodisi zasebnega sektorja z različnimi kompetencami (tabela 3). Večine fokusnih skupin so se udeležili občinski strokovnjaki, predstavniki Gospodarske in Območnih obrtno-podjetniških zbornic in predstavniki obrti. Enega srečanja so se udeležili tudi predstavniki Zavoda za gradbeništvo Slovenije, sedmih srečanj pa so se udeležili tudi župani.
Prisotnost oziroma odsotnost političnih predstavnikov predstvalja kakovost razprave. Politični predstavniki bolje poznajo teritorij, razvojne načrte, probleme in težave, vendar to ne predpostavlja, da imajo strokovno znanje na področju orodij JZP. V nasprotju pa imajo strokovnjaki bolj omejeno celostno vizijo, vendar so bolj podkovani glede upravnih orodij in vodenja projektov. 12 fokusnih skupinah so se udeležila tudi podjetja.

Občine, ki so bile vključene v fokusne skupine, so zbrale nekaj izkušenj na področju projektiranja, razvoja in vodenja projektov JZP. Najpogostejša področja so:

1. upravljanje javne razsvetljave;
2. namestitev širokopasovnega omrežja;
3. gradnja cest in obvoznic;
4. izgradnja kanalizacijskih sistemov in / ali ravnanje z odpadki;
5. namestitev sistema daljinskega ogrevanja in / ali na biomaso.

Tabela 3: Funkcija in število udeležencev fokusnih skupin

Občina	*Funkcija [število]*
MIREN-KOSTANJEVICA	Politiki (Župan) [1] Občinski uslužbenci [3] Predstavniki Obrtne zbornice [2]
SEŽANA	Občinski uslužbenci [2] Predstavniki podjetij [3]
RENČE	Politik (Župan) [1] Občinski uslužbenci [1] Predstavniki podjetij [2] Predstavniki Obrtne zbornice [2]
BLED	Občinski tehniki [4] Predstavniki podjetij [3] Predstavniki Gospodarske zbornice [4]
ŠEMPETER PRI GORICI	Politik (Župan) [1] Občinski uslužbenci [4] Predstavniki podjetij [3] Predstavniki Obrtne zbornice [2]
NOVA GORICA	Politik (Župan) [1] Občinski uslužbenci [2] Predstavniki podjetij [2] Predstavniki obrtne zbornice [2]
JESENICE	Občinski uslužbenci [5] Predstavniki podjetij [2] Predstavniki Gospodarske zbornice [4]
BRDA	Občinski uslužbenci [1] Predstavniki podjetij [2] Predstavniki Obrtne zbornice [2]
HRPELJE-KOZINA	Politiki [1] Občinski uslužbenci [4] Predstavniki podjetij [3] Predstavniki Obrtne zbornice [2]
CERKNICA	Občinski uslužbenci [5] Predstavniki Zavoda za gradbeništvo [5]
KRANJ	Občinski uslužbenci [3] Predstavniki Gospodarske zbornice [5] Predstavniki Zavoda za gradbeništvo [1] Predstavniki podjetij [2]
AJDOVŠČINA	Občinski uslužbenci [1] Predstavniki podjetij [2] Predstavniki Obrtne zbornice [3]
ŠKOFJA LOKA	Politiki [2] Občinski uslužbenci [4] Predstavniki Gospodarske zbornice [5] Predstavniki podjetij [1]
DIVAČA	Politiki [1] Občinski uslužbenci [2] Predstavniki Obrtne zbornice [2]
POSTOJNA IN LOŠKA DOLINA	Občinski uslužbenci [5] Predstavniki podjetij [3] Predstavniki Zavoda za gradbeništvo [5]
RADOVLJICA	Občinski uslužbenci [9] Partner projekta Profili [3] Predstavniki podjetij [2] Predstavniki Zavoda za gradbeništvo [1]
KOPER	Občinski uslužbenci [3] Predstavniki Obrtne zbornice [2]

Tabela 4 prikazuje vse projekte javno-zasebnega partnerstva, ki se izvajajo v občinah, vključenih v fokusne skupine. Občina Postojna predstavlja primer odlične prakse, saj je pred kratkim namestila sistem daljinskega ogrevanja po modelu Build to Order. Občina Bled je izvedla tri projekte JZP, od katerih dva sta zahtevala arbitražni postopek, da bi se rešili konflikti med soudeleženimi strankami.

Tabela 4: Projekti JZP, zaključeni ali v izvajanju

Občina	*Projekti JZP zaključeni ali v izvajanju*
SEŽANA	1. Namestitev širokopasovnega omrežja (junij 2011)
RENČE	1. Gradnja avtoceste (sodelovanje, ne partnerstvo)
BLED	1. Upravljanje kanalizacije in gradnja čistilne naprave (koncesija) 2. Gradnja plinovodov (koncesija) 3. Upravljanje javne razsvetljave;
NOVA GORICA	1. Gradnja plinovoda (leto 1994)
BRDA	1. Dom za starejše občane (koncesija); 2. Upravljanje javne razsvetljave (koncesija) 3. Obnova občinske hiše
HRPELJE-KOZINA	1. Namestitev širokopasovnega omrežja
CERKNICA	1. Upravljanje javne razsvetljave; 2. Upravljanje kanalizacije in gradnja čistilne naprave
KRANJ	1. Upravljanje javne razsvetljave 2. Upravljanje javnega prevoza 3. Gradnja telovadnice
AJDOVŠČINA	1. Razvoj vinske ceste Vipava
POSTOJNA	1. Ravnanje z odpadki; 2. Vzdrževanje javnih površin; 3.Gradnja dveh kotlarn za sistem daljinskega ogrevanja na biomaso (Build-operate transfer); 4. Namestitev širokopasovnega omrežja.
RADOVLJICA	1. Ureditev športnega parka; 2. Izgradnja oskrbovanih stanovanj; 3. Izgradnja garažne hiše.

Fokusne skupine so izpostavile tudi projekte in/ali razvojna področja, pri katerih javne ustanove načrtujejo izvedbo projektov JZP. (tabela 5)

Tabela 5: projekti in/ali razvojna področja

Občina	*Projekti JZP v izvajanju*	*Možna področja izvajanja*
MIRNA-KOSTANJEVICA	Projekt ni še v izvajanju	1.Krepitev industrije; 2.Čistilne naprave; 3.Valorizacija obrtnih con; 4.Razvoj turizma; 5. Izboljšanje cestnega omrežja; 6.Gradnja kanalizacije
SEŽANA	Projekt ni še v izvajanju	1. Kamnoseški center; 2.Razvoj turizma (gradnja glasbene šole, ureditev centra Sežane); 3.Ureditev kanalizacije
RENČE	1. Razvoj območja Vogrsko	1. Obnova cestnega omrežja, vodovoda in sistema namakanja; 2. Izgradnja tržnice
BLED	Projekt ni še v izvajanju	1.Energetska obnova občinskih stavb; 2. Izgradnja severne in južne obvoznice

ŠEMPETER PRI GORICI	Projekt ni še v izvajanju	1.Logistično središče; 2.Turistični center na mejnem prehodu 3.Majhni projekti: rekreacijsko-turistični center (kamp za avtomobile in avtodome)
NOVA GORICA	1 Upravljanje javne razsvetljave;	1. Ravnanje z odpadki in čistilne naprave; 2. Ureditev in temeljita sanacija šolske infrastrukture; 3. Ureditev mestnega središča;
JESENICE	Projekt ni še v izvajanju	1.Izgradnja turističnih nastanitev; 2. Pospešitev lokalnih javnih storitev; 3. Izboljšanje cestne infrastrukture; 4. Obnova obstoječega stanovanjskega fonda; 5. Naprave za ravnanje z odpadki, 6. Izgradnja parkirišč
BRDA	Projekt ni še v izvajanju	1. Energetska obnova občinskih stavb
HRPELJE-KOZINA	1.Dom za starejše občane 2. Obvoznica 3. Center za varno vožnjo	1. Izgradnja vrtca, tržnice, kolesarske steze 2. Ureditev mestnega središča, 3. Izboljšanje cestnega omrežja in splošne logistike 4. Lesarska akademija
CERKNICA	1. Izgradnja muzeja; 2. Izgradnja telovadnice; 3. Izgradnja centrale za daljinsko ogrevanje na biomaso;	1.Sanacija javnih stavb;
KRANJ	Projekt ni še v izvajanju	1. Bolnica; 2. Avtobusna postaja 3. Parkirišče za tovorna vozila; 4. Energetska sanacija občinskih stavb; 5. Gradnja športnega centra in kolesarske steze.
AJDOVŠČINA	1. Izgradnja osnovne šole, vrtca, 2. Izgradnja kanalizacije	1. Tehnološki grozd na področju gradbeništva; 2. Izgradnja nakupovalnega centra
ŠKOFJA LOKA	Projekt ni še v izvajanju	1.Izgradnja novega vrtca, nove knjižnice; medgeneracijskega središča; 2. Obnova in gradnja vodovoda in kanalizacije; 3. Obnova mestnega središča in energetska sanacija; 4. Izgradnja obvozne ceste, izgradnja centra za odstranjevanje odpadkov; 5. Izgradnja podjetniškega inkubatorja. 6. Izgradnja novega parkirišča
DIVAČA	1. Postavitev večnamenske dvorane za rudarski muzej 2. Širokopasovno omrežje	1.Projekti na področju turizma
POSTOJNA	Gradnja naprave za kompostiranje	1.Izgradnja bazena;
LOŠKA DOLINA	1. Obnova grada Snežnik 2. Projekt za namestitev sistema daljinskega ogrevanja na biomaso 3. Gradnja doma za starejše občane 4. Namestitev širokopasovnega omrežja	
RADOVLJICA	Projekt ni še v izvajanju	1. Sistem za daljinsko ogrevanje na biomaso 2. Regijski reševalni center in center za zdravstveno nego 3. Energetska sanacija občinskih stavb.
KOPER	Projekt ni še v izvajanju	1.Izgradnja tehnološkega parka; 2. Raba obnovljivih virov energije 3.Razvoj pomorskega potniškega terminala.

Iz delavnic fokusnih skupin izhajajo sledeče težave pri izvajanju projektov JZP:

- Gospodarske razmere v Evropi;
- Težave podjetnikov pri pridobivanju posojil in jamstev, birokratski postopek za pridobivanje licenc in dovoljenj;
- Nezadostna, nedorečena in zapletena pravila na področju projektov JZP;
- Pomanjkanje strokovnega znanja javnih uprav na področju projektov JZP;
- Javne ustanove in zasebni vlagatelji sledijo različnim interesom;
- Težave, povezane s tveganji, ki jih pri javnih naročilih na osnovi JZP prevzemajo predvsem zasebni vlagatelji. Pogodbe opredeljujejo obveznosti in pogoje financiranja, ne pa morebitnih tveganj in njihove porazdelitve;
- Potencialna korupcija znotraj partnerstva;
- Nejasen rok trajanja projekta in zamude pri izvajanju;
- Nizka zanesljivost javnih partnerjev pri plačevanju;
- Pomanjkanje strokovnjakov, ki bi lahko nudili podporne storitve pri upravljanju in izvajanju projektov;
- Politična nestabilnost, povezana z rokom trajanja uprave (volitve so vsaka 4 leta)

Pogoji za uspešen projekt JZP so sledeči:

- Finančna zmogljivost zasebnega partnerja;
- Razpoložljivost zasebnega partnerja za pridobivanje dolgoročnih prihodkov;
- Večja vključenost zasebnega partnerja tudi v začetne faze projektiranja;
- Manj vsiljivi posegi javnega partnerja, ki bi se moral omejiti na jamstvo in zagotavljanje potrebnih pogojev za razvoj projekta.

Glede **ciljev projekta Profili** udeleženci ocenjujejo kot izredno zanimivo oblikovanje tehnološke platforme, namenjene povezovanju ponudbe in povpraševanja v okviru javno-zasebnih partnerstev na področju javnih naročil na obmejnem območju med Italijo in Slovenijo. Platforma bi omogočala občinam dostop do podatkov o potencialnih vlagateljih in podjetja bi se lahko ažurirala glede razpoložljivih razpisov v realem času. Obenem so udeleženci svetovali, naj bo upravitelj platforme neodvisen in nevtralen subjekt, kot so na primer gospodarske zbornice ali združenja.

3.4. Primerjava med Italijo in Slovenijo

V razdelkih 1 in 2 obrazca o javnih upravah so navedeni podatki o anketiranih ustanovah. Italijanski vzorec sestavlja 24 javnih uprav in 60 projektov na področju javnih naročil. Slovenski vzorec sestavlja 17 javnih uprav in 52 projektov na področju javnih naročil.

Spodnja tabela prikazuje povzetek podatkov o prebivalstvu, območju v kvadratnih kilometrih in gostoti prebivalstva anketiranih občin, začetku in zaključeku del, potrebnih naložbah v evrih in podatke glede javnega in zasebnega financiranja.

Tabela 6: Podatki anketiranih občin

Spremenljivka	Povprečje		Mediana		Standardna devijacija		Najmanjša vrednost		Največja vrednost	
	Italija	Slovenija	Italija	Slovenija	Italija	Slovenija	Italija	Slovenija	Italija	Slovenija
Prebivalstvo	50130.78	16253.08	21411	12959	72785.01	14587.01	2331	3896	259263	53037
Površina Km^2	114.17	153.16	56.63	146	168.75	86.20	11.52	15	654.88	311.20
Gostota/Km^2	532.83	96.47	317.58	59	552.80	80.87	106.8	2.89	2432.7	287.22
Začetek del	2014	2013.90	2014	2014	1.79	2.20	2008	2008	2019	2019
Zaključek del	2015	1995.92	2015	2016	2.49	143.07	2009	1015	2023	2022
Potrebne naložbe	2753143.02	2961296.27	1675000	2000000	3628013.61	3150948.42	130000	22850	21200000	15000000
Javno financiranje	53.98	53.35	70	50	46.31	35.49	0	0	100	100
Zasebno financiranje	46.02	46.65	30	50	46.20	35.49	0	0	100	100

Vzorec sestavljajo bodisi za Italijo bodisi za Slovenijo predvsem majhne in srednje velike občine, s povprečno 50.000 prebivalci za Italijo in 16.000 prebivalci za Slovenijo. Povprečna površina občin meri 115 kvadratnih kilometrov za Italijo in 155 kvadratnih kilometrov za Slovenijo. Povprečna gostota prebivalstva je približno 650 prebivalcev na km^2 za Italijo, medtem ko beležimo zelo nizko gostoto prebivalstva s povprečjem 100 prebivalcev na kvadratni kilometer pri slovenskih občinah.

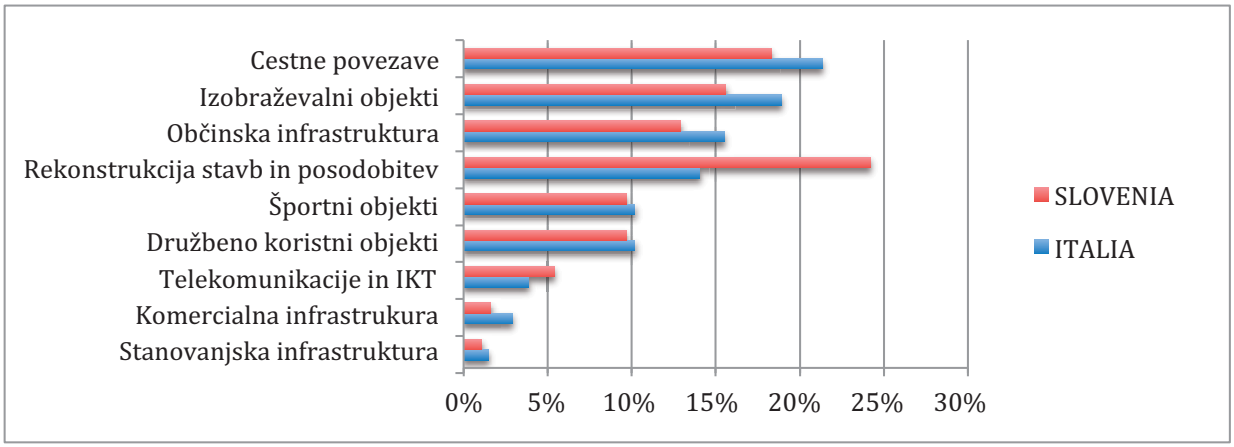
Analizirani projekti se bodo v povprečju začeli leta 2014 in predvidoma zaključili na polovici leta 2015 v Italiji ter v letu 2016 v Sloveniji. Italijanski projekti trajajo v povprečju približno dve leti s povprečno naložbo za približno 2.800.000 evrov, z najmanj 130.000 evri in največ 21,2 milijona evrov, medtem ko trajajo slovenski projekti povprečno tri leta, povprečna naložba znaša približno 3.000.000 evrov, z najmanj 22.850 evri in največ 15 milijoni evrov.

Glede predvidevanega financiranja za izvajanje projektov opažamo, da je stanje v obeh državah podobno. V Italiji krije projekte javno financiranje za 54% in zasebno financiranje v višini 46%, v Sloveniji pa so projekti financirani za 53,35% iz javnih sredstev, za 46,65% pa iz zasebnih. Podatki kažejo, da tudi majhne javne uprave se trudijo, da bi privabile sredstva iz zasebnega sektorja za zmanjšanje izdatkov javnega denarja v času globalne krize in pomanjkanja sredstev.

Najpogostejše kategorije javnih investicij so "dela na cestah" A0101, ki predstavljajo 20% javnih investicij v Italiji in 13% v Sloveniji, kjer beležimo še 13% javnih investicij na področju "druge infrastrukture za okolje in teritorij" A0299. V Italiji sledijo “druge javne gradnje" A0509 (18%), 15% javnih investicij je usmerjenih v “socialno in šolsko gradnjo" in približno 13% investicij je povezanih s “športom in zabavo”. Z zelo nizkim odstotkom pod

5% beležimo "kulturno dediščino" A0511, s 5% "druge javne infrastrukture, ki niso uvrščene drugje" A0690 in javne investicije na področju "zdravja in higiene" s 3%.
V Sloveniji so projekti vezani na "druge infrastrukture energetskega sektorja" A0399, "šolsko in socialno gradbeništvo" A0508, "druge javne gradnje", A0509 "šport in zabavo" A0512 ter "druge javne infrastrukture, ki niso uvrščene drugje" A0690 s približno 7%. Na splošno se projekti najpogosteje nanašajo na infrastrukture v javno korist, kot je izboljšanje prometnih povezav, gradnja novih cest, urejanje cestišča, gradnja novih parkirnih mest ter izboljšanje energetske infrastrukture različnih občin, kot tudi ohranjanje in vzdrževanje kulturne dediščine.
Glede na glavna področja posegov smo upoštevali štiri tipologije uporabnikov (prebivalci, delovni migranti, podjetja in turisti).
Prvo področje analize upošteva projekte, namenjene prebivalcem (slika 1). V Italiji se največje število projektov nanaša na cestno infrastrukturo s ciljem izboljšave mestnega in izvenmestnega cestnega omrežja (ceste in krepitev javnega prevoza ter obvoznice). Velik del projektov se nanaša na gradnjo ali vzdrževanje šolskih objektov (skoraj 20%). Malo nad 15% projektov zadeva občinsko infrastrukturo (kino, gledališča, bazeni, kolesarske steze, knjižnice itd). Sledijo projekti za urbano prenovo (preoblikovanje nekdanjih industrijskih območij, vzdrževanje mestne opreme) in izboljšanje okolja v zvezi z izboljšanjem kakovosti življenja (čiščenje in upravljanje z vodnimi viri, zmanjševanje emisij, namestitev zelenih površin). Malo nad 10% projektov zadeva javna naročila za gradnjo družbeno koristnih in športnih objektov. Sledijo telekomunikacije, poslovni in stanovanjski objekti (manj kot 5% projektov).
V Sloveniji je največje število projektov povezanih z okoljem. Velika pozornost je namenjena izboljšanju kakovosti življenja: čiščenju in upravljanju z vodnimi viri, zmanjševanju emisij, gradnji drevesnic in varstvu okolja. Malo nad 15% projektov zadeva javna naročila za izboljševanje in gradnjo cestnih povezav in izobraževalnih objektov (osnovnih in srednjih šol). Med 10 in 15% projektov je namenjenih občinski infrastrukturi, družbeno koristnim objektom (predvsem vrtcem in domom za starejše občane) ter športnim objektom. Sledijo projekti na področju telekomunikacij, občinske, komercialne in stanovanjske infrastrukture.

Slika 1: Glavna področja analize prebivalcev

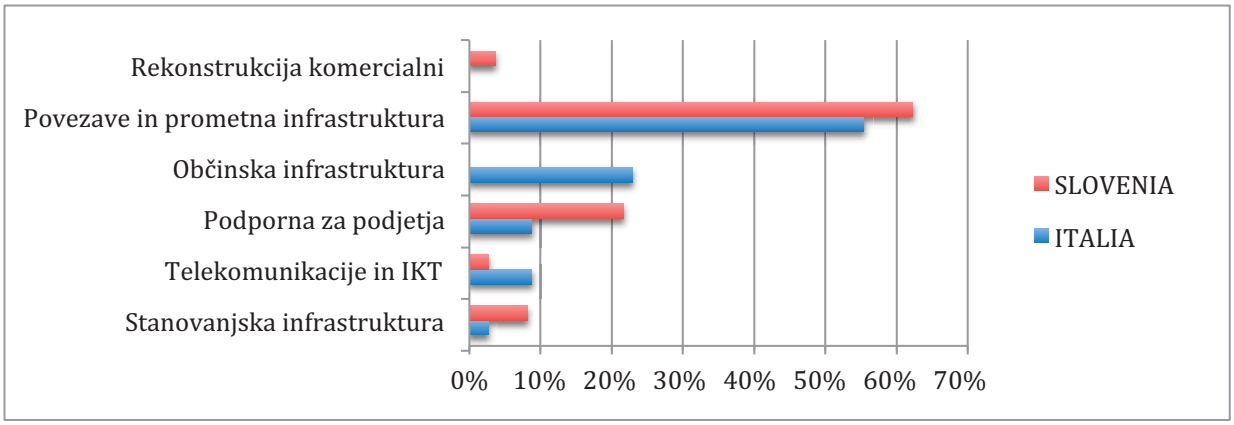


Slika 2 se nanaša na delovne migrante in kaže, da se večina projektov (več kot 50% primerov, analiziranih v Italiji, in več kot 60% v Sloveniji) nanaša na gradnjo in izboljševanje infrastruktur ter prometnih povezav. Izpostavlja se pomen olajšanja mobilnosti delovnih migrantov z izboljšanjem pretoka prometa na in z delovnega mesta, bodisi znotraj občine bodisi na izvenmestnih cestah. To področje projektov vključuje tudi vzdrževanje in nadgradnjo cest in železnic, gradnjo in širitev parkirnih površin in izboljšane storitev javnega prevoza.

V Italiji beležimo na drugem mestu projekte, namenjene izboljšanju infrastrukture in občinskih storitev (ta vrsta posegov ni podrobno opredeljena). Tretja točka se osredotoča na projekte, katerih namen je spodbujati ustvarjanje in podporo podjetij za povečanje možnosti zaposlovanja lokalne delovne sile. V to skupino sodijo projekti za spodbujanje ustanavljanja novih podjetij, javne službe za podporo podjetjem ter intermodalna in večnamenska središča. Enako pomembni so projekti, katerih cilj je povečanje IKT infrastruktur. Manj pomembni pa so projekti na področju gradnje stanovanjskih objektov.

V Sloveniji beležimo pod drugo točko projekte, katerih namen je spodbujati ustanovitev in podporo podjetij za izboljšanje možnosti zaposlovanja lokalne delovne sile. V to skupino sodijo projekti za spodbujanje ustanavljanja novih podjetij, podporne storitve za zaščito lokalne industrije, ohranitev dela in nadgradnjo znanja ter ustvarjanje večnamenskih prostorov. Manj pomembni so projekti za gradnjo stanovanjskih objektov, oživitev trgovine in vzpostavitev informacijske ter komunikacijske infrastrukture za izboljšavo telekomunikacij in internetne povezave.

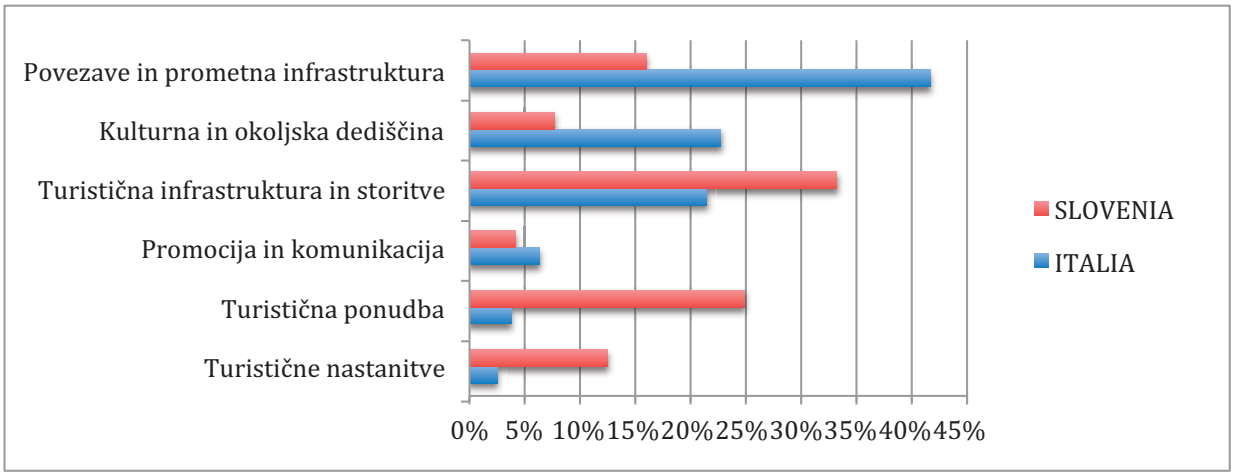
Slika 2: glavna področja posegov za podporo delovnim migrantom



Slika 3 analizira glavna področja posegov za podpiranje lokalnega turizma. V Italiji so na prvem mestu projekti, ki izboljšujejo povezave in prometno infrastrukturo za olajšanje dostopa do mest in glavnih turističnih destinacij. Na prvem mestu so v Sloveniji (na drugem mestu Italiji) projekti za turistično infrastrukturo, predvsem na področju gradnje in nadgradnje

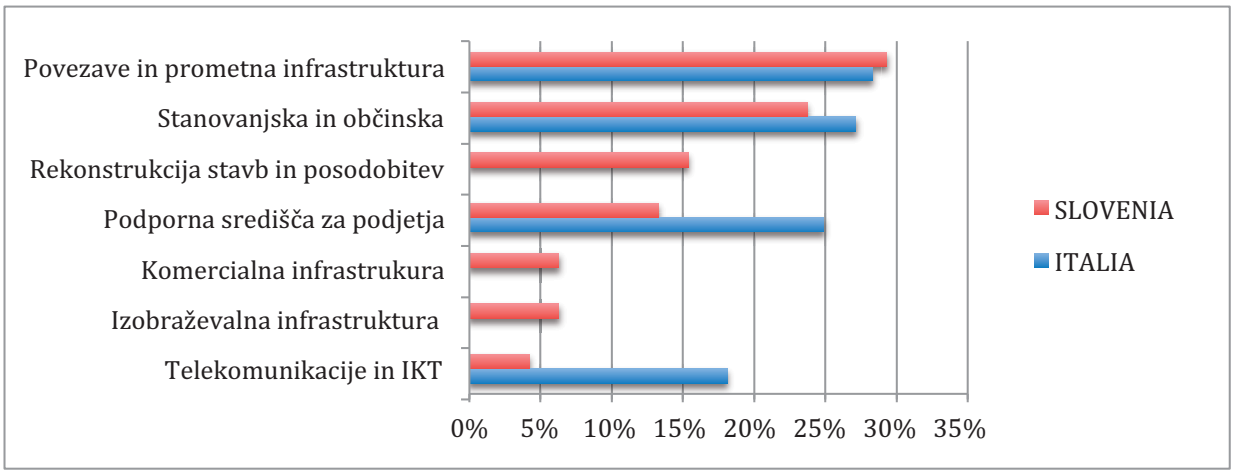
kolesarskih stez ter pohodniških poti, vzpostavitve turističnih informacijskih centorov, nakupovalnih središč in tržnic, internetnega in wifi omrežja. Sledijo projekti za spodbujanje turistične ponudbe, ki se delno dopolnjujejo s projekti za infrastrukturo in vključujejo tematske izlete, kulinarično in gostinsko ponudbo, turistične znamenitosti, šport in zabavo.
Kot sekundarna področja posegov beležimo v Sloveniji obnovo nastanitev, s katero bi povečali ponudbo prenočišč, obnovo kulturne dediščine, dejavnosti promocije in komunikacije za povečanje koristi infrastrukturnih posegov in ponudbe storitev. V Italiji beležimo manjše število projektov za promocijo in spodbujanje turizma (5%). Projektov za povečanje turistične ponudbe (predvsem iz vidika turističnih znamenitosti in zabave) pa je manj od 5%.

Slika 3: glavna področja posegov za podporo turizmu



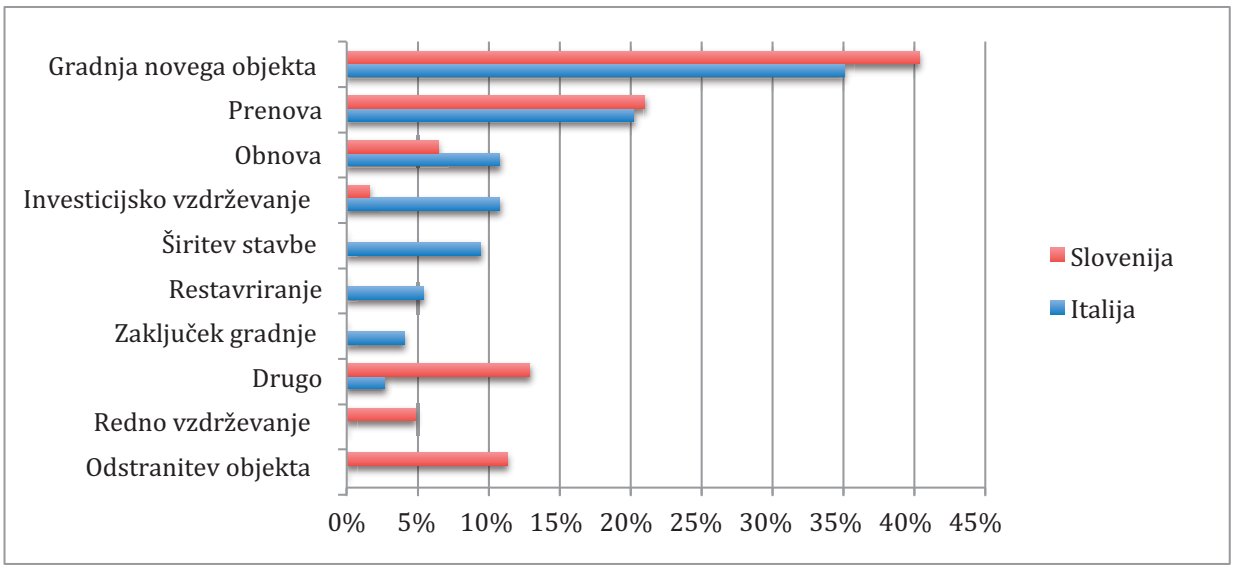
Slika 4 analizira vzorec glavnih bodočih projektov, namenjenih podjetjem. Podatki kažejo večjo heterogenost v primerjavi s prejšnjimi cilji in drugačne perspektive med Italijo in Slovenijo. Zlasti v Italiji približno 28% teh projektov se nanaša na gradnjo ali posodobitev cestnih povezav in prometne infrastrukture. 27% projektov je namenjenih občinski infrastrukturi, 25% pa središčem in podpornim storitvam za podjetja, vključno z intermodalnimi središči, večnamenskimi prostori in sejmišči. Sledijo projekti, katerih cilj je krepitev telekomunikacijskih in IKT infrastruktur. V Sloveniji približno 23% projektov zadeva rekonstrukcijo stavb in posodobitev infrastrukture (z obnovo propadajočih območij, energetsko sanacijo objektov, čistilnimi napravami ter varstvom okolja). Nekaj manj kot 20% projektov je namenjenih gradnji ali posodobitvi cestnih in železniških povezav. 18% projektov se nanaša na podporna središča, vključno z logističnimi središči, centri za obdelavo, središči za poklicno usposabljanje, večnamenskimi prostori, projekti zaščite in finančne podpore. Sledijo občinske in poslovne infrastrukture (nakupovalna središča, poslovni prostori, tržnice). Nazadnje beležimo manjše število projektov (približno 7%), namenjenih krepitvi telekomunikacijskih povezav in dostopa do internetnega omrežja.

Slika 4: glavna področja posegov za podporo podjetjem



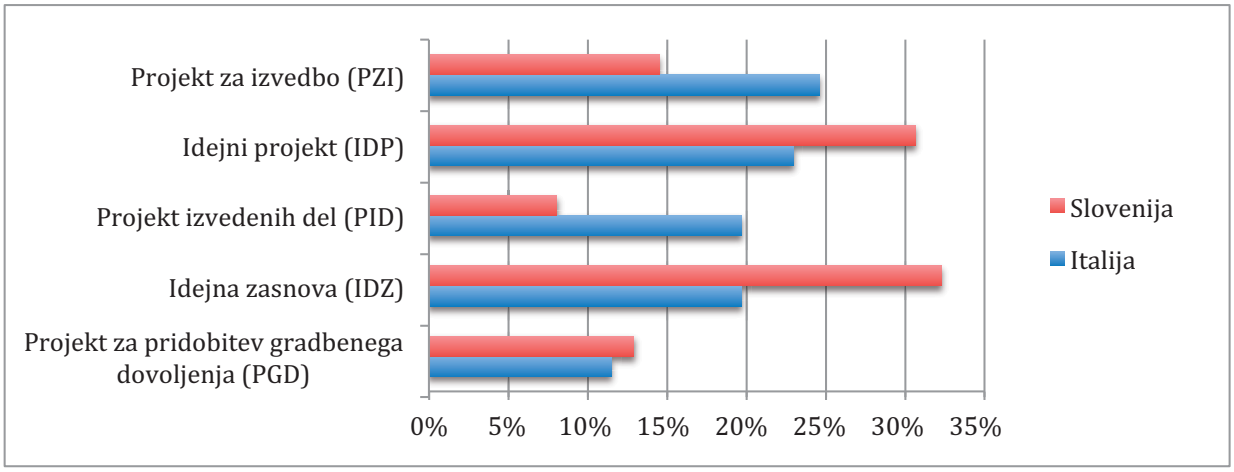
Naslednji razdelek analizira projekt iz različnih vidikov: tipologija, status, namen in postopek. Na sliki 5 je predstavljena tipologija projekta. Več kot 35% projektov v izvajanju ali načrtovanih projektov v Italiji in 40% v Sloveniji sodi v kategorijo "gradnja novega objekta", še posebno v zvezi z gradnjo cest, kot je razvidno iz zgornje tabele. Sledijo "rekonstrukcije" z 20% analiziranih primerov v Italiji (21% v Sloveniji) predvsem na področju šolskih objektov in kulturne dediščine. V Italiji beležimo 10% projektov za "izredno vzdrževanje", "razširitev objekta" in "restavriranje". Opozoriti je treba, da v primeru italijanskih podjetij kategorija "redno vzdrževanje" ni bila vključena v vzorec. V Sloveniji se beležijo kategorije "drugo" (13%), "odstranitev objekta" (približno 11%) in "sprememba namembnosti", "redno vzdrževanje" in "izredno vzdrževanje" (pod 6%).

