

UNIVERZA NA PRIMORSKEM  
FAKULTETA ZA MANAGEMENT KOPER

DIPLOMSKO DELO

JAVNO ZASEBNO PARTNERSTVO V  
SLOVENSKI VOJSKI

IGOR LANIŠNIK

KOPER, 2009

UNIVERZA NA PRIMORSKEM  
FAKULTETA ZA MANAGEMENT KOPER

Diplomsko delo

JAVNO ZASEBNO PARTNERSTVO V  
SLOVENSKE VOJSKE

Igor Lanišnik

Koper, 2009

Mentor: doc. dr. Bojan Tičar



## **POVZETEK**

V okviru diplomske naloge bomo predstavili problem letalske enote v zvezi z vzdrževanjem plovil. Skozi načrtovano vzdrževanje, izredno vzdrževanje, razpoložljive človeške vire ter odobrena sredstva za vzdrževanje bomo ugotovili nujnost sodelovanja z zunanjimi izvajalci pri vzdrževanju naših plovil. Tovrstna vzdrževanja (outsourcing) so sestavni del delovanja sodobnih letalskih organizacij in vojaških letalskih organizacij, saj se te ne ukvarjajo s servisiranjem, tako da vso energijo koristno usmerjajo v primarno dejavnost (poslanstvo). Cilj diplomske naloge je zgoraj omenjeno uporabiti kot temelj nujnosti izvajanja outsourcinga in ne kot opcijo. Pravno gledano bom poskusil JZP, ki je v zadnjem obdobju obravnavano kot pomoč zasebnih vlaganj v javnem interesu, prikazati v skladu z Zakonom o javno-zasebnem partnerstvu.

*Ključne besede:* Slovenska vojska, helikopterji, Zakon o javno-zasebnem partnerstvu, zunanje izvajanje dejavnosti, vzdrževanje, učinkovitost, uspešnost

## **SUMMARY**

Purpose of my masters degree is to explain what is problem of maintenance in helicopter flying unit into Slovenian Air Force. Through the planning maintenance, non planning maintenance, human resource and approve financing for maintenance we will check necessarily, almost urgent, cooperation with private partner. Contemporary flight unit around the world using outsourcing for maintenance because need more of energy for basic tasks. Aim of our research is review why is important to use outsourcing and we will try to present public-private partnership (PPP) which is in last decade shown like private invest in a public interest in accordance with PPP.

*Key words:* Slovenian Air Force, helicopter, public-private partnership, outsourcing, maintenance, effectiveness, successfullness

**UDK: 355/359(497.4)(043.2)**



## VSEBINA

<b>1</b>	<b>Uvod.....</b>	<b>1</b>
1.1	Predstavitev problema.....	1
1.2	Hipoteza.....	2
1.3	Predpostavke in omejitve.....	2
1.4	Metode preučevanja in zasnova dela.....	3
<b>2</b>	<b>Javno zasebno partnerstvo.....</b>	<b>5</b>
2.1	Zgodovina javno-zasebnega partnerstva.....	6
2.2	Opredelitev pojma javno-zasebnega partnerstva.....	6
2.2.1	Temeljna načela javno-zasebnega partnerstva.....	12
2.2.2	Oblike javno-zasebnega partnerstva.....	14
2.2.3	Postopek sklenitve javno-zasebnega partnerstva.....	15
2.2.4	Razlike med JZP in drugimi oblikami sodelovanja javnega in zasebnega sektorja.....	19
2.2.5	Privatizacija.....	20
2.2.6	Koncesija.....	22
2.2.7	Pogodba o upravljanju in vzdrževanju.....	24
2.2.8	Razlika med koncesijami in dovoljenji.....	25
2.3	Pomen »outsourcinga« javnih storitev.....	25
2.4	Specifikacije predmeta javno-zasebnega partnerstva.....	26
2.5	Potreba po regulaciji javno-zasebnih partnerjev.....	26
<b>3</b>	<b>Analiza stanja tehničnega vzdrževanja.....</b>	<b>29</b>
3.1	Razlogi za vključitev zunanjih virov v SV.....	29
3.1.1	Opredelitev zasebnih virov.....	30
3.1.2	Ekonomski razlogi.....	30
3.1.3	Zmanjšanje števila zaposlenih.....	30
3.1.4	Vojaški razlogi.....	31
3.2	Analiza stanja tehničnega vzdrževanja plovil v Slovenski vojski.....	31
3.3	Analize stanja na področju popolnitve s človeškimi viri v SV.....	35
3.4	Pravne podlage in izvedba.....	36
3.4.1	Natančna določitev zahtev.....	37
3.4.2	Pregledna izbira izvajalca.....	37
3.4.3	Specialistična usposobljenost izvajalcev.....	38
3.4.4	Kakovosten nadzor izvedbe.....	38

<b>4</b>	<b>Potreba po uvedbi JZP v SV.....</b>	<b>41</b>
4.1	Spremembe, nujnost sprememb in odpor do njih.....	41
4.1.1	Razlogi za prenovo poslovanja.....	44
4.1.2	Nujnost sprememb.....	45
4.1.3	Uspešnost sprememb.....	45
4.2	Postopek javno-zasebnega partnerstva v SV.....	46
4.3	Uvajanje rešitev na področju vzdrževanja plovil Slovenske vojske.....	48
4.4	Prednosti, slabosti in kritike povezovanja zasebnega in javnega sektorja.....	48
<b>5</b>	<b>Sklep.....</b>	<b>51</b>
	<b>Literatura.....</b>	<b>53</b>

## SLIKE

Slika 2.1 Spekter kombinacij JZP, prikazan skozi tveganje posameznika.....	5
Slika 3.1 Razpoložljivost po posameznem tipu helikopterja.....	33
Slika 3.2 Prikaz nerazpoložljivosti v opazovalnem obdobju .....	34
Slika 3.3 Prikaz nerazpoložljivosti v fazi B, razdeljeno na podfaze B1, B2 in B3.....	34
Slika 4.1 Prva sigmoidna krivulja.....	43
Slika 4.2 Druga sigmoidna krivulja.....	43



# 1 UVOD

Letalska enota Slovenske vojske je že pred leti začela vzdrževati svoja plovila (v našem primeru helikopterje tipa Bell-206, Bell-412 in AS 532 AL) s pomočjo zunanjih izvajalcev. Ocenjeno je bilo, da bo tovrstno vzdrževanje racionalnejše za državo, tako z vidika financ kakor tudi z vidika kadrovske popolnjenosti enote.

## 1.1 Predstavitev problema

Jasno je namreč, da redni in izredni servisi naših plovil zahtevajo določeno število osebja, ki opravljajo tovrstna vzdrževanja poklicno, kar pomeni osem ur dnevno. Naša letalska enota enostavno ni mogla zagotoviti, niti z reorganizacijo, dovolj kadra za zagotovitev zadostnega števila delujočih helikopterjev, s katerimi bi zadovoljili načrtovano stopnjo pripravljenosti, ali vojaško povedano, načrtovane operativne zmogljivosti.

Namen je torej povečati učinkovitost letalske enote SV in zadovoljiti Zakon o javno-zasebnem partnerstvu ter z vstopom svežega kapitala na globalnem trgu omogočiti vzdrževanje na višji ravni.

Danes se od nas zahteva več, uspešnost in učinkovitost so atributi prepoznavnih podjetij. Javno-zasebno partnerstvo (v nadaljevanju JZP) to omogoča, saj je omogočen lažji dostop do intelektualnega kapitala specialističnih področij. Vesoljski in letalski programi so izhodišče sodobnih tehnologij. Skozi JZP je lažje načrtovanje stroškov in tudi znižanje stroškov zaradi priložnostnega najema delovne sile ali intelektualnih storitev v nasprotju z zaposlovanjem specialistov.

Država in lokalne skupnosti lahko zagotavljajo blago in storitve na veliko različnih načinov. Države in lokalne skupnosti, ki so v preteklosti same zagotavljale blago in storitve, so zdaj vse bolj odvisne od trga, in sicer bodisi zaradi vlaganj v primerih, ko država sama izdeluje oziroma izvaja ter zagotavlja blago in storitve, ali zaradi neposrednega zagotavljanja blaga in storitev na trgu. Ta premik je nastal tako zaradi ideoloških razlogov kot zaradi prizadevanja po doseganju učinkovitosti, tj. zaradi boljše uporabe virov (Zajc in Tičar 2009).

Pri iskanju rešitve vsekakor moramo upoštevati tudi zahteve zveze NATO, saj sta Republika Slovenija in Slovenska vojska kot članici dolžni zagotoviti določeno število helikopterjev v sklopu skupnih dejavnosti na Bližnjem vzhodu. V skladu s srednjeročnimi načrti razvoja Slovenske vojske bo treba nadgraditi načrt zaradi

pomembnosti racionalnejšega zagotavljanja delovanja. Danes v času recesije je vsekakor nujno spodbuditi sodelovanje med javnim in zasebnim sektorjem.

Pojem javno-zasebnega partnerstva je v zadnjem obdobju pogosteje obravnavan v širši (politični) javnosti, saj naj bi bilo mogoče s pomočjo zasebnih vlaganj izvesti marsikaterega izmed projektov v javnem interesu (od komunalnega gospodarstva, železniških in avtocestnih projektov do izgradnje objektov drugih javnih služb in represivnih inštitucij), za katere javna sredstva niso (v zadovoljivem obsegu) zagotovljena. V prvi vrsti gre torej za reševanje proračunskih lukenj (Mužina 2005).

## **1.2 Hipoteza**

V zaključku naloge bomo z opredeljenimi metodami poskušali potrditi naslednjo hipotezo:

Integracija zasebnega sektorja v proces zagotavljanja storitve vzdrževanja plovil SV zagotavlja večjo učinkovitost. Za enako raven kvalitete vzdrževanja bodo potrebni nižji stroški, letalski enoti pa bo omogočeno nemoteno izvajanje poslanstva.

## **1.3 Predpostavke in omejitve**

Kot predpostavke in omejitve pri zaključni nalogi opredeljujemo stvari, zaradi katerih je diplomska naloga zahtevna in obenem zanimiva za bralca, saj v njenem okviru predstavljamo problem letalske enote v zvezi z vzdrževanjem plovil.

Skozi načrtovano vzdrževanje, izredno vzdrževanje, razpoložljive človeške vire ter odobrena sredstva za vzdrževanje bomo ugotovili nujnost sodelovanja z zunanjimi izvajalci pri vzdrževanju naših plovil. Tovrstna vzdrževanja (outsourcing) so sestavni del delovanja sodobnih letalskih organizacij in vojaških letalskih organizacij, saj se te ne ukvarjajo s servisiranjem, tako da vso energijo učinkovito usmerjajo v primarno dejavnost (poslanstvo).

Cilj diplomske naloge je zgoraj omenjeno uporabiti kot temelj nujnosti izvajanja outsourcinga in ne kot opcijo. Pravno gledano bomo poskusili JZP, ki je v zadnjem obdobju obravnavan kot pomoč zasebnih vlaganj v javnem interesu, prikazati v skladu z Zakonom o javno-zasebnem partnerstvu.

Pri raziskavi vzdrževanja sem večji del priprav za diplomsko nalogo porabil za pridobitev čim več podatkov, potrebnih za celovit vpogled v način dela enote za vzdrževanje. Raziskava temelji na podatkih, pridobljenih na različnih analitičnih

spoznanjih Generalštaba Slovenske vojske oziroma Oddelka za nadzor plovnosti in varnost letenja (v nadaljevanju ONPVL).

Omejite raziskave vidim v času, ki ga imam na razpolago, in seveda v pripravljenosti enote za vzdrževanje na sodelovanje. Poskus uvajanja tovrstnega vzdrževanja je pred leti obstal v slepi ulici. Upam in verjamem, da bo prispevek mojega dela vsaj tolikšen, da bo bralca prepričal o nujnosti tovrstnega vzdrževanja.

#### **1.4 Metode preučevanja in zasnova dela**

Metode dela, ki smo jih pri izdelavi specialističnega dela uporabili, temeljijo na preučevanju teoretične podlage s področja Zakona o javno-zasebnem partnerstvu (v nadaljevanju ZJZP) z deskripcijo strokovne literature tujih in domačih avtorjev, virov in prispevkov z najnovejšimi teoretičnimi spoznanji s preučevanega področja, z analizo in sintezo različnih spoznanj s področja vzdrževanja plovil SV, z induktivno metodo, ki temelji na študijah praktičnih primerov s preučevanega področja, ter z deduktivnim pristopom na podlagi lastnega znanja in izkušenj, pregledovanja literature in virov.

Pripravili smo izhodišča za pospeševanje vzdrževalnih procesov, zmanjšanje stroškov ter ohranjanje visoke ravni kvalitete vzdrževanja.

Specialistično delo je razdeljeno na štiri poglavja, v katerih je predstavljeno vse potrebno za razumevanje izbranega izziva. V Slovenski vojski v zadnjem času uporabljamo izraz izziv in ne problem, saj za transformacijskega vodjo, ki naj bi vodil enoto v tem finančno razburkanem obdobju, vsaka nujna sprememba predstavlja izziv. Vsekakor moraš kot vodja in spodbujevalec razumeti področje delovanja v celoti in imeti vizijo nadgradnje.

Prvo poglavje je namenjeno opredelitvi in predstavitvi problematike. Govorili bomo o predpostavkah in omejitvah, s katerimi sem se srečeval pri izdelavi diplomske naloge.

Drugo poglavje je namenjeno analizi stanja tehničnega vzdrževanja, bodisi na področju tehničnega vzdrževanja plovil bodisi na področju popolnitve s človeškimi viri v Slovenski vojski. Nadalje bomo analizirali tehnične pomanjkljivosti ter podali rešitve in pravne podlage.

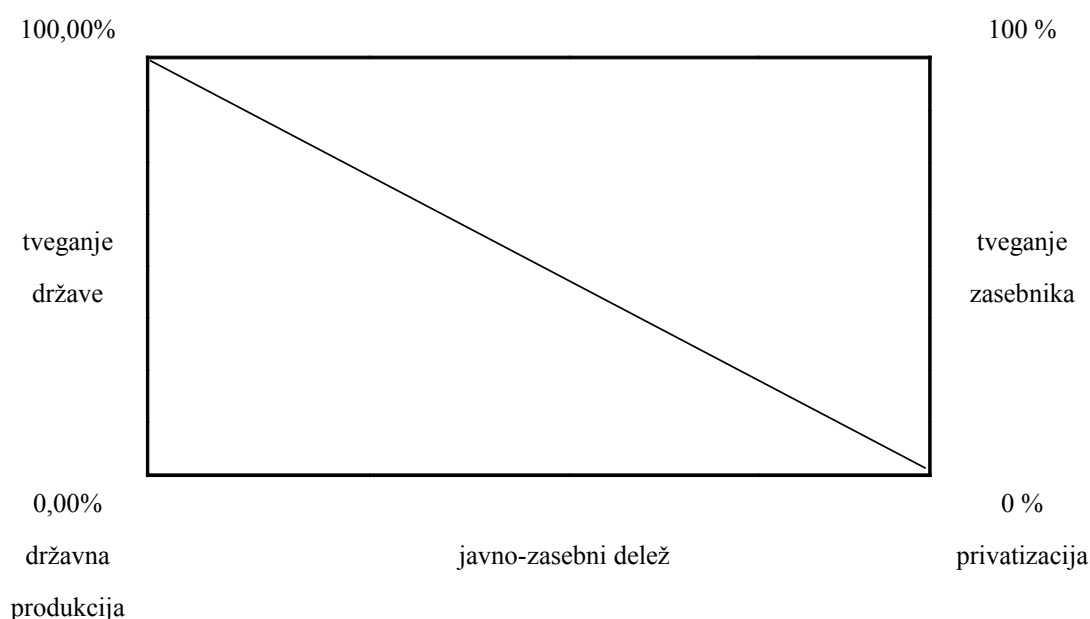
V tretjem poglavju bomo govorili o zgodovini javno-zasebnega partnerstva (v nadaljevanju JZP), opredelitvi pojma JZP, pomenu in specifikam javnih storitev ter potreb po regulaciji javno-zasebnih partnerstev. Z analizo obstoječega stanja v drugem poglavju in teoretične podlage v tretjem poglavju bomo pripravili izhodišče za četrto poglavje.

V četrtem poglavju, ki je obenem zaključek diplomske naloge, bomo podali oceno učinkov uporabe JZP ter predstavili predloge in rešitve na področju vzdrževanja plovil SV. V nadaljevanju bomo podali prednosti in pomanjkljivosti povezovanja zasebnega in javnega sektorja. Zavedati se je treba, da mora vsaka organizacija paziti na to, kakšen položaj bo zavzela znotraj katerega koli tržnega ali javnega področja, na katerem deluje. Nevarnost zblíževanja javnega in zasebnega sektorja je v tem, da ima, na splošno gledano, en sektor prevlado nad drugim. Predvsem pa je pomemben prenos ekonomske učinkovitosti zasebnega sektorja v javni, kar omogoča racionalnejšo rabo proračunskih sredstev. Zelo pomemben faktor za določanje za javno-zasebna partnerstva je prihod svežega kapitala, kar zmanjšuje pritisk na javne finance in s tem omogoča večjo dolgoročno vzdržljivost javnih financ.

