

Izvedba urbanih projektov po modelu javno- zasebnega partnerstva v Sloveniji: pogledi občin in investitorjev*

Sabina Mujkič, ** Matej Nikšič***

1. Uvod

Javno zasebno partnerstvo (JZP) je pomemben instrument pri načrtovanju in izvajanju javnih infrastrukturnih projektov, kar vključuje tudi urbane projekte. Ti pomembno vplivajo na dinamičnost urbanega razvoja.

JZP je na tem področju v Sloveniji še vedno slabo razvito. Zakon o javno-zasebnem partnerstvu (ZJZP) je bil sprejet leta 2006¹ in predvideva zasebna vlaganja v javne projekte oziroma javna vlaganja v zasebne projekte, če so

* Avtorja sta raziskovalca v okviru Ciljnega raziskovalnega projekta CRP 2016, ki poteka pod okriljem Javne agencije za raziskovalno dejavnost Republike Slovenije (ARRS) od 1. oktobra 2016 do 30. septembra 2017, financerja projekta pa sta ARRS ter Ministrstvo za okolje in prostor RS. Več informacij o projektu je na voljo na spletni strani projekta, na kateri bodo na voljo tudi izsledki, 6. junija na Pravni fakulteti Univerze v Ljubljani pa je bila organizirana delavnica oziroma okrogla miza za vse, ki delujejo na tem področju, za izmenjavo izkušenj in dobrih praks.

** Univerzitetna diplomirana inženirka geodezije, magistrica interdisciplinarnega študija prostorskega in urbanističnega planiranja, doktorica arhitekture, urbanistka in prostorska načrtovalka ter raziskovalka na Urbanističnem inštitutu Republike Slovenije.

*** Univerzitetni diplomirani inženir arhitekture, doktor arhitekture, arhitekt in urbanist, raziskovalec na Urbanističnem inštitutu Republike Slovenije.

¹ Uradni list RS. št. 127/06.

v javnem interesu, ko gre za izgradnjo, vzdrževanje in upravljanje javne infrastrukture. Njegova glavna prednost naj bi bila, da omogoča investicije brez ali le z majhnim obremenjevanjem javnih financ.

Članek obravnava rezultate prve faze enoletnega raziskovalnega projekta Analiza možnosti za izvajanje urbanih projektov z uporabo javno zasebnega partnerstva. Projekt sofinancirata Javna agencija za raziskovalno dejavnost RS ter Ministrstvo za okolje in prostor in se izvaja na Urbanističnem inštitutu RS v sodelovanju s Fakulteto za arhitekturo in Pravno fakulteto Univerze v Ljubljani, ki je tudi nosilec projekta. Cilj projekta je opredelitev urbanih projektov, primernih za JZP.

Pripravek obravnava poglede javnega in zasebnega partnerja na JZP v povezavi z urbanim razvojem. Predstavi ključne rezultate intervjujev z lokalnimi oblastmi na eni in investitorji na drugi strani, katerih namen je bil preveriti obstoječo prakso na področju JZP v Sloveniji.

2. Metodologija

Pogledi občin in investitorjev na uporabo mehanizma JZP v Sloveniji so bili zbrani na dva načina. Prvič, z zbiranjem dostopnih gradiv in informacij v javno dostopnih podatkovnih bazah. In drugič, z izvajanjem polstrukturiranih intervjujev z relevantnimi oddelki enajstih slovenskih mestnih občin ter predstavniki investitorjev.

Cilji intervjujev s predstavniki mestnih občin so bili:

- preveriti razvojne potrebe in načrte občin;
- preveriti dosedanje izkušnje občin z modelom JZP (načelna (ne)naklonjenost temu mehanizmu, težave, ki jih srečujejo pri njegovi uporabi, ipd.);
- preveriti potrebe in načrte občin v zvezi z izvajanjem projektov z mehanizmom JZP v prihodnje.

Na osnovi izvedenih pogovorov so bile ugotovljene skupne značilnosti za večino mestnih občin, kot so: katere so ključne motivacije za uporabo mehanizma JZP; ocena primernosti zakonodajnega okvira; ključne ovire za izvajanje JZP; finančni vidiki izvajanja JZP in oblike spodbud za večjo pobudo zasebnega kapitala; ključna odprta vprašanja in dileme; ter napotki za izboljšanje obstoječega sistema JZP.