Slika 5: Tipologija projekta



Iz analize stanja projektov (slika 6) so razvidne različne razmere dveh držav. V Italiji je 25% projektov v fazi izvajanja, več kot 20% sodi med predhodne projekte, 20% analiziranih projektov je v fazi ocenjevanja stroškov in študije izvedljivosti, nazadnje 10% so zaključeni projekti. V Sloveniji pa smo ugotovili, da je več kot 70% projektov še vedno v začetni fazi oziroma v fazi uvodne analize (nekaj več kot 30%), študije izvedljivosti (nekaj več kot 30%) in ocenitve stroškov (približno 8%). Samo 30% analiziranega vzorca je v bolj napredni fazi projekta, od teh je 15% v fazi izvedbe in 13% v zaključni fazi.

Slika 6: Trenutno stanje projekta

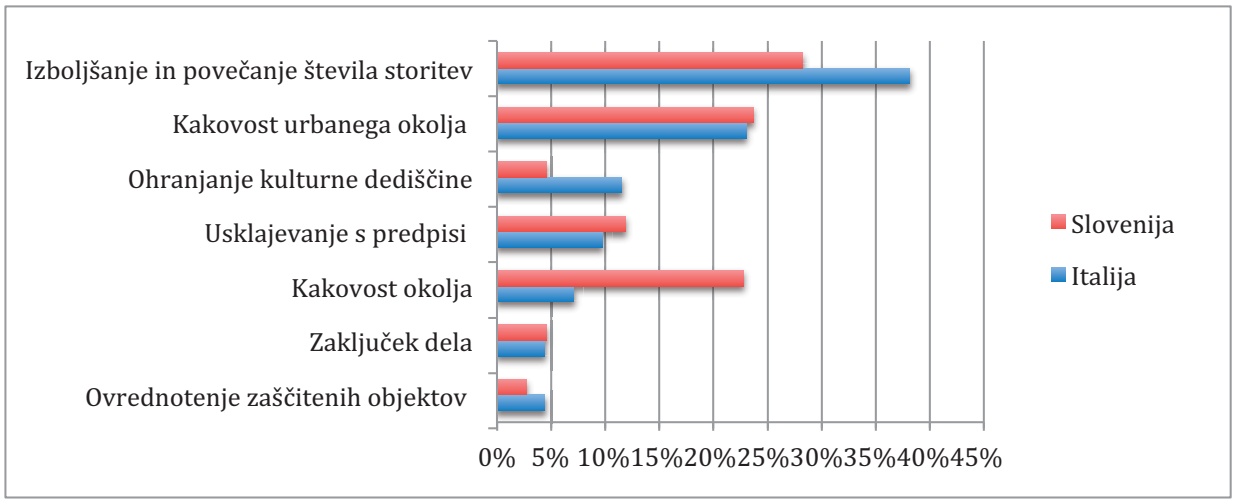


Analiza cilja projekta (slika 7) poudarja, da je "izboljšanje in pospeševanje storitev" najpogostejši cilj projektov v obeh državah s skoraj 40% analiziranih primerov v Italiji in skoraj 30% v Sloveniji. V Italiji so med cilji »urbana kakovost« s približno 25%, "ohranjanje dediščine" (12% projektov), »prilagoditev predpisom« (10%), sledijo še "kakovost okolja" (7%) ter nazadnje "zaključek del" in "valorizacija zaščitenih dobrin" (pod 5%).
V Sloveniji kategoriji "urbana kakovost" in "kakovost okolja" predstavljata približno 24% in 23% vseh projektov, sledijo »regulativna skladnost« (12%), "zaključek del", »ohranjanje dediščine« in "valorizacija objektov, podvrženih krajinskim omejitvam" (pod 5%).

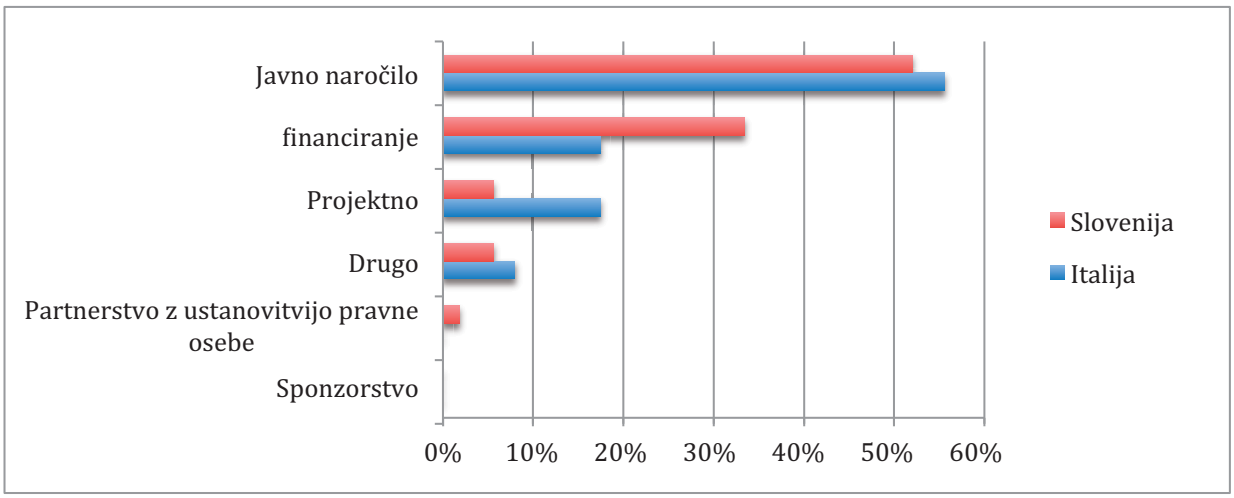
Slika 8 predstavlja analizo najbolj uporabljenih postopkov za izvajanje javnih investicij v raznih javnih upravah. Tudi v tem primeru se izpostavljajo podobne značilnosti med državama, saj so najbolj priljubljen način upravljanja javnih investicij "javna naročila" z več kot 50% projektov, tako v Italiji kot v Sloveniji.
V Sloveniji sledijo "koncesije" (bodisi za gradnjo bodisi za vodenje projektov) s približno 35% projektov, "projektno financiranje" in "družbe v delni javni lasti ali namenske družbe", ki so prisotne le v nekaterih primerih (5,66% in 1,89%).

V Italiji kategoriji "koncesija" (tako za gradnjo kot za upravljanje projektov) in "projektno financiranje" predstavljata samo 18% projektov v našem vzorcu, medtem ko " družbe v delni javni lasti ali namenske družbe" niso prisotne.
"Sponzorstva" se niso uporabljala niti v slovenskih niti v italijanskih javnih upravah.

Slika 7: Cilj projekta



Slika8: Tipologija najbolj uporabljenih postopkov



V tabelah 7 in 8 so navedeni statistični podatki, ki se nanašajo na primerjavo med javnimi in zasebnimi subjekti, kateri sodelujejo kot partnerji pri projektih za javno upravljanje. Namen analize je ugotovitev načina financiranja v štirih glavnih fazah projekta: zasnova, projektiranje, gradnja in upravljanje javnih objektov. Iz tabele je obenem razvidno, v kolikšni meri javni in zasebni subjekti financirajo določeno projektno fazo in, ali obstajajo različni načini financiranja v fazah projekta.

Tabela 7: Finančni prispevek javnih in zasebnih subjektov v okviru projekta JZP

Spremenljivka	*Povprečje*		*Mediana*		*Standardna devijacija*		*Najmanjša Vrednost*		*Največja vrednost*	
	Italija	Slovenija	Italija	Slovenija	Italija	Slovenija	Italija	Slovenija	Italija	Slovenija
Zasnova Javno financiranje	61.48	100	60	100	38.53	0.00	0	100	100	100
Zasnova Zasebno financiranje	39.52	0	30	0	37.92	0.00	0	0	100	0
Projektiranje Javno finaciranje	46.67	90	50	100	40.19	20.70	0	50	100	100
Projektiranje Zasebno financiranje	53.33	10	50	0	40.30	20.70	0	0	100	50
Izvajanje Javno financiranje	14.17	60	2.5	50	23.79	23.60	0	40	100	100
Izvajanje Zasebno financiranje	85.83	40	97.5	50	23.79	23.60	0	0	100	60
Upravljanje Javno financiranje	11.02	51.2	0	40	24.66	26.67	0	25	100	100
Upravljanje Zasebno financiranje	88.98	48.8	100	60	24.66	26.67	0	0	100	75

Iz analize je razvidno, da je v fazi zasnove projektov najpomembnejši vir financiranja v Italiji javno financiranje s približno 60%. Tudi zasebno financiranje je v tej fazi pomembno in dosega 40%. V Sloveniji financira začetno fazo v celoti javna uprava, podobno velja za fazo projektiranja, v kateri prihaja 90% finančnih sredstev iz javnih ustanov in 10% iz zasebnega sektorja. V Italiji je financiranje v fazi projektiranja skoraj enakomerno porazdeljeno med sektorjema, z rahlo prevlado finančnega prispevka zasebnega subjekta (53%) v primerjavi z javnim financiranjem (47%).

Pomembno je omeniti, da v fazah izvajanja in upravljanja raste uporaba zasebnih prispevkov. V fazi izvajanja prevladuje sodelovanje zasebnih partnerjev pri financiranju za približno 85% v Italiji in za 40% v Sloveniji. Medtem ko v Italiji v fazi upravljanja projekta prispevek zasebnega financiranja dosega skoraj 90%, je v Sloveniji delež zasebnega financiranja manjši, skoraj enak deležu javnega financiranja.

V fazah zasnove in projektiranja vsekakor ohranja javni sektor visok delež financiranja in pomembno mero nadzora nad projekti (skoraj v celoti v Sloveniji). Izvajanje in upravljanje pa skoraj popolnoma financira zasebni sektor.

V tabeli 8 so prikazani pispevki negospodarske narave javnega in zasebnea sektorja glede na faze izvajanja projekta. Prispevki negospodarske narave se nanašajo na natečaje idej in / ali na tehnično-operativne prispevke. Prispevki so vedno izraženi v odstotkih za vsak projekt, ki ga spremlja intervjuvana upravna enota.

Tabela 8: Javni in zasebni prispevki negospodarske narave pri projektih JZP

Spremenljivka	*Povprečje*		*Mediana*		*Standardna devijacija*		*Najmanjša Vrednost*		*Največja Vrednost*	
	Italija	Slovenija	Italija	Slovenija	Italija	Slovenija	Italija	Slovenija	Italija	Slovenija
Javni prispevki negospodarske narave - zasnova	70.20	60	80	70	30.30	38.38	0	0	100	100
Zasebni prispevki negospodarske narave - zasnova	29.80	40	20	15	30.30	15.67	0	0	100	30
Javni prispevki negospodarske narave - projektiranje	61.57	57.5	70	65	35.40	39.34	0	0	100	100
Zasebni prispevki negospodarske narave - projektiranje	38.43	42.5	30	10	35.40	21.37	0	0	100	50
Javni prispevki negospodarske narave - izvajanje	26.04	45	20	50	29.01	30.90	0	0	80	80
Zasebni prispevki negospodarske narave - izvajanje	73.95	55	80	30	30.64	23.35	0	0	100	60
Javni prispevki negospodarske narave - upravljanje	20.91	35	10	45	26.83	21.53	0	0	100	50
Zasebni prispevki negospodarske narave - upravljanje	79.09	65	90	50	29.16	24.49	0	0	100	60

Iz analize je razvidno, da nudijo v začetnih fazah projekta prispevke negospodarske narave v glavnem javni subjekti. Kljub temu pa višina prispevkov negospodarske narave, ki jih nudijo zasebniki v začetnih fazah projekta, doživlja znaten vzpon v primerjavi s finančnimi prispevki.

V fazi izvajanja in upravljanja projekta prevladujejo zasebni prispevki negospodarske narave, kot je izraženo v tabeli 7.

3.5 Zaključek

Na srečanjih fokusnih skupin, ki so se izvedla v obeh makro-območjih, vključenih v projekt Profili, se je izpostavilo zanimanje za orodja, ki jih nudi JZP. Udeleženci srečanj vidijo v projektih JZP pomemben pristop za oživitev politike javnih naložb v podporo gospodarskemu, socialnemu in kulturnemu razvoju teritorija, še posebno v trenutnih gospodarskih razmerah. Zlasti v italijanskih fokusnih skupinah so udeleženci poudarili, da lahko model JZP izboljša izvedene projekte in poveča učinkovitost pri izbiri podjetij, ki vlagajo v kakovost in inovativnost.

V fokusnih skupinah so se izpostavile skupne kritičnosti, ki omejujejo zmogljivost teh dveh območij pri izkoriščanju priložnosti, ki jih nudi JZP.

1. **Težave pri iskanju potrebnih finančnih sredstev.** Težave izhajajo iz dveh vidikov: dejanske težave pri iskanju virov financiranja v trenutnih kriznih razmerah in skromno nagnjenje finančnih podjetij k vlaganju v projekte JZP zaradi večjih tveganj, ki jih ti prinašajo.
2. **Zakonodaja, ki ureja JZP, je nedorečena**. V italijanskem primeru je negotovost v glavnem odvisna od omejitev Pakta stabilnosti. Vsekakor nejasen pravni okvir ovira javne in zasebne subjekte pri uporabi tega orodja, še zlasti zaradi tveganja sodnih postopkov in negotovosti glede rokov izvajanja projekta.
3. **Pomanjkanje specifičnega strokovnega znanja na področju JZP.** V obeh državah so ugotovili, da javne uprave nimajo zadostnega znanja, da lahko aktivirajo in upravljajo razpise na področju JZP, še posebno v primeru majhnih upravnih enot. V italijsanskih primerih opažamo, da je pomanjkanje strokovnega znanja značilno tudi za manjša podjetja.
4. **Tveganje glede tajnega dogovarjanja**. V obeh državah so med srečanji fokusnih skupin poudarili, da so projekti na osnovi JZP izpostavljeni nevarnosti tajnega dogovarjanja. Na italijanski in slovenski strani se ta problem zaznava različno. V Sloveniji vidijo tveganje kot realno. Podjetja zahtevajo večja jamstva glede transparentnosti in konkurenčnosti pri projektih JZP. Nasprotno zaznavajo v Italiji tveganje tajnega dogovarjanja kot oviro pri uporabi modela JZP. Javni upravitelji se pritožujejo zaradi težav pri uporabi tega orodja, ne da bi vzbujali suma, da se tajno dogovarjajo z zasebnimi subjekti. V obeh primerih opažamo predsodke, ki imajo utemeljene zgodovinske korenine. S to težavo pa se je potrebno soočiti, zato da se omogoči razvoj JZP.
5. **Tveganja, vezana na menjavo javne uprave.** Sprememba uprave po volitvah predstavlja močno negotovost glede predhodno sklenjenih obveznosti.
6. **Politično izkoriščanje JZP.** JZP se pogosto uporablja za preusmeritev politične odgovornosti na zasebni sektor pri izvajanju določenih posegov.

Iz fokusnih skupin izhajajo tudi dobre prakse in skupne smernice:

1. Potreba po spodbujanju **zasebne pobude pri izvajanju projektov javno-zasebnega partnerstva**;
2. Priložnost **vzpostavitve strokovnega centra** na deželni ravni, ki bi promoviral uporabo JZP s pospeševanjem kulture JZP ter večje enotnosti in skladnosti postopkov med različnimi upravnimi nivoji ter med upravami.
3. Spodbujanje večje poslovne usmeritve ter sprejemanje strateških orodij, kot je na primer poslovno načrtovanje.

Kvantitativna analiza je prav tako pokazala, da obstajajo številne skupne lastnosti med obema državama. Ocene, ki so jih dodelili različnim področjem posegov glede na vrsto uporabnikov, so podobne z izjemo nekaterih točk. Slovenske občine kažejo veliko zanimanje za izboljšanje kakovosti okolja. Izrazile so tudi večje povpraševanje po infrastrukturah in turističnih storitvah. Ta aspekt izraža različno stanje turističnega razvoja v državah in predvsem v dveh upoštevanih območjih: Slovenija je v fazi rasti, italijanska jadranska obala pa v zreli fazi.
Obe območji kažeta jasno nagnjenje k novim gradnjam bolj kot k rekonstrukciji obstoječih objektov. Faza razvoja projektov pa je drugačna. V Sloveniji je večina projektov še v začetni fazi izvedljivosti in ocenjevanja stroškov. Nasprotno so v Italiji projekti bolj porazdeljeni med različnimi fazami. Glede cilja projektov v obeh državah prevladuje izboljšanje in pospeševanje storitev. Slovenija potrjuje večjo usmerjenost v urbanistično kakovost in kakovosti okolja, medtem ko je Italija, v skladu s svojimi kulturnimi danostmi, bolj pozorna na varstvo in ohranjanje kulturne in umetniške dediščine. V obeh državah je metoda javnih naročil najbolj uporabljena za gradnjo javnih objektov. Državi kažeta različne nagnjenosti glede orodij JZP. Italija bolj pogostoma izbira projektno financiranje, medtem ko v Sloveniji raje uporabljajo gradbene pogodbe in koncesije. V obeh državah so prispevki zasebnikov bistvenega pomena v končnih fazah izvajanja in upravljanja projekta, v Sloveniji pa je vidna večja nagnjenost k javnemu posega v vseh fazah.

4. ANALIZA ZNANJA PODJETIJ GRADBENIŠKE VERIGE NA ČEZMEJNEM OBMOČJU

Roberta Apa, Ivan De Noni, Luigi Orsi, Silvia Rita Sedita

4.1. Uvod

Poglavje obravnava analizo znanja podjetij na upravičenem območju projekta Profili - Slovenija in italijanske dežele severnega Jadrana - v zvezi s položajem v gradbeniški verigi ter sodelovanjem pri razpisih in sposobnostjo, da pridobijo naročila. Analiza je del širšega projekta mapiranja znanja podjetij, ki bo pripomogel k izboljšanju razvoja javno-zasebnega partnerstva.

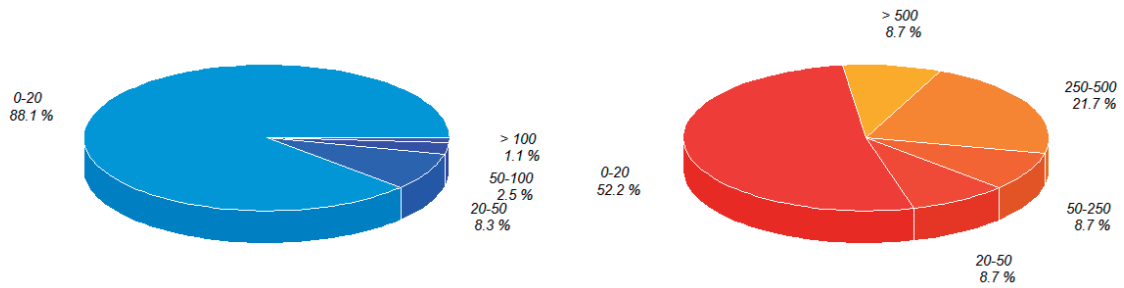
Vzorec zajema 331 podjetij iz italijanskih dežel severnega Jadrana (v nadaljevanju italijanske dežele) in 41 slovenskih podjetij. Vprašalnik, ki smo ga uporabili za zbiranje podatkov, je napisan v italijanskem in slovenskem jeziku in sestoji iz štirih delov. Prvi del je namenjen zbiranju podatkov podjetij: osnovni podatki, tržišče, področje strokovnega znanja in specializacija, stopnja internacionalizacije bodisi pri nakupu proizvodov bodisi pri prodaji, certificiranje in finančna struktura podjetji. Drugi del se osredotoča na ključna znanja pri dejavnostih in postopkih, ki so odločilnega pomena za konkurenčnost podjetij v gradbenem sektorju. Natančneje smo analizirali stopnjo kritičnosti, ki jo podjetja zaznavajo pri vsakem postopku / aktivnosti v razmerju s konkurenčnostjo in stopnjo pridobljenega znanja pri vodenju posameznih postopkov. V tretjem delu se obravnava sodelovanje pri razpisih za javna naročila, število in tipologijo pridobljenih naročil, razlogov za morebitno nesodelovanje in obliko sodelovanja pri razpisih. V zadnjem delu se analizirajo pogoji, ki mogočajo oziroma ovirajo sodelovanje pri javnih razpisih in v kolikšni meri bi oblikovanje elektronske platforme bi pripomoglo k rasti števila podjetij, ki so pripravljena vlagati v dela javne koristi.

Struktura tega dokumenta je sledeča: v prvem delu smo podrobno analizirati značilnosti podjetij vzorca: velikost, obseg prodaje, položaj v gradbeniški verigi, stopnjo internacionalizacije, strukturo virov financiranja in certifikate. V drugem delu smo analizirali znanja bodisi v funkciji konkurenčnosti gradbenih podjetij bodisi glede na položaj v gradbeniški verigi. Posebno pozornost smo usmerili v podrobnejše raziskovanje stopnje inovativnosti. V tretjem delu se analizira sodelovanje pri javnih razpisih in primerja znanje podjetij, ki so oziroma niso pridobila naročil glede na tipologijo razpisa. V zadnjem delu so navedeni zaključki. Izpostavljajo se tudi pristopi, na osnovi katerih lahko platforma projekta Profili omogoči sodelovanje podjetij, še zlasti manjših, pri javnih razpisih ter razvoj in širitev JZP za izvajanje del v javni interes. Navedeni pristopi so se oblikovali tudi na podlagi informacij, ki so jih nudila podjetja.

4.1. Vzorec

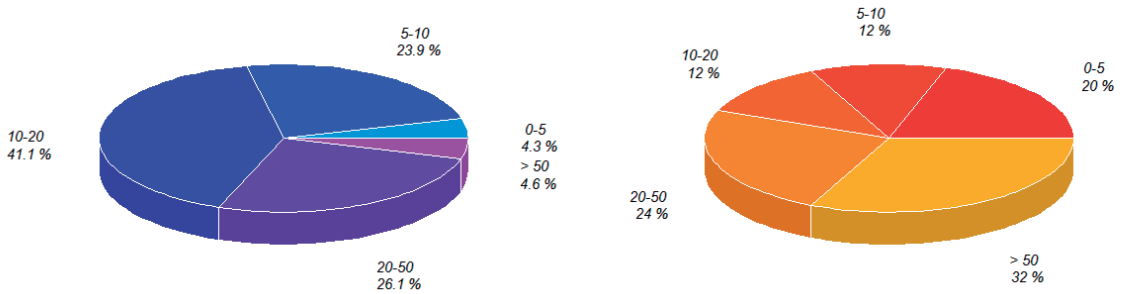
Analiziran vzorec sestavlja 330 italijanskih in 41 slovenskih podjetij. Slika 1 kaže, da je 88% italijanskih podjetij majhnih ali zelo majhnih (manj kot 20 zaposlenih). Preostalih 12% zaobjema pretežno podjetja, ki štejejo med 20 in 50 zaposlenih. Zelo malo jih presega 100 zaposlenih (približno 1%), nobeno od anketiranih podjetij ne presega 250 zaposlenih.
Čeprav tudi v slovenskem vzorcu prevladujejo majhna in zelo majhna podjetja (podjetij z manj kot 20 zaposlenimi je za nekaj več kot 54%), vzorec sestavljajo tudi večja podjetja (20% jih ima več kot 250 zaposlenih in približno 8% več kot 500 zaposlenih).

Slika 1 – Porazdelitev glede na število uslužbencev: italijanska (levo) in slovenska podjetja (desno)



Slika 2 se nanaša na starost podjetja. Grafikon prikazuje zelo nizko število start-up podjetij (manj kot 5 let) v italijanskem gradbenem sektorju (4,3%), še posebno v primerjavi z enakim vzorcem slovenskega gradbenega sektorja (20%). Enak delež se kaže tudi pri podjetjih z več kot 50 leti izkušenj.

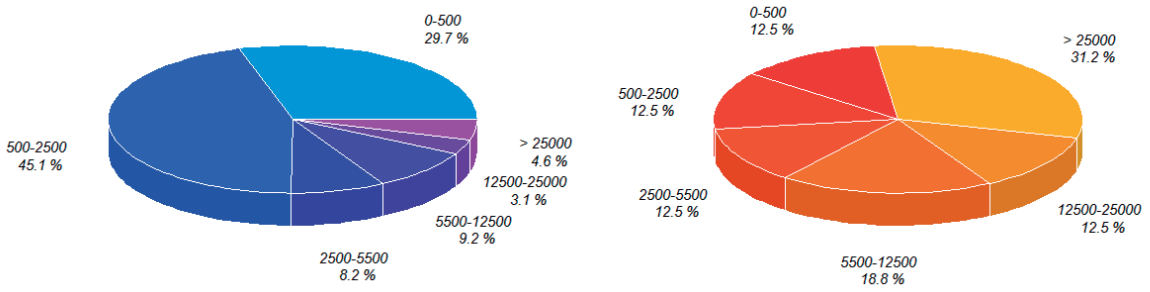
Slika 2 - Porazdelitev po starosti: italijanska (levo) in slovenska podjetja (desno)



Glede na porazdelitev po obsegu prodaje (slika 3), ima večina italijanskih podjetij v vzorcu promet nižji od 2,5 milijona evrov (približno 75%). Nekaj manj kot 10% podjetij dosega promet med 2,5 in 5,5 milijona evrov ter med 5,5 milijona in 12,5 milijona evrov. Nazadnje

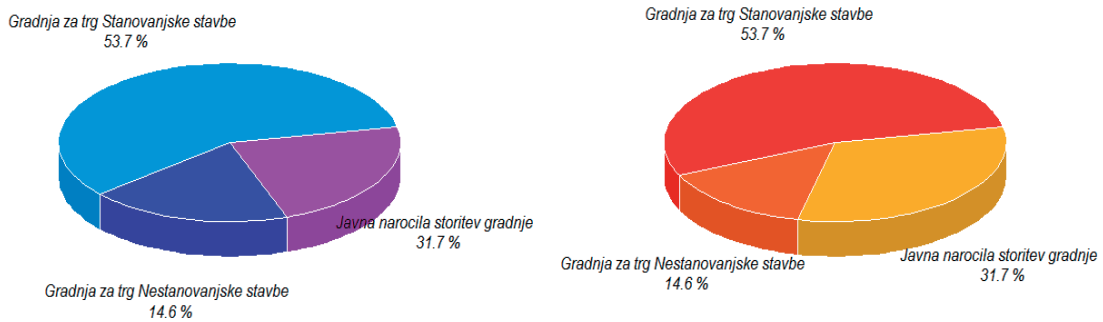
pa slabih 8% dosega obseg prodaje, višji od 12,5 milijona evrov. Vzorec slovenskih podjetij je bolj enakomerno porazdeljen. Podjetij z manj kot 2,5 milijona evrov prometa je 25%. Podjetij, ki dosegajo obseg prometa, višji od 12,5 milijona evrov, je 45%, od katerih 31% dosega nad 25 milijonov evrov prometa.

Slika 3 - Porazdelitev glede obsega prodaje: italijanska (levo) in slovenska podjetja (desno)



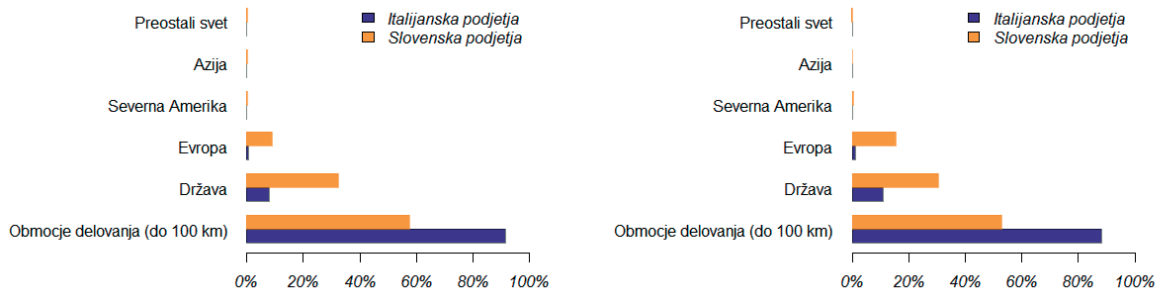
Porazdelitev glede na število zaposlenih in obseg prodaje izpostavlja potrebo, da pri interpretaciji podatkov upoštevamo tudi različno podjetniško strukturo v italijanskem in slovenskem gradbenem sektorju. Nižji stroški in drugačna politika dela omogočata v Sloveniji delovanje večjega števila velikih podjetij, medtem ko je v Italiji vidna večja razdrobljenost. Prerazporeditev obsega prodaje kaže večjo stopnjo koncentracije v slovenskem gradbenem sektorju, za katerega je značilno manjše število podjetij z večjimi tržnimi deleži.
Iz obeh vzorcev je razvidno, da prevladuje število podjetij, ki so dejavna na področju gradnje stanovanjskih stavb (Slika 4). V italijanskem vzorcu dosegajo 60%, medtem ko je teh podjetij v Sloveniji za nekaj več kot 50%. Različna pa je razčlenitev vzorca med preostalima razredoma. V slovenskem vzorcu je število podjetij, ki delajo v javnem sektorju (31,71%) večje v primerjavi s tistimi, ki se ukvarjajo z gradnjo nestanovanjskih stavb (14,63%). V primeru italijanskega vzorca je to razmerje bolj uravnovešeno. 23% podjetij je dejavnih predvsem v javnem sektorju, medtem ko 19% podjetij se ukvarja z gradnjo nestanovanjskih stavb.

Slika 4 – Porazdelitev glede na tipologijo italijanskih (levo) in slovenskih podjetij (desno)



Na zgornjo porazdelitev podjetji vplivajo ekonomske in politične razmere v obeh državah. Italija se mora spopadati z zahtevami po znižanju javnih stroškov, medtem ko Slovenija lahko potencialno koristi več razpoložljivih sredstev, povezanih z nedavnim vstopom v EU.
Geografska porazdelitev strank (Slika 5) v zvezi s prometom v letu 2012 izpostavlja pretežno lokalen značaj anketiranih podjetij. Povprečni delež lokalnega trga (do 100 km) znaša v italijanskem vzorcu 92%, medtem ko v slovenskem 58%. Pri slovenskih pojetjih beležimo višji povprečni delež strank iz domačega trga (34,2%). Pri tem podatku moramo upoštevati različno površino obeh držav. Za slovenska podjetja je obenem značilna večja usmerjenost k delovanju na evropskih trgih, ki predstavljajo v povprečju 9% celotnega prometa.

Slika 4.5 – Odstotna porazdelitev med strankami (levo) in dobavitelji (desno)

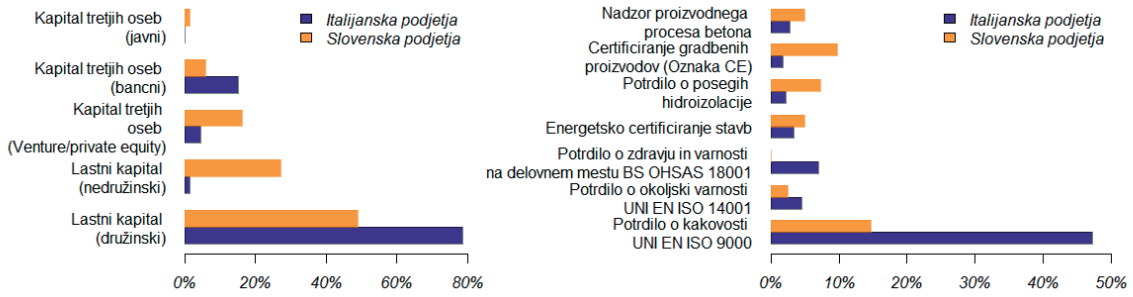


Pretežno lokalni značaj podjetij je v vzorcu potrjen, še posebno za italijansko stran, tudi glede na razčlenitev nabave po območju izvora (slika 5). Povprečni delež lokalnih dobaviteljev je 88% pri italijanskih podjetjih in 53% pri slovenskih podjetjih. Delež domačih dobaviteljev znaša pri italijanskih podjetjih povprečno 11%, pri slovenskih podjetjih pa 31%. Evropski dobavitelji dosegajo pri italijanskih podjetjih le nekaj več kot 1%, pri slovenskih podjetjih pa skoraj 10%.
Analiza strukture virov financiranja (slika 6) prikazuje družinski značaj italijanskih podjetij, saj znaša povprečni delež družinskega kapitala 78,6%. Uporaba nedružinskega kapitala (1,6%) ali izposojenega kapitala (4,6%) je skromna. Tudi bančna posoljila dosegajo pri italijanskih podjetjih skromno mero (15%). Nasprotno pa je za slovenska podjetja značilen nižji povprečni delež družinskega kapitala (57,7%). Pomembno vlogo predstavljajo akterji izven družine (27,1%) in zunanji strokovnjaki (16,2%). Tudi pri slovenskih podjetjih beležimo nizko število prošenj za bančna posojila (6%). Za razliko od italijanskih, beležimo v nekaterih slovenskih podjetjih tudi majhen delež javne lastnine (1,58% v povprečju).

Razlike med vzorcema kažejo tudi drugačno nagnjenost k uporabi sistemov certificiranja (slika 6). 50% italijanskih podjetij je izjavilo, da so pridobila vsaj en certifikat, v glavnem certifikat kakovosti ISO 9000, ki je najbolj razširjen. Skromna pa je uporaba drugih sistemov certificiranja bodisi za podjetja (BS OHSAS 18001 in ISO 14001) bodisi za proizvode. Le

26,8% slovenskih podjetij je certificiranih ali se poslužuje sistema certificiranja svojih proizvodov in / ali uporabljenih materialov. Najbolj razširjen certifikacijski sistem je tudi v Sloveniji ISO 9000. V primerjavi z italijanskimi podjetji je v Sloveniji večja nagnjenost k certificiranju proizvodov, uporabljenih materialov in učinkov na okolje v procesu proizvodnje betona. Nazadnje beležimo v slovenskem vzorcu popolno odsotnost certificiranja v zvezi z varnostjo in zdravjem pri delu v nasprotju z italijanskimi podjetij, ki pa so potencialno bolj spodbujena, saj je v Italiji politika dela nepopustljiva in si v zadnjih letih prizadeva za drastično zmanjšanje števila poškodb in smrtnih žrtev na delovnem mestu.