## 2 JAVNO ZASEBNO PARTNERSTVO

JZP je po definiciji sporazum med državo ali občino in enim ali več partnerji (ki imajo svoje izvajalce in finance) z namenom zagotavljanja blaga in storitev nepristransko, z vložkom zasebnega kapitala, kjer obstaja regulirani dobiček zasebnega partnerja in kjer je učinkovitost odvisna od ustreznosti prenosa tveganja na zasebnega partnerja (OECD 2008). Država v vsakem primeru ohrani del tveganja. Brez tveganja obeh ni partnerstva.

**Slika 2.1** Spekter kombinacij JZP, prikazan skozi tveganje posameznika



Vir: OECD 2008.

JZP predstavlja dolgoročno (pogodbeno ali statusno) sodelovanje med vsaj enim javnim in vsaj enim zasebnim partnerjem v zvezi z javnimi nalogami, ki javnemu partnerju omogoča učinkovit nadzor in enostranske ukrepe zaradi zaščite javnega interesa ter delni prenos tveganj v zvezi s tem partnerstvom na zasebnega partnerja (Ferčič 2005).

Javno-zasebno partnerstvo omogoča izboljšanje učinkovitosti, kar pomeni, da ob integraciji zasebnega sektorja dosežemo, da se enaka raven kakovosti storitev izvaja z nižjimi stroški oziroma da za enake stroške prejemo višjo raven kakovosti storitve. To je tudi ključnega pomena pri odločitvi za javno-zasebno partnerstvo. Če pogledamo zadevo z vidika javnih financ, bomo opazili omejenost proračunskih sredstev, saj država velikokrat ne more plačati za investicije vnaprej. Javno-zasebna partnerstva so zato

razumljena kot način, da se plačilo razporedi na daljši rok. Pomembno je tudi dejstvo, da se z javno-zasebnimi partnerstvi v projekte pripelje tudi zasebni kapital in s tem zmanjša pritisk na javna sredstva. S tem javne trge spremenimo v zasebne, nastajajo nova delovna mesta, dvigne se kvaliteta izdelkov in storitev. Narašča tudi transparentnost na področju stroškov, tveganj in kakovosti, povezanih s storitvami.

Z vidika javnega sektorja je treba narediti kvalitetno analizo tveganj ter jih racionalno razdeliti med javnim in zasebnim sektorjem, obenem pa začeti razvijati strategijo za čim učinkovitejše upravljanje s tveganji (Mrak 2005).

## **2.1 Zgodovina javno-zasebnega partnerstva**

Zametke JZP lahko najdemo v nekaterih državah že zgodaj, na primer v Franciji v 16. stoletju, ko so podelili prve koncesije zasebnikom, razcvet pa so koncesije doživele v 19. stoletju z nastankom novih javnih storitev in ob omejenih javnih virih. Uporabljale so se na primer pri oskrbi z vodo in drugih komunalnih storitvah, javnem prevozu, pozneje pa tudi pri izgradnji železnic in cest, pri izkoriščanju naftnih nahajališč in drugih energetske sektorjih ter v rudarstvu. Danes srečamo JZP tudi na drugih področjih, na primer v telekomunikacijah, turizmu, okoljevarstveni infrastrukturi, zdravstvu, šolstvu in drugje (Jus 2005).

Pomembno je poudariti, da se je JZP razvil znotraj javnega sektorja v zadnjih letih. Z vidika zmanjševanja proračunske porabe v državah članicah Evropske skupnosti je zasebno financiranje javnega sektorja odlična rešitev. Druga razlaga je, da zadovoljuje potrebo po uporabljanju „know-how“ (angl. „znati, kako“) ter operativnih metodah, ki so uveljavljene v zasebnem sektorju, z namenom izboljšanja stanja v javnem sektorju. Razvoj JZP je tudi del transformacijske vloge države v gospodarstvu. Država se preoblikuje iz operaterja v organizatorja, regulatorja in nadzornika. V določenih primerih JZP ni edina rešitev, ki bi jo morale oblasti upoštevati v želji po doseganju kakovostnih storitev po najnižjih možnih stroških. Nikakor ne smemo obravnavati JZP kot možno zamenjavo za oblast.

## **2.2 Opredelitev pojma javno-zasebnega partnerstva**

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 opravljanje javnih storitev. Tako sodelovanje zahteva dolgoročne dogovore ter deljeno odgovornost za tveganja (Mužina 2005).

Najpomembnejše oblike JZP so koncesije ter integrirane pogodbe, ki vključujejo celoten projekt, od načrtovanja pa do vzdrževanja, v našem primeru vzdrževanja plovil, ali upravljanja s projektom. JZP lahko obsega vstop zasebnih ali strateških investitorjev, se pravi dodatnega kapitala, lahko pa je tudi novi pravni subjekt, mislimo na združeno podjetje.

Partnerstvo med javnim in zasebnim sektorjem je oblika sodelovanja z namenom opravljanja storitev, ki jih tradicionalno zagotavlja javni sektor. Vloga vlade (države) ter razmerje med vlado (državo) in trgom sta odvisna od posamezne države, njenega ekonomskega sistema in ravni njene razvitosti, tako glede razvitosti državnega aparata kot tudi glede ravni razvitosti trga in tržnih inštitucij. Model ekonomskega sistema, ki ga ima poslovni svet najraje, loči gospodarske dejavnosti, ki bogastvo proizvajajo (proizvodne dejavnosti), in tiste, ki bogastvo porabljajo (neproizvodne dejavnosti). Uspešnost proizvodnega sektorja kaže na uspešnost države kot celote. JZP temelji na iskanju najboljšega dolgoročnega partnerja, ki naj bi v partnerstvo vnesel svoje znanje in izkušnje ter vse sposobnosti upravljanja, zato da bi bile javne storitve opravljene in bi oprema delovala (Groff Ferjančič 2004).

JZP se omenja kot nadomesten dogovor za nastajanje instrumentov, ki jih država potrebuje, da bi izvajala svoje obveznosti tudi v letalstvu (storitve, za katere velja močan socialni konsenz, da jih mora izvajati država). Ti dogovori so bili spremenjeni do te mere, da se vanje lahko vključi osebni kapital, vendar še vedno pod nadzorom države. JZP zaradi tega nosi socialni pomen, kar ga razlikuje od drugih instrumentov, ki jih uporablja država pri izvajanju obveznosti.

Med prednostmi JZP gre seveda izpostaviti proračunsko nevtralnost oziroma razbremenitev javnih financ, ker breme financiranja prevzame lastnik. Zasebni kapital pospešuje razvoj infrastrukture in omogoča alokacijo javnih sredstev v druge vire. Pomemben pa je tudi prenos finančnih, poslovnih in drugih tveganj na zasebni sektor, izkoriščanje znanj in implementacija istega v operativno delovanje. Odgovornost je na zasebnem kapitalu in uspešnosti zasebnika v času trajanja partnerstva, saj bo zasebnik samo z uspešno zasnovanim in realiziranim projektom ter ustreznim upravljanjem vrnil vložena sredstva ter ustvaril dobiček. Pomembna prednost je tudi predvidevanje, da bo z vzpostavitvijo konkurence v fazi izbire zasebnega partnerja mogoče zagotoviti cenejše in učinkovitejše izvajanje dejavnosti, kot to danes izvaja javni sektor. To je tudi naš

namen; s specialistično nalogo želimo prikazati prednost predaje vzdrževanja v roke za to usposobljeni zasebni organizaciji, ki ima izkušnje, znanje in sposobnost izvajanja tovrstnega dela (servisiranja helikopterjev SV), obenem pa je pripravljena tvegati in vlagati lastna sredstva za doseg svojih ciljev. Z javno-zasebnim partnerstvom se zagotavlja tudi večja preglednost pri razporeditvi stroškov izvajanja dejavnosti v javnem interesu; ti se namreč ne izgubijo v javni porabi, ampak so pri zasebnem partnerju jasno definirani in jih nosijo uporabniki storitev, javni partner pa nad njimi izvaja red in skrben nadzor. V novejši praksi pa se z JZP optimizirajo javne naloge ter dosežejo optimalno razmerje med stroški in produkti (učinki), večja neodvisnost od sprejetih proračunov, izvajanje razumljivega »outsourcinga« na podlagi prestrukturiranja javnega sektorja, ustvarjanje novih poslovnih priložnosti in vzpostavljanje dobrih odnosov med dvema sektorjema (javnim in zasebnim).

Neke splošno sprejete definicije JZP ni, saj to partnerstvo lahko zajema zelo širok spekter različnih gospodarskih dejavnosti, hkrati pa se v praksi tudi zelo hitro razvija. Pri JZP kljub različnosti številnih dejavnosti in razmerij, ki jih zajema ta generični izraz, lahko najdemo določene skupne značilnosti; lahko gre za izvajanje določenih javnih storitev (služb), na primer na podlagi takih ali drugačnih pogodb o upravljanju oziroma različnih koncesij, danih zasebnemu sektorju za izgradnjo, vzdrževanje in financiranje infrastrukture ter njeno gospodarsko izkoriščanje oziroma zagotavljanje določenih storitev ali proizvodov, kjer država in zasebni sektor v obojestransko korist nastopata v partnerskih odnosih (Jus 2005).

Avtorji, ki pišejo o JZP, govorijo o štirih kategorijah orodij za pridobivanje virov in njihovo aktiviranje. Namen je doseganje ciljev JZP. Če jih razvrstimo po tem, koliko stroškov in truda zahtevajo, dobimo vrstni red teh kategorij: nadzor, avtoriteta, bogastvo in organizacija (Bohinc, Mužina in Tičar 2007).

Država brez večjih naporov pridobiva informacije ter jih posreduje javnosti, saj ima pregled nad večino pomembnih vozlišč v državi. S tem ko se odloča, katere informacije si pridobiva in katere posreduje dalje, lahko pomembno vpliva na to, kako razmišljamo in kako se odločamo.

Država lahko izkoristi moč avtoritete, da določi akterje in organizacije, ki jih nato pooblasti za pridobivanje sredstev zanjo ter za to, da delujejo v njenem imenu.

Država izkorišča svoja bogastva za nakup dobrin in storitev ter ustvarja finančne spodbude, da opogumi posameznike in organizacije za delovanje v smeri, ki bo koristila javnim interesom.



Končno pa je država organizacija s kadrom, infrastrukturo in posestjo, ki so ji na voljo za pridobivanje sredstev ali za izpolnjevanje določenih nalog.

Zasebni kapital je bil v začetku povezan z državo prek dveh orodij: bogastva in avtoritete. Država s svojim bogastvom vstopa v pogodbeno razmerja za nabavo virov. Obstajajo naloge, ki bi jih morala izpolnjevati država, vendar pa jih drugi učinkoviteje in uspešneje, zato država sklepa pogodbe za oddajo nalog v izpolnjevanje drugim (outsourcing). Država ponuja spodbude lastnikom zasebnega kapitala, da bi ta koristil javnim interesom, ker ga država sama ne more doseči. Davčne olajšave in podobno so spodbude za vložke zasebnega kapitala.

Drugo orodje je avtoriteta in je bolj kompleksno. V preteklosti najdemo številne primere, ko je država prenesla lastništvo z namenom povečevanja svojih virov. Primer za to je obdobje fevdalizma, ko je plemstvo razdelilo svoja posestva, uporabniki teh posestev pa so morali plačevati delež od pridelka. V modernem času se pojavljajo uradi, v katerih je mogoče pridobiti množico dokumentov, ki so potrebna za normalno vsakodnevno poslovanje. Te urade upravljajo posamezniki, ki so od države kupili oziroma najeli pooblastila za opravljanje teh storitev (za primer lahko vzamemo notarje).

Zgoraj naštetih primeri, ki prikazujejo, kako so države pritegnile zasebno lastništvo v dogovore, da je zanje izvajalo njihove obveznosti, kažejo pomanjkanje nekaterih ali vseh karakteristik, ki definirajo JZP. Za razumevanje, zakaj je tako, je treba najprej razumeti besedo „partnerstvo“ kot vzajemno delitev poslovnega rizika (glej diagram 4). Medtem ko v ohlapnem smislu lahko pomeni poljubni dve entiteti, ki sta v razmerju, v dobesednem pomenu razmerje na podlagi skupnih ciljev, v katerem obe entiteti dolgoročno delita koristi in prispevata vire. To je pomen, ki ga zagovarjajo privrženci in z njim opisujejo dogovore JZP. Nasprotniki JZP oziroma skeptiki glede njega uporabljajo ta pomen za opisovanje, kako bi ta partnerstva morala delovati, da bi izpolnjevala svoj namen. V JZP je skupni cilj nekaj, kar je dogovorjeno z javnim konsenzom (na primer izboljšava infrastrukture ali graditev novih zdravstvenih ustanov), in stopnja, do katere je vsak partner zavezan, da bo prispeval in prejemal nagrade, utemeljena v velikosti, težavnosti in vrsti tveganja, za katerega se vsak partner strinja, da ga bo prevzel z namenom, da bo projekt uspel.

S tem v mislih je jasno razvidno, zakaj natečaji in oddajanje naročil ne tvorijo JZP, ker je razmerje razumljeno kot nekaj, kar naj ne bi trajalo na dolgo in je predmet pogostih natečajev oziroma javnih razpisov.

Pripravljenost zasebnega partnerja za sprejem tveganja, da vloži kapital v zameno za lastništvo v projektu, je bolj opravičljiv razlog za dodatne nagrade (morajo biti predvidene), ki jih dobi zasebni partner, ko je projekt za izpolnjevanje javnih obveznosti preoblikovan v JZP, kot pa koristnost projekta. Vendar uporabna vrednost ne sme biti prezrta. Kot je omenjeno zgoraj, stroški projekta in njegova uporabna vrednost za državo ne smejo odstopati od sorazmerja, drugače projekt verjetno propade. To politično tveganje je ena od različnih vrst tveganja, ki ga javnost lahko deli z zasebnim partnerjem. Po mnenju strokovnjakov sta primerna prepoznavanje teh tveganj in zatem razvoj modela JZP, ki prenese ta tveganja, ki jih javni sektor ne želi prenesti na zasebnega partnerja za razumno ceno, osnova vseh pogodb JZP. Še posebej omenjajo naslednja tveganja:

#### Projektno tveganje

Stroški kapitala se za posamezen projekt lahko izkažejo za višje, kot so bili načrtovani, oziroma lahko končanje projekta traja dlje od načrtovanega.

#### Operacijsko tveganje

Stroški izvedbe projekta (operacijski stroški) so lahko višji od načrtovanih.

#### Tehnično tveganje

Mogoče je, da projekt ne poteka, kot je bilo pričakovano, ali pa bi utegnil utrpeti neuspeh, ki bi sprožil potrebo po dodatnem trošenju na drugih projektih. To se po navadi zgodi pri projektih, kjer se uporablja nova tehnologija in so potrebna nova zavarovanja projektu (Mrak 2005).

#### Finančno tveganje

Stroški pridobivanja denarja, potrebnega za izvršitev in/ali upravljanje projekta, so lahko višji, kot so bili ocenjeni.

#### Regulativno tveganje

Spremembe v pravilniku, ki usmerjajo prihodnje modifikacije, kot so lahko novi varnostni standardi, lahko povzročijo stroške na projektu onkraj njegove življenjske dobe.

### Tveganje javne politike

Spremembe v javni politiki bi utegnile zmanjšati potrebo po projektu. Objektivizirajte izgradnjo avtoceste za olajšanje zastojev, nato pa dvignite davke na gorivo z namenom spodbuditi koriščenje javnih tranzitnih sredstev.

### Politično tveganje

Vlada lahko ugotovi, da projekt ni v javnem interesu, in bodisi izsili modifikacijo ali celo odpove projekt. Alternativno lahko tudi pravni ugovori, bodisi javnosti, trga ali civilne iniciative ogrozijo projekt. Tuji vlagatelj se po navadi zavaruje pred političnim tveganjem tako, da v projekt pritegne domače udeležence (Mrak 2005).

### Višja sila

Projekt lahko utрпи poškodbe ali uničenje zaradi dogodkov zunaj človeškega nadzora. K temu spisku lahko štejemo tudi tveganje povpraševanja, saj se lahko zgodi, da se pričakovane stranke ali uporabniki projekta nikoli ne pojavijo, bodisi zaradi razlogov zunaj nadzora katerega koli od partnerjev ali njihovega napačnega ravnanja. To je zlasti pomembno, ker je model JZP pogosto mišljen kot najprimernejša rešitev, še posebej, ko se pričakuje, da se bo projekt v celoti ali vsaj deloma refinanciral z dobičkom, ki ga bo prinašal. Vendar pa se je treba zavedati, da je to hkrati tveganje, ki ga je najtežje razdeliti, celo oceniti (Cohn 2004).

