

UNIVERZA V LJUBLJANI
FAKULTETA ZA DRUŽBENE VEDE

SIMONA HRIBAR

PRAVNI OKVIR INSTITUTA
JAVNO-ZASEBNEGA PARTNERSTVA

MAGISTRSKO DELO

Ljubljana, 2009

UNIVERZA V LJUBLJANI
FAKULTETA ZA DRUŽBENE VEDE

SIMONA HRIBAR

PRAVNI OKVIR INSTITUTA
JAVNO-ZASEBNEGA PARTNERSTVA

MAGISTRSKO DELO

Mentor: izr. prof. dr. Marjan BREZOVŠEK

Ljubljana, 2009

ZAHVALA

Svojemu mentorju izr. prof. dr. Marjanu Brezovšku se iskreno zahvaljujem za strokovno pomoč, napotke in usmeritve pri nastajanju magistrskega dela.

Hvala Klemnu Koncilji, Manci Stare in Neži Kunej za njihovo pomoč pri nastajanju tega dela.

Hvala Primožu in vsem mojim bližnjim za vso potrpežljivost in vzpodbudo.



IZJAVA O AVTORSTVU magistrskega dela

Spodaj podpisani/-a SIMONA HRIBAR, z vpisno številko 21051090,
sem avtor/-ica magistrskega dela z naslovom:
"PRAVNI OKVIR INSTITUTA JAVNO-ZASEBNEGA PARTNERSTVA"

S svojim podpisom zagotavljam, da:

- je predloženo magistrsko delo izključno rezultat mojega lastnega raziskovalnega dela;
- sem poskrbel/-a, da so dela in mnenja drugih avtorjev oz. avtoric, ki jih uporabljam v predloženem delu, navedena oz. citirana v skladu s fakultetnimi navodili;
- sem poskrbel/-a, da so vsa dela in mnenja drugih avtorjev oz. avtoric navedena v seznamu virov, ki je sestavni element predloženega dela in je zapisan v skladu s fakultetnimi navodili;
- sem pridobil/-a vsa dovoljenja za uporabo avtorskih del, ki so v celoti prenesena v predloženo delo in sem to tudi jasno zapisal/-a v predloženem delu;
- se zavedam, da je plagiatstvo – predstavjanje tujih del, bodisi v obliki citata bodisi v obliki skoraj dobesednega parafraziranja bodisi v grafični obliki, s katerim so tuje misli oz. ideje predstavljene kot moje lastne – kaznivo po zakonu (Zakon o avtorstvu in sorodnih pravicah, Uradni list RS št. 21/95), prekršek pa podleže tudi ukrepom Fakultete za družbene vede v skladu z njenimi pravili;
- se zavedam posledic, ki jih dokazano plagiatstvo lahko predstavlja za predloženo delo in za moj status na Fakulteti za družbene vede;
- je elektronska oblika identična s tiskano obliko magistrskega dela ter soglašam z objavo magistrskega dela v zbirki »Dela FDV«.

V Ljubljani, dne 6.11.2009

Podpis avtorja/-ice: Simona Hribar

PRAVNI OKVIR INSTITUTA JAVNO-ZASEBNEGA PARTNERSTVA

POVZETEK

Javno-zasebno partnerstvo je razmeroma nov pravni institut, ki ureja različne oblike sodelovanja med javnimi organi in zasebnimi subjekti, pri čemer je cilj spodbuditi zasebna vlaganja v javne projekte za financiranje, upravljanje, vzpostavitev, prenovu, vodenje ali vzdrževanje javne infrastrukture ali izvajanje gospodarskih in drugih javnih služb, za katere so značilne dolgoročne pogodbe in delitev tveganja med partnerjema. Izveden postopek sklenitve oddaje koncesije za izvedbo projekta dokončanja in vzdrževanja ter upravljanja (operaterstva) enotnega digitalnega radijskega omrežja (TETRA) državnih organov Republike Slovenije kljub neizboru izvajalca javno-zasebnega partnerstva v skladu s pravili, ki veljajo za javno-zasebna partnerstva, predstavlja enega prvih tovrstnih projektov pri nas in je kot tak izjemno zanimiv za predstavitelje.

Ključne besede: javno-zasebno partnerstvo, javni sektor, zasebni sektor, javni partner, zasebni partner, koncesija, enotno digitalno radijsko omrežje

LEGAL FRAMEWORK FOR PUBLIC-PRIVATE PARTNERSHIP

SUMMARY

Public-private partnership is a relatively new legal concept governing various forms of cooperation between public sector authorities and private entities aimed at promoting private investment into public projects such as financing, administration, construction, renovation, management or maintenance of public infrastructure, or provision of commercial or other public services, which typically include long-term contracts and risk sharing among the partners. The implemented concession granting procedure for the project of completion, maintenance and administration (operation) of the unified digital radio network (TETRA) of state authorities in the Republic of Slovenia, despite the fact that it did not result in a selection of a public-private contractor in line with public-private partnership principles, represents one of the first projects of this kind in Slovenia and as such serves as an extremely interesting case study.

Key terms: public-private partnership, public sector, private sector, public partner, private partner, concession, unified digital radio network

KAZALO

1	UVOD.....	10
1.1	IZHODIŠČA MAGISTRSKEGA DELA	10
1.2	NAMEN IN HIPOTEZE MAGISTRSKEGA DELA	13
1.3	METODE DELA	14
2	OPREDELITEV INSTITUTA JAVNO-ZASEBNEGA PARTNERSTVA.....	15
2.1	IZHODIŠČA ZA OPREDELITEV	15
2.2	PRAVNE OSEBE	15
2.2.1	PRAVNE OSEBE JAVNEGA PRAVA	18
2.2.2	PRAVNE OSEBE ZASEBNEGA PRAVA	19
2.3	JAVNE SLUŽBE	20
2.4	JAVNI SEKTOR	24
2.5	ZASEBNI SEKTOR.....	28
2.6	RAZVOJ JAVNO-ZASEBNEGA PARTNERSTVA.....	30
2.7	DEFINICIJA INSTITUTA JAVNO-ZASEBNO PARTNERSTVO	31
2.7.1	TEMELJNA NAČELA ZAKONA O JZP	33
2.8	JAVNO-ZASEBNO PARTNERSTVO V EVROPSKEM PRAVU	38
3	OBLIKE JAVNO-ZASEBNEGA PARTNERSTVA	44
3.1	TVEGANJA	45
3.2	TEMELJNE OBLIKE	46
3.2.1	Pogodba o izvajanju storitev	47
3.2.2	Pogodba o obratovanju in upravljanju.....	47
3.2.3	Najemne pogodbe	47
3.2.4	Koncesijske pogodbe.....	48

3.2.5 BOT oblika projektnega financiranja in izpeljanke.....	49
3.2.6 Gospodarska družba, v kateri imata poslovne deleže javni in zasebni partner ...	51
3.2.7 Privatizacija	52
3.3 TEMELJNE OBLIKE JAVNO-ZASEBNIH PARTNERSTEV PO ZJZP	53
3.3.1 POGODBENO PARTNERSTVO.....	53
3.3.2 STATUSNO PARTNERSTVO.....	55
4 POSTOPEK OBLIKOVANJA JAVNO-ZASEBNEGA PARTNERSTVA.....	59
4.1 PREDNOSTI IN SLABOSTI JAVNO-ZASEBNIH PARTNERSTEV	59
4.2 PREDHODNI POSTOPEK.....	62
4.3 ODLOČITEV IN/ALI AKT O JAVNO-ZASEBNEM PARTNERSTVU.....	65
4.4 JAVNI RAZPIS	67
4.4.1 KONKURENČNI DIALOG	69
4.5 IZBIRA IZVAJALCA JAVNO-ZASEBNEGA PARTNERSTVA.....	70
4.6 PRAVNO VARSTVO	71
4.7 SKLENITEV POGODBE O JAVNO-ZASEBNEM PARTNERSTVU	72
5 PROJEKT DOKONČANJA IN VZDRŽEVANJA TER UPRAVLJANJA (OPERATERSTVA) ENOTNEGA DIGITALNEGA RADIJSKEGA OMREŽJA (TETRA) DRŽAVNIH ORGANOV RS ..	74
5.1 PREDSTAVITEV PROJEKTA	74
5.2 ZAHTEVE ZA ENOTNO OMREŽJE.....	75
5.2.1 Tehnične zahteve	77
5.2.2 Zahteve glede kakovosti storitev	77
5.2.3 Prometne zahteve.....	78
5.2.4 Geografske zahteve	78
5.2.5 Zahteve navideznega omrežja in varnosti	79

5.3 PREDHODNI POSTOPEK	80
5.4 IZBOR IZVAJALCA	86
5.5 SKLEP	88
6 ZAKLJUČEK	89
7 LITERATURA	91
7.1 PUBLIKACIJE IN ČLANKI	91
7.2 PRAVNI VIRI	95
7.3 INTERNETNI VIRI	97
Slika 2.1: Delitev javnih služb.....	21
Slika 2.2: Organiziranost javnega sektorja v RS.....	25
Slika 3.1: Oblike javno-zasebnih partnerstev.....	43
Slika 4.1: Postopek oblikovanja javno-zasebnega partnerstva.....	58
Tabela 5.1: Primerjava modelov GO-GO in GO-CO s stališča države.....	80

KRATICE

RS – Republika Slovenija

EU – Evropska unija

Ur. l. – Uradni list

TETRA – Terrestrial Trunked Radio: prizemni snopovni radijski sistem

1 UVOD

1.1 IZHODIŠČA MAGISTRSKEGA DELA

Ekonomski problem posameznika se v najbolj preprosti obliki pokaže v nesorazmerju med njegovimi potrebami in željami ter njegovim omejenim dohodkom. Razvoj sodobnih držav je poskrbel za splošno in socialno varnost, zdravstveno oskrbo, zaposlovanje in gospodarsko stabilnost. Država je s tem poskrbela za osnovne socialne potrebe državljanov ter zagotovila relativno enakost in pravičnost, kar je za posredno posledico imelo tudi standardizacijo javnih storitev in s tem pojav nezadovoljstva zahodnih javnosti v šestdesetih in sedemdesetih letih 20. stoletja. Nezadovoljstvo državljanov se je naglo povečevalo predvsem na področjih izobraževanja, zdravstva in sociale.

Z močnim razvojem tehnologij, tržnega gospodarstva ter uveljavitvijo prepričanja, da je koncept prostega trga in konkurence najboljši način za doseganje novih nivojev gospodarskega razvoja, so se v zahodnih družbah pričele krepiti zahteve po boljših storitvah in večji izbiri, kar naj bi dosegli z uvajanjem specializacije, profesionalizacije in posledično višje učinkovitosti. Največ kritik je bilo deležno absolutistično vladanje države, omejeno zagotavljanje javnih in infrastrukturnih storitev ter neučinkovita, pretirano birokratska javna uprava, katere storilnost je upadla daleč pod ravni zasebnega sektorja.

Krepile so se zahteve državljanov po zagotavljanju dodatnih storitev ter nadgradnji javne infrastrukture. Postalo je razvidno, da mora država zagotoviti boljše zadovoljevanje potreb državljanov kot potrošnikov. Državljanji so namreč v vlogi uporabnikov infrastrukture in davkoplačevalcev pogosto nezadovoljni s storilnostjo javne uprave. Nezadovoljstvo tudi danes pogosto izvira iz slabe učinkovitosti javnih uradnikov in neracionalne porabe proračunskih sredstev.

Eden izmed načinov zadovoljitve naraščajočih in vse bolj kompleksnih potreb državljanov kot potrošnikov ponuja javno-zasebno partnerstvo, kjer gre za način vpletanja zasebnega sektorja v zagotavljanje javnih storitev. Izgradnja in upravljanje velikih infrastrukturnih projektov zahtevata sinergije obeh sektorjev, ki naj bi pripeljale do dolgoročnega in vzdržnega pristopa za izboljšave družbenega okolja, povečanja vrednosti javnega

premoženja in čim boljše porabe davkoplačevalskega denarja. Projekti javno-zasebnega partnerstva so se izkazali za enega učinkovitejših načinov izboljšanja odzivnosti države na vse večje potrebe državljanov. V projektih javno-zasebnega partnerstva se politika postopoma umika trženju, ki v ospredje postavlja končni rezultat in teži k doseganju čim višje vrednosti za vložena sredstva državljanov ("best value for money").

Uvajanje elementov podjetništva in prevzemanje trženjskih zakonitosti v javni sektor z namenom čim večje učinkovitosti ter racionalne porabe proračunskih sredstev temelji na zadovoljevanju potreb (sodobnih) prebivalcev. Ferčič ugotavlja, da je

nesporno dejstvo, da se Slovenija že nekaj časa sooča s potrebo po dodatnih naložbah v gospodarsko infrastrukturo, ki so potrebne kot podpora gospodarski rasti in povečanju splošnega blagostanja v družbi. Žal pa finančne zmožnosti gospodarstva, državnega proračuna in proračunov lokalnih skupnosti predstavljajo izgradnji, posodobitvi in vzdrževanju infrastrukture resne omejitve, zato se država, v okviru zakonodajnih možnosti, končno obrača na zasebni sektor. Eden izmed mehanizmov, ki povečuje učinkovitost sodelovanja med javnimi in zasebnimi subjekti, je nedvomno tudi javno zasebno partnerstvo (Ferčič, 2005).

Glavni razlogi za povečan interes za sklenitev javno-zasebnih partnerstev so predvsem v dodatnem investiranju zasebnega kapitala v nove infrastrukture, večji učinkovitosti porabe raznovrstnih storitev javnega sektorja kot tudi v dejstvu, da je premoženje javnega sektorja izkoriščeno z višjo dodano vrednostjo. Z vključevanjem zasebnega sektorja v proces zagotavljanja določenih storitev se, zaradi narave delovanja tega sektorja, zasleduje cilj po izvajanju enakega nivoja kvalitete storitev z nižjimi stroški oziroma zagotavljanju višjega nivoja storitev za enake stroške.

Javno-zasebna partnerstva so privlačna zaradi omejenih javnih sredstev, saj se smotrnost uporabe tega instituta kaže predvsem v povečevanju učinkovitosti in kakovosti javnih storitev. Tuje izkušnje kažejo predvsem štiri ključne prednosti javno-zasebnih partnerstev za zasebni sektor, in sicer so le-te dodatni kapital, alternativni načini upravljanja, dodatna vrednost za potrošnike, učinkovitejše prepoznavanje potreb in uporaba sredstev. Tako lahko med pomembnejše cilje javno-zasebnega partnerstva štejemo naslednje: povečanje učinkovitosti in kvalitete storitev, ki jih tradicionalno zagotavlja država, povečanje investicij v infrastrukturo, prenos učinkovitosti iz zasebnega v javni sektor in delitev

tveganj med javnim in zasebnim sektorjem.

Slovenija je z vstopom v Evropsko unijo morala implementirati tudi sprejeta pravila, ki se tičejo ureditve javno-zasebnih partnerstev na ravni Skupnosti. Zakon o javno-zasebnem partnerstvu¹ (v nadaljevanju ZJZP) je bil sprejet v Državnem zboru RS dne 23. decembra 2006. Namen sprejetega zakona je omogočiti in pospešiti zasebna vlaganja v izgradnjo, vzdrževanje oziroma upravljanje javne infrastrukture in druge projekte, ki so v javnem interesu, ter zagotoviti preglednost in poštenost postopkov podelitev koncesij. Na tem mestu je treba poudariti, da je začetna praksa² na tem področju izjemno skromna, saj se v Sloveniji infrastruktura (ceste, predori, mostovi, energetske objekti ...) še vedno gradi na standarden način. V javnem sektorju še vedno namreč velja prepričanje, da je lažje izvesti klasično javno naročilo. Vendar se tudi na tem področju stvari obračajo na bolje. Ministrstvo za finance v Poročilu o sklenjenih oblikah javno-zasebnega partnerstva v RS v letu 2008 ugotavlja, da se zakon uporablja in že daje prve rezultate.³

Velik korak pri oblikovanju prakse pri izvajanju oziroma sklepanju javno-zasebnih partnerstev je storila država, ko se je odločila, da projekt dokončanja in vzdrževanja ter upravljanja (operaterstva) enotnega digitalnega radijskega omrežja (TETRA) državnih organov RS izvede v skladu s pravili, ki veljajo za oblikovanje in sklenitev javno-zasebnih partnerstev. Glede na to, da do zdaj v javnem sektorju še ni bil izveden projekt tolikšnega obsega in katerega učinki se raztezajo na območje celotne države, je pričujoči primer z izvedenimi aktivnostmi v postopku pomemben košček v mozaiku oblikovanja prakse s tega področja.

V magistrskem delu bo po teoretični predstavitvi instituta javno-zasebnega partnerstva prikazan tudi navedeni projekt, ki ga je izvedla organizacija, v kateri sem zaposlena, s pomočjo zunanjih svetovalcev po pooblastilu Vlade RS.

¹ Ur. l. RS, št. 128/2006.

² MOL: Projekt gradnje športnega stadiona v Stožicah, Občina Šentjernej: Gradnja kanalizacijskega omrežja in vzpostavitev druge potrebne komunalne infrastrukture v Občini Šentjernej, Občina Dornava: Izgradnja večnamenskega objekta Vila pri Lipi, Občina Gorenja vas – Poljane: Izgradnja in sofinanciranje investicije zamenjave virov energije in dokapitalizacija družbe Bioenergetika Todraž d.o.o., Občina Žužemberk: Gradnja odprtega širokopasovnega omrežja elektronskih komunikacij.

³ http://www.mf.gov.si/slov/jav_zas_partnerstvo/Porocilo_jav_zas_part.pdf (15. julij 2009).

1.2 NAMEN IN HIPOTEZE MAGISTRSKEGA DELA

Namen magistrskega dela je v teoretičnem delu prikazati institut javno-zasebnega partnerstva, prikazati, da ima uvedba navedenega instituta oziroma njegovo udejanjanje v praksi s sodelovanjem javnega in zasebnega sektorja lahko velik vpliv na javne finance. Nadalje je namen dela predstaviti konkreten primer javno-zasebnega partnerstva, in sicer izvedbo dokončanja in vzdrževanja ter upravljanja (operaterstva) enotnega digitalnega radijskega omrežja (TETRA) državnih organov RS. Z opisom postopka izvedbe navedenega projekta bom poskušala osvetliti dobre strani kakor tudi težave, s katerimi sta se partnerja srečala v procesu oblikovanja partnerstva.

Kot je predstavljeno v petem poglavju tega magistrskega dela, je javni partner (država) izvedel projekt javno-zasebnega partnerstva za oddajo koncesije za izvedbo projekta dokončanja in vzdrževanja ter upravljanja (operaterstva) enotnega digitalnega radijskega omrežja (TETRA) državnih organov. V ta namen je država hotela v postopku oddaje koncesije na podlagi konkurenčnega dialoga skleniti z zasebnim partnerjem pogodbo o dokončanju enotnega digitalnega radijskega omrežja (TETRA) državnih organov RS in o desetletnem vzdrževanju ter nadgraditvi navedenega omrežja.

Glede na to, da v državni upravi RS še ni veliko prakse in izkušenj s področja razpisov, izvedenih po določbah zakona o javno-zasebnem partnerstvu, je pričujoče delo zanimiv pregled tako teoretičnega dela ureditve instituta javno-zasebnega partnerstva kot tudi konkretne izvedbe zgoraj navedenega postopka.

Temeljna hipoteza magistrskega dela je, da je vstop zasebnega partnerja na področje dograditve in nato vzdrževanja ter upravljanja (operaterstva) enotnega digitalnega radijskega omrežja (TETRA) oziroma opravljanja predmetnih storitev v javnem interesu v obliki javno-zasebnega partnerstva gospodaren, smotrni in upravičen.

1.3 METODE DE LA

Institut javno-zasebnega partnerstva in projekt dokončanja in vzdrževanja ter upravljanja (operaterstva) enotnega digitalnega radijskega omrežja (TETRA) državnih organov RS je v tem magistrskem delu predstavljen na podlagi preučevanja oziroma analize tuje in domače znanstvene in strokovne literature, in sicer s pomočjo analize najpomembnejših publikacij s preučevanega področja. Navedeno je predstavljeno tudi z analizo primarnih normativnih aktov, in sicer je predstavljena zakonodaja s tega področja in ostali pravni viri Slovenije in EU.

Nadalje je za predstavitev uporabljena sekundarna analiza domače in tuje znanstvene literature kot tudi člankov, objavljenih tako v tiskanih medijih kot tudi tistih, dostopnih na svetovnem spletu. S pomočjo zgodovinske analize je orisan razvoj dogodkov, ki so botrovali nastanku instituta javno-zasebnega partnerstva. Metoda klasifikacije mi je omogočila opredelitev samega pojma javno-zasebnega partnerstva. Na podlagi znanstvene deskripcije sem opisala preteklo in sedanje stanje na preučevanem področju. V magistrskem delu so uporabljene tudi metoda sinteze (na podlagi primarnih in sekundarnih virov), primerjalna metoda ter induktivna metoda.

Praktični primer oziroma projekt je prikazan z delovnim procesom, ki je potreben za izvedbo projekta (postopka), ki je predmet javno-zasebnega partnerstva, in sicer od same predpriprave na izvedbo projekta, ki vključuje pripravo in sprejetje določenih dokumentov, potrebnih za izvedbo postopka⁴, do priprave razpisne dokumentacije z izvedbo javnega razpisa po postopku konkurenčnega dialoga in podelitve koncesije za izvedbo projekta.

⁴ Nekateri potrebni dokumenti so Strategija graditve enotnega digitalnega radijskega omrežja državnih organov, Načrt izvedbe projekta graditve enotnega digitalnega radijskega omrežja državnih organov, Tehnični elaborat in podobno.

2 OPREDELITEV INSTITUTA JAVNO-ZASEBNEGA PARTNERSTVA

2.1 IZHODIŠČA ZA OPREDELITEV

Ob pojavu novega pravnega instituta javno-zasebnega partnerstva se je tako v Sloveniji kot tudi v drugih državah članicah EU pojavila težja po njegovi pravni ureditvi. V Sloveniji se je institut sistematično uredil v posebnem splošnem predpisu o javno-zasebnem partnerstvu, s katerim so določena obvezna ravnanja v postopkih nastajanja in izvajanja javno-zasebnega partnerstva. Sprejeti zakon je subsidiarne narave, saj se predmetni zakon uporablja za razmerja javno-zasebnega partnerstva, v kolikor določenih vprašanj za posamezne oblike javno-zasebnega partnerstva poseben zakon ali na zakon oprti predpis ne ureja drugače.

Institut javno-zasebnega partnerstva posega na številna pravna področja, kot so obligacijsko/pogodbeno pravo, pravo družb, pravo konkurence, pravo javnih naročil in koncesij, stvarno pravo, davčno pravo, proračunsko pravo, pravo varstva potrošnikov in pravo varstva okolja, zato bom v nadaljevanju najprej predstavila pojme, ki se navezujejo na predmetni institut. Najprej se bom osredotočila na predstavitev pravnih oseb javnega prava in pravnih oseb zasebnega prava. Nadalje bom opredelila javni in zasebni sektor, saj že iz naziva javno-zasebnega partnerstva izhaja, da gre za sodelovanje med njima v projektih, ki so v javnem interesu.

2.2 PRAVNE OSEBE

Obstajajo različne definicije oziroma opredelitve pojma pravne osebe, saj gre za večplasten in razvit pravni pojem. Opredelitve se razlikujejo glede poudarkov posameznih elementov, sistemov ustanovitve, vrst, načinov upravljanja in podobno. Kot pravno osebo razumemo statusno obliko, ki ji pravni red zaradi določene značilnosti posredno ali neposredno priznava status pravne osebe. "Pravna oseba je umetno, s pravnim aktom ustvarjen pravni subjekt, ki je sposoben biti nosilec pravic in dolžnosti" (Trstenjak, 2003, 53). Ponavadi se pojavlja v dveh osnovnih oblikah, in sicer kot združenje oziroma skupine oseb (korporacija) ali kot premoženje, ki mu je določen poseben namen (ustanova).

Za nastanek pravne osebe je potreben ustanovitveni akt kot pravni akt⁵, dodatno pa so pogoji oziroma sestavine njenega nastanka naslednji:

- personalni in/ali stvarni substrat

Pod personalnim substratom razumemo osebe, ki so lahko člani, družabniki, državljani, občani in drugi. Lahko pa gre za popolno depersonificiranje, kjer so ustanoviteljice pravne osebe lahko samo pravne osebe (ustanova ustanovi ustanovo). Stvarni oziroma premoženjski substrat pa predstavlja premoženjsko podlago pravne osebe, in sicer je to najpogosteje denar, lahko pa tudi nepremičnine, premičnine ali pravice. Večina pravnih oseb potrebuje za svojo ustanovitev, obstoj in delovanje oba substrata (delniške družbe), vendar lahko obstajajo nekatere pravne osebe samo s personalnim substratom (društva) ali pa samo s premoženjskim (ustanove).

- namen (in z njim povezana dejavnost)

Pravna oseba mora imeti namen, za katerega se ustanavlja, s katerim opredeljuje cilj, zaradi katerega se sploh ustanovi. Namen pa ni identičen z dejavnostjo pravne osebe, saj le-ta predstavlja sredstvo, s katerim pravna oseba uresničuje svoj namen, cilj dejavnosti pa opredeljuje namen.

- organi

Glede na to, da je pravna oseba umetno ustvarjen subjekt, mora imeti določene organe, ki jo zastopajo v pravnih razmerjih oziroma oblikujejo in izvajajo njeno poslovno voljo. Razlikujejo se glede na število (kolektivni ali individualni), ali gre za pravno osebo tipa korporacije ali tipa ustanove (avtonomni ali heteronomni), glede tega, kdo in kdaj določi organe (nekateri se ustanovijo že ob ustanovitvi, nekateri v času delovanja, določijo se lahko že v ustanovitvenem aktu ali v kasnejših pravnih aktih). Po mnenju Trstenjakove se "pravna oseba identificira z imenom in sedežem, bistvena za pravno osebo je še pripadnost pravnemu redu" (Trstenjak, 2003, 54).

Glede ustanovitve pravne osebe v našem sistemu velja oziroma je treba upoštevati temeljno pravno načelo, ki velja posebej za osebe zasebnega prava, načelo numerus clausus – načelo zaprtega (omejenega) števila pravnih oseb. Predmetno načelo pomeni, da se pravne osebe lahko ustanovijo le v eni od naprej zakonsko določenih pravnoorganizacijskih oblik, in kot že navedeno, velja predvsem v zasebnem pravu. V praksi to pomeni, da ustanovitelji, kot so društva ali zadruga ali pa gospodarske družbe,

⁵ V našem pravnem sistemu je lahko ustanovitveni akt ustava in akti ustavne narave, zakon, državni predpis, predpis lokalne skupnosti in posamični akt državnega organa ali organa lokalne skupnosti.

lahko ustanovijo posamezne pravne osebe le v tistih oblikah, ki jih po načelu numerus clausus določa in ureja pravni red. "Pri pravnih osebah javnega prava pa sledenje temu načelu ni zahtevano, saj se pojavljajo vedno nove in nove oblike, z različno notranjo organizacijo in sestavo, ki jih pravna teorija označuje kot sui generis pravnoorganizacijske oblike⁶" (Bohinc, 2005, 60).

"Delitev pravnih oseb na pravne osebe javnega in zasebnega (privatnega) prava izvira še iz rimskega prava, izhaja pa iz razlikovanja med javnim (ius publicum) in zasebnim (privatnim) pravom (ius privatum) ter jo kot tako danes priznava ves kontinentalni pravni sistem" (Trstenjak, 2003, 94). V Sloveniji se je tovrstna delitev začela uveljavljati po letu 1990, saj pred tem letom ni obstajala kakšna občutnejša razlika med javnim in zasebnim, kar je bilo pogojeno z obstojem družbenolastninsko zasnovanega pravnega sistema. Bohinc navaja, da se je "še le po odpravi predmetnega sistema tudi v našem pravem sistemu kot metodološki pristop pojavila trihotomija razvrstitve pravnih oseb na javne in zasebne, pridobitne in nepridobitne ter na ustanove in korporacije" (Bohinc, 2005, 25).

Tuja teorija pozna za razlikovanje med javnim in zasebnim pravom štiri teorije, in sicer:

- interesna teorija, ki razlikuje med javnim in zasebnim pravom glede na interes;
- teorija subordinacije, katere bistvo je v tem, da gre v javnem pravu za razmerje nadrejenosti in podrejenosti, v zasebnem pa za razmerje enakopravnosti;
- teorija subjekta, ki pravi, da gre za javno pravo, ko je udeleženec oblastni organ, za zasebno pa, ko je udeleženec zasebnopravni subjekt;
- t. i. posebna nova pravna teorija ali nova teorija subjekta, katere bistvo je, da obstaja javnopravno razmerje, ko je v njem udeležen nosilec oblasti, ki tudi nastopa v oblastni vlogi s pravicami, ki jih zasebnopravni subjekt nima. Po tej teoriji, ki je tudi najbolj sprejeta v slovenskem sistemu, zasebno pravo zajema pravice in obveznosti, ki lahko pripadajo vsakomur⁷.

⁶ Kot sui generis pravnoorganizacijske oblike so kvalificirani predvsem razni skladi, kapitalske družbe.

⁷ V javno pravo spadajo ustavno, upravno, kazensko, mednarodno (javno) in večinoma procesno pravo, v zasebno pa civilno pravo (pravo oseb, družinsko pravo, stvarno pravo, dedno pravo, obligacijsko pravo) in tudi širše, in sicer gospodarsko oz. trgovinsko pravo, delovno pravo in drugo.

Bohinc ugotavlja, da so

pravne posledice razlikovanja na osebe javnega in osebe zasebnega prava raznovrstne in se nanašajo predvsem na uporabo različnih pravnih režimov, ki veljajo za osebe javnega in za osebe zasebnega prava. Kakor so se oblikovale institucije javnega prava, tako se je zarisovala vedno izrazitejša meja med javnim in zasebnim pravom. S privatizacijo postopno naraščajoči zasebni sektor se je sprva objektivno, kasneje pa tudi povsem formalno konstituiral v razmerju do javnega sektorja, ta pa do izvršilne veje oblasti (Bohinc, 2005, 26).

2.2.1 PRAVNE OSEBE JAVNEGA PRAVA

Treba je poudariti, da zakonodaja ne podaja enotne definicije pojma pravne osebe javnega prava⁸, je pa zato toliko bogatejša teorija s tega področja. V teoriji se navajajo kot temeljna merila za uvrstitev pravnih oseb med osebe javnega prava ustanoviteljstvo, javna dejavnost, javno financiranje, ustanovitveni akt kot pravni akt (zakon, zakonski predpis ali akt lokalne skupnosti). Kot dodatna merila za uvrstitev pa Bohinc navaja

še javna pooblastila oziroma javne naloge, pooblastilo za izvajanje predpisov oziroma upravnih aktov, poseben položaj na trgu, posebne oblike nadzora izvršilne in zakonodajne veje oblasti, regulacija pogojev na trgu (cen, standardov, tarif), javno lastništvo oziroma večine osnovnega kapitala oziroma delnic, splošna razpoložljivost oziroma dostopnost za vse državljane, upravno predpisani postopki poslovanja oziroma dajanje storitev (Bohinc, 2005, 68).