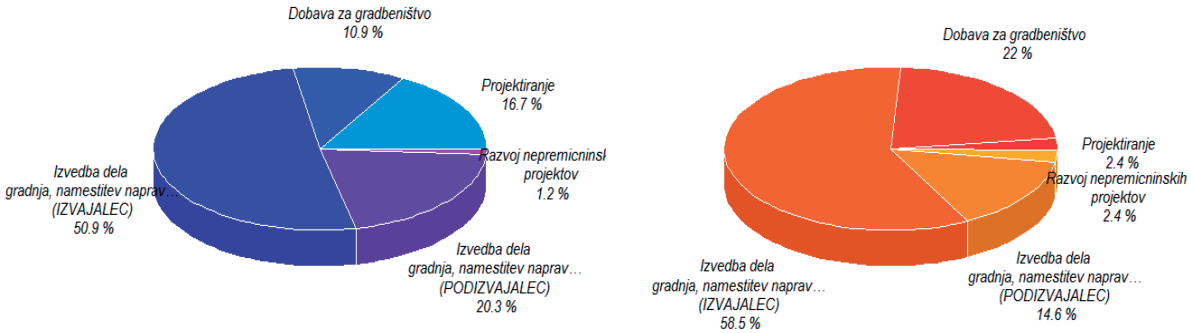
Slika 6 – Odstotna porazdelitev virov financiranja (levo) in certifikacij (desno)



Glede na to, da je eden izmed ciljev vprašalnika omogočiti analizo rezultatov, na osnovi katerih bi se izpostavila struktura razširjene gradbeniške verige, smo anketirance podjetij prosili, naj opredelijo svojo vlogo v razširjeni gradbeniški verigi glede na glavno dejavnost (Slika 7). Podjetja so lahko izbirala med sledečimi dejavnostmi: projektiranje, dobava gradbenega materiala, gradnja objektov kot naročnik (izvajalska podjetja), gradnja objektov kot podizvajalec ali trženje.

V obeh vzorcih prevladujejo izvajalska podjetja oziroma 51% v Italiji in 59% v Sloveniji. Druga najbolj zastopana kategorija v italijanskem vzorcu so podizvajalci, sledijo projektanti (16,7% vzorca) in dobavitelji gradbenega materiala (10,9% vzorca).

Slika 7 - Porazdelitev glede na dejavnost v razširjeni gradbeniški verigi: italijanska (levo) in slovenska podjetja (desno)



V slovenskem vzorcu so druga najbolj zastopana kategorija dobavitelji gradbenega materiala z 22%, sledijo podizvajalci. Nizek odstotek v obeh vzorcih dosegajo tržna podjetja. Razvrstitev po dejavnosti se bo nadaljnje obravnavla tudi za podrobno in trazverzalno analizo organizacijskega znanja in dostopa do javnih razpisov.

4.3 Konkurenčnost in znanja

V tem delu raziskave so podrobno opisani glavni dejavniki konkurenčnosti, ki so značilni za gradbena podjetja. Cilj analize je pridobitev morebitnih strateških podatkov za gradbeni sektor.

Vzporedno se je izvedlo mapiranje strokovnega znanja podjetij z namenom, da se ugotovi razporeditev tega znanja glede na dejavnost v razširjeni gradbeniški verigi ter za ugotovitev vpliva strokovnega znanja na sposobnost sodelovanja pri javnih razpisih.

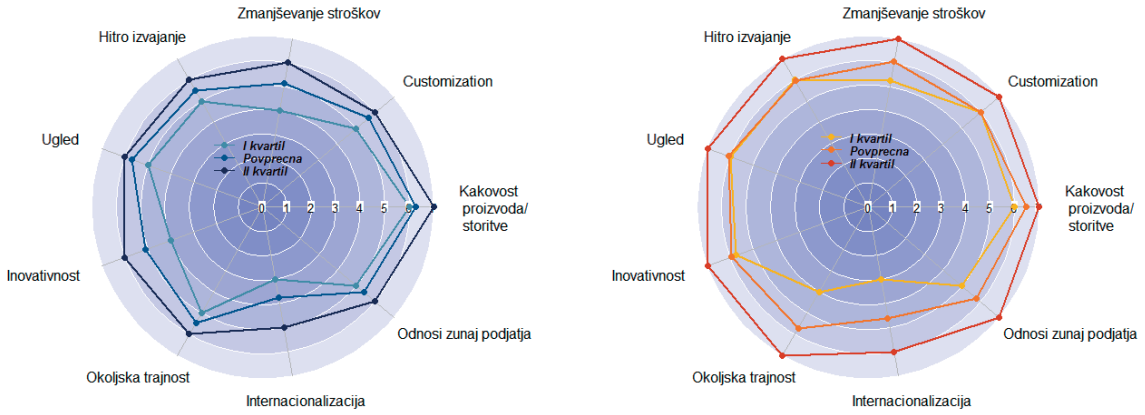
Posebna pozornost se je namenila tudi inovacijam. Cilj je ocenitev ozaveščenosti glede inovacij kot gonilne sile za bodočo konkurenčnost in nagnjenosti k inovativnosti proizvodov / materialov, postopkov, organizacije, tržnih strategiji ter komunikacijskih kanalov.

4.3.1.Pomen, ki ga podjetja pripisujejo glavnim konkurenčnim dejavnikom

Grafikon (Slika 8) prikazuje podatke glede na pomen, ki ga podjetja pripisujejo različnim konkurenčnim dejavnikom. Vsak dejavnik se meri na osnovi Likertove lestvice od 1 do 7, kjer je 1 "malo pomembno" in 7 "zelo pomembno." Za vsako od dveh držav so navedeni prvo četrtletje, povprečje in tretje četrtletje.

Italijanska podjetja pripisujejo velik pomen vsem analiziranim konkurenčnim dejavnikom. V povprečju pripisujejo nekoliko večji pomen prilagoditvi in kakovosti izdelkov / storitev. V nasprotju upoštevajo internacionalizacijo kot pomemben aspekt, četudi je ne prištevajo med ključne dejavnike iz vidika konkurenčnosti. Primerjava s prvim četrtletjem kaže, da nekatera podjetja pripisujejo precej manjši pomen bodisi internacionalizaciji bodisi inovativnosti in zmanjševanju stroškov. Skromna pa je razdalja od povprečja glede pomena, ki ga podjetja pripisujejo kakovosti proizvodov / storitev. Primerjava med prvim in tretjim četrtletjem kaže, da obstaja velika razlika med stališči podjetij glede pomembnosti zmanjševanja stroškov in inovacij.

Slika 8 - Dejavniki konkurenčnosti:italijanska (levo) in slovenska podjetja (desno)

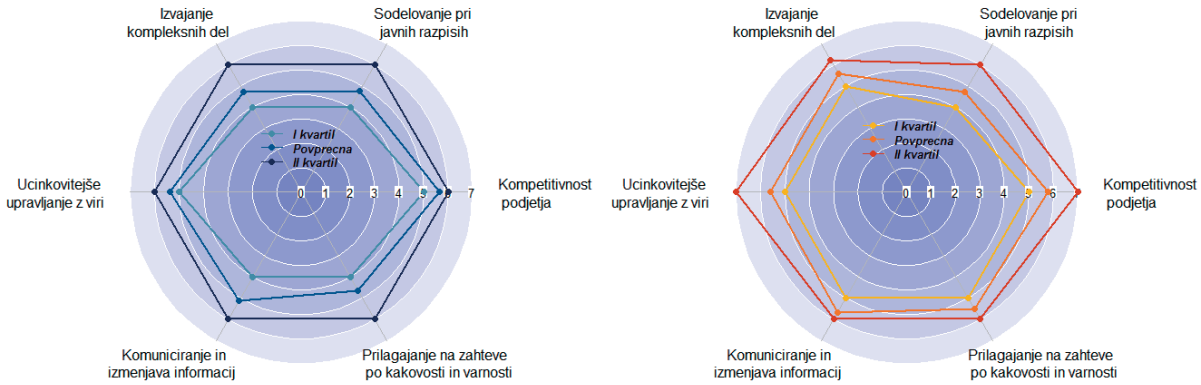


Analiza slovenskih podjetij kaže, da pripisujejo pomembnost vsem analiziranih dejavnikov, čeprav vidijo internacionalizacijo kot manj važen dejavnik v funkciji konkurenčnosti podjetja. Primerjava s prvim četrtletjem poudarja obstoj pomembnih razlik, ne samo glede internacionalizacije, vendar tudi v primeru zmanjševanja stroškov, okoljske trajnosti in zunanjih odnosov. Tudi slovenska podjetja menijo, da je vloga kakovosti proizvodov / storitev pomembna za podjetniško konkurenčnost.

4.3.2. Vloga inovacije

Iz analize dejavnikov konkurenčnosti izhaja, da predstavljajo inovacije še posebno v italijanskem konkurenčnem kontekstu enega izmed dejavnikov, ki se mora izkoristiti, zato da se lahko podjetja razlikujejo glede na položaj na trgu. Iz tega vidika inovacije omogočajo doseganje različnih ciljev (slika 9).

Slika 9 – Cilji inovacije za italijanska (levo) in slovenska podjetja (desno)



Za italijanska podjetja je še zlasti pomembno izboljšati upravljanje virov, da lahko krepijo konkurenčnost, komunikacijo in izmenjavo informacij. Kot manj pomembno, četudi le za malenkost, upoštevajo uresničevanje zahtevnih projektov, sodelovanje na področju javnih

razpisov in skladnost s specifikacijami kakovosti. Primerjava med prvim in tretjim četrtletjem kaže znatno razliko pri zaznavanju pomena inovacij za doseganje določenih ciljev. Razlika je bolj razvidna v primeru skladnosti s specifikacijami kakovosti, prenosa ter izmenjave informacij in znanj, sodelovanja pri javnih razpisih in izvedbe zahtevnih projektov. Tudi slovenska podjetja menijo, da ima inovacija pomembno vlogo pri doseganju vseh zastavljenih ciljev. Ključno vlogo pripisujejo sovenska podjetja inovaciji predvsem za izboljševanje konkurenčnosti podjetij, prenos in izmenjavo informacij ter strokovnega znanja in izvajanje zahtevnih projektov. Večje razlike v zaznavanju vloge inovacij med prvim in tretjim četrtletjem so razvidne na področju pričakovanega prispevka h konkurenčnosti, boljšega upravljanja z viri in sodelovanja pri javnih razpisih.

4.3.3. Mapiranje razpoložljivega znanja in nivo inovacije

Iz slike 10 je razviden nivo zaznavanega znanja podjetij pri upravljanju glavnih postopkov na osnovi Likertove lestvice od 1 do 7, kjer je 1 "skromno znanje" in 7 "zelo dobro znanje". Ker gre v tem primeru za percepcijo in ne za objektivno ocenjevanje, lahko na rezultate analize vpliva konkurenčno okolje, v katerega je vključeno posamezno podjetje. Iz tega razloga ni priporočljiva primerjava med državama. Podatki kažejo, da so anketirana slovenska podjetja dosegla dobro stopnjo (srednje visoko) znanja pri upravljanju vseh postopkov. Višji nivo znanja dosegajo podjetja pri upravljanju varnosti in zdravja pri delu, načrtovanju in ocenjevanju projektov ter pri upravljanju človeških virov. Nižji a vsekakor zadostni nivo znanja ocenjujejo podjetja na področju upravljanja z javnimi razpisi, finančnega nadzora in zbiranja sredstev.

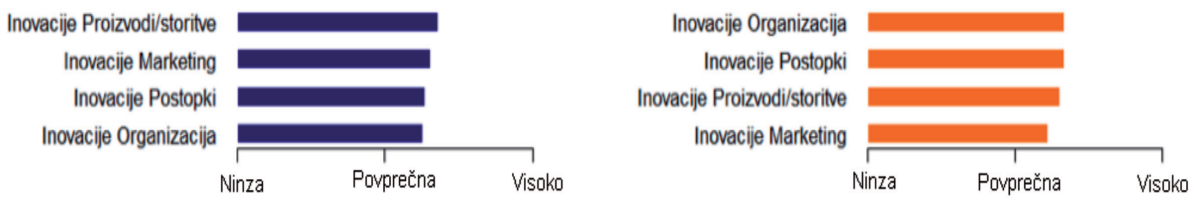
Slika 10 – Nivo znanja italijanskih (levo) in slovenskih podjetij (desno)

Italijanska podjetja menijo, da je njihova stopnja znanja pri upravljanju vseh postopkov višja v primerjavi s slovenskimi podjetji. Tudi italijanska podjetja ocenjujejo kot glavni področji znanja upravljanje zdravja in varnosti pri delu ter načrtovanje in ocenjevanje projekta. Področja, pri katerih ocenjujejo nižji nivo znanja, so upravljanje s tveganji, poznavanje

zakonodaje in upravljanje s pogodbami. Nazadnje menijo, da je mogoče izboljšati upravljanje razpisov ter inovacijsko sposobnost.

Podobno smo izmerili nivo inovativnosti podjetij gradbenega sektorja glede na proizvode oziroma materiale, postopke, organizacijo in trženje. Iz slike 11 je razvidno, da si italijanska podjetja prizadevajo za izboljšanje inovativnosti proizvodov s pomočjo inovativnega oblikovanja, okolju prijaznih materialov in domotike. Obenem pa ciljajo na inovacije na področju marketinškega spleta in komunikacijskih kanalov s posebnim poudarkom na izkoriščanju spletne strani (od krepitve in pozicioniranja spletne strani do uporabe socialnih omrežij in aplikacij).

Slika 11 – Nivo znanja italijanskih (levo)in slovenskih podjetij (desno)



Nasprotno pa slovenska podjetja dajejo prednost inovacijam, povezanim s postopki (vključno s proizvodnimi postopki, distribucijskimi metodami, logističnimi sistemi, podporo za podjetniško inovativnost v proizvodnih postopkih v zvezi z upravljanjem nabave, vzdrževanjem, upravljanjem informacijskih in upravnih sistemov ter računovodskimi dejavnostmi). Obenem upoštevajo kot pomembne inovacije v zvezi z organizacijskimi postopki (vključno s sistemi za upravljanje dobave, upravljanjem znanja, vitko proizvodnjo, oblikami organizacije dela). Ciljna strategija slovenskih podjetij je torej povezana z izboljšanjem upravljanja trga bolj kot s samim trženjem proizvodov.

4.3.4. Znanja in inovacije glede na vlogo v gradbeniški verigi

Tabela 1 prikazuje znanje italijanskih podjetij glede na vlogo v razširjeni gradbeniški verigi. Referenčno merilo predstavljajo razpoložljiva znanja podjetij, ki so dejavna na področju projektiranja. Glede na druge stopnje razširjene gradbeniške verige vrednosti v tabeli kažejo povprečni odmik od referenčne vrednosti. Število zvezdic pa označuje stopnjo statistične pomembnosti razlike v povprečju, ki se je izračunala na osnovi testa analize variance (Test Anova).

Tabela 1 – Ocenjevanje povprečnega znanja italijanskih podjetij v razširjeni gradbeniški verigi

	Stopnja razširjene verige									
Znanja	*Projektiranje*	*Dobava*		*Izvajalci*		*Podizvajalci*		*Trženje*		
Administrativno in davčno upravljanje	5,07	-0,35	.	0,05		0,73	***	1,18	*	
Projektiranje in/ali trajnostna proizvodnja	5,89	-0,22		-0,40	*	-1,32	***	-0,89		
Poznavanje zakonodaje in upravljanje s pogodbami	5,13	-0,13		-0,07		0,12		0,62		
Upravljanje tveganj	5,18	-0,07		-0,08		-0,08		0,57		
Projektiranje in ocenjevanje projektov	6,53	-0,72	**	-1,02	***	-1,25	***	-1,53	**	
Zdravje in varnost pri delu	5,80	0,28	.	0,17		0,17		-0,55		
Javna naročila in razpisi	4,53	-0,17		0,41	*	0,44	*	-0,53		
Finančni nadzor in zbiranje sredstev	5,44	-1,02	***	-0,78	***	-0,22		-1,19	*	
Marketing in komunikacija	5,51	-0,09		-0,50	**	-0,72	***	-0,01		
Inovacijska sposobnost	5,44	-0,05		-0,39	*	-0,82	***	-0,94		
Upravljanje človeških virov	5,64	-0,19		-0,02		-0,02		-0,14		

*Statistična pomembnost: 0 '***' 0.001 '**' 0.01 '*' 0.05 '.' 0.1 ' ' 1*

Iz tabele je razvidno, da podjetja, ki se najbolj oddaljujejo od referenčne vrednosti, so podizvajalci v zvezi s postopkom izvajanja. Podjetja iz te skupine izpostavljajo bistveno nižji nivo znanja v zvezi s trajnostnim projektiranjem, ocenjevanjem projektov, inovacijami, marketingom in komunikacijo. Obenem izjavljajo, da bolje obvladajo upravno in davčno vodenje in čeprav v manjši meri tudi upravljanje javnih naročil in razpisov. Bistvene razlike so vidne pri stopnji znanja izvajalskih podjetij. Tudi ta podjetja izjavljajo, da imajo povprečno nižjo stopnjo znanja pri projektiranju in ocenjevanju projektov, a za razliko od podizvajalskih podjetij, tudi pri finančnem nadzoru projektov in zbiranju sredstev. Nižji je tudi nivo znanja v zvezi z marketingom in komunikacijo, inovacijskimi sposobnostmi, trajnostnim načrtovanjem in trajnostno gradnjo. Stopnja znanja je višja glede upravljanja razpisov in javnih naročil. Tržna podjetja se razlikujejo od projektantov zaradi nižjega nivoja znanja na področju projektiranja in finančnega nadzora ter zbiranja sredstev, vendar razpolagajo z višjim nivojem znanja pri upravnem in davčnem vodenju. Dobavitelji gradbenega materiala izpostavljajo nižji nivo znanja na področju finančnega nadzora projektov, zbiranja sredstev in projektiranja. Primerjava med slovenskimi podjetji ne nudi popolnih informacij (Tabela 2) zaradi manjšega obsega vzorca in posledično premajhnega števila podjetij v vsaki kategoriji.

Tabela 4.2 – Ocenjevanje povprečnega znanja slovenskih podjetij v razširjeni gradbeniški verigi

	Stopnja razširjene verige				
Znanja	*Projektiranje*	*Dobava*	*Izvajalci*	*Podizvajalci*	*Trženje*
Administrativno in davčno upravljanje	4,00	1,25	0,74	0,80	-1,00
Projektiranje in/ali trajnostna proizvodnja	4,00	0,88	1,22	1,40	-1,00
Poznavanje zakonodaje in upravljanje s pogodbami	3,00	1,63	1,78	1,00	0,00
Upravljanje tveganj	4,00	0,63	0,35	0,80	-2,00
Projektiranje in ocenjevanje projektov	4,00	1,25	1,35	1,60	0,00
Zdravje in varnost pri delu	5,00	0,88	0,83	-0,40	-1,00
Javna naročila in razpisi	3,00	2,00	1,70	1,40	0,00
Finančni nadzor in zbiranje sredstev	3,00	2,38 .	2,26 .	2,00	0,00
Marketing in komunikacija	3,00	1,88 .	2,39 *	2,40 *	0,00
Inovacijska sposobnost	2,00	3,00 *	2,57 .	3,60 *	1,00
Upravljanje človeških virov	5,00	0,13	0,09	0,40	-2,00

*Statistična pomembnost: 0 '***' 0.001 '**' 0.01 '*' 0.05 '.' 0.1 ' ' 1*

Glavne razlike beležimo v višji inovacijski sposobnosti dobaviteljev gradbenega materiala, boljšem znanju na področju marketinga in komunikacije izvajalskih podjetij in podizvajalcev ter v višji inovacijski sposobnosti dobaviteljev gradbenega materiala in podizvajalcev. Razlika inovacijske sposobnosti pri dobaviteljih gradbenega materiala in podizvajalcih lahko odraža tudi manjšo sposobnost samoocenjevanja v tem specifičnem področju in je lahko povezana s položajem, ki ga podjetja zasedajo v razširjeni verigi.
Enako analizo smo ponovili s posebnim poudarkom na inovacijah z namenom, da ugotovimo statistično pomembne razlike med podjetji istega vzorca glede na položaj v razširjeni gradbeniški verigi.

Iz tabele 3 je razvidno, da je v italijanskih podjetjih nivo inovativnosti podoben pri projektantih in dobaviteljih, čeprav so podjetja bolj osredotočena na inovacije proizvodov (3,72) kot na organizacijsko inovativnost (3,24). Test Anova izpostavlja negativno vrzel pri izvajalskih podjetjih na področju inovacij, s posebnim poudarkom na proizvodih in postopkih. Dejansko beležimo nižjo povprečno stopnjo tudi pri marketingu, vendar nizko število podjetij nam onemogoča, da bi ugotovili statistično pomembnost. Pri podizvajalcih je vidna le rahla prerazporeditev od inovacije izdelka do organizacijske inovacije. Kot smo že izpostavili pri analizi znanja, tudi v primeru inovativnosti pri slovenskih podjetjih razlika v povprečju ni

statistično pomembna (tabela 4), kar je verjetno posledica preskromne razsežnosti vzorca. Na splošno pa namenijo največ pozornosti inovacijam dobavitelji gradbenega materiala.

Tabela 3 – Ocenjevanje povprečnih inovacij italijanskih podjeti v razširjeni gradbeniški verigi

	Stopnja razširjene verige						
Znanja	*Projektiranje*	*Dobava*	*Izvajalci*		*Podizvajalci*		*Trženje*
Inovacija izdelkov	3,72	-0,07	-0,48	***	-0,28	.	-0,47
Inovacija proizvodnje	3,43	-0,23	-0,42	**	-0,02		-0,43
Organizacijska inovacija	3,24	-0,07	-0,28	*	0,27	.	-0,49
Inovacija marketinga	3,43	-0,04	-0,29	*	-0,01		-0,43

*Statistična pomembnost: 0 '***' 0.001 '**' 0.01 '*' 0.05 '.' 0.1 ' ' 1*

Tabela 4.4 – Ocenjevanje povprečnih inovacij slovenskih podjetij v razširjeni gradbeniški verigi

	Stopnja razširjene gradbeniške verige				
Znanja	*Projektiranje*	*Dobava*	*Izvajalci*	*Podizvajalci*	*Trženje*
Inovacija izdelkov	3,00	2,00	0,38	-0,33	-1,00
Inovacija proizvodnje	4,00	1,00	-0,58	-1,33	-2,00
Organizacijska inovacija	3,00	2,00	0,25	0,00	1,00
Inovacija marketinga	4,00	1,00	-1,17	-1,33	0,00

*Statistična pomembnost: 0 '***' 0.001 '**' 0.01 '*' 0.05 '.' 0.1 ' ' 1*

Podjetja, ki se ukvarjajo s projektiranjem, so bolj usmerjena v inovacije postopkov in trženja. V fazi izgradnje je nivo inovativnosti pri izvajalskih podjetjih precej homogen (približno 3,4) z izjemo marketinga (2,8); podizvajalci pa kažejo nižje vrednosti (med temi so najvišje vrednosi v zvezi z organizacijsko inovacijo). Tržna podjetja kažejo veliko nagnjenost do organizacijskih in tržnih inovacij.

4.4 Javni razpisi in gradbeniška veriga

V tem delu se analizirajo logike sodelovanja podjetij gradbenega sektorja pri javnih razpisih z analizo načina sodelovanja, načina postopkov, tipologije projektov, pogojev, ki omogočajo sodelovanje in razlogov za morebitno nesodelovanje.

V okviru ciljev projekta Profili je eden od namenov raziskave razumevanje, kako kompetence gradbenih podjetij vplivajo na možnost pridobivanja javnih naročil in ali so te relevantne pri izvedbi različnih vrst projektov.

4.4.1. Sodelovanje pri razpisih

Splošna nagnjenost k sodelovanju pri razpisih za izvajanje javnih investicij dosega 45% pri italijanskih podjetjih in 50% pri slovenskih podjetjih. Drugače povedano, polovica vzorca vidi javne projekte kot pomemeben vir za razvoj tržišča. Nagnjenost k sodelovanju pri razpisih je dejansko zelo različna glede na mesto, ki ga posamezno podjetje zaseda v gradbeniški verigi. V italijanskem vzorcu je odstotek podjetij, ki so sodelovala vsaj pri enem razpisu, večji pri podizvajalskih podjetjih (približno 70%) kot med izvajalskimi podjetji (približno 50%). Pomenljivo, pa čeprav veliko bolj omejeno, je sodelovanje projektantskih podjetij (24%) in dobaviteljev gradbenih materialov (14%). Drugače je v slovesnskem vzorcu, kjer je videti, da imajo dobavitelji gradbenih materialov primarno vlogo pri sodelovanju pri razpisih za javne investicije (87% anketiranih podjetij, ki se ukvarjajo z dobavo gradbenega materiala, sodeluje pri javnih razpisih). Visoka je tudi stopnja sodelovanja pri izvajalskih in podizvajalskih podjetjih, ki dosegajo 43% in 40%. Ne beležimo pa sodelovanja tržnih in projektantskih podjetij pri javnih razpisih.

Slika 12 - Odstotek sodelovanja pri javnih razpisih italijanskih (levo) in slovenskih podjetij (desno) glede na položaj v gradbeniški verigi.

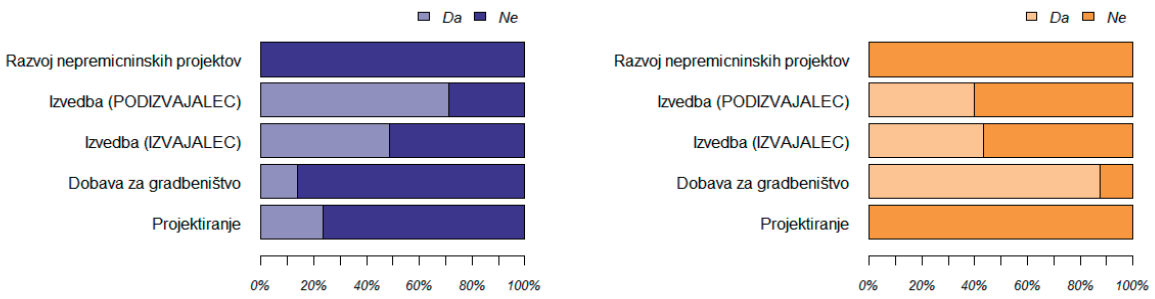


Tabela 5 podaja nekaj podatkov glede števila razpisov, pri katerih so subjekti sodelovali od leta ustanovitve in v zadnjem triletnem obdobju, število oddanih naročil v istem obdobju in njihovo povprečno vrednost. V italijanskem vzorcu je porazdelitev podjetij, ki so sodelovala pri razpisih od leta ustanovitve, močno asimetrična z velikim številom podjetij, ki malo sodelujejo, ter malim številom podjetij, za katera so nasprotno javni razpisi ključni element podjetniškega poslovanja. Splošno gledano je vrednost mediane 11 razpisov, medtem ko povprečje znaša okrog 1400 razpisov. Porazdelitev je podobna tudi v triletnem obdobju 2010-2012. V tem obdobju je mediana 5 razpisov, povprečje pa znaša 85 razpisov. Število oddanih

naročil se seveda močno zniža in porazdelitev postane bolj simetrična z opaznim zmanjšanjem vrzeli med povprečjem in mediano. V analiziranem triletnem obdobju so podjetja na osnovi izračuna mediane zmagalo na 3 razpisih, povprečno pa na okrog 7 razpisov. Znesek dodeljenih naročil, ki ga izjavljajo podjetja, ki so uspešna pri kandidiranju na razpisih, gre od 50 tisoč do 42 milijonov evrov, povprečni znesek pa znaša približno treh milijonov.

Splošno gledano je mediansko podjetje na italijanski strani v svojem obdobju poslovanja sodelovalo pri približno 11 razpisih, od katerih 5 v zadnjem triletju, verjetnost zmage znaša 60%, povprečna vrednost razpisa pa 2 milijona. Podatki prikazujejo selektivno stategijo, pri kateri podjetja izbirajo razpise glede na možnost uspeha. Birokratska obremenitev je verjetno taka, da prisili podjetje v koncetracijo resursov na majhno število dobro izbranih razpisov.

Tabela 4.5 - Statistični podatki o sodelovanju pri razpisih

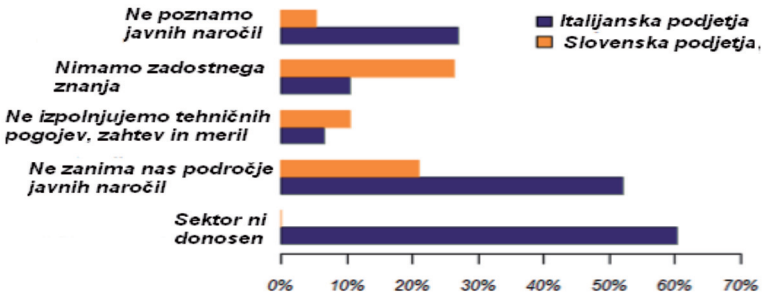
	Razpisi	*Min*	*Max*	*Mediana*	*Povprečje*	*St.Odklon*
Italija	*Sodelovanja (od ustanovitve)*	1	10000	11	1421,1	2917,5
	Sodelovanja (v triletju 2010-12)	0	3000	5	85,2	309,4
	Zmage (v triletnem obdobju 2010-12)	1	30	3	7,4	7,4
	Povprečna vrednost (tisoči)	50	42000	2000	3088	5526
Slovenija	*Sodelovanja (od ustanovitve)*	3	2950	160	770,1	1114,1
	Sodelovanja (triletnem obdobju 2010-12)	2	700	100	189,1	257,0
	Zmage (triletnem obdobju 2010-12)	1	100	7,5	36,9	43,5
	Povprečna vrednost (tisoči)	66	70000	10000	2501	29566

Število razpisov, pri katerih so slovenska podjetja sodelovala od leta ustanovitve, je manjše od števila razpisov na italijanski strani, vendar je bolje porazdeljeno. Razpon sodelovanja je manjši, prav tako tudi vrzel med povprečjem in mediano. Vendar pa se ta trend obrne, ko gledamo na oddana naročila. Splošno gledano je mediansko slovensko podjetje v zadnjem triletnem obdobju, z verjetnostjo uspeha v višini 7,5% in povprečno vrednostjo razpisov v svojem obdobju poslovanja sodelovalo pri približno 160 razpisih, od katerih 100 v višini 10 milijonov.

Iz podatkov se razbere, da se slovenska podjetja nagibajo k sistemskemu sodelovanju pri razpisih z majhno možnostjo za uspeh, ki pa ob velikem številu poizkusov vseeno predstavlja vrednost za podjetje. Vrzel med mediano in povprečjem oddanih naročil nam pravi, da obstaja skupina podjetij, ki ima uspeh na številnih razpisih. To si lahko razlagamo z opisom vzorca iz prvega razdelka, v katerem je bila poudarjena prisotnost podjetij z dolgo potjo za sabo

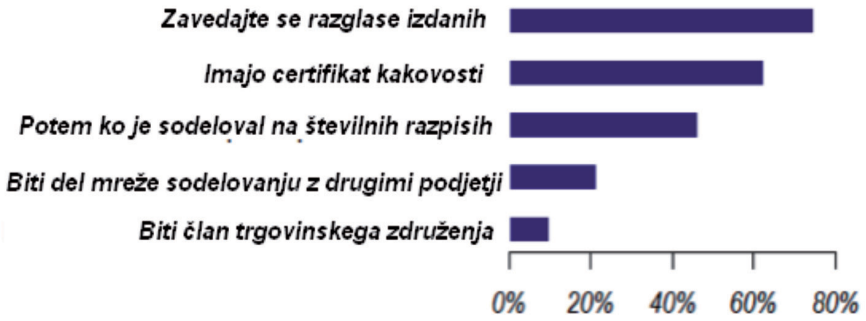
(izkušnje in odnosi) in določene velikosti (sredstva), ki so v daljšem obdobju lahko pridobila sposobnosti ter pogoje za uspešno sodelovanje pri javnih razpisih.
Italijanska podjetja, ki niso sodelovala pri razpisih, so kot glavne razloge navedla nizko atraktivnost sektorja in nekoherentnost s svojim področjem specializacije. Znaten odstotek podjetij je poudaril tudi nezadostno poznavanje razpisov kot enega glavnih razlogov za nesodelovanje. Samo za majhen odstotek podjetij pomanjkanje kompetenc (približno 10%) ali pogojev (približno 5%) predstavlja realno omejitev. Nasprotno pa je v primeru slovenskih podjetij pomanjkanje kompetenc glavni razlog za nesodelovanje pri razpisih. Drugi razlog je nekoherentnost s svojim specifičnim področjem specializacije. Pomemben razlog je tudi pomanjkanje pogojev, ki so potrebni za sodelovanje. Samo majhen odstotek podjetij je med razlogi navedel nepoznavanje razpisov.

Slika 12 – Razlogi za neudeležbo



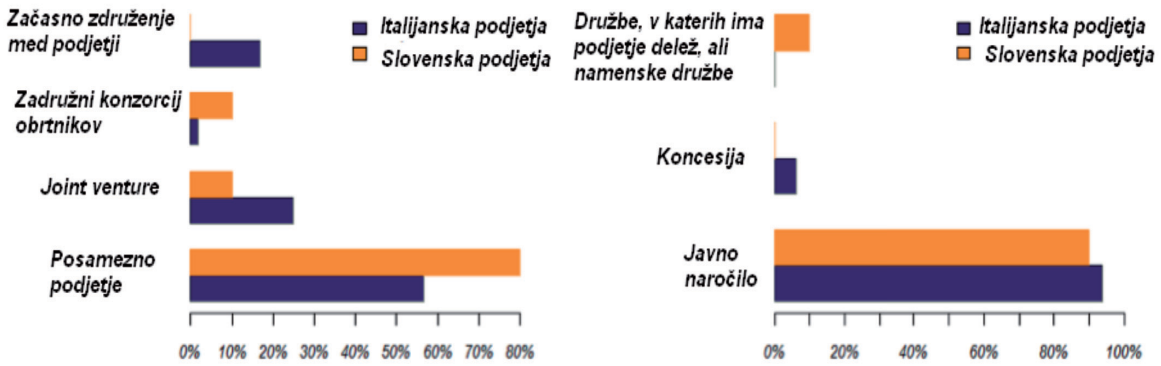
Slika 12 prikazuje odstotek podjetij, ki so navedla določen razlog za nesodelovanje v razmerju s številom podjetij, ki so izjavila, da niso nikdar sodelovala pri javnih razpisih. Vprašanje je predvidevalo več možnih odgovorov, vendar imamo tudi podjetja, ki niso navedla nikakršnega razloga.
Italijanska podjetja so bila vprašana o pogojih, ki spodbujajo sodelovanje (*Slika 13*). Biti seznanjeni z objavo razpisov ostaja ključni element za skoraj 80% podjetij. Zelo pomembna je tudi izkušenost (skoraj 50%) in razpolaganje s certifikati kakovosti. Vključitev v mrežo sodelovanja ali v stanovsko združenje pa ni občuteno kot poglavitni pogoj.

