

1.02 Pregledni znanstveni članek

UDK 719:334.012.3(497.4Črnomelj)  
72.025.4(497.4Črnomelj)

Prejeto: 5. 1. 2018

**Neva Makuc**dr., znanstvena sodelavka, Zgodovinski inštitut Milka Kosa ZRC SAZU,  
Raziskovalna postaja ZRC SAZU v Novi Gorici, Delpinova 12, SI-5000 Nova Gorica  
E-pošta: neva.makuc@zrc-sazu.si

## Revitalizacija stavb kulturne dediščine preko javno-zasebnega partnerstva: primer Občine Črnomelj<sup>1</sup>

### IZVLEČEK

Prispevek obravnava problematiko javno-zasebnega partnerstva v Sloveniji z vidika materialne kulturne dediščine, za obnovo ali obranjanje katere pogosto primanjkuje finančnih sredstev. Dolgoročni okoljski, energetske in gospodarski cilji Evropske unije in Slovenije so spodbudili udeležanje kompleksnejših oblik sodelovanja med javnim in zasebnim sektorjem tudi na področju kulturne dediščine. V prispevku so predstavljeni javno-zasebno partnerstvo v Sloveniji ter okoljski in drugi cilji Evropske unije in Slovenije, ki so med drugim botrovali dobri praksi energetskega pogodbeništvu, ki se izvaja v Občini Črnomelj. V okviru sodelovanja med javnim in zasebnim partnerjem sta bili prenovi deležni tudi stavbi kulturne dediščine, in sicer črnomaljski grad in t. i. bivoši dijaški dom.

### KLJUČNE BESEDE

*javno-zasebno partnerstvo, kulturna dediščina, energetske pogodbeništvu, Črnomelj, črnomaljski grad.*

### ABSTRACT

#### REVITALISATION OF CULTURAL HERITAGE BUILDINGS VIA PUBLIC-PRIVATE PARTNERSHIP: THE EXAMPLE OF THE MUNICIPALITY OF ČRNOMELJ

*The article discusses the problem of public-private partnership in Slovenia from the perspective of material cultural heritage, which struggles with the chronic lack of sufficient funds for restoration or preservation. Long-term environmental, energy-related and economic objectives of the European Union and Slovenia spurred the implementation of more complex forms of cooperation between public and private sectors in the area of cultural heritage as well. The article presents the public-private partnership in Slovenia, along with environmental and other objectives of the European Union and Slovenia that have contributed to the establishment of the good practice of energy performance contracting, which is currently being implemented in the Municipality of Črnomelj. The public-private partnership here has also led to the restoration of two cultural heritage buildings, i.e., the Črnomelj Castle and the so-called former pupils' residence hall.*

### KEYWORDS

*Public-private partnership, cultural heritage, energy performance contracting, Črnomelj, Črnomelj castle.*

<sup>1</sup> Članek je rezultat aplikativnega in raziskovalnega dela, izvedenega v okviru projekta RESTAURA – *Revitalising Historic Buildings through Public-Private Partnership Schemes* (Program transnacionalnega sodelovanja Srednja Evropa 2014–2020), sofinanciranega s strani Evropskega sklada za regionalni razvoj, ter raziskovalnega programa št. ARRS-NRU/P6-0052-0618-2017/3, ki ga je sofinancirala Javna agencija za raziskovalno dejavnost Republike Slovenije iz državnega proračuna. Najlepša hvala vsem deležnikom, ki so preko intervjujev in anket prispevali k boljšemu poznavanju obravnavane problematike; prav tako tudi kolegici dr. Jasni Fakin Bajec za konstruktivno diskusijo o obravnavani problematiki.

