

UNIVERZA V LJUBLJANI  
EKONOMSKA FAKULTETA

MAGISTRSKO DELO

**VLOGA ZAKONODAJE PRI IZVAJANJU PROJEKTOV  
GOSPODARSKE JAVNE INFRASTRUKTURE IN NJEN VPLIV NA  
PROJEKTNI MODEL JAVNO ZASEBNEGA PARTNERSTVA V  
SLOVENIJI**

Ljubljana, maj 2010

MOJCA ALJANČIČ

### **IZJAVA**

Študentka Mojca Aljančič izjavljam, da sem avtorica tega magistrskega dela, ki sem ga napisala v soglasju s svetovalcem prof. dr. Krešimir Puharič, in da v skladu s 1. odstavkom 21. člena Zakona o avtorskih in sorodnih pravicah dovolim njegovo objavo na fakultetnih spletnih straneh.

V Ljubljani, dne \_\_\_\_\_

Podpis: \_\_\_\_\_

## KAZALO

<b>UVOD</b>	1
<b>1 IZHODIŠČA PROJEKTA GOSPODARSKE JAVNE INFRASTRUKTURE KOT PROJEKTA JAVNO ZASEBNEGA PARTNERSTVA</b>	5
<b>1.1 Gospodarske javne službe in gospodarska javna infrastruktura</b>	5
1.1.1 Pojem gospodarskih javnih služb	5
1.1.2 Ureditvev gospodarskih javnih služb	6
<b>1.2 Oblike izvajanja gospodarskih javnih služb</b>	9
1.2.1 Organizacijske oblike izvajanja gospodarskih javnih služb	9
1.2.2 Razvoj organizacijskih oblik izvajanja gospodarskih javnih služb	10
<b>1.3 Definicija gospodarske javne infrastrukture</b>	13
1.3.1 Splošni pojem gospodarske javne infrastrukture	13
1.3.2 Pojem gospodarske javne infrastrukture v Sloveniji	15
1.3.3 Evidenca gospodarske javne infrastrukture	16
<b>2 TEORETIČNE ZNAČILNOSTI JAVNO NAROČNIŠKEGA RAZMERJA</b>	18
<b>2.1 Pomen javno naročniškega razmerja</b>	18
2.1.1 Pomen javnih naročil	18
2.1.2 Pravni pojem javnih naročil	20
2.1.3 Javna naročila in javno naročniško razmerje	24
<b>2.2 Postopki javnega naročanja</b>	25
2.2.1 Mejne vrednosti javnih naročil	25
2.2.2 Postopki oddaje javnih naročil	27
<b>2.3 Pravni akti javnega naročila</b>	32
<b>3 TEORETIČNE ZNAČILNOSTI KONCESIJ</b>	33
<b>3.1 Pomensko polje instituta koncesija</b>	33
3.1.1 Pojem koncesije	33
3.1.2 Kaj so koncesije	35
<b>3.2 Postopek podelitve koncesije</b>	36
<b>3.3 Pravni akti koncesijskega razmerja</b>	37
3.3.1 Koncesijski akt	37
3.3.2 Koncesijska pogodba	38
<b>4 TEORETIČNE ZNAČILNOSTI JAVNO ZASEBNEGA PARTNERSTVA</b>	40
<b>4.1 Pojmovnost javno zasebnega partnerstva</b>	40
4.1.1 Širši pogled na javno zasebna partnerstva	40
4.1.2 Pojem javno zasebnega partnerstva	42
4.1.3 Oblike javno zasebnega partnerstva	45
<b>4.2 Postopek izbora zasebnega partnerja</b>	51
4.2.1 Koraki do javno zasebnega partnerstva	51
4.2.2 Postopek oblikovanja javno zasebnega partnerstva	52
<b>4.3 Pravni akti javno zasebnega partnerstva</b>	55
4.3.1 Akt o javno zasebnem partnerstvu	55

4.3.2	Pogodba o javno zasebnem partnerstvu	55
<b>5</b>	<b>OPREDELITEV PROJEKTA IN PROJEKTNEGA FINANCIRANJA</b>	<b>58</b>
<b>5.1</b>	<b>Definicija projekta</b>	<b>59</b>
<b>5.2</b>	<b>Značilnosti projektnega financiranja</b>	<b>61</b>
<b>5.3</b>	<b>Faze projekta</b>	<b>65</b>
<b>5.4</b>	<b>Projektni sistem in projektna organizacija</b>	<b>67</b>
<b>5.5</b>	<b>Projektni management (projektno upravljanje)</b>	<b>70</b>
<b>5.6</b>	<b>Model projektnega upravljanja</b>	<b>71</b>
<b>6</b>	<b>PRIMER PROJEKTA, PROJEKTNE ORGANIZACIJE IN MODELA PROJEKTNEGA UPRAVLJANJA</b>	<b>73</b>
<b>7</b>	<b>PRIMER (NE)SISTEMSKE UREDITVE IZVAJANJA PROJEKTOV</b>	<b>81</b>
<b>7.1</b>	<b>Izbor pravnega okvira izvedbe projekta</b>	<b>81</b>
<b>7.2</b>	<b>Neskladje med pravnimi predpisi</b>	<b>81</b>
7.2.1	Nejasnosti v postopku podeljevanja koncesije	81
7.2.2	Nejasnosti v postopku ustanovitve javno zasebnega partnerstva	84
<b>7.3</b>	<b>Pomanjkljivosti, ki ovirajo uspešno projektno financiranje in izvedbo projekta</b>	<b>86</b>
	<b>SKLEP</b>	<b>87</b>
	<b>LITERATURA IN VIRI</b>	<b>89</b>

## **KAZALO SLIK**

Slika 1:	Vsebina regulacije javne službe .....	9
Slika 2:	Razmejitev infrastrukture po vrstah .....	14
Slika 3:	Materialna infrastrukture, ki zadovoljuje človeške potrebe .....	15
Slika 4:	Pravni okvir pravil na področju javnega naročanja.....	23
Slika 5:	Vrste objav javnega naročila.....	27
Slika 6:	Vrste postopkov javnega naročanja .....	29
Slika 7:	Postopek podelitve koncesije .....	37
Slika 8:	Razdelitev oblik razmerja javno zasebnega partnerstva .....	46
Slika 9:	Oblike pogodbenega partnerstva.....	48
Slika 10:	Oblike statusnega partnerstva .....	49
Slika 11:	Razlika med koncesijskim in javno naročniškim razmerjem.....	51
Slika 12:	Postopek oblikovanja javno zasebnega partnerstva .....	52
Slika 13:	Življenjski cikel projekta .....	66
Slika 14:	Faze projekta.....	67
Slika 15:	Fletcherjev pušični diagram .....	72
Slika 16:	Widemanov koncept projektnega upravljanja.....	73
Slika 17:	Različice BOT oblike projektov javno zasebnega partnerstva, glede na lastništvo nad gospodarsko javno infrastrukturo .....	74

## **KAZALO TABEL**

Tabela 1:	Javna naročila glede na BDP in odhodke proračuna RS .....	19
Tabela 2 :	Mejne vrednosti, nad katerimi je potrebno naročilo objaviti na Portalu javnih naročil in v Uradnem listu Evropske unije .....	26

## UVOD

Funkcija gospodarske javne infrastrukture je zagotavljanje javnih dobrin in storitev, ki je opredeljena kot javna služba. Le-ta zagotavlja družbeno eksistenčno dobrino ali je pomembna za socialni, družbeni, ekonomski in kulturni razvoj. Ni podvržena tržnim zakonitostim in jo mora družba zagotoviti oz. je v pristojnosti države, kot javnega sektorja, ki zagotavlja servisno funkcijo (Brezovnik, 2008, str. 19).

Država vstopa na področje javnih služb na eni strani kot regulator dejavnosti javnih služb, na drugi strani pa kot njihov izvajalec, kadar in kolikor zagotavlja dobrine in izvaja storitve sama. Temelj regulacije dejavnosti javne službe je, da jo država ali po njenem pooblastilu ožja skupnost v javnem interesu izvzame iz tržnih mehanizmov in s pravnimi normami uredi celokupnost vseh pravnih razmerij, ki se nanašajo na njeno izvajanje ter zagotavljanje dobrin v javnem interesu (Virant, 2003, str. 8). Zato v magistrskem delu predstavljам pravni okvir za izvajanje projektov gospodarske javne infrastrukture, ki je osnova za izvajanje javne službe.

Ker se države srečujejo z vedno večjimi potrebami po investicijah v gospodarsko javno infrastrukturo in hkrati z omejenimi proračunskimi viri, je pritegnitev zasebnega kapitala in s tem zasebnega sektorja na področje financiranja izgradnje infrastrukturnih objektov (tj. gospodarske javne infrastrukture) in izvajanja infrastrukturnih dejavnosti (tj. javnih služb) postala stalnica razvojne politike. Tudi Slovenija nesporno potrebuje dodatne naložbe v gospodarsko javno infrastrukturo, ki širše zagotavljajo podporo gospodarski rasti in povečujejo splošno blagostanje države in njenih državljanov. Težava, ki pri tem nastaja, je, da so potrebe po investicijah v gospodarsko javno infrastrukturo veliko večje, kot so razpoložljivi proračunski viri, tako na državni ravni, še bolj na lokalni ravni. Pritegnitev zasebnega kapitala v financiranje projektov na področju gospodarske javne infrastrukture, tj. prometne in komunalne infrastrukture, telekomunikacij, energetike, ekologije, turizma in drugih področij, ki jih pokrivajo gospodarske javne službe, v obliki projektnega financiranja, je ena od možnosti, s katero bi lahko zmanjšali razkorak med potrebami in razpoložljivimi finančnimi viri.

Projektno financiranje, ki predstavlja obliko financiranja projekta, kjer je finančna struktura organizirana na način, da bodoči prihodki projekta predstavljajo glavni vir servisiranja obveznosti in kjer premoženje predstavlja glavno obliko zavarovanja, je ena izmed oblik javno zasebnega partnerstva (angl. *Public Private Partnership*, v nadaljevanju tudi JZP). Mrak, Gazvoda in Mrak Maruša (2005, str. 9) menijo, da je ta oblika zelo primerna za financiranje projektov izgradnje gospodarske javne infrastrukture.

Pravni okvir je le eden od pogojev, da se projekti pravilno, učinkovito in uspešno izvajajo, zato v magistrskem delu predstavljам tudi konceptualni vidik izvajanja projektov. Z vidika projektov podajam širši pogled na področje gospodarskih javnih služb in izgradnjo gospodarske javne infrastrukture, ki ga imenujem strateški okvir izvajanja projektov javno zasebnega partnerstva.

V pravu Skupnosti pojem javno zasebnega partnerstva ni unificiran ter reguliran kot poseben pravni institut. Javno zasebno partnerstvo lahko opredelimo kot partnerstvo dveh ali več subjektov, ki prispevajo denar in/ali sredstva, namenjena opravljanju skupnega posla, ki si delijo dobiček ali izgubo in tveganja. Nastane lahko med najmanj dvema subjektoma, od katerih je najmanj eden oseba javnega prava in najmanj eden oseba zasebnega prava. Takšna

definicija je najširša in kot tako bi jo lahko uporabili za vsako sodelovanje med javnim in zasebnim sektorjem. Vendar šele v zadnjem času narašča sodobni institut javno zasebnega partnerstva kot netradicionalna oblika financiranja javnih projektov (Grimsey & Lewis, 2007, str. 2). Za področje magistrske naloge je JZP definiran kot oblika sodelovanja, kjer zasebni partner sodeluje ali nudi storitve v projektu, katerega rezultat je zgrajena gospodarska javna infrastruktura in izvajanje z njo povezanih javnih storitev.

Projekti izgradnje gospodarske javne infrastrukture, kot na primer energetske kapacitete, ceste, mostovi, tuneli, vodovodni sistem, sistem za odvajanje in čiščenje komunalnih odpadnih voda, parkirišča in garažne hiše ipd., imajo specifične značilnosti, ki jih je pri zasnovi strateškega okvira potrebno upoštevati. Pri projektih, ki so rezultat projektnega povezovanja več institucij, se projektne model poveča z organizacijskimi rešitvami na najvišji ravni upravljanja (Hauc, 2002, str. 150). Projekti javno zasebnega partnerstva so način izvajanja strateških ciljev, ki si jih postavi javni sektor. So sredstvo za zagotavljanje javnih storitev in morajo biti vključeni v širši program izgradnje gospodarske javne infrastrukture, ki bo omogočal dobavo javnih storitev. Lahko torej govorimo o strateškem okviru, ki ga mora država zagotoviti za uspešno izvajanje projektov javno zasebnega partnerstva.

S sprejetjem zakonodaje na področju javno zasebnega partnerstva v Sloveniji, npr. Zakona o javno zasebnem partnerstvu (Ur.l. RS, št. 127/2006), je država poskušala dati možnosti za razvoj projektnega financiranja in razvoja projektov gospodarske javne infrastrukture. Z omenjenim je povezan tudi problem raziskovanja v magistrskem delu:

Menim, da v Sloveniji s sprejetjem zakonodaje še niso vzpostavljeni zadostni in ustrezni pogoji za uspešno izvajanje projektov javno zasebnega partnerstva. V kolikor se načelna usmeritev podpora javno zasebnemu partnerstvu in sprejetih razvojnih dokumentov ne dopolni s konkretnimi aktivnostmi, kot so npr. uskladitev zakonodaje, predvsem z zmanjšanjem pravnih pomanjkljivosti, izboljša institucionalne organiziranosti izvajanja projektov javno zasebnega partnerstva in poveča usposobljenost ustreznih kadrov z izobraževanjem za projektno upravljanje na področju JZP, se bomo še vedno srečevali le s poskusom izvajanja projektov po načelih javno zasebnega partnerstva in ne z dejansko širitvijo razvoja teh oblik v funkciji podpore izgradnji gospodarske javne infrastrukture. Zato se mi pravni in konceptualni vidiki izvajanja projekta po načelu javno zasebnega partnerstva kažejo kot primeren in potreben predmet raziskovanja.

Osnovna trditev, iz katere izhajam, je: »V Sloveniji ne obstaja ustrezen strateški okvir, predvsem v pravnem delu, za uspešen razvoj in izvedbo projektov javno zasebnega partnerstva. Po mojem mnenju so potrebne določene spremembe v zakonodaji, da se bodo lahko razvojni projekti nedvoumno umestili v pravi normativni okvir, da se bo pravilno izvedel postopek izbora zasebnega partnerja za sodelovanje in izvedel celotni projekt. Hkrati je nujno, da se strateški okvir izvajanja projektov javno zasebnega partnerstva razume z vidika samega projekta, projektne sistema in projektne organiziranosti in nenazadnje, da se za projekte zagotovi ustrezno projektno upravljanje. To pa pomeni ustrezno organiziranost in kadre, ki so sposobni v pravnem okviru izvajati projekt.«

Vzroki za pravno neskladje pri izvajanju projektov javno zasebnega partnerstva so predvsem:

- pojem koncesij se povezuje s pojmom javnih naročil gradbenih del;

- ne obstaja ustrezno razlikovanje organizacijskih oblik izvajanja projekta pri naročanju storitev, partnerskem sodelovanju in dodeljevanju posebnih in izključnih pravic upravnega organa;
- ne obstaja ustrezno razlikovanje med pravnimi akti razmerja med strankami v projektu, kjer ločujem upravno pravno in civilno pravno razmerje;
- obstaja velika podobnost v načinu izvedbe postopka za izbor javno zasebnega partnerja in podelitvijo klasične koncesije;
- javne institucije, kot partner v projektu javno zasebnega partnerstva, nimajo zadosti znanja na področju projektov, projektne organiziranosti in projektnega upravljanja.

Posledice teh sistemskih pomanjkljivosti se pri porajanju projektov, primernih za projektno financiranje, kažejo kot neobvladljivi dejavniki, ki povečujejo tveganje uspešnosti izvedbe projektov javno zasebnega partnerstva.

Glede na definirani problem raziskovanja, predmet raziskovanja in delovno hipotezo je cilj raziskovanja jasen: s pomočjo poglobljene analize teoretičnih del in s pomočjo smernic iz strokovne literature, ki bodo pomagale določiti in ločiti javno naročilo, koncesije in javno zasebno partnerstvo, opredeliti projekt, projektni model in BOT projekt, kot model projektnega financiranja. S sintezo pa pokazati ključne razlike med tremi načini izvedbe projekta izgradnje gospodarske javne infrastrukture, opozoriti na pravna neskladja v zakonodaji in na pomanjkljivosti, ki ovirajo izvedbo projekta po modelu projektnega financiranja.

Magistrsko delo ni namenjeno podrobnejši predstavitvi ekonomskega vidika projektov javno zasebnega partnerstva, ampak le pravnih segmentov, ki se nanašajo na postopke za uspešen izbor in izvajanje projekta. Tudi ni njegov namen podrobno opredeliti, katere normativne okvire bi bilo potrebno dopolniti, ampak predpostavljam, da je v sistemu izvajanja projektov normativni okvir ključen in bi moral biti pravilno urejen, in z delom le opozarjam na moje ugotovitve.

Magistrsko delo podaja pregled normativnega okvira projektov javno zasebnega partnerstva, da bodo jasne bistvene razlike med tremi instituti: javno naročanje, koncesija in javno zasebno partnerstvo in nakazane pomanjkljivosti trenutne ureditve. Zasnovan je strateški okvir, ki bi moral biti po mojem mnenju vzpostavljen in bi pripomogel k izboljšanju izvajanja projektov javno zasebnega partnerstva v Sloveniji in orisan je vidik samega projekta, ki bi ga moral pri izvajanju in projektne upravljanju obvladovati javni partner.

V teoretičnem smislu magistrsko delo ni zasnovano tako, da bi se njegovi rezultati odražali na področju analitičnih znanosti. V aplikativnem smislu bi se prispevek dela vsekakor lahko odražal v nadaljnjem razvoju sistema izvajanja projektov javno zasebnega partnerstva, saj lahko služi kot pomoč pri determiniranju strateškega modela, v katerem se lahko razvijejo in izvajajo projekti javno zasebnega partnerstva. Njegova uporabna vrednost je zelo eksaktna: opozarja na premalo poudarjen vidik izvajanja projektov pri snovanju pravnih okvirov za izvajanje projektov in na tej podlagi (ter na podlagi drugih dejstev ter ostalih raziskovanj) lahko delo sooblikuje predloge za ustrezne aktivnosti, ki bodo omogočale nove načine izvajanja projektov.

Pri raziskovanju in formuliranju rezultatov raziskovanja so bile uporabljene predvsem naslednje metode (v različnih kombinacijah): metodi analize in sinteze, metodi abstrakcije in konkretizacije, metoda specializacije in komparativna metoda.

S pomočjo metode analize sem pojme javno naročilo, koncesija in javno zasebno partnerstvo opredelila po ključnih značilnostih in jih s komparativno metodo in metodo sinteze združila v pravni okvir za izvajanje projektov javno zasebnega partnerstva po modelu projektnega financiranja za BOT obliko projekta. Z metodo abstrakcije sem zajela ključne elemente konceptualnega okvira projekta in projektnega modela ter BOT oblike projekta in jih nato z metodo konkretizacije poskušala strniti v strateški okvir, za katerega sem uporabila metodo specializacije.

Pri izdelavi magistrske naloge sem uporabila tudi teoretična znanja, pridobljena v okviru podiplomskega študija, in znanje in izkušnje, ki sem si jih pridobila kot vodja programov in projektov, sofinanciranih iz evropskih sredstev.

Vsebinsko naloga obravnava pravni okvir izvajanja projekta javno zasebnega partnerstva in konceptualni vidik izvajanja projekta javno zasebnega partnerstva. V prvem poglavju, Gospodarske javne službe in gospodarska javna infrastruktura, je na kratko obrazloženo, zakaj je potrebno obravnavati pojem gospodarske javne službe v povezavi s projekti javno zasebnega partnerstva. V tem poglavju je predstavljena definicija gospodarske javne službe kot pomemben del obravnavanih projektov. V nadaljevanju so zasnovana tri poglavja, ki podajajo teoretične značilnosti javnih naročil, koncesij in javno zasebnega partnerstva. Vsako od teh treh poglavij samostojno podaja opis pravnega instituta in njegovo uporabnost v postopkih izvajanja projektov. Poudarek v tem delu magistrskega dela je na povezavah pravnih vidikov treh institutov, ki se odražajo v postopkih izvajanja projektov javno zasebnega partnerstva. V petem poglavju je podana definicija projekta javno zasebnega partnerstva in njegove ključne značilnosti. V tem poglavju so očrtane zasnove življenjskega ciklusa projekta, projektne organizacije ter predstavljen model projektnega upravljanja. V šestem poglavju opredelim BOT posle kot primer projekta javno zasebnega partnerstva za izgradnjo in upravljanje gospodarske javne infrastrukture in faze, ki so potrebne za izvedbo takšnega projekta. V naslednjem, sedmem poglavju obravnavam trenutno sistemsko ureditev izvajanja projektov v delu postopka, ki se nanaša na izbor zasebnega partnerja, tj. izbiro pravne osnove za izvajanje projekta, katera neskladja in pomanjkljivosti v izvajanju postopkov se kažejo v praksi, katerim bi morali posvetiti pozornost pri spremembah razvojne politike za izvedbo projektov gospodarske javne infrastrukture. Magistrsko delo se v sklepnem delu zaključuje z ugotovitvami na podlagi predstavljenih vsebin.



# 1 IZHODIŠČA PROJEKTA GOSPODARSKE JAVNE INFRASTRUKTURE KOT PROJEKTA JAVNO ZASEBNEGA PARTNERSTVA

## 1.1 Gospodarske javne službe in gospodarska javna infrastruktura

### 1.1.1 Pojem gospodarskih javnih služb

Pojem javnih služb se je pojavil in razvil v Franciji, zibelki upravnega prava in doktrine javnih služb, v 19. stoletju in za prvega utemeljitelja javnih služb v pravni znanosti velja Léon Duguit (Ferk, 2009, str. 1).

»Javna služba je dejavnost, katere izvajanje zaradi javnega interesa (zagotavljanje javnih dobrin) in neprimernosti (nezmožnosti) tržnega načina izvajanja sodi v izvirni delokrog države ali lokalne skupnosti, zaradi česar je takšna dejavnost podvržena posebnemu pravnemu režimu« (Mužina, 2004, str. 266).

Na nivoju Evropske unije<sup>1</sup> (v nadaljevanju tudi: EU), ki ne pozna pojma javna služba, se uporablja skupni termin »*services of general interest*»<sup>2</sup>, ki je postavljen med skupne vrednote in je ključna prvina modela evropske družbe (Green Paper on Service of General Interest, str. 5). Pri tem je potrebno poudariti, da opredelitev skupnega pojma javne službe na ravni EU ni enostavna, mogoče celo nemogoča, saj je različna od države do države, hkrati pa je sam pojem zelo povezan s konceptom državne ureditve in odvisen od položaja, ki ga imajo javne službe v pravnem okviru posamezne države. V državah z romansko pravno tradicijo so javne službe pomemben element socialne, teritorialne in ekonomske kohezije (npr. Francija, Španija, Italija, Belgija, Danska in Luksemburg) in imajo pomembno vlogo pri redistribuciji dobrin in regionalnem razvoju (Brezovnik, 2008, str. 21).

Različnost se kaže tudi v razvoju dveh definicij, ki sta se pojavili in se med seboj zelo razlikujeta, saj skušata vsaka na svoj način prikazati pojem javne službe.

**Funkcionalna opredelitev** pojma javne službe pomeni tiste dejavnosti, ki so s pravom oz. področnimi zakoni določene ali regulirane kot javne službe. Glede na vsebino in namen je tako pod pojmom javna služba definirana vsaka dejavnost, ki jo družba zaradi njenega pomena za družbeni, socialni, ekonomski in kulturni razvoj podredi posebnemu režimu. Takšna opredelitev v praksi povzroča kar nekaj težav, saj za nekatere dejavnosti ni določen pravni okvir in posledično take dejavnosti niso javne službe, kljub temu, da njihov status javne službe izhaja že iz narave dejavnosti same.

Nasprotno se v evropskem prostoru vedno bolj uveljavlja **materialna opredelitev** pojma javne službe, ki pomeni, da so javne službe dejavnosti, kadar zagotavljajo izvajalci posebne pravno opredeljene in določene obveznosti v javnem interesu, kjer je obveznost značajska javna služba.

---

<sup>1</sup> Evropska unija uporabljam kot izraz za skupni naziv vseh treh stebrov: prvi – Evropska skupnost za premog in jeklo, Evropska skupnost za atomsko energije in Evropska gospodarska skupnost, ki je po Maastrichtski pogodbi postala Evropska skupnost, drugi – skupna zunanja in varnostna politika, tretji – sodelovanje na področju pravosodja in notranjih zadev. Skupno ime za vse tri Skupnosti je tudi Evropske skupnosti

<sup>2</sup> »*services of general interest*« v prevodu: storitve v splošnem interesu. Za podrobno opredelitev glej Brezovnik, 2008, str. 22.

V Sloveniji je uveljavljena funkcionalna opredelitev pojma javne službe. Velja, da so javne službe tiste dejavnosti, ki se morajo zaradi različnih razlogov izvrševati v javnem interesu pod posebnim režimom. Pri opredelitvi pojma izhajamo iz narave dejavnosti. Gre za dejavnosti take vrste, ki jih ni mogoče delno ali v celoti opravljati na trgu v okviru tržnih mehanizmov predvsem iz dveh razlogov, bodisi da ta dejavnost na trgu ne deluje bodisi je ne smemo prepustiti delovanju trga (Ferk, 2009, str. 1).

Izrazoslovje na področju javnih služb ni poenoteno tudi zaradi prevodov terminov iz drugih jezikov. Tako se npr. izraz »*services of general economic interest*« v dokumentih Evropske komisije, ki so v izvorniku ponavadi sestavljeni v angleškem jeziku, dosledno prevaja kot službe splošnega gospodarskega pomena, kar ni skladno z ustaljeno slovensko pravno terminologijo. Podobno najdemo izraze: javna storitev, storitev splošnega pomena, netržne oz. neekonomske javne službe. Izrazi izpodrivajo že uveljavljeno slovensko pravno terminologijo in uveljavljajo nove izraze, predvsem pa zmanjšujejo transparentnost in vnašajo zmedo v razumevanje materije.

V Pogodbi o ustanovitvi Evropske skupnosti (v nadaljevanju: PES) ni mogoče zaslediti izraza **javne službe**. Le-ta izvira iz prakse Skupnosti, in sicer iz izraza **storitve splošnega gospodarskega pomena**, ki se uporablja v PES. Izraz **storitve splošnega pomena** je širši od izraza storitve splošnega gospodarskega pomena, saj pokriva tako tržne kot tudi netržne storitve, ki jih javni organi oblasti klasificirajo skupno kot splošne in za katere veljajo posebne obveznosti javnih služb.

Izraz **gospodarske javne službe** (angl. *services of general economic interest*) se nasprotno uporablja v PES in v nekaterih drugih temeljnih dokumentih Skupnosti, ni pa opredeljen pojem v zakonodaji. V praksi Skupnosti obstaja širši konsenz, da izraz zadeva storitve gospodarske narave, za katere v državah članicah ali Skupnosti veljajo posebne obveznosti javnih storitev na podlagi splošnih kriterijev, kot so transport, poštne storitve, energetika in komunikacije. Vendar izraz prav tako zajema katere koli druge gospodarske dejavnosti, za katere veljajo obveznosti javnih služb.

Od obeh pojmov je potrebno ločiti izraz **javna storitev** (angl. *public service*), za katerega Komisija navaja, da je manj natančen, ima lahko različne pomena in lahko povzroča zmedo. Izraz se včasih nanaša na dejstvo, da je storitev namenjena širši javnosti, včasih poudarja, da je storitvi dodeljena posebna vloga v splošnem interesu, včasih pa se nanaša na lastništvo ali status subjekta, ki izvaja storitev. Ob njem ne smemo pozabiti še na izraz **javni sektor** (angl. *public sector*), ki pomeni vso javno upravo skupaj z vsemi podjetji, ki jih nadzirajo javni organi oblasti (Brezovnik, 2008, str. 14).

### 1.1.2 Ureditev gospodarskih javnih služb

Zgodovinsko gledano so se sorazmerno zgodaj pojavile dejavnosti, ki jih je zagotavljala oblast in jih ni bilo mogoče opravljati na trgu v okviru tržnih mehanizmov. Že v antiki, natančneje v rimskem imperiju, lahko prvič govorimo o gospodarski dejavnosti države in o združevanju javnega in zasebnega kapitala v različnih pojavnih oblikah. V srednjem veku poznamo regale, ki so zajemali različne vrste upravičenj, od takih, ki jih je bilo relativno lahko uveljaviti, do tistih, ki so bila strateškega pomena. V tem obdobju se pojavi tudi še danes znana oblika povezovanja javnega in zasebnega kapitala – koncesija. V obdobju merkantilizma lahko govorimo o prvem pravem razcvetu javnega gospodarstva in javnih podjetij (Ferk, 2009, str. 2).

Vse do svetovne gospodarske krize so javne službe in javna podjetja igrala skorajda odločilno vlogo v gospodarstvih evropskih držav. Večji del le-teh je bil v javnem lastništvu in dejavnosti, znane pod pojmom javne službe, niso bile podrejene civilnemu, temveč javnemu pravu. Te dejavnosti niso bile predmet ponudbe na konkurenčnem trgu, temveč so zanje veljala posebna pravila oz. ugodnosti ter pravice. V 80. letih prejšnjega stoletja se nasprotno temu pristopu pojavijo procesi privatizacije, liberalizacije ter deregulacije. Le-ti so posledica razvoja in trendov, ki uvajajo trg in konkurenco na področje javnih služb in odpravljajo posebne pravice. Opravljanje tovrstnih dejavnosti se postopoma podreja zasebnemu, civilnemu pravu (Brezovnik, 2008, str. 14).

Na ravni primarnih virov Skupnosti sta do Amsterdamske pogodbe gospodarske javne službe, predvsem z vidika varstva konkurence in prepovedi državnih pomoči, urejala zgolj 73. in 86. člen PES. Leta 1997 je bil v Amsterdamsko pogodbo vključen 16. člen, ki je utrdil položaj javnih služb kot ključnega elementa evropskega modela socialne družbe. V letu 2000 so gospodarske javne službe dobile svoje mesto tudi v 36. členu Listine Evropske unije o temeljnih pravicah. V Lizbonski pogodbi so gospodarske javne službe urejene v 14. členu, ki nadomešča prejšnji 16. člen PES. Dodatna bistvena sprememba je razvidna ob pregledu protokolov k Lizbonski pogodbi, kjer so v Protokolu št. 26 prvič omenjene tudi socialne oz. negospodarske javne službe (Ferk, 2009, str. 4).

S prehodom na nov ustavni in politični sistem v letu 1991 je Slovenija prekinila pravno ureditev izvajanja javnih služb, ki jo je pokrival Zakon o združenem delu iz leta 1976. Za področje družbenih dejavnosti je bil sprejet Zakon o zavodih (Ur.l. RS, št. 12/1991, v nadaljevanju ZZ). V letu 1993 je bil sprejet še Zakon o gospodarskih javnih službah (Ur.l. RS, št. 32/1993, v nadaljevanju tudi ZGJS), ki je uvedel nove oblike izvajanja gospodarskih javnih služb in določil njihov način izvajanja (režijski obrat, javni gospodarski zavod, javno podjetje, koncesija in vlaganje javnega kapitala v dejavnost oseb zasebnega prava) (Brezovnik, 2008, str. 16). Oblike zagotavljanja gospodarskih javnih služb tako opredeljuje ZGJS, medtem ko določitev, katere posamezne dejavnosti se izvajajo kot javne službe, bodisi gospodarske bodisi negospodarske, opredeljujejo različni zakoni ali odloki lokalnih skupnosti.

ZGJS v prvem členu določa, da se z gospodarskimi javnimi službami zagotavljajo materialne javne dobrine (v nadaljevanju: javne dobrine) kot proizvodi in storitve, katerih trajno in nemoteno proizvodnjo v javnem interesu zagotavlja država oziroma lokalna skupnost zaradi zadovoljevanja javnih potreb, kadar in kolikor jih ni mogoče zagotavljati na trgu. Torej lahko opredelimo, da so gospodarske javne službe tiste gospodarske dejavnosti, s katerimi se zagotavljajo proizvodi in storitve (javne dobrine), ki jih v javnem interesu trajno zagotavlja država ali lokalna skupnost in pri tem prvenstveni cilj ni pridobivanje dobička.

Za gospodarske javne službe sta pomembna dva vidika, **javna dobrina** in dejavnost, ki to dobrino zagotavlja, tj. **javna služba**.

Javne dobrine se ločijo od ostalih dobrin po nekaterih lastnostih (Brezovnik, 2008, str. 9):

- zagotavljajo se širši skupini prebivalcev na širšem območju;
- dobavljajo se skupno (kolektivno);
- financirajo se solidarno – vsak posameznik prispeva sredstva za zagotavljanje javnih dobrin, kljub temu, da jih morebiti ne uporablja;

- so nekonkurenčne, kar pomeni, da njihova uporaba ne izključuje uporabe drugih uporabnikov;
- posameznik se jim ne more odreči na način, da zanje ne bi plačeval.

Dejavnost, ki zagotavlja javne dobrine, se tako podvrže posebnemu pravnemu režimu in jo imenujemo javna služba. Pojem javne službe v Sloveniji ne predstavlja ustavne kategorije, je predmet zakonodaje, v kateri pa ni enovit (Brezovnik, 2008, str. 16). Z ZGJS so se gospodarske javne službe sistematično opredelile in določile v funkcionalnem smislu, s prepričanjem, da je potrebna krovna ureditev tistih dejavnosti, kjer so odsotne tržne zakonitosti.

Značilnosti gospodarskih javnih služb (Čebulj, 1991, str. 6):

- opravljajo se v javnem (splošnem) interesu;
- nepretrganost oziroma trajnost opravljanja;
- enakost državljanov pri uporabi javnih dobrin;
- prilagajanje javnih služb potrebam časa;
- javna služba praviloma posluje z izgubo.

Te značilnosti javne službe imajo za posledico tudi določen pravni režim, ki se odraža zlasti v sledečem:

- osebje javne službe ima status javnega uslužbenca;
- sredstva, namenjena za opravljanje javne službe, so javna sredstva;
- za dobrine, dane službi, ne veljajo pravila zasebnega prava;
- enostranski in pogodbeni akti uprave, ki se sprejemajo oziroma so sklenjeni zaradi zagotovitve opravljanja javne službe, so upravni akti in upravne pogodbe;
- spore v zvezi z javno službo rešuje upravno sodišče.

Javni sektor opravlja tri ključne funkcije (Virant, 2003, str. 4):

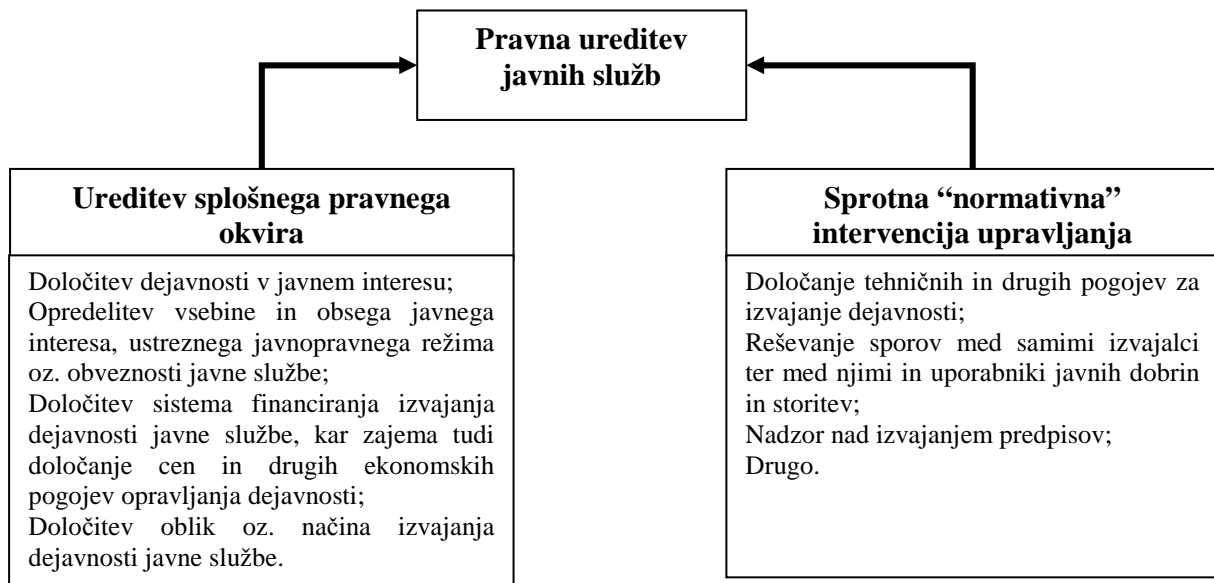
- oblastno, ki predstavlja proces javnega upravljanja:
  - regularni del, kjer gre za urejanje pravnih zadev s splošnimi pravnimi akti;
  - operativni del kot odločanje o pravicah in obveznostih posameznikov s posamičnimi pravnimi akti in pomeni neposredno konkretno, operativno izvrševanje primerov;
  - nadzorni del, s katerim nadzira ali se predpisi v praksi izvršujejo (npr. inšpekcijski nadzor, policijski nadzor, carinski nadzor, davčna kontrola);
- pospeševalno, ki jo sestavlja sklop neoblastnih ukrepov, ki v skladu s politiko<sup>3</sup> omogočajo hitrejši razvoj na način, da se izvršuje predpise, proračun in pospešuje razvoj različnih dejavnosti;
- servisno, ki skrbi za zagotavljanje javnih storitev oziroma izvajanje javnih služb.

Iz Slike 1 je razvidno, kakšna je vloga javnega sektorja v funkciji regulatorja in serviserja (izvajalca) oziroma katera vsebina regulacije je določena na področju javnih služb.

---

<sup>3</sup> Sruk (1995, str. 256) opredeljuje politiko kot aktivnost oz. delovanje države, pa tudi vse tisto snovanje, ki je naravnano na državo, v širšem smislu pa je to vsako družbeno relevantno delovanje, ki ima za svoj smoter urejanje osnovnega socialnega položaja ljudi v določeni družbi.

Slika 1: Vsebina regulacije javne službe



Vir: B. Brezovnik, *Izvajanje javnih služb in javno zasebno partnerstvo*, 2008, str. 28.

Brezovnik (2008, str. 95) opozarja na nekaj ključnih pomanjkljivosti, ki se odražajo v normativnem okviru gospodarskih in negospodarskih javnih služb in ugotavlja, da je izvajanje javnih služb v Sloveniji še precej neurejeno in bi bilo potrebno predvsem področje normativne ureditve javnih služb ustrezno novelirati, modernizirati in liberalizirati, pri čemer izpostavlja:

- vprašanje premoženja javnih zavodov in javnih podjetij, ki so z ukinitvijo družbene lastnine postali last države oz. lokalne skupnosti;
- statusno obliko zavoda in javnega podjetja;
- financiranje javnih zavodov;
- razpolaganje s presežki javnih zavodov;
- opravljanje dejavnosti v javnem interesu oz. razmejitev dejavnosti na tržne in netržne;
- sistem financiranja gospodarskih javnih služb, ki je predvsem nejasen zaradi pravil EU na področju državnih pomoči in
- ustvarjanje monopolnega položaja subjektov, ki opravljajo dejavnosti javne službe na podlagi koncesij.

## 1.2 Oblike izvajanja gospodarskih javnih služb

### 1.2.1 Organizacijske oblike izvajanja gospodarskih javnih služb

Države članice so pri določitvi dejavnosti, s katerimi se bodo zagotavljale javne dobrine in v kakšnem obsegu, načeloma svobodne, razen za nekatera večja omrežja vezanih industrij, kjer je EU določila skupne zahteve. Kot izhaja iz sheme v Sliki 1, je potrebno določiti pravni okvir, v katerega sodi tudi določitev oblik oz. načina izvajanja gospodarske javne službe. Leta dejansko predstavlja določitev organiziranja javne službe oziroma organizacijske oblike izvajanja javne službe. V splošnem ločujemo izvajanje javne službe v javnem sektorju ali v zasebnem sektorju.

Večina še vedno dojema javni in zasebni sektor kot dva popolnoma ločena svetova. Z novo paradigmo Osborne in Gaebler (1993, str. 43) uvajata pojem »*third sector*« kot obliko prostovoljne in/ali neprofitne organizacije, ki ni po načinu delovanja neprostovoljna, saj institucije imajo zaposlene, niti ni neprofitna, saj ustvarjajo prihodke. Tretji sektor je organizacija, ki je vodena in nadzorovana kot zasebna, toda ustanovljena z namenom zagotavljanja storitev v splošnem interesu in ne za ustvarjanje in pridobivanje dobička. Na tem primeru se pokaže, da obstaja ključna povezanost med obema sektorjema in Brezovnik (2008, str. 123) je povzel po Schuppertu sedem sistemov zagotavljanja javnih dobrin, ki variirajo med javnim in zasebnim sektorjem, in ob tem identificiral različne oblike izvajanja javnih služb: upravne službe države ali lokalne skupnosti, kvazinevladne organizacije, paradržavne organizacije, nevladne organizacije, neprofitne organizacije, prostovoljne organizacije in asociacije in zasebno pravne organizacije. Če jih pojmujeemo s skupnim izrazom »tretji sektor« je to za namene, da se opredeli mehanizem zagotavljanja javnih dobrin in tretja splošna možnost izvajanja javne službe.

Države se samostojno odločajo tudi, ali bodo javne službe izvajale same v okviru svojega aparata ali pravne osebe, ki jo v ta namen ustanovijo, ali bodo nalogo in pravico izvajanja dejavnosti podelile tretji osebi (entiteti javnega ali zasebnega prava). Organizacijske oblike izvajanja dejavnosti gospodarskih javnih služb so lahko:

- država oz. lokalna skupnost v lastni režiji upravnih služb;
- neodvisne osebe javnega prava;
- osebe zasebnega prava.

Ta poenostavljena delitev na tri temeljne organizacijske oblike izvajanja, ob upoštevanju treh nivojev oblasti (lokalne, nacionalne in transnacionalne), poda devet osnovnih tipov, ki jih lahko medsebojno kombiniramo na več kot 500 različnih načinov. Izbira organizacijske oblike izmed teh možnosti pa je v posamezni državi seveda odvisna od njenega pravnega reda (Brezovnik, 2008, str. 124).

## 1.2.2 Razvoj organizacijskih oblik izvajanja gospodarskih javnih služb

### 1.2.2.1 Vloga države v gospodarstvu

Država so vse institucije, ki so vključene v aktivni proces reguliranja in usmerjanja družbe, ki imajo določeno državno moč in te institucije so: vlada, državna uprava, parlament, javne službe, sodstvo, policija in vojska, razna državna podjetja.

Vlogo države lahko strnemo v dva ključna koncepta:

- **Liberalni koncept**, ki zagovarja, naj se država ne umešava v gospodarstvo, saj je odločanje posameznika najbolj optimalno in poseganje države je praviloma neučinkovito;
- **Reformistični koncept**, ki nasprotno zagovarja, naj se država umešava v gospodarstvo, ker je kakovost odločanja posameznika omejena, ker ima trg številne slabosti (problem eksternalij – zunanji učinki, problem reguliranja dejavnosti podjetij, problem javnih dobrin), ker je potrebno omejevanje monopolnega ravnanja podjetij, ker obstajajo problemi prerazdelitve dohodka, ipd.

V zgodovini ekonomije opažamo nihanja med uvajanjem in ukinjanjem državne lastnine. Ekonomista Pelzman (1971) in Jones (1985) empirično dokazujeta, da so trgi, na katerih ni

konkurence, alokacijsko neučinkoviti tudi, če so podjetja v državni lasti. Kay Thompson (1986) sodi, da je za dobro poslovanje učinkovitejša konkurenca kot pa lastništvo. Ni nespornih ugotovitev oziroma stališč. Schleifer (1998) ugotavlja, da ima državno lastništvo prednost pred drugimi vrstami državnih posegov v izjemnih primerih, ko je pomembna kakovost dobrine, ki je v pogodbi ni mogoče natančno opredeliti, ko inovacije niso potrebne, potrošniki nimajo izbire in ugled ponudnika ne igra pomembne vloge (Simoneti, 2009, str. 2). V idealnem tržnem gospodarstvu je mogoče vse dobrine prostovoljno menjati za denar po tržnih cenah. Tak sistem iz razpoložljivih virov družbe iztisne maksimalno korist brez vmešavanja oz. posredovanja države. Vendar v praksi nobeno gospodarstvo dejansko ne ustreza idealiziranemu svetu gladko delujoče nevidne roke. Namesto tega ima vsako tržno gospodarstvo pomanjkljivosti, ki vodijo v težave, kot so preveliko onesnaženje, brezposelnost ter skrajnosti bogastva in revščine.