Slika 13 – Pogoji, ki dajejo prednost sodelovanju



Podjetja, ki so zmagala na razpisih, so sodelovala pretežno kot individualna podjetja (Slika *14*). Ta pristop je značilen za 80% slovenskega vzorca in za približno 55% italijanskega vzorca. Drugi najbolj uporabljen način med italijanskimi podjetji je ustanovitev joint venture z drugim podjetjem. Pomenljiv je tudi delež podjetij, ki so bila uspešna na razpisih kot del začasnega združenja podjetij (it. ATI). Zelo malo je takih, ki so do uspeha prišla preko konzorcijev. Med slovenskimi podjetji sta konzorcij in joint venture enakovredno uporabljeni obliki sodelovanja (v obeh primerih približno 10%).

Slika 14 - Način sodelovanja (na levi) in tipologija postopka (na desni)



Kar zadeva najbolj uporabljene postopke je javno naročilo najpogostejša tipologija razpisov, na katerih so zmagala italijanska in slovenska podjetja v triletnem obdobju 2010-2012 (*Slika 14*). Manjši delež italijanskih podjetij je sodeloval in zmagal na koncesijskih razpisih za gradnjo in upravljanje. Nazadnje je tu tudi nekaj slovenskih podjetij, ki so bila izbrana na razpisih kot družbe v delni javni lasti. V vzorcu ni podjetij, ki bi bila uspešna razpise, kateri bi predvidevali projektno financiranje ali sponzorstvo.

Velik del naročil, ki so jih pridobila tako italijanska, kot slovenska podjetja v triletnem obdobju 2010-2012, je bil namenjen gradnji novim objektom (*Slika 15*).

Pri italijanskih podjetjih so najpogosteje predmet razpisa storitve rednega vzdrževanja. Pri italijanskem vzorcu je znatno tudi število oddanih naročil na področju rekonstrukcije, izrednega vzdrževanja, restavriranja in zaključka gradnje. Podjetja v slovenskem vzorcu se osredotočajo na projekte na področju gradnje novih objektov (60%), restavriranja ali rekonstrukcije obstoječih objektov (odnosno približno 30% in 10%).

Figura 15 – Prevladujoča vrsta pridobljenih javnih naročil

4.4.2. Kompetence in javni razpisi

V *Tabeli 6* primerjamo kompetence podjetij, ki so zmagala na razpisih v primerjavi z tistimi, ki niso zmagala. Analiza se tudi tokrat poslužuje testa Anova, ki omogoča identifikacijo pomembne razlike v povprečju med dvema skupinama.

Tabela 6 - Povprečno vrednotenje kompetenc zmagovalnih podjetij

	Italijanska podjetja			*Slovenska podjetja*		
Kompetence	*da*	*ne*	*st.pom.*	*da*	*ne*	*st.pom*
Administrativno in davčno upravljanje	5,64	4,58	***	5,50	4,50	.
Projektiranje in/ali trajnostna proizvodnja	5,10	5,06		5,90	4,75	.
Poznavanje zakonodaje in upravljanje s pogodbami	5,33	4,70	**	5,30	4,63	
Upravljanje tveganj	5,25	4,58	**	5,00	4,38	
Projektiranje in ocenjevanje projekta	5,48	5,36		6,00	5,25	
Zdravje in varnost pri delu	6,09	5,73	*	6,10	5,75	
Naročila in razpisi	5,68	4,48	***	5,30	5,38	
Finančni nadzor in zbiranje sredstev	5,17	4,45	***	5,90	5,13	.
Marketing in komunikacija	4,97	4,67		5,70	5,38	
Inovacijska sposobnost	4,85	4,64		5,40	4,50	.
Upravljanje človeških virov	5,56	5,48		5,70	4,75	

*Statistična pomembnost: 0 '***' 0.001 '**' 0.01 '*' 0.05 '.' 0.1 ' ' 1*

Primerjava med italianskimi podjetji poudarja, da podjetja, ki uspejo na razpisih, razpolagajo z večjimi kompetencami pri upravljanju naročil in razpisov, administrativnem in davčnem upravljanju, finančnem nadzoru in zbiranju sredstev. Pomembne so tudi pravne kompetence, znanja pri upravljanju s pogodbami in sposobnost pozorne analize tveganj. Zmagovalna podjetja izjavljajo tudi, da imajo za spoznanje večje kompetence tudi na področju zdravja in varnosti pri delu. V primeru slovenskega vzorca, kot smo že prej poudarili, ni mogoče ugotoviti pomenljivih razlik zaradi skromne razsežnosti samega vzorca. Kažejo pa se rahle razlike na področju administrativnega in davčnega upravljanja, projektiranja in trajnostne proizvodnje, finančnega nadzora in zbiranja sredstev ter inovacijske sposobnosti.

Tabela 7 nam ponuja primerjavo med povprečnimi razlikami med kompetencami podjetij, ki so uspešna na različnih vrstah razpisov. Referenčno merilo predstavljajo podjetja, ki so bila izbrana na razpisih za izgradnjo novih objektov. Primerjava nam kaže, da obstajajo med italijanskimi podjetji pomenljive razlike med referenčnimi podjetji in podjetji, ki se ukvarjajo z restavriranjem in rednim vzdrževanjem. Podjetja, ki so zmagala na razpisih za restavriranje, izjavljajo, da imajo manj znanja na področju pravnih aspektov in upravljanja s pogodbami ter naročil in razpisov. Izjavljajo tudi, da imajo manj kompetenc, čeprav v manjši meri, pri upravljanju zdravja in varnosti pri delu ter pri inovacijskih sposobnostih. Podjetja, ki so uspešna na razpisih za redno vzdrževanje, razpolagajo z bolj skromnim znanjem pri projektiranju in ocenjevanju projektov, nadzoru upravljanja, zbiranju sredstev ter pri marketingu in komunikaciji. Razpolagajo tudi z manjšimi kompetencami pri projektiranju in / ali trajnostni proizvodnji in upravljanju tveganj.

Manjše razlike so vidne pri podjetjih, ki so zmagala na sledečih razpisih: pri spremembi namembnosti objekta (boljše kompetence na področju prava,upravljanja s pogodbami in večja inovacijska sposobnost); pri izrednih vzdrževanjih (manjše znanje pri naročilih in razpisih ter pri finančnem nadzoru in zbiranju sredstev); pri razširitvi objekta (manjše sposobnosti pri finančnem nadzoru in zbiranju sredstev).

Slovenska podjetja so bolj usmerjena v projekte za gradnjo novih objektov, odstranjevanje in spremembo namembnosti objektov. Nizka številčnost vzorca negativno vpliva na vidnost razlik. Edini rezultat, vreden omembe, je nizka sposobnost podjetij, dejavnih na področju projektov za spremembo namembnosti objektov, glede admnistrativnega in davčnega upravljanja ter upravljanja tveganj.

Tabela 7 – Povprečno vrednotenje kompetenc podjetij, ki so uspešna na razpisih glede na vrsto projekta

Italija *Kompetence*	*Gradnja novega objekta*	*Odstranitev objekta*	*Spremba namembnosti*	*Rekonstrukcija*	*Restavriranje*	*Redno vzdrževanje*	*Izredno vzdrževanje*	*Zaključna dela*	*Razširitev*	*Prototipiranje*
Administrativno in davčno upravljanje	5,68	0,32	-0,18	-0,01	-0,43	0,23	-0,05	-0,51	-0,43	-0,68
Projektiranje in/ali trajnostna proizvodnja	5,32	0,68	-0,32	-0,21	-0,70	-0,73 *	-0,32	0,35	-0,57	0,68
Poznavanje zakonodaje in upravljanje s pogodbami	5,50	0,50	1,00 *	0,28	-1,00 **	-0,45 .	-0,50	-0,33	-0,75	0,50
Upravljanje tveganj	5,44	0,56	0,31	-0,55	-0,57	-0,53 *	-0,32	-0,27	0,31	-0,44
Projektiranje in ocenjevanje projekta	5,84	0,16	0,16	-0,17	-0,47	-1,39 ***	-0,72	0,49	-0,59	-0,84
Zdravje in varnost pri delu	6,10	0,90	-0,10	0,23	-0,73 *	0,04	-0,10	-0,10	0,15	0,90
Naročila in razpisi	5,86	1,14	0,14	-0,19	-1,11 ***	0,00	-0,74 *	-0,69 .	-0,11	-0,86
Finančni nadzor in zbiranje sredstev	5,46	1,54 .	0,29	-0,57 .	-0,59 .	-0,69 **	-0,84 *	-0,29	-0,96 *	0,54
Marketing in komunikacija	5,16	-0,16	0,84	-0,27	-0,54	-0,75 **	-0,16	0,17	-0,16	-1,16
Inovacijska sposobnost	4,92	0,08	1,33 *	-0,03	-1,05 *	-0,51	-0,17	0,75	0,58	0,08
Upravljanje človeških virov	5,58	1,42	0,17	0,42	-0,33	-0,17	-0,58	0,25	0,17	0,42

*Statistična pomembnost: 0 '***' 0.001 '**' 0.01 '*' 0.05 '.' 0.1 ' ' 1*

Slovenija *Kompetence*	*Gradnja novega objekta*	*Odstranitev objekta*	*Spremba namembnosti*	*Rekonstrukcija*	*Restavriranje*	*Redno vzdrževanje*	*Izredno vzdrževanje*	*Zaključna dela*	*Razširitev*	*Prototipiranje*
Administrativno in davčno upravljanje	5,83	0,17	-1,17 .	-	-	-	-	-	-	-
Projektiranje in/ali trajnostna proizvodnja	5,67	0,33	0,67	-	-	-	-	-	-	-
Poznavanje zakonodaje in upravljanje s pogodbami	5,67	0,33	-1,33	-	-	-	-	-	-	-
Upravljanje tveganj	5,33	0,67	-1,33 .	-	-	-	-	-	-	-
Projektiranje in ocenjevanje projekta	6,17	0,83	-0,83	-	-	-	-	-	-	-
Zdravje in varnost pri delu	6,00	1,00	0,00	-	-	-	-	-	-	-
Naročila in razpisi	5,67	1,33	-1,67	-	-	-	-	-	-	-
Finančni nadzor in zbiranje sredstev	5,83	1,17	-0,17	-	-	-	-	-	-	-
Marketing in komunikacija	5,83	1,17	-0,83	-	-	-	-	-	-	-
Inovacijska sposobnost	5,33	0,67	0,00	-	-	-	-	-	-	-
Upravljanje človeških virov	5,50	1,50	0,17	-	-	-	-	-	-	-

*Statistična pomembnost: 0 '***' 0.001 '**' 0.01 '*' 0.05 '.' 0.1 ' ' 1*

4.5 Zaključki

Poglavitni cilj raziskave je mapiranje kritičnih dejavnikov uspeha in kompetenc podjetij gradbenega sektorja na dveh območjih, ki jih zajema projekt: v italijanskih deželah severnega Jadrana in Sloveniji. Analiza podatkov je izpostavila, da podjetja gradbenega sektorja ocenjujejo kot pomembno v funkciji konkurenčnosti večino predlaganih kritičnih dejavnikov. Najšibkejši dejavnik je internacionalizacija, ki pa bi lahko, ravno zato ker je bil delno podcenjen, skrival v sebi pomembne možnosti za razvoj in za diferenciacijo na tržišču. Podjetja razširjene gradbeniške verige menijo tudi, da so si nabrala dober nivo znanja pri upravljanju glavnih postopkov / dejavnosti. Primerjava razpoložljivih znanj glede na položaj v verigi je pokazala, izključno v primeru italijanskih podjetij, obstoj pomenljivih razlik. Z največjii kompetencami razpolagajo podjetja, ki se ukvarjajo s projektiranjem. Nasprotno pa razpolagajo z najnižjo stopnjo znanja izvajalska in podizvajalska podjetja. Primerjava med podjetji, ki so izbrana na razpisu in tistimi, ki niso nikdar zmagala, je pokazala – tudi tu izključno pri italijanskem vzorcu - nekatere jasne razlike. Podjetja, ki zmagujejo na razpisih, razpolagajo z večjim znanjem na področju administrativnega in davčnega upravljanja, nadzora upravljanja ter upravljanja naročil in razpisov. Razpolagajo, čeprav v manjši meri, z boljšimi kompetencami pri analizi in ocenjevanju tveganj in z večjim znanjem na področju pravnih postopkov in pogodb. Nazadnje je primerjava glede vrste razpisanega projekta pokazala, da so znanja, potrebna za pridobitev naročila za restavriranje, redno in izredno vzdrževanje javnega objekta različne od tistih za gradnjo novega objekta.

Analiza je obenem izpostavila, da obstaja veliko podjetij, ki niso nikdar sodelovala pri razpisih in ki niso nikoli pridobila naročila. Najbolj pogosto navedeni razlogi pri italijanskih podjetjih so nizka atraktivnost sektorja in nekoherentnost med področjem specializacije ter predmetom razpisa, za slovenska podjetja pa pomanjkanje potrebnih znanj in nekoherentnost med področjem specializacije ter predmetom razpisa. Pogoji, ki spodbujajo k sodelovanju, so poznavanje in spremljanje razpisov, posedovanje certifikatov kakovosti in izkušnje, povezane s stalnim in dolgoročnim sodelovanjem pri drugih razpisih. Kot manj pomembne pogoje ocenjujejo podjetja odnose s stanovskimi združenji in sodelovanje v mrežah. To prepričanje potrjuje tudi dejstvo, da večji del teh podjetij sodeluje pri javnih razpisih kot individualna podjetja.

Večina podjetij, ki so bila uspešna na razpisu, so sodelovala kot individualna podjetja. Druge uporabljene oblike, čeprav manj pogoste, so v primeru italijanskih podjetji joint ventures, med slovenskimi podjetji pa joint ventures in konzorciji. Med razpisi, na keterih so podjetja zmagala, so najpogostejše oblike naročila, v Italiji tudi koncesije, v Sloveniji pa javna soudeležba v družbi. Nobeno podjetje v našem vzorcu ni zmagalo na razpisih, ki so predvidevali projektno financiranje ali sponzorstvo.

Vse zbrane informacije so zelo koristne za ugotavljanje poslovnega scenarija gradbeniške verige glede možnosti sodelovanja pri javnih razpisih in pri sklepanju javno-zasebnih partnerstev. Naj poudarimo, da je cilj projekta Profili razumevanje in ocenjevanje, ali vzpostavitev informacijske platforme lahko pripomore k pospešitvi sodelovanja podjetij, še zlasti manjših, pri razpisih za izvedbo javnih investicij in za spodbujanje partnerstev med javnim in zasebnim sektorjem.

Podatki prikazujejo veliko potencialnih prednosti. Glede na dejstvo, da je bila težava pri pridobivanju informacij o razpisih izpostavljena kot ena od razlogov za nesodelovanje, lahko vzpostavitev platforme pripomore k bolj učinkovitemu širjenju informacij in lažji izbiri vrste razpisa. Obenem bi platforma omogočila natančno in stalno mapiranje kompetenc v gradbenem sektorju in spodbujala srečevanje med zahtevanimi in razpoložljivimi kompetencami ter bolj učinkovito soočanje med povpraševanjem zasebnikov in ponudbo javnega sektorja. Dejstva, da podjetja težijo k individualnemu sodelovanju pri razpisih in ne vidijo prednosti v sodelovanju z drugimi podjetji, ne gre nujno interpretirati za skromne učinke sodelovanja pri možnostih za uspeh, temveč za sistemsko in teritorialno pomanjkljivost, ki ne spodbuja in podpira sodelovanja med akterji v gradbeniški verigi. V tem smislu bi platforma lahko spodbujala srečevanje in sodelovanje med podjetji s komplementarnimi kompetencami in spodbujala širitev najboljših praks ter razvoj inovativnih postopkov.

Nazadnje naj poudarimo, da na platformo pozitivno gledajo tudi intervjuvana podjetja. 78% italijanskih podjetij in 89% slovenskih je izjavilo, da bi bila zainteresirana za sodelovanje. To potrjuje, da predstavlja srečanje med povpraševanjem in ponudbo v okviru projektov za javne gradnje izjemno kompleksen kontekst, ki ga označujejo artikulirana birokracija in skromne informacije Vendar pa obstaja tudi veliko operativne rezerve, s katero bi lahko podjetja pospešila prenos znanja in izboljšala upravljanje, dopolnjevanje in koordinacijo medpodjetniških procesov, javne uprave pa bi lahko pospešile učinkovitost komunikacije, upravljanja in selekcije javno-zasebnih partnerstev. Platforma je samo prvi korak v to smer.

5. ODNOSI NA PODROČJU JZP V DEŽELI VENETONA OSNOVI ANALIZE OMREŽIJ

Roberta Apa, Silvia Rita Sedita

5.1. Uvod

Poglavje obravnava odnose na področju JPZ v deželi Veneto. Pomembno je razumeti vlogo posameznih akterjev razširjene gradbeniške verige s poudarkom na spodaj opisani mrežni strukturi. Za preučevanje odnosov v JZP smo uporabili originalno aplikacijo za analizo omrežij, ki smo jo podrobno opisali v odlomku, namenjenemu metodologiji. Zato da se lahko bolje razume struktura odnosov med podjetji, ki sodelujejo pri javnih razpisih Dežele Veneto, je potrebno najprej podati nekatere okvirne informacije.

Dežela Veneto je v zadnjih treh letih bolje od drugih prenesla vpliv gospodarske krize in negotovosti, ki je zdaj značilna za nacionalna in čezmejna tržišča. Okrepila je svoj položaj in dosegla tretje mesto v Italiji za Lombardijo in Lacijem (Dežela Veneto – Deželni oddelek za javna naročila).

Za nadzor trenda javnega povpraševanja za dela, dobavo blaga ali storitev upoštevamo javne razpise, ki so se objavili na spletni strani Dežele Veneto v skladu s členom št. 66 Zakonika o javnih naročilih in z Ministriskim odlokom iz leta 2001, ki določata, da je oglaševanje na spletni strani Ministrstva za infrastrukturo lahko izvršeno preko deželne spletne strani. To nam omogoča širši pogled na pogodbe za oddajo naročil za dela, dobavo blaga in storitve, pri katerih smo upoštevali samo sledeča naročila[23]:

- naročila, pri katerih je predvidena objava javnega razpisa;
- naročila za javne investicije, pri katerih je osnovna vrednost enaka ali presega 500.000 evrov;
- naročila, pri katerih je javni naročnik sledil zgoraj navedenim določilom oziroma je v primeru naročil z osnovno vrednostjo, manjšo od 500.000 evrov, vseeno objavil razpis na spletni strani Dežele Veneto.

V letu 2012 opažamo rast celotnega števila objavljenih razpisov. Beležimo povečanje števila razpisov za dobavo blaga in storitve, medtem ko upada število razpisov za dela (301 v letu 2011 in 239 v letu 2012). Toda ob upoštevanju vrednosti razpisov opažamo preobrat dinamike. Medtem ko pri razpisih za dobavo blaga in storitve upadajo vrednosti, opažamo pri naročilih za dela bistveno rast, predvsem zaradi razpisa Dežele Veneto z zelo visoko osnovno

[23] Dežela Veneto – Deželni oddelek za javna naročila (2013), Trg javnih naročil v Venetu, 2012.

vrednostjo za načrtovanje in izgradnjo avtoceste od Nogare do Jadranskega morja. (Vir podatkov: Dežela Veneto, 2013) (Tabela 1).

Tabela 1- Objavljeni javni razpisi glede na sektor, število in vrednost (v tisočih evrov) od leta 2009 do leta 2012

	2009	2010	2011	2012
		ŠTEVILO RAZPISOV		
Dela	567	489	301	239
Soritve	598	493	469	510
Dobava blaga	406	245	144	313
Skupno	1.571	1.227	914	1.062
		VREDNOSTI		
Dela	1.286.845	1.221.563	1.304.262	2.643.878
Soritve	1.498.396	1.147.908	1.181.764	762.505
Dobava blaga	637.199	336.813	191.255	304,411
Skupno	3.422.440	2.706.284	2.677.281	3.710.794

Vir: Deželni oddelek za javna naročila, spletna stran Dežele Veneto, Urad za javne pogodbe Ministrstva za infrastrukturo. Obdelava podatkov: Promo PA Fondazione

Poročilo o trgu javnih naročil v Venetu v letu 2012 (Dežela Veneto – Deželni oddelek za javna naročila) kaže, da se beneška podjetja prijavljajo na razpise predvsem posamezno. Na splošno je razvidna težava pri oblikovanju omrežij in partnerstev z drugimi podjetij, ki bi pa lahko pripomogla k veliki konkurenčni prednosti in omogočila sodelovanje pri večjem številu razpisov, višjo stopnjo znanja in izmenjave izkušenj ter višjo kakovost nudenih proizvodov in storitev.
Tematiko lahko poglobimo s pomočjo analize socialnih omrežij.

5.2. Orodja in metodologija

Social Network Analysis (SNA) oziroma analiza socialnih omrežij je sklop tehnik, namenjenih merjenju družbenih odnosov, ki izhajajo iz različnih povezav (Wasserman in Faust, 1994). Značilnosti teh povezav lahko uporabimo za interpretiranje socialnega obnašanja oseb, vključenih v odnos.
Dodana vrednost SNA v primerjavi z običajnim pristopom družbenih ved temelji na predpostavki, da obnašanje enega akterja vpliva na vedenje drugih.
Teoretiki SNA menijo, da je smiselno in pomembno upoštevati tudi interakcijo med posamezniki skupine kot spremenljivko, ki pogojuje določeno vedenje in postopke odločanja (Burt 1982, Granovetter 1973, Scott, 1991).
Analiza socialnih omrežij izhaja iz odnosov med posamezniki v določeni skupini, analizira strukturo skupine (mrežo odnosov) in vpliv, ki ga posamezniki imajo na skupino (Reffay in Chanier, 2002; Lomi, 1991).

Iz metodološkega vidika je potrebno opredeliti posameznike in ugotoviti različne povezave, ki se med njimi ustvarjajo v določenem kontekstu. Podatki, ki izhajajo iz analize, se uporabljajo v opisne namene, obenem pa tudi za razlage in napovedi (Paiola, 2009).
Model omrežja (network) prevaja socialne, gospodarske in politične strukture v trajne modele odnosov med posamezniki (Wasserman e Faust, 1994; Borgatti e Everett, 1992). SNA zaobjema mnoga področja izvajanja: od skupin ljudi, ki med seboj sodelujejo v omrežju za doseganje določenih ciljev ali pridobvanje znanja, do skupin podjetij, ki sodelujejo za doseganje skupnih ciljev. Ta metodologija se je uporabljala v različnih kontekstih: na področju kulture (ustvarjalni grozd in muzejsko omrežje: Cinti, 2007; Lazzeretti 2012; predstave v živo: Sedita, 2008, oblikovanje: Bettiol in Sedita, 2011, kino: Cattani in Ferriani, 2008), na področju nizko tehnološke proizvodnje (Morrison, 2008; Giuliani, 2007), biotehnologije in znanosti o življenju (Powell et al. 1999;.. Belussi et al. 2010).
Nohria in Eccles (2002) poudarjata, da je analiza socialnega omrežja še zlasti primerna za preučevanje skupin podjetij, ki skupaj sodelujejo pri projektih, iz naslednjih razlogov:

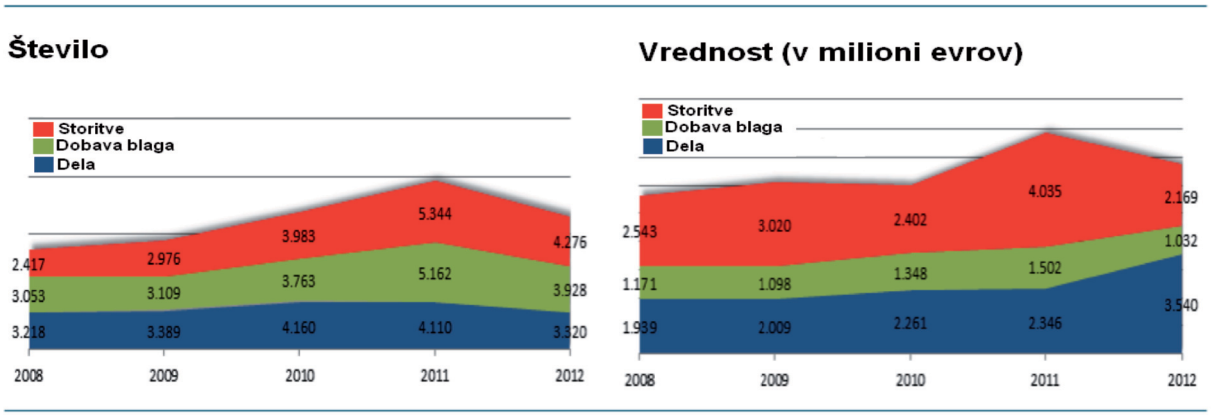
- skupine podjetij se lahko opredelijo kot socialna omrežja in zato je potrebna analiza vozlišč, ki so med seboj povezana na osnovi socialnih relacij;
- okolje, v katerem skupine delujejo, lahko prikažemo kot omrežje relacij z drugimi skupinami podjetij;
- skupine podjetij so vključene v številne, zapletene in prekrivajoče se odnose, zato je zahtevno razumeti splošno strukturo relacij ob upoštevanju le ene skupine;
- dejanja, stališča in vedenje akterjev v skupinah lahko najbolje pojasnimo z analiziranjem njihovega položaja v omrežju relacij;
- primerjalna analiza skupin mora upoštevati značilnosti omrežja relacij, v katerega so vključene.

Sestavni elementi socialnega omrežja so sledeči: subjekti, ki predstavljajo enote; vozlišča, ki sestavljajo omrežje in so lahko posamezniki, skupine, stališča, prostori in ustanove; relacije, ki povezujejo subjekte, kateri sestavljajo omrežje, in so grafično predstavljene s črtami, puščicami, loki ter so lahko obojestranske, simetrične in asimetrične.
V tem primeru smo uporabili analizo socialnih omrežij za preučevanje medsebojnih odnosov med podjetji, ki sodelujejo pri javnih razpisih v gradbenem sektorju. Pri raziskovanju smo se naslanjali na dela različnih avtorjev, ki so obravnavali analizo socialnih omrežij za preučevanje odnosov med podjetji gradbenega sektorja (Larsen, 2011; Chinowsky, Diekmann, and Galotti, 2008; Pryke, 2004; Loosemore, 1998).

Pri analizi smo uporabili podatkovno bazo SIMOG[24] Dežele Veneto, ki vsebuje deželne javne razpise od leta 2008 do 2012.

Za ugotavljanje razpisov smo upoštevali identifikacije šifre razpisov - *Codici Identificativi di Gara* (CIG), ki jih izdaja organ za nadzor javnih naročil za vse vrste pogodb na osnovi Zakonodajnega odloka št. 163/2006, ne glede na postopek izbire izvajalca in znesek pogodbe. Ta metodologija je kljub določeni stopnji napake kakovostno merilo za ugotavljanje razpisov (Dežela Veneto – Deželni oddelek za javna naročila, 2013).

Grafikon 1 - Pridobljene CIG šifre z osnovnimi zneski, enakimi ali večjimi od 40.000 evrov, glede na področje, število razpisov in vrednost, Veneto (zneski v milijonih evrov) od leta 2008 do leta 2012



Vir: Deželni oddelek za javna naročila. Obdelava podatkov: Promo PA Fondazione

Iz grafikona je razvidno, da se je v letu 2011 število CIG šifer z zneskom, višjim od 40.000€, povečalo bodisi glede zneskov bodisi po številu razpisov. V letu 2012 beležimo upad pridobljenih CIG šifer. Še zlasti je razvidno, da se je v letu 2012 število javnih razpisov za storitve in dobavo blaga zmanjšalo, število razpisov za dela pa se je povečalo (Grafikon 1).

Podatkovna baza se je izoblikovala v funkciji izvajanja analize socilanih omrežij z namenom, da se izpostavijo medsebojni odnosi med podjetij, ki skupaj sodelujejo pri javnih razpisih.

Uporabili smo sledeči vzorec:

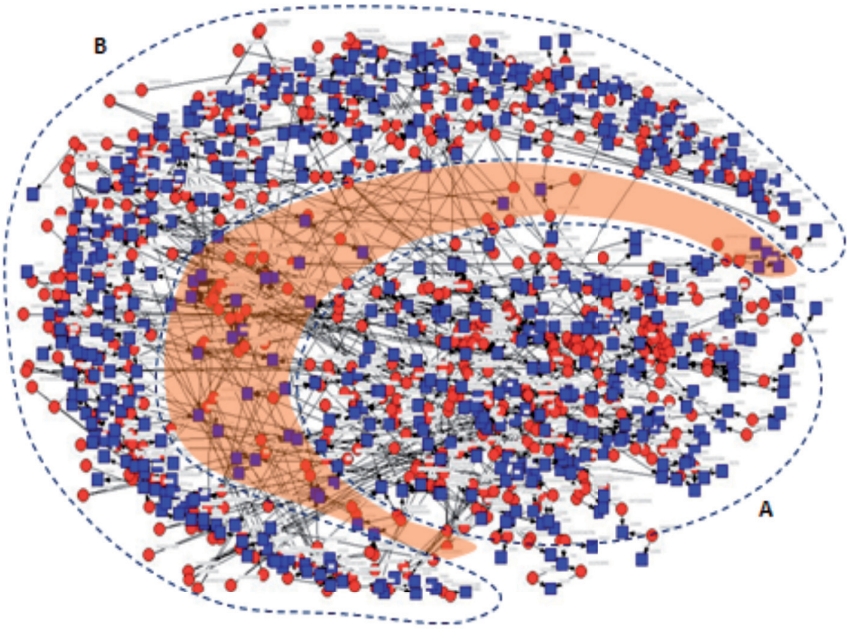
• 2910 podjetij, ki so bila uspešna na javnem razpisu Dežele Veneto od leta 2008 do 2012

• 9104 oddanih naročil v Venetu od leta 2008 do leta 2012 (89% javnih naročil, ostalo projekti JZP)

V našem primeru izhajajo odnosi med akterji iz skupnega sodelovanja pri javnih razpisih.

[24] Pristojni organ za nadzor javnih pogodb za dela, storitve in dobavo blaga je uvedel SIMOG, orodje s pomočjo katerega javni naročniki upravljajo razpise, ki jih predvidevata Pravilnik o javnih pogodbah, Zakonodajni odlok št. 163 z dne 12. aprila 2006 in nadaljnje spremembe in dopolnitve tar Deželni zakon št. 27 z dne 7. novembra 2003 in nadaljnje spremembe in dopolnitve.

Slika 1–Dvovrstno omrežje



Slika 1 prikazuje socialno omrežje, ki ga sestavljajo podjetja (modri kvadrati), katera so bila izbrana na javnih razpisih (rdeči krogi) v deželi Veneto od leta 2008 do leta 2012. Omrežje smo oblikovali z uporabo programske opreme UCINET. Gre za dvovrstno omrežje (Borgatti, Everett, 1997 Hanneman, Riddle, 2005), ki povezuje podjetja z razpisi, pri ketarih so bila uspešna.

Podjetja in razpise obravnavamo kot vozlišča, medtem ko črte predstavljajo povezave med podjetji in razpisi (kot je razvidno, ne obstaja neposredna črta, ki bi med seboj povezovala samo podjetja ali samo razpise). Grafični prikaz temelji na matematičnem algoritmu. Ta združuje vozlišča, ki imajo podobne strukturne značilnosti. Da bi se poenostavila struktura omrežja, so se odstranila izolirana vozlišča (brez vezi) in vozlišča z eno samo vezjo. Tako smo pridobili omrežje, v katerem sta izpostavljena dva glavna načina sodelovanja na razpisih (A in B na sliki 1).

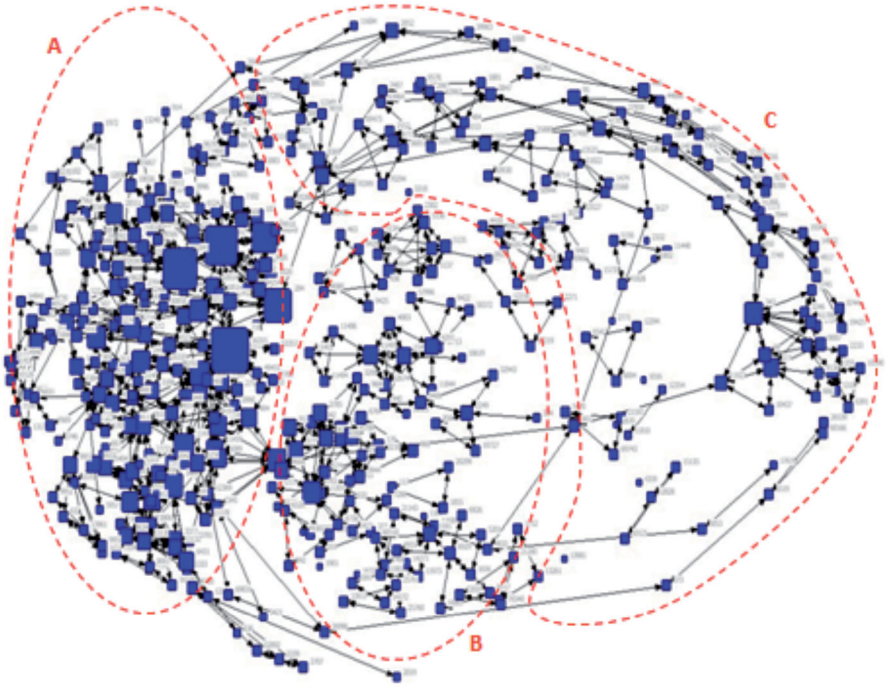
Glavna značilnost načina A so krepkejši socialni odnosi, ki se kažejo v gostem in multirelacijskem omrežju (core - jedro). Načina B se poslužujejo podjetja, ki delujejo predvsem izolirano in tako ustvarjajo periferne relacije s skromnimi socialnimi odnosi bodisi med podjetij bodisi z jedrom. V omrežju so prisotni tudi razpisi, ki povezujejo podjetja, katera se poslužujejo enega ali drugega načina sodelovanja pri razpisih (oranžno polje slike 1).

Indeks gostote omrežja predstavlja razmerje med številom dejanskih povezav in maksimalnim možnim številom povezav. V tem primeru je povprečna gostota 0,0004 (standardni odklon 0,0198) in kaže na skromno mero interakcij med subjekti.

Slika potrjuje trend, predstavljen v poročilu Deleže Veneto (Osservatorio Regionale Appalti, 2013), ki izpostavlja nagnjenje podjetij k izolaciji in nesposobnost upravljanja dolgoročnih odnosov med podjetji, ki bi potencialno skupno sodelovala pri javnih razpisih. Na te razmere kaže tudi veliko število podjetij brez ali z eno samo vezjo, ki so se odstranila iz grafikona (Slika1)

Dvovrstna omrežja ne izpostavljajo neposrednih vezi med socialnimi akterji (podjetiji) ali neposrednih vezi med razpisi. Kljub temu pa je možno mapiranje odnosov med podjetji in med skupinami podjetij s pretvorbo dvovrstnega omrežja v dve enovrstni omrežji. Na ta način lahko ločeno obravnavamo relacije znotraj vsakega omrežja (Hanneman, Riddle, 2005).

