

PROJEKT RESTAURA: JAVNO-ZASEBNO PARTNERSTVO KOT MEHANIZEM ZA USPEŠNO VALORIZACIJO KULTURNE DEDIŠČINE

NEVA MAKUC
Zgodovinski inštitut Milka Kosa
neva.makuc@zrc-sazu.si

Izvleček: Prispevek predstavlja problematiko, na katero je osredotočen evropski projekt RESTAURA - *Revitalising Historic Buildings through Public-Private Partnership Schemes* (program Srednja Evropa 2014–2020). Projekt je usmerjen v spodbujanje učinkovite uporabe shem javno-zasebnega partnerstva pri revitalizaciji zgodovinskih stavb v srednjeevropskih državah. Omenjeni mehanizem je v Sloveniji slabo poznan in razvit, lahko pa predstavlja rešitev za revitalizacijo marsikatero slovenske zgodovinske stavbe (tudi gradu Rihemberk), zato je v prispevku na kratko predstavljeno, kaj sploh je javno-zasebno partnerstvo.

Ključne besede: javno-zasebno partnerstvo, projekt RESTAURA, revitalizacija, grad Rihemberk

Leta 2016 se je začel evropski projekt RE-STAURA - *Revitalising Historic Buildings through Public-Private Partnership Schemes* (program transnacionalnega sodelovanja Srednja Evropa 2014–2020), sofinanciran s strani Evropskega sklada za regionalni razvoj, ki je usmerjen v spodbujanje učinkovite uporabe shem javno-zasebnega partnerstva pri revitalizaciji zgodovinskih stavb v srednjeevropskih državah. V projekt so vključeni partnerji s Poljske, Slovenije, Hrvaške in Slovaške, torej iz držav, kjer se veliko zgodovinskih stavb nahaja v slabem materialnem stanju in kjer je uporaba omenjenih shem zaradi različnih vzrokov še slabo razvita.

Kaj sploh je ta precej kompleksni mehanizem, ki je v slovenskem prostoru slabo poznan in redko predmet napačnega razumevanja? Država ima pri izgradnji infrastrukture in izvajanju javnih storitev na voljo več možnosti, kako lahko to izpelje. Javno-zasebno partnerstvo se pojavlja v različnih oblikah, in sicer v obliki neformalnega sodelovanja med partnerji preko koncesij, delnih privatizacij, dolgoročnih najemov in podobnih

rešitev ali mešanih javno-zasebnih gospodarskih družb (Sajko 2009: 85).¹ Gre za razvijajoči se koncept, ki ga je možno prilagoditi posameznim potrebam in značilnostim določenega projekta (Milosavljevic, Benkovic 2009: 28).

Bistvo javno-zasebnega partnerstva je učinkovito sodelovanje javnega in zasebnega sektorja na področju javnih storitev in infrastrukture. Evropska komisija izpostavlja, da lahko prispeva k izhodu iz finančne krize (Poročilo 2009: 4). Pri tem je ključnega pomena pravilno izvajanje tega mehanizma: »Ideological issues aside, only if properly managed, the PPP can be useful tool for further infrastructure development« (Milosavljevic, Benkovic 2009: 28).²

¹ Porazdelitev poslovnega tveganja predstavlja ključni element za razlikovanje javnonaročniškega razmerja, kjer (večino) tveganja prevzame javni sektor, koncesije, kjer ga prevzame zasebni, ter javno-zasebnim partnerstvom, kjer je vsaj del tveganja preneseno na zasebnega partnerja in torej uravnovešeno med sektorjema (Živec 2010: 106).

² »Če se pusti ob strani ideološka vprašanja, lahko javno-zasebno partnerstvo predstavlja uspešno orodje



Slika 1: Razlednica (hrani Goriški muzej, zgodovinski oddelek, št. 1058).