Zaradi tega ne obstaja nikjer na svetu vlada, ne glede na to, kako konzervativna je, ki ne bi posredovala v gospodarstvu. V sodobnih gospodarstvih prevzemajo vlade v odgovor na slabosti tržnega mehanizma številne naloge, tu mislim predvsem na javna naročila in javno porabo. Vojska, policija in gradnja cest so tipična področja njene dejavnosti. Država zagotavlja sredstva za družbeno koristne dejavnosti, kot je na primer znanstveno raziskovanje, nadzira in uravnava delovanje nekaterih podjetij (npr. banke, komunalna podjetja...) in druga finančno podpira (subvencionira) (npr. ustanove v izobraževanju in zdravstvu). Država tudi obdavčuje svoje državljane in prerazdeljuje nekaj teh sredstev k ostarelim in drugim potrebnim pomoči (Ekonomska vloga vlade, 2009).

Čeprav, kot vidimo, država in njena vlada opravljajo široko paleto dejavnosti, pa ima v tržnem gospodarstvu tri glavne funkcije, ki so:

- **izboljšanje učinkovitosti** s pospeševanjem konkurence, omejevanjem negativnih zunanjih učinkov (onesnaževanje) in zagotavljanjem javnih dobrin,
- **spodbujanje socialne pravičnosti** z uporabo davkov in javnih izdatkov za prerazporeditev dohodka k posameznim skupinam,
- **ohranjanje makroekonomske stabilnosti in rasti** z zmanjšanjem brezposelnosti in inflacije ter spodbujanjem ekonomske rasti s proračunskim (ali fiskalnim) in denarnim (ali monetarnim) uravnavanjem (ali regulacijo).

Pri razpravi o ekonomski vlogi države – ter s tem seveda o tem, kaj je primerno financirati iz javnih sredstev – je pomembno vedeti, da vsak tržni neuspeh še ne zahteva, da država neposredno prevzame proizvodnjo ali financiranje določene dobrine ali storitve. Tako na primer dejstvo, da je neka dobrina ali storitev v ekonomskem smislu javna dobrina, še ne pomeni, da mora njeno proizvodnjo nujno neposredno prevzeti država. Obstajajo lahko različne učinkovite kombinacije javnega/zasebnega financiranja ter javne/zasebne proizvodnje teh dobrin (npr. koncesije, javno zasebno partnerstvo). Nekatere javne dobrine lahko učinkovito zagotavlja trg, če je možno stroške zastojkarstva pokriti z vzporedno ponudbo (npr. prosto dostopen TV ali radijski program se pokrije s prihodki iz reklam; stroški piratstva pri računalniških programih se pokrijejo z višjo ceno na lažje nadzorovanem trgu podjetij). Tudi v primeru eksternalij ni nujno, da država neposredno prevzame proizvodnje teh dobrin, saj lahko upoštevanje celotnih stroškov/koristi na trgu doseže z ekonomskimi inštrumenti (davki, trgovanje z okoljskimi dovoljenji ipd), subvencijami proizvajalcem ali potrošnikom (npr. financiranje temeljnih raziskav, štipendije) ali s predpisi (npr. okoljski standardi, obvezno izobraževanje). Pri mrežnih dejavnostih lahko zadošča, da država prevzema

regulacijo dostopa do skupne infrastrukture in skrb za standarde. Skratka, vedno je potrebno imeti pred očmi, da za delovanje države lahko obstaja učinkovitejša tržna ali javno-tržna rešitev (Šušteršič, 2007, str. 2).

Številne raziskave (Berkowitz, Pistor & Richard 2002; La Porta in dr. 1998, Acemoglu, Johnson in Robinson 2001) so potrdile vlogo pravnega sistema v procesu gospodarske rasti, spodbujanju vlaganj in za razvoj trga kapitala. Tudi vloga države je bila predmet številnih raziskav (Knack & Keefer 1995; Mauro 1995; Easterly & Levine 1997). Slednje so potrdile, naj bi država z učinkovito fiskalno politiko, brez korupcije in z deregulacijo pozitivno vplivala na ekonomsko rast. Zato ne moremo prezreti dejstva, da institucije vplivajo na ekonomski razvoj (Redek, & Godnov, 2007, str. 126). Država ima v procesu oblikovanja institucij izjemno pomembno vlogo in hkrati je tudi sama izjemno velika institucija, ki že zaradi neposrednih in posrednih vplivov močno ali pa celo najmočneje prispeva h gospodarski rasti.

#### 1.2.2.2 Oblike in načini izvajanja gospodarske službe

Tri temeljne organizacijske oblike lahko glede na načine izvajanja javnih služb razdelimo po treh vidikih (Wilkins, 2009, str. 4):

- temeljno razlikovanje glede na razmejitev med javnim in zasebnim sektorjem;
- razlikovanje glede na odvisnost oziroma obseg oblastne funkcije javnega sektorja in njihovega nadzora nad izvajalci javne službe ali povedano drugače razmerja med organizacijo in javnimi oblastmi;
- razmejitev glede na stopnjo komercializacije zagotavljanja javnih dobrin, ki se razteza od izvajanja javnih služb v režiji upravnih organov, prek novih oblik izvajanja javnih služb do popolne privatizacije.

Z inovativnimi pristopi k novemu načinu upravljanja v javni upravi se ponuja skozi te tri vidike paleta možnosti organiziranja javnih služb, ki jih zasledimo v praksi:

- direktno izvajanje, kjer javno službo neposredno izvaja država oziroma lokalna skupnost, t.i. izvajanje javne službe v režiji;
- neodvisne (upravne) agencije, ki izvajajo javne službe, med njimi v Sloveniji najbolj poznana javna podjetja in javni zavodi;
- prenos izvajanja na drugo oblastno ali zasebno institucijo;
- naročanje storitev, ki so predmet javne službe pri zasebnem izvajalcu;
- partnerstva v vseh možnih oblikah (javno-javno, javno-zasebno);
- dodeljevanje posebnih in izključnih pravic izvajanja dejavnosti javne službe (dovoljena, koncesija, licenca, franšiza);
- privatizacija, kjer se odproda javni delež ali upravljavske pravice in se nadzira izvajanje zgolj z regulacijo izvajanja dejavnosti<sup>4</sup>.

Če povzamem, je povsod na svetu država prisotna oz. je zelo pomemben akter na trgu. Javni sektor je torej tisti, ki zelo prispeva k pozitivnim vplivom na gospodarsko rast. Vloga države na področju javnih storitev je torej dejstvo. V kakšni obliki oz. na kakšen način se odloča delovati v tej svoji servisni funkciji, pa je seveda odvisno od pravnih okvirov in ureditve v

---

<sup>4</sup> Za podrobnejšo predstavitev različnih oblik organiziranja izvajanja javne službe glej Brezovnik (2008) str.133.



državi, njeni tradiciji in politiki, ki jo izvaja vlada. Za vsebino magistrske naloge sem si iz tega širokega področja upravljanja izbrala obliko partnerskega sodelovanja med javnim in zasebnim in konkretno projektno sodelovanje, katerega osrednja skupna točka je izgradnja gospodarske javne infrastrukture.

### 1.3 Definicija gospodarske javne infrastrukture

#### 1.3.1 Splošni pojem gospodarske javne infrastrukture

Ko poskušamo opredeliti pojem gospodarske javne infrastrukture, je potrebno najprej razmejiti razumevanje pojmov **financiranje infrastrukture** in **investicija v infrastrukturo**. Pri prvem lahko govorimo o različnih metodah financiranja, medtem ko drugi pojem opredeljuje celoten cikel investicije, tj. razvoj, izgradnja, upravljanje in lastništvo, ki se kot projekt lahko izvaja s strani javnega ali zasebnega sektorja ali v skupnem sodelovanju javnega in zasebnega sektorja. Oba pojma sta vezana na pojem projekt gospodarske javne infrastrukture, pri čemer lahko v prvem govorimo npr. o običajni koncesiji in prenosu lastništva infrastrukture in v drugem npr. o javnem naročilu, koncesiji gradenj in širše tudi o projektu javno zasebnega partnerstva. Za projekt javno zasebnega partnerstva, zaradi katerega opredeljujem gospodarsko javno infrastrukturo in investicijo v infrastrukturo, je tako značilno:

- izgradnja nove infrastrukture, ki zajema načrtovanje, izgradnjo, financiranje v nekem določenem časovnem obdobju ob fiksno določeni ceni, v skladu z zahtevami, ki jih določi javni sektor;
- dolgoročno pogodbeno razmerje (25–30 let), katerega glavni predmet je storitev, ki se izvaja z zgrajeno infrastrukturo in se opravlja v pogodbenem obdobju;
- »renta<sup>5</sup>« zasebnemu investitorju oz. upravljavcu infrastrukture, ki zagotavlja prihodke, ki ob določenih tveganjih, omogočajo povračilo stroškov investicije.

Namen gospodarske javne infrastrukture je, da naj bi zagotavljala osnovne javne dobrine in storitve. Opredelitev le-te, se od države do države razlikuje, niti po načelu lastništva ne moremo natančno razmejiti, kaj je gospodarska javna infrastruktura. Grimsey in Lewis (2007, str. 21) opredeljujeta infrastrukturo po vrstah, kot prikazuje Slika 2.

---

<sup>5</sup> Izraz sem uporabila zaradi možnega različnega pojmovanja pojma iz pravnega ali računovodskega stališča. Npr. pravno v koncesijskem razmerju govorimo o koncesinini, iz vidika upravljanja bi lahko govorili o proviziji ipd.

Slika 2: Razmejitev infrastrukture po vrstah

	Oprijemljive	Neoprijemljive
Ekonomska	Ceste Mostovi Pristanišča Železnica Letališče Telekomunikacije	Poklicno izobraževanje Finančne institucije Raziskovalno razvojna oprema Prenos tehnologije Izvozne pomoči
Družbena	Bolnišnica Šola Vodovod Kanalizacija Stanovanja Vrtci Zapori Dom za ostarele	Socialno varstvo Oskrba Okoljske agencije

Vir: D. Grimsey, & M.K. Lewis, *Public Private Partnerships: The Worldwide Revolution in Infrastructure Provision and Project Finance*, 2007, str. 21.

Torrise (2009, str. 10) povzema ugotovitve, da je opredelitev infrastrukture predmet različnih pristopov k analizi in v svojem prispevku predstavlja dva pristopa:

- **institucionalni pristop**, za katerega je Jochimsen R. opredelil, da je infrastruktura skupek materialne, osebne in institucionalne infrastrukture, pri čemer je opisal vsakega od navedenih;
  - materialna infrastruktura predstavlja fizični kapital, npr. oprema, ceste, vodovod in kanalizacija;
  - osebna infrastruktura predstavlja podjetniške, umske in druge sposobnosti ljudi, ki prispevajo k ekonomski produkciji, npr. računovodenje, finančno upravljanje, promocija; Po opredelitvi OECD predstavlja to človeški kapital.
  - institucionalna infrastruktura predstavlja institucionalno okolje, ki ga sestavljajo notranje in zunanje norme formalnih in neformalnih institucij, ki oblikuje ekonomsko obnašanje in proces odločanja, npr. pravni sistem, bančna ureditev, uprava.
- **funkcionalni pristop**, po katerem je Buhr W. infrastrukturo določil z njeno funkcijo v korist splošne družbe.

Ne glede na definicijo gospodarske javne infrastrukture obstaja splošno prepričanje, da je to področje, kjer je aktivnost države potrebna. V preteklosti je to pomenilo, da jo zagotavlja država oziroma javni sektor ali posebej reguliran zasebni sektor. Razlogi za takšno prepričanje so tudi posledica posebnih značilnosti gospodarske javne infrastrukture, kot jih navajata Grimsey in Lewis (2007, str. 10):

- infrastrukturalno omrežje zagotavlja ekonomske aktivnosti in tako predstavlja osnovo za delovanje gospodarstva na določenem ozemlju, lahko bi rekli, da je celo strateškega pomena;

- infrastruktura zagotavlja javne dobrine, ki so dostopne vsem npr. informacijsko omrežje zagotavlja osnovo za prenos informacij;
- infrastruktura omogoča pozitivne mrežne eksternalije, ki nastajajo v ekonomski aktivnosti, npr. izboljšanje distribucije podjetja zaradi novega cestnega omrežja vpliva na znižanje stroškov v podjetju;
- infrastruktura omogoča izoblikovanje naravnih monopolov, ki so bolj stroškovno učinkoviti zaradi ekonomije obsega, pri čemer mora biti zagotovljena konkurenčnost pri uporabi in nadzor nad pooblastili;
- izgradnja infrastrukture zahteva velika finančna sredstva, tako da so stroški izgradnje veliko večji od uporabe infrastrukture.

Hkrati z opredelitvijo značilnosti infrastrukture so se z razvojem in inovativnostjo začeli pojavljati alternativni predlogi njenega zagotavljanja, zaradi večje učinkovitosti izgradnje, uporabe in upravljanja infrastrukture, nudenja bolj kakovostnih javnih storitev in dobrin in finančne vzdržnosti javnih financ.

Gospodarska javna infrastruktura, kot jo obravnavam v magistrski nalogi, je najbolje opredeljena na Sliki 3 in za izgradnjo katere država s partnerskim sodelovanjem z zasebnim sektorjem s projekti javno zasebnega partnerstva zagotavlja svojo servisno funkcijo.

*Slika 3: Materialna infrastrukture, ki zadovoljuje človeške potrebe*

Potreba	Rezultat infrastrukture (blago ali storitev)	Materialna infrastruktura
Fiziološke potrebe		
Voda	Pitna voda, voda za industrijske potrebe, voda za pridobivanje elektrike	Vodohrani, cevovodi,
Toplota	Plin, olje, elektrika	Naftovodi, plinovodi, elektrarne
Sociološke potrebe		
Informacija	Uporaba telefona, interneta	Telekomunikacijsko omrežje, pošta
Izobraževanje	Varstvo otrok, raziskovanje, izobraževanje	Vrtci, šole, univerze

*Vir: G. Torrasi, Public infrastructure: definition, classification and measurement issues (v W. Buhr, »What is infrastructure?«, 2003).*

### 1.3.2 Pojem gospodarske javne infrastrukture v Sloveniji

Slovenija je v zelo kratkem časovnem obdobju desetih let spremenila ali dopolnila ključno zakonodajo na področju prostorskega načrtovanja in posledično opredeljevala pojem gospodarske javne infrastrukture. Tako je v letu 1997 Zakon o stavbnih zemljiščih (Ur.l. RS, št. 44/97, v nadaljevanju ZSZ) določil termin gospodarske javne infrastrukture (v nadaljevanju: javna infrastruktura). **Javna infrastruktura** so objekti in omrežja, ki so neposredno namenjeni izvajanju gospodarskih javnih služb na področju komunalnega in

vodnega gospodarstva, varstva okolja, energetike, prometa in zvez, ter drugi objekti, če je tako določeno z zakonom. Javna infrastruktura so tudi komunalni objekti, katerih uporaba je pod enakimi pogoji namenjena vsem, kot so ulice, tržnice, igrišča, parkirišča, pokopališča, parki, zelenice, rekreacijske površine ter podobno.

V letu 2002 je bila sprejeta nova zakonodaja na področju graditve objektov in urejanja prostora. Tako je Zakon o graditvi objektov (Ur.l. RS, št. 110/2002, v nadaljevanju ZGD-1) določil, da je **objekt gospodarske javne infrastrukture** tisti gradbeni inženirski objekt, ki tvori omrežje, ki služi določeni vrsti gospodarske javne službe državnega ali lokalnega pomena, ali tvori omrežje, ki je v javno korist. Hkrati opredeljuje tudi **objekt v javni rabi**, ki je objekt, katerega raba je pod enakimi pogoji namenjena vsem in se glede na način rabe deli na javne površine in nestanovanjske stavbe, namenjene javni rabi, in **javno površino**, ki je površina, katere raba je pod enakimi pogoji namenjena vsem, kot so javna cesta, ulica, trg, tržnica, igrišče, parkirišče, pokopališče, park, zelenica, rekreacijska površina in podobna površina. Zakon tudi opredeli, da je potrebno gradbeno inženirske objekte, ki sestavljajo gospodarsko javno infrastrukturo, evidentirati v katastru gospodarske javne infrastrukture.

Dodatno je Zakon o urejanju prostora (Ur.l. RS, št. 110/2002, v nadaljevanju ZUreP-1) opredelil, da so **gospodarska javna infrastruktura** omrežja, neposredno namenjena izvajanju gospodarskih javnih služb s področja prometa, energetike, komunalnega gospodarstva, upravljanja z vodami in gospodarjenja z drugimi vrstami naravnega bogastva ali varstva okolja, kakor tudi druga omrežja in objekti v javni rabi in da je gospodarska javna infrastruktura državnega in lokalnega pomena.

Zadnja sprememba z novo zakonodajo prostorskega načrtovanja v letu 2007 gospodarsko javno infrastrukturo definira v 4. točki prvega odstavka 2. člena Zakona o prostorskem načrtovanju (Ur.l. RS, št. 33/2007, v nadaljevanju: ZPNačrt), kjer je navedeno: »gospodarska javna infrastruktura so objekti ali omrežja, ki so namenjeni opravljanju gospodarskih javnih služb skladno z zakonom ter tista gospodarska infrastruktura, ki je kot taka določena z zakonom ali odlokom lokalne skupnosti, kakor tudi drugi objekti in omrežja v splošni rabi. Gospodarska javna infrastruktura je državnega in lokalnega pomena«.

Iz navedenega tako izhaja, da je opredelitev, kaj je gospodarska javna infrastruktura, sedaj predmet področne zakonodaje tako na državni ravni kot na ravni lokalne skupnosti in zanjo ne obstaja poenotena definicija.

### 1.3.3 Evidenca gospodarske javne infrastrukture

Eden od temeljnih pogojev za usklajeno upravljanje gospodarske javne infrastrukture med različnimi sektorji je zagotavljanje in dostop do kakovostnih podatkov o infrastrukturi ter njihova dosledna uporaba v procesih načrtovanja prostora in gradnje objektov. Večina držav članic EU ugotavlja, kako pomembne so kakovostne evidence o gospodarski javni infrastrukturi (Mlinar, 2008, str. 813).

S sprejetjem prostorske zakonodaje v letu 2002 (ZGO-1, 2002; ZUreP-1, 2002) in 2007 (ZPNačrt, 2007) so bili postavljeni zakonski okviri za vzpostavitev sistematičnega evidentiranja gospodarske javne infrastrukture pri nas. Zbirni kataster gospodarske javne infrastrukture predstavlja temeljno nepremičninsko evidenco v Sloveniji, v kateri se evidentirajo objekti gospodarske javne infrastrukture:

- prometna infrastruktura (ceste, železnice, letališča, pristanišča);

- energetska infrastruktura (infrastruktura za prenos in distribucijo električne energije, zemeljskega plina, toplotne energije, nafte in naftnih derivatov);
- komunalna infrastruktura (vodovod, kanalizacija, odlagališča odpadkov);
- vodna infrastruktura;
- infrastruktura za gospodarjenje z drugimi vrstami naravnega bogastva ali varstva okolja;
- drugi objekti v javni rabi (elektronske komunikacije).

Zaradi velikega pomena gospodarske javne infrastrukture je jasna in pregledna evidenca infrastrukture in pravic na njej izjemnega pomena tako za lastnike zemljišč kot za upravljavce in uporabnike infrastrukture ter za nadaljnja načrtovanja in uporabo le-te. Zbirni kataster gospodarske javne infrastrukture je tehnična evidenca vseh objektov gospodarske javne infrastrukture, v katerem se zaenkrat evidentirajo predvsem dejanski podatki o objektih gospodarske javne infrastrukture.

Za zagotavljanje pravne varnosti lastnikov in upravljavcev infrastrukture bi bilo potrebno ureditev nadgraditi z evidentiranjem stvarnopравnih pravic na infrastrukturnih objektih ter evidenco razmerij med upravljavci infrastrukture in lastniki nepremičnin, na katerih potekajo ti infrastrukturni objekti. Po vsebini lahko kot pravna podlaga pridejo v poštev stvarna služnost, neprava stvarna služnost, osebna služnost in stavbna pravica. Ker so omrežja gospodarske javne infrastrukture po svoji naravi povezana z nepremičninami, posamezni sestavni elementi omrežij gospodarske javne infrastrukture na tej podlagi pomenijo sestavino zemljišč in nimajo lastnosti samostojne stvari. Težava omenjenih civilnopravnih institutov je predvsem v tem, da je ustanovitev pravne podlage za postavitve omrežja gospodarske javne infrastrukture odvisna od volje lastnika nepremičnine. Na omrežje gospodarske javne infrastrukture je na tej podlagi treba gledati kot na zbir (vsoto) stvarnih pravic na zemljiščih in drugih nepremičninah, kjer omrežje v naravi poteka (Juhart, 2009, str. 2).

Po Juhartovem mnenju (2009, str. 2) bi bilo treba za prenos omrežja kot celote ali njegovega dela izvesti odgovarjajoče število zemljiškoknjižnih prenosov, ker v nekaterih primerih omrežje sestavlja veliko število pravic na zemljiščih. Iz teh razlogov bi kazalo preučiti možnost, da se po nizozemskem zgledu uvede nova izjema od klasičnega stvarnopравnega načela *superficies solo cedit* ter se celotnemu posameznemu omrežju gospodarske infrastrukture, evidentiranem v posebnem katastru, prizna pravni status enotne samostojne stvari kot predmeta stvarnih pravic. S tem bi pravo upoštevalo dejanski ekonomski pomen omrežja gospodarske javne infrastrukture. Vzpostavitev trajne in prenosljive pravice na omrežju bi omogočila tudi uporabo vrednosti, ki jo predstavlja omrežje, za potrebe ustanavljanja stvarnopравnih zavarovanj. Ta so lahko pomembna pri pridobivanju ugodnejših virov financiranja za izgradnjo novih omrežij.

V Sloveniji imamo po doslej zbranih uradnih podatkih (Mlinar, 2008, str. 812) približno 200.000 km vodov in cevi gospodarske javne infrastrukture. Zaradi vse večjega gospodarskega razvoja se je v zadnjih letih močno povečala gradnja novih objektov gospodarske javne infrastrukture. Iz razvojnih in strateških dokumentov lahko razberemo, da smo pred desetletjem, ki nam bo prineslo velike investicije v gradnjo gospodarske javne infrastrukture tudi v prihodnje. Vsaka investicija v gradnjo infrastrukture prinaša poseg v prostor, kar povečuje možnosti za potencialne konflikte v njem. Zavedati se je treba, da hiter gospodarski razvoj z investicijami močno obremenjuje prostor in okolje, kar velikokrat ni v skladu z načeli trajnostnega razvoja. Zaradi tega je treba zagotoviti pogoje za usklajeno

delovanje različnih sektorjev (okolje, energetika, elektronske komunikacije, promet, vodno gospodarstvo) pri načrtovanju, gradnji in vzdrževanju gospodarske javne infrastrukture.

S prvim poglavjem sem poskusila pokazati ozadje vsebine gospodarske javne infrastrukture in izhodišča, predvsem pravna, ki zaznamujejo značilnosti gospodarske javne strukture in posledično tudi projekte, katerih cilj je izgradnja in upravljanje gospodarske javne infrastrukture. Ko preidemo na projekt izgradnje in upravljanja z gospodarsko javno infrastrukturo, pa se srečamo s pravnimi okviri, ki določajo postopke za izvajanje projekta in sklenitev pogodbenega razmerja med projektnimi partnerji. V nadaljevanju so prikazani trije krovni postopkovni zakoni, ki urejajo izvajanje projektov gospodarske javne infrastrukture kot javno naročilo, kot koncesija in kot javno zasebno partnerstvo.

## **2 TEORETIČNE ZNAČILNOSTI JAVNO NAROČNIŠKEGA RAZMERJA**

### **2.1 Pomen javno naročniškega razmerja**

#### 2.1.1 Pomen javnih naročil

Vlade se v velikem številu držav na vseh stopnjah razvoja spopadajo z večanjem proračunskega primanjkljaja in javnega dolga. Medtem ko je zmanjševanje javne porabe pravilo vseh teh držav, pa je javni sektor zelo pomembna stranka v privatnem poslovanju. V zadnjem obdobju se odstotek javne porabe v bruto družbenem proizvodu veča in kaže trend rasti tudi v prihodnje, kar pomeni, da se storitve<sup>6</sup>, ki jih javni sektor potrebuje, večajo, hkrati s tem pa tudi javna naročila.

Javna naročila so skupek dejanj, ki jih naročniki, kot so državni organi, organi lokalnih skupnosti ali njim podrejeni organi, opravijo s ciljem gospodarne nabave blaga, storitev ter naročanjem gradbenih del s strani javnega organa. Tako je vsako javno naročilo mreža procesov: tehničnih, finančnih, komercialnih, političnih in pravnih, ki morajo prek skupinskega dela strokovnjakov različnih profilov voditi k istemu skupnemu cilju.

Leta 2006 je na območju EU njihova vrednost znašala več kot 1500 milijard evrov ali 16 odstotkov bruto domačega proizvoda (BDP) Evropske unije. Javna naročila imajo torej velik gospodarski pomen za notranji trg. Z razširitvijo EU leta 2004 na 25 držav članic so se čezmejne poslovne možnosti gospodarskih subjektov še povečale s povečanjem notranjega trga, večja konkurenca hkrati pomeni večji prihranek za javne naročnike. Javna naročila nedvomno odpirajo vprašanje o vlogi javnega sektorja v gospodarstvu in njegovih odnosih z zasebnim sektorjem (Javna naročila v EU, 2009).

Poleg finančnega obsega javnih naročil je pomemben tudi njihov naraščajoči pomen in vpliv z več vidikov:

- narodnogospodarski pomen se kaže z vidika zagotavljanja virov za javna naročila, ki predstavljajo seveda posledično obremenitev pravnih in fizičnih oseb – davkoplačevalcev. Ta obremenitev<sup>7</sup> vpliva na investiranje, kupno moč, spremembe v izbiri in obsegu dejavnosti oz. generalno na porazdelitev narodnega dohodka. Hkrati javna naročila

<sup>6</sup> Pri tem so mišljene vse oblike javnega naročila: blago, storitve in gradnje.

<sup>7</sup> Mišljena je predvsem v obliki davkov.

pozitivno vplivajo na dejavnost gospodarskih subjektov, gospodarskih dejavnosti, vplivajo na razvoj manj razvitih območij, lahko zmanjšujejo brezposelnost ipd.;

- mednarodno gospodarski pomen se kaže z odpiranjem trga tujim gospodarskim subjektom in s tem večanjem konkurence, predvsem na notranjem trgu EU;
- krepitev tržnega položaja posameznih gospodarskih subjektov, ki nastopajo kot ponudniki v javnih naročilih; Izvajanje dobave blaga in storitev ali gradnje poveča ugled podjetja oziroma krepi njegove reference;
- skozi namere javnih naročil se kaže njihov politični pomen, saj javna naročila predstavljajo tudi politične poglede in usmeritve npr. odnos do krepitve javnega ali zasebnega sektorja, odnos do večje ali manjše obremenitve kapitala in dobičkov ipd. (Povzeto po seminarju Dnevi javnih naročil, oktober 2007).

Vrednost javnih naročil je odvisna od gospodarske, socialne, obrambne in strateške usmeritve države, delno pa predstavlja »fiksno« porabo zaradi samega delovanja javne uprave. Delovanje javne uprave, ki zahteva določen delež javne porabe in s tem javnih naročil, so stalni stroški, ki jih posamezna država ima, ne glede na njeno velikost. Nedvomno na vrednost javnih naročil zelo vpliva tudi odnos države do gospodarske javne infrastrukture (Zabel, 1997, str. 11).

Prek javnih naročil se danes v povprečju porabi skoraj polovica državnega proračuna, Slovenija v tem pogledu ni izjema, in tako država prek porabe državnega proračuna pomembno vpliva tudi na gospodarstvo. V Sloveniji so v letu 2007 javna naročila dosegla 47 odstotkov odhodkov proračuna, kar je bistveno več kot v letu 2006, ko je ta delež dosegel slabih 42 odstotkov in so predstavljali 209.551 javnih naročil v skupni vrednosti 4.473 mio evrov. V nacionalnem BDP je leta 2007 delež javnih naročil dosegel 12,98 odstotka, kar je več kot v letu 2006, ko je bil njihov delež 10,5 odstotka in je primerljiv z deležem, ki ga predstavlja evropski trg javnih naročil v BDP Evropske unije, ki je približno 16 odstotkov (Statistično poročilo o javnih naročilih oddanih v letu 2007). Podrobnejši pregled javnih naročil glede na BDP in odhodke proračuna v obdobju 2001–2007 prikazuje Tabela 1.

*Tabela 1: Javna naročila glede na BDP in odhodke proračuna RS*

Leto	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Odhodki državnega proračuna (v mio EUR)	4.983	5.474	6.097	6.659	7.181	7.629	7.763
BDP v tekočih cenah in po tekočem tečaju (v mio EUR)	22.790	24.500	25.752	27.162	28.704	31.013	34.471
Javna naročila male in velike vrednosti brez DDV (v mio EUR)	1.220	1.694	1.586	1.856	1.856	3.184	4.473
Delež javnih naročil v odhodkih državnega proračuna v %	24,48	30,95	26,01	27,87	25,85	41,74	47,36
Delež javnih naročil v BDP v %	5,35	6,91	6,16	6,83	6,47	10,27	12,98

*Vir: Ministrstvo za finance, Statistično poročilo o javnih naročilih oddanih v letu 2007, 2007.*

Še stoletje nazaj je bilo naročilo storitev ali nakup blaga v javnem sektorju le unilateralni nakup vlade, blaga in zalog za vojaške namene, saj je bila večina javne porabe namenjena za obrambo in infrastrukturo. V tem obdobju so bile zahteve po dogovorjenih postopkih in pravilih javnih naročil zelo majhne. Z razvojem se je tudi javni sektor razvijal in se večal in je

za svoje delovanje potreboval vedno večje sodelovanje z zasebnim sektorjem prek pogodbenih obveznosti, da je zagotavljal storitve. V nekaterih državah se je pogodbe v javnem sektorju tudi zakonsko ločevalo od privatnih pogodb (Francija), nekje pa so bile le-te del enake zakonodaje in so imele enak status. Tako je z razvojem in rastjo javnih naročil rasel tudi njihov pomen na zaposlovanje in gospodarstvo. Začetni zakoni in pravilniki o javnih naročilih so bili usmerjeni v zaščito domače industrije. Z razvojem konkurence v privatnem sektorju in vedno večjim povezovanjem so se tudi zakoni v 20. stoletju začeli spreminjati v smislu, da morajo zagotavljati enake možnosti. Rezultat tega je bil predvsem v naročilih, ki so bila javno objavljena in tako dostopna vsem potencialnim kandidatom kot prijaviteljem na javnih razpisih.

### 2.1.2 Pravni pojem javnih naročil

Javna naročila kot pravni pojem so skupnost pravnih dejanj, s katerimi država na podlagi premoženjskopравnih razmerij pridobiva blago ali storitve ali gradi v posebnem postopku. Država nastopa pri javnih naročilih kot porabnik, kot plačnik in kot stranka v premoženjskopравnih razmerjih, zato veljajo za ta razmerja temeljna načela premoženjskega, zlasti obligacijskega prava, prostovoljnost pri vzpostavljanju medsebojnih razmerij, pogodbeno svoboda in avtonomija strank, prepoved protipravnega oškodovanja, določbe obligacijskega prava o posameznih tipih pogodb ipd. Pravna dejanja se tako izvajajo v določenem postopku, ki je predpisan zaradi posebnosti in namenov javnega naročanja (Uvodna pojasnila k poslovniku revizijske komisije).

Postopek javnega naročanja pa ni edini neoblastni postopek, katerega cilj je vzpostaviti premoženjsko razmerje med državo in zasebnim sektorjem pri zadovoljevanju »državnih« potreb in opravljanju javnih funkcij. Tako so tudi postopek podeljevanja koncesij, različne oblike javno zasebnega partnerstva ipd. podvrženi podobnim temeljnim načelom. Kljub temu, da gre za različne instrumente, ki se zelo razlikujejo od javnega naročanja, zanje veljajo enaka načela, ki jih upošteva tako nacionalna zakonodaja kot mednarodna pravila:

- **načelo gospodarnosti in učinkovitosti porabe javnih sredstev**, ki naj bi naročniku z izvedbo javnega naročila in s tem pridobitvijo večjega števila ponudnikov omogočilo izbrati konkurenčno ponudbo, ki ima posledično tudi nižjo ceno; Ekonomičnost – gospodarnost je načelo, katerega glavni kriteriji so cene proizvodov in storitev, ki so ponujeni, lahko pa sem spadajo tudi drugi kriteriji, ki vplivajo na ekonomičnost za pogodbenika v ponudbi, kot npr. stroški projekta, ponudba dodatne storitve;
- **načelo zagotavljanja konkurence med ponudniki** ima svojo osnovo že v Zakonu o varstvu konkurence (Ur.l. RS, št. 18/1993, 56/1999 in 110/2002 ZVK) in v Zakonu o preprečevanju omejevanja konkurence (Ur.l. RS, št. 156/1999 – ZPOmK). Bistvo navedenega načela je, da se ne sme omejevati konkurence med ponudniki, in sicer:
  - ne sme se omejevati možnih ponudnikov z neupravičeno uporabo omejitvenega postopka;
  - ne sme se omejevati ponudnikov z uporabo diskriminatornih meril;
  - mora se ravnati skladno s predpisi o varstvu konkurence.

Navedeno načelo tudi prepoveduje, da kot ponudnik nastopa nekdo, ki je sodeloval pri pripravi razpisne dokumentacije, prepoveduje pa tudi, da bi ponudnik na zahtevo naročnika pri izvedbi konkretnega javnega naročila zaposlil določeno število proizvajalcev, ali da bi izvedel katerikoli drugi posel. Zakon o varstvu konkurence v svoji osnovi prepoveduje kakršnokoli uporabo prevladujočega položaja na trgu, nelojalno



konkurenco, nedovoljeno špekulacijo, ipd. Ne-diskriminacija pomeni, da ne obstajajo nobeni posebni pogoji, ki bi omejevali konkurenco za posamezno pogodbo oz. načelo naj bi omejevalo pristranskost izbire;

- **načelo enakopravnosti ponudnikov** zavezuje naročnika, da v vseh fazah postopka javnega naročila ne dovoli razlikovanj med ponudniki, kar pomeni, da imajo vsi ponudniki enake možnosti, npr. dostopa do informacij. Naročnik tudi ne sme omejevati naročnikov krajevno, predmetno ali osebno, kot tudi ne zaradi klasifikacije dejavnosti, ki jo opravlja ponudnik;
- **načelo transparentnosti porabe javnih sredstev in postopka oddaje javnega naročila** pomeni, da so postopki javnega naročila v vseh fazah od objave do dodelitve javnega naročila določenemu ponudniku znani. Načelo transparentnosti se v zakonu odraža na naslednji način:
  - javni razpis mora biti javno objavljen;
  - razpisna dokumentacija mora biti z dnem objave dostopna vsakemu zainteresiranemu ponudniku;
  - enaka merila in pogoji kandidiranja v postopku oddaje javnega naročanja;
  - možnost preveriti faze oddaje javnega naročanja ter pravilnosti izvajanja postopka ob upoštevanju poslovnih in uradnih skrivnosti vseh udeleženi v postopku.Transparentnost naj bi zagotavljala jasna pravila, ki jih morajo spoštovati vsi vključeni v proces javnega naročila. Predstavlja tudi zahtevo po dokumentiranosti vseh postopkov, ki so tudi predmet javnih revizij in preverjanja. Transparentnost lahko razumemo tudi kot načelo javnosti, ki pomeni, da se s postopki in odločitvami seznanijo zainteresirana javnost. Strokovna služba obenem skrbi tudi za posredovanje informacij javnega značaja na svetovnem spletu, v skladu z Zakonom o dostopu do informacij javnega značaja (Ur.l. RS št. 51/2006; v nadaljevanju ZDIJZ-UPB2). Z javnostjo postopkov oddaje javnih naročil je zagotovljeno enakopravno obravnavanje ponudnikov, zagotovljene pa so tudi enake možnosti za sodelovanje vseh ponudnikov na trgu javnih naročil;
- **načelo formalnosti, učinkovitosti, primerljivosti postopkov in sorazmernosti**, ki se kaže v več vidikih: formalnost se kaže skozi določitev dejanj, ki se opravljajo v določenem zaporedju, obveznostjo uporabe določenih aktov in njihove vsebine; učinkovitost, ki se nanaša na sistem, ki naj bi bil čim manj birokratski in hkrati primeren glede na potrebe; primerljivost, ki določa, da naj bodo dokumenti izdelani tako, da so med seboj v postopku primerljivi, da imajo podatki enak pomen, da temeljijo na enakih merilih, predvsem določa poenotenje terminologije in obveznost uporabe določenih obrazcev; načelo sorazmernosti določa, da je pri vsakem posameznem javnem naročilu potrebno pogoje in merila prilagoditi predmetu javnega naročila. Zagotovljeno mora biti, da v pogojih in merilih ni zahtev, ki niso potrebne za konkretno javno naročilo;
- **načelo pravnega varstva ponudnikov**, ki je izrazito predvsem v smislu pravne varnosti in možnosti uporabe pravnih sredstev (revizija, tožba) in s tem povezana odgovornost, ki se nanaša predvsem na odgovorne za postopke v javnih naročilih v imenu države ali druge javne institucije, ki morajo spoštovati pravila in nositi odgovornost za svoje delo in odločitve v javnem naročilu.

Skladno s temi načeli se vodijo vsa javna naročila. Za celotni sistem javnega naročanja v Sloveniji skrbi Urad za javna naročila, za pravilnost postopkov in porabe javnih financ je vzpostavljen sistem kontrole in nadzora, ki je v pristojnosti Računskega sodišča RS, Urada za nadzor proračuna in Državne revizijske komisije, ki je poseben, neodvisen in samostojen državni organ nadzora nad zakonitostjo postopkov oddaje javnih naročil, ki zagotavlja pravno

varstvo ponudnikov v vseh stopnjah. Po posameznih nivojih pa so vzpostavljene tudi interne revizijske službe posameznih državnih in javnih institucij.

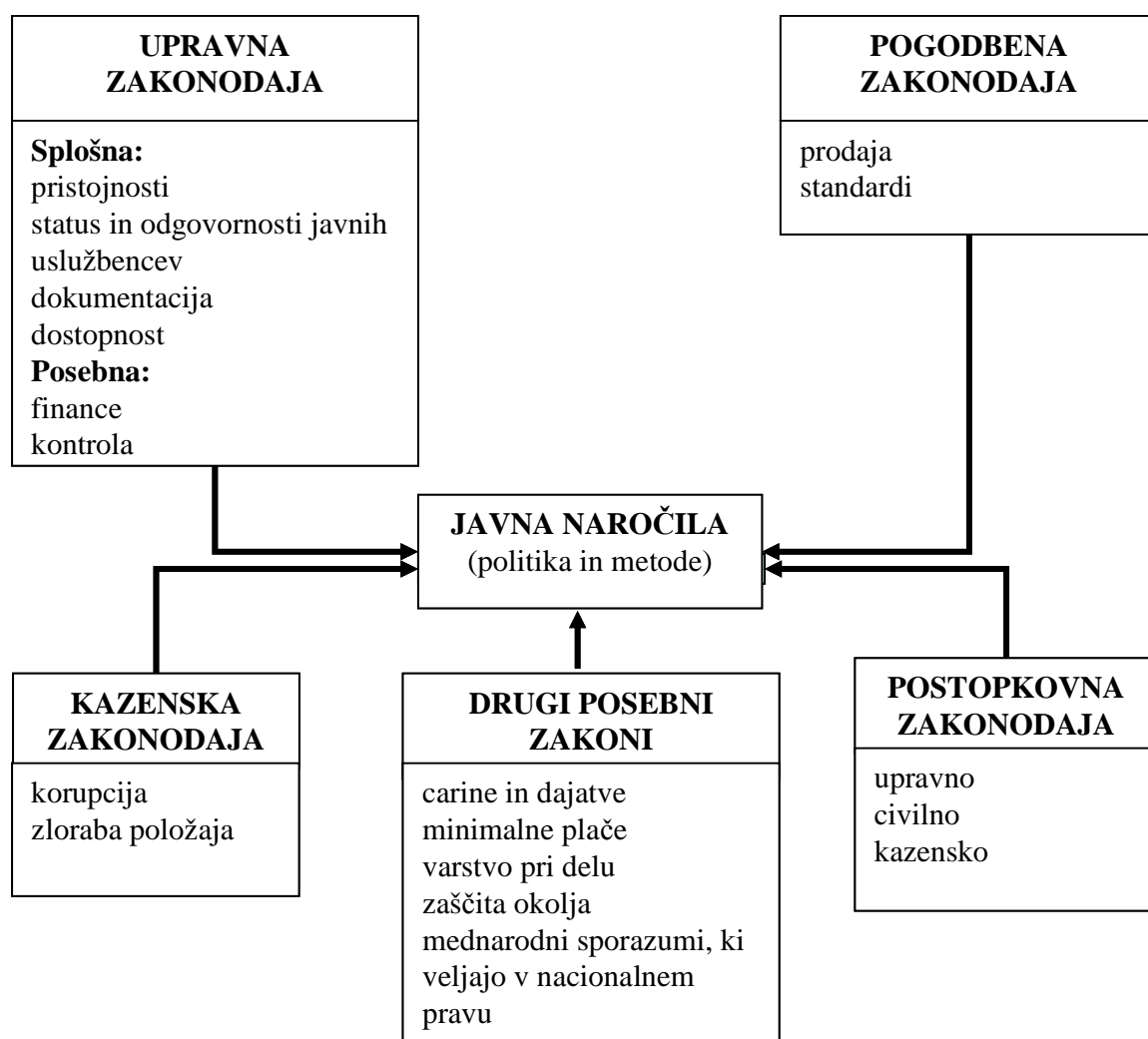
Temeljne prvine javnega naročanja kot pravnega pojma še niso dovolj in kot taka še niso primerna za uporabo, saj jih morajo različni predpisi še operacionalizirati in določiti vrsto sestavin. Na javna naročila lahko gledamo v ožjem in širšem pomenu. V ožjem pomenu gre za tista pravna pravila, ki so posebna in specifična za javna naročila in je njihov značaj lahko upravnopravni, civilnopravni ali finančno pravni. Ta vidik upošteva predvsem samo zakonodajo na področju javnega naročanja. V širšem smislu gre za vsakršna pravna pravila, ki se smiselno uporabljajo pri kakršnemkoli javnem naročilu od začetka do popolnega zaključka javnega naročila ali še širše projekta. Pravna narava javnih naročil lahko tako predstavlja poseben metodološki problem, saj sama javna naročila ne predstavljajo posebnega tipa pravnega razmerja kot npr. prodajna, komisijaska ali zavarovalna pogodba, ampak gre zgolj za urejen postopek vabila k ponudbi, ponudbe in sprejema ponudbe (Zabel, 1997, str. 14).

Če pogledamo projekt z vidika sistema javnih naročil, bi bilo potrebno v celotnem projektnem ciklu upoštevati naslednje:

- načela in pravila javnega naročanja bi morala biti upoštevana v celotnem projektnem ciklu, od razvoja projekta do izvedbe in upravljanja;
- transparentnost in vključevanje javnosti bi morala biti zagotovljena v celotni dobi izvajanja projekta in ne le v postopku izbora izvajalca;
- merila učinkovitosti rezultatov projekta bi morala biti postavljena glede na cilje projekta in ne le glede na tehnične postopke, ki so vezani na sredstva;
- vključevanje zasebnega kapitala in porazdelitev tveganj v projektu bi morala biti zagotovljena tako, da je mogoče tržno preverjanje projekta;
- rigorozni konkurenčni izbor ni proces.

Slika 4 tako prikazuje, kako so javna naročila povezana z mnogimi deli pravnega sistema, ki spada v okvir gospodarskega prava in še širše v civilno pravo.

Slika 4: Pravni okvir pravil na področju javnega naročanja



V okviru javnih naročil nastajajo številna pravna razmerja, pravice in obveznosti udeležencev, predpisani so postopki, sankcije za kršitev pravil ipd. S temi pravnimi instrumenti naj bi bil pravni okvir namenjen doseganju načel in ciljev javnega naročanja. Vendar pa noben zakon ne more biti tako popoln, da bi zajel vsa vprašanja, in odgovore nanje mora ponavadi skozi izvajanje prinesiti gospodarska, upravna in sodna praksa.

Cilji javnih naročil so po Zabelu (1997, str. 17–20):

- zagotavljanje finančne discipline uporabnikov javnih sredstev, ki naj bi se uresničeval tako, da se z javnimi sredstvi doseže namen in pri tem upošteva finančni okvir – ekonomičnost;
- z javnimi naročili naj se zagotovi racionalna raba javnih sredstev, kjer naj se z omejenimi finančnimi sredstvi doseže čim višji učinek – učinkovitost;
- javna naročila predstavljajo načrtno sprejete instrumente državne gospodarske politike, ki zasledujejo naslednje cilje: oživitev gospodarstva, skrb za konkurenčnost, skrb za posamezne panoge gospodarstva, skrb za enakomeren regionalni razvoj;
- zagotavljanje konkurence med ponudniki, ki pospešuje racionalno porabo sredstev in hkrati racionalno poslovanje gospodarskih subjektov;

- zagotavljanje zaupanja javnosti v delo države in njenih organov, saj javna naročila zagotavljajo smotrno porabo davkoplačevalskega denarja;
- urejanje javnih naročil naj bi tudi preprečevalo korupcijo.