Z intervjuvanjem zasebnih vlagateljev pa smo pridobili naslednje informacije:

- kako zasebni vlagatelji vidijo JZP oziroma zakaj se odločajo ali ne odločajo za tako sodelovanje;

- kako bi spremenili obstoječi sistem JZP v Sloveniji;
- kateri tipi projektov v mestnem prostoru so za zasebnega investitorja zanimivi za izvajanje po modelu JZP;
- zakaj se odločajo za to obliko izvajanja projektov;
- katere tipe projektov izvajajo po mehanizmu JZP;
- kakšne cilje zasledujejo, kadar izvajajo projekte po modelu JZP in ali se ti razlikujejo od ciljev, če projekte izvajajo brez javnega partnerja;
- kaj jih odvraca od izvajanja projektov po modelu JZP;
- kaj bi se moralo spremeniti na strani javnega partnerja (občine države ipd.), da bi lahko uresnili več urbanih projektov po modelu JZP, ter kaj na njihovi strani;
- ter katere finančne in druge mehanizme bi bilo treba razviti v Sloveniji, da bi zasebniku omogočili preprostejše oziroma pogostejše uresničevanje projektov po modelu JZP?

3. Rezultati

3.1. NAJPOGOSTEJŠI TIPI IZVEDENIH URBANIH PROJEKTOV ALI PROJEKTOV V IZVAJANJU Z JZP V SLOVENIJI

Najpogostejši tipi urbanih projektov, ki se izvajajo z uporabo mehanizma JZP, ki smo jih v opravljenih intervjujih zaznali v slovenski praksi, so:

1. energetska prenova objektov v javni lasti (šole, vrtci, zdravstveni domovi, stavbe uprave, športni objekti, objekti za kulturo idr.) na primer s pomočjo kohezijskih sredstev;
2. izvajanje mestnih infrastrukturnih projektov (gradnja in vzdrževanje cest, gradnja tržnic ipd.);
3. gradnja oskrbovanih stanovanj; pogosta oblika je aktiviranje zemljišča v javni lasti z zasebnim kapitalom;
4. gradnja objektov za vzgojo in izobraževanje.

3.2. MOTIVACIJE IN PREDNOSTI PRI UPORABI MEHANIZMA JZP V MESTNIH OBČINAH

Na osnovi pregleda izvedenih in neizvedenih primerov projektov JZP ter polstrukturiranih pogovorov na mestnih občinah ugotavljamo, da sta za jav-

nega partnerja za uporabo mehanizma JZP pomembna dva motivacijska dejavnika:

1. premoščanje finančnih zmožnosti oziroma omejitev, s katerimi se srečujejo občine,
2. doseganje ciljev v krajših rokih, kar pomeni, da občini ni treba čakati, da se v njenem proračunu zbere dovolj sredstev, da bi zadevo izvedla samostojno.

Motiviranost za uporabo JZP je večja pri večjih investicijah, pri katerih pride do kombinacije več oblik financiranja, kot so sredstva proračuna, kombinacija nepovratnih finančnih sredstev EU in sredstva zasebnih partnerjev. Tako občina načeloma izkazuje manjšo zadolženost oziroma je s tem občinska uprava razbremenjena ter ima možnost vlaganja v druge razvojne projekte, ki jih ni mogoče izvajati v obliki JZP, s prihrankom pri tistih, ki se izvedejo z JZP in/ali niso neposredno rentabilni. S tem se tudi spodbuja aktivnosti v urbanem prostoru in posledično hitrejši razvoj, spodbuja se gospodarska aktivnost v občini s financiranjem oziroma sofinanciranje razvojnih projektov. Zagotavljajo se javne koristi z uporabo zasebnega kapitala in izboljšanje kakovosti življenja občanov. Mesto lahko z zasebno investicijo hitro čuti pozitivne učinke in zadovoljstvo uporabnikov storitev (na primer gradnja vrtcev – takojšna odprava pomanjkljivosti, boljši pogoji dela in počutja, varčnejši objekti; na primer oskrbovana stanovanja in dr.). Gre za hitre in učinkovite razvojne poteze z vključevanjem zasebnega kapitala v javne projekte. JZP pogosto pomeni iskanje alternativnih, pametnih rešitev, pa tudi racionalnejši pristop k reševanju urbanih razvojnih izzivov – projekti se delajo z večjim ekonomskim premislekom. Z vključevanjem zasebnega deležnika, ki vidi neki svoj lastni interes, pomeni dodatno preveritev oziroma potrditev, da so zastavljeni projekti gospodarsko zanimivi. Gre za racionalnejši pristop financiranja in porazdelitve tveganj. JZP so dober ekonomski model v primeru, ko imajo projekti finančne učinke in s tem zagotovljeno rentabilnost.