Zakon o javno-zasebnem partnerstvu (ZJZP), ki je bil sprejet 7. 12. 2016 in je stopil v veljavo 7. 3. 2007, definira ta mehanizem na sledeči način: »Javno-zasebno partnerstvo predstavlja razmerje zasebnega vlaganja v javne projekte in/ali javnega sofinanciranja zasebnih projektov, ki so v javnem interesu, ter je sklenjeno med javnim in zasebnim partnerjem v zvezi z izgradnjo, vzdrževanjem in upravljanjem javne infrastrukture ali drugimi projekti, ki so v javnem interesu, in s tem povezanim izvajanjem gospodarskih in drugih javnih služb ali dejavnosti, ki se zagotavljajo na način in pod pogoji, ki veljajo za gospodarske javne službe, oziroma drugih dejavnosti, katerih izvajanje je v javnem interesu, oziroma drugo vlaganje zasebnih ali zasebnih in javnih sredstev v zgraditev objektov in naprav, ki so deloma ali v celoti v javnem interesu, oziroma v dejavnosti, katerih izvajanje je v javnem interesu« (ZJZP 2006: 2. člen).

Glavne značilnosti javno-zasebnega partnerstva, ki se nahaja med tradicionalnim modelom javnega zagotavljanja storitev in privatizacijo, so:

za nadaljnji infrastrukturni razvoj, a le ob primernem upravljanju« (prevod N. M.).

- dolgotrajno sodelovanje med javnim in zasebnim partnerjem;
- uravnotežena in optimalna porazdelitev poslovnih tveganj med oba sektorja;
- odgovornost zasebnega partnerja za določeno javno storitev, a pod nadzorom javnega partnerja ter
- prenos lastništva nad določeno infrastrukturo na zasebnega partnerja, a le za določeno obdobje (Sajko 2009: 84–85).

Ta mehanizem vpeljuje na področje izvajanja javnih storitev in izgradnje infrastrukture precej prednosti, kot razbremenitev javnih financ in večjo učinkovitost projekta. Zasebni sektor je boljši pri produkcijski učinkovitosti, javni pa pri alokacijski in zagotavljanju standardov storitev. Javno-zasebno partnerstvo naj bi tako združilo prednosti in kompetence obeh sektorjev (Pintar 2015: 48–62). Mehanizem zaznamujejo torej številne prednosti:

- večjo finančno odgovornost projekta zaradi tržno naravnane pristopa;
- hitrejša izgradnja infrastrukture;
- celokupni nižji stroški izgradnje infrastrukture;

- kvalitetnejša storitev, ki je v primerjavi s tradicionalno javno storitvijo bolj usmerjena k potrebam uporabnikov ;
- uravnotežena in optimalna porazdelitev poslovnih tveganj (tveganja so razdeljena v skladu s tem, kdo jih lahko bolje obvladuje);
- usmerjenost na strateška vprašanja (mehanizem lahko spodbuja gospodarski in družbeni razvoj) ter
- prispevek k razvijanju socialno inkluzivnih družb (Milosavljevic, Benkovic 2009: 26–27).

Izpostavljajo pa se še druge prednosti javno-zasebnega partnerstva, kot so na primer:

- pospešeno zagotavljanje potreb po infrastrukturi, saj lahko obravnavani mehanizem zagotovi potrebne finančne vire za izvedbo projektov;
- hitrejše odločanje, bolj učinkovito in hitro delovanje in uresničevanje projektov;
- bolj gospodarna uporaba virov, k čemur navadno spodbuja prav zasebni sektor;
- zbiranje odvečnih izdatkov oziroma neizkoriščenih kapacitet ter
- boljše upravljanja (zasebni sektor prevzame del upravljanja, javni pa se bolj učinkovito posveča nadzoru) (Živec 2010: 31–32).

Na ta način se v partnerstvu povežeta javni sektor, katerega interes je doseči javni blagor, ter zasebni, katerega cilj je ustvarjanje dobička. Doseže se torej lahko dobiček zasebnega akterja in se istočasno zagotovi javni blagor (Sajko 2008: 82). Pri uspešni uporabi tega mehanizma bi tako javni sektor zagotovil družbeno odgovorno upravljanje projekta, okoljevarstveno skrb in podobno, zasebni pa upravljaljske in tržne izkušnje, inovativnost in podobno. Pri tem je potrebno izpostaviti, da zasebni sektor predstavljajo tudi nevladne in neformalne organizacije, javni pa tudi javne agencije in lokalne javne organizacije (Živec 2010: 22–23). »Pri urejanju JZP [javno-zasebnega partnerstva] v EU [Evropski uniji] je potrebno izpostaviti, da cilj ni liberalizacija ali privatizacija gospodarskih javnih služb, ampak njihovo bolj učinkovito in racionalno delovanje« (Živec 2010: 44).