Slika 2- Enovrstno omrežje – Podjetja



Slika 2 prikazuje enovrstno omrežje med podjetji in med seboj približuje podjetja, ki so zmagala na istih razpisih. Tudi v tem primeru smo odstranili vozlišča brez ali z eno samo vezjo. Velikost vozlišč je odvisna od mere centralnosti, se pravi od števila relacij med podjetji.

V tabeli 2 so navedena merila za izračun stopnje kohezije omrežja in položaja subjektov v omrežju.

Tabela 2 – Indeksi enovrstnega omrežja podjetij

Density	**Distance**	**Degree**	**Betweenness**
Density (matrix average) = 0.0003 *Standard deviation* = 0.0161	*Average distance (among reachable pairs)* = 5.928	*Mean*= 0.753 *Std Dev*= 0.782 *Sum*= 2192.000 *Variance*= 3.174 *Minimum*= 0.000 *Maximum*= 27.000 *Network Centralization* = 0.90%	*Mean*=115.124 *Std Dev*= 899.654 *Sum*= 335012.000 *Variance*= 809377.125 *Minimum*= 0.000 *Maximum*= 24677.740 *Network Centralization Index* = 0.58%

Centralnost, ki temelji na stopnji (degree), predstavlja merilo povezanosti: višja je stopnja centralnosti, večja je moč, ki jo pridobi podjetje v omrežju, saj ima več svobode pri izbiri relacij in je posledično manj odvisno od drugih. V tem primeru opažamo, da je povprečna vrednost 0,753 zelo nizka, če upoštevamo, da omrežje sestavlja 2910 podjetij.

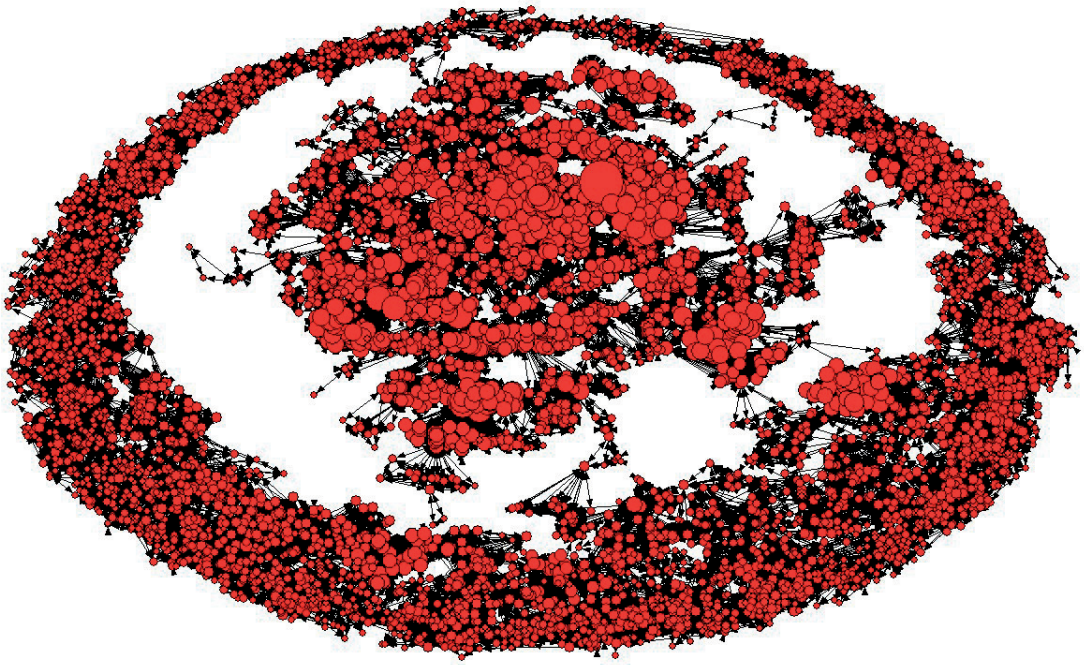
Najmanjša in največja vrednost, standardni odklon in varianca opisujejo visoko stopnjo heterogenosti položaja podjetij v omrežju. Rezultat potrjuje merilo centraliziranosti, ki upošteva omrežje kot celoto in določa, v kolikšni meri omrežje predstavlja centralizirano strukturo. V tem primeru razberemo, da je nivo centralizacije nizek (0,90%).

Kot je razvidno iz slike 2, je v omrežju skromno število podjetij z visoko stopnjo centralnosti, ki predstavljajo potencialne "vratarje" (gatekeeper). Znotraj omrežja so razvidni trije načini interakcije (A, B in C). Prvi način (A) opredeljuje najbolj dinamična podjetja, ki so sposobna vzpostavljati številna razmerja z drugimi akterji v razširjeni gradbeniški verigi v jedru omrežja (core), kjer se osredotočajo najbolj centralna vozlišča (gatekeeper). Drugi način (C) označuje periferna podjetja, ki so pretežno dejavna v majhnih in uveljavljenih skupinah ter niso odprta relacijam izven skupine.

Tretji način (B) opredeljuje skupino podjetij, ki jih imenujemo "boundary spanners", saj pripadajo bodisi skupini A kot skupini C in delujejo kot povezovalci med skupinama. Predpostavljamo torej, da je skupina (B) sposobna vključiti različne spretnosti in da lahko istočasno nadzoruje dogajanja v jedru in na robu omrežja.

Slika 3 prikazuje enovrstno omrežje med razpisi in med seboj približuje razpise, na katerih so zmagala ista podjetja. Tudi v tem primeru smo odstranili vozlišča brez ali z eno samo vezjo. Velikost vozlišč je odvisna od mere centralnosti. Razpisi, ki imajo več skupnih udeležencev, so označeni z večjimi krogi.

Slika 3 - Enovrstno omrežje - Razpisi



Indeksi (tabela 3), ki opisujejo enovrstno omrežje razpisov, so podobni indeksom podjetij in izpostavljajo visoko stopnjo heterogenosti.

Tabela 3 – Indeksi enovrstnega omrežja razpisov

Density	**Distance**	**Degree**	**Betweenness**
Density (matrix average) = 0.0012 Standard deviation = 0.0381	Average distance (among reachable pairs) = 6.171	Mean= 11.317 Std Dev= 15.193 Sum= 103034.000 Variance= 230.816 Minimum= 0.000 Maximum= 324.000 Network Centralization = 0.43%	Mean=1719.676 Std Dev= 16931.270 Sum= 15655929.000 Variance=286667904.000 Minimum= 0.000 Maximum= 618339.188 Network Centralization Index = 1.49%

Tudi v tem primeru je v omrežju razvidno jedro (core) z vozlišči, ki so med seboj tesneje povezana, na robu omrežja pa prevladujejo manj povezana vozlišča.

Slika 3 prikazuje v osrednjem delu omrežja skupino razpisov z visoko stopnjo centralnosti, ki izražajo sposobnost pritegovanja najbolj dinamičnih podjetij, katera se premikajo od razpisa do razpisa in iščejo najbolj primerna partnerstva glede na zahteve razpisa. To so verjetno kompleksnejši razpisi z visokimi osnovnimi zneski.

Na robu omrežja imamo manj privlačne razpise, pri katerih sodelujejo podjetja, ki niso med seboj povezana z močnimi socialnimi vezmi.

5.3. Zaključek

Analiza socialnih omrežij je v okviru razširjene gradbeniške verige izpostavila dinamiko odnosov med akterji, ki so sodelovali pri javnih razpisih Dežele Veneto med letoma 2008 in 2012.

Še zlasti je razvidna splošna nesposobnost podjetij pri upravljanju odnosov v omrežju. Kljub temu pa obstaja nekaj opaznih izjem. Č e poglobljeno analiziramo strukturi enovrstnih omrežij, v katerih se ločeno obravnavajo podjetja in razpisi, ugotovimo, da so nekatere skupine podjetij sposobne proaktivno vzpostavljati medsebojne odnose ter izbirati razpise in partnerje. Na podlagi tega trenda se obeta pozitivni razvoj na področju javnih razpisov na osnovi JZP, pri katerih so opisane lastnosti ključnega pomena za uspeh sodelovanja in pridobitev naročila.

6. SLOVENSKI PRIMERI PROJEKOV IZGRADNJE PO MODELU JAVNO ZASEBNO PARTNERSTVO

Marija Rogan Šik, Boža Loverčič Špacapan, Jože Renar, Marjan Japelj

Vsebino za poglavje št. 6 so pripravili predstavniki GZS ZGIGM, OOZ Sežana, OOZ Nova Gorica in ZAG in zunanji strokovnjaki, ki so navedeni sproti.

6.1. Ugotovitve in povzetki z lokalnih fokusnih skupin v okviru projekta Profili

V okviru projekta Profili so slovenski partnerji izvedli 18 fokusnih skupin na lokalnih skupnostih v petih statističnih regijah in sicer: Gorenjska statistična regija, Goriška statistična regija, Obalno-kraška statistična regija, Osrednjeslovenska statistična regija in Notranjsko-kraška statistična regija. Pri analizi lokalnega okolja na ruralnem območju so udeleženci fokusnih skupin izpostavili kot največje razvojne težave:

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

Med ekonomskimi prednostmi ruralnega območja so prevladovale naslednje:

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

Partnerji so v okviru izvedenih fokusnih skupin prišli do skupnih ugotovitev in zaključkov:

- Zakonodaja, ki ureja javno zasebno partnerstvo je zelo nedorečena in zapletena.

- Sprejemanje prostorskih planov je dolgotrajno.
- Večletne pogodbe se morajo sklepati na podlagi proračunov, ta je pa sprejet zgolj za obdobje enega leta.
- Javno-zasebnega partnerstva se v Sloveniji drži predznak korupcije.
- Pogodbe večinoma dobro definirajo obveznosti in potek financiranja, slabše pa potencialna tveganja in njegovo porazdelitev.
- Problem sodstva - v primeru spora so postopki predolgi in lahko tudi usodni za zasebnega partnerja.
- V Sloveniji je premalo primerov dobrih praks (poslovnih modelov), ki bi olajšali uporabo javno-zasebnega partnerstva.
- Težava je v stabilnosti javnega partnerja.
- Pomanjkanje resnih investitorjev.
- Lastniki zemljišč niso pripravljeni prodajati po za investitorje primernih cenah.
- Potrebno bi bilo iskati tuje investitorje.
- Partnerji imajo različne interese.
- Prevelika razpršenost projektov.
- Pomanjkanje profesionalnih institucij, ki bi nudile pomoč pri pripravi projektov.
- Javno-zasebno partnerstvo deluje le, če je dolgoročnost poslov strateški cilj podjetja.
- Pobude naj bi prihajale iz zasebne sfere.
- Pomembno je, da se pravila in pričakovanja v samem začetku dobro definirajo in opredelijo.
- Ključna so znanja zasebnega parterja na konkretnem področju investicije, še posebej o fazi obratovanja, kjer so stroški največji, ter komunikacija med partnerji.
- Pomembno je tudi, da partnerji razpolagajo tudi z ostalimi potrebnimi znanji, predvsem strokovnimi znanji s področja, katerega vsebina je predmet javno – zasebnega partnerstva.
- Zasebni partner bi moral v projektu sodelovati od ideje dalje.
- Zaradi slabe finančne situacije javnega sektorja bo za izvedbo investicij model javno-zasebnega partnerstva vse bolj pomemben.
- Vzpostavitev skupne informacijske platforme oziroma stičišča je pozitivna, če bo nudila prave informacije.

6.2. Ugotovitve in povzetki z regionalnih fokusnih skupin v okviru projekta Profili

V okviru čezmejnega projekta z akronimom PROFILI je 24.10.2013 na Območni obrtno-podjetniški zbornici v Sežani potekala kot ***1. regionalna fokusna skupina:*** praktična

delavnica »Priložnost za gradbena podjetja na čezmejnem območju«. Delavnico je organizirala Območna obrtno-podjetniška zbornica Sežana (OOZ Sežana) v partnerskem sodelovanju z Zavodom za gradbeništvo Slovenije (ZAG), Slovenskim deželnim gospodarskim združenjem iz Trsta (SDGZ) in Združenjem gradbenikov iz Trsta (ANCE Trieste).

Na delavnici so kot predavatelji sodelovali Doris Požar, OOZ Sežana; Andrej Šik, SDGZ; Aleksandra Velkovrh; Marjan Japelj, ZAG; Gianni Zgagliardich (ANCE Ts).

Povzetki delavnice:

Uvodoma je bil s strani OOZ Sežana in SDGZ Trst predstavljen projekt z akronimom PROFILI, cilji in aktivnosti projekta. Sledila je predstavitev vsebin s strani predavateljice Aleksandre Velkovrh, katera je udeležence delavnice seznanila s spremembami gradbene zakonodaje, ki omogočajo lažjo in učinkovitejšo izvedbo investicij. Podrobno so bile predstavljene novosti v zakonodaji, ki ureja graditev, in sicer spremembe in dopolnitve zakona o graditvi ZGO-1D ter uredba o razvrščanju objektov glede na zahtevnost gradnje. Predavateljica je udeležencem predstavila Zakon o javno-zasebnem partnerstvu in navedla večje konkretne projekte javno-zasebnega partnerstva v Sloveniji.

Zakonodajo na področju gradbenih proizvodov je predstavil Marjan Japelj iz Zavoda za gradbeništvo Slovenije. Zakon o gradbenih proizvodih je bil objavljen v Uradnem listu RS 82/2013 dne 8.10.2013, veljati pa je začel 23.10.2013. Velja za Slovenijo in ureja trženje tistih gradbenih proizvodov za katere še ne obstajajo usklajene evropske tehnične specifikacije (neharmonizirano področje). Predstavljene so bile osnovne zahteve za gradbene objekte ter bistvene značilnosti gradbenih proizvodov. Udeležencem delavnice so bile prikazane specifike trženja gradbenih proizvodov v Sloveniji in drugod v Evropi. Marjan Japelj je podrobneje predstavil Uredbo o gradbenih proizvodih, katere temeljni namen je zagotoviti zanesljive informacije v zvezi z lastnostmi gradbenih proizvodov ter povečati verodostojnost CE znaka. V vsakem harmoniziranem standardu so zapisane zakonodajne zahteve za proizvode, ki jih standard pokriva. Običajno to obsega nabor bistvenih značilnosti proizvoda za posamezen namen uporabe, določitev sistema ocenjevanja in preverjanja nespremenljivosti lastnosti in določitev vsebine izjave o lastnostih, ter CE oznake. Ob zaključku svoje predstavitve je Marjan Japelj povzel še posebnosti gradbenih objektov, grajenih v javno-zasebnem partnerstvu. Poudaril je, da so osnovne zahteve za objekte iste, da je zakonodaja o graditvi in o gradbenih proizvodih enaka in da če javni in zasebni partner delujeta kot dobra gospodarja, razlike praktično ni. Vedno pa obstaja dilema (podobna dilemi ali projekt sofinancirati kot JZP ali kako drugače) ali se odločiti za:

a) Večjo začetno investicijo in manjše obratovalne ter vzdrževalne stroške ali
b) Čim manjšo začetno investicijo ter večje obratovalne in vzdrževalne stroške.

Posvaril je pred razširjeno prakso izbire najcenejše rešitve, ki se pogosto na koncu izkaže za zelo drago.

Odvetnik Gianni Zgagliardich, predstavnik ANCE Trieste je predstavil model javno-zasebnega partnerstva v Italiji.
Pobude javno-zasebnega partnerstva (JZP) se v Italiji v grobem delijo na tri skupine:

a) gradnja konstrukcij/zgradb in upravljanje storitev (z uporabo sheme koncesije za gradnje ali storitve),
b) udeležba zasebnikov v mešanih družbah ali javno-zasebna udeležba,
c) različne pobude, predvsem urbanistično-gradbene.

Izpostavljena je bila prva skupina pobud, torej primer koncesije, še posebej koncesije za gradnje s projektnim financiranjem, z udeležbo zasebnikov, ki podpirajo javne pobude z zasebnim kapitalom.
Slabosti so naslednje:

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

Zaradi prej naštetih razlogov bi bilo po besedah odvetnika Giannija Zgagliardicha potrebno izboljšati zakonodajo v Italiji na način, da bi spodbujala vse oblike javno-zasebnega partnerstva. To bi povzročilo rast podjetij in investicij ter omililo bančni kreditni krč kar bi pripomoglo k preseganju trenutnih težkih razmer na trgu. Nadalje so bili podrobneje

predstavljeni postopki pri koncesiji s projektnim sofinanciranjem v Italiji in oblike javnih del oziroma del v javnem interesu.

V okviru čezmejnega projekta z akronimom PROFILI je 25.11.2013 na sedežu Gospodarske zbornice Slovenije v Ljubljani potekala kot ***2. regionalna fokusna skupina*:** praktična delavnica z diskusijo »DDV pri storitvah gradnje in nova obdavčitev nepremičnin v letu 2014«. Delavnico je organizirala Gospodarska zbornica Slovenije (GZS), partner čezmejnega projekta PROFILI.

Na delavnici so kot predavatelji sodelovali mag. Jože Renar, direktor GZS ZGIGM; Nina Klobučarič; PAKTA d.o.o.; Aleksandra Heinzer; PAKTA d.o.o.

Povzetki delavnice:
Uvodoma je bil s strani GZS predstavljen čezmejni projekt z akronimom PROFILI, cilji in aktivnosti ter dosedanji rezultati projekta.
Sledila je predstavitev Aleksandre Heinzer in Nine Klobučarič, ki sta udeležence delavnice seznanili z novostmi:

- DDV pri nakupu in prodaji nepremičnin,
- Obračuna DDV pri storitvah gradnje,
- Aktualni novi zakonodaji: Obdavčitev nepremičnin v letu 2014

Podali sta natančen pregled postopanja v primerih obdavčitev nakupa/prodaje nepremičnin z vidika DDV in DPN, kdaj nastane obdavčljivi dogodek in obveznost obračuna DDV, pravice do odbitka DDV ob nakupu nepremičnine (kdaj ja in kdaj ne), kasnejših morebitnih popravkov odbitka DDV (kaj pazimo), DDV vidik finančnega in operativnega najema nepremičnin, v primerih javno zasebnega partnerstva, investicij in koncesij (kateri davki in kdaj), uporabe obrnjene davčne obveznosti po 76. a členu ZDDV-1, zapletov pri obrnjeni davčni obveznosti (direktna plačila podizvajalcem in posledice za glavne izvajalce), ko slovensko podjetje gradi v tujini (na kaj smo pozorni), ko tuja pravna oseba gradi za nas v Sloveniji, glede določil, ki jih predvideva predlog novega Zakona o davku na nepremičnine in davek na nepremično premoženje večje vrednosti.

Delavnici je dne 29.11.2013 sledil sprejem Zakona o davku na nepremičnine (ZDavNepr) s strani Državnega zbora. Sledila je objava ZDavNep v Uradnem listu RS, št. 101/13, z dne 9. 12. 2013. Zakon, ki začne veljati s 1. januarjem 2014, ureja davek na nepremičnine, postopek odmere in način plačevanja davka. Z uveljavitvijo zakona bodo končana dolgoletna prizadevanja za sistemsko ureditev tega področja in odpravljene neenakopravne obravnave istovrstnih nepremičnin. Tako bodo vsi subjekti postavljeni v enakopraven položaj. Obstoječi sistem obračunavanja dajatev od premoženja oziroma nepremičnin v Sloveniji je zastarel,

neenoten, nekonsistenten, nepregleden in neprilagojen novim ekonomskim razmeram. Glavni problemi so različno določevanje zavezancev za plačilo, neenotne metode določanja davčne osnove, veliko število različnih, pogosto med seboj nepovezanih izjem in olajšav ter nepopolnost nepremičninskih evidenc. Z uvedbo davka na nepremičnine prenehajo veljati nadomestilo za uporabo stavbnih zemljišč, davek od premoženja, pristojbina za vzdrževanje gozdnih cest in začasni davek na nepremično premoženje večje vrednosti. Davek na nepremičnine bo torej nadomestil vse štiri dajatve, tako z vidika zagotavljanja ustreznih prihodkov občin kot z vidika celovite sistemske rešitve obdavčenja lastništva na nepremičninah. Novi zakon določa, da so predmet obdavčitve vse nepremičnine, ki so na presečni datum 1. januar leta odmere evidentirane v registru nepremičnin ali izpolnjujejo pogoje za to, da bi morale biti evidentirane v registru nepremičnin. Davčno osnovo predstavlja posplošena tržna vrednost, kot je pripisana posamezni nepremičnini v registru nepremičnin na dan 1. januarja leta, za katero se davek odmerja (za leto 2014 na dan 1. april 2014). Za leti 2014 in 2015 bo za stanovanjske nepremičnine veljala znižana davčna stopnja, in sicer: 2014: 80 % posplošene tržne vrednosti nepremičnin, 2015: 90 % posplošene tržne vrednosti nepremičnin.

Stopnje obdavčitve so različne glede na vrsto nepremičnin (glede na to, ali gre za stavbe in dele stavb skupaj z zemljišči, na katerih stojijo ali za zemljišča), in rangirajo od 0,07 (za gozdna zemljišča), 0,15 (za rezidenčne stanovanjske nepremičnine) do 0,75 odstotkov davčne osnove (za poslovne in industrijske nepremičnine). Vrste nepremičnin in skupine vrst nepremičnin so razvidne iz Priloge I k zakonu.

Za stavbe ali dele stavb skupaj z zemljišči, na katerih stojijo	**Za zemljišča brez stavb**
0,15 % za rezidenčne stanovanjske nepremičnine, oziroma 0,40 % za tiste, ki presagajo vrednost 500.000 evrov 0,50 % za nerezidenčne stanovanjske nepremičnine, oziroma 0,75 % za tiste, ki presagajo vrednost 500.000 evrov 0,75 % za poslovne in industrijske nepremičnine, razen energetskih nepremičnin, 0,40 % za energetske nepremičnine, 0,30 % za kmetijske stavbe, 0,50 % za druge stavbe.	0,15 % za kmetijska zemljišča, 0,07 % za gozdna zemljišča, 0,75 % za zemljišča za poslovno in industrijsko rabo 0,40 % za zemljišča za namene energetike, 0,50 % za zemljišča za gradnjo stavb, 0,50 % za ostala zemljišča, 0,15 % za zemljišča za stanovanjsko rabo (funkcionalna zemljišča).

Za rezidenčno stanovanjsko nepremičnino se šteje stanovanjska nepremičnina, v kateri ima na dan 1. januarja leta, za katero se davek odmerja, zavezanec prijavljeno stalno prebivališče, oziroma zavezanec, ki ni državljan Republike Slovenije, prijavljeno stalno ali začasno prebivališče (če ima nepremičnino v lasti več solastnikov, se za rezidenčno stanovanjsko nepremičnino šteje delež nepremičnine solastnika oziroma idealni delež skupnega lastnika, ki ima na njej prijavljeno stalno prebivališče). Za rezidenčno stanovanjsko nepremičnino se šteje tudi nepremičnina, v kateri je v letu pred letom, za katerega se davek odmerja, v evidenci trga nepremičnin najmanj šest mesecev evidentiran najemni pravni posel neprofitne oddaje ali oddajanje na prostem trgu. Za nelegalne gradnje, ki so rezidenčne stanovanjske nepremičnine, se davčna stopnja določi v višini 0,5 odstotka. Za ostale nelegalne gradnje se davčne stopnje povečajo trikratno glede na osnovno stopnjo davka, določeno za posamezno skupino nepremičnin. Zakon v nekaterih primerih predvideva tudi oprostitve davka na nepremičnine (Vir: http://www.vlada.si/teme_in_projekti/nepremicnine_in_davek/).

V okviru čezmejnega projekta z akronimom PROFILI je dne 5.2.2013 na sedežu OOZ Sežana v Sežani potekala kot ***3. regionalna fokusna skupina:*** praktična delavnica z diskusijo » »**Javno – zasebno partnerstvo – priložnost za gradbena podjetja**««. Delavnico je organizirala OOZ Sežana, partner čezmejnega projekta PROFILI.

Na delavnici so bili prisotni s strani partnerjev:

- Marija Rogan Šik – OOZ Sežana
- Boža Loverčič – Špacapan – OOZ Nova Gorica
- Andrej Šik – SDGZ/URES
- mag. Miranda Groff Ferjančič – specialistka za javno – zasebno partnerstvo
- Melita Ambrož, univ. dipl. prav. – sodnica na Upravnem sodišču v Celju
- Predstavniki podjetij
- Predstavniki javnih uprav
- Nekaj udeležencev, kiso se prijavili na delavnico, se žal zaradi zelo slabih vremenskih razmer tega dne delavnice niso mogli udeležiti in so se opravičili.

V uvodu je Marija Rogan Šik, predstavnica projektnega partnerja OOZ Sežana udeležencem predstavila projekt Profili. Seznanila jih je z vmesnimi rezultati projekta ter povabila, da si ogledajo uradno spletno mesto projekta Profili. Sledila je predstavitev osnovne ureditve javno – zasebnega partnerstva in možnih oblik JZP v Sloveniji. Predavateljica Melita Ambrož je udeležencem predstavila bistvene sestavine gradbene pogodbe, in udeležence opozorila na bistveno ureditev iz Obligacijskega zakona. Namreč pri javno – zasebnem partnerstvu je zelo pomembno, da si partnerja natanko pojasnita razmerja, pričakovanja in obveznosti v tem razmerju.

Pojasnila je nekaj pomembnih določil in pravila Zakona o javnem naročanju. Poudarila je, da občine oziroma druge javne uprave morajo v postopkih javnega naročanja oziroma pri izbiri izvajalcev upoštevati tudi pravila poštene konkurence. Potrebno je argumentirati izbiro

izvajalca v primeru, da je več ponudnikov izpolnjevalo pogoje. Udeležence je seznanila z mednarodnimi pravili pri sklepanju pogodb, uporabo splošnih pogojev mednarodnega združenja FIDIC. V nadaljevanju svojega izvajanja je udeležencem predstavila na kratko nekaj sodnih sporov s področja Zakona o javno zasebnem partnerstvu. Ob koncu pa podala še pojasnila glede sklepanja ustreznih pogodb za zaposlenimi v gradbeništvu, ter posledicami nepravilne uporabe sklenjene pogodbe. V nadaljevanju delavnice je mag. Miranda Groff Ferjančič, specialistka za javno – zasebno partnerstvo udeležencem predstavila bistvene značilnosti JZP, najpogostejše oblike JZP, pravne podlage JZP. Udeležencem je predstavila bistveno načelo OECD, ki pravi da se noben investicijski projekt – ne glede na stopnjo sodelovanja zasebnega sektorja ne sem začeti brez presoje stopnje, pri kateri so vsi stroški povrnjeni s stani končnih koristnikov ter opredeliti, v primeru primanjkljaja, katere druge vire za financiranje tovrstnih projektov je možno aktivirati. Poudarila je še, da je zelo jasno potrebno razmejiti javno - naročniško razmerje in javno – zasebno partnerstvo. Predstavila je najpogostejše napake, ki se pojavljajo pri sklepanju razmerij javno – zasebnega partnerstva v Sloveniji. Med temi je omenila: nejasno definirani cilji in odgovornost partnerjev, računovodska obravnava, sprememba pogodb med izvajanjem, ne-transparenten postopek oziroma dogovarjanja, pogosto tudi konflikt interesa. Ob koncu pa je udeležencem predstavila primer dobre prakse v Sloveniji in sicer izgradnjo Doma ostarelih v Idriji. V pičlih dveh letih je država s pomočjo zasebne, s koncernom Kolektor povezane družbe FMR izgradila nov, sodoben dom upokojencev.

6.3. Ugotovitve in povzetki z nacionalnih fokusnih skupin v okviru projekta Profili

V okviru projekta Profili je dne 11.6.2013 na GZS v Ljubljani potekala tudi javna konferenca, in sicer kot

1. nacionalna fokusna skupina, Dan javno-zasebnega partnerstva.
Oblikovani so bili naslednji zaključki z dogodka:

- Projekti JZP bodo v prihodnosti ena izmed pogostejših oblik financiranja projektov javnega sektorja, zlasti projektov lokalnih skupnosti.
- Projekti javno – zasebnega partnerstva so zaradi relativno nove, kompleksne in zahtevne zakonodaje v Sloveniji še precejšnja neznanka.
- Primanjkuje nam pozitivnih izkušenj in primerov dobre prakse, ki bi lahko spodbudili javne in zasebne partnerje k večjemu številu projektov javno-zasebnega partnerstva.

- Tekom izvajanja projekta smo zaznali, da potencialnim partnerjem (javnim in zasebnim) primanjkuje kompleksnega znanja za pripravo in izvajanje javno-zasebnega partnerstva.
- Javni in zasebni partnerji pričakujejo večjo podporo, zato je potrebno razmisliti o vzpostavitvi enotne institucionalne in informacijske podpore pri načrtovanju in izvajanju javno-zasebnega partnerstva.
- Za zmanjšanje tveganj v projektih javno-zasebnega partnerstva je potrebno uporabiti metode za zmanjševanje le-teh, pri tem se velja ozreti tudi po metodah in izkušnjah iz tujine.
- Javni in zasebni partnerji pričakujejo tudi poenostavitev zakonodaje.

V okviru projekta PROFILI si slovenski partnerji prizadevamo, da bomo pozitivne izkušnje slovenskega in italijanskega javno-zasebnega partnerstva, prenesli v slovenski prostor in z vzpostavitvijo čezmejne informacijske platforme pomagali slovenskim javnim in zasebnim partnerjem pri širitvi projektov JZP.

Področja, ki so jih udeleženci fokusnih skupin izpostavili kot najbolj možni projekti javno-zasebnega partnerstva, so naslednja:

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

Izhodišče okrogle mize: Verjetno še edini možni vir za financiranje bodočih javnih projektov v sedanjih gospodarskih razmerah je oblikovanje javno-zasebnih partnerstev. Na dogodku so sodelujoči zato skušali oblikovati okvir dobrih praks, ki naj bi predstavljal temelj za odločanje v prihodnjih projektih na čezmejnem območju Italija-Slovenija.

Poudarki okrogle mize so bili:

Mag. Marjana Lutman je poudarila, da je poleg energetskih sanacij objektov, ki kažejo rezultate že v enem letu, potrebno paziti tudi na stanje konstrukcije stavbe, katere poslabšanje se s tem prikrije oz. se lahko pokaže na daljši rok oz. ob potresu.

Mag. Jože Renar je izpostavil, da so problem pri javnih naročnikih nenormalno nizke ponudbe, ki jih javni naročniki ne izločajo kot neprimerne ampak jih sprejmejo in potrdijo. Dodatno so problem tudi opisi del, ki so sestavni del razpisne dokumentacije projekta izgradnje bodisi po modelu JN ali JZP. Vsekakor dokler ne bo tudi tu v stroki in med podjetji doseženo poenotenje popisov del, bo zelo težko korektno in nedvoumno oceniti ali je neka ponudba za izvedbo neobičajno nizka ali sprejemljiva.

Predstavnica javnega sektorja, ga. Jožka Hegler, direktorica MU MOL, je iz izkušenj v preteklih projektih izgradnje opozorila, da projekti izgradnje neprofitnih stanovanj niso primerni za financiranje po modelu JZP, ker niso tržno zanimivi, saj vsaj tam, kjer so potrebe po takšnih stanovanjih zaradi administrativno določene najemnine niso donosni. Poiskati bo treba take projekte izgradnje, ki bodo koristni za oba partnerja, zasebnega (tržno zanimivi) in javnega (javni interes).
Pravna svetovalca sta ocenila, da je glede na trenutno stanje evidentiranih projektov izgradnje po modelu JZP v zadnjih letih, ki so bili zgrajeni za potrebe zadovoljenja javnih storitev, verjetno več kot kažejo uradne evidence, saj je zajem statističnih podatkov nezavezujoč za organizacije v javnem sektorju. Dejstvo pa je, da je za javnega naročnika najbolj enostavno, če sledi modelu javno-naročniškega razmerja, saj ima s tem največ izkušenj in najmanj obveznosti in truda ter spremljanja v času trajanja projekta. Verjameta tudi, da so projekti izgradnje po modelu JZP lahko vedno donosni, če so jasno opredeljeni in uravnoteženo dogovorjeni. Javno zasebno partnerstvo v Sloveniji še orje ledino, v tujini pa imajo z njim že dolgoletno prakso in izkušnje. Pravno je po navedbi sodelujočih le ta model za javno osebo nekoliko bolj zapleten, zagotovo pa ima v času krize tak modela financiranja javnih storitev velik potencial. V Sloveniji imamo že nekaj dobrih izkušenj npr. v občinah, ki so zamenjale javno razsvetljavo z bolj sodobno in s tem ukrepom prihranile do 40% stroškov z električno energijo na letni ravni.

2. fokusna nacionalna skupina je potekala kot okrogla miza v okviru projekta PROFILI v Portorožu, v kongresnem centru Portus, v četrtek, 14.11.2013, z delovnim naslovom: Projekt izgradnje po modelu javno zasebnega partnerstva – problemi in rešitve. Na okrogli mizi, ki sta jo organizirala GZS ZGIGM in ZAG so sodelovali: moderatorica Vida Petrovčič in gosti Jožka Hegler, Mestna uprava MOL; mag. Jože Renar, Zbornica gradbeništva in IGM GZS; mag. Marjana Lutman, Zavod za gradbeništvo Slovenije; Aleš Avbreht, odvetnik v Odvetniški pisarni Avbreht, Zajc & Partnerji, d.o.o., doc. dr. Aleksij Mužina, odvetnik v Odvetniški pisarni Mužina, Žvipelj in partnerji d.o. o.

