

Nepridobitne nevladne organizacije in koncesije v Sloveniji

mag. Boris Mrak, Visoka šola za management

Koncesija je v Sloveniji razmeroma mlad pravni institut, ki so ga znova uvedli pred enajstimi leti in si šele utira pot v slovensko upravno prakso. Nekaj izkušenj so si medtem že pridobili tako koncedenti kot tudi koncesionarji. Kljub zapletenosti in dolgotrajnosti postopka podeljevanja in pridobivanja koncesij ter interdisciplinarnosti si bodo na tem področju počasi izborile prostor tudi nepridobitne nevladne organizacije. Za sedaj je še skromen, a vendar. Kot pravi slovenski pregovor: »Prve lastovke še ne naredijo pomladi,« so pa znanilke toplejših in daljših dni. Ena takih lastovk (v vzpodbudnem pomenu besede) je Društvo za opazovanje in proučevanje ptic Slovenije, DOPPS, ki si je kot prva nepridobitna nevladna organizacija pridobilo koncesijo za upravljanje naravnega rezervata Škocjanski zaton. Izkušnje iz koncesijskega razmerja z državo, ki si jih pridobiva DOPPS, ne bodo koristile samo društvu, ampak tudi drugim nepridobitnim nevladnim organizacijam.

KONCESIJA

Koncesije poznajo v svetu že zelo dolgo. Podeljevali so jih srednjeveški vladarji – tako osvajalcem novih ozemelj kot tudi za razvoj in gradnjo infrastrukturnih objektov. Kasneje so koncesijske pogodbe med državami omogočale gradnjo trgovskih poti, čezmorskih oporišč in pristanišč. Danes se taka razmerja med državami urejajo s paktom, sporazumom ali konvencijo. Termina koncesija in koncesijsko razmerje (tj. specifičen odnos med državo in civilnopravnimi osebami) danes poznajo praktično vse razvite države sveta.

Razni strokovnjaki (Richier, Landi in Potenca, Grilc in Juhart, Ivanjko, Pirnat in drugi) opredeljujejo koncesijo različno. Čeprav nimamo obče oziroma splošne definicije, bi koncesijo lahko opredelili kot pooblastilo, ki ga na predpisani način in v predpisani obliki država ali lokalna skupnost (oziroma pooblaščen organ), t. i. koncedent, podeli osebi civilnega prava (pravni ali fizični), t. i. koncesionarju (Krbec 1932, 59–92).

Iz svetovne literature poznamo več razvrstitev koncesij. Ena od mo-
žnih delitev (Grilc in Juhart 1991, 13–27):

- trgovinska koncesija,
- licenčna koncesija,
- koncesija franšize,
- koncesija distribucije,
- koncesija premožnin in nepremičnin,
- meddržavna koncesija,
- koncesija na ravni države,
- lokalna, regijska in mestna koncesija,
- koncesije za izvajanje javne službe in
- koncesije za gradnjo infrastrukture.

Razvrstitve koncesij se razlikujejo zaradi različnih področij preučevanja tega instituta. Največkrat se strokovnjaki ukvarjajo s koncesijskim razmerjem, povezanim z javno službo in infrastrukturo (z upravljanjem ali obratovanjem, najemom, s čisto koncesijo – angl. *build-operate-transfer*, BOT – in z drugimi različicami, izpeljanimi iz osnovne oblike).

V koncesijsko razmerje, ki se ureja s koncesijsko pogodbo, stopajo različni udeleženci oziroma različne organizacije (pridobitne in nepridobitne), in sicer javne, napol javne in zasebne. Na eni strani imamo državo ali lokalno skupnost oziroma javno upravo, na drugi strani pa vrsto oblik pravnega statusa: samostojnega podjetnika, družbo z omejeno odgovornostjo, komanditno družbo, družbo z omejeno odgovornostjo, delniško družbo, javno podjetje, javni zavod, zasebni zavod, društvo, ustanovo, versko skupnost ipd.

Ker se instrument koncesije v različnih državah sklepa različno, ker obstaja več vrst koncesij in udeležencev koncesijskega razmerja, je popolnoma jasno, da ima vsaka organizacija oziroma udeleženec neke posebnosti managementa (poslovođenja in vodenja).