Partnerstvo pa je lahko podvrženo tudi določenim tveganjem, ki so vezana na sam projekt ali na tržna tveganja (Pintar 2015: 54–66). Težave v zvezi s tem mehanizmom pa se navezujejo na:

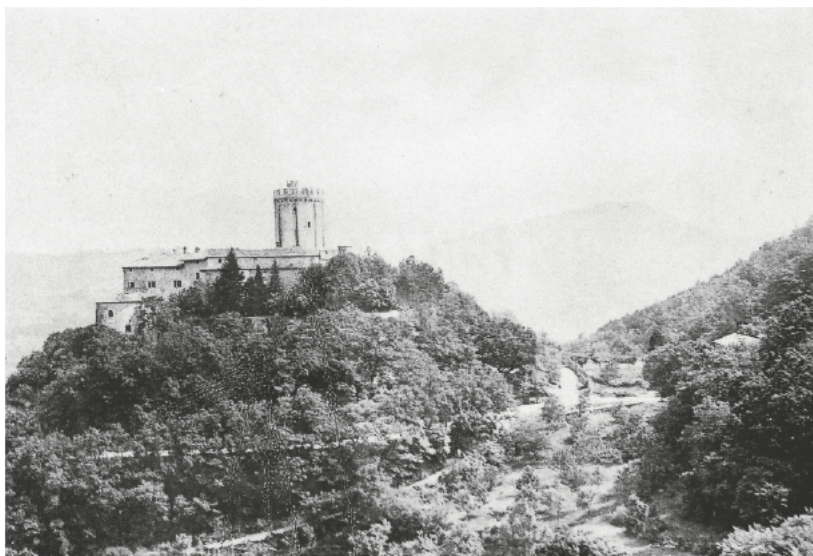
- slabo poznavanje tega mehanizma v določenih državah;
- nezadostno konkurenčnost (premajhno število morebitnih zasebnih partnerjev);
- politično retoriko in javno nasprotovanje, ki lahko otežujeta implementacijo projektov, prav tako tudi premajhna transparentnost projektov ter
- morebitne višje cene kapitala zasebnega kot javnega partnerja (Milosavljevic, Benkovic 2009: 26–27).

Med slabostmi se navajajo tudi:

- visoki stroški priprav tovrstnih projektov, ki izhajajo iz dolgotrajnosti in kompleksnosti tega mehanizma;
- več dodatnih pogajanj v času trajanja projekta ter
- zagotavljanje učinkovitega in stalnega nadzora zasebnega partnerja s strani javnega sektorja, da se zagotovi javno dobro (Živec 2010: 32–33).

Za uspešen razvoj javno-zasebnega partnerstva je potrebno torej zadostiti pomembnim pogojem, kot so pomanjkanje javnofinančnih sredstev za investicije, spodbudno politično okolje za razvoj tega mehanizma, ugodne tržne razmere in makroekonomske politike, institucionalna kvaliteta in pravni sistem, ki zagotavlja zaupanje zasebnega sektorja, izkušnje na področju izvajanja tega mehanizma ter zasebna participacija (Živec 2010: 12).

Javno-zasebno partnerstvo že nekaj desetletij predstavlja globalno prisoten mehanizem pri izvajanju javnih storitev in izgradnji infrastrukture. V določenih državah je bilo na ta način izvedenih že veliko število projektov, v drugih pa še noben (Pintar 2015: 12). Najbolj razvito je tovrstno partnerstvo v Veliki Britaniji (Pintar 2015: 21–22). Ne preseneča torej, da je slovenska zakonodaja na področju javno-zasebnega partnerstva ZJZP oblikovana v prvi vrsti po britanskem vzoru (Živec 2010: 127). Tudi Francija, Nemčija, Italija in Irska se umeščajo glede uporabe tega mehanizma med razvite države, Španija in Portugalska med srednje razvite. Z zamudo se ta mehanizem razvija v Luksemburgu in na Švedskem, ki se zaradi odličnega upravljanja javnih finančnih sredstev niso znašle pred potrebo po pridobivanju zasebnih finančnih sredstev. Med zamudnike spadajo