Pravne osebe javnega prava bi bilo mogoče opredeliti kot osebe, ki so bile ustanovljene zato, da predvsem delujejo v javno korist oziroma težijo k javnemu interesu. Kot odločilni element, ki opredeljuje neko pravno osebo kot osebo javnega prava, je, da je ustanovljena z zakonom ali upravnim aktom. Kot pravne osebe javnega prava se najpogosteje navajajo država, občine, pokrajine, zbornice, javna podjetja ipd⁹.

Glede na različne razlage pojma pravne osebe javnega prava v slovenski teoriji bi se bilo

⁸ Posamezni predpisi določajo pojem pravne osebe javnega prava v okviru svoje vsebine oziroma področja urejanja, na primer po Zakonu o lokalni samoupravi (Ur. l. RS, št. 94/07, 76/08) je to lokalna skupnost.

⁹ Pravne osebe javnega prava lahko razdelimo na teritorialne (država, občine), specializirane (izvajajo le določeno vrsto nalog, na primer javni zavodi, javni skladi, javne agencije), sui generis (na primer Banka Slovenije).

mogoče opreti na t. i. francosko teorijo, po kateri je glavno merilo razlikovanja namen zakonodajalca. V kolikor zakon izrecno opredeljuje, da je posamezna organizacija javna, je to nedvoumno, vendar ko iz samega gradiva zakona ni jasno razvidno, je treba zakonodajalčev namen ugotoviti s presojo meril, kot so, ali je bila pravna oseba ustanovljena z javno-upravnim aktom, ali uresničuje javni interes, ali je organizacija izpostavljena javnemu nadzoru, ali je javno financirana in podobno.

Če povzamem navedeno, se strinjam z Bohincem, ko pravi, "da če gre neko organizacijo šteti kot pravno osebo javnega prava, mora kot svojo glavno dejavnost izvajati dejavnost v okviru pravnega režima javne službe. Če te dejavnosti ne opravlja, se lahko ustanovi samo kot oseba zasebnega prava, kar pomeni v statusni obliki gospodarske službe ali obliki zasebnega zavoda, če gre za neprofitno dejavnost" (Bohinc, 1998, 1352).

2.2.2 PRAVNE OSEBE ZASEBNEGA PRAVA

Pravne osebe zasebnega prava se razlikujejo od oseb javnega prava po tem, da so ustanovljene z zasebnopravnim aktom, in sicer s pogodbo, v nekaterih primerih pa s statutom. Ustanovitveni akt pa je lahko tudi enostranski pravni posel, kot je to pri ustanovitvi ustanove. Drugi opredelilni elementi oseb zasebnega prava so ravno nasprotni od zgoraj navedenih kriterijev, ki v prejšnjem razdelku opredeljujejo osebe javnega prava (na primer nima javnih pooblastil¹⁰). Ker gre za bistveno razliko, je vredno ponoviti, da zanje velja načelo numerus clausus oziroma načelo zaprtega števila, kar pomeni, da so mogoče le take oblike pravnih oseb zasebnega prava oziroma gospodarskih subjektov, kakršne vnaprej določa zakon.

Glede na strukturo jih lahko razdelimo na pravne osebe, ki temeljijo na združenju oseb, in pravne osebe, ki temeljijo na združenju premoženja. V okviru združenja oseb so to korporacije in družbe societetnega tipa, združenje premoženja pa predstavlja ustanova. "Temeljna oblika korporacije je društvo, druge oblike korporacij so še gospodarske družbe in zadruga" (Trstenjak, 2003, 125). Pravne osebe zasebnega prava ustanovijo fizične ali pravne osebe na podlagi svoje odločitve, temeljijo torej na svobodi ravnanja, ki izhaja iz

¹⁰ Čeprav lahko tudi oseba zasebnega prava izvaja javna pooblastila, v tem primeru izvaja naloge v javno korist.

namena 2. člena Ustave RS¹¹, in sicer da je le-ta lahko omejena le z javnim interesom in pravicami drugih.

Temeljna značilnost pravne osebe zasebnega prava je, da je ustanovljena z namenom pridobivanja dobička in zasledovanja zasebnih interesov. Pridobivanje dobička je glavni motiv opravljanja dejavnosti in tudi merilo za družbeno vrednotenje pravne osebe zasebnega prava oziroma gospodarskega subjekta. Vendar gospodarski sistem deluje tako, da je praviloma mogoče doseči dobiček le z zadovoljevanjem kakršnihkoli družbenih gospodarskih potreb. Trg predstavlja medij, preko katerega se vzpostavlja stik med dejavnostjo in željo po dobičku na eni strani in družbenimi potrebami na drugi (Ilešič, 1999, 22).

Statusno jih urejajo zakoni s področja zasebnega prava. Tipična korporacija zasebnega prava je gospodarska družba, ki jo Zakon o gospodarskih družbah¹² definira kot "pravno osebo, ki na trgu opravlja pridobitno dejavnost kot svojo izključno dejavnost". Oblikuje se lahko kot osebna (družba z neomejeno odgovornostjo, komanditna družba in tiha družba¹³) ali kot kapitalska družba (družba z omejeno odgovornostjo, delniška družba, komanditna delniška družba in evropska delniška družba).

2.3 JAVNE SLUŽBE

Za natančnejšo opredelitev pojma javne službe je treba podati razlago pojma javni interes. Glede na to, da predmetno magistrsko delo opredeljuje institut javno-zasebnega partnerstva, podajam definicijo pojma javnega interesa, kakor je opredeljen v ZJZP, in sicer je "javni interes z zakonom ali na njegovi podlagi izdanim predpisom določena splošna korist, ki se ugotovi z odločitvijo o ugotovitvi javnega interesa za sklenitev javno-zasebnega partnerstva".¹⁴

Javne službe so servisna dejavnost države ali lokalnih skupnosti, preko katerih se zagotavljajo javne dobrine in storitve s področja energetike, prometa in zvez, komunalnega

¹¹ Ur. l. RS, št. 33I/1991-1, 42/1997, 66/2000, 24/2003, 69/2004, 69/2004, 68/2006.

¹² Ur. l. RS, št. 42/2006, 65/2009.

¹³ Tiha družba je na tem mestu navedena zaradi kvalifikacije gospodarskih družb, čeprav ni pravna oseba (4. člen ZGD-1).

¹⁴ 19. točka 5. člena ZJZP.

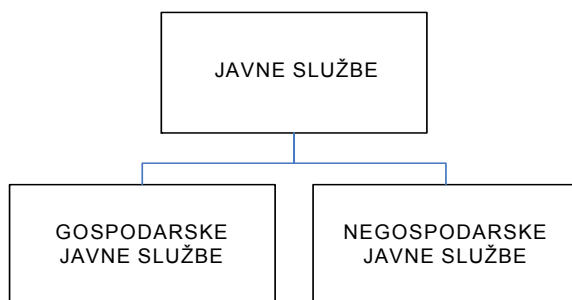
in vodnega gospodarstva in gospodarjenja z drugimi vrstami naravnega bogastva, varstva okolja in različnih področij gospodarske infrastrukture. Način in obliko izvajanja javnih služb določa Zakon o gospodarskih javnih službah (v nadaljevanju ZGJS)¹⁵. Temeljna značilnost je, da pri teh oblikah služb prevladuje javni interes nad zasebnim, kar pomeni, da je pridobivanje dobička podrejeno zadovoljevanju javnih potreb. Javne službe so izvzete iz pravnega režima tržnih dejavnosti, saj se izvajajo po posebnem javnopravnem režimu.

V Sloveniji je uveljavljena funkcionalna opredelitev pojma javne službe, in ne organizacijska, kar pomeni, da se pri opredelitvi pojma izhaja iz narave dejavnosti, ne pa iz oblike izvajanja dejavnosti. Javne službe so tiste dejavnosti, ki se morajo zaradi različnih razlogov izvrševati v javnem interesu. "Država pri izvajanju javnih služb in na razdelitvi dobrin oziroma storitev, ki izhajajo iz teh dejavnosti, vzpostavi poseben pravni režim, ki ureja razmerja med državo in neposrednim izvajalcem te dejavnosti, način njenega izvajanja na eni strani ter pogoje in postopke za dostop uporabnikov do teh dobrin oziroma storitev na drugi strani" (Trpin, 2004, 1374).

Nekatere dejavnosti, za katere mora skrbeti oziroma jih urejati država oziroma lokalna skupnost, so tako pomembne, da so opredeljene tudi v Ustavi RS, in sicer je v 23. členu urejena pravica do sodnega varstva, v 50. členu pravica do socialne varnosti, v 51. členu pravica do zdravstvenega varstva, v 57. členu izobrazba in šolanje in v 72. členu skrb za zdravo življenjsko okolje. Medtem ko v Ustavi RS ni določeno, na kakšen način naj država oziroma lokalna skupnost izvaja posamezne dejavnosti, da državljanom zagotovi ustavno zagotovljene pravice, je vendarle mogoče ugotoviti, da predmetne ustavno zagotovljene pravice država oziroma lokalna skupnost zagotavlja z organizirano dejavnostjo javnih služb v najširšem možnem pomenu.

¹⁵ Ur. l. RS, št. 32/1993.

Slika 2.1: Delitev javnih služb



Vir: Lastna izdelava, 2009.

Za gospodarske javne službe načeloma velja, da zanje tržne zakonitosti ne veljajo, ker:

- ni mogoče zagotoviti zasebnih vlaganj, saj dejavnost ne prinaša hitrih donosov in so leti razmeroma majhni (na primer železnica, energetika),
- ni mogoče zagotoviti oblikovanja "normalne" tržne cene, predvsem pri dejavnostih, ki so vsaj delno monopolne (na primer plinska napeljava),
- imajo nekatere dobrine kolektivno naravo (na primer javne ceste, parki),
- gre lahko za dobrine, ki jih ni mogoče individualizirati (na primer obramba pred točo),
- imajo prisilno naravo zaradi varnosti, higiene, varstva okolja (na primer opravljanje cepljenja, obvezna uporaba kanalizacije).

Ferk in Ferk nadalje ugotavljata, da se

pri gospodarskih javnih službah pojavlja velika problematika financiranja teh služb, saj jih zaradi njihove narave ni mogoče bodisi delno bodisi v celoti financirati na trgu. Tako prihaja do različnih kombinacij v zvezi s financiranjem – delno se financirajo z neposrednimi plačili uporabnikov, delno iz proračuna, pogosto prihaja do navzkrižnega subvencioniranja, posebno vprašanje pa predstavljajo državne pomoči (Ferk in Ferk, 2008, 36–37).

Gospodarske javne službe se izvajajo v eni izmed naslednjih oblik¹⁶:

- v režijskem obratu, in sicer se oblikuje kot organizacijska enota v ministrstvu oziroma občinski upravi, kadar bi bilo zaradi majhnega obsega ali značilnosti službe neekonomično ali neracionalno ustanoviti javno podjetje ali podeliti koncesijo;

¹⁶ 6. člen ZGJS.

- v javnem gospodarskem zavodu, kadar gre za opravljanje ene ali več gospodarskih javnih služb, ki jih zaradi njihove narave ni mogoče opravljati kot profitne oziroma če to ni njihov cilj;
- v javnem podjetju¹⁷, kadar gre za opravljanje ene ali več gospodarskih javnih služb večjega obsega ali kadar to narekuje narava monopolne dejavnosti, ki je določena kot gospodarska javna služba, gre pa za dejavnost, ki jo je mogoče opravljati kot profitno;
- z dajanjem koncesij osebam zasebnega prava;
- z vlaganjem javnega kapitala v dejavnost oseb zasebnega prava, kadar je takšna oblika primernejša od oblik iz prejšnjih alinej.

Razvoj negospodarskih javnih služb je močno pogojen s socialno vlogo države, saj želi država za nekatere storitve doseči, da so dostopne vsakomur, tako da izvajanje teh služb ni prepuščeno tržnim razmeram. Take dejavnosti so na primer dejavnosti vzgoje in izobraževanja, znanosti, kulture, športa, zdravstva, socialnega varstva, otroškega varstva, invalidskega varstva in socialnega zavarovanja. Dejstvo je, da bi tudi na teh področjih lahko normalno delovali tržni mehanizmi, vendar bi se lahko zgodilo (oziroma zagotovo bi se), da te storitve ne bi bile več dostopne vsakomur, kar bi pomenilo odmik od načela socialne države. Negospodarske javne službe načeloma niso in tudi ne morejo biti določene po vrsti dejavnosti kot gospodarske javne službe, praviloma pa je tudi težje določiti njihov obseg. Za izvajanje javnih služb na področju negospodarskih dejavnosti se ustanovi javni zavod, lahko se podeli tudi koncesija¹⁸.

Bistveno se gospodarske in negospodarske javne službe razlikujejo glede oblike financiranja. Storitve, ki se zagotavljajo z gospodarskimi javnimi službami, plačujejo uporabniki sami. Pri določanju cene storitev, ki se zagotavljajo z gospodarskimi javnimi službami, ima odločilno vlogo država oziroma lokalna skupnost. Cene predmetnih storitev se oblikujejo na način, ki ga določa zakon oziroma posamezni občinski odlok. Nadalje so lahko cene

¹⁷ Javno podjetje je statusnopravno gospodarska družba, ki jo ustanovi država ali lokalna skupnost in kot tako zagotavlja opravljanje gospodarske javne službe, njegov profitni interes je podrejen zagotavljanju javnega interesa. Z javnim podjetjem razumemo v slovenskem prostoru le javna storitvena podjetja, in ne katerikoli podjetja v državni lasti.

¹⁸ V skladu s 23. členom Zakona o zavodih (Ur. l. RS, št. 12/1991-1, 8/1996, 36/2000) lahko javno službo opravlja tudi drug zavod (ne javni) na podlagi koncesije, in sicer ima tak zavod glede opravljanja javne službe pravice, dolžnosti in odgovornosti javnega zavoda. Koncesija za opravljanje negospodarske javne službe se lahko podeli tudi podjetju, društvu, drugi organizaciji ali posamezniku, ki izpolnjuje za opravljanje javne službe predpisane pogoje.

diferencirane glede na kategorijo uporabnikov, lahko se določijo posebej za velike in posebej za male uporabnike. Negospodarske javne službe pa se v celoti financirajo iz javnih sredstev. Kljub temu da je financiranje v celoti podrejeno socialnim načelom, obstajajo tudi negospodarske javne službe, ki se prav tako financirajo iz cene storitev, na primer vstopnica za gledališko predstavo.

2.4 JAVNI SEKTOR

Andoljšek definira javni sektor kot "funkcijo zgodovinskega procesa in trenutnega politično-ekonomskega kompromisa. Je fleksibilen pojem, ki se širi ali oži glede na zahteve državljanov, glede na percepcijo nacionalne identitete in glede pričakovanj, povezanih s funkcijami državne blaginje" (Andoljšek, 2007, 2).

Slovenska teorija navaja naslednje opredelitve javnega sektorja:

- organizacijska oziroma statusna: javni sektor opredeljuje glede na organizacijo oziroma status subjektov, ki javni sektor sestavljajo – vse osebe javnega prava;
- funkcionalna: v javni sektor sodijo vsi subjekti, ki opravljajo dejavnosti javnega pomena;
- javnofinančna: v javni sektor sodijo vsi neposredni in posredni proračunski uporabniki;
- ekonomska: v javni sektor spadajo vsi subjekti, katerih ustanovitelj ali pretežni lastnik je država ali lokalna skupnost;
- kombinirana (funkcionalna+ekonomska): v javni sektor sodijo vse osebe javnega prava in javna podjetja.

V slovenski zakonodaji ne obstaja enotna definicija javnega sektorja, ampak je opredeljen v različnih predpisih. Zakon o javnih financah¹⁹ določa, da

javni sektor predstavljajo neposredni (državni oziroma občinski organi ali organizacije ter občinska uprava) in posredni (javni skladi, javni zavodi in agencije, katerih ustanovitelj je država oziroma občina) proračunski uporabniki, Zavod za zdravstveno zavarovanje Slovenije in Zavod za pokojninsko in invalidsko zavarovanje Slovenije, oba v obveznem delu zavarovanja, javni gospodarski zavodi, javna podjetja in

¹⁹ Ur. l. RS, št. 79/1997, 124/2000, 79/2001, 30/2002, 56/2002, 110/2002, 109/2008, 49/2009.

druge pravne osebe, v katerih imajo država ali občine odločujoč vpliv na upravljanje.

V skladu z Zakonom o javnih uslužbencih²⁰ in Zakonom o sistemu plač v javnem sektorju²¹ "javni sektor sestavljajo državni organi in uprave samoupravnih lokalnih skupnosti, javne agencije, javni skladi, javni zavodi, javni gospodarski zavodi in druge osebe javnega prava, če so posredni uporabniki državnega proračuna ali proračuna lokalnih skupnosti".

V javnem sektorju se dandanes povsod po svetu, tudi pri nas, pojavljata dve zahtevi, in sicer zahteva po smotrnejši uporabi danih finančnih virov oziroma zmanjševanju javnih izdatkov (privatizacija, racionalizacija, krčenje obsega zaposlenih) in zahteva po bolj demokratičnem, odprtem, učinkovitejšem, hitrejšem in uporabniku bližjem opravljanju javnih storitev. Zasedujejo se cilji, kot so učinkovitost, uspešnost in pravičnost. Ključnega pomena je, da mora imeti politika javnega sektorja določena skupna (horizontalna) izhodišča in resorne (sektorske) izpeljave glede na specifične posameznih dejavnosti (javna uprava, vzgoja in izobraževanje, zdravstvo, kultura).²²

Javni sektor je tesno prepleten in močno povezan z javno upravo, saj javna uprava bedi nad javnim sektorjem, le-ta pa je pod njenim vodstvom in nadzorom. Javna uprava kot celota organov državne uprave, uprav samoupravnih lokalnih skupnosti (občin) in nekaterih nosilcev javnih pooblastil, to je javnih agencij, javnih zavodov, ki pretežno opravljajo upravne naloge, in javnih skladov, predstavlja segment javnega sektorja. Državno upravo pa sestavljajo vladne službe, ministrstva, organi v sestavi ministrstva in upravne enote. Gre za del izvršilne oblasti, ki izvršuje upravne naloge.²³

Šmidovnik pravi, da

javna uprava obsega nevladni (predsednik republike, državni zbor, državni svet, republiška volilna komisija, varuh človekovih pravic, Ustavno sodišče ...) in vladni del (vladne službe, ministrstva in organi v sestavi, upravne enote). V javno upravo ne sodi pravosodje (Vrhovno sodišče RS, Sodni svet, višja sodišča, okrožna sodišča ...), ampak jih zakonodaja o javnih financah in o proračunu skupaj z vladnim delom uprave šteje za

²⁰ Ur. l. RS, št. 63/2007.

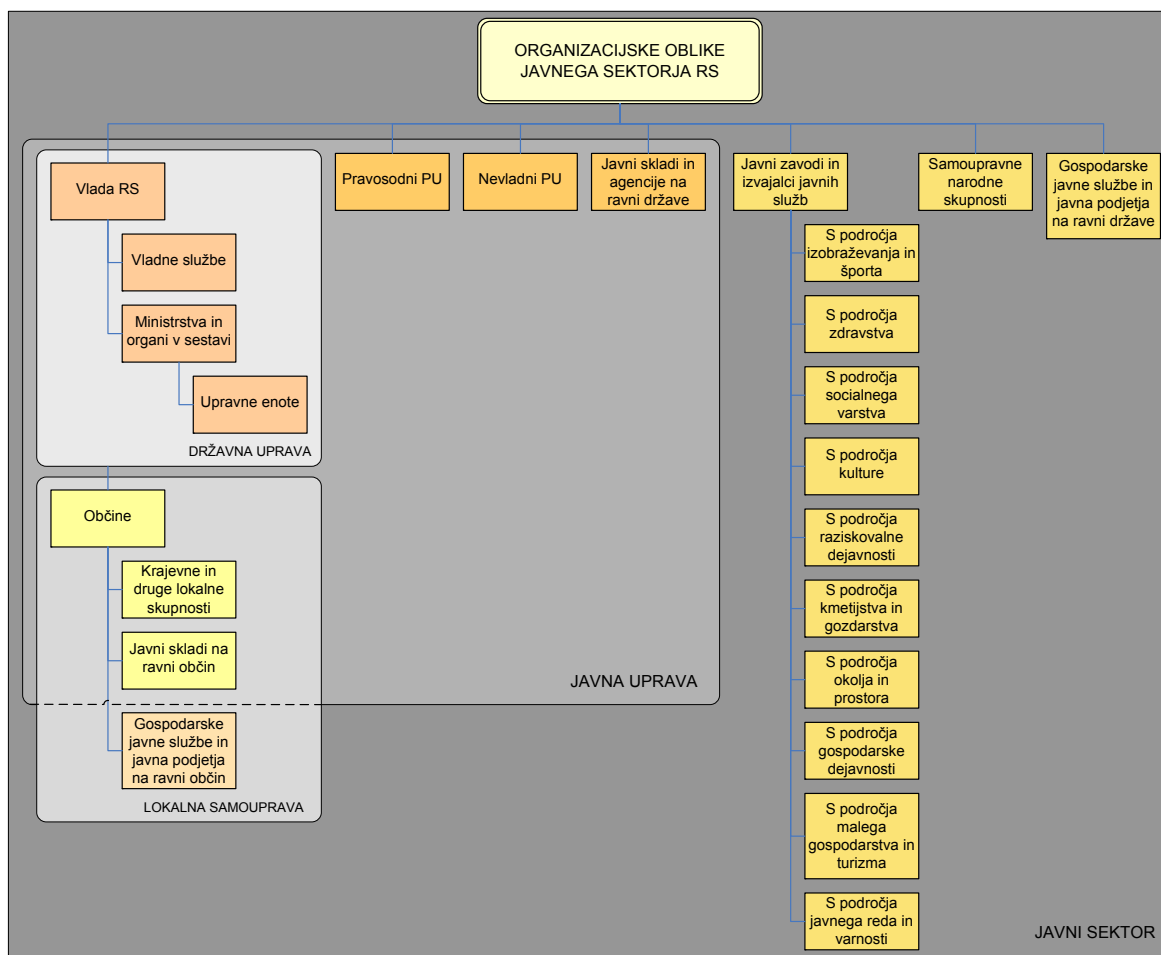
²¹ Ur. l. RS, št. 95/2007, 17/2008, 58/2008, 2008/2008, 48/2009.

²² Povzeto po Strategiji nadaljnega razvoja javnega sektorja RS 2003–2005.

²³ 1. člen Zakona o državni upravi (Ur. l. RS, št. 113/2005).

neposredne uporabnike proračunov (Šmidovnik, 1998, 1070).

Slika 2.2: Organiziranost javnega sektorja v RS



Vir:

[http://mid.gov.si/mid/mid.nsf/V/K65746FEDAD17798AC1256F4D005832F9/\\$file/Smernice_javno_zasebno_partnerstvo.pdf](http://mid.gov.si/mid/mid.nsf/V/K65746FEDAD17798AC1256F4D005832F9/$file/Smernice_javno_zasebno_partnerstvo.pdf) (15. julij 2009).

Bohinc navaja kot opredelilne značilnosti javne uprave:

- *povezanost in podrejenost enot javne uprave na državni ravni pristojnim ministrstvom,*
- *financiranje iz državnega oziroma občinskih proračunov oziroma drugih javnih virov,*
- *odločanje po predpisih upravnega prava,*
- *opravljanje dejavnosti po pravilih stroke, za kar je pogoj ustrezno znanje in usposobljenost,*

- *zaposleni v javni upravi so javni uslužbenci, za katere velja posebni sistem delovnih razmerij in ureditve plač (Bohinc, 2005, 33).*

Treba se je strinjati z dejstvom, da ima javna uprava veliko ekonomsko, politično in organizacijsko moč. Njena samostojnost je omejena z zavezo, da ravna po zakonu in zagotavlja enakost po zakonu. Nadalje je omejena tudi z vprašanjem odgovornosti, in sicer je odgovorna predvsem vladi oziroma organom oblasti, izvoljenim politikom in seveda preko njih ljudstvu oziroma javnosti, ki je izvolila določene politične stranke, ki oblikujejo trenutno vlado, ki posledično imenuje vodilne ljudi v javni upravi. Javnost oziroma uporabniki njenih storitev se neposredno odzivajo na delo javne uprave, ustanavljajo posebne skupine pritiska, ki vplivajo na javno upravo.

Ker je javna uprava velika porabnica proračunskih sredstev, je pomembno, da je podvržena različnim oblikam nadzora. Brejc navaja

da kot prvo nadzira sama sebe, in sicer s svojimi ljudmi, katerih učinkovitost se kaže predvsem, če jim je uprava sposobna zagotoviti ustrezno avtoriteto in pogoje za delo. Nadalje se nadzor nad javno upravo izvaja tudi od zunaj, in sicer ga izvaja vlada preko svojih ministrstev. Izvaja se tudi preko parlamenta, varuha človekovih pravic, sodišča in seveda javnosti. Ni pomembno samo to, da obstaja določena distanca med nadzornikom in nadziranim, ampak tudi ustrezna delitev vodilnih položajev v nadzorstvenih institucijah med politično pozicijo in opozicijo. Ključnega pomena je, da opozicija zaseda vodilna mesta v teh nadzorstvenih institucijah, saj je verjetnost objektivnega nadzora toliko manjša, v kolikor ta mesta zasedajo predstavniki strank, ki so na oblasti (Brejc, 2000, 228).

V okviru javnega sektorja oziroma javne uprave se izvajajo naloge javnega pomena, ki se delijo v dve skupini, in sicer odločanje o javnih zadevah, t. i. oblastna funkcija, in zagotavljanje javnih dobrin in storitev, t. i. servisna funkcija. Oblastna funkcija javne uprave se manifestira preko različnih dejavnikov. V okviru te funkcije uprava izdaja splošne predpise, konkretne upravne akte, izvaja nadzor nad izvrševanjem teh predpisov. Upravni proces je razdeljen na institucionalni in instrumentalni del. Politično odločanje o ciljih sodi na institucionalno raven, tisti del, ki pa pomeni izvrševanje, konkretizacijo političnih odločitev, pa sodi na instrumentalno raven. Skupnost mora najprej določiti svoje cilje oziroma potrebe, nato pa je treba te odločitve izvrševati tako, da se sprejemajo nove odločitve. Cilji in potrebe teh skupnosti se izražajo kot javni interes v političnih odločitvah,

ki jih v glavnem sprejemajo predstavniki organi. Najpomembnejša odločitev v upravnem procesu je sploh odločitev, katere potrebe se bodo zadovoljevale preko javnopравnih skupnosti. Vse tisto, kar ni predmet javnega upravljanja, je prepuščeno svobodnim odločitvam zasebnopravnih subjektov.

2.5 ZASEBNI SEKTOR

Če na splošno opredelimo zasebni sektor, bi lahko rekli, da gre za gospodarske družbe, profitne in neprofitne, katerih osnovna dejavnost je tržna proizvodnja blaga in storitev po ceni, ki naj bi pokrila vsaj stroške. Po mnenju Andoljška "zasebni sektor zasleduje cilj, da se storitve realizirajo z upoštevanjem najboljšega razmerja cene in koristi" (Andoljšek, 2007, 270). Financira se predvsem z lastnimi sredstvi, izjemoma pa tudi s pomočjo državnih subvencij, sredstvi iz evropskih skladov in podobno. Zasebni sektor kot del konkurenčnega trga uresničuje svoje glavno poslanstvo, in to je večanje dobička.

Ferk in Ferk menita, da je

zasebni sektor po naravi svojega delovanja nagnjen k iskanju hitrih, učinkovitih in inovativnih rešitev, pri čemer ne želi biti omejen z zakonsko regulativo ali pretirano zapletenimi postopki, za ureditev katerih se porabi ogromno človeških virov in veliko časa. Zato je za javni sektor značilno, da si sicer želi določeno raven pravne varnosti, ne pa pretirane zakonske ureditve, temveč čim več svobode in manevrskega prostora pri poslovanju (Ferk in Ferk, 2008, 186).

Kamnar podaja natančnejšo definicijo zasebnega sektorja in pravi, da v njegov okvir

vrščamo družbe oziroma organizacije, ki so determinirane z dejavnostmi zasledovanja čim večjega dobička (na primer zasebna podjetja, zadruga, gospodarske družbe, samostojni podjetniki), kakor tudi družbe oziroma organizacije, katerih bistvo ni dobiček, ampak izpolnjevanje vnaprej postavljenih nalog, kar pa ne izključuje težnje k čim boljšemu finančnemu rezultatu (na primer društva, ustanove, fundacije, zavodi, invalidska podjetja, gospodarske družbe). Navedene organizacije potrebujejo dobiček za svoj razvoj in opravljanje dejavnosti, nimajo pa nobenih obveznosti delitve dobička lastnikom (Kamnar, 1999, 29).

Dejstvo je, da je tudi zasebni (gospodarski) sektor pri nas šele dobro začel nastajati in je v

primerjavi z javnim tudi še zelo inferioren. Vendar tudi zasebni sektor z razvojem demokratičnih procesov zahteva participacijo pri urejanju skupnih zadev in zagotavljanju učinkovite distribucije javnih sredstev. Sodelovanje med javnim in zasebnim sektorjem je pogojeno tudi z omogočanjem zasebnih iniciativ zasebne sfere, čeprav imata oba pola jasno razvidne in drugačne interese.

