

UNIVERZA NA PRIMORSKEM
FAKULTETA ZA MANAGEMENT KOPER

Diplomska naloga

KONCESIJE LOKALNIH GOSPODARSKIH
JAVNIH SLUŽB

Raf Klinar

Koper, 2008

Mentor: doc. dr. Bojan Tičar



POVZETEK

Izvajanje gospodarskih javnih služb je pomembno merilo pri ocenjevanju vodenja politike in dela strokovnih služb, ki skrbijo za njihovo izvajanje. Uspešno izvajanje javnih služb mora biti dobro in kvalitetno organizirano, njihovo financiranje pa se mora izvajati s čim manjšimi sredstvi. Uporabniki storitev so posebej občutljivi na kvaliteto in stroške, saj marsikatera storitve izvajanja javnih gospodarskih služb neposredno tudi plačujejo. Z obliko koncesijskega partnerstva je mogoče razbremeniti javni sektor finančnih obveznosti. Diplomaska naloga obravnava koncesijo kot obliko gospodarske javne službe, posamezne faze in postopke podelitve ter podaja primere in analizo izvajanja lokalnih gospodarskih javnih služb.

Ključne besede: javne službe, gospodarske javne službe, koncesija, javno-zasebno partnerstvo, koncesijsko partnerstvo.

ABSTRACT

The effectiveness of provision of public utilities is an important criterion in evaluating the policy and practices of technical services in charge with the said provision. There is need to have a well-organized supply of services, at lower costs possible. The consumers are particularly concerned about the quality and price of many of these services they pay for. A concession partnership allows the public sector to provide a number of services with minimal public investment thereby contributing to relieve public finance. The thesis deals with the concession as a form of public service provision, illustrates different phases and procedures of the assignment of a concession and analyses local public utility provision.

Key words: public services, public utilities, concession, public-private partnership, concession partnership.

UDK: 346.543(043.2)

VSEBINA

1	Uvod	1
1.1	Opredelitev problematike, namen in cilj dela	1
1.2	Metode proučevanja in zasnove dela.....	1
2	Javne službe.....	3
2.1	Opredelitev pojma javne službe	3
2.2	Gospodarske javne službe	4
2.3	Koncesionirane javne službe.....	8
3	Koncesija.....	11
3.1	Zgodovinski pregled pojma koncesija.....	11
3.2	Opredelitev pojma koncesija.....	12
3.3	Jezikovni in pravni pomen pojma koncesija	12
3.4	Vrste koncesij	14
3.5	Koncesija in njen vpliv na delovanje organizacij.....	15
3.6	Razvoj koncesij v Sloveniji.....	16
3.7	Analiza koncesij v slovenskem pravnem redu	16
3.8	Ločitev koncesij in javnih naročil	17
4	Koncesijska razmerja	19
4.1	Opredelitev koncesijskega razmerja.....	19
4.2	Prednosti in slabosti koncesije	20
4.3	Koncesijske dajatve.....	22
4.4	Načela in cilji koncesij	22
4.5	Oblastna razmerja in javno pooblastilo.....	24
4.6	Koncesijski akt	25
4.7	Javni razpis in postopek izbire koncesionarja	27
4.8	Koncesijska pogodba.....	28
4.9	Pravice in obveznosti koncesionarja	30
4.10	Pravice in obveznosti koncedenta	31
4.11	Trajanje in podaljšanje koncesijske pogodbe	31
4.12	Prenehanje koncesije	32
4.12.1	Enostranska sprememba koncesijske pogodbe	34
4.12.2	Prenos koncesije.....	34
4.13	Koncesija in monopolni položaj.....	35
5	Javno-zasebno partnerstvo in koncesije	37
5.1	Opredelitev pojma javno-zasebnega partnerstva.....	37
5.2	Zakon o javno-zasebnem partnerstvu.....	39
5.3	Temeljna načela javno-zasebnega partnerstva	40
5.4	Oblike javno-zasebnega partnerstva.....	41

5.5	Zakon o javno-zasebnem partnerstvu in koncesije.....	42
5.6	Kaj javno-zasebno partnerstvo prinaša lokalnim skupnostim.....	43
6	Koncesije na nivoju lokalne skupnosti.....	45
6.1	Načini izvajanja gospodarskih javnih služb v Mestni občini Koper.....	45
6.2	Koncesionirane gospodarske javne službe v Mestni občini Koper.....	49
6.2.1	Koncesija za izvajanje avtobusnih mestnih prevozov	49
6.2.2	Koncesija za upravljanje obmorskega mestnega kopališča v Kopru	50
6.2.3	Koncesija za izgradnjo marine in komunalnih privezov.....	51
6.2.4	Koncesija za izvajanje dejavnosti systemskega operaterja distribucijskega omrežja zemeljskega plina.....	54
6.3	Oblike koncesijskega partnerstva v občini.....	54
6.3.1	Izgradnja olimpijskega centra–bazen Koper.....	54
6.3.2	Izgradnja športno poslovnega objekta–stadion Bonifika.....	55
6.4	Analiza podeljenih koncesij s predlogom izboljšav	56
6.5	Prednosti koncesijskega partnerstva v občini.....	59
6.6	Prednosti podeljevanja koncesij, slabosti in kritike	60
7	Zaključek	63
	Literatura	65
	Viri	66

KRAJŠAVE

BOT	ang. Build-Operate-Transfer, (zgradi-upravljaj-prenesi)
BTO	ang. Build-Transfer-Operate, (zgradi-prenesi v last-upravljaj)
DBFO	ang. Design-Build-Finance-Operate Concession (načrtuj-zgradi-financiraj-upravljaj)
EZ	Energetski zakon
JZP	javno-zasebno partnerstvo
MOK	Mestna občina Koper
ObrZ	Obrtni zakon
OZ	Obligacijski zakonik
PZ	Pomorski zakonik
SZ	Stanovanjski zakon
t. i.	tako imenovani
tj.	to je
U. O.	Uradne objave - Primorske novice
Ur. l. RS	Uradni list Republike Slovenije
ZGas	Zakon o gasilstvu
ZGD	Zakon o gospodarskih družbah
ZGJS	Zakon o gospodarskih javnih službah
ZJC	Zakon o javnih cestah
ZJF	Zakon o javnih financah
ZJN-1	Zakon o javnih naročilih
ZJN-2	Zakon o javnem naročanju
ZJU	Zakon o javnih uslužbencih
ZJZP	Zakon o javno zasebnem partnerstvu
ZON	Zakon o ohranjanju narave
ZORed	Zakon o občinskem redarstvu
ZPCP	Zakon o plovbah po celinskih vodah
ZPCP	Zakon o prevozih v cestnem prometu
ZPPDUP	Zakon o pokopališki in pogrebni dejavnosti ter urejanju pokopališč
ZSZ	Zakon o stavbnih zemljiščih
ZV	Zakon o vodah
ZVCP	Zakon o varnosti v cestnem prometu
ZVO	Zakon o varstvu okolja
ZVpot	Zakon o varstvu potrošnikov
ZZelP	Zakon o železniškem prometu



1 UVOD

1.1 Opredelitev problematike, namen in cilj dela

V sedanjem času, v času globalizacije, so tudi na področju javnih služb s strani uporabnikov podane vedno večje zahteve po bolj kakovostnih storitvah. Poleg hitrega razvoja in globalizacije se spreminjanja tudi vloge javnega sektorja. Za doseganje pričakovanih oziroma napovedanih ciljev morajo politiki poleg politične volje združiti tudi ves talent in sredstva, ki so v danem trenutku na voljo. Pri tem odigrajo velik pomen uspešno organizirane javne službe, ki morajo biti po eni strani dobro in kvalitetno organizirane, po drugi strani pa se mora njihovo izvajanje financirati s čim manjšimi proračunskimi sredstvi oziroma sredstvi posameznih uporabnikov. Uporabniki so posebej občutljivi na kvaliteto in stroške izvajanje tistih javnih služb, katere kot uporabniki neposredno plačujejo. Zaradi tega je potrebno organizacijo izvajanja gospodarskih javnih služb izvesti s čim manjšimi javnimi sredstvi, s kombiniranjem znanj in izkušenj javnega ter zasebnega sektorja. Pri podeljevanju koncesij na področju gospodarskih javnih služb je potrebno posebno pozornost nameniti postopku podeljevanja ter izbiri koncesionarja, saj gre pri tem tudi za izvrševanje javnih pooblastil. Nekatere dobrine ni mogoče zagotavljati preko delovanja tržnih zakonitosti. Dejavnosti, s katerimi se zagotavlja za družben obstoj pomembne dobrine ali pa so te pomembne zgolj za njen ekonomski, socialni ali kulturni razvoj, družba pogosto podvrže posebnemu pravnemu režimu javne službe.

Namen dela je prikazati izhodišča in možne poti izvajanja koncesioniranih javnih služb na način, da bo zagotovljeno uspešno in kvalitetno ter cenovno ugodno izvajanje le-teh. Pomemben cilj oziroma namen diplomskega dela je predstaviti kritike in prednosti koncesij kot obliko izvajanja javnih gospodarskih služb.

1.2 Metode proučevanja in zasnove dela

Za dobro delovanja države in lokalne skupnosti je bistvenega pomena doseganje makroekonomske stabilnosti, kjer igra ključno vlogo transparentnost javnih financ. Načelo proračunskega ravnotežja zahteva, da je že predlog proračuna in nato tudi sprejet proračun uravnotežen med prejemki in izdatki (ZJF, čl. 2).

Diplomsko delo ima naslednje namene in cilje: pregled virov in literature, ki pokrivajo to področje, predstavitev posameznih že utečenih procesov ter predstavitev konkretnih izkušenj s tega področja. Pomemben namen je tudi predstavitev problematike, ki se pojavlja med strokovnjaki in ostalimi, ki se ukvarjajo s koncesijami. Metode dela, ki sem jih pri izdelavi diplomskega dela uporabil, temeljijo na preučevanju teoretične podlage preučevanega področja (literature in zakonodaje) ter preučevanja primerov iz prakse. Z znanstveno deskripcijo strokovne literature, virov in prispevkov s teoretičnimi spoznanji preučevanega področja ter induktivno metodo, ki temelji na

študijah praktičnih primerov s preučevanega področja, bom pripravil izhodišča, ki bi lahko bila uporabna pri povečevanju kvalitete storitev gospodarskih javnih služb za uporabnike.

Diplomska naloga je razdeljena na šest poglavij. Prvo poglavje je namenjeno opredelitvi in predstavitvi problematike. V drugem poglavju so predstavljene javne službe, posebej gospodarske javne službe in koncesionirana javna služba kot ena od oblik izvajanja gospodarskih javnih služb. Tretje poglavje podaja opredelitev in predstavitev pojma "koncesija". Četrto poglavje je namenjeno analizi koncesijskih razmerij ter ekonomskega okolja in vzrokov, kateri lahko pripeljejo do uvajanja prenosa javnih pooblastil na zasebni sektor. V petem poglavju je opisana povezava med javno-zasebnim partnerstvom in koncesijami. V naslednjem, šestem poglavju, navajam in analiziram primere koncesij in oblike javno-zasebnega partnerstva na nivoju lokalne skupnosti; Mestne občine Koper. Na koncu podajam bistvene ugotovitve in zaključke diplomske naloge.

Javna služba mora uresničevati javni interes, saj je zato tudi nastala in je to njen temeljni cilj. Vsebina pojma "javna služba" se z družbenim razvojem spreminja, vendar je vseeno mogoče ugotoviti nekatere njene značilne elemente. V posameznih državah so naloge, ki se uvrščajo med javno službo, različno urejene. Razlike izhajajo predvsem iz stopnje razvoja ter pristopa pri spodbujanju družbenega in osebnega standarda. Teorijo javne službe, ki jo je razvil francoski teoretik Leon Duguit, izhaja iz koncepcije, da sodobna država ne more biti samo policija, zapori in davkarija, tj. represivna organizacija, ampak mora zagotavljati tudi druge za posameznike in družbo nujno potrebne dobrine (Grafenauer in Brezovnik 2006, 54).

Izvajanje gospodarskih javnih služb financirajo davkoplačevalci, vendar ti ne morejo vplivati na izvajanje neposredno, temveč posredno, preko volitev. Davkoplačevalec z davki kupuje storitve, ki mu jih zagotavlja država. Zaradi monopola pa največkrat nima možnosti izbire. Vsaka organizacija, pa naj bo zasebna ali javna, mora vedno bolj paziti na to, kakšen položaj bo zavzela znotraj katerega koli tržnega ali javnega področja, na katerem deluje, saj za organizacije ni samoumevno, da obstajajo. Pri koncesijah je pomemben prenos ekonomske učinkovitosti zasebnega sektorja v javni sektor, kar omogoča racionalnejšo rabo proračunskih sredstev. Pri koncesijskem partnerstvu je zelo pomemben prihod svežega zasebnega kapitala, kar zmanjša pritisk na javne finance. S tem je omogočena večja dolgoročna vzdržnost javnih financ in cenejša lokalna skupnost oziroma občanu bolj prijazna občina, kar velja tudi za nivo države.

Menim, da je ureditev koncesij v Mestni občini Koper ekonomsko učinkovita, uspešna in primerno urejena. Vsekakor pa bi na tem področju od vsega začetka potrebovali bolj precizno zakonodajo, ki bi bila v pomoč posameznim lokalnim skupnostim pri ureditvi institucionalnih vprašanj, postopkih podeljevanja koncesij, vsebine koncesijskih pogodb in ostalih odprtih vprašanj.

2 JAVNE SLUŽBE

2.1 Opredelitev pojma javne službe

K tvorbi pojma javne službe je gotovo največ prinesla francoska pravna ureditev, ki je postopoma gradila na tem pojmu. Posebno mesto v pravni teoriji pripada Leonu Duguitu¹, ki je v svojem delu o preobrazbi javnega prava državo razglasil za sistem, ki organizira in koordinira javne službe. Ob koncu 19. stoletja so aktivnosti države tvorile tri prvobitne javne službe, in sicer: narodna obramba, policija in pravosodje. V tem času pa je dozorelo spoznanje, da država ni samo suverena oblast, ki s silo zapoveduje skupinam posameznikov, ampak mora silo uporabljati tudi za ustvarjanje opravljanja javnih služb. Dejstvo je, da se z razvojem družbe večja obseg za družbo pomembnih dobrin in logična posledica tega je, da družba skladno z razvojem širi obseg javnih služb (Igličar 2000, 43-44).

Javno službo kot dejavnost določa zakon. Opredeljene so s posameznimi področnimi zakoni oziroma odloki na nivoju lokalne skupnosti. Država ali lokalna skupnost lahko zagotavljata javne službe preko organov javne uprave, preko posebej za ta namen ustanovljenih organizacij ali pa preko oseb zasebnega prava.

Čebulj (1991, 7) navaja naslednje značilnosti javne službe:

- opravlja se v javnem interesu;
- nepretrganost oziroma trajnost opravljanja;
- enakost državljanov pri uporabi javnih dobrin;
- javne službe praviloma ne poslujejo z dobičkom, v mnogo primerih celo z izgubo.

Opredeljene obveznosti javnih služb pa so v glavnem naslednje: univerzalnost storitev, trajnost, kvaliteta storitev, dostopnost in varstvo uporabnikov (Grafenauer in Brezovnik 2006, 223).

Pojem javnih služb, ki smo ga pri nas v času socializma nadomestili z izrazom "dejavnosti posebnega družbenega pomena"², se je s sprejetjem Zakona o gospodarskih javnih službah (ZGJS) ponovno vrnil v našo teorijo, zakonodajo in prakso. Po Čebulju (1991, 6) javna služba ni izraz, ki bi označeval neko organizacijsko obliko, temveč označuje vsebino dejavnosti, ki se izvaja v javnem interesu in zato terja določene specifičnosti v primerjavi z običajnimi dejavnostmi, ki se izvajajo v okviru zasebnopravnega režima. Ta specifičnost se kaže tako glede pogojev izvajanja javnih služb, kot tudi glede oblik njihovega izvajanja. Gre za oblikovanje dveh sektorjev, in sicer za javni sektor in zasebni sektor. Javni sektor obsega vse organe, organizacije in

¹ 1859-1928, francoski politolog in pravni teoretik.

² V ustavi iz leta 1974 je bil uporabljen poseben pojem "dejavnost v posebnem družbenem interesu", ki je bil terminološki nadomestek za pojem javne službe.

ustanove države, ki spadajo pod režim javnega prava, z izjemo tistih, ki se ukvarjajo z gospodarskimi oziroma trgovinskimi posli, v smislu ustvarjanja dobička. Javni sektor po Zakonu o javnih uslužbencih (ZJU) sestavljajo: državni organi in uprave samoupravnih lokalnih skupnosti, javne agencije, javni skladi, javni zavodi in javni gospodarski zavodi ter druge osebe javnega prava, če so posredni uporabniki državnega proračuna ali proračuna lokalne skupnosti. V okvir zasebnega sektorja pa spadajo vsa podjetja, ustanove in druge organizacijske oblike, ki se ukvarjajo z gospodarskimi oziroma trgovinskimi dejavnostmi, katerih namen je doseganje čim večjega dobička, vključno s subjekti javnega sektorja, kadar in kolikor se ukvarjajo s trgovinskimi posli.

Javna služba je dejavnost, preko katere se zagotavljajo javne dobrine in ima naslednje značilnosti (Virant 1998, 129):

- se izvaja v javnem interesu,
- za njeno zagotavljanje je odgovorna država ali lokalna skupnost,
- je izvzeta iz pravnega režima tržnih dejavnosti (ni podvržena prosti konkurenci na trgu),
- se izvaja v posebnem javnopravnem režimu.

Država oziroma lokalna skupnost, na katero je država prenesla pristojnost urejanja pravnega režima javne službe, v okviru te pristojnosti določi tudi način izvajanja dejavnosti javne službe, tako da se zagotovi ustrezna stopnja kvalitete storitev in dobrin, ki jih morajo izvajalci javnih služb zagotavljati uporabnikom. Način in oblike izvajanja gospodarskih javnih služb določa ZGJS.

2.2 Gospodarske javne službe

Gospodarske javne službe so dejavnosti, s katerimi se zagotavljajo materialne dobrine kot proizvodi in storitve, katerih trajno in nemoteno proizvodnjo je v javnem interesu. Gospodarska javna služba je tista, za katere dobrine obstoji trg. Gre za storitve, ki jih je nujno potrebno zagotavljati in za njih ni mogoče vzpostaviti delujočega trga, ali pa gre za investicije, ki se povrnejo šele po izjemno dolgem času. Pri zagotavljanju javnih dobrin je pridobivanje dobička podrejeno zadovoljevanju javnih potreb.

Z uredbo vlade ali odlokom lokalne skupnosti se uredijo pogoji za zagotavljanje in uporabo javnih dobrin, viri financiranja in način njihovega oblikovanja, pravice in obveznosti uporabnikov in položaj infrastrukture, namenjene izvajanju javne službe (ZGJS, čl. 7). S tem predpisom se lahko uredijo vprašanja v zvezi z javno službo, ki so v javnem interesu, ne glede na to, v kakšni obliki se bo izvajala javna služba.

Pličanič (1999, 923) deli pristojnosti države oziroma občine, ki so povezane z regulacijo gospodarskih javnih služb, na:

- ureditev splošnega pravnega okvira gospodarskih javnih služb, ki se nanaša na: določitev gospodarskih dejavnosti, v katerih je prisoten javni interes, opredelitev

obsega in vsebine javnega interesa ter ustreznega javnopravnega režima oziroma obveznosti javne službe, ki naj zagotovi uresničitev javnega interesa. Ta del regulacije gospodarskih javnih služb je običajno v pristojnosti države (oziroma enote lokalne samouprave), znotraj državne oblasti pa v pristojnosti zakonodajalca;

- sprotno "normativno intervencijo" oziroma upravljanje gospodarskih javnih služb, ki se nanaša predvsem na: določanje cen javnih dobrin in storitev, določanje tehničnih in drugih pogojev (standardov, normativov) za opravljanje gospodarskih javnih služb, reševanje sporov med samimi izvajalci javnih služb ter med njimi in uporabniki javnih dobrin in storitev, nadzor nad izvajanjem predpisov idr.

Gospodarske javne službe pri nas srečujemo na področjih varstva okolja, energetike, komunalnega in vodnega gospodarstva, prometa in zvez ter ostalih področjih gospodarske infrastrukture. Glede na ustanovitelja se gospodarske javne službe delijo na državne in lokalne. Lokalne gospodarske javne službe sodijo med najpomembnejše funkcije občine (komunalne storitve). Glede na to, ali je uporaba dobrin za uporabnike obvezna ali ne, jih delimo še na obvezne (tiste, ki jih država ali lokalna skupnost po zakonu morata zagotavljati) in izbirne³ (tiste, ki jih lokalna skupnost lahko zagotavlja, vendar to ni nujno). Na nivoju države ni izbirnih gospodarskih javnih služb.

Obvezne državne gospodarske javne službe so opredeljene za različna območja:

- področje varstva okolja: ravnanje z odpadki, služba zbiranja, razvrščanja, skladiščenja in prevažanja določenih posebej nevarnih, rizičnih oziroma škodljivih odpadkov;
- področje telekomunikacij: so bile javne telekomunikacijske storitve (po spremembi zakonodaje na tem področju ni več javnih služb).

Obvezne lokalne gospodarske javne službe iz področja varstva okolja so naslednje:

- oskrba s pitno vodo;
- ravnanje s komunalnimi odpadki;
- odvajanje in čiščenje komunalnih odpadnih in padavinskih voda;
- odlaganje ostankov komunalnih odpadkov;
- javna snaga in čiščenje javnih površin;
- urejanje javnih poti, površin za pešce in zelenih površin;

³ Delitev na obvezne in izbirne javne službe se uporablja samo pri gospodarskih javnih službah, saj Zakon o zavodih o tej delitvi ne govori; ZGJS pa jo predvideva v 3.členu.

- pregledovanje, nadzorovanje in čiščenje kurilnih naprav in dimnih vodov⁴.

Lokalne gospodarske javne službe varstva okolja zadovoljujejo nekatere temeljne materialne potrebe dela in bivanja v naseljih, kar med drugim pomeni, da imajo te službe svojevrstne značilnosti, ki deloma izhajajo iz dejstva, da so vezane na naselja oziroma poselitev. Prostorske, naravne, in siceršnje raznolikosti naselij, njihova frekvenčna distribucija ter druge značilnosti poselitve v Sloveniji močno vplivajo na obseg in strukturo izvajanja lokalnih javnih služb varstva okolja in tudi na organizacijo dejavnosti.

Obvezne lokalne gospodarske javne službe so tudi:

- gasilska služba (po ZGas);
- gospodarjenje s stavbnimi zemljišči (po ZSZ);
- upravljanje občinskih stanovanj (po SZ);
- upravljanje kategoriziranih občinskih cest (po ZJC).

V praksi sem zasledil naslednje najpogostejše izbirne gospodarske javne službe:

- urejanje in vzdrževanje pokopališč;
- pogrebne storitve;
- vzdrževanje javne razsvetljave;
- izvajanje zimske službe;
- urejanje (varovanje) javnih parkirišč;
- urejanje prometne in neprometne signalizacije;
- okraševanje naselij z zastavami na javnih krajih ter obešanje transparentov in plakatiranje;
- upravljanje mestnega kopališča;
- upravljanje mestne tržnice;
- zbiranje odpadkov s plovil;
- prisilni odvoz vozil.

Gospodarske javne službe se običajno izvajajo monopolno in se financirajo preko cen storitev, ki jih plačujejo uporabniki. Pri gospodarskih javnih službah lahko kot javno službo opredelimo neko dejavnost v celoti. Pravnoformalna obveznost izvajanja lokalnih gospodarskih javnih služb ne pomeni, da občine tudi dejansko same izvajajo te službe. Izvajanje lahko zagotavljajo v petih organizacijskih oblikah, ki jih opredeljuje ZGJS. V zakonu je opredeljeno, da lahko država oziroma lokalna skupnost zagotavlja gospodarske javne službe v naslednjih oblikah (ZGJS, čl. 6):

⁴ Zakon o varstvu okolja opredeljuje izvajanje meritev, pregledovanje in čiščenje kurilnih naprav, dimnih vodov in zračnikov kot obvezno gospodarsko javno službo varstva okolja. Po prejšnji zakonodaji je bila to občinska gospodarska javna služba.