## Predstavitev problema

Slovenija ima bogato materialno kulturno dediščino, a pridobivanje potrebnih finančnih sredstev za vzdrževanje, obnovo ali valorizacijo<sup>2</sup> posameznih stavb kulturne dediščine, kot so grajske stavbe, sakralni objekti in podobno, je danes poseben izziv. Državne in lokalne oblasti ter strokovna in širša javnost poskušajo na različne načine pridobiti potrebna sredstva. Uspešnost tovrstnih prizadevanj je od primera do primera različna. S podobnimi težavami se srečujejo tudi v nekaterih drugih srednjeevropskih državah (na primer na Hrvaškem, Slovaškem in Poljskem), kjer je zaradi pomanjkanja javnofinančnih sredstev nemalo zgodovinskih stavb v slabem stanju ali so celo prepuščene zobu časa.

Gre za pereč problem, zato ne preseneča, da ob pomanjkanju zadostnih finančnih sredstev iščemo nove pristope, ki lahko prispevajo k prenovi ali obnovi tovrstnih objektov in obenem obvarujejo javnofinančna sredstva. Prav to so izzivi mednarodnega projekta RESTAURA – *Revitalizacija zgodovinskih stavb preko shem javno-zasebnega partnerstva*, katerega glavni namen je poiskati, preveriti in spodbuditi dobre prakse javno-zasebnega partnerstva na primeru revitalizacije zgodovinskih stavb in mest s ciljem ohranjanja srednjeevropske materialne kulturne dediščine. Javno-zasebno partnerstvo je namreč lahko ena izmed možnih rešitev, saj omogoča pritegnitev zasebnih finančnih virov. Znanstveno in aplikativno delo na omenjenem projektu je zahtevalo preučitev zakonodaje in stanja javno-zasebnega partnerstva v Sloveniji ter slovenskih dobrih praks javno-zasebnega partnerstva na področju materialne kulturne dediščine. Izvajali smo tudi ankete in intervjuje s ključnimi deležniki, zlasti predstavniki javnega sektorja; preučili smo različne načrte, strategije, direktive, smernice in druge dokumente na evropski, nacionalni in lokalni ravni, ki smo jih uporabili pri analizi problematike javno-zasebnega partnerstva v Sloveniji.

Poskus identifikacije dobrih praks javno-zasebnega partnerstva na primeru slovenske materialne kulturne dediščine je bil do nedavnega poseben izziv, saj je bilo težko jasno prepoznati dobre prakse kompleksnejših oblik tega mehanizma na področju revitalizacije ali ohranjanja kulturne dediščine. V nekaterih primerih je bilo mogoče zaslediti pomanjkljivo poznavanje ali celo napačno razumevanje tega mehanizma s strani določenih deležnikov.<sup>3</sup> V za-

dnjem času pa so okoljska, energetska in gospodarska prizadevanja Evropske unije in Slovenije prispevala k pospešenemu razvijanju tega mehanizma, natančneje, energetskega pogodbeništvu, pri čemer so bile energetske prenove deležne tudi nekatere stavbe kulturne dediščine v javni lasti. V pričujočem članku je predstavljen zgolj en vidik kompleksne problematike javno-zasebnega partnerstva v Sloveniji, tj. kako lahko prav s sodelovanjem javnega in zasebnega sektorja pritegnemo finančna sredstva v prenovi stavb kulturne dediščine.

## Javno-zasebno partnerstvo v Sloveniji

Javno-zasebno partnerstvo obsega različne oblike sodelovanja javnega in zasebnega sektorja. Zаметki tovrstnega sodelovanja naj bi bile že koncesije, ki so jih v novem veku vladarji podeljevali za gradnjo cest, kanalov itd. V 19. stoletju so na podoben način financirali gradnje in upravljanje kanalov, železnic, vodovodov ipd. V današnjem času tovrstno sodelovanje torej ni popolna novost.<sup>4</sup>