Ker vlade in predvsem davkoplačevalci želijo, da imajo javna sredstva dodano vrednost, sta med najpomembnejšimi cilji, ki jih javna naročila zasledujejo, gotovo ekonomičnost in učinkovitost. Že iz splošnih načel, ki naj bi veljala v večini držav sveta, se kaže moralna in etična zaveza pri izvajanju javnih naročil in razdeljevanju proračunskih sredstev.

### 2.1.3 Javna naročila in javno naročniško razmerje

Javna naročila bi lahko laično označili kot skupek pravil, ki se jih morajo držati javni naročniki pri nabavi blaga, storitev ali gradenj. Namen pravil javnega naročanja je gospodarna poraba javnih sredstev, pri čemer je ponudnikom potrebno omogočiti enakopravno nastopanje (Matas, Škufca, & Mrzel, 2006, str. 15).

Med javna naročila bi lahko uvrstili vse postopke izbora izvajalcev pogodb ali pogodbenih partnerjev, pri katerih je ena pogodbeni stranka javni sektor. Takšna splošna definicija v praksi prinese nemalo vprašanj, zato je potrebno ločevati javno-naročniško razmerje od ostalih (ponavadi pogodbenih) razmerij. Postopki javnih naročil se izvajajo po Zakonu o javnem naročanju (Ur.l. RS, št. 128/2006 in 16/2008; v nadaljevanju tudi ZJN-2) in Zakonu o javnem naročanju na vodnem, energetskem, transportnem področju in področju poštne storitve (Ur.l. RS, št. 128/2006 in 16/2008; v nadaljevanju tudi ZJNVETPS), postopki podobni javnim naročilom so urejeni npr. v Zakonu o javno-zasebnem partnerstvu (Ur.l. RS, št. 127/2006; ZJZP), Zakonu o gospodarskih javnih službah (Ur.l. RS, št. 32/1993; ZGJS) in Zakonu o stvarnem premoženju države, pokrajin in občin (Ur.l. RS, št. 14/2007; ZSPDPO).

**Javno-naročniško razmerje** je odplačno pogodbeno razmerje med naročnikom in dobaviteljem blaga, izvajalcem gradenj ali izvajalcem storitev, katerega predmet je naročilo blaga, izvedba gradnje ali storitve, kot ga opredeljuje 26. člen ZJZP-ja. V pogodbenih razmerjih med javnim in zasebnim sektorjem je v pravilih prava EU varstvo konkurence, enakopravnost izbire in transparentnost postopka izbire v največji možni meri zagotovljena s predpisi o javnem naročanju. S tega vidika bi se lahko vsaka izbira pogodbenega partnerja, po kateri naj bi ta za javni sektor dobavil blago, izvedel storitve ali gradnjo, izvedla po pravilih o javnem naročanju. Toda vseh pogodbenih razmerij, pri katerih se s strani javnega sektorja kakorkoli kupuje blago, naročajo storitve in gradnje, ni mogoče enačiti. Zato se pravila o javnem naročanju ne uporabljajo za vsako izbiro pogodbenega partnerja. Pri izključitvi določenih razmerij (sicer sklenjenih med javnim in zasebnim sektorjem) pravila prava EU upoštevajo tudi drugačno naravo razmerij. Na primer določajo, da v primeru koncesije ne gre za pogodbo o oddaji javnega naročila. Zato koncesije storitev in koncesije gradenj niso podrejene pod enake obveznosti kot javna naročila, na primer javna naročila storitev ali javna naročila gradenj.

Na tem mestu moramo navesti, da predpisi EU ne opozarjajo na civilnopravno oziroma javnopravno naravo razmerij, ne pri javnih naročilih, ne pri koncesijah ali javno zasebnem partnerstvu. Razlog za to je tudi ta, da predpisi EU pravnih razmerij med javnim in zasebnim sektorjem ne urejajo kompleksno, ampak je njihov pglavitni cilj zagotovitev nediskriminatorne izbire zasebnega partnerja in ustrezno varstvo subjektov na trgu. Glede na zapisano izhodišče se je zakonodajalec v Sloveniji odločil za naslednjo razmejitev: v kolikor nosi javni partner večino ali celotno poslovno tveganje izvajanja projekta javno zasebnega

partnerstva, se javno zasebno partnerstvo, ne glede na poimenovanje oziroma ureditev posebnega zakona, šteje za javno-naročniško (Železnik, 2009, str. 90).

Krog zavezancev za porabo proračunskih sredstev (naročnikov) po postopku oddaje javnih naročil in njim podobnim postopkom je širok. Naročniki so tako vsi posredni in neposredni proračunski uporabniki (ministrstva, vladne službe, agencije, javni zavodi, šole, zdravstveni domovi in bolnišnice, državni zbor, sodišča, javna tožilstva, upravne enote in drugi državni organi, lokalne skupnosti) ter organizacije, ki so nosilci javnih pooblastil oz. pravne osebe, ki jih ustanovi neposredni ali posredni proračunski uporabnik proračuna (npr. javno podjetje ali z njim povezane družbe, kot npr. Slovenske železnice ipd.). V Sloveniji je tako zvezanih izvajati javna naročila več kot 2.000 naročnikov (Spletni priročnik za javna naročila, 2009). Na drugi strani je ponudnik lahko vsaka pravna ali fizična oseba, registrirana za dejavnost, ki je predmet javnega naročila, ne glede na to, ali gre za domačo ali tujo osebo.

## **2.2 Postopki javnega naročanja**

### **2.2.1 Mejne vrednosti javnih naročil**

Oddaja javnega naročila je zaradi zapletenih postopkov za marsikaterega naročnika trd oreh. Javna naročila mora objavljati in oddajati, kot predpisuje zakonodaja, in eden vidikov, ki jih mora pri tem upoštevati, so tudi mejne vrednosti.

Mejna vrednost predstavlja vrednost, ki jo mora naročnik primerjati z vrednostjo naročila, ki jo želi objaviti, in upoštevati pravila objave glede na to. Pri tem mora izračun vrednosti naročila temeljiti na skupnem znesku za plačilo brez davka na dodano vrednost (v nadaljevanju DDV) in se šteje za ocenjeno vrednost javnega naročila brez DDV, pri čemer se ocenjena vrednost izračuna skladno z določili 14. člena ZJN-2. Le-ta opredeljuje, da mora naročnik izračunati ocenjeno vrednost javnega naročila upoštevaje celotno skupno vrednost plačil brez DDV, vključno z možnostjo povečanja obsega naročila in katerimkoli povečanjem vrednosti pogodbe zaradi izbire pravilnega postopka javnega naročanja. Ocenjena vrednost javnega naročila mora vključevati tudi vrednost morebitnih nagrad in drugih izplačil kandidatom in ponudnikom. Ocenjena vrednost se določi tako, da je njena višina primerljiva s cenami na trgu, ki veljajo za predmet javnega naročila, če je dostopen na trgu in ni prilagojen posebnim potrebam naročnika. Za javna naročila gradenj mora izračun ocenjene vrednosti javnega naročila vključevati tako stroške gradnje kot tudi skupno ocenjeno vrednost blaga, potrebne za izvedbo gradenj, ki ga je naročnik dal na voljo izvajalcu gradenj.

V Sporazumu o vladnih naročilih (GPA) Svetovne trgovinske organizacije (v nadaljevanju: Sporazum), sprejetem v urugvajskem krogu pogajanj (1986–1994), so bila usklajena in sprejeta pravila za določanje zneskov mejnih vrednosti. Čeprav je sporazum omejen, tako v svojem obsegu kot v številu sodelujočih (36), ima ključno vlogo pri odpiranju, kolikor je le mogoče, trga za javna naročila (blago, storitve in gradbene pogodbe) tujim konkurentom ter pri zagotavljanju transparentnih, pravičnih in nediskriminacijskih pogojev za zasebne ponudnike. V Sporazumu so vrednosti izražene kot posebne pravice črpanja (SDR) (Ponovna pogajanja o sporazumu o vladnih naročilih (GPA), 2009).

Mejne vrednosti so tako za enotni trg določene v evropskih uredbah, ki urejajo področje javnih naročil, predvsem sta to Direktiva 2004/17/ES in Direktiva 2004/18/ES<sup>8</sup>. Zaradi

---

<sup>8</sup> Z reformo javnega naročanja je materialno pravo o javnem naročanju združeno v dveh direktivah: Direktiva Evropskega parlamenta in Sveta z dne 31. marca 2004 o usklajevanju postopkov za oddajo javnih naročil

usklajevanja mejnih vrednosti s Sporazumom mora Komisija mejne vrednosti, ki jih določata direktivi, preverjati in jih, kjer je to primerno, popraviti navzgor ali navzdol tako, da se zagotovi, da ustrezajo protivrednostim pragov, določenih s Sporazumom. Ker vrednosti pragov iz direktiv niso enake vrednostim pragov iz Sporazuma, preračunano za obdobje od 1. januarja 2006 do 31. decembra 2007, je Komisija le-te ustrezno popravila. Uredba<sup>9</sup> Komisije je neposredno prenosljiva v pravni red držav članic, zato so bile nove vrednosti objavljene takoj v mesecu januarju 2008 na spletni strani Ministrstva za finance RS (v nadaljevanju: MF) in e-portalu javnih naročil. Prav tako so s Sklepom Vlade RS nove mejne vrednosti objavljene v Uradnem listu RS, na podlagi tretjega odstavka 12. člena ZJN-2 in na podlagi tretjega odstavka 17. člena ZJNVETPS<sup>10</sup>.

Tabela 2 povzema, kdaj je naročilo potrebno objaviti na Portalu javnih naročil ali celo v Uradnem listu Evropske unije glede na mejne vrednosti in glede na predmet naročila.

*Tabela 2 : Mejne vrednosti, nad katerimi je potrebno naročilo objaviti na Portalu javnih naročil in v Uradnem listu Evropske unije*

<b>Zakon</b>	<b>Predmet naročila</b>	<b>Vrednost, od katere je objava obvezna (EUR)</b>	<b>Naročniki, za katere je obvezna objava</b>
ZJN-2	blago	133.000 <sup>11</sup>	organi RS in njihovi organi v sestavi
		206.000	ostali naročniki
	storitev	133.000	organi RS in njihovi organi v sestavi
		206.000	ostali naročniki
gradnja	5.150.000	vsi naročniki	
ZJNVETPS	blago	412.000	vsi naročniki
	storitev	412.000	vsi naročniki
	gradnja	5.150.000	vsi naročniki

*Vir: Sklep o objavi višin mejnih vrednosti za postopke javnega naročanja (Ur.l. RS, št. 34/2008), 2008*

Naročnik ne sme »drobiti« javnega naročila v več manjših javnih naročil z namenom izogniti se pravilom javnega naročanja, ki jih določa Zakon o javnem naročanju. Tretji odstavek 14. člena ZJN-2 namreč določa, da naročnik ne sme določiti ocenjene vrednosti javnega naročila tako, da bi se zaradi nižje ocenjene vrednosti izognil uporabi tega zakona glede na mejne vrednosti predmeta javnega naročila

---

gradenj, blaga in storitev (2004/18/ES), Ur.l. ES L 134, 30. 04. 2004 in Direktiva Evropskega parlamenta in Sveta z dne 31. marca 2004 o usklajevanju javnih naročil naročnikov na vodnem, energetskem in transportnem sektorju ter sektorju poštinih storitev (2004/17/ES), Ur.l. ES L 134, 30. 04. 2004).

<sup>9</sup> Uredba Komisije (ES) št. 2083/2005 z dne 19. decembra 2005 o spremembah direktiv 2004/17/ES in 2004/18/ES Evropskega parlamenta in Sveta glede njihovih pragov uporabe za postopke za oddajo naročil. Ur.l. EC. (L št. 333 z dne 20. 12. 2005, str. 28).

<sup>10</sup> Sklep o objavi višin mejnih vrednosti za postopke javnega naročanja z dne 07. 04. 2008. Ur.l. RS, št. 34/2008.

<sup>11</sup> Vrednost se uporablja tudi za blago iz Seznama blaga, ki ga naročajo naročniki na področju obrambe, ki je priloga Uredbe o seznamih naročnikov, seznamih gradenj, storitev, določenih vrst blaga, obveznih informacijah v objavah, opisih tehničnih specifikacij in zahtevah, ki jih mora izpolnjevati oprema za elektronsko naročanje (Ur.l. RS, št. 18/2007).

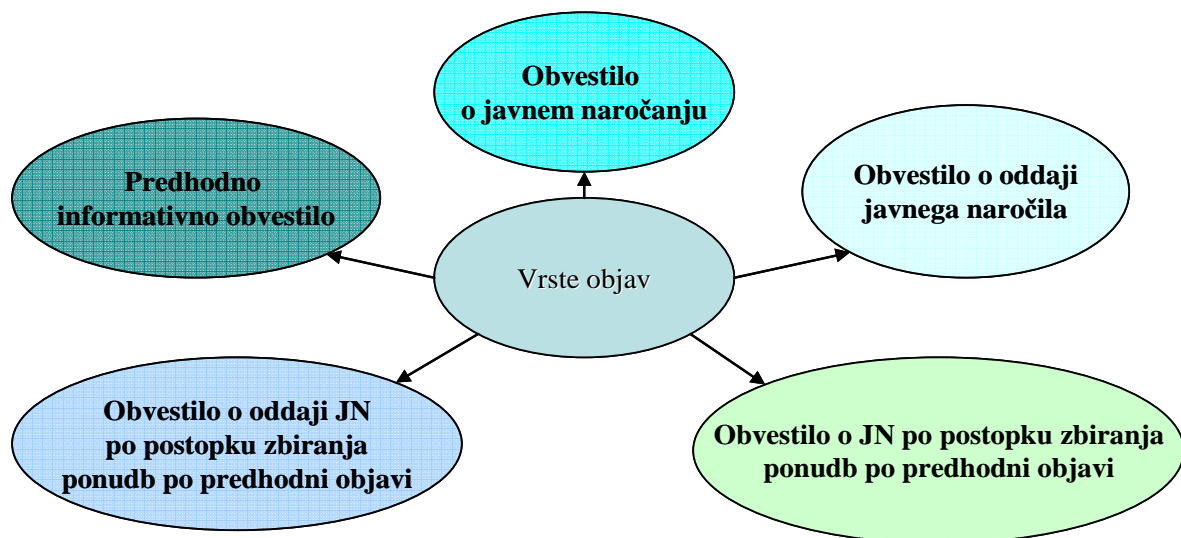
Vsi javni razpisi, ki presegajo določeno vrednost javnih naročil, morajo biti objavljeni v Dodatku k Uradnemu listu Evropskih skupnosti (serija "S", "Ur.l. S" ali "UL S") in objavljeni po vsej EU. Mejne vrednosti javnih naročil, nad katerimi mora biti javni razpis objavljen po vsej EU, so določene v direktivah EU.

Dne 26. 6. 2007 je bil vzpostavljen Portal javnih naročil, ki je dostopen na spletni strani: [www.enarocanje.si](http://www.enarocanje.si) in katerega predmet so vse objave, navedene v:

- prvem odstavku 57. člena in prvem in drugem odstavku 99. člena ZJN-2 ter
- prvem odstavku 57. člena in prvem in drugem odstavku 99. člena ZJNVETPS.

Naročnik vse vrste objav, ki so prikazane tudi v Sliki 5, v zvezi z javnimi naročili pošlje v objavo portalu javnih naročil, upošteva njihovo vrednost, pa predhodno tudi Uradu za uradne objave Evropskih skupnosti.

*Slika 5: Vrste objav javnega naročila*



### 2.2.2 Postopki oddaje javnih naročil

Ne glede na vrsto postopka in vrsto objave vsako javno naročilo oziroma sam postopek javnega naročanja poteka po naslednjih fazah:

- predhodno informativno obvestilo (če je primerno);
- sklep o začetku postopka;
- priprava razpisne dokumentacije;
- objava obvestila o javnem naročilu;
- predložitev in (javno) odpiranje ponudb;
- pregled in ocenjevanje ponudb;
- odločitev o oddaji javnega naročila (obvestilo naročnika ponudnikom);
- objava obvestila o oddaji javnega naročila.

Naročnik sme pričeti s postopkom javnega naročanja, če so izpolnjeni naslednji pogoji:

- če je javno naročilo predvideno v načrtu nabav in
- če so v proračunu ali finančnem načrtu predvidena sredstva za izvedbo javnega naročila.

To je splošno merilo, ki ima določene izjeme ali posebnosti. Če gre za javna naročila investicijskega značaja, mora naročnik sprejeti tudi investicijski program, ki mora biti pripravljen v skladu z metodologijo za pripravo investicijskih programov in v skladu z načrtom razvojnih programov. Izjema glede splošnega merila je v tem, da lahko naročnik prične prvo fazo omejenega postopka tudi takrat, ko nima zagotovljenih finančnih sredstev za izvedbo javnega naročila.

Načrtovanje javnih investicij in posledično projektov je tesno povezano z načrtovanjem in pripravo proračuna tako na državni ravni kot na ravni lokalnih skupnosti. Načrt razvojnih programov (v nadaljevanju NRP) je obvezni sestavni del proračuna države in lokalne skupnosti. Predstavlja tretji del proračunske dokumentacije in odraža politiko na področju investicijskih izdatkov in državnih pomoči za daljše časovno obdobje, ponavadi 4 leta, oziroma do zaključka posameznega projekta, ki je uvrščen v NRP.

Načrt razvojnih programov tako predstavlja razvojne naložbe in projekte v državi oziroma lokalni skupnosti in je kot tak zelo pomemben dokument, saj predstavlja osnovo za sprejetje programov, ki se bodo sofinancirali iz javnih sredstev, npr. iz sredstev državnega proračuna, iz evropskih sredstev. V NRP so vključeni projekti, ki niso vnaprej in neposredno določeni z zakoni, temveč odražajo razvojno politiko in s tem v proračunsko načrtovanje vnašajo komponento dolgoročnega načrtovanja.

V skladu z Zakonom o javnih financah (Ur.l. RS, št. 79/1999 s spremembami in dopolnitvami, v nadaljevanju tudi ZJF) se v Načrtu razvojnih programov izkazujejo celotne vrednosti projektov z vsemi viri financiranja v prihodnjih štirih letih - načrtovani izdatki proračuna za investicije in državne pomoči so prikazani po:

- posameznih projektih ali programih;
- letih, v katerih bodo izdatki za projekte ali programe bremenili proračun;
- virih financiranja za celovito izvedbo projektov ali programov.

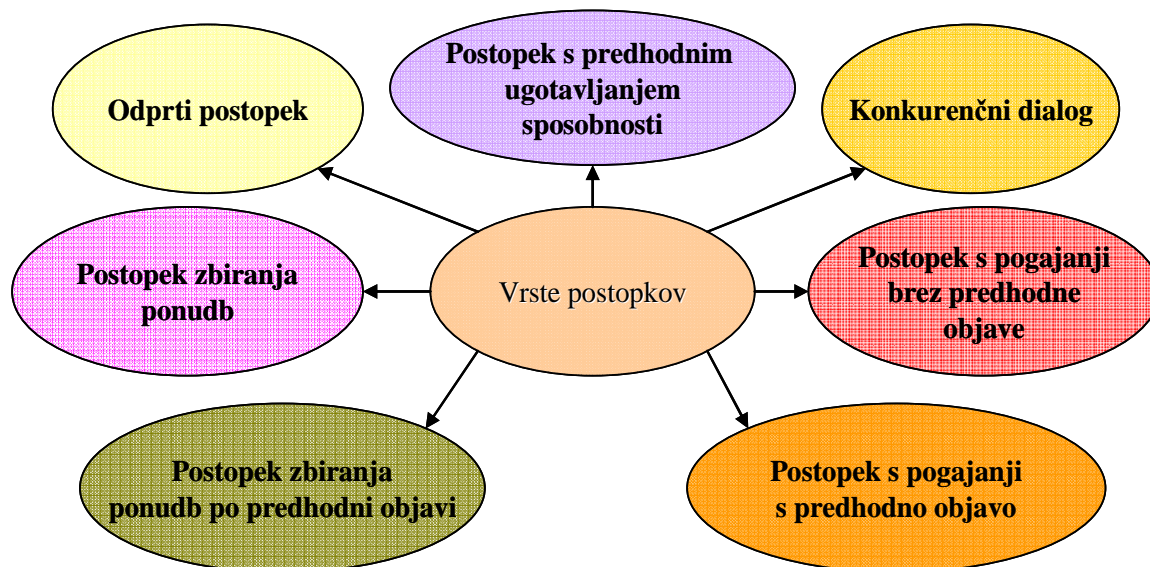
Načrt razvojnih programov se letno dopolnjuje po področjih proračunske porabe in projektih ter usklajuje za preteklo obdobje z dejansko realizacijo. Pri uvrstitvi posamezne investicije v načrt razvojnih programov je potrebno upoštevati Uredbo o enotni metodologiji za izdelavo programov za javna naročila investicijskega značaja (Ur.l. RS, št. 60/2006). V NRP se prednostno uvrščajo projekti in programi, ki so že bili začeti v preteklih letih in so bili predvideni za izvajanje v letu, za katero se sprejema proračun. Za proračunsko leto, za katero se pripravlja proračun, se vključi v NRP izdatke do višine globalnega razreza proračunskih izdatkov na nivoju področij proračunske porabe ter glavnih programov na podlagi izhodišč proračuna za tekoče leto, za naslednja leta pa se predvideva in kot omejitev upošteva predvidena nominalna rast razpoložljivih sredstev v skladu s projekcijami.

Prikaz investicijskih izdatkov in projektov v NRP je pomemben z vidika preglednosti sofinanciranja javnih investicij iz različnih javnih virov in hkrati tudi iz ostalih virov npr. zasebnih. Tako predstavlja v strateškem okviru finančni načrt vseh projektov na državni ravni oz. na ravni lokalnih skupnosti in če ga gledamo z vidika gospodarske javne infrastrukture, so projekti, ki se bodo izvajali po različnih postopkih, najprej načrtovani v NRP.



Zakon o javnem naročanju (ZJN-2) določa več vrst postopkov, ki jih lahko uporabijo naročniki pri naročanju blaga, storitev in gradenj. Pri tem lahko naročniki praviloma izberejo odprti postopek in postopek s predhodnim ugotavljanjem sposobnosti, druge postopke pa le, če so zato izpolnjeni zakonski pogoji. Vrste postopkov oddaje javnega naročila so najprej predstavljene v Sliki 6, nato je vsak izmed njih na kratko tudi opisan skladno s spletnim priročnikom o javnih naročilih (Spletni priročnik: Javna naročila, 2009).

Slika 6: Vrste postopkov javnega naročanja



#### 2.2.2.1 Odprti postopek

Naročnik pri oddaji javnega naročila praviloma uporabi odprti postopek, v katerem lahko odda ponudbo vsak zainteresirani ponudnik. Naročnik mora v postopku upoštevati vse ponudbe, ki do njega prispejo v predvidenem roku. Vsebinsko naročnik v vsaki oddani ponudbi preveri, ali je ponudnik usposobljen in sposoben izvesti razpisan posel oziroma dobaviti blago, ki je predmet javnega naročila, poleg tega preveri še, ali je ponujeni predmet javnega naročila skladen z naročnikovimi zahtevami. V tem postopku naročnik istočasno ugotavlja sposobnost ponudnikov in opravi izbiro po merilih iz razpisne dokumentacije. To je enofazni postopek, za katerega je značilno, da morajo biti specifikacije jasne, tako da bo naročnik lahko izvedel tako postopek ugotavljanja sposobnosti ponudnikov kot tudi izbiro po merilih.

#### 2.2.2.2 Postopek s predhodnim ugotavljanjem sposobnosti

Postopek s predhodnim ugotavljanjem sposobnosti je dvofazni postopek, katerega namen je oddaja javnega naročila, v katerem lahko katerikoli gospodarski subjekt predloži prijavo k sodelovanju, ponudbo pa lahko oddajo samo kandidati, ki jih povabi naročnik. Postopek je vsebinsko podoben odprtemu postopku, le da je faza preverjanja usposobljenosti in sposobnosti izvedbe posla časovno ločena od faze preverjanja ponujenega predmeta. Tako naročnik v prvi fazi preverja finančne, kadrovske, poslovne, tehnične in druge zmožnosti ponudnikov za izvajanje posla. Naročnik usposobljene ponudnike v drugi fazi pozove, da oddajo konkretne ponudbe. Izmed prispelih ponudb nato naročnik vsakokrat izbere najugodnejšega ponudnika.

### 2.2.2.3 Konkurenčni dialog

Gre za postopek, pri katerem je, poenostavljeno povedano, naročniku znan cilj, ni pa mu povsem znana pot za doseg tega cilja. Torej je uporaben predvsem za zahtevnejša javna naročila. Naročnik v prvi fazi prizna sposobnost kandidatov. Nato lahko skupaj z njimi oblikuje dokončno razpisno dokumentacijo za drugo fazo tako, da se pogaja z vsemi kandidati, med pogajanjem lahko po vnaprej postavljenih merilih število kandidatov postopoma zmanjšuje. Konkurenčni dialog mora začeti z najmanj tremi kandidati, v zaključni fazi pa mora biti zagotovljena konkurenca. Konkurenčni dialog je postopek, ki ga naročnik uporabi v primerih oddaje posebno zahtevnih javnih naročil, v katerem lahko katerikoli gospodarski subjekt zahteva sodelovanje in v katerem naročnik opravi dialog s kandidati, ki sodelujejo v postopku, s ciljem oblikovati eno ali več variant, ki lahko izpolnijo njegove zahteve in na podlagi katerih naročnik izbrane kandidate povabi, da predložijo ponudbo. Za namen uporabe tega postopka se za javno naročilo šteje, da je »posebno zahtevno«, če ni mogoče objektivno:

- opredeliti tehničnih specifikacij, ki bi lahko zadovoljila naročnikove potrebe ali dosegla cilje, in/ali
- določiti pravnih in/ali finančnih elementov projekta oziroma predmeta javnega naročila.

### 2.2.2.4 Postopek s pogajanjem brez predhodne objave in Postopek s pogajanjem po predhodni objavi

Obstajata dve vrsti postopka s pogajanjem: z in brez predhodne objave. Postopek s pogajanjem predstavlja izjemo od javnega naročanja, zato ga naročniki lahko uporabijo le izjemoma (če ne pridobijo nobene ponudbe, če so te nepravilne, če lahko naročilo izpolni samo en dobavitelj ali izvajalec ali če je naročilo povezano z varstvom izključnih pravic, v primeru naravnih nesreč ipd.). Postopek s pogajanjem pomeni tisti postopek, ki vključuje pogajanja z namenom oddaje javnega naročila, v katerem naročnik povabi gospodarske subjekte in se z njimi pogaja o vseh pogojih za naročilo. Ta postopek lahko naročnik uporabi le v primerih, določenih v 28. členu ZJN-2. Naročnik se pogaja s ponudniki o vseh pogojih za izvedbo naročila, opredeljenih v ponudbah, ki so jih slednji predložili, da bi jih prilagodili zahtevam, ki jih je navedel že v objavi oziroma v razpisni dokumentaciji, z namenom izbire najugodnejše ponudbe, ob uporabi vnaprej določenih meril.

### 2.2.2.5 Postopek zbiranja ponudb po predhodni objavi

Postopek zbiranja ponudb po predhodni objavi je postopek javnega naročanja, v katerem predložijo svoje ponudbe ponudniki na podlagi obvestila o javnem naročilu, objavljenega na portalu javnih naročil. Ta postopek lahko naročniki uporabijo le za domača javna naročila, ko ni potrebna objava v Uradnem listu Evropske unije. Postopek zbiranja ponudb po predhodni objavi lahko naročnik izvede na enega od naslednjih načinov, tako da:

- izmed prejetih ponudb izbere najugodnejšo ponudbo ob upoštevanju pogojev in meril, določenih v objavi obvestila o javnem naročilu po postopku zbiranja ponudb ali v razpisni dokumentaciji ali
- postopek razdeli v dve fazi:
  - v prvi fazi na podlagi prejetih prijav ugotovi, ali ponudniki, ki so predložili prijavo za sodelovanje, izpolnjujejo pogoje, opredeljene v objavi obvestila o javnem naročilu po postopku zbiranja ponudb in razpisni dokumentaciji, in v drugi fazi te povabi k oddaji ponudbe ali

- v prvi fazi na podlagi prejetih prijav opravi dialog s prijavitelji z namenom oblikovanja dokončne razpisne dokumentacije in ugotovi, kateri od njih izpolnjujejo zahtevane pogoje, v drugi fazi pa le-te povabi k oddaji ponudbe na podlagi končne razpisne dokumentacije,
- po zaključenem pregledu in ocenjevanju ponudb izbere najugodnejšo ponudbo ali ponudnike, s katerimi bo sklenil okvirni sporazum.

#### 2.2.2.6 Postopek zbiranja ponudb brez predhodne objave

Postopek zbiranja ponudb je postopek javnega naročanja, v katerem naročnik pozove k predložitvi ponudb najmanj tri ponudnike, če je na zadevnem trgu zadostno število ponudnikov. Je precej podoben nekdanjim javnim naročilom male vrednosti. Bistvena razlika od prejšnjega je v manjši normiranosti in višjem spodnjem limitu, medtem ko je zgornji limit ostal praktično enak. Navedeno pomeni kar nekaj poenostavitev pri javnem naročanju. Naročniki lahko uporabljajo ta postopek, če je vrednost predmeta javnega naročila:

- v primeru naročanja blaga in storitev enaka ali višja od 10.000 evrov in nižja od 40.000 evrov in
- v primeru naročanja gradenj enaka ali višja od 20.000 evrov in nižja od 80.000 evrov.

31. člen ZJN-2 uvaja tudi posebne načine javnega naročanja in okvirni sporazum. Tako zakon opredeljuje posebne načine:

- **dinamični nabavni sistem** je način izvedbe postopka javnega naročanja v okviru odprtega postopka, ki v celoti poteka na elektronski način. Uporablja se pri običajnih nabavah, katerih značilnost je, da v obliki, kot so dostopne na trgu, v celoti izpolnjujejo zahteve naročnika. Ta postopek je časovno omejen, ves čas trajanja omogoča udeležbo ponudniku, ki izpolnjuje pogoje in je predložil prijavo, skladno z razpisno dokumentacijo. Njegove značilnosti so:
  - vzpostavitev in oddaja naročil v njegovem okviru se vrši izključno z uporabo elektronskih sredstev;
  - vzpostavi se in deluje ob upoštevanju pravil za odprti postopek;
  - v sistem se vključijo vsi ponudniki, ki izpolnjujejo pogoje in so podali prijavo;
  - v sistem se lahko vključujejo novi ponudniki;
  - veljavnost ne več kot štiri leta, razen v izjemnih primerih (potrebno soglasje Ministrstva za finance RS (v nadaljevanju MF));
- posebna pravila za subvencionirane stanovanjske programe;
- **elektronska dražba** je ponavljajoči se postopek, kot del postopka javnega naročanja, ki poteka na elektronski način, v katerem ponudniki predstavijo nove cene, popuste in/ali izboljšanje ponudbe v okviru določenih elementov. Naročnik se lahko odloči, da bo v odprtem, omejenem ali v postopku s pogajanjem po predhodni objavi in če ocenjena vrednost javnega naročila ne presega vrednosti, ko mora naročnik objaviti javno naročilo tudi v Uradnem listu Evropskih skupnosti, naročilo oddal z uporabo elektronske dražbe. Naročnik se lahko za elektronsko dražbo odloči le, če so tehnične specifikacije za oddajo javnega naročila določene dovolj natančno. Informacijski sistem pri naročniku mora o poteku dražbe voditi elektronski zapis poteka dražbe tako, da tega ni mogoče kasneje spremeniti. Elektronsko dražbo je mogoče uporabiti le v tistih postopkih oddaj javnih naročil, ki temeljijo na oddaji:
  - zgolj z uporabo merila cene ali

- na podlagi merila cene in/ali oddaje naročila ekonomsko najugodnejši ponudbi z uporabo kvantitativnih meril;
- **skupno javno naročanje**, ki ga izvaja Skupni nabavni organ kot naročnik, ki na podlagi pooblastila drugih naročnikov ali pristojnega državnega ali občinskega organa:
  - naroča blago in/ali storitve ali
  - izvede postopek oddaje javnega naročila ali izvede postopek za sklenitev okvirnega sporazuma za gradnje, dobave blaga ali storitev.

Naročnik lahko po izvedenem postopku javnega naročanja sklene tudi okvirni sporazum. **Okvirni sporazum** je sporazum med enim ali več naročniki in enim ali več ponudniki, katerega namen je določiti pogoje za naročila, ki se bodo oddajala v določenem obdobju zlasti glede cene in, če je to mogoče, upošteva količino. Značilnosti okvirnega sporazuma:

- sklene se kot rezultat izvedenega postopka javnega naročanja (odprtega, s predhodnim ugotavljanjem sposobnosti, s pogajanjem);
- sklenejo ga eden ali več naročnikov z enim ali več ponudniki;
- veljavnost ne več kot štiri leta, razen v izjemnih primerih, kjer je potrebno soglasje MF;
- pri oddaji naročil na podlagi okvirnega sporazuma se ne smejo bistveno spremeniti pogoji iz okvirnega sporazuma;
- če je sklenjen okvirni sporazum z enim subjektom, se naročila vedno oddajo pod pogoji iz tega okvirnega sporazuma;
- če je okvirni sporazum sklenjen z več ponudniki (pravilo najmanj tremi) se naročila oddajo:
  - brez ponovnega odpiranja konkurence, če to omogočajo določbe sklenjenega okvirnega sporazuma;
  - s ponovnim odpiranjem konkurence s sklenitelji okvirnega sporazuma, kjer mora biti predložitev pisnih ponudb na podlagi primerno dolgega roka za oddajo.

Osnove postopkov izhajajo iz zakona. Splošni cilj zakonskih podlag je, da služi ekonomičnosti in učinkovitosti, ob pravični in odprti konkurenci, za sklepanje pogodb v javnem sektorju. Stopnja natančnosti določb zakona je odvisna od posamezne države, od potrebe določitve postopkov javnega naročanja za institucije, ki jih izvajajo in norm, ki v državi obstajajo pri izvajanju javnih nalog. Prav tako so pravne osnove odvisne od ustavne ureditve in pravne tradicije posamezne države.

### 2.3 Pravni akti javnega naročila

Kot pravni akt po zaključku javnega naročila nastopi pogodba. Pogodba, v kateri je obvezno opredeljena tudi pogodbena cena, bolj pravilno rečeno pogodbeni znesek (skupni znesek oziroma zbir zneskov, ki so sestavljeni iz količin posameznih vrst del in cen za posamezno vrsto del), ima lahko več vsebin ali oblik. Tako je mogoče razlikovati oblike pogodbe glede na predmet pogodbe ali glede na obliko pogodbenega zneska v primerih, ko gre za naročanje blaga, naročanje storitev ali za naročanje gradenj. V primeru naročanja gradenj je mogoče ločiti še, ali se pogodbeni znesek nanaša le na izvajanje gradnje ali na projektiranje gradnje oziroma na oboje skupaj.

Z vidika izražene pogodbene cene oziroma oblike pogodbenega zneska so na spletnih straneh Gospodarske zbornice Slovenije objavljene naslednje vrste pogodb:

- po cenah za enoto postavke in dejanskih količinah;
- po fiksnih cenah za enoto postavke in dejanskih količinah;
- po skupni ceni ali pavšalni ceni, ki se nanaša na predmet pogodbe kot celote;
- po nespremenljivi skupni ceni;
- po ceni "ključ v roke";
- po ceni stroški plus (angl. *cost plus*);
- kombinaciji gornjih.

Na področju javnih naročil za gradnje se razlikujejo tudi tipi pogodb v gradbeništvu:

- gradbena/izvajalska pogodba;
- obrtniška/podizvajalska pogodba;
- soizvajalska/kooperantska pogodba;
- pogodba za izdelavo projektne dokumentacije;
- pogodba o najemu delovne sile in opreme;
- prodajna pogodba;
- in druge.

Ideja Skupnosti pri pripravi Zelene knjige<sup>12</sup> je bila celovito poenotiti postopke izbire pogodbene stranke, po končani razpravi pa je prevladalo stališče, da to ne bi bila ustrezna rešitev. Z reformo javnega naročanja je materialno pravo o javnem naročanju združeno v dveh direktivah: Direktiva Evropskega parlamenta in Sveta z dne 31. marca 2004 o usklajevanju postopkov za oddajo javnih naročil gradenj, blaga in storitev (2004/18/ES), Ur.l. ES L 134, 30. 04. 2004 in Direktiva Evropskega parlamenta in Sveta z dne 31. marca 2004 o usklajevanju javnih naročil naročnikov na vodnem, energetskem in transportnem sektorju ter sektorju poštnih storitev (2004/17/ES), Ur.l. ES L 134, 30. 04. 2004). Z direktivama, ki urejata področje javnega naročanja, se celo izloči določene posle, med katerimi so tudi koncesije storitev in omejeno koncesije gradenj.

### **3 TEORETIČNE ZNAČILNOSTI KONCESIJ**

#### **3.1 Pomensko polje instituta koncesija**

##### **3.1.1 Pojem koncesije**

Koncesija je kot poseben pravni institut relativno mlada, saj se je pojavila skupaj z javno službo – torej konec 19. stoletja, temeljna dela so nastala šele okrog leta 1920 (Ivanjko & Kocbek, 1996, str. 539). Podobno kot institut javne službe je tudi institut koncesije začela razvijati francoska upravno-pravna teorija. Zaradi te »mladosti« je koncesija kot upravnopравни institut še danes v razvoju, kot institut upravnega prava si je morala namreč šele priboriti svoje mesto. Za urejanje koncesijskih razmerij so se sprva v precejšnji meri (ravno zaradi nerazvitosti upravnega prava) uporabljale rešitve in instituti civilnega prava (Čebulj & Strmecki, 2000, str. 28).

V nemški teoriji pred 1. sv. vojno je bilo koncesijsko razmerje razumljeno kot navadno civilnopravno pogodbeno razmerje. Šele kasneje je prevladalo mnenje, da gre za mešani

---

<sup>12</sup> Green Paper on Public Private Partnership and Community Law on Public Contracts and Concessions, COM 2004.

pravni posel, ki ima elemente oblastnega akta (upravnopravna narava) in elemente civilnopravne pogodbe. V povojnem obdobju je tudi v nemški teoriji prevladalo stališče, da gre pri koncesiji za upravnopravni akt, ki pa ni v vseh elementih strogo enostranske narave. Koncesija se smatra kot dovoljenje, ki je časovno omejeno in za katerega je potrebno izdati posebni upravnopravni akt kot dovolilo za izvajanje dejavnosti (Delač & Džipalo, 2009, str. 12).

V francoski teoriji tudi ni poenotenega pojma koncesije, nikoli pa ni bilo dvoma o tem, da gre pri koncesiji za poseben institut upravnega prava. Koncesijski akti so vedno šteli za upravnopravni akt, vprašanje, ki se je francoski teoriji zastavljalo, je bilo le to, kakšno je razmerje med pravnimi in pogodbenimi elementi ter splošnimi in individualnimi elementi koncesije. Kot navaja Čebulj (2009, str. 9), je po Bonnardu koncesijski akt (v smislu zbirnega pojma akta podelitve koncesije) sestavljen iz treh elementov:

- prvi element je enostranski upravni akt (predpis), ki določa pravila organizacije ter vsebino dejavnosti in pooblastila koncesionarja in koncedenta;
- drugi element je prav tako enostranski upravni akt (posamičen), s katerim dobi določen koncesionar konkretne pravice in obveznosti – dobi koncesijo;
- tretji element je kontakt – pogodbeni akt (ki tudi ni v celoti dvostranski civilnopravni akt).

Pravni termin koncesija je v slovenskem pravnem prostoru prisoten že iz časa pred 2. svetovno vojno. Kljub vsemu koncesija v povojnem obdobju bivše Jugoslavije ni imela svojega mesta vse do konca 80-ih let prejšnjega stoletja, ko je na zvezni ravni bivše SFRJ pojem koncesije uporabljal Zakon o tujih vlaganjih (Ur.l. SFRJ 77/1988). Zakon o zavodih (Ur.l. RS, št. 12/1991, 45/1994, 8/1996, 36/2000 in 127/2006) in Zakon o gospodarskih javnih službah (Ur.l. RS, št. 32/1993, v nadaljevanju ZGJS), ki sta del današnje pozitivne ureditve, prav tako tudi v letu 1993 sprejeti Zakon o varstvu okolja (Ur.l. RS, št. 32/1993), ki je v slovenski pravni red vpeljal koncesijo za upravljanje, rabo in/ali izkoriščanje naravnih dobrin. Kljub uporabi pojma koncesije slednjega neposredno ne definirajo. Pojem je v zakonu podrobneje opredelil šele Zakon o javno-zasebnem partnerstvu (Ur.l. RS, št. 127/2006, v nadaljevanju ZJZP), ki je koncesijsko partnerstvo opredelil kot obliko pogodbenega javno zasebnega partnerstva, pri čemer je **koncesijsko razmerje** opredeljeno kot dvostransko pravno razmerje med osebo javnega prava kot koncedentom in pravno ali fizično osebo kot koncesionarjem, v katerem se podeli posebna ali izključna pravica 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 (Ahlin, 2008, str. 247).

Kakšen pomen in pravne posledice ima za koncesijo (kot tip pravnega razmerja) opredelitev in ureditev koncesijskega razmerja v ZJZP, bom poskušala predstaviti v svojem delu. Do uveljavitve ZJZP je bilo namreč za pravno ureditev koncesijskih pogodb (in tudi na splošno koncesijskega razmerja) značilno zgolj parcialno ter partikularno urejanje institutov tega pravnega področja. Skupni imenovalec vseh določil o koncesijskih pogodbah po posameznih področnih zakonih, ki jih je po besedah dr. Aleksija Mužine več kot sto v slovenskem pravnem redu<sup>13</sup>, je normativna neizdelanost, ki je ob pomanjkanju sodne prakse privedla do številnih problemov v pogodbeni praksi. Uporaba splošnih določil Obligacijskega zakonika (Ur.l. RS, št. 97/2007-UPB1) namreč ni mogla nadomestiti pomanjkljive normativne ureditve koncesij.

---

<sup>13</sup> Povzetek zapisnikov na seminarju: Mužina Aleksij: Javna naročila pri investicijah v infrastrukturo. Nebra – strokovno izobraževanje, 31. marec 2009.

### 3.1.2 Kaj so koncesije

Temeljni namen koncesije je uporaba zasebnega sektorja za izvedbo dela državne/lokalne pristojnosti. Za način uporabe zasebnega sektorja morajo biti določeni natančni pravni okviri na ravni predpisov in na ravni pogodbenih razmerij, da se lahko koncesije kot način sodelovanja javnega in zasebnega sektorja izvajajo. Osnovno načelo koncesije je, da njene storitve plačajo uporabniki prek cene, ne pa vsi davkoplačevalci (Mužina, 2004, str. 269)

Predvsem so koncesije poznane na področju izvajanja dejavnosti javnih služb, prek katerih se zagotovijo javne dobrine. Če povzamemo še enkrat, so značilnosti teh dejavnosti, da:

- se izvajajo v javnem interesu;
- je za njihovo zagotavljanje odgovorna država ali lokalna skupnost;
- ne gre za tržne dejavnosti (gre za javno in ne zasebno sfero);
- se izvajajo po posebnem javno-pravnem režimu;
- govorimo o njih, ko so izpolnjena določena merila:
  - odsotnost tržnih zakonitosti;
  - nujnost zagotavljanja nemotenega in neprekinjenega nudenja javnih dobrin oz. opravljanja javne službe za normalno življenje ljudi v skupnosti;
  - določen je krog uporabnikov dobrine (gre za kolektivne dobrine, ki jih ustvarjajo javne službe – npr. parki, javne razsvetljave, ceste ...);
  - obstaja prisilnost uporabe neke dobrine (nekaterim uporabnikom vsiliti – npr. čistilne naprave, kanalizacije ...).

Ker so koncesije izvzete iz pravil o javnem naročanju, je Komisija ES o razlagi pojma sprejela Interpretativno sporočilo o koncesijah po evropskem pravu<sup>14</sup> in s tem prispevala k razlikovanju predvsem med javnim naročilom za gradnje in koncesijo gradenj.

Na splošno o koncesiji govorimo kot o prenosu, pogosto monopolnem, določene pravice ali izvajanja določene dejavnosti iz sfere države *in largo sensu* v sfero oseb civilnega prava (Mužina, 2004, str. 37). Koncesija je posebno dovoljenje in pooblastilo, prek katerega državni organi zaupajo določeni osebi zasebnega prava opravljanje gospodarske javne službe, ki jo opravlja v svojem imenu in za svoj račun. Državni organ, ki podeljuje koncesijo, se imenuje koncedent, oseba, ki opravlja gospodarsko javno službo na podlagi koncesije, pa koncesionar.