3.3. TVEGANJA IN SPLOŠNE OVIRE PRI IZVAJANJU URBANIH PROJEKTOV PO MODELU JZP V SLOVENIJI

Pri izvajanju urbanih projektov JZP zasebni partner pogosto prevzame tveganja. Procesih, kot so na primer financiranje celotnega projekta, projektiranja, priprava zemljišča, pridobitev gradbenega dovoljenja ter gradnja in/ali rušenje objekta, vsebujejo nekatera tveganja. Po drugi strani se z omejitvami in težavami pri izvajanju projektov z JZP soočajo tudi občine, to so na primer: neprimer- na organiziranost občinskih uprav, pomanjkanje kadrov in znanja, prevelika pričakovanja pri javnem in zasebnem partnerja, morebitna nezanesljivost za-

sebnega partnerja (na primer stečaj). Primanjkuje znanje, védenje o tem, kako, s kom ter na katere vsebine bi se bilo smiselno osrediniti s projekti JZP in jih torej ne izvajati le z lastnimi sredstvi. Uspešne prakse je malo oziroma; če pa že je, se ne promovira dovolj. Obstajajo dvomi v projekte JZP, v javnosti pa so pogosto prisotne negativne zgodbe oziroma mnenja o takih projektih. Splošna konotacija je negativna, eden od razlogov je, da obstaja bojazen, da je JZP povezano s korupcijo, ker gre za povezovanje med javnim in zasebnim. Pogosto je prisoten tudi strah zaradi dolgoročnosti pogodbe. Premajhno je povezovanje manjših občin pri reševanju prostorskih oziroma urbanih izzivov, premalo pa je tudi delovanja v smeri skupnega nastopanja pri JZP. Delno je neustrezna tudi zakonska podlaga. Veljavni Zakon o JZP je pisan za velike projekte in za velike mestne občine, ki imajo na voljo upravne službe, močne projektne pisarne z več zaposlenimi itd. Trenutna stvarnost izvajanja projektov po modelu JZP v Sloveniji pa zadeva manjše projekte. Po drugi strani zakon ni preprost, včasih zahteva (pre)velike podrobnosti oziroma je v nekaterih delih prezahteven. Ker ima vsak projekt JZP svoje posebnosti, taka prenormiranost otežuje izvajanje. Pregled stanja opozarja tudi na nekaj odprtih vprašanj in dilem, ki se pojavljajo pri finančnem izvajanju projektov JZP na občinski ravni: kombiniranje finančnih sredstev in zavarovanj za izvajanje projektov JZP; prevzemanje finančnih tveganj (izpostavljenost javnega partnerja); smotrnost vključevanja oziroma kombiniranja več virov financiranja; nedorečenosti v zvezi z uporabo kohezivskih sredstev in mehanizmov CTN; izvajanje večjih projektov z večjim številom deležnikov in druge dileme.

