

Javno-zasebno partnerstvo – da ali ne Public-private partnership – yes or no

Tema, ki jo obravnavam, je tako v Sloveniji kot Evropi aktualna tema o javno zasebnem partnerstvu, partnerstvu, ki bi razbremenilo javne finance financiranja projektov, ki so primerni za vključevanje zasebnega kapitala, njihovega znanja in izkušenj. Tako kot razbremenitev javnih financ je pomembno tudi uvajanje metod in mehanizmov, ki veljajo v realnem sektorju in se skozi novi javni management prenašajo na delo znotraj javne uprave ali javnih podjetij. Eden največjih primerov v Sloveniji je ravno Centralna čistilna naprava Maribor. Bistven argument za vključevanje zasebnega kapitala v javni sektor je predvsem omejena zmogljivost javnih financ, da omogočijo izvedbo vseh zakonsko določenih programov in projektov. Ob tem pa ne smemo zanemariti priložnosti, ki javnemu sektorju omogoča prevzemanje nekaterih specifičnih znanj in izkušenj s področja organizacije in ekonomsko-tehničnih pristopov k izvajanju projektov, ki jih ima zasebni sektor. Doktrino, ki opredeljuje ta prenos znanja iz zasebnega v javni sektor, so poimenovali z angleško skovanko New Public Management ali po slovensko - novi javni management.

The issue of public-private partnership, of topical importance in Slovenia as well as in Europe, has been selected as the theme of this paper. This partnership is expected to lessen the burden imposed upon public finance by the financing of projects that could involve private capital, knowledge and experience. Moreover, the introduction of methods and mechanisms already established in the real sector and transferred into public administration and public companies through new management is as important as lessening the burden on public finance. One of the biggest case in Slovenia is Waste Water Treatment Plant in Maribor. The essential argument for including private capital into the public sector is primarily the limited capacity of public finance for the implementation of all mandatory programmes and projects. Neither should we underestimate the opportunity for the public sector to gain certain knowledge and experience in

Ključna besede:

javno zasebno partnerstvo, projektno vodenje, novi javni management

Keywords:

private-public partnership, project-based approach, New Public Management.

the field of organisation and economic and technical approaches to project implementation specific for the private sector. The English expression for the tenet denoting such transfer of knowledge from the private into the public sector is New Public Management.

Javni sektor na nivoju države ali lokalne skupnosti mora državljanom in državljanom zagotavljati storitve, ki pomenijo zadovoljevanje skupnih potreb (šolstvo, zdravstvo) ali pa omogočajo izvajanje skupnih nalog (varovanje okolja). Ene in druge storitve so strateškega pomena za državo ali lokalno skupnost, zato je v večini primerov primarni interes javnega sektorja, da te storitve zadrži v svoji oblasti in nadzoru.

Za zadovoljevanje teh potreb in nalog preko ponujenih storitev so potrebne investicije, ki javnemu sektorju omogočijo, da jih ponudi. Za izvedbo potrebnih investicij je treba izpolniti vsaj dva ključna pogoja:

- zagotoviti zadostna finančna sredstva;
- imeti primerna organizacijska znanja in znanja obvladovanja ter vodenja investicij.

Država ali lokalna skupnost mora hkrati zagotavljati primerno okolje za omogočanje gospodarskega razvoja, zato je nujno dinamično sodelovanje med državo in/ali lokalno skupnostjo ter privatnim sektorjem. Če želimo vse naloge izpeljati uravnoteženo, tako da bodo veljala načela socialne države in tudi načelo tržnega, konkurenčnega gospodarstva, je nedvoumno treba v strategiji razvoja predvideti partnerstvo med javnim in zasebnim sektorjem.