Javno-zasebno partnerstvo je hitro razvijajoč se mehanizem, ki se prilagaja različnim razmeram v posameznih državah.<sup>5</sup> Na ravni Evropske unije ni enotne definicije; dobro pa je razvit zlasti v starejših članicah. Evropska komisija v ta okvir vključuje vse oblike dolgotrajnega sodelovanja med javnim in zasebnim sektorjem, ki vodijo k razvijanju in izvajanju dejavnosti v javnem interesu. Pri tem zasebni sektor sodeluje v različnih fazah izvedbe projekta, tveganja so porazdeljena med oba sektorja, možne pa so različne oblike financiranja z zasebnimi, pa tudi javnimi sredstvi.<sup>6</sup> Pomembna elementa javno-zasebnega partnerstva sta tudi javni interes ter javno lastništvo na začetku in koncu pogodbe (z maloštevilnimi izjemami).<sup>7</sup> Bistvo javno-zasebnega partnerstva je torej učinkovito sodelovanje javnega in zasebnega sektorja na področju javnih storitev in infrastrukture.<sup>8</sup>

V Sloveniji je ta mehanizem definiran v *Zakonu o javno-zasebnem partnerstvu*, ki je bil sprejet 7. decembra 2006 in je stopil v veljavo 7. marca 2007. Definicija trenutne zakonodaje je široka in obsežna, zaradi česar je podana v opombi.<sup>9</sup> To pomeni,

<sup>4</sup> Čepeljnik, *Uporaba javno-zasebnega partnerstva*, str. 5–13.

<sup>5</sup> Grom idr., *Implementation*, str. 329; Milosavljević in Benković, *Modern Aspects*, str. 26.

<sup>6</sup> Čepeljnik, *Uporaba javno-zasebnega partnerstva*, str. 8–37.

<sup>7</sup> Pintar, *Vpliv institucionalnega okolja*, str. 38–39.

<sup>8</sup> *Poročilo o sklenjenih oblikah*, str. 4.

<sup>9</sup> »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 za-

<sup>2</sup> Ta izraz je predmet različnih interpretacij. Valorizacijo kulturne dediščine na primer upravljavci razumejo kot obnovo, ekonomisti kot izkoriščanje, strokovnjaki za kulturno dediščino kot udejanjanje potencialov, ki jih ima kulturna dediščina itd. (Cicerchia, *Il bellissimo vecchio*, str. 59–61).

<sup>3</sup> Podobno ugotavljajo tudi Grom idr., *Implementation*, str. 335, ki so med raziskovalnim delom odkrili negativen odnos splošne javnosti do javno-zasebnega partnerstva.

da lahko obsega različne projekte, po drugi strani pa lahko pri nestrokovnjakih otežuje jasno razumevanje tega kompleksnega mehanizma. Razlikujemo različne vrste javno-zasebnega partnerstva. Prevladujoča oblika so koncesije, kjer je vsaj del tveganj prenesen na zasebni sektor. Ta v tem primeru nosi tudi večino tveganj, vezanih na povračilo investicije. To je bistvenega pomena za razlikovanje koncesij in javnih naročil, kjer tovrstna tveganja nosi javni sektor kot naročnik.<sup>10</sup>

Javno-zasebno partnerstvo na področje izvajanja javnih storitev in izgradnje infrastrukture uvaja precej prednosti, kot so razbremenitev javnih financ s pritegnitvijo zasebnih finančnih sredstev, uporaba znanj in izkušenj zasebnega sektorja, povečanje kakovosti storitev, prenos določenih tveganj na zasebni sektor, hitreše izvajanje del itd. Zasebnemu sektorju pa to prinaša nove poslovne priložnosti in možnosti ustvarjanja dobička v skladu z vložnim kapitalom, pristojnostmi in sprejetim tveganjem. Javno-zasebno partnerstvo naj bi tako združilo prednosti in kompetence obeh sektorjev.<sup>11</sup>