- v režijskem obratu, kadar bi bilo zaradi majhnega obsega ali značilnosti službe neekonomično ali neracionalno ustanoviti javno podjetje ali podeliti koncesijo;
- v javnem gospodarskem zavodu, kadar gre za opravljanje ene ali več gospodarskih javnih služb, ki jih zaradi njihove narave ni mogoče opravljati kot profitne oziroma če to ni njihov cilj;
- v javnem podjetju, kadar gre za opravljanje ene ali več gospodarskih javnih služb večjega obsega ali kadar to narekuje narava monopolne dejavnosti, ki je določena kot gospodarska javna služba, gre pa za dejavnost, ki jo je mogoče opravljati kot profitno;
- z dajanjem koncesij osebam zasebnega prava;
- z vlaganjem javnega kapitala v dejavnost oseb zasebnega prava, kadar je takšna oblika primernejša od drugih oblik.

Z gospodarskimi javnimi službami se zagotavljajo javne dobrine kot storitve, katerih trajno in nemoteno proizvodnjo v javnem interesu zagotavlja država oziroma lokalna skupnost, zaradi zadovoljevanja javnih potreb, kadar in kolikor jih ni mogoče zagotavljati na trgu. Pri zagotavljanju javnih dobrin je pridobivanje dobička podrejeno zadovoljevanju javnih potreb (Djokič 1998, 65). Gospodarske javne službe naj bi se načeloma financirale z zaračunavanjem storitev uporabnikom, ki jih ti plačujejo na podlagi v naprej določenih tarif, nadomestil ali povračil. Gospodarske javne službe, s katerimi se zagotavljajo javne dobrine, katerih uporabniki niso določljivi ali katerih uporaba ni izmerljiva, pa se financirajo iz sredstev proračuna.

Javno podjetje je pri nas najpogostejša oblika izvajanja gospodarskih javnih služb in se uporablja, kadar gre za opravljanje ene ali več gospodarskih javnih služb ali kadar to narekuje narava monopolne dejavnosti, ki je določena kot gospodarska javna služba, gre pa za dejavnost, ki jo je sicer mogoče opravljati profitno. Javno podjetje najpogosteje izvaja lokalne gospodarske javne službe iz področja varstva okolja. Mnoga javna podjetja delujejo za več občin (na obali je to javno podjetje Rižanski vodovod Koper, ki izvaja gospodarsko javno službo oskrba s pitno vodo za vse tri obalne občine: Koper, Izola in Piran). Značilnosti javnega podjetja so naslednje:

- izvaja javno službo,
- ustanovitelj določa pogoje izvajanja javne službe,
- ustanovitelj določa cene javnih dobrin,
- ustanovitelj imenuje direktorja javnega podjetja,
- ustanovitelj sprejme poslovno poročilo in zaključni račun javnega podjetja.

Režijski obrat se oblikuje kot organizacijska enota v ministrstvu oziroma občinski upravi. V poštev pride tedaj, kadar bi bilo zaradi majhnega obsega ali značilnosti javne službe neekonomično ali neracionalno ustanoviti javno podjetje ali podeliti koncesijo. Je dokaj redka oblika izvajanja javne službe, prav tako kot javni gospodarski zavod, ki

je primerna oblika izvajanja javne službe, ko gre za opravljanje ene ali več gospodarskih javnih služb, ki jih zaradi njihove narave ni mogoče opravljati kot profitne.

Zelo uveljavljena oblika izvajanja javne službe je koncesija, to je oblika privatiziranega izvajanja javne službe. Pri nadaljnji obravnavi se bom omejil na obravnavo pojma "koncesija", kot posebne oblike zagotavljanja gospodarskih javnih služb.

2.3 Koncesionirane javne službe

O koncesionirani javni službi govorimo takrat, kadar jo opravlja zasebnopravni subjekt. Koncesionirano javno službo opravljajo zasebnopravni subjekti, ki so bili ustanovljeni z namenom pridobivanja dobička. Z javnimi službami se zagotavlja javne dobrine, katerih zagotavljanje nima osnovnega cilja pridobivanja dobička, pa vendar tisti, ki opravlja koncesionirano javno službo zasleduje določen dobiček, saj je to nedvomno tudi njegov cilj.

Koncesija je oblika privatiziranega izvajanja javnih služb. Pri podelitvi koncesije gre za pooblastilo, ki ga država ali lokalna skupnost podeli osebi zasebnega prava za izvajanje določene javne službe. Temeljni razlog za podelitev koncesije je ocena, da bo z vzpostavitvijo konkurence, v fazi izbire koncesionarja in s podelitvijo koncesije najugodnejšemu ponudniku, mogoče zagotoviti cenejše in kvalitetnejše izvajanje javne službe kot v režiji ali v javnem podjetju. Pri tej odločitvi je pogosto razlog tudi v pomanjkanju proračunskih sredstev za investicije v infrastrukturo, ki je nujno potrebna za začetek izvajanja javne službe. Koncedenta vodi cilj, da pridobi nekoga, ki je pripravljen vložiti potrebna lastna sredstva v izgradnjo infrastrukture, pri čemer se mu vložek z zaračunavanjem storitev uporabnikom v določenem obdobju tudi poplača.

V upravnem pravu je koncesija način izvajanja javne službe. Dajalec koncesije (koncedent) je 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 pri izvajanju neke javne službe s koncesijsko pogodbo. Pri tem je pomembno, da infrastruktura, ki je predmet koncesije, ostane v javni lasti⁵.

Za obstoj koncesije ni nujno, da dobiva koncesionar plačilo neposredno od uporabnikov storitev, ampak je predvsem pomembno, da je njegov prihodek neposredno odvisen od rezultatov poslovanja. Virov za plačila koncesije je lahko več. Navadno koncesionar dobi sredstva povrnjena s pristojbinami, ki jih zaračuna končnim uporabnikom, lahko pa je del koncesnine (prihodek od koncesije) tudi fiksni in ga plača

⁵ Infrastruktura, ki je že obstajala pred pogodbo, kakor tudi nova, ki je ali bo nastala na podlagi koncesije, ob izteku pogodbe postane lastnina koncedenta, ki je to koncesijo podelil.

javni sektor (primer je izvajanje avtobusnih linij mestnega prevoza v Mestni občini Koper). V tem primeru ima koncesionar dva vira za povračilo vloženih sredstev:

- fiksno plačilo iz sredstev javnega sektorja ter
- variabilen del, ki ga glede na svojo uspešnost realizira na trgu.

Za podelitev koncesije je potrebno izvesti javni razpis, na podlagi koncesijskega akta. V Zakonu o javno-zasebnem partnerstvu (ZJZP) je opredeljena posebnost, kjer se javna podjetja, ki že izvajajo gospodarsko javno službo lahko preoblikujejo v gospodarsko družbo in morajo za izvajanje gospodarskih javnih služb pridobiti koncesijo brez javnega razpisa (ZJZP, čl. 142).

Glede na to, da je koncesija v slovenskem pravnem redu dejavnost, ki omogoča koncesionarju monopolni položaj, je to edina možnost, s katero se izogne kršenju Ustave Republike Slovenije (URS, čl. 74). Ta prepoveduje dejanja, ki v nasprotju z zakonom omejujejo konkurenco, da se koncesija časovno omeji, in da se koncesionarja pridobi s postopkom javnega razpisa (Sladič Zemljak 2005, 13).

Pogosta oblika koncesije je tako imenovana BOT⁶ koncesija. V praksi sem zasledil naslednje osnovne ekonomsko-finančne cilje, ki vodijo koncedente pri podeljevanju koncesij na principu BOT oblike projektnega financiranja:

- zagotoviti storitve po čim ugodnejši ceni;
- vključiti privatni sektor v financiranje infrastrukturnih objektov in posledično razbremeniti proračun in
- zagotoviti lastne ali kreditne vire za financiranje projekta, za katere ne bo potrebna garancija države oziroma lokalne skupnosti.

Temeljito je potrebno pretehtati, katere storitve so takšne narave, da omogočajo prenos na zasebni sektor. Take storitve morajo biti splošne narave ter enostavne in ne smejo imeti večjih socialnih vplivov na družbo. Pri tem je pomembno zasledovati naslednje cilje: zmanjšanje javnih izdatkov, izboljšanje produktivnosti, prerazporeditev prioritet trošenja sredstev, zmanjšanje zaposlenih v javnem sektorju in seveda izboljšanje storitev za uporabnike.

⁶ BOT (Build-Operate-Transfer; zgradi-upravljaj-prenesi) zasebni vlagatelj za financiranje in izgradnjo infrastrukturnih objektov pridobi tudi pravico do upravljanja za določen čas. Po izteku pogodbenega obdobja se predmet pogodbe prenese na javni sektor.



3 KONCESIJA

3.1 Zgodovinski pregled pojma koncesija

Koncesije so v svetu poznane že zelo dolgo. Že v srednjem veku so jih podeljevali vladarji, tako osvajalcem novih ozemelj, kot tudi za razvoj in gradnjo posameznih infrastrukturnih objektov. Kasneje so koncesijske pogodbe med državami omogočale gradnjo trgovskih poti, čezmorskih oporišč in pristanišč ter druge infrastrukture. Danes se takšna razmerja med državami urejajo s paktom, sporazumom ali konvencijo. Termina kot sta "koncesija" in "koncesijsko razmerje" danes poznajo praktično vse razvite države sveta. Francija ima v razvoju instituta koncesij zagotovo največje zasluge, saj je že Leon Duguit postavil v francosko teorijo temelje koncesijskih razmerij. V Franciji se je pojem "koncesija" pojavil med prvimi. S "concessio" je leta 1170 francoski kralj Ludvik VI. dovolil transport blaga Parižanom. Do razcveta koncesij je prišlo v 19. in 20. stoletju. Med takrat najpomembnejše in najbolj znane koncesije sodita koncesiji za gradnjo Sueškega in Panamskega prekopa. Za Sueški prekop je bila leta 1854 podpisana 99-letna koncesijska pogodba za gradnjo in delovanje prekopa med egipčansko državo in francoskim inženirjem Ferdinandom de Lesseps-om. Odprli so ga leta 1869, s čemer je močno narasel prometni pomen Sredozemskega morja. Leta 1878 je podjetje tega francoskega inženirja od Kolumbije pridobilo tudi koncesijo za gradnjo Panamskega prekopa. Z gradnjo so pričeli leta 1882, vendar je družba leta 1898 bankrotirala. Francoska družba je leta 1902 prodala svoje pravice ZDA. Te so panamski prekop dogradile in odprle leta 1914. Panamski prekop z 81 km dolžine ter 90 do 150 m širine je bil vrhunski dosežek 20. stoletja.

V literaturi nisem zasledil natančne in splošno uveljavljene definicije pojma koncesija, saj glede na zelo širok pomen tega pojma splošna definicija verjetno ne bi bila popolna. Posamezni strokovnjaki opredeljujejo koncesijo različno. Na splošno govorimo o koncesiji kot o prenosu določene pravice ali izvajanja določene dejavnosti iz javne v sfero oseb civilnega prava. Koncesija javne službe pomeni pooblastilo in ne samo dovoljenje lokalne skupnosti oziroma države, ki ga na predpisan način in v predpisani obliki ta podeli osebi zasebnega prava, za izvajanje določene javne službe.

Prva koncesija, ki bi jo danes poimenovali kot koncesijo gospodarske javne službe, prav tako izhaja iz Francije. Gre za v 18. stoletju podeljeno petnajstletno koncesijo zbiranja in distribucije vode za mesto Pariz. Še pred tem pa so se v Franciji pojavile prve koncesije povezane z izgradnjo infrastrukturnih objektov. V 19. stoletju so se pričele organizirano opravljati javne storitve, kot so cestna razsvetljava, dobava elektrike, telegraf in telefon, cestna železnica in ostalo (Mužina 2004, str.43). Te dejavnosti so praviloma opravljale zasebne družbe, na podlagi licence ali koncesije, podeljene s strani vlade oziroma lokalne skupnosti. Kasneje se je trend obrnil v smeri javnega zagotavljanja javnih storitev in gradnje infrastrukturnih objektov. Prihajalo je

do nacionalizacije obstoječih privatnih objektov ter do ustvarjanja državnih monopolov in združevanja posamičnih zasebnih nosilcev tovrstnih dejavnosti.

V prvi polovici 20. stoletja je prišlo do stagnacije na področju koncesij. Ponovni vzpon je ta institut doživel proti koncu 20. stoletja. Po letu 1980 se je pričela vračati udeležba zasebnega sektorja (zasebno financiranje) pri javnih projektih. Razlog za rast koncesij je na eni strani velika zadolženost državnih proračunov in stroge proračunske omejitve, po drugi strani pa uveljavljanje svetovalnih kapitalskih trgov in široki ponudbi zasebnih virov financiranja (Mužina 2004, 44).

3.2 Opredelitev pojma koncesija

Koncesija je s koncesijsko pogodbo urejeno dvostransko pravno razmerje med državo oziroma lokalno skupnostjo kot koncedentom in pravno ali fizično osebo kot koncesionarjem, v katerem koncedent podeli koncesionarju praviloma izključno ali posebno pravico. Koncesija je oblika privatiziranega izvajanja javnih služb, pri čemer gre tudi za pooblastilo, ki ga država ali lokalna skupnost podeli osebi zasebnega prava za izvajanje javne službe.

Koncesija je v Sloveniji razmeroma mlad pravni institut, ki je bil pri nas uveden pred petnajstimi leti in si kot tak postopno šele utira pot v pravno prakso. V tem času pa so si določene izkušnje vezane na ta instrument pridobili tako koncesionarji kot koncedenti. Koncesije za izvajanje javnih služb podeljuje država ali lokalna skupnost, zaradi zadovoljevanja javne koristi, in sicer za izvajanje dejavnosti, za katere je sama odgovorna. S podelitvijo koncesije zasleduje koncedent javni interes, ki pa ob prenosu izvajanja javne službe na koncesionarja ne ugasne. Poglavitna dolžnost koncesionarja je dolžnost opravljanja javne službe, na način in pod pogoji, ki so opredeljeni v koncesijskem aktu in koncesijski pogodbi. Nadzor nad izvajanjem opravlja država ali lokalna skupnost, tj. koncedent.

Pri obravnavanju pojmov na tem področju moramo razlikovati med koncesijami in dovoljenji. Pri izdaji dovoljenja se samo ugotavlja, da z vidika javnega interesa ni ovir za opravljanje določene dejavnosti oziroma so zanje izpolnjeni pogoji. Pri koncesiji pa se prenaša na koncesionarja povsem nova pooblastila, ki jih sicer v civilnopравни sferi ne bi bilo mogoče opravljati. Dovoljenje prinaša upravičencu pravico do določenega ravnanja, vendar ga k temu ne zavezuje. Koncesija pa ima pozitivno vsebino, saj koncesionarja tudi zavezuje k izvajanju dejavnosti.

3.3 Jezikovni in pravni pomen pojma koncesija

Izraz koncesija izhaja iz latinskega glagola "concedere", ki pomeni dovoliti. V splošnem smislu pa pomeni neko dovoljenje, podelitev kake pravice, ugodnosti, koristi. Kot navaja Mužina (2004, 46), je izraz "concessio" kot koren ostal za označitev tega pojma v številnih jezikih. V kasnejšem razvoju pa pojem koncesija ni pomenil samo

dovoljenja, ampak ponudbo storitev, namenjeno prebivalstvu. Cilj je bil torej zadovoljevanje javnih potreb. Pri tem je bilo dano tudi varstvo pred konkurenco, hkrati pa državi ni bilo potrebno prevzeti finančnih pa tudi tehničnih rizikov (Viler Kovačič 2004, 25).

Pojem "koncesija" opredeljuje tudi slovenska, zlasti upravnopravna literatura. Pirnat (2003, 1-10) navaja, da je koncesija poseben pravni institut, s katerim koncesionar pridobi od koncedenta, ki je bodisi država ali lokalna skupnost, pravico opravljati neko dejavnost, uporabljati javno dobro⁷ ali naravno dobrino in podobno. Koncesija je zlasti ena od oblik izvrševanja javne službe, vendar se ta izraz uporablja tudi za nekatera druga podobna razmerja med državo oziroma lokalno skupnostjo, tj. koncedentom in drugo pravno osebo, tj. koncesionarjem, na primer pridobitev pravice izkoriščanja naravnega vira ali pravica izvajati neko dejavnost pod posebnim pravnim režimom, ki pa ni javna služba.

Virant (1994, 268) izpostavlja, da pomeni koncesija pooblastilo (in ne samo dovoljenje) države oziroma lokalne skupnosti osebi zasebnega (civilnega) prava za izvajanje javne službe. Dovoljenje prinaša upravičencu pravico do določenega ravnanja, a ga k temu ravnanju ne zavezuje. S koncesijo pa se vzpostavi pogodbeno obveznost koncesionarja v razmerju do koncedenta. Koncesija ima torej pozitivno vsebino, saj koncesionarja zavezuje k izvajanju dejavnosti. Po Čebulju (1991, 9) lahko najsplošneje koncesijo opredelimo kot pooblastilo, ki ga na predpisan način in v predpisani obliki podeli država ali lokalna skupnost oziroma od njiju pooblaščen organ praviloma vedno osebi civilnega prava. Dajalec pooblastila se označuje s pojmom koncedent, oseba, ki ji je pooblastilo dano, pa s pojmom koncesionar. Pri koncesiji gre tako za pozitivno delovanje države oziroma lokalne skupnosti, pri dovoljenju pa za njuno negativno delovanje; s prvim daje osebi zasebnega prava nov delokrog, z drugim pa se njegov delokrog omejuje. Medtem, ko se pri izdaji dovoljenja samo ugotavlja, da z vidika javnega interesa ni ovir za opravljanje določene dejavnosti oziroma so zanjo izpolnjeni pogoji, pa se s koncesijo prenašajo na koncesionarje povsem nova pooblastila, ki jih sicer v civilnopravni sferi ne bi bilo mogoče opravljati.

V zvezi s koncesijo javne službe je potrebno poudariti, da pomeni podelitev koncesije praviloma privatizacijo izvajanja javne službe in ne liberalizacijo (komercializacijo) dejavnosti. Pri privatizaciji se prenese le izvajanje javne službe na osebo zasebnega prava, dejavnost pa ohrani režim javne službe.

Tudi ZGJS (čl. 29) opredeljuje koncesijo kot pooblastilo osebi zasebnega prava za izvajanje javne službe, pri tem pa se režim javne službe ohrani: "koncesionirano

⁷ javno dobro je stvar, ki jo v skladu z njenim namenom ob enakih pogojih lahko uporablja vsakdo (splošna raba). Za posebno rabo javnega dobra na naravnih dobrinah je mogoče podeliti tudi koncesijo.

gospodarsko javno službo opravlja koncesionar v svojem imenu in za svoj račun na podlagi pooblastila koncedenta". Navedenega pooblastila ne moremo nujno interpretirati v smislu javnega pooblastila, saj ZGJS (čl. 33) govori o "morebitnih javnih pooblastilih koncesionarju". Samo pod posebnimi pogoji lahko koncesija pomeni tudi pooblastilo za izvajanje oblastnih funkcij.

3.4 Vrste koncesij

O koncesiji govorimo takrat, ko država ali občina kot koncedent v javnem interesu podeli posamezniku ali pravni osebi (koncesionarju) neko posebno ali izključno pravico, to razmerje pa koncedent in koncesionar uredita s posebno koncesijsko pogodbo. Koncesionar pri tem izvaja koncesijo v svojem imenu in za svoj račun, torej kot svoje gospodarsko poslovanje, vendar mora pri tem upoštevati tudi (in predvsem) javni interes.

V svetovnem merilu najdemo koncesije v različnih pojavnih oblikah (Viler Kovačič 2004, 25):

- trgovska koncesija, na podlagi katere proizvajalec odstopi pravico prodaje določenih proizvodov drugemu trgovcu za celotno ozemlje posamezne države ali regije;
- licenčna koncesija, s katero imetnik patenta za izum, blagovno znamko ali model odstopi pravico uporabe izuma modela ali blagovne znamke na določenem ozemlju države in za določen čas;
- koncesija franšizinga in koncesija distribucij, s katero se dovoli distribucija določenega blaga oziroma opravljanje določenih storitev;
- koncesija za izvajanje javne službe;
- BOT ali BTO⁸ in druge različice koncesije za gradnjo infrastrukturnih objektov, ki jih financira zasebni partner, država (lokalna skupnost) pa temu partnerju z dolgotrajnostjo razmerja omogoči povrnitev stroškov gradnje in vnaprej določen zaslužek;
- koncesija nepremičnin in premičnin, s katero lastnik dovoli uporabo nepremičnin oziroma premičnin tretji osebi za določen čas brez komercialnega izkoriščanja;
- meddržavna koncesija, s katero ena država dovoli drugi, da izkorišča naravne ali druge dobrine na njenem ozemlju.

Pri koncesiji lahko v splošnem navedemo naslednje značilnosti (Mužina 2004, 53):

⁸ BTO (Build-Transfer-Operate): pri tej obliki sodelovanja javnega in zasebnega sektorja infrastruktura takoj po izgradnji postane last javnega sektorja, zasebni vlagatelj pa ima še pogodbeno določen čas pravico do upravljanja.

- koncedent je država ali lokalna skupnost;
- koncesijo se podeli v javnem interesu;
- predmet koncesije je posebna ali izključna pravica;
- koncesionar je posameznik ali pravna oseba;
- koncedent in koncesionar uredita razmerja s posebno koncesijsko pogodbo;
- koncesionar izvaja koncesijo v svojem interesu in za svoj račun, torej kot svoje gospodarsko poslovanje.

Na splošno pa koncesije razdelimo v dve skupini, in sicer (Mužina 2004, 64):

- koncesija za izvajanje neke dejavnosti, kjer se dovoli oziroma pooblasti fizično oziroma osebo zasebnega prava za izvajanje določene dejavnosti in
- koncesija za uporabo, izkoriščanje ali drugo posebno pravico na naravnem viru, na javnem dobrem ali stvareh v javni lasti, kjer se dovoli izkoriščanje ali drugo posebno pravico na naravnem viru, javnem dobrem ali drugih stvareh v javni lasti.

Ti dve skupini koncesij sta urejeni ločeno in s slabo medsebojno povezavo, v dejanskem izvajanju pa se med seboj prepletata in je pogosto v okviru iste dejavnosti potrebno pridobiti obe vrsti koncesije.

Pri nas poznamo več vrst koncesij, ki se razlikujejo glede na namen, smisel, cilj in postopek pridobitve. Tako ločimo (Viler Kovačič 2004, 26-27):

- koncesije za izvajanje javnih služb,
- koncesije za izvajanje gospodarskih javnih služb,
- koncesije za rabo in izkoriščanje naravnih dobrin,
- druge koncesije, ki jih ne moremo uvrstiti v nobeno izmed gornjih kategorij.

3.5 Koncesija in njen vpliv na delovanje organizacij

Če izhajamo iz ciljev ustanoviteljev, potem lahko rečemo, da je vsaka organizacija ustanovljena zato, da bi izpolnila njihove cilje. Torej je organizacija (družba) instrument za doseganje ciljev ustanoviteljev oziroma lastnikov; ciljna združba sodelavcev za doseganje njihovih smotrov in seveda prostor, kjer se srečujejo interesi udeležencev. Organizacije se med seboj razlikujejo po temeljnih ciljih. Pri tem ločimo pridobitne in nepridobitne organizacije. Čeprav veljajo osnovna spoznanja o managementu tako za ene kot za druge, moramo upoštevati tudi njihove posebnosti, kar pomeni, da moramo upoštevati specifična znanja, potrebna za vodenje enih oziroma drugih.