Strinjam se z Rusom (2001, 81), ki nadaljnje sodelovanje med sektorjema pogojuje tudi z nadaljnjo reformo upravljanja javnega sektorja, kar pomeni postopen premik sistema, ki temelji na pravilih in hierarhiji, v sistem, ki temelji na pogodbenih razmerjih in tekmovalnosti. Nadalje Rus pravi, da so cilji, ki jih želi doseči navedena reforma upravljanja, naslednji:

- *večja produktivnost javnega sektorja naj bi privedla do tega, da bi se zmanjšala sredstva za javni sektor; ne da bi se pri tem zmanjšal obseg storitev,*
- *uvajanje tržne regulacije v javni sektor naj bi zmanjšalo sociopataloške značilnosti javne uprave, ki izvirajo iz monopolnega statusa javnih služb (tradicionalne birokratske mehanizme, ki temeljijo na ukazovanju in nadzoru, je treba nadomestiti s tržnimi mehanizmi tako, da se privatizirajo državna podjetja in zavodi, ali tako, da se javne službe prenašajo na nedržavne organe in organizacije),*
- *storitvena usmeritev, s katero se dosega večja odzivnost javnih služb na dejanske potrebe državljanov,*
- *decentralizacija odločanja naj bi približala javni sektor neposrednim uporabnikom in s tem povečala tako odzivnost kot uspešnost javnih služb,*
- *ločevanje politike od proizvodnje in opravljanja storitev (vladni organi oblikujejo in financirajo politiko na svojem področju, javni ali zasebni zavodi pa jo izvajajo; posledično taka organizacija omogoča vladnim organom pospešeno ukvarjanje z razvojem programov in bolj kritičen nadzor nad izvajanjem teh programov v zavodih),*
- *odgovornost za rezultate se poveča z evalvacijo uporabnikov tako glede količine kakor tudi kakovosti njihovih storitev.*

Uresničevanje navedenih ciljev vodi v razvoj bolj tržno usmerjenega javnega sektorja, kar je tudi pogojevalo razvoj javno-zasebnega partnerstva. Velik del "krivde" nosi tudi zasebni sektor, saj je zaradi nudenja različnih storitev v okviru svojega poslovanja, ki so se zaradi delovanja trga oziroma obstoja konkurenčnosti samo izboljševale, nakazal, kakšno

kakovost storitev je mogoče za določeno ceno zagotavljati.

2.6 RAZVOJ JAVNO-ZASEBNEGA PARTNERSTVA

Začetki razvoja javno-zasebnega partnerstva segajo že v 16. stoletje v Francijo, saj iz te države izvira prva podeljena koncesija, namenjena gradnji kanala de Craponne iz leta 1554. Po mnenju Jusa sta "nastanek in razvoj novih javnih služb v obdobju industrializacije imela za posledico omejevanje javnih virov, to pa je bil razlog za razmah v podeljevanju koncesij, predvsem na področju oskrbe z vodo in drugih komunalnih storitev, javnega prevoza, izgradnje železnic in cest, proizvodnji nafte, plina" (Jus, 2005, 145).

Mužina ugotavlja, da se "za prvo podeljeno koncesijo na slovenskih tleh šteje koncesija bavarskega podjetnika leta 1869 od tedanjih mariborskih mestnih oblasti za ureditev in gospodarsko izkoriščanje razsvetljave za plin, ki je bila predhodnik danes delujoče Plinarne Maribor d.o.o." (Mužina, 2004, 44).

Za obdobje med prvo in drugo svetovno vojno ter obdobje po njej so značilna velika vlaganja v infrastrukturo, ki pa so bila v domeni držav in javnega sektorja. Države so projekte financirale predvsem z javnimi sredstvi in tudi velikokrat z zadolževanjem na tujih trgih. To zadolževanje pa je pripeljalo do velike svetovne dolžniške krize konec osemdesetih let prejšnjega stoletja, katere posledica je bila upočasnitev pritoka sredstev za nadaljnji razvoj oziroma večja vlaganja v infrastrukturo, saj številne države v okviru svojih proračunov niso več zmogle bremen. Po mnenju Mraka (v Jus, 2005, 145)

razvoj finančnih trgov in liberalizacija pretoka kapitala, tekmovanja za tuje neposredne investicije ter globalni proces privatizacije, odpravljanje tržnih monopolov, redefiniranje vloge javnega sektorja ter tudi vse intenzivnejši razvoj modelov projektnega financiranja in javno-zasebnega partnerstva v tem obdobju pogojuje umik držav iz neposrednega in operativnega ukvarjanja z gradnjo infrastrukture in zagotavljanja določenih javnih storitev. V vse večji meri je izvajanje teh projektov prevzemal zasebni sektor.

Države so, če je bilo to potrebno, sodelovale kot partnerji v različnih fazah izvedbe projektov in tako nosile določen del tveganj, ki jih zasebni partner zaradi njihove narave ali

velikosti ni bil sposoben in pripravljen nositi.

2.7 DEFINICIJA INSTITUTA JAVNO-ZASEBNEGA PARTNERSTVA

Bistvenega pomena za uveljavitev instituta javno-zasebnega partnerstva je njegova pravno-formalna ureditev. Uvodoma je treba poudariti, da na ravni EU ni sprejete splošne zakonodaje, ki bi urejala to področje. Evropska komisija pa je vendarle podala splošni opis instituta v Zeleni knjigi o javno-zasebnih partnerstvih, ki je predstavljena v nadaljevanju magistrskega dela.

V slovenskem prostoru se je zaradi šele nastajajoče prakse pred sprejetjem ZJZP pojavila bojazen, da bi lahko preveč determinirana definicija negativno vplivala na prakso. Ferčič navaja, da

je pri definiranju pojma javno-zasebnega partnerstva treba upoštevati, da (1) je javno-zasebno partnerstvo izšlo iz prakse, (2) ne obstaja numerus clausus modelov javno-zasebnega partnerstva, (3) se javno-zasebno partnerstvo še naprej razvija, zato lahko pričakujemo širitev njegove vsebine oziroma njegovih danes znanih (pod)modelov, (4) je treba pojem javno-zasebnega partnerstva obravnavati kot zbirni pojem, ki zajema različne modele javno-zasebnega partnerstva, ki se med seboj razlikujejo glede na naloge oziroma obveznosti, ki jih prevzema zasebni partner, in glede na temelj sodelovanja (Ferčič, 2005, 6).

Strokovnjaki s tega področja so različno definirali institut javno-zasebnega partnerstva, vendar je, če potegnem vzporednice, vsem definicijam skupno, da se javno-zasebno partnerstvo izraža v dveh oblikah, in sicer kot zasebno vlaganje v javne projekte in javno financiranje zasebnih projektov v javnem interesu.

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

Pirnat (2005, 326) zanika, da gre pri javno-zasebnem partnerstvu za vsakršno sodelovanje

javnega in zasebnega sektorja ali za vsakršno javno lastnino v pravni osebi zasebnega prava, ampak da gre le za tisto, ki je v javnem interesu. Po njegovem mnenju "javno-zasebno partnerstvo nujno vključuje izvajanje storitev, ki predstavljajo javno službo ali se sicer izvajajo v javnem interesu, izgradnjo objektov in naprav, ki so potrebni za opravljanje storitev (javna infrastruktura), ali oboje, torej izgradnjo javne infrastrukture in izvajanje javne službe".

Mužina (2006, 371) pravi, da "javno-zasebno partnerstvo obsega različne oblike sodelovanja med javnimi organi in poslovnim svetom, katerih cilj je zagotoviti zasebno iniciativo za financiranje, upravljanje, vzpostavitev, prenovu, vodenje ali vzdrževanje infrastrukture oziroma izvajanje javnih storitev in za katerega so značilne dolgoročne pogodbe ter delitev tveganja in učinkov poslovanja".

Če povzamem, so opredelilni elementi javno-zasebnega partnerstva osebe, ki se jih to razmerje tiče (javni in zasebni partner), sodelovanje med njimi (pogodbeno ali institucionalno), dolgoročnost razmerja, učinkovit nadzor, ukrepi oziroma dejavnosti teh oseb, javni interes in prenos tveganja.

Zakon o javno-zasebnem partnerstvu definira institut v 2. členu, in sicer:

Javno-zasebno partnerstvo predstavlja razmerje zasebnega vlaganja v javne projekte in/ali javnega sofinanciranja zasebnih projektov, ki so v javnem interesu, ter je sklenjeno med javnim in zasebnim partnerjem v zvezi z izgradnjo, vzdrževanjem in upravljanjem javne infrastrukture ali drugimi projekti, ki so v javnem interesu, in s tem povezanim izvajanjem gospodarskih in drugih javnih služb ali dejavnosti, ki se zagotavljajo na način in pod pogoji, ki veljajo za gospodarske javne službe, oziroma drugih dejavnosti, katerih izvajanje je v javnem interesu, oziroma drugo vlaganje zasebnih ali zasebnih in javnih sredstev v zgraditev objektov in naprav, ki so deloma ali v celoti v javnem interesu, oziroma v dejavnosti, katerih izvajanje je v javnem interesu.

Iz navedenega lahko zaključim, da razmerij med izključno zasebnimi oziroma izključno javnimi partnerji ne moremo obravnavati kot javno-zasebno partnerstvo. Kot predmetno razmerje pa ne moremo šteti razmerij med javnimi in zasebnimi partnerji, ki se ne izvajajo v javnem interesu. Zakonodajalec je opredelil področja javno-zasebnega partnerstva zgolj primeroma, saj je na tako poskušal spodbuditi vlado, lokalne skupnosti in druge partnerje,

da z izvedbo različnih projektov konkretizirajo posamezna javno-pravna razmerja in tako oblikujejo prakso s tega področja.

Za nadaljnjo opredelitev pojma javno-zasebno partnerstvo je treba podati tudi definicijo nekaterih pomembnejših pojmov, ki se jih to razmerje tiče, predvsem so tu mišljeni subjekti, ki v tem razmerju nastopajo.

*Javni partner je država ali samoupravna lokalna skupnost, ki v razmerju javno-zasebnega partnerstva v okviru svoje stvarne in krajevne pristojnosti sklene razmerje javno-zasebnega partnerstva, v katerem tudi podeli pravico in obveznost izvajati določeno dejavnost. Navedena dejavnost vključuje pravico, katere namen ali posledica je omejitev pravic izvajanja dejavnosti na eno ali več oseb, vendar je število oseb omejeno, če pri tem druge osebe, ki te pravice nimajo, na istem geografskem območju iste dejavnosti pod enakovrednimi pogoji ne morejo opravljati.*²⁴

*Nadalje je drug javni partner pravna oseba javnega prava, ki jo ustanovi država ali samoupravna lokalna skupnost oziroma druga oseba, ki je javni naročnik po določbah zakona, ki ureja javna naročila, in lahko sklene razmerje javno-zasebnega partnerstva samo, če tako določa zakon ali na njegovi podlagi izdan predpis.*²⁵

Krog oseb je treba zaokrožiti z definicijo zasebnega partnerja oziroma izvajalca javno-zasebnega partnerstva, ki je "ena ali več pravnih ali fizičnih oseb, ki sklene razmerje javno-zasebnega partnerstva, v katerem tudi pridobi pravico in obveznost izvajati javno-zasebno partnerstvo".²⁶

2.7.1 TEMELJNA NAČELA ZAKONA O JAVNO-ZASEBNEM PARTNERSTVU

Glede na to, da je zakonodajalec razmerja javno-zasebnih partnerstev opredelil le primeroma, v izogib predeterminiranja bodočih razmerij, je ključnega pomena, da udeleženci teh razmerij ravnajo v skladu s splošnimi načeli ZJZP. Pod pojmom načel razumemo obvezna interpretacijska pravila pravnih norm, ki povedo, kako napolniti vsebinsko votla mesta v posameznih pravnih določilih in za katero izmed več v poštev

²⁴ 1. in 11. točka 5. člena ZJZP.

²⁵ 2. točka 5. člena ZJZP.

²⁶ 3. točka 5. člena ZJZP.

prihajajočih možnosti se odločiti.

Temeljna načela, ki se morajo spoštovati v okviru izvedb projektov javno-zasebnih partnerstev, delno izhajajo iz ZJZP, delno pa iz prakse in priporočil Skupnosti ter drugih zakonov. Načela, ki se morajo spoštovati, so načelo enakosti oziroma nediskriminatornosti, načelo transparentnosti, načelo sorazmernosti, načelo uravnoteženosti, načelo konkurence, načelo procesne avtonomije, načelo subsidiarne odgovornosti, načelo sodelovanja, načelo gospodarnosti, načelo subsidiarnosti. Podrobneje jih predstavljam v nadaljevanju.

Načelo enakosti oziroma nediskriminatornosti

Načelo enakosti oziroma nediskriminatornosti pomeni enakost položajev pri pridobivanju pravic in uresničevanju obveznosti. Opredeljeno je v 12. členu ZJZP in prepoveduje kakršnokoli obliko diskriminacije med kandidati v vseh elementih in fazah postopka sklepanja in izvajanja javno-zasebnega partnerstva. Javni partner je zavezan, da ne sme različno obravnavati kandidatov, ki so v enakem ali bistveno podobnem pravnem položaju, kot tudi ne enako obravnavati kandidatov, ki so v bistveno različnem pravnem ali dejanskem položaju. Predmetno načelo posebej pride do izraza v fazi izbora usposobljenih kandidatov, in sicer ko javni partner oblikuje izločitvene pogoje, kot tudi v sami fazi postopka po oddaji ponudb z usposobljenimi kandidati, ko morajo vsi kandidati imeti dostop do enakih informacij in se ne sme nobenega od ponudnikov favorizirati tako, da bi se mu dalo več informacij kot drugim ponudnikom.

Načelo transparentnosti

Načelo transparentnosti je urejeno v 13. členu ZJZP in se nanaša na zakonitost, preglednost in javnost postopkov sklepanja javno-zasebnih partnerstev. Javni partner mora pri sklepanju javno-zasebnega partnerstva z zagotovitvijo čim večje možne stopnje objavljanja v sorazmerju z namenom, naravo in predmetom ter vrednostjo (obsegom) projekta javno-zasebnega partnerstva zagotoviti objektivno iskanje kandidatov. Zaradi navedenega morajo biti razpisi in drugi procesni akti v postopku sklepanja javno-zasebnega partnerstva (na primer akt o izbiri) objavljeni na svetovnem spletu.²⁷ Javni partner zagotavlja v postopku sklepanja javno-zasebnega partnerstva, da imajo kandidati dostop do enakih podatkov za

²⁷ Zakon izrecno zahteva objave vseh razpisnih in drugih procesnih aktov na svetovnem spletu, kar je strožji pogoj od prakse v Skupnosti, kjer se zahteva, da so akti objavljeni na ustrezen način.

pripravo vloge in za sodelovanje v postopku sklepanja ter do podatkov o pogojih in merilih za izbiro kandidata. Izvajalec javno-zasebnega partnerstva mora biti izbran na pregleden način in po predpisanem postopku.

Načelo sorazmernosti

Načelo sorazmernosti omejuje obseg ravnanja javnega partnerja v postopku sklepanja in pri izvajanju javno-zasebnega partnerstva, in sicer sme javni partner uporabiti le tiste ukrepe za doseg z zakonom ali na njegovi podlagi izdanim predpisom določenega cilja, ki objektivno vodijo do tega cilja, najmanj omejijo oziroma prizadenejo zasebnega partnerja oziroma pomenijo najblažji ukrep za doseg tega cilja in so po svojem obsegu in posledicah primerljivi s pomenom cilja²⁸.

Z navedenim načelom je javni partner zavezan, da v postopku sklenitve javno-zasebnega partnerstva uporabi le tiste ukrepe, ki vodijo k zadovoljitvi javnega interesa in so z javnim interesom tudi dejansko povezani. Ferk in Ferk ugotavljata, da "načelo sorazmernosti na drugi strani prepoveduje vsak prekomeren ukrep, s katerim bi javni partner neupravičeno omejil ali prizadel zasebnega partnerja, in prepoveduje vse ukrepe, ki po dosegu ali posledicah niso povezani s cilji javno-zasebnega partnerstva" (Ferk in Ferk, 2008, 210). Glede na to, da javno-zasebno partnerstvo ni klasično obligacijsko pravno razmerje, v katerem bi bili obe stranki enakopravni, saj je javni partner kot nosilec javnega interesa v močnejšem položaju, zakonodajalec zasebnega partnerja v primeru enostranskih posegov javnega partnerja v javno-zasebno partnerstvo oziroma izvajanje pogodbe napotuje na smiselno uporabo pravil obligacijskega prava o odškodninski odgovornosti zaradi kršitve pogodbe (povračilo dejanske škode in izgubljenega dobička).

Načelo uravnoteženosti

Načelo uravnoteženosti je opredeljeno v 16. členu ZJZP. S tem načelom se zasleduje vodilo, da je treba v vseh fazah javno-zasebnega partnerstva zagotavljati uravnoteženost pravic, obveznosti in pravnih koristi javnega in zasebnega partnerja. Z navedenim načelom zakonodajalec ureja razporeditev tveganj med javnim in zasebnim partnerjem, in sicer morajo biti tveganja razporejena tako, da jih nosi tista stranka, ki jih najlažje obvladuje. Preko tega načela se manifestira eden izmed glavnih elementov javno-zasebnega

²⁸ 14. člen ZJZP.

partnerstva, in sicer da mora javni partner nositi vsaj del poslovnih tveganj (tržnih tveganj v zvezi z obsegom povpraševanja, ponudbe oziroma tveganjem razpoložljivosti). V nasprotnem primeru, to je v kolikor javni partner ne nosi niti dela poslovnih tveganj, razmerje ni javno-zasebno partnerstvo.

Načelo konkurence

Načelo konkurence izhaja iz 16. člena ZJZP in prepoveduje omejevanje konkurence med kandidati. Javni partner zlasti ne sme omejevati kandidatov z neupravičeno uporabo omejitvenega postopka ali z uporabo diskriminatornih pravil in mora pri tem ravnati v skladu s predpisi o varstvu konkurence.

Ločimo tri skupine prepovedanih ravnanj, in sicer tista, ki sodijo v skupino dejanj omejevanja konkurence s sporazumi²⁹, zlorabo prevladujočega položaja³⁰ ali v skupino dejanj omejevanja trga z oblastnimi akti in dejanji³¹. Javni partner se mora v predrazpisni fazi oziroma pri pripravi dokumentacije vzdržati sodelovanja s kakšnim od potencialnih kandidatov, če bi s takim ravnanjem ostale kandidate postavil v bistveno slabši izhodiščni položaj. Nadalje javni partner ne sme postavljati nepoštenih pogojev, uporabljati neenakih pogojev za primerljive posle z drugimi partnerji, če te partnerje sili ali postavlja v konkurenčno slabši položaj. Omejevanje konkurence z oblastnimi akti in dejanji pa so taka dejanja, s katerimi se v nasprotju z ustavo in zakonom omejujejo svobodna menjava blaga in storitev, svobodno nastopanje na trgu ali s katerim se kako drugače preprečuje konkurenca.

Načelo procesne avtonomije

Načelo procesne avtonomije ureja 17. člen ZJZP in omogoča, da lahko stranke javno-zasebnega partnerstva medsebojno pogodbeno razmerje prosto uredijo. Vendar so pri svojem poslovanju omejene z ustavo kot temeljnim aktom države (na primer 14. člen Ustave RS: s pogodbo ni mogoče izničiti enakosti pred zakonom), s prisilnimi predpisi (le-ti se sprejmejo, kadar je to nujno treba in v splošnem interesu, praviloma so dani zaradi varstva zdravja in življenja ljudi, živali in rastlin in državne varnosti) ali z moralnimi načeli (mednje štejemo po vsebini tisto, kar ni urejeno z zakoni, vendar ljudje priznavajo

²⁹ 5. člen Zakona o prepovedi omejevanja konkurence, ZPOmK-UPB2 (Ur. l. RS, št. 64/07).

³⁰ 10. člen ZPOmK-UPB2.

³¹ 45. člen ZPOmK-UPB2.

taka ravnanja kot moralna, druga pa kot nemoralna, in sicer vrednote, kot so človečanstvo, pravičnost, spoštovanje pravic tretjih, v poslovnih razmerjih poslovni običaji)³².

Načelo subsidiarne odgovornosti

Načelo subsidiarne odgovornosti izhaja iz 18. člena ZJZP in partnerjema nalaga, da javno-zasebno partnerstvo izvajata neprekinjeno, nemoteno in enakopravno do vseh uporabnikov in drugih udeležencev ter skladno z vnaprej določenimi pogoji in standardi, kakor je to urejeno v pogodbi o javno-zasebnem partnerstvu. Javni partner subsidiarno odgovarja za škodo, ki jo povzroči njegov izvajalec uporabnikom storitev. Uporabnik storitev lahko zahteva povračilo škode od javnega partnerja po tem, ko je naslovil pisni odškodninski zahtevek na izvajalca storitev, vendar le-ta nanj ni odgovoril oziroma je povračilo škode delno ali v celoti zavrnil. V primeru poplačila škode s strani javnega partnerja ima le-ta regresni zahtevek do zasebnega partnerja oziroma izvajalca storitev. Treba je poudariti, da javni partner s prenosom izvajanja predmeta javno-zasebnega partnerstva na zasebnega partnerja ni razrešen odgovornosti za neprekinjeno, nemoteno in enakopravno izvajanje projekta.

Načelo sodelovanja

Načelo sodelovanja je urejeno v 19. členu ZJZP in javnemu partnerju nalaga dolžnost, da pomaga izvajalcu javno-zasebnega partnerstva pri zagotavljanju potrebnih stvarnih (pri pridobivanju lastninske, stvarne, služnostne ali druge pravice) in drugih pravic ter različnih dovoljenj, ki jih sam ne more pridobiti. Način sodelovanja je podrobneje urejen v sami pogodbi, je pa potrebna precejšnja stopnja fleksibilnosti in prilagajanja predvsem javnega partnerja, saj zaradi dolgotrajnosti javno-zasebnih razmerij vseh (bodočih) okoliščin ni mogoče predvideti. Za uspešnost javno-zasebnega partnerstva je potrebna predvsem dobra komunikacija med partnerjema in zavedanje, da je bistvo partnerstva zasledovanje oziroma uresničitev skupnega cilja.

Načelo gospodarnosti

Čeprav zakon načela gospodarnosti izrecno ne omenja oziroma ga ne uvršča med temeljna načela, ga je treba omeniti. Gospodarno ravnanje je vedno usmerjeno k doseganju nekega rezultata, ki bo udeležencem prinesel dosegel neko korist. Vsebina gospodarnega ravnanja

³² 3. člen Obligacijskega zakonika (Ur. l. RS, 97/2007).

je odvisna od trenutnih in relevantnih okoliščin na trgu in pri samem javnem partnerju.

Kaže se preko naslednjih elementov:

- javni partner na podlagi ocene možnosti izvedbe javno-zasebnega partnerstva ugotovi, ali je javno službo gospodarno izvajati na način javno-zasebnega partnerstva,
- javni partner si v postopku sklenitve javno-zasebnega partnerstva prizadeva za minimiziranje finančnega deleža, ki ga bo prispeval,
- javni partner je zavezan k izvajanju javnih razpisov, na katerih izbira zasebne partnerje po pravilih, ki veljajo za oddajo javnih naročil,
- javni partner si v postopku sklenitve javno-zasebnega partnerstva prizadeva za optimalno alokacijo tveganj med javnim in zasebnim partnerjem,
- javni partner si v postopku sklenitve javno-zasebnega partnerstva prizadeva za vzpostavitev dejanske konkurence med kandidati,
- javni partner v celotnem obdobju izvajanja javno-zasebnega partnerstva opravlja nadzor nad dejansko (upravičeno) višino stroškov izvajanja javno-zasebnega partnerstva.

Načelo subsidiarnosti

Načelo subsidiarnosti je urejeno v 3. členu ZJZP in določa, da se ZJZP uporablja za postopke sklepanja in izvajanja javno-zasebnega partnerstva glede tistih vprašanj, ki s posebnim zakonom ali na njegovi podlagi izdanim predpisom za posamezne oblike javno-zasebnega partnerstva niso urejena drugače. V primerih, kjer je to posebej določeno (primarnost uporabe), se uporabljajo določbe ZJZP ne glede na določbe posebnega zakona ali drugi predpisov³³.

2.8 JAVNO-ZASEBNO PARTNERSTVO V EVROPSKEM PRAVU

Institut javno-zasebnega partnerstva na ravni Skupnosti ni enotno opredeljen. Na splošno zajema oblike sodelovanja med javnimi sektorji in zasebnimi podjetji za financiranje, gradnjo, obnovo, delovanje ali vzdrževanje infrastruktur ali zagotavljanje storitev. Članice Skupnosti so institut različno prenesle v svoje pravne rede, bodisi z ureditvijo v zakonodaji

³³ Pojem posebne pravice – 10. točka 5. člena, predpostavke za obstoj javnega naročila oziroma javnonaročniškega partnerstva – 15., 27. člen, konkurenčni dialog – 46. člen, pravila o koncesiji gradenj – 79.–91. člen, soglasje za prenos razmerja – 131. člen, pogoji za izstop – 134. člen.

o javnih naročilih in koncesijah, nekatere – med njimi tudi Slovenija – pa so institut uredile v posebnem zakonu. Pirnat je mnenja, da je

treba pri ureditvi instituta spoštovati določbe in splošna načela, ki izhajajo iz Pogodbe o ustanovitvi Evropske skupnosti (v nadaljevanju PES). Pomembne so zlasti določbe, ki se nanašajo na svobodo ustanavljanja in svobodo zagotavljanja storitev³⁴ ter načelo prevlade prava ES nad nacionalnim pravom držav članic, načelo enakosti in prepovedi diskriminacije, načelo sorazmernosti, načelo preglednosti (transparentnosti) in načelo varstva konkurence. Poleg navedenega pa morajo organi držav članic upoštevati še sekundarno zakonodajo, ki velja na področju urejanja koncesij in javnih naročil³⁵ (Pirnat, 2003, 328).

Namen zakonodaje Skupnosti na področju javnih naročil in koncesij je ustvariti notranji trg, ki zagotavlja prost pretok blaga in storitev, pravico do ustanavljanja ter temeljna načela enakega obravnavanja, preglednosti in vzajemnega priznavanja, kot tudi stroškovno učinkovitost, kadar organi oblasti naročajo izdelke ali tretjim strankam podelijo izvajanje storitev in del.³⁶

Institut javno-zasebnega partnerstva prehaja v slovensko zakonodajo na podlagi Zelene knjige o javno-zasebnem partnerstvu, ki jo je dne 30. aprila 2004 sprejela Evropska komisija (v nadaljevanju Zelena knjiga). Tudi Zelena knjiga ni podala definicije instituta, vendar pa povzema neke skupne elemente, ki opredeljujejo pojem javno-zasebnega partnerstva v okviru Skupnosti³⁷:

- odnos med javnimi in zasebnimi partnerji v okviru posameznega projekta je pogosto usmerjen v dolgoročno sodelovanje,

³⁴ 43. do 55 člen PES.

³⁵ To so zlasti:

- Direktiva 2004/18/ES Evropskega parlamenta in Sveta o uskladitvi postopkov oddaje javnih naročil gradenj, blaga in storitev (O.J. 2004, L 134),
- Direktiva 2004/17/ES Evropskega parlamenta in Sveta o uskladitvi postopkov oddaje javnih naročil pri vodnem, energetske, transportnem in poštnem sektorju (O.J. 2004, L 134),
- Direktiva Sveta 97/52/EGS (O.J. 1997, L 328), ki spreminja direktive 92/50/EGS, 93/36/EGS in 93/37/EGS,
- Direktiva Sveta 98/4/ES (O.J. 1998, L 101), ki spreminja direktivo 93/38/EGS,
- Direktiva Sveta 2001/78/ES (O.J. 2001, L 267), ki določa obrazce objav javnih naročil.

³⁶ <http://eur-lex.europa.eu/Notice.do?mode=dbl&en&ihtmlang=en&lng1=en.sl&lng2=cs.da.de.el.en.es.et.fi.fr.hu.it.lt.lv.mt.nl.pl.pt.sk.sl.sv.&val=417304:cs&page=> (15. maj 2009).

³⁷ http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2004_2009/documents/dt/615/615309/615309sl.pdf (15. maj 2009).

- financiranje posameznega projekta delno prevzame zasebni sektor, vendar se lahko pomembna dodatna finančna sredstva zagotovijo iz javnega sektorja,
- gospodarski subjekti imajo na različnih stopnjah projekta (načrtovanje, začetek obratovanja, delovanje in financiranje) pomembno vlogo, javni partnerji se zlasti osredotočajo na opredelitev ciljev v skladu z javnim interesom, kakovostjo ponujenih storitev ali politiko cen in nadzorujejo doseganje teh ciljev,
- prizadeva si za delitev tveganja: na zasebne partnerje se pogosto prenašajo tveganja, za katera je običajno odgovoren javni sektor (na primer povišanje cen med gradnjo ali obratovanjem). Delitev tveganja se natančno določi s pogodbo za vsak primer posebej in je odvisna od sposobnosti zainteresiranih strank za ocenitev, nadzorovanje in obvladovanje teh tveganj.

Priporočilo Komisije je, da se oblikujeta dva osnovna modela javno-zasebnih partnerstev, in sicer:

1. javno-zasebno partnerstvo na podlagi pogodbe oz. »contractual PP partnership«, pri katerem partnerstvo med javnim in zasebnim sektorjem temelji le na pogodbenem odnosu, in sicer kot javno naročilo ali koncesija,
2. institucionalno javno-zasebno partnerstvo oz. »institutional PP partnership«, pri katerem sodelovanje med javnim in zasebnim sektorjem poteka v okviru samostojnega pravnega subjekta.

Kranjc navaja, da "pri pogodbenih oblikah pride le do pogodbenega razmerja med javnim in zasebnim partnerjem, pri statusno-pravnih oblikah pa je bistvo v ustanovitvi skupne pravne osebe javnega in zasebnega partnerja. Med pogodbeno povezovanja spadajo javna naročila (public procurement, public contract), koncesije (concession), lahko pa tudi kompleksnejša razmerja, t. i. Private Finance Initiative (PFI)" (Kranjc, 2007, 1179).

Razprava, ki jo je sprožila Zelena knjiga, je naletela na precejšnji odziv strokovne javnosti, saj je Komisija prejela skoraj 200 prispevkov iz širokega kroga pošiljateljev, ki je vključeval številne države članice. Slovenija se v razpravo ni vključila. Predmetna razprava je bila dne 3. maja 2005 izdana kot Delovno gradivo poročila o javni obravnavi Zelene knjige o javnem-zasebnem partnerstvu³⁸. Na tej podlagi pa je Komisija dne 15.

³⁸ http://ec.europa.eu/internal_market/publicprocurement/docs/ppp/ppp-report_en.pdf (15. maj 2009).

novembra 2005 sprejela Sporočilo Komisije Evropskemu parlamentu, Svetu, Evropskemu ekonomsko-socialnemu odboru in Odboru regij o javno-zasebnem partnerstvu in zakonodaji Skupnosti na področju javnih naročil in koncesij³⁹.

Iz vseh navedenih dokumentov izhaja, da mora vsaka država vzpostaviti kontrolni mehanizem, katerega namen je zaščita javnega interesa. Izbira najbolj primernega modela javno-zasebnega partnerstva zahteva skrbno skladanje s cilji in potrebami projekta in javnosti, zato mora stopnja vpletenosti zasebnega sektorja pri izbiri modela javno-zasebnega partnerstva upoštevati vsebinsko primernost, stroške, zmožnost učinkovite izvedbe in obvladovanja projektov javno-zasebnega partnerstva. Za obvladovanje tveganj je treba določiti pregledna pravila o tem, na kakšen način so izbrani zasebni partnerji, kako je možno uporabiti financiranje, katere koristi lahko posamezni partnerji v projektu pričakujejo.