Tako imenovano javno-zasebno partnerstvo ni neznanca v svetu ali Evropi in tudi v Sloveniji imamo nekaj primerov. Vse od druge svetovne vojne pa do osemdesetih let preteklega stoletja so države v večini primerov, še posebno pa države v razvoju, financirale izgradnjo večjih infrastrukturnih objektov s klasičnimi proračunskimi sredstvi ali pa so se preko proračuna zadolževale.

Z gospodarskim razvojem, globalizacijo in posledično razvojem javnega sektorja raste tudi po-



treba po partnerstvu. Slovenija pa ima pred seboj še dodatno zahtevno nalogo, da izpolni obveze, za katere se je zavezala pred vstopom v Evropsko unijo. Te obveze pomenijo veliko finančno obremenitev v relativno kratkem časovnem obdobju (do leta 2015). Tako vidimo, da bo pritisk na javna finančna sredstva v bodoče izredno velik. Zato bo zelo verjeten in realen dodatni finančni vir privatni sektor.

Danes še čutimo pomanjkanje tesnejšega sodelovanja med obema sektorjema, tako v skupnem strateškem planiranju izvajanja razvojnih programov, ki prinašajo večjo ekonomsko učinkovitost, kot pri skupnem nastopu izpolnjevanja zakonsko določenih nalog javnega sektorja. Partnerstvo pa pomeni, da javni sektor opusti tisti del naloge ali obveze, ki ga bo namesto njega bolje in učinkoviteje opravil zasebni partner, in sicer tako, da bo zagotovil finančna sredstva, investicijo izpeljal po tehničnih in ekonomskih načelih in na koncu celotno storitev ponudil končnemu uporabniku v najvišji možni kvaliteti. Sam pa si v tem primeru zadrži zelo pomembno vlogo nadzora nad kvaliteto in ceno storitve, ki jo mora javni sektor zakonsko ponuditi državljanom Slovenije.

Zasebni kapital lahko vstopa v javni sektor na več načinov, na področju infrastrukture pa najpogosteje uporabljamo projektno financiranje z njegovimi dobrimi in slabimi stranmi. Ključni faktor, ki opredeljuje, ali je neki projekt primeren ali ne, je stopnja zanesljivosti bodočih prihodkov projekta.

Vstop zasebnega kapitala v javni sektor skozi projektno financiranje ima svoje dobre in slabe strani. Možnost uporabe zasebnih finančnih virov je prevladujoči element pri odločanju za tovrstne projekte. Kapital, ki se zagotovi za izgradnjo nekega objekta in ima izvor ali v lastnem kapitalu bodočega koncesionarja ali le on sam ali z družbeniki zagotovi kreditni aranžma, ne dobi statusa državnega ali občinskega dolga. Prav tako logično izhaja iz tega, da za izvedbo projekta niso potrebna proračunska sredstva, razen v pripravljalni fazi projekta, ki zajema vse od ustanovitve projektnega tima, faze pogajanj, nadzora in koordinacije v fazi gradnje in zagotovitev infrastrukture za konkreten projekt, kot so zemljišča, komunalni priključki itd. To je pozitiven del uporabe zasebnega kapitala, ima pa tudi slabosti v primerjavi s klasično obliko financiranja projekta iz proračunskih sredstev ali kreditov, ki jih najame država ali lokalna skupnost, in sicer:

- stroški financiranja so običajno višji kot pri financiranju s klasičnimi državno ali občinsko garantiranimi krediti (rating države do kreditodajalcev je praviloma boljši od ratinga koncesionarjev),
- projekti so ponavadi po finančni in pravni konstrukciji bistveno bolj kompleksni in zahtevni, kar zahteva visoko usposobljeno skupino na strani države ali občine.