Če upoštevamo, da stopajo v koncesijska razmerja tako pridobitne kot tudi nepridobitne organizacije, je jasno, da se v teh menjalnih razmerjih pojavlja vrsta različnih interesov, kar seveda bistveno vpliva na politiko, tj. cilje organizacije in na strategije za doseganje teh ciljev. V razmerju med državo oziroma lokalno skupnostjo

kot koncedentom (dajalcem koncesije) in koncesionarjem (prejemnikom koncesije) je to zlasti izrazito na področju tržne omejenosti, kajti država (lokalna skupnost) navadno nadzira oblikovanje cen in kakovost opravljenih storitev. Država oziroma lokalna skupnost torej neposredno vplivata na višino dobička in na uspešnost poslovanja organizacije oziroma celo na izgubo.

3.6 Razvoj koncesij v Sloveniji

Na slovenskih tleh se med prvimi pridobljenimi koncesijami omenja koncesija bavarskemu podjetniku Georgu Graffu, ko je leta 1869 od tedanjih mestnih oblasti pridobil koncesijo za ureditev in gospodarsko izkoriščanje razsvetljave na plin v Mariboru. Ekonomski razvoj mesta Maribora je v drugi polovici 19. stoletja ustvaril ugodne razmere za ustanovitev plinarne. V vseh evropskih mestih, ki so kaj veljala, so začeli odpravljati petrolejke in jih nadomeščati s plinskimi svetilkami. Podjetje (predhodnik družbe Plinarne Maribor) je kmalu pričelo s proizvodnjo plina in s postopno izgradnjo sistema plinske razsvetljave, tako da so v Mariboru že leta 1870 zagorele prve plinske svetilke (Viler Kovačič 2004, 25-26).

Razvoj plinske razsvetljave v mestu ni potekal povsem po predvidenem programu zaradi nesoglasij med plinarno in občino. Šele po letu 1888 so dobile razsvetljavo sedanje ulice: Maistrova, Razlagova, Kopališka, Partizanska in Kidričev trg. V letu 1901 je plinska razsvetljava nadomestila zadnjo javno petrolejsko razsvetljavo. Tedaj so s plinom razsvetljevali del Partizanske ceste, Slovensko ulico, Gosposko, Dravsko, Stolno, Koroško cesto, Glavni in Slomškov trg in Grajski trg. Po letu 1888 je prišlo podjetje v last družbe iz Augsburga, leta 1915 pa si je pridobila podjetje mariborska občina (Voršič, Hanžič in Orgulan 2000).

V času socialistične Jugoslavije koncesij, razen čisto na koncu, nismo poznali. Na področju gospodarskih javnih služb so se, od leta 1993, koncesije postopamo uvajale, najprej s sprejetjem sistemskega zakona (ZGJS), ki je določil načelna izhodišča, postopek in način podelitve koncesije. Sledili so področni zakoni oziroma podzakonski akti ter občinski predpisi (odloki) iz področja varstva okolja, javnih cest, prevozov v cestnem in železniškem prometu, vodnega gospodarstva in drugih. Poleg obveznih so mogoče tudi neobvezne, ki pa nimajo neposredne podlage v zakonodaji, se pa lahko uvedejo zaradi zagotavljanja javnih dobrin.

3.7 Analiza koncesij v slovenskem pravnem redu

V času samoupravnih interesnih skupnosti je današnjemu pojmu javne službe ustrezal izraz "dejavnost posebnega družbenega pomena". Pod tem pojmom se je razumelo dejavnost, s katero se zagotavljajo proizvodi in storitve, ki so nenadomestljivi pogoj za življenje in delo določenih subjektov (uporabnikov) na določenem območju in jih je zato potrebno zagotavljati trajno in ne po tržnih zakonitostih.

V prejšnji ureditvi je izraz koncesija sicer opredeljeval Zakon o tujih vlaganjih iz leta 1988, ki v poglavju o posebnih oblikah vlaganja govori o dovoljenju tujemu vlagatelju za izkoriščanje obnovljivega naravnega bogastva ali dobrine v splošni rabi, kar označuje kot koncesijo. Z vidika ravni izvajanja se lahko organizira javna služba kot javna služba države, kot javna služba lokalne skupnosti ali pa kot javna služba regije, ko bode te ustanovljene.

Prve gospodarske javne službe pri nas sta uvedla Zakon o varstvu okolja (ZVO) in ZGJS, ki sta bila objavljena v isti številki Uradnega lista RS. V letu 1997 je koncesijo gospodarske javne službe vzdrževanja javnih cest uvedel Zakon o javnih cestah (ZJC). Ta zakon pa ureja tudi koncesijo za graditev cest, ki pa ni javna služba. Koncesijo za opravljanje javne službe na področju varstva potrošnikov ureja Zakon o varstvu potrošnikov (ZVPot) iz leta 1998. Leta 1999 sta bila uveljavljena še Energetski zakon (EZ), ki ureja gospodarske javne službe na področju energetike (distribucija zemeljskega plina, oskrba z energetskimi plini iz omrežja, razen z zemeljskim plinom, distribucija toplote), Zakon o železniškem prometu (ZZelP) in Zakon o ohranjanju narave (ZON), ki po eni strani ureja upravljanje in po drugi rabo naravnih vrednot. Posamezne gospodarske javne službe določajo tudi Pomorski zakonik (PZ) in Zakon o prevozi v cestnem prometu (ZPCP) ter v letu 2002 sprejeta Zakon o plovbi po celinskih vodah (ZPCV) in Zakon o vodah (ZV).

Druga skupina koncesij so koncesije za uporabo, izkoriščanje ali drugo posebno pravico na naravnem viru oziroma javnem dobrem. Za te koncesije je temeljni predpis ZVO. Ta določa, da lahko država ali lokalna skupnost proti plačilu podeli koncesijo na naravni dobrini (opredeljeno kot naravno javno dobro, naravni vir ali naravna vrednota), ki je v njeni lasti, pravni ali fizični osebi, če je ta usposobljena za njeno upravljanje, rabo ali izkoriščanje. Koncesija se lahko podeli samo na podlagi javnega razpisa, če zakon ne določa drugače.

3.8 Ločitev koncesij in javnih naročil

Pogosto se postavlja vprašanje, kako ločiti javno naročilo od koncesije, saj je od tega odvisno ali se za neko razmerje uporablja Zakon o javnih naročilih (ZJN-1) oziroma sedanji Zakon o javnem naročanju (ZJN-2) ali pa zakon, ki naj bi urejal koncesije. Po ZJN-1 se je ta predpis za koncesije uporabljal smiselno in v omejenem obsegu (Pirnat 2003, 1608).

Za ločitev javnih naročil od koncesij je bistveno tveganje. Če večino tveganja v zvezi s povračilom investicije nosi izvajalec del, gre za koncesijo; če pa tveganje pretežno nosi naročnik (država ali lokalna skupnost), gre za javno naročilo. To merilo je uporabno tudi za koncesije, ki ne obsegajo gradnje in se kot tako uporablja v slovenskem pravu. Če torej neki posel, ki ga sklene država ali lokalna skupnost kot koncesijo, tudi sama neposredno financira ali prevzame večino gospodarskega tveganja

iz takega posla, potem gre za oddajo javnega naročila pod videzom koncesije in je potrebno za tak posel v celoti uporabljati določbe ZJN-2. Nasprotno gre za koncesijo, če področni zakon izrecno predvideva koncesijo ali koncesionar nosi večino gospodarskega rizika izvajanja koncesije. Glede na izrecne določbe področnih zakonov se koncesijsko razmerje uporablja tudi tedaj, ko gre za gospodarske javne službe, pa čeprav koncesionar ne nosi tveganja poslovanja: primer vzdrževanje javnih cest, ko se vzdrževanje financira iz proračuna in izvajalec ne nosi ekonomskega tveganja (Pirnat 2003, 1608-1609).

Iz navedenega lahko povzamem, da gre za koncesijo le, če področni zakon izrecno predvideva koncesijo in koncesionar nosi večino gospodarskega rizika pri izvajanju. Če pa koncedent nosi večino ali celotno gospodarsko tveganje izvajanja koncesionirane dejavnosti takšno razmerje ne šteje za koncesijo, pač pa za javno naročilo. Če iz okoliščin posla ni mogoče jasno ugotoviti, kdo nosi večino gospodarskega tveganja, se v dvomu šteje, da gre za javno naročilo.

Razmerja, kjer ni poslovnega tveganja izvajalca, so tudi z vidika evropskega prava javna naročila. Države članice EU nimajo enotno urejenega vprašanja koncesij, niti enotnega predpisa na ravni direktive. V okviru EU ureja postopek javnih del in gradnje Direktiva 2004/18/ES o usklajevanju postopkov za oddajo javnih naročil gradenj, blaga in storitev (prevzeta v RS z ZJN-2 in ZJZP) ter Direktiva 2004/17 o usklajevanju postopkov javnih naročil naročnikov v vodnem, energetske in transportnem sektorju ter sektorju poštnih storitev.

4 KONCESIJSKA RAZMERJA

O koncesionirani javni službi govorimo le takrat, kadar jo opravlja zasebnopravni subjekt. Gre za podjetja, ustanove in druge organizacijske oblike (vključno s fizičnimi osebami), ki se ukvarjajo z gospodarskimi oziroma trgovinskimi dejavnostmi, katerih namen je doseganje čim večjega dobička.

Zasebnopravni subjekt, ki opravlja koncesionirano javno službo, opravlja to službo v svojem imenu kot subjektivno pravico, po pooblastilu koncedenta (države oziroma lokalne skupnosti). Ker je zagotavljanje delovanja javnih služb in s tem zagotavljanja javnih dobrin izvirna pristojnost države, zasebnopravni subjekt ne more opravljati javne službe brez izrecnega pooblastila in dogovora z državo oziroma lokalno skupnostjo.

Pirnat (2003, 1609) navaja, da koncesijsko razmerje praviloma nastane s sklenitvijo koncesijske pogodbe, vendar to ni navadno obligacijsko razmerje. V tem razmerju koncedent nastopa kot nosilec oblasti, saj pogodbe ne sklepa kot katerakoli pravna oseba. Zaradi tega koncesija ni akt poslovanja, pač pa akt oblasti (upravni akt), s katerim je izbran koncedent praviloma na javnem razpisu. Kljub temu pa zaradi pogodbene narave koncesijskega razmerja le-to ne nastane že z dokončnostjo akta, pač pa šele s sklenitvijo koncesijske pogodbe. V upravnem postopku je z upravno odločbo določen koncesionar, ne pa tudi že podeljene posebne in izključne pravice, ki so predmet koncesije. Zaradi tega lahko šele po sklenitvi koncesijske pogodbe koncesionar izvršuje koncesijo, torej izvršuje posebne ali izključne pravice, ki so njen predmet.

V koncesijskem razmerju je eden izmed udeležencev vedno država oziroma lokalna skupnost, ki je dolžna zagotavljati opravljanje dejavnosti, ki je predmet koncesije zaradi javne koristi. Po veljavni pravni ureditvi je lahko koncesionar pravna ali fizična oseba. Lahko je domača ali tuja pravna oseba. V primeru, da je koncesionar tuja pravna oseba, lahko koncedent zahteva, da ta ustanovi podružnico v Republiki Sloveniji, skladno z določili Zakona o gospodarski družbah (ZGD).

4.1 Opredelitev koncesijskega razmerja

Med odločitvijo, da se bo neka gospodarska javna služba opravljala kot koncesionirana javna služba in sklenitvijo koncesijske pogodbe, se odvija postopek pridobivanja in izbora koncesionarja. Ker je opravljanje koncesionirane javne službe na splošno "dober posel" in ker lahko zaradi tega pride tudi do različnih negativnih dejanj, mora biti ustrezno izdelan postopek izbora. Za sam postopek se mora izvesti javni razpis.

Koncesijo lahko podeli na strani koncedenta več lokalnih skupnosti ali država in ena ali več lokalnih skupnosti, kar imenujemo večstranska koncesija. Medsebojna razmerja uredijo koncedenti s pogodbo, ki jo sklenejo pred sprejemom skupnega koncesijskega akta. Lokalna skupnost ali država lahko s soglasjem koncesionarja, brez

izvedbe postopka podelitve koncesije, pristopi kot koncedent h koncesijskemu razmerju, v katerem je koncesijska pogodba že sklenjena, in sicer tako, da podpiše z obstoječim koncedentom oziroma koncedenti pogodbo o ureditvi medsebojnih razmerij in sprejme koncesijski akt v enakem besedilu, kot je dotedanji koncesijski akt, ki ureja obstoječo koncesijo. Pristop novega koncedenta se uredi s podpisom dodatka h koncesijski pogodbi. Mužina (2004, 339-340) navaja, da v praksi takšne možnosti ne moremo dopustiti, saj takšna pravna norma odpira široke možnosti, da se zaobide postopke pri izbiri koncesionarja, ko bi koncesijo iz lokalne skupnosti, ki bi uspešno izvedla postopek podelitve koncesije, enostavno razširili še na druge lokalne skupnosti.

4.2 Prednosti in slabosti koncesije

Prednosti koncesij z vidika države oziroma lokalne skupnosti kot koncedenta so zlasti v naslednjem (Mužina 2004, 367-368):

- proračunska nevtralnost oziroma razbremenitev javnih financ, ker breme financiranja prevzame koncesionar;
- zasebni kapital pospešuje razvoj infrastrukture in omogoča alokacijo javnih sredstev v druge vire;
- prenos finančnih, industrijskih in drugih tveganj na zasebni sektor;
- optimizacija privatne iniciative;
- izkoriščanje "know-how"⁹ in izkušenj koncesionarja, ki nosi tudi odgovornost za obratovanje v času trajanja koncesije;
- stimulacija izvajalca in upravljavca, saj bo le ob uspešno zasnovanem in realiziranem projektu ter ustreznem upravljanju lahko povrnil vložena sredstva ter ustvaril načrtovani dobiček;
- objektivna presoja izvedljivosti projekta, kot je vrednotenje, ki ga opravi javna oblast;
- ocena, da bo z vzpostavitvijo konkurence v fazi izbire koncesionarja mogoče zagotoviti cenejše in kvalitetnejše izvajanje dejavnosti kot v režiji;
- večja preglednost pri razporeditvi stroškov neke dejavnosti v javnem interesu. Ti se namreč ne izgubijo v javni porabi, pač pa so pri koncesionarju jasno definirani in jih nosijo uporabniki storitev koncesionarja;
- pomemben ekonomski politični razlog za podeljevanje koncesij pa je tudi privatizacija izvajanja javnih služb.

Koncedent (država ali lokalna skupnost) mora imeti od koncesionirane dejavnosti korist. Ta korist pa se ne kaže v ustvarjanju dobičkov na račun uporabnikov, temveč v

⁹ angl.: vedeti, kako – strokovno znanje pomeni procese, postopke, tehnike in orodja, ki se uporabljajo, da se kaj naredi.

zniževanju stroškov njihovega zagotavljanja, ki se lahko kaže v nižjih cenah javnih dobrin. Če tega ni, potem tudi ni razloga za koncesijo. V takem primeru bo država (lokalna skupnost) pač opravljala javno službo v režiji ali pa bo zagotovila javne dobrine s kapitalskimi vlaganji.

Slabosti koncesij pa se kažejo predvsem v naslednjem:

- počasnost finančnega zapiranja konstrukcije, kar podaljšuje izvedbo;
- obstoj političnih in drugih rizikov za zasebni kapital;
- odpor javnosti pred zasebnim kapitalom;
- kreditiranje zasebnikov je običajno dražje od kreditiranja države.

Pri tem je potrebno upoštevati tudi dejstvo, da vsaka koncesija stane nekaj več kot izvedba projekta z lastnimi sredstvi, saj je potrebno upoštevati dobiček koncesionarja na vložen kapital. Pogosto pa se kot največja slabost koncesij navaja prenos monopolnega položaja iz javne v zasebno sfero, pa tudi dolgotrajnost in neekonomičnost postopkov, težko reševanje sporov, neenakopravnost koncesionarjev, nepotrebnost uvajanja koncesij, izguba javnega interesa, zmanjšanje demokratičnega odločanja, končne višje stroške projektov in nenazadnje tudi osnovo za naraščanje korupcije.

Pri nepremišljenih odločitvah lahko pride do površne ugotovitve, tako da bodo koncesije na prvi pogled za proračune ugodne, za uporabnike pa so lahko pogosto dražje od ostalih načinov izvajanja javnih služb. Cilj koncesije pa mora biti, da je projekt na daljši rok stroškovno uravnotežen, kar pa je odvisno od uspešnosti nastavitve konkretnega projekta, pri čemer zakonodajni okvir nima najpomembnejše vloge.

V svetu se vse bolj uveljavlja t. i. projektno financiranje kombinirano s koncesijsko pogodbo, predvsem pri financiranju objektov gospodarske infrastrukture. Gre za objekte, ki se izvajajo po BOT obliki projektnega financiranja. Nekaj takšnih primerov podelitve koncesije s projektnim financiranjem navajam v zadnjem poglavju, kot primer v Mestni občini Koper. Najpomembnejši razloge, da projektno financiranje pri nas ni bolj uporabljeno so (Mrak, Gazvoda in Mrak 2005, 8):

- projektno financiranje je v osnovi bolj zahtevno od klasičnega financiranja projektov, saj zahteva od vseh udeležencev bistveno natančnejšo oceno ekonomske in finančne upravičenosti projekta;
- država na tem področju še ni vzpostavila konceptualnih, zakonskih in institucionalnih pogojev, ki so potrebni za aktivno promoviranje te oblike financiranja;
- relativno dober javnofinančni položaj Slovenije, ki se je odražal v še vedno dokaj enostavnem dostopu do državnih garancij, ni stimuliral javnega sektorja, da bi si posebno prizadeval za pritegnitev netradicionalnih oblik financiranja.

4.3 Koncesijske dajatve

Koncesijska dajatev je odškodnina za izvrševanje javne službe. Gre za plačilo, ki ga koncesionar plačuje koncedentu kot nadomestilo za privilegij, ki ga je pridobil s koncesijo. Ločimo koncesije, kjer je plačilo koncesijske dajatve predvideno in tiste, kjer to ne obstaja oziroma tega koncedent ni predvidel. To pa predvsem zaradi tega, ker bi se ta dajatev v končni fazi odražala v ceni storitev, katero plačajo uporabniki. Pri tem bi se lahko koncesijsko dajatev spremenilo v prikriti davek, pri čemer pa ne smemo pozabiti, da so plačniki koncesionarjevih storitev ravno določeni uporabniki in ima načeloma višja odškodnina (koncesijska dajatev) posreden vpliv na višjo ceno, kar pa ne sme biti interes koncedenta.

Plačilo za koncesijo se v različnih primerih tudi različno imenuje (koncesnina, odškodnina, pristojbina, koncenčnina). Menim, da koncesijska dajatev za koncesijo na področju gospodarskih javnih služb ni bistvena in je včasih celo nepotrebna in moteča, zaradi tega tudi ne sme biti odločujoče merilo pri izboru koncesionarja. V literaturi nisem zasledil obravnave tega vprašanja z vidika pravne narave. Koncesijske dajatve ne bi smel vnaprej določiti koncesijski akt, enostransko in oblastno, ampak bi koncedent moral pozvati kandidate za koncesijo, naj v ponudbah opredelijo čas, za katerega se jim splača sprejeti koncesijo in višino koncesijske dajatve, ki so jo pripravljene plačevati za čas koncesije.

V ZGJS je plačilo koncesije opredeljeno v členu, ki obravnava vsebino koncesijskega akta (čl. 33). Imenuje se "plačilo odškodnine za izvrševanje gospodarske javne službe". Koncesijska dajatev je ponavadi ena izmed meril za izbiro koncesionarja, ki pa ne sme biti odločujoče merilo. Občina (država) z izvrševanjem javne službe preko podeljene koncesije nima nobenih stroškov, ki bi jih morala pokrivati s koncesijsko dajatvijo, zato je smiselno, da je opredeljena koncesijska dajatev v koncesijskem aktu takšna, da ne vpliva na cene storitev, ki jih plačujejo uporabniki.

Pojem koncesijske dajatve najdemo še na drugih mestih v naši zakonodaji. Tako vsebujejo termin "koncesijska dajatev" tudi Zakon o igrah na srečo (ZIS), Zakon o rudarstvu (ZRud), Zakon o davku od iger na srečo (ZDIS), Zakon o zaposlovanju in zavarovanju za čas brezposelnosti (ZZZPB), Zakon o dodatni koncesijski dajatvi od prejemkov za občasna in začasna dela študentov in dijakov (ZDKDPŠ) in Zakon o skupnosti študentov (ZSKUŠ). V teh primerih je koncesijska dajatev navedena kot vir financiranja določenih institucij (npr. skupnosti študentov) in jo je potrebno obravnavati drugače, kot pri gospodarskih javnih službah.

4.4 Načela in cilji koncesij

Načela so po eni strani vodilo zakonodajalcu pri urejanju razmerij, po drugi strani pa imajo vidno vlogo pri pravilnem razumevanju pravnih norm. Splošna temeljna

načela, na katerih bi moralo temeljiti vsako podeljevanje koncesij, so naslednja (Mužina 2004, 383-400):

- načelo enakosti,
- načelo konkurence,
- načelo transparentnosti,
- načelo sorazmernosti,
- načelo spodbujanja koncesij,
- načelo avtonomne volje strank in obligacijsko razmerje med strankami,
- načelo procesne avtonomije,
- načelo neprekinjenega in nemotenega izvajanja koncesijske pogodbe,
- načelo nadzora,
- načelo prepovedi poseganja v pridobljene pravice,
- načelo sodelovanja,
- načelo subsidiarnosti.

Po načelu enakosti morajo biti vsi ponudniki enaki v postopku podelitve koncesije. Zaradi tega koncedent ne sme različno obravnavati kandidatov, ki so v enakem ali bistveno podobnem pravnem in dejanskem položaju, kot tudi ne enako obravnavati kandidatov, ki so v različnem pravnem in dejanskem položaju. Načelo konkurence zahteva, da koncedent v postopku podelitve koncesije ne sme omejevati konkurence med kandidati, zlasti ne sme omejevati možnih kandidatov z neupravičeno uporabo diskriminatornih meril in mora pri tem ravnati skladno s predpisi o omejevanju konkurence. Načelo transparentnosti oziroma preglednosti zahteva, da mora v postopku podelitve koncesije koncedent zagotoviti, da imajo ponudniki jasne in zadostne podatke za pripravo ponudbe, v postopku podelitve koncesije in merilih ter kriterijih za izbiro najugodnejšega ponudnika. Po načelu sorazmernosti sme koncedent v postopku podelitve koncesije in v času trajanja koncesijskega razmerja uporabiti le tiste ukrepe za doseg z zakonom ali zakonitim predpisom določenega cilja, ki objektivno vodijo do tega cilja, najmanj omejijo koncesionarja in so po svojem obsegu in posledicah v primerljivi s pomenom cilja. Kot posebno načelo se obravnava tudi načelo spodbujanja koncesij. Zaradi spodbujanja zasebnih vlaganj koncedent pri izbiri načina izvajanja projekta, ki je lahko predmet koncesije preizkusi, ali ga je mogoče izvesti kot koncesijo. Pri koncesijski pogodbi pravni viri zasledujejo načelo avtonomne volje strank in obligacijsko razmerje med strankami omejujejo le pri vprašanjih, kjer je to nujno potrebno. Načelo tako poskuša obligacijsko razmerje med strankami čim manj omejevati v razmerju do splošnih pravil obligacijskega prava. V veliko področnih zakonih je določeno, da koncesijske pogodbe ni mogoče skleniti za neomejen čas oziroma za čas, ki bi bil daljši kot je potrebno, da koncesionar pridobi običajni tržni donos. Načelo procesne avtonomije se kaže tudi v možnosti prorogacijskega dogovora

za arbitražo, za tiste vrste sporov, ki so neposredno povezani ali izhajajo iz koncesijske pogodbe. Iz načela neprekinjenega in nemotenega izvajanja koncesijske pogodbe izhaja obveznost koncesionarja, da neprekinjeno, nemoteno in kvalitetno izvaja koncesijsko pogodbo in je povzdignjeno nad običajne obveznosti strank, saj zakonodaja koncesionarju načelno ne dovoljuje prekinitve koncesijske pogodbe. Izjemoma to dovoljuje le takrat, kadar bi iz sfere koncedenta izhajale tako težke kršitve, da bi koncesionarju onemogočile izvajanje koncesije. Načelo nadzora je v prid koncedenta, saj se mu omogoča, da kontinuirano sledi izvajanju koncesije in spremlja dejavnost koncesionarja ter ga opozarja na morebitne napake. Načelo prepovedi poseganja v pridobljene pravice velja za vsa koncesijska razmerja, tudi če so nastala pred uveljavitvijo zakona razen v primeru, ko določa, da je potrebno obstoječe koncesijske akte in koncesijske pogodbe spremeniti, če so sklenjene za nedoločen čas. Načelo sodelovanja prihaja do izraza pri opredelitvi pravic in obveznosti strank koncesijske pogodbe, kjer je določeno, da mora koncedent pomagati koncesionarju pri zagotavljanju potrebnih stvarnih pravic in raznih dovoljenj, ki jih sam ne more pridobiti in pri zavarovanju terjatev, ki so povezane z izvajanjem koncesijske pogodbe. Na koncu je še načelo subsidiarnosti. Večino koncesijskih razmerij urejajo še posebni zakoni. Predmetni zakon se uporablja le, v kolikor posamezen zakon določenih vprašanj ne ureja drugače.