Zaenkrat ni univerzalne formule za delitev posameznih tveganj med partnerjema. Delitev se mora opraviti za vsak primer posebej. Pri tem naj zlasti javni partner ne podleže skušnjavi, da bi izsilil, da zasebni partner prevzame vsa večja tveganja, saj lahko v tem primeru računa na »učinek bumeranga«. Učinkovita delitev tveganja naj se določi na podlagi načela ekonomičnosti in pravičnosti. Načelo ekonomičnosti pomeni, da vsak partner prevzame tista tveganja, ki jih lahko najbolj učinkovito obvladuje, se pravi tista, ki jih lahko obvlada z nižjimi stroški kot partner. Načelo pravičnosti ima dve dimenziji. Prva se kaže v tem, da vsak partner prevzame tista tveganja, ki izvirajo iz njegove sfere in ima torej nanje določen vpliv, druga pa se kaže v tem, da se tveganja delijo v sorazmerju s pričakovano koristjo (Ferčič 2005).

Metodologije, uporabljene za izračun tveganj, in denarne vrednosti, povezane s poljubno premestitvijo tveganja, so vedno kompleksne, subjektivne in pogosto manj transparentne. Zaradi slabosti metod za oceno tveganja je verjetnost, da se bodo pojavili super dobički, velika. Če pride do super dobičkov, bodo politični nasprotniki opozarjali

na nepravilnosti. To bi lahko bilo celo res, vendar kritiki po navadi spregledajo globljo težavo, povezano z uporabo prenosa tveganja. Ta osnovna hiba se pojavi takrat, ko se tveganje ovrednoti, tveganja, omenjena zgoraj, pa oblikujejo enačbo, ki je nagnjena k samo izravnavi na dolgi rok. Z drugimi besedami, država zna prenesti specifično tveganje, povezano s specifičnim projektom, specifičnim partnerjem ali skupino partnerjev. Z vidika partnerjev so ta tveganja pomembna in zato zahtevajo nagrado za njihovo prevzemanje. Vendar bo država morala prevzeti ekvivalentno ocenjeno tveganje druge vrste, bodisi v tisti pogodbi ali v eni od prihodnjih. Denarna vrednost tveganj bi morala oblikovati samo izravnalno enačbo.

### ***2.2.1 Temeljna načela javno-zasebnega partnerstva***

Načela služijo kot vodilo zakonodajalcu pri urejanju pravnih razmerij, prav tako pa imajo pomembno vlogo pri pravilnem razumevanju pravnih norm. Na splošno pod pojmom načela razumemo obvezna interpretacijska pravila pravnih norm. ZJZP posebej ureja načela javno-zasebnega partnerstva, med katerimi so prva tri tudi splošna pravna načela (Uradni list RS, št. 127/2006 z dne 7. 12. 2006).

#### *Načelo enakosti oz. ne diskriminatornosti*

Javni partner mora zagotoviti, da med kandidati v postopku sklepanja in izvajanja JZP ni razlikovanja in da ne ustvarja okoliščin, ki pomenijo diskriminacijo. Javni partner ne sme različno obravnavati kandidatov, ki so v enakem ali bistveno podobnem položaju, ter neenako obravnavati kandidatov, ki so v bistveno različnem položaju ( ZJZP, 12. člen).

#### *Načelo preglednosti oz. javnosti*

Javni partner mora pri sklepanju JZP zagotoviti objektivno iskanje kandidatov in predmetov, naravo ter vrednost projekta JZP. Zato morajo biti vsi razpisi in drugi procesni akti v postopku JZP objavljeni na svetovnem spletu. Javni partner mora v postopku sklepanja JZP zagotoviti, da imajo kandidati dostop do enakih podatkov za pripravo vloge in sodelovanja v postopkih sklepanja ter podatkov o pogojih in merilih za izbor kandidata. Izvajalec JZP mora biti izbran na pregleden način in po predpisanem postopku ( ZJZP, 13. člen).

*Načelo sorazmernosti*

Predpisuje uporabo pravila obligacijskega prava o odškodninski odgovornosti v primeru enostranskega oblastnega poseganja v razmere JZP. Ravnanje javnega partnerja je zakonito in skladno z načelom sorazmernosti samo, če izpolnjuje tri predpostavke, in sicer mora biti ukrep nujen, primeren in sorazmeren v ožjem pomenu besede ( ZJZP, 14. člen).

*Načelo uravnoteženosti*

Načelo uravnoteženosti se nanaša neposredno na razmerja JZP, ki mora zagotoviti uravnoteženost pravic, obveznosti in pravnih koristi javnega interesa in interesov zasebnega partnerja, uporabnikov in vseh drugih udeležencev, tako v postopku nastajanja in tudi izvajanja JZP. Tveganja v razmerju JZP morajo biti razporejena tako, da jih praviloma nosi tista stranka, ki jih najlažje obvladuje. Zato je primerno, da na primer politična tveganja prevzame javni partner, tehnična pa zasebni. V vsakem primeru pa mora izvajalec, ne glede na naravo razmerja JZP, nositi vsaj del poslovnega tveganja; če tega ne nosi, potem takšno partnerstvo ni JZP po tem zakonu. V tem primeru razmerja že pojmovno ni mogoče razumeti kot partnerstvo ( ZJZP, 15. člen).

*Načelo konkurence*

Javnemu partnerju je v postopku sklepanja JZP prepovedano omejevanje konkurence med kandidati. Še posebej ne sme omejevati možnih kandidatov z neupravičeno uporabo diskriminatornih meril in mora ravnati v skladu s predpisi preprečevanja in omejevanja konkurence ( ZJZP, 16. člen). V našem primeru je zadeva organizirana tako, da z javno ponudbo in javnim odpiranjem ponudb izberemo kandidata, ki je ekonomsko najprimernejši pod istimi zahtevanimi pogoji javnega partnerja.

*Načelo procesne avtonomije*

To načelo poskuša obligacijsko razmerje med strankami čim manj omejevati v razmerju do splošnih pravil obligacijskega prava. Omejitev je določena pri pisni obliki pogodbe, kjer stranke ne morejo spremeniti določbe o odličnosti ter spreminjati ali dopolnjevati pogodbo. S prisilno normo je omejeno, da pogodbe ni mogoče skleniti za neomejen čas oziroma za čas, ki bi bil daljši, kot je potrebno, da zasebni partner pridobi običajni tržni donos. Načelo procesne avtonomije se v ZJZP kaže tudi v možnosti dogovora za arbitražo ( ZJZP, 17. člen).

*Načelo subsidiarne odgovornosti*

Izvajalcu načelno ni dovoljeno prekiniti pogodbe o JZP. Obveznost tega načela je nemoteno, neprekinjeno in kvalitetno izvajanje pogodbe. Javni partner kljub prenosu izvajanja na izvajalca JZP ni rešen odgovornosti za neprekinjeno, nemoteno in enakopravno izvajanje projekta in tudi subsidiarno odgovarja za škodo, ki jo pri izvajanju JZP povzroči izvajalec ( ZJZP, 18. člen).

*Načelo dolžnosti medsebojnega sodelovanja*

Zadnje izmed načel še posebej izraža vsebino JZP. Javni partner mora izvajalcu JZP pomagati pri zagotavljanju potrebnih stvarnih in drugih pravic ter raznih dovoljenj, ki jih sam ne more pridobiti. Takšna pomoč mora biti skladna s predpisi, zakonodajo in pogodbo o JZP ( ZJZP, 19. člen).

*Načelo gospodarnosti*

Poleg obravnavanih načel je treba omeniti načelo gospodarnosti, ki sicer ne sodi v temeljna načela ZJZP, vendar implicitno izhaja iz številnih določb zakona, predvsem iz tistih, v katerih se sklicuje na postopke oddaje javnih naročil pri izvedbi javnih razpisov.

*Načelo subsidiarnosti*

Načelo subsidiarnosti določa, da se ZJZP uporablja za postopke sklepanja in izvajanja javno-zasebnih partnerstev glede tistih vprašanj, ki s posebnim zakonom ali na njegovi podlagi izdanim predpisom za posamezno obliko javno-zasebnega partnerstva niso urejena drugače ( ZJZP, 3. člen).

### **2.2.2 Oblike javno-zasebnega partnerstva**

Razmerje JZP se lahko izvaja kot pogodbeno in statusno partnerstvo. Temeljni obliki pogodbenega partnerstva sta koncesijsko partnerstvo in javno naročniško partnerstvo. Koncesijsko partnerstvo je dvostransko pravno razmerje med državo oz. lokalno skupnostjo ali drugo osebo javnega prava kot koncedentom ter pravno ali fizično osebo kot koncesionarjem. Pri tem koncedent podeli koncesionarju pravico izvajati gospodarsko javno službo oz. drugo dejavnost v javnem interesu. Javno naročniško partnerstvo pa je odplačno razmerje med naročnikom in dobaviteljem blaga, izvajalcem gradenj ali storitev.

V Sloveniji obstajata dve obliki javno-zasebnega partnerstva: posebno pogodbeno javno-zasebno partnerstvo in statusno javno-zasebno partnerstvo. V prvem primeru gre

za koncesijska in javno naročniška razmerja, v drugem primeru pa za novo ustanovljene ali novo preoblikovane pravne osebe (Zajc in Tičar 2009).

V praksi se pogosto pojavlja vprašanje razmejitve med obema oblikama pogodbenega partnerstva. Če javni partner (javni naročnik: država ali lokalna skupnost) nosi večino ali celotno tveganje v zvezi s povračilom investicije se partnerstvo šteje za javno naročniško. Pri koncesijskem partnerstvu pa se serija tveganj prenese na zasebni sektor oz. se tveganja delijo med javnim in zasebnim sektorjem.

Večina pogodb JZP ima obliko koncesijske pogodbe. Koncesija v splošnem smislu pomeni dovoljenje, podelitev pravice, ugodnosti ali koristi. Pri koncesiji se srečujeta javni in zasebni interes. Koncedent podeljuje koncesijo zaradi zadovoljevanja javnega interesa, koncesionar pa jo sprejme zaradi lastnega, komercialnega interesa. Vlagatelj je odgovoren za delovanje, vzdrževanje in investicije v stalna sredstva, vendar sredstva ostajajo last javnega sektorja. Pogodbena partnerja medsebojna razmerja pri izvajanju neke javne službe določita s koncesijsko pogodbo, ki je temeljni akt pri projektnem financiranju. Koncesijska pogodba zajema številna različna razmerja, katerih skupna značilnost je odnos države kot dajalca koncesije, ki v pogodbenih razmerjih nastopa kot oblast. V tem odnosu se prenaša dovoljenje za opravljanje določene dejavnosti, ki je v javnem interesu in v pristojnosti države. Koncesionar to dejavnost izvaja v svojem imenu in za svoj račun (Mužina 2005).

Statusni JZP se lahko zagotavlja na način, da država, lokalna skupnost ali drug javni partner poveri izvajanje pravic in obveznosti izvajalcu statusnega JZP s prodajo deleža v javnem podjetju, nakupom deleža v osebi javnega in zasebnega prava, z ustanovitvijo pravne osebe ali na drug način primerljiv z naštetimi primeri.

Pogosto iz okoliščin JZP ni mogoče ugotoviti, kdo nosi večino gospodarskega tveganja. V teh primerih se v dvomu šteje, da gre za javno naročniško partnerstvo (Mužina 2005).

### ***2.2.3 Postopek sklenitve javno-zasebnega partnerstva***

#### *Predhodni postopek*

Odločitev o ugotovitvi javnega interesa za JZP in izvedbo projekta v eni izmed oblik JZP sprejme vlada. Pred izdajo akta pa se lahko izvede še predhodni postopek, katerega namen je, da se na osnovi investicijskega elaborata ugotovi, ali so izpolnjeni ekonomski, pravni, tehnični, okoljevarstveni in ostali pogoji za izvedbo postopka JZP. S predhodnim postopkom se hkrati določijo temeljni elementi JZP za določitev vsebine

odločitve in/oz. akta o JZP, pri čemer javni partner, skladno s predpisom ministra, pristojnega za finance, izda oceno za ekonomsko izvedljivost projekta.

Javni partnerji praviloma enkrat letno izvedejo poziv morebitnim promotorjem k podaji vlog o zainteresiranosti za izvedbo JZP na področjih, kjer bi lahko bili izpolnjeni pogoji za javno sofinanciranje zasebnega projekta ali kjer je interes za zasebna vlaganja v javne projekte.

Javni partner začne predhodni postopek na lastno pobudo ali na podlagi vloge o zainteresiranosti za izvedbo JZP. Iz zapisanega tako izhaja, da lahko vlogo o zainteresiranosti za izvedbo JZP izda tako pravna kot tudi fizična oseba. ZJZP zavezuje javnega partnerja, da vsako vlogo obravnava in o njej odloča v štirih mesecih od prejema.

#### *Akt o JZP*

Akt o JZP, razen izjemoma, ni obvezen in lahko ureja predmet, pravice in obveznosti javnega in zasebnega partnerja, postopek izbire zasebnega partnerja ter druge bistvene sestavine posameznega JZP. Obvezen je zgolj v primeru, če izvajalec JZP pridobi posebno ali izključno pravico (koncesijo) izvajati gospodarsko javno službo oz. drugo dejavnost v javnem interesu, kjer zakon zaradi varstva javnega interesa zahteva izdajo koncesijskega oz. drugega splošnega akta.

Vsebina akta o JZP mora biti, odvisno od vsebine in narave JZP, dovolj splošna, da v skladu s temeljnimi načeli tega zakona ne ovira pogajanj med zasebnim in javnim partnerjem.

#### *Javni razpis*

Izvajalec JZP se izbere na podlagi javnega razpisa. Postopek javnega razpisa in izbire izvajalca mora biti pregleden, konkurenčen, ne diskriminatoren in pošten. Kandidatom je zaradi fleksibilnosti postopka zagotovljeno aktivno sodelovati pri predlaganju rešitev in oblikovanju vsebine razmerja JZP.

Zakon predpisuje obvezno vsebino javnega razpisa, poleg katere lahko javni partner objavi tudi druge podatke. Javni partner mora že v času objave javnega razpisa omogočiti ponudnikom vpogled v razpisno dokumentacijo, v kateri morajo biti navedeni vsi podatki, ki bodo omogočili kandidatu izdelati popolno vlogo.

Javni partner mora za izvajalca izbrati ekonomsko najugodnejšo ponudbo. V javnem razpisu ali razpisni dokumentaciji mora navesti pomen vsakega merila, na podlagi katerega bo izbral ekonomsko najugodnejšo vlogo. Javni partner obvezno



imenuje strokovno komisijo za izbiro, ki jo sestavljajo predsednik in najmanj dva člana, ki morajo imeti ustrezno izobrazbo in izkušnje, kar omogoča strokovno presojo vlog. Komisija meritorno ne odloča o izvajalcu, ampak za javnega partnerja pripravi poročilo, katera vloga oz. kandidat je najugodnejša za izbiro.

#### *Izbira izvajalca JZP*

Kandidat lahko do preteka razpisanega roka vlogo dopolnjuje oz. spreminja. Vloge, ki prispe po preteku razpisanega roka ali je nepravilno predložena, javni partner ne odpre, temveč neodprto nemudoma vrne pošiljatelju. Javni partner sme zaradi zavarovanja uradne, vojaške ali državne tajnost, pa tudi zaradi zavarovanja poslovnih skrivnosti določiti, da postopek odpiranja vlog ni javen. O odpiranju vlog se vodi zapisnik, ki se vsem kandidatom vroči v osmih dneh po odpiranju.

Po končanem odpiranju strokovna komisija pregleda vloge in ugotovi, ali izpolnjujejo razpisne pogoje. Komisija sme zahtevati dopolnitev vlog, s katerimi se odpravijo le manjša odstopanja od zahtev razpisne dokumentacije, ki ne vplivajo na ocenjevanje, skladno s postavljenimi merili za izbor kandidata. Vloge, ki ne izpolnjujejo razpisnih pogojev, zavrže javni partner.

Komisija po končanem pregledu in vrednotenju sestavi poročilo ter razvrsti vloge tako, da je razvidno, katera od njih najbolj ustreza merilom. Odločitev o izbiri izvajalca JZP pa sprejme glede na posredovano poročilo organ javnega partnerja, ki vodi postopek izbire izvajalca JZP.

Kljub objavi javnega razpisa javni partner ni zavezan, da izbere izvajalca JZP, vendar mora razloge zavrnitve pojasniti. Če javni partner v postopku izbire ne izbere izvajalca JZP, o tem izda akt, s katerim se konča postopek izbire, v katerem se navedejo vse stranke, katerih vloge so bile zavrnjene, in utemeljitev razlogov za njihovo zavrnitev.

Javni partner sme vse do sklenitve pogodbe izločiti kandidata, ki najbolj ustreza postavljenim merilom in izbrati naslednjega na ocenjevalni lestvici, če se utemeljeno izkaže, da že izbrani kandidat ne bo mogel izpolniti obveznosti iz pogodbe.