Omenili smo finančne elemente, ki govorijo v prid tovrstnemu financiranju projektov ali proti njemu, vsekakor pa je treba upoštevati še en zelo pomemben vidik. To je politično-sociološki vidik, ko storitve, ki so bile do sedaj pod »našo« ingerenco, preidejo v roke zasebnega kapitala. Zato je zelo pomembno, da se pred odločitvijo za tovrstno financiranje nekega projekta preverijo in natančno obrazložijo razlogi za to odločitev in da se ekvivalentni finančni del, ki s tem ostane v proračunu, uporabi smotrno in učinkovito. Samo takšna kombinacija je opravičljiva, saj smo zaradi nekoliko večjih stroškov pri zasebnem kapitalu le-te zmanjšali ob pravilni izbiri vlaganja »prostih« finančnih sredstev. S pravilno izbiro projekta, financiranega iz »prostih« finančnih sredstev, lahko tudi povečamo zadovoljstvo uporabnikov, ki vidijo, da so z uspešnim vstopom zasebnega kapitala dobili namesto ene storitve dve storitvi v istem časovnem obdobju. Problem, ki obstaja, je, da za Slovenijo velja, da zamuja pri izdelavi strategije javno-zasebnega partnerstva. Zaradi razmišljanja češ, javno-zasebno partnerstvo da ali ne in na katerih področjih javnega sektorja so možne prioritete, je Slovenija zamujala pri pripravi pravnih okvirjev za enoten pristop (Zakon o javno zasebnem partnerstvu je stopil v veljavo še le marca 2007) in zato precej zaostaja za razvitejšim delom Evropske unije. Res da vlada (mandat 2004–2008), predvsem pa ministrstvo za finance resno omenjata potrebo po vključevanju zasebnega sektorja, in to prav zaradi pričakovanih finančnih pritiskov na proračun države ali proračune lokalnih skupnosti, a je to še vedno samo na deklarativnem nivoju.

Dodaten impulz za aktivnejše usmerjanje v to področje pa je treba poiskati v politiki Evropske komisije, ki se trudi vpeljati javno-zasebno partnerstvo z vsemi njegovimi prednostmi, tudi v sistem nepovratnega financiranja, ki do danes ni bil možen.

Javno-zasebno partnerstvo Evropska Unija

Lizbonska strategija je eden od pomembnejših EU dokumentov, ki zastavljajo cilje držav članic EU za dolgoročno in sprejemljivo ekonomsko rast, tako da bi postali najrazvitejša svetovna družba, ki temelji na znanju. Sestavni del akcijskega načrta doseganja kriterijev in ciljev lizbonske strategije je tudi opredelitev možnosti vključevanja javno-zasebnega partnerstva (pogosto ga označujemo s kratico PPP, ki izhaja iz angleškega poimenovanja Public-Private Partnership).

Posamezne države v EU in tudi druge uokvirjajo pojav javno-zasebnega partnerstva na različne načine, ene z enotnim krovnim zakonom, druge z delnimi pristopi, odvisnimi od trenutnega stanja na projektih.

Ko primerjamo Slovenijo z ostalimi državami EU, ugotovimo, da smo na področju javno-zasebnega partnerstva kar nekaj let za njimi. To ni nujno pusti-

lo velikih negativnih posledic, če gledamo samo s stališča razvoja države, zato se nam dosežkov na gospodarskem področju in pri zagotavljanju javnih dobrin ni treba sramovati.

Zaradi kasnitve pri pripravi strategije javno-zasebnega partnerstva in vključevanja dosedanjih znanj in izkušenj pri snovanju te strategije, zaradi pozne priprave ustreznega zakona in poznega sprejetja pravnih podlag pa realno zaostajamo za Evropo. Tudi znotraj EU so razlike, predvsem v pristopu k izvedbenemu delu javno-zasebnega partnerstva, vendar so po izvedenih projektih in izkušnjah z njimi daleč pred nami. Primerjava je za Slovenijo zelo neugodna že pri dosegu političnega soglasja, ali naj država gre v javno-zasebno partnerstvo ali ne.

Vendar se v Sloveniji tudi to popravlja in z urejenimi zakonskimi in organizacijskimi podlagami ter političnim soglasjem smo se približali najrazvitejšim v EU, kot je npr. Irska.