S podeljevanjem koncesij država oziroma lokalna skupnost pričakuje predvsem koristi, ki jih bo imela z nižjimi stroški koncesionirane javne službe, v primerjavi z opravljanjem javne službe v režiji. Če tega najpomembnejšega cilja ne dosežemo, nima koncesionirana javna služba nobenega smisla. Koncesija naj se izvaja samo tam, kjer je to interes države (lokalne skupnosti), da se razbremeni opravljanja neke dejavnosti, da bo ta cenejša in kakovostnejša. Prav tako bi se morala uvesti le tam, kjer je konkurenca. Na področjih, kjer tega ni, niso dane temeljne predpostavke za izbiro najbolj ugodnega kandidata. V takem primeru bi se lahko posamezne pravice podelile z dovoljenjem (Viler Kovačič 2004, 27-28).

4.5 Oblastna razmerja in javno pooblastilo

Koncesionar lahko oblastne naloge opravlja zgolj na podlagi javnega pooblastila. Pojem "oblastno razmerje" se lahko primerja in razloži s pojmom "funkcija državne uprave". Pri tem je mišljeno javno pooblastilo v ožjem smislu. URS določa, da lahko samoupravne skupnosti, podjetja in druge organizacije ter posamezniki pridobijo javno pooblastilo za opravljanje nekaterih funkcij državne uprave. Izvajanje javne službe ni predmet javnega pooblastila, saj ne gre za nalogo državne uprave, pač pa ima država le skrb za njihovo zagotavljanje. Neposrednega izvrševanja oblastnih funkcij (javnega pooblastila) ni mogoče obravnavati kot koncesijo. S koncesijo se lahko koncesionarju

podeli tudi javno pooblastilo, kolikor je to nujno za nemoteno izvajanje dejavnosti (gospodarske javne službe).

Javno pooblastilo je pooblastilo subjektu, ki organizacijsko ni vključen v javno upravo za opravljanje teh nalog. Je oblika upravne dekoncentracije in se lahko podeli samo z zakonom oziroma odlokom na občinski ravni. Obsega lahko:

- izdajanje podzakonskih predpisov;
- vodenje upravnih postopkov in izdajanje upravnih odločb;
- opravljanje materialnih dejanj (vodenje evidenc), ki obsega vse naloge javne uprave razen inšpekcijskega nadzora.

Podeli se z namenom, da se zagotovi večjo racionalnost in učinkovitost izvajanja upravnih nalog. Zaupa pa se subjektom, ki so strokovno usposobljeni in ustrezno kadrovsko in tehnično opremljeni za izvajanje določene upravne naloge. Nosilci javnega pooblastila so lahko subjekti, ki niso del javne uprave, so pa nanjo tesno vezani (paradržavne organizacije kot so: zavod za pokojninsko in invalidsko zavarovanje, center za socialno delo, agencija za plačilni promet idr.) Nadzor nad izvajalci javnih pooblastil izvajajo organi državne uprave.

Javno pooblastilo za vodenje postopka in odločanje v upravnih zadevah se podeli z zakonom (ZUP), za vodenje postopka in odločanje v upravnih zadevah iz izvirne pristojnosti samoupravne lokalne skupnosti pa z odlokom lokalne skupnosti. Kadar opravlja naloge, za katere je pooblaščen, ima nosilec javnega pooblastila isti položaj kot državna uprava in ga veže načelo zakonitosti. Nadzor nad njim opravljajo organi državne uprave oziroma uprave lokalne skupnosti.

4.6 Koncesijski akt

Pri urejanju koncesijskih razmerij je treba posebno pozornost nameniti dvema aktoma, ki se pojavljata v verigi nastajanja koncesijskega razmerja, in sicer koncesijskemu aktu in koncesijski pogodbi. Koncesija ima formalni in materialni vidik. Formalni se odraža v aktu, ki je podlaga za podelitev in opravljanje koncesionirane javne službe in se včasih uporablja kot zbirni pojem za koncesijski akt in koncesijsko pogodbo. Koncesijski akt se nanaša na ustanovitev koncesije in določitev pogojev za izvajanje. Koncesija se ustanovi s koncesijskim aktom, ki je v odvisnosti od tega, kdo je ustanovitelj, lahko zakon (na nivoju države) ali predpis (odlok) lokalne skupnosti. S koncesijskim aktom se določi predmet in pogoje opravljanja gospodarske javne službe in je predpis vlade ali odlok lokalne skupnosti. Koncesijski akt vsebuje (ZGJS, čl. 33):

- dejavnost ali zadeve, ki so predmet gospodarske javne službe;
- območje izvajanja gospodarske javne službe, uporabnike ter razmerja do uporabnikov;
- pogoje, ki jih mora izpolnjevati koncesionar;

- morebitna javna pooblastila koncesionarju;
- splošne pogoje za izvajanje gospodarske javne službe in za uporabo dobrin, ki se z njo zagotavljajo;
- vrsto in obseg monopola ali način njegovega preprečevanja;
- začetek in čas trajanja koncesije;
- vire financiranja gospodarske javne službe;
- način plačila koncesionarja ali način plačila odškodnine za izvrševanje javne službe oziroma varščine;
- nadzor nad izvajanjem gospodarske javne službe;
- prenehanje koncesijskega razmerja;
- organ, ki opravi izbor koncesionarja;
- organ, ki je pooblaščen za sklenitev koncesijske pogodbe;
- druge sestavine potrebne za določitev in izvajanje gospodarske javne službe.

Pogoje za izvajanje gospodarske javne službe določa koncesijski akt. Z javnim razpisom ni mogoče določiti niti novih pogojev za opravljanje dejavnosti, niti natančneje opredeljevati s koncesijskim aktom določenih pogojev. Z javnim razpisom se lahko določajo samo razpisni pogoji. Tudi merila za izbor koncesionarja mora določiti koncesijski akt. V praksi lokalnih skupnosti je pogosto med pomembnejšimi merili odškodnina za izvajanje javne službe plačilo (koncesijska dajatev), ki ga koncesionar plačuje koncedentu kot privilegij, ki ga je pridobil s koncesijo. Pri tem bi poudaril že navedeno, da se v praksi pogosto prezre, da so koncesionarjevi plačniki ravno prebivalci določene lokalne skupnosti, ter da ima ponavadi višja odškodnina posreden vpliv na višjo ceno storitve, kar pa vsekakor ne more biti interes koncedenta.

Koncesijski akt je podlaga za izvedbo javnega razpisa, s katerim koncedent izbira koncesionarja. Razpis določa merila za izbiro koncesionarja, to so predvsem ponujena cena, roki izgradnje infrastrukture, kvaliteta ponujenih storitev, reference ponudnikov. Za javni razpis se uporablja ZJN-2.

V ZGJS je razmerje med koncesijskim aktom in koncesijsko pogodbo opredeljeno le v 39. členu, kjer je navedeno, da v primeru neskladja med določbami koncesijskega akta in določbami koncesijske pogodbe veljajo določbe koncesijskega akta. Koncesijski akt je predpis, s katerim se uredi bistvena vprašanja koncesijskega razmerja. Ta predpis je za koncesijsko razmerje bistvenega pomena, saj z njim koncedent določi tiste elemente koncesijskega razmerja, ki so v javnem interesu in s katerimi koncedent zagotavlja, da se koncesija izvršuje v javnem interesu. Zaradi tega mora biti koncesijski akt urejen fleksibilno, saj je potrebno vsebino prilagoditi vrsti in naravi koncesije tako, da onemogoča nadaljnjih pogajanj med koncedentom in koncesionarjem. Tako mora urejati vsebino koncesijskega razmerja in postopek podelitve koncesije, vsekakor pa je

namen opredelitev javnega interesa, o katerem se s koncesionarjem ni možno pogajati in mora biti v koncesijskem razmerju tudi uveljavljen (Pirnat 2003, 1609).

Koncedent lahko spremeni koncesijski akt, toda pri tem mora zagotoviti koncesionarju odškodnino. Možnost spreminjanja koncesijskega akta po začetku postopka podelitve koncesije je seveda omejena, saj je to mogoče izjemoma v javnem interesu, kjer pa mora koncedent kandidatom povrniti nujne stroške, ki so nastali v tej fazi. Spremembe koncesijskega akta po sklenitvi koncesijske pogodbe so lahko podlaga za spremembo koncesijske pogodbe v javnem interesu.

4.7 Javni razpis in postopek izbire koncesionarja

Koncesijskemu aktu sledi postopek javnega razpisa in izbire koncesionarja, ki se zaključi z odločitvijo o izbiri koncesionarja. Obvezen javni razpis zagotavlja načelo enakosti in konkurence v postopku izbire koncesionarja. Javni razpis se ne izvede samo v primeru, če tako določi koncesijski akt na podlagi zakona. Tako javni razpis in razpisna dokumentacija konkretizirata koncesijski akt, zato morata biti z njim skladna.

Razpisna dokumentacija mora biti pripravljena ob objavi javnega razpisa, razen če zaradi podrobne ureditve koncesije v predpisih in objavi razpisna dokumentacija ni potrebna. Namen razpisne dokumentacije je, da kandidatom predstavi vse zahteve koncedenta o vsebini koncesije zato, da lahko ti podajo kakovostne vloge. Obenem pa mora razpisna dokumentacija predstaviti, katera merila bodo odločala o izbiri koncesionarja. Javni razpis ni predpis oziroma splošni akt za izvrševanje javnih pooblastil, ampak akt, izdan v postopku izbire koncesionarja.

Namen meril je, da omogočijo primerjavo med vlogami, in da vnaprej povedo, katere okoliščine bodo odločale o koncedentovi izbiri koncesionarja.

Postopku javnega razpisa sledi izbor koncesionarja, ki se po ZGJS (čl. 37) opravi z upravno odločbo. Koncedent mora za izbiro koncesionarja imenovati posebno strokovno komisijo sestavljeno, tako da je omogočena strokovna in obenem neodvisna presoja prispelih vlog. Strokovna komisija ne odloča o izbiri koncesionarja, temveč za koncedenta le pripravi poročilo o tem, katera vloga oziroma kandidat je najugodnejši za izbiro. Pristojnost komisije je, da zavrže vloge, ki ne izpolnjujejo razpisnih pogojev.

Predvideni so trije postopki izbire koncesionarja:

- odprti postopek,
- postopek s predhodno kvalifikacijo,
- postopek s pogajanjem.

Odpiranje vlog je javno, razen v fazi postopka s predhodno kvalifikacijo. Faza javnega razpisa se konča z izbiro koncesionarja. Izbira koncesionarja je upravna stvar, pri kateri se, če zakon ne določa drugače, uporabljajo določbe ZUP.

Pogosto nastopi vprašanje, kateri organ izda odločitev o podelitvi koncesije. To se zlasti odraža pri koncesijah, ki jih podeljujejo lokalne skupnosti, še posebno na področju gospodarskih javnih služb. Postopku javnega razpisa sledi izbor koncesionarja, ki se opravi z upravno odločbo, katero izda občinska uprava. Pogosto nepravilno delovanje lokalnih skupnosti je v tem, da koncesijo podeljuje župan ali pa občinski svet. Klasična oblika odločanja o izbiri koncesionarja je ta, da na prvi stopnji odloča občinska uprava, na drugi pa župan. Sklep o izbiri koncesionarja je posamičen upravni akt, s katerim se določi pravno ali fizično osebo, s katero je mogoče skleniti koncesijsko pogodbo. Odločba o izbiri koncesionarja ni izjava koncedenta, da sprejema neko določeno ponudbo, pač pa je javnopravni akt, s katerim je opravljena izbira ponudnika, ki se je prijavil na razpis, kateri se lahko kot koncesionar pogaja o sklenitvi koncesijske pogodbe s koncedentom. Odločba o izbiri koncesionarja zavezuje koncedenta k resnim pogajanjem o vsebini koncesijske pogodbe.

4.8 Koncesijska pogodba

Pogoj pridobitve pravic in dolžnosti koncesionarja je sklenitev koncesijske pogodbe. S sklenitvijo koncesijske pogodbe postane zasebno podjetje oziroma koncesionar v celoti odgovorno za zagotavljanje določenih infrastrukturnih storitev, vključno z upravljanjem, vzdrževanjem vodenjem, investicijskim vzdrževanjem in tudi investiranjem v nove kapacitete. Koncesijska pogodba mora biti sklenjena v pisni obliki, sicer nima pravnega učinka. Koncesijska pogodba je dvostranski akt, z elementi enostranskega akta. To pomeni, da so njene sestavine določene s strani ene stranke, druga stran izjavi le voljo, da se z njo strinja. Javni interes, v katerem je sklenjena koncesijska pogodba, je bistven za njeno opredelitev. Javni interes je najbolj viden pri koncesiji javne gospodarske službe, ki jo koncedent sklene, da bi javnosti zagotovil njene storitve (Pirnat 2003,1609).

Koncesijsko pogodbo skleneta na eni strani koncedent, tj. oseba, ki podeljuje koncesijo, na drugi strani pa koncesionar, tj. oseba, ki koncesijo prejme in jo je zavezana izvajati. Glede na to, da je koncedent nosilec javnega interesa v koncesijskem razmerju, ima tudi nekatere posebne pravice, ki jih druga pogodbeni stranka nima. Za koncesijsko pogodbo ne velja enakost strank, kar pa ne pomeni, da koncesionar nima pravice do denarnega nadomestila. Pomeni pa, da se koncedentovim ukrepom v javnem interesu ne more upreti, predvsem z izgovorom, da niso v skladu s pogodbo.

Zakon posebej določa, da v primeru neskladja med določbami koncesijskega akta in določbami koncesijske pogodbe veljajo določbe koncesijskega akta (ZGJS, čl. 39). V primeru neskladja se tako pravila neveljavnosti pogodb, določena v Obligacijskem zakoniku (OZ), ne uporabljajo. Koncesijsko razmerje se lahko torej enostransko spreminja (ne da bi se spremenila tudi koncesijska pogodba). Pri pogodbah civilnega prava takšna enostranska sprememba, razen izjemoma, ni dopustna. Pri koncesijski

pogodbi koncedent ni le pogodbeni stranka, ampak tudi oblastni organ, ki lahko sprejema in spreminja predpise, tudi tiste, ki krojijo koncesijsko razmerje. V literaturi je navedeno stališče, da so dopustne spremembe v delu, ki se nanašajo na režim izvajanja javne službe, ne pa tudi v sestavinah, ki neposredno vplivajo na poslovni položaj podjetja (Virant 1997, 4).

S koncesijsko pogodbo koncedent in koncesionar uredita predvsem naslednje (Djokič 1998, 659):

- način in roke plačil in morebitne varščine;
- razmerje v zvezi s sredstvi, ki jih je vložil koncesionar;
- opredelita dolžnost koncesionarja poročati koncedentu o vseh dejstvih in pojavih, ki utegnejo vplivati na izvajanje javne službe na način in pod pogoji, določenimi s koncesijskim aktom;
- 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 ali nepredvidenih okoliščinah;
- način spreminjanja koncesijske pogodbe;
- prenehanje koncesijske pogodbe in njeno morebitno podaljšanje ali prenos;
- prenos objektov in naprav oziroma odkup koncesije.

V pogodbi se določijo tudi razlogi in pogoji razdrtja pogodbe, odpovedni rok in druge medsebojne pravice in obveznosti ob odpovedi ali razdrtju takšne pogodbe.

Ko je koncesijska pogodba sklenjena, obvezuje koncedenta in koncesionarja. Tudi v primeru spremenjenih okoliščin je koncesionar dolžan izpolnjevati obveznosti iz koncesijske pogodbe, ima pa pravico zahtevati spremembo pogodbe. Koncedent lahko koncesijsko razmerje spreminja ob izpolnitvi treh pogojev:

- da gre za izvrševanje nujnih potreb javne službe;
- da postopek spremembe poteka skladno s pravili upravnega postopanja;
- da se pri tem upošteva premoženjske interese koncesionarja.

Koncedent ima v koncesijskem razmerju določena javnopravna upravičenja, pri katerih je potrebno omeniti naslednja (Mužina 2004, 614-619):

- enostransko spremembo koncesijske pogodbe; dodajanje ali pa spremembo obstoječih obveznosti;
- razveljavitev odločbe o enostranski spremembi koncesijske pogodbe zaradi sklenitve dodatka h koncesijski pogodbi;
- naložitev izpolnitve obveznosti ali drugi ravnanj, ki izhajajo iz koncesijskega akta ali koncesijske pogodbe;

- odvzem koncesije zaradi kršitev koncesionarja;
- odvzem koncesije v javnem interesu;
- prenos oziroma soglasje k prenosu koncesije.

Enostranski poseg pomeni uresničevanje javnega interesa, poleg tega pa predstavlja ravnanje, ki je za drugo stranko prisilno. Trajanje koncesijskega razmerja mora biti omejeno, sicer lahko to spremeni svojo pravno naravo. Doba trajanje mora načeloma zagotoviti možnost povračila investiranega kapitala, hkrati pa ohraniti poslovno tveganje na strani koncesionarja.

4.9 Pravice in obveznosti koncesionarja

Glavna dolžnost koncesionarja je dolžnost opravljanja javne službe na način in pod pogoji, ki so določeni v koncesijskem aktu in koncesijski pogodbi. Nadzor nad izvajanjem koncesije izvaja koncedent, tj. država oziroma lokalna skupnost.

Pravice in obveznosti koncesionarja se odražajo v treh načelih. Prvo je načelo kontinuitete izvajanja, naslednje je načelo enakopravnosti do vseh uporabnikov, tretje pa načelo modificiranja režima javne službe in prilagajanje novim potrebam. Obveznosti, ki izhajajo iz splošnih pravnih načel, veljajo tudi v primeru, ko v koncesijski pogodbi niso izrecno zapisane. Temeljna pravica koncesionarja je, da izvaja koncesijo kot subjektivno pravico v mejah pogojev, pravic in obveznosti določenih s koncesijo. Poleg tega pa se lahko določijo tudi druge pravice koncesionarja (pravica izvrševanja javnih pooblastil, pravica do monopola, pravica do plačila in finančne pomoči, zaščita pred sodno izvršbo itd.). Pravica, ki jo koncesionar pridobi z aktom o podelitvi koncesije, praviloma pa s koncesijsko pogodbo, mu ni dana zaradi njegovega interesa, pač pa zaradi javne koristi, ki jo uresničuje z izvajanjem dejavnosti.

Iz načel kontinuitete, nevtralnosti, prilagodljivosti in enakopravnosti se javne službe obravnava kot "dejavnost splošnega pomena" (prejšnje dejavnosti posebnega družbenega pomena so bile z uveljavitvijo ZGJS konvertirane v gospodarske javne službe). V primeru opustitve takšnega izvajanja koncesionar odgovarja za škodo, če brez utemeljenega razloga neha opravljati ali neredno opravlja svoje storitve. Najpomembnejša finančna pravica koncesionarja je pravica zahtevati plačilo predpisanih tarif od uporabnikov koncesije oziroma od koncedenta. Če koncesionar pridobiva plačilo za opravljene storitve neposredno od uporabnikov storitev, lahko koncesijska pogodba določi, da mora za ceno storitev pridobiti predhodno soglasje koncedenta. Osnovno načelo koncesij je, da njene storitve plačajo uporabniki preko cene, ne pa vsi davkoplačevalci.

Povzeto na kratko, koncesionar ima pravico in obveznost redno izvajati javno službo. Ima tudi pravico sklepati pogodbeno razmerja neposredno z uporabniki javnih dobrin. Koncesionarjev interes je pokrivati stroške enostavne reprodukcije (obratovanja

in amortizacije) in pridobivati vsaj minimalen dobiček. Na področju gospodarskih javnih služb si gospodarski subjekti ne morejo obetati visokih stopenj dobička, zagotovljen pa je stalen in varen dohodek ter monopolni položaj.

4.10 Pravice in obveznosti koncedenta

Koncedent ima pravico in dolžnost nadzorovati koncesionarjevo izvajanje koncesijske pogodbe. Če koncesijska pogodba ne določa drugače, se poročila pripravljajo najmanj letno. Pooblaščen predstavniki koncedenta imajo pravico pregledovati objekte in naprave koncesije, pregledovati dokumentacijo koncesionarja in ugotavljati kvaliteto izvajanja predmeta koncesije.

Poleg pogodbenega nadzora nad izvajanjem javne službe, ki je opredeljen v koncesijski pogodbi, ta opredeljuje tudi javnopravni nadzor koncedenta nad koncesionarjem. Glede na to, da se že nekaj časa pripravlja predlog zakona o koncesijah, bi bilo, po mojem mnenju, vanj smiselno vnesti nekatera pooblastila koncedenta, ne glede na to, ali so predvidena v pogodbi ali ne, z namenom ugotavljanja kakovosti izvajanja predmeta koncesije.

4.11 Trajanje in podaljšanje koncesijske pogodbe

Trajanje koncesijskega razmerja je potrebno omejiti na obdobje, ki ne presega obdobja, ki je potrebno, da se koncesionarju povrnejo v koncesijo vložena sredstva, in da nanje doseže običajen tržni donos. Pri tem je najdaljša doba pogosto izrecno normirana v posebnih zakonih. Za daljša obdobja (30 let in več) se podelijo koncesije na področju vodooskrbe, kanalizacije, ravnanja z odpadki, oskrbe s plinom. Tako je na primer v Zakonu o vodah določeno, da se koncesija za rabo vode podeljuje za določen čas, vendar ne več kot 50 let (ZV, čl. 136). Norme o trajanju določajo tudi nekateri drugi zakoni. Dolžina trajanja je praviloma prepuščena ureditvi v koncesijskih aktih. Gre za načelo sorazmernosti ob možnosti podaljšanja koncesije.

Veljavna pravna ureditev podaljšanja koncesijske pogodbe ne ureja natančno. Zakon po eni strani določa, da mora biti čas trajanja koncesije reguliran v koncesijskem aktu, po drugi strani pa določa, da se s koncesijsko pogodbo uredi "prenehanje koncesijske pogodbe in njeno morebitno podaljšanje" (ZGJS, čl. 33 in čl. 39). Podaljšanje koncesije pogosto urejajo podzakonski predpisi. Podaljšanje koncesije naj bi se uredilo v naslednjih primerih:

- če je bilo tako predvideno v koncesijskem aktu in koncesijski pogodbi;
- če to ni v nasprotju z javnim interesom in
- če rok podaljšanja ne presega polovice roka koncesije.

