

**UNIVERZA V LJUBLJANI  
FAKULTETA ZA UPRAVO**

Diplomsko delo  
visokošolskega programa

**JAVNO-ZASEBNO PARTNERSTVO PRI GRADNJI  
INFRASTRUKTURE**

Kandidatka: Martina Konrad  
Številka indeksa: 04029836

Mentor: mag. Dušan Blaganje, višji predavatelj

Ljubljana, junij 2010

## POVZETEK

Konec prejšnjega stoletja se je začel uveljavljati pojem javno-zasebno partnerstvo, ki ga je sprejelo že veliko držav, med njimi tudi Slovenija. Nastopilo je novo obdobje, kjer javno-zasebno partnerstvo igra pomembno vlogo pri razvoju družbe in okolja. Razlika med javnim in zasebnim sektorjem postaja vedno bolj očitna in podjetja se morajo aktivneje vključevati v reševanje problemov javnega sektorja oziroma države. Med projekti, ki so ključni za kvaliteten razvoj družbe sodijo ceste, železnice, šolstvo in energija. V teh projektih je javno zasebno partnerstvo zelo zaželeno, saj gre za velike investicije, ki si jih država velikokrat ne more privoščiti. Tu nastopi zasebni kapital, ki deluje družbeno koristno, zasleduje pa tudi ekonomske cilje. Za spodbujanje javno-zasebnega partnerstva je zagotovo zelo pomembna ustrezna zakonodaja, ki take projekte podpira in spodbuja. Čeprav se morda zdi, da kratkoročno pridobijo predvsem podjetja, ki lahko davčno ugodneje širijo svoj posel, pa temu ni tako. Dejansko največ pridobi družba, saj s takimi projekti in s pomočjo Zakona o javno-zasebnem partnerstvo, dolgoročno zagotovi ustrezno infrastrukturo, ki je sicer morda še dolgo ne bi imeli. Kakorkoli že, pa se država s področja infrastrukturnih dejavnosti zadnje čase umika, in to na različne načine. Nezanimive, a potrebne projekte razdeli s koncesijskimi pogodbami zasebnemu sektorju ali pa jih prepusti lokalnim skupnostim.

**Ključne besede:** infrastruktura, investicije, javno-zasebno partnerstvo, javni sektor, koncesija, konkurenčni dialog, komunalna oprema.

## SUMMARY

At the end of the last century has begun to take the concept of public-private partnership, which has already adopted by many countries, including Slovenia. There was a new era, where public-private partnership has an important role in the development of society and the environment. The difference between public and private sectors is becoming increasingly apparent and companies must be actively involved in solving problems of the public sector or country. Among the projects that are key to quality development companies include: roads, railways, education and energy. In these projects, public-private partnership is very desirable because it is a great investment that the state often can not afford. Here comes the private capital to socially useful work, as well as pursuing economic ends. To promote public-private partnership is a significant issue relevant legislation to support and encourage such projects. Although it may seem, that in the short term gain particular company, which may receive their business more favorable tax expanding, but it isn't so. In fact, most acquired the company, because with such projects and with the help of the law on public-private partnership, in the long term ensure appropriate infrastructure, which is perhaps a long time they would not have. However, the country is retreating from field infrastructure lately and this on different ways. Uninteresting, but necessary projects split concession contracts with private sector or left them to local communities.

**Key Words:** infrastructure, investment, public-private partnership, public sector, concession, competitive dialogue, utility equipment.

## KAZALO

POVZETEK.....	i
SUMMARY .....	i
<b>1 UVOD.....</b>	<b>1</b>
1.1 IZHODIŠČE DIPLOMSKEGA DELA.....	1
1.2 NAMEN IN CILJI RAZISKAVE .....	1
1.3 METODE DELA .....	2
1.4 STRUKTURA DIPLOMSKEGA DELA .....	2
<b>2 GOSPODARSKA JAVNA INFRASTRUKTURA.....</b>	<b>4</b>
2.1 OPREDELITEV POJMA GOSPODARSKE JAVNE INFRASTRUKTURE .....	4
2.2 KATASTER GOSPODARSKE JAVNE INFRASTRUKTURE .....	5
2.2.1 Vrste podatkov in katastrov .....	5
2.2.2 Proces vpisa v zbirni kataster GJI .....	6
<b>3 JAVNO-ZASEBNO PARTNERSTVO .....</b>	<b>7</b>
3.1 ZGODOVINA IN ZAČETKI POVEZAV JAVNEGA IN ZASEBNEGA SEKTORJA .....	7
3.2 ZAKON O JZP .....	8
3.2.1 Definicija in ureditev inštituta JZP v slovenskem pravu.....	9
3.2.2 Temeljna načela JZP .....	10
3.2.3 Oblike javno-zasebnega partnerstva.....	11
3.2.3.1 Pogodbeno partnerstvo.....	13
3.2.3.2 Statusno partnerstvo .....	14
3.3 JZP, TVEGANJA IN OBLIKE SODELOVANJA .....	15
3.3.1 Tveganja.....	15
3.3.2 Oblike sodelovanja .....	17
3.3.2.1 Pogodba o izvajanju storitev .....	17
3.3.2.2 Pogodba o upravljanju in vzdrževanju .....	17
3.3.2.3 Najemne pogodbe .....	18
3.3.2.4 Koncesijske pogodbe .....	18
3.3.2.5 BOT oblika projektnega financiranja in izpeljanke .....	19
3.3.2.6 Gospodarska družba, v kateri imata poslovne deleže javni in zasebni sektor.....	20
3.3.2.7 Privatizacija .....	22
3.4 RAZLOGI ZA UPORABO JZP .....	22
3.5 NAJPOGOSTEJŠE ZMOTE O KONCEPTU JZP .....	23
<b>4 JZP NA PODROČJU INFRASTRUKTURE .....</b>	<b>25</b>
4.1 POMEN INVESTICIJ V INFRASTRUKTURO V SLOVENIJI .....	25
4.2 VRSTE VIROV INVESTIRANJA V INFRASTRUKTURO V SLOVENIJI .....	25
4.2.1 Državne pomoči (lokalna sredstva, donacije).....	27
4.2.2 Sponzorstvo.....	28
4.2.3 Dolgoročni bančni kredit .....	28
4.2.4 Dolžniško financiranje z izdajo obveznic .....	29
4.2.5 Financiranje podjetja z navadnim lastniškim kapitalom.....	30
4.2.6 Financiranje z zakupom.....	30

4.3	KAJ JZP PRINAŠA LOKALNIM SKUPNOSTIM .....	30
4.4	POSTOPEK OBLIKOVANJA JZP .....	31
4.4.1	Prednosti in slabosti povezovanja v JZP .....	31
4.4.2	Predhodni postopek.....	32
4.4.3	Odločitev in/ali akt o JZP .....	34
4.4.4	Javni razpis.....	35
4.4.5	Konkurenčni dialog - nova oblika postopka oddaje javnega naročila.....	36
4.4.6	Izbira izvajalca JZP .....	38
4.4.7	Pravno varstvo.....	38
4.4.8	Sklenitev pogodbe o JZP.....	39
4.5	KONCESIJE GRADENJ.....	40
4.5.1	Predmet koncesije gradenj .....	40
4.5.2	Javni razpis in izbira koncesionarja gradenj.....	41
4.5.3	Koncesijska pogodba .....	41
<b>5</b>	<b>ZAKON O PROSTORSKEM NAČRTOVANJU .....</b>	<b>42</b>
5.1	OBČINSKI PROSTORSKI NAČRT .....	42
5.2	POSTOPEK OPREMLJANJA STAVBNEGA ZEMLJIŠČA V OBČINI X.....	42
5.3	POGODBA O OPREMLJANJU .....	43
<b>6</b>	<b>ZAKLJUČEK.....</b>	<b>45</b>
	VIRI IN LITERATURA .....	47
	SEZNAM SLIK IN TABEL .....	49
	SEZNAM UPORABLJENIH KRATIC IN OKRAJŠAV .....	49
	IZJAVA O AVTORSTVU DIPLOMSKEGA DELA IN NAVEDBA LEKTORJA.....	50

# 1 UVOD

## 1.1 IZHODIŠČE DIPLOMSKEGA DELA

V času globalizacije smo med drugim priča liberalizaciji trgovine, finančnih storitev in pretoka kapitala, hitremu razvoju finančnih trgov in storitev, globalnemu trendu privatizacije, spreminjanju vloge javnega sektorja, v okviru tega pa tudi hitremu razvoju projektnega financiranja ter tudi javnega in zasebnega partnerstva (Jus, 2005b, str. 17).

Še nedolgo tega so države financirale celotno izgradnjo infrastrukture iz proračunskih sredstev, saj so bile velike investicije in dolgoročnost projektov za zasebni sektor nezanimivi. Konec prejšnjega stoletja pa se je začel uveljavljati pojem angl. Public-Private Partnership (PPP, slo. javno-zasebno partnerstvo), ki ga je sprejelo že veliko držav, predvsem nove članice Evropske unije (EU), ki so z vstopom v Unijo videle možnost posodobitve zastarelega infrastrukturnega omrežja ter stare članice EU, ki se soočajo s pomanjkanjem financ za vzdrževanje obstoječe mreže.

Namen Zakona o javno-zasebnem partnerstvu (ZJSP, 6. člen) je, omogočiti in pospeševati zasebna vlaganja v izgradnjo, vzdrževanje oziroma upravljanje objektov in naprav javno-zasebnega partnerstva ter druge projekte, ki so v javnem interesu, zagotoviti gospodarno in učinkovito izvajanje gospodarskih in drugih javnih služb, omogočiti smotrno uporabo, upravljanje ali izkoriščanje naravnih dobrin, grajenega javnega dobra ali drugih stvari v javni lasti ter drugo vlaganje zasebnih ali zasebnih in javnih sredstev v zgraditev objektov in naprav, ki so delno ali v celoti v javnem interesu. Za doseganje namena zakona se javno-zasebno partnerstvo izvaja na področju financiranja, projektiranja, izgradnje, nadzora, organizacije in upravljanja ter vzdrževanja. Pri tem je potrebno projekte s skrbnostjo izbirati, država pa mora zagotoviti in postaviti takšne pogoje, ki bodo v dolgoročnem interesu države. Velikokrat se je namreč že dogajalo, da so javno-zasebna partnerstva pomenila le spodbudo za poceni razvoj gospodarstva in povečanje monopolnih pozicij. Za vsak javno-zasebni projekt mora biti končni rezultat za državo vsaj ugoden.

Skoraj vsak poseg v prostor pa je praktično nemogoče izvesti brez pomembnega elementa razvoja vsakega okolja, gospodarske javne infrastrukture. Zbrani in urejeni podatki o GJI so nepogrešljiv podatek v različnih procesih upravljanja s prostorom. Po Zakonu o prostorskem načrtovanju (ZPNačrt) je opremljanje stavbnih zemljišč, projektiranje in gradnja komunalne opreme ter objektov in omrežij druge GJI, ki so potrebni, da se lahko prostorske ureditve oziroma objekti, načrtovani z občinskim prostorskim načrtom ali občinskim podrobnim prostorskim načrtom, izvedejo in služijo svojemu namenu. Gre tudi v tem primeru za javno-zasebno partnerstvo?

## 1.2 NAMEN IN CILJI RAZISKAVE

Čedalje večja atraktivnost teme me je pritegnila k izbiri naslova diplomskega dela. Opredelila bom koncept javno-zasebnega partnerstva od zgodovine in začetkov

povezave zasebnega in javnega sektorja, zakonodaje, prednosti in slabosti povezovanja, tveganj v javno-zasebnem partnerstvu (JZP) do pomena gradnje infrastrukture pri nas ter do sklenitve pogodbe, ki je pogoj za eno izmed oblik sodelovanja. Namen pa imam tudi predstaviti postopek opremljanja stavbnih zemljišč v občini X. Cilji diplomskega dela so:

- oceniti uporabnost posameznih modelov JZP,
- ovrednotiti vlogo države v projektih JZP pri gradnji infrastrukture,
- opredeliti gospodarski pomen infrastrukture in njihove ekonomske koristi, in
- oceniti, ali gre pri opremljanju stavbnih zemljišč tudi za razmerja, kot jih določa Zakon o javno-zasebnem partnerstvu (ZJZP).

### **1.3 METODE DE LA**

V diplomskem delu sem uporabila deskriptivni pristop. Od deskriptivnih metod sem uporabila:

- metodo deskripcije za opis pojmov,
- metodo klasifikacije, kjer gre za definiranje določenega pojma znotraj sistema, ter
- metodo kompilacije, saj sem povzela opazovanja, spoznanja in stališča drugih avtorjev.

Pri pridobivanju podatkov sem uporabljala domače in tuje monografske in serijske strokovne publikacije, dnevne časopise in revije, razne statistične letopise ter elektronske medije (internet) in podobno.

### **1.4 STRUKTURA DIPLOMSKEGA DE LA**

Diplomsko delo sem pričela z obravnavo gospodarske javne infrastrukture, opredelila njen položaj na državni in lokalni ravni, predstavila kataster gospodarske javne infrastrukture in grafično prikazala postopek vpisa v zbirni register. Nadalje sem opredelila zgodovino povezovanja javnega in zasebnega partnerstva, nato sem opredelila Zakon o javno-zasebnem partnerstvu, naštela temeljna načela JZP in predstavila dve temeljni obliki JZP: to sta pogodbeno in statusno partnerstvo. V nadaljevanju sem opisala tveganja pri sklepanju partnerstev in oblike sodelovanja. Zakaj se javni in privatni sektor sploh odločata za uporabo JZP in pa najpogostejše zmote o konceptu, sem predstavila na koncu drugega poglavja.

V tretjem, najpomembnejšem poglavju sem opisala vse od pomena investicij v infrastrukturo pri nas, pa do vrst virov financiranja in skušala dognati kaj JZP prinaša lokalnim skupnostim. Javni in zasebni partner morata pred povezovanjem v JZP poznati prednosti in slabosti njunega partnerstva, morata se natanko dogovoriti o vsem, predvsem pa o odgovornosti, od katere je odvisna oblika partnerstva. Na koncu tega dela sem opisala še koncesijo gradenj, javni razpis in izbiro koncesionarja gradenj ter omenila še koncesijsko pogodbo.

V zadnjem delu sem prikazala postopek opremljanja stavbnega zemljišča, v zaključku pa podala nekaj ugotovitev in predlogov.

## 2 GOSPODARSKA JAVNA INFRASTRUKTURA

### 2.1 OPREDELITEV POJMA GOSPODARSKE JAVNE INFRASTRUKTURE

Infrastruktura predstavlja del premoženja, s katerim upravlja in gospodari lastnik, ki je lahko subjekt javnega ali zasebnega sektorja. Predpogoj za sleherno upravljavsko akcijo, ki mora nujno sloneti na načelih ekonomičnosti in gospodarnosti, pa je ustrezna informiranost. Informiranost je zelo pomembna, kajti obstaja nevarnost, da bi podatke nesistematično zbirali in nalagali, ne da bi pri tem vedeli, kolikokrat, kdaj, komu in zakaj bodo služili. To se je že zgodilo v preteklosti, ko sta kataster komunalnih naprav in grafični prikaz komunalnih naprav doživela usodo, ki so jo nekateri napovedovali že sredi devetdesetih let (Rakar, 2004, str. 8).

Izraz komunalne naprave smo zamenjali z gospodarsko javno infrastrukturo (GJI), pri čemer pa takrat še nismo razpolagali z uradnim seznamom omrežij, objektov in naprav, ki bi jih lahko pripisali h GJI. Kar nekaj zakonov si njihovo opredelitev razlaga na različne načine. Drugi člen Zakona o urejanju prostora (ZureP-1) pravi, da sestavljajo gospodarsko javno infrastrukturo omrežja, objekti in naprave, ki so 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. Navedeni zakon deli gospodarsko javno infrastrukturo na državno in lokalno, poleg tega pa govori tudi o komunalni infrastrukturi. Zakon o graditvi objektov (ZGO-1) govori o objektih gospodarske javne infrastrukture in jih uvršča med inženirske objekte.

ZureP-1 iz leta 2002 ne uporablja več pojma kataster komunalnih naprav, ampak v zvezi s podatki o omrežjih in objektih gospodarske javne infrastrukture v 152. člen uvaja pojem kataster gospodarske javne infrastrukture (KGJI). S tem ukinja veljavnost Zakona o katastru komunalnih naprav (ZKKN).

Gospodarska javna infrastruktura (GJI) je zbirna evidenca o vseh objektih gospodarske javne infrastrukture. Osnovni namen evidence je prikaz zasedenosti prostora s posameznimi objekti, ki nam omogoča bolj smotno urejanje prostora in varnejše izvajanje posegov v prostor. Objekti gospodarske infrastrukture so razdeljeni na (PISO, 13,4,2010):

- prometno infrastrukturo (ceste, železnice, letališča, pristanišča),
- energetska infrastrukturo (plinovod, toplovod, elektrovod),
- komunalno infrastrukturo (vodovod, kanalizacija, odlagališče odpadkov),
- elektronske komunikacije,
- vodno infrastrukturo,
- infrastrukturo za gospodarjenje z drugimi vrstami naravnega bogastva ali varstva okolja.



Zbirne podatke o GJI vodi geodetska uprava v zbirnem katastru gospodarske javne infrastrukture, na podlagi podatkov, ki so evidentirani v posameznih katastrih gospodarske javne infrastrukture.

## **2.2 KATASTER GOSPODARSKE JAVNE INFRASTRUKTURE**

### **2.2.1 Vrste podatkov in katastrov**

Zakon o urejanju prostora (ZUreP-1), ki kot pomembno novost uvaja sistem zbirk prostorskih podatkov, ki omogoča podporo različnim odločitvam v prostoru in je hkrati podatkovna osnova za lokacijsko informacijo, načrtovanje prostora, nadomestilo za uporabo stavbnega zemljišča ali osnova za komunalni prispevek. Sistem zbirk sestavljajo naslednje zbirke prostorskih podatkov (GURS, 13.1.2010):

- Zbirka pravnih režimov vsebuje vse omejitve v prostoru vključno s podatki prostorskega plana občine;
- Zbirka upravnih aktov vsebuje podatke o gradbenih dovoljenjih, uporabnih dovoljenjih, inšpekcijskih odločbah....;
- Zbirka dejanske rabe prostora, ki pa jo delimo na:
  1. zbirko dejanske rabe zemljišč in
  2. zbirni kataster gospodarske javne infrastrukture

Na podlagi vseh presekov predstavljenih zbirk pridemo do podatkov o:

- namenski rabi konkretne parcele in o vseh prostorskih omejitvah in režimih, ki se nahajajo na tej parceli,
- vseh upravnih aktih, ki so bili že izdani za konkretno parcelo,
- dejanski rabi zemljišča,
- gospodarski javni infrastrukturi, ki poteka čez to parcelo.