Kljub zahtevnosti in pomanjkanju prakse se javno-zasebna partnerstva vse bolj uveljavljajo po Evropi.⁴⁰ Največji obseg in tudi največ izkušenj imajo z izvajanjem v Angliji, kjer je bilo do sedaj sklenjenih že več kot 500 projektov, predvsem na področju zdravstva, transporta, obrambe in izobraževanja. Praksa pa se vse bolj uveljavlja tudi v Nemčiji, Grčiji, na Irskem, Češkem, Poljskem, ki so javno-zasebno partnerstvo uredile v posebni zakonodaji, in v Italiji, Franciji, na Danskem, ki ta institut urejajo s spremembo obstoječe zakonodaje o javnih naročilih. Poleg navedenih pa je treba omeniti še tretjo kategorijo držav, kjer so projekti javno-zasebnega partnerstva bodisi omejeni na posamezna področja (Finska, Norveška) ali pa zgolj posledica enkratnih odločitev (Belgija).

Med najuspešnejšimi državami, ki uvajajo javno-zasebno partnerstvo, je Irska, in sicer zlasti z vidika institucionalizacije javno-zasebnega partnerstva. Irski model izhaja iz enotne in centralne enote, kar pa je glede na velikost države tudi povsem pričakovano. V okviru te enote deluje tudi neformalna svetovalna skupina, ki jo sestavljajo predstavniki trinajstih institucij, vse od ministrstva za finance pa do združenja delodajalcev in federacije gradbene industrije. Tudi zakonodaja s tega področja je kratka in lahko razumljiva, vendar gre z vidika kontinentalnega prava takšno podnormiranost pripisati anglosaksonskemu pravnemu sistemu. V praksi poteka največ projektov na področju cest in izobraževanj, v

³⁹ <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2005:0569:FIN:EN:PDF> (15. maj 2009).

⁴⁰ Urejenost javno-zasebnih partnerstev po posameznih državah je povzeto po Mužina, 2004, 374–377.

zdravstvu, socialnem varstvu in energetiki.

Podobni model javno-zasebnega partnerstva, torej iz enotne in centralne enote, ima tudi Združeno kraljestvo. Bistvena značilnost prakse razmerij javno-zasebnega partnerstva je njihova neenotnost poimenovanja. Koncesijske pogodbe se včasih sicer tako imenujejo, pri čemer izraz koncesija pogosto nadomešča izraz franchise oziroma je koncesija označena z bolj poslovnimi izrazi, kot so PFI (Private Finance Initiative), PPP (Public Private Partnership) oziroma je poimenovana kar po lastninskem modelu: BOT (Build, Operate, Transfer), BOOT (Build, Own, Operate, Transfer), BOO (Build, Own, Operate), DBFO (Design, Build, Finance, Operate)⁴¹. Posebnost v sistemu v Združenem kraljestvu je ta, da mora od leta 1995 vsako javno financiranje infrastrukturnega objekta izpolniti test, da projekta ni mogoče financirati iz zasebnega kapitala (t. i. negativen test PFI). Iz navedenega je možno sklepati, da so klasični postopki oddaje javnih naročil na tem področju šele subsidiarne narave, saj se o njih razmišlja šele, ko ni zasebne iniciative za izvedbo projektov.

Nemčija je zakonodajno urejanje javno-zasebnega partnerstva pričela v devetdesetih letih prejšnjega stoletja, in sicer zlasti na področju cestne infrastrukture. V skladu s sprejetima zakonoma iz leta 1994 in leta 2002 je nemški sistem javno-zasebnega partnerstva temeljil na lastninskih konceptih BOT in DBFO. Vendar je zaradi nefleksibilnosti dotedanjih postopkov nastajanja razmerij javno-zasebnega partnerstva in pravne negotovosti pri uporabi pravnih norm pri nastajanju takih razmerij Nemčija leta 2005 dobila nov sistemski zakon. Novi zakon omogoča široko možnost uporabe konkurenčnega dialoga za izbiro izvajalca javno-zasebnega partnerstva, omejitev dolžnosti ustanovitve t. i. projektnega podjetja šele v fazi sklepanja pogodbe o javno-zasebnem partnerstvu, in ne že v postopku javnega razpisa. Glede institucionalizacije javno-zasebnega partnerstva Nemčijo prištevamo k državam z izredno decentralizirano institucionalizacijo področja.

V francoski zakonodaji ureja področje javno-zasebnega partnerstva leta 2005 sprejeti Zakon o javnih naročilih. Med bistvenimi značilnostmi velja izpostaviti ureditev pogodbe o partnerstvu in podrobno ureditev postopka izbire zasebnega partnerstva, med drugim tudi uporabo konkurenčnega dialoga. Vendar institucionalizacija javno-zasebnega partnerstva v

⁴¹ Navedeni modeli so podrobneje predstavljeni v poglavju 3.2.5.

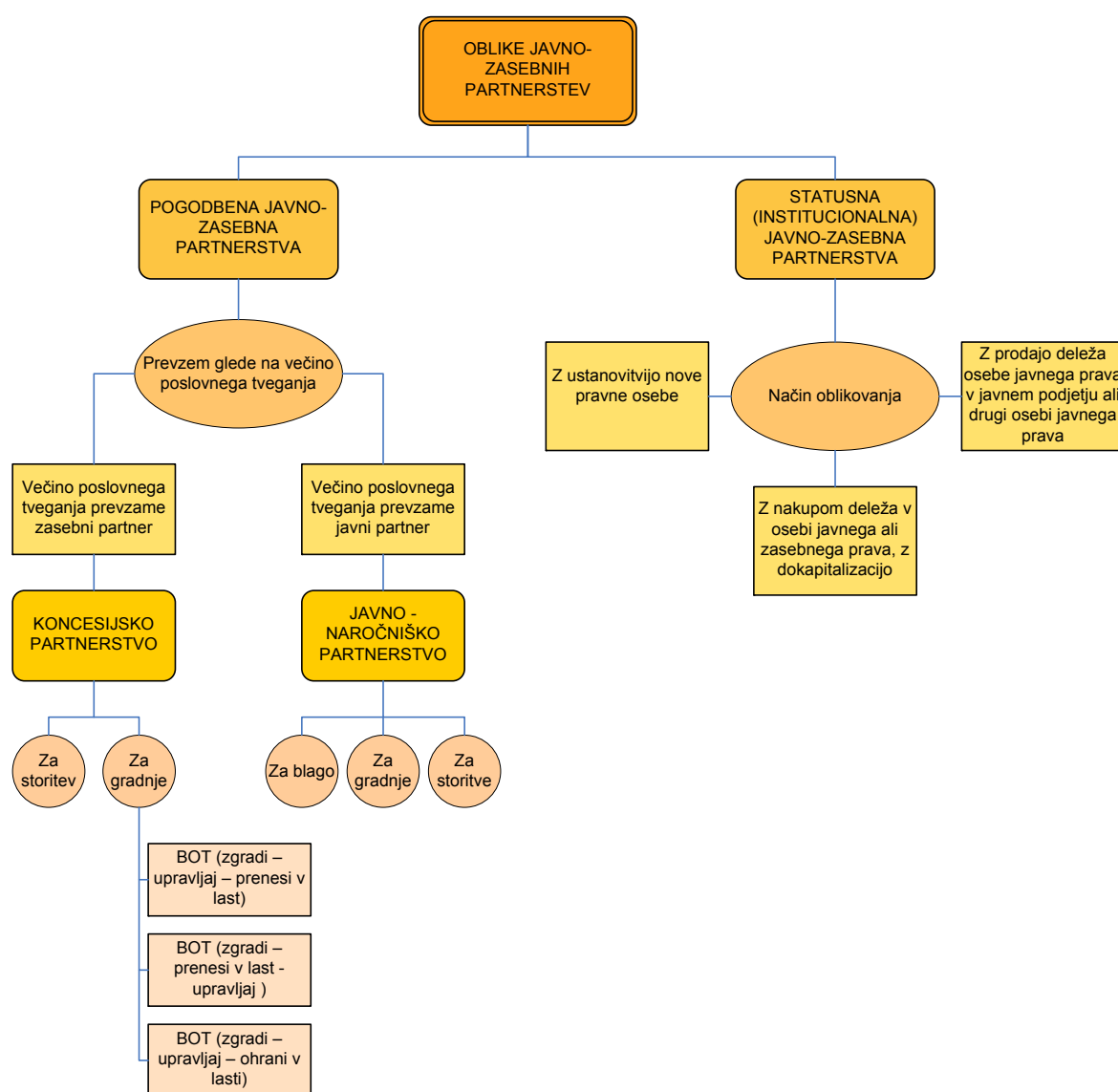
Franciji še ni popolnoma izoblikovana. Po eni strani znotraj ministrstva za finance deluje enota za javno-zasebno partnerstvo, po drugi strani pa tudi številni drugi subjekti ustanavljajo t. i. sektorske enote, zatoj lahko Francijo prištevamo med države z decentralizirano institucionalizacijo področja.

Zgoraj navedeni pregled po posameznih državah kaže, da si je vsaka država uredila institut javno-zasebnega partnerstva na svoj edinstven način. V nadaljevanju bo prikazan institut javno-zasebnega partnerstva pri nas.

3 OBLIKE JAVNO-ZASEBNEGA PARTNERSTVA

V tem poglavju so predstavljene oblike sodelovanja javnega in zasebnega sektorja v okviru javno-zasebnega partnerstva. Oblike sodelovanja se razlikujejo glede lastništva, upravljanja, financiranja, (delitve) tveganja in trajanja razmerja. Glede na to, da je delitev tveganj med javnim in zasebnim partnerjem bistvena lastnost razmerja javno-zasebnega partnerstva, je za nadaljnji prikaz posameznih oblik javno-zasebnih partnerstev treba predstaviti tveganja in njihovo delitev.

Slika 3.1: Oblike javno-zasebnih partnerstev



Vir: Ferk in Ferk, 2008, 216.

3.1 TVEGANJA

Za uspešno izvedbo projekta je treba različna tveganja identificirati in jih optimalno porazdeliti med partnerja. Delitev tveganj med partnerjema mora potekati v skladu z načelom ekonomičnosti in pravičnosti ter obvladovanja tveganj, saj lahko le tako pričakujemo optimalno in uravnoteženo javno-zasebno partnerstvo. Tako je ključnega pomena, da vsak izmed partnerjev prevzame tista tveganja, ki jih najbolj obvladuje. Javni partner prevzame tista, ki jih lahko obvlada z nižjimi stroški kot zasebni partner, in obratno. Zasleduje se cilj, da večje finančno tveganje kot prevzame posamezna stran, večjo ekonomsko korist lahko pričakuje.

Glede na to, da ne obstaja neka splošna formula za delitev posameznih tveganj, po kateri bi se ravnali udeleženci projekta, se delitev tveganj praviloma izvaja od primera do primera ter je posledica predvidevanj, ocen verjetnosti pojavitve različnih okoliščin, ki vplivajo na izvedbo projekta, analiz, pogajanj in dogovorov med partnerjema. Glede na osnovno razdelitev razlikujemo med splošnimi (neprojektnimi, državnimi) in posebnimi (projektnimi) tveganji.

Za splošna tveganja je značilno, da ne izvirajo iz samega projekta, sodijo v področje javnega partnerja, zato zasebni partner nanje praviloma ne more vplivati. Med splošna tveganja prištevamo predvsem politična (razne politične odločitve oblasti, ki krojijo poslovno okolje, na primer določitev izvozno-uvoznih omejitev, sprememba fiskalne, zlasti davčne politike, kakor tudi čisto subjektivna/politična odločitev vlade, da izvedba določenega projekta ni v javnem interesu) in ekonomska tveganja (inflacija, sprememba obrestne mere), tveganja spremembe zakonodaje (glede na predmet javno-zasebnega partnerstva) in tveganja nepredvidljivih zunanjih okoliščin (naravne katastrofe, vojna).

Posebna oziroma projektna tveganja pa izvirajo iz vsebine konkretnega projekta, zato imata lahko nanje določen vpliv oba partnerja. Glede na to, da se izvaja javno-zasebno partnerstvo predvsem glede gradenj določenih objektov oziroma izvajanja določenih dejavnosti v javnem interesu, bi projektna tveganja nadalje razdelila:

- Tveganja razvoja projekta so povezana s pripravo projekta in kot taka vključujejo tveganja načrtovanja, projektiranja in financiranja, kakor tudi tveganja, povezana s pridobitvijo ustreznih dovoljenj. V različnih fazah razvoja projekta partnerja

prevzameta različna tveganja (na primer tveganje napačnega načrtovanja in odločitve prevzame javni partner, tveganje pridobitve ustreznih dovoljenj načeloma prevzameta oba partnerja, odvisno od tega, kako sta se dogovorila glede posameznih opravil v zvezi s pridobitvijo).

- Tveganja, povezana z izgradnjo infrastrukturnega objekta, predstavljajo tveganja dokončanja izvedbe v predvidenem času, tveganja, da bodo zaradi dodatnih del prekoračeni predvideni stroški, tveganja kakovostne izvedbe in tveganja, da projekt sploh ne bo dokončan. Praviloma tovrstna tveganja partnerja uredita že v pogodbi, in sicer z različnimi finančnimi zavarovanji (na primer bančne garancije).
- Tveganja upravljanja (izvajanja dejavnosti) so vsa tista tveganja, ki onemogočajo, da bi projekt učinkovito zaživel in posloval v skladu s predvidenimi zmogljivostmi. Za opredelitev tveganja upravljanja je bistven način financiranja, in sicer, ali je financiranje vezano na zagotavljanje možnosti uporabe objekta oziroma na zagotavljanje možnosti izvajanja storitev ali na dogovorjeno raven kakovosti ali na dejansko izveden obseg uporabe objekta oziroma dejansko izveden obseg storitev. Navedeno tveganje se v določenih segmentih pokriva s tveganjem povpraševanja, saj se lahko zgodi, da izvedeni projekt ne zaživi v obliki, kot je bil zasnovan, in sicer se uporabniki storitev oziroma stranke sploh ne pojavijo zaradi različnih ravnanj na strani enega ali obeh partnerjev.

S podajo obrazložitve delitve tveganja kot bistvenega elementa javno-zasebnih partnerstev bodo v nadaljevanju prikazane oblike povezovanj med javnim in zasebnim partnerjem.

3.2 TEMELJNE OBLIKE

Možne oblike zagotavljanja infrastrukturnih storitev z vključevanjem zasebnega sektorja lahko razdelimo v dve skupini. V prvo skupino uvrščamo pogodbe o opravljanju storitev, pogodbe o obratovanju in upravljanju, najemne pogodbe ter klasične koncesijske pogodbe. Bistvena značilnost teh pogodb je, da lastništvo nad infrastrukturo ostane v rokah javnega sektorja. V drugi skupino pa sodita oblika BOT projektnega financiranja z izvedenkami in privatizacija javnega podjetja. Mrak pravi, da "se v primeru BOT oblik projektnega financiranja z izvedenkami lastništvo nad infrastrukturo začasno ali trajno prenese na zasebni sektor, ki je odgovoren za financiranje infrastrukture" (Mrak, 1999, 97). Pojavne oblike javno-zasebnega partnerstva se torej razlikujejo po stopnji in obsegu vključevanja

zasebnega interesa.

3.2.1 Pogodba o izvajanju storitev

Za navedeno pogodbo je značilno, da država ali lokalna skupnost (javni sektor) s pogodbo prenese določeno storitev v izvajanje in distribucijo zasebnemu subjektu. Praviloma so sklenjene na podlagi izvedenega postopka oddaje javnega naročila storitev. Sklenitev take pogodbe pride v poštev za javni sektor v primeru, ko bi bili stroški izvedbe v lastni režiji previsoki ali pa ko javni sektor ne razpolaga z zadostnimi kadrovskimi viri oziroma ko kadrom primanjkuje specifičnih znanj⁴². Javni sektor v tem primeru nosi večino tveganj, povezanih s poslovanjem in investicijami, saj zagotavlja vsa finančna sredstva za izvedbo projektov. Pogodbe se običajno sklepajo za krajša časovna obdobja od šestih mesecev do dveh let.

3.2.2 Pogodba o obratovanju in upravljanju

S pogodbo o obratovanju in upravljanju prenese javni sektor poleg izvajanja vseh storitev javne službe tudi odgovornost upravljanja in obratovanja javne infrastrukture, ki je v lasti javnega sektorja. Zasebni subjekt ima popolno svobodo pri odločanju o vodenju dejavnosti brez prevzemanja komercialnih tveganj, prav tako nima neposrednega stika z uporabniki, saj deluje v imenu javnega sektorja. Tudi v tem primeru javni sektor nosi večino tveganj, saj je odgovoren za kvaliteto in količino storitev, financiranje novih investicij in določitev prave cene. Te pogodbe se sklepajo praviloma za obdobje od dveh do petih let. Bistvo je, da na tak način zasebni subjekt prenaša izkušnje upravljanja iz zasebnega sektorja, predvsem usmerjenost v zniževanje in optimizacijo stroškov upravljanja, kar posledično zagotavlja dolgoročno učinkovitejše upravljanje javne infrastrukture.

3.2.3 Najemne pogodbe

Z najemno pogodbo se med javnim sektorjem (najemodajalec) in zasebnim subjektom (najemnik) vzpostavi razmerje, v katerem zasebni subjekt pridobi pravico do najema določenih infrastrukturnih objektov v lasti javnega sektorja. Zasebni subjekt v celoti

⁴² Predmet predmetnih pogodb so predvsem storitve čiščenja, vzdrževanja, varovanja, telekomunikacijske in računalniške storitve in podobno.

prevzame dolžnost izvajanja javne službe, kar pomeni, da prevzame odgovornost za upravljanje, redno vzdrževanje⁴³ in vodenje poslovanja. Najemne pogodbe so praviloma sklenjene za obdobje od desetih do petnajstih let. Dohodek najemnika je odvisen od prihodkov, ustvarjenih od zaračunavanja storitev uporabnikom, in od celotnih stroškov poslovanja, ki vključujejo stroške najema. Cilji zasebnega subjekta so čim boljši rezultati poslovanja, ki jih poskuša doseči z vzpostavitvijo učinkovitega sistema pobiranja plačil uporabnikov storitev, z racionalizacijo stroškov ter optimizacijo rednega vzdrževanja.

Ferk in Ferk ugotavljata, da

so najemne pogodbe pogosto prvi korak pri sklenitvi bolj poglobljenih javno-zasebnih partnerstev. V uspešnem najemnem razmerju, kjer zasebni partner učinkovito, kakovostno in na dogovorjen način izvaja javno službo, se med partnerjema vzpostavi zaupanje, ki se lahko v primeru potrebe po novi investiciji v javno infrastrukturo, ki je predmet najema, nadgradi v tesnejši obliki javno-zasebnega partnerstva (Ferk in Ferk, 2008, 257).

3.2.4 Koncesijske pogodbe

Mužina (2007, 37) definira "koncesijska razmerja kot razmerja med javnim partnerjem (koncedent) in zasebnim partnerjem (koncesionarjem), v katerem koncedent podeli koncesionarju posebno ali izključno pravico izvajati javno službo oziroma kako drugo dejavnost v javnem interesu, kar lahko vključuje tudi zgraditev objektov in naprav, ki so deloma ali v celoti v javnem interesu". Koncesionarje pridobiva koncedent praviloma na podlagi javnega razpisa. Največkrat je merilo za izbor najnižja cena, ki jo bo koncesionar zaračunaval za opravljanje javne službe bodisi koncedentu bodisi uporabnikom storitev.

Koncedent in koncesionar uredita medsebojno razmerje s koncesijsko pogodbo, predvsem način in roke plačil in morebitne varščine, razmerja v zvezi s sredstvi, ki jih vloži koncedent, dolžnost koncesionarja poročati koncedentu o vseh dejstvih in pojavih, ki utegnejo vplivati na izvajanje javne službe na način in pod pogoji, določenimi v koncesijskem aktu, način finančnega in strokovnega nadzora s strani koncedenta, pogodbene sankcije zaradi neizvajanja ali nepravilnega izvajanja javne službe, medsebojna

⁴³ Večje investicije se praviloma financirajo iz javnih sredstev.

razmerja v zvezi z morebitno škodo, povzročeno z izvajanjem ali neizvajanjem javne službe, razmerja ob spremenjenih in nepredvidljivih okoliščinah, način spreminjanja koncesijske pogodbe, prenehanje koncesijske pogodbe in njeno morebitno podaljšanje, prenos objektov in naprav (odkup koncesije) in morebitno restitucijo po prenehanju koncesije.⁴⁴

S sklenitvijo koncesijske pogodbe prevzame koncesionar odgovornost za zagotavljanje storitev, vključno z upravljanjem, vzdrževanjem, vodenjem in investiranjem v novo infrastrukturo. Značilnost koncesijskih razmerij je, da infrastruktura ostane v lasti koncudenta, vendar ima koncesionar izključno pravico razpolaganja z njo za čas trajanja koncesijske pogodbe. Koncesionar prevzame celotno poslovno tveganje, tako v primeru dobička kakor tudi izgube. Zato je ključnega pomena, da koncesionar v obdobju trajanja koncesije skrbno investira ne samo v osnovno infrastrukturo, ampak tudi čim bolj nadzira stroške izvajanja javne službe in jih poskuša optimizirati. Glede na to, da se koncesijske pogodbe praviloma sklepajo za obdobje od dvajset do trideset let, je pomembna vzpostavitev učinkovitega nadzora nad koncesionarjem, saj se tako zagotavlja kakovost izvajanja javne službe.

3.2.5 Oblika projektnega financiranja BOT in izpeljanke

Mrak pravi, da

pomeni projektno financiranje generično oznako za zbir različnih pogodb ali finančnih transakcij, ki se uporabljajo pri večjih projektih, kjer gre za brezregresno oziroma omejeno regresno financiranje in kjer posojilojemalcem za vračilo posojil služi predvsem denarni tok projekta, lastniški kapital ter drugo premoženje projektnega podjetja, ne pa drugo lastno premoženje sponzorjev ali lastnikov projektnega podjetja (Mrak, 1999, 108).

Projektno financiranje BOT je oblika javno-zasebnega partnerstva, ki se uporablja zlasti za financiranje večjih infrastrukturnih projektov, in sicer za gradnjo javne infrastrukture ali za obsežnejšo obnovo obstoječe javne infrastrukture, ki se uporablja za izvajanje javnih storitev. Temelji na koncesijskem tipu pogodbe, s katero se koncesionar zaveže infrastrukturni objekt financirati, zgraditi, ga imeti v lasti in objekt upravljati. V tem

⁴⁴ 39. člen ZGJS.

obdobju lahko koncesionar zaračunava uporabnikom infrastrukture določeno nadomestilo, ki pa ne sme presegati višine, ki jo je dal v ponudbi, in je navedena v pogodbi. Po preteku veljavnosti koncesijske pogodbe objekt preide nazaj v lastništvo in nadaljnje razpolaganje koncudenta oziroma javnega partnerja.

Ključna značilnost te oblike je prehod lastninske pravice na javnega partnerja. Mužina (2004, 370) razlikuje posle BOT glede na čas prenosa lastnine in način prehoda lastnine. Lastninska pravica lahko preide na javnega partnerja, ko preteče obdobje, opredeljeno v koncesijski pogodbi, ali pa že po dokončanju gradnje infrastrukturnega objekta. Na tem mestu je treba opozoriti tudi na model BOO in njemu sorodne modele, pri katerih lastninska pravica na zgrajeni infrastrukturi ostane zasebnemu partnerju (navedeni modeli so podrobneje predstavljeni v nadaljevanju). Nadalje se lahko prenos lastninske pravice in pravice upravljanja izvrši avtomatično na podlagi pogodbenih določil ali pa na podlagi posebnega akta o prenosu.

V nadaljevanju je predstavljen model BOT kot najbolj značilna oblika projektnega financiranja ter njemu sorodni modeli, pa tudi model BOO in njemu sorodni modeli.

- model BOT (Build – Operate – Transfer), model BTO (Build – Transfer – Operate) in model BOOT (Build – Own – Operate – Transfer)

Gre za pogodbe o gradnji, upravljanju in prenosu, in sicer javni partner naroči zasebnemu partnerju gradnjo, obratovanje, upravljanje in vzdrževanje infrastrukturnega objekta skupaj s pravico izvajanja javne službe. Lastninska pravica na objektu se lahko takoj po gradnji ali po preteku obdobja, določenega v pogodbi, prenese na javnega partnerja. Sredstva za investicijo zagotovi javni partner, storitve pa praviloma financirajo uporabniki storitev.

- model DBFO (Design – Build – Finance – Operate) in model DBOT (Design – Build – Operate – Transfer)

V tem primeru gre za pogodbe o izgradnji, financiranju in obratovanju, ki se uporabljajo v primerih, ko izgradnja infrastrukture po modelu BOT vključuje tudi načrtovanje in financiranje infrastrukture. Zasebni partner hkrati z načrtovanjem, financiranjem in gradnjo prevzame tudi pravico in dolžnost njenega obratovanja in izvajanja storitev javne službe na njej. Za te modele je značilno, da ima zasebni partner za čas trajanja pogodbe lastništvo nad infrastrukturo, po poteku tega časa pa jo brezplačno prenese na javnega partnerja.

Investicijo poplača iz uporabe infrastrukture, storitve pa plačujejo njeni uporabniki.

V primeru, ko ne gre za izgradnjo nove infrastrukture, ampak samo za obnovo, modernizacijo ali ponovno oživitev infrastrukture, sta možni različici model MOT (Modernize – Own/Operate – Transfer) ali model ROT (Rehabilitate – Own/Operate – Transfer). Nadalje obstajajo še naslednje izpeljanke, ki kot fazo vključujejo najem oziroma leasing: model BOR (Build – Operate – Renewal), model BTL (Build – Transfer – Lease), model BRT (Build – Rent – Transfer) in model BLOT (Build – Lease – Operate – Transfer).

- model BOO (Build – Own – Operate) in njemu sorodni modeli

Skupna značilnost teh modelov je, da ostane infrastruktura v lasti zasebnega partnerja. Gre za pogodbe o izgradnji, lastništvu in obratovanju. Z navedenim tipom pogodbe se zasebni partner zaveže zgraditi javno infrastrukturo in tudi s pogodbo prevzame pravico in dolžnost opravljati storitve javne službe z uporabo predmetne infrastrukture. Za storitve oziroma nadomestilo za uporabo zgrajene infrastrukture vedno plačujejo uporabniki. V primeru, ko je treba že zgrajeno infrastrukturo samo obnoviti oziroma usposobiti, lastninska pravica na obnovljeni infrastrukturi pa ostane zasebnemu partnerju, govorimo o modelu ROO (Rehabilitate – Own – Operate). Sorodni model je tudi model BBO (Buy – Build – Operate), pri katerem gre za pogodbo o prodaji infrastrukture, ki vključuje tudi dograditev ali izboljšanje obstoječe infrastrukture z namenom zagotavljanja javnih služb. Tudi v tem primeru infrastruktura po obnovi ostane zasebnemu partnerju. V kolikor model vključuje tudi načrtovanje, govorimo o modelu DBFO (Design – Build – Finance – Operate) in modelu DCMF (Design – Construct – Manage – Finance).

3.2.6 Gospodarska družba, v kateri imata poslovne deleže javni in zasebni partner

Obstajajo različne verzije predmetne oblike javno-zasebnega partnerstva, in sicer lahko javni in zasebni partner skupaj ustanovita novo gospodarsko družbo ali pa javni partner pridobi delež v zasebni gospodarski družbi ali zasebni partner vstopi kot partner v javno podjetje. Navedene oblike so tipične za področje transporta, ravnanja z odpadki, za bolnišnice, zapore, saj so to področja, kjer želi javni partner obdržati okrepljen nadzor nad izvajanjem javne službe. Z vidika poslovnih tveganj, ki jih prevzame posamezni partner, je ta oblika najbolj transparentna, saj je tveganje za vsakega izmed partnerjev odvisno od

poslovnega vložka v gospodarsko družbo, ki je izvajalec javno-zasebnega partnerstva.

3.2.7 Privatizacija

Kljub pomislekom uvrščam pojem privatizacije pod predmetno poglavje. Pomisleki se mi porajajo kljub temu, da nekateri enačijo javno-zasebno partnerstvo in privatizacijo oziroma opredeljujejo javno-zasebno partnerstvo kot skrajno obliko privatizacije. Preden navedem temeljne razlike med pojmom, je treba podrobneje predstaviti proces privatizacije.

Iz teorije izhajajo opredelitve procesa privatizacije v širšem in ožjem smislu. Setnikar-Cankar in ostali navajajo, da

v širšem smislu privatizacija predstavlja različne procese, ki pogojujejo spremembo javne lastnine v zasebno, kot na primer denacionalizacija, ki predstavlja proces prenosa premoženja prek prodaje državnih podjetij zasebnim podjetjem z namenom učinkovitega poslovanja ob zagotavljanju konkurenčnega okolja, deregulacija in liberalizacija državnih monopolov kot proces, ki predstavlja osnovo za zagotavljanje alokacijske učinkovitosti podjetij in pogodbeno opravljanje dejavnosti kot proces podeljevanja pravic za proizvodnjo in distribucijo dobrin in storitev enemu proizvajalcu na področju, kjer prevladujejo naravni monopoli in kjer s privatizacijo ne bi dosegli ekonomske učinkovitosti (Setnikar-Cankar in ostali, 2005, 55).

V ožjem smislu pa označuje samo procese prehoda javnega kapitala v zasebni oziroma prenos lastniških pravic iz javnega v zasebni sektor.

Razloge za privatizacijo lahko iščemo v zmanjševanju pritiska na proračunske izdatke, zadolženosti javnega sektorja, pa tudi v uvajanju novih menedžerskih metod vodenja in poslovanja v javnem sektorju. Splošno rečeno so cilj privatizacije čim nižje cene storitev na trgu, vendar ob ohranjanju oziroma izboljšanju njihove kvalitete.

Proces privatizacije se je pričel v osemdesetih in devetdesetih letih prejšnjega stoletja, ko so številne države v tranziciji prodajale obstoječo infrastrukturo in državna podjetja z namenom krpanja vedno večjih proračunskih lukenj. Vendar so države s prodajo premoženja na navedeni način dokončno izgubile lastninsko pravico nad prodanim premoženjem, z izgubo le-te pa tudi nadzor nad tem premoženjem ter večji del kontrolnih

mehanizmov. Javno-zasebno partnerstvo je drugačen pristop k izvajanju projektov javnega sektorja. Medtem ko gre pri privatizaciji za dokončno izgubo lastninske pravice nad infrastrukturo ali podjetjem, v primeru javno-zasebnega partnerstva, razen izjemoma (BOO model), ta ostane javnemu partnerju. Z izgubo lastninske pravice država izgubi nadzor nad premoženjem, upravljanje z njim preide v zasebnikove roke. Pri javno-zasebnem partnerstvu, odvisno od oblike le-tega, pa javni sektor ohranja velik del nadzora nad projektom oziroma standardi in vrstami storitev, kakor tudi nadzor nad upravljanjem zasebnika.