Drugi argumentirani razlogi za podaljšanje koncesije, na način določen v koncesijski pogodbi, so lahko tudi:

- če zaradi ukrepov koncedenta koncesionar ni mogel izvajati koncesije;
- če je to potrebno zaradi dodatnih vlaganj koncesionarja, ki so posledica zahtev koncedenta ali njegovih ukrepov v javnem interesu.

Ob tem je potrebno izpostaviti višjo silo kot pojem pogodbenega prava, ki pomeni obstoj izrednih, nepremagljivih in nepredvidljivih okoliščin, ki nastopijo po sklenitvi koncesijske pogodbe in so zunaj volje in sfere pogodbenih strank. Če zaradi ukrepov koncedenta ali zaradi višje sile koncesionar ni mogel izvajati koncesije, se rok lahko podaljša.

Možnost podaljšanja koncesije mora biti vnaprej določena v koncesijskem aktu. Zaradi varstvenih interesov koncesionarja in javnega interesa mora biti zahteva za podaljšanje s strani koncesionarja podana pred iztekom roka koncesijske pogodbe. Glede na to, da še nimamo posebnega zakona o koncesijah, v teoriji tudi podaljšanje koncesijske pogodbe za zdaj še ni podrobno zakonsko urejeno. Obstajajo predpisi na različnih področjih, po katerih naj bi se koncesija na določenem področju podaljševala, vendar ne več kot za polovico dobe, kot je bila podeljena. Lokalna skupnost ali druga oseba javnega prava, ki izvaja oblastne naloge, lahko podaljša pogodbe, s katerimi se posameznikom odda izvajanje javnih služb (koncesijske pogodbe) le, če se s tem ne izniči konkurenčni element izvajanja javne službe, ki je, kakor je bilo rečeno, javni razpis.

4.12 Prenehanje koncesije

Pogoji za prenehanje koncesijskega razmerja so določeni v zakonu. Koncesijska pogodba preneha v naslednjih primerih (ZGJS, čl. 41-45):

- po poteku časa, za katerega je bila sklenjena;
- z odpovedjo, če je sklenjena za nedoločen čas;
- z razdrtjem;
- z odkupom koncesije;
- z odvzemom koncesije;
- s prevzemom koncesionirane javne službe v režijo.

S potekom časa preneha koncesija, ki je bila dana za določen čas. Pred potekom tega časa je mogoče koncesijo odvzeti le v primeru in pod pogoji, ki so določeni v koncesijskem aktu in koncesijski pogodbi.

Za razdrtje koncesije je načeloma potrebna soglasnost koncedenta in koncesionarja. Enostranska odpoved je možna samo v primerih in pod pogoji, ki so določeni v koncesijskem aktu in koncesijski pogodbi.

Odkup koncesije je prenehanje koncesije na podlagi enostranskega akta koncedenta; vezan pa je na odškodnino, ki se nanaša zlasti na objekte in naprave

koncesionarja. V izogob možnim zlorabam je odkup možen le v primerih in pod pogoji, ki jih določa zakon ali če je to predvideno v koncesijskem aktu in koncesijski pogodbi.

Odvzem koncesije je mogoč iz dveh razlogov, in sicer v primeru kršitev koncesionarja in odvzem koncesije v javnem interesu. Odvzem koncesije zaradi kršitev koncesionarja je načeloma možen v dveh primerih, in sicer ko se koncesija odvzame, ker koncesionar ni pričel izvajati javne službe v dogovorjenem roku ali pa je ne opravlja pravilno. V drugem primeru pa je odvzem možen, ko nadaljnje opravljanje koncesije nasprotuje javnemu interesu. Ob kršitvah mora koncedent opozoriti koncesionarja in mu določiti primeren rok za njihovo odpravo. Šele v primeru, da se to ne zgodi, koncedent z upravno odločbo odvzame koncesijo. Z izvršitvijo odločbe preneha koncesijsko razmerje, koncesionar pa mora dejavnost koncesije, ki je v javnem interesu, izvajati do prenosa na drugega koncesionarja (osebo javnega prava) ali jo prevzame dejavnosti koncesije v režijo.

Odvzem koncesije v javnem interesu je bistveno drugačen od odvzema zaradi kršitev koncesionarja, saj je razlog določen javni interes, ki je opredeljen v zakonu ali na zakon oprtem predpisu. Neposredni temelj odvzema mora biti razveljavitev koncesijskega akta. Po razveljavitvi koncesijskega akta koncedent predlaga koncesionarju sporazumno razvezo pogodbe, če mu to ne uspe, pa z odločbo odvzame koncesijo. Z izvršljivostjo odločbe preneha koncesijsko razmerje. Pri odvzemu koncesije ima koncesionar pravico do odškodnine.

O prevzemu koncesionirane javne službe v režijo govorimo, kadar javno službo neposredno opravlja država preko svojih organov ali javnih ustanov, ki jih v ta namen ustanovi.

Zakon posebej ureja prenehanje koncesije zaradi stečaja koncesionarja, saj mora v primeru začetka stečaja koncesija prenehati še pred prenehanjem koncesionarja, kar mora biti neodvisno od določb koncesijske pogodbe. Koncesijsko razmerje mora prenehati po sili zakona z začetkom stečajnega postopka. Objekti in naprave ne postanejo del stečajne mase, o čemer koncedent odloči z upravno odločbo. Seveda mora koncedent v stečajno maso plačati neamortiziran del objektov in naprav, ki so predmet koncesije. Prav tako je obveznost stečajnega upravitelja, da do prenosa koncesije na drugega koncesionarja opravlja dejavnost, ki je predmet koncesije, če gre za javno službo (Pirnat 2003, 1607).

Ob navedenem je pomemben še prenos koncesije, ko gre za prenos pravic in obveznosti iz koncesijske pogodbe. ZGJS ločuje prenos, ko prenese koncesijo koncesionar in položaj, ko prenese koncesijo koncedent. Prenos koncesije s strani koncesionarja se lahko izvede, če je prenos predviden v koncesijski pogodbi. V nasprotnem primeru je prenos mogoč samo z dovoljenjem koncedenta. Tudi koncedent lahko delno ali v celoti prenese opravljanje koncesionirane gospodarske javne službe na drugo osebo s soglasjem koncesionarja.

4.12.1 Enostranska sprememba koncesijske pogodbe

Enostranska sprememba koncesijske pogodbe v našem pravu po Pirnatu ni urejena in je načelno najbolj sporno vprašanje pravnega režima koncesijske pogodbe. Po njegovem prepričanju bi morala tej rešitvi slediti nova zakonska ureditev koncesij. Ker je v koncesijski pogodbi potrebno izvrševati javni interes, bi moral zakon izjemoma predvideti možnost, da koncedent ne glede na določbe koncesijske pogodbe v javnem interesu z upravno odločbo spremeni koncesijsko pogodbo tudi brez soglasja koncesionarja, vendar le pod pogoji in na način, določen s tem ali drugim zakonom. Pri tem mora biti tak ukrep v skladu z načelom sorazmernosti. Takšen obseg spremembe koncesijske pogodbe mora biti omejen na najmanjšo mero, pri čemer sprememba ne sme biti takšna, da bi povsem spremenila pogodbo. Kot navaja Pirnat mora koncedent najprej s koncesionarjem poskusiti doseči sporazumno spremembo pogodbe. Šele če to ne uspe, lahko v upravnem postopku izda odločbo o enostranski spremembi pogodbe, ki jo lahko vsak čas nadomesti s sporazumno spremembo. Koncesionar pa ima seveda pravico do denarnega ali drugačnega nadomestila, če ima zaradi tega zmanjšane prihodke ali dodatne stroške zaradi enostranske spremembe pogodbe (Pirnat 2003, 1607).

4.12.2 Prenos koncesije

Prenos koncesije ureja zakon (ZGJS čl. 46 in čl. 47). Ta ločuje položaj, ko prenese koncesijo koncesionar in položaj, ko prenese koncesijo koncedent. Pomembne so določbe, ki govorijo o pogojih koncesionarja za prenos koncesije. Zakon določa, da lahko opravljanje koncesionirane gospodarske javne službe koncesionar prenese na drugo osebo samo, če je prenos predviden v koncesijski pogodbi in v predvidenem obsegu. V nasprotnem primeru je prenos mogoč samo z dovoljenjem koncedenta. Če torej prenos ni predviden v koncesijski pogodbi, lahko koncesionar prenese izvajanje javne službe z dovoljenjem koncedenta. Obratno lahko tudi koncedent v celoti ali delno prenese opravljanje koncesionirane gospodarske javne službe na drugo osebo, s soglasjem koncesionarja. V prvem primeru je potrebno dovoljenje koncedenta, pri prenosu koncedenta pa soglasje koncesionarja.

Ob vprašanju ali za prenos koncesije v primeru, ko koncesijo prenese koncesionar, zadošča pogodba med koncesionarjem in prevzemnikom koncesije, je Pirnat (2003, 1610) mnenja, da bi načeloma to zadoščalo. Zaradi jasnosti ureditve razmerij je med koncedentom in prevzemnikom koncesije kot novim koncesionarjem potrebno skleniti novo koncesijsko pogodbo, ki pa koncesijskega razmerja ne sme urejati drugače, saj bi sicer šlo za novo koncesijsko razmerje. Koncesijo bi v takem primeru bilo potrebno podeliti z novim postopkom.

4.13 Koncesija in monopolni položaj

Koncesijska pogodba ustvarja monopolno pravico do izvajanja javne službe na določenem območju. Monopol je pojav, ko je prosta konkurenca omejena ali preprečena. Zakonodajca monopola kot takega ne prepoveduje, pač pa prepoveduje monopoliziranje, ki se dosega s sporazumevanjem. Koncesijska pogodba lahko v tem smislu pomeni prav takšen sporazum, ki je dan celo s strani oblastnega organa. Lokalna skupnost (koncedent) in koncesionar nastopata na trgu kot pogodbeni stranki in ustanavljata pravice in obveznosti, s katerimi ustvarjata monopolni položaj.

Odločba o podelitvi koncesije enemu koncesionarju predstavlja akt, s katerim se omejuje svoboden vstop na trg in svobodno nastopanje na trgu, s čemer se preprečuje konkurenca. Po ZGJS se podeljuje koncesija na podlagi javnega razpisa in se nadaljuje po upravnem postopku. Koncesije se pogosto podeljujejo enemu koncesionarju (za celotno območje občine, regije), in sicer za določeno obdobje. S tem pridobi pravico opravljanja dejavnosti samo en koncesionar. S sklenitvijo koncesijske pogodbe dosedanji izvajalci izgubijo pravico do nadaljnjega opravljanja dejavnosti, pa čeprav so jo do sedaj izvajali v skladu z zakonom. Poleg prepovedi opravljanja dejavnosti drugim dosedanjim izvajalcem je posledično prišlo do ustvarjanja pogojev monopolnega značaja. Problem se pojavi, če dosedanji izvajalci, ki so izvajali določeno dejavnost na določenem območju, s podelitvijo koncesije enemu koncesionarju, izgubijo pravico opravljati dejavnost na določenem območju, kar lahko privede tudi do propada pravne osebe.

Takšen primer je prav gotovo podelitev koncesije za opravljanje dimnikarske dejavnosti, saj so s tem dejanjem dosedanji izvajalci izgubili pravico do nadaljnjega opravljanja te dejavnosti na določenem območju. Preprosto so izgubili možnost opravljanja dejavnosti, za katero so se svobodno odločili in registrirali. Seveda je potrebno pri iskanju koncesionarjev, ki se prijavijo na javni razpis, iskati ponudnike, ki so najboljše opremljeni za izvajanje in ki dosegajo predpisane pogoje. Zaradi tega mora priti do takšne odločitve. Zadeve moramo gledati v smeri zaščite javnega interesa, saj je koncedent prav zastopnik le-tega in mora podeljevati koncesije najboljšemu ter težiti k temu, da se tako zagotavlja najkvalitetnejša in finančno najugodnejša storitev za uporabnika (Pozderac 1997, 7).

Če zadevo obravnavamo z vidika monopola javnih podjetij, je koncesijska pogodba ena izmed oblik uvajanja konkurence na področju javnega sektorja, pri čemer bi lahko rekli, da se razbija monopol javnih podjetij.



5 JAVNO-ZASEBNO PARTNERSTVO IN KONCESIJE

Ena izmed bistvenih lastnosti javno-zasebnega partnerstva (JZP) je delitev tveganj med javnim in zasebnim partnerjem. Vsaj delni prevzem tveganj s strani zasebnega partnerja je tako bistveni pogoj JZP.

Do sedaj se je v teoriji in tudi politično prikazovalo razlike med javnim in zasebnim sektorjem ter ju dosledno ločevalo. V pogojih, ki jih ustvarja globalizacija, postaja povezava med javnim in zasebnim sektorjem neobhoden proces, ki bo omogočal in vzpodbujal nadaljnji razvoj. Zaradi tega je potrebno izhajati iz izhodišča, da ne ločujemo več državno-javnega področja od privatno-poslovne iniciative, ampak izhajamo iz dejstva, da sta ti dve sferi močno povezani, saj delujeta v istem prostoru, čeprav imata ločene interese. Potrebno je iskati sinergijo in pogoje za nadaljnji družbeno ekonomski razvoj.

Pri tej zvezi je bistvenega pomena identifikacija tveganj, razumevanje njihove narave in njihova delitev na temelju načela ekonomičnosti in pravičnosti ter obvladovanje tveganj. Pri tem ne obstajajo neka pravila, ampak se mora analiza in delitev opraviti za vsak primer posebej. Pomembno je, da javni partner ne izsili vseh večjih tveganj s strani zasebnega partnerja, saj bi lahko to imelo negativen učinek na to partnerstvo. Vsak partner naj prevzame tista tveganja, ki jih lahko učinkovito obvladuje z nižjimi stroški kot partner. Načelo pravičnosti se kaže v tem, da vsak partner prevzame tista tveganja, ki izvirajo iz njegove sfere in ima nanje odločilen 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 zaključni delitvi tveganj med partnerjema morata biti oba partnerja osredotočena še na obvladovanje prevzetih tveganj (Ferčič 2005, 15).

Delitev tveganj med partnerjema je bistven element vsakega javno-zasebnega partnerstva. Učinkovita delitev tveganj lahko odločilno vpliva na uspeh ali neuspeh 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 vedno v javnem interesu in tudi ni znak pogajalske uspešnosti, kajti v vsakem partnerstvu težave enega partnerja posredno bremenijo tudi drugega partnerja.

5.1 Opredelitev pojma javno-zasebnega partnerstva

S pojmom JZP (angl. Public-Private Partnerships - PPPs) opredeljujemo različne oblike sodelovanja med javnimi organi in poslovnim svetom, katerih cilj je zagotoviti zasebno iniciativo za financiranje, upravljanje, vzpostavitve, prenovo, vodenje ali vzdrževanje infrastrukture oz. izvajanje javnih storitev, za katera so značilne dolgoročne pogodbe ter delitev tveganja in učinkov poslovanja. Na eni strani gre za zasebna

vlaganja v javne projekte, na drugi pa za javno financiranje zasebnih projektov, ki so v javnem interesu.

JZP je predvsem ekonomsko partnerstvo dveh ali več subjektov, ki prispevajo denar in/ali sredstva, namenjena opravljanju skupnega posla, si delijo dobiček ali izgubo in tveganja. JZP lahko nastane najmanj med dvema subjektoma, od katerih je najmanj eden oseba javnega prava in najmanj ena oseba zasebnega prava (Tičar 2007, 58).

JZP je krovni izraz za različne tipe javno zasebnega sodelovanja v storitvenem sektorju. Na splošno bi lahko dejali, da JZP vključuje različne oblike kooperacije med javnimi sferami in poslovnim svetom z namenom zagotavljanja zasebne pobude za financiranje, ustanavljanje, obnavljanje, upravljanje ali vzdrževanje infrastrukture, oziroma opravljanja javnih storitev; to sodelovanje pa zahteva dolgoročne dogovore ter deljeno odgovornost za tveganja. Najpomembnejše oblike JZP so koncesije, integrirane pogodbe, ki vključujejo vse faze projekta od načrtovanja pa do vzdrževanja ali upravljanja s projektom, lahko obsega tudi vstop zasebnih ali strateških investitorjev, lahko pa je tudi novi pravni subjekt v obliki "joint venture"¹⁰.

Partnerstvo med javnim in zasebnim sektorjem je oblika sodelovanja, katere namen je opravljanje storitev, ki jih tradicionalno zagotavlja javni sektor. JZP temelji na iskanju najboljšega dolgoročnega partnerja, ki naj bi v partnerstvo vnesel kapital, znanje in izkušnje ter vse sposobnosti upravljanja zato, da bi bile javne storitve opravljene in bi oprema delovala. Prednost tega je razbremenitev javnih financ in s tem možnost uporabe javnih sredstev za druga področja. Pomemben je prenos finančnih, poslovnih in drugih tveganj na zasebni sektor, izkoriščanje znanja in izkušenj zasebnega partnerja, ki nosi vso odgovornost za izvajanje predmeta v času trajanja partnerstva.

JZP je v svetu in v Evropi že zelo uveljavljeno. Tudi v Sloveniji že imamo nekaj primerov in vse več postopkov, ki upoštevajo takšna vlaganja. Vse od druge svetovne vojne pa do osemdesetih let prejšnjega stoletja so države v večini primerov same financirale izgradnjo infrastrukturnih objektov s klasičnimi proračunskimi sredstvi ter se ob tem pogosto tudi zadolževale preko proračuna. Z gospodarskim razvojem in globalizacijo ter posledičnim razvojem javnega sektorja raste tudi potreba po partnerstvu. Slovenija ima pred seboj izpolnitev obvez, ki so sledile z vstopom v Evropsko unijo. Te obveze pa nedvomno pomenijo veliko finančno obremenitev v relativno kratkem časovnem obdobju, zaradi česar bo sledil velik pritisk na javna finančna sredstva v naslednjem obdobju. Pri tem se pokaže kot zelo verjeten in realen dodatni finančni vir prav privatni sektor.

Kot že omenjeno lahko država in lokalna skupnost javno službo upravljata neposredno preko ljudi zaposlenih v javni administraciji (direktni management),

¹⁰ pojem za skupno podjetje in skupno tveganje.

najpogosteje pa se zaupa upravljanje javne službe zasebni osebi oziroma podjetju, pri čemer seveda država obdrži nadzor (indirektni management).

Vsekakor je potrebno vedeti, da so ta partnerstva, kljub mnogim prednostim, izjemno zahtevna tako pri načrtovanju, izvedbi, kot upravljanju. Nikakor niso edina niti prednostna pot. O njih je potrebno dobro razmisliti le, če je jasno, da bo z izvedbo JZP dodana vrednost večja, če je na voljo ustrezna pravno-organizacijska oblika in če obstaja zagotovilo, da bodo vsi udeleženci v partnerstvu dosegli zastavljene cilje.

5.2 Zakon o javno-zasebnem partnerstvu

V slovenskem pravnem, zlasti ekonomsko-političnem okolju, smo do sprejetja novega zakona pogosto slišali utemeljene kritike, da država ni ustvarila pravnega okvira za vlaganje zasebnega kapitala v javne infrastrukturne projekte. Pripravljen je bil sicer osnutek predpisa, ki bi bil zelo pomemben za tovrstna vlaganja, to je zakon o koncesijah, vendar pa do sedaj še ni pridobil niti uradne oznake kot predlog zakona. Ta prazen prostor je zakonodajalec zapolnil z novim zakonom, ki omogoča in pospešuje zasebna vlaganja v izgradnjo, vzdrževanje oziroma upravljanje objektov in naprav, ki so v javnem interesu. Slovenija je dobila ZJZP konec leta 2006, veljati pa je pričel v marcu 2007. Zakon opredeljuje JZP v najširšem smislu. S tem zakonom smo se priključili evropskim državam, ki ta zakon že imajo tako, da bomo lažje sledili razvoju tega partnerstva, tako na nivoju Slovenije kot Evropske unije. V tovrstno partnerstvo nas silijo domači javno finančni razlogi in pa seveda dejstvo, da je potrebno izpolniti dane zaveze pri vstopu v Evropsko unijo. Poleg tega je potrebno poiskati dodatne modele financiranja javnih zadev, s čemer je možno razbremeniti javne finance in jim povečati možnost regulacije.

Javni sektor ima nalogo, da zagotavlja državljanom storitve, ki pomenijo zagotavljanje skupnih potreb (šolstvo, zdravstvo) ali pa omogočijo izvajanje skupnih nalog iz varstva okolja. Ene in druge storitve so strateškega pomena za državo in lokalno skupnost, zato je v večini primerov primarni interes javnega sektorja, da te storitve zadrži v svoji oblasti in nadzoru.

Država ali lokalna skupnost morata hkrati tudi zagotavljati primerno okolje za omogočanje gospodarskega razvoja, zaradi tega je nujno potrebno dinamično sodelovanje med državo in/ali lokalno skupnostjo na eni strani in privatnim sektorjem na drugi strani. Če želimo vse naloge izpeljati uravnoteženo, tako da bodo veljala načela socialne države in hkrati, da bo veljalo načelo tržnega, konkurenčnega gospodarstva, je nedvoumno potrebno imeti v strategiji razvoja mesto za partnerstvo med javnim in zasebnim sektorjem.

JZP se izraža predvsem skozi dve temeljni obliki:

- zasebno vlaganje v javne projekte in

- javno sofinanciranje zasebnih projektov v javnem interesu.

V slovenski zakonski ureditvi so kot JZP opredeljeni projekti zasebnih vlaganj v javne projekte ali javna sofinanciranja zasebnih projektov, in sicer (Tičar 2007, 59):

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

5.3 Temeljna načela javno-zasebnega partnerstva

Osnovna cilja ZJZP sta (Tičar 2007, 58):

- omogočiti in vzpodbuditi zasebna vlaganja v javnem interesu ter
- zagotoviti preglednost, konkurenčnost, nediskriminatornost in poštenost postopkov nastajanja, sklepanja in izvajanja posameznih oblik JZP ob varovanju javnih interesov na tem področju.

Javni sektor tako na nivoju države kot lokalne skupnosti mora zagotavljati storitve, ki državljanom in občanom pomenijo zadovoljevanje skupnih potreb oziroma izvajanje skupnih nalog. Partnerstvo pomeni, da javni sektor opusti tisti del naloge ali obveze, ki ga bo namesto njega bolje in učinkovito opravil zasebni partner s tem, da bo zagotovil tudi potrebna finančna sredstva ter investicijo izpeljal po tehničnih in ekonomskih načelih ter bo na koncu celotno storitev ponudil končnemu uporabniku po najvišji možni kvaliteti. Javni sektor pa bo pri tem zadržal pomembno vlogo nadzora nad kvaliteto in ceno storitev.

Zasebni kapital lahko vstopa v javni sektor na več načinov. Na področju infrastrukture najpogosteje uporabljamo projektno financiranje. Za projektno financiranje so primerni zlasti tisti projekti, kjer financerji projekta lahko dokaj natančno predvidijo, kaj se bo dogajalo s prihodki projekta v prihodnosti, bodisi na osnovi dolgoročne pogodbe o odkupu, bodisi na osnovi koncesije (primer: čistilne naprave) ali na neki tretji osnovi (primer: cestnina). Projektno financiranje predvideva, da zasebnik angažira različne finančne vire, od kapitalskih vložkov do posojil (Mrak, Gazvoda in Mrak 2005, 7). Posojilodajalci bodo zagotovili sredstva za financiranje projekta predvsem na osnovi ocene, ali bo projekt sposoben proizvajati dovolj finančnih prilivov za servisiranje najetih dolgov in razpoložljivega kapitala.

Projekte JZP lahko razvrstimo v naslednje različne oblike:

- projekti, ki v celoti povrnejo svoje stroške;
- projekti, kjer plačila povrne javni sektor;
- projekti, ki zahtevajo javni prispevek.

Za uspešno izvedbo projekta je potrebno med privatni in javni sektor pošteno in nepristransko razporediti tveganje, odgovornost, vlogo in nagrado. Večje finančno tveganje kot prevzame posamezna stran, večjo ekonomsko korist pričakuje.