Vodenje zbirk podatkov o objektih GJI se razvršča v štiri nivoje katastrov:

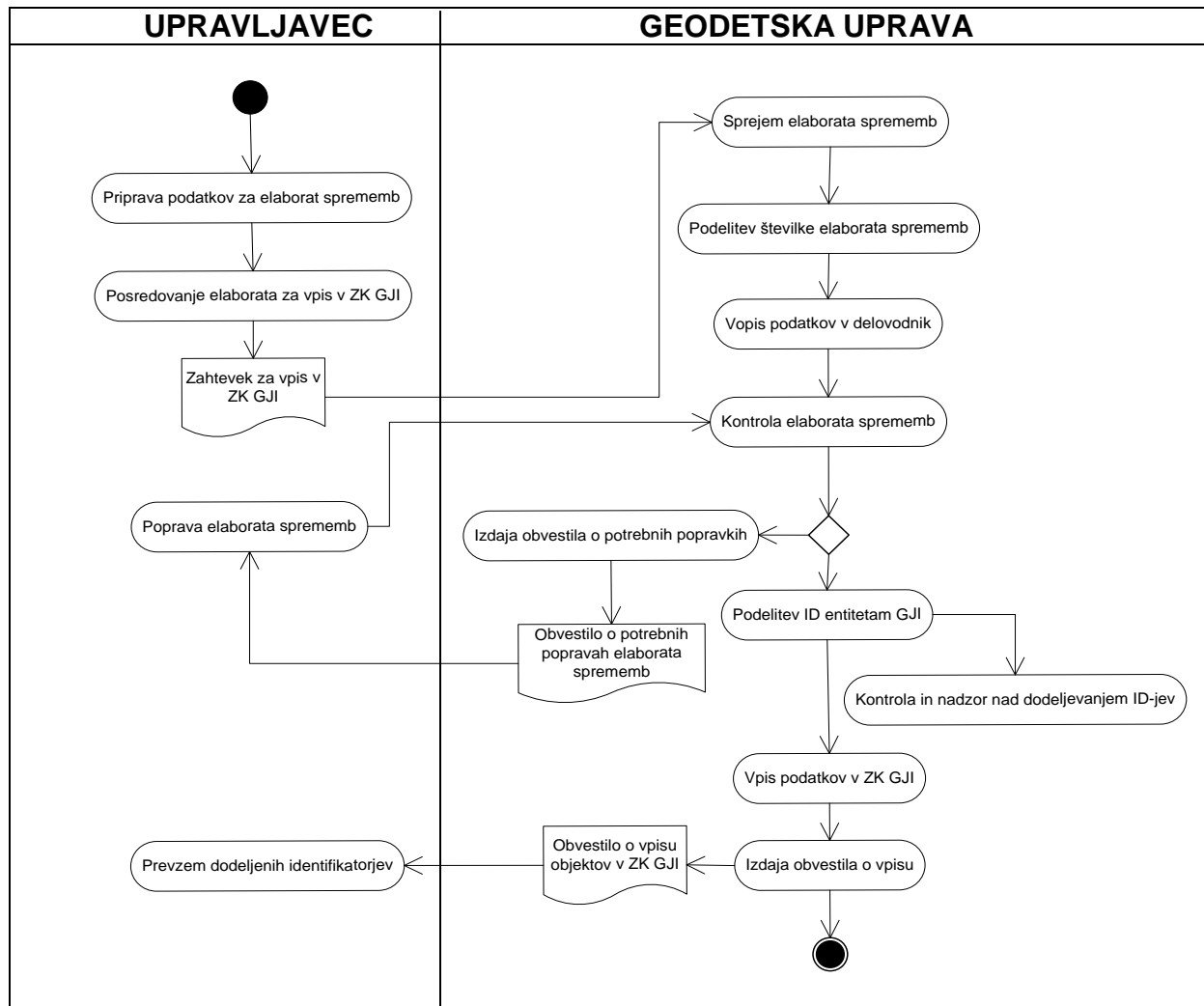
1. Izvajalski kataster, ki ga vodijo izvajalci GJS,
2. Upravljavski kataster, katerega zagotavljajo občine in ministrstva,
3. Sektorski kataster vodi pristojno ministrstvo,
4. Zbirni kataster GJI na nivoju države pa vodi Geodetska uprava.

Poleg dveh temeljnih zakonov ZUreP-1 in ZGO-1, so za upravljanje s katastri pomembni tudi naslednji pravilniki (GURS, 13.1.2010):

- Pravilnik o vsebini in načinu vodenja zbirke podatkov o dejanski rabi prostora (Ur. list 9/04) nalaga občinam, da vodijo katastre gospodarske javne infrastrukture (GJI) in izvajajo predaje podatkov v obliki topološke baze na geodetsko upravo RS.
- Pravilnik o vsebini in načinu vodenja zbirke podatkov o dejanski rabi prostora (Ur. list 9/04) podrobneje določa vodenje in vzdrževanje zbirnega katastra gospodarske javne infrastrukture, podeljevanje identifikacijskih oznak objektom gospodarske javne infrastrukture ter posredovanje zbirnih podatkov v zbirni kataster.
- Pravilnik o katastru javnega komunikacijskega omrežja in pripadajoče infrastrukture (Ur. list 56/05) pa podrobneje ureja evidentiranje objektov javnega komunikacijskega omrežja.

## 2.2.2 Proces vpisa v zbirni kataster GJI

Slika 1: Prikaz procesa vpisa v zbirni kataster GJI



Vir: GURS (13.1.2010)

Država se s področja infrastrukturnih dejavnosti umika, in to na različne načine. Del dejavnosti, ki so profitno zanimive, prepušča trgu, pri čemer pri njih ohranja svoj vpliv kot delničar oz. večinski lastnik (energetika, telekomunikacije). Tiste, ki očitno nikoli ne bodo prinašale profita, je prepustila lokalnim skupnostim (lokalne javne gospodarske službe varstva okolja, javni mestni potniški promet, občinske ceste), ostale pa bo preko koncesijskih pogodb prepustila razpršenim izvajalcem zasebnega sektorja.

Država omejuje svoje obveznosti in pristojnosti tudi na področju geodetskih evidenc, postopno že zmanjšuje finančne transferje lokalnim skupnostim. Tako lokalne skupnosti vede ali ne, vendar pa nehote, dobivajo vedno več izvajalskih in finančnih

obveznosti glede zagotavljanja javnih potreb in glede izvajanja javnih zadev, ki na ta način dobivajo status javnih zadev lokalnega pomena (Rakar, 2004, str. 17).

### **3 JAVNO-ZASEBNO PARTNERSTVO**

#### **3.1 ZGODOVINA IN ZAČETKI POVEZAV JAVNEGA IN ZASEBNEGA SEKTORJA**

Zasnove javno-zasebnega partnerstva (JZP) najdemo v nekaterih državah zelo zgodaj. Tako so npr. v Franciji kanale gradili na podlagi koncesijskih razmerij že v 17. stoletju, prav tako v 18. in začetku 19. stoletja v Angliji ceste in mostove. Koncesijska razmerja so v 19. in začetku 20. stoletja uporabljali tudi v mnogih drugih državah na ostalih področjih javne infrastrukture, kot so: železnice, vodna oskrba, čistilne naprave itd. Vendar pa je do večjih premikov na področju vključevanja zasebnih finančnih virov v velike javne investicije prišlo ob koncu 80. in v začetku 90. let prejšnjega stoletja, ko so se države na eni strani spopadale z naraščajočimi potrebami po investicijah v javno infrastrukturo, predvsem kot posledico globalizacije svetovnih tokov, na drugi strani pa s pomanjkanjem za to razpoložljivih finančnih virov, ki so jih po večini zagotavljale s proračunskimi sredstvi ter z zadolževanjem doma in v tujini (Yescombe, 2007, str. 5).

Z razvojem JZP se torej briše meja med javnim in zasebnim sektorjem ter se s tem prispeva k uresničevanju sodobne reforme javnega sektorja, v literaturi poznane pod nazivom »novi javni menedžment« oz. krajše NJM (ang. »New Public Management«). Koncept NJM predstavlja proces ponovne prerazporeditev nalog med javnim sektorjem in civilno družbo z namenom, da bi bil javni sektor učinkovitejši pri reagiranju na socialno realnost, kar pa mu trenutno toge birokratske strukture ne omogočajo, zaradi česar NJM teži k (Yescombe 2007, str. 16):

- decentralizaciji javnega sektorja;
- vzpodbujanju ločitve odgovornosti za zagotavljanje javnih storitev od odgovornosti za vzpostavljanje pogojev za njihovo zagotavljanje;
- merjenju delovanja javnih storitev na podlagi doseženih učinkov oz. doseženih rezultatov;
- oddaji javnih storitev v izvajanje zasebnemu sektorju, kjer je to smotrnejše;
- privatizaciji javnih storitev, kjer je to z vidika uvedbe konkurenčnosti učinkoviteje in gospodarnejše.

Pri JZP gre torej za najkompleksnejšo obliko prenosa odgovornosti za zagotavljanje javne dobrine od javnega k zasebnemu sektorju, pri čemer javni sektor v celoti obdrži pristojnost ter s tem odgovornost vzpostavljanja pogojev za njihovo zagotavljanje. V primerjavi s klasično oddajo naročila je vloga zasebnega sektorja pri JZP v postopku planiranja, financiranja, načrtovanja, izgradnje, upravljanja in vzdrževanja javne dobrine večja. Od osnovnejših oblik prenosa odgovornosti za zagotavljanje javnih dobrin ga tako ločijo sledeče karakteristike (Evropska komisija, 2004, str. 3):

- sodelovanje med javnim in zasebnim partnerjem na podlagi srednjeročnega oz. dolgoročnega razmerja;

- za del financiranja, ki ga prevzame zasebni partner, so včasih značilna kompleksna razmerja med več udeleženci;
- zasebni partner ima pomembno vlogo pri načrtovanju, implementaciji, financiranju itd., med tem ko je vloga javnega partnerja pomembna pri določanju ciljev v skladu z javnim interesom, opredeljevanju zahtevane kvalitete javne dobrine, politiki zaračunavanja ter nadzoru;
- razdelitev tveganja med javnim in zasebnim partnerjem je odvisna od sposobnosti njihovega obvladovanja.

Oblast se je pogosto odločala za JZP ko gre za infrastrukturne projekte, še posebej za sektorje kot so transport, javno zdravstvo, izobraževanje in nacionalna varnost. Na evropskem nivoju so prišli do spoznanja, da je uporaba koncepta JZP izboljšala situacijo pri projektu transevropske transportne mreže, ki je bil že zelo v zaostanku, predvsem zaradi pomanjkanja financiranja. Kot del evropske pobude za rast, je Svet Evrope odobril serijo ukrepov, ki naj bi spodbudili dodatna vlaganja v infrastrukturo transevropske transportne mreže ter v področja inovacij, raziskav in razvoja, predvsem v obliki JZP (Evropska komisija, 2004, str. 8).

### **3.2 ZAKON O JZP**

Do nedavnega, v slovenskem pravnem, ekonomsko-političnem okolju sploh nismo imeli pravnega okvirja za vlaganje zasebnega kapitala v javne infrastrukturne objekte. Pripravljen je bil le osnutek, ki bi bil zelo pomemben za tovrstna vlaganja, t.j. Zakon o koncesijah, vendar do danes še ni prejel niti uradne oznake kot predlog zakona. Luknja je bila zapolnjena šele konec leta 2006, ko je Slovenija sprejela nov Zakon o javno-zasebnem partnerstvu (ZJZP), ki je začel veljati v marcu leta 2007. Zakon omogoča in pospešuje zasebna vlaganja v izgradnjo, vzdrževanje oziroma upravljanje objektov in naprav, ki so v javnem interesu. Zakon opredeljuje JZP v najširšem smislu, saj smo se s tem zakonom priključili evropskim državam, ki ta zakon že imajo in bomo tako lažje sledili razvoju tega partnerstva na nivoju Slovenije, kot tudi Evropske unije. V tovrstno partnerstvo nas silijo javno finančni razlogi in pa dejstvo, da je potrebno izpolniti zahteve z vstopom v EU. Javni sektor ima nalogo, da zagotavlja državljanom storitve, ki pomenijo zagotavljanje skupnih potreb ali pa omogočajo izvajanje skupnih nalog iz varstva okolja. Vse te storitve so strateškega pomena za državo in lokalno skupnost, zato je primarni interes javnega sektorja, da te storitve zadrži v svoji oblasti in nadzoru. Pri ureditvi javno-zasebnega partnerstva gre za institut, ki izhaja iz angleškega pojma PPP - Public-Private Partnership. V angleškem pravnem sistemu to ni posebni pravni institut, temveč le element, s katerim so pojmovane najrazličnejše oblike sodelovanja med javnimi in zasebnimi subjekti. V slovenskem pravnem redu pa je pojem javno-zasebnega partnerstva postal pozitivno-pravni inštitut, ki se bo izražal predvsem skozi dve temeljni obliki. To sta (Tičar, 2007, str. 58):

- zasebno vlaganje v javne projekte in
- javno sofinanciranje zasebnih projektov v javnem interesu.

Navedeni pravni institut prihaja v slovensko pozitivno pravno ureditev iz programskih opredelitev Zelene knjige (Green paper) o javno-zasebnem partnerstvu, ki jo je

sprejela Komisija Evropske unije z dne 30. aprila 2004. Razumevanje pojma, kot ga v zeleni knjigi pojmuje Komisija Evropske unije, dopolnjujeta še »Delovno gradivo poročila o javni obravnavi imenovane zelene knjige« z dne 3. maja 2005 in »Sporočilo komisije evropskemu parlamentu, svetu EU, ekonomsko-socialnemu svetu EU in komiteju regij o javno-zasebnem partnerstvu« z dne 15. novembra 2005. V pravu EU pojem javno-zasebnega partnerstva ni pravno urejen z nobenim predpisom EU niti z uredbo EU, neposredno učinkujočo v članicah, niti z direktivo EU, ki bi jo morale članice prenesti v svoj pravni red. Pojmovanje instituta javno-zasebnega partnerstva izhaja le iz programskih usmeritev zelene knjige. Nekatere članice EU pa so ga verjetno zaradi praktične uporabnosti na različne načine prenesle v svoje pravne sisteme. V glavnem se pojem povezuje z nacionalnimi zakonodajami o javnih naročilih in koncesijah, ponekod pa je urejen tudi s posebnim zakonom. Slovenija je sledila slednjim in je tovrstna pravna razmerja v posebnem zakonu uredila kot poseben pravni institut (Tičar, 2007, str. 59).

### **3.2.1 Definicija in ureditev inštituta JZP v slovenskem pravu**

Neke splošno sprejete definicije JZP ni, saj to partnerstvo lahko pokriva zelo širok spekter različnih gospodarskih aktivnosti, hkrati pa se v praksi tudi zelo hitro razvija. Pri JZP pri katerem kljub različnosti številnih aktivnosti in razmerij, ki jih pokriva ta generičen izraz, lahko najdemo določene skupne značilnosti: lahko gre za izvajanje določenih javnih storitev (služb), na primer na podlagi takšnih ali drugačnih pogodb o upravljanju oziroma različnih koncesij, danih zasebnemu sektorju za izgradnjo, vzdrževanje in financiranje infrastrukture ter njeno gospodarsko izkoriščanje oziroma zagotavljanje določenih storitev ali proizvodov, kjer država in zasebni sektor v obojestransko korist nastopata v partnerskih poslovnih odnosih. Z JZP ne smemo avtomatično enačiti projektne financiranja. Sicer res lahko nastopata skupaj, vendar to ni nujno, saj se projektne financiranje na primer lahko izvaja tudi izključno v okviru zasebnega sektorja, po drugi strani pa tudi za JZP še zdaleč ni nujno, da se financira s tehnikami projektne financiranja (Jus, 2005b, str. 18).

Javno-zasebno partnerstvo predstavlja razmerje zasebnega vlaganja v javne projekte in/ali javnega sofinanciranja zasebnih projektov, ki so v javnem interesu, ter je sklenjeno med javnim in zasebnim partnerjem v zvezi z izgradnjo, vzdrževanjem in upravljanjem javne infrastrukture ali drugimi projekti, ki so v javnem interesu, in s tem povezanim izvajanjem gospodarskih in drugih javnih služb ali dejavnosti, ki se zagotavljajo na način in pod pogoji, ki veljajo za gospodarske javne družbe, oziroma drugih dejavnosti, katerih izvajanje je v javnem interesu, oziroma drugo vlaganje zasebnih ali zasebnih in javnih sredstev v zgraditev objektov in naprav, ki so deloma ali v celoti v javnem interesu, oziroma v dejavnosti, katerih izvajanje je v javnem interesu (ZJZP, 2. člen).

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

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

Javno-zasebno partnerstvo je predvsem ekonomsko partnerstvo. Po splošni vsebinski definiciji je javno-zasebno partnerstvo podjem dveh ali več subjektov, ki prispevajo denar ali sredstva, namenjena opravljanju skupnega posla, ki si delijo dobiček ali izgubo in tveganja. Javno-zasebno partnerstvo lahko nastane najmanj med dvema subjektoma, od katerih je najmanj eden oseba javnega prava in najmanj eden oseba zasebnega prava (Tičar, 2007, str. 60).

### 3.2.2 Temeljna načela JZP

ZJZP določa temeljna načela JZP, ki so po eni strani vodilo zakonodajalcu pri urejanju pravnih razmerij, po drugi pa imajo vidno vlogo pri pravilnem razumevanju pravnih norm. Po drugi od definicij so načela vrednostna merila o tem, kako ukrepati v posameznih pravnih določilih in za katero od več možnosti se odločiti. Načela so (Kovač, 2009, str. 132-133):

- *Načelo enakosti* se izraža v tem, da mora javni partner zagotoviti, da med kandidati v vseh fazah postopka sklepanja in izvajanja JZP ni razlikovanja in da ne ustvarja okoliščin, ki pomenijo krajevno, predmetno, osebno diskriminacijo kandidatov, diskriminacijo, ki izvira iz klasifikacije dejavnosti, ki jo opravlja kandidat, ali drugo diskriminacijo. Javni partner ne sme različno obravnavati kandidatov, ki so v enakem ali bistveno podobnem pravnem in dejanskem položaju, pa tudi ne enako obravnavati kandidatov, ki so v bistveno različnem pravnem ali dejanskem položaju.
- *Načelo transparentnosti* je določeno v javnem interesu in interesu ponudnikov ali kandidatov. Javni partner mora pri sklepanju JZP z zagotovitvijo čim višje stopnje objav glede na namen zagotoviti objektivno iskanje kandidatov in predmetom, naravo ter vrednostjo projekta JZP. Pri sklepanju JZP mora omogočiti kandidatom dostop do enakih podatkov za pripravo vloge in sodelovanje pri sklepanju partnerstva ter podatkov o pogojih in merilih za izbiro kandidata.
- *Načelo sorazmernosti* omejuje možno enostransko oblastno poseganje v razmerje JZP. Ukrep oblasti je zakonit samo, če je (med drugim tudi) skladen z načelom sorazmernosti - to pomeni, da mora biti ukrep nujen, primeren in sorazmeren v ožjem pomenu. Za zakonitost ukrepa morajo biti izpolnjene vse tri predpostavke.
- *Načelo uravnoteženosti* se nanaša neposredno na razmerje JZP. Projekt JZP mora zagotoviti uravnoteženost pravic, obveznosti in pravnih koristi javnega interesa, ki ga mora zagotavljati javni partner, in interesov zasebnega partnerja, uporabnikov in drugih udeležencev, v postopku nastajanja in tudi izvajanja projekta JZP. Zato morajo biti tveganja v razmerju JZP razporejena tako, da jih praviloma prevzame tista stranka, ki jih najlaže obvladuje.
- Po *načelu konkurence* javni partner v postopku sklepanja JZP ne sme omejevati konkurence med kandidati, zlasti ne možnih kandidatov z neupravičeno uporabo različnih meril, in mora pri nastajanju in izvajanju razmerja JZP ravnati po predpisih o varstvu in preprečevanju omejevanja konkurence.
- *Načelo procesne avtonomije* poskuša obligacijsko razmerje med strankami čim manj omejevati v razmerju do splošnih pravil obligacijskega prava. Tako

je omejitev določena pri pisni obliki pogodbe, kjer stranke določbe o obličnosti ne morejo spremeniti. Enako velja tudi glede sprememb in dopolnitev pogodbe. Prav tako je urejeno s prisilno normo, da pogodbe ni mogoče skleniti za neomejen čas oziroma za čas, ki bi bil daljši kot je potrebno, da zasebni partner pridobi običajni tržni donos. Načelo procesne avtonomije pa se v ZJZP kaže tudi v možnosti dogovora za arbitražo, za tiste vrste sporov, ki so neposredno povezani ali izhajajo iz sklenjene pogodbe o JZP.

- V 18. členu ZJZP, poleg *načela subsidiarne odgovornosti*, je zajeta bistveno širša vsebina. Obveznost neprekinjenega, nemotenega in kvalitetnega izvajanja pogodbe o JZP je povzdignjena nad običajne obveznosti strank, saj zakonodaja izvajalcu načelno ne dovoljuje prekinitev pogodbe. Iz prvega odstavka gre tako razbrati še naslednja načela JZP:
  - načelo neprekinjenega izvajanja,
  - načelo nemotenega izvajanja in načelo enakopravnega izvajanja JZP do vseh uporabnikov in drugih udeležencev, ter
  - načelo izvajanja skladno s tehničnimi pogoji in pogoji (načelo standardiziranega izvajanja storitev).

Vsa predstavljena načela se podrobno uredijo v pogodbi o JZP. Vendar pa javni partner s prenosom izvajanja na izvajalca JZP ni rešen odgovornosti za neprekinjeno, nemoteno in enakopravno izvajanje projekta. Drugačen dogovor med strankama, ki je sicer dopusten, pa nikakor ne vpliva na razmerja do tretjih oseb. Tretje osebe lahko izpolnjevanje zgornjih načel vedno zahtevajo od javnega partnerja.

Javni partner subsidiarno odgovarja za škodo, ki jo pri JZP povzroči njegov izvajalec uporabnikom storitev ali drugim osebam. Uporabnik storitev ali druga oseba lahko zahteva povračilo škode od javnega partnerja, ko zoper izvajalca JZP vloži pisni odškodninski zahtevek z razumnim rokom za povračilo škode, vendar izvajalec na zahtevo ne odgovori ali povračilo škode delno ali popolnoma zavrne. Dolžnost medsebojnega sodelovanja je v tem, da mora javni partner pomagati izvajalcu JZP pri zagotavljanju stvarnih in drugih pravic ter različnih dovoljenj, ki jih sam ne more pridobiti, skladno s predpisi in sklenjeno pogodbo o javno-zasebnem partnerstvu (Bohinc, 2007, str. 34).