#### *Podelitev in izvrševanje javnega pooblastila*

Predmet JZP je lahko tudi javno pooblastilo, če je njuno vezano na izvajanje JZP. V skladu s posebnim zakonom se javno pooblastilo podeli z upravno odločbo, praviloma ob izbiri izvajalca JZP, izjemoma pa tudi med trajanjem razmerja JZP. Naloge, ki jih izvajalec JZP izvaja kot javno pooblastilo, določi zakon.

### *Nastanek razmerja JZP*

Pravice in obveznosti, ki izhajajo iz razmerja JZP, nastanejo s trenutkom sklenitve pogodbe o JZP (oziroma koncesijske pogodbe), razen če je v pogodbi o JZP določeno, da se te pridobijo pozneje ali ob izpolnitvi določenega pogoja ali kadar zakon določa drugače (na primer, kadar nastajajo pravice že z izdajo odločbe o podelitvi koncesije določene negospodarske javne službe). Razmerje JZP pa ne more nastati v primeru, če je pogodba o JZP nična. Razlogi za ničnost pogodbe ureja ZJZP.

Javni partner mora v osmih dneh po sklenitvi pogodbe o JZP Ministrstvu za finance, ki vodi evidenco sklenjenih pogodb o JZP, predložiti izvod pogodbe o JZP.

### *Dolgotrajnost razmerja*

Razmerje JZP je dolgoročno razmerje, sklenjeno za določen čas. Trajanje razmerja JZP se določi tako, da se izvajalcu JZP omogočijo stabilnost in varnost naložbe, možnost učinkovitega in varnega nadziranja naložbe in povrnitev vložkov ter da glede na naravo predmeta partnerstva v času razmerja povrne sredstva, vložena v partnersko razmerja, in doseže normalen tržni donos, hkrati pa ohrani, prevzema in upravlja, odvisno od narave razmerja JZP, del poslovnega tveganja.

Rok trajanja JZP se lahko podaljša na način, ki je v naprej določen a aktu o JZP, pri čemer trajanja razmerja JZP ni dopustno podaljšati za več kot polovico roka.

### *Izvajanje JZP*

ZJZP zavezuje izvajalca JZP, da ravna skladno s predpisi, ki urejajo dostop do informacij javnega značaja.

Na objektih in napravah JZP je mogoče ustanoviti stavbno ali pridobiti drugo stvarno pravno oz. obligacijsko pravno pravico. Trajanje stavbne pravice je lahko omejeno s prenehanjem razmerja JZP kot razveznim pogojem, pri čemer se višina nadomestila ob prenehanju razmerja JZP uredi s pogodbo o JZP.

Izvajalec dejavnosti JZP, ki je predmet JZP, deloma ali v celoti ne sme prenesti na tretjo osebo, razen če za to predhodno pridobi pisno soglasje javnega partnerja ali če je to s tem zakonom izrecno predpisano. Izvajalec JZP lahko poleg izvajanja JZP opravlja tudi druge dejavnosti, vendar mora pri tem voditi ločeno računovodstvo za vsako dejavnost JZP in za druge dejavnosti.

#### **2.2.4 Razlike med JZP in drugimi oblikami sodelovanja javnega in zasebnega sektorja**

JZP je koncept, ki vključuje javni in zasebni sektor pri izgradnji infrastrukture ali pri opravljanju storitev. Partnerstvo med javnim in zasebnim sektorjem lahko opredelimo kot delegiranje izvajanja javnih storitev za določeno časovno obdobje. Taka oblika sodelovanja priznava, da imata obe strani, javni in zasebni sektor, prednosti pri izvajanju vnaprej opredeljenih nalog. Namen sodelovanja je omogočiti vsakemu sektorju, da dela, kar najbolje zna, s čimer se javne storitve in infrastruktura zagotavljajo na ekonomsko najučinkovitejši način. Ustrezna zakonodaja je predpogoj dolgoročnega in uspešnega sodelovanja obeh partnerjev.

Temeljni elementi, ki definirajo partnerstvo med javnim in zasebnim sektorjem, so:

- a) povezava zasebnega podjetja z upravljanjem javne dejavnosti,
- b) plačila, vezana na kakovost storitev in na povpraševanje, in
- c) najpomembnejši: delitev tveganj.

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

- a) za zasebni sektor gre za naložbo z minimalnim tveganjem in zagotovljenimi, dogovorjenimi donosi;
- b) za javni sektor ima tako sodelovanje pozitiven vpliv na proračun, saj javni sektor pritegne zasebni kapital, kar pomeni, da javni sektor ne potrebuje kapitala za investicije in posledično kupuje samo še storitev.

Pri JZP javni in zasebni sektor spletata partnerstvo s skupnim ciljem, vendar popolnoma različnimi motivi. Javni sektor išče izboljšanje kakovosti storitev, ki jih mora zagotavljati družbena skupnost, zasebni sektor pa išče ustrezen dobiček v skladu z investiranim kapitalom, s svojimi pristojnostmi in s sprejetim tveganjem. Prvenstveni cilj obeh pa seveda ostaja zadovoljitev potreb strank.

Za vstop zasebnega kapitala je treba izpolniti določene pogoje, med drugim:

- a) določitev vloge in storitev, ki jih izvaja zasebni sektor,
- b) identifikacijo in alokacijo tveganj,
- c) vzpostavitev mehanizmov za nadzor izvajanja pogodb o sodelovanju javnega in zasebnega sektorja,
- d) določitev metodologije za določanje plačil zasebnikom.

Pozitivna stran teh meril je, da se čim bolj zmanjša nevarnost socialno in politično nezaželenih učinkov uvajanja tržne regulacije v javni sektor, negativna stran pa je, da zmanjšujemo ekonomske učinke iz tržnega reguliranja.

Sodelovanje v obliki partnerstva med javnim in zasebnim sektorjem naj omogoči realizacijo tistih projektov, ki jih družba potrebuje. Pri socio-političnem konceptu regulacije se država omeji zgolj na podporno in nadzorno funkcijo, medtem ko naj bi celotna operativna dejavnost prešla na nevladne organizacije civilne družbe, ne glede na to, ali so to profitne, neprofitne ali volonterske organizacije. Razlog, da država propagira zasebna vlaganja v javno infrastrukturo, je lahko tudi povečanje konkurenčnosti med ponudniki storitev ter preprečevanje monopola. Za zasebni sektor je to priložnost za opravljanje dejavnosti za ustrezno plačilo.

Obstajata pa dve vrsti dejavnosti:

- a) dejavnost je lahko rentabilna in vprašanje je, ali je mogoče iz tega potegniti rento in jo porazdeliti med operaterja in skupnost, ki delegira pravice. Pogajanja med partnerjema potekajo predvsem glede višine pravic, ki jih je treba plačati za zagotavljanje in gospodarsko rabo storitev. Interes zasebnika pa je usmerjen v zagotovitev čim hitrejše rabe storitev;
- b) storitve so lahko za družbo potrebne, vendar niso vedno ekonomsko upravičene. Zasebni sektor ne more in noče kriti stroškov opravljanja dejavnosti. V teh primerih mora javni sektor zagotoviti subvencijo na začetku gradnje infrastrukture ali pozneje proporcionalno ravni samega izkoriščanja. Pogajanja potekajo o višini subvencije in skladno s prevzetimi tveganji pogodbenih strank. Interes zasebnika, ki delno ali v celoti vlaga v infrastrukturo, je, da do rabe pride čim prej, zato si prizadeva zaključiti izvedbo pred rokom. Iz socialno-ekonomskih in političnih razlogov je v interesu javnega sektorja, da do uresničitve projekta ali vsaj do njegove najave pride čim prej.

### **2.2.5 Privatizacija**

Danes je privatizacija nekaj vsakdanjega, čeprav je znano, da so privatizacijski postopki stari okoli trideset let in so zajeli tako svet kot tudi našo državo, vendar nekoliko kasneje. Privatizacija se je najprej pojavila kot postopek denacionalizacije na mnogih področjih delovanja javnih monopolnih podjetij, ki so bila v preteklosti nacionalizirana in so lahko poslovala tudi na komercialni način. Privatizacijske procese so spremljali in jih še zmeraj spremljajo procesi deregulacije gospodarstev in procesi

ustvarjanja predvsem takšne vloge države, ki je namenjena varovanju in spodbujanju konkurenčnosti gospodarstev (Rop 1996).

Razlika med javno-zasebnim partnerstvom in popolno privatizacijo je v dejavnosti oziroma pogonu zasebnega sektorja. Namen privatizacije ni privatizacija, ampak sredstvo za doseganje večjega izkoristka in boljše družbe. No, tudi to ne drži popolnoma, saj smo priča recesiji, katere vzrok je v, po mojem mnenju, prav poskusu izvajanja pridobitne dejavnosti izključno z namenom bogatenja lastnikov na račun tistih, ki mislijo, da je doseganje dobrih rezultatov za dobro organizacije.

Privatizacija pomeni, da določene storitve opravlja zasebni sektor in da je upravljanje dejavnosti podvrženo tržnim zakonitostim. Prestrukturiranje in privatizacija gospodarskega sektorja imata pogosto za posledico dvig učinkovitosti in produktivnosti, saj se s privatizacijo poveča konkurenčnost. V to še danes verjamemo, čeprav je tudi konkurenca šla tako daleč, da je pripravljena nekaj časa delovati nelikvidno, da bi uničila konkurenco. Vse je odvisno od kapitala, s katerim razpolaga lastnik, umetnosti menedžiranja organizacije ter odličnega poznavanja trga. Pred privatizacijo je treba zagotoviti ustrezne podatke o prodaji in izkaze poslovanja. Podjetje mora biti v očeh potencialnih investitorjev primerna naložba, ki bo zagotavljala doseganje zastavljenih ciljev. To je še posebej pomembno, če je podjetje privatizirano z javno ponudbo delnic.

Izvajanje nalog javnega pomena prek enovite državne uprave z uporabo javnopravnih oblik delovanja je zgolj del dejanskega dogajanja v sodobno razvitih državah. Drugi del zaznamujeta dva medsebojno povezana procesa, in sicer diferenciacija in pluralizacija organizacijskih oblik uravnanega sistema, ki je pripeljala do oblikovanja t. i. javnega sektorja, ter prekrivanje in prepletanje tako oblikovanega sektorja z zasebnim sektorjem, kar ustvarja zapleteno mrežo medsebojnih razmerij in spremlja funkcije države in njene uprave (Rakar 2005).

Pri popolni privatizaciji je končni koristnik in plačnik storitev zasebni sektor. Proces privatizacije zahteva prilagoditve in nova znanja, zlasti finančna, tudi na strani države ali lokalnih skupnosti. Pogosto je del širših reform o vlogi države v ekonomiji in pogosto vključuje širše reforme in uvajanje konkurenčnosti s ciljem povečevanja družbenega bogastva. Njihov cilj so nižje cene in boljša kvaliteta storitev. Seveda pa zaradi političnih in praktičnih razlogov pogosto ni niti primerno niti zaželeno, da javni sektor prenese upravljanje določenih storitev na zasebnega. V letalstvu na našo srečo stavimo na znanje, saj se to tudi pričakuje. Nikakor ne iščemo najnižje cene, ampak največjo kakovost za določeno ceno.

V nasprotju s privatizacijo pri javno-zasebnem partnerstvu ostane infrastruktura v javni lasti. JZP je le način vključevanja zasebnega upravljanja v opravljanje storitev v pristojnosti javnega sektorja na osnovi dolgoročnih pogodb in lahko zajema tudi zasebna vlaganja v infrastrukturo, potrebno za opravljanje dejavnosti. Javna oblast ohranja svojo funkcijo pri določanju nalog javnih storitev in zagotavlja njihovo pravno podlago. Pri izgradnji infrastrukture po metodi JZP lahko tudi država plača storitve ali pa vpliva na storitve in cene s tem, da jih regulira.

### **2.2.6 Koncesija**

Večina pogodb javno-zasebnega partnerstva ima obliko koncesijske pogodbe. Pri tej obliki JZP je serija tveganj prenesena na zasebni sektor oziroma se tveganja delijo med javnim in zasebnim sektorjem. Koncesija se nanaša na pravico opravljati neko dejavnost ali za dostop do neke omejene naravne dobrine ali za posebno rabo neke stvari za gospodarsko dejavnost. Pri koncesiji se srečujeta javni in zasebni interes. Koncedent podeljuje koncesijo zaradi zadovoljevanja javnega interesa, koncesionar pa jo sprejme zaradi lastnega, komercialnega interesa (dobička). Pri koncesijskih pogodbah je zasebni vlagatelj odgovoren za delovanje, vzdrževanje in investicije v stalna sredstva, vendar sredstva ostajajo last javnega sektorja, v našem primeru države, če bi vzdrževanje izvajali v vojaških prostorih, namenjenih za vzdrževanje.

V upravnem pravu je koncesija način izvajanja javne službe. Dajalec koncesije, ki se imenuje koncedent, je navadno država (vojska) 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. Izraz koncesija sicer izhaja iz latinskega glagola *concedere*, ki pomeni dovoliti. V splošnem smislu namreč pomeni dovoljenje, podelitev pravice, ugodnost, koristi. Izraz koncesija lahko presega pomen, ki ga ima v javni upravi, in se lahko uporablja tudi v mednarodnem javnem pravu (Novak 2004).

Koncesija je lahko tudi nekaj podarjenega ali dovoljenje:

- a) vlada podeli zemljo ali nepremičnino v zameno za vnaprej opredeljene storitve,
- b) vlada podeli izključne pravice opravljanja določenih dejavnosti,
- c) vlada odda v najem nepremičnino ali del nepremičnine, zlasti za dodaten namen k drugi dejavnosti.

Opredelitev koncesija in koncesijska pogodba zajema veliko število različnih razmerij. Skupna značilnost teh razmerij je, da je to odnos države kot dajalca koncesije (koncedenta) do drugega civilnopravnega subjekta (koncesionarja). V koncesijskem razmerju koncedent, ki je lahko država ali lokalna skupnost, ne nastopa zgolj kot pogodbeni stranka, ampak tudi kot oblast, ali drugače povedano, izvaja nadzor. V tem odnosu se prenaša dovoljenje za opravljanje določene dejavnosti, ki je v javnem interesu in v pristojnosti države. Koncesionar to dejavnost izvaja v svojem imenu in za svoj račun. Porazdelitev in način obvladovanja tveganj opredelita koncesionar in koncedent v koncesijski pogodbi, ki je temeljni akt pri projektnem financiranju.

Koncesijsko razmerje je mešano razmerje, ker se v njem prepletajo elementi zasebnega in javnega prava. V zvezi z opredelitvijo strank koncesijskega razmerja se „de lege ferenda“ (lat.: „Po prihodnjem pravu“) predvideva po eni strani širitev pojma koncedenta tudi na nekatere druge osebe javnega prava, po drugi strani pa preseganje ekskluzivnosti koncesionarja kot osebe zasebnega prava. Moderne ureditve podrobneje normirajo tudi predhodne faze pred nastankom koncesijskega akta. Koncesijski akt je in mora ostati vedno „conditio sine qua non“ (lat.: „Dobre znanosti ni brez dobrega“) za nastanek koncesijskega razmerja ter mora nujno imeti obliko predpisa. Koncesije brez materialnega temelja ni mogoče podeliti. Regulaciji koncesijskega razmerja v koncesijskem aktu sledi postopek javnega razpisa in izbire koncesionarja.

Koncesijsko razmerje izhaja iz dejstva, da si država pridružuje monopol ali vsaj kontrolo pri opravljanju nekaterih gospodarskih dejavnosti. Koncesijska pogodba je le ena izmed oblik uvajanja konkurence na področju javnega sektorja, s tem pa razbija monopol javnih podjetij.

Za obstoj koncesije v pravnem smislu ni nujno, da dobiva koncesionar plačilo neposredno od koristnikov storitev, ampak je pomembna samo okoliščina, da je njegov prihodek neposredno odvisen od rezultatov eksploatacije. Virov za plačila koncesije je lahko več. Navadno upravljavec dobi sredstva povrnjena s pristojbinami, ki jih zaračuna končnim potrošnikom, lahko pa je del koncesnine tudi fiksen in ga plača javni sektor.

V tem primeru ima koncesionar dva vira za povračilo vloženi sredstev:

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

Običajno se v teoriji navajajo trije osnovni ekonomsko-finančni cilji, ki jih zasledujejo države pri podeljevanju koncesij na principu BOT – oblike projektnega financiranja:

- a) zagotoviti storitve po čim bolj ugodni ceni,
- b) vključiti zasebni sektor v financiranje infrastruktur projektov in posledično razbremeniti proračun ter
- c) zagotoviti kreditne vire za financiranje projekta, za katere ne bo potrebna garancija države.