Uporaba zasebnega kapitala ima seveda tudi slabosti v primerjavi s klasično obliko financiranja projekta iz proračunskih sredstev ali kreditov s strani države oziroma lokalne skupnosti, in sicer:

- stroški financiranja so običajno višji kot pri financiranju s klasično državno ali občinsko garantiranimi krediti;
- projekti so običajno po svoji finančni in pravni konstrukciji bistveno bolj zahtevni, zaradi česar je potrebna visoka usposobljena skupina s strani države ali lokalne skupnosti (povečana zahteva po kontrolnih mehanizmih).

Poleg omenjenih finančnih elementov, ki pomembno vplivajo pri odločitvi financiranja projektov, je vsekakor potrebno upoštevati tudi politično sociološki vidik, ko storitve, ki so bile do sedaj pod "državno" ingerenco, preidejo v roke zasebnega kapitala. To lahko pomeni strah pred izgubo javnega vpliva na izvajanje javnih nalog.

Zaradi vsega navedenega je zelo pomembno, da se pred odločitvijo natančno obrazložijo razlogi za takšno odločitev, in da se ustrezni finančni del, ki ga s tem prihranimo v proračunu, uporabi najbolj smotrno in učinkovito. Javni partner začne predhodni postopek na lastno pobudo ali na podlagi vloge o zainteresiranosti za izvedbo JZP (ZJZP, čl. 34).

Gre za novejši način financiranja javnih investicij, kar pomeni veliko spremembo v javnem sektorju. Spremembe pa mnogokrat vnašajo nemir, strah in negotovost v ustaljeni organizacijski red. Javni sektor je že po svoji naravi zelo neelastična struktura, za katero veljajo pravila počasnih in majhnih korakov. Vsekakor je JZP samo orodje za zmanjšanje pritiska na javne finance in orodje za pospeševanje učinkovitosti in ekonomičnosti javnega sektorja.

5.4 Oblike javno-zasebnega partnerstva

V teoriji so poleg že navedenih temeljnih oblik v veljavi najmanj štiri stopnje javno-zasebnega partnerstva, in sicer glede na prenos tveganj na zasebni sektor (Vrhnjak 2007, 482-484):

- pogodbeni delegacija: tj. pogodba z zasebnim partnerjem, ki zasnuje in zgradi javno infrastrukturo. Projekt je financiran z javnim denarjem in končni proizvod je javna lastnina. Glavno gonilo je prenos tveganj snovanja in tveganja izgradnje na pogodbenika,
- BOT: tj. pogodba z zasebnim sektorjem o snovanju, izgradnji in obratovanju predmeta sodelovanja za določen čas po katerem se predmet sodelovanja vrne javnemu sektorju. Predmet sodelovanja je financiran s strani javnega kapitala ter

je v javni lasti tudi med časom trajanja pogodbe. Glavno gonilo je prenos tveganj pri obratovanju ob prenosu tveganj snovanja in tveganja izgradnje na pogodbenika,

- Design-Build-Finance-Operate Concession (DBFO): tj. pogodba z zasebnim sektorjem o snovanju, izgradnji, obratovanju in financiranju predmeta sodelovanja za določen čas, po katerem predmet sodelovanja preide na javni sektor. Objekt je last zasebnega sektorja za čas trajanja pogodbe, ki dobiva deloma povrnjene stroške obratovanja s subvencijami. Glavno gonilo je izraba zasebnega kapitala ter prenos tveganj zasnovanja, izgradnje in obratovanja na zasebni sektor. Različice se razlikujejo po različnih kombinacijah prerazporeditve odgovornosti;
- koncesije: tj. kot za DBFO, vendar zasebnik dobi povrnjene stroške z zaračunavanjem uporabnikom. Glavno gonilo je "plača onesnaževalec" ter izraba zasebnega kapitala in prenos tveganj načrtovanja, izgradnje in obratovanja.

5.5 Zakon o javno-zasebnem partnerstvu in koncesije

Pogosto se postavlja vprašanje ali je JZP poseben pravni institut, ki ni enak klasičnim koncesijam. Zakon namreč podrobno definira JZP in uvaja posebno klasifikacijo tega partnerstva, saj razlikuje javno-naročniško partnerstvo in koncesijsko partnerstvo. Razmejitev med javno-naročniškim in koncesijskim partnerstvom se kaže v poslovnem tveganju izvajanja projekta. Če nosi zasebni partner večino ali celotno poslovno tveganje izvajanje projekta JZP, se šteje za koncesijsko, v nasprotnem primeru pa za javno-naročniško partnerstvo (ZJZP, čl. 26).

Vse koncesije, katerih predmet je izvajanje javne službe, spadajo v okvir ZJZP. Pri tem ni pomembno, kako se pogodbe imenujejo. Izjema je tedaj, ko je koncesija v smislu ZJN-2, javno naročilo. Pri tem je potrebno opredeliti razliko med javnim naročilom in javno-naročniškim JZP. Pirnat meni, da je treba razliko iskati v opredelitvi JZP (2007, 1185). ZJZP se nanaša na vsa pogodbeno razmerja med javnim partnerjem in posameznikom ali pravno osebo zasebnega prava, katerih predmet je izvajanje storitev (gradenj), pri katerih vsaj del poslovnega tveganja nosi zasebni partner (ZJZP, čl. 15). Če izvajalec nosi vsaj del poslovnega tveganja, gre za JZP, če pa ne nosi poslovnega tveganja, gre za čisto javno naročilo po ZJN-2 in se ZJZP sploh ne uporablja. Pred odločitvijo o izvedbi investicije po modelu JZP je potrebno pripraviti podrobno oceno stroškov investicije, določiti cilje projekta ter opredelitev in vrednotenje različnih možnosti, s katerimi so zastavljeni cilji lahko doseženi. Postopek izbire zasebnega partnerja je enak kot pri javnih naročilih, zato veljajo tudi enaka pravila. Privatni partner mora biti izbran preko odprtega javnega razpisa. V njem morajo biti jasno opredeljene navedene obveznosti in pravice obeh strank ter tudi kriteriji, po katerih bo zasebni

vlagatelj izbran. Sam postopek, po katerem koncedent podeli koncesijo, je odvisen od narave javno-zasebnega partnerstva in od tega, ali zahteva poseben zakon za podelitev koncesije izdajo upravne odločbe ali drugega posamičnega akta.

Večina pogodb JZP ima obliko koncesijske pogodbe. Pri tej obliki je tveganje preneseno na privatni sektor oziroma se tveganja delijo med javnim in privatnim sektorjem.. Pri koncesijskih pogodbah je zasebni vlagatelj odgovoren za delovanje, vzdrževanje in investicije v stalna sredstva, vendar sredstva ostanejo last javnega sektorja.

5.6 Kaj javno-zasebno partnerstvo prinaša lokalnim skupnostim

Uvedba JZP prinaša koristi vsem udeležencem partnerstva in tudi širši skupnosti. Lokalna skupnost pridobi možnost zagotoviti nove storitve ali projekte v javnem interesu ali izboljšati obseg in kakovost zagotavljanja storitev in projektov v javnem interesu. To lahko stori takoj, ne glede na omejene finančne zmožnosti, saj tveganje lahko prenese na zasebnega partnerja.

Zasebni partner je pripravljen prevzeti izvajanje dejavnosti v javnem interesu, saj investicija kljub nekoliko nižji stopnji dobičkonosnosti zaradi nizke stopnje tveganja prinaša varne in konstantne donose. Zasebni partner se zaveda, da bo glede na lastne tržne izkušnje lahko zagotavljal storitev z nižjimi stroški v večjem obsegu kot javni partner. Končni uporabnik storitve tako za enako ali nižjo ceno dobi kakovostnejšo in obsežnejšo storitev ali produkt. Širša lokalna skupnost se zaradi pospešenega investiranja, gradenj in izboljšane infrastrukture začne pospešeno razvijati, saj lahko izkoristi pozitivne zunanje učinke povečanih investicij, dograjene javne infrastrukture in mreže javnih storitev ter projektov. Razvoj se kaže v izboljšanju spremljajočih dejavnosti, trgovine in v pozitivnem demografskem trendu.

V tujini so poznana partnerstva za izgradnjo avtocest, tunelov, mostov, čistilnih naprav ipd. Primere JZP v Mestni občini Koper (MOK) podajam v naslednjem poglavju.



6 KONCESIJE NA NIVOJU LOKALNE SKUPNOSTI

Z uveljavitvijo ZGJS se je uzakonil pojem "gospodarske javne službe". Do tedaj se je na lokalni ravni za isto vsebino uporabljala sintagma "komunalne dejavnosti posebnega družbenega pomena". Prejšnji sistem je temeljil na izvajanju dejavnosti po izvajalcih (podjetjih v družbeni lastnini), ki so bili določeni z odlokom Občinske skupščine (Odlok o komunalnih dejavnostih na območju občine Koper). Pred reformo lokalne samouprave, v letu 1994, je v večini slovenskih občin eno podjetje izvajalo vse lokalne javne službe varstva okolja.

Z Odlokom o gospodarskih javnih službah, sprejetim v letu 1994, so bile opredeljene vse javne službe, ki naj bi jih zagotavljala MOK. Podana je bila usmeritev in način njihovega zagotavljanja. Odlok je določal tudi načela in načine za opredeljevanje oziroma določanje pogojev glede vrste in obsega javnih dobrin, pogojev za zagotavljanje in uporabo javnih dobrin, pravic in obveznosti uporabnikov, virov financiranja in njihovega oblikovanja, vrte in obseg objektov in naprav za izvajanje gospodarske javne službe. Odlok o gospodarskih javnih službah je bil pomemben kot programski akt, ki je občinsko upravo usmerjal pri pripravi področnih odlokov, čeprav je v praksi prihajalo do odmikov od teh usmeritev, ki so se sicer vedno izvedli v obliki ustrezne odločitve Občinskega sveta, tj. odloka.

6.1 Načini izvajanja gospodarskih javnih služb v Mestni občini Koper

V spodnji tabeli so prikazane posamezne javne službe, oblika izvajanja, posamezni izvajalci in predpisi, na podlagi katerih se izvaja gospodarska javna služba.

Tabela 6.1: Oblike in načini izvajanja gospodarskih javnih služb v MOK

JAVNA SLUŽBA (obvezna / izbirna)	IZVAJALEC (oblika izvajanja)	NALOGE JAVNE SLUŽBE	DRŽAVNI / LOKALNI PREDPIS (zakon / odlok)
Ravnanje s komunalnimi odpadki; Odlaganje ostankov komunalnih odpadkov (obvezna)	Javno podjetje Komunala Koper d.o.o.	- zbiranje in odvoz komunalnih odpadkov iz naselij; - odlaganje komunalnih odpadkov.	- ZVO; - Odlok o ravnanju s komunalnimi odpadki.
Javna snaga in čiščenje javnih površin (obvezna)	Javno podjetje Komunala Koper d.o.o.	- čiščenje ulic in trgov v naseljih ter drugih javnih površin.	- ZVO; - Odlok o občinskih cestah in drugih javnih površinah.

Koncesije na nivoju lokalne skupnosti

Odvajanje in čiščenje komunalnih odpadnih voda in padavinskih voda (obvezna)	Javno podjetje Komunala Koper d.o.o.	<ul style="list-style-type: none"> - zbiranje, odvajanje in čiščenje odpadnih voda iz gospodinjstev ter iz gospodarskih in drugih dejavnosti oziroma objektov; - zbiranje in odvajanje padavinskih voda v naseljih; - načrtovanje in izvajanje razvoja in širjenja infrastrukturnega omrežja za odvajanje odpadnih in padavinskih voda. 	<ul style="list-style-type: none"> - ZVO; - Odlok o uporabi kanalizacije in opravljanju kanalizacijskih storitev na območju občine Koper.
Oskrba s pitno vodo (obvezna)	Javno podjetje Rižanski vodovod Koper d.o.o. (služba se izvaja za občine: Koper, Izolo in Piran)	<ul style="list-style-type: none"> - zajemanje, črpanje in druge oblike pridobivanja vode, njeno čiščenje in dovajanje gospodinjstvom in drugim uporabnikom preko javnega vodovodnega omrežja; - dolgoročno, srednjeročno in kratkoročno načrtovanje pridobivanja vodnih virov in rekonstrukcije ter širitve vodovodnega omrežja po celotnem območju občin ustanoviteljic; - opremljanje naselij s požarno vodo v okviru sanitarno tehničnih možnosti, z vzdrževanjem ustreznih objektov in naprav; - organizacijo prevoza pitne vode na območja, ki niso opremljena z ustreznim vodovodnim omrežjem in - vodenje katastra infrastrukturnih objektov, omrežij in naprav, namenjenih javni oskrbi s pitno vodo. 	<ul style="list-style-type: none"> - ZVO; - Odlok o oskrbi s pitno vodo; - Odlok o oskrbi s pitno vodo z avtomobilskim prevozom.
Urejevanje javnih poti, površin za pešce in zelenih površin (obvezna)	Javno podjetje Komunala Koper d.o.o.	<ul style="list-style-type: none"> - vzdrževanje parkov, drevoredov, zelenic in drugih javnih nasadov oziroma drugih javnih površin na urbanih območjih, ki niso kategorizirane javne ceste. 	<ul style="list-style-type: none"> - ZVO; - Odlok o občinskih cestah in drugih javnih površinah.
Vzdrževanje kategoriziranih občinskih cest Izvajanje zimske službe; Urejanje prometne in neprometne signalizacije (obvezna)	Javno podjetje Komunala Koper d.o.o. CPK d.d.	<ul style="list-style-type: none"> - redno vzdrževanje kategoriziranih občinskih cest in njihovo obnavljanje na mestnem območju. - redno vzdrževanje kategoriziranih občinskih cest in njihovo obnavljanje, na območju izven mesta, skladno s sklep o razdelitvi območij vzdrževanja občinskih cest med izvajalce javne službe. 	<ul style="list-style-type: none"> - ZJC; - Odlok o občinskih cestah in drugih javnih površinah; - Odlok o kategorizaciji občinskih cest; - Sklep o določitvi območij vzdrževanja občinskih cest med izvajalce javne službe.

Koncesije na nivoju lokalne skupnosti

Urejevanje in vzdrževanje pokopališč (izbirna)	Javno podjetje Komunala Koper d.o.o.	- izvajanje načrtovanega razvoja ter urejanje in vzdrževanje pokopališč oz. infrastrukture na pokopališčih; - vodenje in vzdrževanje pokopališkega katastra in oddajanje grobov v najem, vključno z razvojem infrastrukture.	- ZVO; - ZPPDUP; - Odlok o upravljanju pokopališč in o pokopališkem redu.
Upravljanje obmorskega mestnega kopališča v Kopru (izbirna)	Javno podjetje Komunala Koper d.o.o.	- upravljanje, vzdrževanje in posodabljanje objektov na kopališču; - investicijske posege za izboljšanje ponudbe kopališča idr.	- Odlok o upravljanju obmorskega mestnega kopališča v Kopru.
Urejanje javne razsvetljave (izbirna)	Javno podjetje Komunala Koper d.o.o.	- osvetlitev občinskih cest in državnih cest v naselju; - osvetlitev javnih površin; - ambientalna osvetlitev javnih površin in osvetlitev pročelij javnih objektov.	- ZVO; - Odlok o urejanju javne razsvetljave v Mestni občini Koper.
Pogrebna dejavnost (izbirna)	Javno podjetje Komunala Koper d.o.o.	- zagotavljanje uporabnikom možnosti pridobivanja grobnega prostora in v okviru možnosti njegovo izbiro; - organizacijo pogrebov; - izvajanje pogrebnih svečanosti; - izkop, pripravo in zasutje grobov ter zaščito sosednjih grobov; - zagotovitev uporabe mrliške vežice s spremljajočimi objekti; - prevoz in organizacijo prevoza pokojnikov, skladno z 13.členom tega odloka; - prekope in ekshumacije in - izvajanje pogrebne dežurne službe.	- ZPPDUP; - Odlok o pogrebni dejavnosti.
Upravljanje občinskih pristanišč (obvezna)	Javno podjetje Komunala Koper d.o.o.	- redno vzdrževanje pristaniške infrastrukture, namenjene za javni promet; - redno zbiranje odpadkov s plovil.	- PZ; - Odlok o občinskih pristaniščih.
Javni mestni avtobusni potniški promet (izbirna)	Veolia transport d.d. koncesija	- javni potniški linijski prevoz na ureditvenem območju mesta Koper.	- ZPCP; - Odlok o koncesiji za opravljanje gospodarske javne službe "javni mestni avtobusni potniški promet".

Koncesije na nivoju lokalne skupnosti

Prisilni odvoz vozil (izbirna)	Občinski inšpektorat režijski obrat	<ul style="list-style-type: none"> - odstranjevanje nepravilno parkiranih ali zapuščenih cestnih motornih vozil; - hrambo in varovanje odstranjenih vozil in drugih predmetov; - predpisano ravnanje z opuščenimi vozili in drugimi predmeti; - hrambo začasno odvzetih motornih koles in koles z motorjem. 	<ul style="list-style-type: none"> - ZVCP; - ZORed; - Odlok o gospodarski javni službi "prisilni odvoz vozil".
Marina Žusterna in krajevno pristanišče ob izlivu Badaševice (obvezna)	Istrabenz d.d. koncesija	<ul style="list-style-type: none"> - redno vzdrževanje pristaniške infrastrukture, namenjene za javni promet; - redno zbiranje odpadkov s plovil; - redno vzdrževanje objektov za varnost plovbe in plovnih poti v marinah. 	<ul style="list-style-type: none"> - PZ; - Odlok o občinskih pristaniščih.
Javna služba "dejavnost systemskega operaterja distribucijskega omrežja zemeljskega plina" (izbirna)	Istrabenz plini d.o.o. koncesija	<ul style="list-style-type: none"> - distribucija zemeljskega plina; - zagotavljanje dolgoročne zmogljivosti omrežja; - zanesljivost oskrbe z zemeljskim plinom; - nediskriminatorno obravnavanje uporabnikov omrežja; - zagotavljanje potrebnih podatkov drugim systemskim operaterjem z povezanimi omrežji; - vodenje katastra omrežij in infrastrukture. 	<ul style="list-style-type: none"> - EZ; - Odlok o izbiri lokalni gospodarski javni službi »dejavnost systemskega operaterja ...«
Plakatiranje in nameščanje transparentov po splošnih pogojih ter nameščanje zastav na javnih krajih (izbirna)	Javno podjetje Komunala Koper d.o.o.	<ul style="list-style-type: none"> - upravljanje plakatnih prostorov za oglaševanje po splošnih pogojih in nameščanje plakatov na njih; - upravljanje prostorov za nameščanje transparentov po splošnih pogojih; - nameščanje zastav na javnih krajih; - vodenje katastra prostorov za plakatiranje in nameščanje transparentov; - urejanje plakatnih prostorov za volilno kampanjo. 	<ul style="list-style-type: none"> - Odlok o oglaševanju in usmerjevalnem sistemu
Upravljanje mestne tržnice (izbirna)	Javno podjetje Komunala Koper d.o.o.	<ul style="list-style-type: none"> - upravljanje prostorov mestne tržnice. 	<ul style="list-style-type: none"> - Odlok o ureditvi nekaterih splošnih vprašanj s področja lokalnih gospodarskih javnih služb

Upravljanje določenih javnih parkirišč (izbirna)	Javno podjetje Komunala Koper d.o.o.	<ul style="list-style-type: none"> - urejanje parkirišč s signalizacijo ter objekti in napravami, ki na parkiriščih, določenih s tem odlokom in na parkiriščih, posebej določenih z drugimi odloki, omogočajo pobiranje parkirnine, kot plačila uporabnikov za uporabo teh parkirišč; - organizacijo in izvajanje pobiranja parkirnine, - zagotavljanje uporabe parkirnih prostorov uporabnikom pod enakimi splošnimi pogoji; - prevzem obveznosti za ureditev in vzdrževanje parkirnih prostorov, vključno z ureditvijo poti, dovozov, pregrad in druge infrastrukture. 	<ul style="list-style-type: none"> - Odlok o izbimi lokalni gospodarski javni službi "upravljanje določenih javnih parkirišč"; - Odlok o prometni ureditvi v starem jedru mesta Koper
Upravljanje depresijskega črpališča Bonifika (izbirna)	Javno podjetje Komunala Koper d.o.o.	<ul style="list-style-type: none"> - upravljanje, obratovanje in vzdrževanje depresijskih črpališč v lasti MOK, s pripadajočim odvodnim sistemom ter zagotavljanje njihovega nemotenega obratovanja. 	<ul style="list-style-type: none"> - Odlok o ureditvi nekaterih splošnih vprašanj s področja lokalnih gospodarskih javnih služb.
Pregled, nadzor in čiščenje kurilnih naprav in dimnih vodov (obvezna)	EDT servis d.o.o. koncesija (sedaj obvezna državna JS)	<ul style="list-style-type: none"> - izvajanje meritev; - pregledovanje in čiščenje kurilnih naprav, dimnih vodov in zračnikov. 	<ul style="list-style-type: none"> - ZVO; - Odlok o koncesiji za opravljanje obvezne lokalne gospodarske javne službe "dimnikarstvo"¹¹.

Vir: Mestna občina Koper 1997 - 2008

6.2 Koncesionirane gospodarske javne službe v Mestni občini Koper

6.2.1 Koncesija za izvajanje avtobusnih mestnih prevozov

Med prvimi koncesijami v občini je bila podeljena koncesija za opravljanje lokalne gospodarske javne službe "javni mestni avtobusni potniški prevoz" na ureditvenem območju mesta Koper. Postopki za podelitev koncesije so bili izvedeni v letu 1996, koncesija pa je bila podeljena za dobo 12 let in se v letu 2008 zaključuje. Koncesionar izvaja javno službo pod pogoji določenih s koncesijsko pogodbo, s sedmimi avtobusi z ustrežno kapaciteto, po dogovorjenem voznem redu. Koncesionar je med drugim vozila moral opremiti s sistemom za ugotavljanje števila potnikov, ki registrira frekvenco potnikov na vseh vozilih in na vseh linijah. Tako pridobljene podatke se tekoče analizira

¹¹ Odlok prenehal veljati 18. 12. 2004 zaradi prenosa na obvezno državno javno gospodarsko službo.

in pripravlja poročila ter predloge koncedentu za razvoj in dopolnjevanje predmetne javne službe.

Razmere na področju javnih linijskih prevozov so se v zadnjih letih bistveno spremenile. Število potnikov je naglo upadalo, subvencija koncedenta se je zaradi tega večala. Pred leti je občina posegla po ukrepih z določitvijo nove, bistveno nižje cene vozovnic. S strani koncedenta je bila določena cena mesečne vozovnice v višini 4,17 EUR (1.000 SIT) in posamezne vozne karte v višini 0,42 EUR (100 SIT). S tem ukrepom se je doseglo občutno povečanje števila prepeljanih potnikov, kar je v skladu s pričakovanji. Učinke tega ukrepa so prevzele tudi nekatere druge občine. Pozitivno je ukrep ocenilo tudi ministrstvo za promet, kjer se na nivoju državne gospodarske javne službe srečujejo s enakimi problemi, zaradi česar prihaja do zmanjševanja linij avtobusnih prevozov s strani prevoznikov.

Ob vzpostavljanju čim večjega interesa potnikov po javnih prevozih bo potrebno v nadaljevanju pristopiti k uvajanju novih avtobusnih linij in večanju pogostosti odhodov na posameznih linijah. Cilj pridobivanja števila potnikov je ocenjen kot pozitiven v samem delovanju javne službe, na drugi strani pa se pozitivno odraža v prometni politiki mesta in pri zmanjševanju obremenjevanja okolja.