3.3 TEMELJNE OBLIKE JAVNO-ZASEBNIH PARTNERSTEV PO ZJZP

Razmerje javno-zasebnega partnerstva se lahko izvaja kot:

- razmerje pogodbenega partnerstva (pogodbeno partnerstvo), ki ima lahko naravo:
 - koncesijskega razmerja (koncesije gradenj, koncesije storitev);
 - javnonaročniškega razmerja (za blago, storitve in gradnje);
- razmerje statusnega (institucionalnega) partnerstva, ki se izvaja v naslednjih oblikah:
 - partnerstvo z ustanovitvijo nove pravne osebe, ustanovitelj katere je na eni strani javni partner in na drugi zasebni;
 - partnerstvo s prodajo deleža osebe javnega prava v javnem podjetju ali drugi osebi javnega prava, ki je nosilec posebnih ali izključnih pravic ali javnih pooblastil;
 - partnerstvo z nakupom deleža javnega partnerja v osebi javnega prava ali drugi osebi javnega prava, ki je nosilec posebnih ali izključnih pravic ali javnih pooblastil.

3.3.1 POGODBENO PARTNERSTVO⁴⁵

Pogodbeno partnerstvo ima lahko obliko:

- koncesijskega razmerja; to je dvostranskega pravnega razmerja med državo oziroma samoupravno lokalno skupnostjo ali drugo osebo javnega prava kot koncendentom in pravno ali fizično osebo kot koncesionarjem, v katerem koncedent podeli koncesionarju posebno ali izključno pravico izvajati gospodarsko javno službo oziroma drugo dejavnost v javnem interesu, kar lahko vključuje tudi zgraditev objektov in naprav, ki so deloma ali v celoti v javnem interesu – koncesijsko partnerstvo,

⁴⁵ 26.–30. člen ZJZP.

ali

- javnonaročniškega razmerja; to je odplačnega razmerja med naročnikom in dobaviteljem blaga, izvajalcem gradenj ali izvajalcem storitev, katerega predmet je naročilo blaga, izvedba gradnje ali storitve – javnonaročniško partnerstvo.

Za razmejitev med tema dvema oblikama je odločilno, katera stranka nosi poslovno tveganje izvedbe projekta. Odločilni element opredelitve razmerja za javno-zasebno partnerstvo je, da tudi zasebni partner prevzame del poslovnega tveganja. V primeru, ko večino ali celotno poslovno tveganje izvajanja projekta javno-zasebnega partnerstva nosi javni partner, se javno-zasebno partnerstvo šteje za javnonaročniško, in ne koncesijsko. Tudi ko iz okoliščin javno-zasebnega partnerstva ni mogoče ugotoviti, kdo nosi večino poslovnega tveganja, se v dvomu šteje, da gre za javnonaročniško partnerstvo. Če se med postopkom izbire koncesionarja razmerje delitve poslovnega tveganja spremeni tako, da ne moremo govoriti več o koncesijskem razmerju, mora javni partner nadaljevati postopek po pravilih o javnonaročniškem partnerstvu, vendar mora najprej ponoviti vsa dejanja v postopku, ki se zaradi spremembe narave razmerja javno-zasebnega partnerstva razlikujejo.

Medtem ko je za javnonaročniško razmerje značilno, da gre za odplačno razmerje, se pri koncesijskem razmerju javni partner ne zaveže k plačilu izgradnje infrastrukture oziroma izvedbe storitve, ampak zasebnemu partnerju le podeli pravico do ekonomske uporabe objekta oziroma storitve. Od učinkovitosti njegovega poslovanja je odvisno njegovo plačilo oziroma poplačilo za njegov vložek, ki je rezultat dejanske uporabe infrastrukture oziroma storitev.

Posebno obliko koncesijskega javno-zasebnega partnerstva predstavljajo koncesije gradenj, ki so edina oblika koncesij, urejena na ravni EU.⁴⁶ Bistveni značilnosti koncesij gradenj in hkrati razliki z javnim naročilom gradenj sta prenos pravice do izkoriščanja na koncesionarja in prenos tveganja, povezanega z izkoriščanjem infrastrukture. Koncesionar prevzame poslovno tveganje izvajanja dejavnosti na način, da koncedent ne nosi več nobenega dejanskega tveganja. Pri uvrstitvi posamezne koncesije med koncesije gradnje

⁴⁶ 56.–61. člen Direktive 2004/18/ES. Koncesije storitev so opredeljene v Direktivi 2004/18/ES, vendar le s pojasnilom, da pravila, ki veljajo za koncesije gradenj, zanje ne veljajo.

oziroma koncesije storitve je treba razlikovati glede na namen koncesije. V kolikor predstavlja gradnja infrastrukture bistvo predmeta pogodbe, gre za koncesijo gradnje, medtem ko govorimo o koncesiji storitve, če je predmet pogodbe izvajanje (upravljanje) dejavnosti. Tudi v primeru dvoma, saj je večinoma v praksi težko ločiti med obema oblikama koncesij, je treba ravnati po strožjih pravilih, torej tistih, ki veljajo za koncesije gradenj. Kljub podnormiranosti instituta koncesije storitev je treba pri izvedbi tovrstnih postopkov strogo upoštevati pravila, ki veljajo za koncesije gradenj, vendar le tista, ki urejajo porazdelitev tveganj, izločitveno pravico, nastanek, sklenitev ter vsebino koncesijskega razmerja.

Lastninska pravica na infrastrukturi lahko preide na javnega partnerja takoj (model BTO) ali po preteku določenega časa (model BOT). Ko pa prenos lastninske pravice na javnega partnerja ni možen ali pa ni ekonomsko upravičen, prideta v poštev modela BOO ali BOR. Prenos lastninske pravice je nadaljnji element razlikovanja med koncesijami gradenj in storitev, saj gre za koncesijo storitve v primeru, če predmet koncesije ne postane lastnina javnega partnerja, in ne za koncesijo gradnje.

3.3.2 STATUSNO PARTNERSTVO

Druga oblika javno-zasebnega partnerstva je statusno (institucionalno) partnerstvo. Bohinc definira "statusno javno-zasebno partnerstvo kot razmerje, sklenjeno med javnim in zasebnim partnerjem, pri katerem ne gre zgolj za pogodbeno sodelovanje partnerjev, temveč tudi za spremembe v pravnem statusu ali lastninski strukturi enega izmed partnerjev" (Bohinc, 2007, 1209). Javni partner lahko podeli izvajanje pravic in obveznosti, ki izhajajo iz javno-zasebnega partnerstva, izvajalcu statusnega partnerstva na štiri različne načine:

- z ustanovitvijo pravne osebe, katere ustanovitelji so država, ena ali več samoupravnih lokalnih skupnosti ali druge osebe javnega prava (javni partner) in ena ali več oseb zasebnega prava (zasebni partner) s prenosom izvajanja pravic in obveznosti, ki iz javno-zasebnega partnerstva izhajajo, in sicer se lahko ustanovi v obliki kapitalske družbe ali druge pravnoorganizacijske oblike, za obveznosti katere ustanovitelji ne odgovarjajo;
- s prodajo deleža javnega partnerja v javnem podjetju ali drugi pravni osebi nosilcu

posebnih izključnih pravic ali javnih pooblastil ter s prenosom izvajanja oziroma nadaljevanjem izvajanja pravic in obveznosti, ki iz javno-zasebnega partnerstva izhajajo;

- z nakupom deleža javnega partnerja osebi javnega prava ali drugi pravni osebi, nosilcu posebnih oziroma izključnih pravic ali javnih pooblastil ter s prenosom izvajanja pravic in obveznosti, ki iz javno-zasebnega partnerstva izhajajo, na to pravno osebo;
- na drug način, ki je pravno in dejansko soroden in primerljiv z zgoraj naštetimi oblikami.

Sprememba terjatev javnih partnerjev v deležu pravne osebe v primeru prisilne poravnave, stečaja ali prisilnega prenehanja, ukrepov po zakonu, ki ureja finančno poslovanje podjetij, oziroma drugega sorodnega postopka, katerega namen ali posledica je lahko prenehanje pravne osebe, se ne šteje za statusno partnerstvo. Bistveno za statusna partnerstva je, da partnerji pridobijo pravico sodelovanja pri premoženjskih (kapitalskih) in članskih (upravljavskih) pravicah pravne osebe glede na višino svojih deležev⁴⁷. Deleže pa je treba razlikovati od nelastniških vložkov oseb zasebnega prava, kjer oseba zasebnega prava v izvajalca statusnega partnerstva vlaga svoje premoženje (nepremičnine, premičnine, pravice, denarna sredstva), vendar v tem primeru ne postane delničar oziroma družbenik. Vlagatelj ima tako pravico do dela dobička statusnega partnerja, udeležen pa je tudi pri izgubi statusnega partnerja, in sicer odvisno od vloženih sredstev. Vlagateljski deleži se lahko dedujejo in odsvojijo, razen če se s pogodbo o vložkih oseb zasebnega prava ne prepove odsvojitve oziroma se določi predkupna pravica imetnikov vlagateljskih deležev ali pa dovoli le delna odsvojitve vlagateljska deleža. Zasebni partner za obveznosti statusnega partnerja ne odgovarja v smislu ZGD-1, in sicer zanj obstaja samo tveganje, vezano na finančni vložek v izvajalca partnerstva, oziroma tveganje, ali bo poslovanje prineslo dobiček ali izgubo.

V primeru, ko pride do prenosa razmerja statusnega partnerstva oziroma prenosa na novega izvajalca javno-zasebnega partnerstva, je treba pridobiti dovoljenje javnega partnerja.

⁴⁷ ZJTP podaja definicijo pojma deleža v 109. členu: »Pojem delež se uporablja v smislu deležev v družbi z omejeno odgovornostjo, delnice v delniški družbi in evropski delniški družbi, deležev na kapitalu drugih pravnih oseb, druge kapitalske naložbe v pravne osebe ter druge pravice, na podlagi katerih ima njihov imetnik pravico do sodelovanja pri premoženjskih (kapitalskih) in članskih (statusnih, upravljavskih) pravicah pravne osebe.

Osebe, ki vstopijo v položaj dosedanjega izvajalca javno-zasebnega partnerstva, v celoti prevzamejo vse njegove pravice in obveznosti (obveznosti izvajanja javno-zasebnega partnerstva in zagotavljanja storitev). V primeru predčasnega prenehanja razmerja statusnega partnerstva zaradi razlogov izvajalca statusnega partnerstva ali zaradi prenehanja v javnem interesu velja, da lahko javni partner izstopi iz pravne osebe ne glede na pogodbo ali ustanovitveni akt.

3.2.2.1 Preoblikovanje obstoječih javnih podjetij

Na tem mestu je treba reči še besedo o preoblikovanju obstoječih javnih podjetij, saj je ena pomembnejših novosti ZJZP odprava 80. j-člena ZJF-C⁴⁸, ki je prepovedoval prenos ustanoviteljskih pravic in deležev države oziroma občine v javnih zavodih, javnih gospodarskih zavodih in javnih podjetjih na drugo osebo in vključitev novega soustanovitelja v javnem zavodu, javnem gospodarskem zavodu oziroma javnem podjetju, ki je oseba javnega prava.

Treba je poudariti, da ima preoblikovanje javnih podjetij, zahtevano v določbah ZJZP, za cilj samo odpravo statusa javnega podjetja in pomeni samo spremembo načina izvajanja javne službe, kar pa ne bi smelo vplivati na obseg in kakovost izvajanja javne službe, saj se ta še naprej opravlja v nespremenjenem obsegu. Končna posledica preoblikovanja javnih podjetij bo, da bodo status javnega podjetja ohranila samo tista, ki bodo v izključni lasti

⁴⁸ Navedeni člen je urejal privatizacijo javnih zavodov, javnih gospodarskih zavodov in javnih podjetij, in sicer se je glasil: (1) Kapitalskih naložb oziroma ustanoviteljskih pravic države oziroma občine v javnih zavodih, javnih gospodarskih zavodih in javnih podjetjih ni mogoče prenesti na drugo osebo, razen, če posebni zakon, ki ureja izvajanje javne službe na določenem področju, to dovoljuje. Prav tako ni dovoljeno povečanje osnovnega kapitala javnega podjetja z novimi vložki, ki jih vplačajo osebe zasebnega prava, oziroma ni dovoljena vključitev novega soustanovitelja v javnem zavodu ali javnem gospodarskem zavodu, ki je oseba zasebnega prava, razen če posebni zakon, ki ureja izvajanje javne službe na določenem področju, to dovoljuje. (2) Kadar preneha potreba, da bi država oziroma občina zagotavljala javno službo oziroma javno gospodarsko službo v okviru določenega javnega zavoda, javnega gospodarskega zavoda ali javnega podjetja in/ali je izvajanje javne službe oziroma javne gospodarske službe v enaki kvaliteti mogoče učinkoviteje zagotoviti na drug način, se pravna oseba lahko preoblikuje v gospodarsko družbo, če:

1. zakon, ki ureja izvajanje javne službe oziroma javne gospodarske službe na posameznem področju, to dovoljuje in

2. je preoblikovanje v skladu z nacionalnim programom, ki ga za posamezno področje sprejme Državni zbor.

(3) Določba prejšnjega odstavka se smiselno uporablja tudi za delitev ali preoblikovanje javnega zavoda, javnega gospodarskega zavoda ali javnega podjetja v javni zavod, javni gospodarski zavod ali javno podjetje, ki še naprej opravlja javno službo, in v gospodarsko družbo, ki opravlja gospodarske dejavnosti, ali javno službo na podlagi sklenjene koncesijske pogodbe. (4) Za prodajo kapitalske naložbe države oziroma občine iz drugega in tretjega odstavka se uporabljajo določbe tega zakona. (5) Javna infrastruktura, ki služi za izvajanje javne službe oziroma javne gospodarske službe, ni v pravnem prometu, razen če gre za prenos na drugo osebo javnega prava.

države ali samoupravnih lokalnih skupnosti.

Javna podjetja imajo po uveljavitvi ZJZP različne možnosti preoblikovanja, odvisno od tega, ali so v njih vložki oseb javnega prava. V primeru, da javna podjetja vložkov oseb zasebnega prava nimajo, se lahko preoblikujejo v gospodarsko družbo, skladno z zakonom, ki ureja gospodarske družbe, ali pa ohranijo skladno z zakonom status javnega podjetja. O vrsti preoblikovanja odločijo ustanovitelji, in sicer imajo za preoblikovanje v gospodarsko družbo na voljo triletno prehodno obdobje od uveljavitve ZJZP.

Če pa so v obstoječih javnih podjetjih vložki oseb javnega prava, je bilo treba preoblikovati takšna podjetja v gospodarsko družbo najkasneje v enem letu po uveljavitvi ZJZP, oziroma v primeru, da hoče podjetje ohraniti status javnega podjetja, se vložki oseb zasebnega prava prenesejo v last države ali samoupravne skupnosti. Nadalje je predvidena tudi zakonska možnost prenehanja vložkov oseb zasebnega prava v obliki sklada lastnih delnic.

Javna podjetja, ki se preoblikujejo v gospodarsko družbo, morajo za izvajanje javne službe pridobiti koncesijo. Koncesija se lahko pridobi na dva načina:

- brez javnega razpisa (ustanovitelj podeli koncesijo brez javnega razpisa gospodarskim družbam, ki so bile preoblikovane iz javnih podjetij, če v teh družbah osebe zasebnega prava nimajo vložkov, pri čemer je rok za podelitev koncesije najkasneje v enem letu od vpisa preoblikovanja v sodni register);
- na podlagi javnega razpisa (ustanovitelj mora najkasneje v enem letu od vpisa preoblikovanja v sodni register objaviti javni razpis za izbiro koncesionarja, v primeru da se javna podjetja preoblikujejo v gospodarsko družbo, v katerih so vložki zasebnega kapitala).

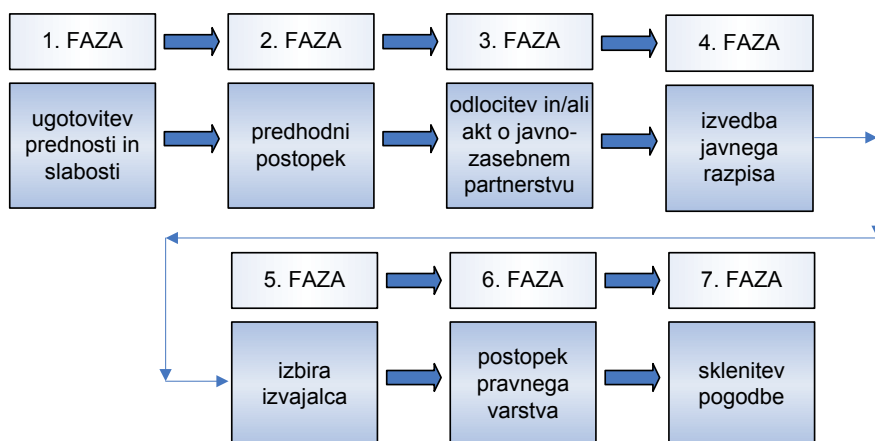
Z uveljavitvijo ZJZP pa se je odprla tudi možnost za preoblikovanje javnih zavodov, saj se določila o preoblikovanju javnih podjetij in podelitve koncesij javnim podjetjem, ki se preoblikujejo v gospodarsko družbo, smiselno uporabljajo tudi za preoblikovanje javnih gospodarskih zavodov in javnih zavodov.

4 POSTOPEK OBLIKOVANJA JAVNO-ZASEBNEGA PARTNERSTVA

V tem poglavju je podrobneje predstavljen postopek oblikovanja oziroma podelitve javno-zasebnega partnerstva. Postopek podelitve javno-zasebnega partnerstva je enoten za vse subjekte, ne glede na to, ali gre za pogodbeno ali statusno partnerstvo.

Glede na temeljne cilje, ki jih zasledujejo javno-zasebna partnerstva (predvsem zagotovitev povečanja učinkovitosti in kvalitet storitev, ki jih tradicionalno zagotavlja država, povečanje investicij v infrastrukturo, prenos učinkovitosti iz zasebnega v javni sektor, delitev tveganj med javnim in zasebnim partnerjem), je iz spodnje slike razviden postopek oblikovanja razmerij med javno in zasebno sfero.

Slika 4.1: Postopek oblikovanja javno-zasebnega partnerstva



Vir: Lastna izdelava, 2009.

4.1 PREDNOSTI IN SLABOSTI JAVNO-ZASEBNIH PARTNERSTEV

Iz teorije in primerjalnih študij izhajajo številne prednosti javno-zasebnih partnerstev. Bistvena prednost je dotok dodatnega kapitala in spodbuditev domačih in tujih investicij v razne infrastrukturne projekte, zlasti na področju energetike, transporta, telekomunikacij, kar se posledično kaže v proračunski nevtralnosti oziroma razbremenitvi javnih financ. Država lahko tako prerazporedi sredstva na druge projekte (na primer zdravstvo, področje

socialne varnosti), od katerih zaradi svoje vloge težje odstopi ali pa bi ti projekti celo morali čakati na realizacijo. Z vstopom zasebnega kapitala se zmanjšujejo javni izdatki za investicije, kar je pomembno zlasti z vidika zadolževanja države. Država na ta način zmanjšuje davčne obremenitve gospodarstva in prebivalcev, seveda da bi povečala gospodarske rasti.

Nadalje je prednost v prenosu poslovnega tveganja na zasebni sektor, izkoriščanju know-howa in izkušenj zasebnega partnerja. Z vključitvijo zasebnega partnerja se zmanjšujejo tveganja tudi zaradi vključitve številnih strokovnjakov, ki v projekt prinesejo bogate poslovne izkušnje, ki zaposlenim pri javnem partnerju v večini primerov primanjkujejo. S sodelovanjem javnega in zasebnega partnerja se poskuša doseči optimalna razporeditev rizikov v različnih fazah projekta, saj določen del opravijo tisti, ki so zanj najbolj usposobljeni. Pozitiven vidik je tudi stimulacija zasebnega partnerja, ki bo le ob uspešnem zasnovanem in realiziranem projektu ter ustreznem upravljanju lahko povrnil vložena sredstva ter ustvaril načrtovani dobiček. Zaradi navedenega bo moral projekte načrtovati in realizirati kakor tudi opravljati storitve z vsem svojim znanjem in skrbnostjo. Zanj pomeni participacija v projektih tudi možnost uvajanja inovacij, za katere sicer morda ne bi imel priložnosti. S sodelovanjem javnega in zasebnega partnerja se lahko javni partner bolj osredotoči na svoje izvirne naloge in se lahko bolj posveti nadzoru nad opravljanjem javnih storitev, saj se, kakor že omenjeno, kakovost storitev z uvedbo javno-zasebnega partnerstva ne sme znižati. Pomembna prednost je tudi predvidevanje, da bo z vzpostavitev konkurence v fazi izbire zasebnega partnerja mogoče zagotoviti kvalitetnejše in večinoma cenejše izvajanje dejavnosti.

Mužina ugotavlja, da

novejša teorija izpostavlja zlasti, da se s pomočjo javno-zasebnih partnerstev optimizira izpolnjevanje javnih nalog, dosega optimalno razmerje med stroški in učinki, premošča omejenosti proračunov, nadomešča odsotnosti ekonomskih strategij v javnem sektorju, podpira smiselni outsourcing na podlagi potrebne prenove javnega sektorja, podpira strukturne spremembe, ustvarja nove poslovne priložnosti za zasebni sektor in podpira dobre poslovne odnose med javnim in zasebnim sektorjem. Nenazadnje pa je pomemben ekonomski politični razlog tudi privatizacija oziroma liberalizacija izvajanja javnih služb (Mužina, 2007, 14).

Partnerstva med javnim in zasebnim partnerjem imajo tudi svoje slabosti oziroma pomanjkljivosti. Treba je poudariti, da se veliko projektov sploh ne realizira kot javno-zasebno partnerstvo, ker je že sama izvedba postopkov prezahtevna tako z organizacijskega, tehničnega, pravnega in finančnega vidika.

Čeprav se z izvedbo javno-zasebnih partnerstev želi doseči čim cenejše storitve za uporabnike, rezultati niso vedno takšni kljub ekonomičnemu poslovanju zasebnega partnerja. Razloge je možno iskati v večji preglednosti stroškov, saj uporabnik plača tudi tiste, ki so bili prehodno pokriti iz javnih sredstev.

Dolgoročnost projektov, zmanjšanje nadzora javnega sektorja pri zagotavljanju storitev, tveganje, povezano z neizkušenostjo, nejasna razdelitev odgovornosti in s tem tveganje za oba sektorja, ki se lahko izraža v poslabšanju izvajanja storitev, možno dražje kreditiranje zasebnikov v primerjavi s kreditiranjem države, pristranskost pri izbiri zasebnega partnerja, strah podjetij pred tveganjem, spremembami in uvajanjem novih načinov poslovanja so le nekatere pomanjkljivosti oziroma pomisleki pri izvajanju javno-zasebnih partnerstev, ki jih navaja teorija.

Tičar kot slabost javno-zasebnih partnerstev

izpostavlja odpor javnosti pred zasebnim kapitalom in v povezavi z njim strah pred izgubo javnega vpliva nad izvajanjem javnih nalog. Privatizacija, ki jo predstavlja javno-zasebno partnerstvo, še ne pomeni liberalizacije javnih služb. V kolikor pa bi javno-zasebno partnerstvo povzročilo njihovo liberalizacijo, bo se javnost temu verjetno uprla. Vsebinsko bi lahko prišlo do znižanja dostopa do javnih koristi, saj jih država ne bo več subvencionirala, kar pomeni, da bi bile polno tržne in prosto plačljive ter kot take dodatno breme za ekonomsko šibkejša subjekte (Tičar, 2007, 139).

Nadalje Tičar pravi, da

glede na to, da je racionalizacija stroškov dela splošna posledica preoblikovanja javnega subjekta v statusno javno-zasebno partnerstvo, lahko to posledično pomeni izgubo delovnih mest v javnem partnerju. Merilo uspešnosti in učinkovitosti javno-zasebnega partnerstva ni več v učinkoviti porabi javnih sredstev, temveč v učinkoviti kombinaciji izvajanja subvencioniranih javnih služb in uspešni tržni dejavnosti, ki bo javnim službam komplementarna. Tako bo tudi tržna učinkovitost narekovala nagrajevanje in delovanje

zaposlenih, ki pa ima lahko v primeru neuspešnega poslovanja za posledico tudi racionalizacijo presežnih zaposlenih (Tičar, 2007, 140).

4.2 PREDHODNI POSTOPEK

Javni partner prične pred sprejetjem odločitve o javno-zasebnem partnerstvu predhodni postopek, katerega namen je, da se na osnovi investicijskega elaborata ugotovi, ali so izpolnjeni ekonomski, pravni, tehnični, okoljevarstveni in ostali pogoji za izvedbo postopka javno-zasebnega partnerstva, in opredelijo temeljni elementi javno-zasebnega partnerstva za določitev vsebine odločitve in/ali akta o javno zasebnem partnerstvu.⁴⁹

Javni partner prične predhodni postopek na lastno pobudo ali na podlagi vloge o zainteresiranosti za izvedbo javno-zasebnega partnerstva. V večini primerov javni partnerji pričnejo postopek na podlagi svojih obveznosti oziroma lastne iniciative. Uvedba predhodnega postopka v skladu z ZJZP je obvezna v primeru javnih naročil gradenj oziroma storitev, katerih vrednost presega 5.150.000 evrov. V teh primerih mora javni partner opraviti analizo, s katero mora dokazati, da postopka ni mogoče izvesti v eni izmed oblik javno-zasebnega partnerstva ali to ekonomsko ni upravičeno.

Predhodni postopek izvede javni partner tudi v primeru, ko prejme vlogo o zainteresiranosti osebe zasebnega ali javnega prava, t. i. promotorjev. Zakon o javno-zasebnem partnerstvu uvaja institut poziva promotorjem, ki ga izvede javni partner občasno, praviloma enkrat letno, in sicer z javnim pozivom pozove morebitne promotorje k podaji vlog o zainteresiranosti za izvedbo javno-zasebnih partnerstev na področjih, kjer bi bili lahko izpolnjeni pogoji za javno financiranje zasebnega projekta (na primer poslovnega centra z določenimi javnimi površinami) ali kjer obstaja pravni interes za zasebno vlaganje v javne projekte (na primer komunalne gospodarske javne službe na področju kanalizacije).

Javni partner mora obravnavati in odločiti o vlogi o zainteresiranosti v štirih mesecih od njenega prejema. Predhodnega postopka javni partner ni dolžan začeti:

- če predlagani projekt ni skladen z ustavo ali zakonom,

⁴⁹ Drugi odstavek 31. člena ZJZP.

- če gre za dejavnosti, ki so tako povezane z varovanjem države, uradne ali vojaške skrivnosti, če bi z izvedbo postopka bilo onemogočeno varovanje te skrivnosti,
- če niso izpolnjeni pogoji, povezani z vrednostjo projekta, javnim partnerjem, predmetom javno-zasebnega partnerstva (8. člen ZJZP),
- če se dejavnost, ki je predmet predloga, že izvaja.

Promotor s podajo vloge o zainteresiranosti ne pridobi nobene prednosti pred ostalimi kandidati in ima v nadaljnjem postopku sklepanja javno-zasebnega partnerstva enake pravice kot vsi ostali. Če so vlogi priloženi dokumenti, ki celovito predstavljajo pravne, ekonomske, tehnične, okoljevarstvene ali druge pogoje za izvedbo postopka ali pomenijo kakšno drugače izvirno idejo, lahko javni partner odkupi te dokumente in jih nadalje uporabi pri izvedbi svojih projektov, ne nujno v postopku sklenitve javno-zasebnega partnerstva, za katerega je bila podana vloga.

Vsebino vloge o zainteresiranosti določa 2. člen Pravilnika o vsebini upravičenosti izvedbe projekta po modelu javno-zasebnega partnerstva (v nadaljevanju Pravilnik)⁵⁰. Vloga o zainteresiranosti mora vsebovati:

- idejne rešitve za doseg razpisanih ciljev in tehnične specifikacije,
- analizo razvojnih možnosti in sposobnosti investitorja,
- prikaz ocenjene vrednosti investicije ter predvidene finančne konstrukcije, iz katere bodo razvidna tveganja, ki bi jih zainteresirana oseba prevzela z oceno vrednosti posameznega prevzetega tveganja,
- ekonomsko oceno projekta,
- časovni načrt izvedbe,
- oceno prihodkov in stroškov v času življenjske dobe projekta.

Na podlagi pridobljenih podatkov oziroma dokumentacije iz vloge o zainteresiranosti oziroma dokumentacije, ki jo javni partner pripravi sam (če se postopek prične na njegovo pobudo), mora pripraviti oceno ekonomske izvedljivosti projekta⁵¹. Namen ocene je ugotoviti, ali je projekt javno-zasebnega partnerstva ekonomsko upravičen in ali javni partner razpolaga z vsemi podatki, potrebnimi za izvedbo postopka izbire zasebnega partnerja.

⁵⁰ Ur. l. RS, št. 32/2007.

⁵¹ Oceno ekonomske izvedljivosti projekta ni treba pripraviti v primeru, ko je projekt sofinanciran iz namenskih sredstev Evropske unije in v financiranje projekta ni vključenih zasebnih sredstev.

Upravičenost projektov se ocenjuje na podlagi naslednjih meril:

- življenjske dobe projekta,
- neto sedanje vrednosti,
- interne stopnje donosnosti,
- rezultatov in ciljev investicije, izvedene na tradicionalni način ali po modelu javno-zasebnega partnerstva (t. i. value for money),
- stroškov in koristi, vloženih sredstev v projekt (t. i. cost benefit analiza)⁵².

Javni partner je v predhodnem postopku zavezan tudi k oblikovanju investicijske dokumentacije⁵³, katere namen je, da se na njeni podlagi ocenijo finančne, ekonomske, tehnične, okoljske in prostorske posledice odločitve o konkretni investiciji. K njeni izdelavi ga zavezuje Uredba o enotni metodologiji za pripravo in obravnavo investicijske dokumentacije na področju javnih financ (v nadaljevanju Uredba)⁵⁴. Vsebina investicijske dokumentacije se razlikuje glede na ocenjeno vrednost konkretne investicije⁵⁵. Uredba določa, da je treba za investicijske projekte z ocenjeno vrednostjo med 300.000⁵⁶ in 500.000 evri oblikovati najmanj dokument identifikacije investicijskega projekta, za investicijske projekte nad vrednostjo 500.000 evrov dokument identifikacije investicijskega projekta in investicijski program in za investicijske projekte nad vrednostjo 2.500.000 evrov dokument identifikacije investicijskega projekta, predinvesticijsko zasnovo in investicijski program. Ko je ocenjena vrednost projektov nižja, in sicer pod vrednostjo 300.000 evrov, in gre za tehnološko zahtevne investicijske projekte, investicije, ki imajo v svoji ekonomski dobi pomembne finančne posledice (na primer visoki stroški vzdrževanja), in kadar se investicijski projekti (so)financirajo s proračunskimi sredstvi, je treba oblikovati dokument identifikacije investicijskega projekta. Pri projektih z ocenjeno vrednostjo pod 100.000 evrov se vsebina investicijske dokumentacije lahko ustrezno prilagodi (poenostavi), vendar mora vsebovati vse ključne prvine, potrebne za odločanje o

⁵² 3. člen Pravilnika.