Podelitev koncesije praviloma pomeni privatizacijo izvajanja javne službe in ne liberalizacijo dejavnosti v smislu komercializacije. Liberalizacija (komercializacija) pomeni prenos dejavnosti iz javne v zasebno sfero. Pri privatizaciji pa se prenese le izvajanje javne službe na osebo zasebnega prava, dejavnost pa ohrani režim javne službe.

### ***2.2.7 Pogodba o upravljanju in vzdrževanju***

Pogodba o upravljanju daje zasebnemu upravljavcu vsa pooblastila za opravljanje storitev vzdrževanja infrastrukture. Sklene se na podlagi javnega razpisa, na podlagi katerega javni sektor izbere najugodnejšega ponudnika. Na opravljene storitve je vezano tudi plačilo. To je edina oblika JZP, kjer zasebnik nima prihodkov iz naslova uspešnosti. Pri tem zasebnik ne prevzame nobenega tveganja, razen tveganja slabo opravljene pogodbeno opredeljene naloge. Zasebni upravljavec v infrastrukturo ne investira in ne nosi nobenega finančnega tveganja. Pogodbe se sklepajo praviloma za obdobje, krajše od deset let. Ker zasebnik storitev ne zaračunava končnim koristnikom in praviloma ne zahteva zmanjšanja števila zaposlenih, je z družbenega vidika ta vrsta pogodbe najmanj problematična.

Bistveno za ločitev javnih naročil od koncesij je tveganje. Če večino tveganja v zvezi s povračilom investicije nosi izvajalec del, gre za koncesijo, če tveganje pretežno nosi naročnik, država ali lokalna skupnost, pa gre za javno naročilo. Javni sektor plača zasebnemu izvajalcu storitve, ki so opravljene skladno s sprejetimi standardi. Pri javnem naročilu sta vzdrževanje sredstev in kvaliteta storitev odvisna od razpoložljivih sredstev, ki jih zagotavlja javni sektor. Že na začetku izvedbe projekta je treba ločiti, ali gre za eno od oblik JZP ali gre za javno naročilo z odloženim plačilom. Večje tveganje, da se investicija povrne v predvidenem roku, nosi v koncesijskem razmerju zasebni



sektor kot izvajalec del. Če pa večji del tveganja nosi naročnik, država ali občina, gre za javno naročilo.

Nakup v obliki javnega naročila predstavlja zgolj postopek nabave brez upoštevanja trajanja, gospodarske rabe storitev ali investicije in predstavlja drugo skrajnost. Razmerje med pogodbenima strankama je javno naročilo, če gre za odplačni pravni posel, ki ne izpolnjuje pogoja za izločitev iz (celovite) uporabe pravil o javnih naročilih, ki jih določa direktiva za koncesije gradenj.

### **2.2.8 Razlika med koncesijami in dovoljenji**

Razlikovati je treba tudi med dovoljenji in koncesijami. Medtem ko se pri izdaji dovoljenja samo ugotavlja, da z vidika javnega interesa ni ovir za opravljanje določene dejavnosti oziroma so zanj izpolnjeni pogoji, pa se s koncesijo prenašajo na koncesionarja povsem nova pooblastila, ki jih sicer v civilnopravni sferi ne bi bilo mogoče opravljati. Dovoljenje prinaša upravičencu pravico do določenega ravnanja, a ga k temu ne zavezuje, koncesija pa ima pozitivno vsebino, saj koncesionarja zavezuje k izvajanju dejavnosti.

### **2.3 Pomen »outsourcinga« javnih storitev**

Pomen outsourcinga je prenos obveznosti in odgovornosti za storitve z države na zunanje izvajalce. Naš cilj ali končno želeno stanje je boljša storitev, in to je tisto, zaradi česar se država odloča predati izvajanje storitev na zunanje vire.

Žal tudi tokrat brez birokracije ne bo šlo, vendar mora ta dejavnost prinašati tako uporabniku kot ponudniku storitev pozitivne učinke ob zaključku posla. Z vidika vzdržnosti javnih financ lahko zmanjšamo število pripadnikov letalsko tehnične enote oziroma zaradi »kadrovske podhranjenosti« približamo letalsko enoto potrebnemu številu pripadnikov na področju inženiringa ter jo dopolnimo. S tem sicer ne bomo zmanjšali stroškov SV, približali pa se vsekakor bomo številu pripadnikov omenjenih enot, ki zadošča za pozitivno oceno pri ugotavljanju pripravljenosti enote. Omenjene enote so namreč v kadrovskega deficitu, in bi kadrovske vprašanje morali vsekakor reševati.

Uporabniki nenehno iščejo rešitve, kjer so njihove potrebe in spoštovanje upoštevanji in cenjeni. Oborožen s prepričanjem, da sta storitvena usmerjenost in razvoj pozitivne kulture dobičkonosna, mora menedžment zagrabiti priložnost in pospešiti preboj tradicionalnih poslovnih okvirov z namenom, da vzpostavi integrirane, skladne

in učinkovite skupine, ki so usmerjeni k uporabniku ter podpirajo osnovne napore organizacije (Monthanheiro, Haig in Morris 1996).

## **2.4 Specifikacije predmeta javno-zasebnega partnerstva**

Pomen outsourcinga je prenos obveznosti in odgovornosti za storitve z države na zunanje izvajalce. Naš cilj ali končno zeleno stanje je boljša storitev, in to je tisto, zaradi česar se država odloča predati izvajanje storitev na zunanje vire.

Žal tudi tokrat brez birokracije ne bo šlo, vendar mora ta dejavnost prinašati tako uporabniku kot ponudniku storitev pozitivne učinke ob zaključku posla. Z vidika vzdržnosti javnih financ lahko zmanjšamo število pripadnikov letalsko tehnične enote oziroma zaradi »kadrovske podhranjenosti« približamo letalsko enoto potrebnemu številu pripadnikov na področju inženiringa ter jo dopolnimo. S tem sicer ne bomo zmanjšali stroškov SV, približali pa se vsekakor bomo številu pripadnikov omenjenih enot, ki zadošča za pozitivno oceno pri ugotavljanju pripravljenosti enote. Omenjene enote so namreč v kadrovskem deficitu, in bi kadrovsko vprašanje morali vsekakor reševati.

## **2.5 Potreba po regulaciji javno-zasebnih partnerjev**

Preprečitev monopolističnega obnašanja zasebnega partnerja je ključnega pomena v zdravi družbi. Neštetokrat se je dogajalo, da so organizacije poskušale »prijavitizirati« delovno področje in s tem krojiti ceno na monopolističnem trgu. Z regulacijo promoviramo tudi zasebne investicije v javni infrastrukturi. Kot glavni razlog za regulacijo ocenjujem nadzor javnih zadolžitev, saj minister za finance mora imeti uvid v različne sfere javnega sektorja, še posebej v primeru lizinskih pogodb. Da bi se izognili prikritemu zadolževanju, predvsem dolgoročnemu, je nadzor nujen.

Kot je že omenil Ferk (2008) v svoji knjigi „Javne službe, državne pomoči in javno-zasebna partnerstva“ je ključno vprašanje, kdo bo nadzor izvajal. To je lahko javni partner, zasebni partner, oba skupaj ali tretja neodvisna oseba.

Učinkovit nadzor se navadno zagotavlja v treh korakih:

- a) sistematični nadzor, ki ga izvaja zasebni partner v sklopu organizacije izvajanja javne službe (quality management);
- b) nadzor javnega partnerja, ki vključuje napovedano in naključno preverjanje kakovosti in se okrepi v primerih, ko se odkrijejo napake oziroma slabosti v izvajanju javne službe;

- c) vzpostavitev sistema, ki uporabnikom javne službe omogoča, da prijavijo ugotovljene napake oziroma slabosti. Tukaj je vsekakor treba določiti obliko in katera so poročila potrebna za analizo uspešnosti, kdo jih pripravlja, časovne intervale, vsebino ter postopek po ugotovitvi nasprotujočih se poročanjih.

### **3 ANALIZA STANJA TEHNIČNEGA VZDRŽEVANJA**

Uporaba zunanjih virov, tako materialnih kot kadrovskih, za izvajanje posameznih vzdrževalnih nalog razvite organizacije je danes v času globalizacije v poslovnem svetu zelo razširjena. Uporablja se v gospodarskih družbah in javni upravi, saj v slednji postaja pomemben faktor. Razlogi po vključitvi zunanjih virov so primarno ekonomske narave, saj organizacija stavi na delovanje in dejavnosti visokih donosov. Drugače povedano, izvaja samo in izključno svojo primarno dejavnost. Vse, kar nima ključnega pomena pri ustvarjanju dobička, prepusti zunanjim virom, ki podpirajo osnovni namen organizacije.

Tudi v vojaških organizacijah, ki so sicer neprofitne, imamo omejitve, bodisi ekonomske, vojaške ali politične. Število pripadnikov oboroženih sil se zmanjšuje, ne zmanjšujejo pa se pričakovanja po učinkovitosti in uspešnosti. To je eden izmed ključnih razlogov, zakaj sodobne vojaške organizacije angažirajo zunanje vire za izvajanje nebojnih, torej podpornih nalog, čeprav se danes srečujemo z organizacijam, ki so se zelo približale nasprotniku in izvajajo tudi bojne naloge.

Več kot očitno je, da so danes uspešne organizacije „nabildane“ s strokovnim osebjem, kjer prostora za neusposobljene ni. Vsekakor pa uporaba zunanjih virov ni nujno uspešna. Definicija poslovne uspešnosti se kaže v izpolnjevanju strateških ciljev podjetja in poslovnih učinkov, ki so izmerjeni na podlagi realiziranih poslovnih ciljev projekta iz projektnega načrta ([http://www.askit.si/clanek\\_meseca\\_4\\_08.asp](http://www.askit.si/clanek_meseca_4_08.asp), 25. 5. 2009). Za doseganje uspešnosti je treba zadovoljiti več pogojev, ki so znani na trgu, kot so natančno definirane zahteve, obstoj zdrave konkurence, usposobljenost izvajalcev, strokovnost naročnika pri izvajanju nadzora. Brez izpolnjevanja zgoraj naštetih pogojev bo uporaba zunanjih virov obsojena na neuspeh.

#### **3.1 Razlogi za vključitev zunanjih virov v SV**

Razlogi za uporabo zunanjih virov v gospodarstvu so, kot smo že omenili, primarno ekonomske narave. V vojaških organizacijah, tako tudi v Slovenski vojski in vojaškemu letalstvu Republike Slovenije, je in bo, upam trditi, v kratkem popolno, angažiranje zunanjih virov spodbujeno z uvajanjem tehnično zahtevnejših sistemov. Število zaposlenih pada, nujnost po izobraževanju pa nenehno narašča. Zavedati se je treba, da usposobljen letalski kader ne pada z drevja, in je treba več let vlagati v strokovnost posameznikov, ki jih ne potrebujemo vsak dan po osem ur.

### ***3.1.1 Opredelitev zasebnih virov***

Uporaba zunanjih virov pomeni angažiranje kadrovskih, materialnih ali finančnih virov zunaj lastne organizacije. Ker lastna organizacija ne poseduje zadosti lastnih virov, se uporabijo zunanji viri kot pomoč pri zagotavljanju procesov ali v našem primeru plovnosti določenega števila helikopterjev SV za doseganje operativnih zmogljivosti enote. Ugotovljeno je, da trenutna kadrovska popolnitev ne zadošča za izvajanje celotnega spektra vzdrževanja plovil. To pomeni, da ob predaji določenih vzdrževalnih posegov zunanjemu izvajalcu, razbremenimo enoto točno teh dejavnosti, ki so predmet pogodbe med naročnikom in izvajalcem.

### ***3.1.2 Ekonomski razlogi***

Pri sprejemanju odločitve za uporabo zasebnih virov so glavni argumenti ekonomske narave. Tukaj gre za zmanjšanje stroškov dela pri lastnem osebju. V času recesije je sklep Vlade RS zmanjšanje zaposlenih za 1 odstotek, kar je povsem razumljivo, saj Slovenska vojska porabi okoli 70 odstotkov predvidenih proračunskih sredstev obrambe za plače. Najti je treba kompromis med zastavljenimi cilji na letni ravni in zadostno delovno silo, ekonomsko gledano, treba je zadržati socialno naravnost celotne družbe. Tudi na nenačrtno povečanje dejavnosti moramo biti pripravljeni, še posebej v strukturi obrambe in zagotavljanja kolektivne varnosti doma in po svetu.

Pri neomejenih željah je pomembno, da gospodarstvo kar najbolje uporablja svoje omejene vire. To nas pripelje do pomembnega pojma učinkovitosti. Učinkovitost označuje uporabo družbenih virov, ki da največ output-a za zadovoljevanje človeških želja in potreb (Samuelson in Nordhaus 2002).

### ***3.1.3 Zmanjšanje števila zaposlenih***

Obseg dela se ne zmanjšuje, zahteve za zmanjšanje števila zaposlenih pa so vse glasnejše tako, da se uporaba zunanjih izvajalcev ponuja kar sama. Zavedati se je treba, da zaradi prenosa posameznih dejavnosti ali poslovnih funkcij na zunanje izvajalce lahko zmanjšamo število lastnih zaposlenih. To pomeni, da naloga, ne samo vzdrževanja, tudi pridobivanja, izobraževanja in nadaljnjega specialističnega usposabljanja letalskega kadra pade na zunanjega izvajalca. Tudi potreba po kadru, ki načrtuje in koordinira zunaj organizacijske usklajevalne procese, pade na zunanjega

izvajalca. V primeru zmanjšanih potreb se naročila po pogodbi enostavno zmanjšajo. Na tak način na nesrečo izvajalca in na našo srečo nihanja potreb prenaša zunanji izvajalec sam.

### **3.1.4 Vojaški razlogi**

Oborožene sile se tako kot gospodarske družbe srečujejo z zahtevami po zmanjševanju števila zaposlenih, uniformiranih ali civilnih oseb. Prednost slednjih pred uniformiranimi je v tem, da ne potrebujejo vojaških znanj in veščin, temveč samo specialistična, v našem primeru letalska s področja vzdrževanja. Vendar je to tema za tistega, ki si bo drznil narediti korak več, kar pomeni formirati enoto civilnega osebja za strogo vojaške letalske zadeve. Včasih so to bili remontni zavodi, danes pa organizacijska enota znotraj MORS. Prav to je prednost organizacije, ki naj bi zagotavljala plovnost helikopterjev SV, opravljanje strokovnega dela brez urjenja dodatnih vojaških veščin, kar je naloga vsakega vojaka.

Prednost je tudi to, da je danes javnosti lažje razložiti povečanje porabe javnih sredstev, kot povečanje angažiranja števila vojakov, zlasti kadar operacije zahtevajo smrtne žrtve. Javnost je običajno zelo občutljiva za dolgotrajne operacije v tujini. Izkušnje držav, ki so imele tudi smrtne žrtve pogodbenikov, ki podpirajo enoto, govorijo o tem, da v medijih ni velikega odziva glede smrti pogodbenikov kot v primeru smrti vojaka.

## **3.2 Analiza stanja tehničnega vzdrževanja plovil v Slovenski vojski**

Tehnološka zahtevnost in količina dela v enoti za vzdrževanje helikopterjev SV pogojujeta uporabo zunanjih virov. To je praksa razvitega dela sveta.

Ministrstvo za obrambo RS je v letih 1992–1996 kupilo osem helikopterjev tipa Bell-412. V času blokade nabave vojaške opreme nismo spraševali o tipu motorja in opremi, vendar danes, ko vzdržujemo različne motorje in različno navigacijsko komunikacijsko opremo ugotavljamo napake iz preteklosti. Pri novejših helikopterjih tipa AS 532 AL Cougar te napake nismo ponovili, vendar je vzdrževanje tega sofisticiranega helikopterja, opremljenega s sodobnimi sistemi zelo zahtevno. V tem trenutku so v sestavi 15. helikopterskega bataljona štirje helikopterji Cougar. Letalska šola SV je opremljena tudi s štirimi helikopterji, vendar lahкими, za osnovno in instrumentalno letenje. Če preštejemo floto helikopterjev, ugotovimo, da jih je šestnajst. Vse od zgoraj naštetih vzdržujemo v letalsko tehnični enoti na Brniku v hangarju, ki ne

zagotavlja zadostnega števila parkirnih mest za vzdrževanje. Enota opravlja različne servise, od petdeseturnih servisov, letnih servisov do najbolj zahtevnih vzdrževanj. Pa vse to ne bi bilo veliko, če enota ne bi hkrati vzdrževala še osem letal Zlin 242, dve letali Zlin 143, enajst letal PC-9 Pilatus, dve letali PC-6 Turboporter ter eno letalo L-410 Turbolet.

Razpoložljivost oz. ne razpoložljivost sta stopnji, ki opisujeta sistem v smislu pripravljenosti za opravljanje naloge v definiranem času. Preprosto povedano, predstavlja razmerje, ko je sistem v funkciji in ko ni v funkciji (<http://marvin.fri.uni-lj.si/PVIS/Razpolozljivost.ppt#277,4>, Razpoložljivost sistema, 25. 5. 2009).