3.4. POGLEDI JAVNEGA PARTNERJA NA JZP – NAČINI PREMAGOVANJA OVIR Z VIDIKA MESTNIH OBČIN

Predstavniki občine so v intervjujih navajali, da so v nekaterih delih potrebne poenostavitve zakonodaje in postopkov. Zakon o javno-zasebnem partnerstvu iz leta 2006 je zastarel in pomanjkljiv, v nekaterih delih pa je napisan preveč ohlapno. Manjkajo določila, ki bi podrobneje opredelila predhodni postopek. To bi pripomoglo k pripravi boljših gradiv, primernih za informirano in odgovorno presojo na občinskih svetih. Treba je vzpostaviti bazo z naborom dobrih primerov izvedenih projektov oziroma primerov iz pretekle prakse. Sistem JZP je treba prilagoditi in pripraviti za merilo, ki je primerno slovenskemu okolju, potrebna je delitev oziroma razlikovanje postopkov za večje in manjše projekte glede na njihove specifikke. Pristop države k JZP mora biti bolj ciljno usmerjen, hkrati pa ga mora država bolj upravno podpreti, kar pomeni, da bi različna ministrstva prevzela vidnejšo vlogo. Z vzpostavitvijo novega organa (na primer regijski organ, ki bi izvajal nadzor, vodil primere uspešne prakse, hkrati pa bi skrbel za povezovanje projektov občin s podobnimi izzivi) bi lah-

ko reševali težave, s katerimi se srečujejo male občine, ki so kadrovske zelo podhranjene. Poudarjena je bila tudi potreba po upravljalavskem organu, ki bi skupaj s pristojnimi ministrstvi oblikoval pravila igre za črpanje sredstev, namenjenih financiranja TUS projektov. Potrebni so tudi dodatni finančni instrumenti in spodbude prek razpisov. Rešiti je treba vprašanje črpanja evropskih kohezijskih sredstev in statusa njihovega koriščenja z vidika državnih pomoči. Razvoju finančnih instrumentov za večje izkoriščanje evropskih sredstev je treba nameniti posebno pozornost. Prav tako je treba razviti podporni mehanizem za primere, ko eden od partnerjev (običajno zasebni) nepredvideno ni več zmožen izvajati svojih aktivnosti in mora drugi partner (običajno javni) prevzeti odgovornost za nadaljevanje projekta.

Razvoju *know-howa*, tudi prek pospeševanja in izmenjave izkušenj ter informacij o dobrih praksah v Sloveniji, je treba prav tako nameniti posebno pozornost, na primer z izobraževanjem za strokovne delavce v mestnih upravah, pa tudi razvojem študijskih programov s specifičnimi znanji o JZP. Potrebna je podpora občinam v obliki strokovnih podpornih institucij (na pristojnih ministrstvih), na katere bi se občine lahko obračale po nedvoumna mnenja v primeru težav ali nejasnosti. Močno je poudarjena potreba po posvetovalnem organu, na katerega bi se občine lahko obračale z vprašanji, povezanimi z izvajanjem projektov JZP.

3.5. POGLEDI ZASEBNEGA PARTNERJA NA JZP

Kadar se izvajajo projekti po modelu JZP, zasebniki zasledujejo različne cilje. Investitorji so, kot izhaja iz intervjujev, zavezani ustvarjanju javnega dobra, saj med drugim to izboljšuje njihovo javno podobo. To se dosega z izvajanjem projektov, ki pripomorejo k razvoju mesta oziroma njegovih funkcij, za katere je sicer zadolžen javni sektor. Sledijo tudi cilju dobička, ki mora biti praviloma precej večji od obresti bank oziroma toliko večji, kolikor so visoka tveganja (5–15 odstotkov).

Na osnovi pridobljenih informacij od investorjev ugotavljamo, da so zasebniki zelo zainteresirani za urbane projekte JZP in da imajo napotke za javnega partnerja, kaj je treba narediti za uspešne urbane projekte po mehanizmu JZP. Investitorji, ki so bili intervjuvani, so izvajali projekte naslednjih tipov: gradnja stanovanjskih sosesk, gradnja oskrbovanih stanovanj, razvoj centralnih dejavnosti, prenova degradiranih urbanih območij, gradnja znotraj mesta ipd. Investitorji navajajo, da bi lahko sodelovali in izvajali po mehanizmu JZP pri vseh vrstah projektov, ki povečujejo kakovost mestnega prostora in posameznih skupin, skupnosti, sosesk in prebivalcev, pri projektih, ki pripomorejo h konkurenčnosti mest ali dela mesta ali drugih razvojnih naselij (središč), pri