KONCESIJA IN NJEN VPLIV NA DELOVANJE ORGANIZACIJ

Vsaka organizacije je ustanovljena zato, da bi izpolnila cilje ustanoviteljev. Torej je to instrument za doseganje ciljev ustanoviteljev oziroma lastnikov, ciljna združba sodelavcev za doseganje njihovih smotrov in seveda prostor, kjer se srečujejo interesi udeležencev (Tavčar 2000, 1). Organizacije se med seboj razlikujejo po temeljnih ciljih – smotrih; ločimo pridobitne organizacije in nepridobitne organizacije. Čeprav veljajo osnovna spoznanja o managementu tako za ene kot za druge,

moramo upoštevati tudi njihove posebnosti, kar pomeni upoštevati specifična znanja, potrebna za vodenje enih oziroma drugih.

Če upoštevamo, da stopajo v koncesijska razmerja tako pridobitne kot tudi nepridobitne organizacije, je popolnoma jasno, da se v teh menjalnih razmerjih pojavlja vrsta različnih interesov, kar seveda bistveno vpliva na politiko, tj. cilje organizacije, in na strategije za doseganje ciljev (dejavnost, urejenost in sredstva). V razmerju med državo kot dajalcem koncesije (koncedentom) in prejemnikom koncesije (koncessionarjem) je to zlasti izrazito na področju tržne omejenosti, kajti država navadno nadzira oblikovanje cen in kakovost opravljenih storitev. Država torej neposredno vpliva na višino dobička in na uspešnost poslovanja organizacije oziroma celo na izgubo.

Vprašanja koncesij so s pravnega vidika v splošnem dobro urejena, zatakné pa se pri njihovem neposrednem uresničevanju v praksi. V boljšem položaju so tista okolja, ki so se teh problemov lotila že v preteklosti, in sicer pri privatizaciji podjetij, ki se ukvarjajo z dejavnostmi, s katerimi se zagotavljajo javne dobrine in za katerih nemoteno in trajno proizvodnjanje je odgovorna država ali lokalna skupnost.

KONCESIJA IN PROUČEVANJE KONCESIJE V SLOVENIJI

Koncesijo, kot obliko pridobitve neke posebne ali izključne pravice, poznamo Slovenci že zelo dolgo, še iz časov, ko je sedanje ozemlje Republike Slovenije pripadalo Avstro-ogrski. Poznali smo jo tudi v Kraljevini SHS, po drugi svetovni vojni pa ni bila več vključena v pravni sistem SFR Jugoslavije in s tem tudi ne v pravni sistem SR Slovenije. Institut koncesije je jugoslovanska zakonodaja prvič urejala v Zakonu o tujih vlaganjih in še to samo za določene predmete in določene koncessionarje.

V Sloveniji se je »koncesija« ponovno pojavila s pojmom javne službe, ki je nadomestil pojem dejavnosti posebnega družbenega pomena. Podlago za spremembo je dalo sprejetje amandmajev k Ustavi Socialistične Republike Slovenije iz leta 1974 in ustavnega zakona za njihovo izvedbo. Ti dokumenti so pomenili začetek konca obdobja samoupravnega socializma in z njim povezane družbene lastnine, samoupravljanja ter svobodne menjave dela.

Koncesija se je najprej pojavila v Zakonu o zavodih kot ena od oblik opravljanja negospodarske javne službe (v zdravstvu, kulturi, vzgoji in izobraževanju, športu, socialnem varstvu ipd.), nato v Zakonu o gospodarskih javnih službah kot ena od oblik opravljanja gospodarskih

javnih služb (v elektrogospodarstvu, komunalnem gospodarstvu, prometu in zvezah ipd.) in nato še v Zakonu o varstvu okolja kot uporaba, upravljanje in/ali izkoriščanje naravnih dobrin. Tem zakonom so sledili še drugi, ki urejajo problematiko koncesije vsak po svoje (Zakon o gozdovih, Zakon o veterinarstvu, Zakon o obrambi, Zakon o igrah na srečo, Zakon o blagovnih rezervah, Zakon o telekomunikacijah, Zakon o varstvu potrošnikov . . .). Danes koncesijo v Sloveniji neposredno ali posredno ureja preko 70 zakonov, več kot 90 drugih državnih predpisov in podzakonskih aktov ter veliko število občinskih predpisov, po grobi oceni več kot 300. Glede na namen, smisel, cilj in postopek pridobitve ločimo v Sloveniji (Viler Kovačič 2002, 11):

- koncesije za izvajanje javnih služb,
- koncesije za izvajanje gospodarskih javnih služb,
- koncesije za rabo in izkoriščanje naravnih dobrin in
- druge koncesije.