Tudi Marolt (1990) v svoji knjigi opredeljuje razpoložljivosti sistema kot stopnjo, pri kateri so sistem, podsistem oziroma naprava operativni oziroma so v pripravljenosti za opravljanje naloge v poljubnem času:

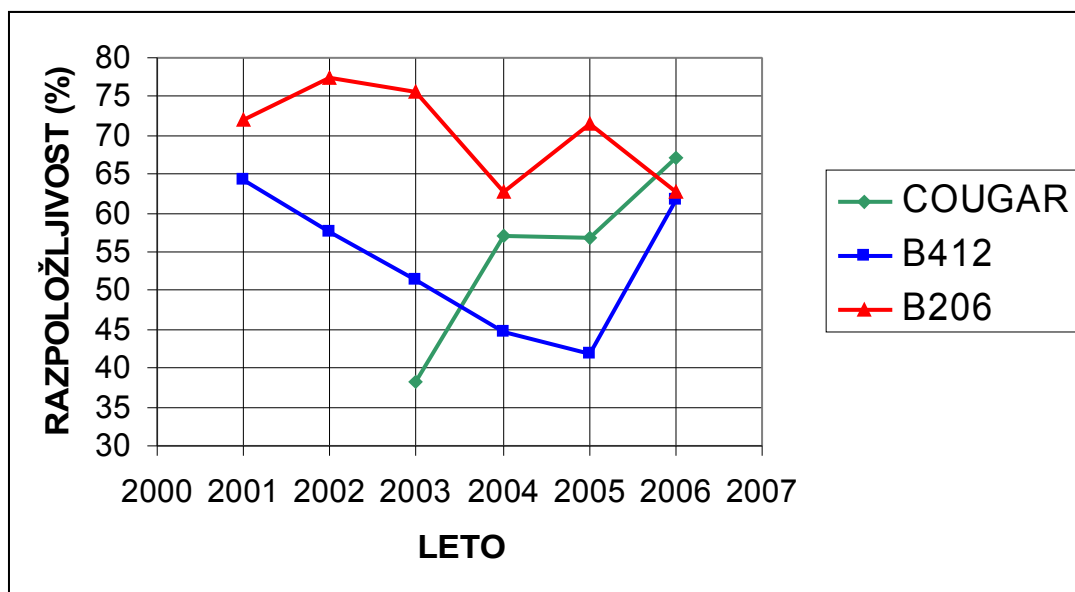
$$A = \frac{\text{Čas}_{v\_skupini}}{\text{Čas}_{skupini}} = \frac{\text{Čas}_{v\_skupini}}{(\text{Čas}_{v\_funkciji} + \text{Čas}_{ni\_v\_funkciji})}$$

Po zgoraj navedeni analogiji je razpoložljivost zrakoplova razmerje med časom, ko je ta operativen, in skupnim časom, ki je vsota operativnega in neoperativnega časovnega obdobja.

Iz razpoložljivosti se ne razpoložljivost izračuna po spodnji formuli (Marolt 1990):

$$\bar{A} = 1 - A$$

Slika 3.1 Razpoložljivost po posameznem tipu helikopterja



Vir: Interni dokumenti letalsko tehnične enote 2007.

Iz analize razpoložljivosti helikopterjev po letih v obdobju 2001–2006 vidimo vrednosti, ki so zanimive za pilote in načrtovalce letenja. Večjo preglednost kot tudi vzroke za ne operativnost helikopterjev pa lahko ugotovimo z analizo ne razpoložljivosti helikopterjev.

Po nekaterih informacijah je minimalna razpoložljivost v članicah NATA okoli 65-odstotna. Menim, da je to operativna razpoložljivost, česar ne smemo enačiti z minimalno razpoložljivostjo. Zelo pomembno je, da vsi uporabljamo isto metodo pri izračunu razpoložljivosti, saj lahko edino na tak način izvajamo primerjalno analizo.

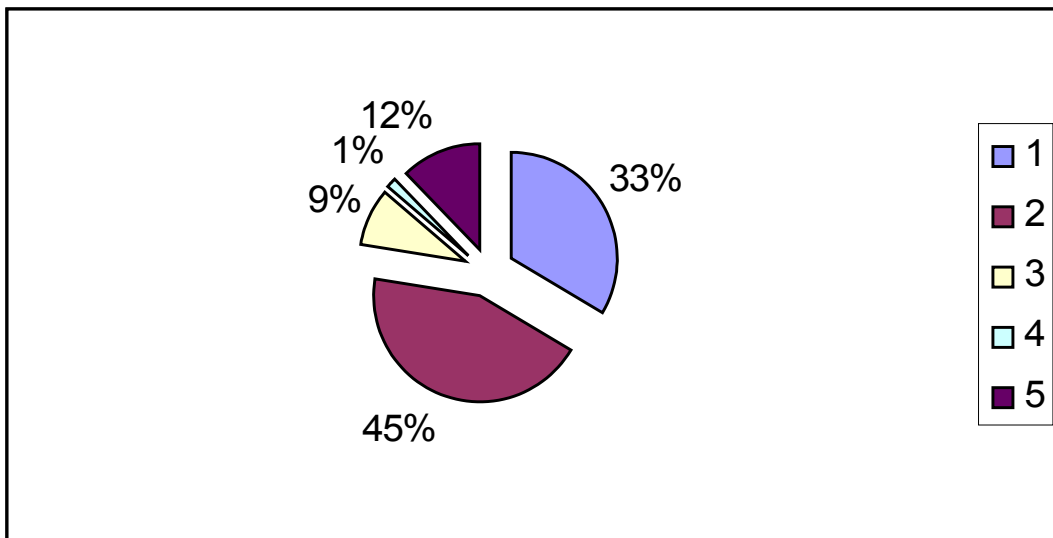
Analiza ne razpoložljivosti z vidika vzdrževalca z vzdrževalnimi kodami natančno opisuje dogodek v fazi vzdrževanja. Pomembno je ugotoviti, kateri del vzdrževanja je šibka točka organizacije.

Prikaz kodnih faz vzdrževanja z opisom dejavnosti letalsko tehnične enote:

- a) A – izvajanje rednih servisov,
- b) B – čakanje,
- c) B1 – čakanje na pregled/popravilo/preizkusni polet/kader,
- d) B2 – čakanje na dobavo rezervnih delov,
- e) B3 – čakanje na izvršitev popravil,
- f) C – odpravljanje napak, poškodb ali izvajanje izrednih pregledov,
- g) Č – izvajanje modifikacij,
- h) D – projekt, izvajanje servisov v tujini,
- i) D1 – projekt,
- j) D2 – izvajanje servisov pri zunanjih izvajalcih.



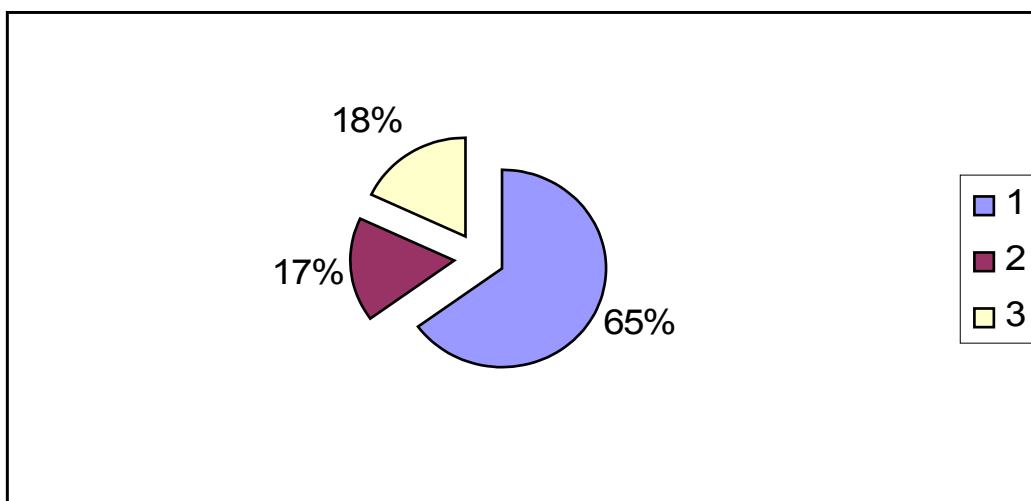
**Slika 3.2** Prikaz nerazpoložljivosti v opazovalnem obdobju



Vir: Interni dokumenti letalsko tehnične enote 2007.

Iz diagrama 2 je razvidno, da 33-odstotni delež pripada kodi A, 45-odstotni kodi B, 9-odstotni kodi C, 1-odstotni kodi Č in 12-odstotni kodi D. Več kot očitno je, da sta delež čakanja ali koda B presenetljivo velika. Lahko bi rekli, da je helikopter skoraj polovico časa, ki je predvidena za vzdrževanje, v čakalni liniji. Vzroke najdemo v poglobljeni analizi kode B. Razdelili jo bomo na pod kode B1, B2 in B3 ter ugotovili natančne vzroke čakanja.

**Slika 3.3** Prikaz nerazpoložljivosti v fazi B, razdeljeno na podfaze B1, B2 in B3



Vir: Interni dokumenti letalsko tehnične enote 2007.

Iz diagrama je razvidno, da 65 odstotkov faze čakanja odpade na čakanje zaradi pomanjkanja licenciranega letalskega kadra. V primeru večje uporabe zunanjih virov lahko zmanjšamo čas čakanja, vendar o tem več v naslednjem podpoglavju.

Ugotovljeno je tudi pomanjkanje infrastrukturnih kapacitet, posebnih specialnih orodij ter testnih naprav. Tudi po obnovi brniškega hangarja leta 2005 nismo pridobili ustreznih dovoljenj za delo v hangarju tako, da je prepoved izvajanja vzdrževalnih posegov iz leta 1999 še vedno aktualna. Leta 2007 je bil izgrajen nov hangar za vzdrževanje v Cerkljah ob Krki, vendar je enota še danes na Brniku in načrtuje selitev po vgraditvi vseh potrebnih orodij za vzdrževanje vključno z dvigalko.

Primer izračuna operativne razpoložljivosti bo prikazal, s katerimi informacijami moramo razpolagati pri izračunu:

$$Ao = \frac{OT + ST}{OT + ST + TCM + TPM + ALDT}$$

- a) Ao – operativna razpoložljivost,
- b) OT – operativni čas čez leto,
- c) ST – čas mirovanja čez leto,
- d) TCM – celotni čas korektivnega vzdrževanja,
- e) TPM – celotni čas preventivnega vzdrževanja,
- f) ALDT – celotni čas zamud administrativno–logistične narave.

Operativna razpoložljivost predstavlja razmerje skupnega časa delovanja in pripravljenosti na delovanje v mirovanju ter celotnega časa, upoštevajoč operativno pripravljenost in celotni čas vzdrževanja.

### 3.3 Analize stanja na področju popolnitve s človeškimi viri v SV

Zaradi pomanjkanja letalskega tehničnega kadra je letalsko tehnična enota bila že v preteklosti prisiljena uporabljati storitve zunanjih izvajalcev. Pri tem vzdrževalni servis na posameznem tipu helikopterja v celoti opravi zunanji izvajalec. Praksa je pokazala, da je glede na zahtevnost vzdrževalnega posega, kot je 500urni servis na Cougarju ali 2500-urni servis na Bell-412, smotrno uporabiti zunanje vire. Večkrat sem tudi sam sodeloval pri poletu helikopterja Cougar na servis in sem ob prihodu v Eurocopter-jev servis za vzdrževanje v Kassel-Caldnu v Nemčiji opazil drugačen način dela kot pri nas. Na enem helikopterju dela več ljudi kot pri nas, niso uniformirani, opravljajo samo svoje strokovno delo. Če v svojem skladišču nimajo rezervnih delov in če dobava iz centralnega skladišča zamuja, delajo nadure. Zavedajo se namreč, da od dela živijo in da

se je dogovorjenih rokov treba držati. Vodja servisa in načrtovalci vzdrževanja poskrbijo, da je hangar vedno poln, saj na tak način ne bodo imeli problemov pri obračunu mesečnih plač.

Naša ugotovitev je, da trenutno zaradi pomanjkanja strokovnega usposobljenega kadra nimamo na izbiro ter moramo uporabiti zunanje vire. Ali drugače povedano, tehnični posegi presegajo dejansko kadrovske razpoložljivosti letalske tehnične enote. Jasno pa je, da povečanje vzdrževanja z uporabo zunanjih virov zahteva dodatna sredstva. Dejstvo je, da bi bilo vzdrževanje doma cenejše, vendar so nas leta poskusov zagotavljanja minimalne plovnosti za doseganje načrtovanih zmogljivosti prepričala v primanjkljaj kadra.

V tem trenutku imamo problem tudi v popolnitvi tehnikov letalcev v letalski enoti. Večina tehničnega kadra, zaposlena v vzdrževalni enoti, je včasih letela, vendar so iskali zamenjave iz različnih razlogov. Kot eno izmed rešitev vidim v popolnitvi letalske enote za vzdrževanje plovil z zunanjimi viri ter jo intenzivirati do popolnega izvajanja vzdrževanja z outsourcingom. Lahko, da se sliši nerazumno ali nepremišljeno vendar letalski kader raste z enoto, in to zelo počasi. Zaradi lažjega razumevanja problema bom predstavil licence oz. kategorije usposobljenosti. Sem sodi, in govorimo samo o tehnikih na helikopterjih, osebje kategorije A, B1, B2 in C. Kategorijo A ima osebje, ki opravlja izključno linijsko vzdrževanje, kar pomeni pripravo helikopterja na polet v letalski enoti. Kategorije B1, B2 in C ima osebje v letalsko tehnični enoti, in sicer tisti, ki samostojno opravljajo dela baznega vzdrževanja. Skratka, usposabljanje letalskega osebja je dolgotrajen proces in poteka po predpisih in na način, kot ga predpisuje Evropska agencija za varnost letenja (EASA). Dolgoletna praksa na področju vzdrževanja plovil SV dokazuje, da je sistem licenciranja letalskega tehničnega osebja na visoki ravni. Zaradi varnosti letenja se bomo podrejali takšnemu načinu dela. Letalstvo SV ima definirano osnovno poslanstvo, ki je zaščita zračnega prostora, pomoč pri ujmah, sodelovanje v mednarodnih operacijah, in ne vzdrževanje plovil, zato ocenjujem, da del obstoječih kadrovske kapacitete usmerimo v naše poslanstvo. Dovoljujem možnost sprememb v naslednjih desetih letih, vendar je danes tako.

### **3.4 Pravne podlage in izvedba**

Osredotočiti se moramo na svojo primarno dejavnost, poslanstvo. Kot smo že v prejšnjem poglavju omenili, ločimo osnovno od podpornih dejavnosti. Vsekakor vzdrževanje sodi v podporne dejavnosti in se načeloma izvaja na območju, kjer ni

neposrednega stika z nasprotnikom. Za primer navajamo vojsko ZDA, ki je zaradi znižanja stroškov za delovanje in ohranjanja števila vojakov angažirala večje število pogodbenikov tudi v tujini, bodisi zagotavljanje prehrane bodisi specialističnega vzdrževanja vojaške opreme in servisnih dejavnosti.

Še enkrat poudarjamo, da angažiranje zunanjih virov v našem primeru ne temelji na strateških odločitvah, temveč na analizi trenutnega stanja popolnitve enote. Drugače povedano, temelji na nezmožnosti izvajanja vzdrževanja v obsegu zagotavljanja operativnih zmogljivosti letalske enote. Ocenjujem, da bi popoln prehod na zunanje vire bil, z veliko dobre volje seveda, enostaven in hiter, saj organizacije že poznamo in z njimi že sodelujemo, vendar v manjšem obsegu. Vsekakor del enote ostaja in prevzema vlogo koordinatorja vzdrževanja z inženiringom v svoji sestavi.

Pogoj za uspešnost in odločitev o uporabi zunanjih virov morata biti sprejeta na osnovi primerjalne analize razvoja kadrov in stroškov, tako izobraževanja kadrov kot tudi stroškov vzdrževanja.

Pogoji za uspešno uporabo zunanjih virov so:

- a) natančna določitev zahtev,
- b) pregledna izbira izvajalca,
- c) specializirana usposobljenost izvajalca,
- d) kakovosten nadzor izvedbe vzdrževanja.

Navedene pogoje bomo predstavili v nadaljevanju.

#### ***3.4.1 Natančna določitev zahtev***

Prva ovira za natančno uporabo zunanjih virov je določitev okoliščin, v katerih bo potekala dejavnost. Pogodbenik je namreč v primeru, da dejanske okoliščine odstopajo od dogovorjenih v pogodbi, upravičen do povračila dodatnih stroškov. To področje je še posebej problematično, če bo pogodbenik izvajal podporo na bojnem območju oz. bodo okoliščine delovanja prikrivane zaradi varnostnih in drugih strateških razlogov.