⁵³ Vrste investicijske dokumentacije ureja 10. člen Uredbe, ki pravi, da je treba glede na fazo projektnega cikla izdelati:

- pri načrtovanju oziroma pred odločitvijo dokument identifikacije investicijskega projekta, predinvesticijsko zasnovo, investicijski program ali njegovo novelacijo,
- do začetka postopka javnega razpisa za izvedbo pa še (če ni sestavni del investicijskega programa) študijo izvedbe nameravane investicije,
- v fazi izvedbe poročilo o izvajanju investicijskega projekta ter, kadar se izkaže za potrebno, tudi novelacijo investicijskega programa,
- v fazi obratovanja poročilo o spremljanju učinkov investicijskega projekta.

⁵⁴ Ur. l. RS, št. 60/2006.

⁵⁵ 5. člen Uredbe.

⁵⁶ Navedene vrednosti vključujejo davek na dodano vrednost.

investiciji, in zagotavljanje spremljanja učinkov.⁵⁷

Ko se zaključi opisana faza predhodnega postopka z ugotovitvijo, da je izvedba projekta javno-zasebnega partnerstva upravičena in da so izpolnjeni ekonomski, pravni, tehnični, okoljevarstveni in drugi pogoji za izvedbo projekta in sklenitev javno-zasebnega partnerstva, javni partner izvede t. i. analizo SWOT⁵⁸. S pomočjo predmetne analize javni partner prepozna prednosti in slabosti, morebitne priložnosti in nevarnosti različnih modelov javno-zasebnega partnerstva, tako da se lahko na podlagi primerjave odloči za najbolj optimalen model izvedbe konkretnega projekta.

4.3 ODLOČITEV IN/ALI AKT O JAVNO-ZASEBNEM PARTNERSTVU

Na podlagi strokovno in uspešno opravljenega predhodnega postopka se sprejme odločitev o javno-zasebnem partnerstvu in/ali akt o javno-zasebnem partnerstvu. Odločitev o javno-zasebnem partnerstvu je vezana na ugotovitev javnega interesa za sklenitev partnerstva. Javni interes mora biti izražen skozi dve temeljni obliki, in sicer ali gre za projekt, povezan z izgradnjo, vzdrževanjem in upravljanjem javne infrastrukture, ali za projekt, povezan z izvajanjem gospodarske ali druge javne službe. Odločitev o ugotovitvi javnega interesa za javno-zasebno partnerstvo in izvedbo projekta v eni izmed oblik partnerstva sprejme za projekte na ravni države vlada in projekte na ravni samoupravnih lokalnih skupnosti predstavniški organ samoupravne lokalne skupnosti.⁵⁹

Medtem ko velja, da je treba pri vsakem postopku sklenitve javno-zasebnega partnerstva sprejeti odločitev o javno-zasebnem partnerstvu, to ne velja za sprejetje akta o javno-zasebnem partnerstvu. V aktu o javno-zasebnem partnerstvu se lahko uredijo predmet, pravice in obveznosti javnega partnerja, postopki izbire zasebnega partnerja in druge sestavine posameznega razmerja javno-zasebnega partnerstva. ZJZP predvideva tri različne možnosti:

- da se sprejme tako odločitev kot tudi akt o javno-zasebnem partnerstvu,
- da se odločitev in akt o javno-zasebnem partnerstvu sprejmeta hkrati v istem aktu,

⁵⁷ 4. člen Uredbe.

⁵⁸ SWOT = S – Strengths (prednosti), W – Weaknesses (slabosti), O – Opportunities (priložnosti), T – Threats (grožnje).

⁵⁹ Drug javni organ lahko sprejme odločitev o ugotovitvi javnega interesa za sklenitev javno-zasebnega partnerstva in izvedbi projekta v eni izmed oblik partnerstva samo na podlagi ustanovitelja ali pooblastila, določenega v zakonu.

- da se sprejme odločitev o javno-zasebnem partnerstvu, preostala vsebina pa je predmet razpisa in pogodbe o javno-zasebnem partnerstvu.

Akt o javno-zasebnem partnerstvu je obvezen le v primeru, če izvajalec javno-zasebnega partnerstva pridobi posebno ali izključno pravico izvajati gospodarsko javno službo oziroma drugo dejavnost v javnem interesu, kjer zakon zaradi varstva javnega interesa zahteva izdajo koncesijskega akta⁶⁰ oziroma drugega splošnega akta. V tem primeru se koncesijski akt sprejme v obliki uredbe vlade, odloka predstavniškega organa samoupravne lokalne skupnosti ali splošnega akta drugega javnega partnerja, izdanega na podlagi javnega pooblastila, določenega s posebnim zakonom. V primeru javno-zasebnih partnerstev, ki se izvajajo v obliki koncesij, je tako predpisano ime akta, če gre pri tem še za dejavnost javne službe, pa tudi posebna oblika akta (uredba, odlok).

Na strani javnega partnerja (kot tudi na strani zasebnega) lahko nastopa več oseb. V primeru skupnega nastopanja več javnih partnerjev sprejmejo ti skupen akt o javno-zasebnem partnerstvu v enaki vsebini, medsebojna razmerja pa uredijo s pogodbo, ki jo sklenejo s sprejemom predmetnega akta. V primeru, ko na strani zasebnega partnerja nastopa več oseb, te osebe za potrebe sodelovanja v razmerju javno-zasebnega partnerstva oblikujejo projektno podjetje ter s konzorcijsko pogodbo⁶¹ uredijo medsebojna razmerja. ZJZP vsebuje omejitev glede kandidatur, in sicer sme kandidat predložiti le eno vlogo, v primeru skupne vloge pa sme biti ista oseba udeležena le pri eni vlogi.

Kot je navedeno že zgoraj, se lahko odločitev in akt o javno-zasebnem partnerstvu

⁶⁰ Vsebinsko koncesijskega akta določa 33. člen ZGJS:

- dejavnosti ali zadeve, ki so predmet gospodarske javne službe,
- območje izvajanja gospodarske javne službe, uporabnike ter razmerja do uporabnikov,
- pogoje, ki jih mora izpolnjevati koncesionar,
- morebitna javna pooblastila koncesionarju,
- splošne pogoje za izvajanje gospodarske javne službe in za uporabo javnih dobrin, ki se z njo zagotavljajo,
- vrsto in obseg monopola ali način njegovega preprečevanja,
- začetek in čas trajanja koncesije,
- vire financiranja gospodarske javne službe,
- način plačila koncesionarja ali način plačila odškodnine za izvrševanje gospodarske javne službe oziroma varščine,
- nadzor nad izvajanjem gospodarske javne službe,
- prenehanje koncesijskega razmerja,
- organ, ki opravi izbor koncesionarja,
- organ, pooblaščen za sklenitev koncesijske pogodbe,
- druge sestavine, potrebne za določitev in izvajanje gospodarske javne službe.

⁶¹ Konzorcijska pogodba ima svoj temelj v družbeni pogodbi, ki je urejena v 990. do 1011. členu OZ-UPB1.

sprejmeta hkrati v skupnem aktu, s katerim se lahko:

- uredi organizacijska in prostorska zasnova izvajanja javno-zasebnega partnerstva (vrsta izvajalcev, morebitne posebne ali izključne pravice, če so za to izpolnjeni pogoji),
- ugotovi javna korist za izvedbo razlastitve oziroma omejitve lastninske pravice na nepremičninah, po zakonu, ki ureja posege v prostor,
- uredijo posamezne obveznosti izvajalca javno-zasebnega partnerstva,
- določijo splošni pogoji, pod katerimi lahko uporabniki uporabljajo dobrine in storitve javno-zasebnega partnerstva, ki morajo biti za iste kategorije uporabnikov enaki,
- določijo pravice in obveznosti uporabnikov dobrin ali storitev javno-zasebnega partnerstva, način njihovega uveljavljanja in varstva,
- uredijo predvideni načini financiranja javno-zasebnega partnerstva ter druga finančna razmerja med javnim in zasebnim partnerjem (na primer delitev izgube in dobička, delitev dobičkov, če pride do refinanciranja dolga).

Bistvenega pomena je, da je vsebina odločitve o javno-zasebnem partnerstvu ali akta o javno-zasebnem partnerstvu, vključno s skupnim aktom, dovolj splošna in da že vnaprej na kakršenkoli način ne onemogoča pogajanj med javnim in zasebnim partnerjem.

4.4 JAVNI RAZPIS

Postopek javnega razpisa je naslednja faza za sklenitev javno-zasebnega partnerstva. Izvajalec javno-zasebnega partnerstva se, ne glede na obliko akta o izbiri (akt poslovanja ali upravna odločba), izbere na podlagi javnega razpisa, ki se obvezno objavi tudi na spletnih straneh. ZJZP predvideva za posamezno obliko javno-zasebnega partnerstva uporabo določil različnih zakonov:

- za postopek izbire zasebnega partnerja v primerih javno-naročniškega partnerstva se uporabljajo pravila javnega naročanja,
- v primerih koncesijskega partnerstva, pri katerem pridobi koncesionar pravico izvajati javno službo, se uporablja ZGJS,
- v primerih statusnega partnerstva pa se smiselno uporabljajo določbe Zakona o

javnem naročanju (v nadaljevanju ZJN-2)⁶².

Pojem javni razpis je treba razlagati v širšem in ožjem smislu. V širšem pomeni izvedbo celotnega postopka izbire izvajalca javno-zasebnega partnerstva in zajema imenovanje strokovne komisije⁶³, pripravo razpisne dokumentacije, pripravo in objavo javnega razpisa, izvedbo konkurenčnega dialoga oziroma drugega primerne postopka izbire izvajalca in sprejem končnih ponudb.

Javni razpis v ožjem smislu pa pomeni zadovoljitev zahteve zakonodajalca po pripravi in objavi javnega razpisa na spletnih straneh. Predmetni javni razpis se pripravi glede na obliko javno-zasebnega partnerstva, in sicer v skladu z ZJN-2 oziroma ZGJS. Ne glede na uporabo različnih zakonskih podlag mora objava javnega razpisa vsebovati najmanj⁶⁴:

- navedbo, da gre za javno-zasebno partnerstvo po ZJZP,
- ime oziroma firmo in sedež javnega partnerja,
- podatke o objavi odločitve o javno-zasebnem partnerstvu in akta o javno-zasebnem partnerstvu,
- predmet, naravo ter obseg in območje javno-zasebnega partnerstva,
- začetek in predvideni čas trajanja razmerja javno-zasebnega partnerstva,
- postopek izbire izvajalca javno-zasebnega partnerstva,
- kraj, čas in plačilne pogoje za dvig razpisne dokumentacije,
- kraj in rok za predložitev vlog, pogoje za njihovo predložitev (morebitna zavarovanja),
- zahteve glede vsebine vlog (prikaz ponujenega načina izvajanja javno-zasebnega partnerstva, ponujeni objekti in naprave, pričakovani dobiček iz izvajanja razmerja),
- pogoje, ki jih morajo kandidati izpolnjevati, in dokazila o njihovem izpolnjevanju, pogoje za predložitev skupne vloge,
- merila za izbiro najugodnejšega kandidata in/ali merila za prehajanje med fazami konkurenčnega dialoga,

⁶² Ur. l. RS, št. 128/2006, 16/2008.

⁶³ ZJZP v 52. členu določa, da strokovno komisijo sestavljajo predsednik in najmanj dva člana, ki morajo imeti najmanj visokošolsko izobrazbo in delovne izkušnje z delovnega področja, da omogočajo strokovno presojo vlog. Naloge komisije so, da pregleda, oceni prispеле vloge in ugotovi, ali izpolnjujejo razpisne pogoje, ter na podlagi svojih ugotovitev napiše poročilo, v katerem navede, katere vloge izpolnjujejo razpisne vloge in jih razvrsti po vrstnem redu, ki izkazuje, katera vloga najbolj ustreza postavljenim merilom.

⁶⁴ 48. člen ZJZP.

- naslov, prostor, datum in uro odpiranja vlog,
- rok, v katerem bodo kandidati obveščeni o izidu javnega razpisa.

4.4.1 KONKURENČNI DIALOG

Konkurenčni dialog je poseben postopek, ki ga lahko uporabi javni partner pri izbiri izvajalca javno-zasebnega partnerstva, in sicer kadar so zaradi kompleksnosti projekta potrebne nadaljnje pojasnitve oziroma dopolnitve zahtev javnega partnerja, do katerih pa sam, brez pomoči oziroma predlogov potencialnih zasebnih partnerjev, ne more priti. Postopek konkurenčnega dialoga poteka v treh fazah, ki so predstavljene v nadaljevanju.

Namen prve faze je povabiti zainteresirane kandidate za izvedbo javno-zasebnega partnerstva in jim okvirno predstaviti pogoje za sodelovanje. Javni partner mora objaviti javni razpis in pripraviti razpisno dokumentacijo⁶⁵, v kateri okvirno opiše svoje zahteve, cilje in namen, ki ga želi doseči. V razpisni dokumentaciji mora določiti ekonomske in finančne, tehnične, kadrovske in druge pogoje, ki jih mora kandidat izpolnjevati, v kolikor želi sodelovati na pogajanjih v okviru druge faze konkurenčnega dialoga. Prav tako mora v razpisni dokumentaciji navesti število kandidatov, ki jih bo povabil na pogajanja, potem ko bo ugotovil, da izpolnjujejo razpisne pogoje. Izbrati mora najmanj tri (3) kandidate.⁶⁶ Navedeno število je predpisano zaradi ohranitve konkurence pri izbiri. Vendar obstaja tudi izjema pri tem pravilu, saj lahko javni partner v primeru, ko na trgu ni dovolj konkurence oziroma zaradi pomanjkanja interesa, izvede postopek z manj kot tremi kandidati. Javni partner pa ima tudi možnost omejitve maksimalnega števila kandidatov zaradi povsem praktičnih razlogov, saj bi lahko preveliko število kandidatov bilo ovira za uspešnost dialoga.

Druga faza postopka obsega konkurenčna pogajanja s kandidati, ki jim je bila na podlagi predloženih prijav ugotovljena sposobnost za sodelovanje v nadaljnjem postopku, in pripravo končne razpisne dokumentacije. Namen te faze je uskladitev javnega in zasebnega interesa. Sam postopek poteka pogajanj oziroma dialoga ni predpisan. Javnemu partnerju je prepuščena izbira načina izvedbe in konkretizacija postopka konkurenčnega dialoga.

⁶⁵ Razpisna dokumentacija za prvo fazo mora vsebovati najmanj povabilo k oddaji prijave, navodila kandidatom za izdelavo prijave, navedbo meril, navedbo števila kandidatov, ki bodo povabljeni k oddaji ponudbe, opis predmeta naročila oziroma ciljev, ki jih želi javni partner doseči, in pogoje za prvo fazo.

⁶⁶ 3. točka 44. člena Direktive 2004/18/ES.

Bistvo druge faze je, da javni partner skupaj z izbranimi kandidati poišče možne rešitve glede na svoje potrebe in ugotovitev ekonomske koristi za obe strani. V tej fazi v večini primerov potekajo usklajevanja glede besedila pogodbe, ki je sestavni del razpisne dokumentacije, na podlagi katere kandidati oddajo končne ponudbe. Pomembno je, da v tej fazi javni partner obravnava vse kandidate enakovredno. Treba je poudariti, da javni partner ne sme drugim kandidatom izdati določenih rešitev ali zaupnih informacij, posredovanih s strani kandidata, ki sodeluje v postopku, brez njegove privolitve.

Ko so pogajanja končana in se oblikuje končna razpisna dokumentacija, nastopi tretja faza postopka. O končanih pogajanjih javni partner obvesti vse udeležence v postopku in jih pozove k predložitvi končnih ponudb. V povabilu k oddaji končnih ponudb mora navesti pogoje in merila za izbor ekonomsko najugodnejše ponudbe, opisati sprejeto rešitev iz faze pogajanj oziroma dialoga, način ocenjevanja prispelih ponudb, morebitna finančna zavarovanja. Javni partner prispele ponudbe pregleda, oceni in ob uporabi merila ekonomsko najugodnejše ponudbe izbere najugodnejša kandidata, s katerim sklene pogodbo o javno-zasebnem partnerstvu.

4.5 IZBIRA IZVAJALCA JAVNO-ZASEBNEGA PARTNERSTVA

Izbira izvajalca javno-zasebnega partnerstva je vezana na pravila o oddaji in odpiranju ter ocenjevanju vlog oziroma končnih ponudb. Po zaključenem konkurenčnem dialogu ali drugem postopku izbire javni partner pozove udeležence, da v razumno postavljenem roku oddajo svoje končne ponudbe. Odpiranje ponudb je javno, razen v primerih, ko javni partner zaradi varovanja poslovne skrivnosti oziroma uradne, vojaške ali državne tajnosti določi, da postopek odpiranja ponudb ni javen. O odpiranju ponudb se vodi zapisnik, ki ga po končanem odpiranju podpišejo člani strokovne komisije, ki vodijo postopek odpiranja, in prisotni na odpiranju. Zapisnik se v 8 dneh po odpiranju vroči vsem kandidatom.

Po končanem odpiranju strokovna komisija ponudbe pregleda in preveri, ali izpolnjujejo razpisne pogoje. Strokovna komisija lahko v tej fazi od kandidatov zahteva dodatna pojasnila glede določenih navedb v ponudbi, zahteva pa lahko tudi manjše dopolnitve ponudb. Dopolnitve ponudb se ne smejo navezovati na tisti del ponudbe oziroma dokumente, ki vplivajo na vrednotenje ponudb posameznega kandidata (sprememba predmeta, cene in druga merila). Dopolnitve ponudb so dopustne, v kolikor se z njimi

odpravljajo manjša odstopanja od zahtev razpisne dokumentacije in ki v nobenem primeru ne vplivajo na vsebino ponudbe in ocenjevanje ter razvrščanje posamezne ponudbe, skladno z razpisnimi merili. Dopustni so tudi popravki računskih napak⁶⁷, ki jih ugotovi javni partner, vendar samo ob soglasju kandidata.

Po končanem pregledu in vrednotenju ponudb strokovna komisija sestavi poročilo, v katerem navede, katere ponudbe izpolnjujejo razpisne zahteve, in jih razvrsti glede na ustreznost postavljenim merilom. Poročilo strokovna komisija posreduje vladi ali predstavniškemu organu samoupravne lokalne skupnosti, ki odloči o izdaji akta izbire izvajalca javno-zasebnega partnerstva. Akt izbire izvajalca javno-zasebnega partnerstva je lahko akt poslovanja ali odločba⁶⁸, na podlagi katerega oziroma katere se sklene pogodba o javno-zasebnem partnerstvu.

4.6 PRAVNO VARSTVO

Kljub objavi javnega razpisa javni partner ni zavezan, da izbere izvajalca javno-zasebnega partnerstva, saj ima možnost, da zavrne vse ponudbe. Zavrnitev vseh vlog mora biti utemeljena in obrazložena, kandidatom pa zakon tudi omogoča učinkovito pravno varstvo.

Zoper samo odločitev o izbiri izvajalca javno-zasebnega partnerstva je dopustno pravno sredstvo, v katerem udeleženci uveljavljajo svoje pravice. Oblika pravnega varstva je odvisna od organa, ki je odločitev o izbiri izvajalca izdal.⁶⁹

- zoper akt o izbiri, ki ga izda pristojni minister, ni pritožbe,
- zoper akt o izbiri, ki ga izda drug javni partner, odloči o pritožbi pristojni minister, če je ustanoviteljica drugega javnega partnerja država oziroma župan, če je njegova ustanoviteljica samoupravna lokalna skupnost,
- o pritožbi zoper odločbo o izbiri, ki jo izda občinska uprava, odloči župan.

Kot navedeno, je uveljavljanje pravnega varstva odvisno od tega, ali se ob koncu postopka izbire izda akt poslovanja ali odločba. V primeru, ko je akt izbire akt poslovanja, torej ko

⁶⁷ Računske napake so napake, ki so posledica napak v izvedenih računskih operacijah seštevanja, odštevanja, množenja in deljenja.

⁶⁸ Odločba o izbiri se izda, če je predmet javno-zasebnega partnerstva koncesija za izvajanje gospodarske javne službe ali druge dejavnosti, kjer zakon zaradi varovanja javnega interesa izrecno predpisuje izdajo upravne odločbe.

⁶⁹ 61. člen ZJZP.

se za sklenitev javno-zasebnega partnerstva uporabljajo pravila o javnih naročilih ali koncesijah gradenj, se pravno varstvo zagotavlja skladu z ZJN-2, in sicer kot zahteva za obrazloženo obvestilo, ter v primeru vložitve zahtevka za revizijo v skladu z Zakonom o reviziji postopkov javnega naročanja⁷⁰. V primeru, ko je akt izbire odločba, ima udeleženec v postopku oziroma stranka možnost začeti upravni spor.

4.7 SKLENITEV POGODBE O JAVNO-ZASEBNEM PARTNERSTVU

Razmerje javno-zasebnega partnerstva nastane s trenutkom sklenitve pogodbe o javno-zasebnem partnerstvu (oziroma koncesijske pogodbe), razen če zakon določa drugače ali če je v pogodbi o javno-zasebnem partnerstvu določeno, da se pravice in obveznosti, ki izhajajo iz razmerja, pridobijo pozneje ali ob izpolnitvi določenega pogoja.

Pogodba o javno-zasebnem partnerstvu mora biti sklenjena v pisni obliki ter ne sme biti sklenjena v nasprotju s pravili objave javnega razpisa. Pogodba mora slediti odločitvi o izbiri izvajalca javno-zasebnega partnerstva v skladu z izdanim aktom izbire. V primeru kršitve navedenega pogodba nima pravnega učinka oziroma je nična.

Običajno je, da je osnutek pogodbe o javno-zasebnem partnerstvu že del razpisne dokumentacije v fazi javnega razpisa in je predmet nadaljnjih usklajevanj med javnim partnerjem in kandidati v konkurenčnem dialogu. Pogodba tudi ne sme odstopati od akta izbire, saj se v primeru odstopanj upoštevajo določila akta izbire, in ne pogodbe.

Glede na to, da so javno-zasebna partnerstva dolgoročna in kompleksna razmerja, je ključno, da se v pogodbi čim boljše oziroma čim podrobneje uredijo pravice in obveznosti posameznega partnerja. Pogodba mora biti sestavljena tako, da zasebnemu partnerju omogoči stabilnost in varnost naložbe ter povrnitev vloženih sredstev in dosežek normalnega donosa, kakor tudi, da se ohranja oziroma nosi del poslovnega tveganja. Javni partner pa mora vključiti v pogodbo različne mehanizme, ki bodo v tem dolgem obdobju zagotavljali zavarovanje javnega interesa.

V tem poglavju je bil predstavljen teoretični vidik nastanka javno-zasebnega partnerstva.

⁷⁰ Uradni list, št. 94/2007.

Naslednje poglavje bo namenjeno predstavitvi oblikovanja razmerja javno-zasebnega partnerstva v praksi, in sicer na podlagi izvedenega postopka za sklenitev javno-zasebnega partnerstva za izvedbo projekta dokončanja in vzdrževanja ter upravljanja (operaterstva) enotnega digitalnega radijskega omrežja (TETRA) državnih organov RS.

5 PROJEKT DOKONČANJA IN VZDRŽEVANJA TER UPRAVLJANJA (OPERATERSTVA) ENOTNEGA DIGITALNEGA RADIJSKEGA OMREŽJA (TETRA) DRŽAVNIH ORGANOV RS

5.1 PREDSTAVITEV PROJEKTA

V tem poglavju bom podrobneje predstavila projekt dokončanja in vzdrževanja ter upravljanja (operaterstva) enotnega digitalnega radijskega omrežja (TETRA) državnih organov RS, pri izvedbi katerega sem sodelovala v okviru dela v organizaciji, kjer sem zaposlena. Vlada RS je na 158. redni seji, dne 14. februarja 2008, sprejela sklep o ustanovitvi medresorske projektne skupine za izvedbo navedenega projekta, katere temeljna naloga je bila priprava javnega razpisa za izbiro sovlagatelja in operaterja enotnega digitalnega radijskega omrežja (TETRA) državnih organov RS.⁷¹ Izvedbo projekta bom predstavila s pomočjo teoretičnih izhodišč, ki so bila predstavljena v prejšnjih poglavjih.

Republika Slovenija je v letu 2002 pričela z izgradnjo sodobnega digitalnega radijskega omrežja po ETSI⁷² standardu TETRA. Projekt izgradnje je bil začel v okviru Ministrstva za notranje zadeve RS/Policije (v nadaljevanju MNZ), ki je bilo na podlagi sklepa Vlade RS⁷³ določeno za nosilca projekta vzpostavitve pilotske instalacije digitalnega radijskega omrežja državnih organov, in sicer kot sestavnega dela nacionalnega projekta "Nadzor državne meje", ki je takrat že potekal kot ena od aktivnosti prilagajanja institucij naše države t. i. schengenskim varnostnim standardom.

Enotno digitalno radijsko omrežje po standardu TETRA se gradi prvenstveno za potrebe državnih organov RS in služb, ki delujejo na področju javne in nacionalne varnosti (policija, carina, enote za zaščito in reševanje in pomoč, službe nujne medicinske pomoči),

⁷¹ Predmetni sklep o ustanovitvi opredeljuje naslednje naloge projektne skupine:

- da sodeluje pri izdelavi investicijske dokumentacije,
- da z izbranim svetovalnim podjetjem pripravi razpisno dokumentacijo za izbiro sovlagatelja za dokončanje graditve enotnega digitalnega radijskega omrežja državnih organov,
- da z izbranim svetovalnim podjetjem pripravi razpisno dokumentacijo za izbiro operaterja enotnega digitalnega radijskega omrežja državnih organov,
- da na podlagi analize prispelih ponudb izbere najugodnejšega ponudnika in predlaga Vladi RS sklenitev ustrezne pogodbe.

⁷² European Telecommunications Standards Institute.

⁷³ Sklep Vlade RS, sprejet na 136. dopisni seji, dne 5. 4. 2002.

ki imajo zaradi narave svojega delovanja posebne zahteve glede zanesljivosti delovanja, zaupnosti sporočil in varnosti omrežja. Tako zgrajeno enotno radijsko omrežje omogoča vsem uporabnikom souporabo iste omrežne in radijske infrastrukture, v kateri so zagotovljena neodvisna navidezna zasebna omrežja z lastno prirejeno funkcionalnostjo. Bistvenega pomena je, da takšno omrežje zagotavlja večjo varnost, zanesljivost in višjo kakovost storitev v primerjavi z dosedanjimi analognimi omrežji, poleg tega pa posameznim uporabnikom omogoča lastno in neodvisno opravljanje in lastne nabore storitev in funkcij. Namen novega sistema je nadomestitev različnih radijskih omrežij, ki so dandanes v uporabi v državnih organih in so praviloma še analogna ter so kot taka tudi že precej dotrajana. Dotrajanost omrežja se kaže v vedno večjem številu tehničnih pomanjkljivosti, ki pa jih sodobni snopovni digitalni radijski sistemi odpravljajo. Digitalna radijska omrežja zagotavljajo uporabnikom dodatne funkcionalnosti, večajo varnost komuniciranja in s tem povečujejo varnost uporabnikov, omogočajo avtonomno rabo iste infrastrukture več uporabnikom z navideznimi zasebnimi omrežji, omogočajo relativno enostavno uvajanje novih podatkovnih aplikacij in prinašajo še vrsto dodatnih možnosti, racionalizacij in tehnoloških prednosti.

Projekt, ki je predmet predstavitve v magistrskem delu, je druga faza vzpostavitve celotnega omrežja, saj se je prva faza izgradnje omrežja že zaključila. Prva faza je vključevala nabavo in postavitve 74 baznih postaj z vso centralno in TK-povezovalno infrastrukturo, ki se je realizirala preko izvedbe oddaje javnih naročil v okviru MNZ. Vlada RS je v okviru Strategije graditve enotnega digitalnega radijskega omrežja državnih organov Republike Slovenije (v nadaljevanju Strategija) zapisala, da se dokončanje oziroma druga faza izgradnje izvede z izbiro zasebnega partnerja, torej s sklenitvijo javno-zasebnega partnerstva. Temeljni razlog za odločitev za sklenitev javno-zasebnega partnerstva je bil ta, da se je s soinvestiranjem zasebnega kapitala in dodatnimi znanji pričakovala hitrejša izvedba projekta.

5.2 ZAHTEVE ZA ENOTNO OMREŽJE

Temeljno izhodišče enotnega radijskega omrežja je, da mora infrastruktura (bazne postaje, centralna stikala in dispečerji) zagotavljati visoko oziroma najvišjo stopnjo medsebojne združljivosti (kompatibilnosti) oziroma tehnične povezljivosti. Glavni razlog je standardizacija na tem področju, saj niso definirani/standardizirani vmesniki med ključnimi

elementi infrastrukture (centralno stikalo, nadzorno-upravljaljski sistem, bazne postaje in dispečerji). Standardi, ki trenutno veljajo, definirajo samo osnovne funkcionalnosti, ki pa praviloma ne izpolnjujejo specifičnih zahtev uporabnikov javne varnosti, saj večji del funkcij ni kompatibilen. V primeru, da bi se država odločila za uporabo dveh ali več omrežij, bi to pomenilo dodatne obremenitve in tudi večje stroške pri vzdrževanju, zagotavljanju rezervnih delov, vzpostavitvi enotnega nadzorno-upravljaljskega centra in podobno. Glede na navedeno je bilo sprejeto, da je tehnično optimalno najbolje nadaljevati s čim hitrejšo graditvijo enotnega digitalnega radijskega omrežja v smeri dograditve obstoječega sistema.

Nadaljnji razlog za graditev enotnega radijskega omrežja je tudi ta, da se za enako tehnično rešitev odločajo tudi vse naše sosednje države. Zaradi čezmejnega sodelovanja mora omrežje omogočati povezljivost omrežij TETRA s sosednjimi državami (t. i. mednarodno gostovanje). Ko bodo določeni uporabniki (na primer gasilske enote, naloge s policijskega področja) opravljali svoje naloge tudi preko državnih meja, bodo še vedno lahko ostali povezani z enotami na domačem ozemlju. Navedeno je pomembno tudi zaradi opravljanja aktivnosti na področju javne oziroma nacionalne varnosti v okviru EU, in sicer v okviru delovanja v skupnih operativnih akcijah z enotami sosednjih držav na ozemlju ene ali več držav. Tudi v drugih državah je situacija podobna kot v Sloveniji, saj so omrežja TETRA v različnih fazah graditve.