6.2.2 Koncesija za upravljanje obmorskega mestnega kopališča v Kopru

Gospodarska javna služba obsega upravljanje, vzdrževanje in posodabljanje objektov na mestnem kopališču, investicijske posege za izboljšanje ponudbe kopališča, organizacijo dejavnosti, ki uporabnikom zagotavlja varno in nemoteno rekreacijo v skladu z namembnostjo kopališča in predpisi ter izvajanje in organizacijo gostinske in drugih dejavnosti na kopališču, kot dopolnitev rekreacijske ponudbe. Javna služba se financira iz vstopnine, prihodkov od gostinske dejavnosti in drugih dopolnilnih dejavnosti na kopališču ter drugih virov. Občina ne zagotavlja javnih sredstev za izvajanje koncesije. Morebitni primanjkljaj je potrebno kriti izključno iz sredstev komcesionarja. S podelitvijo koncesije se je občina razbremenila vlaganj v kopališko infrastrukturo in gostinske objekte ter prihranila javna sredstva potrebna za tekoče vzdrževanje in za obratovanje kopališča. V koncesijski pogodbi so bile določene tarife vstopnin in predpisan način usklajevanja. Koncesija je bila sklenjena za dobo 10 let. Z izvajanjem podeljene koncesije so se pokazale dobre strani tako organizirane javne službe tako za koncedenta kot za uporabnike, ki na kvaliteto izvajanja javne službe niso imeli pripomb. Z leti pa je bil vse bolj prisoten pritisk posameznih občanov, predvsem pa političnih struktur, da se zagotovi prost dostop na kopališče vsem uporabnikom. To je bistvena sprememba, saj je bila vstopnina skladno s koncesijsko pogodbo, glavni vir financiranja javne službe. V letu 2007 je bila koncesija odvzeta in sprejet odlok, ki je predvidel nov način izvajanja gospodarske javne službe, in sicer z izvajanjem v javnem podjetju. Financiranje izvajanja javne službe tako ponovno bremeni javna sredstva. S to

spremembo pa je sicer uresničena zahteva po prostem dostopu na kopališče v času kopalne sezone vsem uporabnikom.

6.2.3 Koncesija za izgradnjo marine in komunalnih privezov

Z Odlokom o koncesiji za gradnjo in upravljanje turističnega pristanišča Marina Žusterna in krajevnega pristanišča ob izlivu Badaševica se določa zagotavljanje izvajanja obveznih lokalnih gospodarskih javnih služb na področju pomorskih dejavnosti, ki jih mora zagotavljati občina. Gradnja marine z vlaganjem zasebnega investitorja je pravno izredno zapleten projekt, saj vsebuje številna med seboj prepletena področja, ki so praviloma celo urejena z več zakoni in drugimi predpisi:

- prostorsko načrtovanje;
- podelitev koncesije gradnje;
- pridobitev vodne pravice;
- pridobitev pravice graditi na zemljiščih, potrebnih za graditev;
- pridobitev posebnih soglasij in dovoljenj ter gradbenega dovoljenje.

Pri realizaciji projekta izgradnje nove marine v Kopru je bilo najprej potrebno rešiti vlogo občine pri izvedbi investicije. Občina ima poleg svojih javnopravnih pristojnosti tudi različne možne položaje glede svoje premoženjske vloge pri izvedbi projekta. Temeljno vprašanje je bilo, v kolikšni meri naj se občina vključi v izvedbo investicije s svojimi sredstvi kot investitor. V določenem delu investicija namreč ne predstavlja le investicijo v turistične priveze, pač pa tudi v komunalne priveze (kot krajevno pristanišče). Pri tem se je obravnavalo naslednje možnosti:

- občina kot investitor;
- ustanovitev pravne osebe, ki jo občina v celoti obvladuje in ima do nje enako razmerje kot do svojih organov ("in house" organizacija);
- ustanovitev pravne osebe z bistvenim vložkom zasebnega kapitala (lahko tudi z večinskim), ki je investitor ("joint-venture" organizacija);
- v celoti zasebni sektor.

Pri prvih dveh oblikah gre za javnopravnega investitorja, druge dve obliki pa predstavljata JZP. Poleg navedenega je bilo v primeru, da občina ne bo investitor, potrebno obravnavati tudi morebitno vlogo občine ali "in house" organizacije pri lastništvu zemljišč. Seveda ni nujno, da je zasebni investitor tudi lastnik zemljišč, saj lahko pridobi zgolj stvarno-pravno ali obligacijsko-pravno pravico, ki mu omogoča zgraditi pristaniško infrastrukturo. Za vodno zemljišče morja je v ZV določeno, da je v lasti države ter da sodi v morsko naravno javno dobro. Parcele na priobalnem zemljišču pa so občinsko javno dobro ali v lasti občine.

Sprejeta je bila varianta, po kateri je investitor v marino v celoti oseba zasebnega prava. MOK je pripravila vso potrebno prostorsko dokumentacijo, pridobila vodno pravico, nato pa izvedla postopke za oddajo gradnje marine zasebnemu investitorju. Koncesijski akt je urejal vsebino koncesijskega razmerja in postopek pri podelitvi koncesije. Od upravljanja marine je bilo potrebno ločiti izvajanje gospodarskih javnih služb na področju pomorskih dejavnosti. Po PZ (čl. 44) so obvezne lokalne javne službe na tem področju:

- redno vzdrževanje pristaniške infrastrukture, namenjene za javni promet;
- redno zbiranje odpadkov s plovil;
- redno vzdrževanje objektov za varnost plovbe in plovnih poti v marinah in športnih pristaniščih.

Ker gre za lokalne gospodarske javne službe, mora koncesijski akt urediti tudi koncesijo teh javnih služb, saj jo je potrebno podeliti v istem postopku in isti osebi. Izvajanje teh javnih služb se namreč financira iz pristaniških pristojbin, ki pa jih seveda pobira upravljavec pristanišča. Koncesijski akt je v tem okviru določil vsebino teh javnih služb in obveznosti koncesionarja v zvezi s tem, pravice koncedenta v zvezi z nadzorom vzdrževanja, obveznosti v zvezi z odpadki s plovil ter zagotavljanje nemotenega delovanja naprav za varnost plovbe v marini (svetilniki, druge luči in druge oznake plovnih poti, skrb za ustrezno globino marine in podobno). Posebej je koncesijski akt uredil razmerja v zvezi s pristojbinami, zlasti način njihovega oblikovanja (kalkulativni elementi), način njihove določitve, vodenje obračuna v zvezi s tem, poročanje koncedentu in vprašanje presežka pristojbin nad stroški izvajanja javnih služb. Zato v marini ni mogoče urediti izvajanje javnih služb drugače.

Koncesijo gospodarskih javnih služb na področju pomorskega prometa v pristaniščih se je podelilo istemu koncesionarju, v istem postopku in z isto koncesijsko pogodbo kot koncesija gradnje. Naloge in storitve gospodarskih javnih služb opravlja koncesionar v svojem imenu in za svoj račun in jih financira iz virov sredstev koncesije, ki so: pristojbine za uporabo pristanišča, ladijske ležnine, pristojbine za privez, plačila cene za storitev zbiranja in odvoza odpadkov s plovil in drugih virov, ki jih zagotovi koncesionar. Pri tem nosi koncesionar celotno tveganje povpraševanja po pristaniških storitvah. V turističnem pristanišču mora koncesionar zagotoviti izvajanje naslednjih gospodarskih javnih služb:

- redno vzdrževanje pristaniške infrastrukture,
- redno zbiranje odpadkov s plovil,
- redno vzdrževanje objektov za varnost plovbe in plovnih poti.

V krajevnem pristanišču pa mora koncesionar izvajati naslednje gospodarske javne službe:

- redno vzdrževanje pristaniške infrastrukture,
- redno zbiranje odpadkov s plovil.

Koncesijsko razmerje v tem primeru je enovito razmerje, ki nastane in preneha hkrati ter obsega:

- koncesijo gradnje,
- koncesijo za upravljanje predmetnih pristanišč,
- koncesijo za opravljanje gospodarskih javnih služb vezanih na to.

V tem primeru gre za javno koncesijo gradnje in je bila izvedena skladno z določili ZJN-2 in Direktive 2004/18/ES Evropskega parlamenta in Sveta o usklajevanju postopkov za oddajo javnih naročil gradenj, blaga in storitev.

Predmet koncesije je:

- izgradnja objektov in stavb, ki zajema izgradnjo vse potrebne pristaniške infrastrukture turističnega in krajevnega pristanišča, predvidena s sprejetim lokacijskim načrtom "Marina in komunalni privezi" v Kopru, izgradnjo vseh drugih objektov in naprav koncesije skladno s sprejetim lokacijskim načrtom;
- uporaba objektov in naprav koncesije, ki sestavljajo infrastrukturo turističnega in krajevnega pristanišča, za upravljanje teh dveh pristanišč za čas trajanja koncesije in za izvajanje pristaniške dejavnosti v skladu z namenom pristanišča;
- izvajanje javnih služb na področju pomorskega prometa.

Poleg tega je občina izbranemu koncesionarju podelila tudi pravico gradnje hotelskega objekta ob turističnem pristanišču. Koncesionar mora v okviru koncesije gradnje financirati, projektirati in zgraditi vso manjkajočo infrastrukturo na koncesijskem območju, kot je predvideno z lokacijskim načrtom in programom opremljanja zemljišč za gradnjo. Obveznost koncesionarja se nanaša tako na zaščito in prenovo obstoječe komunalne infrastrukture, kot tudi na izgradnjo predvidene nove komunalne infrastrukture. Objekti in naprave komunalne infrastrukture, ki služijo ostalim objektom pristaniške infrastrukture, imajo lastnosti pristaniške infrastrukture in z zgraditvijo postanejo last koncesionarja, razen naslednjih objektov in naprav koncesije, ki jih je koncesionar zavezan zgraditi po modelu BOT in jih je torej zavezan brezplačno prenesti v last koncedenta neposredno po njihovi izgradnji: javna razsvetljava, vodovodno omrežje, kanalizacija odpadnih komunalnih voda, elektroenergetsko omrežje, telekomunikacijsko omrežje, cestno omrežje in pešpoti.

Koncesija za gradnjo in upravljanje turističnega pristanišča marina Žusterna in krajevnega pristanišča ob izlivu reke Badaševice ter izvajanje gospodarskih javnih služb na področju pomorskih dejavnosti se je koncesionarju podelila za dobo 50 let.

6.2.4 Koncesija za izvajanje dejavnosti systemskega operaterja distribucijskega omrežja zemeljskega plina

Lokalni izbirni gospodarski javni službi dejavnost systemskega operaterja distribucijskega omrežja zemeljskega plina in dobava zemeljskega plina tarifnim odjemalcem obsegata: razvoj in načrtovanje ter pospeševanje oskrbe odjemalcev, projektiranje, izvedbo in financiranje gradnje distribucijskega omrežja zemeljskega plina na ureditvenem območju MOK, njihovo vzdrževanje ter dobavo plina uporabnikom po teh omrežjih, periodično pregledovanje in nadzor internih omrežij ter vodenje katastra javnega omrežja.

Skladno z odlokom o izbirni lokalni gospodarski javni službi se je koncesija podelila za celotno območje MOK. Objekti in naprave za distribucijo zemeljskega plina, ki jih v času trajanja koncesije zgradi koncesionar, postanejo s pretekom koncesijske pogodbe last koncedenta. Predmet koncesije je dejavnost systemskega operaterja distribucijskega omrežja zemeljskega plina v skladu z nacionalno zakonodajo, ki zajema projektiranje, pridobitev potrebnih upravnih dovoljenj, izvedbo in financiranje izgradnje distribucijskega omrežja, pravne, organizacijske, finančne in druge aktivnosti za zagotovitev navezave distribucijskega omrežja na prenosno omrežje ter vodenje katastra distribucijskega omrežja na način, ki je usklajen z občinskim geografskim sistemom.

Javna služba se financira iz sredstev koncesionarja, ki jih ta lahko prosto pridobiva. Uporabniki koncesionarju plačujejo naslednje storitve, ki so njegov prihodek:

- pristojbino za priključitev;
- porabljeni plin po izstavljenih računih, v skladu z veljavno tarifo;
- storitve, vezane na ugotavljanje porabe in nadzor internih omrežij ter trošil;
- druge morebitne storitve koncesionarja.

Koncesijska pogodba je bila podpisana z najugodnejšim ponudnikom, in sicer za dobo 35 let. Z odlokom predvidena odškodnina za opravljanje dejavnosti (koncesijska dajatev) ni mišljena kot zaznaven fiskalni prihodek, temveč gre v načelu za simbolično vzpostavljanje razmerij. Koncesionar plačuje koncedentu koncesijsko dajatev, ki je vezana na plačano omrežnino tj. distribuirano količino plina. Koncesijska dajatev znaša 2 % od plačane omrežnine.

6.3 Oblike koncesijskega partnerstva v občini

6.3.1 Izgradnja olimpijskega centra – bazen Koper

Občinski svet MOK je sprejel odločitev o ugotovitvi interesa za sklenitev javno-zasebnega partnerstva v obliki koncesije gradnje za izvedbo projekta "Olimpijski center–bazen Koper". Zaradi hitrejše izvedbe investicije in brez obremenjevanja občinskega proračuna se je občina odločila, da bo projekt izvedla v sodelovanju z

zanesljivim zasebnim partnerjem, ki ga bo izbrala na odprtem postopku za podelitev koncesije gradnje, na podlagi izdelane razpisne dokumentacije.

Namen koncesije gradnje je izgradnja športno poslovnega objekta v neposrednem središču mesta Koper, ki bo zagotavljala kvalitetno športno infrastrukturo in povezanost z ostalo športno ponudbo na tem območju, izgradnja nastanitvenih kapacitet ter ostale spremljajoče dejavnosti. Športno poslovni objekt je zasnovan kot enovit objekt, ki bo obsegal olimpijski bazen s tribunami, ki bo omogočal določeno število sob in apartmajev ter dodatno ponudbo, ki sestoji iz štirih kongresnih dvoran, restavracijo in kavarno, wellness programa ter poslovnimi kapacitetami za potrebe uprave občine in poslovnimi prostori namenjenih prodaji.

Raznovrstnost ponudbe športno poslovnega objekta mora omogočiti zadovoljevanje potreb širokega spektra različnih ciljnih skupin, tako vrhunskih kot rekreativnih športnikov, klubov in društev, kot obiskovalcev kongresov, turistov in drugih. Zaradi širokega programa tako zasnovanega objekta bodo izpolnjeni tudi vsi pogoji za uspešno vzajemno povezovanje komercialnih in nekomercialnih dejavnosti športno poslovnega objekta, kar pomeni dodatno spodbudo zasebnemu partnerju za vlaganje v ta projekt.

Za realizacijo projekta izgradnje "Olimpijskega centra–bazen Koper" je občina namenila kompleks zazidljivih zemljišč na lokaciji ob obstoječi športni dvorani Bonifika v Kopru v skupni površini 14.500 m². Izbrani zasebni partner mora zagotoviti financiranje projekta (projektiranje in izgradnja) na lasten poslovni riziko. Ta njegova obveznost pa se kombinira s pravico, da po končani izgradnji športno poslovnega objekta neodplačno prevzame v last in upravljanje hotelski del objekta, garaže, kongresni center in poslovne prostore, ki bodo namenjeni prodaji. Olimpijski bazen in spremljajoči prostori pa postanejo javna športna infrastruktura v lasti in upravljanju občine.

Na delu novozgrajenih poslovnih prostorov si občina pridrži tudi odkupno pravico po ceni, ki jo bo na javnem razpisu ponudil izbrani zasebni partner. Z realizacijo odkupne pravice bo občina odkupila del poslovnih prostorov, ki jih potrebuje za potrebe občinske uprave; preostali del poslovnih prostorov pa bo investitor lahko prodal na trgu.

Izgradnja hotelskega in poslovnega dela, sicer enovitega objekta, v upravno pravnem pogledu ne sodi v predmet javne koncesije gradnje, vendar pa je s koncesijo v neposredni gospodarski povezavi in za izvedbo projekta predstavlja neločljivo ekonomsko celoto, z vidika javnega partnerja pa tvori vsebinsko povezan sklop ureditve novega olimpijskega centra, zato se tudi obravnava v okviru koncesije gradnje.

6.3.2 Izgradnja športno poslovnega objekta–stadion Bonifika

Tudi za to investicijo je občinski svet MOK s sklepom sprejel odločitev o ugotovitvi interesa za sklenitev javno-zasebnega partnerstva v obliki koncesije gradnje za izvedbo projekta rekonstrukcije in dozidave obstoječega nogometnega stadiona

Bonifika v Kopru. Da bi bila prenova stadionskega kompleksa v Kopru gospodarsko zanimiva in perspektivna tudi za zasebne vlagatelje, se je občina odločila rekonstruirati obstoječi stadionski kompleks Bonifika in ga povezati z novo zgrajenim poslovnim objektom v združeni večnamenski športni center, ki bo tako ob pretežno športnem programu združeval tudi trgovski in poslovni program. Prenova nogometnega stadiona v Kopru, katere izvedbo je občina zaupala izbranemu koncesionarju na podlagi sklenitve koncesijske pogodbe, tako zajema izgradnjo enovitega večnamenskega objekta, ki bo predstavljal mednarodno zanimiv in sodoben olimpijski center ob eni glavni mestni vpadnici v Koper, kar bo pomenilo dodatno poživitev tega dela mesta.

Izvedba prenove stadionskega kompleksa se financira izključno s sredstvi izbranega zasebnega partnerja in se kombinira s pravico zasebnega partnerja, da po končani gradnji prevzame lastninsko pravico nad novozgrajenimi poslovnimi in trgovinskimi etažnimi deli enovitega objekta, medtem ko občina obdrži lastništvo nad delom objekta, ki ga bo predstavljal prenovljeni stadion. Stadion Bonifika, z novimi razširjenimi kapacitetami, bo tako še naprej ostal javni športni objekt v upravljanju Javnega zavoda za šport, s čemer bodo tudi pri izvedbi projekta ostali ohranjeni in nespremenjeni vsi pravni in organizacijski pogoji za uporabo tega dela objekta v javno dobro.

Izgradnja trgovskega in poslovnega dela sicer enovitega objekta v upravno pravnem pogledu ne sodi v predmet javne koncesije gradnje, vendar pa je s koncesijo v neposredni gospodarski povezavi in za izvedbo projekta predstavlja ekonomsko celoto. Z vidika javnega partnerja pa tvori vsebinsko povezan sklop ureditve novega olimpijskega centra, zato se tudi obravnava v okviru koncesije gradnje.

Koncesionar mora oba projekta, ki sta predmet koncesije, v celoti financirati z lastnimi finančnimi sredstvi. Prav tako nosi poslovno tveganje financiranja celotnega projekta koncesijskega partnerstva, tveganje projektiranja, tveganje gradnje in povpraševanja po novozgrajenih nepremičninah v etažni lastnini, ki jih bo po končani gradnji dobil v last oziroma v celoti nosi poslovno tveganje kakršnegakoli drugega gospodarskega izkoriščanja tako zgrajenih nepremičnin. Prav tako, koncedent ne prevzema nobene obveznosti povrniti koncesionarju škodo oziroma primanjkljaj, ki bi ga utrpel zaradi negativne razlike med prihodki in izdatki pri izvedbi predmeta koncesije.

Koncesija se je v skladu z določili zakonov (ZJZP, čl. 82 in ZJN-2, čl. 25) podelila v odprtem postopku po objavljenem javnem razpisu.

6.4 Analiza podeljenih koncesij s predlogom izboljšav

Ob analiziranju koncesioniranega izvajanja gospodarskih javnih služb v MOK ugotavljam naslednje:

1. Koncesija za izvajanje avtobusnih mestnih prevozov se je izkazala kot primerna oblika. Kljub začetnemu dobro zastavljenemu načinu izvajanja, je število uporabnikov javne službe z leti naglo upadalo, saj so ti zaradi družbenih sprememb iskali ustrežnejše rešitve prevozov, ne glede na to, da so bile te pogosto dražje. Nastopila je potreba po ukrepih, saj v nasprotnem primeru izvajalec, zaradi povsem drugačnih kalkulativnih elementov, ne bi mogel več izvajati te javne službe v zahtevanem in predvidenem obsegu. Odločitvi o ohranitvi osnovnega standarda javne službe in začetnem subvencioniranju javne službe je sledil ukrep občutnega znižanja cene vozovnice. Število uporabnikov se je po tem ukrepu bistveno povečalo, naraslo je tudi zadovoljstvo uporabnikov, saj so za minimalno plačilo pridobili primerno organiziran javni avtobusni prevoz. Pozitivne izkušnje, pridobljene s to koncesijo, se bodo lahko s pridom uporabile pri novi koncesiji, kjer bo potrebno izvajanje javne službe še izboljšati, predvsem pri pogostosti voženj in novih avtobusnih linijah, tako da bo izvajanje javne službe v maksimalni meri prilagojeno potrebam in željam uporabnikov. Ob splošnem poznavanju te problematike ocenjujem, da je izvajanje navedene gospodarske javne službe primerno, z nadgradnjo in prilagajanjem potrebam uporabnikov, pa jo je možno še izboljšati.
2. Izvajanje koncesije za upravljanje mestnega kopališča je potekalo v skladu s koncesijsko pogodbo. Sama kvaliteta izvajanja je bila na visokem nivoju, ocenjena tako z vidika uporabnikov kot z vidika zahtev s strani koncedenta. Vlaganja v infrastrukturo so celo preseгла zahteve koncedenta. Večletne zahteve posameznih občanov in političnih struktur po brezplačni uporabi mestnega kopališča v času kopalne sezone in ob nespremenjenih standardih vzdrževanja ter zahtevah po dodatnih vlaganjih v kopališko infrastrukturo, ki niso bila zajeta in predvidena v koncesijski pogodbi, je pripeljalo do odvzema koncesijske pogodbe in spremembe odloka, ki je opredelil izvajanje te javne službe v javnem podjetju. Pri takšni obliki so za izvajanja javne službe potrebna javna sredstva. Gledano iz tega vidika je koncesioniran način izvajanja javne službe nedvomno boljša oblika. Ocenjujem, da bi bila nova koncesija, ki bi temeljila na zahtevanih elementih z vidika javnih financ boljša oblika, za uporabnike pa enako primerna. Tudi če izhajamo iz osnovnega načela koncesij, po katerem storitve plačajo določljivi uporabniki preko cene, ne pa vsi davkoplačevalci, pridemo do takšne rešitve.
3. Podeljene koncesije za izgradnjo marine, "plinifikacijo" poselitvenega območja MOK, izgradnjo bazena in izgradnjo stadiona so šele v začetni fazi, ko se ni pričela niti še izgradnja potrebne infrastrukture. Zaradi tega tudi ni mogoče izvesti analize in podati mnenja. Oblika koncesijskega partnerstva z

vključitvijo zasebnega kapitala bo nedvomno prinesla dobre rezultate, saj bi tako velike infrastrukturne projekte težko financirali samo s proračunskimi sredstvi in zadolževanjem občine. S to obliko zasebni sektor prevzema bistveno večjo vlogo, tako pri financiranju, kot pri prevzemanju tveganj. Ključni faktor pri takšnih projektih je stopnja zanesljivosti z vidika prihodkov projekta v prihodnosti. Pridobljene izkušnje s tega področja bodo v pomoč pri nadaljnjih koncesijskih partnerstvih, tudi drugim občinam.