#### ***3.4.2 Pregledna izbira izvajalca***

Naročnik zagotavlja konkurenco med ponudniki s pregledno izbiro izvajalca. Slednje je še posebej pomembno v primeru, ko razpisni pogoji niso natančno določeni ali jih ni mogoče popolnoma razkriti. V tem primeru lahko naročnik konkurenco zagotavlja samo z neprekinjenim medsebojnim tekmovanjem ponudnikov, vendar dostikrat ponudnika izbiramo na osnovi njegovega preteklega dela, zmožnosti podjetja

in same spretnosti podjetja pri predstavitvi. Značilno za obrambno področje je tudi sklepanje pogodb v tajnosti, na kar moramo biti še posebej pozorni pri izbiri zunanjega izvajalca. Če neodvisne institucije ne morejo potrditi ustreznosti izbranega izvajalca, lahko pričakujemo proteste neizbranih ponudnikov, to pa lahko povzroči zamude pri sklepanju poslov in navsezadnje padeč podpore takšnim programom.

### ***3.4.3 Specialistična usposobljenost izvajalcev***

Angažiranje zunanjih virov je smiselno za dejavnosti, ki zahtevajo specialistično usposobljenost izvajalcev. Negativno plat predstavlja dejstvo, da s tem izgubljamosten strokovni kader na vzdrževalnem področju in tako nižamo strokovnost lastne organizacije. Iz tega razloga bi bilo treba, kot sem že omenil, zadržati inženiring, da bi načrtoval vzdrževalne posege, koordiniral ter nadziral izvajanje vzdrževanja pri samem zunanjem izvajalcu. Pomanjkanje strokovnosti pri nadzoru je nesprejemljivo in nujno je treba določiti operativno število nadzornikov, ki bi imeli najvišje licence, kar pomeni vsa potrebna znanja. Pri takem odlivu kadra, kot smo mu bili priča v letu 2008, je treba zaščititi organizacijo s pogodbami, ki so primerljive vložku usposabljanja.

Uporaba zunanjih virov kljub temu ni nujno ugodnejša od usposabljanja lastnega osebja, še posebej, če pogodbeniki zaposlujejo že usposobljen vojaški kader. To se je namreč že dogajalo; primer je nacionalni letalski prevoznik Adria Airways, ki je zaposlil večje število izurjenih vojaških pilotov z ustreznimi licencami. Vložka za usposabljanje pilotov omenjena organizacija ni potrebovala, saj je vse, kar potrebuje, »padlo z neba«. Nekaj podobnega se je zgodilo tudi z našim tehničnim osebjem, vendar v manjšem obsegu. Vsekakor vidim rešitev v pogodbah zaposlenih MORS.

Prav pri uporabi najzahtevnejših tehničnih področij pride do izraza negativna stran uporabe zunanjih virov. Za zelo zahtevna vzdrževalna dela je plačilo primerno. Pogodbenik svoje delavce plačuje boljše kot SV, kar pomeni, da to zaračuna naročniku. Tako so stroški vzdrževanja višji od trenutnih, ko plovila večinoma vzdržujemo sami. Vsekakor ne smemo pozabiti, da v stroške sodijo tudi draga usposabljanja, infrastruktura, specialistična orodja in podobno. Na eni strani dražje vzdrževanje in na drugi manj dragih usposabljanj in vzdrževalnega orodja.

### ***3.4.4 Kakovosten nadzor izvedbe***

Zadnji pogoj za uspešno uporabo zunanjih virov je učinkovit nadzor nad izvedbo vzdrževanja. Pogoja za učinkovit nadzor sta natančno določena predmet in finančni

vidik pogodbe. Zadevo dodatno otežujejo pogoji dela v smislu izvajanja vzdrževanja na področjih, kjer se izvajajo bojna delovanja. Na območjih bojnih operacij je za naročnika pomembnejše zagotavljanje storitev od cene, zato morajo biti pogodbe skrbno pripravljene in nadzor vzdrževanja kakovosten. Z zdravo konkurenco med ponudniki in jasnimi določili optimiziramo porabo financ, nasprotno je vzdrževanje na kriznih področjih praktično nemogoče.

## **4 POTREBA PO UVEDBI JZP V SV**

V preteklosti so bile spremembe počasne in so zajele le majhen del populacije na posameznih geografskih področjih. S pojavom industrijske revolucije so spremembe postajale pogostejše in so zajemale vse več ljudi. Industrijska revolucija je temeljito spremenila odnos do sprememb, saj so od takrat spremembe vse hitrejše in imajo vse bolj globalen značaj.

### **4.1 Spremembe, nujnost sprememb in odpor do njih**

V zadnjih desetletjih je opazhen velik porast izboljšanja poslovanja nekaterih podjetij na enem samem ali več področjih poslovanja. To niso podjetja, ki bi vpeljala nove izdelke ali storitve, temveč so opazno spremenila dosedanje postopke ali jih celo opustila in jih zamenjala z novimi. Vzrok, zakaj ista podjetja in njihovi nasledniki niso več tako uspešni, ni v notranji napaki, ali pač. Utečen sistem vodenja in delovanja je vplival na melanholično počutje v organizaciji, tako tudi v letalstvu. Znanja, pridobljena še v starem sistemu, niso podpirala vidne spremembe v vodenju in delovanju. Ko so nekatere vojske že ugotovile pomembnost sprememb v svoji organizaciji, smo mi še vztrajali. Svet poslovanja se je spremenil onkraj meja, do katerih se je mogoče razviti in prilagoditi. Načela, na katerih so bila organizirana znanja, so bila izvrstno prilagojena razmeram v preteklosti, te pa so se v zadnjem času bistveno spremenile.

Za razumevanje sprememb je treba razlikovati med dvema osnovnima vrstama sprememb, to so strukturne in ciklične spremembe. Strukturne spremembe so tiste, ki posamezne dejavnosti ali organizacijo spremenijo v temeljih. Po takšni spremembi je dejavnost ali organizacija popolnoma drugačna, kar lahko pomeni, da je prišlo do izboljšanja ali poslabšanja prvotnega stanja. Pri tem ni več mogoče vzpostaviti prvotnega stanja, saj je sprememba trajna, ker je izvedena na radikalen način. Prav tveganje, ki ga organizacija ni pripravljena sprejeti, onemogoča nadaljnji razvoj. Vsi čakajo napako, da bi poiskali krivca za odliv kadra in neorganizirano poslovanje.

V novem stanju so sistemi stabilni ali pa podvrženi nadaljnji evoluciji, vendar se nikoli ne povrnejo v prvotno stanje. Pridobivanje novih znanj, načrtovanje in uvajanje novih tehnologij povzročajo staranje in hkrati neuporabnost obstoječih sistemov, kar lahko za organizacijo, ki se ne prilagaja in izboljšuje, pomeni nekonkurenčnost. Strukturne spremembe so potrebne tam, kjer moramo dokončno opraviti s starimi strukturami, odnosi in procesi, saj za uspešno prihodnost ne moremo nositi s seboj bremen preteklosti. Ciklične spremembe po drugi strani predstavljajo trenutne ali

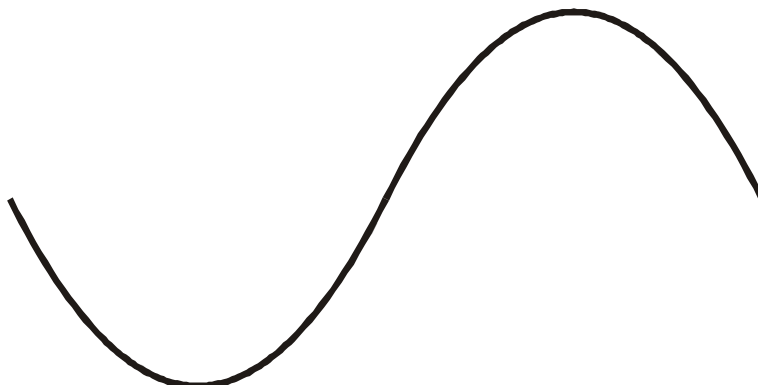
začasne spremembe, pri katerih pa je navadno, da se organizacija ali izvajanje neke dejavnosti povrne v prvotno stanje. V strukturi ali dejavnosti ciklične spremembe, ne povzročajo stanj, ki bi bila trajna, saj so dejavnosti ponavljajoče se, ne strukturne, točno definirane in omejene. Ker so koraki sprememb majhni in ima vsaka sprememba točno določen vzorec, opredeljen s koraki, smerjo, vrednostjo in trajanjem, je rezultat sprememb vedno neko novo pozitivno stanje.

Blanchard in Waghorn (1997) pri ideji pravočasnega ustvarjanja vrhunske organizacije ugotavljata, da je potrebna struktura, ki bo omogočala hitro spreminjanje odločitev in s tem doseglo velike stopnje možnosti približevanja svojim strankam. V nasprotnem primeru bo trg prevzel hitrejši tekmeč. Če smo zadovoljni s obstoječim stanjem in dejstvom, da nam to zadovoljstvo preprečuje, da bi ustvarili nekaj, česar še ni, je prav velika verjetnost, da se nam zgodi nezgoda. Doseči je treba ravnovesje med kontinuiteto in inovativnostjo. Druga brez druge ne delujeta. Kontinuiteta pomeni doseganje kratkoročnih rezultatov, inovativnost pa pomeni imeti jasno vizijo tudi v bodoče. Strukturna sprememba ni sprejemljiva za vojaško inštitucijo, še posebej ne za enoto, ki ima vlogo podpore letalstvu SV (Doktrina vojaške obrambe – osnutek 1995). Pogoj je seveda pravočasno ciklično nadgrajevanje, ki zagotavlja nemoteno vodenje, delovanje in razvoj obenem. Krivično bi bilo pisati o totalni nepripravljenosti letalstva na spremembe. Letalstvo verjetno sodi med panoge SV, ki so veliko naredile za napredek. Spremljanje trendov razvoja v obnovljenih programih usposabljanja, uspešnem sodelovanju na mirovnih operacijah, sodelovanju na zahtevnih mednarodnih vajah in še bi lahko naštevali govori o razumevanju pomembnosti nadgrajevanja sistema. Ocenjujem, da podpore države v ključnem trenutku, ko smo govorili o eksistencialnem pomenu plačila in nagrajevanja za opravljeno delo, ni bilo. Globalizacije niso obravnavali pozitivno; globalizacija ima namreč pozitivne učinke le takrat, ko se ji nacionalne politike ustrezno prilagodijo (Svetličič 2005).



Potrebo po spreminjanju najlažje predstavimo z modelom naravnega razvoja stvari ali s sigmoidno krivuljo kot jo opisuje Handy (slika 4.1).

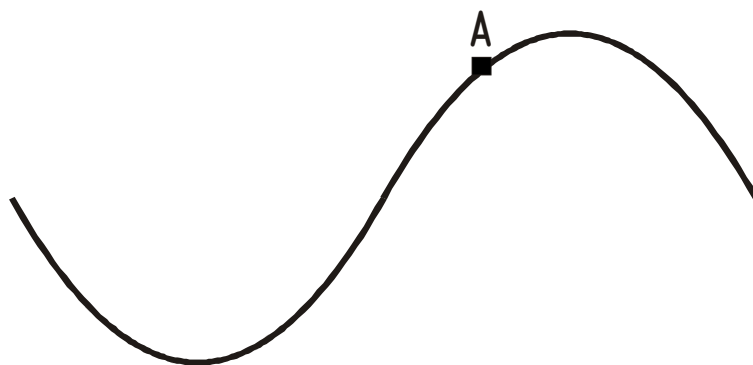
**Slika 4.1** Prva sigmoidna krivulja



Vir: The Empty Raincoat.Handy 1994.

Sigmoidna krivulja nam lahko prikazuje marsikaj. V poslovnem svetu nam prikazuje začetek obstoja podjetja, organizacije, njen vzpon, rast in na maksimumu vrhunec, skoraj bi rekel višek uspešnosti, temu pa sledi padec. S študijo tipične razvojne krivulje nam v primeru stališča potreb po spreminjanju prikazuje, da je treba v vsakem primeru predvideti padec, še preden do njega v resnici pride. V točki A, t. i. razgledni točki, je trenutek, ko je treba izvesti drugačen načrt. Točka A je najboljši trenutek, da stopimo korak nazaj in se zamislimo nad svojim položajem na krivulji in se odločimo za začetek nove rasti. Predvidevati je potrebno padec, še preden do njega v resnici pride. Če želimo nenehno rast, je treba začeti novo krivuljo, preden se prva izčrpa (slika 4.2).

**Slika 4.2** Druga sigmoidna krivulja



Vir: The Empty Raincoat.Handy 1994.

#### **4.1.1 Razlogi za prenovno poslovanja**

Prenova poslovanja je opredeljena kot metodologija ravnanja s spremembami, ki vključuje metode korenitih in postopnih sprememb oziroma izboljšav (Kovačič in Peček 2002). Prenova poslovanja zastopa strategijo korenite preveritve in preučitve obstoječih poslovnih pravil, prakse in postopkov ter zasnove ključnih poslovnih procesov, izdelkov in storitev. Prenove poslovanja temeljijo na težnji po učinkovitosti in uspešnosti poslovanja temeljnih ciljev:

- a) povečanja hitrosti izvajanja procesov,
- b) znižanja stroškov,
- c) dviga kakovosti izvajanja procesov,
- d) zmanjšanja kompleksnosti,
- e) izboljšanja prilagodljivosti vodenja,
- f) spodbujanja inovativnosti in ravnanja s skupnim znanjem organizacije.

Za uresničevanje doseganja ciljev je treba poiskati optimum med omejevalnimi, medsebojno odvisnimi in navadno nasprotujočimi si temeljni cilji poslovanja.

Merilo, ki nam bo omogočilo spoznati, kdaj je potrebna temeljna prenova poslovanja in kdaj smo v točki A (glej sliko 1), nam omogoča pravočasno določitev o odločitvi za prenovno. Prenova je nujna vedno takrat, kadar vemo, da bomo izvajali (Schlamberger 1995):

- a) bistveno spremembo funkcije – potrebna je sprememba organizacije in skoraj vseh podsistemov;
- b) bistveno spremembo okolja – okolje pomeni geografsko, kulturno, poslovno ali katero koli drugo okolje: potrebna bo prenova, ki bo omogočala delovanje v novem okolju;
- c) bistveno spremembo v obnašanju – kooperativno obnašanje na trgu, povečanje produktivnosti dela, prijaznost do strank.

Prenova mora prinesiti korist v merljivi obliki v določenem času, sicer je neupravičena, pomeni strošek, ki ga v najboljšem primeru le zmanjšamo.

#### **4.1.2 Nujnost sprememb**

Nujnost sprememb si lahko ogledamo na modelu „proces propadanja“ v katerem Weitzel in Jonsson (1989) opisujeta značilnosti vedenja menedžmenta od faze zaslepljenosti skozi pasivnost, fazo napačnih odločitev do krize in propada podjetja ali organizacije. Vse to lahko s pomočjo hitrih ukrepov, korektivnih ukrepov ter učinkovite reorganizacije odpravimo. Če ne, je organizacija obsojena na propad, piše Dubrovski (2000) v svoji knjigi *Krizni management*.

V globalizacijo gospodarstva se podjetja spoprijemajo z vedno večjim številom tekmecev. Tekmovalnost zahteva spremembe, ki postajajo konstanta. Če se organizacije ne spreminjajo in izboljšujejo, postajajo slabše in nekonkurenčne. Stalno izpopolnjevanje in pridobivanje novih znanj je za organizacijo edini način zagotavljanja prihodnosti. V vojski težko govorimo o tekmovalnosti, ki jo poznamo v gospodarstvu, vendar pa tekmovalnost ni izključena. Osebno ocenjujem, da tekmovalnost obstaja. Lahko se primerjamo s sodobnimi vojskami. Iz informacij v letalskih publikacijah, časopisih, iz srečanj letalcev na letalskih mitingih, dobimo nove poglede v svoje vrste. V naravi človeka sta boj in tekmovalnost, ki sta v letalstvu lepo izražena. Sivo povprečje je ni zaželeno, čeprav je sestavni del vsakega sistema. Prav to sivo povprečje nasprotuje nujnim spremembam in izboljšavam vodenja in delovanja.

#### **4.1.3 Uspešnost sprememb**

Prenova organizacije ali ustanavljanje nove ne more biti uspešna, če samo trdo delamo ali mislimo. Za uspešne spremembe je treba najprej spremeniti odnos in usmerjenost vseh zaposlenih, kajti ti so s svojimi navadami in procesi nosilci sprememb. Ko je v spremembe v podjetju vključena večina zaposlenih, je končni rezultat tudi sprememba organizacije. V našem primeru ne govorimo o uspešnosti sprememb miselnosti delavcev oz. letalcev, ampak o spremembi miselnosti vodilnih v javni upravi, katere sestavni del smo zaposleni v SV. Več je načinov, s katerimi smo opozorili na težak položaj letalcev na splošno. Ocenjujem, da je lažje spreminjati podjetje, če spreminjamo zaposlene, čeprav sta misel in način razumevanja sprememb tistih, ki izhajajo iz domnev, da je za doseganje konkurenčnosti dovolj imeti izdelane programe, ki definirajo vse, od vizije podjetja, do usposabljanja zaposlenih in načinov nagrajevanja, zmotni. Prav tako je napačna domneva, ki pravi, da je mogoče navade zaposlenih spremeniti s formalno strukturo in sistemom v podjetju. Najuspešnejši način

spreminjanja navad posameznikov je, da se jim določi nova vloga v organizaciji in s tem tudi nove odgovornosti.