Javno pooblastilo je pooblastilo nekemu subjektu (npr. podjetju), ki organizacijsko ni del državne uprave. Namen javnega pooblastila je, da daje podlago za opravljanje nalog državne uprave. S podelitvijo javnega pooblastila nastane položaj, ko se javne naloge opravljajo zunaj javne uprave. Pravico do javnega pooblastila zagotavlja tudi Ustava RS v 121. členu. Pravi, da se javno pooblastilo lahko podeli posamezniku, podjetju in drugim organom za opravljanje funkcij državne uprave z zakonom ali na njegovi podlagi. S podelitvijo javnega pooblastila skuša država zagotoviti večjo učinkovitost in racionalnost pri opravljanju upravnih nalog. Javno pooblastilo se lahko nanaša na vse vrste javnih nalog, razen na inšpekcijsko nadzorstvo. Nosilec javnega pooblastila ima podoben položaj, kot ga imajo organi državne uprave, kar pomeni, da je pravno vezan na zakon in nad njim se izvaja tudi nadzor. Nadzor izvajajo ali

---

<sup>14</sup> Commission Interpretative Communication on Concession under Community Law, Ur.l. ES C št. 124/2, 12.4.2004, str. 12.

ministrstva ali državni organi. Nosilci javnega pooblastila lahko odločajo tudi o pravicah in obveznostih svojih strank z izdajo upravnih odločb (Pojem upravljanja, 2009, str. 6).

Značilnosti koncesijskega razmerja (zaradi katerih se šteje koncesija za institut upravnega prava):

- subjekti (koncedent je vedno javnopravna oseba);
- način nastanka koncesijskega razmerja in njegovega urejanja;
- nadrejenost koncedenta v razmerju do koncesionarja (režim opravljanja javne službe, prenehanje koncesije, prisilna koncesija);
- predmet koncesije (javna služba, ki je v izključni pristojnosti koncedenta);
- monopol (pravni, dejanski);
- narava sredstev.

Zakon o gospodarskih javnih službah kot način izvajanja gospodarske javne službe predvideva tudi koncesijo. Katero gospodarsko javno službo je možno opravljati na podlagi koncesije, določa zakon ali odlok lokalne skupnosti. Bistvo gospodarskih javnih služb je, da se z njimi zagotavljajo javne dobrine, ki jih ni mogoče zagotoviti na trgu. Pridobitev koncesije v skladu z Zakonom o gospodarskih javnih službah je možna samo na dva načina, in sicer: po predhodno izvedenem postopku javnega razpisa v skladu s 36. členom ZGJS in z neposrednim prenosom v upravljanje na podlagi občinskega odloka (35. člen ZGJS).

### **3.2 Postopek podelitve koncesije**

S podelitvijo koncesije nastane koncesijsko razmerje, v katerem nastopata koncedent (tisti, ki podeli koncesijo – država ali lokalna skupnost) in koncesionar (oseba zasebnega prava, ki izvaja javno službo). Koncesionar je lahko fizična ali pravna oseba, če izpolnjuje pogoje za opravljanje dejavnosti, ki je predmet koncesionirane gospodarske javne službe.

Teorija ugotavlja, da je koncesijsko razmerje mešano razmerje – mešano zato, ker se v njem prepletajo elementi javnega in zasebnega prava (Mužina, 2004, str. 276). Pri koncesiji se namreč srečujeta javni in zasebni interes. Koncedent podeljuje koncesijo zaradi zadovoljevanja javnega interesa, koncesionar pa jo sprejme zaradi lastnega poslovnega interesa. Pravno se kaže ta mešana narava razmerja s tem, da je javni interes zaščiten z javnopravnimi akti (predpisi), koncesionarjev interes pa s pogodbo, ki zavezuje obe strani – tudi koncedenta. Pogodba zagotavlja koncesionarju pravno varnost, ker ga ščiti pred naknadnimi nepredvidljivimi spremembami njegovega poslovnega položaja. Pogodbo, tj. koncesijsko pogodbo, mora namreč spoštovati tudi država oziroma lokalna skupnost ali katerakoli oseba javnega prava, kot pogodbeni stranka.

Koncedent se odloči za podelitev koncesije, ker oceni, da bo z vzpostavitvijo konkurence v fazi izbire koncesionarja mogoče zagotoviti cenejše in kakovostnejše izvajanje javne službe kot v javnem podjetju ali v lastni režiji. Pogost razlog je tudi pomanjkanje proračunskih sredstev za investicije v gospodarsko javno infrastrukturo, ki so velikokrat nujno potrebne pred začetkom izvajanja javne službe. Koncedent želi v tem primeru pridobiti nekoga, ki je pripravljen vložiti lastna sredstva v izgradnjo infrastrukture, pri čemer se vložek investicije z zaračunavanjem storitev uporabnikom javne infrastrukture v določenem času poplača. Koncesionarjev interes je pokrivati stroške enostavne reprodukcije (stroške obratovanja in amortizacije) in pridobivati vsaj minimalen dobiček. Na področju gospodarskih javnih služb si gospodarski subjekti ne morejo obetati visokih stopenj dobička, zagotovljen pa jim je stalen



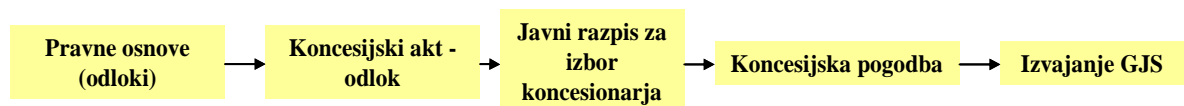
in varen dohodek (zlasti ker je uporaba njihovih storitev običajno obvezna) ter monopolni položaj (Virant, 2003, str. 141).

Kako se prepletajo javnopravni in zasebnopravni elementi koncesijskega razmerja, je razvidno iz postopka podelitve koncesije. Smiselnost podeljevanja koncesij se ugotavlja na podlagi razpoložljivih finančnih sredstev, delovne sile in znanj za izvajanje javnih služb. Če država z omenjenim ne razpolaga, mora to nalogo prek instrumenta koncesije prenesti na zasebni sektor in na ta način zagotoviti javno službo.

Sam postopek podelitve koncesije bi lahko razdelili v naslednje ključne korake, ki so spodaj tudi prikazani na Sliki 7:

- določitev koncesionirane javne službe in sprejetje koncesijskega akta;
- izvedba javnega razpisa za izbor zasebnega pravnega subjekta, ki bo izvajal javno službo;
- sklenitev koncesijskega razmerja v obliki koncesijske pogodbe na podlagi koncesijskega akta.

*Slika 7: Postopek podelitve koncesije*



Z javnim razpisom koncedent izbira koncesionarja. ZGJS žal ne vsebuje podrobnih določb o javnem razpisu, kar je precejšnja pomanjkljivost tega zakona. V praksi se pojavlja vprašanje, ali je za postopek javnega razpisa smiselno uporabljati določbe Zakona o javnih naročilih in izkazalo se je, da je to glede na pravno praznino v Sloveniji z ZGJS tudi edina možnost.

### 3.3 Pravni akti koncesijskega razmerja

#### 3.3.1 Koncesijski akt

Prvi akt v verigi pravnih aktov, ki vodijo do nastanka koncesijskega razmerja, je akt o načinu izvajanja javne službe im. koncesijski akt. Le-ta ima osnovo v zakonu na državni ravni ali odloku na ravni lokalne skupnosti, ki opredeljuje določeno javno službo. V tem aktu naj bi že bila sprejeta odločitev, da se neka gospodarska javna služba opravlja kot koncesionirana. Koncesijski akt ureja celoten režim izvajanja javne službe. V njem je opredeljen javni interes na področju določene javne službe in prinaša izključno javnopravne elemente (bodočega) koncesijskega razmerja (Mužina, 2004, str. 136). S koncesijskim aktom se določijo predmet in pogoji opravljanja gospodarske javne službe za posamezno koncesijo. Koncesijski akt je predpis vlade ali odlok lokalne skupnosti. S koncesijskim aktom se lahko da koncesionarju tudi javno pooblastilo, če tako določa zakon.

Koncesijski akt mora skladno s 33. členom ZGJS vsebovati:

- 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 zagotovijo;

- 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 veččine;
- 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.

Pogoji, ki jih mora izpolnjevati koncesionar (tretja alineja), so podlaga za kasnejši javni razpis, s katerim koncedent pridobi koncesionarja. Javna pooblastila (četrti alineja) se nanašajo na izdajanje soglasij k priključitvi na omrežje (vodovodno, kanalizacijsko, plinsko ipd.). Splošni pogoji za izvajanje gospodarske javne službe in uporabo javnih dobrin, ki se z njo zagotavljajo (režim izvajanja javne službe – peta alineja), so praviloma določeni že v aktu o načinu izvajanja. Zato se lahko koncesijski akt na ta predpis kar sklicuje, npr. z določbo, da koncesionar izvaja javno službo v skladu z aktom o načinu izvajanja. Glede monopola (šesta alineja) lahko ugotovimo, da v praksi koncedentu ne gre za preprečevanje monopola, temveč ravno obratno – za ustvarjanje monopola. Odškodnino za izvrševanje javne službe (deveta alineja) imenujemo tudi koncesijska dajatev. Gre za plačilo, ki ga koncesionar plačuje koncedentu kot nadomestilo za »privilegij«, ki ga je pridobil s koncesijo. Koncesijska dajatev je problematična, ker se lahko spremeni v prikrit davek. Koncesionar, ki v ponudbi obljubi koncedentu, da bo plačeval koncesijsko dajatev, plačilo te dajatve kompenzira z višjo ceno storitve. Koncesijska dajatev tako posredno obremenjuje uporabnike v korist proračuna in se tako spremeni v prikrit davek in poseben, nesistemski proračunski vir.

### 3.3.2 Koncesijska pogodba

Po izvedenem postopku izbora koncesionarja se izda upravna odločba, ki je podlaga za sklenitev koncesijske pogodbe. S koncesijsko pogodbo koncedent in koncesionar uredita medsebojna razmerja v zvezi z opravljanjem koncesionirane gospodarske javne službe, zlasti pa, kot določa 39. člen ZGJS:

- 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 nepravilnosti izvajanja javne službe;
- medsebojna 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<sup>15</sup> po prenehanju koncesije.

<sup>15</sup> pomeni: vrnitev česa; obnovitev prejšnjih pravic; postavitve v prejšnje stanje.

V primeru neskladja med določbami koncesijskega akta in določbami koncesijske pogodbe veljajo določbe koncesijskega akta. Koncesijska pogodba mora biti sklenjena v pisni obliki, sicer nima pravnega učinka. Koncesijska pogodba je pogodba civilnega prava. Gre torej za pravni posel, ki nastane s sporazumno izjavo volje obeh strani – koncedenta in koncesionarja.

Koncesijsko razmerje lahko po ZGJS preneha na štiri načine:

- s prenehanjem koncesijske pogodbe;
- z odkupom koncesije;
- z odvzemom koncesije;
- s prevzemom koncesionirane gospodarske javne službe v režijo.

Pogodba preneha s potekom časa, ki je določen s koncesijsko pogodbo, s sporazumnim razdrtjem ali z razvezo zaradi bistvenih kršitev s strani ene ali druge stranke. Z odkupom koncesije preneha koncesijsko razmerje tako, da koncesionar preneha opravljati javno službo, ki je predmet koncesije, koncedent pa v določenem obsegu prevzame objekte in naprave, ki jih je koncesionar zgradil ali drugače pridobil za namene izvajanja koncesionirane gospodarske javne službe. Pogoji odvzema koncesije se določijo v koncesijskem aktu ali v koncesijski pogodbi. Prevzem javne službe v režijo je dopusten, če je predviden s koncesijskim aktom ali koncesijsko pogodbo.

Odvzem koncesije dopušča ZGJS v dveh primerih:

- če koncesionar ne začne opravljati koncesionirane gospodarske javne službe v za to določenem roku;
- če je v javnem interesu, da se dejavnost preneha izvajati kot gospodarska javna služba ali kot koncesionirana gospodarska javna služba.

Ne glede na podrobno opredeljen postopek vzpostavitve koncesijskega razmerja v ZGJS, če izvezemo javni razpis, le-ta determinira projekt gospodarske javne infrastrukture preozko. Če podam primer, da bi želela lokalna skupnost zaradi pridobljenih kohezijskih sredstev za sofinanciranje izgradnje komunalne infrastrukture investicijo izvesti sama in bodočega upravljavca poiskati na trgu, kot zasebnega partnerja, ki bo upravljal s komunalno infrastrukturo in zagotavljal javne storitve lokalnemu prebivalstvu, potem mora lokalna skupnost svoj strateški projekt modernizacije komunalne opreme ločiti na podprojekte in jih izvesti vsaj po dveh normativnih postopkih, ki sta bila predhodno opisana: izvesti javno naročilo za izgradnjo in podeliti koncesijo. Nasprotno bi celoten projekt lahko zaradi strateških ciljev, finančnih učinkov in lažjega upravljanja in izvajanja izvedli tudi kot projekt javno zasebnega partnerstva. Kakšen bi bil postopek izvedbe primera projekta v normativnem okviru ZJZP, predstavljam v naslednjem poglavju.

## 4 TEORETIČNE ZNAČILNOSTI JAVNO ZASEBNEGA PARTNERSTVA

### 4.1 Pojmovnost javno zasebnega partnerstva

#### 4.1.1 Širši pogled na javno zasebna partnerstva

Prvo vprašanje je, od kod ideja javno zasebnega partnerstva (v nadaljevanju tudi: JZP), zasebnega financiranja in upravljanja javne gospodarske infrastrukture. Odgovor je, da sama ideja ni nova, saj so že v davnih časih poznali plačilo za uporabo mostov in cest ter vodnih poti. V preteklosti lahko ločimo dva zelo različna primera razvoja sodelovanja javnih institucij in zasebnega sektorja. Medtem ko se je v Angliji in ZDA razvijal sistem prek zasebne iniciative in upravljanja s cestami, se je obratno v Franciji trdno zasidral koncept koncesij in koncesijskih razmerij. Tako se je v devetnajstem in dvajsetem stoletju predvsem v Angliji in ZDA razvilo sodelovanje zasebnega sektorja pri izgradnji in upravljanju cestnega omrežja s cestninskim sistemom. Medtem v Franciji že v sedemnajstem stoletju poznajo zasebno financiranje javne infrastrukture, ko lahko rečemo, da je nastal sistem koncesije, ki se je do sredine devetnajstega stoletja razvil v vsej svoji vsebini z vidika pravne ureditve, za katerega je značilno:

- pogodbeno razmerje med javnim in zasebnim je namenjeno načelom zagotavljanja javnih storitev, kjer je splošni interes postavljen pred zasebni interes;
- javne institucije so v tem razmerju obravnavane kot superiorne zasebnim institucijam;
- infrastruktura, ki se gradi, financira, upravlja s strani zasebnega sektorja je podvržena pravilom javne infrastrukture, posledično po končanem pogodbenem razmerju preide lastništvo nad infrastrukturo v roke javnemu sektorju;
- zaradi pozicije javnega sektorja nad zasebnim sektorjem se je razvil sistem, ki daje zasebnemu sektorju pravico do odškodnine v tem razmerju v primeru tveganj, na katera zasebni sektor nima vpliva (odločitve v javnem interesu, nepredvidljive okoliščine ipd.);
- pogodbeno razmerje in pogodba je krovno zavezana javnim pravilom in v pristojnosti upravnih sodišč (Grimsey & Lewis, 2007, str. 50).

Razlogi, ki jih lahko navedemo za razvoj ideje javno zasebnega partnerstva, ne glede na organizacijski in pravni razvoj, so: v veliko možnostih kombiniranja sodelovanja javnega in zasebnega sektorja, neučinkovito tradicionalno javno naročniško razmerje, kjer se je infrastruktura financirala in upravljala s strani javnega sektorja, razvoj novih tehnologij in metod gradnje in razvoj oblik projektnega financiranja.

Grimsey in Lewis (2007, str. 35) sta glavne vplive za razmah javno zasebnega partnerstva združila v tri skupine:

- sprememba trga javnih storitev, ki je posledica novega javnega upravljanja<sup>16</sup>. Skozi čas se je zelo spremenil način zagotavljanja javnih storitev in javno zasebno partnerstvo lahko razumemo kot novo metodo naročanja, ki je posledica liberalizacije oz. novega pristopa k upravljanju javnega sektorja;

---

<sup>16</sup> *New Public Management* - Novo javno upravljanje je širok in zelo zapleten izraz, ki opisuje val reform javnega sektorja po vsem svetu, od leta 1980. Glavna hipoteza modela je, da bolj tržna usmerjenost v javnem sektorju vodi do večje stroškovne učinkovitosti vlade.

- model zasebnega financiranja, ki je razvil tehnike projektne financiranja, ki predstavljajo združek metod in instrumentov za zagotavljanje zasebnega financiranja in prevzemanje tveganj;
- koncept sodelovanja in partnerskega pristopa, ki predstavlja okvir sodelovanja vseh vpletenih strank v skupni projekt.

Kakšno vlogo ima zasebni sektor pri javni infrastrukturi? Odgovore lahko iščemo v zgodovinskem razvoju, ko se je v devetnajstem stoletju gradilo na predpostavkah, da je ekonomsko delovanje potrebno prepustiti trgu in prepričanju, da so zasebne institucije učinkovitejše od javnih institucij pri zagotavljanju dobrin in storitev in nenazadnje, da je učinkovitost trga tista, ki zagotavlja socialno ravnovesje na vseh področjih družbe. Takšno razmišljanje, katerega skrajna posledica je bila privatizacija, se je razmahnilo v ZDA, medtem ko v Evropi ne zasledimo takšne tradicije (Grimsey & Lewis, 2007, str. 31).

Tako med obema konceptoma obstaja pomembna razlika v razumevanju vloge države, ki naj bi v ZDA slonela na tem, da je vlada tista, ki zagotavlja združbo in sodelovanje vseh interesnih skupin za zagotavljanje skupnih interesov, medtem ko je v Evropi država tista, ki je politični in ekonomski akter z vlogo, da zagotavlja širši javni interes, kar je popolnoma nekaj drugega kot združevanje privatnih interesov in doseganje kompromisov med njimi. Dodatno lahko rečemo, da med obema obstaja velika razlika v strukturi vlade. Medtem ko je v ZDA vlada dokaj samostojna, predvsem vlade vsake države, je v Evropi dokaj centralizirana. Posledično so tudi javne storitve veliko bolj centralizirane. Tako v Evropi v večini najdemo zelo velike, profesionalizirane in enotne birokratske sisteme, ki so tudi zelo povezani med centralnim in lokalnim nivojem, medtem ko v ZDA obstaja velika razdrobljenost le-teh, pri čemer je tudi vsaka od teh potem bolj odvisna od privatnega kapitala, kar je posledično spodbudilo razvoj javno zasebnega partnerstva (Grimsey & Lewis, 2007, str. 35).

Kljub temu v zadnjem obdobju tudi v Evropi postaja javno zasebno partnerstvo alternativa financiranja gospodarske javne infrastrukture. Evropa spodbuja razvoj in inovacije in poskuša argumentirati, da JZP podpira inovativnost, povezuje različne interese in omogoča oblastem, da lahko združujejo skupne cilje. Z razvojem transnacionalnih transportnih mrež, telekomunikacijskih omrežij in energetske infrastrukture je JZP postal vsakdanjik tudi na evropskih tleh. Tako je odločitev med nacionalizacijo ali denacionalizacijo ali odločitev za ali proti privatizaciji dobila nov vidik.

Javno zasebno partnerstvo se je razvilo v veliko različnih oblikah in modelih in se kot izraz uporablja za vse oblike sodelovanja javnega in zasebnega pri zasledovanju javnega interesa. Seveda pa za področje JZP tudi na strokovnem nivoju obstajajo njegovi trdni nasprotniki, katerih skupni moto je, da je to le ena od zelo dragih oblik države, da si sposodi sredstva.

Prednosti javno zasebnega partnerstva, kot jih je predstavil Vrhnjak (2007, str. 482), so poznane in med prvimi gre seveda izpostaviti proračunsko nevtralnost oziroma razbremenitev javnih financ, ker breme financiranja prevzema zasebnik. Zasebni kapital pospešuje razvoj infrastrukture in omogoča alokacijo javnih sredstev v druge vire, pomemben pa je tudi prenos finančnih, industrijskih in drugih tveganj na zasebni sektor, izkoriščanje znanja (angl. *know-how*) in izkušenj zasebnega partnerja, ki nosi tudi odgovornost za obratovanje v času trajanja partnerstva, ter stimulacija zasebnika, saj bo – glede na tipični finančni mehanizem tovrstnih poslov – le ob uspešno zasnovanem in realiziranem projektu ter ustreznem upravljanju lahko povrnil vložena sredstva ter ustvaril načrtovani dobiček, in objektivna presoja izvedljivosti

projekta, kot je vrednotenje, ki ga opravi javna oblast. Pomembno prednost predstavlja tudi predvidevanje, da bo z vzpostavitvijo konkurence v fazi izbire zasebnega partnerja mogoče zagotoviti cenejše in (oziroma) kakovostnejše izvajanje dejavnosti kot v režiji. Z javno zasebnim partnerstvom se zagotavlja tudi večja preglednost pri razporeditvi stroškov neke dejavnosti v javnem interesu; ti se namreč ne izgubijo v javni porabi, pač pa so pri zasebnem partnerju jasno definirani in jih nosijo uporabniki storitev. V najnovejši praksi se z javno zasebnim partnerstvom izpostavlja zlasti, da gre za optimiziranje izpolnjevanja javnih nalog, doseganje optimalnega razmerja med stroški in učinki, premostitev omejenosti proračunov, nadomestitev odsotnosti ekonomskih strategij v javnem sektorju, podpiranje smiselnega najema kadrov (angl. *outsourcing*) na podlagi potrebne prenove javnega sektorja, podpiranje strukturnih sprememb, ustvarjanje novih poslovnih priložnosti za zasebni sektor in podpiranje dobrih (poslovnih) odnosov med javnim in zasebnim sektorjem. Nenazadnje je pomemben ekonomski politični razlog za javno zasebno partnerstvo tudi privatizacija in/oziroma liberalizacija izvajanja javnih služb.

Seveda ima javno zasebno partnerstvo tudi slabosti. Omenjam samo najznačilnejše, ki jih je navedel Vrhnjak (2007, str. 482), in sicer obstoj političnih in drugih rizikov za zasebni kapital, odpor javnosti pred zasebnim kapitalom, nadalje kreditiranje zasebnikov, ki je običajno dražje od kreditiranja države, povečane zahteve po kontrolnih mehanizmih, strah pred izgubo javnega vpliva nad izvajanjem javnih nalog, nevarnost izgube statusa glavnega gospodarja posla, razvoj odvisnosti, nevarnost nesolventnosti zasebnega upravljavca ... Sicer pa velja na splošno za javno zasebno partnerstvo tudi pritrditi ugotovitvi, da ni nikakor nujno, da so storitve za uporabnike cenejše. Nasprotno, pogosto so dražje, kljub praviloma bolj ekonomičnemu poslovanju. Razlogov je več, zlasti pa večja preglednost stroškov pomeni, da uporabnik plača tudi tiste stroške, ki so se prej pokrili iz javnih sredstev (davkov).

#### 4.1.2 Pojem javno zasebnega partnerstva

V pravu Skupnosti pojem javno zasebnega partnerstva ni unificiran ter reguliran kot poseben pravni institut. To pomeni, da pojem še ni kogentno pravno urejen<sup>17</sup> z nobenim predpisom na ravni Skupnosti z v članicah EU neposredno učinkujočo uredbo ali z direktivo, ki bi jo morale članice prenesti v svoj pravni red (Stakne, 2007, str. 3). Nekatere članice Skupnosti so ga – verjetno zaradi praktične uporabnosti – na različne načine umestile v svoje pravne sisteme, med njimi tudi Slovenija.

Javno zasebno partnerstvo lahko opredelimo kot partnerstvo dveh ali več subjektov, ki prispevajo denar in/ali sredstva, namenjena opravljanju skupnega posla, ki si delijo dobiček ali izgubo in tveganja. Nastane lahko med najmanj dvema subjektoma, od katerih je najmanj eden oseba javnega prava in najmanj eden oseba zasebnega prava. Takšna definicija je najširša in kot tako bi jo lahko uporabili za vsako sodelovanje med javnim in zasebnim sektorjem. Vendar šele v zadnjem času narašča sodobni institut javno zasebnega partnerstva kot netradicionalna oblika financiranja javnih projektov.

Partnerstvo med javnim in zasebnim sektorjem vključuje različne tipe aranžmajev, za katere je značilno, da se investicijski vložki, tveganja, odgovornosti in plačila porazdelijo med partnerje javnega in zasebnega sektorja v najrazličnejših kombinacijah. V praksi je to

---

<sup>17</sup> Pomeni: vsako drugačno ravnanje, ki je določeno z dispozicijo, pomeni kršitev pravne norme. Je prisilno, ker zapoveduje ali prepoveduje, kako naj se pravni subjekti vedejo in ravnajo, ne da bi zapovedi in prepovedi lahko spreminjali

ponavadi oblika sodelovanja z namenom opravljanja storitev, ki jih tradicionalno zagotavlja javni sektor. Vloga javnega sektorja in razmerje med javnim sektorjem in trgom sta različna po državah in odvisna od posamezne države, njenega ekonomskega sistema in ravni njene razvitosti tako v pogledu razvitosti državnega aparata kot ravni razvitosti trga in tržnih institucij. Z vključevanjem zasebnega sektorja v infrastrukturne projekte lahko javni sektor pridobi najboljšega dolgoročnega partnerja, ki naj bi v partnerstvo vnesel dodatna sredstva, vse svoje znanje in izkušnje in vse sposobnosti upravljanja, zato da se razvije infrastruktura in da bi bile javne storitve opravljene (Stakne, 2007, str. 7).

V slovenski zakonski ureditvi so kot javno zasebno partnerstvo poimenovani projekti zasebnih vlaganj v javne projekte ali javna sofinanciranja zasebnih projektov, predvsem v zvezi:

- z gradnjo javne infrastrukture (gradnja, vzdrževanje, opravljanje);
- z izvajanjem gospodarskih javnih služb in
- z izvajanjem drugih javnih služb ali podobnih dejavnosti v javnem interesu.

Institut javno zasebnega partnerstva je skladno z Zakonom o javno zasebnem partnerstvu prisilni institut upravnega prava, kar pomeni, da so partnerji ob nastopu zakonskih pogojev zavezani izpeljati postopek zbiranja ponudb, odločitve, razpisa in izbire zasebnega partnerja (Brezovnik, 2008, str. 236).

Evropska komisija je v Smernicah za uspešno javno zasebno partnerstvo<sup>18</sup> opredelila štiri pomembne, vendar različne vloge JZP, kot so:

- pridobitev dodatnega kapitala;
- optimalna uporaba virov in boljša identifikacija potreb;
- pridobitev dodatnih upravljavskih in drugih izkušenj ter strokovnih znanj;
- ustvarjanje dodane vrednosti potrošnikom in javnosti na splošno.

Načela na področju JZP, ki jih uveljavlja Evropska unija, so pomembna predvsem zato, ker javno zasebno partnerstvo ni enovito urejeno na nivoju Skupnosti, niti dobro uveljavljeno v večini članic EU. Z uporabo JZP je potrebno hkrati zagotoviti prosti trg in lojalno konkurenco, zaščititi javni interes in maksimirati dodano vrednost ter določiti optimalno stopnjo subvencioniranja z namenom realizacije izvedljivih in dolgoročnih investicij, ob hkratnem izogibanju kakršnikoli možnosti doseganja nepričakovanih dobičkov zasebnih institucij iz subvencij. Uspešno JZP zahteva torej učinkovito zakonodajo in kontrolo ter medsebojno poznavanje in priznavanje ciljev in potreb vsakega partnerja (Kolšek & Šoba, 2009, str. 3).

Če strnemo usmeritev EU na področju javno zasebnega partnerstva v načelih, je prvo načelo konkurence, ki **zagotavlja prost trg in konkurenco**, saj partnerstvo ne sme negativno vplivati na dogajanje na prostem trgu in na nastajanje nekonkurenčnih ali zaprtih trgov. Zaradi tega načela mora biti, v okviru partnerstva, zasebnim institucijam omogočeno ustvariti določeno donosnost glede na vloženi kapital. Zaradi načela **zaščite javnih interesov** je pri projektih JZP potrebno uporabljati kontrolne mehanizme. **Izbira najprimernejšega modela** JZP je načelo, pri katerem bi bilo potrebno upoštevati vsebinsko primernost modela, stroške

---

<sup>18</sup> Guidelines for successful Public-Private Partnership, Directorate General for Regional policy, februar 2003

in zmožnost učinkovite izvedbe. Značilnosti projektov in partnerjev v projektu ustvarjajo vrsto omejitev, ki jih je potrebno prepoznati in obravnavati. Pri tako kompleksnih projektih je zato potrebno upoštevati načelo o **zagotavljanju fleksibilnosti** tako javnega kot zasebnega partnerja. Načelo **časovnega usklajevanja** se z namenom uspešnega načrtovanja JZP nanaša na vključevanje vseh partnerjev v skupno delo že v zgodnjih fazah projekta. Pomembno je tudi **določanje optimalne stopnje subvencioniranja**, ker subvencije ne smejo predstavljati nelojalne oblike pomoči, saj bi v nasprotnem primeru postale nesprejemljive. Pridobitev subvencije mora sovpadati z realnimi potrebami po njej. Pomembno je tudi, da se iz omenjenih sredstev ustvari maksimalna korist. Subvencije imajo specifične finančne cilje, pogoje in omejitve. Zaradi tega Evropska komisija priporoča prepoznavanje ciljev subvencioniranega financiranja in skladno s tem najboljšo uporabo subvencioniranega financiranja (Kolšek & Šoba, 2009, str. 4–9).

Glede na dejstvo, da je opredelitev javno zasebnega partnerstva odprta na ravni EU, ostaja tudi Zakon o javno zasebnem partnerstvu relativno odprt in ne vsebuje veliko kogentnih norm, ki bi od javnih ali zasebnih partnerjev terjale obvezno ravnanje. Zato so temeljna načela, ki jih upošteva pravna ureditev in tudi naš zakon še toliko pomembnejša, saj se bodo v praksi pogosto uporabila, predvsem pri vprašanih, glede katerih zakonodaja ni dovolj jasna. Na spletnih straneh Forum za javno zasebno partnerstvo so navedena temeljna načela, ki jih je potrebno upoštevati v postopku sklenitve javno zasebnega partnerstva:

- **načelo enakopravnosti (enakosti<sup>19</sup>)**, ki od javnih partnerjev terja, da med kandidati v vseh elementih in fazah postopka sklepanja in izvajanja javno zasebnega partnerstva ni razlikovanja in ne ustvarjajo okoliščin, ki pomenijo krajevno, predmetno, osebno diskriminacijo kandidatov, diskriminacijo, ki izvira iz klasifikacije dejavnosti, ki jo izvaja kandidat, ali drugo diskriminacijo, torej da v postopkih izvedbe javnih razpisov ravnajo nediskriminatorno ter vsem potencialnim kandidatom zagotovijo enake informacije v vseh fazah oblikovanja javno zasebnih partnerstev;
- **načelo transparentnosti**, ki opredeljuje javnost izvedbe javnega razpisa, vključno z objavo obvestila o javnem razpisu in vseh drugih dokumentov, ki so pomembni v postopku vzpostavitve javno zasebnega partnerstva na svetovnem spletu. Načelo zagotavlja, da imajo kandidati v postopku sklepanja javno zasebnega partnerstva dostop do enakih podatkov za pripravo vloge in za sodelovanje v postopku ter do podatkov o pogojih in merilih za izbiro kandidata;
- **načelo sorazmernosti**, ki javnim partnerjem prepoveduje vsak prekomeren ukrep s katerim bi javni partner neupravičeno omejil ali prizadel zasebnega partnerja in prepoveduje vse ukrepe, ki niso po svojem obsegu ali posledicah povezani s cilji javno zasebnega partnerstva;
- **načelo uravnoveženosti** zagotavlja uravnoveženost pravic, obveznosti in pravnih koristi javnega in zasebnega partnerja in določa, da vsak izmed partnerjev javno zasebnega partnerstva prevzame tista tveganja, ki jih najlažje obvladuje;
- **načelo (zagotavljanja) konkurence<sup>20</sup>**, ki prepoveduje vsako ravnanje javnega partnerja, s katerim bi ta neupravičeno omejeval konkurenco;
- **načelo procesne avtonomije**, ki daje strankama možnost, da razmerje urejata neposredno ob upoštevanju določil Obligacijskega zakonika ter da za razreševanje sporov uporabita arbitražo;

---

<sup>19</sup> 12. člen ZJZP opredeljuje načelo enakosti, medtem ko je pod enako vsebino v ostali zakonodaji npr. ZJN-2 opredeljeno kot načelo enakopravne obravnave ponudnikov. Zaradi poenotenja, uporabljam izraz enakopravnost.

<sup>20</sup> 16. člen ZJZP opredeljuje načelo konkurence, medtem ko ZJN-2 opredeljuje načelo zagotavljanja konkurence.



- **načelo subsidiarne odgovornosti**, ki zavezuje javnega partnerja, da subsidiarno odgovarja za škodo, ki jo pri izvajanju javno zasebnega partnerstva povzroči izvajalec uporabnikom storitev ali drugim osebam. Navedeno načelo je nekoliko nenavadno, saj uporabnikom javnih storitev omogoča, da odškodninski zahtevek sprožijo tudi zoper javnega partnerja, če je zasebni partner (izvajalec javne službe) potem, ko je od uporabnika prejel pisni odškodninski zahtevek, le-tega zavrnil;
- **načelo sodelovanja**, ki zavezuje javnega partnerja, da v fazi izvajanja javno zasebnega partnerstva sodeluje z zasebnim partnerjem z namenom, da zagotovi nemoteno in neprekinjeno izvajanje javne službe tako, da pomaga izvajalcu javno zasebnega partnerstva pri zagotavljanju potrebnih stvarnih in drugih pravic ter raznih dovoljenj, ki jih sam ne more pridobiti, skladno s predpisi in sklenjeno pogodbo o javno zasebnem partnerstvu.

Pri pregledu temeljnih načel, ki jih določa ZJZP, je ob klasičnih načelih, kot so načela enakosti, transparentnosti in konkurence, in usmeritev, ki veljajo za področje javno zasebnega partnerstva, potrebno izpostaviti načeli uravnoteženosti in sodelovanja. Načelo uravnoteženosti od javnega sektorja na eni strani terja, da v postopku oblikovanja partnerstva zagotovi uravnoteženost pravic, obveznosti in pravnih koristi obeh partnerjev, na drugi strani pa določa, da so tveganja v razmerju javno zasebnega partnerstva razporejena tako, da jih nosi tista stranka, ki jih najlažje obvladuje. S to določbo je zakonodajalec javne partnerje postavil v kontradiktorno vlogo, saj istočasno zraven primarne vloge varovanja javnega interesa prevzemajo tudi skrb za uravnoteženost partnerstva ter s tem posledično do neke mere prevzemajo tudi vlogo varuha zasebnega interesa. Načelo sodelovanja javnemu partnerju nalaga dolžnost pomagati izvajalcu javno zasebnega partnerstva pri zagotavljanju potrebnih stvarnih in drugih pravic ter raznih dovoljenj, ki jih sam ne more pridobiti. Pri tem je pomemben odstavek, da se načelo sodelovanja podrobneje opredeli s pogodbo o javno zasebnem partnerstvu. Kot zanimivost je potrebno dodati, da ZJZP ne opredeljuje načela gospodarnosti kot enega izmed temeljnih načel. Navedeno seveda ne pomeni, da javni sektor ni zavezan ravnati gospodarno v postopkih izbire izvajalcev javno zasebnih partnerstev, saj ga k spoštovanju načela gospodarnosti zavezujeta tako Zakon o javnih financah kot Zakon o javnem naročanju (Postopek oblikovanja javno-zasebnega partnerstva, 2009).

Namen Zakona o javno zasebnem partnerstvu je zagotoviti preglednost, konkurenčnost, nediskriminatornost in poštenost postopkov nastajanja, sklepanja in izvajanja posameznih oblik JZP in zagotovitev vpliva javnega partnerja, da se predmet JZP izvaja v javnem interesu (obrazložitev zakona v postopku sprejemanja).

#### 4.1.3 Oblike javno zasebnega partnerstva

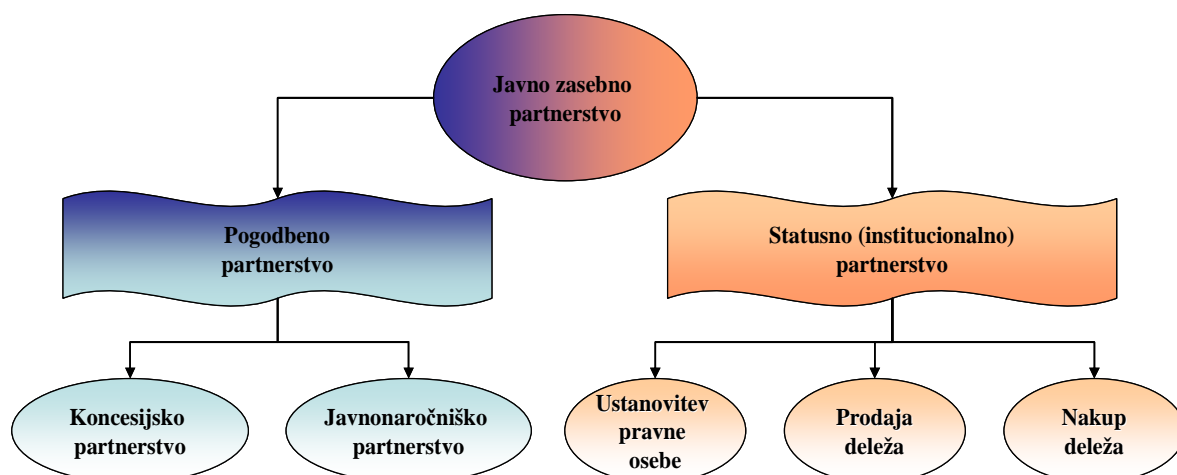
Zelena knjiga Evropske komisije razlikuje med dvema tipoma partnerstev, to sta pogodbeno partnerstvo<sup>21</sup> in institucionalizirano partnerstvo, ki se v našem zakonu opredeljuje kot statusno partnerstvo<sup>22</sup>. Tako se tudi slovenska zakonodaja ni spuščala v končno definiranje oblik javno zasebnega partnerstva, ampak je s pomočjo izvedbe postopkov projekta določila oblike sodelovanja.

<sup>21</sup> Prvi tip je partnerstvo, ki temelji zgolj na pogodbeni povezavi med različnimi akterji.

Pri enem najbolj znanih modelov, ki je pogosto imenovan "koncesijski model", obstaja neposredna povezava med zasebnim partnerjem in končnim uporabnikom: zasebni partner opravlja javno storitev "namesto" javnega partnerja, vendar pod njegovim nadzorstvom. Za ta model je značilno tudi, da je plačilo sopogodbenika v obliki pristojbin uporabnikov storitve, kar po potrebi dopolnijo subvencije javnega partnerja.

<sup>22</sup> Drugi model predstavlja sodelovanje med javnim in zasebnim sektorjem v okviru samostojne pravne osebe.

Slika 8: Razdelitev oblik razmerja javno zasebnega partnerstva



Zakon o javno zasebnem partnerstvu kot možne oblike javno zasebnih partnerstev opredeljuje:

- pogodbeno partnerstvo, ki se lahko izvaja v obliki:
  - koncesijskega razmerja (koncesijsko partnerstvo) ali
  - javno naročniškega razmerja (javno-naročniško partnerstvo);
- statusno (institucionalno) partnerstvo, ki se lahko izvaja:
  - z ustanovitvijo pravne osebe,
  - s prodajo deleža javnega partnerja v javnem podjetju ali drugi osebi javnega ali zasebnega prava,
  - z nakupom deleža v osebi javnega ali zasebnega prava, z dokapitalizacijo ali na drug soroden in primerljiv način.

#### 4.1.3.1 Pogodbno: Koncesijsko partnerstvo

Kot koncesijsko partnerstvo lahko opredelimo tisto razmerje javnega in zasebnega partnerja, pri katerem večino poslovnih tveganj prevzema zasebni partner. Je dvostransko pravno razmerje med državo oziroma samoupravno lokalno skupnostjo ali drugo osebo javnega prava kot koncedentom in pravno ali fizično osebo kot koncesionarjem, v katerem koncedent podeli koncesionarju posebno ali izključno pravico izvajati gospodarsko javno službo oziroma drugo dejavnost v javnem interesu, kar lahko vključuje tudi zgraditev objektov in naprav, ki so deloma ali v celoti v javnem interesu (Bo javno-zasebno partnerstvo pospešilo zasebna vlaganja?, 2006).

Navedeno pokaže, da Zakon o javno zasebnem partnerstvu ne ločuje med pojmom upravljanje in pojmom koncesija. Pojem koncesije tako na eni strani vključuje posebno ali izključno pravico izvajati gospodarsko javno službo oziroma drugo dejavnost v javnem interesu (koncesija storitve) na drugi strani pojem koncesije zajema tudi pravico do uporabe, upravljanja oziroma izkoriščanja objektov in naprav, ki se kombinira s plačilom za izvedbo gradenj (koncesija gradnje). Za pojem koncesije je pomembno, da je v pravnem sistemu opredeljen kot prenos servisne funkcije iz države na izvajalca, kar se izvede s posebnim oblastnim aktom (upravno odločbo), medtem ko so akti izbire izvajalcev pri drugih oblikah javno zasebnih partnerstev izdani v obliki akta poslovanja. Navedeno razlikovanje je pomembno tudi z vidika pravnega varstva neizbranih izvajalcev, saj je pravno varstvo v

primeru izdaje upravne odločbe zagotovljeno pred upravnim sodiščem, medtem ko je v primerih, ko je akt izbire akt poslovanja, pravno varstvo zagotovljeno pred posebnim in neodvisnim državnim organom – Državno revizijsko komisijo, ki je bila ustanovljena predvsem za odločanje v sporih, ki nastanejo v postopkih oddaje javnih naročil (Oblike javno zasebnih partnerstev, 2009).

Koncesijska razmerja lahko glede na vsebino projekta javno zasebnega partnerstva delimo na:

- koncesije storitev (primerne predvsem za projekte, ki vključujejo obveznost izvajanja nalog javne službe) in
- koncesije gradenj (primerne predvsem za projekte vzpostavitve javne infrastrukture).

Glede na trenutek prenosa lastninske pravice Zakon o javno zasebnem partnerstvu določa tri temeljne oblike koncesij gradenj:

- BTO (*Build-Transfer-Operate*): zgradi-upravljaj-prenesi v last;
- BOT (*Build-Operate-Transfer*): zgradi- prenosi v last-upravljaj;
- BOO (*Build-Own-Operate*): zgradi-ohrani v lasti-upravljaj.

V tujini zasledimo poleg zgoraj opredeljenih temeljnih oblik koncesij gradenj še številne izpeljanke, kot najpogostejše se pojavljajo:

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

Navedene oblike še zdaleč niso vse, so pa tiste, ki se najpogosteje uporabljajo pri izvajanju projektov javno zasebnega partnerstva. Različne oblike kažejo predvsem na pestrost projektov javno zasebnih partnerstev ter na različne možnosti pri razdelitvi tveganj med javnim in zasebnim partnerjem.

#### 4.1.3.2 Pogodbeno: Javno naročniško partnerstvo

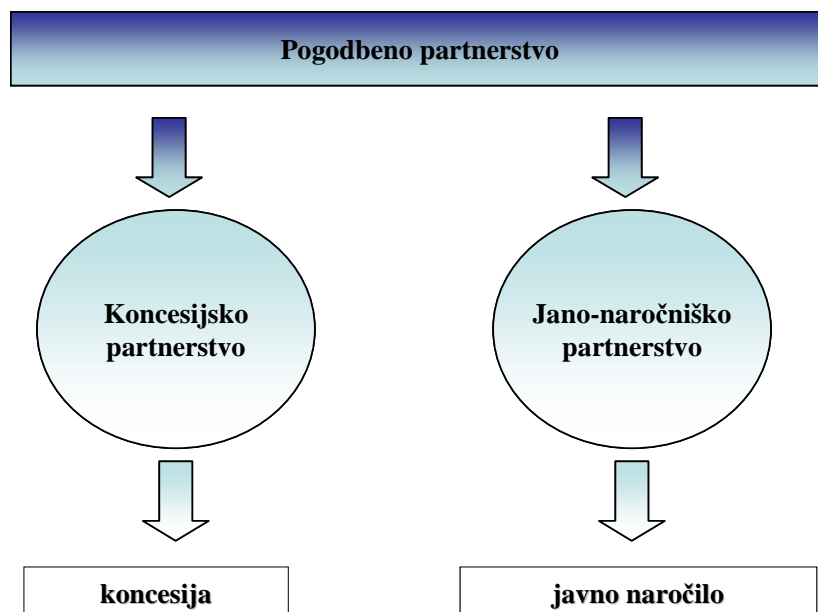
Posebnost slovenskega Zakona o javno zasebnem partnerstvu je javno-naročniška oblika javno zasebnega partnerstva. Zakonodajalec je z opredelitvijo javno-naročniške oblike javno zasebnega partnerstva želel omogočiti, da se v obliki javno zasebnega partnerstva realizirajo tudi tisti projekti, pri katerih večino poslovnih tveganj prevzema javni partner. Javno-

naročniška oblika javno zasebnega partnerstva je primerna za projekte, kjer zasebni sektor prevzame aktivno vlogo samo v določenih fazah realizacije projekta npr. fazi načrtovanja, financiranja in/ali realizacije, medtem ko ne prevzema nobenih tveganj povezanih z rentabilnostjo, dostopnostjo in/ali trženjem projekta (Oblike javno zasebnih partnerstev, 2009).