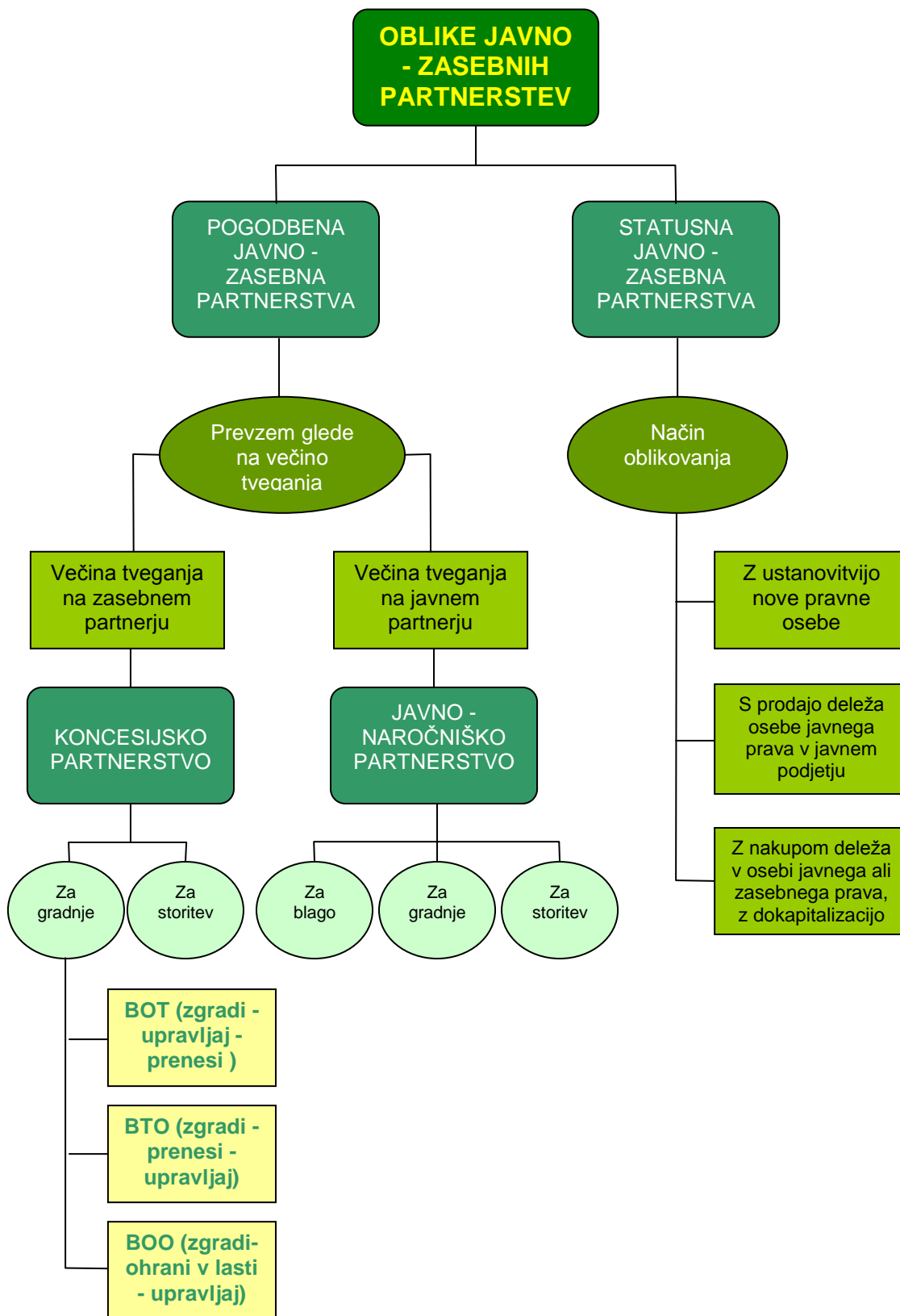
### **3.2.3 Oblike javno-zasebnega partnerstva**

Pravna razmerja, ki so podrejena pojmu JZP, so opredeljena v 2. členu ZJZP. Opredelitev iz 2. člena ZJZP temelji na vsebinski pojasnitvi oziroma opisu projektov in dejavnosti, ki se izvajajo kot JZP. Javno-zasebno partnerstvo so na primer skupni projekti javnega in zasebnega sektorja, s katerimi se izvajajo javne službe, izgradi in upravlja javna infrastruktura, izvajajo dejavnosti v javnem interesu itd.

V 23. do 30. členu ZJZP pa so določene oblike, v katerih se lahko izvaja javno zasebno-partnerstvo. Oblike so opredeljene zato, ker se za vsa JZP ne uporabljajo ista pravila ZJZP. Vsebinska določitev pravic in obveznosti javnega ter zasebnega partnerja ni predmet ZJZP, razen posameznih omejevalnih določb ali nekaterih usmerjevalnih določb. ZJZP je predvsem postopkovni predpis za izbiro zasebnega

partnerja. Vodenje postopka za izbiro zasebnega partnerja naj bi bilo odvisno od predvidene oblike JZP (Kranjc, Kerševan, Plauštajner in Prelič, 2009, str. 109).

**Slika 2: Oblike javno-zasebnega partnerstva**





Vir: Ferk in Ferk (2008, str. 216)

V 23. členu sta predvideni dve obliki: pogodbeno in statusno partnerstvo. Razmerje JZP se lahko izvaja kot (ZJZP, 23. člen):

- razmerje pogodbenega partnerstva, ali
- razmerje statusnega partnerstva.

Pogodbeno partnerstvo se izvaja skladno z ZJZP, *Zakonom o javnem naročanju (ZJN-2)* ter/ali zakonom, ki ureja *gospodarske javne službe (ZGJS)*. Zakon o javnem naročanju (ZJN-2) se uporabi pri pogodbenih partnerstvih, ki imajo naravo javno-naročniškega partnerstva. Gospodarske javne službe pa urejajo ZGJS in področni zakoni (o energetiki, komunalnih dejavnostih itd.). ZGJS je treba upoštevati pri pogodbenih partnerstvih, s katerimi se prenaša na zasebnega partnerja upravičenje za izvajanje gospodarske javne službe. Področne zakone pa se upošteva takrat, kadar urejajo izvajanje dejavnosti, ki jo bo izvajal zasebni partner na podlagi javno-zasebnega partnerstva (ZJZP, 24. člen).

Statusno partnerstvo se izvaja skladno z ZJZP, z zakonom, ki ureja *gospodarske javne službe (ZGJS)*, in zakonom, ki ureja javne finance. Namen 25. člena ZJZP je opozoriti na uporabo predpisov pri statusnem partnerstvu. Ker je ZJZP predvsem postopkovni predpis za vzpostavitev JZP, bi bilo bolj smiselno, da bi opozarjal na fazo sklepanja kot izvajanja. V 25. členu ZJZP niso izčrpno naštetni vsi predpisi, ki jih je treba upoštevati pri sklenitvi in izvajanju statusnega JZP. Poleg omenjenih (predpisov, ki urejajo gospodarske javne službe, in predpisov, ki urejajo javne finance) je to gotovo tudi predpis o statusnih oblikah za izvajanje *gospodarskih dejavnosti (ZGD-1)* (ZJZP, 25. člen).

### **3.2.3.1 Pogodbeno partnerstvo**

Pogodbeno partnerstvo temelji na obligacijski pogodbi. Ker pa gre pri vseh JZP predvsem za povečanje učinkovitosti in uspešnosti zagotavljanja javnih interesov, imajo tudi vsa pogodbeno JZP javnopravne elemente, zato se lahko pogodbeno JZP vzpostavi v dveh oblikah (Tičar, 2007, str. 61):

- v obliki koncesijskega pogodbenega JZP ali
- v obliki javno naročniškega pogodbenega JZP

Za obe obliki je značilna sklenitev posebne pogodbe, tako za gospodarske ali negospodarske javne službe. Vsebinsko se oblika koncesijskega partnerstva loči od javno naročniške oblike predvsem z vidika pretežnega bremena ekonomskega rizika zagotavljanja javne službe.

Če večina rizika zagotavljanja blaga in storitev v javnem interesu bremeni zasebnika, je partnerstvo koncesijsko, če pa je glavnina ekonomskega tveganja na državi ali lokalni skupnosti, je partnerstvo javno naročniško. ZJZP ne vsebuje natančnih meril, po katerih se presoja tveganje bodočega JZP, zato je presoja pretežnosti tveganja v

diskreciji javnega partnerja. Tudi pri javno-naročniškem partnerstvu pa mora vsaj del tveganja nositi zasebnik. V nasprotnem primeru ne gre več za JZP, temveč za običajno navadno naročilo (PPP, 6.2.2010).

### **3.2.3.2 Statusno partnerstvo**

Statusno javno-zasebno partnerstvo se lahko zagotavlja na način, da država, ena ali več samoupravnih lokalnih skupnosti ali drugih oseb javnega prava oziroma drug javni partner poveri izvajanje pravic in obveznosti, ki iz JZP izhajajo (npr. izvajanje javne službe ali opravljanje sicer tržne dejavnosti v javnem interesu), izvajalcu statusnega JZP s prodajo deleža v javnem podjetju ali drugi osebi, nakupom deleža v osebi javnega ali zasebnega prava, z ustanovitvijo pravne osebe ali na drug, primeroma naštetim oblikam pravno in dejansko soroden in primerljiv način.

Evropska komisija je na podlagi Zelene knjige o JZP, z dne 30. aprila 2004 pričela inštitut JZP podrobneje urejati. Tako je dne 3. maja 2005 izdala Delovno gradivo poročila o javni obravnavi Zelene knjige o JZP, dne 15. novembra 2005 pa Sporočilo komisije evropskemu parlamentu, svetu, ekonomsko-socialnemu svetu in komiteju regij o JZP. Kljub temu inštitut JZP v tem trenutku nima povsem jasne pravne podlage v evropskem pravu; kar pa ne pomeni, da bi bil prepovedan. Poleg tega pa so v evropskem pravu (sekundarni zakonodaji) nekatere pojavne oblike JZP izrecno urejene (javna naročila, koncesije gradenj). Iz zgornjih izvajanj je mogoče razbrati, da imamo v Sloveniji nekatera pravna razmerja JZP sicer povsem sporadično, pa vendarle urejena. Temu velja dodati neposrednost uporabe dela pravil, izhajajočih iz Direktiv Evropske skupnosti. Manjka pa sistematična ureditev (Mužina, 2006, str. 373).

Po zakonski definiciji je statusno javno-zasebno partnerstvo razmerje, sklenjeno med javnim in zasebnim partnerjem tako, da država, ena ali več samoupravnih lokalnih skupnosti ali drugih oseb javnega prava oziroma drug javni partner podeli izvajanje pravic in obveznosti, ki izhajajo iz JZP, izvajalcu statusnega JZP. Izvajanje pravic se podeli (Tičar, 2007, str. 62):

- 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 izhajajo iz JZP, na to osebo

Statusno JZP je posebno pravno razmerje, ko javni partner podeli izvajanje pravic in obveznosti zagotavljanja javnega interesa na naslednje načine (Tičar, 2007, str. 63):

- z ustanovitvijo pravne osebe, katere ustanovitelji so država, ena ali več samoupravnih lokalnih skupnosti ali drugih oseb javnega prava oziroma drug javni partner in ena ali več oseb zasebnega prava, ter prenosom izvajanja pravic in obveznosti, ki izhajajo iz JZP, na to pravno osebo (partnerstvo z ustanovitvijo pravne osebe);

- s prodajo dela deleža države, samoupravne lokalne skupnosti ali druge osebe javnega prava oziroma drugega javnega partnerja v javnem podjetju ali drugi pravni osebi nosilcu posebnih oziroma izključnih pravic ali javnih pooblastil ter prenosom izvajanja oziroma nadaljevanjem (ohranitvijo) izvajanja pravic in obveznosti, ki izhajajo iz JZP, na to pravno osebo (partnerstvo s prodajo deleža);
- z nakupom deleža javnega partnerja v osebi javnega prava ali drugi pravni osebi, nosilcu posebnih oziroma izključnih pravic ali javnih pooblastil ter prenosom izvajanja pravic in obveznosti, ki izhajajo iz JZP, na to pravno osebo (partnerstvo z nakupom deleža).

### 3.3 JZP, TVEGANJA IN OBLIKE SODELOVANJA

#### 3.3.1 Tveganja

Delitev tveganj med partnerjema lahko odločilno vpliva na (ne)uspeh posameznega JZP, zato bi moralo biti pri vsakem JZP v Sloveniji aktualno vprašanje, kakšna je učinkovita delitev tveganj. V tej zvezi so bistveni identifikacija tveganj, razumevanje njihove narave in njihova delitev na temelju načela ekonomičnosti in pravičnosti ter obvladovanje tveganj. Za vsako državo, vsak (infrastrukturni) sektor in tudi za vsak model JZP so značilna posebna tveganja, to pa v praksi otežuje univerzalen pristop. Ne glede na to pa je mogoče na najbolj elementarni ravni praktično vsa tveganja v zvezi z JZP deliti na: splošna (neprojektna) tveganja in posebna (projektna) tveganja. *Splošna tveganja* ne izvirajo neposredno iz projekta, ampak sodijo v sfero države oziroma javnega partnerja, zato zasebni partner nanje načeloma nima vpliva. Po vsebini jih lahko razvrstimo v dve skupini, in sicer na (Ferčič, 2005, str. 15):

- politična tveganja (npr. uvozno-izvozne omejitve, nacionalizacija, neutemeljena zavrnitev izdaje ali podaljšanja dovoljenj, sprememba zakonodaje);
- makroekonomska tveganja (npr. inflacija, sprememba menjalnega tečaja, sprememba obrestne mere).

*Posebna tveganja* izvirajo neposredno iz projekta, zato imata nanje načeloma določen vpliv tako javni kot zasebni partner. Razvrščanje posebnih tveganj je zaradi njihove številnosti in raznolikosti težavno, vendar priporočljivo zlasti iz praktičnih razlogov, tj. zaradi lažje identifikacije tovrstnih tveganj v praksi. Ker je v tuji praksi močno uveljavljeno zlasti JZP na področju infrastrukture, ki zajema gradnjo infrastrukturnega objekta in upravljanje tega objekta, je smiselna razvrstitev posebnih tveganj na:

- tveganja v zvezi s pripravo projekta (npr. neuspeli javni razpis oziroma neuspešno konkuriranje na javnem razpisu);
- tveganja v zvezi z gradnjo infrastrukturnega objekta (npr. dodatni, nepredvideni oziroma nepredvidljivi stroški, zamuda zaradi dodatnih del);
- tveganja v zvezi z upravljanjem infrastrukturnega objekta (npr. tehnične težave na infrastrukturnem objektu, bistvena sprememba povpraševanja).

Po zaključeni identifikaciji tveganj sledi delitev tveganj med partnerja. Za zdaj ne obstaja univerzalna formula za delitev posameznih tveganj med partnerjema. Delitev se mora opraviti za vsak primer posebej. Pri tem naj zlasti javni partner ne podleže skušnjavi, da bi izsilil prevzem vseh večjih tveganj s strani zasebnega partnerja, saj lahko v tem primeru računa na »učinek bumeranga«<sup>1</sup>. Učinkovita delitev tveganj naj se določi na podlagi načela ekonomičnosti in pravičnosti:

- *Načelo ekonomičnosti* pomeni, da vsak partner prevzame tista tveganja, ki jih lahko najbolj učinkovito obvladuje, tj. tista, ki jih lahko obvlada z nižjimi stroški kot partner.
- *Načelo pravičnosti* ima dve razsežnosti. Prva se kaže v tem, da vsak partner prevzame tista tveganja, ki izvirajo iz njegove sfere, in ima torej nanje določen vpliv, druga pa se kaže v tem, da se tveganja delijo v sorazmerju s pričakovano koristjo.

Načelo ekonomičnosti naj bo obravnavano kot temeljno načelo, načelo pravičnosti pa kot njegov korektiv. Po zaključeni delitvi tveganj med partnerjema morata biti partnerja osredotočena še na obvladovanje prevzetih tveganj.

Obvladovanje tveganj se v praksi zagotavlja z uporabo različnih pravnih instrumentov, ki omogočajo pokritje pred tveganji. Poleg klasičnih in pogosto uporabljenih pravnih instrumentov pridejo v poštev tudi manj razširjeni derivati, za katere je značilno zlasti, da so izvedeni iz nekega osnovnega instrumenta, in so torej vsebinsko »vezani« nanj. Mišljene so opcije, terminski posli in swan posli (Ferčič, 2005, str. 16):

- *Opcija* je enostransko oblikovalno upravičenje, z uresnitvijo katerega je sklenjeno vsebinsko že vnaprej določeno pogodbeno razmerje oziroma postane to razmerje pravno učinkovito (ali se podaljša). V teoriji ni enotnega stališča do načina pridobitve opsijske pravice. Najpogostejše so tri pravne konstrukcije: opcija lahko nastane z enostranskim pravnim poslom (trdna ponudba) ali z dvostranskim pravnim poslom (opcijska in pogojna pogodba). Z vidika obvladovanja tveganj, ki izvirajo iz JZP, so aktualne zlasti indeksne, obrestne in devizne opcije.
- *Terminski pose* je pogodba med prodajalcem in kupcem, ki vsebuje vse elemente, vključno s ceno, že pri sklenitvi, vendar njena izpolnitev sledi šele v določenem trenutku v prihodnosti. Med fazo stipulacije<sup>2</sup> in fazo solucije<sup>3</sup> pride do (večjega) časovnega zaostanka, ki pa je določen že v fazi stipulacije. Z vidika obvladovanja tveganj, ki izvirajo iz JZP, so terminski posli primerni za zagotavljanje dobav v določenem časovnem obdobju.
- *Swap pose* je pogodba, ki določa zamenjavo določenih pravic in/ali obveznosti med strankama. V praksi gre zlasti za zamenjavo zneskov obresti (običajno variabilnih proti fiksnim) in zamenjavo glavnice (v različni valuti). Z vidika obvladovanja tveganj, ki izvirajo iz JZP, so swap posli primerni zlasti za obvladovanje tveganj spremembe cen blaga, obrestne mere in menjalnih tečajev.

---

<sup>1</sup> Višji stroški zasebnega partnerja redno povzročijo višjo ceno njegovih storitev, včasih pa tudi njegovo finančno nesposobnost in posledično nesposobnost stabilno in kakovostno izvajati zaupane mu (javne) naloge

<sup>2</sup> Faza stipulacije - čas sklepanja pogodbe

<sup>3</sup> Faza solucije - po sklenitvi pogodbe

Delitev tveganj med partnerjema je bistven element vsakega JZP. Učinkovita delitev tveganj lahko odločilno vpliva na (ne)uspeh projekta in je neločljivo povezana s predhodno identifikacijo tveganj in kasnejšim obvladovanjem tveganj. Pri delitvi tveganj se mora zlasti javni partner zavedati, da kar največji prenos tveganj na zasebnega partnerja ni zmeraj v javnem interesu, kajti v vsakem partnerstvu težave enega partnerja vsaj posredno bremenijo tudi drugega partnerja (Ferčič, 2005, str. 16).

### **3.3.2 Oblike sodelovanja**

Zasebni sektor se lahko vključuje v infrastrukturne storitve v več oblikah, ki jih delimo na dve skupini. V prvo skupino uvrščamo pogodbe o opravljanju storitev, pogodbe o obratovanju in upravljanju, najemne pogodbe ter klasične koncesijske pogodbe. Bistvena značilnost teh pogodb je, da lastništvo nad infrastrukturo ostane v rokah javnega sektorja. V drugi skupino pa sodita oblika BOT projektnega financiranja z izvedenkami, gospodarska družba, v kateri imata poslovne deleže javni in zasebni partner in privatizacija javnega podjetja, kot skrajna oblika. Mrak pravi, da »se v primeru BOT oblik projektnega financiranja z izvedenkami lastništvo nad infrastrukturo začasno ali trajno prenese na zasebni sektor, ki je odgovoren za financiranje infrastrukture« (Mrak, 1999, str. 97). Pojavne oblike JZP se torej razlikujejo po stopnji in obsegu vključevanja zasebnega interesa.

#### **3.3.2.1 Pogodba o izvajanju storitev**

Zanjo je značilno, da vlada ali lokalna oblast s pogodbo odda določeno javno storitev v izvajanje in zasebni organizaciji. Sklenitev te vrste pogodbe je smiselna, ko so stroški izvajanja v lastni režiji previsoki in kadar javni sektor ne razpolaga s potrebnim »know-how«<sup>4</sup>-om (Hrovatin, 1997, str. 102). Pri tej obliki sodelovanja, javni sektor še vedno nosi večino tveganj, saj obdrži odgovornost za upravljanje in vodenje infrastrukturne dejavnosti. Tako javni sektor nosi skoraj vsa tveganja povezana s poslovanjem in investicijami, saj tudi vsa finančna sredstva za izvajanje teh storitev zagotavlja on. Zasebni sektor pa v tem primeru odgovarja le za učinkovito zagotavljanje s pogodbo določenih storitev. Prednost te oblike je, da javnemu sektorju ni potrebno imeti svojih ljudi za opravljanje storitev (ni potrebno imeti visokih stalnih režijskih stroškov) in da je plačilo teh storitev odvisno od njihove kakovosti. Pogodbe se običajno sklepajo za krajše obdobje (1-2 leti) in se nanašajo na storitve, kot so npr. vzdrževanje infrastrukturnih objektov, nujna popravila, zbiranje plačil in podobno (Mrak, 1999, str. 97).