#### **4.2 Postopek javno-zasebnega partnerstva v SV**

Z nakupom prvih helikopterjev smo se zavedali položaja in nujnosti po vzdrževanju. Dolga leta smo vzdrževanje izvajali z lastnimi silami po načelu samozadostnosti, vendar je število plovil naraščalo iz dneva v dan, zato vzdrževanja zaradi povečane okvarljivosti z leti in odlivom kadra nismo uspeli zagotoviti. Pomoč smo poiskali pri zunanjih izvajalcih. Prve ocene so bile, da je tovrstno vzdrževanje racionalnejše za državo, tako z vidika financ kot tudi z vidika kadrovske popolnitve enote.

Govorimo o pogodbenem partnerstvu po 26. členu ZJZP, ki ima v našem primeru obliko koncesijskega razmerja, ali drugače povedano, dvostransko pravno razmerje med državo kot koncedentom in pravno osebo kot koncesionarjem, v katerem koncedent podeli koncesionarju posebno ali izključno pravico izvajati dejavnost v državnem ali javnem interesu. Do sklenitve pogodbe nas čaka zahteven predhodni postopek (ZJZP, 31. člen), kar pomeni, da mora javni partner že pred sprejemom odločitve o javno-zasebnem partnerstvu začeti predhodni postopek, na podlagi katerega se sprejme odločitev o izvedbi projekta JZP. Namen je, da se na podlagi investicijskega elaborata ugotovi, ali so izpolnjeni ekonomski, pravni, tehnični, okoljevarstveni in drugi pogoji za izvedbo projekta in sklenitev razmerja JZP, ter da se opredelijo temeljni elementi JZP za določitev vsebine odločitve in/ali akta o JZP.

Kot smo že omenili, mora biti vsebina naslednjega akta o JZP dovolj splošna, da v skladu s temeljnimi načeli tega zakona ne ovira pogajanj med javnim in zasebnim partnerjem (ZJZP, 39. člen).

Naslednji element pred oblikovanjem generalne pogodbe v našem primeru je javni razpis. Objava javnega razpisa v skladu z odločitvijo o JZP in/ali z aktom o JZP mora vsebovati najmanj:

- a) navedbo, da gre za JZP po tem zakonu;
- b) ime oziroma firmo in sedež javnega partnerja;
- c) podatke o objavi odločitve o JZP in akta o JZP;
- d) predmet, naravo ter obseg in območje JZP;
- e) začetek in predvideni čas trajanja razmerja JZP;
- f) postopek izbire izvajalca JZP;

- g) kraj, čas in plačilne pogoje za dvig razpisne dokumentacije;
- h) kraj, rok in pogoje za predložitev vlog (morebitna zavarovanja);
- i) zahteve glede vsebine vlog (prikaz ponujenega načina izvajanja JZP, ponujeni objekti in naprave, pričakovani dobiček iz izvajanja razmerja ...);
- j) pogoje, ki jih morajo kandidati izpolnjevati, in dokazila o njihovem izpolnjevanju;
- k) pogoje za predložitev skupne vloge;
- l) merila za izbiro najugodnejšega kandidata in/ali merila za prehajanje med fazami konkurenčnega dialoga;
- m) naslov, prostor, datum in uro odpiranja vlog;
- n) rok, v katerem bodo kandidati obveščeni o izidu javnega razpisa.

Javni partner lahko v javnem razpisu poleg podatkov iz prejšnjega odstavka objavi glede na predmet JZP tudi druge podatke, če to zahteva zakon, na njegovi podlagi izdan predpis ali akt o JZP. V času objave javnega razpisa mora zainteresiranim osebam omogočiti vpogled v razpisno dokumentacijo in jim na njihovo zahtevo predati razpisno dokumentacijo. V razpisni dokumentaciji morajo biti navedeni vsi podatki, ki bodo omogočili kandidatu izdelati popolno vlogo. V primerih JZP ( ZJZP, 43. člen) se za javni razpis oziroma neposredno sklenitev in izbiro izvajalca JZP ter dodelitev del tretjim osebam uporablja Zakon o javnem naročanju, če ni s tem zakonom drugače določeno.

Po končanem postopku izbire zasebnega partnerja se odvisno od narave in oblike razmerja in skladno z zakonom sklene:

- a) pogodba, s smiselno uporabo določb o koncesijski pogodbi, ki ureja gospodarske javne službe, oziroma
- b) pogodba, z uporabo pravil o statusnem partnerstvu, če gre za statusno partnerstvo z naravo javnega naročila.

Smiselna uporaba določb o koncesijski pogodbi, ki ureja gospodarske javne službe, oziroma določb o pogodbi o statusnem partnerstvu velja za sklenitev pogodbe, vsebino partnerstva, veljavnost pogodbe in njeno enostransko spremembo, pravice in obveznosti javnega partnerja in izvajalca javno-zasebnega partnerja ter prenos in prenehanje razmerja.

### **4.3 Uvajanje rešitev na področju vzdrževanja plovil Slovenske vojske**

Glede na analizo obstoječega stanja in analizo obstoječih virov lahko zaključimo, da je potreba po zunanjih virih pri procesu vzdrževanja helikopterjev SV nesporna. Ključ do uspeha bo pravilna ocena kriterijev in normativov uporabe zunanjih virov za doseganje visoke ravni ekonomičnosti.

Kratkoročno gledano, letalska enota za vzdrževanje ne omogoča optimalnega izkoriščanja lastnih kadrovskih in materialnih virov. Ocenjujem, da sta potrebni reorganizacija in ocena zmožnosti glede na popolnitev enote. Po tej oceni vse, česar enota ne zmore opraviti in je nujno za operativnost letalske enote – o tem se ne pogajamo, ker je že opredeljeno v Srednjeročnem obrambnem programu 2007-2012 2, pade na javno-zasebno partnerstvo.

Dolgoročno ocenjujem, da je treba enoto popolniti, usposobiti, da bi v največji meri izvajala tehnična vzdrževanja. Tudi ustanovitev javnega zavoda, v katerem bi nastopal zasebni kapital, ni izključena. V tem primeru bi lahko zavod s časom razširil svojo dejavnost na servisiranje tujih zrakoplovov.

### **4.4 Prednosti, slabosti in kritike povezovanja zasebnega in javnega sektorja**

Vstop zasebnega kapitala ima dobre kot tudi slabe strani in jih je pred začetkom postopka sklenitve javno-zasebnega partnerstva treba poznati.

Najpomembnejše prednosti zagotavljanja javne službe s pomočjo javno-zasebnega partnerstva so (Ferk 2008):

- a) dostop do zasebnih virov financiranja, kar je pomembno predvsem z vidika zmanjšanja javnega dolga in možnosti realizacije projektov, ki bi morali čakati na financiranje iz javnih sredstev;
- b) uvajanje tržnih elementov pri zagotavljanju izvajanja javne službe;
- c) znanje in izkušnje zasebnega sektorja na področju zagotavljanja učinkovitega upravljanja in zmanjševanja stroškov. Smisel javno-zasebnega partnerstva je, da zasebni sektor zagotavlja učinkovitejše, bolj racionalno in bolj gospodarno izvajanje javnih služb kot javni sektor, zasebni sektor naj bi znižal stroške tako osnovne investicije kot stroške vzdrževanja in obratovanja ter skrajšal roke, potrebne za implementacijo projekta tako v fazi projektiranja kot v fazi gradnje;
- d) uporaba sodobnih tehnologij in opreme, s katerimi se zagotavlja višja kakovost izvajanja javne službe in zmanjšajo stroški;

- e) prenos poslovnega tveganja, ki bi ga sicer nosil javni sektor, na zasebnega partnerja;
- f) vključitev zasebnega partnerja praviloma pripomore k bolj poglobljeni in podrobnejši izvedbi študije izvedljivosti konkretnega projekta, kar utrjuje ekonomske temelje (rentabilnost) projekta;
- g) racionalizacija procesov načrtovanja, projektiranja in pozneje upravljanja, predvsem z manj formalizirani procesi in krajšimi postopki sprejemanja odločitev;
- h) v nasprotju s klasičnimi javnimi naročili, kjer bi imel javni partner ločene pogodbe z različnimi izvajalci za vsako fazo posameznega projekta (od projektiranja in gradnje do izvajanja javne službe), se v primeru javno-zasebnega partnerstva sklene ena pogodba (praviloma kompleksna) z enim pogodbenim partnerjem, ki se zaveže izvesti celoten projekt, zato javno-zasebno partnerstvo omogoča sinergijske učinke izvedbe celovitega projekta;
- i) v nasprotju s popolno privatizacijo v javno-zasebnih partnerstvih javni sektor ohranja strateški nadzor nad izvajanjem javne službe in po zaključku partnerstva lahko ponovno prevzame obveznost (pravico) izvajanja javne službe ter navadno tudi zgrajeno infrastrukturo, potrebno za njeno izvajanje;
- j) z vzpostavitvijo javno-zasebnega partnerstva lahko javni sektor primerja način zagotavljanja javne službe v obliki javno-zasebnega partnerstva z drugimi oblikami zagotavljanja javnih služb in se na podlagi izvedenih primerjav odloča za nadaljnje projekte.

Z mehanizmom prostega trga pričakujemo učinkovitejše in cenejše izvajanje javne službe. Ponudba in povpraševanje se uravnavata na optimalni točki s pomočjo svobodnega trga. Nikakor ne smemo zanemarjati dejstvo, da za javno službo obstaja javni interes, ki v vseh primerih ne more slediti mehanizmu svobodnega trga.

V nalogi sem večkrat poudaril, da zasebni partner vidi predvsem lasten poslovni interes, dobiček, in bo poskušal vsa tveganja in stroške prenesti na javni sektor.

V našem primeru outsourcinga vidim prednosti v:

- a) možnosti dostopa do intelektualnega kapitala, znanja in izkušenj specializiranih podjetij za vzdrževanje plovil;
- b) možnosti osredotočenja na primarno dejavnost;
- c) možnosti načrtovanja stroškov.

Pri analizi neuspešnih javno-zasebnih partnerstev lahko kot temeljne vzroke navedemo (Ferk 2008):

- a) prekoračitev načrtovanih stroškov;
- b) nerealno ponujene tarife in napake v prognozi predvidenih prihodkov s strani uporabnikov storitev;
- c) slabo določene pravice in obveznosti partnerjev, kar se pokaže v padcu kakovosti izvajanja storitev in privede do spora med javnim in zasebnim partnerjem;
- d) pomanjkljivo opredeljene ali neučinkovite pogodbene mehanizme, ki povzročajo zaplete, namesto da bi jih reševali;
- e) pomanjkljiv nadzor v fazi izvajanja javno-zasebnega partnerstva.

Kadar javni partner izbere neustreznega, finančno šibkega partnerja velikih apetitov ter ob nevesče oblikovani pogodbi pogosto pride do dodatnih stroškov, izgube časa in zastojev pri zagotavljanju operativnosti. Deleži tveganj morajo biti ustrezno razdeljeni, mehanizmi kontrole pogosti, še posebej v začetku delovanja. Skozi vse zgoraj naštetu ocenjujemo, da pri slabi izbiri in neustreznosti partnerja lahko pride do poslabšanja kakovosti izvajanja uslug, kar je v letalstvu nesprejemljivo.



## **5 SKLEP**

V zaključni nalogi smo poskušali odgovoriti na zastavljeno hipotezo. Skozi teoretične osnove JZP in analizo stanja letalske enote za vzdrževanje helikopterjev SV smo ugotovili nujnost sprememb. Spremembe vzdrževanja helikopterjev in uvedba JZP sta veliki spremembi za sistem, vendar je čas, da letalstvo sprejme izziv.

Ocenjujemo, da bo integracija zasebnega sektorja v času globalizacije in svetovne recesije koristna in bo omogočila enako raven kvalitete vzdrževanja za nižje stroške ter letalski enoti nemoteno izvajanje poslanstva.

Vsekakor pričakujemo pripravljenost zasebnega sektorja pri sprejemu odgovornosti za zahtevna specialistična dela in tudi kvaliteten nadzor javnega sektorja. Prevzem deleža odgovornosti in skupno delo obeh sektorjev lahko omogočita enoti razpoložljivost helikopterjev na zavirljivi stopnji, višji od sedanje.



## LITERATURA

- Blanchard, Ken, in Terry Waghorn. 1997. *Misija nemogoče: Kako ustvariti vrhunsko organizacijo dokler je še čas*. Ljubljana: Taxus.
- Bohinc, Rado, in Bojan Tičar. 2007. *Upravno pravo – splošni del*. Ljubljana: Fakulteta za varnostne vede.
- Bohinc, Rado, Aleksij Mužina in Bojan Tičar. 2007. *Zakon o javno-zasebnem partnerstvu (ZJZP s pojasnili)*. Ljubljana: Nebra.
- Cohn, Daniel. 2004. *The PPP „Fetish“: Moving Beyond the Rhetoric*. <http://www.cpsa-acsp.ca/papers-2004Cohn.pdf> (27.05.2009).
- Dubrovski, Drago. 2000. *Krizni management. Druga dopolnjena izdaja*. Koper: Visoka šola za management.
- Ferčič, Aleš. 2005. *Vzorci aktualnih pogodb gospodarskega in civilnega prava s komentarji in davčno finančnimi posledicami*. Ljubljana: Dashofer.
- Ferk, Petra in Boštjan Ferk. 2008. *Javne službe, državne pomoči in javno-zasebna partnerstva*. Ljubljana: GV.
- Groff Ferjančič, Miranda. 2004. *Prednosti in slabosti sodelovanja javnega in zasebnega kapitala pri investicijah v javno infrastrukturo*. Ljubljana: Univerza v Ljubljani, Ekonomska fakulteta.
- Handy, Charles. 1994. *The Empty Raincoat*. London: Random House.
- Jus, Miran. 2005. *JZP in projektno financiranje infrastrukture. Podjetje in delo 3-4/31*. Ljubljana: GV založba.
- Marolt, Janez. 1990. *Organizacija vzdrževanja delovnih sredstev*. Kranj: Moderna organizacija.
- Montanheiro, Luis C., Robert H. Haig in David S. Morris. 1997. *Understanding Public and Private Sector Partnership*. Sheffield: Sheffield Hallam University Press.
- Mrak, Mojmir. 2005. *Projektno financiranje - alternativna oblika financiranja infrastruktur*. Ljubljana: Služba Vlade RS za lokalno upravo in regionalno politiko.

- Mužina, Aleksij. 2005. *Javno zasebno-partnerstvo. Poslovni dnevnik 204/2005.* Ljubljana: Časnik Finance.
- Mužina, Aleksij. 2005. Ureditev Javno-zasebnega partnerstva. *Pravna praksa 17/2005.*
- Novak, Marko. 2004. Koncesija. *Pravna praksa, številka 40/2004.*
- OECD 2008. *Public Privat Partnership in pursuit of risk sharing and value for money.* Paris: OECD Publishing.
- Rakar, Iztok. 2005. Privatizacija javnega sektorja. *Pravna praksa 25/2005.*
- Rop, Anton. 1996. *Privatizacija, gospodarski kriminal in gospodarski razvoj. Pravna praksa, številka 7/1996.*
- Samuelson, A. Paul, in William D. Nordhaus. 2002. *Ekonomija.* Ljubljana: GV.
- Schlamberger, Niko. 1995. *Prenova informacijskih sistemov v administraciji. Uporabna informatika.* Ljubljana: Zbornik predavanj.
- Svetličič, Marjan. 2005. *Koga in zakaj stiska primež globalizacije. Izvirni znanstveni članek.* Ljubljana: Univerza v Ljubljani. Fakulteta za družbene vede.
- Tičar, Bojan. 2005. *Status javnih zavodov v javnem sektorju – pravno-ekonomska analiza. Podjetje in delo 3-4/31.* Ljubljana: GV.
- Weitzel, William, in Ellen Jonsson. 1989. *Decline in organisations: a literature integration and extension.* Administrative Science Quarterly 34(1).

## VIRI

*Organizacijski priročnik vzdrževalne organizacije LETEHE (MOE – Maintenance Organization Exposition)*, Revizija 4, 2008.

*Pravilnik o plovnosti zrakoplovov*, Ur. l. RS, št. 39/2005.

*Zakon o javno-zasebnem partnerstvu (ZJZP)*, Ur. l. RS, št.127/2006.

[http://www.askit.si/clanek\\_meseca\\_4\\_08.asp](http://www.askit.si/clanek_meseca_4_08.asp), 25. 5. 2009.