Ta mehanizem pa lahko ima tudi slabosti oziroma je podvržen določenim tveganjem, kot so na primer politična in druga tveganja za zasebni kapital, dražje kreditiranje zasebnikov v primerjavi s kreditiranjem javnega sektorja, morebiten odpor javnosti do zasebnega kapitala itd.<sup>12</sup> Priporočljivo je, da vsak partner prevzame tista tveganja, ki jih lahko najbolje obvladuje (na primer zasebni partner poslovna, javni pa politična). Poleg tega je pomembno, da pri javno-zasebnem partnerstvu učinkovito razdelimo ne le tveganja, ampak tudi odgovornosti, funkcije in koristi. Tovrstni projekti zahtevajo kompleksno obravnavo in so lahko uspešni le v primeru, da so koristni za družbo in hkrati izvedljivi z gospodarskega vidika. Poleg tega je treba izpostaviti še pomen dobro usposobljenih strokovnjakov v javnem sektorju, ustrezne ocene tveganj, opredelitve upravljanja, dejanske politične podpore in urejene zakonodaje.<sup>13</sup>

Slovenija je začela ta mehanizem razvijati dokaj pozno, in sicer zaradi nizke zadolženosti v obdobju po osamosvojitvi, stabilnih javnih financ in ugodne gospodarske rasti.<sup>14</sup> Kljub dobri zakonski ureditvi tega področja leta 2006 pa je bilo še v *Poročilu o sklenjenih oblikah javno-zasebnega partnerstva v Republiki*

*Sloveniji v letu 2009* izpostavljeno, da ministrstva in občine podeljujejo zlasti koncesije za opravljanje storitev, medtem ko ni mogoče zaslediti »kompleksnih oblik javno-zasebnega partnerstva, ki bi vključevale tudi gradnjo zlasti infrastrukturnih objektov«. <sup>15</sup> Med različnimi vzroki je bilo izpostavljeno napačno interpretiranje tega mehanizma, saj pri številnih projektih ni prišlo do prenosa tveganja na zasebni sektor.<sup>16</sup>

Najpogostejša področja, na katerih se uporablja javno-zasebno partnerstvo, so promet, energetika, komunalne storitve, zdravstvo, izobraževanje in varnost ter objekti za javno upravo, športni objekti itd.<sup>17</sup> Ta mehanizem lahko s pritegnitvijo zasebnih finančnih virov, znanj in izkušenj prispeva tudi k prenovi stavb kulturne dediščine, kot kaže dobra praksa, predstavljena v nadaljevanju. Pred tem pa velja izpostaviti evropske in nacionalne strategije, direktive in podobne dokumente, ki so ji botrovale.

### Okoljska, energetska in gospodarska prizadevanja Evropske unije in Slovenije ter prenove stavb kulturne dediščine

Strategija *Evropa 2020. Strategija za pametno, trajnostno in vključujočo rast*, sprejeta leta 2010, je izpostavila pomen bolj zelenega in konkurenčnega gospodarstva ter postavila cilj, da se do leta 2020 emisije toplogrednih plinov zmanjšajo za vsaj 20 odstotkov v primerjavi z letom 1990. Poleg tega naj bi se pri končni porabi energije delež obnovljivih virov energije povečal na 20 odstotkov; prav za toliko naj bi se povečala tudi učinkovita raba energije.<sup>18</sup> Februarja 2011 je Evropski svet poudaril, da namerava Evropska unija do leta 2050 izpustiti toplogrednih plinov v primerjavi z letom 1990 zmanjšati za 80 do 95 odstotkov. V *Načrtu za prehod na konkurenčno gospodarstvo z nizkimi emisijami ogljika do leta 2050* iz leta 2011 je med različnimi inovacijami za energetske sistem z nizkimi emisijami ogljika izpostavljeno, da je mogoče do leta 2050 na področju grajenega okolja emisije toplogrednih plinov zmanjšati za okoli 90 odstotkov. Pri tem je pomembno tako načrtovanje pametnih nizkoenergijskih ali celo energetske neodvisnih stavb kot tudi prenavljanje obstoječih stavb v smislu večje energetske učinkovitosti. Naložbe v nizkoogljico prihodnost med drugim omogočajo zmanjšanje porabe energije ter odvisnosti Evropske unije od uvoza fosilnih goriv. Poleg tega lahko spodbudijo gospodarsko okrevanje, povečajo število delovnih mest ter izboljšajo kakovost zraka in zdravje prebivalstva.<sup>19</sup>