Posebnost javno-naročniške oblike partnerstva je tudi v tem, da se za izbor izvajalca javno zasebnega partnerstva neposredno uporabljajo določbe, ki veljajo za vodenje postopkov oddaje javnih naročil. Skladno s tem je akt izbire v primeru izbora izvajalca javno-naročniškega javno zasebnega partnerstva akt poslovanja, enako kot v postopku oddaje javnega naročila, enako je tudi pravno varstvo, ki poteka v okviru Državne revizijske komisije.

Kot predstavlja Slika 9, se pogodbeno partnerstvo lahko izvaja kot koncesija ali kot javno naročilo, hkrati se temu primerno tudi spremeni normativni okvir izvajanja projekta, saj je za prvega to Zakon o gospodarskih javnih službah in za drugega Zakon o javnem naročanju.

*Slika 9: Oblike pogodbenega partnerstva*



#### 4.1.3.3 Statusno (institucionalno) partnerstvo

Skupna značilnost vseh oblik statusnega javno zasebnega partnerstva je v tem, da javni in zasebni partner nastopata kot družbenika (ali ustanovitelja) v skupni pravni osebi. Skupna pravna oseba praviloma nastopa kot izvajalec javno zasebnega partnerstva. Odvisno od vsebine posameznega projekta javno zasebnega partnerstva se lahko takšnemu izvajalcu javno zasebnega partnerstva podeli tudi koncesija za izvajanje javne službe ali javno pooblastilo, če je to potrebno za izvajanje nalog, zaradi katerih je bila skupna pravna oseba ustanovljena (Oblike javno zasebnih partnerstev, 2009).

V primerih, ko je vsebina institucionalnega javno zasebnega partnerstva izvajanje gospodarske javne službe, bosta javni in zasebni partner kot skupno pravno osebo praviloma izbrala pravnoorganizacijsko obliko gospodarske družbe skladno z določili Zakona o

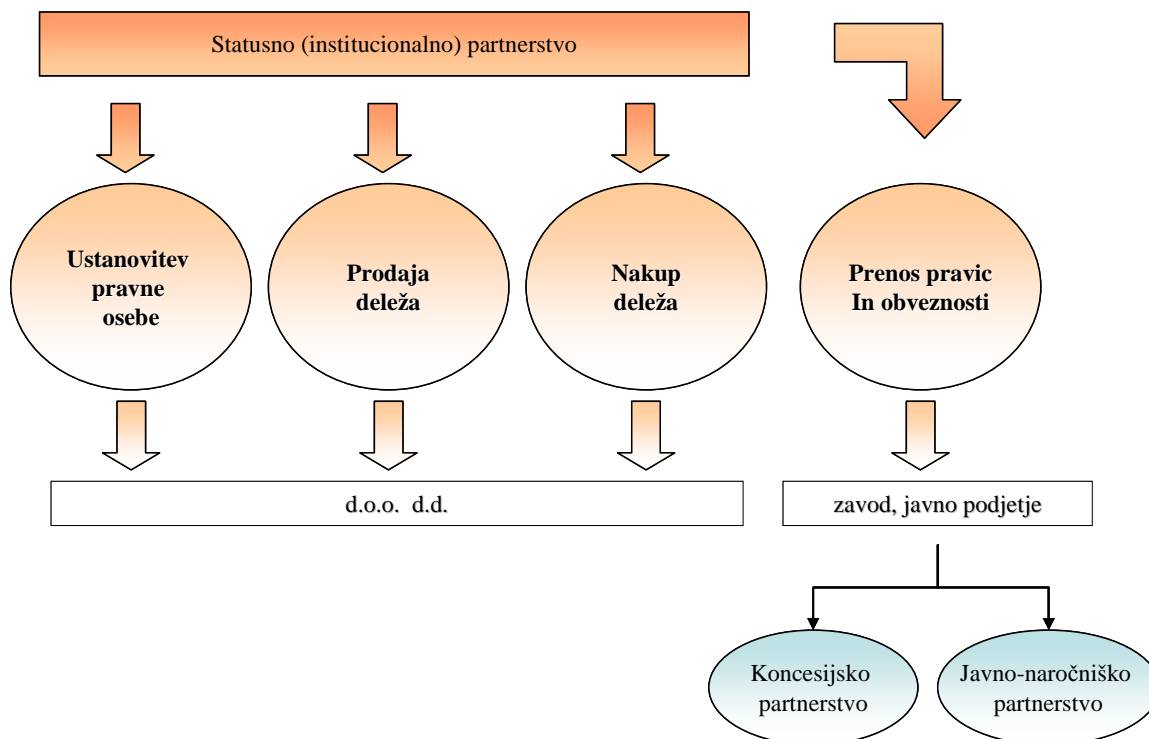
gospodarskih družbah. V primerih, ko je vsebina institucionalnega javno zasebnega partnerstva izvajanje socialne (negospodarske) javne službe, bosta javni in zasebni partner kot skupno pravno osebo praviloma izbrala pravnoorganizacijsko obliko zavoda, skladno z določili Zakona o zavodih. Zakon o javno zasebnem partnerstvu sicer partnerjev ne omejuje glede pravnoorganizacijskih oblik javno zasebnih partnerstev, ki se smejo uporabiti pri oblikovanju statusnega partnerstva, tako da so partnerji pri tem svobodni in lahko glede na specifične lastnosti posameznega projekta izberejo najprimernejšo pravnoorganizacijsko obliko, ki bo omogočala optimalno organizacijo in realizacijo projekta.

Statusno javno zasebno partnerstvo je razmerje, sklenjeno med javnim in zasebnim partnerjem na način, da država, ena ali več samoupravnih lokalnih skupnosti ali drugih oseb javnega prava oziroma drug javni partner podeli izvajanje pravic in obveznosti, ki iz javno zasebnega partnerstva izhajajo, izvajalcu statusnega partnerstva:

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

Na Sliki 10, ki nudi pregled oblik statusnega partnerstva, se jasno vidi, da v primeru prenosa pravic in obveznosti, ki preidejo na pravno osebo, npr. zavod ali javno podjetje, zakon zopet govori o koncesiji in javnem naročilu.

*Slika 10: Oblike statusnega partnerstva*



Zanimiva obrazložitev slabosti statusne oblike javno zasebnega partnerstva je objavljena na forumu javno zasebnega partnerstva, kjer Ferk (2009, str. 2) pravi, da je v statusni obliki JZP dvojna vloga javnega partnerja, ki na eni stani nastopa kot regulator določene dejavnosti v javnem interesu ter s tem kot varuh javnega interesa, medtem ko na drugi strani nastopa tudi v vlogi družbenika (ustanovitelja) skupne pravne osebe, kjer ima diametralno nasproten interes, ki ga lahko zavaruje v okviru svojih korporacijskih pravic, ključna slabost takšnega razmerja. Javni partner se torej lahko znajde v skušnjavi, ko poizkuša svoje regulatorne naloge prenesti na polje korporacijskih pravic in tako prek korporacijskih pravic zavarovati javni interes. V takšni situaciji je seveda konflikt z zasebnim partnerjem, ki razpolaga zgolj s korporacijskimi pravicami, neizbežen, saj ta javnemu partnerju lahko upravičeno očita zlorabo korporacijskih pravic za doseg ciljev, ki bi jih sicer moral zavarovati v okviru regulatorne naloge.

Navedeno vprašanje ni zgolj teoretično zanimivo, ampak ima tudi pomembne praktične posledice. Javni partner namreč svojo regulatorno funkcijo pretežno izvaja v obliki sprejemanja ali spreminjanja splošnih pravnih aktov (zakonov, uredb, odlokov ipd.). V okviru vzpostavitve razmerja javno zasebnega partnerstva je zato pomembno vprašanje, kateri izmed partnerjev prevzema tveganje spremembe predpisov, ki vplivajo na izvajanje javno zasebnega partnerstva. Praviloma gre za tveganje, ki ga glede na načelo uravnoteženosti prevzema javni partner, še toliko bolj, ker je v njegovi izključni pristojnosti in zasebni partner nanj sploh nima vpliva. Pogodbe o javno zasebnem partnerstvu zato praviloma vsebujejo določbo, kjer je izvajalec javno zasebnega partnerstva upravičen do denarnega nadomestila, če se med izvajanjem spremeni predpis, ki dvigne standard kakovosti izvajanja npr. določene javne službe. Izvajalec javno zasebnega partnerstva je namreč zavezan spoštovati veljavne predpise ter zagotavljati nov – višji nivo kakovosti izvajane javne službe. V primeru statusnega partnerstva lahko javni partner dvig standarda kakovosti izvajanja javne službe doseže tudi v okviru svojih korporacijskih pravic, npr. tako, da predlaga, da se dobiček ne razdeli med družbenike, ampak da se porabi za investicijo v opremo, ki bo dvignila nivo kakovosti izvajanja javne službe. Javni partner bi tako prek svojih korporacijskih pravic dosegel enak učinek kot prek svoje regulatorne funkcije, s to razliko, da v tem primeru izvajalec javno zasebnega partnerstva ne bi bil opravičen do finančnega nadomestila za dvig standarda kakovosti, saj dvig ne bi bil zahtevan s predpisom.

#### 4.1.3.4 Razlikovanje med koncesijskim in javno naročniškim javno zasebnim partnerstvom

Kot sem opredelila, ima pogodbeno partnerstvo obliko **koncesijskega razmerja**; to je dvostranskega pravnega razmerja med državo oziroma samoupravno lokalno skupnostjo ali drugo osebo javnega prava kot koncedentom in pravno ali fizično osebo kot koncesionarjem, v katerem koncedent podeli koncesionarju posebno ali izključno pravico izvajati gospodarsko javno službo oziroma drugo dejavnost v javnem interesu, ki lahko vključuje tudi izgradnjo objektov in naprav, ki so deloma ali v celoti v javnem interesu (koncesijsko partnerstvo) ali **javno-naročniškega razmerja**; to je odplačnega razmerja med naročnikom in dobaviteljem blaga, izvajalcem gradenj ali izvajalcem storitev, katerega predmet je naročilo blaga, izvedba gradnje ali storitev (javno-naročniško partnerstvo).

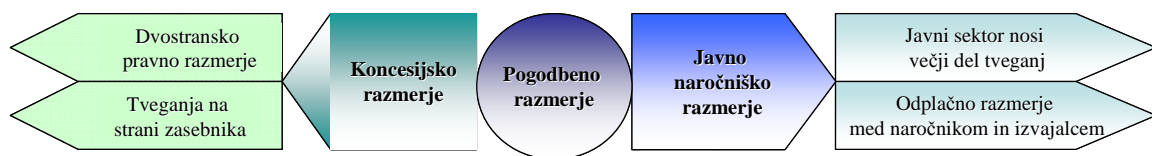
Razporeditev poslovnih tveganj med partnerja javno zasebnega partnerstva je ključ za razlikovanje (27. člen ZJZP):

- pri javno-naročniških partnerstvih večino poslovnih tveganj prevzema javni partner;
- pri koncesijskih partnerstvih večino poslovnih tveganj prevzame zasebni partner.

V zvezi z navedeno razmejitvijo je pomembna določba 28. člena ZJZP, da se v dvomu, ko iz okoliščin javno zasebnega partnerstva ni mogoče ugotoviti, kdo nosi večino poslovnega tveganja, šteje, da gre za javno-naročniško partnerstvo. Navedena določba je nenavadna, saj je identifikacija in razporeditev poslovnih tveganj med partnerja ena ključnih nalog pri vzpostavitvi javno zasebnega partnerstva in oblikovanju vsebine pogodbe o javno zasebnem partnerstvu, zato je pri pravilno oblikovanem partnerstvu praktično nemogoče, da bi nastala situacija, v kateri ne bi bilo mogoče ugotoviti, kateri izmed partnerjev nosi katero poslovno tveganje in posledično kdo nosi večino poslovnih tveganj.

Ob tem je potrebno opozoriti še na načelo uravnoteženosti (15. člen ZJZP), ki določa, da je v postopku vzpostavitve partnerstva potrebno zagotoviti uravnoteženost pravic, obveznosti in pravnih koristi javnega in zasebnega partnerja, pri čemer morajo biti tveganja v razmerju javno zasebnega partnerstva razporejena tako, da jih nosi tista stranka, ki jih najlažje obvladuje. V vsakem primeru pa mora izvajalec javno zasebnega partnerstva, ne glede na naravo razmerja, nositi vsaj del poslovnega tveganja, saj če zasebni partner ne bi nosil niti dela poslovnega tveganja, ne govorimo o javno zasebnem partnerstvu, ampak o javnem naročilu.

Slika 11: Razlika med koncesijskim in javno naročniškim razmerjem



Vir: V. Kolšek, & G. Šoba, *Partnerstvo med javnim in zasebnim*, 2009.

Povedano je predstavljeno tudi v zgornji sliki, ki razmeji pogodbeno razmerja glede na prevzem tveganja v izvajanju projekta in nakazuje, da je med obema oblikama pomembna razlika tudi v pogodbenem odnosu med strankama in pravicami in pravnim varstvom, ki iz tega odnosa izhajajo.

## 4.2 Postopek izbora zasebnega partnerja

### 4.2.1 Koraki do javno zasebnega partnerstva

Ne glede na oblike javno zasebnega partnerstva je postopek podelitve oz. vzpostavitve javno zasebnega partnerstva enoten za vse subjekte in je v prvih fazah projekta enak. Formalno ZJZP v drugem delu ureja postopek v štirih točkah:

- **Predhodni postopek**, kjer je določen sprejem odločitve javnega partnerja o tem, ali se projekt izvede kot javno zasebno partnerstvo. V tej fazi je potrebno projekt dobro tehnično, tehnološko, ekonomsko, pravno, ekološko in drugače preveriti predvsem z vidika izvedljivosti. V tej fazi se izvede poziv promotorjem, da se preveri interes zasebnih partnerjev.
- **Akt o javno zasebnem partnerstvu**, ki je obvezen takrat, ko se v okviru JZP podeljuje posebno ali izključno pravico izvajati gospodarsko javno službo ali drugo dejavnost v javnem interesu. Gre za upravni akt, ki opredeli predmet javno zasebnega partnerstva.
- **Postopek javnega razpisa**, kjer je opredeljeno, da se za javno naročniško razmerje uporablja določila javnega naročanja, za koncesijska razmerja pa določila gospodarskih

javnih služb. Določila zakona opredeljujejo obvezno objavo na internetu, opredeljujejo pojem in pravila konkurenčnega dialoga, vsebine javnega razpisa, tehnične specifikacije, merila za izbor, jezik in pravila delovanja strokovne komisije javnega partnerja.

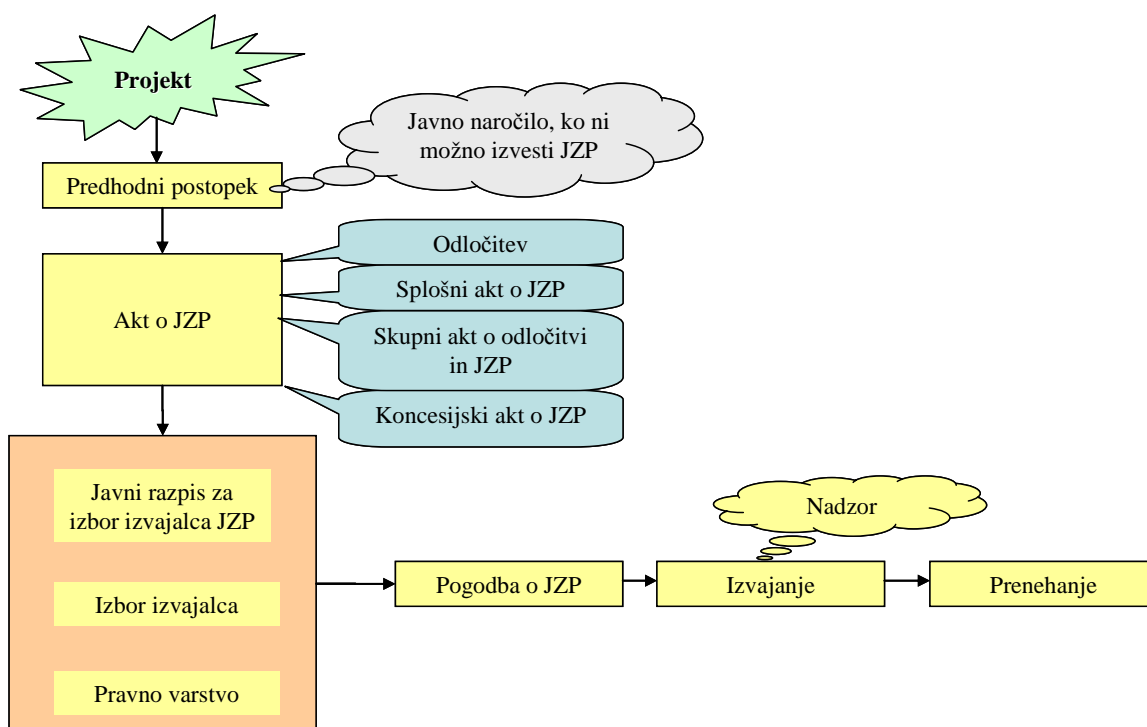
- **Izbira izvajalca javno zasebnega partnerja**, kjer so določeni oddaja in odpiranje vlog, pregled in vrednotenje, poročilo, akt o izbiri - odločba in **sklenitev pogodbe**.

Ker so oblike javno zasebnih partnerstev tako raznolike, je ZJZP v določbah sicer vzpostavil nova pravila instituta javno zasebnega partnerstva, vendar jih je glede na vidike, ki jih projekt javno zasebnega partnerstva lahko vključuje, povezal za koncesijo z Zakonom o gospodarskih javnih službah, za javno naročniško razmerje z Zakonom o javnem naročanju in za statusno obliko partnerstva, ki nastane s prodajo in nakupom deležev v pravnih osebah, z Zakonom o javnih financah (Ur.l. RS, št. 79/1999 z njegovimi dopolnitvami, v nadaljevanju ZJF).

#### 4.2.2 Postopek oblikovanja javno zasebnega partnerstva

V Sliki 12 sem povzela korake oblikovanja javno zasebnega partnerstva, kot jih je Ferik objavil na Forumu o javno zasebnem partnerstvu, le-tej pa sledi tudi pisno pojasnilo posameznega koraka.

Slika 12: Postopek oblikovanja javno zasebnega partnerstva



**Prvi korak** pri oblikovanju javno zasebnega partnerstva je identifikacija projekta, primerne za izvedbo v obliki javno zasebnega partnerstva. Identifikacijo primerne projekta lahko poda bodisi javni partner bodisi zasebni partner. V primeru, da to stori zasebni partner, mora za projekt, za katerega meni, da bi ga bilo smotrno izvesti v obliki javno zasebnega partnerstva, oddati vlogo promotorja<sup>23</sup>, s katero izkaže tudi interes, da bi predlagan projekt

<sup>23</sup> ZJZP opredeljuje, da je promotor pravna ali fizična oseba, ki ima interes za izvajanje javno zasebnega partnerstva



izvedel, in predlaga način oblikovanja javno zasebnega partnerstva. Zakon določa, da javni partner praviloma enkrat letno, z javnim pozivom, pozove morebitne promotorje k oddaji vlog o zainteresiranosti za izvedbo javno zasebnega partnerstva na področjih, kjer bi lahko bili izpolnjeni pogoji za javno sofinanciranje zasebnega projekta ali kjer obstaja interes za zasebno vlaganje v javne projekte.

**Drugi korak** je izvedba predhodnega postopka. Namen predhodnega postopka je, da se na podlagi investicijskega elaborata ugotovi, ali so izpolnjeni ekonomski, pravni, tehnični, okoljevarstveni in drugi pogoji za izvedbo projekta in sklenitev razmerja javno zasebnega partnerstva in da se opredelijo temeljni elementi javno zasebnega partnerstva za določitev vsebine odločitve in/ali akta o javno zasebnem partnerstvu. V primeru, ko je ocenjena vrednost projekta nad 5.278.000 evrov, lahko javni partner naročilo gradnje oziroma storitve izvede kot javno naročilo samo v primeru, če se glede na ekonomske in druge okoliščine projekta ugotovi, da postopka ni mogoče izvesti v eni izmed oblik javno zasebnega partnerstva ali to ekonomsko ni upravičeno. Javni partnerji (oz. naročniki glede na določila zakona o javnem naročanju ali zakona o javnem naročanju na vodnem, energetskem, transportnem področju in področju poštnih storitev) so torej zmeraj, ko ocenjena vrednost projekta presega 5.278.000 evrov, dolžni preveriti, ali je smotrno projekt izvesti v obliki javno zasebnega partnerstva in ne na klasičen način v obliki javnega naročila.

**Tretji korak** se izvede v primeru, ko se v predhodnem postopku potrdi, da je izvedba projekta v eni od oblik javno zasebnega partnerstva izvedljiva in smotrna. V okviru tretjega koraka se sprejme akt o javno zasebnem partnerstvu. Oblika in vsebina akta o javno zasebnem partnerstvu se razlikujeta glede oblike javno zasebnih partnerstev. Zakon o javno zasebnem partnerstvu opredeljuje naslednje možnosti:

- odločitev o javno zasebnem partnerstvu, ki se običajno sprejme v obliki sklepa vlade ali občinskega sveta in opredeljuje bistvene sestavine posameznega razmerja javno zasebnega partnerstva (običajno se navedena oblika uporabi za javno-naročniško obliko partnerstva);
- akt o javno zasebnem partnerstvu, ki se sprejme v obliki splošnega akta vlade ali občinskega sveta in je obvezen v primeru, če izvajalec javno zasebnega partnerstva pridobi posebno ali izključno pravico izvajati gospodarsko javno službo oziroma drugo dejavnost v javnem interesu, kjer zakon zaradi varstva javnega interesa zahteva izdajo koncesijskega oziroma drugega splošnega akta. Z aktom o javno zasebnem partnerstvu se lahko uredijo predmet, pravice in obveznosti javnega in zasebnega partnerja, postopek izbire zasebnega partnerja in druge sestavine posameznega razmerja javno zasebnega partnerstva;
- koncesijski akt se imenuje akt o javno zasebnem partnerstvu, ki se sprejme za koncesijsko obliko javno zasebnega partnerstva. Obliko in vsebino koncesijskega akta določa tudi Zakon o gospodarskih javnih službah z manjšimi razlikami od ZJZP;
- skupen akt je akt, ki hkrati vsebuje odločitev o javno zasebnem partnerstvu in akt o javno zasebnem partnerstvu. Skupen akt ima naravo splošnega akta vlade ali občinskega sveta.

**Četrty korak** je izvedba javnega razpisa. Namen izvedbe javnega razpisa je izbor izvajalca javno zasebnega partnerstva. Glede postopkovnih pravil, po katerih se izvede javni razpis, ZJZP predvideva naslednje možnosti:

- izbor izvajalca javno-naročniškega partnerstva se izvede skladno z določbami zakona o javnem naročanju;

- izbor izvajalca koncesijskega partnerstva se izvede skladno z določbami zakona o gospodarskih javnih službah, pri čemer ZGJS ne določa postopka razpisa;
- izbor izvajalca statusnega partnerstva se izvede ob smiselnih uporabi določb zakona o javnih financah.

Ne glede na obliko postopka javno zasebnega partnerstva se lahko za izbiro izvajalca javno zasebnega partnerstva oz. za izbiro ekonomsko najugodnejše ponudbe uporabi postopek konkurenčnega dialoga, kot je opredeljeno v Zakonu o javno zasebnem partnerstvu.

**Peti korak** je izbor izvajalca javno zasebnega partnerstva. V postopku izbora običajno sodeluje strokovna komisija javnega partnerja, ki v postopku izbire pregleda in oceni prejete ponudbe in ugotovi, ali izpolnjujejo razpisne pogoje, sestavi poročilo ter navede, katere ponudbe izpolnjujejo razpisne zahteve, razvrsti te ponudbe tako, da je razvidno, katera od ponudb najbolj ustreza postavljenim merilom oziroma kakšen je nadaljnji vrstni red glede na ustreznost postavljenim merilom. Strokovna komisija javnemu partnerju predlaga ponudnika, ki naj ga javni partner izbere, kot izvajalca javno zasebnega partnerstva. Akt izbora je običajno akt poslovanja, le izjemoma je akt izbire upravna odločba. Akt izbire je upravna odločba predvsem v primeru koncesijskih javno zasebnih partnerstev.

**Šesti korak** predstavlja postopek pravnega varstva. Naveden korak lahko izkoristijo neizbrani ponudniki, ki menijo, da so jim bile v postopku izbora kršene pravice ter je bila njihova ponudba bodisi neupravičeno zavržena bodisi nepravilno ocenjena. V primerih, ko je akt izbire akt poslovanja, je pravno varstvo zagotovljeno v okviru Državne revizijske komisije. V primeru, ko je akt izbire upravna odločba, je pravno varstvo zagotovljeno v okviru upravnega sodišča.

**Sedmi korak** je nastanek razmerja javno zasebnega partnerstva. ZJZP določa, da je razmerje javno zasebnega partnerstva vzpostavljeno s sklenitvijo pogodbe o javno zasebnem partnerstvu. S tem trenutkom nastanejo tudi pravice in obveznosti, ki izhajajo iz razmerja javno zasebnega partnerstva.

**Osmi korak** zajema izvajanje sklenjene pogodbe o javno zasebnem partnerstvu. Glede na to, da so razmerja javno zasebnih partnerstev dolgoročna razmerja, ki praviloma trajajo 10, 15 ali več let, je navedena faza seveda najdaljša. Razumljivo je, da glede na dolgotrajnost razmerja vnaprej ni mogoče opredeliti vseh potencialnih vprašanj oz. težav, ki se v fazi izvajanja pogodbe lahko pojavijo. Zato je še posebej pomembno, da se v pogodbi opredelijo orodja in mehanizmi, ki partnerjema nudijo okvir, znotraj katerega rešujeta odprta vprašanja.

**Deveti korak** je nadzor nad izvajanjem pogodbe. Običajno javni partner s pogodbo o javno zasebnem partnerstvu opredeli način, kako bo potekal nadzor nad izvajanjem pogodbe. Pri tem je še posebej pomembno, da nadzor vključuje preverjanje zadovoljstva uporabnikov javnih storitev ter da se plačila izvajalcu javno zasebnega partnerstva vršijo glede na uspešnost in učinkovitost izvajanja javne službe.

**Deseti** in hkrati zadnji korak predstavlja prenehanje razmerja javno zasebnega partnerstva. Običajno pogodba o javno zasebnem partnerstvu preneha s potekom časa, za katerega je sklenjena. Ob tem pogodba o javno zasebnem partnerstvu praviloma vsebuje tudi posebne določbe, ki javnemu partnerju omogočajo, da predčasno prekine pogodbo običajno predvsem

iz razloga, ker je navedeno nujno potrebno, da se zavaruje javni interes izvajane javne službe oz. posledično interes uporabnikov javne storitve javne službe.

### **4.3 Pravni akti javno zasebnega partnerstva**

#### 4.3.1 Akt o javno zasebnem partnerstvu

Vsebina akta o javno zasebnem partnerstvu je v ZJZP opredeljena vsaj v dveh členih. 36. člen določa osnovne vsebine akta in opredeljuje, da se v primeru koncesijskega razmerja le-ta imenuje koncesijski akt. 39. člen zakona pa opredeljuje, da naj bo vsebina akta dovolj splošna in skladna z načeli, da ne omejuje pogajanj med javnim in zasebnim partnerjem. Po samem zakonu lahko opredelimo vsaj dva ključna akta. Prvi je odločitev o javno zasebnem partnerstvu, katere vsebino predpisuje 11. člen ZJZP. Naj bi bil temeljni javno-pravni akt v postopku nastajanja javno zasebnega partnerstva. Odločitev vsebuje tudi sestavine akta o javno zasebnem partnerstvu, saj se na podlagi 40. člena ZJZP odločitev o javno zasebnem partnerstvu in akt o javno-zasebnem partnerstvu (koncesijskega akta) lahko sprejmeta v skupnem aktu. Vsebina akta zajema:

- ugotovitev obstoja javnega interesa za sklenitev javno zasebnega partnerstva in opredelitev ene izmed oblik javno zasebnega partnerstva;
- opredelitev predmeta javno zasebnega partnerstva;
- opredelitev namena javno zasebnega partnerstva;
- ureditev oblike javno zasebnega partnerstva;
- ureditev pooblastila.

Osnovni cilj akta je opredelitev javnega interesa in določitev modela javno zasebnega partnerstva ter podelitev pooblastila za izbiro in izvajanje javno zasebnega partnerstva. Vsebina hkrati določa tudi predmet, pravice in obveznosti javnega in zasebnega partnerja, postopek izbire zasebnega partnerja in način financiranja izvedbe projekta. V primeru, da akta o javno zasebnem partnerstvu ni, so te vsebine opredeljene v odločitvi o javno zasebnem partnerstvu.

#### 4.3.2 Pogodba o javno zasebnem partnerstvu

Medtem ko koncesijsko razmerje nastane s pravnomočnostjo odločbe, javno zasebno partnerstvo nastane s sklenitvijo pogodbe. Pogodba o javno zasebnem partnerstvu se od klasične obligacijske (zasebnopravne) pogodbe razlikuje po tem, da vsebuje določene javnopravne elemente. Za klasično obligacijsko razmerje velja, da sta stranki enakopravni. Na drugi strani je za razmerja javno zasebnih partnerstev značilno, da javni partner nastopa kot varuh javnega interesa ter skladno s tem zavzema poseben položaj in nosi posebne pravice. Javni partner v primerih, ko oceni, da je potrebno zavarovati javni interes nastopi v razmerju javno zasebnega partnerstva s pozicije oblasti. Pogodbe o javno zasebnih partnerstvih tako običajno vsebujejo določbe, kjer je vnaprej opredeljena pravica javnega partnerja, da z enostranskimi (oblastnimi) ravnanji zavaruje javni interes, kadar je to nujno potrebno. Izrazito javnopravno naravo imajo tako določbe pogodb o javno zasebnih partnerstvih, ki se nanašajo na prenehanje razmerja npr. odkup pogodbe, odvzem podeljenih pravic, enostranska odpoved pogodbe ter določbe, ki se nanašajo na ravnanje nasprotne stranke v primeru višje sile, spremenjenih okoliščin, stavke, varstva uporabnikov ipd. (Pogodba o javno zasebnem partnerstvu, 2009).

Pogodba o javno zasebnem partnerstvu je središče javno zasebnega partnerstva. V okviru pogodbe se identificirajo in opredelijo tveganja projekta ter opredelijo pravice in dolžnosti posameznega partnerja glede posameznega prevzetega tveganja.

Glede na to, da je razmerje javno zasebnega partnerstva dolgoročno in kompleksno pravno razmerje, v okviru katerega se lahko v različnih fazah postopka odprejo različna pravna vprašanja in vzpostavljajo ter prenehajo različne pravice in dolžnosti udeležencev razmerja, Ferk (2009, str. 6) poudarja, da je potrebo posebno pozornost nameniti:

- vsebini in obliki pogodbe o javno zasebnem partnerstvu, ki mora biti jasna, pregledna in natančno izoblikovana, tako da v fazi izvajanja ne odpira dodatnih vprašanj. Eden od namenov pogodbe je, da se partnerji nedvomno zavedajo svojih pravic in obveznosti, ki izhajajo iz vzpostavljenega partnerstva;
- kompleksnosti javno zasebnega partnerstva, ki se odraža skozi različna pravna razmerja, ki se skozi različne faze projekta menjavajo oz. se samo delno prekrivajo. Npr. v tipičnem primeru DBOT koncesije gradnje, imamo najprej fazo načrtovanja in projektiranja, nato fazo prenosa lastninske pravice, fazo pridobitve gradbenega dovoljenja, fazo gradnje, fazo prevzema, fazo trženja zgrajenega objekta, fazo upravljanja, ....., v vsaki fazi od navedenih faz se vzpostavi specifično pravno razmerje, ki po preteku posamezne faze izgubi na pomenu, zato je potrebno pogodbo oblikovati (organizirati) tako, da je iz nje jasno razvidno tudi prehajanje projekta iz faze v fazo;
- dolgoročnosti pogodbenih razmerij (10, 15, lahko celo 30 ali več let), za katera seveda ni pričakovati, da bodo kot takšna popolnoma statična, saj ni mogoče vnaprej predvideti vseh vprašanj, ki se bodo tekom izvajanja porajala, niti ni smiselno, da bi določena vprašanja urejali vnaprej. Zato je še toliko pomembnejše, da se v pogodbo vključijo določbe, ki predvidevajo postopke, in načine, pod katerimi je mogoče spremeniti določila pogodbe o javno zasebnem partnerstvu, ter tako ohranjati dovolj velik nivo fleksibilnosti znotraj samega partnerstva.

Ne glede na naravo razmerja javno zasebnega partnerstva mora izvajalec javno zasebnega partnerstva nositi vsaj del poslovnega tveganja. Razporejanje tveganj med posamezne udeležence je eden ključnih dejavnikov, ki vplivajo na odločitev o sodelovanju javnega in zasebnega partnerja (Mrak, Gazvoda & Mrak, 2005, str. 99). ZJZP v določbah 27., 28. in 29. člena opredeljuje poslovna tveganja in jih definira kot tržna tveganja, ki so povezana z obsegom povpraševanja, ponudbe oziroma so povezana s tveganjem razpoložljivosti ter dostopnosti. Ključne naloge v postopku oblikovanja javno zasebnega partnerstva so:

- identifikacija tveganj: katera tveganja v konkretnem projektu javno zasebnega partnerstva obstajajo;
- opredelitev tveganj: opis vsebine in obsega pravic ter dolžnosti, ki jih s prevzemom posameznega tveganja prevzema določen partner;
- alokacija (razporeditev) tveganj: razdelitev tveganj med partnerja ob upoštevanju uravnoveženosti partnerstva, tako da posamezno tveganje prevzame tisti izmed partnerjev, ki ga najlažje obvladuje.

Vsako tveganje mora biti opredeljeno v pogodbi o javno zasebnem partnerstvu, iz katere mora jasno izhajati tudi upravljanje s tveganjem. Upravljanje s tveganjem, zraven pravic in dolžnosti posameznega partnerja glede določenega tveganja, opredeljuje tudi način pokritja stroškov, ki iz prevzetega tveganja izhajajo. V primeru, ko v fazi oblikovanja javno zasebnega partnerstva pozabimo na kakšno izmed tveganj in se v kasnejši fazi projekta to pojavi, se

skupaj z njim pojavi vprašanje, kateri izmed partnerjev bo prevzel novo tveganje oz. kateri izmed partnerjev bo prevzel stroške, ki jih prevzeto tveganje povzroči.

Partnerja se seveda v okviru pogodbe o javno zasebnem partnerstvu lahko dogovorita, da določena tveganja nosita skupaj oz. vsak v določenem delu. V takšnih primerih je potrebno posebno pozornost nameniti razmejitvi pravic in obveznosti obeh partnerjev. Kot najučinkovitejši ključ razdelitve tveganj med partnerja se je izkazalo načelo, po katerem določeno tveganje prevzame tisti izmed partnerjev, ki ga najlažje obvladuje. Sposobnost obvladovanja tveganja je odvisna od vloge partnerja, njegovega znanja, kadrovske strukture, izkušenj ter nenazadnje vsebine samega tveganja. Skladno s tem lahko v okviru upravljanja s tveganjem posamezen partner okrepi ali zniža nivo določenega tveganja. Pri tem je potrebno poudariti, da za nekatera tveganja velja, da so v celoti izven sfere partnerjev in partnerja nanje ne moreta vplivati (npr. višja sila). Takšna tveganja je potrebno razdeliti skladno z načelom pravičnosti in glede na ekonomske koristi partnerjev (Poslovna in druga tveganja, 2009).

S predstavitevijo treh postopkov, ki urejajo pogodbeno razmerje med javnim in zasebnim partnerjem, sem podala razlago normativne ureditve, ki vpliva na projekte javne gospodarske infrastrukture. Pri vsem bi izpostavila, da je potrebno ločevati pojma javno naročilo in javni razpis. Pri tem je prvi opredeljen v ZJN-2, ki v prvem členu določa, da je javno naročilo gradenj javno naročilo, katerega predmet je bodisi izvajanje bodisi projektiranje in izvajanje gradenj, ki so povezane z eno od dejavnosti iz Seznama dejavnosti na področju gradenj, ali gradnja ali izvedba ene od dejavnosti na področju gradenj in ki ustreza zahtevam, ki jih določi naročnik. Pri tem je gradnja rezultat dejavnosti, ki predstavlja gospodarsko in tehnično funkcionalno celoto; da je javno naročilo blaga javno naročilo, katerega predmet je nakup, zakup, najem ali nakup blaga na kredit, z možnostjo odkupa ali brez te možnosti. Javno naročilo, katerega predmet je dobava blaga in vključuje storitev namestitve in inštalacije, ki je vezana na to blago oziroma, da se blago lahko uporablja v skladu z njegovim namenom, se obravnava kot javno naročilo blaga; da je javno naročilo storitev javno naročilo, katerega predmet je izvajanje ali izvedba ene ali več storitev iz Seznama storitev. Javno naročilo, katerega predmet so blago in storitve iz Seznama storitev, se obravnava kot javno naročilo storitev, če vrednost zadevnih storitev presega vrednost blaga, ki je zajeto v naročilu. Javno naročilo, katerega predmet so storitve iz Seznama storitev in vključujejo dejavnosti iz Seznama dejavnosti na področju gradenj, ki so samo dodatek glavnemu predmetu naročila, se obravnava kot javno naročilo storitev. Drugi pojem je krovno urejen v Pravilniku o postopkih za izvrševanje proračuna RS (Ur.l. RS, št. 50/2007 in 61/2008, v nadaljevanju tudi PIPRO). Javno naročilo bi moralo biti razumljeno kot skupek pravnih dejanj, ki jih izvede javna institucija z namenom nakupa, gradnje ali dobave storitve po v naprej predpisanih postopkih, pri čemer je del skupka dejanj tudi javni razpis. Le-ta bi moral biti določen le kot postopek in možen način izbora. V Sloveniji se je z določitvijo javnega razpisa v PIPRO, ki opredeljuje le-tega kot postopek za dodelitev sredstev v obliki subvencij, posojil in drugih oblik sofinanciranj iz državnega proračuna (nadaljnem besedilu: sredstva) za sofinanciranje dejavnosti, programov ali projektov prejemnikov proračunskih sredstev, naredilo ločnico med javnim naročilom in javnim razpisom kot dvema postopkoma izbora. Po mojem mnenju je to razlikovanje napačno, saj v praksi nemalokrat privede do nerazumevanja in zamenjave pojmov, ki se nedosledno uporabljajo, tj. javno naročilo, javni razpis. Eden izmed razlogov je tudi nedosledna uporaba obeh izrazov v različnih pravnih aktih, drugi je po mojem mnenju tudi nepoznavanje celokupnosti pravnih pravil za izvajanje postopkov in tudi nepoznavanje koncepta projekta in projektne pristopa. Zato je v drugem delu magistrske naloge le-ta podrobneje predstavljen.

## 5 OPREDELITEV PROJEKTA IN PROJEKTNEGA FINANCIRANJA

V predhodnih poglavjih magistrskega dela je predstavljena vloga zakonodaje na področju projektov gospodarske javne infrastrukture in predvsem pravni aspekt javno zasebnega partnerstva. Če pogledamo na javno zasebno partnerstvo širše, se njegove oblike bolj kompleksno ločijo glede na razlike pri lastništvu, upravljanju, financiranju, tveganju in trajanju projekta (Mrak, 2009, str. 18). Projekti javno zasebnega partnerstva so način izvajanja strateških ciljev, ki si jih postavi javni sektor npr. so sredstvo za zagotavljanje javnih storitev in morajo biti vključene v širši program izgradnje javne gospodarske infrastrukture, ki bo omogočala dobavo javnih storitev. Lahko torej govorimo o strateškem okviru, ki mora biti zagotovljen za uspešno izvajanje projektov javno zasebnega partnerstva.

Potrebni pogoji, ki bi jih morala država zagotoviti za uspešen strateški okvir, ki omogoča razvoj javno zasebnega partnerstva, so po *United Nations Industrial Development Organization* – UNIDO<sup>24</sup> sledeči:

- sprejetje strategije z jasno deklarirano razvojno politiko, ki omogoča in spodbuja uspešno javno zasebno partnerstvo;
- zagotavljanje stabilnih in kredibilnih pravnih okvirov – pravil in načel za implementacijo strategije razvojne politike, ki vlado zavezujejo k vzpostavitvi primerne okolja in stabilnega pravnega okvira;
- zagotovitev močne institucionalne podpore, ki daje stabilne in kredibilne administrativne okvire za poslovno delovanje npr. za sklepanje pogodbenih razmerij in za pridobivanje ustreznih upravnih soglasij in dovoljenj;
- zagotovitev različnih oblik neodvisnih garancij (jamstev) za tveganja, ki jih zasebni sektor ne more in noče nositi v poslovnem sodelovanju z javnim sektorjem, ker so izven njegovega nadzora.

V Sloveniji smo naredili nekaj korakov, da bi zagotovili pogoje za razvoj strateškega okvira, ki bo omogočal in podpiral izvajanje projektov javno zasebnega partnerstva:

- sprejeta je razvojna politika z Resolucijo o nacionalnih razvojnih projektih 2007–2013, ki naj bi dala ustrezne strateške usmeritve za spodbujanje projektov javno zasebnega partnerstva;
- sprejet je Zakon o javno zasebnem partnerstvu in podzakonski akti, ki naj bi dali ustrezne pravne okvire za izvajanje projektov;
- ustanovljen je Sektor za javno zasebno partnerstvo na Ministrstvu za finance RS, ki naj bi zagotovil ustrezne administrativne okvire za izvajanje projektov javno zasebnega partnerstva.

Zgolj navedene aktivnosti v praksi kažejo na to, da okvir, ki bi spodbujal in omogočal izvajanje projektov javno zasebnega partnerstva, še zdaleč ni postavljen. Še več, že sprejeta zakonodaja na tem področju se kaže kot pomanjkljiva, neuskaljena in celo napačno razumljena. Menim, da je ključno, da bi strateški okvir omogočal večji razvoj projektov javno zasebnega partnerstva, da se zagotovi učinkovito strateško upravljanje tako na nivoju politike javno zasebnega partnerstva kot tudi na nivoju posameznega projekta.

---

<sup>24</sup> Smiselno povzeto po Luetkenhorst Wilfried: Partnership Programme: Joining Hands with Business to Promote Industrial Development.... str. 5

Kot je predstavljeno, pri javno zasebnem partnerstvu ne gre za enotno definiran pravni pojem (med pravniki in ekonomisti) in čeprav so koncesijske pogodbe pretežna oblika teh projektov, se pri njihovem opredeljevanju ne izključuje javno-naročniških odnosov. Oblike javno zasebnega partnerstva so podrobneje predstavljene v točki 4.1.3., v naslednjih poglavjih magistrske naloge pa se posvečam pojmu projekta in značilnostim projekta javno zasebnega partnerstva.

## 5.1 Definicija projekta

Da opredelimo projekt javno zasebnega partnerstva, je najprej potrebno določiti, kaj je projekt. Pojem projekt ima v praksi zelo različne pomene, če navedem le nekaj definicij projekta:

- Splošni slovarji in leksikoni opredeljujejo projekt kot zasnovo, zamisel, načrt ter kot osnutek, zlasti stavbni ali gradbeni;
- Avtorji, ki se poklicno ukvarjajo s projekti in s projektnim upravljanjem, pa praviloma podajajo širše definicije (Hauc, 2002, str. 336):
  - Projekt je kombinacija organizacijskih potencialov, združenih z namenom ustvariti določeno novost, ki bo podjetju zagotavljala sposobnost oblikovanja in uresničevanja strategije. Vsi projekti imajo določen cikel in potekajo kot zaporedje posameznih faz (Cleland I. David).
  - Projekt je delo, ki se izvede samo enkrat. Imeti mora jasen začetek in konec ter opredeljen proračun in načrt, kako naj bo izveden. Čeprav so te zahteve teoretično idealne, jih je treba v praksi pri usmerjanju prizadevanj postaviti v izhodiščni cilj (Lewis J. P.).
  - Projekt je prizadevanje, v katerem so materialni človeški in finančni viri organizirani na izviren način z namenom izvedbe – znotraj omejenih stroškov in časa – edinstvenega obsega nalog s podanimi specifikacijami, s katerimi se dosežejo ugodne spremembe, opredeljene s kvantitativnimi in kvalitativnimi cilji. Projekt je enkratna in prehodna dejavnost za doseg novih ciljev, ki vključuje precejšen delež tveganja in negotovosti (Turner J. Rodney).
  - Projekt je vsak sklop aktivnosti oz. nalog, ki imajo določen končni cilj opredeljen s konkretnimi karakteristikami, rokavno definiran začetek in konec, omejene finančne vire in ki potrebuje za izvedbo različne vire (Kerzner Harold).
  - Projekt je delo, pri katerem se z ustreznim razporejanjem virov dosejajo specifični cilji in prek ciljev definiran namen projekta. Cilji projekta so lahko ozko usmerjeni in definirani in se nanašajo na določen sistem ali tehnologijo, lahko pa so tudi širši in se nanašajo na izboljšave poslovnih procesov (Leinz B. P. in Rea K. P.).
  - Projekt je edinstveno, časovno omejeno delo – naloga, ki se formira za doseg specifičnega rezultata in veže različne vire (Andersen E. S.).
  - Projekt je časovno omejeno prizadevanje ustvariti enkratni produkt ali storitev. Časovno omejen pomeni, da je vsakega projekta enkrat konec, enkratni produkt ali storitev pa pomeni, da se rezultat projekta razlikuje od ostalih rezultatov projektov v organizaciji (A Guide to the Project Management Body of Knowledge ali krajše PMBOK).
  - Projekt je nova dejavnost ali sistematičen proces, ki ustvari nov izdelek ali storitev, katerega predaja predstavlja zaključek. Tipično za projekte je, da imajo omejene vire (Wideman Max).