4. Ob vsem navedenem je potrebno omeniti še v prvotnem Odloku o gospodarskih javnih službah iz leta 1994, predvideno koncesijo za izvajanje avto taksi prevozov. Po sprejetem Odloku o koncesiji za opravljanje gospodarske javne službe javni prevoz potnikov s taksijem, v letu 1999, je bila s strani interesenta na Ustavno sodišče podana pobuda za oceno skladnosti Odloka z URS, ZGJS, ObrZ in ZGD. Takratni področni zakon (ZPCP, čl. 15) je določal, da je avto-taksi prevoz ena od vrst prevozov v notranjem cestnem prometu z navedbo: "organizacijo in način opravljanja avto-taksi prevozov določijo lokalne skupnosti". Drugih opredelitev v zakonu ni bilo, razen implicitne določbe, da se pravica do opravljanja prevozov oseb pridobi na podlagi licence Gospodarske zbornice oziroma Obrtne zbornice. Ustavno sodišče je z odločitvijo (U-I-49/95) razveljavilo določila odloka, ki so opredeljevala taksi službo kot izbirno gospodarsko javno službo. S to odločitvijo se je moral ohraniti tržni način opravljanja te dejavnosti. Za izvajanje taksi službe je potrebno pridobiti samo licenco, ki jo je možno pridobiti dokaj enostavno. Mnenja sem, da bi, predvsem zaradi varstva uporabnikov in kvalitetnejše storitve, to morala biti gospodarska javna služba, saj je navsezadnje kot taka tudi opredeljena v zakonu (ZPCP). Zaradi bistvenega presežka izvajalcev te dejavnosti prihaja po večini večjih slovenskih mest do bistveno večjega števila izvajalcev te dejavnosti, kot jih tržišče potrebuje. Po opravljenih raziskavah je potreben en taksi na približno 2.000 ljudi, kar pomeni, da bi v MOK potrebovali okoli 24 taksi vozil. Ta številka pa je bistveno presežena, saj je teh na našem območju med 45 in 50. Med taksisti na območju obale že nekaj let potekajo spori, predvsem zaradi prevzemanja potnikov izven matičnega teritorija, kar ni dovoljeno, pa tudi spori zaradi samega načina izvajanja te dejavnosti, ki se ga nekateri prevozniki poslužujejo. Zaradi tega posledično prihaja do nižanja kvalitete storitev, kar pa nedvomno škoduje uporabnikom. To je do sedaj tudi edina koncesija v MOK, ki je bila razveljavljena zaradi neskladja z zakonodajo. Začasne pogodbe o opravljanju gospodarske javne službe javni prevoz potnikov z avto taksi vozili na območju MOK so bile odpravljene, izvajanje pa se nadaljuje kot tržna dejavnost. Sprejet

je nov Odlok o avto-taksi prevozi, ki na splošno ureja to dejavnost, ne more pa vplivati na število izvajalcev.

5. Gospodarska javna služba v MOK, ki še ni urejena po določilih ZGJS, je vzdrževanje občinskih cest, in sicer za del občinskih kategoriziranih lokalnih cest in javnih poti izven mesta oziroma tistih, ki jih ne vzdržuje javno podjetje Komunala in obsega približno 200 km občinskih cest. Izvajanje te javne službe se izvaja na podlagi letnih pogodb, izvajalec pa je pridobljen na javnem razpisu. Na enak način je na našem območju organizirana tudi državna gospodarska javna služba za področje državnih cest. Če izhajamo iz dejstva, da mora imeti koncedent od koncesionirane dejavnosti korist, ki jih doseže z zniževanjem stroškov zagotavljanja javne službe, potem v primeru podeljene koncesije za to javno službo tega ne bi mogli trditi. Menim, da bi lahko v tem primeru šlo tudi za navadno javno-naročniško razmerje, saj uporabniki niso določljivi, financiranje javne gospodarske službe pa se izvaja v celoti iz proračunskih sredstev. Poleg tega se zaradi specifičnosti javne službe in potrebne organiziranosti izvajalca na javne razpise večinoma nista prijavila več kot dva ponudnika, kar nedvomno kaže na pomanjkanje konkurence na tem področju. Kljub temu bo, zaradi uskladitve oblike izvajanja javne gospodarske službe z zakonom (ZGJS), potrebno urediti primerno obliko zagotavljanja te gospodarske javne službe.

6.5 Prednosti koncesijskega partnerstva v občini

Vloga lokalnih oblasti pri zagotavljanju javne infrastrukture je bila včasih neprimerno bolj enostavna, saj so bile lokalne skupnosti v večini investitorji javne infrastrukture. Tradicionalno so bili infrastrukturni projekti javnega sektorja financirani s proračunskimi sredstvi in z zadolževanjem občine, dejavnosti pa so izvajali javni subjekti, ki jih je ustanovila lokalna skupnost sama. Pritok sredstev za delovanje občin iz davčnih virov in prihodkov iz premoženja zaradi velikih potreb pogosto omejuje hitrejši razvoj lokalnih skupnosti. Poleg tega pa se pomanjkanje proračunskih sredstev ne more reševati z nižanjem javnega standarda. Ker so proračunski porabniki omejeni, tudi pri možnosti zadolževanja, in sicer v mejah predpisanih limitov, je tudi ta možnost hitro izčrpana. Naraščajoči pritisk za boljšo kakovost življenja je te razmere spremenil. Da bi zadostili vedno večjim zahtevam, se vse bolj izraža potreba po delitvi obveznosti financiranja javne infrastrukture in tveganj pri izvajanju javnih služb, in sicer med javnim in zasebnim sektorjem. Tako se je tradicionalni način financiranja infrastrukturnih projektov začel spreminjati v oblike, kjer zasebni sektor prevzema vedno večjo vlogo tako pri financiranju kot pri prevzemanju tveganj. Zagotovitev nujno potrebnih dodatnih sredstev, za kritje vedno večjih potreb svojih občanov, je možno reševati tudi z uveljavljanjem novih načinov zagotavljanja javnih služb, s pomočjo

partnerstva z zasebnim sektorjem. To omogoča vnos večjega deleža zasebnega kapitala v financiranje razvoja občin, pa tudi vključevanje podjetniške iniciative zasebnega sektorja. Iz navedenega bi lahko izluščil vsaj tri temeljne razloge za partnerstvo med javnim in zasebnim sektorjem:

- takšno sodelovanje izboljša učinkovitosti izvajanja javnih služb;
- tveganja pri izvajanju javnih služb, med javnim in zasebnim sektorjem, se porazdelijo in prenesejo;
- iz zasebnega sektorja se pritegne potrebna finančna sredstva.

Kot prednost povezovanja javnega in zasebnega sektorja je potrebno izpostaviti razbremenitev javnih financ. Breme financiranja lahko prevzame zasebnik, zasebni kapital pa dalje pospešuje razvoj infrastrukture in omogoča porabo javnih sredstev v druge vire in za druge potrebe. Zaradi vsega navedenega je potrebno odpreti možnost vstopa zasebnega kapitala v javni sektor, saj je le tako moč doseči in izpolniti vsa pričakovanja občanov. Za uspešnost tega pristopa je potrebno pogledati v razvitejše države, kjer je to postalo že praksa. Uporabnost koncepta javno-zasebnega oziroma koncesijskega partnerstva smo se pričeli zavedati tudi v MOK. Zaradi potrebe po zmanjševanju javne porabe in proračunskih izdatkov, se iščejo alternativni viri za financiranje naložb v javnem interesu. Občina je servis za občane, ki mora za davkoplačevalski denar zagotoviti čim kvalitetnejše pogoje bivanja ter čim cenejše javne storitve. Partnerstvo javnega in zasebnega sektorja v zagotavljanju javnih storitev omogoča pridobitev čim večje vrednosti za davkoplačevalce. Lokalna skupnost s svojimi ukrepi lahko nudi ustrezne pogoje za izpeljavo javno-zasebnih sovlaganj.

Delitev na javni in zasebni sektor počasi izginja, saj se ta dva pola vse bolj zlivata v eno. Vse več dejavnosti regulira lokalna skupnost. Potrebno bi bilo njihovo izvajanje prepustiti zasebnemu sektorju po načelih tržnih mehanizmov in podjetniške iniciative. Podlaga in izziv za uspešen in trajen razvoj lokalne skupnosti je oblikovanje partnerstva med javnim sektorjem in zasebnim sektorjem, z vsemi možnimi načini sodelovanja. Potrebno pa je poudariti, da vsak razvojni projekt zahteva in potrebuje posebno metodo in izbor take metode, ki bo omogočila izpeljavo projekta z najboljšimi rezultati za občane, kot uporabnike javnih storitev.

6.6 Prednosti podeljevanja koncesij, slabosti in kritike

Koncesija, ki je dana osebam zasebnega prava, kot možna oblika izvajanja gospodarske javne službe po ZGJS, je pri nas že dokaj uveljavljena. Pomeni alternativo drugim, že utečenim oblikam izvajanja javnih storitev. Ob ekonomsko premišljeni in pravno pravilni izvedbi zlasti občinam zagotavlja, da na tem področju brez angažiranja lastnih sredstev izpolnijo svoje zakonske in druge dolžnosti. Koncesijska pogodba kot civilnopravni del koncesijskega razmerja mora temeljiti na načelu ekonomske

usklajenosti. Zato mora vsebovati vsaj minimalne določbe za izvedbo in delovanje celotnega projekta, pravilno mora porazdeliti rizike vsaki pogodbeni stranki in zaščititi njihove interese. Z ustrezno tehnično, finančno, ekonomsko in pravno pripravo se lahko izognemo temu, da bi bila koncesija pretirano donosna za koncesionarja in s tem manj ugodna za uporabnike.

Ker nimamo systemskega zakona o podeljevanju koncesij, so bile občine v dosedanji dokaj pomanjkljivi zakonodaji prisiljene same iskati primerne pravne rešitve za izvajanje koncesijskih razmerij. Zaradi tega bi bilo nujno potrebno, da obstoječo zakonodajo končno dopolni krovni zakon o koncesijah, ki bi ga dopolnjevale rešitve iz specialne zakonodaje za posamezna področja. Zakon bi moral urediti institucionalna vprašanja, postopek podelitve koncesij, vsebine koncesijskih pogodb in rešiti odprta vprašanja, kot je dopustnost dopolnjevanja prijav, izjeme, ki opravičujejo koncesije brez javnega razpisa itd.

Pri pregledu nekaterih občinskih odlokov po ostalih lokalnih skupnostih se lahko vprašamo ali res potrebujemo toliko koncesij in ali so primerna oblika za izvajanje posamezne gospodarske javne službe. S prenosom izvajanja javnih služb v zasebni sektor občina pričakuje predvsem koristi, in sicer v nižjih stroških koncesionirane javne službe, v primerjavi z opravljanjem javne službe v režiji. Če tega najpomembnejšega cilja ne dosegamo, nima koncesionirana javna gospodarska služba, po mojem mnenju, nobenega javnega smisla. Merilo za primernost koncesije je lahko tudi številčnost kandidatov v postopku javnega razpisa, kar pomeni, da se vzpostavi prava konkurenca. Če tega ni in se prijavi samo en prijavitelj, je tudi vprašljivo ali ne gre zgolj za formalnost pri podelitvi koncesije, saj ni vzpostavljena konkurenca. S tem pa po vsej verjetnosti tudi ne dobimo najugodnejšega izvajalca.

7 ZAKLJUČEK

Vloga občin v razvoju demokratične ureditve pridobiva vse večji pomen za dvig kakovosti življenja lokalnega prebivalstva. Uspešna lokalna skupnost mora občanom zagotavljati blaginjo in zadovoljstvo, ponujati večji razcvet, hkrati pa zagotoviti ustrezno in cenovno ugodno izvajanje storitev, med drugim tudi izvajanje gospodarskih javnih služb ter investicij na tem področju. Pri tem pa ne sme izgubiti odločanja o porabi. Danes se lahko razviti trg in lokalne skupnosti, kot tudi država, odlično dopolnjujejo. Koncesionirane oblike izvajanja gospodarskih javnih služb s pravilnim pristopom lahko nudijo na eni strani kvalitetne in cenovno ugodne storitve uporabnikom, na drugi strani pa prihranijo javna sredstva za druge potrebe.

V zadnjem času je tudi pri opažen porast sodelovanja javnega in zasebnega sektorja. Pri tem lahko imata tako javni kot zasebni sektor nekatere prednosti pri izvajanju določenih nalog. Seveda pa koncesijsko partnerstvo ni edina rešitev, ki bi jo morala oblast upoštevati v želji za doseganje kakovostnih storitev po najnižjih možnih stroških. Ob integraciji zasebnega sektorja v izvajanje gospodarske javne službe je potrebno doseči, da se enak ali boljši nivo kakovosti storitev izvaja z nižjimi stroški oziroma, da za enake stroške dobimo višji nivo kakovosti storitve. To je pglavitno vodilo, ki naj nas mora voditi pri odločitvah za koncesijsko partnerstvo. Seveda je tu zelo pomemben pritok zasebnega kapitala, ki zmanjša pritisk na javna sredstva. So pa še drugi razlogi, saj se s tem javni trgi spreminjajo v zasebne trge, nastajajo nova delovna mesta, izboljšuje pa se tudi kvaliteta storitev.

Namen zagotavljanja racionalnega izvajanja gospodarskih javnih služb je omogočanje smotrne uporabe grajenega javnega dobra ali drugih stvari v javni koristi. Zaradi davčnih omejitev, pa tudi majhnosti našega trga, ob nenehnem povečevanju zahtev po proračunskih izdatkih je potrebno, da se tudi pri nas odpre možnost vstopa zasebnega kapitala v javni sektor, saj je s tem mogoče uresničiti večja pričakovanja občanov.

Ocenjujem, da so koncesionirane gospodarske javne službe v MOK dobro in pravilno organizirane, in da so bila upoštevana osnovna načela pri njihovem podeljevanju. Na podlagi opravljenih analiz, dostopnih podatkov in nekaterih podanih mnenj uporabnikov ocenjujem, da je izvajanje koncesioniranih gospodarskih javnih služb ekonomsko učinkovito in v večji meri pokrito z pričakovanji uporabnikov. Menim, da je tudi splošna organiziranost javnih služb varstva okolja ustrezna in se kaže v racionalni organizaciji. Javno službo oskrba s pitno vodo izvaja javno podjetje za vse tri obalne občine, kar je podrejeno osnovnim ekonomskim zakonitostim. Izkušnje kažejo, da je mogoče učinkovito in racionalno izvajanje le pri razmeroma velikem obsegu bolj specializiranih storitev izvajanja javnih služb. Zato so glede na prostorske, naravne, poselitvene in druge danosti našega prostora ter tudi zaradi tehničnih možnosti,

Zaključek

strokovnega potenciala, investicijskih zmožnosti in ekonomičnosti usmerja v zaokrožene oskrbovalne sisteme na višji ravni. Podobne aktivnosti združevanja gospodarskih javnih služb na našem območju potekajo tudi za gospodarsko javno službo odvajanje in čiščenje odpadnih voda, saj se v tem letu zaključuje skupen evropsko sofinanciran projekt izgradnje čistilne naprave za občino Izola in MOK.

Pozitivne izkušnje, ki so se pokazale na tem področju, bodo lahko pomembno vplivale pri nadaljnjih postopkih pridobivanja koncesionarjev za posamezne gospodarske javne službe, saj nekaterim koncesijam v kratkem že poteče pogodbeni rok.

LITERATURA

- Čebulj, Janez. 1991. Oblike izvajanja javnih služb in koncesionirana javna služba. *Pravna praksa* 10 (19): 6-11.
- Djokič, Danila. 1998. Pravne podlage koncesijskih razmerij. *Gospodarski vestnik* 47 (46): 65-67.
- Ferčič, Aleš. 2005. Javno-zasebno partnerstvo: Delitev tveganj med partnerjema. *Pravna praksa* 24 (39/49): 15-16.
- Grafenauer, Božo in Boštjan Brezovnik. 2006. *Javna uprava*. Maribor: Pravna fakulteta Univerze v Mariboru.
- Grilc, Peter in Miha Juhart. 1991. Koncesijsko razmerje in koncesijska pogodba. *Pravnik* 46 (1/2): 13-27.
- Igličar, Albin. 2000. *Pravo in družba*. Ljubljana: Cankarjeva založba.
- Mrak, Mojmir, Maja Gazvoda in Maruša Mrak. 2005. *Projektno financiranje. Alternativna oblika financiranja infrastrukturnih objektov*. Ljubljana: Služba Vlade RS za lokalno samoupravo in regionalno politiko.
- Mužina, Aleksij. 2003. "Zasebnost" vlaganj v javno infrastrukturo? *Pravna praksa* 22 (40): 13-15.
- Mužina, Aleksij. 2004. *Koncesije: pravna ureditev koncesijskih razmerij v Sloveniji in EU*. Ljubljana: Primath.
- Pirnat, Rajko. 2003. Koncesijska pogodba. *Podjetje in delo* 29 (6/7): 1607-1618.
- Pličanič, Senko. 1999. Liberalizacija sistema javnih služb v Sloveniji. *Podjetje in delo* 25 (6/7): 923-937.
- Pozderac, Petra. 1997. Ali lahko koncesija za lokalne gospodarske javne službe privede do monopolnega položaja?. *Pravna praksa* 16 (8): 7.
- Sladič Zemljak, Pavla in Jorg Sladič. 2005. Podaljšanje koncesijskih pogodb. *Pravna praksa* 24 (33): 13-14.
- Tičar, Bojan. 2007. Nov pravni institut: javno-zasebno partnerstvo. *Podjetje in delo* 33 (1): 58-70.
- Viler Kovačič, Adrijana. 2004. Koncesije, koncesije.... *Pravna praksa* 23 (7): 25-28.
- Virant, Gregor. 1994. Narava pravnih razmerij pri koncesionirani javni službi. *Pravnik* 49 (7/9): 267-279.
- Virant, Gregor. 1997. *Koncesija za lokalne gospodarske javne službe*. Ljubljana: Visoka upravna šola. Gradivo za posvetovanje.
- Virant, Gregor. 1998. *Koncesija na področju lokalnih gospodarskih javnih služb*. Ljubljana: LM Veritas.
- Voršič, Jože, Andrej Hanžič in Andrej Orgulan. 2000. *Energetika*.
[Http://www.powerlab.uni-mb.si/LA21/Energetika/energetika.html](http://www.powerlab.uni-mb.si/LA21/Energetika/energetika.html) (18. 1. 2008).
- Vrhnjak, Blaž. 2007. Javno-zasebno partnerstvo v teoriji. *Zdravniški vestnik* 76 (7/8): 481-486.

VIRI

- Energetski zakon (EZ-UPB-2). Uradni list RS, št. 27/2007.
- Obligacijski zakonik (OZ-UPB1). Uradni list RS, št. 97/2007.
- Odločitev ustavnega sodišča št. U-I-49/95 z dne 4. 3. 1999. Uradni list RS, št. 24/1999.
- Odlok o avto taksi prevozih. Uradne objave – Primorske novice, št. 27/2003.
- Odlok o gospodarski javni službi "prisilni odvoz vozil". Uradne objave – Primorske novice, št. 39/1998.
- Odlok o izbirni lokalni gospodarski javni službi "dejavnost systemskega operaterja distribucijskega omrežja zemeljskega plina". Uradni list RS, št. 96/2004.
- Odlok o izbirni lokalni gospodarski javni službi "upravljanje določenih javnih parkirišč". Uradne objave – Primorske novice, št. 45/2001.
- Odlok o kategorizaciji občinskih cest. Uradne objave – Primorske novice, št. 33/1999, 45/2001.
- Odlok o koncesiji za opravljanje javne službe "javni mestni avtobusni potniški promet". Uradne objave – Primorske novice, št. 1/1996.
- Odlok o koncesiji za opravljanje obvezne lokalne gospodarske javne službe "dimnikarstvo". Uradne objave – Primorske novice, št. 27/1996.
- Odlok o občinskih cestah in drugih javnih površinah. Uradne objave – Primorske novice, št. 20/1999, Uradni list RS, št. 23/2007.
- Odlok o občinskih pristaniščih. Uradne objave – Primorske novice, št. 48/2002, 49/2005.
- Odlok o oglaševanju in usmerjevalnem sistemu. Uradni list RS, št. 112/2005.
- Odlok o oskrbi s pitno vodo z avtomobilskim prevozom. Uradne objave – Primorske novice, št. 13/2003.
- Odlok o oskrbi s pitno vodo. Uradne objave – Primorske novice, št. 33/2002.
- Odlok o pogrebnih dejavnosti. Uradne objave – Primorske novice, št. 20/2002.
- Odlok o prometni ureditvi v starem jedru mesta Koper. Uradni list RS, št. 79/2007.
- Odlok o ravnanju s komunalnimi odpadki. Uradne objave – Primorske novice, št. 17/1999.
- Odlok o upravljanju obmorskega kopališča v Kopru. Uradni list RS, št. 39/2007.
- Odlok o upravljanju pokopališč in pokopališkem redu. Uradne objave – Primorske novice, št. 6/1997.
- Odlok o ureditvi nekaterih splošnih vprašanj s področja lokalnih gospodarskih javnih služb. Uradne objave – Primorske novice, št. 27/2003.
- Odlok o urejanju javne razsvetljave v Mestni občini Koper. Uradni list RS, št. 4/2008.
- Odlok o varnosti v cestnem prometu. Uradne objave – Primorske novice, št. 25/1998.
- Pomorski zakonik (PZ-UPB2). Uradni list RS, št. 120/2006.
- Sklep o razdelitvi območij vzdrževanja občinskih cest med izvajalce javne službe. Uradne objave – Primorske novice, št. 29/2000.
- Stanovanjski zakon (SZ). Uradni list RS, št. 69/2003.
- Stanovanjski zakon (SZ-1). Uradni list RS, št. 69/2003.
- Ustava Republike Slovenije (URS). Uradni list RS, št. 33/1991, 42/1997, 66/2000, 24/2003, 69/2004, 68/2006.
- Zakon o davku od iger na srečo (ZDIS). Uradni list RS, št. 57/1999, 85/2001.

- Zakon o dodatni koncesijski dajatvi od prejemkov za občasna in začasna dela študentov in dijakov (ZDKDPŠ-UPB1). Uradni list RS , št. 24/2007.
- Zakon o gasilstvu (ZGas). Uradni list RS, št. 71/1993, 28/2000, 113/2005.
- Zakon o gasilstvu (ZGas-UPB1). Uradni list RS, št. 113/2005.
- Zakon o gospodarskih družbah (ZGD-1). Uradni list RS, št. 42/2006.
- Zakon o gospodarskih javnih službah (ZGJS). Uradni list RS, št. 32/1993.
- Zakon o igrah na srečo (ZIS-UPB1). Uradni list RS, št. 134/2003.
- Zakon o javnem naročanju (ZJN-2). Uradni list RS, št. 128/2006, 16/2008.
- Zakon o javnih cestah (ZJC-UPB-1). Uradni list RS, št. 33/2006.
- Zakon o javnih financah (ZJF). Uradni list RS, št. 79/1000, 124/2000, 79/2001, 20/2002.
- Zakon o javnih naročilih (ZJN-1). Uradni list RS, št. 39/2000, 102/2000.
- Zakon o javnih uslužbencih (ZJU). Uradni list RS , št. 56/2002.
- Zakon o javno zasebnem partnerstvu (ZJZP). Uradni list RS, št. 127/2006.
- Zakon o občinskem redarstvu (ZORed). Uradni list RS, št. 139/2006.
- Zakon o ohranjanju narave (ZON-UPB2). Uradni list RS, št. 96/2004.
- Zakon o plovbi po celinskih vodah (ZPCV). Uradni list RS, št. 30/2002.
- Zakon o rudarstvu (ZRud-UPB1). Uradni list RS, št. 98/2004.
- Zakon o skupnosti študentov (ZSKUŠ). Uradni list RS, št. 38/1994.
- Zakon o splošnem upravnem postopku (ZUP-UPB2). Uradni list RS, št. 24/2006.
- Zakon o stavbnih zemljiščih (ZSZ). Uradni list RS, št. 44/1997.
- Zakon o stavbnih zemljiščih (ZSZ). Uradni list RS, št. 44/1997, 98/1999.
- Zakon o varnosti v cestnem prometu (ZVCP-1-UPB4). Uradni list RS, št. 133/2006.
- Zakon o varstvu okolja (ZVO-1). Uradni list RS, št. 41/2004, 20/2006, 39/2006.
- Zakon o varstvu potrošnikov (ZVPot-UPB2). Uradni list RS, št. 98/2004.
- Zakon o vodah (ZV-1). Uradni list RS , št. 67/2002.
- Zakon o zaposlovanju in zavarovanju za čas brezposelnosti (ZZZPB-UPB1). Uradni list RS, št. 107/2006.
- Zakon o zavodih (ZZ). Uradni list RS, št. 12/1991, 8/1996.
- Zakon o železniškem prometu (ZZeIP-UPB4). Uradni list RS, št. 44/2007.