V okviru aktivnosti za načrtovanje enotnega digitalnega radijskega omrežja je bil narejen tudi Tehnični elaborat⁷⁴, v katerem so obdelana vprašanja radijskega pokrivanja in prometne propustnosti ter določeni izhodiščni parametri za načrtovanje. Tehnični elaborat opredeljuje zahteve za radijsko pokrivanje, stopnjo storitve, zanesljivost in kakovost govora, kapacitete omrežja, kakor tudi analizo tvorbe snopov, skupinske klice, delovanje prenosnih in ročnih radijev in druge številne tehnične parametre, ki morajo biti izpolnjeni pri načrtovanju sistema. V nadaljevanju bodo na kratko predstavljene različne zahteve, ki jih mora sistem izpolnjevati. Povzete so po Strategiji in Tehničnem elaboratu, saj se besedili teh dveh dokumentov v tem delu dokaj pokrivata. Navedene zahteve so značilnosti sistema in so bile tudi upoštevane pri pripravi razpisne dokumentacije za izvedbo javnega razpisa.

⁷⁴ Tehnični elaborat za dokončanje graditve digitalnega radijskega omrežja državnih organov Republike Slovenije je bil narejen v Odseku za komunikacijske sisteme na Institutu Jožefa Stefana septembra 2007.

5.2.1 Tehnične zahteve

Bistvena tehnična zahteva je, da mora omrežje zagotavljati zanesljiv, spektralno učinkovit in varen prenos govora in podatkov. Uporabnikom morajo biti ob prehodu iz analognega omrežja zagotovljene najmanj enake funkcije, zmogljivosti in storitve, kot jih zagotavljajo obstoječi sistemi. Skupinski klici, posamezni (individualni) klici, telefonski klici, prioritetni klici v sili, preusmeritev klicev, prenos kratkih sporočil, prenos statusov, povezave med posameznimi skupinami in dinamično ustvarjanje skupin, načelo delovanja zaprtih uporabniških skupin, prenos podatkov s terena so le nekatere izmed funkcij in storitev, ki morajo biti zagotovljene v digitalnem omrežju. Hkrati mora omrežje omogočati dispečersko funkcijo z možnostjo sočasnega komuniciranja z več skupinami ter povezovanje različnih skupin in upravljanje z uporabniki. Zagotovljena mora biti funkcionalnost nadzora in upravljanja, kar pomeni, da je omogočen dostop do vseh naprav v sistemu, kakor tudi možnost določitve storitve posameznim radijskim uporabnikom in skupinam. Osnovo pri začetni vzpostavitvi predstavljajo funkcionalnosti, zmogljivosti in storitve, ki so na voljo v obstoječih radijskih omrežjih državnih organov.

5.2.2 Zahteve glede kakovosti storitev

Sam namen radijskih zvez je tisti, ki narekuje vrsto in kvaliteto profesionalnih sistemov radijskih zvez. Predmetne storitve se po obsegu in kakovosti bistveno razlikujejo od storitev javnih sistemov radijskih zvez, namenjenih splošni javni uporabi. Kakovost storitev v zasebnih sistemih radijskih zvez določajo zmožnost⁷⁵, zanesljivost⁷⁶, razpoložljivost⁷⁷ in vzdržljivost⁷⁸.

⁷⁵ Zmožnost je značilnost radijskega sistema, da s svojimi storitvami zadosti vsem realnim potrebam uporabnikov in se ugotavlja s funkcionalnim preizkusom vseh zahtevanih funkcij in storitev sistema. Dograditev sistema je odvisna od zahtev in zmožnosti financiranja.

⁷⁶ Zanesljivost je lastnost telekomunikacijskega sistema in njegovih posameznih sklopov, da zagotavljajo zahtevane storitve pod danimi pogoji in v zahtevanem časovnem intervalu.

⁷⁷ Razpoložljivost je lastnost telekomunikacijskega sistema, da je na voljo uporabnikom v vseh razmerah in v skladu s prednostmi posameznih uporabnikov.

⁷⁸ Vzdržljivost je odpornost telekomunikacijskega sistema na preobremenitve, motnje, okvare ter druge predvidljive in nepredvidljive dogodke. Neposredno je povezana z razpoložljivostjo, saj večja vzdržljivost pomeni tudi boljše razpoložljivost.

5.2.3 Prometne zahteve

Omrežje mora omogočati različne prioritete dostopa, kjer najvišjo prioriteto pomenijo klici v sili (t. i. alarmni klici). Po klicu v sili se mora prekiniti trenutno aktivna komunikacija na skupini in omogočiti izvedbo prioritetnega klica. Prav tako se mora prekiniti v primeru zasedenosti omrežja oziroma zasedenosti bazne postaje.

V navideznih zasebnih omrežjih morajo biti omogočene vse vrste komunikacij in storitev po načinu in obsegu tako, kot so bile omogočene v dosedanjih omrežjih posameznih državnih organov. S stališča prometne prepustnosti je osnovna komunikacija v omrežju skupinska komunikacija, medtem ko so individualni klici omejeni na končno število uporabnikov, predvsem zaradi prometnih omejitev, saj omrežje ne predstavlja alternative mobilnim telefonskim omrežjem. Nadalje mora omrežje dopuščati časovno omejitev klicev z namenom zagotavljanja čim večje prepustnosti omrežja. Časovne omejitve so posebej določene za posamezna navidezna omrežja, in sicer na način, da omogočajo normalno uporabo radijskih postaj. Bistvenega pomena za normalno delovanje sistema je, da komunikacija poteka operativno, hitro in učinkovito.

V sistem uporabe digitalnega radijskega sistema so vključeni Uprava RS za zaščito in reševanje, Slovenska vojska, Civilna obramba, Obveščevalno varnostna služba, SOVA, Policija, civilne službe, Prva pomoč, Uprava RS za izvrševanje kazenskih sankcij, Ministrstvo za pravosodje – sodišča, Ministrstvo za pravosodje – tožilstva, Carinska uprava RS. Tako zasnovano omrežje zahteva za operativo 27.980 radijskih terminalov, in sicer 17.900 ročnih in 10.080 avtomobilskih ter 55 dispečerskih sistemov. (So)uporaba radijskega omrežja pa je/bo omogočena tudi določenim organizacijam oziroma uporabnikom izven okvira državnih organov, ki delujejo na področju javne oziroma nacionalne varnosti, ki bodo omrežje lahko uporabljali na podlagi posebnih odločitev vlade RS.

5.2.4 Geografske zahteve

Projekt graditve enotnega digitalnega radijskega omrežja ima svoje temelje v dokumentu "Schengenski izvedbeni načrt"⁷⁹, ki opredeljuje prioriteto graditev v obmejnem pasu z

⁷⁹ Schengenski izvedbeni načrt je Vlada RS sprejela kot del priprav na članstvo v EU na svoji 28. seji 24. 5. 2001. V dokumentu so opredeljene naloge in roki za uveljavitev schengenskih standardov nadzora (takrat) prihodnje zunanje meje. Na podlagi tega načrta se je začela izvajati vrsta dejavnosti, katerih izvedba naj bi do

Republiko Hrvaško. Temeljna zahteva je, da mora biti v posameznih navideznih omrežjih zagotovljena vsaj tolikšna pokritost, kot je pri obstoječih radijskih sistemih, upoštevajoč uporabo enakega tipa radijskih postaj. Ustreznost pokrivanja terena z radijskim signalom se pokriva s primerjavo funkcionalne uporabe radijskih postaj enakega tipa v obstoječem omrežju in novem navideznem omrežju ter z izvedbo meritev pokrivanja v obeh sistemih. Merilo, ki se upošteva pri primerjavi, je 90-odstotna verjetnost pokritosti terena in časa.

Trenutno je instaliranih/vključenih 62 baznih postaj, ki pokrivajo mestna območja z zelo široko okolico: Ljubljana, Kranj, Koper (skupaj z Luko), Celje, Murska Sobota, Krško, Novo mesto, Maribor, Postojna in tudi letališče Brnik, celotno področje regij Krško in Novo mesto, večji del regij Ljubljana in Postojna, večji del avtocestnega križa in večji del državne meje s Hrvaško.

Ena bistvenih zahtev pri graditvi predmetnega sistema je tudi zagotovitev radijske komunikacije v cestnih predorih avtocestnega križa. Trenutno je ta zahteva že realizirana v predoru Šentvid in je vključena tudi v predvidenih obnovah predorov Karavanke, Pletovarje, Golo rebro, Trojane, Podmilj in v novem predoru Cenkova. V prihodnosti pa se predvideva tudi radijsko pokrivanje s signalom TETRA v nekaterih posebnih objektih, kot so na primer večje garažne hiše, večji mejni objekti, kongresni centri in drugo.

5.2.5 Zahteve navideznega omrežja in varnosti

Temeljna značilnost enotnega digitalnega radijskega omrežja je, da omogoča vsem uporabnikom souporabo iste omrežne infrastrukture na način, da so jim znotraj enotnega omrežja zagotovljena t. i. navidezna zasebna omrežja z lastno prirejeno funkcionalnostjo. Predmetni način delovanja omogoča uporabnikom lastno upravljanje, lastne nabore storitev, stopnjo varnosti in funkcij. Upravljanje navideznega zasebnega omrežja je v popolni in izključni pristojnosti uporabnika, omejen je le s smernicami, ki jih določi upravljavska skupina. Dejansko je vsako tako omrežje enota zase, ki ima rezervirane resurse, v katere ne morejo posegati druga navidezna omrežja oziroma uporabniki teh navideznih omrežij. Vse

konca leta 2005 zagotovila, da bo RS sposobna uveljaviti schengensko raven nadzora zunanje meje Evropske unije in posledično ukinila mejni nadzor na notranjih mejah. Zaradi odloga vključitve držav kandidat in novih članic v schengenski informacijski sistem II v letu 2007 je Vlada RS na svoji 30. seji 23. 6. 2005 sprejela Dopolnitev izvedbenega načrta za uveljavitev schengenskih standardov nadzora zunanje meje Evropske unije za obdobje od 2005 do 2007.

komunikacije, ki potekajo v njih, morajo biti zaščitene tako, da brez privolitve uporabnika navideznega omrežja ne smejo biti dostopne drugim omrežjem.

Treba pa je poskrbeti tudi za varnost omrežja, kar pomeni, da mora biti zagotovljen varen in po potrebi zaupen prenos podatkov. Glede zagotavljanja varnosti mora imeti omrežje zaščito z večstopenjsko overovitvijo pristopa, kriptografsko zaščito radijskega vmesnika, kriptografsko zaščito podatkov na celotni poti med dvema ali več uporabniki ter daljinsko blokado in deblokado terminalov.

5.3 PREDHODNI POSTOPEK

Nadaljnji korak pri realizaciji projekta je bil razmislek o prednostih in pomanjkljivosti, ki jih prinašajo različne variante možnosti lastništva, upravljanja in vzdrževanja ter posledično odločitev za najbolj primeren način izvedbe projekta. Pri izbiri modela je bilo treba upoštevati, da mora celotna infrastruktura ostati v lasti države, saj se lahko država samo tako zaščiti ob morebitnih poslovnih težavah izbranega izvajalca oziroma operaterja. Nadalje je bilo treba upoštevati, da mora država vzpostaviti potrebne mehanizme nadzora, kar vključuje tudi varnostno preverjanje operaterja in njegovih zaposlenih. Pomembno pri upoštevanju je bilo tudi dejstvo, da je država že lastnik večjega dela omrežja, kar naj bi se upoštevalo pri pogodbi z izvajalcem (operaterjem), in sicer kot nižja cena tekočih stroškov za državne uporabnike. Za izbiro modela je bil pomemben tudi podatek, da je del infrastrukture omrežja instaliran v objektih, ki so v lasti države.

Z zvezi z navedenim so se preučevali naslednji modeli izvedbe:

- model GO-GO (Government Owned – Government Operated): država je lastnik in operater omrežja;
- model GO-CO (Government Owned – Company Operated): država je lastnik omrežja, podjetje je operater;
- model CO-CO (Company Owned – Company Operated): podjetje je lastnik in operater omrežja.⁸⁰

⁸⁰ Navedeni model ni bil predmet neke širše razprave, saj je aktualen v sistemih, kjer državni organi nimajo razvitih lastnih tehničnih služb oziroma ko je potrebna zelo hitra graditev na območju cele države. Največja pomanjkljivost tega modela je potreba po dolgoročno največjih finančnih sredstvih in velika odvisnost od operaterja.

Izbiro optimalnega modela pogojujejo različni dejavniki, od razpoložljivih finančnih sredstev, zahtevane hitrosti graditve celotnega sistema do upoštevanja stopnje razvitosti tehničnih služb oziroma razpoložljivosti človeških resursov in njihovih znanj, ki so potrebna za izvedbo projekta takega obsega. V Sloveniji trenutno potekajo vse dejavnosti v zvezi z izgradnjo enotnega digitalnega radijskega omrežja po modelu GO-GO. Vse aktivnosti z izgradnjo opravlja MNZ/Policija, ki je preko svojih služb izvedla številne postopke oddaje javnih naročil za nabave infrastrukturne opreme, ki so se oziroma se še vedno (so)financirajo iz sredstev EU (program predpristopne pomoči Phare, Schengen Facility, Sklad za zunanje meje) in lastnih proračunskih sredstev. Prav tako v okviru MNZ/Policije potekajo vse operativne aktivnosti v zvezi s sistemom, kar zajema tehnično načrtovanje lokacij baznih postaj in drugih elementov omrežja, meritve pokritosti terena z radijskim signalom, nadzor nad delovanjem omrežja, šolanje končnih uporabnikov in podobno. Največje težave pa nastajajo v zvezi s kadri oziroma pomanjkanjem le-teh, predvsem pri operaterskem delu projekta.

Tabela 5.1: Primerjava modelov GO-GO in GO-CO s stališča države

	<i>model GO-GO</i> (<i>Government Owned – Government Operated</i>)	<i>model GO-CO</i> (<i>Government Owned – Company Operated</i>)
Prednosti za državo	<ul style="list-style-type: none"> - za državo nižji tekoči (redni) stroški, saj je predvidena življenjska doba sistema daljša kot pri drugih javnih telekomunikacijskih sistemih; - v pristojnosti države je nadzor nad celotnim omrežjem; - transparentna določitev cen novih storitev ali prihodnjih nadgradenj; 	<ul style="list-style-type: none"> - za državo nižji stroški začetne investicije v infrastrukturno opremo in gradnjo, večji del stroškov prevzame operater (podjetje); - hitrejša graditev omrežja na območju celotne države; - večji del tehničnega kadra zagotovi operater, kar lahko pomeni tudi določeno zmanjšanje kadra pri državnih organih. Državni organi morajo kljub temu obdržati del svoje tehnične ekipe. Državni organi ne potrebujejo visoko izšolanih specialistov za tehnično upravljanje omrežja, saj jih zagotovi operater; - lažje zaračunavanje storitev končnim uporabnikom, saj imajo operaterji že razvit sistem in tudi izkušnje z zaračunavanjem (t .i. billing);

Slabosti za državo	<ul style="list-style-type: none"> - finančne zmožnosti države so ponavadi razporejene na več let, kar podaljšuje izvedbo projekta; - realizacija projekta je počasnejša tudi zaradi dolgotrajnih postopkov nabave, počasnejše graditve morebitnih novih lokacij gorskih objektov za bazne postaje; - v primerjavi z operaterjem je težje zadržati visoko strokoven kader, predvsem zaradi omejenih možnosti nagrajevanja; 	<ul style="list-style-type: none"> - ker lahko operater zaide v finančne težave, je treba zahtevati, da je omrežje v lasti države (zahteva: ob težavah prvotnega operaterja se lahko izbere nov operater); - težje zagotavljanje mehanizmov za nadzor in varnostno preverjanje operaterja kot tudi njegovih zaposlenih;
---------------------------	---	---

Vir: Strategija graditve enotnega digitalnega radijskega omrežja državnih organov RS, 2007.

Glede na zgoraj navedene ugotovitve oziroma prednosti in slabosti je bilo v okviru Strategije zapisano, da se v prehodnem obdobju uporablja GO-GO model, saj stanje in zahteve kot tudi nadaljnje aktivnosti države govorijo v prid tej odločitvi. Po izbiri zasebnega partnerja pa se preide na model GO-CO, posebno zaradi možnosti hitrejše graditve oziroma dokončanja projekta gradnje enotnega digitalnega radijskega omrežja. Strategija vsebuje tudi osnovne finančne parametre, iz katerih so razvidni dosednji finančni vložki države v izgradnjo omrežja, prav tako so narejene kalkulacije glede predvidenih stroškov v bodoče. V skladu z Uredbo je bila oblikovana tudi investicijska dokumentacija, in sicer so bili pripravljene dokument identifikacije investicijskega projekta, predinvesticijska zasnova in investicijski program.

Kot del investicijskega elaborata je bila pripravljena tudi pravna študija izvedbe javno-zasebnega partnerstva in opredelitev optimalnega modela za zadovoljitev javnega interesa (v nadaljevanju študija)⁸¹. Namen študije je bilo odgovoriti na vprašanje, ali so izpolnjeni pravni pogoji za izvedbo projekta in sklenitev javno-zasebnega partnerstva. Predmetna študija vsebuje predpostavke za realizacijo postavljenega cilja oziroma identificira razdelitve poslovnih tveganj, kot sledi:

- poslovno tveganje lastništva sistema: glede na to, da je bila od vsega začetka zahteva javnega partnerja, da je lastninska pravica na sistemu ves čas trajanja javno-

⁸¹ Študijo je izdelala družba Praetor d.o.o., ki je bila na javnem razpisu izbrana za svetovanje pri izvedbi javnega razpisa za izbiro sovlagatelja in operaterja.

- zasebnega partnerstva v njegovi izključni lasti, kakor tudi da sistem ostane v njegovi lasti po prenehanju partnerstva, navedeno tveganje prevzame javni partner;
- poslovno tveganje načrtovanja sistema: tudi to tveganje prevzame javni partner, saj sam določi tehnične specifikacije in tehnične parametre, kakor tudi t. i. SLA (Service Level Agreement), s katerim se opredeli nivo kvalitete upravljanja in dostopnosti sistema;
 - poslovno tveganje dograditve oziroma dokončanja sistema: navedeno tveganje v celoti prevzame zasebni partner, saj mora poskrbeti, da bo vzpostavljena popolna operativnost in funkcionalnost sistema; javni partner pa se zaveže, da bo v okviru javnega razpisa opredelil obveznosti zasebnega partnerja tako, da bo predmetno tveganje v celoti predvidljivo in ga bo tudi v celoti mogoče finančno ovrednotiti;
 - poslovno tveganje financiranja dograditve sistema: predmetno tveganje v celoti prevzame zasebni partner, kar pomeni, da v celoti nosi tveganje financiranja stroškov, ki nastanejo v fazi dograditve; javni partner ne prevzema nobene obveznosti, povezane z dograditvijo sistema, ki bi pomenile dodatno obremenitev za javne finance; povrnitev vloženih sredstev lahko zasebni partner obračuna v okviru upravljanja na podlagi dosegljivosti sistema končnim uporabnikom;
 - poslovno tveganje upravljanja sistema: zasebni partner v celoti prevzame obveznost upravljanja sistema, vključno z njegovim rednim in izrednim vzdrževanjem za celotno obdobje sklenitve javno-zasebnega partnerstva; v zvezi z navedenim je zahtevano, da zasebni partner že v ponudbi predloži kalkulacijo stroškov, na podlagi katere bo podana ponudba in katera bo predstavljala osnovo za določitev začetne cene, ki jo bodo mesečno plačevali uporabniki sistema izvajalcu javno-zasebnega partnerstva;
 - poslovno tveganje nadgradnje in posodobitve sistema: navedeno tveganje si partnerja razdelita glede na vsako konkretno nadgradnjo oziroma posodobitev sistema, in sicer z razdelitvijo stroškov glede na dejanske koristi in poslovni interes partnerjev; partnerja morata v pogodbi podrobneje opredeliti način, na katerega se bosta partnerja uskladila, nadalje katere nadgradnje bosta izvedla in v kakšnem obsegu kakor tudi način opredelitve in razdelitve stroškov;
 - poslovno tveganje glede kadrov, potrebnih za upravljanje: navedeno tveganje izhaja iz dejstva, da javni partner ne razpolaga z zadostnim številom visoko kvalificiranih strokovnjakov, zato mora zasebni partner v okviru tveganja upravljanja zagotoviti ustrezno kvalificirane in usposobljene kadrovske resurse, ki bodo lahko zagotavljali

- učinkovito delovanje sistema; v zvezi z navedenim je pomembno, da se v javnem razpisu podrobneje opredelijo pogoji za priznanje kadrovske sposobnosti potencialnih izvajalcev;
- poslovno tveganje glede nadzora nad kvaliteto upravljanja: navedeno tveganje v celoti prevzame javni partner, saj je izrednega pomena, da vzpostavi učinkovit nadzor nad upravljanjem, posebno glede na dejstvo, da je vprašanje plačil izvajalcu tesno povezano z zagotavljanjem nivoja kvalitete delovanja in dostopnosti sistema; ključna zahteva za prevzem navedenega tveganja je, da javni partner v te namene zagotovi ustrezno usposobljene kadrovske resurse ter da se način in vsebina nadzora vnaprej določita s pogodbo;
 - poslovno tveganje trženja sistema (dostopa tretjih): v večji meri navedeno tveganje prevzema javni partner, saj se, glede na dejstvo, da sistem prvenstveno ni namenjen trženju, ampak zagotavljanju specifičnega javnega interesa, lahko tržijo samo dodatne kapacitete in funkcionalnosti, na način in pod pogoji, da ni ogrožen oziroma zmanjšan nivo varovanega javnega interesa; način in pogoje, pod katerimi je dopustno trženje sistema, vnaprej določi javni partner, navedeno se določi s pogodbo; v vsakem primeru je trženje sistema treba vezati na izrecno pisno soglasje javnega partnerja; zasebni partner prevzema tveganje trženja sistema v minimalnem obsegu, predvsem v tistem delu, kjer je pripravljen ponujati in razvijati dodatne funkcionalnosti, tako za javnega partnerja kot za potencialno širši krog zainteresiranih uporabnikov;
 - poslovno tveganje donosnosti: tveganje donosnosti je tesno povezano z zgoraj navedenim tveganjem trženja sistema; zasebni partner prevzema navedeno tveganje predvsem v povezavi z začetno kalkulacijo in prognozo stroškov, ki ju mora podati v svoji ponudbi; tveganje donosnosti se za zasebnega partnerja ustrezno zmanjša tudi s tem, da javni partner zagotavlja minimalno število uporabnikov in s tem posledično minimalen nivo plačila pod pogojem, da bo sistem dostopen v dogovorjenem obsegu in kvaliteti;
 - poslovno tveganje dostopnosti (kvalitete storitev): predmetno tveganje prevzame zasebni partner v celoti, saj mora zagotoviti zmožnost komunikacije na lokacijah (pokritost z radijskim signalom), takojšen dostop, zanesljivost, popolno kakovost govora v delovnih okoljih; bistveno je, da javni partner v razpisni dokumentaciji čim bolj podrobno in jasno definira SLA, s katerim bo opredelil kvaliteto zahtevane storitve (sistema), ki jo mora zagotavljati izvajalec; s pogodbo se lahko opredeli

tudi plačilo, ki vključuje plačilo glede na dejansko dostopnost sistema in glede na zagotavljanje dogovorjenega nivoja kvalitete; ključnega pomena je, da javni partner vzpostavi učinkovit sistem nadzora kvalitete, ki predstavlja podlago za uveljavljanje pogodbenih določil, kakor tudi v SLA podrobneje opredeli način komunikacije in reševanja zapletov med partnerjema;

- poslovno tveganje finančne sposobnosti izvajalca: bistvenega pomena je, da partnerja ves čas trajanja razmerja uravnoteženo razporedita pravice in dolžnosti, saj je v obojestransko korist, da se vzpostavi dolgoročno rentabilno upravljanje; možnost zamenjave izvajalca glede na specifičnost projekta ne pride v poštev, lahko se pa v fazi izvedbe javnega razpisa upošteva možnost, da se postavi zahteva, po kateri morajo zasebni partnerji ustanoviti posebno, samostojno in ločeno pravno osebo, ki bo izvajala izključno storitve, povezane s predmetom javno-zasebnega partnerstva ves čas trajanja razmerja.

Predmet študije je bila tudi analiza štirih možnosti oziroma modelov za realizacijo cilja projekta, ki opredeljuje naslednje potencialne načine realizacije projekta: klasično javno naročilo, sklenitev javno-zasebnega partnerstva – statusne oblike, sklenitev javno-zasebnega partnerstva – koncesija storitve in sklenitev javno-zasebnega partnerstva – javnonaročniška oblika. Prva dva navedena modela sta bila izločena iz nadaljnje razprave zaradi predpostavke, da naročnik oziroma javni partner ne razpolaga z zadostnimi finančnimi sredstvi, ki so potrebna za realizacijo projekta. Zadržek za realizacijo projekta v obliki statusnega partnerstva je bil tudi v dejstvu, da bi se javni partner znašel v situaciji, kjer bi na eni strani nastopal kot uporabnik sistema in na drugi strani kot upravljevec sistema, kar bi lahko v praksi pripeljalo do konflikta interesov in težav glede nadzora kakovosti.

Kot izhaja iz zgoraj navedene teorije, je temeljna razlika med koncesijskimi in javnonaročniškimi javno-zasebnimi partnerstvi v tem, kateri partner prevzame večino poslovnega tveganja. V primeru, da ga večino prevzame oziroma nosi javni partner, se razmerje šteje za javnonaročniško in obratno. Glede na zgoraj navedeno opredelitev poslovnih tveganj, iz katere izhaja, da večino poslovnih tveganj prevzame zasebni partner, se je javni partner odločil za izvedbo projekta po modelu javno-zasebnega partnerstva s podelitvijo koncesije. V nadaljevanju so prikazane glavne prednosti in pomanjkljivosti izbranega modela.

PREDNOSTI

1. Prenos večine poslovnega tveganja na zasebnega partnerja.
2. Zasebni partner zagotovi potrebna finančna sredstva za financiranje projekta.
3. Prenos znanj, izkušenj in tehnologij med javnim in zasebnim partnerjem. S sklenitvijo partnerstva je zasebni partner zainteresiran, da predlaga tehnične in tehnološke rešitve za optimizacijo sistema, kar posledično lahko pomeni tudi zmanjšanje stroškov. Javnemu partnerju ni treba zagotoviti dodatnih kadrovskih resursov.
4. Način plačil zasebnemu partnerju se veže na dostopnost oziroma kakovost sistema.
5. Izvedba samo enega javnega razpisa, s katerim se izbere izvajalca oziroma koncesionarja za relativno dolgo obdobje (10 let).
6. Akt izbire je upravna odločba, kar zasebnim partnerjem daje večjo stopnjo pravne varnosti in zagotavlja večjo trdnost razmerja. Koncesijsko razmerje ima elemente upravnega razmerja, kar omogoča boljšo zaščito javnega interesa, posebej v izrednih razmerah, v primeru višje sile.

SLABOSTI

1. Podoben projekt v Sloveniji še ni bil izveden, zato bi lahko prišlo do pretiravanja pri oceni tveganj, ki jih prevzema zasebni partner.
2. Nezaupanje zasebnega sektorja v nepreizkušen (nov) model, kakor tudi omejene možnosti trženja.
3. Treba je vnaprej predvideti načine in oblike financiranj nadgradenj in posodobitev sistema, kar pa je glede na relativno dolgo koncesijsko obdobje težavna naloga.

5.4 IZBOR IZVAJALCA

Javni razpis za javno-zasebno partnerstvo za oddajo koncesije za izvedbo projekta dokončanja in vzdrževanja enotnega digitalnega radijskega omrežja (TETRA) je bil objavljen na portalu javnih naročil⁸² in v Uradnem listu Evropske unije dne 26. 5 .2009. Objava javnega razpisa je vsebovala vse potrebne podatke⁸³, ki so jih potencialni kandidati potrebovali za pripravo prijave za sodelovanje, saj je javni partner izbral postopek konkurenčnega dialoga z namenom sklenitve pogodbe o javno-zasebnem partnerstvu. V objavi javnega razpisa so

⁸² <http://www.enarocanje.si/pregledobjave.asp?IzpObrazec=35870> (12. avgust 2009).

⁸³ Glej poglavje 4.4.

bili navedeni pogoji za sodelovanje, in sicer pogoji glede osebnega statusa gospodarskih subjektov, poslovne in finančne ter tehnične sposobnosti. V objavi je bil tudi naveden podatek, da bo faza pogajanj oziroma dialoga potekala z najmanj tremi in največ štirimi kandidati, z navedbo objektivnih meril za izbiro omenjenega števila kandidatov.

V skladu z navedenim rokom za sprejemanje prijav za sodelovanje sta pravočasno prispeli dve prijavi zainteresiranih kandidatov, kateri je komisija, pristojna za odpiranje, odprla in preverila, ali vsebujeta vse zahtevane dokumente za prijavo. Na podlagi priloženih dokumentov je komisija ugotovila, da sta oba kandidata sposobna izvesti predmetno naročilo glede na razpisne pogoje prve faze konkurenčnega dialoga v postopku javno-zasebnega partnerstva in jima podala priznanje sposobnosti za sodelovanje v nadaljnjem postopku.

Pogajanja v sklopu druge faze konkurenčnega dialoga je naročnik zaradi obširnosti tematike razdelil na dva sklopa, in sicer pogajanja glede tehničnega usklajevanja predmeta naročila ter glede pravnega in komercialnega vidika predmeta javnega naročila. Skladno z opravljenimi pogajanjmi je bila oblikovana razpisna dokumentacija za tretjo fazo konkurenčnega dialoga, to je fazo oddaje končnih ponudb. Predmetna razpisna dokumentacija je vsebovala poleg vseh potrebnih elementov tudi merila za izbor ekonomsko najugodnejše ponudbe kakor tudi vzorca koncesijske pogodbe⁸⁴ in pogodbe o dokončanju in zagotavljanju nivoja storitev vzdrževanja in upravljanja (operaterstva) omrežja (pogodba SLA⁸⁵), katerih vsebina je bila dorečena v fazi dialoga. Na povabilo k oddaji končne ponudbe se je odzval samo en kandidat, s katerim je bil v okviru tretje faze konkurenčnega dialoga opravljen še krog usklajevalnih pogajanj glede ponudbene cene. Medresorska projektna skupina je postopek zaključila ter pripravila poročilo s predlogom izbire. Na podlagi poročila je bila izdelana odločitev o izbiri. Predmetna odločitev o izbiri je bila posredovana v podpis odgovorni osebi.