Iz tako različnih primerov opredelitve projektov lahko podamo skupno definicijo, kaj sploh je projekt oziroma določimo njegove ključne značilnosti, ki so:

- projekt je ciljno usmerjen proces; projekt ima vedno namenski cilj, ki ga želimo doseči s pomočjo določenih aktivnosti;
- je časovno omejen proces; vsak projekt ima praviloma določene nekatere časovne okvire, v katerih naj bi bil izveden;
- projekt je vmesni proces med tistim, kar želimo, in tistim, kar bo ustvarjeno, se nanaša na neko materialno ali nematerialno vsebino, na nek projektni objekt kot rezultat; v vsakem projektu se pojavi več dejavnosti, ki so medsebojno odvisne in povezane na različne načine;
- projekt ima projektne finančni proračun in projekt mora biti take narave, da ga je mogoče voditi; to pomeni, da ga je mogoče načrtovati, nadzorovati, analizirati itd.;
- s projektom nastane nekaj novega; vsak projekt je neponovljiv. Ne more se nikoli ponoviti pod popolnoma enakimi pogoji.

Na spletnih straneh Wikipedije je podana splošna definicija projekta: Projekt je ciljno usmerjen in zaključen proces razvijanja dejavnosti, ki so usmerjene k doseganju končnega cilja. Do tega cilja se prihaja postopoma z doseganjem posameznih podciljev. Pobuda za projekt lahko vsebuje samo en končni cilj ali pa vse podcilje. Pobudnik projekta je lahko posameznik, podjetje, družbena organizacija, javna organizacija, družbena institucija, državna institucija ali celo mednarodna organizacija, ki je običajno tudi naročnik projekta. Naročnik projekta postavi tudi cilje projekta. Za uspešno realizacijo projekta je potrebno poiskati še izvajalce in določiti vodje projekta. Vodstvo ima pri organiziranju, upravljanju in vodenju projekta odločilno vlogo. Vodstvo projekta mora načrtovati in aktivirati posamezne aktivnosti ter jih tehniško, časovno in finančno uskladiti. Projekti so lahko majhni ali veliki, vsi pa morajo biti časovno omejeni, predviden mora imeti svoj pričetek in zaključek. Uspešno izvajanje projekta zahteva tudi dobro postavljen informacijski sistem.

Za izvedbo projekta potrebujemo različne vire: človeške, materialne, proizvodne in finančne. Ne glede na možno izbiro definicije projekta, se v magistrski nalogi posvečam posebni vrsti projektov, tj. projektom javno zasebnega partnerstva, in zgoraj navedenim osnovnim značilnostim projekta dodajam tiste, ki bodo opredelile projekt glede na vidike, obravnavane v magistrski nalogi (Hauc, 2002):

- je determiniran, tj. projekt, pri katerem se na podlagi vhodne strategije v fazi priprave določijo cilji in na njihovi podlagi celovit plan in organizacija izvedbe;
- je eksterni primarni, ki s svojim parcialnim ali končnim rezultatom pogojuje začetek, nadaljnje izvajanje ali zaključek enega ali več projektov. Tak projekt praviloma izhaja iz nacionalnih, regionalnih ali občinskih razvojnih programov, lahko je zajet tudi v programih mednarodnega sodelovanja;
- se glede na namen in objekt posebnega poslovnega in strateško enkratnega pomena pojavi enkrat ter zahteva projektno vodenje;
- zahteva multiprojektno poslovanje, ker ga ne izvaja oseba javnega prava sama, ampak mora, zaradi pomanjkanja znanja, izkušenj in opreme in drugih zmogljivosti ali iz ekonomskih razlogov, naročiti njihovo izvajanje pri zunanjih institucijah (angl. *outsourcing*);
- je primeren za projektno financiranje;
- je kompleksen in velik, predvsem po višini zahtevanih finančnih sredstev;



- njegov naročnik je država ali druga oseba javnega prava;
- v njem sodeluje tako javni, kot zasebni partner.

Če torej povzamem skupne značilnosti projektov javno zasebnega partnerstva, je zanje predvsem značilno:

- projekt temelji na dolgoročnem sodelovanju javnega in zasebnega partnerja, ki običajno traja več deset let;
- je kompleksen in velik projekt, predvsem z vidika finančnih sredstev, ki so potrebna za njegovo celovito izvedbo;
- tveganja, ki se lahko pojavijo v projektu, naj bi se optimalno razporedila med javnim in zasebnim partnerjem, glede na to, kdo izmed njiju jih lahko obvladuje in upravlja;
- pričakovani rezultati projekta so v naprej določeni, saj javni partner že na začetku sodelovanja in načrtovanja projekta določi zahteve glede javnih storitev, njihove kakovosti, politike določanja cene storitve, način kontrole ipd.;
- za projekte naj bi veljalo načelo vrednost za denar (angl. *value for money*);
- ponavadi projekt javno zasebnega partnerstva vključuje veliko število javnih gospodarskih služb in zanje izvedenih storitev;
- so primerni za projektno financiranje; to so projekti, katerim se lahko z veliko stopnjo zanesljivosti določi bodoče prihodke. Mednje zagotovo ne sodijo raziskovalni projekti, kjer je že sam rezultat projekta vprašljiv, ampak projekti javnega sektorja na področju gospodarske javne infrastrukture, ki se tradicionalno financirajo iz proračunskih sredstev in/ali zadolževanjem.

Tem skupnim značilnostim so podrejeni projekti izgradnje gospodarske javne infrastrukture kot na primer energetske kapacitete, ceste, mostovi, tuneli, vodovodni sistem, sistem za odvajanje in čiščenje komunalnih odpadnih voda, parkirišča in garažne hiše ipd. Ker je projektno financiranje ena ključnih značilnosti projektov javno zasebnega partnerstva, sem pojem natančneje opredelila v naslednji točki.

## **5.2 Značilnosti projektnega financiranja**

Moje mnenje je, da predstavlja način financiranja projekta, in sicer deloma s strani zasebnega sektorja, včasih prek kompleksnih dogovorov med različnimi udeleženci, bistveno značilnost projekta javno zasebnega partnerstva – govorim o projektne financiranju.

Projektno financiranje lahko v najbolj splošnem opredelimo kot način financiranja določenega projekta, kjer se obveznosti do virov sredstev poplačujejo iz denarnega toka, ki ga bo ustvarjal projekt sam. Takšna opredelitev je posledica dejstva, da pri projektne financiranju ne moremo govoriti o neki njegovi standardni obliki. Vsako projektne financiranje je namreč prilagojeno točno določenemu projektu, ki ima svoje edinstvene lastnosti in značilnosti, zaradi česar so tudi finančne konstrukcije projektov različne. Lahko tudi rečemo, da je projektne financiranje poseben način dolgoročnega financiranja, ki se uporablja pri velikih projektih s področja infrastrukture, zlasti cestne in železniške, energetike, telekomunikacij, izkoriščanja naravnih virov (rudarstvo, naftna industrija), petrokemije, nepremičnin, zabaviščnih parkov itd. Ker je za projektne financiranje ključnega pomena vzpostavitev denarnega toka in pridobivanje prihodka po vzpostavitvi projekta, tj. izgradnji gospodarske javne infrastrukture, lahko trdimo, da je projektne financiranje lažje izvedljivo v panogah, kjer so prihodki vnaprej predvidljivi oziroma jih je možno napovedati z relativno gotovostjo

in kjer so zunanje okoliščine, v katerih se bo projekt razvijal, stabilne oziroma predvidljive (npr. makroekonomske ali politične okoliščine). Takšni projekti so v svoji zasnovi večplastni, vključujejo veliko različnih udeležencev, v njih so prepletena mnoga pravna razmerja, ki morajo biti natančno opredeljena, v kolikor želimo, da projekt uspe. Jasna razdelitev pravic in obveznosti je zelo pomembna zlasti z vidika razdelitve tveganj med udeleženci. Izvedba projekta je, od začetka pa do njegovega zaključka, izjemno kompleksna, vanjo je vključenih veliko različnih udeležencev, ki vstopajo v projekt v njegovih različnih razvojnih fazah in s točno določenimi prevzetimi obveznostmi (Kaj je projektno financiranje, 2009).

Razvoj projektnega financiranja, ki ga beležimo predvsem v zadnjih dvajsetih letih, je posledica procesa deregulacije storitev in privatizacije javnega sektorja oziroma vsaj njenega investicijskega dela. Posledično se je razvilo za velike projekte, tudi zaradi internacionalizacije javnih in velikih investicij, kjer se lahko prenašajo izkušnje med državami in od katerih ima država potem tudi največje koristi (banke z izkušnjami). Zgodovinsko gledano projektno financiranje nikakor ni nova oblika financiranja projektov, saj je na tak način v 18. stoletju in prvih desetletjih 19. stoletja Velika Britanija financirala prenovo svojega železniškega sistema, ravno tako je bila s projektnim financiranjem v 19. stoletju po svetu razvita in postavljena večina infrastrukture s področja železnice, vode, plina, elektrike in telefonije. V prvi polovici 20. stoletja je na področju gradnje infrastrukture v ospredje stopila država in tako potisnila projektno financiranje v ozadje, vendar pa se je pred tremi desetletji trend zopet začel obračati (Kaj je projektno financiranje, 2009). Zaradi razbremenjevanja proračuna in potencialnih obveznosti državne blagajne je začel javni sektor, pri investiranju v javno infrastrukturo, prepuščati čedalje več iniciative zasebnemu sektorju, kar se kaže v nenehnem in hitrem povečevanju števila projektov, izvedenih skozi javno zasebno partnerstvo in s pomočjo projektnega financiranja. Gre torej za posebno obliko financiranja dolgoročnih projektov gospodarske javne infrastrukture s pomočjo zasebnega kapitala, katerega osnovni motiv je ekonomski.

Projektno financiranje je strukturno financiranje, ki zahteva strukturiranje lastniškega kapitala in dolga na način, da denarni tok projekta zadošča za poplačilo vseh njegovih obveznosti. Razvoj projektnega financiranja predstavlja možnost sodelovanja zasebnega sektorja pri izgradnji gospodarske javne infrastrukture (Mrak, Gazvoda & Mrak, 2005, str. 13). V svetu je takšno financiranje in ostale oblike javno zasebnega partnerstva močno prisotno, Slovenija pa na tem področju s sprejeto zakonodajo šele odpira možnosti za njihov razvoj.

Struktura projektnega financiranja je različna od projekta do projekta, kljub temu lahko navedemo nekaj skupnih načel, v katerih se pristop projektnega financiranja odraža (Yescombe, 2002, str. 7):

- za projekt se ustanovi samostojna pravna oseba, tj. projektna družba oz. podjetje, katere osnovna dejavnost je izpeljati zastavljeni projekt v skladu z načrti;
- uporabi se ga za vzpostavitev nove dejavnosti ali posla in zelo redko za nadgradnjo že obstoječega in vpeljanega posla;
- stopnja zadolženosti projekta je zelo visoka in se giblje med 70–90 odstotki<sup>25</sup>, kar pomeni, da se večina stroškov projekta pokriva z dolgoročnimi obveznostmi;

---

<sup>25</sup> Stopnja zadolženosti nam pove, kolikšen delež sredstev je financiran z dolgom. Večja stopnja zadolženosti kaže na bolj učinkovito finančno politiko podjetja, vendar previsoka stopnja zadolženosti ni dobra, ker povečuje tveganje bankrota. Dolg predstavlja vse finančne in poslovne obveznosti, zato ponekod st. zadolženosti računajo

- uporabi se ga za projekte, ki bodo projektni družbi po njegovi vzpostavitvi omogočali samostojno preživetje na trgu;
- posojilodajalci se zanašajo na bodoči denarni tok, ki bo vzpostavljen po zagonu projekta, in iz katerega bodo poplačane njihove terjatve;
- glavna zavarovanja, ki jih imajo posojilodajalci in ostali upniki v zvezi s projektnim financiranjem, so že sklenjene pogodbe, licence, koncesije, pravice do izkoriščanja naravnih virov in ostale pravice projektne družbe; ostalo premoženje projektne družbe je ponavadi majhno (npr. ustanovitveni kapital ...) in še zdaleč ne zadostuje za poplačilo obveznosti do virov sredstev;
- projekt ima določeno življenjsko dobo, ki je odvisna od različnih dejavnikov npr. od ročnosti že sklenjenih pogodb, licenc, koncesij, od rezerv naravnih virov ..., zaradi česar morajo biti v tem času tudi poplačane vse obveznosti projektne družbe.

Iz zgoraj naštetih značilnosti je razvidna konceptualna razlika med projektnim in navadnim financiranjem, ki ju kot pojma **projektno financiranje** in **financiranje projektov** med seboj ne smemo enačiti. Medtem ko predstavlja financiranje projektov termin, ki opredeljuje različne metode financiranja projektov, tako so se v preteklosti veliki projekti gospodarske javne infrastrukture financirali iz javnega dolga, veliki projekti v zasebnem sektorju so se financirali prek kreditov podjetij, v državah v razvoju so se veliki projekti financirali prek zadolževanja države pri mednarodnih bankah in institucijah ipd., je projektno financiranje metoda zagotavljanja dolgoročnega dolžniškega financiranja velikih projektov, kot oblika finančnega inženiringa, ki temelji na prihodnjih prilivih, ki so zagotovljeni iz samega projekta (Yescombe, 2002, str. 1).

Za klasično financiranje projekta je značilno, da ko neka družba kot posojilojemalec poskuša priti do posojila, banka kot posojilodajalka v osnovi presoja tri vidike posojilojemalca:

- preteklo poslovanje, kakor izhaja iz analiz različnih računovodskih izkazov ter bilanc in iz katerih se vidi dosedanje poslovanje družbe; poleg preteklega poslovanja bonitetne službe bank analizirajo tudi mehke dejavnike, kot so poslovne navade podjetja, položaj in ugled v okolju, kjer posluje, ter njegova relativna moč, ki jo dosega v odnosih do kupcev in dobaviteljev;
- bodoče poslovanje in namen porabe posojila, iz katerega so razvidni finančni učinki investicije, možnosti za rast poslovanja družbe, njenega premoženja, denarnih tokov ter prihodkov;
- zavarovanja, ki jih družba lahko ponudi banki v zavarovanje svojih obveznosti; ta vidik je verjetno najpomembnejši, saj zadostno zavarovanje pomeni odpravo tveganja banke, da njen kredit ne bi bil poplačan, kar praktično pomeni, da ni več ovir za odobritev posojila s strani banke.

Pri projektnem financiranju ti kriteriji ne pridejo v poštev oziroma vsaj ne na tak način kot pri navadnem financiranju. Tako se kot posojilojemalec pri projektnem financiranju pojavi novoustanovljena projektna družba, ki nima preteklega poslovanja in preteklih denarnih tokov, posledično pa tudi nikakršnih računovodskih izkazov in bilanc ali družba s sklenjeno pogodbo, v kateri so zajeta poročila, garancije ...<sup>26</sup> Kriterij preteklega poslovanja je torej za

---

tako, da vse kar ni kapital uvrščajo med dolg, stopnja zadolženosti je takrat razlika med 100 odstotki in stopnjo kapitalizacije.

<sup>26</sup> V nadaljevanju uporabljam za obe obliki: pogodbeno razmerje in projektno podjetje zgolj izraz projektno financiranje ali projekt.

banko brez pomena, podobno pa nima nekega večjega pomena kriterij zavarovanj, razen z vidika konstantnosti bodočih prihodkov projekta, torej se mora banka pri odobritvi posojila nasloniti na sam projekt. Ta je namreč središče projektnega financiranja in od natančne analize njegove upravičenosti je odvisno, ali se ga bo dalo uresničiti tako, da bi v prihodnosti z ustvarjenim prihodkom in denarnim tokom omogočal poplačilo prevzetih obveznosti.

Glede na odgovornost, ki jo v projektu prevzamejo sponzorji v odnosu do posojilodajalcev, Podhraški (Kaj je projektno financiranje, 2009) ločuje dva osnovna tipa projektnega financiranja:

- **brez odgovornosti** (angl. *non-recourse finance*), ki pomeni, da sponzorji ne dajejo nikakršnih jamstev posojilodajalcem in ostalim upnikom za obveznosti iz projektnega financiranja. Na tem mestu je potrebno še poudariti, da tudi v kolikor se projektno financiranje izvede brez odgovornosti sponzorjev, to nikakor ne pomeni, da so slednji vstopili v projekt brez prevzetih tveganj. Sponzorji namreč že s svojim lastniškim kapitalom, ki ga vložijo v projekt, prevzamejo določena tveganja, saj lahko ob slabi izvedbi projekta ostanejo brez vloženega kapitala;
- **z omejeno odgovornostjo** (angl. *limited recourse finance*).

V praksi je večina projektov financiranih na način omejene odgovornosti, kjer določena projektne tveganja prevzamejo tudi sponzorji projekta, običajno v obliki raznih garancij, pri čemer se vse seveda nanašajo na uspešno dokončanje projekta. Takšni primeri so npr.:

- **garancija za primer prekoračitve stroškov**; sponzorji se zavežejo vložiti dodatna sredstva v projekt za pokritje dodatnih stroškov, ki bi lahko nastali med gradnjo ali v času opravljanja dejavnosti;
- **garancija za finančno zaprtje**; sponzorji zagotavljajo, da bo projekt po njegovem zaključku in začetku opravljanja dejavnosti dosegal minimalen denarni tok in prihodek;
- **garancija za zagotovitev inputov**; sponzorji se zavežejo zagotavljati zadostno količino energentov in surovin, ki so potrebni za delovanje projekta, po fiksno določeni ali pa maksimalno dogovorjeni ceni, v kolikor se jih po takšnih cenah ne bi dalo dobiti na trgu;
- **garancija za zavarovanje plačila**; sponzorji se zavežejo vložiti dodatna sredstva za odplačevanje obveznosti iz naslova dolžniškega kapitala, v kolikor projekt ne bo zagotavljal zadostnega denarnega toka in zadostnih prihodkov, iz katerih bi se sicer te obveznosti plačevale;
- **garancija za zagotavljanje cene produkta**; sponzorji se zavežejo povrniti izgubo, ki bi nastala, v kolikor bi se projektni proizvod prodajal pod predvideno ceno, ali pa se zavežejo kupiti potrebno količino projektnega proizvoda po minimalno določeni ceni ...

Tako je, za razliko od financiranja projektov, projektno financiranje model, ki združuje več kot le finančni vidik projekta, torej razvoj projekta, izvedbo projekta, pogodbene odnose v projektu ipd. V model projektnega upravljanja so tako poleg finančnikov vključeni tudi razvojniki, inženirji, javne institucije, skratka vsi partnerji v projektu z različnimi interesi, pravicami in obveznostmi v različnih fazah projekta. Nekateri sodelujejo pri financiranju projekta z lastniškim ali dolžniškim kapitalom, drugi se vključujejo v projekt prek gradbenih, odkupnih, dobaviteljskih ali upravljaljskih pogodb, potem so tu še svetovalci za finance, pravo, gradbeništvo, arhitekturo ..., sodelujejo lahko tudi državne agencije in druge javne ustanove, zavarovalnice in mnogi drugi udeleženci, odvisno od značilnosti in potreb projekta. Shema vseh udeležencev je potrebno postaviti na začetku projekta, pravno in ekonomsko je

potrebno urediti njihove pravice in obveznosti ter časovne faze, ko se vključujejo ali pa izstopajo iz projekta. Vse te priprave seveda zahtevajo mnogo časa, kar je tudi ena izmed pomanjkljivosti projektnega financiranja, vendar pa so nujno potrebne za njegovo zahtevno izvedbo. Zato menim, da je za uspešno izvajanje projekta javno zasebnega partnerstva pravilno razumevanje projekta in modela projektnega upravljanja ključno.

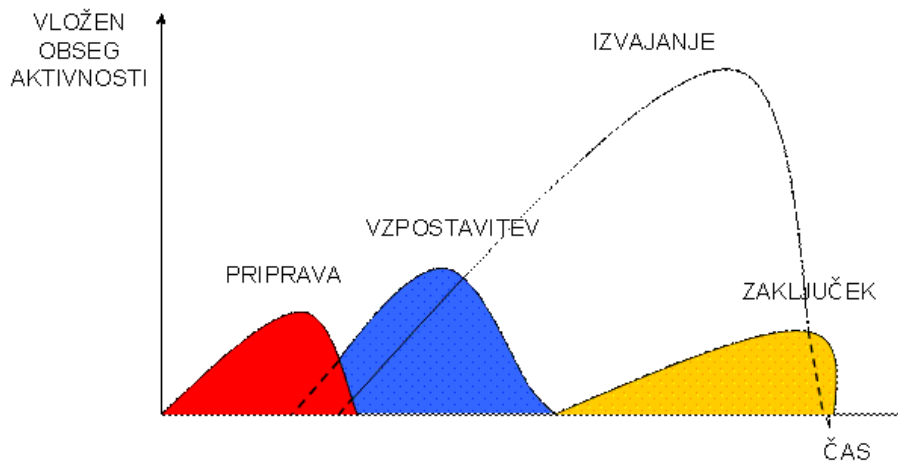
### 5.3 Faze projekta

Ker je projekt časovno omejen, ima svoj življenjski cikel, ki ga Kolšek in Černe (2009, str. 3) razdelita na štiri glavne faze:

- **priprava projekta:** del življenjskega cikla projekta od prvič zapisane zahteve po projektu do odobritve oziroma zavrnitve ideje projekta se imenuje priprava projekta. Običajno je problem, ki se pojavi v tej fazi, spremlja pa celoten potek projekta, že sama opredelitev projekta ter določitev vsebin te faze. Za projekte, ki se izvajajo v javni upravi, je pogosto opazno pomanjkanje zavedanja o pomenu in pozitivnih učinkih projektnega upravljanja na učinkovitost dela javne uprave. Zato se kažejo potrebe po aktivnejši promociji projektnega načina dela. Seveda samo ozaveščanje ni dovolj. Brez trdne podpore vodstva in sprejemanja novega načina dela s strani zaposlenih uspešna implementacija metodologije projektnega upravljanja v konkretno institucijo ni mogoča. Poleg tega je potrebno upoštevati, da se kljub navidezni podobnosti organizacijska kultura posameznih institucij razlikuje. Ravno razsežnost organizacijske kulture je tista, ki otežuje enostavno implementacijo in običajno zahteva predhodno analizo in večje ali manjše prilagoditve obstoječe metodologije potrebam posamezne institucije;
- **vzpostavitev projekta:** v tej fazi je ključna aktivnost priprava projektnih planov in ponavadi se v to fazo vključujejo zunanji izvajalci. Največji problem v tej fazi predstavljajo pomanjkljivo pripravljene projektni plani, ki jih izdelata javni partner skupaj z zunanjimi izvajalci. V javni upravi je možno opaziti odsotnost zavedanja, da je proces planiranja pomembnejši od plana. Vodstvo projekta se pogosto izogiba spreminjanju planov. Zaradi tega so le-ti sami sebi namen in ne koristen pripomoček pri nadaljnjem spremljanju in obvladovanju projekta ter oceni učinkovitosti zaključenega projekta. Nenatančno opredeljevanje rezultatov projekta je pogosto posledica slabo definiranih zahtev. Zaradi tega je nemogoče natančno opredeliti potrebne aktivnosti (in njihove odvisnosti) za doseg posameznih rezultatov projekta, kar povzroča pomanjkljivo ocenjevanje trajanja projekta, potrebnih virov in finančnih sredstev. Poleg tega so v planih pogosto pomanjkljivo dorečeni kanali komuniciranja, mehanizmi spremljanja projekta, obseg in vsebina projektne dokumentacije, plan kakovosti in analiza tveganja;
- v fazi **izvedbe projekta** se načrtovane aktivnosti izvajajo in se končajo npr. s predajo objektov projekta naročniku. Idealno izvajanje projekta bi bilo tisto, pri katerem bi vsi udeleženci izvedli svoje aktivnosti na projektu v predvidenih rokih, s planiranimi obremenitvami svojih zmogljivosti, z vsemi potrebnimi rezultati aktivnosti, ki so bili predvideni. Vendar v praksi v tej fazi največkrat nastanejo težave z obvladovanjem vseh vključenih udeležencev v projekt. Težave pri njihovem obvladovanju večinoma izhajajo iz predhodno predstavljenih problemov in nasprotovanja interesov med pogodbenima partnerjema npr. v smislu finančnega ovrednotenja potrebnega obsega dela za doseg predvidenih rezultatov projekta. V primeru, da so zahteve in plani projekta nenatančni, je možnost za različno interpretacijo v fazi izvedbe toliko večja, zaradi česar se čas in znanje ključnih udeležencev projekta pogosto porablja za dodatno nepotrebno usklajevanje namesto za učinkovito izpolnjevanje natančno opredeljenih zahtev in planov;

- najpomembneje v fazi **zaključka projekta** je, da projekt ni zaključen, dokler ni potrjeno kakovostno pripravljeno zaključno poročilo projekta in dokler niso pridobljene izkušnje zaključenega projekta ustrezno dokumentirane.

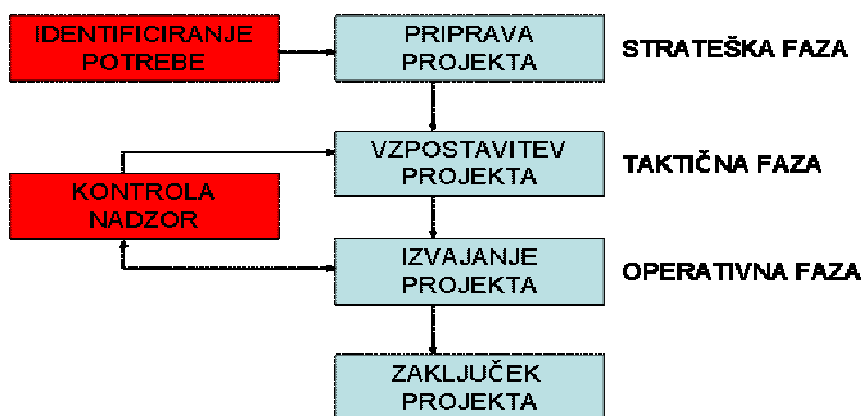
Slika 13: Življenjski cikel projekta



Vir: Ministrstvo za šolstvo in šport, Faze projekta, 2009.

Na Sliki 13 je ponazorjen življenjski cikel projekta, in kako si posamezne faze sledijo skozi čas izvajanja projekta in se med seboj prepletajo. Vsak projekt ima več faz, katerih trajanje in značilnosti so odvisne od vrste projekta. Vsaka faza obsega aktivnosti, ki imajo svoj metodološki pristop in tehnike dela. Fazo priprave imenujemo tudi zagon projekta. V tej fazi projekt razčlenimo na aktivnosti, izdelamo mrežni in terminski plan, plan kapacitet in stroškov. Posebno pozorni moramo biti na analizo tveganj, opredeliti moramo projektno organizacijo, zadolžitve, pristojnosti in odgovornosti udeležencev projekta, poslovnik projekta in projektni informacijski sistem. Končni rezultat je zagonski elaborat, ki ga vodja projekta predstavi vodstvu, ki sprejme odločitev o izvedbi projekta. Zagonska faza projekta je zelo pomembna, saj nam njeno podaljšanje za nekaj dni lahko skrajša fazo izvajanja za nekaj mesecev. Žal se v praksi dogaja ravno obratno, saj premalo časa posvečamo pripravam projekta, zaradi česar se mnogi projekti zavlečejo precej čez planirane roke, logična posledica je povečanje stroškov, velikokrat pa tudi končni neuspeh projekta. V fazi vzpostavitve projekta na osnovi globalnih ciljev, ki smo jih opredelili v fazi priprave, izdelamo izvedbeni ali osnovni načrt, ki ga uskladimo z vsemi danimi možnostmi in omejitvami. Točno določena vsebina projekta je pogoj za uspešen začetek dela, za reševanje vseh zapletov med delom na projektu in ob izročitvi naročniku. V fazi izvajanja se izvedejo vse predvidene aktivnosti za doseg končnega cilja projekta (Stare, 2009, str. 4).

Slika 14: Faze projekta



Vir: Ministrstvo za šolstvo in šport, Faze projekta, 2009.

Poenostavljen prikaz značilnosti projekta in faz projekta daje izhodišča za vpogled v kompleksnejše projekte, ko govorimo o dolgoročnih in velikih projektih, ki zahtevajo ogromno finančnih sredstev. Za velike projekte je značilno tudi, da zahtevajo zelo kompleksen projektni sistem. Projektni sistem povezuje projekt in vse sisteme, ki so vključeni v faze določitve, pripravo zagona projekta, izvajanje projekta in končanje projekta. Projekt je tako povezovalac različnih sistemov, pri čemer pod sistem razumemo poslovne sisteme, kot so podjetja, banke, razvojno-raziskovalne institucije, javne institucije ali splošno organizacije, pri čemer so to organizacijske enote, posamezniki, vodstvo, izvajalci, zunanji izvajalci in celo lastniki. Pri projektih, ki so rezultat projektnega povezovanja več institucij, se projektni model poveča z organizacijskimi rešitvami na najvišji ravni upravljanja (Hauc, 2002, str. 150).

#### 5.4 Projektni sistem in projektna organizacija

Projekt javno zasebnega partnerstva zahteva celovit projektni sistem, ki vključuje naročnika projekta (javnega partnerja), prevzemnika projekta, upravljanje projekta, organizacijo vodenja projekta, notranje in zunanje izvajalce. Gre za celovito projektno organizacijo, ki mora zagotoviti uspešno izvajanje projekta. Pri projektih javno zasebnega partnerstva oz. gospodarske javne infrastrukture gre za dva projektna sistema:

- **projektni sistem naročnika**, ki je projekt razvil in oblikoval, zahteval ponudbe in nato z izbranim izvajalcem ali več izvajalci podpisal pogodbo,
- **projektni sistem izvajalca/cev** naročenega projekta ne glede na to, ali ta izvajalec prevzame samo vodenje projekta in/ali tudi izvajanje.

Skupaj tvorita integriran projektni sistem, ki deluje na podlagi sklenjene pogodbe, ki vključuje združene projektne in strateške cilje naročnika in izvajalca. Oba modela se med seboj povezujeta od ponudbene faze, faze izvedbe vse do končanja pogodbe. Gre za integriran projektni sistem in projektno poslovno partnerstvo. (Hauc, 2002, str. 151).

Pri definiranju projektnega sistema in postavljanju celotne organizacije projektnega vodenja in izvajanja je vedno potrebno izhajati iz značilnosti projekta. Pri tem ne gre za značilnosti, ki izhajajo iz projekta kot procesa, temveč za značilnosti, ki izhajajo tudi iz vhodne strategije. Splošno lahko rečemo, da je projekt javno zasebnega partnerstva:

- nacionalno pomemben projekt;
- kompleksen projekt, ki se deli na več podprojektov;
- interdisciplinaren projekt, saj povezuje različna znanja in izkušnje s področja organizacije, ekonomike, kadrovanja, marketinga itd.;
- projekt z vnaprej predvidenim in omejenim financiranjem;
- strateški projekt glede na opredelitve razvojne politike;
- zahteva izvajalski sistem znotraj naročnika projekta npr. resornega ministrstva in tudi drugih ministrstev, javnih institucij, ki sodelujejo v projektu na strani naročnika;
- projekt morda zahteva sprotno prilagajanje ustrezne zakonodaje za zagotovitev pravno-formalnih pogojev;
- dolgoročen projekt;
- rokovno fazni projekt (postopno s podprojekti doseganje podciljev, ki prispevajo k skupnemu končnemu cilju projekta);
- projekt se ponavadi pred pripravo celovitega zagonskega elaborata parcialno že izvaja, vendar ne celovito z vsemi potrebnimi podprojekti;
- projekt ima lahko pomembne makroekonomske učinke, npr. pripomore k zmanjšanju nezaposlenosti;
- projekt je zaradi dolgotrajnosti in vseh vplivnih dejavnikov podvržen v svojem izvajanju spremembam (morebitno omejeni finančni viri, spreminjanje zakonodaje ...);
- enkratno in neponovljiv projekt;
- projekt, ki vpliva na oblikovanje nacionalnega proračuna;
- projekt, ki bo moral zagotoviti širšo družbeno uveljavitev oz. odobravanje,

Pri oblikovanju celovite projektne organizacije in v okviru nje organizacije projektnega upravljanja je potrebno nadalje upoštevati naslednje kriterije za ugotavljanje uspešnost projekta, ki so sestavljeni s pomočjo opredelitev Hauca (2002, str. 167) glede prvin projekta, ki vplivajo na projektno upravljanje:

- s projektom se izvaja strateški plan npr. Vlade RS;
- projekt se mora izvesti v planiranih rokih, ki izhajajo iz plana na področju projekta;
- projekt se mora izvesti v okviru razpoložljivih finančnih virov, ki jih zagotavlja projekcija proračunskih sredstev;
- zagotovljeno mora biti obvladovanje sprememb;
- zagotovljen mora biti strateški kontroling, kar pomeni da se projekt prilagaja novim strateškim zahtevam ter morebiti drugim novo nastalim elementom, ki vplivajo na strategijo projekta;
- zagotovljena mora biti integracija pri izvedbi z vsemi javnimi institucijami, ki sodelujejo na projektu (npr. z ministrstvi in ostalimi javnimi institucijami).

Projektno upravljanje bo učinkovito le pri dobro strukturirani in organizirani projektne organizaciji. Pojem projektne organizacije nam predstavlja organizacijsko strukturo za vodenje in dejansko izvajanje projekta v okviru ene institucije oz. v primeru kompleksnih projektov javno zasebnega partnerstva večjega sistema povezanih institucij. Projektne organizacije vključujemo v celovito organizacijsko strukturo z namenom, da zagotovimo vse zmožljivosti za izvajanje posameznih projektov.

Ker so projekti javno zasebnega partnerstva kljub skupnim opredelitvam vsak zase svoj in enovit projekt, celovite projektne organiziranosti ni mogoče oz. niti ni smiselno zasnovati,



zato je logično slediti zahtevi po racionalnejši rešitvi pri organiziranju projektnega upravljanja, ki se kaže v podpori organiziranosti projektnega upravljanja tako, da lahko zagotovimo uspešno izvajanje nalog projektnega upravljanja in hkrati dobro ter celovito projektno organiziranost (Hauc, 2002, str. 288).

Za učinkovito upravljanje projektov javno zasebnega partnerstva je v veliki večini držav vzpostavljena posebna enota za javno zasebno partnerstvo oz. po opredelitvi Hauca (2002, str. 294) je to služba za strateški razvoj, ki s pomočjo projektne pisarne ponuja podporo pri načrtovanju in vodenju projektov javno zasebnega partnerstva oziroma vse strokovne storitve projektnega upravljanja. Namen njene vzpostavitve je obvladovanje vseh zmogljivosti, s katerimi javni sektor razpolaga za izvajanje strategije razvoja javno zasebnega partnerstva. Naloge službe za strateški razvoj in projektne pisarne so:

- izvajanje stalnih strateških analiz, ki so osnova za oblikovanje novih ali spremenjenih strategij in s tem tudi projektov oz. njegovih strateških planov;
- priprava predlogov za prilagajanje strateškega razvojnega programa novim razmeram;
- svetovanje in pomoč pri pripravi izvedbenih načrtov projektov;
- izdelava strateškega finančnega plana;
- izdelava strateškega projektnega plana;
- izdelava zagonskih elaboratov projektov in zagotovitev zagona projektov;
- izvajanje kontrole projekta in sodelovanje z vodji projektov in v dogovoru z upravljavskim nivojem programa in upravljavskim nivojem projektov;
- analiza kontrolnih poročil za izvajanje kontrole uresničevanja strategij in doseganje planiranih ciljev, ki izhajajo iz strateškega razvojnega programa;
- priprava podlag za pripravo letnega plana izvajanja, ki mora biti usklajen s strateškim razvojnim programom in projekti;
- vodenje izvajanja projektov, katerega cilj je poenotenje pristopa k načrtovanju in vodenju projekta in podprojektov s pomočjo projektne pisarne;
- vzdrževanje projektne informacijskega sistema;
- vodenje projektne baze podatkov;
- vodenje in arhiviranje projektne dokumentacije;
- priprava planskih osnov za integracijo planov projektov z letnim planom izvajanja;
- organiziranje komuniciranja, npr. sestankov vodje projekta z vodji podprojektov in drugimi sodelujočimi;
- vzdrževanje baze stroškov projektov, podprojektov in strateškega projektnega plana v celoti, ugotavljanje odstopanj od načrtovanih stroškov, opozarjanje in pomoč pri odpravi zastojev, preprečevanje nastanka večjih odmikov od plana in škod zaradi neusklajenosti;
- zagotavljanje pretoka informacij z naročnikom in prevzemnikom projekta, javnostjo, okoljem ipd.

Projektne pisarne po eni strani opravljajo funkcije nadzorno usmerjevalne skupine in koordinatorja projektov, po drugi strani pa pomagajo vodji posameznega projekta. Projektne pisarne je tako osrednji strokovni servis za načrtovanje in spremljanje projektov, opravljanje administrativnih opravil, podporo vodjem projektov in drugim članom projektne organizacije, poenotenje pristopa k načrtovanju in vodenju več sočasno izvajanih podprojektov, vodenje projektne dokumentacije, ocenjevanje kakovosti ter upravljanje izdelkov projekta in pomoči pri nadzoru. Takšna oblika organiziranosti zahteva primerno skupino ljudi z ustreznimi znanji in izkušnjami predvsem na področju projektnega upravljanja.

## 5.5 Projektni management (projektno upravljanje)

Upravljanje je splošno mišljeno kot planiranje, organiziranje, vodenje in kontroliranje dela in nalog, ki jih izvaja skupina ljudi. Upravljanje je v bistvu usklajevanje nalog in dejavnosti za doseg cilja. Če smo si torej zastavili v Sloveniji strateške cilje s Strategijo razvoja Slovenije, Strategijo prostorskega razvoja, z Državnim razvojnim programom, nacionalnimi sektorskimi strategijami, operativnimi programi za črpanje sredstev Evropske unije in, na projektni ravni, z Resolucijo o nacionalnih razvojnih projektih 2007–2013, je potrebno storiti korak naprej tudi v uresničevanju le-teh z učinkovitim upravljanjem. Horvat (2006, str. 7) v uvodniku Resolucije pravi takole: »Izvajanje Resolucije o nacionalnih razvojnih projektih za obdobje 2007–2023 predvideva nujno potrebno partnerstvo med javnimi in zasebnimi kot tudi med vladnimi in občinskimi dejavniki. Zato je projekt kot tak središče tega dokumenta, projektno vodenje vodilna metoda, javni in zasebni menedžer pa sta ključna dejavnika za njegovo uspešno izvajanje.«

Projektno upravljanje do neke mere uporablja vsak človek in obstaja na skoraj vseh področjih našega delovanja. Vendar se vodenje in načrtovanje kompleksnih zadev kaj hitro zaplete, še posebej pri omejenosti virov in množici sočasnih aktivnosti, ki se izvajajo, ter veliki skupini ljudi, ki te aktivnosti izvaja. Takrat se zavemo, da bo potrebno projekt, ki ga želimo speljati, obvezno dobro načrtovati, ga nadzorovati in nato kakovostno izvesti. V projektu se izvaja vrsta smiselno organiziranih aktivnosti, ki so med seboj logično povezane in večkrat tudi odvisne, ob uporabi štirih temeljnih virov: čas, denar, delo in materialne vire (oprema, stroji, surovine). Pri načrtovanju projekta poskušamo najti optimalno ravnovesje med vsemi štirimi viri, saj se v praksi srečamo z njihovo omejeno razpoložljivostjo (Projektno vodenje, 2009). Projektno upravljanje je umetnost upravljanja razpoložljivega časa, virov in zelenih ciljev projekta, ki nam odgovarja na sedem vprašanj: »Zakaj?«, »Kaj?«, »Kdo?«, »Kako?«, »Koliko?«, »Kdaj?« in »Kje?«.

Ta način vodenja in upravljanja projektov so razvili v vojni industriji. Že v času druge svetovne vojne so v ZDA uporabljali principe »*Task Force*«, ko so sestavili posebno enoto za določeno nalogo, ki jo je morala izvesti. Metodologija upravljanja se je razvijala postopoma, npr. timski pristop k izvajanju projektov je bil sistematično sprejet in dodelan šele s pojavom mrežnega planiranja.

Projektno upravljanje se v okolju slovenske javne uprave vse hitreje uveljavlja. Obsežne in kompleksne naloge, ki za učinkovito izvedbo zahtevajo strokovnjake različnih področij, so vedno pogostejše izvedene v obliki projektov. Projektni način dela se uporablja za izvajanje pomembnih razvojnih, organizacijskih, investicijskih in drugih nalog. Problemi izvedbe projektov v javni upravi so v veliki meri pogojeni z značilnostmi okolja, ki ga ustvarja delovanje javne uprave. Ena temeljnih posebnosti izhaja iz dejstva, da so cilji delovanja uprave težje določljivi in merljivi, kar otežuje merjenje učinkovitosti in uspešnosti delovanja javnih institucij. Težave opredeljevanja ciljev, spremljanja učinkovitosti in uspešnosti se z nivoja institucij prenašajo na projekte. Uspešnost projektov v javni upravi je težko meriti z donosnostjo investicije, saj večino projektov ni mogoče neposredno finančno ovrednotiti. Velik vpliv na izvajanje projektov v javni upravi ima njena organiziranost, za katero velja precejšnja formalizacija, hierarhija, usmerjenost v delo in ne v rezultate, vertikalno komuniciranje itd. Vse naštet otežuje pretvorbo organizacijske strukture iz funkcijske v projektno matrično, ki omogoča izvedbo projektnih nalog. Kar v praksi pomeni, da je projektni način dela, kljub obstoju metodologije projektnega vodenja, v javne ustanove

težko uvesti še težje pa izvajati. Vzpostavljanje učinkovite projektne organizacije je še posebej zahtevno v primeru obsežnih medresorskih projektov, pri katerih sodeluje večje število institucij. Naslednja pomembna okoliščina, ki vpliva na potek projektov, je način proračunskega financiranja, ki zahteva umetno oblikovanje projektne aktivnosti glede na letni oz. dvoletni proračun, pospešeno porabo sredstev ob zaključku proračunskega obdobja, težavno prerazporejanje finančnih sredstev med proračunskimi postavkami in velik obseg dodatnih aktivnosti, povezanih s spreminjanjem, dopolnjevanjem projekta in posledično s sklepanjem aneksov k pogodbam z zunanjimi izvajalci. Izvedba kompleksnih in obsežnih projektov, kar veliki projekti javne gospodarske infrastrukture vsekakor so, zahteva poleg znatnih finančnih sredstev tudi zadostno število ustrezno usposobljenih kadrov. Zato se institucije javne uprave pogosto poslužujejo pomoči zunanjih izvajalcev, kar vodi v težave pri izbiri in njihovem obvladovanju. Vse naštetu zahteva skrbno pripravo in načrtovanje projektov ter precejšnje usmerjanje naporov vodstva programa, projektov in podprojektov in drugih udeležencev v celovito obvladovanje projektov javno zasebnega partnerstva v času njihove izvedbe (Kolšek & Černe, 2009, str. 3).

## 5.6 Model projektnega upravljanja

Model je oblika predstavnosti, oblikovana z namenom, da pomaga vizualizirati stvar, ki je ni mogoče neposredno opazovati, zato, ker še ni bila sestavljena, ali zato, ker je abstraktna. Obstaja veliko vrst modeliranja, zato je potrebno najprej določiti, kaj predstavljamo pod modelom projektnega upravljanja v magistrskem delu (Wideman, 2009, str. 2).