*Direktiva evropskega parlamenta in sveta o energetske učinkovitosti* iz leta 2012 določa, da so od

sebnih in javnih sredstev v zgraditev objektov in naprav, ki so deloma ali v celoti v javnem interesu, oziroma v dejavnostih, katerih izvajanje je v javnem interesu« (Zakon o javno-zasebnem partnerstvu, 2. člen).

<sup>10</sup> Čepeljnik, *Uporaba javno-zasebnega partnerstva*, str. 11–26.

<sup>11</sup> Pintar, *Vpliv institucionalnega okolja*, str. 48–62; Čepeljnik, *Uporaba javno-zasebnega partnerstva*, str. 2–65; Milosavljević in Benković, *Modern Aspects*, str. 26–27.

<sup>12</sup> Več o tem: Čepeljnik, *Uporaba javno-zasebnega partnerstva*, str. 60–65; Pintar, *Vpliv institucionalnega okolja*, str. 62–66; Milosavljević in Benković, *Modern Aspects*, str. 27.

<sup>13</sup> Čepeljnik, *Uporaba javno-zasebnega partnerstva*, str. 11–66.

<sup>14</sup> Živec, *Javno-zasebno partnerstvo*, str. 13–132.

<sup>15</sup> *Poročilo o sklenjenih oblikah*, str. 3.

<sup>16</sup> Prav tam, str. 3.

<sup>17</sup> Pintar, *Vpliv institucionalnega okolja*, str. 42–44.

<sup>18</sup> *Evropa 2020*, str. 5–16.

<sup>19</sup> *Načrt za prehod*, str. 3–15.

1. januarja 2014 dalje države članice dolžne letno zagotoviti energetske prenoje vsaj treh odstotkov skupne tlorisne površine stavb v lasti in rabi osrednje vlade, ki se ogrevajo in/ali ohlajajo, in tako izpolnijo vsaj minimalne zahteve glede energetske učinkovitosti v skladu z *Direktivo 201/31/EU*.<sup>20</sup> Doseganje zgoraj omenjenih ciljev zahteva znatna finančna sredstva, kar ob pomanjkanju javnofinančnih sredstev predstavlja poseben izziv.<sup>21</sup>

Oktober 2015 je nastal dokument *Dolgoročna strategija za spodbujanje naložb energetske prenoje stavb*, ki temelji na evropski in nacionalni zakonodaji, nacionalnih strateških dokumentih in zgledih drugih držav članic Evropske unije.<sup>22</sup> Slovenija je zavezana letno prenoviti tri odstotke skupne tlorisne površine stavb v lasti in uporabi ožjega javnega sektorja,<sup>23</sup> ki se ogrevajo in/ali ohlajajo ter niso energetske učinkovite. Poleg tega Slovenija spodbuja energetske prenoje stavb v lasti in uporabi oseb širšega javnega sektorja.<sup>24</sup> Zavezala se je namreč, da bo do konca obdobja črpanja evropskih kohezijskih sredstev v ciljnem letu 2023 prenovila 1.800.000 m<sup>2</sup> površin celotnega javnega sektorja. Pri tem je pomembno v prenojo stavb javnega sektorja pritegniti tudi zasebni kapital in spodbuditi mehanizem energetskega pogodbeništv.<sup>25</sup> Naložbe v energetske prenoje objektov

so dolgoročne narave; investitorju se povrnejo šele na dolgi rok. Shema finančnih instrumentov je tako smotrno osnovana na kombinaciji kohezijskih sredstev ter drugih javnih in zasebnih finančnih virov.<sup>26</sup>