#### **3.3.2.2 Pogodba o upravljanju in vzdrževanju**

Za tovrstno pogodbo je značilno, da javni sektor prenese odgovornost za vodenje in upravljanje javne službe na zasebnika, ki je za upravljanje in vodenje dejavnosti plačan iz proračunskih sredstev, prav tako pa se prihodki od dejavnosti vrnejo v proračun. Zasebni sektor ima popolno svobodo pri odločanju o vodenju projekta brez

---

<sup>4</sup> Know-how so nedokumentirani podatki, ki jih poznate le vi, in so podobni poslovnim skrivnostim.

prevzemanja komercialnih tveganj in nima neposrednega stika s potrošnikom infrastrukturne storitve, saj deluje v imenu javnega sektorja. Javni sektor tako nosi večino tveganj, saj ostane odgovoren za kvaliteto in količino storitev, zagotavljanje obratnega kapitala, financiranje novih investicij in določitev prave cene. Te pogodbe so običajno srednjeročne (3-5 let) in so včasih osnova za intenzivnejše oblike sodelovanja javnega in zasebnega sektorja (Hrovatin, 1997, str. 102).

### **3.3.2.3 Najemne pogodbe**

Po tej pogodbi ima zasebnik pravico do najema določenih infrastrukturnih objektov in odgovornost za upravljanje, vzdrževanje in vodenje poslovanja za srednjeročno obdobje (do 10 let), včasih pa obdobje presega petnajst let. Javni sektor ostaja lastnik infrastrukture, mora pa zagotavljati finančna sredstva za vzdrževanje in nove investicije ter odplačevanje dolga, medtem ko zasebnik pokriva stroške tekočega poslovanja. Dohodek najemnika je odvisen od prihodkov, ustvarjenih z zaračunavanjem storitev po pogodbeno določeni ceni, in od celotnih stroškov poslovanja, ki vključujejo stroške najema. Cilj zasebnika je čim boljši rezultat poslovanja, zato strmi k čimbolj učinkovitemu izvajanju poslovanja. Prav zaradi tega so te pogodbe koristne, saj stimulirajo k večji učinkovitosti javne službe. Leasing v praksi izgublja pomen, ker ga vse bolj nadomeščajo inovativnejše oblike, npr. BOT oblika projektnega financiranja (Mrak, 1999, str. 98).

### **3.3.2.4 Koncesijske pogodbe**

Izraz koncesija sicer izhaja iz latinskega glagola »concedere«, ki pomeni dovoliti. V splošnem smislu namreč pomeni neko dovoljenje, podelitev kake pravice, ugodnosti, koristi. Izraz koncesija lahko presega pomen, ki ga ima v javni upravi in se lahko uporablja tudi v mednarodnem pravu. Angleži bi koncesijo lahko prevajali kot »license«, kar bi pomenilo dovoljenje, pravica, pooblastilo ter kot koncesija za opravljanje obrti. Iz nekega drugega primera pa izhaja, da takšno dovoljenje (license) ne predstavlja pogodbe med državo in prejemnikom dovoljenja, temveč gre za čisto osebno dovoljenje. Ker pa je bistveni del izvajanja koncesije koncesijska pogodba, se kaže vprašati, ali je izraz sploh primeren za koncesijo. Tako se zdi bolje, da bi koncesijo prevajali s »concession«. Ta izraz se zdi širši kot license. Vendar pa je dejstvo, da Američani niso najbolj naklonjeni uporabi izraza concession v smislu, v katerem ga mi uporabljamo. Njih bi izraz concession verjetno najbolj spomnil na izraz concession speech, to je govor, ki ga ima na primer kandidat na volitvah za ameriškega predsednika, v katerem priznava volilni poraz (iz glagola to concede, sl. priznati). Toda evropsko okolje je zagotovo naklonjeno uporabi concession. V tej zvezi na primer uporabljajo ta izraz za koncesijo glede upravljanja evropskega satelitsko-navigacijskega sistema Galileo (Novak, 2004, str. 37).

V upravnem pravu je koncesija način izvajanja javne službe. Koncedent<sup>5</sup> je navadno država ali lokalna skupnost. Ta v koncesijskem aktu določi pogoje za izvajanje določene dejavnosti, katere izvajalec je oseba zasebnega prava (koncesionar). Koncedent in koncesionar določita medsebojna razmerja s koncesijsko pogodbo.

---

<sup>5</sup> Koncedent - dajalec koncesije

Določita predvsem način in roke plačil in morebitne varščine, razmerja v zvezi s sredstvi, ki jih vloži koncedent, dolžnost koncesionarja poročati koncedentu o vseh dejstvih in pojavih, ki utegnejo vplivati na izvajanje javne službe na način in pod pogoji, določenimi v koncesijskem aktu, način finančnega in strokovnega nadzora s strani koncedenta, pogodbene sankcije zaradi neizvajanja ali nepravilnega izvajanja javne službe, medsebojna 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>6</sup> po prenehanju koncesije. S sklenitvijo koncesijske pogodbe prevzame koncesionar odgovornost za zagotavljanje storitev, vključno z upravljanjem, vzdrževanjem, vodenjem in investiranjem v novo infrastrukturo. Značilnost koncesijskih razmerij je, da infrastruktura ostane v lasti koncedenta, vendar ima koncesionar izključno pravico razpolaganja z njo za čas trajanja koncesijske pogodbe. Koncesionar prevzame celotno poslovno tveganje, tako v primeru dobička kakor tudi izgube. Zato je ključnega pomena, da koncesionar v obdobju trajanja koncesije skrbno investira ne samo v osnovno infrastrukturo, ampak tudi čim bolj nadzira stroške izvajanja javne službe in jih poskuša optimizirati. Glede na to, da se koncesijske pogodbe praviloma sklepajo za obdobje od dvajset do trideset let, je pomembna vzpostavitev učinkovitega nadzora nad koncesionarjem, saj se tako zagotavlja kakovost izvajanja javne službe (Kovač, 2009, str. 140-141).

### **3.3.2.5 BOT oblika projektnega financiranja in izpeljanke**

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

V poslovnih vodah se vzpostavljajo uspešna JZP, z uporabo sheme BOT (Build-Operate-Transfer / zgradi-upravljaj-prenesi), modela projektnega financiranja in njegovih variant, kjer so poslovneži financirali v posebne projekte, za katere je bil posojilodajalec prepričan, da bodo denarni tokovi in dohodki te gospodarske enote vir sredstev iz katerih bo posojilo odplačano, premoženje te gospodarske enote pa kot poroštvo za posojilo. Ključna značilnost te oblike je prehod lastninske pravice na javnega partnerja. Posli BOT se razlikujejo glede na čas prenosa lastnine in način prehoda lastnine. Lastninska pravica lahko preide na javnega partnerja, ko preteče obdobje, opredeljeno v koncesijski pogodbi, ali pa že po dokončanju gradnje infrastrukturnega objekta. Na tem mestu je treba opozoriti tudi na model BOO in njemu sorodne modele, pri katerih lastninska pravica na zgrajeni infrastrukturi ostane zasebnemu partnerju (navedeni modeli so podrobneje predstavljeni v nadaljevanju). Nadalje se lahko prenos lastninske pravice in pravice upravljanja izvrši avtomatično na podlagi pogodbenih določil ali pa na podlagi posebnega akta o prenosu (Mužina, 2004, str. 370).

---

<sup>6</sup> Restitucija – ponovno zahtevati.

V mednarodnem okolju so se opredelile različne oblike zasebnega financiranja infrastrukture glede na obliko sodelovanja in glede na lastništvo infrastrukture (Jus, 2005a, str. 535):

- BOO (Build-Own-Operate / zgradi-ohrani v lasti-upravljalj), ta oblika je že oblika privatizacije, saj zasebni vlagatelj ni dolžan prenesti sredstev na javni sektor;
- BOOT (Build-Own-Operate-Transfer / zgradi-ohrani v lasti-upravljalj-prenesi), zasebni vlagatelj financira, načrtuje, upravlja in vzdržuje infrastrukturo, za kar pobira pristojbine. Je lastnik sredstev, ki pa jih po izteku pogodbe prenese na javni sektor;
- BTO (Build-Transfer-Operate / zgradi-prenesi-upravljalj), po izgradnji se lastnina prenese na javni sektor, zasebni vlagatelj pa ima po pogodbi še naprej pravico do upravljanja;
- BRT (Build-Rent-Transfer / zgradi-najemi-prenesi), zasebni vlagatelj najame opredmetena sredstva za čas trajanja pogodbe;
- MOT (Modernize-Own-Transfer / posodobi-lastnini-prenesi);
- ROT (Rehabilitate-Own-Transfer / usposobi-lastnini-prenesi) idr.

### **3.3.2.6 Gospodarska družba, v kateri imata poslovne deleže javni in zasebni sektor**

Oblika JZP je tudi gospodarska družba, v kateri imata poslovne deleže javni in zasebni partner. Uporabi se v primerih, ko se ustanovi nova gospodarska družba, katere ustanovitelja sta javni in zasebni partner, ali v primerih, ko eden ali drugi partner pridobita delež bodisi v zasebni gospodarski družbi ali v javnem podjetju tako, da postaneta partnerja. Javni partnerji se za takšno obliko JZP odločajo predvsem v primerih, ko želijo obdržati okrepljen nadzor nad izvajanjem javne službe, ki jo bo v sklenjenem JZP izvajala takšna gospodarska družba. Statusna oblika javno-zasebnega partnerstva je še posebno primerna za področja transporta, ravnanja z odpadki, bolnišnice, zapore, torej področja, na katerih je potrebno tesno sodelovanje med javnim in zasebnim partnerjem v vseh fazah izvajanja JZP. Pogosto je navedena oblika JZP vmesni korak, ki vodi k popolni privatizaciji izvajanja posamezne javne službe. Glede poslovnih tveganj, ki jih prevzame posamezen partner, je navedena oblika JZP najbolj transparentna, saj partnerja prevzameta poslovno tveganje glede na višino poslovnih deležev, ki jih imata v gospodarski družbi, katera je izvajalec JZP. Ta oblika JZP se pogosto uporabi v kombinaciji z drugimi oblikami JZP, zlasti z različnimi oblikami koncesij. Tako se gospodarski družbi, v kateri imata poslovne deleže javni in zasebni partner, pogosto podeli še koncesija za opravljanje določene javne službe (Ferk in Ferk, 2008, str. 263–264).

Pahor-Žvanutova (2006, str. 23–24) imenuje obravnavani koncept kot skupno vlaganje zasebnega in javnega sektorja, v katerem zasebni in javni sektor skupaj vlagata v premoženje, finančna sredstva in znanje z namenom doseči dolgoročno rast za partnerje obeh sektorjev. Običajno upravljajo s sredstvi in vodijo projekte s skupno upravo v novem podjetju. V nadaljevanju avtorica navaja pglavitne prednosti tega modela. Le-te so v delitvi stroškov in tveganj med partnerji zasebnega in javnega sektorja. Z računovodskega vidika vsak partner oziroma lastnik upošteva tisti



kontni načrt, kateremu je podrejena osnovna dejavnost. Zasebna gospodarska družba torej deluje na podlagi Zakona o gospodarskih družbah, javno podjetje pa v skladu z Zakonom o javnih financah in Zakonom o izvrševanju proračuna.

**Tabela 1: Značilnosti in razlike med pogodbenimi oblikami JZP**

Vrsta JZP	Trajanje razmerja	Način financiranja	Vsebina razmerja	Primeri iz prakse
Pogodba o izvajanju storitev	kratkoročno (1-3 leta)	plačilo za opravljene storitve s strani javnega partnerja	vsebina (kakovost) storitve je podrobno opredeljena	storitve čiščenja, različne oblike vzdrževalnih pogodb, storitve varovanja, receptorske storitve
Pogodba o upravljanju	srednjeročno (3-8 let)	plačilo za opravljeno upravljanje s strani javnega partnerja, ki lahko vključuje poseben način nagrajevanja za uspešno upravljanje	vsebina (obseg) upravljanja je podrobno opredeljena	upravljanje že zgrajene infrastrukture (oskrba z vodo, kanalizacija, čistilna naprava itd.)
Najemna pogodba	dolgoročno (8-15 let)	plačila zasebnemu partnerju s strani uporabnikov javne storitve, plačilo najemnine s strani zasebnega partnerja javnemu	pogodba opredeljuje upravljanje, vzdrževanje, lahko manjše investicije v infrastrukturo, ki je dana v najem, in vsebino javne službe, ki jo mora najemnik zagotavljati	letališča, pristanišča
Pogodbe tipa BOT	dolgoročno (15-30 let)	javni partner zagotavlja financiranje na podlagi opravljene storitve po enoti	projektiranje (če je dogovorjeno), gradnja, upravljanje, vzdrževanje lahko vključuje zagotavljanje izvajanja javne službe ali zagotovitev ustrezne infrastrukture, s katero se bo izvajala javna služba (izvajanje javne službe pa zagotovi javni partner)	bolnišnice, domovi upokojencev, vrtci, šole
Koncesija storitev	dolgoročno (15-30 let, izjemoma tudi več)	neposredna plačila uporabnikov storitev koncesionarju, koncesionar praviloma plača koncesnino koncedentu	projektiranje (če je dogovorjeno), gradnja, upravljanje, vzdrževanje in zagotavljanje izvajanja javne službe	novogradnje: letališča, pristanišča, mostovi, avtoceste
Gosp. družba (delež imata javni)	dolgoročno (15-30 let, izjemoma tudi več)	pogosto se uporabi način financiranja kot pri koncesijah storitev	vsebina razmerja je opredeljena z aktom o ustanovitvi (na primer	področje ravnanja z odpadki, bolnišnice, zapori

in zasebni sektor)			družbeno pogodbo)	
--------------------	--	--	-------------------	--

Vir: Ferk in Ferk (2008, str. 264-265)

### 3.3.2.7 Privatizacija

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

V ožjem smislu pa označuje samo procese prehoda javnega kapitala v zasebni oziroma prenos lastniških pravic iz javnega v zasebni sektor. Razloge za privatizacijo lahko iščemo v zmanjševanju pritiska na proračunske izdatke, zadolženosti javnega sektorja, pa tudi v uvajanju novih menedžerskih metod vodenja in poslovanja v javnem sektorju. Splošno rečeno so cilj privatizacije čim nižje cene storitev na trgu, vendar ob ohranjanju oziroma izboljšanju njihove kvalitete. Proces privatizacije se je pričel v osemdesetih in devetdesetih letih prejšnjega stoletja, ko so številne države v tranziciji prodajale obstoječo infrastrukturo in državna podjetja z namenom krpanja vedno večjih proračunskih lukenj. Vendar so države s prodajo premoženja na navedeni način dokončno izgubile lastninsko pravico nad prodanim premoženjem, z izgubo le-te pa tudi nadzor nad tem premoženjem ter večji del kontrolnih mehanizmov. Javno-zasebno partnerstvo je drugačen pristop k izvajanju projektov javnega sektorja. Medtem ko gre pri privatizaciji za dokončno izgubo lastninske pravice nad infrastrukturo ali podjetjem, v primeru javno-zasebnega partnerstva, razen izjemoma (BOO model), ta ostane javnemu partnerju. Z izgubo lastninske pravice država izgubi nadzor nad premoženjem, upravljanje z njim preide v zasebnikove roke. Pri javno-zasebnem partnerstvu, odvisno od oblike le-tega, pa javni sektor ohranja velik del nadzora nad projektom oziroma standardi in vrstami storitev, kakor tudi nadzor nad upravljanjem zasebnika (Rus, 2001, str. 22-23).

## 3.4 RAZLOGI ZA UPORABO JZP

Sodelovanje med zasebnim in javnim sektorjem nudi mnoge prednosti. Tako javni kot zasebni sektor imata določene lastnosti, zaradi katerih lahko njuno medsebojno delovanje vodi obojestranske koristi in zagotavljanje trajnostnega razvoja. Javni in zasebni sektor spletata partnerstvo s skupnim ciljem, vendar z različnimi motivi. Zasebni sektor išče ustrezen dobiček v skladu z investiranim kapitalom in s sprejetimi tveganji, javni sektor pa išče izboljšanje kakovosti storitev. Zasebni sektor razpolaga s strokovnimi znanji, inovativnostjo, hitrostjo, učinkovitostjo, medtem ko je javni sektor bolj tog pri zagotavljanju izvajanja javnih interesov. Sodelovanje med javnim in zasebnim sektorjem ima za državo naslednje učinke (Medas, 2007, str. 8-9):

- znižanje proračunskih izdatkov,
- znižanje cen za porabnike in za davkoplačevalce,
- večja izbira javnih storitev,
- boljša kakovost javnih storitev,
- boljša distribucija javnih storitev in/ali prenehanje potrebe po izkoriščanju javnih storitev pri posameznih uporabnikih.

Vzroki za sodelovanje javnega in zasebnega sektorja so v prednostih, ki jih taka oblika financiranja prinaša za obe strani:

- za zasebni sektor je to naložba z minimalnim tveganjem in zagotovljenimi, dogovorjenimi donosi;
- za javni sektor ima tako sodelovanje pozitiven vpliv na proračun, saj se s tem država lahko izogne proračunskemu zadolževanju.

Evropska komisija priznava štiri vloge zasebnega sektorja v javno-zasebnem partnerstvu (EK, 2004, str. 3):

- zagotavljanje dodatnega kapitala,
- pridobivanje alternativnih načinov upravljanja in drugih strokovnih znanj, s katerimi se kar najboljše izrablja učinkovitost delovanja zasebnega sektorja pri zmanjševanju stroškov in povečevanju kakovosti,
- ustvarjanje dodatne vrednosti potrošnikom in javnosti na splošno,
- zagotavljanje boljšega prepoznavanja potreb in optimalne uporabe virov, saj je namen javno-zasebnega partnerstva v pospeševanju zasebnih vlaganj v izgradnjo, vzdrževanje oziroma upravljanje objektov in naprav, ki so v javnem interesu.

Ključno načelo pri izvedbi projektov javno-zasebnega partnerstva je torej obojestranska korist javnega sektorja in zasebnih vlagateljev, saj morebitni udeleženci v takšnih projektih zagotovo ne bodo zainteresirani za vstop, če s tem ne bodo dosegli svojih ciljev.

### **3.5 NAJPOGOSTEJŠE ZMOTE O KONCEPTU JZP**

Glede na to, da obstajajo številne oblike sodelovanja med javnim in zasebnim sektorjem, ki sem jih predstavila v 2. poglavju diplomskega dela, pogosto prihaja do napačnega razumevanja pojma JZP. Na podlagi do sedaj napisanega lahko izločim najpogostejše zmete o konceptu JZP:

- pri sklenitvi JZP javni sektor izgubi nadzor nad zagotavljanjem storitev, čeprav se ne odreče možnosti določanja politike ali izvajanja regulacije na področju javnih storitev. Javni sektor je tisti, ki postavlja pogoje za oblikovanje partnerstva z zasebnim sektorjem,
- občani so mnenja, da so JZP primerna le za projekte za izgradnjo infrastrukture, vendar se lahko z JZP ureja tudi mnogo drugih storitev, kot so na primer zbiranje odpadkov, vzdrževanje cest ipd,
- JZP so prinesla zmanjšanje kvalitete javnih storitev, vendar sam način izvajanja storitev ne bi smel vplivati na kvaliteto storitev. Javni sektor

zagotavlja boljši nivo storitev z dobrimi pogodbami, s kvaliteto storitev zasebnega sektorja, in s kvalitetnim nadzorom izvajanja teh pogodb. Zasebni sektor pa ima prav tako interes za izboljšavo storitev, saj lahko na ta način privabi večje število uporabnikov,

- zasebni partner stremi k temu, da ustvari dovolj velik dobiček, vendar ga mora ustvariti s ceno, ki ne sme presegati obstoječe cene za posamezno storitev. Če cena storitev ne bo nižja kot v primeru, če bi storitev izvajal javni sektor, javni sektor partnerstva ne bo sklenil. Zasebni partner torej lahko ustvarja večji dobiček le na račun večje produktivnosti ali razširitve ponudbe storitev, ne pa na račun višje cene, ter
- razlog, zakaj javni sektor vstopa v javno-zasebna partnerstva, je zmanjševanje zadolženosti. Možnost financiranja projekta z namenom zmanjšanja proračunskega primanjkljaja ne bi smel biti razlog za oblikovanje JZP. Razlogi, zaradi katerih se sklepajo JZP so: pridobivanje koristi zaradi povečanja učinkovitosti, večje kvalitete storitev, skrajšane dobe trajanja projekta, hitrejšega uvajanje novosti ter večje vrednosti storitve.