Največkrat omenjena država, ne le v EU, ki naj-uspešneje izvaja javno-zasebno partnerstvo, je nedvoumno **Republika Irska**. Fleksibilni in učinkovit pristop k izkoriščanju vseh ponujenih možnosti in prednosti članstva v EU so nadgradili z uspešnim kombiniranjem javnega sektorja in zasebnega kapitala v pomembnih investicijah. Irska je opredelila svoj odnos do javno-zasebnega partnerstva na institucionalen način, tako da je organizirala osrednjo in enotno centralno enoto, s katero sodeluje tudi neformalna skupina. Osrednja enota vzpodbuja in spremlja projekte javno-zasebnega partnerstva. V letu 2002 so sprejeli zakon, ki je skladno z anglosaksonskim načinom postavljanja zakonskih norm napisan kratko in jedrnat. Irci v zakonu opredeljujejo državne partnerske organe (State Authority), opisujejo oblike javno-zasebnega partnerstva in medsebojne pravice in dolžnosti. Irski pa z dolgoletno tradicijo sledijo » stare » članice EU, kot so Velika Britanija, Nemčija, Francija, Nizozemska in Italija.

Vse našteje države so članice iz začetka delovanja Evropske unije, razen Republike Irske, ki pa je morda tudi zato najaktivnejša, in imajo dolgo tradicijo sodelovanja javnega in zasebnega partnerstva. Razlike med njimi so, vendar je enotno to, da vse prepoznavajo nujnost po enotni ureditvi in s tem regulaciji odnosov med javnim in zasebnim. Če te regulacije ali nadzora ni, lahko pride do izničenja pozitivnih učinkov partnerstva, tako da nad partnerstvom in sprejemljivostjo javnih storitev za uporabnike pričnejo prevladovati ozki ekonomski interesi zasebnega kapitala.

Članice Evropske unije, ki so to postale po 1. maju 2004, **Češka, Poljska in Madžarska**, sledijo zgledom in priporočilom EU. Vse tri države urejajo to področje z zakonodajo, ki pa se po vsebini in obsegu med seboj razlikuje.

Slovenske izkušnje

V konkretnih primerih nekaterih javno-zasebnih partnerstev Slovenija (čistilna naprava Maribor, čistilna naprava Kranjska Gora) doslej ni pokazala pretiranega navdušenja nad možnostjo uporabe modela javno-zasebnega partnerstva. Projekti so bili prepuščeni posameznim lokalnim skupnostim in so bili v primerjavi s projekti, ki bili financirani iz proračunov ali nepovratnih sredstev iz EU, v podrejenem položaju (take so lastne izkušnje pri vodenju največjega javno-zasebnega projekta v Sloveniji). Pristojna ministrstva niso dala tovrstnim projektom nikakršne podpore, niti po pravni niti po finančni plati, večinoma zato, ker je izvedba projekta javno-zasebnega partnerstva težja in zahtevnejša naloga zlasti zaradi pomanjkanja državne strategije na tem področju in posledično pomanjkanja pravnih okvirjev, ki bi določali pravila izvajanja projektov. To se tudi kaže v odnosu Slovenije in njenih institucij do iniciativ EU, da se to področje zakonsko in organizacijsko uredi.

Razbremenitev proračuna, državnega ali lokalne skupnosti, je temeljno vodilo razvijanja modela javno-zasebnega partnerstva. Če Slovenija želi vsaj ohranjati nivo kvalitete vzdrževanja okolja in vzporedno zagotavljati ekonomsko rast ob sočasno vzdržni socialni državi ter izpolniti zaveze, ki jih je podpisala ob vstopu v Evropsko unijo, mora resno upoštevati možnosti, ki jih ponuja zasebni kapital. Če se osredotočimo samo na segment zagotavljanja finančnih sredstev za izpolnitev vseh obvez, ki sodijo v okvir kohezijskega sklada EU (okolje oziroma komunalna infrastruktura in promet s svojo infrastrukturo) in ki jih je Slovenija sprejela ob vstopu v EU, ugotavljamo, da nam ob upoštevanju proračunskih sredstev in nepovratnih finančnih virov še vedno primanjkuje znaten del finančnih sredstev, da lahko te obveze izpolnimo do leta 2015. Ocene ekonomskih strokovnjakov se gibljejo vse do 30 % manjkajočih finančnih virov, če upoštevamo dosedanje razdelitev med proračunske uporabnike na nivoju države ali lokalne skupnosti.