projektih, ki prinašajo nadpovprečni finančni donos (dobiček). Na primer pri projektih, kot so: posodabljanje stanovanjskih sosesk, izvajanje energetske varčne stanovanjske gradnje, gradnja gospodarskih objektov, razvoj storitvenih dejavnosti (boljša logistika, organizacija dela in manjši stroški upravljanja), razvoj trgovskih centrov ipd. Eden od investorjev navaja, da je izvajal številne projekte, vendar ne po modelu JZP, ker je javni sektor pogosto pasiven. Navaja, da je javni partner povabljen k sodelovanju, vendar ne izkaže interesa. Če takega interesa s strani javnega partnerja za take projekte ni, je vse tveganje na zasebnem partnerju. Investitorji navajajo, da so za sodelovanje po modelu JZP zanimivi projekti, ko javni partner (občina) vloži zemljišče. Tako so v Sloveniji že bili uspešno izvedeni projekti po mehanizmu JZP (na primer oskrbovana stanovanja). Težava pa je, da javni partner vrednost svojih zemljišč pogosto precenjuje.

Investitorji kot problem navajajo tudi odsotnost ustreznih zemljišč ali njihova neaktiviranost, pogosto zaradi vprašanj lastništva. Skromen ali počasen obrat kapitala je naslednji pomemben dejavnik, ki zasebnike odvrča od sodelovanja v projektih JZP. Kot možne spodbude navajajo subvencioniranje zasebnih partnerjev, ki bi se tako lažje odločali za sodelovanje tudi na manj privlačnih lokacijah na obrobju, pri čemer bi bil delež dobička vnaprej določen. Prav tako predlagajo poenostavitev zakonov in podzakonskih aktov, po katerih se izvajajo projekti JZP. Zasebni investitorji še poudarjajo, da je za izvajanje projektov po modelu JZP v Sloveniji nujno, da za javnega in zasebnega partnerja veljajo enaka pravila in dolžnosti, pomembna sta zaupanje in enakopraven odnos. Poudarjajo tudi potrebo po varnosti oziroma odpravi tveganj z razumnimi roki potrjevanja dokumentacije za izvajanje projektov. V tem smislu je treba tudi izboljšati sistem javnega naročanja.

Glede razvoja finančnih in drugih mehanizmov, ki bi zasebniku omogočili preprostejšo oziroma pogostejšo izvedbo projektov po modelu JZP v Sloveniji, zasebniki menijo, da že konkurenca med bankami in zavarovalnicami spodbuja, da se stvari premikajo na boljše. Trenutno zavarovalnice ponujajo boljše pogoje od bank. Zasebni partnerji pričakujejo, da tudi občina v času izvajanja projekta svoje pogoje izpolni. Pričakujejo tudi subvencioniranje in stabilnost obsega naročil javnega partnerja oziroma mesta oziroma občine (mesto oziroma javni sektor naj ima vsako leto približno enako število naročil brez zamud oziroma časovnih lukenj). Tudi banke bi morale izvajati kreditiranje zasebnih investicij brez ekstremnih prekinitev. Potrebna je tudi ustrezna usposobljenost zasebnega partnerja oziroma njegova strokovna podkovanost. Pomemben dejavnik je urejenost zemljišč ali predpogojev za gradnjo in strokovno analitiške dokumentacije o potencialnih lokacijah.

4. Sklep

Pregled primerov obstoječe prakse in opravljeni intervjuji s predstavniki mestnih občin ter investorjev kažejo, da načelni interes za izvajanje urbanih projektov po mehanizmu JZP v Sloveniji obstaja, hkrati pa uporaba tega mehanizma ni splošno razširjena oziroma se uporablja le za izvajanje manjših urbanih projektov. Za pogostejšo uporabo mehanizma JZP tudi pri večjih projektih je treba razviti podporne mehanizme na različnih ravneh, kot so na primer vzpostavitev svetovalnega organa, razvoj podpornih finančnih in pravnih mehanizmov ipd., hkrati pa tudi pospeševati dobro prakso na tem področju, kar lahko pripomore k dvigu priljubljenosti mehanizma JZP pri razvoju urbanega prostora.