Slika 2: Fotografija rihemberškega gradu (hrani Goriški muzej, zgodovinski oddelek, št. 28619).

tudi Avstrija, Belgija, Grčija in Malta. Svojevrstno zgodbo pa predstavljajo bivše socialistične države Srednje in Vzhodne Evrope, ki se soočajo s pomanjkanjem posebej usposobljenega kadra za učinkovito uporabo obravnavanega mehanizma (Živec 2010: 46–56).

Na področju javno-zasebnega partnerstva se Slovenija v okviru Evropske unije uvršča med manj razvite države. Slovenija je namreč dokaj pozno začela razvijati mehanizem javno-zasebnega partnerstva, in sicer zaradi nizke zadolženosti v obdobju po osamosvojitvi, stabilnih javnih financ in ugodne gospodarske rasti. Leta 2006 je Slovenija s sprejetjem Zakona o javno-zasebnem partnerstvu z zakonskega vidika uredila to področje (Živec 2010: 13–132).

V okviru Ministrstva za finance RS deluje poseben Sektor za javno-zasebno partnerstvo in sistem javnega naročanja. Poleg tega je bil ustanovljen poseben Svet Vlade RS za javno-zasebno partnerstvo. Na čelu Sveta, ki ga sestavljajo strokovnjaki s pravnega, gospodarskega in drugih področij, je Minister za finance, ki ga vodi Minister za finance (Ministrstvo za finance 2016).

Kakšno pa je dejansko stanje razvoja tega mehanizma v Sloveniji? V *Poročilu o sklenjenih oblikah javno-zasebnega partnerstva v Republiki Sloveniji v letu 2009*, torej zadnjem poročilu, ki je

dostopno na spletni strani Ministrstva za finance,³ piše: »Javni sektor, tako na ravni ministrstev kot tudi na lokalni ravni v največji meri podeljuje koncesije za opravljanje storitev. Kompleksnih oblik javno-zasebnega partnerstva, ki bi vključevale tudi gradnjo zlasti infrastrukturnih objektov ni, niti na lokalni niti na državni ravni« (Poročilo 2009: 3). Med vzroki (na primer majhnost in slaba finančna sposobnost slovenskih občin, slabi investicijski programi itd.) je izpostavljeno tudi napačno interpretiranje tega mehanizma, saj pri mnogih projektih ne pride do prenosa tveganja na zasebni sektor, kar pomeni, da so ti projekti klasična javna naročila (Poročilo 2009: 3).

Na področju dejanske uporabe tega mehanizma Slovenija torej zaostaja. Zaradi njegove zahtevnosti in dolgotrajnosti je namreč potrebno zagotoviti dovolj in dobro usposobljene strokovnjake, ki lahko vzpostavijo in učinkovito vodijo vse projektne faze. Poleg tega se Slovenija sooča tudi s pomanjkanjem politične volje za tovrstne projekte na eni strani ter pomanjkanjem interesa in zaupanja zasebnega sektorja na drugi strani. Politična volja se kaže kot zgolj načelna, potrebno

³ Ministrstvo za finance ime nalogo zbirati in spremljati vse oblike sodelovanja, ki spadajo v okvir javno-zasebnega partnerstva. Ker pa v Zakonu o javno-zasebnem partnerstvu ni kazenskih določb glede neporočanja, se Ministrstvo srečuje s težavo, kako pridobiti potrebne informacije (Poročilo 2009: 4).

bi bilo vložiti več sredstev za izobraževanje javnega sektorja, okrepiti institucije, ki so lahko nosilci tovrstnih projektov, ter spodbuditi zanimanje zasebnega sektorja. Tudi makroekonomske razmere niso posebno ugodne (na primer oteženo pridobivanje kreditov s strani zasebnikov). Potrebno bi bilo tudi povečati spremljanje in nadziranje sklenjenih pogodb s strani javnega sektorja ter izboljšati računovodske standarde. Poleg tega imajo slovenske ustanove izkušnje zgolj s podeljevanjem koncesij, ne pa z bolj kompleksnimi oblikami javno-zasebnega partnerstva (Živec 2010: 13–132).