Najbolj poznana in uporabljena je seveda metoda miselnih vzorcev, ki predstavlja učinkovit sistem beleženja misli na papirju, pri kateri se sestavlja slika, ki si jo človek predstavlja v mislih, ko govori o določeni stvari in za katero sestavlja zapis ključnih besed. Potem obstajajo fizični modeli kot tridimenzionalni modeli, ki predstavljajo obliko in fizične značilnosti stvari, najbolj znani so arhitekturni modeli. Poznamo tudi matematične modele, ki se izražajo v formulah, kot na primer finančni model, ki obrazloži kako se vhodne spremenljivke odvisne oz. se povezujejo z izhodnimi spremenljivkami.

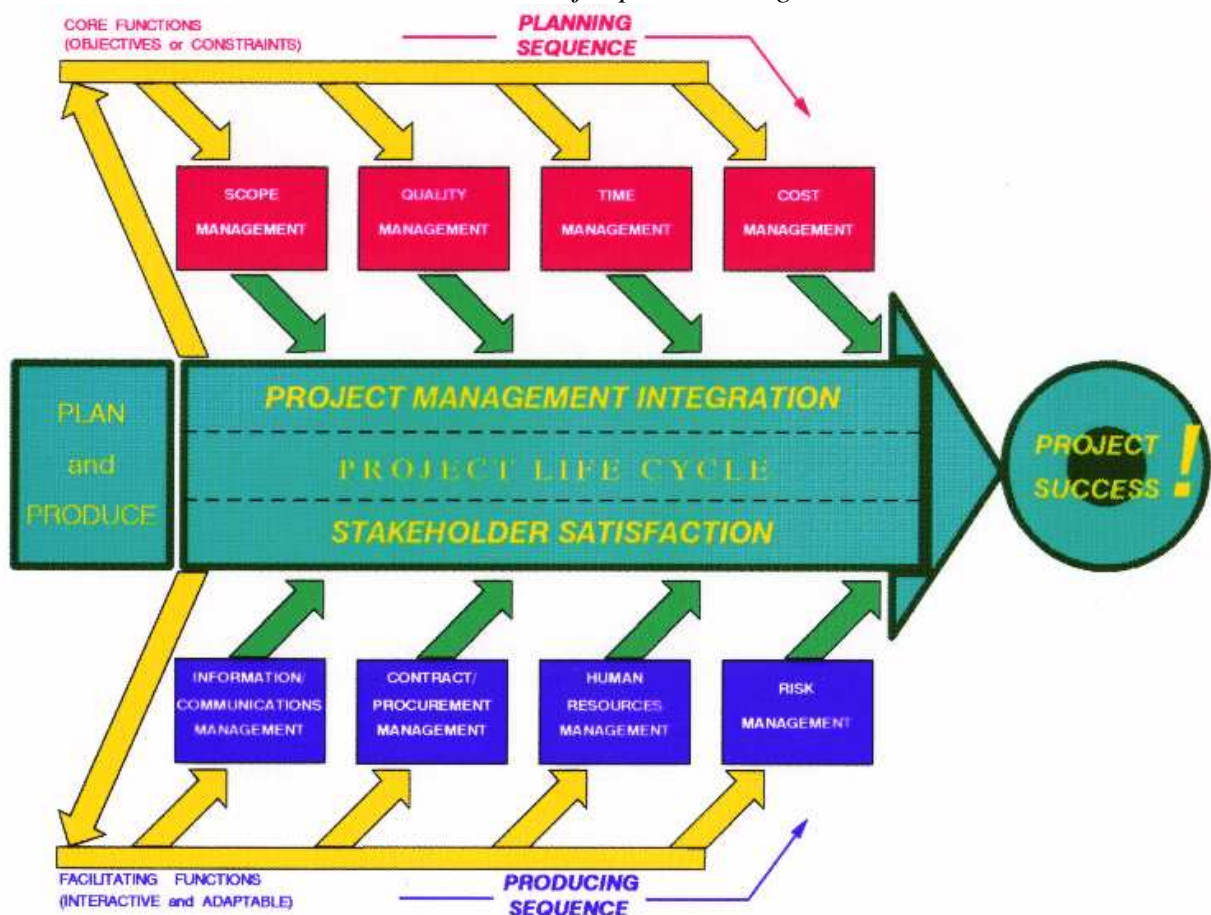
Za projektno upravljanje so najbolj poznani modeli v obliki različnih shematskih prikazov, ki vsebujejo diagrame, grafe, slike in oblike, ki predstavljajo določene informacije v vizualni obliki, katere namen bi lahko strnili v misel: slika pove več kot tisoč besed. Predpostavljali bi, da je pojem projekt razumljen pri vseh enako, toda daleč od tega. Pod pojmom projekt, si ljudje glede na njihova znanja, izkušnje in delo predstavljajo zelo različno, zato se za poenotenje uporablja model projektnega upravljanja. Takšen način predstavitve ima po mnenju Widemana (2009, str. 3) svoje prednosti:

- omogoča, da je vsak del celote identificiran in predstavljen;
- omogoča določanje povezav med posameznimi deli, jih definira, pomaga opisati in analizirati;
- poenostavi kompleksnost stvarnega sistema in omogoča analiziranje in vpogled v posamezne dele celote;
- predstavlja skupen okvir in izhodišče za vse in je osnova, ki omogoča diskusijo, razumevanje in doseganje enotne predstavnosti;
- razjasnjuje povezave, omogoča opredeljevanje bistvenih delov in zmanjšuje nerazumevanje in različno tolmačenje;
- omogoča preverjanje predpostavk na katerih je zgrajen model;

- omogoča preverjanje vpliva različnih možnosti, ki so dane v modelu, ne da bi pri tem vplival na stvarni sistem;
- predstavlja pravila in povezave na enostaven način in tako omogoča pravilnejšo izbiranje možnosti;
- razširja možnosti dojemanja, kjer lahko posameznik dojamе širšo sliko, če ne že celotno sliko sistema;
- je fleksibilen, omogoča razširjanje in dodajanje novih informacij;
- najpomembneje je, da omogoča vizualiziranje povezav med posameznimi deli celote, ki bi jih drugače težko predstavili. Ravno povezave med posameznimi deli so tiste, ki so največkrat zelo težko dojemljive, hkrati pa predstavljajo v kompleksnem projektu zelo pomemben vidik projektnega upravljanja.

V začetku devetdesetih je na področju projektnega upravljanja prišlo do spoznanja, da je sama tematika projektnega upravljanja postala preveč akademska in da se mora njeno opredeljevanje, predstavnost in tolmačenje približati projektnim vodjem, katerim je bila dejansko namenjena. Tako so se strokovnjaki lotili predstavljanja modela projektnega upravljanja in eden izmed teh rezultatov je prikazan na Sliki 15.

Slika 15: Fletcherjev puščični diagram



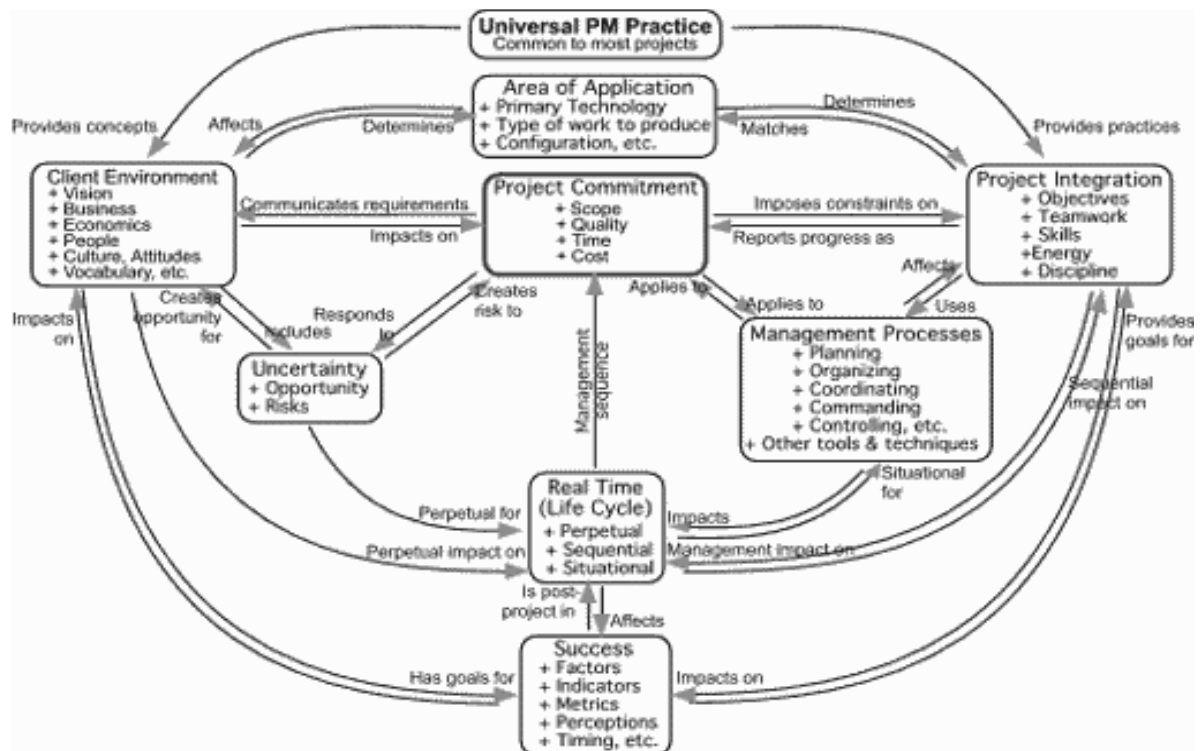
Vir: Max Wideman, *Project management models in the nineties*, 2009.

Slika 15 ponazarja model projektnega upravljanja, v katerem ločuje ključne naloge upravljanja od podpornih nalog, poznane tudi kot oprijemljivi in mehki del projektnega

upravljanja, hkrati pa nudi predstavnost cikličnosti projektnega upravljanja skozi celotni življenjski cikel projekta.

Vsi poskusi predstavitve projektnega upravljanja so vključevali in opredeljevali različne funkcije upravljanja, ki se izvajajo v življenjskem ciklu projekta. V zadnjem času se na področju projektnega upravljanja vse bolj poudarja raznolika znanja in veščine, ki jih potrebuje projektni vodja pri projektne upravljanju projekta (Wideman, 2009, str. 19). Ker podrobnejša analiza projektnega upravljanja ni predmet magistrske naloge, podajam spodnji primer, iz katerega je razviden ves spekter upravljanja.

Slika 16: Widemanov koncept projektnega upravljanja



Vir: Max Wideman, *Project management models in the nineties*, 2009.

## 6 PRIMER PROJEKTA, PROJEKTNE ORGANIZACIJE IN MODELA PROJEKTNEGA UPRAVLJANJA

Zakon o javno zasebnem partnerstvu opredeljuje javno zasebno partnerstvo kot osnovni termin, pri čemer v prvem členu določa: »Ta zakon ureja namen in načela zasebnega vlaganja v javne projekte in/ali javnega sofinanciranja zasebnih projektov, ki so v javnem interesu (v nadaljevanju: javni zasebno partnerstvo) ...«, kar bi lahko povzeli, da opredeljuje postopke za projekte. Če predpostavljamo, da opredeljuje postopke za sklepanje pogodbenih razmerij v projektu, kar se nemalokrat kaže tudi v praksi, pri tolmačenju in obravnavanju določb navedenega zakona, potem pri izvajanju posameznega projekta naletimo na veliko težav. Kritika je namenjena predvsem nepravilnemu tolmačenju in uporabi zakona ali celo nezadostni obrazložitvi zakonodajalca uporabe določb zakona. V tem delu magistrske naloge bom na primeru projekta skušala dokazati zgoraj navedene trditve.

Zakon o javno zasebnem partnerstvu opredeljuje v pogodbenem razmerju<sup>27</sup> dve ključni obliki javno zasebnega partnerstva. Pri tem ju ločuje glede na razporeditev tveganj v projektu in glede na pravno razmerje med javnim in zasebnim partnerjem. Če ponovno povzamem: če nosi javni partner večino ali celotno gospodarsko tveganje izvajanja javno zasebnega partnerstva, se partnerstvo ne šteje za koncesijsko, temveč za javno naročniško (27. člen ZJZP). Odločujoč dejavnik pri ločevanju med koncesijo in javnim naročilom torej ni subjekt plačila. Razlikovanje med javnim naročilom in koncesijo je odvisno od odgovora na vprašanje, kdo nosi poslovno tveganje projekta. Če javni sektor vloži sredstva v projekt, ne glede na njihovo višino, je zanj odgovoren in nosi tveganje njihove učinkovitosti. Le v primeru, ko zasebni sektor v celoti financira predmet javno zasebnega partnerstva, je javni sektor razbremenjen tveganja. Skratka, bistveno za ločitev javnih naročil in koncesij je vprašanje prenosa oziroma nosilca tveganja. Če nosi tveganje v zvezi s povračilom investicije pretežno izvajalec, gre za koncesijo, če pa je tveganje pretežno na javni oblasti (javnem naročniku: državi ali lokalni skupnosti), gre za javno naročilo.

Med vsemi možnimi oblikami javno zasebnega partnerstva sem za primer izbrala BOT obliko posla s projektnim financiranjem, katerega glavne značilnosti so opredeljene v spodnji sliki skupaj z navedbami nekaterih ostalih oblik. BOT oblika javno zasebnega partnerstva bi lahko bila v obliki projektnega financiranja zelo prisotna v Sloveniji za zagotavljanje infrastrukturnih dejavnosti in financiranje izgradnje gospodarske javne infrastrukture. Po Mrakovem mnenju (2005, str. 10) je to najprimernejša oblika vključevanja zasebnega kapitala v projekte javno zasebnega partnerstva za izgradnjo gospodarske javne infrastrukture, po Ferčiču (2003, str. 1884) pa najbolj uveljavljena oblika zasebno financiranih infrastrukturnih projektov v svetu.

*Slika 17: Različice BOT oblike projektov javno zasebnega partnerstva, glede na lastništvo nad gospodarsko javno infrastrukturo*

OBLIKE	GLAVNE ZNAČILNOSTI
<b>BOT</b> izgradi – upravljaj - prenesi (ang. Build - Operate – Transfer)	Zasebno podjetje gradi in je za določen čas tudi lastnik infrastrukturnega objekta. Po poteku s pogodbo definiranega obdobja postane lastnik država.
<b>ROT</b> obnovi - imej v lasti - upravljaj, prenesi (ang. Rehabilitate - Own - Transfer)	Podobno kot pri BOT, le da zasebno podjetje infrastrukture ne gradi na novo, ampak obnavlja že obstoječo infrastrukturo.
<b>BOOT</b> izgradi – upravljaj - bodi lastnik - prenesi, (ang. Build – Own - Operate - Transfer)	Izvedenka, ki vsebuje dodatne specifikke lastništva, predvsem zaradi posebnih zakonodajnih rešitev za javna podjetja.
<b>BROT</b> izgradi – najemi - upravljaj - prenesi, (ang. Build-Rehabilitate-Own-Transfer)	Zasebno podjetje infrastrukturo izgradi, lastnik postane država, zasebno podjetje infrastrukturo najame in z njo upravlja in jo ob koncu koncesije preda v upravljanje državi.
<b>DBO</b> razvij - izgradi - upravljaj, (ang. Develop - Build - Operate)	Pogodba, ki je primerna za zagotavljanje javnih dobrin, ki se zagotavljajo prvič in za katere še ne obstaja infrastruktura
<b>BOO</b> izgradi - bodi lastnik - upravljaj, (ang. Build – Own - Operate)	Infrastrukturo izgradi zasebno podjetje, ki ob izteku pogodbe ne postane last države. Lahko pa država odkupi sredstva.

*Vir: Prirejeno po A. Ferčič, Pravni vidiki projektnega financiranja, 2003.*

<sup>27</sup> Kot pojasnjeno, po Zakonu o javno zasebnem partnerstvu ločujemo glede na oblike razmerja pogodbeno in statusno partnerstvo. Glej točko 4.3.1.

Če predpostavimo, da je osnovna različica BOT posel, se ostali posli med seboj razlikujejo glede na (Mužina, 2004, str. 370):

- čas prenosa lastnine – v pogodbi se lahko določi, da bo prenos izvršen:
  - ob prenehanju koncesije (BOT posel, ki je najpogostejši);
  - po dokončanju izgradnje – v zvezi s tem se poudarja razlika med klasičnim BOT poslom ter različico BTO (angl. *Build-Transfer-Operate*, izgradi-prenesi upravljaj), za katero je značilno, da lastnina na objektu preide na državo že takoj po izgradnji, izvajalec pa ima le pravico do izkoriščanja koncesije;
- način prehoda lastnine – prenos lastnine in upravljanja od koncesionarja na koncedenta se lahko izvrši:
  - avtomatično (na podlagi pogodbenih določil);
  - na podlagi posebnega akta o prenosu.

Izbrano obliko BOT posla Zakon o javno zasebnem partnerstvu jasno opredeljuje, da gre v tem primeru za koncesijo oziroma še bolj natančno za koncesijo gradenj. Pri tej obliki koncesionar sklene koncesijsko pogodbo z državo ali lokalno skupnostjo ter na njeni podlagi infrastrukturni objekt zgradi, financira, ga ima v lasti ter ga upravlja v obdobju, opredeljenem v pogodbi. Po preteku obdobja, določenega v pogodbi, se objekt prenese v javno last.

BOT obliko projekta sestavljata dva ključna pravna vidika (Mrak, 2005, str. 17):

- **koncesije** – pri tem je potrebno poudariti, da je klasična koncesija za izvajanje dejavnosti gospodarskih javnih služb drugačna od koncesije BOT projektov, saj slednja privatnemu sektorju ne omogoča brezpogojno koriščenje objekta, ob zelo omejeni vlogi in kontroli države, kot je to značilno za klasično obliko, ampak ima javni partner pomembno vlogo pri določitvi potrebnih investicij, značilnosti infrastrukture, standardov storitev, ki jih bo nudil zasebni partner, politiko oblikovanja cen ipd.;
- **projektno financiranje** – s tem pojmom označujemo različne finančne transakcije, ki imajo temeljno skupno značilnost – posojilodajalci in sponzorji bodo zagotovili sredstva za financiranje projekta na osnovi:
  - ocene, ali bo projekt sposoben ustvariti dovolj finančnih prilivov za servisiranje najetih dolgov;
  - razpoložljivega kapitala, s katerim razpolaga koncesionar, saj le-ta predstavlja nekakšno garancijo za najete kredite.

Iz ekonomskega vidika je za BOT obliko projekta značilno, da večino poslovnih tveganj prevzame nase zasebni partner. Projektna tveganja, ki se pojavljajo pri BOT obliki projektnega financiranja delimo na (Mrak, 2005, str. 102):

- **posebna tveganja**, ki izhajajo iz projekta in so v večjem delu pod nadzorom koncesionarja oz. drugih zasebnih subjektov, ki so vključeni v financiranje, gradnjo in upravljanje projekta. V tej skupini tveganj so pomembna predvsem:
  - **tveganja razvoja in priprave projekta**, ki vključujejo tveganja, povezana s pripravo projekta, z neuspešnim konkuriranjem podjetja za projekt, in tveganja, povezana z neuspešnimi pogajanjmi za sklenitev koncesijske pogodbe;
  - **tveganja povezana z gradnjo projekta**, na eni strani vključujejo tveganja, da projekt ne bo zgrajen pravočasno oz. da bodo stroški predvideni za gradnjo preseženi, na drugi strani pa tveganja, da projekt sploh ne bo zaključen. Ta tveganja običajno

prevzemata izvajalec gradbenih del in dobavitelj opreme, s pogodbami o gradnji objekta oz. dobavi opreme, ki jih skleneta s koncesionarjem. Ta tveganja so pomembna tudi za posojilodajalce projektov. Velikokrat država odobri posojilodajalcem določene garancije, s katerimi se obveže, da bo zagotovila financiranje, potrebno za odplačevanje koncesionarjevega dolga do komercialnih bank v obdobju do zgraditve projekta, to pa pomeni tudi v obdobju morebitne zamude pri gradnji;

- **tveganja poslovanja** predstavljajo tiste vrste tveganj, ki onemogočajo, da projekt posluje učinkovito oz. v skladu s predvidenimi zmogljivostmi. Pri teh tveganjih je za uspeh projektov pomembno, kako so regulirana tržna tveganja, ki vključujejo (a) tveganja povpraševanja po outputih projekta in (b) tveganja dobave inputov v količini in kakovosti, potrebni za normalno obratovanje projekta;
  - **druga posebna tveganja**, kamor uvrščamo infrastrukturna tveganja, tveganje oblikovanja konzorcija, pravna tveganja, tveganja sodelovanja in višjo silo;
- **splošna tveganja** so tveganja, na katera koncesionar in posojilodajalec največkrat ne moreta vplivati, zato jih mora v celoti ali vsaj v večji meri prevzeti javni partner. V to skupino se uvrščajo tri večje podskupine:
- **komercialna tveganja** vključujejo tveganja, povezana z nekonvertibilnostjo domače valute, tveganja sprememb obrestnih mer in tečajev domače valute ter tveganja povezana z inflacijo; Tveganje inflacije običajno prevzema država, tako da v pogodbo o prodaji izdelka državi vgradi klavzulo o povečevanju cene izdelka v skladu z inflacijsko stopnjo;
  - **politična tveganja**, do katerih prihaja zaradi političnih odločitev različnih organov države, ali zaradi določenih pogojev, ki so specifični za državo; Sem uvrščamo (a) tveganje zamud pri izdajanju različnih dovoljenj in drugih dokumentov, potrebnih za uresničitev projekta. Ta tveganja običajno prevzema država, načini prevzema pa so različni, kot npr. finančne kompenzacije ali podaljšanje koncesijskega obdobja, (b) tveganje sprememb fiskalnega sistema, zlasti tistega njegovega dela, ki se nanaša na davke in carine, (c) tveganje sprememb tistih delov pravnega sistema v državi, ki bi neposredno ali posredno ogrožale rešitve, vsebovane v pogodbeni strukturi projekta;
  - **pravna tveganja**, ki so povezana z normativnim okvirom, v katerem je projekt.

Torej je potrebno navedena tveganja v projektu natančno opredeliti in jih ekonomsko ovrednotiti ter določiti, kdo izmed obeh partnerjev (javni ali zasebni) jih lahko prevzame. Splošno je opredelitev učinkovitega javno zasebnega partnerstva določena tako, da so tveganja v projektu porazdeljena optimalno glede na to, kdo izmed partnerjev jih najlažje obvladuje.

Že samo kratka opredelitev značilnosti BOT posla kaže, da pri projektu javne gospodarske infrastrukture ne gre zgolj za določitev postopka sklenitve javno zasebnega partnerstva, kot ga normativno opredeljuje Zakon o javno zasebnem partnerstvu, s predstavljenimi pravnimi okviri v magistrski nalogi. Menim, da opredeljuje le en vidik izvajanja partnerstva oz. projekta, za uspešno in učinkovito izvajanje pa se mora projekt opredeliti<sup>28</sup> širše, pri čemer ga je potrebno obravnavati predvsem z ekonomskega stališča. Kaj vse mora javni sektor, ki vstopa v partnerstvo, poleg določb Zakona o javno zasebnem partnerstvu, upoštevati, poskušam povzeti na primeru BOT posla.

---

<sup>28</sup> Pri tem mislim na celotno upravljanje projekta od faze priprave do zaključka v projektnem sistemu s pravih projektnim upravljanjem.



Ne glede na kompleksnost projekta ima vsak projekt štiri osnovne faze.<sup>29</sup> Če jih opredelimo za primer BOT projekta:

- **priprava**, kjer je potrebno opredeliti idejo in cilje (koncipiranje, snovanje ...); Javni partner npr. lokalna skupnost ima idejo, da bo zagotovila okolju prijazno odvajanje in čiščenje odpadnih voda na svojem območju, ki je pod zaščito zaradi določitve območja Natura 2000. Njen cilj je, da zagotovi lokalnemu prebivalstvu moderno in hkrati okolju prijazno lokalno javno službo.
- **vzpostavitev oz. načrtovanje projekta** (študije, struktura projekta, opredelitev osnovnih faz, okvirni čas, okvirni viri, okvirni predračun, definicija projektne organizacije na makro nivoju, dokumentacija, razpisi za zunanje izvajalce ...) – glede na preliminarne študije v fazi priprave je v tej fazi potrebno natančneje opredeliti celotni projekt. Predpostavimo, da je lokalna skupnost na podlagi analiz sprejela odločitev, da bo projekt izvedla kot javno zasebno partnerstvo in da je zasebni konzorcij izrazil interes sodelovanja v projektu. Lokalna skupnost mora skladno z Zakonom o javno zasebnem partnerstvu izbrati zasebnega partnerja na podlagi javnega razpisa. Ker je odvajanje in čiščenje odpadnih voda obvezna gospodarska javna služba, ki se lahko izvaja tudi v obliki koncesije, podeljene zasebnemu partnerju, je potrebno za postopek podelitve koncesije upoštevati Zakon o gospodarskih javnih službah.<sup>30</sup> Ker je v projektu potrebno zgraditi omrežje za odvajanje in čiščenje odpadnih voda in ostalo infrastrukturo, ki v skupni vrednosti presega 5.278.000 evrov, mora lokalna skupnost skladno z Zakonom o javno zasebnem partnerstvu izvesti postopek javnega naročila skladno z Zakonom o javnem naročanju.<sup>31</sup> Ker je v celovitem projektu javno zasebnega partnerstva več podprojektov, se za vsakega od njih lahko ponovno opredeli vse faze podprojektov, pri čemer se zasleduje skupni cilj in zagotavlja okvirno partnerstvo z zasebnim partnerjem<sup>32</sup>;
- **izvajanje in spremljanje izvajanja** (analiza rezultatov, posledic, priprava alternativnih rešitev ...); Čas izvajanja BOT posla je opredeljen vsaj za čas trajanja koncesije (npr. 30 let). V tem času obvladuje lokalna skupnost svoja tveganja (politične ureditve, spremembe cene storitve ...) in zasebni partner poslovna tveganja (gradnja objektov in naprav, zagotavljanje ustrezne storitve uporabnikom ...);
- **zaključek projekta** (izmerjeno doseženi cilji, analiza odklonov ...); Glede na začetni načrtovani projekt ob prenehanju koncesije lokalna skupnost prevzame celotno infrastrukturo v last.

Ključni del pri izvajanju projektov javno zasebnega partnerstva predstavlja faza priprave. Preden se lotimo projekta, moramo zastaviti cilje. Po natančno opredeljenih ciljeh in poteh za njihovo uresničenje, razčlenimo projekt na podprojekte in/ali aktivnosti. Takšnemu načinu priprave projekta pravimo projektni pristop, ki v nadaljnjih fazah preide v projektno vodenje, pri katerem ne smemo pozabiti na udeležence v projektu, torej na tiste, ki ustvarjajo delavni proces in sestavljajo projektni sistem. Pri projektu moramo torej zelo natančno določiti, kaj je produkt oziroma rezultat projekta in kaj cilj projekta. Pri ciljeh je potrebno ločiti:

- dejanski cilj: proizvod ali storitev, ki nastaja, in končna korist, ki jo projekt prinese;
- časovni cilj: uspešno dokončanje ob zastavljenem času;
- stroškovni cilj: opredelitev in nadziranje stroškov projekta.

<sup>29</sup> Za podrobnejšo predstavitev glej točko 5.2.

<sup>30</sup> Za podrobnejši opis postopka glej točko 3.

<sup>31</sup> Za podrobnejši pregled primerov neskladja med razpisi glej točko 8.2.

<sup>32</sup> Kar v svojih določilih korakov sklenitve javno zasebnega partnerstva ZJZP predvideva – glej točko 4.2.2.

Za izvedbo BOT projekta s projektnim financiranjem je Mrak (1999, str 103-106) sestavil postopek celotnega projektnega ciklusa iz sedmih faz in si sledijo v naslednjem zaporedju:

- **identifikacija projekta** pomeni, da država oz. javni sektor identificira vse naložbene potrebe, ki jih ima na področju infrastrukture v naslednjem srednjeročnem obdobju, ter nato določi prednostne investicije. Država se mora odločiti, ali bo financirala gradnjo posameznih infrastrukturnih objektov s črpanjem proračunskih sredstev in drugo obliko sredstev, s posrednim ali neposrednim zadolževanjem, ali bo financiral gradnjo projekta zasebni sektor, pri čemer je BOT oblika projektnega financiranja ena od možnosti. Ključni dokument v tej fazi je predhodna študija o izvedljivosti projekta (ang. *Pre-feasibility study*), katere rezultat nam odgovori na vprašanje, ali je projekt izvedljiv s finančnega, komercialnega, tehnično-tehnološkega, ekološkega ter družbenoekonomskega vidika;
- **izbor sponzorjev projekta** – država ali lokalna skupnost izvede izbor najboljših sponzorjev projekta v obliki razpisa. Na razpisu zainteresirani sponzorji kandidirajo združeni v konzorcije. V tej fazi je zelo pomembna študija o izvedljivosti projekta (ang. *Feasibility study*). Ta študija je bolj natančna kot študija v fazi identifikacije projekta, katere pripravo je sponzorirala država. Na podlagi te študije konzorcij odloča o tem, ali naj sploh pripravi ponudbo na razpis ter ali naj pritegnejo možne posojilodajalce;
- **ustanovitev projektnega podjetja** – tukaj je pomembno, da konzorcij, ki je bil izbran na razpisu, jasno opredeli obveznosti in pravice svojih članov. V tej fazi se konzorciju priključijo še novi člani, ki prej niso sodelovali. Ustanovljeno projektno podjetje je ponavadi mešano podjetje, katerega večinski lastnik so zasebna podjetja, zastopana v konzorciju, manjšinski delež pa ima država;
- **oblikovanje pogodbene in finančne strukture projekta** – najpomembnejša je koncesijska pogodba, ki predstavlja jedro vsake BOT oblike projektnega financiranja. Koncesijska pogodba je sklenjena med projektnim podjetjem in državo oz. lokalno skupnostjo. S to pogodbo se določijo pogoji izgradnje in upravljanja projekta, osnovna finančna struktura projekta ter načela delitve tveganj med državo in sponzorji projekta (zasebnim sektorjem). Pomembne so tudi posojilne pogodbe, ki jih običajno sklene koncesionar s posojilodajalci, in s katerimi se še natančneje določijo obveznosti in tveganja udeležencev v projektu. Poleg omenjenih pogodb pa imajo v takih projektih pomembno vlogo še pogodbe o prodaji in dobavi, pogodbe o gradnji ter o vodenju in upravljanju projekta;
- **gradnja objekta** je odvisna od kompleksnosti projekta in običajno traja več let. Ta faza vključuje gradbena dela ter dobavo in montažo potrebne opreme;
- **poslovanje objekta v obdobju koncesije** – v tem obdobju mora koncesionar zagotoviti takšen denarni tok, s katerim bo zagotavljal redno odplačevanje dolgov, pokrivanje operativnih stroškov poslovanja v celotnem obdobju koncesije ter doseganje predvidenega dobička. Na dolžino trajanja koncesije vpliva ročnost dolgoročnih posojil ter cena, ki naj bi jo potrošniki plačevali za storitev, ki je proizvedena v BOT projektu. Krajše obdobje koncesije pomeni višjo ceno storitve, ki je potrebna za doseganje potrebnega denarnega toka in obratno. Obdobje koncesije traja običajno nekje med 15 in 30 let;
- **prenos lastništva objekta na državo** – po izteku koncesijskega obdobja se lastništvo objekta prenese na državo. Pogoji za prenos vključujejo datum prenosa lastništva, pogoje morebitnega podaljšanja koncesijskega obdobja, potrebne aktivnosti, ki jih mora koncesionar opraviti pred prenosom lastništva, dobavo rezervnih delov v obdobju po tem prenosu, prenos zavarovanja in jamstev, prenos tehnologije, izobraževanje kadrov ter opredelitev stroškov prenosa in njihovo porazdelitev.

S projektno organizacijo razumemo organizacijsko strukturo za vodenje in izvajanje projekta v okviru obstoječe institucije ali sistema institucij. Namen projektne organizacije je kombiniranje zadostnih zmogljivosti (človeške, materialne, proizvodjalne in finančne), ki jih zahteva izvedba projekta, da so uspešno doseženi njegovi cilji. Projektno organizacijo moramo deliti na:

- organizacijo projektnega upravljanja in
- celovito projektno organizacijo v instituciji ali sistemu institucij.

Osnovne oblike projektne organizacij so (Hauc, 2002, str. 269):

- **čista projektna organizacija** je pravzaprav samostojna organizacija projektne upravljanja, ki nastopa kot vzporedna organizacija notranji organizaciji institucije. Vodstvo te organizacije prevzame za projekt popolno odgovornost, kar imenujemo tudi avtonomno upravljanje. Projektne sodelavci so vključeni v to za čas trajanja projekta;
- **vplivna projektna organizacija**, imenovana tudi štabno projektne upravljanje, kjer ima vodstvo projekt omejene naloge in pristojnosti, najpogosteje v obliki koordinacije in morebiti še planiranja, predvsem v fazi zagona projekta. V tej obliki nastopa projektne organizacije na najvišji ravni odločanja, vendar neredko nastajajo težave v tej obliki organiziranosti zaradi delitve odgovornosti, predvsem zato, ker vodstvo projekta ne more v celoti odgovarjati za čas, stroške in pričakovanja v zvezi z cilji projekta, ki so deloma povezani s funkcijskim vodstvom institucije;
- **matrična projektna organizacija** je pravzaprav združitev čiste in vplivne organizacije z razmejitvijo odgovornosti in nalog med linijsko oz. funkcijsko organizacijo podjetja in organizacijo projektne upravljanja z vodstvom projekta. Največji izziv matrične organiziranosti nastane zaradi dvojne odgovornosti udeležencev v projektu, saj so po eni strani odgovorni svojemu funkcijskemu vodstvu – izvajajo namreč dela, ki niso vezana samo na projekt, po drugi strani pa tudi vodstvu projekta, ko izvajajo dela na projektu. Matrična organizacija je zato najprimernejša, če je ne obravnavamo kot končno organizacijo, temveč kot pripomoček za vzpostavitev dogovorjenega načina vodenja in izvajanja.

Primer za organizacijo BOT projektov bi bil po mojem mnenju najboljše zasnovan tako, da bi upošteval sledeča načela:

- **načelo ločenosti**, ki pomeni, da se organizacija projektne upravljanja, npr. v neki obliki vodstva projekta, organizira kot čista projektne organizacije in tako ni sestavni del funkcijske organizacijske enote; To pomeni, da tako organizirano projektne upravljanje vodi izvajanje projekta na najvišji ravni. Po tem načelu se doseže centraliziranost vodenja projektov, ki je primerna za strateške projekte, ki so finančno zahtevni in kompleksni in zahtevajo v celotnem dolgoročnem obdobju izvajanja ločeno organizacijsko tvorbo;
- **načelo vgrajenosti**, ki pomeni, da poleg organizacije projektne upravljanja npr. v obliki vodstva projekta povežemo projekte s skrbništvom v okviru funkcijskih organizacijskih enot z namenom čim večje celovitosti projektne organiziranosti;
- **načelo prenosa**, ki pomeni, da se določene faze projekta v obliki projektne naloge upravljanja dodelijo obstoječim službam. To so npr. službe za investicije, analitične službe, službe razvoja itd.

Skladno z navedenim je obravnavanje izvajanja projekta javno zasebnega partnerstva veliko širše kot zgolj postopki, določeni z normativnim okvirom izbora zasebnega partnerja. Vse te vidike skupaj pojmem model projektnega upravljanja. Le-ta je v Sloveniji, glede na navedeno, še zelo na začetku svojega razvoja. Vse prevečkrat se v praksi pozablja opredeliti, kaj je projekt, kaj so njegovi cilji in kaj pričakovani rezultati.

Projekti javne gospodarske infrastrukture so predmet mnogih analiz, predvsem z vidika učinkovitosti, saj se velikokrat zastavlja vprašanje, ali bi se lahko takšni veliki projekti izvedli hitreje in ceneje. Tako ostaja splošna ocena javnih investicij, ne glede na njihovo obliko, da so neučinkovite, nezanesljive in slabo nadzorovane. Zelo poznana študija iz leta 1998, ki sta jo izvedla Mackie in Preston podaja naslednje ugotovitve: v javnih investicijah velikokrat prihaja do zamud v času izvedbe in do prekoračitve stroškov. Terminski načrt izvedbe projekta je pri načrtovanju v 17 odstotkih podcenjen in je v povprečju med 40–50 odstotkov daljši od načrtovanega. Stroški javnega naročila so v več kot 90 odstotkih primerov podcenjeni in znašajo tudi 35–45 odstotkov več od prvotno načrtovanih (Grimsey & Lewis, 2007, str. 75).

Na podlagi študije, ki sta jo izvedla, sta določila naslednje pomanjkljivosti projektov javne gospodarske infrastrukture (Grimsey & Lewis, 2007, str. 77):

- določanje ciljev projekta je pomanjkljivo, saj večkrat prihaja do razlik med načrtovanimi in dejansko doseženimi cilji;
- sprejemanje prehitrih političnih odločitev za projekt preden so pripravljene ustrezni strokovni preračuni;
- premalo ustreznih vhodnih podatkov za ustrezno strokovno analizo potreb (npr. preverjanje potrebe za uporabo javnega prometa);
- težave pri določanju ključnih področij, na katera projekt vpliva;
- slaba analiza variantnih rešitev izvedbe projekta;
- slabo projektiranje načrtov projekta;
- uporaba predpostavk v projektu, ki privedejo do napačnih predvidevanj v projektu;
- presežno načrtovanje zunanjih dejavnikov, ki vplivajo na projekt (npr. rast populacije);
- napake v napovednih izračunih zaradi napačnih predpostavk;
- preveč optimistične napovedi bodočih rezultatov;
- podcenjeno upoštevanje konkurenčnosti zaradi rezultatov projekta;
- neupoštevanje vzorčno posledičnih zvez pojavov v projektu;
- precenjena življenjska doba opreme v projektu, ki ne upošteva napredka tehnologije;
- v analizi stroškov in koristi se ne upošteva vseh učinkov (družbenih in ekonomskih);
- težave pri vrednotenju učinkov oziroma vplivov na okolje;
- težko se analizira projekt z vseh vidikov, predvsem neekonomskega in političnega;
- koristi se v projektnih izračunih pojavljajo dvakratno ali celo trikratno;
- neupoštevanje prikritih stroškov;
- prevelik poudarek na samem projektu in neupoštevanje širšega vpliva projekta;
- zaradi časovne komponente se velikokrat zanemari vpliv spremembe političnega, finančnega in/ali pravnega okvira projekta;
- v analizah so koristi največkrat precenjene in stroški podcenjeni.

V Sloveniji še nismo imeli primera novodobnega projekta javno zasebnega partnerstva, ki bi upošteval vse te vidike, ali bi se ga vsaj poskušalo izvesti po korakih, ki so predvideni za

BOT projekt. V naslednjem poglavju poskušam podati razloge, zakaj po mojem mnenju pravega projektnega pristopa v projektu javno zasebnega partnerstva pri nas še ni.

## **7 PRIMER (NE)SISTEMSKE UREDITVE IZVAJANJA PROJEKTOV**

### **7.1 Izbor pravnega okvira izvedbe projekta**

Iz celotnega strateškega okvira, v katerem bi se moral projekt začeti, načrtovati, sem se odločila za podrobnejši pregled postopka sklepanja javno zasebnega partnerstva, pri katerem se najdemo zaradi nejasnih določil večkrat na razpotju ali na meji pravne pravilnosti, kar zelo ogroža uspešnost izvajanja projektov javno zasebnega partnerstva. Čeprav sem s predstavitvijo širšega koncepta skušala opozoriti na več vidikov upravljanj projektov javno zasebnega partnerstva, pa podrobnejša obravnava celote presega okvir magistrskega dela. Za navedeni primer BOT projekta s projektnim financiranjem predstavlja instrument koncesije trenutno najboljšo rešitev za ureditev pogodbenih razmerij, ko govorimo o projektu javno zasebnega partnerstva. Vendar Slovenija nima enovitega modela dodeljevanja koncesij, niti zgodovinskega niti aktualnega. Trenutno veljavni ZGJS, na katerega usmerja tudi Zakon o javno zasebnem partnerstvu pri projektih koncesijskega razmerja, ureja zgolj klasično koncesijsko razmerje. Zato vidim priložnost, da lahko zakonodajalec na novo definira koncesijo kot sodoben in učinkovit sistem podpiranja javnih storitev oziroma drugih dejavnosti v javnem interesu. Koncesijo lahko uredi skladno z evropskimi smernicami, ne da bi pri tem hudo ogrozil druge koncesijske dejavnosti, pri katerih je poslovanje že urejeno z obstoječim zakonom, čeprav nekoliko odstopajo od evropskih določb.

### **7.2 Neskladje med pravnimi predpisi**

#### **7.2.1 Nejasnosti v postopku podeljevanja koncesije**

V praksi se velikokrat zgodi, da je infrastruktura, ki je osnova za izvajanje gospodarske javne službe, v zelo slabem stanju in je potrebna obnove ali je sploh še ni. V obeh primerih je potrebno poleg podelitve dovoljenja in pooblastila za opravljanje gospodarske javne službe v celoten projekt vključiti tudi samo izgradnjo infrastrukture. Tu se pojavlja vprašanje, ali je potrebno pri izboru koncesionarja voditi dva postopka (postopek oddaje javnega naročila in postopek oddaje koncesije). Koncedent seveda pričakuje od izbranega kandidata najprej izgradnjo infrastrukture, nato pa še izvajanje javne službe s pomočjo te infrastrukture.

Izvajanje dveh postopkov ne predstavlja le teoretičnega vprašanja, saj se postopka med seboj zelo razlikujeta po naslednjih vidikih:

- **porazdelitev tveganj**; ZJZP postavlja zelo jasno ločnico med javno-naročniškim razmerjem in koncesijskim razmerjem z vidika tveganja. Bistvena razlika med oddajo javnega naročila in oddajo koncesije je, da pri slednji koncesionar sam nosi ekonomsko tveganje za izvajanje dejavnosti, stranka pogodbe o oddaji javnega naročila pa dobi za izvedbo storitve, gradnje ali prodajo blago plačilo od naročnika, ki prevzame poslovno oz. ekonomsko tveganje. Zakon o javno zasebnem partnerstvu je ravno zaradi takšnih projektov sicer opredelil koncesijo gradenj, vendar je postopek podelitve koncesije prepustil ZGJS, za katerega pa sem že pojasnila, da ne vključuje gradnje ampak klasično koncesijo. Pravno gledano tako koncesija gradnje v slovenskem normativnem okviru sploh ne obstaja oz. se ne more pravno pravilno izvesti;

- **uporabnik infrastrukture kot plačnik dobrine ali storitve;** Razlika med javnim naročilom in koncesijo je v tem, da je javno naročilo v pisni obliki sklenjena odplačna pogodba, ki jo sklene javni naročnik in katere predmet je nakup blaga, izvedba storitev ali gradenj, ki ga plača naročnik. Pri koncesiji pa je predmet pogodbenega razmerja med izvajalcem gospodarske javne službe z javnim naročnikom gradnja in posledično uporaba zgrajenih objektov, katere namen je poplačati investicijo iz prihodkov te uporabe, ki jo plačajo uporabniki z uporabo storitev. Pri prvem projektno financiranju tako sploh ni mogoče, pri drugem pa zahteva jasno ekonomsko vrednotenje;
- **različna pravna narava odločitve;** Javno naročilo je civilno pravno razmerje, medtem ko je koncesija javno pravno razmerje in sam postopek podelitve koncesije je urejen kot upravni postopek. Medtem ko pri prvem še lahko govorimo o enakovrednem položaju dveh pogodbenih strank, kar je osnova partnerstva, je pri slednjem kandidat za pridobitev koncesije pravni interesent, ki ima npr. pravico do določenega postopka, nima pa pravice do določene vsebinske odločitve (o izboru);
- **različno pravno varstvo** oz. možnost pravnega sredstva zoper akt o izbiri; Pri javnih naročilih na podlagi Zakona o reviziji postopkov javnega naročanja (Ur.l. RS, št. 94/2007-UPB-5) ima vsak ponudnik v postopku javnega naročila možnosti uporabe pravnih sredstev zoper akt o izbiri. V koncesijskem razmerju so pravna sredstva vezana na upravno pravo;
- **čas trajanja aktivnosti** v projektu javnega naročila, npr. izgradnje in koncesije za izvajanje dejavnosti; Tudi veliki projekti izgradnje, izvedeni kot javno naročniško razmerje, ne trajajo več kot 5 let, medtem ko se koncesije podeljujejo za obdobje, ki je ponavadi daljše od 10 let;
- **prenos dejavnosti ali zgolj storitev za javni sektor;** Posebnost ureditve prenosa koncesij v primerjavi s civilnopравnim prenosom pogodbe, kjer lahko ena pogodbeni stranka prenese lasten pravni položaj na tretjo osebo – prevzemnika, s soglasjem druge pogodbene stranke, predstavlja 47. člen ZGJS, ki dovoljuje koncedentu, da spreminja pravni položaj druge pogodbene stranke in ne lastnega (Ahlin, 2008, str. 260).
- **motiv** podelitve koncesije in izgradnje infrastrukture; Pri koncesiji lahko govorimo o finančnih motivih zaradi proračunskih možnosti in tudi o motivu izboljšanja učinkovitosti opravljanja javnih storitev, pri javnem naročilu pa je motiv vedno povezan s ciljem projekta v javno naročniškem razmerju – čimbolj ekonomsko izvesti projekt, npr. gradnjo objekta;
- **vir financiranja projekta;** Če se izgradnja infrastrukture financira iz sredstev osebe zasebnega prava (ne pa iz sredstev proračuna), potem sploh ne gre za javno naročilo, temveč izključno za podelitev koncesije. Če se izgradnja infrastrukture v celoti financira iz proračuna, bi bilo potrebno izvesti postopek oddaje javnega naročila in šele nato (pred začetkom obratovanja) oddati koncesijo, pri čemer je zaradi ločenih postopkov pravno in skladno s pravili javnega naročanja nemogoče izvesti javno naročilo in nato izbrati koncesionarja, ki bi bil pripravljen povrniti stroške investicije. Še težja razmejitev nastane v primeru kombiniranega financiranja. V tem primeru bi bilo najbolj smiselno uporabiti enoten postopek, saj kandidati, ki pristanejo na določen prispevek k izgradnji infrastrukture, namreč načrtujejo, da se jim bo investicija povrnila ravno prek izvajanja gospodarske javne službe. Zato ne gre drugače, kot da tisti, ki gradi infrastrukturo, nato to infrastrukturo tudi uporablja za izvajanje javne službe (Mužina, 2004 str. 137).