Obe področji, komunalna infrastruktura in promet, sta sestavni del t. i. gospodarske infrastrukture, ki jo potrebujemo za podporo, iz katere izhajajo prepotrebna gospodarska rast lokalnih območij in države. Slovenija ocenjuje na osnovi empiričnih študij te naložbene potrebe na okoli 8 % BDP. Ko primerjamo podatke s preteklim desetletjem, ko smo za te projekte namenili 5 % BDP, vidimo znatno neskladje med potrebami, ki jih ima država za investicije, in razpoložljivimi tradicionalnimi viri sredstev za te namene, kot so proračunska sredstva in zadolževanje doma ali v tujini.

Primer s področja prometa kaže, da ostane kljub velikim investicijskim vložkom do danes in kljub pričakovanim finančnim vložkom iz kohezijskega sklada približno 43 % državnih cest, ki so prav tako nujno potrebne obnove, da bi zagotovili skladen regionalni razvoj, vendar so zanje potrebni domači finančni viri, ki jih je smotno, vsaj delno,

nadomestiti z zasebnimi viri kapitala. Pot, začrtana v Sloveniji, daje pozitivne obete. Potrebno je le vzpostaviti strokovno komunikacijo med teorijo in prakso (določila zakona – praktične izkušnje) in s tem v največji meri minimizirati možne odklone na projektih javno-zasebnega partnerstva. Treba je upoštevati pravila organiziranja in vodenja projektov ter ustanoviti enoto za PPP na nivoju države, ki mora biti sestavljena iz strokovnjakov s tega področja.

Zelo pomembno je upoštevati tudi dejstvo, da kljub vstopu zasebnega kapitala njegova miselnost ne sme in ne more prevladati nad javnim interesom, seveda pa to ne pomeni, da kapital samo vzamemo in mu ne damo možnosti oplemenitenja in vračanja v druge projekte.

Zaključek

V javno-zasebno partnerstvo nas poleg evropskih zgledov vodijo tudi domači javnofinančni razlogi in dejstvo, da je treba izpolniti zaveze ob vstopu v Evropsko unijo. Te pomenijo izredno močan in dinamičen investicijski cikel, ki predstavlja za javne finance veliko breme. Ob vsem tem pa ne smemo pustiti vnemar dejstva, da je za vzdrževanje in dvig socialnega standarda, skupaj s kulturo, šolstvom in športom, v Evropi in Sloveniji treba poiskati dodatne modele financiranja javnih zadev. In javno-zasebno partnerstvo je zagotovo eden od primernih modelov, ki z investiranjem v infrastrukturo razbremenjuje javne finance in jim povečuje možnost regulacije na socialnem, kulturnem, šolskem in drugih področjih.