## **4 JZP NA PODROČJU INFRASTRUKTURE**

### **4.1 POMEN INVESTICIJ V INFRASTRUKTURO V SLOVENIJI**

Rezultati partnerstva v zakonu niso opredeljeni, vendar pa se v javnosti veliko razpravlja o gradbenih in gradbeno-storitvenih partnerstvih na državni ravni ter infrastrukturnem, infrastrukturno-storitvenem in storitvenem potencialu na ravni občin. Slednje imajo namreč krepko omejeno financiranje dejavnosti in projektov zaradi omejitev zadolževanja, ki jih določa Zakon o financiranju občin, tako da z veseljem sprejmejo možnost partnerstva za pospešeno izgradnjo infrastrukture in z njo povezanih storitev (Kastelic, 2007, str. 1).

Gradnja infrastrukture doprinese pomemben del k gospodarski rasti, saj v veliki meri vpliva na pogoje poslovanja, gospodarjenja ter poselitve in življenja ljudi. Razpoložljivost infrastrukture je zato bistvenega pomena za večino, če ne za vse gospodarske in socialne sfere v družbi. Potrebe po investicijskih vlaganjih v infrastrukturo v osnovi izhajajo iz dveh komponent, od katerih se prva nanaša na potrebo po vzdrževanju in obnovi že obstoječe infrastrukture, druga pa na potrebo po izgradnji novih infrastrukturnih objektov kot posledice družbenega in ekonomskega razvoja.

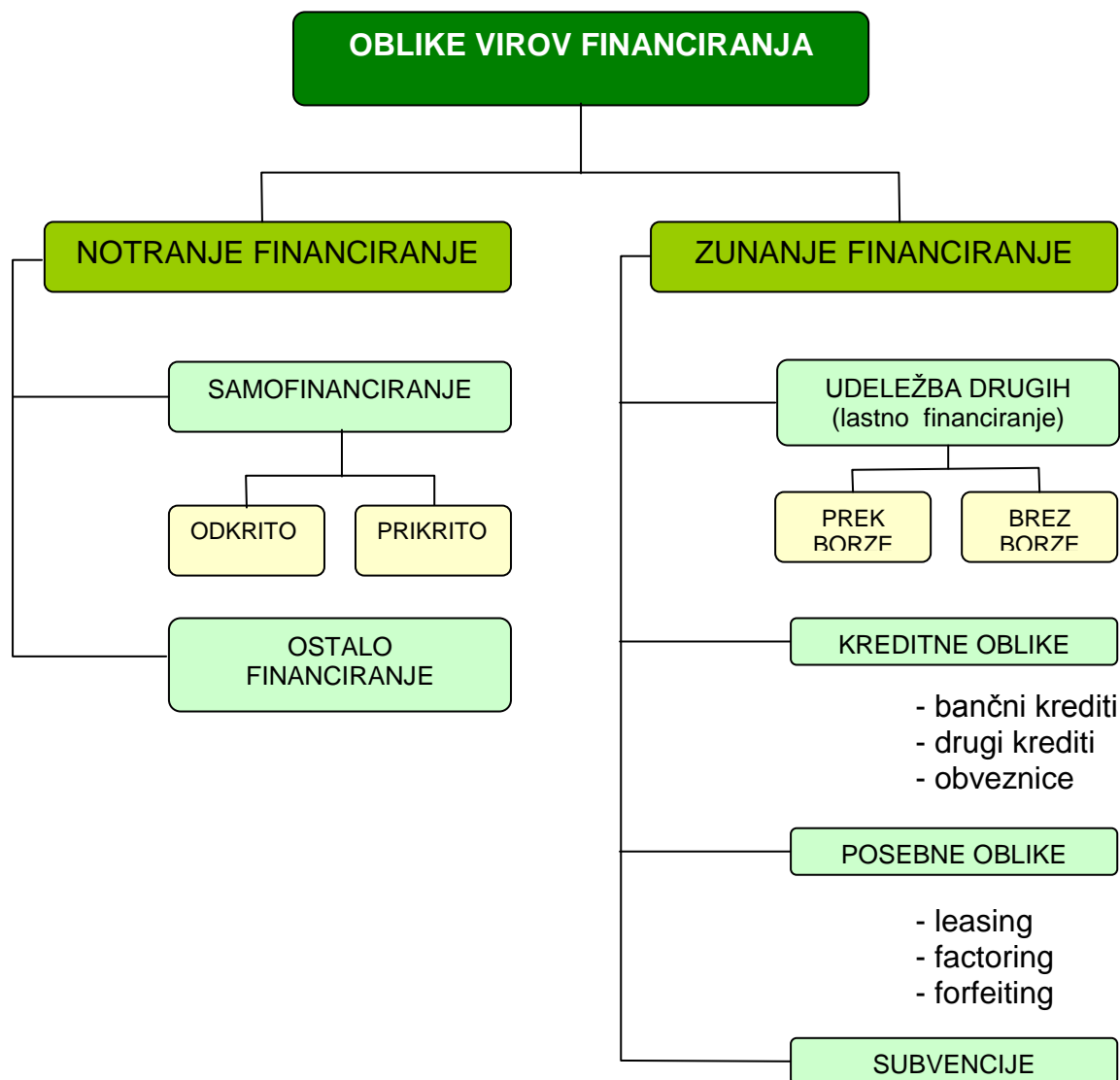
### **4.2 VRSTE VIROV INVESTIRANJA V INFRASTRUKTURO V SLOVENIJI**

V literaturi se oblike virov financiranja delijo na notranje in zunanje (Slika 3). Notranje financiranje predstavlja pozitivni denarni tok denarja, ustvarjen z dobičkom, amortizacijo, rezervacijami in drugimi kratkoročnimi denarnimi tokovi ter prodajo sredstev. Zunanje financiranje pa pomeni preskrbo dolžniškega ali pa novega lastniškega kapitala. Financiranje pa delimo še na lastno in tuje. Lastno financiranje je notranje financiranje in del zunanjega, pri katerem družabniki vnašajo lastniški kapital. Tuje financiranje pa predstavlja preskrbo tujega kapitala (npr. posojilo) in posebne pojavne oblike zunanjega financiranja (lizing, factoring, forfeiting ...).

Pri lastniških oblikah financiranja poznamo: financiranje iz zadržanega dobička, financiranje iz zbrane amortizacije, sredstva iz racionalizacij, preoblikovanja premoženja ali dezinvestiranja, financiranje iz tekočega poslovanja in financiranje z dokapitalizacijo oz. izdajo novih delnic, financiranje s skladi, financiranje preko partnerskih oz. povezanih kapitalskih družb, financiranje iz preteklih naložb v investiranje ter v primerih skupnega lastništva državnega in privatnega sektorja ter v primerih velikih investicij nacionalnega pomena tudi različna pomoč, nepovratna sredstva ipd. Dolžniške oblike financiranja za večje investicijske projekte pa so: kreditno financiranje, udeležbeno financiranje, leasing, swap financiranje, factoring, forfeiting, franchising, obveznice itn. Katero obliko financiranja bomo izbrali, je odvisno od situacije in ciljev posameznega podjetja. Vsak instrument financiranja

lahko ocenimo glede na to, kako vpliva na likvidnost podjetja, kakšne stroške kapitala povzroči in s kakšnim tveganjem je povezan, oziroma je tako odvisen od treh kriterijev: likvidnosti, tveganja in stroškov kapitala (Glogovšek, 2008, str. 42).

**Slika 3: Oblike virov financiranja**



Vir: Repovž in Petelin (1998, str. 63)

Pri financiranju projekta, ki nastaja na novo, notranji viri financiranja niso relevantni, saj še ni določenih postavk, kot sta nerazdeljen dobiček poslovnega leta ter rezerve. V nadaljevanju navajam nekaj možnih virov financiranja projekta. To so:

- državne pomoči (lokalna sredstva, donacije),
- zasebniki (sponzorstva),
- dolgoročni bančni kredit,

- ustanovitev nove pravno-organizacijske oblike (dolžniško financiranje z izdajo obveznic, lastniško financiranje z izdajo delnic),
- financiranje z zakupom.

#### 4.2.1 Državne pomoči (lokalna sredstva, donacije)

Splošno velja, da so državne pomoči izdatki ali zmanjšani prejemki države oziroma lokalne skupnosti v različnih oblikah – donacije, nizke najemnine, posojila z nizkimi obrestnimi merami, subvencionirane obresti, davčne olajšave, garancije, poročstva ..., ki izkrivljajo ali bi lahko izkrivljale konkurenco z dajanjem prednosti posameznim podjetjem ali proizvodnji posameznega blaga (Ferk in Ferk, 2008, str. 69). V nadaljevanju avtorja navedene knjige ugotavljata, da državne pomoči praviloma povečujejo družbeno blaginjo in pomenijo korist tako za prejemnika pomoči kot tudi za družbo.

Uredba o dodeljevanju regionalnih državnih pomoči (2006, 2. člen) opredeljuje, da je cilj regionalnih državnih pomoči znižanje vstopnih stroškov vlagateljem, katerih nalozba bo imela ugodne učinke na izboljšanje relativnega položaja manj razvitih območij (upravičenih območij) v primerjavi z območji v soseščini glede gospodarske razvitosti, zaposlenosti in kakovosti življenja.

Davčni vidik donacije s strani donatorja:

- če je donator pravna oseba, mu lahko donacija zniža osnovo za plačilo davka na dohodek pravnih oseb. Pri tem mu osnovo manjša le tista donacija, ki je izplačana rezidentu v Sloveniji (pravna oseba), ki je ustanovljen za opravljanje kulturnih, dobrodelnih, znanstvenih in drugih z zakonom določenih dejavnosti in hkrati ne presega 0,3 % obdavčenega prihodka te pravne osebe v njegovem davčnem obdobju ali,
- če je donator fizična oseba, je situacija podobna: donacijo mora nameniti organizaciji z istimi kriteriji kot zgoraj, pri tem pa se mu zmanjšanje davčne osnove za plačilo dohodnine upošteva le do 0,3 % obdavčenega dohodka.

Z vidika prejemnika se davek na dodano vrednost pri donaciji ne obračuna:

- če je prejemnik *pravna oseba*, takšen prihodek ni obdavčen, ali
- če je prejemnik *fizična oseba*, je zadeva nekoliko bolj zapletena.

Tu mora donator donacijo priglasiti Davčni upravi Republike Slovenije (DURS) in plačati akontacijo dohodnine. Od dogovora med donatorjem in prejemnikom je odvisno, ali je ta akontacija že všteta v donacijo, zato prejme prejemnik manj, ali pa akontacijo donator plača dodatno. Ko se obračunava dohodnina za prejemnika, ima DURS že informacijo o prejemu donacije in glede na ostale (obdavčene) prihodke prejemnika se mu lahko le-ta vrne ali pa mora še kaj doplačati; glede na stopnjo obdavčitve, v kateri se znajde. Če pa prejemnik kot fizična oseba dobi donacijo od druge fizične osebe, gre tak prenos premoženja šteti kot darilo (dvostranski posel neodplačnega prenosa lastninske ali druge pravice darovalca na obdarjenca, ki se s tem strinja). V tem primeru prejemnik plača davek na darila, ki znaša 0 %–30 % vrednosti darila. Višina je odvisna od razmerja med donatorjem in prejemnikom, kjer velja, da je med sorodniki stopnja nižja oziroma je ponekod celo ni (DURS, 2010).

#### 4.2.2 Sponzorstvo

V strokovni literaturi sponzorstvo pogosto obravnavajo skupaj z donatorstvom, mecenstvom in oglaševanjem, v Sloveniji pa govorimo še o pokroviteljstvu in darovalstvu. Glede na naravo odnosa jih lahko delimo na poslovne in dobrodelne. Mednarodni kodeks o sponzorstvu Mednarodne trgovinske zbornice navaja, da je sponzorstvo vsak poslovni dogovor, s katerim sponzor v skupno korist sponzorja in sponzorirane osebe, v skladu s pogodbo, zagotavlja financiranje ali drugačno podporo z namenom povezati sponzorjevo podobo, blagovno znamko ali izdelek in sponzorsko lastnino, v zameno za pravico do promoviranja takšne povezave in/ali za zagotovitev določenih dogovorjenih neposrednih ali posrednih koristi.

Sponzorstvo ni vedno bolj ugodno od donatorstva. Donacije so podarjena sredstva, sponzorstvo pa je dvostranski pravni posel. Podjetja več finančnih sredstev porabijo za sponzorstvo kot donatorstvo. Med razlogi za takšne odločitve podjetij je vsekakor davčni vidik, saj se po zakonu o davku od dobička pravnih oseb med davčno priznanimi odhodki izplačevalca sponzorski zneski po sponzorskih pogodbah povsem upoštevajo, zneski, nakazani kot donacije, pa le v višini 0,3 odstotka vseh prihodkov. Od tod verjetno izvira tudi trditev, da se spleča sponzorirati, ne donirati. V nadaljevanju avtorica Kavčič obravnava vidik davčnih obremenitev tako pri izplačevalcu kot pri prejemniku sponzorskih in donatorskih sredstev (Kruhar-Puc, 2007, str. 11-36).

#### 4.2.3 Dolgoročni bančni kredit

Dolgoročni krediti zajemajo posojilo komitentu z odplačilno dobo nad več kot enim letom. Komitenti imajo na voljo različne odplačilne dobe, ki so predvsem odvisne od ročnosti razpoložljivih bančnih virov za dolgoročne naložbe. Vrste dolgoročnih kreditov:

- krediti za kreditiranje različnih projektov,
- krediti za osnovna sredstva (poslovni prostori, oprema, ipd.),
- krediti za trajna obratna sredstva,
- krediti za prestrukturiranje obstoječega poslovnega procesa ter
- krediti za naložbe v novi poslovni proces in/ali ostale dolgoročne naložbe.

**Stroški odobritve:** Kreditojemalec ob odobritvi za prejeta posojilo plača s tarifo določene stroške odobritve. Pri dolgoročnih kreditih zaračuna banka provizijo od stanja kredita vsako začeto leto odplačevanja, ta pa je določena s tarifo nadomestil in plačil za storitve. Za vsak kredit, ki je odobren v banki, mora kreditojemalec običajno predložiti banki menico z menično izjavo ter za zavarovanje le enega od naslednjih instrumentov zavarovanja:

- vknjižbo zastavne pravice na nepremičnem oz. premičnem premoženju (hipoteko), zastavo vrednostnih papirjev,
- odstop - cesija (tolarskih ali deviznih) terjatev,
- zastavo depozita,
- poroštvo tretje osebe,
- zavarovalno polico zavarovalnice ali jamstvo države.



Obrestovanje je možno ob uporabi različnih obrestnih mer: nominalna obrestna mera, referenčna obrestna mera, 6-mesečni EURIBOR (je medbančna obrestna mera, po kateri si reprezentativne banke iz evro območja medsebojno ponujajo depozite (posojajo denar) za določeno ročnost), povečana za fiksni obrestni dodatek, letna spremenljiva ali fiksna obrestna mera za devizne kredite. Možni roki odplačevanja so mesečno, kvartalno ali ob vračilu kredita (Glavnik in Poredoš, 2008, str. 83).

#### 4.2.4 Dolžniško financiranje z izdajo obveznic

Izdaja obveznic je najpogostejša oblika dolžniškega financiranja. Obveznice so dolžniški vir financiranja družbe in predstavljajo alternativo drugim oblikam dolžniškega financiranja, predvsem prej omenjenim bančnim posojilom. Najpogostejši razlogi za izdajo obveznic so: refinanciranje obstoječega dolga (zamenjava dragega dolga s cenejšim ali zamenjava kratkoročnega z dolgoročnim dolgom), sprememba strukture financiranja (povečanje dolga v celotnih sredstvih) ter različni razvojni ali finančni projekti. Glede na izdajatelja poznamo državne, občinske, tuje in podjetniške obveznice. Takšen način financiranja je najpogostejši pri občinah in državi, saj so z najemanjem kreditov omejeni.

Poznamo več vrst obveznic, in sicer: navadne, nenavadne, obveznice v tuji valuti, zamenljive obveznice itd. Med nenavadne obveznice štejemo (Glavnik in Poredoš, 2008, str. 84):

- brezkuponske obveznice, ki imetniku obveznice ne prinašajo tekočega dohodka v obliki obresti oziroma kuponov, ampak na koncu prejme le glavnico. Takšne obveznice predstavljajo diskontne vrednostne papirje, kamor spadajo tudi državne zakladne menice, blagajniški zapisi bank in centralne banke ter komercialni zapisi podjetij,
- obveznice brez dospetja, ki prinašajo skozi obdobja nespremenljive zneske kuponov (obresti). Te nikdar ne dospejo oz. ne vrnejo glavnice,
- dobičkovne obveznice in participativne obveznice, ki so vezane na poslovni uspeh podjetja. Dobičkovne izplačujejo obresti v primeru zadostnega dobička podjetja, pri participativnih pa so lastniki le-teh lahko v primeru zelo uspešnega delovanja družbe izdajateljice obveznic udeleženi tudi pri delitvi dobička,
- obrestna mera indeksnih obveznic je odvisna od inflacijske stopnje, kar omogoča, da pozitivne realne obresti prinašajo tekoči dohodek. Glavnica je v tem primeru vrnjena v nominalni nerevalorizirani vrednosti. Indeksna obveznica spada med obveznice z drsečo obrestno mero. Zaradi nestabilnih inflacijskih stopenj in pomanjkanja znanja je bilo izdajanje indeksiranih obveznic preveč tvegano. Prav s tega razloga so bile obveznice v tuji valuti dolgo časa v Sloveniji edina oblika obveznic, ter
- zadnja omenjena oblika, ki bi jo izpostavili, so podjetniške obveznice. Te se izdajajo v obliki: *zadolžnic*, za katere podjetja ne ponujajo nobenega zavarovanja, *hipotekarnih obveznic*, za katere podjetja zastavijo nepremičnine, ali pa *obveznic z drugačnim zavarovanjem*, kjer se upniki lahko poplačajo z lastniškim deležem ali s prodajanega deleža na sekundarnem trgu kapitala.

#### **4.2.5 Financiranje podjetja z navadnim lastniškim kapitalom**

Navadni lastniški kapital je sestavljen iz več delov, in sicer iz osnovnega kapitala, ki predstavlja nominalno vrednost zbranega lastniškega kapitala, iz vplačanega presežka, ki se pojavi vselej, ko družba ob izdaji za delnico dobi več, kot znaša nominalna vrednost delnice, iz rezerv ter iz prenesenega dobička. Poznamo mnoge prednosti in slabosti financiranja z lastniškim kapitalom. Pri tem ne gre za odločanje o izključnem financiranju z navadnim lastniškim nasproti dolžniškemu kapitalom. Vsaka družba lastniški kapital potrebuje, različen pa je lahko njegov delež glede na delež dolga, torej njegov relativni pomen. Prednosti navadnih delnic so tako na primer: ni pogodbene obveznosti za izplačevanje dividend, zaščita upnikov podjetja pred izgubami, možnost ugodnejše prodaje v primerjavi z obveznicami, rezerve za prihodnje zadolževanje ... Med pomanjkljivostmi pa lahko omenimo izguba nadzora nad podjetjem, nižji dobiček na delnico, stroški izdaje, višji stroški kapitala, dividende niso odbitna postavka ... (Glavnik in Poredoš, 2008, str. 86).

#### **4.2.6 Financiranje z zakupom**

Pri odločitvah o financiranju z zakupom ali leasingom je v ospredju uporaba in ne lastništvo nad predmetom. Gre za to, da podjetje uporablja osnovno sredstvo, ne postane pa hkrati lastnik tega sredstva. Ločimo dve temeljni vrsti zakupa: poslovni oziroma operativni zakup in finančni zakup.

- Pri finančnem leasingu gre v bistvu za finančni najem, pri katerem se pomembna tveganja in pomembne koristi, ki so povezane z lastništvom nad zakupljenim predmetom, prenesejo na najemnika. Ta vrsta leasinga omogoča leasingojemalcu, da postane skupaj z uporabo (po plačilu leasinga) sredstva tudi njegov lastnik. Finančni zakup imenujemo tudi kapitalski zakup, saj se postopek uvrstitve finančnega zakupa v bilanco stanja imenuje kapitalizacija.
- Poslovni zakup je fleksibilnejši od finančnega. Omogoča prekinitve pogodbe in podjetje oskrbi z vzdrževanjem in financami. Zakupna doba je običajno krajša od življenjske dobe zakupljenega sredstva (Glavnik in Poredoš, 2007, str. 84–85).