Toda ker so koncesije na gospodarskem in negospodarskem področju v Sloveniji urejene nedosledno, bodo poslanci v prihodnje po vsej verjetnosti obravnavali enoten zakon, ki bo področje pravno uredil. To sklepamo iz 133. člena Zakona o javnih naročilih, ki določa, da do uveljavitve posebnega zakona, ki bo natančneje uredil oddajanje koncesij, koncedent za izvedbo postopka oddaje koncesije smiselno uporablja določbe 65. in 71. člena tega zakona. Na posebni zakonu, ki bo urejal področje, nas opozarja tudi avtor članka *Koncesijska pogodba de lege ferenda* (Pirnati 2002, 65–77).

V zvezi s tem ostaja nedorečeno strokovno pravno vprašanje o smiselnosti uvedbe upravne pogodbe v slovenski pravni sistem, zlasti glede na izkušnje pravnih sistemov drugih držav, posebno evropskih.

KONCESIJA IN EVROPSKA UNIJA

Države članice Evropske unije nimajo enotno urejenega vprašanja koncesij, niti enotnega predpisa na ravni direktive. V okviru EU obstaja za to področje le ena direktiva, ki določa postopek oddaje koncesij o javnih delih oziroma gradnji (angl. *public works concession*). To je direktiva Sveta 93/37/EEC, z dne 14. 6. 1993. Članice urejajo vprašanja, povezana s koncesijo, na pragmatičen način, ki temelji na konkurenčnih ponudbah.

OKOLJE IN MANAGEMENT ORGANIZACIJ,
POVEZANIH S KONCESIJO

Vsaka organizacija, bodisi pridobitna bodisi nepridobitna, potrebuje za delovanje življenjski prostor, kjer lahko dokazuje svojo uspešnost in jo tudi mora. Pridobitne organizacije v svojem okolju stopajo v stik z odjemalci, dobavitelji, obstoječimi konkurenti, morebitnimi konkurenti, državo, s politiko, z ekologijo in s sindikati. Nepridobitne organizacije pa se v zunanjem okolju srečujejo z lastniki oziroma ustanovitelji, s partnerji in konkurenti, s strokovnimi in stanovskimi organizacijami, s politiko in državno upravo.

167

Seveda obstaja nekaj pomembne razlike med okolji (tako notranjimi kot zunanjimi) pridobitnih in nepridobitnih organizacij, ki seveda pomembno vpliva na razlike v managementu enih in drugih organizacij.

V našem proučevanem primeru – tj. stopanje organizacij v koncesijska razmerja – se organizacije tesneje povezujejo in sklepajo poseben pogodbeni odnos samo z enim od zunanjih udeležencev: državo ali lokalno skupnostjo. To razmerje je specifično, kajti organizacija s koncesijsko pogodbo pravzaprav dobi izjemen položaj na trgu, pridobi neke vrste monopol oziroma delni monopol (odvisno od vrste in področja koncesije). Vsekakor pa drži, da monopol nadzira država in da je časovno omejen.

Kakovost in uspeh koncesij sta seveda odvisna od obeh koncesijskih strank: od organiziranosti države (koncedenta) in urejenosti organizacije, ki sklepa razmerje (koncesionarja). Treba je upoštevati, da niti dve koncesijski pogodbi nista enaki oziroma ne bi smeli biti, kajti okolje se neprestano spreminja in vsaka koncesijska pogodba je (bi morala biti) odraz razmer in časa v okolju, v katerem je nastala. Sestavni deli koncesijske pogodbe morajo vsebovati vsaj naslednje elemente: določitev odgovornosti med pogodbenima strankama, oblikovanje oziroma določanje cen za storitve/izdelke, ki so predmet pogodbe, opredelitev posebnih ciljev poslovanja (kakovost, investicije . . .), nagrad in kazni, zavarovanje javnih pravic, trajanje koncesijske pogodbe, »višjo silo«, reševanje nesporazumov oziroma sporov ipd.

Organizacija mora biti na pogodbo dobro pripravljena in imeti dober management, če hoče upoštevati vse našete elemente. Delovanje managerjev mora biti usmerjeno k pomembnim udeležencem organizacije tako v notranjem okolju, k sodelavcem, kot tudi v zunanjem, k udeležencem v menjalnih razmerjih oziroma partnerjem in oblasti

– javni upravi, javnosti, politiki ipd. Ne smemo pa zanemariti še kulture organizacije in njene naravnosti; pomembno je razlikovati med tradicionalno in procesno naravnanimi organizacijami.