Maribor kot drugo največje slovensko mesto in mesto, ki je bilo v devetdesetih letih prejšnjega stoletja najbolj prizadeto zaradi izgube svojega industrijskega potenciala, je kljub temu postavljalo izredno visoke standarde pri ravnanju z okoljem in njegovem dolgoročnem varovanju. Pravzaprav je bila paradoksalna situacija, ko ob padanju gospodarske sposobnosti mesta rastejo okoljska zavedanja in prepričanje, da so tudi okoljski projekti del gospodarskega razvoja mesta ali regije. Mariborska čistilna naprava kot največji primer javno-zasebnega partnerstva v Sloveniji je to zagotovo bila in glede na takratno stanje javnih financ in slovenskega gospodarstva je bila odločitev za javno-zasebno partnerstvo pravzaprav na dlani. Takrat ni bilo pomoči EU v obliki in količini, kot jo poznamo od konca devetdesetih let, ni bilo realnega tehnološkega znanja za projektiranje in izvedbo in ne zadostnega znanja o upravljanju takšnih objektov, ko že obratujejo. Odločitev ni bila napačna, vendar so se ob nekritičnem odnosu pristojnih ministrstev in izgubi politične podpore na lokalnem nivoju v zaključni fazi projekta v projektu pojavila odstopanja od dogovorjenega. Zato je ta projekt, zaradi dobrih in tudi slabih izkušenj, lahko vzorčen primer dobrega ravnanja in hkrati učenja na storjenih napakah.

Ne glede na navedena dejstva ostaja eden zelo pomembnih vidikov javno-zasebnega partnerstva prevzemanje pravil iz zasebnega sektorja, kot so učinkovitost, ekonomičnost in uspešnost. Ker gre za projekte, ki so obveza javnega sektorja v razmerju do uporabnikov, pa moramo še posebno pri projektih javno-zasebnega partnerstva zadržati in negovati popolno preglednost sistema, saj nam to jamči neodvisnost od trenutnega obnašanja zasebnega kapitala in iz njega izhajajoče možnosti koruptivnih dejanj, hkrati pa vliva na zaupanje javnosti v pravilnost izbire javno-zasebnega partnerstva. Pozitivni učinki se ne odražajo samo znotraj ozkega pojma javne uprave, kot je državna ali občinska uprava, ampak vplivajo na razmišljanje in delovanje celotnega sistema javnih gospodarskih družb. Znanja, ki se pridobijo ob nekem projektu, je mogoče prenesti v obstoječi sistem pod pogojem, da že v zgodnji fazi projekta zagotovimo primerne ljudi, jih pravilno pozicioniramo znotraj ustaljene strukture, jim omogočimo zadostna pogoja in od njih zahtevamo, da uporabijo vsa možna orodja, ki jih je iz zasebnega sektorja možno prenesti v javni sektor. To ni preprosto, je pa ob podpori in razumevanju vodstva mogoče izpeljati. In sklepna misel: vsaka pomembna odločitev v življenju prinaša spremembe. Te mnogokrat vnašajo nemir, strah in negotovost v ustaljeni organizacijski red. Javni sektor je že po svoji naravi zelo rigidna in neelastična struktura, za katero veljajo pravila počasnih in majhnih korakov. Javno-zasebno partnerstvo pa ne vnaša sprememb samo med zaposlene v javnem sektorju, ampak je to nov ekonomsko-družbeni fenomen odnosa med javnim in zasebnim. Uravnovežiti ta sistem pomeni, da bodo takšni projekti uspešni in bodo ponudili optimalne storitve za optimalne stroške. Javno-zasebno partnerstvo ni čarobna paličica, je samo orodje za zmanjšanje pritiska na javne finance in za pospeševanje učinkovitosti in ekonomičnosti javnega sektorja. Uporaba v pravih segmentih družbenega življenja, pošteno partnerstvo in pozitivna družbena klima ter odnos do zasebnega sektorja bodo dali pričakovane rezultate. Zato je dilema »za« ali »proti« javno-zasebnemu partnerstvu umetna in edini realen odgovor nanjo je, da je javno-zasebno partnerstvo potreben in dobrodošel instrument uravnavanja ravni med zadovoljevanjem skupnih potreb in zmožnostmi javnih financ.

Viri in literatura:

1. Upravičenost uporabe javno zasebnega partnerstva v Sloveniji – specialistično delo, Danilo Šalamon, september 2007, Univerza v Ljubljani, Fakulteta za upravo.