

26. - 28. oktober 2020 | Kongresni center Bernardin, Portorož

MOŽNOSTI IZVEDBE JAVNO-ZASEBNIH PARTNERSTEV NA PODROČJU INFORMACIJSKIH TEHNOLOGIJ

mag. Uroš ŠKUFCA, uros.skufca@praetor.si

26.10.2020

O javno-zasebnih partnerstvih

- Javno-zasebno partnerstvo je oblika financiranja projektov
- Gre za obliko zasebnega vlaganja v javne projekte in/ali javno sofinanciranje zasebnih projektov, ki so v javnem interesu
- Dve pravni podlagi:
 - Zakon o javno-zasebnem partnerstvu (ZJZP, 2007)
 - Zakon o nekaterih koncesijskih pogodbah (ZNKP, 2019)
- ZJZP pozna dve obliki JZP:
 - Pogodbeno obliko
 - Statusno obliko
- Pogodbena oblika partnerstva je lahko koncesijska ali javnonaročniška (glede na to kdo nosi večino poslovnega tveganja):
 - če nosi javni partner večino poslovnega tveganja izvajanja projekta JZP, se to za namene izvajanja postopka ne šteje za koncesijsko, temveč za javnonaročniško obliko.

Uporaba izraza "koncesija"

- Izraz "KONCESIJA" se v pravu uproablja za več pomenov; lahko je to "dovoljenje", npr. koncesija za vožnjo po blejskem jezeru, lahko je "izključna pravica" za opravljanje dejavnosti (na določenem območju), lahko je "posebna pravica" itd.
- Tako v primeru koncesijske kot tudi javnonaročniške oblike se v postopku kot odločitev lahko izda koncesijski akt, pri čemer je postopek izbire in pravnega varstva drugačen

Potek postopka izbire JZP

- JZP se začne s PREDHODNIM POSTOPKOM (ki vključuje investicijski elaborat – običajno je izdelan v obliki investicijske dokumentacije, vsebuje še pravno študijo, SWOT analizo, opredelitvijo poglavitnih tveganj...)
- Predhodni postopek se lahko začne:
 - Na pobudo promotorja (zasebnega subjekta)
 - Ga začne naročnik sam z javnim pozivom promotorjem
- Sledi izvedba postopka javnega razpisa (oblika, objava, potek, pravno varstvo in ostali elementi so odvisni od oblike izbranega JZP)

Razširjenost JZP na področju IT v EU in praksa v RS

- Javno-zasebna partnerstva (nasploš, pa tudi na IT področju) so v različnih državah EU različno razširjena: ponekod so pogosta, drugod redkost (Slovenija je bolj pri slednjih)
- V RS večino JZP sklenejo občine (za gradbene projekte, kot so npr. Čistilne naprave, parkirne hiše, socialna stanovanja, domovi za ostarele, javno razsvetljavo, energetska sanacijo stavb ipd.), državnih projektov JZP je relativno malo.
- Po obliki statusnih JZP v RS praktično ni, precej je koncesij gradnje, nekaj koncesij storitev in javnonaročniških oblik
- Na področju IT projekti redki, npr. JZP Wifi na Mestni občini Ljubljana, upravljanje kabelsko-razdelilnih sistemov...
- Interes gospodarstva je bil izražen tudi na bolj mehkih delih (ki vključuje primarno programske rešitve), npr. Državni računalniški oblak (DRO)

Razlogi za odsotnost JZP na področju IT

- Pomanjkanje prakse (tako JZP kot tudi JZP v IT)
- Neprimernost področij IT za JZP
- Pomanjkljivo poznavanje kombinacije področij IT in JZP
- Odsotnost interesa gospodarstva za tovrstno obliko sodelovanja?
- Posledica napačne politike vodenja investicij v IT s strani države (preferiranje modelov GO-GO – Government Owned, Government Operated, glede na druge modele GO-CO, CO-GO...)
- Kratka analiza razlogov:
 - Pomanjkanje prakse JZP, v kombinaciji s kratkoročno naravo JN v povezavi z IT področjem (JZP projekti so praviloma dolgoročni in in zato manj profitabilni)
 - IT nima perspektive pri najbolj zainteresiranih javnih partnerjih (občine – veliko število, majhni projekti, visoka vlaganja)
 - Odsotnost interesa javnih partnerjev: povprečen postopek JZP nosi bistveno več tveganj izvedbe postopka kot povprečno javno naročilo; povprečen javni partner je pripravljen na trgu oddati le klasična, ne pa tudi operativnih tveganj

Kje so priložnosti za JZP na področju IT?

- Pomanjkanje prakse JZP je lahko "priložnost", saj gre za "nepopisan list" in se praksa šele ustvarja – to je lahko prednost ali slabost
- JZP in sofinanciranje s strani EU? Včasih je bila to velika težava in generalno stališče 10 let nazaj je bilo, da je to dvoje nezdružljivo (bojazen prelivanja javnega denarja v zasebne namene – problem državnih pomoči; problem t.im. Overcompensation-a)
- Dandanes je sofinanciranje projekta z EU sredstvi splošno sprejeto (tudi EU strategija gre v smeri JZP-jev), vendar mora biti jasno opredeljen namen črpanja denarja, prevzeta tvegnja (kvota EU sredstev gre v vložek javnega partnerja v projekt)

Kratka analiza JZP na področju IT v EU

- EU je v analizi (Posebno poročilo Evropskega računskega sodišča) navedla predvsem naslednje pomanjkljivosti:
 - Povečano tveganje nezadostne konkurence (dolgoročnost projektov)
 - Velike zamude pri izvajanju projektov in s tem neučinkovitost
 - Predhodne analize so temeljile na preveč optimističnih (in ne realističnih) scenarijih
 - Porazdelitev tveganj med partnerjema je bila neustrezna

JZP na področju vzpostavitve HRO

- MJU je v letu 2017 razmišljala o vzpostavitvi hibridnega računalniškega oblaka v eni izmed oblik JZP
- Ideja se je leta 2018 ustavila, saj nikoli ni prišlo do formalne potrditve akta o ugotovitvi javnega interesa
- Gradivo za predhodni postopek je bilo v celoti pripravljeno (od koncesijskega akta, predhodne študije, vzorca razpisne dokumentacije s pogoji in merili)

Izhodišča, ki so še vedno aktualna

- Glavna izhodišča, ki bi jih kazalo ponovno preučiti:
 - Finančna učinkovitost iz naslova centraliziranega zunanjega upravljanja
 - Interoperabilnost javne uprave z optimalno uporabo in izmenjavo podatkov
 - Tehnološka neodvisnost in poenotenje standardov (manj vendor lock-in-ov)
 - Cenejše upravljanje, večja pretočnost in uporabnost javnih podatkov
 - Odprava administrativnih ovir
 - Znižanje stroškov (ekonomija obsega) – predvidljivi mesečni stroški za naročnika
 - Odprte platforme za ponudbo in uporabo aplikacij
 - Nadgradljivost podatkovnih modelov
 - Razširitev modela iz ožje državne na širšo javno upravo ter občine
 - Dolgoročno stabilno razmerje med partnerjema, ni tveganj vsakoletnih izvedb javnih naročil

***Vse navedeno bo vedno znova aktualno
tako za javne partnerje kot tudi za
gospodarstvo.***

Hvala za pozornost!

Vprašanja?

Pripombe?

Predlogi?