6.4. Izzivi prihodnjih praks na področju projektov po modelu JZP

Iz izvedenih fokusnih skupin in delavnic lahko strnemo nekaj zaključkov, ki so se potrdili tako na državnem kot na regionalnem in lokalnem področju. Vsekakor je zakonodaja, ki v Sloveniji ureja javno zasebno partnerstvo dokaj zapletena, poleg tega pa tako med javnimi kot zasebnimi partnerji velika neznanka. V obeh sektorjih primanjkuje kompleksnega znanja s tega področja kakor tudi primerov dobrih praks in to je ena izmed ovir, da se model javno-zasebnega partnerstva v Sloveniji bolj malo uporablja. Primanjkuje tudi javnih institucij, ki bi nudile ustrezno pomoč tako javnemu kot zasebnemu sektorju pri pripravi projektov javno

zasebnega partnerstva. Razmisliti in ukrepati bo treba v smeri poenostavitve zakonodaje in nudenja popolnih informacij s tega področja na enem mestu. V razpravah v okviru lokalnih fokusnih skupin se je pokazalo, da se javni sektor tudi zaradi komplicirane zakonodaje na področju javno zasebnega partnerstva, poslužuje predvsem javnega naročanja.
Velik problem predstavljajo neučinkoviti, preveč administrativno usmerjeni in predlogi postopki pri sprejemanju prostorskih planov in pridobivanju ustreznih dovoljenj, kar investitorje še dodatno odvrne od vlaganja v projekte izgradnje. Postopki so dolgi, kar pa v sedanjem nenehno spreminjajočem se okolju in neugodni gospodarski situaciji predstavlja veliko tveganje za vlagatelje.
Za izpeljavo uspešnega partnerstva je potrebna tudi uskladitev interesov partnerjev, kar je velikokrat problem med javno in zasebno sfero. Poleg tega je priprava projekta zelo pomembna, saj je velikokrat izvedba projekta odvisna od dobro definiranih postopkov, obveznosti in odgovornosti posameznih partnerjev ter ciljev in pričakovanj.
Omeniti velja tudi neugodno gospodarsko situacijo in oteženo pridobivanje finančnih sredstev bank, kar pa je lahko tudi izziv in prednost javno zasebnega partnerstva v prihodnje, saj je tudi javni sektor v vse slabšem finančnem položaju in potrebuje financiranje zasebne sfere.
Prihodnost v javno zasebnem partnerstvu vsekakor je, vendar je treba čim prej poenostavit zakonodajo, vzpostaviti organizirano pomoč podjetjem in javnemu sektorju pri pripravi dokumentacije in na druge načine načrtno vzpodbujati financiranje po modelu javno-zasebno partnerstvo. Tudi spletna čezmejna platforma oblikovana znotraj projekta Profili bo eno izmed orodij, ki bo v pomoč partnerjem vlagateljem, ki se bodo odločili za tako obliko poslovnega sodelovanja.

6.5. Uspešni izvedeni projekti izgradnje po modelu JZP v Sloveniji

Pripravila: Aleksandra Velkovrh, Inšpektor višji svetnik, Inšpektorat RS za okolje in prostor
V Sloveniji nimamo tradicije zasebne javne infrastrukture, saj imamo samostojno pravno podlago za izvajanje javno-zasebnega partnerstva urejeno z zakonom o javno- zasebnem partnerstvu šele od leta 2007. To pomeni, da je v Sloveniji to področje še vedno razmeroma novo, kljub temu pa imamo že nekaj uspešnih povezav zasebnega kapitala na področju javnih storitev za zagotavljanje javnega interesa.
Glede na neugodno stanje javnih financ se pričakuje, da se bo glede na zahteve državljanov, moral povečati tudi interes javnih partnerjev, ki bodo z večjo aktivnostjo in promocijo k sodelovanju povabili zasebne partnerje. Trenutno stanje kaže, da so javni partnerji že prestopili okvire razmišljanja javne lastnine in konkretno izkazujejo interes vstopa zasebnega kapitala na področje javnega interesa, a žal še ni ustreznega odziva v zasebnem sektorju. Tako stanje lahko pripišemo nekaj odmevnim neuspelim oziroma delno končanim javno-zasebnim partnerstvom, kjer dnevna politika igra (pre)veliko vlogo. Drug velik zagon, ki je nujen pa je

sprostitev bančnih kreditov. Trenutno manjka kapitala tako javnemu kot zasebnemu sektorju, potrebno se bo navaditi na tanjšo denarnico.

Število javno-zasebnih projektov se bo v prihodnosti sigurno povečevalo, še posebej se predvideva povečanje vlaganja zasebnega kapitala, ko se bo sprostil bančni posojilni krč. Kot je za prve korake značilno, je tudi na tem področju nekaj težav. Vzroki so neizkušenost, svetovna, slovenska gospodarska in bančna kriza pa tudi pravno in politično okolje. Zato so nekatera partnerstva zastala že v prvih korakih, nekateri projekti pa se zaključujejo počasneje, kot je bilo predvideno. Vsi bolj ali manj uspešno izpeljani projekti pa nam že nudijo ustrezne izkušnje pri pripravi bodočih projektov. Priprava dokumentacije in vodenje postopkov je, še posebej za manjše javne subjekte, prezahtevno, zato so za pomoč pri vodenju postopkov javno-zasebnega partnerstva in pripravi te zahtevne dokumentacije na trgu že prisotna specializirana in usposobljena podjetja, ki svetujejo na področju javnih razpisov.

Kljub nekaterim začetnim težavam, lahko v Sloveniji v relativno kratkem obdobju najdemo že nekaj uspešnih projektov pri zagotavljanju javnih služb in vzpostavljanju ali posodobitvi javne infrastrukture.

Tukaj je predstavljenih nekaj tipičnih:

1. IZGRADNJA OSKRBOVANIH STANOVANJ V LJUBLJANI

Za zagotovitev potrebnih oskrbovanih stanovanj, ki so namenjena starejšim s sposobnostjo samostojnega bivanja, je Javni stanovanjski sklad Mestne občine Ljubljana v zadnjih letih sklenil več javno- zasebnih partnerstev.

Tako je zasebni partner v Murglah zgradil 65 oskrbovanih stanovanj. Vložek javnega partnerja je bilo zemljišče, v zameno mu je zasebni partner prenesel lastninsko pravico za 12 oskrbovanih stanovanj. Zasebnemu partnerju je ostalo v lasti 53 stanovanj, ki jih prosto trži.

V letu 2013 je bil sprejet tudi akt o javno zasebnem partnerstvu med JSS MOL in zasebnim partnerjem za gradnjo dveh objektov s 60 oskrbovanimi stanovanji zraven doma starejših občanov Šiška.

2. IZGRADNJA STANOVANJ V PARTNERSTVU S STANOVANJSKIM SKLADOM RS

Potencial za javno- zasebno partnerstvo predstavljajo tudi novogradnje, rekonstrukcije in energetske sanacije v partnerstvu s Stanovanjskim skladom Republike Slovenije ali Stanovanjskimi skladi raznih občin, kar predpisuje tudi Stanovanjski zakon (SZ-1). Zato ima tudi Stanovanjski sklad RS v svoji Poslovni politiki 2012-2016 zapisano, da je soinvestitorstvo in partnerstvo nov institut. V okviru tega ima Sklad cilj, da v okviru partnerstva z zasebnimi investitorji skrbi za pridobivanje neprofitnih stanovanj. V tem primeru se mora zasebni investitor vpisati v register neprofitnih stanovanjskih organizacij.

Nadalje ima Sklad za cilj tudi skrb za trajnostno gradnjo in prenovo (več)stanovanjskih stavb z lastnim ali partnerskim izvajanjem.
Stanovanjski sklad RS ima od septembra 2012 odprt javni razpis: Program za sofinanciranje projektov pridobivanja oskrbovanih stanovanj za starejše in domov za ostarele. Razpis je bil v decembru 2013 še vedno odprt in bo odprt dokler ne bodo odobrena vsa predvidena sredstva v višini 17,5 milijonov evrov oziroma do preklica.
Sklad je imel do septembra 2013 odprt razpis za javno- zasebno partnerstvo za izgradnjo objektov v soseski Brdo: Funkcionalna enota F6 VS 3/5 Brdo v sklopu Zeleni gaj – trikrat po 6 vrstnih hiš in dva večstanovanjska vila bloka. Sklad bo v partnerstvo vložil komunalno urejeno zemljišče s projekti, pridobljenim gradbenim dovoljenjem in zgrajenimi temelji. Zasebni partner pa bo dokončal gradnjo. Po končani gradnji bo sklad postal lastnik stanovanj v vila blokih, zasebni partner pa bo postal lastnik vrstnih hiš.
Sklad bo v postopku javno- zasebnega partnerstva v prvi fazi priznal sposobnost vsem kandidatom, ki bodo izpolnjevali pogoje. Z izbranimi kandidati bo v drugi fazi izvedel ločene dialoge, s ciljem ugotoviti in opredeliti sredstva, ki so najbolj primerna za zadovoljitev potreb javnega partnerja. Naročnik bo po zaključku dialogov o tem obvestil udeležence in jih pozval k predložitvi končne ponudbe. Osnova za to ponudbo bo sprejeta rešitev oziroma rešitve iz zaključenih dialogov. Izbral bo najugodnejšega ponudnika na podlagi meril, določenih v povabilu k oddaji končne ponudbe. V primeru, če bo naročnik v končni oddaji ponudb prejel samo nepopolne ponudbe, bo odprt konkurenčni dialog s kandidati.
Po znanih podatkih sta izkazali interes podjetji Imos in Strabag.

3. DOM UPOKOJENCEV IDRIJA

Javni partner Dom upokojencev Idrija je na podlagi izvedenega javnega razpisa izbral zasebnega partnerja FMR d.d. za izgradnjo novega doma upokojencev. Partner je iz lokalnega okolja in je povezana družba s koncernom Kolektor. To je bilo prvo sklenjeno javno- zasebno partnerstvo na področju domske oskrbe oziroma socialnega varstva v Sloveniji.
Na projektu izgradnje novega doma upokojencev je zasebni partner začel intenzivno delati že štiri leta pred dokončanjem. Sama gradnja je potekala hitro, saj je bila prva faza novega doma končana v devetih mesecih.
Vlada RS je kot lastnik Doma upokojencev Idrije zasebnemu partnerju podelila stavbno pravico za čas gradnje. Z dokončanjem gradnje je stavbna pravica prenehala, zemljišče in stavba pa sta postala last Doma upokojencev Idrija d.o.o. Zasebnemu partnerju se je priznala vrednost zgrajene stavbe kot kapitalski vložek. Oseba javnega prava Dom upokojencev Idrija se je kot javni zavod preoblikovala v tržni subjekt. Tako je podjetje FMR d.d. družbo dokapitaliziralo z vložkom novega objekta in vstopilo vanjo kot družbenik v skladu z višino svojega kapitalskega vložka. Sedaj v družbi poslovni delež znaša 81% za FMR d.d. in 19% za Republiko Slovenijo. Ker gre za opravljanje dejavnosti v javnem

interesu, nadzor nad opravljanjem regulirane dejavnosti ohranja javni partner, to je Ministrstvo za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti.
Dom je bil fazno grajen v letih 2011 in 2012. Celotni objekt omogoča institucionalno oskrbo za 153 in dnevno varstvo za 11 starejših oseb. Naložba je koncern stala 12 milijonov evrov, država je sofinancirala 3 milijone. Po oceni zasebnega partnerja bodo prvi donosi šele po 30 letih.
Novi dom upokojencev v Idriji je dober zgled sodelovanja javnega in zasebnega partnerja za izvajanje javne koristi.

4. GRADNJA NOVIH NIZKOENERGIJSKIH VRTCEV V OBČINI ŠOŠTANJ IN OBČINI ŠENTRUPERT

Skladno z Nacionalnim energetskim programom mora Slovenija do leta 2020 zagotoviti 25% delež obnovljivih virov v končni rabi energije in 80% preskrbo iz nizkoogljičnih virov kot sta lesena biomasa in kogeneracija na zemeljski plin. Ta program se že izvaja hkrati z zagotavljanjem javnega interesa varstva otrok z izgradnjo novih vrtcev. V Sloveniji je po sistemu javno- zasebnega partnerstva zgrajeno oziroma se gradi že več vrtcev.

VRTEC ŠOŠTANJ

Zaradi prostorske stiske in neustreznih prostorov za zagotavljanje varstva otrok je občina Šoštanj v letu 2012 pričela postopek za novogradnjo in obratovanje vrtca Šoštanj. Najprej je župan imenoval projektno skupino, ki je oblikovala projektno nalogo za izdelavo idejne zasnove izgradnje novega nizkoenergijskega 16- oddelčnega vrtca. K izdelavi idejne zasnove je občina povabila štiri arhitekturne biroje. Širši javnosti predstavljeno idejno zasnovo, je izbrani arhitekturni biro Modular arhitekti iz Ljubljane dopolnil in nadgradil v idejni projekt, ki je predstavljal osnovo v postopku izbire zasebnega partnerja.
S strani župana imenovana komisija je pripravila javni razpis za izbiro zasebnega partnerja za izvedbo vrtca Šoštanj. Občina je spomladi leta 2013 podpisala koncesijsko pogodbo po modelu DBOT za izgradnjo in obratovanje novega vrtca z lokalnim podjetjem Esotech d.d. za obdobje 15 let. Model DBOT predstavlja model projektiraj- zgradi- obratuj- prenesi v posest in last. Za 3.608 m2 površine vrtca je bil strošek investicije okoli 6 milijonov evrov, ki ga je kril zasebni partner. Letni strošek občine za vrtec je približno 700.000 evrov, s čimer se financirajo stroški investicije in pokrijejo stroški vzdrževanja, energetskega upravljanja, zavarovanja objekta in najemnina.

VRTEC ŠENTRUPERT

Po sistemu javno- zasebnega partnerstva je bil v letu 2011 zgrajen tudi prvi lesen nizkoenergijski in nizkoogljični vrtec v Sloveniji. Občina Šentrupert je na javnem razpisu v letu 2010 kot najugodnejšemu ponudniku podelila stavbno pravico podjetju Jelovica hiše d.o.o.. Za 88 otrok je zgrajeno skupaj 1230 m2 površin. Vrednost projekta je 1,6 milijonov evrov. Zasebni partner podjetje Jelovica je postal nosilec stavbne pravice za 16 let, za to

obdobje mu občina Šentrupert plačuje najemnino. Po preteku te dobe bo vrtec postal last občine.

Hkrati je občina Šentrupert sklenila tudi javno- zasebno partnerstvo izvajanja gospodarske javne službe v vrtcu in osnovni šoli za dobavo toplote iz kotlovnice na leseno biomaso. Zgrajena je nova kotlarna na biomaso (400 MW ur toplote/ leto), ki poleg vrtca ogreva tudi bližnjo osnovno šolo, telovadnico in poslovni center. Z zamenjavo energenta od ekstra lahkega kurilnega olja na lesno biomaso je dosežen velik energetski in finančni prihranek. Emisija CO_2 je zmanjšana za 131 ton na leto. Kot najugodnejši ponudnik je bilo izbrano podjetje Kmetijsko gospodarstvo izdelava sekancev.

5. PRENOVA KOTLOVNICE V OŠ KOMENDA

V dobi povečane skrbi za okolje in trajnostne naravnanosti pri gradnji in vzdrževanju objektov, soproizvodnja toplotne in električne energije zagotavlja energetske prihranke, varovanje okolja in bistveno znižanje stroškov ogrevanja. Zato so zgledni tudi primeri javno-zasebnega partnerstva prenove kotlovnic za soproizvodnjo toplotne in električne energije v javnih objektih. V Sloveniji so se v okviru javno- zasebnega partnerstva že prenavljale osnovne šole, fakultete, zavodi za zdravstveno varstvo, domovi upokojencev, dijaški domovi in ostale javne stavbe. Ena izmed izvedenih prenov v letu 2011 je prenova kotlovnice v Osnovne šole Komenda.

Na javnem razpisu je bilo za zasebnega partnerja izbrano podjetje Energen d.o.o., ki mu je bila podeljena koncesija za obdobje 15 let. Zasebni partner je posodobil ogrevalni sistem s postavitvijo kotla Buderus moči 500 kW, s postavitvijo enote soproizvodnje toplotne in električne energije SPTE moči 50 kW. Prenovil je tudi celotno opremo v kotlovnici. Delovanje SPTE je 4.000 obratovalnih ur na leto. Toplota ogreva prostore in sanitarno vodo, pridobljena električna energija pa se porablja predvsem v osnovi šoli za lastne potrebe.

Poleg realne vrednosti zmanjšanja porabe energije in zmanjšanja stroškov je pri prenovi pomemben tudi pozitivni izobraževalni in vzgojni vidik učencev. Ob prenovi so namreč v šoli postavili energetsko informacijsko točko – ekran na dotik, preko katerega lahko učenci in starši spoznavajo novo tehnologijo delovanja kotlov, soproizvodnjo električne energije in energetsko učinkovitost prenovljene kotlovnice.

6. DALJINSKO OGREVANJE VZGOJNO- IZOBRAŽEVALNIH OBJEKTOV NA LESNO BIOMASO

Zgled hitre izvedbe javno- zasebnega partnerstva je sodelovanje občine Ivančna Gorica z zasebnim partnerjem Eltec Petrol d.d., ki ima že izvedene podobne projekte. V letu 2012 sta partnerja podpisala pogodbo o izgradnji kotlovnice na biomaso z izvedbo daljinskega ogrevanja s toplotnimi postajami. Na sistem so priključeni vrtec, osnovna šola in srednja šola v Ivančni Gorici z možnostjo širitve za nove uporabnike.

Samo eno leto po podpisu koncesijske pogodbe je sistem jeseni 2013 že pričel obratovati. Zgrajen je nov objekt kotlovnice, kjer sta dva kotla na lesno biomaso z nazivno močjo 800 kW. Objekti so povezani s 350 m dolgim toplovodom. Neto ogrevalna površina znaša 14.200 m2 površine. Predvidena letna poraba toplote je 1.500 MWh, ki jo bo zagotavljalo ocenjeno 1.700 m3 lesnih sekancev. Fosilno gorivo je torej zamenjano z obnovljivim virom energije, kar bo zmanjšalo stroške ogrevanja za 20%, za 450 ton se bodo zmanjšali izpusti CO_2, hkrati pa se javni objekti ogrevajo na trajnosten način. Zasebni partner Petrol je pridobil koncesijo za 15 let in bo zagotavljal biomaso tudi iz lokalnega okolja. V tem obdobju bo sistem upravljal, razvijal pa tudi širil. Vrednost cele investicije je 750.000 evrov. Obstoječ sistem ogrevanja bo ostal kot rezervni vir, so pa v preteklih 15 letih pokurili kar 700.000 litrov lahkega kurilnega olja in 55 ton plina.
Ker je tudi ta sistem vklopljen v izobraževalne organizacije, seveda posodobitev osvešča mlade o trajno obnovljivih virih in varovanju okolja.

7. ČISTILNA NAPRAVA MARIBOR

Izgradnja Centralne čistilne naprave Maribor v letu 2002 predstavlja skoraj šolski primer dobre prakse izvajanja gospodarske javne službe čiščenja odpadnih voda v okviru javno-zasebnega partnerstva. Javni partner Mestna občina Maribor je podpisala koncesijsko pogodbo s podjetjem Aquasystems po sistemu BOT (gradnja– obratovanje– prenos) za izgradnjo in obratovanje čistilne naprave z biološko- kemičnim odstranjevanjem odplak za 195.000 PE. S tem je zagotovila izjemno pozitiven vpliv na varstvo okolja in varstvo reke Drave.
Podjetje Aquasystems je bilo ustanovljeno leta 1997 z namenom izgradnje in upravljanja CČN Maribor. V podjetju je šest družabnikov: Petrol d.d. (Slo), Aquanet GmbH (A), Suez Environment (F), Strauss & partner (A), Styrcon GmbH (A) in Degremont S.A. (F). Zasebni partner je financiral in delno izvajal gradnjo infrastrukture ter jo vzdržuje. Javni partner pa mesečno plačuje stroške gradnje in tekočega obratovanja. Po obdobju 22 let bo objekt prenesen v javno last. Celotna investicija je znašala 40 milijonov evrov. Zasebni partner je za gradnjo najel dve dolgoročni posojili, 30% investicije pa je kril z lastnimi sredstvi.

8. GARAŽNA HIŠA IN HELIOPORT V OKVIRU SPLOŠNE BOLNIŠNICE JESENICE

Splošna bolnišnica Jesenice je leta 2006 vstopila v javno- zasebno partnerstvo za izgradnjo garažne hiše s sodobnim pristajališčem za helikopterje na strehi. Garažno hišo so dokončali leta 2010. Zaradi težav s projekti, predvsem prilagoditve evropskim požarnim predpisom, je bil helioport končan in pridobljeno uporabno dovoljenje šele v letu 2012. Nov helioport je prvi v Sloveniji v okviru bolnišnice in omogoča varnejši in hitrejši transport poškodovanih

bolnikov. Teh prevozov je na Jesenicah okrog 140 in jih opravljata Enota helikopterske nujne pomoči in Gorska reševalna zveze Slovenije.
Javni partner SB Jesenice je za izgradnjo podelila stavbno pravico podjetju Avioprojekt iz Celja za obdobje 30 let. Zasebni partner je zgradil helioport na strehi garažne hiše s 330 notranjimi in 120 zunanjimi parkirnimi mesti, s katerimi bo upravljal 30 let. Vrednost investicije je 3 milijone evrov, SB Jesenice je zagotovila zemljišče in izdelavo projektne dokumentacije v vrednosti 300.000 evrov. Dela je izvajalo jeseniško podjetje Kovinar Gradnje.

9. NAMERA SKLENITVE PARTNERSTVA ZA REKONSTRUKCIJO CESTE LOVRENC NA POHORJU

Za konec pa še predstavitev namere Direkcije Republike Slovenije za ceste (DRSC), ki ima objavljeno namero o sklenitvi javno- zasebnega partnerstva za Rekonstrukcijo ceste Lovrenc na Pohorju. DRSC išče zasebnega partnerja za rekonstrukcijo obstoječega makedamskega 12,5 km dolgega odseka državne ceste. Zasebni partner bi uredil odvodnjavanje ceste, zgradil nov zgornji ustroj in asfaltiral vozišče. Potrebno je zgraditi tudi oporno in podporno konstrukcijo. Po rekonstrukciji bi bilo obstoječe vozišče širine 3 m razširjeno na 5 m asfaltiranega vozišča, ki bi omogočalo varno odvijanje prometa, kot je na primer tudi srečevanje dveh avtobusov. Predviden je model BTO, torej zgradi– prenesi– upravljaj. Cesta bo ostala v lasti Republike Slovenije, na zasebnega partnerja pa bo prenesena priprava projektne dokumentacije, izvedba rekonstrukcije in upravljanje za obdobje 30 let. DRSC v svoji nameri rekonstrukcije in prenosa upravljanja odseka ceste dopušča različne oblike javno- zasebnega razmerja in poziva potencialne zasebne partnerje, da predlagajo svoje predloge.
Zakonska zavezanost javnega partnerja, da mora za naročilo gradnje nad vrednostjo 5,278 milijonov evrov ekonomsko in drugače preveriti možnosti javno- zasebnega partnerstva zagotavlja odprtost in pripravljenost javnega sektorja k utiranju novih projektov »zgradi in upravljaj« tudi na področju državnih cest. Na zasebnem partnerju pa je, da ponujeno roko sprejme.
Razpisi za javno-zasebna partnerstva v Sloveniji so objavljeni na uradni spletni strani za javne razpise: http://www.enarocanje.si/?podrocje=pregledobjav.

6.6. Praktičen pogled na razvoj javno-zasebnega partnerstva v Republiki Sloveniji

Pripravila: Jožka Hegler,univ. dipl. inž. arh., direktorica Mestne uprave Mestne občine Ljubljana.

Po osamosvojitvi in prehodu v tržno gospodarstvo je Republika Slovenija iskala tuje vzglede možnega investiranja predvsem v javno infrastrukturo.
Za razliko od močnega interesa EU po reguliranju področja javnega naročanja, so javno zasebna partnerstva (v nadaljevanju JZP) veliko bolj prepuščena interesom lobiranja velikih potencialnih investitorjev. Te oblike so zasebne države v preteklosti razvijale predvsem v kolonijah. Osredotočale so se na javno infrastrukturo (ceste, vodovodi…), kjer so se skozi visoko ceno npr. cestnin, vode, torej storitev, ki so zelo pomembne za veliko število uporabnikov, investicijski stroški hitro povrnili.
O koncesijah se je razmišljalo ob gradnji avtoceste, pa je bila nato sprejeta odločitev o Družbi za avtoceste RS, zato da ima država možnost določati kakovost avtocestnega omrežja in obliko ter višino stroškov za uporabnike. Nekatere lokalne skupnosti so se odločile za podelitev koncesij pri vodooskrbi in ravnanju z odpadki, skoraj vse pa pri vzdrževanju cest.
Izkušnje so zelo različne. Praktično vedno pa je težko izvajati učinkovit nadzor nad stroški in prihodki zasebnega partnerja oz. vrednotiti koristi (neposredne in posredne) javnega partnerja.

6.6.1. Razlogi za javno zasebno partnerstvo

Praviloma vedno je razlog v javni potrebi (npr. nov vodovod) na strani javnega partnerja ter pomanjkanju javnih sredstev za njegovo uresničitev. Praviloma javni partner vloži v partnerstvo potrebno zemljišče ali že obstoječo infrastrukturo ter pravico zaračunavati bodočo javno storitev, zasebni partner pa vloži finančna sredstva ter znanje tako glede izvedbe investicije kot tudi bodočega upravljanja z njo.

6.6.2 Primeri sodelovanja javnih in zasebnih subjektov preden je bil sprejet zakon

Potreba po sodelovanju javnega in zasebnega sektorja se je pojavila takoj po uveljavitvi tržnega gospodarstva. Zasebni interes se je v začetnih fazah često okoristil na račun javnega, saj ni bilo jasnih pravil sodelovanja. Z vedno več znanja in večjo osveščenostjo na strani javnega partnerja se je vzpostavljal enakopravnejši odnos, transparentnejši postopki ter dolgotrajna koristnost tovrstnega sodelovanja.
Na Javnem stanovanjskem skladu MOL (v nadaljevanju JSS MOL) smo imeli 2 primera tovrstnega sodelovanja preden je bil sprejet Zakon o javno zasebnem partnerstvu.

CENTER STAREJŠIH TRNOVO

Na JSS MOL smo se zavedali, da je zaradi staranja prebivalstva potrebno razmišljati tudi o reševanju stanovanjskih vprašanj starejših (njihovim potrebam prilagajanja stanovanja). Imeli smo zemljišče, ki je bilo primerno za gradnjo doma starejših in oskrbovanih stanovanj. Ker država, ki je sicer pristojna za zagotavljanje mreže domov starejših, ni bila zainteresirana za gradnjo, smo morali poiskati zasebnega partnerja.

Na osnovi variantnih rešitev smo ugotovili kapaciteto območja (doma starejših občanov z maksimalno kapaciteto 160 oskrbovancev, 60 oskrbovanih stanovanj, spremljajoči prostori). S pomočjo zunanjega inženiringa smo na javnem razpisu poiskali zasebnega partnerja, ki je imel na področju oskrbe starejših reference in je bil sposoben pridobiti koncesijo za dejavnost doma starejših občanov. Skupaj smo zaradi urbanističnih pogojev izvedli arhitekturni natečaj. Na osnovi projektno tehničine dokumentacije smo ugotovili deleža zasebnega in javnega partnerja v projektu. Kot soinvestitorja smo pridobili gradbeno dovoljenje ter izvedli izbor izvajalca gradbenih del. Zasebni partner je skozi plačila GOI del poravnal tudi vrednost njegovega dela zemljišča, ki mu ga je predal javni partner. Po pridobljenem uporabnem dovoljenju smo z etažnim načrtom razdelili lastnino ter izvedli končni poračun stvarnih in finančnih vložkov v projekt (zasebni partner je lastnik doma, JSS MOL oskrbovanih stanovanj, v solastništvu pa imata skupne dele).
Zaradi sočasne gradnje je bil projekt hitreje zaključen in so bili stroški za vsakega od partnerjev nižji. Po začetku delovanja pa je JSS MOL zasebnemu partnerju zaupal tako upravniške storitve kot tudi možnost oskrbe stanovalcev oskrbovanih stanovanj.

OSKRBOVANA STANOVANJA MURGLE
Imeli pa smo tudi primer, kjer je bilo možno zgraditi objekt oskrbovanih stanovanj, vendar je bil JSS MOL lastnik le dela zemljišč, zasebna družba pa preostalega dela.
Pogodbeno smo vrednost zemljišč ob vseh potrebnih zavarovanjih zamenjali za določeno število bodočih stanovanj. Zasebni investitor je pridobil gradbeno dovoljenje in izbral izvajalca GOI del. Po končani gradnji smo z načrtom etažne lastnine razdelili lastništvo. Zasebni partner je večino svojih stanovanja prodal, nekaj pa jih je oddal v tržni najem, javni partner pa vsa oddaja v neprofitni najem. Zasebni partner zagotavlja z zunanjimi izvajalci tako storitve upravljanja kot tudi oskrbe.

6.6.3. Načela JZP

Najprej mora biti ugotovljen javni interes glede predvidene investicije. Javni partner mora opredeliti svoj vložek v partnerstvo ter jasno definirati, kaj pričakuje kot rezultat ter kriterije izbora zasebnega partnerja. Zasebni partner pa mora pred vstopom v takšno partnerstvo preveriti ali mu bodo dohodki iz tržne dejavnosti omogočili v predvidenem času povrnitev vložka v investicijo. Dejstvo je namreč, da zasebni partner stroškov investicije ne sme poplačevati s ceno storitev, ki jih opravlja za javnega partnerja.
Edina izjema v tovrstnih odnosih je t.i. energetsko pogodbeništvo, kjer je vnaprej dogovorjeno, da bo zasebni partner izvedel energetsko sanacijo javnega ali zasebnega objekta in si strošek investicije v vnaprej določenem času povrnil tako, da mu bo lastnik (oseba javnega ali zasebnega prava) plačeval enako ceno ogrevanja (in hlajenja) kot je bila pred sanacijo, četudi so dejanski stroški nižji. Tovrstna partnerstva so zelo učinkovita tudi na

krajši rok (le nekaj let) v primerih zelo slabo izoliranih in energetsko potratnih objektov, pri katerih relativno majhen vložek (nov fasadni ovoj ali zamenjava dragega energenta s cenejšim) prinese velike prihranke glede potrebnega ogrevanja (hlajenja).

6.6.4. Kdaj je možno pričakovati učinkovito realizacijo JZP

Vložek javnega partnerja in prodaja tržnega dela morata biti uravnotežena s stroškom investicije.

Tako javni interes, kot sam predmet JZP morata biti zelo jasno definirana, ker imajo le na ta način različni ponudniki možnost enakopravnega kandidiranja in je takšno sodelovanje možno uresničevati v obdobju več let, ko je realno pričakovati spremenjene okoliščine.

Pravice in obveznosti oz. tveganja med zasebnim in javnim partnerjem morajo biti jasno določene ter tudi uravnotežene. Javni partner vloži v projekt JZP največkrat neko nepremičnino ali infrastrukturo in od zasebnega partnerja pričakuje, da bo z investicijo dosegel neko novo kvaliteto, ki jo bo imel zasebni partner pravico delno ali v celoti tržiti v času trajanja partnerstva.

Predvsem kritično je obdobje od podpisa pogodbe o JZP do uresničitve projekta, kjer je potrebno vnaprej predvideti, kaj vse bi lahko preprečilo uresničitev. Javni partner mora predvideti zavarovanja, ki bi omogočila realizacijo projekta tudi če izbrani partner iz kakršnegakoli razloga tega ne bi mogel izvesti. Javni partner tudi ne sme pristati na odnos, kjer njegov vložek v projekt ni definiran že na samem začetku.

Vložek zasebnega partnerja v projekt JZP se v času trajanja projekta ne sme plačevati z drugimi plačljivimi storitvami, ki jih zasebni partner izvaja za javnega ali s prostooblikovanimi cenami javnih storitev. Takšen neustrezen model so bili npr. sedaj že splošno znani mariborski radarji. Javni partner je zasebnemu podelil ne le pravico postavitve radarjev, temveč tudi pretežni del sredstev iz kazni za prekrške, ki so jih zaznali radarji. Javni partner je zasledoval javni interes povečanja prometne varnosti in nekaj prihodkov v proračun. Vendar so bile obremenitve udeležencev prometa tako nesorazmerne, da so se takšni odločitvi uprli in preprečili izvajanje tega JZP. V tem primeru so bila tveganja javnega partnerja prevelika in tudi koristi zasebnega nesorazmerna z vložkom.

6.7. Upravljanje odnosov z javnostmi v javno-zasebnih partnerstvih

Pripravil: Andrej Drapal, Consensus (www.consensus.si, www.andrejdrapal.com).

Vsaka javna ali zasebna iniciativa se sočasno odvija na več ravneh. Med temi ravnmi so običajno v ospredju pravni, ekonomski, tehnološki, vedno bolj tudi okoljski in mednarodno-politični vidiki. Ob omenjenih je pogosto spregledana raven »deležniška«. To raven strokovno pokrivajo odnosi z javnostmi. Komunikacija, ki se ji zmotno pripisuje, da prekriva

celotno področje odnosov z javnostmi, je le pomemben del upravljanja odnosov z javnosti v javno-zasebnem partnerstvu (JZP), vendar v resnici nič bistveno bolj kot v primerih upravljanja pravnih, ekonomskih, tehnoloških, okoljskih in mednarodnih odnosov. Velja zlato pravilo: bolje kot je neko področje upravljano, manj je potrebne komunikacije.

Upravljanje odnosov z javnostmi v JZP je tako kot v vseh ostalih gospodarskih in javnih iniciativah pomembno zato, ker je uspeh katerekoli iniciative soodvisen od uspeha upravljanja vsake od omenjenih ravni. Specifika upravljanja odnosov z javnostmi pa je v tem, da za razliko od pravne, ekonomske in tehnološke ravni, ki za svoj lasten uspeh zahtevajo neupoštevanje vplivov ostalih ravni (pravnega okvirja ne smemo oziroma ne moremo spreminjati zaradi ekonomskih ali političnih interesov, na primer), usklajuje nasprotujoče si interese omenjenih ravni. Nivo odnosov z javnostmi je tisti, ki

a) usklajuje **vedno** nasprotujoče si silnice upravljanja ostalih nivojev
b) to usklajevanje izvaja na podlagi razumevanja in upravljanja najrazličnejših, **vedno** konfliktnih pričakovanj javnosti.

Ljudje niso niti pravna, niti ekonomska, niti tehnološka niti mednarodna niti okoljska bitja – ampak bitja, katerih interesi se oblikujejo v dialogu s temi ravnmi. Projekti, med katere sodi tudi vsak projekt JZP, so uspešni toliko, kolikor uspejo ostale omenjene ravni projekta uskladiti z interesi za te projekte ključnih deležnikov (posameznikov in skupin, katerih interesi se oblikujejo v razmerju s projektom JZP).

Ugled iniciative/projekta JZP je v neposredni korelaciji s kvaliteto odnosov, ki jih taka iniciativa ustvari s svojimi ključnimi javnostmi/deležniki. Več kot je odnosov, ki se gibljejo v »zelenem« (= usklajenem) področju in manj kot je takih, ki jih ni mogoče premakniti iz »rdečega« (= konfliktnega), višji ugled ima taka iniciativa, večjo možnost za realizacijo, manjše stroške realizacije in kasnejšega upravljanja, višjo možnost komercializacije (ustvarjanja dodane vrednosti) in torej: večjo trajnost in večjo vrednost.

JZP ima z vidika upravljanja odnosov **dve specifični in izraziteje izraženi tveganji** kot preprostejši čisto javni ali čisto zasebni projekti.