### **4.3 KAJ JZP PRINAŠA LOKALNIM SKUPNOSTIM**

JZP prinaša večje ali manjše koristi vsem udeležencem partnerstva pa tudi širši skupnosti. Lokalna skupnost lahko začne izvajati nove storitve ali projekte, ali pa izboljša obseg le-teh, ne glede na omejene finančne zmožnosti, saj tveganje lahko prenese na zasebnega partnerja. Tudi zasebni partner se zaveda, da investiranja prinašajo manjše dobičke, vendar ima zaradi majhne stopnje tveganja varne in trajne donose. Glede na lastne tržne izkušnje se zaveda, da zagotavlja storitve z nižjimi stroški in v večjem obsegu, kot bi jih javni sektor. Končni uporabnik storitve, potrošnik, tako za enako ali celo nižjo ceno dobi kakovostnejšo storitev ali produkt. Širša lokalna skupnost se zaradi pospešenega investiranja v gradnjo infrastrukture začne hitro razvijati tudi v spremljajočih dejavnostih.

Poenostavljen primer občinskega JZP projekta je recimo izgradnja šolske telovadnice. Predpostavimo, da občina še 7 let ne bo imela dovolj sredstev za izgradnjo šolske telovadnice, zato se odloči za uvedbo JZP. S pomočjo strokovnjakov opredeli vsebino partnerstva kot BOOT posel, izbere zasebnega partnerja ter sklene kompleksno pogodbo z mehanizmi nadzora, razdelitvijo tveganja in omejitvijo dobičkov. Zasebni investitor na občinskem zemljišču z lastnimi sredstvi zgradi športni center s telovadnico in fitnessom. V dopoldanskem času je telovadnica namenjena šolskim aktivnostim, v popoldanskem pa jo investitor drugim oddaja. Po 15 letih vzdrževanja in upravljanja telovadnico prenese nazaj v občinsko last, fitness center nad njo pa obdrži v lasti (Kastelic, 2007, str. 1-2).

#### **4.4 POSTOPEK OBLIKOVANJA JZP**

V nadaljevanju sem podrobneje predstavila postopek oblikovanja JZP. Postopek podelitve JZP je enoten za vse subjekte, ne glede na to, ali gre za pogodbeno ali statusno partnerstvo, saj so temeljni cilji povsod skoraj identični: zagotovitev povečanja učinkovitosti in kvalitet storitev, povečanje investicij v infrastrukturo, prenos učinkovitosti in delitev tveganj med javnim in zasebnim partnerjem.

##### **4.4.1 Prednosti in slabosti povezovanja v JZP**

Značilnosti JZP so poznane iz mnogih teorij in primerjalnih izkušenj. Povezovanje javnega in zasebnega sektorja ima tako dobre kot slabe strani. Prevladujoči element pri odločanju za projekte JZP je možnost uporabe zasebnih finančnih virov. Kapital, ki ima izvor ali v lastnem kapitalu bodočega koncesionarja ali zagotovi on sam ali z družbeniki kreditni aranžma, ne dobi statusa državnega ali občinskega dolga. Prav tako logično izhaja iz tega, da za izvedbo projekta, razen v pripravljalni fazi, niso potrebna proračunska sredstva, ki so pogosto omejena. Ker breme financiranja prevzame zasebnik, v državnem ali občinskem proračunu ostane ekvivalentni finančni del, ki se lahko smotno in učinkovito uporabi v druge javne namene. S tem povečamo zadovoljstvo končnih uporabnikov storitev (občanov), ki s tem vidijo, da so z uspešnim vstopom zasebnega kapitala namesto ene storitve dobili dve storitvi. Poleg tega uporabnik praviloma za enako ali nižjo ceno dobi kakovostnejšo in obsežnejšo storitev ali produkt. Širša lokalna skupnost pa se zaradi pospeševanja investiranja, gradenj in izboljšanja infrastrukture začne pospešeno razvijati.

Pomemben razlog pri odločanju za JZP je tudi prenos finančnih, industrijskih in drugih tveganj na zasebni sektor. Vendar naj javni partner ne poskuša izsiliti prevzema vseh večjih tveganj s strani zasebnega sektorja. V tem primeru lahko višji stroški zasebnega sektorja povzročijo višjo ceno storitev, lahko pa tudi njegovo finančno nesposobnost in posledično nesposobnost kakovostnega izvajanja zaupanih mu javnih storitev. Vsak partner naj prevzame tista tveganja, ki izhajajo iz njegove stroke in ki jih lahko najbolj učinkovito obvladuje, oziroma jih lahko obvladuje z najnižjimi stroški.

Pomembno pa je tudi izkoriščanje know-how-a in izkušenj zasebnega partnerja, ki nosi tudi odgovornost za obratovanje v času trajanja partnerstva, pa stimulacijo

zasebnika, saj bo, glede na tipični finančni mehanizem tovrstnih poslov, le ob uspešno izbranem in realiziranem projektu ter ustreznem upravljanju lahko povrnili vložena sredstva ter ustvarili načrtovani dobiček, in objektivna presoja izvedljivosti projektov, kot je vrednotenje, ki ga opravi javna oblast. Pomembna prednost je tudi predvidevanje, da bo z vzpostavitvijo konkurence v fazi izbire zasebnega sektorja mogoče zagotoviti cenejše in/oziroma kakovostnejše izvajanje dejavnosti kot v režiji (Mužina, 2005a, str. VII).

Seveda ima JZP tudi nekatere slabosti. Med najznačilnejšimi so obstoj političnih in drugih tveganj za zasebni kapital, odpor javnosti pred zasebnim kapitalom, kreditiranje zasebnikov je običajno dražje od kreditiranja države, povečane zahteve po kontrolnih mehanizmih, strah pred izgubo javnega vpliva na izvajanje javnih nalog. Zaradi nejasne delitve dela med javnim in zasebnim sektorjem se pogosto zgodi, da odgovornost za posamezne segmente dejavnosti ni jasno razmejena ali pa je sploh ni. Splošna značilnost JZP pa je posledica prerazporeditve zaposlenih iz javnega v zasebni sektor. Za JZP je treba na splošno pritrditi tudi ugotovitvi, da ni nujno, da so storitve za uporabnika 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) (Mužina, 2005b, str. 10).

Slabo pripravljen projekt JZP ne onemogoča samo realizacije tega projekta, temveč lahko močno vpliva na ustvarjanje generalno močnega odklonilnega odnosa do te oblike financiranja, zato so dobro pripravljena izhodišča ključna za uspešno realizacijo zastavljenega projekta. Dogaja pa se tudi, da že pred formalnim javnim razpisom pride do neformalnih dogovorov med državnimi organi in zasebnimi izvajalskimi organizacijami, tako da so javni razpisi le formalna legalizacija neformalnih dogovorjenih aranžmajev.

#### **4.4.2 Predhodni postopek**

Javni partner začne pred sprejemom odločitve o JZP predhodni postopek, na podlagi katerega se sprejme odločitev o izvedbi projekta JZP ali zaključku postopka (ZJZP, 31. člen). Uvedba predhodnega postopka v skladu z ZJZP je obvezna v primeru javnih naročil gradenj oziroma storitev, katerih vrednost presega 5.278.000 evrov. V teh primerih mora javni partner opraviti analizo, s katero mora dokazati, da postopka ni mogoče izvesti v eni izmed oblik JZP ali to ekonomsko ni upravičeno (ZJZP, 8. člen).

Na podlagi predložene dokumentacije zasebnika, javni partner primerja predložene podatke in pripravi oceno upravičenosti izvedbe projekta po modelu JZP. Projekti se ocenjujejo na podlagi naslednjih kriterijev (Pravilnik o vsebini upravičenosti izvedbe projekta po modelu javno zasebnega partnerstva, 3. člen):

- življenjske dobe projekta,
- neto sedanje vrednosti,
- interne stopnje donosnosti,
- rezultatov in ciljev investicije, izvedene na tradicionalni način ali po modelu JZP (tako imenovana value for money),

- stroškov in koristi vloženih sredstev v projekt (tako imenovana cost benefit analiza).

Zakon določa namen predhodnega postopka, in sicer:

- da se ugotovi, ali so izpolnjeni ekonomski, pravni, tehnični, okoljevarstveni in drugi pogoji za izvedbo projekta in sklenitev razmerja JZP,
- da se opredelijo temeljni elementi JZP za določitev vsebine odločitve in/ali
- da se opredelijo temeljni elementi JZP za določitev vsebine akta o JZP.

Predhodni postopek bo torej namenjen povezovanju različnih kompleksnih in medsebojno povezanih vprašanj z različnih področij. Zato zakon kot podlago za izvedbo predhodnega postopka predvideva izdelavo investicijskega elaborata, ki jo javni partner pripravlja skladno s Pravilnikom o upravičenosti izvedbe projekta po modelu JZP in drugimi relevantnimi podzakonskimi akti. Za neinvesticijske programe se uporablja namesto investicijskega elaborata ustrezen drug dokument z enako funkcijo. Tudi oceno ekonomske izvedljivosti projekta ali programa opravi javni partner skladno z navedenim pravilnikom (Kranjc et al., 2009, str. 129-130).

Javni partner praviloma enkrat letno, z javnim pozivom pozove morebitne promotorje k podaji vlog o zainteresiranosti za izvedbo JZP na področjih, kjer bi lahko bili izpolnjeni pogoji za javno sofinanciranje zasebnega projekta (na primer izgradnja zasebnega, javnosti dostopnega parkirišča) ali kjer obstaja interes za zasebno vlaganje v javne projekte (na primer kanalizacija, plinovod, v EU tudi že prometna infrastruktura). Javni partnerji izvedejo poziv najkasneje po vključitvi projekta v načrt razvojnih programov ali drug akt podobne vsebine enkrat letno, in sicer v treh mesecih po sprejemu proračuna. Poziv morebitnim promotorjem k podaji vlog o zainteresiranosti za izvedbo JZP se lahko poda še pred sprejemom odločitve o JZP (ZJZP, 32. člen).

Z javnim pozivom morebitnim promotorjem k podaji vlog o zainteresiranosti za izvedbo JZP se še ne začne formalni pravni postopek odločanja, vendar pa zakon ne glede na to določa nekaj procesnih pravil. V javnem pozivu mora javni partner navesti vsebino vloge o zainteresiranosti, katere dokumente mora promotor priložiti oziroma katere vidike JZP predstaviti. Nato se predhodni postopek lahko začne na dva načina:

- na lastno pobudo ali
- na podlagi vloge o zainteresiranosti za izvedbo JZP.

Vlogo o zainteresiranosti, ki bi bila podlaga za izvedbo predhodnega postopka, poda promotor. Promotor po definiciji zakona ni nujno bodoči zasebni partner, temveč je lahko katerakoli pravna ali fizična oseba, ki ima interes za izvajanje JZP. Javni partner mora obravnavati vsako vlogo o zainteresiranosti in o njej tudi odločiti (test JZP). Test JZP mora javni partner izvesti v štirih mesecih od prejema vloge. Predhodnega postopka ni dolžan začeti v zakonsko naštetih primerih (Kranjc et al., 2009, str. 133):

- če predlagani projekt ni skladen z ustavo ali zakonom in bi torej kršil pravne norme,
- če gre za dejavnosti, ki so tako povezane z varovanjem državne, uradne ali vojaške skrivnosti, da bi bilo z izvedbo postopka onemogočeno varovanje te skrivnosti,

- če niso izpolnjeni pogoji iz 8. člena tega zakona (vrednost projekta, javni partner, predmet javno-zasebnega partnerstva) ali
- če se dejavnost, ki je predmet predloga, že izvaja.

Zakon vsebuje tudi določbo, da ima oseba, ki je podala vlogo o zainteresiranosti za sklenitev JZP, v nadaljnjem postopku sklepanja enake pravice kot drugi kandidati. Ob tem pa še poudarja, da se s podajo vloge o zainteresiranosti ne šteje, da je vlagatelj tudi kandidat v nadaljnjem postopku izbire izvajalca (ZJZP, 35. člen).

#### **4.4.3 Odločitev in/ali akt o JZP**

Na podlagi strokovno in uspešno opravljenega predhodnega postopka se sprejme odločitev o JZP in/ali akt o JZP. Odločitev o JZP je vezana na ugotovitev javnega interesa za sklenitev partnerstva. Javni interes mora biti izražen skozi dve temeljni obliki, in sicer:

- ali gre za projekt, povezan z izgradnjo, vzdrževanjem in upravljanjem javne infrastrukture,
- ali za projekt, povezan z izvajanjem gospodarske ali druge javne službe.

Odločitev o ugotovitvi javnega interesa za JZP in izvedbo projekta v eni izmed oblik partnerstva sprejme za projekte na ravni države vlada, projekte na ravni samoupravnih lokalnih skupnosti pa predstavniški organ samoupravne lokalne skupnosti. Medtem ko velja, da je treba pri vsakem postopku sklenitve JZP sprejeti odločitev o JZP, to ne velja za sprejetje akta o JZP. V aktu o JZP se lahko uredijo predmet, pravice in obveznosti javnega partnerja, postopki izbire zasebnega partnerja in druge sestavine posameznega razmerja JZP. ZJZP predvideva tri različne možnosti:

- da se sprejme tako odločitev kot tudi akt o JZP,
- da se odločitev in akt o JZP sprejmeta hkrati v istem aktu,
- da se sprejme odločitev o JZP, preostala vsebina pa je predmet razpisa in pogodbe o JZP.

Akt o JZP je obvezen le v primeru, če izvajalec JZP pridobi posebno ali izključno pravico izvajati gospodarsko javno službo oziroma drugo dejavnost v javnem interesu, kjer zakon zaradi varstva javnega interesa zahteva izdajo koncesijskega akta oziroma drugega splošnega akta. V tem primeru se koncesijski akt sprejme v obliki uredbe vlade, odloka predstavniškega organa samoupravne lokalne skupnosti ali splošnega akta drugega javnega partnerja, izdanega na podlagi javnega pooblastila, določenega s posebnim zakonom. V primeru JZP, ki se izvajajo v obliki koncesij, je tako predpisano ime akta, če gre pri tem še za dejavnost javne službe, pa tudi posebna oblika akta (uredba, odlok) (Kranjc et al., 2009, str. 135-136).

Na strani javnega partnerja (kot tudi na strani zasebnega) lahko nastopa več oseb. V primeru skupnega nastopanja več javnih partnerjev sprejmejo ti skupen akt o JZP v enaki vsebini, medsebojna razmerja pa uredijo s pogodbo, ki jo sklenejo s sprejemom predmetnega akta. V primeru, ko na strani zasebnega partnerja nastopa več oseb, te osebe za potrebe sodelovanja v razmerju JZP oblikujejo projektno podjetje ter s konzorcijsko pogodbo uredijo medsebojna razmerja. ZJZP vsebuje

omejitev glede kandidatur, in sicer sme kandidat predložiti le eno vlogo, v primeru skupne vloge pa sme biti ista oseba udeležena le pri eni vlogi. Kot je navedeno že zgoraj, se lahko odločitev in akt o JZP sprejmeta hkrati v kupnem aktu, s katerim se lahko:

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

Bistvenega pomena je, da je vsebina odločitve o JZP ali akta o JZP, vključno s skupnim aktom, dovolj splošna in da že vnaprej na kakršenkoli način ne onemogoča pogajanj med javnim in zasebnim partnerjem (Kranjc et al., 2009, str. 140-142).

#### 4.4.4 Javni razpis

Izvajalca JZP se, ne glede na obliko akta o izbiri izbere na podlagi javnega razpisa, ki se obvezno objavi tudi na spletnih straneh (ZJZP, 42. člen). Namesto javnega razpisa je lahko določena tudi izjema, pri čemer mora biti ta izjema zakonsko skladna z ustavno zagotovljeno svobodno gospodarsko pobudo, kot tudi s pravili evropskega prava (zlasti temeljnimi načeli enakopravnosti, sorazmernosti in transparentnosti). Postopek javnega razpisa in izbire izvajalca JZP mora biti pregleden, konkurenčen, nediskriminatoren in pošten, hkrati pa mora zagotavljati čim večjo fleksibilnost, da se zagotovi aktivno sodelovanje kandidatov v tem postopku glede predlaganja rešitev in oblikovanja vsebine razmerja JZP.

Postopek izbire zasebnega partnerja je najlažje opredeliti v primerih *javno-naročniškega partnerstva* (ZJZP, 43. člen). Zato se uporabljajo pravila javnega naročanja. Ker pa v primeru JZP, zaradi kompleksnosti razmerij, ni mogoče dopustiti, da bi ostala vsebina pogodbe pravno nenormirana, kot to velja za klasična javna naročila (zakon o javnem naročanju namreč vsebine pogodbe ne ureja), ZJZP osnovno pravilo dopolnjuje z obveznostjo, da se po končanem postopku izbire zasebnega partnerja v odvisnosti od narave in oblike razmerja sklene pogodba s smiselno uporabo pravil o koncesijski pogodbi, skladno z Zakonom o gospodarskih javnih službah (ZGJS) oziroma z uporabo pravil o pogodbi o statusnem partnerstvu, skladno s tem zakonom, če gre za statusno partnerstvo z naravo javnega naročila.

Smiselno enako, kot velja za javno-naročniško partnerstvo, velja za uporabo predpisov za izbiro *izvajalca koncesijskega partnerstva* (ZJZP, 44. člen). V teh primerih se (kolikor gre za koncesijo gospodarskih javnih služb) uporablja tudi Zakon o gospodarskih javnih službah, ko pa koncesionar pridobi posebno ali izključno pravico izvajati drugo dejavnost, kjer zakon zaradi varovanja javnega interesa izrecno

predpisuje izdajo upravne odločbe, pa naj se zakon o gospodarskih javnih službah uporablja smiselno (Bohinc et al, 2007, str. 46-47).

ZJZP govori tudi o obvezni objavi javnega razpisa na spletnih straneh. Tukaj se takoj pokaže pomanjkljivost, ker ni navedeno, na čigavih spletnih straneh se objavi javni razpis. Nedvomno je zahtevana objava na več spletnih straneh. To je nujno, saj objava javnega razpisa samo na spletni strani javnega partnerja ne bi zadostila vsem standardom javne objave. Takšni zahtevi na področju javnih naročil gotovo ustreza objava na portalu javnih naročil v okviru spletne strani ministrstva za finance, kar bi po analogiji moralo veljati tudi za objavo javnega razpisa po 42. členu ZJZP, ali pa bi se moral pri istem ministrstvu odpreti ločen portal. Omenjeno ministrstvo je bilo odgovorno za pripravo predpisa in je pristojno tudi za njegovo izvajanje. Objava vsakega javnega razpisa na spletni strani bi zato morala biti najmanj dvojna, torej pri javnem partnerju in na portalu javnih naročil, to je spletnega informacijskega portala ministrstva za finance. V današnjih razmerah elektronskega komuniciranja je takšna oblika objavljanja preprosta in hitro dostopna. Znan je tudi nosilec portala, kar daje zainteresiranim garancijo o relevantnem mestu objave. Treba je še razčistiti, kaj pomeni naslednja zveza, da se javni razpis obvezno objavi tudi na spletnih straneh. Beseda tudi ima poseben vsebinski pomen. Predvsem pove, da ni izključena druga oblika objave, zlasti v tiskani besedi. Vendar takšne objave ni mogoče šteti za obvezno, ker se obveznost nanaša le na objavo na spletnih straneh (Kranjc et al., 2009, str. 145) .

#### **4.4.5 Konkurenčni dialog - nova oblika postopka oddaje javnega naročila**

Za izbiro ekonomsko najugodnejše ponudbe pri izbiri izvajalca JZP se uporablja postopek konkurenčnega dialoga, določen s 46. členom ZJZP. V Uradnem listu št. 128/06 sta bila objavljena dva zakona, to sta Zakon o javnem naročanju za naročanje blaga, storitev in gradenj (ZJN-2) in Zakon o javnem naročanju na vodnem, energetske, transportnem področju in področju poštnih storitev (ZJNVETPS). Prvi zakon v svojem 27. členu uvaja »konkurenčni dialog« kot novo vrsto postopka javnega naročanja. Konkurenčni dialog je nova oblika postopka oddaje javnega naročila, ki nedvomno širi naročnikove možnosti glede izbire poti za najprimernejšo oddajo javnega naročila. Velika praktična vrednost konkurenčnega dialoga je v tem, da v fazi priprave razpisne dokumentacije dopušča strokovne stike med naročnikom in potencialnimi ponudniki, kar je bilo do sedaj povsem prepovedano. Naročnik se bo za to obliko oddaje javnega naročila odločil predvsem takrat, ko bo njegovo javno naročilo zelo zahtevno in zato nima na voljo dovolj primernih informacij ali rešitev tehnične, ekonomske ali celo pravne narave, da bi optimalno pripravil razpisno dokumentacijo.