168

KONCESIJA IN NEPRIDOBITNE NEVLADNE ORGANIZACIJE
(OBRAVNAVA PRIMERA)

Ko govorim o nepridobitnih nevladnih organizacijah (NVO oziroma NGO), pri opredelitvi upoštevam merila (glede lastnosti), ki jih je določila Komisija Evropske unije v dokumentu za razpravo z naslovom: »Komisija in nevladne organizacije: oblikovanje tesnejšega partnerstva« (*Commission of the European Communities* 2000, 3):

- Nevladne organizacije niso ustanovljene zaradi osebnih koristi.
- Nevladne organizacije so prostovoljne.
- Nevladne organizacije so vsaj delno formalizirane oziroma institucionalizirane.
- Nevladne organizacije so neodvisne (zlasti od vlade in drugih organov oblasti in od političnih strank ali poslovnih organizacij).
- Cilji in z njimi povezane vrednote nevladnih organizacij ne služijo koristim organizacije. Nevladne organizacije se ne ukvarjajo z uveljavljanjem poslovnih ali stanovskih interesov svojih članov.

Med pridobitnimi organizacijami in nepridobitnimi organizacijami obstajajo bistvene razlike, ki so za management zelo pomembne. Razlike, gledane v luči obravnavanega primera, se kažejo predvsem na teh področjih (Meggison, Mosley in Pietri 1986, 583–586):

- poslanstvo in smotri (dobiček : boljša kakovost življenja),
- finančni načrti (inštrument načrtovanja in obvladovanja : inštrument nadzorovanja porabe),
- strategije (dolgoročne : kratkoročne),
- prostovoljci (jih ni : večina članov je prostovoljcev).

Ob upoštevanju razlik med pridobitnimi organizacijami in nepridobitnimi organizacijami ter opredelitve nevladnih organizacij je primer dobre prakse, ki ga bom obravnaval, še kako zanimiv. Odstopa od splošnih spoznanj in zapažanj tako v tujini kot tudi v Sloveniji.

Koncesija je izrazito dolgoročen pravni institut. To pomeni, da mora biti organizacija, ki sklepa koncesijsko razmerje predvsem dolgoročno

usmerjena. Njene strategije niso vzpostavljene zgolj za leto ali dve, ampak vsaj za koncesijsko obdobje. Tudi finančnih načrtov ne morejo sestavljati zgolj nadzori porabe pridobljenih sredstev. Omenjene lastnosti jasno kažejo, da je nevladna nepridobitna organizacija, ki vstopa v tako pogodbeno razmerje, že prešla različne razvojne stopnje organizacije – od pionirske in kolektivne do diferenciranja (Badelt 1997, 347) – in je, po vsej verjetnosti, na stopnji integriranja ter se po značilnostih že zelo približuje pridobitni organizaciji.

Primer dobre prakse temelji na konkretnem primeru, na Društvu za opazovanje in proučevanje ptic Slovenije – DOPPS. Društvo je bilo ustanovljeno leta 1979 in je v zadnjih letih doživelo silovit razvoj ter uveljavitev v slovenskem prostoru. Člani DOPPS delujejo po vsej Sloveniji.

Društvo je leta 2000 kot ena prvih nevladnih nepridobitnih organizacij podpisalo koncesijsko pogodbo, in sicer za upravljanje naravnega rezervata Škocjanski zatok. Že osnovni podatek, da je bila pogodba podpisana za 10 let, kaže, da se je DOPPS moral osredotočiti na prihodnost in si določiti dolgoročno politiko, in to ne samo za konkretni projekt (organizacija je namreč še vedno tipično projektno urejena). Da želijo upravljati naravni rezervat še po izteku prve koncesijske pogodbe, je razvidno tudi iz njihovega poslanstva:

»Namen delovanja društva za opazovanje in proučevanje ptic Slovenije (DOPPS – BirdLife Slovenia) je varovanje ptic in njihovih habitatov z raziskavami, naravovarstvenimi aktivnostmi, popularizacijo ornitologije, publicistično in izobraževalno dejavnostjo ter sodelovanjem z drugimi vladnimi in nevladnimi organizacijami in vladnimi službami.«

Ves proces, od zavarovanja naravnega rezervata do podpisa koncesijske pogodbe, je potekal postopoma in je trajal več kot dve leti:

1. Zakonsko zavarovanje naravnega rezervata Škocjanski zatok: marec 1998.
2. Odlok o varstvu in razvoju naravnega rezervata Škocjanski zatok: april 1999.
3. Uredba o koncesiji za upravljanje naravnega rezervata Škocjanski zatok: april 1999.
4. Javni razpis za podelitev koncesije za upravljanje naravnega rezervata Škocjanski zatok: julij 1999.
5. Odločba o izbiri koncesionarja: september 1999.
6. Podpis koncesijske pogodbe: junij 2002.