Energetsko pogodbeništv se pojavlja v različnih oblikah, od katerih velja izpostaviti pogodbeno zagotavljanje prihranka energije, ki se udejanja »preko pogodbe, s katero se podjetje za energetske storitve in naročnik dogovorita, da bo podjetje za energetske storitve za naročnika izvedlo financiranje in izvedbo investicije, vključno s tem povezanim načrtovanjem, vložena sredstva pa si nato povrne preko plačila za opravljeno storitev – kar naročnik financira iz sredstev, ki jih ustvari iz doseženih prihrankov pri stroških za energijo.«<sup>27</sup> Pomembna prednost za javnega partnerja je ta, da je tveganje za doseganje teh prihrankov na strani izvajalca (podjetja), ki med drugim prevzema tveganje za kvalitetno izvedbo ukrepov, vzdrževanje in upravljanje. Naročnik, torej javni partner, pa plačilo pokrije iz prihrankov, ki so nastali pri znižanju stroškov za energijo. Dolgoročno se namreč zaradi povečanja energetske učinkovitosti znižajo tekoči obratovalni stroški. Ekonomsko upravičeni ukrepi, ki lahko obsegajo ogrevalno tehniko, zamenjavo stavbnega pohištva, toplotno izolacijo ovoja stavbe ipd., namreč omogočajo, da se stroški povrnejo v obliki deleža pri doseženem zmanjšanju stroškov za energijo. Pri načrtovanju konkretnega projekta je potrebna poglobljena presoja pravnih, strokovnih in drugih podlag za njegovo uspešno izvedbo. Za uspešnost projekta so ključnega pomena konstruktivno sodelovanje in reševanje morebitnih težav. Različna tveganja (npr. načrtovanja in projektiranja, pridobitev soglasij in dovoljenj, pravočasne izvedbe, tehnično tveganje itd.) pa so smotrno porazdeljena na oba partnerja. Dobre prakse iz nekaterih držav Evropske unije kažejo, da je energetske pogodbeništv gospodarna rešitev, saj lahko podjetja zaradi visoke usposobljenosti na tem področju dosežejo dobre učinke.<sup>28</sup>

### Prenova stavb kulturne dediščine in pritegnitev zasebnih virov financiranja: primer energetske prenoje stavb v lasti Občine Črnomelj

V načrtih Republike Slovenije za energetske prenoje stavb javnega sektorja so poseben izziv stavbe,

<sup>20</sup> Direktiva 2012/27/EU, člen 5, 17.

<sup>21</sup> *Smernice za izvajanje ukrepov*, str. 6.

<sup>22</sup> V dokumentu je določena dolgoročna vizija Republike Slovenije, in sicer: »Vizija do leta 2050 je skoraj brezogljična raba energije na področju stavb, kar bo doseženo z znatnim izboljšanjem energetske učinkovitosti in povečanjem izkoriščanja obnovljivih virov energije v stavbah. S tem se bodo pomembno zmanjšale tudi emisije drugih škodljivih snovi v zrak. Slovenija postane prepoznavna na področju trajnostne graditve« (*Dolgoročna strategija*, str. 57).

<sup>23</sup> Osebe ožjega javnega sektorja so »ministrstva, organi v njihovi sestavi, upravne enote, vladne službe, pravosodni organi in drugi državni organi« (*Dolgoročna strategija*, str. 24).

<sup>24</sup> Osebe širšega javnega sektorja so »javni zavodi, javni gospodarski zavodi, javni skladi, javne agencije in ustanove, katerih ustanovitelj je država, ter uprava samoupravnih lokalnih skupnosti, javni zavodi, javni gospodarski zavodi, javni skladi, javne agencije in ustanove, katerih ustanovitelj je občina« (*Dolgoročna strategija*, str. 26).