Prvo tveganje izhaja iz dejstva, da višja kompleksnost projekta s seboj nujno potegne večje število deležniških skupin, tistih, ki v projektu JZP prepoznajo vplive na njihove lastne interese. Kolikor je torej temeljni smisel JZP v smiselnem povezovanju javnih in zasebnih virov in s tem povzroča racionalnejšo izrabo virov za višjo dodano vrednost, pa je realizacija JZP obremenjena z večjim številom deležniških skupin in s tem s povečanimi stroški za upravljanje le-teh. Prav dejstvo podcenjevanja »stroškov« takega upravljanja je razlog za to, da je veliko število projektov JZP pompozno najavljenih, s prepoznavnimi začetnimi uspehi pa klavrnim in prezgodnjim koncem. Naloga upravljanja odnosov z javnostmi v tem okviru je predvsem strokovno ostra in nepopustljiva analiza interesov vseh deležnikov JZP projekta. Grožnjo tej analizi predstavljajo predvsem samoumevnosti v glavah izvajalcev JZP, ki v deliriju navdušenja predpostavljajo, da identično navdušenje delijo prav vse deležniške

skupine, saj je «jasno«, kako je naš projekt v interesu javnosti in v interesu zasebnega partnerja hkrati – in torej v splošno zadovoljstvo vseh in vsakogar. Stroka odnosov z javnostmi to stanje »pijanosti« rešuje z orodji situacijske analize javnosti in predvsem z nepopustljivo intelektualno in etično držo v konfliktih s svojim naročnikom.

Drugo tveganje izhaja iz dejstva, da vsi ostali nivoji, predvsem pravni, ekonomski in mednarodni (manj tehnološki) ustvarjajo lažni občutek, da sami po sebi, brez upravljanja interesov, rešujejo konflikte med deležniki. Eden od pogostejših nesporazumov je ta, da upravljalci JZP razumejo pravno opredeljeni »javni interes« izražen v zakonu ali predpisu kot podlago za izničenje vseh konfliktnih (zasebnih in javnih) interesov. Laiku je težko razumeti, da pravno opredeljeni »javni interes« nima prav nobene, ampak res nobene neposredne korelacije z interesi javnosti. Pravo predstavlja (kot v vseh primerih) zgolj enega od okvirov (terenov) za igro med različnimi interesi. Upravljalec JZP je tisti, ki lahko igro na tako opredeljenem terenu zmaga ali izgubi.

Tej napaki so še posebej podvrženi zasebni partnerji JZP, ki pogosto mislijo, da bodo z javnim partnerjem dobili vnaprejšnji odpustek za upravljanje javnih odnosov. Upravljanje odnosov z javnim partnerjem je del naloge upravljanja odnosov z javnostmi, saj je javni partner »le« eden od deležnikov JZP, ki ima po definiciji drugačne in pogosto celo zasebnemu partnerju konfliktne interese. Javni partner torej ni niti garant za pokrivanje interesov ostalih javnosti, še manj pa garant usklajenosti javnih interesov znotraj JZP.

Napaka je z vidika javnega partnerja pogosto obrnjena. Napak bi bilo misliti, da JZP s samim dejstvom vključevanja zasebnega interesa zagotavlja realizacijo ekonomskih interesov JZP projekta. Šele, če je projekt JZP sposoben v dialogu z vsemi internimi deležniki uskladiti poslovni model JZP (ta model se najpogosteje izrazi prek natančno definirane verige vrednosti znamke tega JZP) je ta model ekonomsko upravičen, vendar po definiciji nekoliko drugačen od interesov enih in drugih partnerjev projekta JZP. Če v projektu JZP prevlada logika enega partnerja oz. kadar je poslovni model JZP identičen poslovnemu modelu enega partnerja, takrat pride do projekta, ki je kratkoročno sicer lahko izsiljen (zaradi šibkosti drugega partnerja, na primer), je pa kot izsiljen dolgoročno gledano netrajnosten. Naloga upravljavcev odnosov z javnostmi je v takem primeru ustvariti pogoje za preseganje parcialnih interesov enega in drugega partnerja tako, da oba trajnostno pridobivata ne glede oziroma prav zato, ker se odpovedujeta delu svoje ekonomske ali upravljalske suverenosti.

Strateško upravljanje odnosov z javnostmi je v JZP najpogosteje spregledani ključni dejavnik uspeha. Če naj bo projekt JZP uspešen, je procesni predpogoj ta, da je strokovno usposobljen, na javnem in zasebnem področju izkušen strateg odnosov z javnostmi del upravljalske ekipe JZP tako formalno kot po realni moči. Odnosom z javnostmi se namreč ni mogoče izogniti. Kadar organizacija JZP nima definirane strokovne funkcije pokrivanja tega področja, to povzroča, da jo nestrokovno in s tem uničujoče za sam projekt, ne da bi se tega sploh zavedali, opravljajo druge funkcije.

7. NEKATERA IZHODIŠČA ZA RAZMISLEK O POLITIKI PODPORE JAVNO – ZASEBNEMU PARTNERSTVU ZA INOVACIJO IN RAZVOJ TERITORIJA: PRIMER GRADBENEGA SEKTORJA

Annalisa Caloffi, Francesca Gambarotto

7.1. Uvod

Podpora za razvoj JZP je v današnjem času razširjeno sredstvo industrijske politike v funkciji inovacije.

V zadnji letih so se v številnih državah in regijah po svetu razširila orodja za inovacijo, ki pripomorejo k razvoju različnih oblik sodelovanja: sodelovanje med proizvodnimi in storitvenimi podjetji, med podjetji in raziskovalnimi organizacijami, med podjetji in raznimi javnimi ustanovami. Namen tovrstnih sodelovanj je lahko izvajanje različnih inovativnih dejavnosti: raziskovanje in razvoj, prenos tehnologije, širitev inovacij. Znotraj teh dejavnosti pa se lahko predvideva tudi razvoj materialne infrastrukture prav v funkciji inovacije.

Z uvedbo t.i. Smart Specialization strategies (pametne strategije specializacije) je Evropska unija poudarila vlogo orodij za spodbujanje sodelovanja za raziskavo in razvoj ter trajnostne inovacije. V inovacijske strategije so obenem vključili tudi javno naročanje (t.i. smart procurement). Kot omenjeno v prejšnjih poglavjih, so številne direktive EU, odobrene že v prvi polovici leta 2000, previdevale poenostavitev zakonodaje glede javnih investicij zato da se postavijo pogoji na področju inovacije in trajnosti.

Evropska politika se trenutno zavzema za zbliževanje med raznimi značilnimi orodji JZP in inovacijskimi cilji. Poglavje skuša obrazložiti to zbliževanje. Glede na uveljavljeno politiko podpore razvoju partnerstev v inovacijske namene, bo to delo skušalo predstaviti, tudi na osnovi izvedene raziskave, nekaj pristopov, ki izhajajo iz tistih izkušenj in ki se lahko aplicirajo prav na področju JZP.

Pri politiki podpore razvoju partnerstev v inovacijske namene se vloga javne uprave - tako na državni kot na lokalni ravni – ne omejuje le na dodeljevanje sredstev, objavljanje javnih razpisov in izbiranje najboljših projektov, upravičenih za financiranje. Naloga javne uprave je izvajanje prave strategije, ki bi pripomogla k spodbujanju inovacijskih in razvojnih ciljev med vsemi fazami oblikovanja in upravljanja politike. Javne uprave si morajo pri tem postaviti sledeči vprašanji. Katere sektorje ali katere tehnologije je smiselno spodbujati? Razvoj katerih vrst partnerstva želimo promovirati? Razne strateške izbire vplivajo na značaj politike in posledično na različne rezultate na področju inovacij in razvoja.

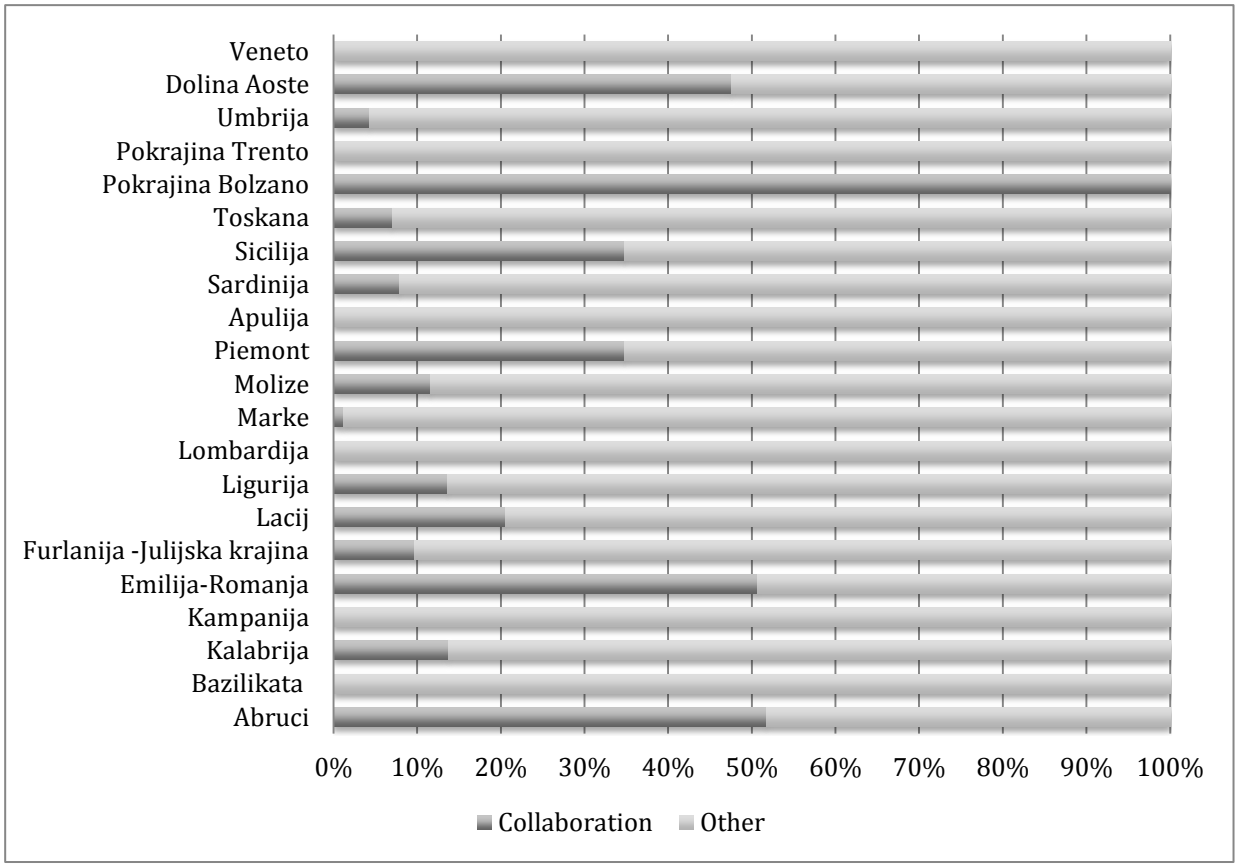
Tovrstna strategija je zahtevana tudi v primeru JZP.

7.2. Partnerstvo za raziskavo in razvoj ter smart procurement

V zadnjih desetletjih so se razširila orodja za spodbujanje razvoja različnih vrst inovativnega partnerstva (Link et al, 2002). Ob upoštevanju vseh političnih strategij za inovacijo, ki so se izvedle v italijankih deželah s pomočjo državnih sredstev FAS in evropskih sredstev FESR v obdobju projektiranja 2007-2013, ugotavlja Caloffi (2013), da je bilo v povprečju v italijanskih deželah 25% razpoložjivih sredstev dodeljenih za spodbujanje partnerstev za inovacije (tabela 1).

S temi sredstvi so se financirali inovativni projekti, ki so jih izvedla različna partnerstva med podjetji in organizacijami javne narave (univerze in raziskovalni centri, teritorialni organi, bolnice itd.). Predvsem na deželni ravni so bili financirani pilotni projekti za širitev nekaterih specifičnih tehnologij, kot na primer laserske tehnologije za restavriranje kulturne dediščine (Lazzeretti et al, 2010), za namestitev inovativnih infrastruktur v določenih območjih kot na primer razvijanje obrtnih con z inovativnimi tehnologijami za odstranjevanje odpadkov in proizvodnjo čiste energije (Lanzaretti et al., 2007) ali razvijanje inovativnih infrastruktur za raziskovanje.

Slika 1 – delež podpornih politik za vzpostavljanje partnerstev za inovacijo (odstotek celotnih sredstev FAS in FESR 2007-2013 pri razpisih na področju podjetniške politike in inovacij)



Legenda: modra barva – sredstva za razpise na področju podpornih politik za vzpostavljanje partnerstev za inovacijo ("collaborations"), siva barva – sredstva za razpise na področju podjetniške politike in inovacij ("other").

Vir: Bellandi in Caloffi (2012); Caloffi, Mariani in Rulli (2013)

Tovrstne politike je še zlasti podpiral prisotp RIS3 – državne /deželne strategije za raziskovanje in inovacijo za t.i. smart specialization, ki dodeljujejo pomembno vlogo vsem vrstam partnerstev za inovacijo (Foray et al, 2012).

Te strategije uvajajo tudi javna naročila kot orodja za inovacijsko politiko. V skladu s smernicami Evropske komisije oblikovanje pametne strategije pomeni vzpostavitev sistema za oblikovanje partnerstev za inovacijo in tudi določanje specifičnih predpisov in postopkov, ki lahko pripomorejo k nastanku inovativne oblike javnega naročanja.

Odnos med javnim naročanjem in inovacijo pa ni zelo jaseno začrtan na teoretski ravni. (Uyarra in Flanagan, 2010).

Res je, da je strokovna literatura že davno priznala pomen javnega naročanja kot političnega orodja za inovacijo in na splošno kot sredstva za industrijsko politiko (Rothwell in Zegveld, 1981; Rothwell, 1984; Geroski, 1990). Rothwell in Zegveld (1981) opozarjata v njuni primerjavi različnih orodij za industrijsko politiko, da je javno naročanje celo učinkovitejše od tipičnega pristopa za spodbujanje inovacij, se pravi sredstev za raziskavo in razvoj, dodeljenih vsakemu podjetju. Avtorja menita, da bi lahko javno naročanje v višji meri spodbujalo inovacije. Med opazovanjem približno 1100 nemških podjetij sta Aschhoff in Sofka (2010) prišla do zaključka, da tako javno naročanje kot partnerstvo med podjetjem in univerzo lahko spodbujata inovacijske postopke. Medtem ko vse vrste analiziranih podjetij koristijo morebitne prednosti zaradi odnosa z raznimi univerzami, je javno naročanje primernejše orodje pri spodbujanju inovacije manjših podjetij v območjih, podvrženih krizi. Sami avtorji trdijo, da bi bilo lahko javno naročanje zmožno spodbujati procese nadgradnje v območjih v krizi.

Na osnovi teh raziskav lahko torej javno naročanje uvrščamo med orodja za inovacijo (Cabral et al, 2006; Edler in Gheorghiou, 2007). Uyara in Flanagan (2010) opozarjata, da je v teku razprava o javnem naročanju, ki pa ne upošteva dejstva, da to sredstvo ne potrebuje izpolnjevanja pogojev za spodbujenje inovacij, zato da se uveljavi. Javno naročanje se lahko upošteva kot večnamenska politična strategija, glavni cilj naročanja pa je jamstvo, da se čim bolj učinkovito izvajajo infrastrukturni posegi in javne storitve. Inovacija je lahko pomemben sekundarni cilj, predvsem za pridobivanje kakovostnejših dobrin in storitev, za optimizacijo javnih izdatkov in za izpolnjevanje zahtev celotne skupnosti tudi na tistih področjih, kjer ni pravega zagona tržišča, ki bi učinkovito spodbujal inovacijo. Javno naročanje lahko neposredno vpliva na inovacijo. Cabral (2006) meni, da se vpliv naročanja kaže na tri načine: i) pospešitev tržišča za nove dobrine; ii) spodbujanje sprejemanja novih standardov; ii) spreminjanje tržne strukture za učinkovitejšo sprejemanje inovacij.

7.3. Razlogi za spodbujanje različnih vrst JZP

Zgoraj omenjene politične startegije in JZP so osnovani na tesnem odnosu med javnimi in zasebnimi subjekti.

Strokovna literatura o inovaciji navaja nekaj razlogov, ki podpirajo spodbujanje k razvoju JZP. Najvažnejši razlog se kaže v naravi inovativnega procesa. Ekonomske teorije in prispevki ved o industrijski organizaciji so opredelili inovacijo kot interaktivni proces, ki izhaja iz sodelovanja med številnimi organizacijami (podjetja, univerze in raziskovalni inštituti, banke, zavarovalnice, oblikovalci politike, različne vrste združenj potrošnikov ali proizvajalcev) in institucijami (predpisi in pravilniki, pravila obnašanja in kulturne specifičnosti), ki urejujejo medsebojne odnose med organizacijami. Teorije o državnih sistemih inovacije, ki so se pojavile v začetku devetdesetih let, (Freeman, 1988; Lundvall, 1992: Nelson, 1993; Edquist, 1997) so pripomogle k definiciji tega sistema in njegovega delovanja tako, da so obrazložile, kako ta sistem nudi ekonomskim akterjem orodja za inovacijo. Teorija se je še zlasti osredotočila na kognitivne aspekte inovacije in je dokazala, da partnerstva (oziroma neposredno medsebojno sodelovanje) med različnimi subjekti predstavljajo najpomembnejši vir novega znanja (Rosenberg, 1963; Mowery in Teece, 1996).

Vzporedno z razvijanjem strokovne literature o inovaciji so razvidne tudi spremembe v strateški politiki. V preteklosti je bila tipična oblika podpore inovaciji spodbuda (večkrat avtomatična) posemeznemu podjetju za raziskovanje in razvoj. Zdaj pa je podpora JZP vse bolj razširjena oblika posegov, kot smo pudarili v zgornjem odstavku.

Razširjeno je tudi mnenje, da je potrebno politiko za inovacijo izvajati na osnovi posegov, ki ne vključujejo le dejavnosti osnovnega znanstvenega raziskovanja, razvoja in trženja rezultatov raziskave, ampak tudi proizvodne dejavnosti podjetij in socialno-institucionalnega okvirja, v katerem delujejo (Evropska komisija, 2003).

Posebna pozornost se je usmerila tudi v oblikovanje podporne politike za razvoj grozdov ali omrežij, znotraj katerih se lahko udejanji sistematično sodelovanje med različnimi subjekti.

Abramovsky (2004) meni, da se lahko glavni razlogi za neuspeh tržišča, ki podpirajo izvajanje posegov za inovacije, razdelijo v tri večje skupine. Prva skupina temelji na ideji, da inovatorji ne morejo izkoriščati vseh prednosti inovacije zaradi t.i. prelivanja znanja. To privede do znižanja stopnje investicij s strani zasebnih subjektov. V tem primeru morajo oblikovalci politike nastopiti z namenom, da poskrbijo za ponovno spodbujanje zasebnih subjektom k investicijam, zato da se doseže optimalni nivo investicij iz socialnega vidika. Druga skupina zaobjema težave, s katerimi lahko soočajo podjetja ali drugi subjekti, ki se odločijo za skupen nastop za doseganje zastavljenega cilja. Neuspeh pri uresničevanju inovativnih projektov je lahko odvisen od neuspeha pri koordinaciji med partnerji. Tretja skupina pa obravnava neuspehe na področju informiranja, do katerih pride zaradi različne stopnje informacij, s katerimi razpolagajo partnerji, ki lahko posledično ovira ali prepreči izvedbo zaželjenih dejavnosti. Tovrstni neuspeh je zelo razširjen na trgu kapitala. Te

asimetrije pri stopnji informiranja lahko privedejo do nenaklonjenosti investitorjev k financiraju inovativnih projektov malih ali novoustanovljenih podjetij, ker nimajo zadostnih informacij, s katerimi bi lahko ocenili izvedljivost in donosnost projekta oziroma nove poslovne ideje. Strokovna literatura je na področju inovacije poleg zgoraj omenjenih skupin ugotovila še četrto: sistemske neuspehe. Kot je že poudaril Woolthuis (2005), se pojem sistemskih neuspehov nanaša na primere, pri katerih so nekateri elementi inovativnega sistema nevzporedni ali manjkajoči. To je gotovo glavni razlog, ki upravičuje javni poseg za podporo pri vstanavljanju inovacijskih partnerstev.

Pri inovativnih javnih naročilih je primer neuspeha sistema manj prisoten. Tudi v tem primeru se lahko ugotovijo razlogi za neuspeh, ki bi lahko privedli do uporabe nekaterih oblik naročanja, katere ne spodbujajo nastajanja partnerstev med javnimi in zasebnimi subjekti. Primer se lahko poišče v zasnovi pojma deželnega sistema za inovacijo, kjer se javno naročanje obravnava kot vzvod, ki ga mora javni subjekt sprožiti, zato da podpira sistem (Cooke et al, 1997). Obstaja pa trden ekonomski razlog, ki utemeljuje uporabo JZP v sledečih primerih.

-javni subjekt želi koristiti znanja in kompetence zasebnikov, saj se zaveda, da lahko zasebni subjekt v določenih razmerah dela bolje oziroma ekonomsko bolj učinkovito od javnega akterja.

- javni subjekt želi izkoristiti omejena sredstva in z uporabo javnega denarja privabiti zasebno financiranje. Na osnovi JZP se lahko izvedejo številčnejši projekti v primerjavi s projekti, ki se lahko izvedejo zgolj z uporabo javnih sredstev. Rezultat za interesne skupine pomeni povečanje števila infrastruktur in storitev ter njihova višja kakovost.

-tako javni kot zasebni subjekti bi bili pripravljeni deliti tveganje. Z vidika ekonomske učinkovitosti ja najboljša rešitev ta, da si stranki prevzameta tista tveganja, ki jih bosta zmožna bolje upravljati. To pa pomeni manjše tveganje za skupnost.

V primeru JZP je torej glavno vprašanje določitev meje med javno in zasebno dejavnostjo. Spodbujanje oblik kot je na primer smart procurement, tako kot jo pojmujejo strategije za smart specialization, je povezano s sistemom, znotraj katerega je vloga oblikovalcev politike določanje strategij za razvoj (Bianchi in Labory, 2006) bolj kot ugotavljanje in reševanje problemov, ki so nastali zaradi neuspehov trga ali sistema.

7.4. Problemi politike JZP

Strokovna literatura o ekonomskih vedah in menedžmentu je obravnavala probleme politike na področju JZP.

Prvi pristop – ekonomske narave – obravnava aspekte, povezane s stroški, ki bremenijo javno upravo, ko zasebnemu subjektu zaupa izvajanje storitev za skupnost. Strokovna literatura ekonomske narave se nanaša predvsem na pristop naročnik-izvajalec (Laffont in Tirole,

1993). Skratka, omenjeni pristop opisuje obnašanje naročnika (v primeru JZP je to javna uprava) in izvajalca (zasebnik), ko sta vključena v transakcijo, pri kateri naročnik zaupa izvajalcu izvajanje določene storitve. Naročnik in izvajalec imata asimetrične informacije in nasprotuječe si cilje. Na splošno ima izvajalec več informacij v primerjavi z naročnikom. Od tod izhaja problem moralnega tveganja. Ker naročnik ni v stanju presojati, katero je pravilno obnašanje pri opravljanju dodeljene naloge ali pa učinkovitem spremljanju opravljenega dela, obstaja maneverski prostor, znotraj katerega izvajalec lahko deluje v svojem interesu, ne pa v korist naročnika.

Veliko avtorjev je analiziralo JZP na osnovi tega razmišljanja. Skušali so ugotoviti in omejiti problem moralnega tveganja tudi s pomočjo pogodbenih oblik, ki bi zmanjševale to tveganje. Ekonomske teorije kažejo, da lahko naročnik uveljavlja spodbude za povišanje učinkovitosti izvajalca. Ker so te spodbude drage, je potrebno preveriti bolj učinkovite rešitve.

Nekatere študije so skušale primerjati primere JZP, pri katerih isti izvajalec izvede gradnjo in upravlja infrastrukturo na osnovi navadnega javnega naročanja, zato da ugotovijo optimalno stopnjo bundlinga (se pravi oddaje vseh faz izvajanja item izvajalcu) med projektiranjem, gradnjo, upravljanjem in vzdrževanjem (Hart, 2003; Benett in Iossa, 2006; Martimort in Pouyet, 2006; Iossa in Martimort, 2012). Ko so pri različnih fazah prisotni zunanji učinki (pozitivni ali negativni) oziroma ko značilnosti ali kakovost infrastrukture bistveno povišajo (v primeru pozitvnih učinkov) ali znižajo (negativni učinki) stroške za upravljanje in vzdrževanje same infrastrukture, je bundling ekonomsko najbolj učinkovita rešitev.

Naročnik lahko doseže najboljše rezultate ko: i) sklene z izvajalcem čim bolj popolno pogodbo; ii) se v času vzpostavijo stabilne razmere; iii) se uporabljajo kazalniki razultatov, s katerimi se redno spremlja dejavnost izvajalca; iv) se določijo verodostojne kazni v primeru kršitve pogodbe.

V zvezi z zgoraj omenjeno drugo točko opazimo, da na dolgoročne pogodbe vpliva negotovost glede nadaljnjega razvoja konteksta in potreb uporabnikov infrastrukture. Iossa in Martimort (2009) zaključita, da je za določanje, v kolikšni meri bi lahko JZP predstavljalo najprimernejše orodje za tovrstno tržišče, potrebno primerjati prednosti s stroški, ki jih prinaša togost dolgoročne pogodbe.

Strokovna literatura na področju ekonomije nas uči, da lahko tudi izvajalec sebi v prid manipulira pogodbo, namesto da bi deloval v javni interes.

Maskin in Tirole (2008) obravnavata ta aspekt v specifičnem primeru JZP z ugotavljanjem optimalnih pravil o javnem knjigovodstvu, ki bi upoštevala dejstvo, da je izbira projektov s strani javne uprave včasih pogojena od teženj, ki niso usmerjene v doseganje javnega interesa. Izbira se lahko opravi na osnovi ideoloških razlogov, socialnih razmerij ali zaradi prilagoditve posebnim interesom. Č e projekt lahko delno financirajo privatniki, lahko oblikovanje pogodbe "s fiksno ceno" ali unbundling (ločitev med dejavnosti projektiranja, gradnje, upravljanja in vzdrževalnja) zaustavi neprimerno politično obnašanje.

Problem različne stopnje informacij med raznimi subjekti poudarja tudi obsežna strokovna literatura na področju menedžmenta. Ta pristop se osredotoča na izvedbo in finančno donosnost in trajnost različnih pogodbenih oblik (ali vrst JZP), ocenjevanje pogojev za uspeh in rizičnih elementov JZP, težav pri odgovornosti predstavnika javne uprave in asimetrijo glede kompetenc in motivacije partnerjev, vključno s ciljnimi skupinami. Problem, ki ga izpostavljajo pristopi na prodročju menedžmenta, zadeva različne cilje in strateške sposobnosti partnerjev.

Na podlagi analiz različnih pobud JZP, ki so se izvedle v različnih državah, je strokovna literatura skušala opredeliti najbolj pogoste probleme, ki so privedli do neuspeha partnerstva ali ki so imeli močan negativni učinek na njihovo delovanje. Ena izmed glavnih težav je nasprotovanje ciljnih skupin. Vzemimo kot primer svetovno banko, ki opozarja, da je glavni problem v JZP izrazito neskladje med pričakovanji vlad in uporabnikov (Asian Business, 1996 citiran v El-Gohary et al, 2006).

Iz tega izhaja veliko zanimanje za interesne skupine in ozaveščenost, da je vključevanje vseh strank temeljni dejavnik za uspeh projektov JZP. Interesne skupine pa kažejo različne pristope in interese v odnosu do različnih JZP. Vključevanje zasebnega sektorja oziroma profitnih subjektov v projekte gradnje ali upravljanja nekaterih infrastruktur, ki bodo namenjene skupnosti, vzbuja skrbi, ki pa se ne pojavijo, ko to opravlja javni subjekt. Skrbi so lahko bolj ali manj izrazite glede na pristop vlade, socialno-politične razmere in stopnjo razširjenosti JZP. V primeru infrastruktur za nudenje storitev kot so bolnice in šole, kjer zasebnik poskrbi za gradnjo infrastrukture, a ne nudi storitev (zdravniških in izobraževalnih), je nasprotje med upravitelji in interesnimi skupinami manj poudarjeno kot v primeru JZP, ki se vzpostavijo za gradnjo prometne infrastrukture ali sistema za dobavo vode, kjer lahko zasebnik tudi upravlja storitve (Tang et al, 2010).

Zato da se nasprotja ne spremenijo v pravo nasprotovanje samemu projektu in posledičnemu neuspehu, je strokovna literatura ugotovila nekaj možnih rešitev. Nanašajo se na izboljšanje komunikacije in medsebojnih odnosov z interesnimi skupinami, zato da se preverijo mnenja vseh soudeleženih strank in se dosežejo rešitve, ki bi lahko zadovoljile različne zahteve.

7.5. Kritične točke JZP, ki so jih izpostavili akterji gradbenega sektorja

Težave, ki jih izpostavlja strokovna literatura na področju ekonomije in menedžmenta, so vidne tudi v gradbenem sektorju. Analiza, ki se je izvedla za a) ugotavljanje profila vključenih subjektov, b) ugotavljanje razlogov za vstop v partnerstvo tako javnega kot zasebnega subjekta, in c) za ugotavljanje zahtevanih kompetenc in že izvedenih projektov, je pokazala kritičnosti pri izvajanju projektov na osnovi JZP.

Orodje, na podlagi katerega so se analizirale izkušnje in težave javnih in zasebnih subjektov pri izvajanju projektov na osnovi JZP, so bile fokusne skupine. Ta pristop se je uporabil za

ugotavljanje različnih zornih kotov za oblikovanje kognitivnih map o obnašanju vključenih subjektov. Naj poudarimo, da cilj fokusne skupine ni doseganje skladnosti mnenj, ampak pridobivanje različnih pogledov udeležencev in ugotavljanje morebitnih težav pri komunikaciji in reševanju problemov. Skratka analiza fokusnih skupin omogoča, da se zasledijo viri nesporazumov in težave pri koordinaciji.

V italijanskih deželah, ki so partnerji projekta, se je izvedlo 7 fokusnih skupin z vključevanjem 21 občin glede na območje; v Sloveniji pa je se je priredilo 17 fokusnih skupin, ki so vključevale 18 občin. Sodelovale so občine (župani in strokovno osebje), pristojne gospodarske in obrtne zbornice, podjetja iz gradbenega sektorja[25]. Na srečanjih fokusnih skupin so se obravnavale sledeče 4 tematike: opis teritorija in njegovih potreb, ugotavljuanje projektov, ki se lahko izvedejo na osnovi JZP, zahtevane sposobnosti partnerjev, morebitna korist povezovalnega omrežja za delitev izkušenj, znanja in sposobnosti.

S pomočjo prepisovanja zvočnih posnetkov[26] se je analiza fokusnih skupin osredotočila na nekatere razlike pri dojemanju JZP s strani vključenih partnerjev. Kot je navedeno v tretjem odstavku, študiji na področju menedžmenta dokazujejo, da so lahko subjekti, vključeni v JZP, neuspešni pri sodelovanju. Različna pričakovanja glede donosnosti, časa, postopkov in koristi lahko onemogočijo, da se zasledi ustrezna oblika sodelovanja, ki bi zadovoljila vse partnerje. Predpostavlja se, da obstajajo različne "kognitivne domene", ki se težko usklajujejo in zahtevajo zato postopek pridobivanja zananja, da lahko vsaj delno osvojijo in uskladijo. Potrebne so torej politične aktivnosti v smeri spodbujanja in širjenja uporabe JZP.

Razlike, ki so se izpostavile med javnimi in zasebnimi subjekti, se lahko razporedijo po sledečem sistemu:

a) kognitivne razlike, ki so odvisne od različnih postopkih pridobivanja in elaboracije informacij s strani partnerjev znotraj JZP;

b) razlike pri ocenjevanju učinkovitosti partnerstva, ki vplivajo na ponovni zagon in rast gradbenenega sektorja

c) razlike pri ocenjevanju učinkovitosti v zvezi s težavami pri organizaciji in upravljanju JZP

Glede kognitivnih razlik se je v prejšnjih odstavkih poudarilo, da lahko skupen nastop uresniči skupen cilj s postopkom skupnega pridobivanja znanja. Se pravi, da usklajevanje individualnih posegov lahko privede do skupne elaboracije informacij, razvoja sposobnosti, ki se lahko usklajujejo in prepoznavanje specifičnosti/spretnosti vključenih partnerjev.

Ta postopek usklajevanja med subjekti, ki sodelujejo pri izvajanju del javnega interesa, se je v prejšnjih desetletjih izražal proeko javnega naročanja. Spremenjeni kontekst, znotraj katerega

[25] Za več informacij o fokusnih skupinah glej četrto poglavje.

[26] S pomočjo programa, namenjenega analizi besedil (Taltac), se je sestavil korpus najbolj uporabljenih besed med srečanji fokusnih skupin. Sledli smo fazam za avtomatično obdelavo besedil (priprava besedila, normaliziranje besed, razdelitev segmentov besedila, analiza specifičnosti, ugotavljanje pomembnih povedi za razumevanje semantičnega konteksta, znotraj katerega se uporablajo določene besede).

danes delujejo javne uprave in gradbena podjetja, je privedel do nevzporednosti t.i. absorbcijske sposobnosti in s tem poudaril kognitivne razlike med javno upravo in zasebniki[27]. To je prva razlika, ki smo jo raziskovali na podlagi analize besedil.

Pri analizi smo besedilo obravnavali glede na štiri kategorije govornikov: politiki, strokovni uslužbenci (v glavnem so to občinski uslužbenci), stanovska združenja, posamezna podjetja. Izmed vseh uporabljenih izrazov smo za vsako kategorijo ugotovili posebno izrazoslovje oziroma "minimalno skupino besed, ki se najbolj uporabljajo" (Bolasco, 2002, str.223)[28]. Posebno izrazoslovje je uporabno sredstvo, preko katerega se določajo teme na področju JZP, ki povzročajo kognitivno nevzporednost.

V sledečih tabelah je navedeno posebno izrazoslovje, ki izhaja iz izvedenih fokusnih skupin v Italiji in Sloveniji (tabela 1a in 1b).