Nadaljnji korak bi bil, da pooblaščen naročnik (to je MNZ v skladu s pooblastilom Vlade RS za izvedbo postopka) po uradni dolžnosti poda predlog za izdajo akta o izbiri koncesio-

⁸⁴ Vzorec koncesijske pogodbe je vseboval poleg uvodnih določb, člene, ki urejajo območje koncesije, predmet koncesijske pogodbe, način in pogoje opravljanja koncesioniranih storitev, financiranje in plačilo za storitve, nadzor nad izpolnjevanjem pogodbe, trajanje koncesijske pogodbe, določbe glede spremenjenih okoliščin, stavke in spremembe koncesijske pogodbe, primera višje sile in povečanega obsega dela, prenos koncesije, prenehanje koncesijskega razmerja in koncesijske pogodbe ter prehodne in končne določbe.

⁸⁵ Vzorec pogodbe SLA je vseboval predmet pogodbe, dograditev in prevzem, jamstva izvajalca, odpravo napake, delovanje sistema ob izrednih razmerah in v tujini, zaupnost in tajnost podatkov, ostale obveznosti pogodbenih strank, protikorupcijsko klavzulo, končne določbe.

narja na Vlado RS. Po uradni dolžnosti bi moral konkendent (država, vlada) izdati odločbo o podelitvi koncesije oziroma odločbo, s katero koncesionarju, ki je bil izbran kot najugodnejši na javnem razpisu za javno-zasebno partnerstvo za oddajo koncesije za izvedbo projekta dokončanja in vzdrževanja ter upravljanja (operaterstva) enotnega digitalnega radijskega omrežja (TETRA) državnih organov RS za obdobje 10 let, podeljuje koncesijo za izvedbo projekta dokončanja in vzdrževanja ter upravljanja (operaterstva) enotnega digitalnega radijskega omrežja (TETRA) državnih organov RS za obdobje 10 let.

5.5 SKLEP

Dne 21. septembra 2008 so potekale volitve v državni zbor. Volilni rezultat je prinesel menjavo politične oblasti. Glede na to, da se je zgoraj opisani projekt zaključil s predlogom o izbiri prav pred navedenimi volitvami, se je tedanja vlada odločila, da glede na razsežnost in pomembnost projekta za nacionalno varnost države preda odločitev o izbiri novi vladi. Vlada RS je na 29. redni seji dne 28. 5. 2009 po proučitvi predloga medresorske projektne skupine sprejela sklep, da se postopek razpisa zaključi brez izbire ponudnika. Iz podane obrazložitve je mogoče razbrati, da je glede na izbrani model javno-zasebnega partnerstva, ki temelji na pogodbenem partnerstvu (koncesijskem razmerju) med državo (konkudentom) kot lastnikom infrastrukture ter upravljavcem/vzdrževalcem/izvajalcem dokončne izgradnje sistema (koncesionarjem), ki je oseba zasebnega prava, vzroke za neizbor treba iskati v omejenem vplivu države na neposredno upravljanje in nadzor nad koncesionarjem, v omejenem nadzoru nad delovanjem in razvojem telekomunikacijskega omrežja, v pomanjkanju ustreznega nadzora nad višino celotnih investicijskih sredstev in neupoštevanju zahtev po operativnih izkušnjah koncesionarja.

Vlada RS je nadalje sprejela pomembno odločitev z vidika izgradnje enotnega digitalnega radijskega omrežja državnih organov po standardu TETRA, saj je odločila, da projekt izgradnje omrežja ne sme zastati in se mora nadaljevati. Bistvena razlika med projektom, ki je predmet predstavitve v tem magistrskem delu, in projektom, ki je v pripravi, je, da bo država sama financirala izgradnjo omrežja, torej izvedla vse potrebne postopke za nabavo še potrebne infrastrukture. Za vzpostavitev in instaliranje, upravljanje, vzdrževanje omrežja in funkcijo operaterstva pa bo izvedla javni razpis in navedeno v eni izmed oblik javno-zasebnega partnerstva prenesla na izbranega izvajalca. Glede na predviden terminski plan izvedbe novega postopka pa bo navedeno lahko predmet kakšne kasnejše analize.

6 ZAKLJUČEK

Temeljni cilj magistrskega dela je bil predstavitev teoretičnih izhodišč in temeljnih pojmov, ki opredeljujejo pravni okvir instituta javno-zasebnega partnerstva. Nadalje na podlagi osnovnih elementov, ki opredeljujejo razmerja javno-zasebnega partnerstva, predstaviti proces, ki poteka v praksi pri izvedbi konkretnega primera sklenitve javno-zasebnega partnerstva. Projekt dokončanja in vzdrževanja ter upravljanja (operaterstva) enotnega digitalnega omrežja državnih organov RS je podrobneje predstavljen s posameznimi opravili, ki so potrebna za oblikovanje javno-zasebnega partnerstva. Delovni proces je razložen prek identifikacije ustreznega projekta, izvedbe predhodnega postopka, ki vključuje pripravo pravnih in tehničnih študij ter finančne konstrukcije, izvedbe javnega razpisa s postopkom konkurenčnega dialoga do izbora izvajalca.

Čeprav v predmetnem postopku ni prišlo do izbora izvajalca, menim, da opisani primer uspešno prikazuje smernice, kako naj bi postopek oblikovanja javno-zasebnih partnerstev potekal. Domnevam, da so verjetno tudi izvedene volitve v državni zbor ravno v odločilnem trenutku za sklenitev partnerstva in podelitev koncesije odigrale svojo vlogo. Tudi izbruhu gospodarske in finančne krize v tem obdobju lahko pripišemo kanček krivde za neizbor izvajalca, saj je bil del finančnih sredstev, ki bi ga morala prispevati država v dokončanje omrežja, verjetno prevelik. Morda pa bi lahko bila ravno gospodarska kriza odlična priložnost za povezovanje javnega in zasebnega sektorja za izgradnjo določenih infrastrukturnih objektov. Kljub temu da javni in zasebni partner vstopata v razmerja s povsem drugačnimi motivi, bi bilo lahko to njuno povezovanje odlična priložnost za krepitev gospodarstva v teh časih. Verjetno je Slovenija zamudila tudi to priložnost.

V magistrskem delu ugotavljam, da sodelovanje med javnim in zasebnim sektorjem omogoča širjenje konkurence na področja, ki so bila vedno v domeni javnega sektorja. Upoštevajoč dejstvo, da so predmet teh razmerij dejavnosti, ki so v javnem interesu, je bistveno, da država ohrani svojo nadzorno in normativno funkcijo, na zasebnega partnerja pa prenese izvajalsko funkcijo. Država v okviru navedenih funkcij cene storitev oziroma izvajanja dejavnosti še vedno regulira in bedi na kvaliteto in ceno teh storitev. Regulatorna in nadzorna funkcija ne glede na izvajalca storitev torej ostaja v pristojnosti javnega partnerja, saj je na njem tudi odgovornost za izvajalca storitev v javnem interesu. Čeprav naloge zagotavljanja posameznih storitev v javnem interesu javni partner lahko prenese na zasebnika, pa

se s tem ne znebi odgovornosti za kvaliteto teh storitev, zato je funkcija nadzora pri projektih javno-zasebnega partnerstva ena od ključnih nalog, ki mora biti v pogodbah še posebej skrbno varovana.

Kot izhaja iz pričujočega dela, sem podrobneje predstavila prednosti in slabosti, ki jih pri naša nova možnost sklepanja partnerstev med javno in zasebno sfero. Uvodoma izhajam iz opredelitve pojma pravne osebe in na tej podlagi definiram pravne osebe javnega in zasebnega prava. Pred predstavitvijo elementov, ki opredeljujejo javni in zasebni sektor, podajam razlago javnih služb oziroma njihovega izvajanja, ki predstavljajo bistvo povezovanja med tema dvema strukturama, saj predstavljajo javne službe servisne dejavnosti države ali lokalnih skupnosti, preko katerih se zagotavljajo posamezne storitve, ki so v javnem interesu. Prav javni interes oziroma izvajanje določenih dejavnosti, ki so v javnem interesu, predstavlja najpomembnejši element javno-zasebnih partnerstev. Iz relativno novega zakona in področne ureditve izhajajo nove možnosti, načini in roki, ki veljajo za subjekte, ki oblikujejo bodisi pogodbeno bodisi statusna javno-zasebna razmerja.

Temeljna hipoteza magistrskega dela je bila, da je vstop zasebnega partnerja na področje dograditve in nadalje vzdrževanja ter upravljanja (operaterstva) enotnega digitalnega omrežja državnih organov RS po standardu TETRA oziroma da je izvedba navedenega projekta v javnem interesu v obliki javno-zasebnega partnerstva gospodarna, smotrna in upravičena. Menim, da lahko potrdim to hipotezo, kljub temu da se je projekt, ki je predmet predstavitve v delu, končal s prekinitvijo postopka oziroma z neizborom zasebnega partnerja. Navedeno lahko podkrepim z odločitvijo Vlade RS, da bo z izvedbo projekt nadaljevala, in sicer z izvedbo novega javnega razpisa z namenom izbire novega izvajalca. Glede na to, da je omrežje posebej pomembno za nacionalno varnost države, se je država odločila, da bo sama izvedla potrebne nabave opreme oziroma infrastrukture v obliki klasičnih javnih naročil. Vzpostavitev in instaliranje, upravljanje, vzdrževanje omrežja in funkcijo operaterstva pa bo prenesla na izbranega izvajalca.

Vsak nadaljnji izveden projekt bo predstavljal bistveni del v oblikovanju prakse s tega področja. Kot izhaja iz mojega projekta, je pomembno, da se javni sektor zaveda, da je za uspešno izveden projekt javno-zasebnega partnerstva potreben dober investicijski program, ki ga javni partner pripravi v prvi fazi kot preinvesticijsko zasnovo, in da projektov, ki niso ekonomsko upravičeni, ne gre prenašati na zasebni sektor.

7 LITERATURA

7.1 PUBLIKACIJE IN ČLANKI

1. Abadie, Richard in Adrian Howcroft. 2004. *Developing Public Private Partnerships in New Europe*. London: Pricewaterhouse Coopers. Dostopno prek: <http://www.pwc.com/extweb/home.nsf/docid/2F4A43499308529A852572B9005DC5BF> (19. julij 2008).
2. Ahmed, Priscilla A. 1999. *Project finance in developing countries: IFC'S lessons of experience*. Washington DC: International Finance Corporation. Dostopno prek: <http://books.google.com/books?hl=sl&lr=&id=Qdk7OtkWD78C&oi=fnd&pg=PP7&dq=%22Ahmed%22+%22Project+Finance+in+Developing+Countries%22+&ots=yACF3RfLWI&sig=LcbGNYgg4IAbyy9pUGx4YE6pxVE> (19. julij 2008).
3. Avery, Nicholas. 2006. *Public-Private Partnership: A Practical Analysis*. London: Globe law and Business, Globe Business-Publishing Ltd. Dostopno prek: <http://www.globebusinesspublishing.com/PPP> (19. julij 2008).
4. Andoljšek, Žiga. 2007. *Temeljna področja in cilji javno zasebnega partnerstva na državni in lokalni ravni*. Ljubljana: Nebra d.o.o.
5. ---. 2007. Javno premoženje in JZP. *Javna uprava* 43 (2): 269–277.
6. Bohinc, Rado. 1998. Osebe javnega prava. *Podjetje in delo* 24 (8): 1352–1378.
7. ---. 2007. Nekatera statusnopravna vprašanja javno-zasebnega partnerstva. *Podjetje in delo* 33 (6/7): 1209–1222.
8. Bohinc, Rado, Aleksij Mužina in Bojan Tičar. 2007. *Zakon o javno-zasebnem partnerstvu s pojasnili*. Ljubljana: Hren.
9. Broadbent, Jane in Richard Laughlin. 2003. Public private partnership: an Introduction. *Accounting, Auditing & Accountability Journal* 16 (3): 332–341. Dostopno prek: <http://www.emeraldinsight.com/Insight/viewContentItem.do;jsessionid=89013696F211AC2846E23C087A22A2CE?contentType=Article&hdAction=lnkhtml&contentId=869857&history=true> (19. julij 2008).
10. Broadbent, Jane in James Gunthrie. 2005. Changes in the Public Sector. *Accounting, Auditing & Accountability Journal* 5 (23): 3–31. Dostopno prek: <http://www.emeraldinsight.com/Insight/viewContentItem.do;jsessionid=89013696F>

- [211AC2846E23C087A22A2CE?contentType=Article&hdAction=lnkhtml&contentId=1519836&history=true](https://www.dz.si/doc/211AC2846E23C087A22A2CE?contentType=Article&hdAction=lnkhtml&contentId=1519836&history=true) (19. julij 2008).
11. Brejc, Miha. 2000. *Ljudje in organizacija v javni upravi*. Ljubljana: Visoka upravna šola.
 12. Čepeljnik, Matej. 2006. *Uporaba javno-zasebnega partnerstva v Evropski uniji (specialistično delo)*.
 13. Duračak, Renata. 2008. *Javno zasebno partnerstvo – Primer vzpostavitve nacionalnega centra za upravljanje in informiranje v prometu (magistrsko delo)*.
 14. Ferk, Petra in Boštjan Ferk. 2008. *Javne službe, državne pomoči in javno-zasebna partnerstva*. Ljubljana: GV Založba.
 15. Ferčič, Aleš. 2003. Pravni vidiki projektne financiranja (zasebno financiranih) infrastrukturnih objektov s poudarkom na B.O.T. poslih. *Podjetje in delo* (8): 1884–1898.
 16. ---. 2005. Javno-zasebno partnerstvo: Izhodišča za definicijo. *Pravna praksa* 24 (29–30): 6–7.
 17. ---. 2005. Javno-zasebno partnerstvo: delitev tveganj med partnerjema. *Pravna praksa* 24 (39/40): 15–16.
 18. Gregorič Rogelj, Elda. 2008. *Javno zasebno partnerstvo kot možna oblika investiranja v zdravstvene zavode (magistrsko delo)*.
 19. Grgič, Maja. 2006. Slovenija potrebuje javno-zasebno zgodbo uspešnico. *Delo, priloga Finančni tednik* (2. oktober).
 20. Ivanjko, Šime. 2003. Organiziranost gospodarskih javnih služb. *Lex localis, Inštitut za lokalno samoupravo in javna naročila Maribor* 1 (3–4): 527–536.
 21. Jus, Miran. 2005. Čas je za zasebno in javno partnerstvo. *Uprava* III (2): 146–147.
 22. ---. 2005. JZP in projektno financiranje infrastrukture. *Podjetje in delo* 31 (3–4): 527–536.
 23. ---. 2005. Javno in zasebno partnerstvo ter EU. *Mednarodno poslovno pravo* 17 (191): 17–20.
 24. Kamnar, Helena. 1999. *Javni zavodi med državo in trgovino*. Ljubljana: Znanstveno in publicistično središče.
 25. Kranjc, Vesna. 2007. Razmejitev med koncesijskimi in javnonaročniškimi razmerji. V *Dnevi slovenskih pravnih 2007, Portorož, 11.–13. oktober*. Ljubljana: GV Založba (Podjetje in delo 33(6–7): 1176–1184).
 26. Kičej, Dušan. 2002. *E-uprava na dlani*. Ljubljana: Pasadena.

27. Makovšek, Dejan. 2007. Javno-zasebna partnerstva in javna infrastruktura: pasti in priložnosti. *Bančni vestnik* 56 (3): 7–11.
28. Mrak, Mojmir, Maja Gazvoda in Maruša Mrak. 2005. *Priročnik projektno financiranje: Alternativna oblika financiranja infrastrukturnih objektov*. Ljubljana: Služba Vlade Republike Slovenije za lokalno samoupravo in regionalno politiko.
29. Mužina, Aleksij in Tomaž Vesel. 2002. *Javna naročila, pogoji in merila*. Ljubljana: Nebra.
30. Mužina, Aleksij. 2002. Pravni vidiki koncesij negospodarskih javnih služb. *Pravna praksa* 21 (18): 6–9.
31. ---. 2004. *Koncesije, pravna ureditev koncesijskih razmerij v Sloveniji in EU*. Ljubljana: Primath, elektronski vir.
32. ---. 2004. Koncesije javnih služb – postopek podelitve koncesije. V *Zbornik posveta 10. dnevi javnega prava, Portorož 14.-16. junij*, 205-225. Ljubljana: Inštitut za javno upravo.
33. ---. 2006. Normative Regulation of Public private partnership in Slovenia, *Public Procurement Law review*: 70-72.
Dostopno prek: http://www.nottingham.ac.uk/law/pprg/publications/law_review.php (19. julij 2008).
34. ---. 2006. Oblike javno zasebnega partnerstva s poudarkom na statusnem partnerstvu. V *XII. dnevi javnega prava. Dnevi javnega sektorja*, 371–382. Ljubljana: Inštitut za javno upravo.
35. ---. 2005. Javno – zasebno: Ureditev javno-zasebnega partnerstva. *Pravna praksa* 24 (17): 9-12.
36. ---. 2007. Preoblikovanje pravnih oseb javnega prava v osebe zasebnega prava kot izhodišče za javno-zasebno partnerstvo. *Javna uprava* 43 (2): 255–267.
37. ---. 2007. Izbira izvajalca javno-zasebnega partnerstva in pravica do pravnega varstva. *Podjetje in delo* 33 (6/7): 1199–1208.
38. ---. 2007. *Javna podjetje in javno-zasebno partnerstvo* (gradivo za seminar). Ljubljana: Nebra.
39. Nutavoot, Pongsiri. 2002. Regulation and public-private partnership. *International Journal of Public Sector Management* 15 (6): 487–495. Dostopno prek: <http://www.emeraldinsight.com/Insight/viewContentItem.do;jsessionid=89013696F211AC2846E23C087A22A2CE?contentType=Article&hdAction=lnkhtml&contentId=867974&history=true> (19. julij 2008).

40. Oplotnik, Žan. 2006. Modeli financiranja razvoja javne železniške infrastrukture na podlagi zasebno-javnega partnerstva v izbranih evropskih državah s predlogom za Slovenijo. *Lex localis: revija za lokalno samoupravo* 4 (1): 1–25.
41. Pirnat, Rajko. 2002. Koncesijska pogodba de lege ferenda. V *Zbornik posveta 8. dnevi javnega prava, Portorož, 10.–12. junij*, 65–78. Ljubljana: Inštitut za javno upravo.
42. ---. 2005. Nekaj pravnih vprašanj javno-zasebnega partnerstva. *Javna uprava* 41 (2–3): 325–339.
43. ---. 2007. Podelitev koncesije po Zakonu o javno-zasebnem partnerstvu. V *Dnevi slovenskih pravnikov 2007, Portorož, 11.–13. oktober*, 1185–1198. Ljubljana: GV Založba.
44. Rak, Suzana. 2007. *Javno-zasebno partnerstvo na področju zdravstva (diplomsko delo)*.
45. Romih Dejan. 2006. Javno-zasebno partnerstvo in financiranje komunalne infrastrukture. *Gospodarska gibanja* (386): 27–40.
46. Rus, Veljko. 1990. *Socialna država in družba blaginje*. Ljubljana: Domus.
47. ---. 2001. *Podjetizacija in socializacija države*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
48. Sajko, Livijo. 2008. Financial aspects of public-private partnership. *Uprava* 6 (1): 81–102.
49. Savas, Emanuel S. 2000. *Privatization and Public-Private Partnership*. New York-London: Chantan House Publishers. Dostopno prek: http://www.cesmadrid.es/documentos/Sem200601_MD02_IN.pdf (19. julij 2008).
50. Setnikar-Cankar, Stanka, Primož Pevcin in Aleksander Aristovnik. 2005. *Privatizacija in regulacija javnega sektorja ter podjetništvo*. Ljubljana.
51. Simončič, Matija. 2008. *BOT posli (diplomsko delo)*.
52. Tičar, Bojan. 2007. Nov pravni inštitut: javno-zasebno partnerstvo. *Podjetje in delo* 33 (1): 58–70.
53. ---. 2007. Public-private partnership as a sui generis legal institute in Slovenian law. *Slovenian LawReview* 4 (1–2): 333–345.
54. Trpin Gorazd. 2005. Pravni položaj premoženja javnih zavodov. *Javna uprava* 41 (2–3): 354–367.
55. ---. 2007. Javni zavodi in javno zasebno partnerstvo. V *proračunsko pravo*, 1–13. Ljubljana: Nebra.

56. Trstenjak, Verica. 2003. *Pravne osebe*. Ljubljana: GV Založba.
57. Vesel, Tomaž. 2006. Nove pojavne oblike javnih naročil po direktivah 2004/18/EC in 2004/17/EC. *Javna uprava* 42 (2–3): 383–397.
58. Vrtovec, Jana. 2006. *BOT oblika projektnega financiranja investicij za proizvodnjo električne energije ter vloga države pri tem (magistrsko delo)*.
59. Žvanut Pahor, Alenka. 2006. *Javna-zasebna partnerstva in njihov vpliv na javne finance (magistrsko delo)*.

7.2 PRAVNI VIRI

1. Evropska komisija. 2000. *Interpretativno poročilo o koncesijah po Evropskem pravu* (Commission Interpretative Communication on Concessions under Community Law, Bruxelles), z dne 12. 4. 2000, O.J. 121/2000. Dostopno prek: <http://eur-lex.europa.eu/JOHtml.do?uri=OJ:C:2000:121:SOM:EN:HTML> (4. maj 2008).
2. Evropska komisija, DG Regionalni razvoj. 2003. *Vodič za uspešno partnerstvo med javnim in zasebnim (Guidelines for Successful Public-Private Partnerships)*. Dostopno prek: <http://www.mfcr.cz/cps/rde/xbcr/mfcr/en-guide3.pdf> (4. maj 2008).
3. Evropska komisija. 2004. *Zelena knjiga o javno-zasebnem partnerstvu, z dne 30. aprila 2004 (COM (2004) 327 final)*. Dostopno prek: <http://www.oecd.org/dataoecd/36/27/35025067.pdf> (4. maj 2008).
4. Evropski parlament in Svet. 2004. *Direktiva 2004/17/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 31. marca 2004 o usklajevanju postopkov za oddajo javnih naročil v vodnem, energetske in transportnem sektorju ter sektorju poštnih storitev (Direktiva na infrastrukturnem sektorju 2004/17/EC)*. Dostopno prek: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2004:134:0001:01:SL:HTML> (4. maj 2008).
5. Evropski parlament in Svet. 2004. *Direktiva 2004/18/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 31. marca 2004 o usklajevanju postopkov za oddajo javnih naročil gradenj, blaga in storitev (Konsolidirana direktiva 2004/18/EC)*. Dostopno prek: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2004:134:0114:01:SL:HTML> (4. maj 2008).
6. Evropska komisija. 2005. *Sporočilo Komisije Evropskemu parlamentu, svetu,*

- Evropskemu ekonomsko-socialnemu odboru in odboru regij o javno-zasebnih partnerstvih in zakonodaji skupnosti na področju javnih naročil in koncesij.*
Dostopno prek:
<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2005:0569:FIN:SL:HTML>
(4. maj 2008).
7. Evropska komisija. 2007. *Delovni dokument o Zeleni knjigi Komisije o javno-zasebnih partnerstvih in zakonodaji Skupnosti na področju javnih naročil in koncesij (SES (2005) 629)*. Dostopno prek:
http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2004_2009/documents/dt/615/615309/615309sl.pdf (4. maj 2008).
 8. Evropska komisija. 2008. *Razlagalno sporočilo Komisije o uporabi zakonodaje Skupnosti v zvezi z javnimi naročili in koncesijami za institucionalizirana javno-zasebna partnerstva* (Ur. l. C 091, z dne 12. april 2008, 4-9). Dostopno prek:
<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2008:091:0004:01:SL:HTML>
(4. maj 2008).
 9. Ustava Republike Slovenije, Ur. l. RS, št. 33I/91-1, 42/97, 66/00, 24/03, 69/04, 68/06.
 10. Zakon o javno-zasebnem partnerstvu (ZJZP). Ur. l. RS, št. 127/06 (7. december 2006).
 11. Zakon o javno-zasebnem partnerstvu, koncept, 25. junij 2005, avtor: Aleksij Mužina.
 12. Zakon o javnih naročilih (ZJN-1-UPB1). Ur. l. RS, št. 36/04 (13. april 2004).
 13. Zakon o javnem naročanju (ZJN-2). Ur. l. RS, št. 128/06, 16/08 (8. december 2006).
 14. Zakon o javnem naročanju na vodnem, energetske, transportnem področju in področju poštnih storitev (ZJNVETPS). Ur. l. RS, št. 128/06, 16/08 (8. december 2008).
 15. Zakon o koncesijah, osnutek, maj 2002, Inštitut za javno upravo pri Pravni fakulteti v Ljubljani, različni avtorji.
 16. Obligacijski zakonik (OZ-UPB1). Ur. l. RS, št. 97/07 (24. oktober 2007).
 17. Zakon o javnih financah (ZJF). Ur. l. RS, št. 79/99, 124/00, 79/01, 30/02, 56/02, 110/02, 109/08, 49/09 (30. september 1999).

18. Zakon o reviziji postopkov javnega naročanja (ZRPJN-UPB5). Ur. l. RS, št. 94/07 (16. oktober 2007).
19. Zakon o gospodarskih družbah (ZGD-1). Ur. l. RS, št. 42/06, 65/09 (19. april 2006).
20. Zakon o javnih uslužbencih (ZJU-UPB3). Ur. l. RS, št. 63/07 (13. julij 2007).
21. Zakon o gospodarskih javnih službah (ZGJS). Ur. l. RS, št. 32/93. Dostopno prek: http://zakonodaja.gov.si/rpsi/r02/predpis_ZAKO272.html (19. julij 2008).
22. Zakon o zavodih (ZZ). Ur. l. RS, št. 12/91-1, 8/96, 36/00 (31. marec 1991).
23. Zakon o splošnem upravnem postopku (ZUP-UPB2). Ur. l. RS, št. 80/99, 70/00, 52/02, 73/04, 119/05, 24/06 (7. marec 2006).
24. Zakon o preglednosti finančnih odnosov in ločenem evidentiranju različnih dejavnosti (ZPFOLERD). Ur. l. RS, št. 53/07, 65/08 (15. junij 2007).
25. Uredba o enotni metodologiji za pripravo in obravnavo investicijske dokumentacije na področju javnih financ. Ur. l. RS, št. 60/06 (9. junij 2006).
26. Pravilnik o vsebini upravičenosti izvedbe projekta po modelu javno zasebnega partnerstva. Ur. l. RS, št. 32/07 (10. april 2007).
27. Pravilnik o vsebini in načinu vodenja evidenc projektov javno-zasebnega partnerstva in sklenjenih pogodb v okviru javno-zasebnega partnerstva. Ur. l. RS, št. 56/07 (26. junij 2007).
28. Strategija nadaljnjega razvoja slovenskega javnega sektorja 2003-2005. Dostopno prek: http://www.mju.gov.si/fileadmin/mju.gov.si/pageuploads/nevladne_organizacije/strategija2.pdf (15. junij 2009).
29. Strategija graditve enotnega digitalnega radijskega omrežja državnih organov Republike Slovenije. Dostopno prek: http://www.mg.gov.si/fileadmin/mg.gov.si/pageuploads/DEK/20_tetra_070607.pdf (15. junij 2009).

7.3 INTERNETNI VIRI

1. http://en.wikipedia.org/wiki/Public-private_partnership (25. april 2008).
2. www.socius.si/file/56942/file.html (25. april 2008).
3. www.socius.si/file/58061/file.html (25. april 2008).

4. <http://www.imf.org/external/pubs/ft/issues/issues40/ei40.pdf> (25. april 2008).
5. www.ljubljana.si/file/690691/06.-koncna_pravna_studija_jzp_stadion_stozice.pdf (25. april 2008).
6. <http://www.sloveniatimes.com/en/inside.cp2?uid=90C4F34F-492C-D4F4-7B21-5EC4CD72B0CB&linkid=news&cid=AF88828F-AB51-3532-9238-96209D725982> (25. april 2008).
7. <http://www.hm-treasury.gov.uk/mediastore/otherfiles/ppp2000.pdf> (25. april 2008).
8. <http://vestnik.szd.si/st07-7-8/481-486.pdf> (25. april 2008).
9. <http://www.ipmit.si/IPMITstrani/ipmitslo.nsf/f1?OpenFrameSet&Frame=main&Src=/IPMITstrani/ipmitslo.nsf/0/1C463A86F4BC42F6C125716C003ACC0C?OpenDocument> (25. april 2008).
10. http://www.slovenijajutri.gov.si/fileadmin/urednik/zakonodaja/javno_zasebno.pdf (25. april 2008).
11. <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2004:134:0114:01:SL:HTML> (4. maj 2008).
12. <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2004:134:0001:01:SL:HTML> (4. maj 2008).
13. <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2005:323:0055:01:SL:HTML> (4. maj 2008).
14. <http://www.transparency.sk/PPP/docs/FBD%20study.pdf> (4. maj 2008).
15. http://www.efta.int/content/eea/Comments/eea-efta-comments2004/31Aug04-EEA_EFTA_Comments_on_Green_Paper_on_Public.pdf (4. maj 2008).
16. http://www.mnz.gov.si/si/javna_narocila/?tx_t3javnirazpis_pi%5Bshow_single%5D=972 (15. maj 2008).
17. http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2004_2009/documents/dt/615/615309/615309sl.pdf (19. julij 2008).
18. http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/guides/pppguide.htm (19. julij 2008).
19. http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/guides/pppresourcebook.pdf (19. julij 2008).

20. http://ec.europa.eu/internal_market/publicprocurement/ppp_en.htm (19. julij 2008).
21. [http://www.ipmit.si/IPMITstrani/ipmitslo.nsf/V/K3F8ADDC2C49BD915C12572C00023F20E/\\$file/Duracak_Drnovsek_Kolsek_Javno_zasebno_partnerstvo.pdf](http://www.ipmit.si/IPMITstrani/ipmitslo.nsf/V/K3F8ADDC2C49BD915C12572C00023F20E/$file/Duracak_Drnovsek_Kolsek_Javno_zasebno_partnerstvo.pdf) (19. julij 2008).
22. <http://www.15let.gov.si/15-let-samostojnosti/dosezki/schengen/> (15. julij 2009).
23. [http://mid.gov.si/mid/mid.nsf/V/K65746FEDAD17798AC1256F4D005832F9/\\$file/Smernice_javno_zasebno_partnerstvo.pdf](http://mid.gov.si/mid/mid.nsf/V/K65746FEDAD17798AC1256F4D005832F9/$file/Smernice_javno_zasebno_partnerstvo.pdf) (15. julij 2009).
24. http://www.mf.gov.si/slov/jav_zas_partnerstvo/Porocilo_jav_zas_part.pdf (15. julij 2009).