<sup>25</sup> *Smernice za izvajanje ukrepov izboljšanja energetske učinkovitosti v stavbah javnega sektorja po principu energetskega pogodbeništv*, ki so jih decembra 2014 pripravili na Ministrstvu za infrastrukturo v sodelovanju z Ministrstvom za finance in strokovno javnostjo, energetske pogodbeništv definirajo takole: »V Sloveniji se pogodbeništv opredeljuje kot pogodbeno znižanje stroškov za energijo, ki pa ni samo način financiranja, ampak je pogodbeni model, ki poleg načrtovanja in vgradnje novih naprav zajema tudi financiranje, vodenje in nadzor obratovanja, servisiranje in vzdrževanje, odpravo motenj pa tudi motiviranje porabnikov za učinkovito rabo energije. Pogodbeništv je način pogodbenega znižanja stroškov za energijo, pri katerem izvajalec zagotovi vrsto potrebnih ukrepov za učinkovito rabo energije na naročnikovih objektih, naročnik pa se zaveže izvajalcu za te storitve plačati dogovorjeni znesek, pri čemer se morajo upoštevati morebitni penali za nedoseganje dogovorjenih rezultatov oziroma prihrankov. Osnova je pogodba, ki je za dogovorjeni čas sklenjena med lastnikom (ali upravljavcem) stavbe – naročnikom, in podjetjem za energetske storitve (poznano tudi kot ESCO –

Energy Service Company) – izvajalcem« (*Smernice za izvajanje ukrepov*, str. 8).

<sup>26</sup> *Dolgoročna strategija*, str. 20–79. Prednostna naložba Trajnostna energija, v okviru *Operativnega programa za izvajanje evropske kohezijske politike v obdobju 2014–2020*, predvideva do leta 2023 185.300.000 EUR (natančneje, 115.000.000 EUR nepovratnih in 50.000.000 EUR povratnih) sredstev za energetske prenoje stavb javnega sektorja ob 15-odstotni lastni udeležbi države pri nepovratnih kohezijskih sredstvih (*Dolgoročna strategija*, str. 78).

<sup>27</sup> *Smernice za izvajanje ukrepov*, str. 6–20 (citati na str. 14).

<sup>28</sup> Prav tam, str. 6–20. Podrobneje o tej obliki javno-zasebnega partnerstva: prav tam.



*Detajl novega stavbnega pohištva črnomaljskega gradu (foto Neva Makuc).*

ki so varovane po predpisih varstva kulturne dediščine. Pri teh objektih obnova poteka ne le v skladu z zahtevami po energetske učinkovitosti, ampak tudi varstvenimi vidiki. Prenova tovrstnih objektov pogosto zahteva višje naložbe in določena odstopanja od zahtevanih parametrov prenove, ki veljajo za druge objekte.<sup>29</sup> Prav ti načrti pa po drugi strani odpirajo možnosti vzpostavljanja dobrih praks javno-zasebnega partnerstva na primeru stavb kulturne dediščine.

Zgoraj omenjena *Direktiva evropskega parlamenta in sveta o energetske učinkovitosti* izpostavlja, da se lahko države članice odločijo, da iz energetske prenove izvzamejo stavbe, ki so uradno zaščitene kot del zaščitene okolja ali zaradi njihovega posebnega arhitekturnega ali zgodovinskega pomena, in sicer v primeru, da poseg ni sprejemljiv, ker bi preveč posegel v videz ali značaj stavb.<sup>30</sup> Slovenija se je smotrno odločila, da teh stavb ne bo izvzela iz energetske prenove, a v primerih, ko so določeni ukrepi energetske prenove zaradi varstva materialne kulturne dediščine deloma ali v celoti neizvedljivi, se jih – v skladu s *Smernicami za energetsko prenovo stavb kulturne dediščine* iz leta 2016 – upošteva kot izvedene.<sup>31</sup> Tovr-

stne energetske prenove se torej pri sofinanciranju ukrepov iz evropskih strukturnih skladov štejejo kot celovito izvedene in so tako upravičene do teh sredstev. Ob njihovem načrtovanju se lahko pojavlja nezaupanje med konservatorsko stroko na eni strani ter načrtovalci in izvajalci energetske politik na drugi, a to je mogoče preseči s konstruktivnim sodelovanjem in multidisciplinarnim pristopom, saj ukrepi za energetsko učinkovitost prispevajo k ohranjanju stavb kulturne dediščine.<sup>32</sup>