Čeprav konkurenčni dialog ureja samo ZJN-2, ne pa tudi ZJNVETPS, se lahko uporabi kot oblika oddaje javnega naročila tudi na vodnem, energetske, transportnem področju in na področju poštnih storitev. V vseh primerih, ko ZJNVETPS dovoljuje izvedbo postopka s pogajanjem po predhodni objavi, se lahko izvede postopek s konkurenčnim dialogom. ZJN-2 ureja konkurenčni dialog v 27. členu, pri čemer ga lahko naročnik uporabi samo, kadar uporaba odprtega postopka in postopka zaradi zahtevnosti javnega naročila ni mogoča, in je merilo



za izbiro najugodnejšega ponudnika tako imenovana ekonomsko najugodnejša ponudba iz 48. člena ZJN-2.

Konkurenčni dialog odpira možnost za večji uspeh realizacije javnega naročila in že v fazi pred predložitvijo ponudb pomaga razrešiti pomembna tehnična vprašanja celotnega projekta. Področje oddaje javnega naročanja je s konkurenčnim dialogom dobilo nove razsežnosti, ki so v prid tako naročnikom kot tudi ponudnikom (Plauštajner, 2007, str. 300-301).

Pri konkurenčnem dialogu je treba spoštovati vsa temeljna načela javnega naročanja. Specifičnost konkurenčnega dialoga zahteva, da je naročnik se posebej pozoren na spoštovanje naslednjih načel:

- načela enakosti, ker mora zagotoviti enako obravnavo vseh kandidatov in ne sme ponujati informacij na diskriminatorški način, kar bi lahko nekaterim ponudnikom omogočilo prednost pred drugimi,
- načela zaupnosti, ker drugim udeležencem ne sme razkriti predlagane rešitve ali drugih zaupnih informacij, posredovanih s strani določenega kandidata, zaradi katerih bi nekateri kandidati dobili prednost pred drugimi, razen če ima za takšno razkritje kandidatovo dovoljenje, in
- načela konkurenčnosti, ker mora zagotoviti zadostno število povabljenih kandidatov, ki zagotavljajo obstoj konkurence.

Pri izvajanju konkurenčnega dialoga je samo naročnik tisti, ki pozna vse informacije ali predloge sodelujočih kandidatov, kar mu vsaj delno kaže, kako so posamezni kandidati pripravljene oblikovati svoje končne ponudbe. S temi informacijami in podatki je treba ravnati skrajno pošteno in dosledno ohranjati enakopraven položaj vsakega kandidata ves čas trajanja dialoga (Plauštajner, 2007, str. 302).

Status kandidata v konkurenčnem dialogu pridobi le tisti »gospodarski subjekt«, ki ga naročnik povabi, da v dialogu sodeluje in ki odda svojo prijavo v 30-dnevnem roku od datuma pošiljanja obvestila o javnem naročilu. Kadar gre za javno-naročniško partnerstvo, se lahko konkurenčni dialog izvede, če so se javnemu partnerju na javni razpis odzvali vsaj trije kandidati, izjemoma celo manj. Tudi v primeru koncesijskega in statusnega partnerstva morajo biti najmanj trije kandidati.

Javni partner izvede postopek konkurenčnega dialoga v dveh fazah in sicer tako, da v prvi fazi izbere kandidate, s katerimi v drugi fazi vodi dialog. Javni partner se lahko odloči, da bo postopek konkurenčnega dialoga izvedel v več kot dveh zaporednih fazah in s tem zmanjšal število rešitev, o katerih bo potekal dialog. Če se javni partner odloči za tako pot, mora to predvideti že v javnem razpisu. Pri izločanju posameznih rešitev mora sprejemati odločitve skladno z merili, ki jih je navedel v javnem razpisu. Ker je navadno konkretno izločena rešitev vezana na konkretnega kandidata, posledično to pomeni, da je izločen tudi kandidat, ki je bil nosilec take rešitve. Ko javni partner v dialogu s kandidati najde rešitve, ki ustrezajo njegovim ciljem, so izpolnjeni pogoji za predložitev konkretnih ponudb. Javni partner mora sprejeti odločitev o zaključku konkurenčnega dialoga in o tem obvestiti vse tiste kandidate, ki so sodelovali v zadnji fazi dialoga (Kranjc et al., 2009, str. 160-161) .

#### 4.4.6 Izbira izvajalca JZP

Izbira izvajalca JZP je vezana na pravila o oddaji in odpiranju ter ocenjevanju vlog oziroma končnih ponudb. Po zaključenem konkurenčnem dialogu ali drugem postopku izbire javni partner pozove udeležence, da v razumno postavljenem roku oddajo svoje končne ponudbe. Odpiranje ponudb je javno, razen v primerih, ko javni partner zaradi varovanja poslovne skrivnosti oziroma uradne, vojaške ali državne tajnosti določi, da postopek odpiranja ponudb ni javen. O odpiranju ponudb se vodi zapisnik, ki ga po končanem odpiranju podpišejo člani strokovne komisije, ki vodijo postopek odpiranja, in prisotni na odpiranju. Zapisnik se v 8 dneh po odpiranju vroči vsem kandidatom. Po končanem odpiranju strokovna komisija ponudbe pregleda in preveri, ali izpolnjujejo razpisne pogoje. Strokovna komisija lahko v tej fazi od kandidatov zahteva dodatna pojasnila glede določenih navedb v ponudbi, zahteva pa lahko tudi manjše dopolnitve ponudb. Dopolnitve ponudb se ne smejo navezovati na tisti del ponudbe oziroma dokumente, ki vplivajo na vrednotenje ponudb posameznega kandidata (sprememba predmeta, cene in druga merila). Dopolnitve ponudb so dopustne, v kolikor se z njimi odpravljajo manjša odstopanja od zahtev razpisne dokumentacije in ki v nobenem primeru ne vplivajo na vsebino ponudbe in ocenjevanje ter razvrščanje posamezne ponudbe, skladno z razpisnimi merili. Dopustni so tudi popravki računskih napak, ki jih ugotovi javni partner, vendar samo ob soglasju kandidata. Po končanem pregledu in vrednotenju ponudb strokovna komisija sestavi poročilo, v katerem navede, katere ponudbe izpolnjujejo razpisne zahteve, in jih razvrsti glede na ustreznost postavljenim merilom. Poročilo strokovna komisija posreduje vladi ali predstavniškemu organu samoupravne lokalne skupnosti, ki odloči o izdaji akta izbire izvajalca JZP. Akt izbire izvajalca JZP je lahko akt poslovanja ali odločba, na podlagi katerega oziroma katere se sklene pogodba o JZP (Bohinc et al, 2007, str. 53-55).

#### 4.4.7 Pravno varstvo

Kljub objavi javnega razpisa javni partner ni zavezan, da izbere izvajalca JZP, saj ima možnost, da zavrne vse ponudbe. Zavrnitev vseh vlog mora biti utemeljena in obrazložena, kandidatom pa zakon tudi omogoča učinkovito pravno varstvo. Zoper samo odločitev o izbiri izvajalca JZP je dopustno pravno sredstvo, v katerem udeleženci uveljavljajo svoje pravice:

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

Opredelevitev pravnih sredstev (ZJZP, 61. člen) je odvisna od organa, ki je sklep o izbiri izdal. Skladno s splošno ureditvijo upravnega postopka zoper sklep o izbiri, ki ga je izdalo pristojno ministrstvo, ni pritožbe. Na lokalni ravni je situacija nekoliko drugačna, zato ZJZP določa, da, če je odločbo o izbiri izdala občinska uprava, o pritožbi odloči župan. Ker gre pri izboru za pravno vezano odločanje, bi odločanje predstavniškega organa (lokalne skupnosti) o tem bilo neustrezno. Najprimernejša, ne pa tudi ustavno edina dopustna oblika odločanja, je oblika, ko o tem na prvi stopnji odloča občinska uprava, na drugi pa

župan. Skladno z ustavno pravico do sodnega nadzora nad akti uprave ZJZP določa, da je zoper dokončen akt o izbiri mogoč upravni spor. Vendar pa veljajo tudi glede pravnih sredstev številne posebnosti v primerjavi s splošnim upravnim postopkom. Skladno in vzporedno z zapisanim je tudi predvideno, da odloča o pritožbi zoper akt o izbiri, ki ga izda drug javni partner, pristojni minister, če je ustanovitelj drugega javnega partnerja država oziroma župan, če je njegov ustanovitelj lokalna skupnost. V primeru, ko se za sklenitev JZP uporabljajo pravila o javnih naročilih ali koncesijah gradnje, se pravno varstvo zagotavlja skladno z zakonom o javnih naročilih in z zakonom, ki ureja revizijo postopkov oddaje javnih naročil. Posledično je vsaj zaenkrat upravni spor izključen (ZJZP, 62. člen).

Upravni spor pa je zagotovljen v vseh ostalih primerih, ki v prejšnjem členu niso zajeti oziroma konkretnije; zoper dokončno odločbo o izbiri oziroma drug akt izbire izvajalca JZP, za katerega se ne uporabljajo pravila o javnih naročilih ali koncesijah gradnje, je mogoče začeti upravni spor. Upravni spor je tako v takšnih primerih zagotovljen, ne glede na to, ali izbira poteka po pravilih upravnega postopka (ZJZP, 63. člen).

Ne glede na to, da se pravila upravnega spora ne uporabijo v vseh primerih, pa splošna pravila upravnega spora za pravno varstvo zoper izbiro izvajalca JZP niso povsem primerna. Zato ZJZP v 64. členu določa posebnosti upravnega spora. Predvsem gre poudariti naslednje:

- postopek upravnega spora je hiter,
- če bi odprava odločbe pomenila nesorazmerno obremenitev osebe, ki je do tedaj izvrševala pogodbo o JZP, sodišče odločbe ne odpravi, temveč zgolj ugotovi njegovo nezakonitost, tožniku pa na njegovo zahtevo prisodi odškodnino oziroma tožnika glede uveljavljanja povračila napoti na pravdo.

ZJZP vsebuje v 65. členu še eno posebnost, ki velja ne glede na naravo postopka izbire zasebnega partnerja. V postopku izdaje akta o izbiri in pravnega ter sodnega varstva imajo položaj stranke, razen če poseben zakon izrecno določa drugače, le vlagatelj vlog za izvajalca JZP in ministrstvo za finance, v postopku sodnega varstva pa tudi javni partner, ki je do tedaj organ in ne stranka. Ministrstvo za finance ima, zaradi varstva javnega interesa, zagotovljen položaj stranke, podobno kot v postopkih revizije javnih naročil. Drugih udeležencev v (upravnem) postopku izdaje akta oziroma odločbe ni, s čimer se postopek nastajanja razmerja JZP, poleg poenostavitve, tudi bistveno skrajšuje (Mužina, 2007, str. 1202).

#### **4.4.8 Sklenitev pogodbe o JZP**

Pravice in obveznosti, ki izhajajo iz razmerja JZP, nastanejo s trenutkom sklenitve pogodbe o JZP oz. koncesijske pogodbe, razen če zakon določa drugače ali če je v pogodbi o JZP določeno, da se te pridobijo pozneje ali ob izpolnitvi določenega pogoja (ZJZP, 68. člen). Ta člen je splošnega pomena in velja za vse oblike razmerij JZP. Zato o sklenitvi pravnega posla veljajo splošne določbe obligacijskega prava. Ta pa za sklenitev posla zahteva izpolnitev predpostavk, kot so sposobnost, volja, dopustnost in možnost.

Pogodba o JZP mora biti sklenjena v pisni obliki ter ne sme biti sklenjena v nasprotju s pravili objave javnega razpisa. Pogodba mora slediti odločitvi o izbiri izvajalca JZP v skladu z izdanim aktom izbire. V primeru kršitve navedenega pogodba nima pravnega učinka oziroma je nična. Običajno je, da je osnutek pogodbe o JZP že del razpisne dokumentacije v fazi javnega razpisa in je predmet nadaljnjih usklajevanj med javnim partnerjem in kandidati v konkurenčnem dialogu. Pogodba tudi ne sme odstopati od akta izbire, saj se v primeru odstopanj upoštevajo določila akta izbire, in ne pogodbe (Kranjc e tal., 2009, str. 202-203).

## **4.5 KONCESIJE GRADENJ**

Kadar je namen koncesije izgradnja objektov in naprav ali njihovih posameznih delov, katerih koncesionar ima v času trajanja razmerja pravico do njihove uporabe, upravljanja oziroma izkoriščanja ali da se pravica do uporabe, upravljanja oziroma izkoriščanja objektov in naprav kombinira s plačilom za izvedbo gradnje ter znaša vrednost gradenj, ki preide v last javnega partnerja, ocenjena skladno s predpisi o javnih naročilih, najmanj 5.278.000 evrov, se za ravnanje pri nastajanju in izvajanju razmerja JZP uporabljajo pravila tega zakona, ki urejajo koncesije gradenj. Če koncesionar v razmerju ne nosi večine poslovnega tveganja projekta, mora koncedent za izbiro koncesionarja uporabiti pravila, ki urejajo oddajo javnih naročil gradenj. Določbe tega dela zakona se lahko uporabljajo tudi v drugih primerih koncesijskega partnerstva, ko vrednost gradnje ne dosega zneska v višini 5.278.000 evrov (ZJZP, 79. člen).

### **4.5.1 Predmet koncesije gradenj**

Elementi, ki morajo biti izpolnjeni za koncesijo gradnje so (Kranjc e tal., 2009, str. 240-243) :

- izgradnja objekta, naprav ali posameznih delov za koncedenta. Koncesija gradnje vedno vključuje izvajanje gradbenih del. Gradbena dela so lahko povezana z izgradnjo novega objekta, le dela objekta ali prenove že obstoječega. Med javnim in zasebnim partnerjem mora biti sklenjen takšen posel, da postane lastnik objekta koncedent (javni partner). Tudi če objekt gradi koncesionar, a ne postane lastnik koncedent, razmerje nima narave koncesije gradenj, temveč najverjetneje koncesije storitev,
- upravljanje oziroma izkoriščanje objekta je na strani koncesionarja. Če po zgraitvi objekta zasebni partner preda objekt javnemu partnerju, ne gre za koncesijo gradnje, ampak bodo izpolnjeni pogoji, da se posel podredi predpisom javnih naročil,
- poslovno tveganje nosi koncesionar. Če zasebni partner ne nosi poslovnega tveganja posla, ker mu javni partner plača izgradnjo objekta in izvajanje dejavnosti, ne gre za koncesijo gradnje. Najverjetneje so izpolnjeni pogoji za javno naročilo, a ne nujno, ter
- vrednost gradbenih del je najmanj 5.278.000 evrov. Upošteva se le ocenjena vrednost gradenj, lastnik katerih postane javni partner in ni važno ali to postane takoj ali po določenem roku.

#### **4.5.2 Javni razpis in izbira koncesionarja gradenj**

Glede na določbe ZJN-2 mora koncedent objaviti javni razpis v Uradnem listu EU in na portalu javnih naročil. Javni razpis na portalu javnih naročil ne sme biti objavljen pred objavo v Uradnem listu EU. S tem se želi doseči, da bi bili tujci obveščeni pred domačini. Po objavi javnega razpisa v Uradnem listu EU lahko koncedent objavi javni razpis kjerkoli želi, lahko ga pošlje tudi posameznikom, ne sme pa javni razpis vsebovati več podatkov kot razpis objavljen v Uradnem listu EU. Javna objava mora vsebovati podatke, ki so v naprej določeni. Rok za oddajo vlog je 52 dni, ta rok pa začne teči, ko je koncedent odposlal zahtevo za objavo v Uradnem listu EU. Predpisani rok se lahko tudi skrajša za največ sedem dni, če se javni razpis posreduje v elektronski obliki.

Koncesionarja gradenj lahko koncedent izbere tudi brez objave javnega razpisa, v primerih, ko so za to izpolnjeni pogoji iz Zakona o javnem naročanju in veljajo za izvajalca gradenj (nepredvidljivost, nujnost...) (ZJZP, 83. člen).

#### **4.5.3 Koncesijska pogodba**

Na podlagi izbire koncesionarja gradenj skleneta koncedent in koncesionar koncesijsko pogodbo, za katero se smiselno uporabljajo določbe zakona, ki ureja gospodarske javne služne (GJS), v delu, ki se nanaša na koncesijska razmerja. Poleg vsebine koncesijskega razmerja, veljavnosti pogodbe, pravic in obveznosti javnega partnerja ter izvajalca, vsebuje koncesijska pogodba tudi določbe o (ZJZP, 90. člen):

- obliki in namenu koncesije gradenj,
- vrsti, višini ter obliki skupnih sredstev, ali vloženi zasebnih sredstev,
- razmerjih v zvezi z morebitnimi sredstvi, ki jih vloži javni partner,
- terminskem planu porabe sredstev,
- načinu nadzora nad namensko porabo sredstev,
- terminskem planu in načinu izvajanja investicij v objekte in naprave,
- modelu lastninske pravice na objektih in napravah,
- pogojih za oddajo poslov podizvajalcem,
- spremembah v družbi koncesionarja,
- pogodbenih kaznih ter razlogih za odpoved, razvezo ali razdrtje pogodbe.

Te določbe so le napotitvene narave, kjer stranki opozarjajo, katera vprašanja je treba doreči v koncesijski pogodbi.

## **5 ZAKON O PROSTORSKEM NAČRTOVANJU**

### **5.1 OBČINSKI PROSTORSKI NAČRT**

Zakon ureja prostorsko načrtovanje kot del urejanja prostora, tako da določa vrste prostorskih aktov, njihovo vsebino in medsebojna razmerja ter postopke za njihovo pripravo in sprejem (ZPNačrt, 1. člen). Opremljanje stavbnih zemljišč je projektiranje in gradnja komunalne opreme ter objektov in omrežij druge gospodarske javne infrastrukture, ki so potrebni, da se lahko prostorske ureditve oziroma objekti, načrtovani z občinskim prostorskim načrtom ali občinskim podrobnim prostorskim načrtom, izvedejo in služijo svojemu namenu (ZPNačrt, 70. člen).

Zemljišče lahko komunalno opremi lastnik zemljišča ali občina. Slednja sprejme program opremljanja stavbnih zemljišč, ki se pripravi na podlagi občinskega prostorskega načrta ali občinskega podrobnega prostorskega načrta, v obliki Odloka za obračunavanje komunalnega prispevka. Komunalni prispevek je namenski vir financiranja gradnje komunalne opreme v občini. Program opremljanja je akt, s katerim občina določa in usklajuje dejavnosti v zvezi z opremljanjem zemljišč s komunalno opremo in ostalo infrastrukturo. Program opremljanja mora biti sprejet najkasneje 6 mesecev od sprejetja Občinskega prostorskega načrta.

### **5.2 POSTOPEK OPREMLJANJA STAVBNEGA ZEMLJIŠČA V OBČINI X**

V konkretnem primeru je program opremljanja osnovna podlaga, na podlagi katere bo občina X z investitorjem izgradnje stanovanjskega naselja v občini X sklenila pogodbo o opremljanju. V programu opremljanja so prikazani stroški opremljanja za predmetno območje, kot so: stroški gradnje, stroški izdelave projektne dokumentacije, stroški odkupa zemljišč, stroški služnostnih pogodb, stroški predstavitve komunalnih vodov, stroški nadzora in stroški vodenja izgradnje. Program opremljanja predvideva izgradnjo naslednje komunalne opreme:

- vodovodno omrežje,
- meteorna kanalizacija in
- fekalna kanalizacija.

S pojmom »izgradnja komunalne opreme« so mišljena vsa dela, ki so potrebna, da se posamezna infrastruktura zgradi in preda v upravljanje komunalni službi. Pri izdelavi programa opremljanja so bili podatki o gradbeni parceli povzeti iz projektne dokumentacije PGD, objekt »Stanovanjsko naselje v občini X«, izdelane v aprilu 2009, izdelovalec PROJEKTANT, projektivni biro d.o.o., Projektna ulica 9, 9999 Zgornje Selo. Gradbena parcela, na kateri bo zgrajeno »Stanovanjsko naselje v občini X« je velikosti 13.654 m<sup>2</sup>. Podatke o neto tlorisni površini vseh prostorov je iz projektne dokumentacije PGD povzelo isto podjetje. Celotna neto tlorisna površina prostorov na območju »Stanovanjskega naselja v občini X« znaša 12.044m<sup>2</sup>. V navedeni površini niso zajete površine parkirišč pod nivojem terena. Pred določitvijo višine komunalnega prispevka je potrebno določiti obračunska območja. Na območju

»Stanovanjskega naselja v občini X« so določili eno skupno obračunsko območje, t.j. območje gradbene parcele, na kateri bo zgrajeno stanovanjsko naselje.