Šele s podpisom koncesijske pogodbe so se lahko dejansko lotili izvajanja programa varstva, razvoja in upravljanja rezervata Škocjanski zaton. Ta koncesijska pogodba spada med koncesije za izvajanje javnih služb na področju varstva naravnih vrednot (Zakon o varstvu okolja in Zakon o ohranjanju narave).

Društvo se je takoj zavedelo, da projekta ne bo moglo izpeljati samo s prostovoljci, ker je preobsežen in prezahteven. Zato danes delata v projektu dva redno zaposlena delavca. Pri takih koncesijah (za izvajanje javnih služb) oziroma koncesijskih pogodbah država kot koncedent zagotavlja koncesionarju sredstva (vsaj del sredstev) za uresničitev v pogodbi opredeljenih in določenih nalog.

SKLEP

Že kratek pregled primera jasno kaže, da se mora za izpolnitev tako zahtevne pogodbe tudi management nepridobitne nevladne organizacije začeti obnašati drugače:

1. Tako kompleksne in interdisciplinarne naloge, kot je koncesijska pogodba, se lahko loti le organizacija, ki je na višji razvojni stopnji.
2. Delovanje mora biti dolgoročno urejeno – organizacija mora oblikovati dolgoročno politiko (dolgoročne cilje in strategije).
3. Virov sredstev mora biti več – organizacija mora pridobiti večje število financerjev in viri morajo biti dolgoročnejši (za trajno zagotavljanje sredstev).
4. Vodenje projekta oziroma izvajanje koncesijske pogodbe morajo prevzeti plačani sodelavci.
5. Urejenost organizacije mora biti dolgoročno usmerjena, jasno morajo biti opredeljene pristojnosti in odgovornosti tako posameznikov kot posameznih delov organizacije.
6. Programi in naloge so opredeljeni v pogodbi in se načelno ne spreminjajo prav pogosto.

LITERATURA

- Commission of the European Communities. 2000. The commission and non-governmental organisations: building a stronger partnership. Discussion paper, COM II final.
- Badelt, C. 1997. *Handbuch der Nonprofit Organisation: Strukturen und Management*. Stuttgart: Schaeffer-Poeschl.

- Grilc, P. in M. Juhart. 1991. Koncesijsko razmerje in koncesijska pogodba. *Pravnik* 46 (1–2): 13–27.
- Krbek, I. 1932. *Upravno pravo*. 2. knjiga. Zagreb: Tisak i naklada jugoslovenske štampe.
- Meggison, L. C., D. C. Mosley in P. H. Pietri jr. 1986. *Management*. New York: Harper Row.
- Pirnat, R. 2002. *Koncesijska pogodba de lege ferenda*. V VIII. dnevi javnega prava, Portorož, 10.–12. junij 2002, 65–77. Ljubljana: Inštitut za javno upravo.
- Tavčar, M. I. 2000. *Razsežnosti managementa*. Koper: Visoka šola za management; Maribor: Ekonomsko-poslovna fakulteta.
- Ustavni zakon za izvedbo ustavnih amandmajev IX do LXXXIX k Ustavi Socialistične Republike Slovenije. *Uradni list SRS*, št. 32/89.
- Viler Kovačič, A. 2002. *Koncesije v Sloveniji*. Magistrsko delo, Fakulteta za družbene vede, Univerza v Ljubljani.
- Zakon o blagovnih rezervah. *Uradni list RS*, št. 60/95.
- Zakon o igrah na srečo. *Uradni list RS*, št. 27/95.
- Zakonu o gospodarskih javnih službah. *Uradni list RS*, št. 32/93.
- Zakon o gozdovih. *Uradni list RS*, št. 30/93 in 13/98.
- Zakon o javnih naročilih. *Uradni list RS*, št. 39/00 in 102/00.
- Zakon o obrambi. *Uradni list RS*, št. 82/94, 44/97, 87/97 in 13/98.
- Zakon o ohranjanju narave. *Uradni list RS*, št. 56/99 in 31/00.
- Zakon o telekomunikacijah. *Uradni list RS*, št. 35/97, 45/97 in 13/98.
- Zakonu o tujih vlaganjih. *Uradni list SFRJ*, št. 77/88.
- Zakonu o varstvu okolja. *Uradni list RS*, št. 32/93.
- Zakon o varstvu potrošnikov. *Uradni list RS*, št. 25/98.
- Zakon o veterinarstvu. *Uradni list RS*, št. 82/94, 21/95 in 16/96.
- Zakon o zavodih. *Uradni list RS*, št. 12/91.