Tabela 1b – Značilnosti slovenskih govorcev (* = parola esclusiva, + = specifica positiva)

	Politiki		Strokovni uslužbenci		Združenja		Podjetja
*+	mesto						
+	občani						
*+	prebivalstvo						
+	občina	+	občinski prostor	+	skupen		
+	občinska uprava						
*+	grad	+	storitev				
+	vrtec	*+	socialne dejavnosti	+	turizem	+	proizvodi
+	center	+	stavbe	+	muze		
+	javni projeckti						
+	javni						
+	podjetja						
+	upravljanje	+	gradnja	+	JZP	+	faze
+	del	+	zemljišč	+	delo	+	zasebni partner
+	državen	+	proračun				
		+	ekonomske prednos	*+	dodana vrednost	+	krediti
		+	razpisi	+	udeleženci	+	podjetje
		*+	tehnologija			+	razmere
		+	razprava	+	investitorji	+	financiranje
				+	potencialni zasebni partenrji	+	financiranje
				+	rezultati		
	JZP za izkoriščanje urbanega potenciala		JZP za ustvarjane teritorialnega kapitala		JZP za sodelovanje na teritoriju		JZP za ustvarjanje bogastva na teritoriju

[27] V ekonomski literaturi označuje izraz absortive capacity kognitivno sposobnost opisanja pojma na osnovi mentalne predstavitve in oblikovanja mentalnih kategorij. Funkcija učenja omogoči širitev te sposobnosti, zato da se pospešijo in reorganizirajo zaznavanje, interpretacija in sposobnost ocenjevanja (Nooteboom, 2000).

[28] Specifično izrazje se izmeri na osnovi hipergeometričnega modela. Na podlagi pričakovane uporabe vsake besede se lahko ugotovijo tiste besede, ki so preuporabljene ali premalo uporabljene. Preuporabljene besede imenujemo tudi ključne besede in so pomembno sredstvo pri analizi besedila. V našem primeru smo določili, da so ključne besede tiste, za katere obstaja 0,40% možnosti, da se uporabijo. V korpus uporabljenih besed so se vključile tiste besede, za katere obstaja 5% možnosti, da se uporabijo.

Tabela 1a – Značilnosti italijanskih govorcev (= parola esclusiva, + = specifica)*

	Politiki		Strokovni uslužbenci		Združenja		Podjetja
+	mesto						
+	občani						
+	prebivalci						
*+	župani	+	občina				
*+	varnost	+	storitve				
+	kakovost	+	ponovna uporaba	+	uprava		
+	prostor	+	povezave	*+	prostorski načrt	+	teren
+	ceste	+	poseg	+	javnost	+	hladni projekti
+	pokrajina						
*+	lokalne ustanove						
*+	šolske gradnje	+	bazen	+	hiša	+	hiše
*+	proračun	+	gledališče	+	javen		
+	prakse	+	javne investicije	+	poseg	+	projekt
*+	združiti	+	izkušnje	+	mala podjetja	+	podjetje/a
+	lastnina	+	posegi			+	stavbe
+	delati	+	projekti			+	trajnosten
*+	interes	*+	študija izvedljivosti	+	analiza	+	stroški
		+	izvajanje			+	donosnost
		+	projektiranje	+	prednostna pravica	+	projekti
		+	JZP	+	projektno financiranje	+	JZP
		+	upravljanje	+	prednost	+	cene
		+	nadomestilo	+	razpis	+	koncesija
		+	mesta				
		+	razpis			+	pogodba
		+	uporaba			+	pred leti
						+	Banka/e
						+	Investirati
						+	Problem
						+	birokracija
						+	tvegaje
						+	leasing
	JZP za izkoriščanje urbanega potenciala		**JZP za ustvarjane teritorialnega kapitala**		**JZP za sodelovanje na teritoriju**		**JZP za ustvarjanje bogastva na teritoriju**

Razporeditev specifičnih besed v obeh tabelah poudarja razlike v temah vsakega govornika. Skupina politikov (župani in odborniki) obravnava JZP iz vidika mestnega razvoja. JZP vidijo kot sredstvo za zaščito in izboljševanje teritorija. Cilj je povečanje vrednosti teritorija kot kapitala, ki omogoča razvoj in jamči kakovost življenja prebivalcev. Oblikovalci politike obravnavajo JZP kot strateško sredstvo za povečanje teritorialnega kapitala. Tudi strokovni

uslužbenci govorijo o teritoriju kot kapitalu, četudi je njihov pogled bolj pragmatičen in natančen. Podajajo konkretne primere (npr. gledališča, bazene) zato da preverijo, ali bi lahko bili predmet posegov v okviru JZP. Obenem strokovni uslužbenci opozarjajo na težave pri upravljanju projektov JZP (na primer pri projektiranju ali študiji izvedljivosti). JZP se torej dojema kot pravno orodje, ki ureja odnose med javnim in zasebnim sektorjem, zato da se koristijo sposobnosti in znanja, ki jih javni sektor ne premore, in za pidobivanje kapitala.

Ključne besede stanovska združenja se osredotočajo na upravljanje teritorija in orodja za ponovni zagon sodelovanja med javnim in zasebnim sektorjem, kot je na primer projektno financiranje. JZP lahko ima vzvodni učinek na popdročju gospodarsktva in s tem pospešuje dejavnosti in zaposlovanje. Stanovska združenja lahko imajo povezovalno vlogo med potrebami javnih subjektov in podjetij, saj opisujejo potencial in težave, povezane z JZP. Nazadnje pa podjetja izražajo zanimanje za JZP, saj vidijo v nejm koristno sredstvo za gospodarsko rast. Podjetja so obenem pozorna na donosnost projektov in opozarjajo na pomembno problematiko na področju JZP: tveganje in vloga kredita. Nove oblike JZP v gradbenem sektorju, še zlasti projektno financiranje, zahtevajo specifična znanja za ocenitev učinkovitosti in uspešnosti projekta.

Zanimivo je, da je tovrstna razdelitev problematik med različnimi kategorijami subjektov fokusne skupine veljavna tako za italijanski primer kot za slovenskega. Č eprav ni možno posploševati, je razvidno, da analiza besedila poudarja tipične problematike, ki se lahko izkažejo za oviro pri izvajanju projektov JZP. V ospredju so torej kognitivne razlike med skupinami, ki se lahko razdelijo po sledečem modelu: ovrednotenje teritorija pri politikih, poudarek na upravljanju pri strokovnih uslužbencih in stanovskih združenjih, ocena donosnosti pri podjetjih. Te razlike izpostavljajo, da imajo vključeni partnerji različna pričakovanja.To lahko privede do nasprotij in šibke motivacije pri sodelovanju v JZP. Lahko se pojavijo težave pri koordinaciji glede roka izvajanja, pri administraciji, izvedljivosti in sposobnosti izvajanja dela, pri razpoložljivosti potrebnih znanj v različnih fazah projektiranja in izvajanja ter pri finančnih aspektih.

Glede razlik pri ocenjevanju učinkovitosti in uspešnosti fokusnih skupin izhaja, da neuspeh pri koordinaciji posameznih subjektov vpliva na teritorialno rast gradbenega sektorja. Iz analize skupnih točk je razvidna potreba po razvoju novih znanj za izvajanje projektov JZP in ponovni zagon sektorja. Različna pričakovanja glede JZP s strani vključenih subjektov jasno kažejo na potrebo po vzpostavitvi kompleksnega sistema znanj na področju projektiranja, upravljanja in koordinacije za razvoj JZP. Pomanjkanje določenih znanj ovira izvedljivost projektov na področju JZP in s tem zmanjšuje učinkovitost orodja in povzroča tveganja glede donosnosti projektov (tabela 2).

Tabela 2 . primer ujemanja pri besedi <kompetence> (semantični kontekst), italijanske in slovenske fokusne skupine

ITA	soggetto di riferimento locale . mi è sembrato che le	competenze	messe in campo fossero qualificate . il rapporto a
	proprio . difficile trovare e organizzare tutte le	competenze	necessarie a sviluppare un progetto in PPP . nel settore delle
	legare con i più grandi , che hanno più struttura ,	competenze	, programmi e idee . credo che ANCE oggi possa
	perché sono le aziende che hanno la possibilità , le	competenze	, le strategie , e la possibilità di prendersi la responsabilità
	tornasse indietro non la rifarebbe più : mancanza di	competenze	interne , necessità di fare riferimento ad avvocati
	interessante applicare il modello se sviluppassimo le giuste	competenze	le imprese devono fare aggregazione . come prima
	arrivare ad una maggiore chiarezza nella definizione delle	competenze	tra gli enti . e' utile guardare alla Slovenia per
	ragioni sono diverse : primo , mancanza di risorse e	competenze	interne . la gestione di un PPP non è una conoscenza
	almeno la cosa può essere più veloce . se non si ha	competenze	di gestione interne è necessario trovare chi lo faccia
	interlocutori pubblici con cui interfacciarsi , che	competenze	hanno e in che sequenza .] se il PPP è ritenuto
	esterni , di chiedere consulenze ; sono specifiche	competenze	che evidentemente normalmente nei Comuni non ci sono
	normalmente nei Comuni non ci sono se bisogna pensare a	competenze	di alto livello ; non puoi assumere , non puoi dare
SLO	fino ad ora riscontrato delle carenze rispetto alle	competenze	specifiche . per ogni progetto vengono svolti studi
	stata del parere che nellí ambito dellí economia le	competenze	del Comune sono molto limitate . riguardo al problema

Kognitivne razlike in različno pojmovanje učinkovitosti in uspešnosti med vključenimi partnerji JZP izpostavljajo, da ocenitev izvedljivosti in donosnosti projekta lahko temelji na delno različnih informacijah. Zaradi tega subjektivna ocenitev učinkovitosti in različna stopnja sprejemanja novih pristopov JZP zahtevajo postopek pridobivanja znanja. Vključeni subjekti potrebujejo nove pristope za pridobaivanje znanja, zato da lahko razumejo delovanje novih orodij za sodelovanje med javnim in zasebnim sektorjem in aktivirajo postopek, ki smo ga imenovali kognitivno usklajevanje.

7.6. Rešitve tipičnih problematik na področju JZP

Na osnovi primerjanja študij na področju ekonomije in menedžmenta smo skušali ugotoviti nekatere rešitve glavnih problematik, ki izhajajo iz JZP s posebnim poudarkom na gradbenem sektorju.
Kot smo že poudarili v naši študiji in kot je razvidno iz strokovne literature na področju JZP, se lahko večji specifični problemi v tej stroki delijo na: probleme, ki se nanašajo na zakonske predpise, težave v zvezi z upravljanjem gospodarskega in finančnega tveganja, probleme pri upravljanju celotnega postopka, ki urejuje JZP ter težave pri vključevanju interesnih skupin.

Strokovna literatura na področju nepopolnih pogodb nudi nekaj napotkov za organizacijske spremembe znotraj JZP (Evans et al, 2012). Najprej je potrebno preoblikovanje pristopa glede tržišč, ki so bila doslej v javni domeni. Evans (2012) meni, da bi lahko javni sektor omejil svoj vpliv predvsem v fazi nudenja storitev. Obenem je potrebno bolj učinkovito spremljanje in nadzor operacij, ki bi ga lahko opravljal samo en centralni organ na državni ravni. Nazadnje pa je potrebno biti pozorni tudi pri spodbujanju vključenih strank, zato da se omeji moralno tveganje in preizrazit vpliv na javne funkcionarje.

Potrebne so tudi specifične rešitve v zvezi s finančnimi težavami. V srednjeročnem obdobju projekta pride do razvoja virov financiranja, ki je vzporeden razvoju tveganj in prednosti skozi celotno življenjsko obdobje projekta. Največ sprememb pri specifikah projekta nastane med gradnjo. Engel (2010) je poudaril, da so banke tiste organizacije, ki so najbolj primerne za financiranje teh postopkov, ker spremljajo vse spremembe pogodb JZP in nadzirajo ravnanje soudeleženih družb. Imetniki obveznic pa so tisti subjekti, ki so primerni za financiranje projekta v v operativi fazi, saj imajo nadzor nad denarnim tokom.

Projektno financiranje lahko ima pomembno vlogo pri financiranju JZP, vendar je dokazano, da je ta oblika dražja od javnega dolga, saj so obrestne mere financiranja projekta v glavnem višje od obrestnih mer javnega dolga. Pri tem pa je potrebno pudariti, da je razlika v stroških v glavnem odvisna od površno oblikovanih pogodb, na osnovi katerih je tveganje napačno porazdeljeno med partnerji. S preoblikovanjem pogodbe se lahko omogoči subjektu, ki si je prevzel večjo mero finančnega tveganja, da lahko to tveganje upravlja z nižjimi stroški. Primer so lahko infrastrukture, ki imajo kot glavni vir prihodkov pristojbine uporabnikov in pri katerih ne gre zanemarjati tveganja v zvezi s povpraševanjem. Glede na to, da zahtevajo JZP velike začetne investicije, ki se pogostoma pridobivajo od bank, omogoči prenos tveganja na javni subjekt znižaje stroškov financiranja. Nekateri strokovnjaki menijo, da ta pristop velja tudi, ko ni negotovosti glede povpraševanja, saj je strošek financiranja za javno upravo vsekakor nižji od stroška, ki bremeni zasebnika (Jin in Doloi, 2009).

Specifične rešitve so se izpostavile tudi na področju inovativnega javnega naročanja ali t.i. smart procurement. Temeljno načelo tega pristopa je v tem, da javni subjek preko naročanja spodbuja k proizvajanju ali nudenju inovativnih proizvodov ali storitev. Pri javnem naročanju pa mora javni subjekt podrobno poznati proizvod ali storitev, ki se mora pridobiti in biti zmožen natančno opredeliti predmet razpisa. Nezadostno poznavanje predmeta naročila, predvsem v primeru inovativnih proizvodov in storitev ali v primeru, da predstavniki javne uprave nima zadostnega tehničnega znanja za opredelitev predmeta razpisa, bo privedlo do upoštevanja že obstoječih proizvodov in storitev. Na ta način se ne bo dosegel cilj spodbujanja inovacije.

Možna rešitev je lahko razvoj novih oblik medsebojnih odnosov med javnimi in zasebnimi subjekti, znotraj katerih lahko zasebniki informirajo in usposabljajo javno upravo o inovativnih rešitvah. Na ta način lahko stranke skupno sodelujejo pri projektih in delijo z njimi povezana tveganja (t.i. pre-procurement). Primer je lahko javna uprava, ki mora preurediti javno razsvetljavo, zato da se prilagodi novim predpisom glede energetskega varčevanja. Uporablja se lahko več orodij, od delavnic in srečanj po meri do souporabe virtualnih paltform.

Poleg orodji, ki olajšujejo odnose med javno upravo in gradbeniki, strokovna literatura na področju menedžmenta poudarja pomen tistih sredstev, ki pripomorejo k vzpostavljanju odnosov z interesnimi skupinami. Pozitiven sprejem s strani interesnih skupin je ključnega pomena za uspešno izvedbo projekta. Potrebna so torej sredstva, ki lahko preverijo njihova mnenja in uporabne metode za ugotavljanje različnih zahtev. Med te lahko prištevamo oblikovanje spletnih strani o projektih, prirejanje rednih srečanj s skupnostjo, oblikovanje anket (El-gohary et al, 2006).

7.7. Predlogi, ki izhajajo iz sodelovanja na področju raziskovanja in razvoja: platforme

Strokovna literatura, ki analizira izkušnje na področju JZP, poudarja, da je podpora medsebojnemu sodelovanju med javno upravo, zasebnimi gradbeniki in drugimi interesnimi skupinami ključnega pomena za uspeh projekta JZP.
Podpiranje medsebojnega sodelovanja je pomembno za uspeh inovativnih partnerstev, oziroma za uresničitev uspešnega inovativnega sistema.
Iz izkušenj JZP za inovacijo in lokalni razvoj izhajajo nekateri napotki. Kot smo že poudarili, izhaja usmerjenost JZP v inovacije iz evropskega političnega konteksta, na katerega je izrazito vplivala strokovna literatura na področju inovacijskih sistemov, tako tehnoloških kot teritorialnih. Pri uvajanju inovacij je potrebno obdržati medsebojne odnose med partnerji, ki imajo različna znanja in sposobnosti. V ta namen se je politika osredotočila na iskanje uporabnih orodij, ki bi olajšala nastanek in razvoj teh odnosov. Poleg financiranja za ustanavljanje partnerstev za raziskovanje in razvoj, tehnološki prenos in širjenje inovacij je veliko držav vzpostavilo tehnološke platforme, znotraj katerih se lahko vzpostavijo dolgoročni odnosi, ki trajajo dlje od obdobja enega samega projekta (Harmaakorpi, 2006; Asheim et al, 2011). Po navadi vključujejo tovrstne platforme podjetja, raziskovalna središča in centre za prenos tehnologije, venture in seed capitalists, banke in zavarovalnice, teritorialne javne ustanove in številne organe, ki so so dejavni na področju raziskovanja in inovaciji (inkubatorji, tehnološki in znanstveni parki). Ti subjekti sodelujejo na začetku pri strateški dejavnosti predvidevanja in pri oblikovanju možnih razvojnih poti teritorija. Med temi dejavnostmi se ugotavljajo obetavne tehnologije, pri katerih teritorij razpolaga z določeno mero znanja. S pomočjo zunanjih strokovnjakov se nato določijo pilotni projekti, pri katerih se lahko te tehnologije uporabijo. Oblikovalci politike financirajo to fazo eksperimentiranja in spodbujajo vzpostavljanje odnosov med raznimi tehnologijami in sektorji, v katerih se lahko tehnologije aplicirajo. Temelji politike za izvajanje teh platform so sledeči: i) spodbujanje skupne vizije razvoja, ii) širitev informacij in znanja, iii) spodbujanje sodelovanja.
Zgoraj navedene točke so tudi temelji JZP. Vzporedno s platformo za inovacijo bi se lahko torej vzpostavile tude platforme na področju JZP.

ZAKLJUČKI

Stefano Solari

Javno-zasebno partnerstvo v sodobnem kapitalizmu

Javno-zasebno partnerstvo

Javno-zasebno partnerstvo je oblika sodelovanja med javnimi upravami in zasebnimi podjetji, ki omogoča financiranje, izgradnjo, upravljanje in vzdrževanje javnih infrastruktur ali izvajanje storitev. Označuje jo dolgoročni odnos, ki predvideva dopolnjevanje komplementarnih sredstev. Zasebni subjekti lahko prispevajo z različnimi kompetencami v specifičnih fazah izvajanja (pri projektiranju ali zgolj pri izvajanju), lahko pa tudi prevzamejo upravljanje same investicije in jamčijo delovanje in/ali vzdrževanje. Obenem lahko zasebniki, pogosto so to banke, prispevajo k JZP z vsaj delnim financiranjem proizvodnih procesov. V tem primeru lahko do vračila kapitala pride s postopnim obročnim odplačevanjem s strani javne uprave (t.i. "hladni" projekti) ali pa s tarifami, ki se neposredno zarčunavajo končnim uporabnikom ("vroči" projekti, v primeru plačljivih dobrin). Določanje ciljev v funkciji javnega interesa, kakovosti nudenih storitev, cenovne politike in nadzor nad temi cilji ostaja v javni domeni. Različne obike tveganj se predhodno določijo in porazdelijo med partnerje na osnovi partnerske pogodbe.

Oblike partnerstva kot konvencije ali koncesije se že od nekdaj uporabljajo, še zlasti s strani lokalnih uprav za vodenje določenih storitev, npr. za upravljanje občinskih športnih objektov. Tipične pogodbene oblike lahko zajemajo od preprostega sponzorstva do koncesije; lahko se ustanovijo mešana podjetja, konzorciji ali delniške družbe, lahko se tudi izbere oblika projektnega financiranja. Obstaja vsekakor maksimalna pogodbena svoboda glede oblik izvajanja JZP, ki so zaradi tega zanimivo področje inovacije.

Raziskave, ki jih vsebuje ta publikacija, so poudarile vrsto teoretskih problemov in praktičnih težav pri uporabi JZP. V tem zaključku se osredotočamo predvsem na problem mednarodnega ekonomsko-političnega okvira, da bi podali nekaj misli o javnem gospodarstvu in nazadnje poglobljeno sintezo idej, ki so izšle iz raziskave o konkretnih izkušnjah.

Javno-zasebna partnerstva v okviru sodobne politične ekonomije

Zahodne države se v zadnjih dveh desetletjih spopadajo s problemom izčrpanosti virov rasti in dobička. Tehnološke inovacije in proizvodna ter socialna reorganizacija, ki so jamčile visoke ritme rasti v dvajsetem stoletju, so bile skoraj popolnoma izkoriščene. Nove tehnologije ne nudijo možnosti za rast, ki bi jih lahko primerjali s preteklimi izkušnjami. Ob tem sta mednarodno odpiranje trgov in liberalizacija mobilnosti kapitala povečala konkurenčnost s posledičnim splošnim padcem dobičkov. K temu gre dodati gospodarsko nestabilnost, ki jo je povzročilo prav odpiranje trgov in posledično povečanje negotovosti glede pričakovane donosnosti investicij.

Glede teh okoliščin, ki se občasno ponovno prikažejo v zgodovini kapitalizma, je Giovanni Arrighi trdil, da proizvodni kapital večkrat pretrže vezi s teritorijem in ostaja likviden, ker nerad ostaja vkleščen za dolga obdobja (Arrighi in Silver, 2001). Kapital postane torej "živčen in nezaupljiv" do šibkih možnosti donosa realne ekonomije teritorija. Povišanje stopnje negotovosti in padec donosnosti torej kapitalu narekujeta, da izbira območja, ki so še v razmahu, v t.i. fazi catching–up, kjer je razvojna pot zelo jasno začrtana in so težave pri načrtovanju razvoja veliko manjše. Posledično pride v zahodnih državah do padca investicij in izgube učinkovitosti denarne politike. Investicije ne reagirajo več na spremembe obrestnih mer in zaradi tega ekspanzivne denarne politike privedejo do velikih finančnih likvidnostnih mas z izrazito špekulativnim predznakom, gotovo pa ne do rasti realnih naložb.

Z druge strani upočasnitev rasti povzroča močan pritisk na javne finance. Povečana konkurenčnost, šibka rast, potreba po omejevanju - če ne celo znižanju - nivoja plač, privedejo do relativnega padca davčnih prihodkov. Poraba s strani držav se po drugi strani povečuje zaradi potrebe po javnih posegih za zmanjševanje nestabilnosti tržišč in, v italijanskem primeru, potrebe po vzpostavitvi infrastrukture za povečanje konkurenčnosti in privabljanje zasebnih naložb. Evropska unija se tem razmeram poskuša zoperstaviti z deflaktivnimi politikami, ki temeljijo na omejevanju javnega zadolževanja. Sprejemanje razmeroma ostrih kriterijev nadzorovanja javnih bilanc pa povzroča težave javnim investicijskim programom. Te težave so toliko bolj izrazite, kolikor šibkejše je gospodarstvo določene regije. Nazadnje, Pakt stabilnosti, ki prenaša evropsko davčno politiko na nivo lokalnih javnih uprav, ovira javno porabo tudi tam, kjer finančnih težav ni. To povzroča padec kakovosti infrastrukture na teritoriju in pospešuje periferizacijo gospodarstev Južne Evrope.

V teh zahtevnih razmerah se progami JZP izkazujejo kot posebno zanimivi. Ta oblika razmerja ima gotovo prednost, da odloži oziroma da nadomesti finančne posege javnega sektorja in se tako izogne obstoječim omejitvam pri porabi in pri tem omogoča nadaljnje vzdrževanje, investiranje in nudenje storitev.

Z vidika politične ekonomije je potrebno tudi upoštevati, da bi moralo JZP omogočiti iskanje destinacije "lenim" zasebnim kapitalom z jamčenjem razmeroma gotove donosnosti. V Italiji

se že dalj časa opaža nagnjenost velikega zasebnega kapitala k zapuščanju industrijskih dejavnosti s preusmeritvijo v t.i. *public utilities*, ki jih je država privatizirala. Omrežne storitve in vse dejavnosti, ki lahko računajo na togo povpraševanje in "izključevalnost", predstavljajo posebno zaželen cilj za kapitale, ki jih skrbi gospodarska nestabilnost kot posledica globalizacije. Zmanjšanje stopnje negotovosti in javna potrditev, ki sta implicitni lastnosti JZP, bi lahko omogočila privabljanje kapitala. Orodji, kot sta koncesije in projektno financiranje, omogočata ne samo prednosti za banke (avtoceste, bolnišnice…), temveč tudi novo investicijsko možnost za kapital lokalnih podjetnikov pri občinskih projektih. To bi lahko ustvarilo nadomestno rešitev za nenehno urbanizacijo prostora, ki jo pogojuje stalno reinvestiranje kapitalov nepremičninarjev v nova stanovanjska in proizvodna naselja (tudi ob odsotnosti specifičnega povpraševanja). Vprašanje, ali se uporaba zasebnih sredstev za javne potrebe relativno izplača, oziroma če je celo dražja, kot postaja razvidno iz nekaterih nedavnih izkušenj, je manj pomembno v odnosu do potrebe po jamčenju trajnosti kapitalističnih procesov na teritoriju v tem kriznem obdobju.

Nova ideja "javnega"

Uveljavljena gospodarska kultura pojmuje trg in državo kot ločeni entiteti. Ne le to: bolj naj bi bili ti organizacijski obliki gospodarskih procesov ločeni, večje je jamstvo za učinkovitost trga. To je v resnici zavajajoče zaznavanje vloge države kot akterja, ki od zunaj uravnava tržišča. Država mora dejansko predstavljati propulzivno silo pri proizvodnji kolektivnih dobrin.

Pogosto mnogi ne znajo ločevati med pojmom javne dobrine in dobrine, ki jo proizvaja država. V drugi polovici dvajsetega stoletja smo bili priča postopnemu vključevanju države v gospodarstvo skozi širitev proizvodnje dobrin, ki so zaradi proizvajanja s strani javnih uprav in posebno ugodnih cenovnih politik postale javne dobrine. Posledično se je "javno" vse bolj istovetilo z državnim. S koncem prejšnjega stoletja smo bili priča počasnemu in "neokretnemu" poizkusu umika države iz gospodarstva skozi privatizacijo številnih sektorjev, deregulacijo drugih in zmanjšanju raznih realnih storitev. Istočasno se je raziskoval možni razvoj "javne dimenzije", ki naj ne bi bila vezana na administrativno proizvodnjo. Raziskala se je participativna dimenzija pri proizvodnji javnih dobrin. V nasprotju z načeli ekonomije blagostanja se je začelo razmišljati o pozitivnih zunanjih učinkih ne kot o viru neučinkovitosti tržišča, pač pa kot o potrebni in specifični funkciji sodelovanja v skupnosti. Proizvodnja zunanjih učinkov se torej ne obravnava kot problem, temveč se zasebna dejavnost usmerja v sinergije na osnovi formule o *mešanjih javnih dobrinah* (Sandler, 1992). Na osnovi teorije o javnem gospodarstvu to pomeni preučevanje vloge odnosov med povpraševanjem in ponudbo javnih dobrin, kjer ponudbo zagotavljajo akterji, ki nimajo javnih, temveč zasebne cilje. Pri teh mešanih javnih dobrinah je javna dobrina stranski proizvod oziroma posredni učinek

zasebnih dejavnosti. Ne smemo pa podcenjevati vloge javnih uprav pri oblikovanju in urejanju odnosov med zasebnimi akterji. To predpostavlja vlogo države in specifičnih uprav v smeri izrazite regulacije (Cassese, 2004). Gotovo ni deregulacija tista politika, ki omogoča ta rezultat.

Ta sprememba razmerij med javnimi upravami in trgom zahteva kompetence na področju pravno-ekonomske tehnologije, ki jih ni lahko pridobiti. Posebno pomembna je sposobnost oblikovanja kakovostnih ekonomskih projektov z natančno ocenjenimi stroški in prednostmi, prav tako pa je tudi pomembno oblikovanje ustrezne pogodbe. Nevarnost vpliva zasebnih interesov na javno upravljanje je veliko bolj neposredna in eksplicitna in se torej lahko tudi nadzoruje. Z druge strani pa obstaja veliko večje tveganje, da se v pogodbah predvidevajo neuravnovešena razmerja ali razmerja, ki lahko v bodočnosti postanejo neuravnovešena zaradi spremembe okoliščin.

Na tem področju ostaja temeljnega pomena definicija dimenzije javnih dobrin, ki se morajo proizvajati ob predpostavki, da je to v domeni demokratične politike (Dewey, 1954). Razlikovanje je vsekakor nelahko, posebno če upošetvamo, da odnosi, ki jih predstavljajo JZP, ustvarjajo specifične investicijske dobrine ter specifične storitve in da je torej javna dobrina vedno izraz razpoložljivosti storitev te dobrine in ne dobrina sama. Uprave se lahko torej omejijo na promocijo gradnje infrastrukture in na nadzor nad dejstvom, da so storitve namenjene celotni skupnosti brez diskriminacij. Morebitno izključevalnost prednosti uporabljamo kot sredstvo za financiranje stroškov proizvodnje se ne more upoštevati kot privatizacija dobrine (vsaj ne v celoti).

Edina nevarnost, ki jo teorija javne ekonomije izraža v primeru koncesijskih investicij ali projektnega financiranja, je povezana z morebitno širitvijo "pre-modernih" tarif, ki omejujejo ekonomski prostor in zaradi katerih uporaba trga postane draga (posebno v primeru prometne infrastrukture). Državljani se težko privadijo plačevanju dobrin, ki so bile prej dobavljene brezplačno ali z zelo nizkimi tarifami. Javnost se nazadnje tudi boji, da se javno-zasebna partnerstva izpostavljajo tveganju poskusov privatizacije prostorskega načrtovanja.

Problemi na mikroekonomskem nivoju in na področju predpisov

Prepričanje o jasni ločnici med dajevnostmi javnih uprav in trgom je pripeljala do idealizacije razpisa za izbiro ponudnika z najnižjo ceno kot ekstremne oblike učinkovitosti v odnosu med državo in gospodarstvom. Danes je neučinkovitost take oblike pogodbe zelo jasna. Ti vzorci ne jamčijo niti kakovosti investicije niti roka izvedbe. Tiste oblika JZP, ki predpostavljajo sodelovanje in nenehno interakcijo pri izvajanju investicij in nudenju storitev, pa so čedalje bolj obetavne. Seveda se ne moremo odpovedati principu konkurenčnosti pri izbiri partnerja. V nadaljevanju pa se morajo JZP razviti in vzpostaviti odnos, ki ne zahteva prevelikih tveganj in pri katerem nobena stranka ni prisiljena investirati sredstev, s katerimi ne razpolaga - kot se

pogosto dogaja v primeru naročil. Oblikovanje kompleksnih pogodb, ki predvidevajo stroške in koristi v daljšem obdobju, predpostavlja vrsto problemov. Najprej gre poudariti, da razmeroma dolgoročni odnosi pomenijo veliko negotovost pri ocenjevanju stroškov in koristi. Zaradi tega se težavam pri ugotavljanju primernega pravnega okvira prišteje problem pri določanju nekaterih stroškov, ki so časovno najbolj oddaljeni. Prav tako je nelahko določati bodoče tarife, ki predstavljajo prihodke vlagateljev. To izpostavlja javne uprave tveganju, da bi jih lahko označili kot pretirano "radodarne" do vlagateljev (na primer pri določanju avtocestnih tarif glede odsekov, za izgradnjo katerih se je uprava posluževala projektnega financiranja). JZP so izpostavljena riziku, da se podjetniška tveganja prenesejo na uporabnike. Pogodbe morajo predvidevati primerne spodbude, s katerimi jamčijo, da tudi v spremenjenih razmerah interes do razvoja v medsebojnem odnosu ostane sorazmerno usklajen. Največja težava, s katero se lahko soočijo JZP, je nastanek konfliktov zaradi neuskljenosti interesov, ki jih začetna pogodba ni predvidevala. Samo natančno ugotavljanje položaja in obveznosti vseh partnerjev lahko jamči kakovost investicije ali pravilno vzdrževanje in izboljševanje investicije v korist državljanov.

Problemi, ki so se ugotovili v italijanskem in slovenskem prostoru

Iz raziskav, ki so objavljene v pričujoči publikaciji, izhaja, da se je največ investicij na osnovi JZP izvedlo na področju prevozov in športnih objektov. Na teh področjih se lažje določajo plačljive storitve, ki omogočajo tok sredstev za vsaj delno kritje stroškov. Kljub temu pa so se na osnovi JZP izvedli tudi bolj kompleksni "hladni" projekti, pri katerih celotni končni strošek bremeni javne uprave, kot v primeru bolnišnic.

S tem v zvezi opažamo nekaj zanimivih razlik med Italijo in Slovenijo. Slednja se je v večji meri poslužila JZP za investicije, namenjene zaščiti okolja in širitvi turistične ponudbe. JZP so se torej uporabila tudi pri načrtovanju lokalnega razvoja. Slovenija se nagiba k temu, da fazo zasnove in projektiranja ohranja v rokah javne uprave, JZP pa izvaja predvsem v fazi izvedbe in upravljanja. Nasprotno pa je v Italiji zasebni sektor vključen že od faze zasnove vse do upravljanja investicije, vendar so investicije bolj tradicionalne narave.

Težave, ki so se izpostavile na srečanjih fokusnih skupin, lahko porazdelimo po sledečem vzorcu. Na prvem mestu so se poudarila tveganja, ki se nanašajo na državo. Raziskava med operaterji, zainteresiranimi za projekte na osnovi JZP, je izpostavila, da so te pobude podvržene zakonodaji, ki je močno pod vplivom sumničave vizije glede javno-zasebnih odnosov, ki naj bi bili koruptivni in nepotistični. Operaterji opozarjajo na pomanjkanje specifične zakonodaje in na interference zakonov, ki so bili zasnovani z drugačnimi cilji. Posledica tega stanja je strah javnih funkcionarjev, ki se nočejo izpostavljati tako notranjim sankcijskim postopkom kot zunanjim tožbam. Skromna razsežnost večine javnih uprav onemogoča izoblikovanje specifičnih kompetenc in to predstavlja dodaten problem zaradi

kompleksnosti postopkov. JZP zahtevajo visoko sposobnost in nagnjenje k projektni mentaliteti s strani javne uprave. Politična nestabilnost je dejavnik, ki povečuje negotovost v teh dolgoročnih odnosih.

Tudi omejena razsežnost podjetij ovira razvoj javno-zasebnih partnerstev. Č eprav JZP omogočajo specializiranje dejavnosti, so majhna in nespecializirana podjetja nekompatibilna s tovrstnimi orodji, ki predpostavljajo visoke posredne stroške. Razlike pri potrebnih rokih za sprejemanje odločitev v javnem oziroma privatnem sektorju predstavljajo demotivacijski dejavnik za manjša podjetja. Slednja so manj sposobna pri upravljanju tveganj zaradi politične nestabilnosti. Obenem pa je togost strukture JZP neprimerna za mala podjetja, pri katerih je prav fleksibilnost najboljši adut.

Rešitev za večji del težav nudi vzpostavitev omrežij tako med podjetji kot na strani lokalnih uprav. Študija je izpostavila mrežne strukture med podjetij, ali vsaj nekaterimi. Na drugi strani pa se občine le s težavo povezujejo. Tudi ko pride do sodelovanja, občine navadno ne združijo tehničnih uradov in funkcij javnih investicij. Ravno te funkcije bi - če bi bile združene - omogočale največje možnosti za prihranek, kot tudi za usposabljanje strokovnjakov, ki bi nudili pomemben prispevek za izvajanje javno-zasebnih partnerstev. Ostaja vsekakor veliko težav za pridobivanje naložb, še posebno pri manjših javnih investicijah.