Skupni stroški investicije, prikazani v programu opremljanja, obravnavajo vse stroške, ki so predmet investicije v izgradnjo komunalne infrastrukture. Višino stroškov izgradnje komunalne infrastrukture, kakor tudi stroški odkupa zemljišč, stroške služnostnih pogodb, stroški projektne dokumentacije in stroške nadzora je podal investitor izgradnje stanovanjskega naselja. Obračunski stroški se za odmero komunalnega prispevka preračunajo na enoto mere. Izračun komunalnega prispevka se investitorju na območju predvidene pozidave izvede na njegovo zahtevo oziroma, ko občina s strani upravne enote dobi obvestilo o popolnosti vloge investitorja za izdajo gradbenega dovoljenja. Končni znesek opremljanja zemljišč z gospodarsko javno infrastrukturo za območje »Stanovanjsko naselje v občini X« je naslednji:

**Tabela 2: Izračun komunalnega prispevka**

<b>OBRAČUNSKO OBMOČJE</b>	<b>Cp €/m<sup>2</sup></b>	<b>Ct €/m<sup>2</sup></b>
Stanovanjsko naselje v občini X	69,33	74,52

Vir: lasten

Na podlagi izdelanega programa opremljanja občina X in investitor izgradnje stanovanjskega naselja skleneta pogodbo o opremljanju. S pogodbo so dogovorjene pravice in obveznosti posameznika. Po izgradnji komunalne opreme s strani investitorja, bo občina X prevzela v upravljanje tehnično brezhibno komunalno opremo, investitorju pa izdala odločbo o poravnavi obveznosti plačila komunalnega prispevka za opravljeno investicijo.

### **5.3 POGODBA O OPREMLJANJU**

Pogodba o opremljanju vsebuje (ZPNačrt, 78. člen):

- območje opremljanja s seznamom zemljiških parcel,
- pregled obstoječe komunalne opreme na tem območju,
- pregled komunalne opreme, ki jo bo zagotovil investitor,
- navedbo komunalne opreme, na katero bo investitor priključil zgrajeno komunalno opremo,
- zagotovilo, da se bo območje opremljalo na osnovi projektne dokumentacije po predpisih o graditvi objektov, s katero soglašata občina,
- zagotovilo, da bo občina izdala investitorju potrdilo o poravnanih obveznostih iz naslova komunalnega prispevka na podlagi bančne garancije,
- rok, v katerem bo investitor zgradil manjkajočo komunalno opremo,
- opredelitev nadzornega organa občine, ki bo izvajal nadzor nad izvedbo,

- pravice in dolžnosti investitorja, povezane z nepravilnostmi, ugotovljenimi pri občinskem nadzoru,
- bančno garancijo, s katero se zavaruje predvideni rok in obseg del, in bančno garancijo, s katero se zavaruje za dobro izvedbo del in odpravo napak v garancijskem roku,
- rok, v katerem občina ne bo spreminjala tistega dela prostorskega akta, ki je podlaga za investicije po tej pogodbi. V primeru, da občina spremeni prostorski akt v roku iz pogodbe, odgovarja za povzročeno škodo.

V primeru sklenitve pogodbe o opremljanju ne gre za priznanje dejanskih stroškov izgradnje komunalne opreme temveč za vrednost določeno na podlagi popisa del iz projektne dokumentacije. Investitor z izgradnjo komunalne opreme, ki jo sam zgradi, plača del komunalnega prispevka, ki se nanaša na izgradnjo te opreme, za že zgrajeno komunalno opremo, na katero priključuje novo zgrajeno komunalno opremo pa plača komunalni prispevek izračunan na podlagi obračunskih stroškov komunalne opreme.

Zasebnemu investitorju, ki z občino sklene pogodbo o opremljanju, pri oddaji del v zvezi s komunalno opremo le-teh ni potrebno oddati po pravilih Zakona o javnih naročilih, ampak lahko dela samostojno izvede, če je za to ustrezno usposobljen. Pri tem mora upoštevati predpise o graditvi objektov, pridobiti soglasje občine in graditi pod nadzorom pooblaščenega organa občine.

Pogodbo o opremljanju, ki jo opredeljuje Zakon o prostorskem načrtovanju (ZPNačrt), sem primerjala s pogodbami, ki jih določa Zakon o javno-zasebnem partnerstvu (ZJZP), vendar sem ugotovila, da pri pogodbi o opremljanju vsekakor ne gre za javno-zasebno partnerstvo, saj ni potrebno opraviti postopek izbire zasebnega partnerja (v pogodbi o opremljanju je to investitor) in tudi ni potrebno investitorju oddati del po pravilih Zakona o javnih naročilih, kot sem že omenila. Torej ne gre v tem primeru niti za statusno niti za pogodbeno partnerstvo, kakršno je opredeljeno z ZJZP. Iz navedenega lahko sklepam, da zakon o JZP nima nobenega pomena pri pogodbi o opremljanju na področju urejanja prostora.



## 6 ZAKLJUČEK

Vsaka sodobna država je dolžna zagotavljati dostojno življenje vsem državljanom. Toda s ponujanjem vedno večjega števila storitev, so se začele križati dve potrebi: ali akumulirati v večji gospodarski razvoj, ali nameniti večji del narodnega dohodka za socialne storitve. Ko se država začne na tak način zapletati in je vlada razdeljena, kot se to dogaja v Sloveniji danes, se nam ne obeta nič dobrega. Država se boji, da bo izgubila monopol nad odločanjem o porabi, saj je v položaju, ko se odloča kako pokrivati proračunski primanjkljaj. Danes se razviti trg in trdna država dopolnjujeta. Oba pogoja sta nujna za uresničevanje tako gospodarskega razcveta kot tudi socialne pravičnosti. Kot posledica omenjenega, je v državah članicah Evropske skupnosti opaziti porast sodelovanja javnega in zasebnega sektorja, kar je neposredna posledica naporov za izboljšanje kakovosti in učinkovitosti javnih storitev, naporov za povečanje nezadostnih finančnih resursov javnega sektorja namenjenih pokrivanju investicijskih potreb ter želji po doseganju učinkovitosti zasebnega sektorja. Sodelovanje zasebnega sektorja pri gradnji infrastrukture ni nekaj novega, le današnja ekonomska situacija je to sodelovanje pripeljala bližje javnosti. Pri sodelovanju imata tako javni kot zasebni sektor določene prednosti. Če dovolimo, da vsak sektor opravlja tisto, kar opravlja najbolje, so javne storitve ter infrastruktura omogočeni na najbolj ekonomični način.

Tema, o kateri sem pisala v diplomskem delu, je tako v Sloveniji kot v Evropi aktualna tema o partnerstvu, ki bi razbremenilo javne finance financiranja projektov, primernih za vključevanje zasebnega kapitala, njihovega znanja in izkušenj. Pri naštevanju pozitivnih učinkov takšnega načina sodelovanja med javnimi in zasebnimi partnerji je treba omeniti zlasti prenos poslovnega tveganja v večji meri na zasebnega partnerja, kot je to navadno pri klasičnih javnih naročilih in finančno razbremenitev javnega partnerja. Nenazadnje pa seveda možnost takšnega partnerstva ustvarja ugodne poslovne priložnosti tudi za zasebni sektor. Obstajajo tudi slabosti takega koncepta, kot je problem insolventnosti zasebnega partnerja.

Že tri leta je od sprejetja Zakona o javno-zasebnem partnerstvu, pa javno-zasebno partnerstvo še vedno ne deluje tako kot bi moralo. Javni naročniki, največkrat občine, zasebnemu sektorju pogosto podeljujejo izključne pravice za daljša obdobja in to brez ekonomskih razlogov. Poleg tega še vedno prihaja do neposredno sklenjenih pogodb brez objave razpisa. Najemniki niso zavezani k vlaganju v izgradnjo ali posodobitev infrastrukture, plačevanja koncesijskih dajatev pa javni partnerji pogosto sploh ne spremljajo. Kjer bi se splačalo in obstaja zasebni interes, oblast ni za to, kjer bi oblast podeljevala JZP, se to ne splača, zato ni interesa zasebnikov.

Na drugi strani pa Vlada RS ugotavlja, da je vedno več sklenjenih pogodb, na podlagi katerih zasebni sektor sodeluje pri izvajanju dejavnosti, ki jih tradicionalno zagotavlja država. Na Ministrstvu za finance že opažajo glavne ovire, da ni teh pogodb še več. Pravijo, da se zatika pri opredelitvi vrednosti za denar (Value for Money). Po osebni mnenju se javni sektor premalo zaveda, da je za izvedbo projekta JZP bistven dober investicijski program, ki ga javni partner pripravi v prvi fazi kot zasnovo in da projektov, ki niso ekonomsko upravičeni, ni smiselno prenašati na zasebni

sektor. Pri pripravi projekta in njegovem vrednotenju se je najprej treba vprašati, ali projekt res potrebujemo, ali ga potrebujemo v taki obliki in ali si ga kot takega lahko privoščimo. Pomembna je presoja učinkovitosti projekta, ne pa računovodska obravnava. Pri opremljanju zemljišč pa vemo, da so komunalne opreme nujno potrebne povsod, zato ni treba posebej presojati učinkovitosti projekta in ga ne finančno obravnavati, saj je komunalni prispevek za vse enak.

Skoraj strašljiva je ugotovitev, da kompleksnih oblik JZP, ki bi vključevale tudi gradnjo infrastrukturnih objektov, ni niti na lokalni niti na državni ravni. JZP je popolnoma napačno predstavljeno, saj je vedno več projektov, ki tveganja ne prenašajo na zasebnika, zato gre, kot sem že omenila, v bistvu za javna naročila. Evropska komisija pa opozarja, da bi lahko prav vključenost zasebnega sektorja pri financiranju javnih projektov predstavljala možen način za izhod iz gospodarske krize.

Mislim, da je smiselno prenašati infrastrukturo v last koncesionarja. Najprej je treba opredeliti vlogo koncesionarja pri zagotavljanju infrastrukture. Osnova podelitve koncesije za izvajanje GJS je zgolj podelitev pravice uporabe in vzdrževanja obstoječe infrastrukture. V kolikor obstaja potreba po izgradnji nove infrastrukture, ZJZP omogoča sklenitev pogodbe o koncesiji gradenj. Pri tem so iz strokovne literature znani različni modeli koncesij. Najprimernejša sta modela BTO ali BOT koncesije oziroma vse druge oblike, pri katerih se najkasneje ob koncu koncesijske dobe infrastruktura prenese v last javnemu partnerju. Tudi v primerih, ko zasebni partner sodeluje pri financiranju gradnje infrastrukture, ta torej postane last javnega partnerja. Neprimeren pa je model BOO koncesije, saj javni partner v tem primeru ne bi mogel zagotavljati nadaljnega izvajanja GJS po koncu koncesijske dobe, ker ne prevzeme infrastrukture v last.

Z namenom uspešnega vključevanja zasebnega sektorja v javne investicije bi morala Slovenija več pozornosti nameniti tudi usmerjenemu in usklajenemu razvoju trga JZP. V ta namen bi bilo smiselno poleg nadaljevanja oblikovanja učinkovitega pravnega okolja sprejeti tudi jasno strategijo razvoja trga JZP. Za uspešen razvoj JZP bo v Sloveniji potrebno še veliko napora, tako na ravni razvoja koncepta, pri čemer je še posebej pomembno njegovo pravilno razumevanje, kot tudi na ravni posameznega projekta.

## VIRI IN LITERATURA

1. BOHINC, R. MUŽINA, A. in TIČAR, B. Zakon o javno-zasebnem partnerstvu (ZJSP) s pojasnili. Nebra, Ljubljana, 2007.
2. DURS - Davčni urad Republike Slovenije. Davčni postopek. URL=[«http://www.durs.gov.si/si/davcni\\_postopek/»](http://www.durs.gov.si/si/davcni_postopek/). 1.3.2010.
3. Evropska komisija. Green paper on public-private partnerships and community law on public contracts and concessions. Komisija evropskih skupnosti, Bruselj, 2004.
4. FERČIČ, A. Javno-zasebno partnerstvo: delitev tveganj med partnerjema. Pravna praksa. 2005, let. 24, št. 39/40, str. 15-16.
5. FERK, B. in FERK, P. Javne službe, državne pomoči in javno-zasebna partnerstva. GV Založba, Ljubljana, 2008.
6. GLAVNIK, M. in POREDOS, M. Financiranje podjetja z dolgoročnimi dolgovi in zakupom. V: OPLOTNIK, Ž. (ur.) in MLINARIČ, F. (ur.): Zbornik finančnega upravljanja in vodenja. Ekonomska poslovna fakulteta, Maribor, 2007, str. 81-86.
7. GLOGOVŠEK, J. Osnove financiranja gospodarskih družb. Založba Pivec, Maribor, 2008.
8. HROVATIN, N. Prestrukturiranje infrastrukturnih dejavnosti. Slovenska ekonomska revija. 1997, let. 48, št. 1/2, str. 93-114.
9. JUS, M. Javno-zasebno partnerstvo in projektno financiranje infrastrukture. Podjetje in delo. 2005a, let. 31, št. 3/4, str. 527-536.
10. JUS, M. Javno in zasebno partnerstvo ter EU. Mednarodno poslovno pravo. 2005b, let. 17, št. 191, str. 17-20.
11. KASTELIC, J. Javno zasebno partnerstvo. URL=[«http://www.socius.si/»](http://www.socius.si/). 1.3.2007.
12. KOVAČ, M. Javna naročila in javno-zasebno partnerstvo: pregled veljavne zakonodaje z vzorci razpisne dokumentacije, obrazcev in drugih aktov. Planet GV, Ljubljana, 2009.
13. KRANJC, V., KERŠEVAN, E., PLAUSTAJNER, K. in PRELIČ, S. Zakon o javno-zasebnem partnerstvu s komentarjem. GV Založba, Ljubljana, 2009.
14. KRUHAR-Puc, R. 5 problematičnih: Sponzorske pogodbe in davčne dajatve. Založniška hiša Primath, Ljubljana, 2007.
15. MEDAS, P. Public-private partnerships at subnational level. P. Medas, Rio de Janeiro, 2007. URL=[«http://www.oecd.org/dataoecd/11/44/39610585.pdf»](http://www.oecd.org/dataoecd/11/44/39610585.pdf). 1.3.2010.
16. MRAK, M. Vključevanje zasebnega kapitala v financiranje gospodarske infrastrukture: primer BOT oblike projektne financiranja. Fakulteta za družbene vede, Ljubljana, 1999.
17. MUŽINA, A. Koncesije: pravna ureditev koncesijskih razmerij v Sloveniji in EU. Primath, Ljubljana, 2004.
18. MUŽINA, A. Izhodišča nove ureditve javnega naročanja in naročanja v infrastrukturnem sektorju. Pravna praksa. 2005a, let. 24, št. 33, str. II-VIII.
19. MUŽINA, A. Ureditev javno-zasebnega partnerstva. Pravna praksa. 2005b, let. 24, št. 17, str. 9-11.

20. MUŽINA, A. Oblike javno-zasebnega partnerstva s poudarkom na statusnem partnerstvu. Javna uprava. 2006, let. 42, št. 2/3, str. 371-382.
21. MUŽINA, A. Izbira izvajalca javno-zasebnega partnerstva in pravica do pravnega varstva. Podjetje in delo. 2007, let. 33, št. 6/7, str. 1199-1208.
22. NOVAK, M. Koncesija. Pravna praksa. 2004, let. 23, št. 40, str. 37.
23. PAHOR-ŽVANUT, A. Javna-zasebna partnerstva in njihov vpliv na javne finance. Ekonomska fakulteta, Ljubljana, 2006.
24. PISO - Prostorski informacijski sistem občin. Gospodarska javna infrastruktura. URL=«[http://www.geoprostor.net/PisoPortal/vsebine\\_gji.aspx](http://www.geoprostor.net/PisoPortal/vsebine_gji.aspx). 13.4.2010.
25. PLAUŠTAJNER, K. Konkurenčni dialog po ZJN-2. Podjetje in delo. 2007, let. 33, št. 2, str. 300-310.
26. Pravilnik o vsebini upravičenosti izvedbe projekta po modelu javno zasebnega partnerstva. Ur. list RS, št. 32/07.
27. Public - Private Partnership (PPP). What is a PPP? URL=«<http://www.ppp.gov.za/>«. 6.2.2010.
28. RAKAR, A. Kataster gospodarske javne infrastrukture. Geodetski vestnik. 2004, let. 48, št. 1, str. 7-17.
29. REPOVŽ, L. in PETELIN, J. Financiranje. Visoka šola za management, Koper, 1998.
30. RUS, V. Podjetizacija in socializacija države. Fakulteta za družbene vede, Ljubljana, 2001.
31. SETNIKAR-Cankar, S., KLUN, M., ANDOLJŠEK, Ž., PEVCIN, P. in ARISTOVNIK, A. Ekonomika javnega sektorja s proračunskim financiranjem. Fakulteta za upravo, Ljubljana, 2005.
32. TIČAR, B. Nov pravni institut: javno-zasebno partnerstvo. Podjetje in delo. 2007, let. 33, št. 1, str. 58-70.
33. Uredba o dodeljevanju regionalnih državnih pomoči. Ur. list RS, št. 72/06, 70/07, 99/08, 17/09.
34. YESCOMBE, R. E. Public-Private Partnerships: Principles of Policy and Finance. Butterworth – Heinemann, Amsterdam, 2007.
35. Zakon o gospodarskih družbah (ZGD-1). Ur. list RS, št. 42/06, 60/06, 26/07, 33/07, 67/07, 100/07, 10/08, 68/08, 23/09, 42/09, 65/09, 83/09
36. Zakon o gospodarskih javnih službah (ZGJS). Ur. list RS, št. 32/93, 30/98, 127/06.
37. Zakon o graditvi objektov (ZGO-1). 110/02, 97/03, 41/04, 45/04, 47/04, 62/04, 102/04, 14/05, 92/05, 93/05, 111/05, 120/06, 126/07, 57/09, 108/09.
38. Zakon o javnih finančah (ZJF). Ur. list RS, št. 79/99, 124/00, 79/01, 30/02, 56/02, 127/06, 14/07, 109/08, 49/09.
39. Zakon o javnem naročanju (ZJN-2). Ur. list RS, št. 128/06, 16/08.
40. Zakon o javno-zasebnem partnerstvu (ZJSP). Ur. list RS, št. 127/06.
41. Zakon o prostorskem načrtovanju (ZPNačrt). Ur. list RS, št. 33/007, 70/08, 108/09.
42. Zakon o urejanju prostora (ZUreP-1). Ur. list RS, št. 110/02, 8/03, 58/03, 33/07, 108/09.

## SEZNAM SLIK IN TABEL

Slika 1: Prikaz procesa vpisa v zbirni kataster GJI.....	5
Slika 2: Oblike javno-zasebnega partnerstva .....	11
Slika 3: Oblike virov financiranja .....	25
Tabela 1: Značilnosti in razlike med pogodbenimi oblikami JZP .....	20
Tabela 2: Izračun komunalnega prispevka .....	42

## SEZNAM UPORABLJENIH KRATIC IN OKRAJŠAV

BOO -	Build-Own-Operate (zgradi-ohrani v lasti-upravljaljaj)
BOOT-	Build-Own-Operate-Transfer (zgradi-ohrani v lasti-upravljaljaj-prenesi)
BOT -	Build-Operate-Transfer (zgradi-upravljaljaj-prenesi v last)
BRT -	Build-Rent-Transfer (zgradi-najemi-prenesi)
BTO -	Build-Transfer-Operate (zgradi-prenesi v last-upravljaljaj)
DURS-	Davčni urad Republike Slovenije
EK -	Evropska komisija
EU -	Evropska unija
JZP -	Javno-zasebno partnerstvo
MOT -	Modernize-Own-Transfer (posodobi-lastnini-prenesi)
NJM -	Novi javni menedžment (New Public Management)
PPP -	Public-Private Partnership (javno-zasebno partnerstvo)
ROT -	Rehabilitate-Own-Transfer (usposobi-lastnini-prenesi)
ZGD -	Zakon o gospodarskih dejavnostih
ZGJS -	Zakon o gospodarskih javnih službah
ZGO -	Zakon o graditvi objektov
ZJF -	Zakon o javnih financah
ZJN -	Zakon o javnem naročanju
ZJNVETPS-	Zakon o javnem naročanju na vodnem, energetske, transportnem področju in področju poštne storitev
ZJZP -	Zakon o javno-zasebnem partnerstvu
ZKKN -	Zakona o katastru komunalnih naprav
ZPNačrt -	Zakon o prostorskem načrtovanju
ZUreP-	Zakon o urejanju prostora

## **IZJAVA O AVTORSTVU DIPLOMSKEGA DELA IN NAVEDBA LEKTORJA**

Podpisana Martina Konrad, rojena \_\_\_\_\_ v \_\_\_\_\_, izjavljam, da sem avtorica diplomskega dela z naslovom JAVNO-ZASEBNO PARTNERSTVO PRI GRADNJI INFRASTRUKTURE, ki sem ga napisala pod vodstvom mentorja mag. Dušana Blaganje, višjega predavatelja.

Diplomsko delo je lektorirano. Lektorirala ga je ga. \_\_\_\_\_.

Strinjam se z objavo mojega diplomskega dela na internetnih straneh.

Podpis: Martina Konrad