Posebno pozornost bi bilo potrebno nameniti tudi argumentom, ki vplivajo na zanimanje zasebnega sektorja za obravnavani mehanizem. Med temi gre izpostaviti stabilno makroekonomska situacijo, vrednotenje posamezne države v okviru svetovnega gospodarstva, zaupanja vredno dolgoročno sodelovanje, primerne tarifne politike (tudi zagotovili teh tarif) in varnost projekta. Javno-zasebno partnerstvo je tesno povezano z velikostjo nekega trga in obsegom potreb določene družbe. Večji, kot je potencialni trg, in torej večje kot je število uporabnikov, prej se bodo povrnilo stroški investicije in večji bo dobiček. Ker je težko predvideti obseg povpraševanja po določeni novi storitvi, se lahko javni sektor zaveže, da bo zagotovil ustrezno pokritost tarif ali po določenem obdobju odkupil infrastrukturo po določeni ceni. Posebno vlogo pri pritegnitvi zasebnega sektorja igrajo tudi stabilne državne ustanove s kvalitativnim upravnim sistemom in močan pravni sistem (Živec 2010: 73–75).

Cilj projekta RESTAURA, ki bo trajal do maja 2019, je identificirati, preveriti in promovirati dobre prakse javno-zasebnega partnerstva na primeru zgodovinskih mest in stavb. Ob omejenih javnih proračunih lahko ta mehanizem prispeva k ohranjanju slovenske in srednjeevropske materialne kulturne dediščine. V okviru projekta se razvijajo strategije, akcijski načrti, pilotne akcije, delavnice za javni sektor itd., da bi se tako zagotovilo ohranjanje in valorizacijo te dediščine preko javno-zasebnega partnerstva. Pri projektu sodelujejo trije slovenski partnerji, in sicer Mestna občina Nova Gorica, Fakulteta za poslovne vede ter Znanstveno-raziskovalni center Slovenske akademije znanosti in umetnosti. Na pomen

projekta pa kaže tudi vključitev več pridruženih partnerjev, na primer Zavoda za varstvo kulturne dediščine Slovenije, Slovenske škofovske konference ter Nadškofije Ljubljana.

Omenjeni projekt je posebnega pomena za Mestno občino Nova Gorica, saj bo v njegovem sklopu posebne pozornosti deležen grad Rihemberk. Grad bo tudi predmet posebne pilotne akcije. To bo dalo nov zagon revitalizaciji tega pomembnega kulturnega spomenika Goriške.

VIRI IN LITERATURA:

Literatura:

- Milosavljevic, M.; Benkovic, S. 2009: Institutions and development. Modern Aspects of Public Private Partnership. V: *Perspectives of Innovations, Economics & Business* vol. 3, str. 25–28.
- Pintar, J. 2015: *Vpliv institucionalnega okolja na razširjenost javno-zasebnega partnerstva. Doktorska disertacija*. Ljubljana: [J. Pintar].
- Sajko, J. 2008: Financial aspects of Public-Private Partnership. V: *Uprava* VI, št. 1, str. 81–102.
- Zakon o javno-zasebnem partnerstvu 2006. V: *Uradni list Republike Slovenije*, št. 127/06, 7. 12. 2006.
- Živec, G. 2010: *Javno-zasebno partnerstvo v Republiki Sloveniji – (ne)izkoriščen koncept. Magistrsko delo*. Ljubljana: [G. Živec].

Spletni viri:

- Ministrstvo za finance Republike Slovenije. Javno zasebno partnerstvo. http://www.mf.gov.si/si/delovna_podrocja/javno_zasebno_partnerstvo/#c391, 7. 10. 2016.
- Poročilo o sklenjenih oblikah javno-zasebnega partnerstva v Republiki Sloveniji v letu 2009. Ministrstvo za finance Republike Slovenije. Direktorat za javno premoženje. http://www.mf.gov.si/fileadmin/mf.gov.si/pageuploads/javno_zas_partnerstvo/porocilo_o_jzp.pdf, 7. 10. 2016.