Če in ko razrešimo nejasnosti glede postopka izbire pravnega okvira za izbor koncesionarja, pridemo v fazo objave javnega razpisa, katerega vsebine so določene s koncesijskim aktom. ZGJS ne določi, da bi moral koncesijski akt določiti merila za izbor koncesionarja, ki pa jih

mora razpis določati, kajti izbira ne sme biti arbitrarna in bi morala upoštevati načelo zagotavljanja konkurence, načelo enakopravnosti ponudnikov in načelo transparentnosti. Ta merila so predvsem ponujena cena, roki izgradnje infrastrukture, kakovost ponujenih storitev, reference (izkušnje) ponudnikov, ponujena koncesijska dajatev itd. Zaradi neenakopravnosti obravnave v postopku javnega naročanja imajo ponudniki možnost pritožbe zoper merila za izbor, česar ZGJS ne omogoča.

Postopku javnega razpisa sledi izbor koncesionarja, ki se po ZGJS opravi po upravnem postopku, torej z upravno odločbo. V tej točki se postopek podelitve koncesije razlikuje od postopka oddaje javnega naročila, v katerem sklep o izbiri ni upravna odločba. Navedena določba ZGJS v praksi povzroča nemalo težav, saj je upravni postopek praktično težko združljiv s postopkom javnega razpisa (v upravnem postopku je npr. potrebno opraviti javno obravnavo, medtem ko je postopek javnega razpisa enostranski). Zoper sklep o izbiri imajo neizbrani ponudniki zopet možnost pritožbe zaradi vsebine odločitve, medtem ko zoper odločbo o izbiri po upravnem postopku obstaja možnost pritožbe na postopek, ne pa na vsebino in zoper odločbo o pritožbi ima vsak prizadeti subjekt možnost sprožiti upravni spor (spor o zakonitosti upravne odločbe) pred upravnim sodiščem.

Nasprotno je od izbora koncesionarja, ki je opredeljen zgoraj, zanimivo tudi vprašanje partnerskega pristopa pogodbenih strank v koncesijski pogodbi, saj so njene sestavine v veliki meri opredeljene že vnaprej s strani koncedenta – v tem delu bi lahko govorili o adhezijski pogodbi, to je pogodbi, katere sestavine so določene s strani ene stranke, druga pa le izkaže voljo, da se strinja z njeno vsebino. Kljub temu je razmerje med koncedentom in koncesionarjem civilnopravno razmerje, ker je nastalo s pogodbo. Vendar ima to razmerje tudi javnopravne elemente, saj njegovo vsebino v veliki meri opredeljujejo javnopravni akti (predpis o načinu izvajanja gospodarske javne službe npr. odlok, s katerim se opredeli javna gospodarska služba in predpis o predmetu in pogojih opravljanja gospodarske javne službe – koncesijski akt), ki imajo močnejšo veljavo od pogodbe. ZGJS posebej določa, da v primeru neskladja med določbami koncesijskega akta in določbami koncesijske pogodbe veljajo določbe koncesijskega akta.

Eden ključnih vidikov koncesijskega razmerja je tudi cena. Cene, po katerih koncesionar zaračunava svoje storitve, so določene v koncesijski pogodbi. Cena ni določena vnaprej (v koncesijskem aktu ali aktu o načinu izvajanja), ker je eno pglavitnih meril za izbiro koncesionarja. Cena se ne sme enostransko spreminjati, razen kolikor je to predvideno v pogodbi (npr. zaradi rasti stroškov). Celo več, javni sektor odloča o cenah oziroma tarifah za uporabo javnih dobrin. Do pred kratkim je na podlagi Zakona o kontroli cen (Ur.l. RS, št. 63/1999) bila npr. za področje komunalnih storitev veljavna Uredba o oblikovanju cen komunalnih storitev (Ur.l. RS, št. 38/2007, 85/2007, 36/2008 in 41/2008, v nadaljevanju: Uredba), ki je gospodarskim javnim službam, ki opravljajo dejavnost zbiranja, čiščenja in distribucije vode, ravnanja z odplakami in ravnanja z odpadki, nalagala dolžnost oblikovanja cene storitve na način, ki ga določa mehanizem za oblikovanje cen komunalnih storitev, predpisan z Uredbo, ki je omejevala avtonomno oblikovanje cen komunalnih storitev s strani lokalne skupnosti, čeprav je ena izmed glavnih pristojnosti v okviru izvrševanja gospodarske javne službe. Z novim Pravilnikom o metodologiji za oblikovanje cen storitev obveznih občinskih gospodarskih javnih služb varstva okolja (Ur.l. RS, št. 63/2009) je omejeno povišanje cen komunalnih storitev, do katerega lahko pride samo na podlagi predhodnega soglasja občinskega sveta, delno sproščeno, a še vedno formalizirano. Glede na takšno zakonsko ureditev oblikovanja cene je eden ključnih vidikov partnerskega sodelovanja izven njune neposredne pristojnosti.

## 7.2.2 Nejasnosti v postopku ustanovitve javno zasebnega partnerstva

Tako kot že pri podeljevanju koncesije opredeljene nejasnosti v prejšnjem poglavju, ki izhajajo iz določb ZGJS, se postavljajo enaka vprašanja pri izbiri postopka sklenitve javno zasebnega partnerstva v primerih, ko ZJZP določa, da je projekt gospodarske javne infrastrukture koncesijsko razmerje. Dodatno je postopek podeljevanja koncesije po ZJZP določen nekoliko drugače kot z ZGJS.

Pomanjkljivosti zakona združujem v naslednjih vidikih:

- **odločitev o javno zasebnem partnerstvu** v obliki akta; ZJZP določa akt o javno zasebnem partnerstvu, kjer se uredi predmet, pravice in obveznosti javnega in zasebnega partnerja, medtem ko ZGJS določa koncesijski akt, ki določa predmet in pogoje opravljanja javne službe. Čeprav z vidika koncesijskega razmerja govorimo o istem dokumentu, celo 36. člen ZJZP napotuje na koncesijski akt, ki ju vsak zakon opredeli in določi malo drugače. Če nasprotno predpostavimo, da ne gre za isti akt, potem je potrebno za koncesijsko razmerje, ki je del projekta javno zasebnega partnerstva, pripraviti dva akta, ki imata določene skupne vsebine. Naprej ZJZP določa, da akt opredeli obliko javno zasebnega partnerstva in naj bi bil akt dovolj splošen (39. člen ZJZP), da ne ovira pogajanj med javnim in zasebnim partnerjem, je pa ta akt obvezen v primeru, da izvajalec kot zasebni partner pridobi posebno ali izključno pravico izvajati javno gospodarsko službo. Določbe ZJZP so v primerjavi z določbami ZGJS glede vsebine akta zelo pomanjkljive, hkrati celo napeljuje, da gre v primeru koncesij za isti dokument;
- **postopek javnega razpisa**; ZJZP poskuša odpraviti pomanjkljivost ZGJS in opredeljuje postopek javnega razpisa, ki v ZGJS ni opredeljen na način, da uvaja institut konkurenčnega dialoga, ki je po ZJN-2 opredeljen v 2. členu kot postopek, ki ga naročnik uporabi v primerih oddaje posebno zahtevnih javnih naročil, v katerem lahko katerikoli gospodarski subjekt zahteva sodelovanje in v katerem naročnik opravi dialog s kandidati, ki sodelujejo v postopku, s ciljem oblikovati eno ali več variant, ki lahko izpolnijo njegove zahteve, in na podlagi katerih naročnik izbrane kandidate povabi, da predložijo ponudbo. Za namen uporabe postopka iz te točke se za javno naročilo šteje, da je posebno zahtevno, če ni mogoče objektivno:
  - opredeliti tehničnih specifikacij, ki bi lahko zadovoljila naročnikove potrebe ali dosegla cilje,
  - določiti pravnih in/ali finančnih elementov projekta oziroma predmeta javnega naročila;ZJZP je pri določanju postopka javnega razpisa v obliki konkurenčnega dialoga zelo nejasen, zato večkrat postane smiselna uporaba ZJN-2 za izvedbo postopka, ki pa je glede na njegov namen zelo neprimeren za izbor izvajalca v javno zasebnem partnerstvu;
- **opredelitev gospodarske javne infrastrukture**; ZJZP v 5. členu opredeljuje izraz objekti in naprave, ki so nepremičnine in premičnine, brez katerih javno zasebnega partnerstva ni mogoče izvrševati ali pa je to povezano z nesorazmernimi stroški (na primer javna infrastruktura). Opredelitev bi lahko razumeli, da gre za gospodarsko javno infrastrukturo, kot jo definira ZPNačrt.<sup>33</sup> Ne glede na definicijo gre za premoženje države oz. lokalne skupnosti, ki pa ima z Zakonom o stvarnem premoženju države, pokrajin in občin (Ur.l. RS, št. 14/2007, v nadaljevanju ZSPDPO) in Uredbo o stvarnem premoženju države, pokrajin in občin (Ur.l. RS, št. 84/2007 in 94/2007, v nadaljevanju Uredba) za vse stvarno premoženje države in samoupravnih lokalnih skupnosti, če ni s posebnim zakonom urejeno drugače, urejeno ravnanje s stvarnim premoženjem, kar pomeni pridobivanje,

<sup>33</sup> Za opredelitev definicije glej točko 1.3.2.



razpolaganje, upravljanje in najemanje tega premoženja. Če bi v projektu javno zasebnega partnerstva želeli oddati v najem zasebnemu partnerju obstoječo infrastrukturo za opravljanje gospodarske javne službe – podeliti koncesijo, bi morali za najem državnega ali lokalnega premoženja upoštevati postopek za najem po ZSPODPO in Uredbi. Kompleksnejše vprašanje postopka se pojavi pri projektu, kjer je del infrastrukture že zgrajen, del infrastrukture pa se bo šele zgradil;

- **obremenjevanje infrastrukture s stvarnimi pravicami;** ZJZP ločuje med novo zgrajeno infrastrukturo in obstoječo infrastrukturo. Glede na opozorilo v prejšnji alineji ZJZP, ločuje uporabo zakonov glede na naravo gospodarske infrastrukture in sicer, kjer gre za obstoječo gospodarsko javno infrastrukturo in v lasti države ali lokalne skupnosti, je potrebno pri določitvi predaje te infrastrukture v uporabo upoštevati postopek podeljevanja koncesije, saj bi naj bila skladno z ZJZP v tem primeru glavni namen projekta izvajanje dejavnosti. Za infrastrukturo, ki se v okviru projekta šele gradi, ZJZP omogoča glede infrastrukture možnost ustanovitve stavbne pravice ali pridobitve druge stvarno-pravne pravice oz. obligacijsko pravne pravice (73. člen ZJZP). Pri tem ZJZP izvzema ureditev stavbne pravice v skladu s Stvarnopravnim zakonikom (Ur.l. RS, št. 87/2002 in 18/2007, v nadaljevanju SPZ) glede prenehanja stavbne pravice, saj ZJZP določa, da stavbna pravica lahko preneha s prenehanjem javno zasebnega partnerstva in ne uporablja določb SPZ glede posledic prenehanja stavbne pravice. V ZSPDPO je v primeru obremenjevanja stvarnega premoženja s stvarnimi pravicami možnost skleniti neposredno pogodbo. Torej, če bi se razmerja v projektu glede infrastrukture urejala na podlagi ZSPDPO, bi šlo za nekaj več kot enkratni dogodek prodaje premoženja države in pogodbeni partnerji bi morali skleniti ustrezno družbeno pogodbo, ki je pravno urejena v Obligacijskem zakoniku (Ur.l. RS, št. 97/2007 – UPB1) v 990. členu, ki določa da se z družbeno pogodbo dve ali več oseb zaveže, da si bodo s svojimi prispevki prizadevale doseči z zakonom dopustni skupni namen, tako kot je določeno s pogodbo;
- **promet z javno gospodarsko infrastrukturo;** ZJF, katerega 80. j člen je v letu 2002 (Ur.l. RS, št. 30/2002) določil, da 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, se je z uvedbo ZJZP ukinil, kar pomeni, da je gospodarska javna infrastruktura, ki je strateškega pomena za državo in lokalne skupnosti, postala prosta v pravnem prometu. Kakšno varstvo nudi ZJZP za zaščito strateških interesov glede premoženja države in lokalnih skupnosti na področju gospodarske javne infrastrukture, nam pove 110. člen, ki določa, da stvari, ki niso v pravnem prometu na podlagi zakona, ni dovoljeno vložiti v kapital statusnega partnerja, hkrati z ukinitvijo 80. j člena ravno omogoča kapitalski vložek v obliki javne gospodarske infrastrukture.

Čeprav normativni okvir predstavlja enega ključnih delov uspešnega modela izvajanja projektov javno zasebnega partnerstva, že zgolj naštetu kaže na neusklajenost zakonodaje na področju projektov javno zasebnega partnerstva. Pravila, ki urejajo javno zasebno partnerstvo, so polna pomanjkljivosti zlasti glede "koncesijskega modela" na eni strani in institucionaliziranih oblik javno zasebnega partnerstva na drugi. Po mojem mnenju javno zasebno partnerstvo ni enotno definiran pravni pojem in čeprav so koncesijske pogodbe pretežna oblika teh projektov, se pravno ne izključuje javno-naročniških odnosov in postopkov izvajanja teh projektov po ZJN-2. Takšna dvotirnost privede do veliko pravnih vprašanj pri izvajanju projektov na terenu.

### 7.3 Pomanjkljivosti, ki ovirajo uspešno projektno financiranje in izvedbo projekta

Kar zadeva koncesije, je treba reči, da samo nekatere določbe v sekundarni zakonodaji Skupnosti opredeljujejo postopke oddaje javnih naročil gradenj. Kar zadeva institucionalizirane oblike JZP, se je izkazalo, da so določbe Skupnosti, ki veljajo za ustanovitev podjetja, ki ga javni in zasebni partner upravljata skupaj z namenom zagotavljanja javnih storitev, nejasne. Javno posvetovanje o Zeleni knjigi o javno zasebnih partnerstvih<sup>34</sup> ter zakonodaja Skupnosti o javnih naročilih in koncesijah opredelujeta potrebo po stabilnem, doslednem pravnem okolju na ravni EU. Tako niti evropska zakonodaja še ni uspela zagotoviti realističnih in uporabnih opredelitev in razmejitev pojmov javno zasebno partnerstvo in koncesija. Koncepta javno zasebno partnerstvo in koncesije za gradnje in storitve v evropski zakonodaji bodisi ne obstajata bodisi sta pomanjkljiva. Kljub njunemu gospodarskemu pomenu le nekaj določb usklajuje postopke dodelitve s koncesijami za gradnje in razen teh določb lahko države članice prosto odločajo o načinu izbire zasebnih partnerjev, čeprav morajo pri tem kljub vsemu zagotavljati popolno skladnost z načeli in pravili, ki izhajajo iz Pogodbe<sup>35</sup> (Povzeto po govoru predsednika Dimitriadisa na svetovnem kongresu gospodarskih zbornic)<sup>36</sup>.

Kritika obstoječega normativnega okvira na ravni EU se nanaša na (Brezovnik, 2008, str. 214):

- **povezavo koncesij s pojmom javnih naročil gradbenih del;** Direktiva Evropskega parlamenta in sveta o usklajevanju postopkov javnih naročil naročnikov v vodnem, energetske in transportnem sektorju ter sektorju poštnih storitev (Direktiva 2004/17/ES z dne 31. marca 2004) opredeljuje dva tipa koncesij:
  - Koncesija za javne gradnje je naročilo enake vrste kot javno naročilo gradenj, razen da je plačilo za opravljanje gradenj bodisi samo pravica do izkoriščanja gradenj bodisi ta pravica skupaj s plačilom.
  - Koncesija za storitve je naročilo enake vrste kot javno naročilo storitev, razen da je plačilo za opravljanje storitev bodisi samo pravica do izkoriščanja storitev bodisi ta pravica skupaj s plačilom.Takšna opredelitev lahko privede do enake obravnave koncesije gradnje, katere primer je BOT projekt in javnega naročila gradnje, pri čemer so predstavljene razlike med obema postopkoma pokazale, da jih ni mogoče enačiti;
- **pomanjkanje razlikovanja organizacijskih oblik izvajanja projekta kot naročanje storitev, partnersko sodelovanje in dodeljevanje posebnih in izključnih pravic upravnega organa;** Naročanje storitev predstavlja organizacijsko obliko, ki je podrejena javno-naročniškemu razmerju, kjer javna institucija naroči izvajanje storitve pri osebi zasebnega prava, odgovornost za samo izvajanje storitve pa je še vedno na strani javne institucije. Med partnerstva sodijo vse oblike medsebojnega sodelovanja tako znotraj javnega sektorja (javno-javno partnerstvo) kot med javnopravnimi in zasebnopravnimi entitetami (javno-zasebno partnerstvo). O primerih dodeljevanja posebnih in izključnih

<sup>34</sup> Green paper on public-private partnerships and community law on public contracts and concessions, Bruselj, 30. 04. 2004, Com(2004) 327.

<sup>35</sup> Prečiščeni različici Pogodbe o Evropski uniji in Pogodbe o ustanovitvi Evropske skupnosti, Ur.l. ES C 321E, 29. 12. 2006, str. 1.

<sup>36</sup> 5. svetovni kongres gospodarskih zbornic, Istanbul, 4.–6. julij 2007, govor predsednika Dimitriadisa v okviru delavnice javno-zasebna partnerstva – strategija za rast, 5. julij 2007.

pravic govorimo, ko javna institucija zasebnopravni entiteti podeli pravico izvajati dejavnost ali ji izda posebno dovoljenje in med najbolj poznanimi instrumenti takšne organizacijske oblike je koncesija. Z vidika priprave projekta, izvedbe projekta, modela organiziranosti in upravljanja sta si javno naročilo in koncesija zelo različna;

- **podobnost pri načinu izvedbe postopka za nastanek medsebojnega razmerja v projektu** zaradi temeljnih načel; Temeljna načela prava Skupnosti<sup>37</sup>, katerih namen je zapolnjevanje pravnih praznin, uporaba v presoji aktov Skupnosti in v presoji nacionalnih ukrepov, kjer članice ravnajo v okviru prava Skupnosti. So vrednostna merila, ki usmerjajo vsebinsko opredeljevanje pravnih pravil in način njihovega izvrševanja. Temeljna načela se upoštevajo tudi pri določanju pravil izvajanja postopkov. Vendar enaka načela še ne pomenijo, da se jih uresničuje v različnih normativnih pravilih z opredelitvijo enakih postopkov. Postopek bi lahko bil prilagojen različnim namenom (klasična koncesija, koncesija gradnje, javno naročilo, javno zasebno partnerstvo), pri čemer bi se načela enako upoštevala;
- **pomanjkanje razlikovanja med pravnimi akti razmerja**, ločevanja dolgoročnih in kratkoročnih pogodb; Javno naročniško razmerje je kratkoročna pogodba v primerjavi s koncesijsko pogodbo in pogodbami v javno zasebnem partnerstvu. Če opredelimo slednji dve, se pogodba ali enostranski akt, s katerim javni organ dodeli zunanji organizaciji posebne pravice za "projektiranje, izgradnjo, financiranje, vzdrževanje in upravljanje" infrastrukture ali storitve za daljše določeno časovno obdobje:
  - imenuje koncesija, kadar se podjetju plača cena, ki jo v glavnem plačajo uporabniki;
  - imenuje pogodba o javno zasebnem partnerstvu, kadar plačilo v glavnem izvede javni organ.

Navedena razmejitev se je v praksi izkazala za neustrezno, saj velikokrat projekt kot javno zasebno partnerstvo vključuje tudi del, ki je opredeljen kot koncesija. Pri tem izvajanje javne službe kot storitve vedno plačajo uporabniki in dolgoročno zasebni partner prek prihodkov od opravljanja storitve (plačila uporabnikov) pokrije začetni vložek za investicijo. Če bi zelo ozko gledali na zgornjo razmejitev za primere BOT projektov, bi lahko rekli, da pogodbe o javno zasebnem partnerstvu ne moremo skleniti, saj bi le-ta hitro prešla pod definicijo klasičnega javnega naročila.

Ne glede na to, ali iščemo pravni okvir za izvedbo projekta izgradnje javne gospodarske infrastrukture v Sloveniji ali na ravni EU, povsod se znajdemo na razpotju več možnosti in samostojnih odločitev. Javni sektor, ki ima manj znanja in izkušenj s projektnim vodenjem in upravljanjem, ima zato še težjo nalogo v partnerskem sodelovanju z zasebnim sektorjem. Po eni strani lahko takšne pravne pomanjkljivosti odvrnejo zasebni sektor od sodelovanja, po drugi strani pa mu lahko predstavljajo veliko konkurenčno prednost v projektnem sodelovanju, saj nenazadnje zasebni sektor vedno zasleduje lastni ekonomski interes.

## SKLEP

Če si zastavim za konec povzetek pripraviti po konceptu projektnega upravljanja, bi moralo magistrsko delo, katerega cilj je bil: s pomočjo poglobljene analize teoretičnih del in s pomočjo smernic iz strokovne literature, ki bodo pomagale določiti in ločiti javno naročilo, koncesije in javno zasebno partnerstvo, opredeliti projekt, projektni model in BOT projekt kot

---

<sup>37</sup> Načela, ki so predstavljena v točki 2.1.2 se na nivoju Skupnosti nanašajo na vsa dejanja, kjer javna institucija sodeluje z zasebnim sektorjem. So lahko razumljena kot splošna načela delovanja javnega sektorja v sodelovanju z ostalimi.

model projektnega financiranja, s sintezo pa pokazati ključne razlike med tremi načini izvedbe projekta izgradnje gospodarske javne infrastrukture, opozoriti na pravna neskladja v zakonodaji in na pomanjkljivosti, ki ovirajo izvedbo projekta po modelu projektnega financiranja, podati odgovore na naslednja vprašanja:

- **Zakaj?** S pripravo Resolucije o nacionalnih razvojnih projektih 2007–2013 je Slovenija prvič poskusila določiti strateške projekte na najvišji ravni kot prednostne investicije, pri čemer pa ni storila koraka naprej in se odločila, ali bo financirala gradnjo posameznih infrastrukturnih projektov sama, ali bo financiral gradnjo zasebni sektor, niti ni pripravila predhodnih študij o izvedljivosti teh projektov. Le-te bi podale oceno, ali so posamezni projekti vključeni v Resolucijo izvedljivi iz finančnega, komercialnega, tehnično-tehnološkega, ekološkega in družbenega vidika.
- **Kaj?** V letu 2007 s sprejetjem Operativnega programa Razvoja okoljske in prometne infrastrukture, ki predstavlja izvajalski dokument Slovenije za obdobje 2007–2012 kohezijske politike, so veliki infrastrukturni projekti pridobili možnost črpanja sredstev iz Kohezijskega sklada EU. Za veliko projektov se je v tem obdobju začela faza priprave, kot strateška faza projekta. Razčlenitev projekta na aktivnosti po terminskem planu, finančnem planu in opredelitev projektne organizacije, zadolžitev, pristojnosti in odgovornosti udeležencev v projektu, ki zahtevajo skupno opredelitev projekta. Udeleženci v projektu se srečujejo z normativnim okvirom izvajanja postopkov, ki opredeljujejo javna naročila, koncesije, javno zasebno partnerstvo.
- **Kdo?** Javni sektor, ki izvaja oblastno funkcijo, pospeševalno funkcijo in servisno funkcijo bi moral po modelu projektnega upravljanja poskrbeti za uspešno in učinkovito izvajanje projektov na področju gospodarske javne infrastrukture.
- **Kako?** Po korakih za primer BOT posla bi se lotil celovite priprave in izvedbe posameznega projekta.
- **Koliko?** S pomočjo javnih sredstev, sredstev EU in zasebnih sredstev bi lahko izvedli strateške projekte na področju gospodarske javne infrastrukture. V Operativnem programu Razvoja okoljske in prometne infrastrukture predstavljajo sredstva kohezijskega sklada 1.635.599.744 evrov, kar je malo manj kot 40 odstotkov vseh sredstev, ki se namenjajo za projekte na področju okolja in prometa v programu.
- **Kdaj?** Programsko obdobje se je začelo z letom 2007 in strateške investicije se morajo dokončati do leta 2015.
- **Kje?** Na celotnem ozemlju Republike Slovenije.

V Sloveniji obstajajo velike potrebe po obnovi in izgradnji gospodarske javne infrastrukture, obstajajo tudi delne proračunske možnosti financiranja takšnih projektov, menim pa, da predvsem normativni okvir, predstavljen v magistrski nalogi, ovira hitrejše in učinkovitejše izvajanje projektov gospodarske javne infrastrukture in da nepoznavanje konceptualnega vidika izvajanja projektov javno zasebnega partnerstva otežuje gospodarno uporabo sredstev in ustvarjanje dodane vrednosti uporabnikom javnih gospodarskih storitev in javnosti na splošno.

## LITERATURA IN VIRI

1. Ahlin, J. (2008). Uporaba pravil Obligacijskega zakonika za razmerja iz koncesijske pogodbe: koncesijska pogodba na meji med javnim in zasebnim. *Lex Localis - revija za lokalno samoupravo*, 6 (2), 245–270.
2. *Bo javno-zasebno partnerstvo pospešilo zasebna vlaganja?* (2006). Najdeno 29. aprila 2009 na spletnem naslovu [http://www.ius-software.si/Novice/prikaz\\_Komentar.asp?id=25386&Skatla=2](http://www.ius-software.si/Novice/prikaz_Komentar.asp?id=25386&Skatla=2)
3. Brezovnik, B. (2008). *Izvajanje javnih služb in javno-zasebno partnerstvo*. Maribor: Inštitut za lokalno samoupravo in javna naročila.
4. Buhr W. (2003). *What is infrastructure?* Najdeno 29. aprila 2009 na spletnem naslovu <http://www.uni-siegen.de/fb5/vwl/repec/sie/papers/107-03.pdf>
5. Čebulj, J. (1991). Oblike izvajanja javnih služb in koncesionirana javna služba. *Pravna praksa*, 234, 6.
6. Čebulj, J. (1992). Značilnosti nove ureditve gospodarskih javnih služb. *Mednarodni posvet: Prestrukturiranje javnega sektorja v Sloveniji*. (str 45–55). Bled: Inštitut za javno upravo pri PF.
7. Čebulj, J., & Strmecki M. (2000). *Upravno pravo*. Ljubljana: Visoka upravna šola.
8. Delač, M., & Džipalo, S. (2009). *Pravni aspekti koncesija*. Uprava za gospodarstvo, Ministrarstvo financija, marec 2009. Najdeno 30. aprila 2009 na spletnem naslovu <http://www.google.si/search?hl=sl&q=o%C5%BEujak&meta=&aq=f&oq>
9. Direktiva 2004/17/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 31. marca 2004 o usklajevanju postopkov za oddajo javnih naročil naročnikov v vodnem, energetskem in transportnem sektorju ter sektorju poštne storitev. *Uradni list EC L 134*, 30. 04.2004.
10. Direktiva 2004/18/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 31. marca 2004 o usklajevanju postopkov za oddajo javnih naročil gradenj, blaga in storitev. *Uradni list EC L 134*, 30. 04. 2004.
11. *Ekonomska vloga vlade*. (2009). Najdeno 30. aprila 2009 na spletnem naslovu <http://www.ericunovodstvo.org/blog/ekonomija/ekonomska-vloga-vlade/>
12. *Faze projekta*. Ministrstvo za šolstvo in šport. (2009). Najdeno 30. aprila 2009 na spletnem naslovu [http://www.minet.si/gradivo/egradiva/organizacija/HTML/ORG\\_4\\_1\\_1\\_faze\\_projekta/ivljenjski\\_cikel\\_projekta.html](http://www.minet.si/gradivo/egradiva/organizacija/HTML/ORG_4_1_1_faze_projekta/ivljenjski_cikel_projekta.html)
13. Ferčič, A. (2003). Pravni vidiki projektnega financiranja (zasebno financiranih) infrastrukturnih projektov. *Podjetje in delo*, 8, 1884.
14. Ferk, P.: *Splošno o javnih službah*. (2009). Najdeno 20. junija na spletnem naslovu <http://pppforum.si/javne-sluzbe/splosno-o-javnih-sluzbah.html>
15. Govor predsednika Dimitriadisa v okviru delavnice javno-zasebna partnerstva – strategija za rast. Šesti svetovni kongres gospodarskih zbornic, Istanbul, 4.–6. julij 2007. Najdeno 30. aprila 2009 na spletnem naslovu <http://eesc.europa.eu/organisation/president/speeches/documents/2007-07-05-Turkey-sl.doc>
16. Green Paper on Public Private Partnership and Community Law on Public Contracts and Concessions, COM(2004). Bruselj: Commission of the European Communities.
17. Green Paper on Service of General Interest, COM(2003) 270 final. Bruselj: Commission of the European Communities.
18. Forum za javno zasebno partnerstvo. (2009) Najdeno 27. aprila 2009 na spletnem naslovu <http://pppforum.si/projektno-financiranje/struktura-financiranja.html>
19. Grimsey, D., & Lewis, M.K. (2007). *Public Private Partnerships: The Worldwide Revolution in Infrastructure Provision and Project Finance*. Cheltenham, UK: Edward Elgar Publishing.
20. A Guide to the Project Management Body of Knowledge (PMBOK Guide) by the Project Management Institute. Najdeno 30. aprila 2009 na spletnem naslovu <http://www.pmi.org/Pages/default.aspx>
21. Hauc, A. (2002). *Projektni management* (1. natis). Ljubljana: GV Založba.
22. Horvat, A. (2006). *Resolucija o nacionalnih razvojnih projektih za obdobje 2007–2023*. Ljubljana: Služba Vlade RS za razvoj.
23. Ivanjko, Š. & Kocbek, M. (1996). *Pravo družb – statusno gospodarsko pravo*. Ljubljana: Časopisni zavod Uradni list RS.

24. *Javna naročila v EU*. (2009). Najdeno 28. aprila 2009 na spletnem naslovu [http://www.infosvet.si/index.php?option=com\\_content&task=view&id=456&Itemid=84](http://www.infosvet.si/index.php?option=com_content&task=view&id=456&Itemid=84)
25. Jereb, S. (2009). Uredite razmerij med državo/občinami in izvajalci javnih služb. Strokovno izobraževanje: Nebra, 31. marec 2009.
26. Juhart, M. (2009). *Pravna ureditev evidentiranja stvarnih pravic na gospodarski javni infrastrukturi*. Najdeno 18. junija 2009 na spletnem naslovu <http://www.ipp-pf.si/tekoci-raziskovalni-projekti>
27. *Kaj je projektno financiranje*. (2009). Najdeno 15. junija 2009 na spletnem naslovu <http://pppforum.si/projektno-financiranje/kaj-je-projektno-financiranje.html>
28. Kolšek, V., & Černe M., Ljubljana: *Problemi obvladovanja projektov informacijske tehnologije v javni upravi*. Institut za projektni management in informacijsko tehnologijo. Najdeno 15. junija 2009 na spletnem naslovu [http://www.ipmit.si/IPMITstrani/ipmitslo.nsf/0/2de890dae8b17dfac1256c5b00457649/\\$FILE/Problemi%20obvladovanja%20projektov%20IT.doc](http://www.ipmit.si/IPMITstrani/ipmitslo.nsf/0/2de890dae8b17dfac1256c5b00457649/$FILE/Problemi%20obvladovanja%20projektov%20IT.doc)
29. Kolšek, V., & Šoba, G. (2009). *Partnerstvo med javnim in zasebnim*. Najdeno 30. aprila 2009 na spletnem naslovu [http://www.ipmit.si/IPMITstrani/ipmitslo.nsf/V/K043413E2A645853AC1256F100033823D/\\$file/Partnerstvo\\_javni\\_zasebni\\_sektor.pdf](http://www.ipmit.si/IPMITstrani/ipmitslo.nsf/V/K043413E2A645853AC1256F100033823D/$file/Partnerstvo_javni_zasebni_sektor.pdf)
30. Mackie, P., & Preston, J. (1998): "Twenty-one sources of error and bias in transport project appraisal", *Transport Policy*, 5, (7), 1–7.
31. Matas, S., Škufca, U., & Mrzel, M. (2006). Priročnik: *Vzorčna razpisna dokumentacija v postopkih oddaje javnih naročil v teoriji in praksi*. Ljubljana: Primath.
32. Mlinar, J. (2008). Prostorski podatki kot pogoj za trajnostno upravljanje gospodarske javne infrastrukture. Ljubljana: *Geodetski vestnik*, 52 (4), 812–821.
33. Mrak, M. (2009). *Javno zasebno partnerstvo s poudarkom na BOT obliki projektnega financiranja*. Najdeno 20. junija 2009 na spletnem naslovu [http://miha.ef.uni-lj.si/\\_dokumenti3plus2/196101/MFI-BOT.ppt#256,1](http://miha.ef.uni-lj.si/_dokumenti3plus2/196101/MFI-BOT.ppt#256,1), Javno zasebno partnerstvo s poudarkom na BOT obliki projektnega financiranja
34. Mrak, M., Gazvoda, M., & Mrak Maruša (2005). *Projektno financiranje: alternativna oblika financiranja infrastrukturnih projektov*. Ljubljana: Služba Vlade RS za lokalno samoupravo in regionalno politiko.
35. Mužina, A. (2004). *Koncesije: pravna ureditev koncesijskih razmerij v RS in EU*. Ljubljana: Primath.
36. *Oblike javno zasebnih partnerstev*. (2009). Najdeno 30. aprila 2009 na spletnem naslovu <http://pppforum.si/javno-zasebno-partnerstvo/oblike-javno-zasebnih-partnerstev.html>
37. Osborne, D., & Gaebler, T. (1993). *Reinventing Government: How the entrepreneurial spirit is transforming the public sector*. New York, U. S. A.: The Penguin Group.
38. *Pogodba o javno zasebnem partnerstvu*. 2009. Najdeno 30. aprila 2009 na spletnem naslovu <http://pppforum.si/javno-zasebno-partnerstvo/pogodba-o-javno-zasebnem-partnerstvu.html>
39. *Pojem upravljanja*. (2009). Najdeno 30. aprila 2009 na spletnem naslovu [http://www.student-info.net/sis-mapa/skupina\\_doc/fgg/knjiznica\\_datoteke/453856\\_uvod\\_v\\_javno\\_upravo.doc](http://www.student-info.net/sis-mapa/skupina_doc/fgg/knjiznica_datoteke/453856_uvod_v_javno_upravo.doc)
40. *Ponovna pogajanja o sporazumu o vladnih naročilih (GPA)*. (2009). Najdeno 30. aprila 2009 na spletnem naslovu [http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2004\\_2009/documents/qo/638/638177/638177s1.pdf](http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2004_2009/documents/qo/638/638177/638177s1.pdf)
41. *Poslovna in druga tveganja*. (2009). Najdeno 30. aprila 2009 na spletnem naslovu <http://pppforum.si/javno-zasebno-partnerstvo/poslovna-in-druga-tveganja.html>
42. *Postopek oblikovanja javno-zasebnega partnerstva*. (2009). Najdeno 30. aprila 2009 na spletnem naslovu <http://pppforum.si/javno-zasebno-partnerstvo/postopek-oblikovanja-javno-zasebnega-partnerstva.html>
43. Pravilnik o vsebini upravičenosti izvedbe projekta po modelu javno zasebnega partnerstva. *Uradni list RS št. 32/2007*.
44. Pravilnik o vsebini in načinu vodenja evidenc projektov javno-zasebnega partnerstva in sklenjenih pogodb v okviru javno-zasebnega partnerstva. *Uradni list RS št. 56/2007*.

45. Pravni viri Evropskih skupnosti. (2009). Najdeno 30. aprila 2009 na spletnem naslovu [europa.gov.si/evroslovar/prvani-viri//01](http://europa.gov.si/evroslovar/prvani-viri//01)
46. Prečiščeni različici Pogodbe o Evropski uniji in Pogodbe o ustanovitvi Evropske skupnosti, *Uradni list ES C 321E*, 29. 12. 2006, str. 1.
47. *Project management models in the nineties*, (2009). Najdeno 30. aprila 2009 na spletnem naslovu <http://www.maxwideman.com/papers/pm-models/the90s.htm>
48. *Projektno vodenje*. (2009). Najdeno 30. aprila 2009 na spletnem naslovu <http://pppforum.si/dodatne-vsebine/projektno-vodenje.html>
49. Redek, T., & Godnov, U. (2007). *Vpliv kakovosti vladanja na gospodarsko rast*. Koper: FM. Najdeno 17. junija 2009 na spletnem naslovu [http://www.fm-kp.si/zalozba/ISSN/1854-4231/2\\_121-136.pdf](http://www.fm-kp.si/zalozba/ISSN/1854-4231/2_121-136.pdf)
50. Simoneti, R. Posvet: Javno dobro in javne dobrine – meje privatizacije. Najdeno 17. junija 2009 na spletnem naslovu [http://www.ds-rs.si/2MO/dejavnost/posveti/besedila\\_pos/JavnoDobro/pos19-11-02\\_Simoneti.htm](http://www.ds-rs.si/2MO/dejavnost/posveti/besedila_pos/JavnoDobro/pos19-11-02_Simoneti.htm)
51. Sklep o objavi višin mejnih vrednosti za postopke javnega naročanja. *Uradni list RS*, št. 34/2008.
52. *Spletni priročnik: Javna naročila*. (2009). Najdeno 18. junija 2009 na spletnem naslovu <http://www.mojdenar.com/alea/dokumenti/dokument.asp?id=15>
53. Struk, V. (1995). *Leksikon politike*. Maribor: Obzorja.
54. Stakne R. (2007). *PPP na področju varstva okolja*. Seminarska naloga. Maribor: PF. Najdeno 28. aprila 2009 na spletnem naslovu [http://www.pf.uni-mb.si/datoteke/knez/2007\\_\\_ppp\\_in\\_varstvo\\_okolja.doc](http://www.pf.uni-mb.si/datoteke/knez/2007__ppp_in_varstvo_okolja.doc)
55. Stare Aljaž (2009). *Projekt – učinkovit način izvajanja enkratnih nalog*. Najdeno 28. aprila 2009 na spletnem naslovu <http://www.agencija-poti.si/si/clanki/6871/default.html>
56. Stvarnopravni zakonik. *Uradni list RS*, št. 87/2002 in 18/2007.
57. *Statistično poročilo o javnih naročilih oddanih v letu 2007*. Ministrstvo za finance. (2007). Ljubljana: Ministrstvo za finance.
58. Šoba, G., & Kolšek, V. (2004). *Smernice razvoja poslovnega modela partnerstva med javnim in zasebnim sektorjem pri izgradnji širokopasovnih povezav*. Ljubljana: Ministrstvo za informacijsko družbo.
59. Šušteršič, J. (2007). *Kaj nam ekonomska teorija pove o primernih izdatkih proračuna EU?*. Najdeno 18. junija 2009 na spletnem naslovu [http://www.svez.gov.si/fileadmin/svez.gov.si/pageuploads/docs/pregled\\_proracuna\\_EU/Sustersic.pdf](http://www.svez.gov.si/fileadmin/svez.gov.si/pageuploads/docs/pregled_proracuna_EU/Sustersic.pdf)
60. Torrisi, G., (2009). *Public infrastructure: definition, classification and measurement issues*. Najdeno 20. junij 2009 na spletnem naslovu [http://mpr.a.ub.uni-muenchen.de/12990/1/Survey\\_infra\\_def.pdf](http://mpr.a.ub.uni-muenchen.de/12990/1/Survey_infra_def.pdf)
61. Uredba Komisije (ES) št. 1564/2005 z dne 7. septembra 2005 o določitvi standardnih obrazcev za objavo obvestil v okviru postopkov javnih naročil v skladu z Direktivama 2004/17/ES in 2004/18/ES Evropskega parlamenta in Sveta. *Uradni list EC L št. 257 z dne 1. 10. 2005, str. 1.*
62. Uredba Komisije (ES) št. 2083/2005 z dne 19. decembra 2005 o spremembah direktiv 2004/17/ES in 2004/18/ES Evropskega parlamenta in Sveta glede njihovih pragov uporabe za postopke za oddajo naročil. *Uradni list EC L št. 333 z dne 20. 12. 2005, str. 28.*
63. Uredba o enotni metodologiji za pripravo in obravnavo investicijske dokumentacije na področju javnih financ. *Uradni list RS št. 60/2006.*
64. Uredba o stvarnem premoženju države, pokrajin in občin. *Uradni list RS št. 84/2007 in 94/2007.*
65. Ustava Republike Slovenije. *Uradni list RS št. 331/1991-I, 42/1997, 66/2000, 24/2003, 69/2004, 69/2004, 69/2004, 68/2006.*
66. Virant, G. (2003). *Pravna ureditev javne uprave*. Ljubljana: Visoka upravna šola.
67. Vrhnjak, B. (2007). Javno-zasebno partnerstvo v teoriji. Pregledni prispevek: *Zdrav Vestnik*; 76, 481–486.
68. Zabel, B. (1997). *Pravo javnih naročil – Zakon o javnih naročilih s komentarjem*. Ljubljana, Gospodarski vestnik.
69. Zakon o javnih financah /ZJF/. *Uradni list RS št. 79/1999 s spremembami in dopolnitvami: 124/2000, 79/2001, 30/2002, 56/2002-ZJU, 127/2006-ZJZP, 14/2007-ZSPDPO.*

70. Zakon o gospodarskih javnih službah /ZGJS/. *Uradni list RS št. 32/1993, 30/1998- ZZLPPO, 127/2006-ZJZP.*
71. Zakon o stvarnem premoženju države, pokrajin in občin /ZSPDPO/. *Uradni list RS št. 14/2007.*
72. Zakon o javnem naročanju /ZJN-2/. *Uradni list RS št. 128/2006 in 16/2008.*
73. Zakon o revizijo postopkov javnega naročanja /ZRPJN/. *Uradni list RS št. 94/2007-UPB-5.*
74. Zakon o javno-zasebnem partnerstvu /ZJZP/. *Uradni list RS št. 127/2006.*
75. Zakon o lokalni samoupravi /ZLS/. *Uradni list RS št. 100/2005-UPB1, 21/2006 Odl.US: U-I-2/2006-22, 14/2007-ZSPDPO, 60/2007.*
76. Zakon o splošnem upravnem postopku /ZUP/. *Uradni list RS št. 24/2006-UPB2, 105/2006-ZUS.*
77. Zakon o stavbnih zemljiščih /ZSZ/. *Uradni list RS št. 44/1997, s spremembami: Uradni list RS št. 98/1999 Odl. US: U-I-308/1997, 1/2000 Odl. US: U-I-39/1997, 67/2002-ZV-1, 110/2002-ZUreP-1 (8/2003 popr.), 110/2002-ZGO-1.*
78. Zakon o stvarnem premoženju države, pokrajin in občin. *Uradni list RS št. 14/2007.*
79. Zakonu o varstvu konkurence /ZVK/. *Uradni list RS št. 18/1993.*
80. Zakon o preprečevanju omejevanja konkurence /ZPOmK/. *Uradni list RS št. 156/1999.*
81. Železnik, M. (2009). Postopek za sklenitev javno-zasebnega partnerstva. *Lex localis - revija za lokalno samoupravo*, 7 (1), 83–105.
82. Wideman, R. Max (2009). *Modeling Project Management*. Najdeno 30. aprila 2009 na spletnem naslovu <http://www.maxwideman.com/papers/pm-models/pm-models.pdf>
83. Wilkins, J.K. (2009). *Conceptual and practical considerations in alternative service delivery*. Najdeno 23. junija 2009 na spletnem naslovu <http://www.tbs-sct.gc.ca/asd-dmps/pubs/concept-eng.rtf>
84. Yescombe E.R. (2002). *Principles of Project Finance*. London, U.K.: Yescombe Consulting Ltd.