V nadaljevanju je predstavljen primer energetske sanacije stavb v Občini Črnomelj, ki je zajela tudi stavbi kulturne dediščine. Omenjena občina je v skladu s slovenskimi in evropskimi zakoni, podzakonskimi akti in razvojnimi dokumenti pristopila k celoviti energetske obnovi nekaterih stavb, ki so v njeni lasti. Leta 2016 je bilo energetsko stanje teh objektov slabo, prav taki so bili tudi delovni in bivalni pogoji v njih. Poraba energentov je bila velika, stroški zanje pa visoki. Ugotovljena je bila potreba po energetske sanaciji objektov, da bi tako zmanjšali porabo energije in znižali tekoče obratovalne stroške, namesto fosilnih uvedli obnovljive vire energije, izboljšali bivalne in delovne pogoje ter upravljanje in vzdr-

<sup>29</sup> *Dolgoročna strategija*, str. 70.

<sup>30</sup> Direktiva 2012/27/EU, člen 5.

<sup>31</sup> Opredeljene so različne stopnje energetske prenove, in sicer prenove s posamičnim ukrepom, delne in celovite energetske prenove. Slednja pomeni »uskajeno izvedbo ukrepov učinkovite rabe energije na ovojju stavbe (npr. fasada, streha, tla) in

na stavbnih tehničnih sistemih (npr. ogrevanje, prezračevanje, klimatizacija, priprava tople vode) na način, da se, kolikor je to tehnično mogoče, izkoristi ves ekonomsko upravičeni potencial za energetsko prenovo« (*Dolgoročna strategija*, str. 15).

<sup>32</sup> *Smernice za energetsko prenovo*, str. 8–17.



*T. i. bivši dijaški dom v Črnomlju (foto Neva Makuc).*

ževanje energetskih sistemov ter zmanjšali emisije ogljikovega dioksida, prašnih delcev ipd. Test javno-zasebnega partnerstva se je izkazal za pozitivnega in izpostavil številne prednosti uporabe tega mehanizma v primerjavi s klasičnim javnim naročilom. Javno-zasebno partnerstvo med drugim omogoča kritje stroškov sanacije energetskih sistemov iz prihrankov, doseženih z energetsko sanacijo, boljše vzdrževanje in upravljanje energetskih sistemov tako, da se izboljša energetska učinkovitost ob znižanih vloženi sredstvih, ter manjšo finančno udeležbo občine.<sup>33</sup>

S ciljem celovito energetsko sanirati sedem objektov je leta 2017 Občina Črnomelj vstopila v javno-zasebno partnerstvo (pogodbeno zagotavljanje prihrankov energije) z zasebnim partnerjem za obdobje petnajstih let. To je bil prvi obsežnejši projekt javno-zasebnega partnerstva, izveden s strani Občine Črnomelj. Med saniranimi objekti sta tudi stavbi kulturne dediščine, in sicer črnomaljski grad in t. i. bivši dijaški dom. V gradu, ki je danes v celoti last občine, so med drugim prostori Občine Črnomelj. Stavba bivšega dijaškega doma v Črnomlju (Ulica Otona Župančiča 7) je bila zgrajena v petdesetih letih 20. stoletja po načrtih Marjana Ruparja ter je namenjena knjižnični in mladinski dejavnosti ter pred-

šolski vzgoji. V sanacijo obeh objektov je bil vključen tudi Zavod za varstvo kulturne dediščine Slovenije.<sup>34</sup>

Leta 2017 je bila tako v zelo kratkem času izvedena sanacija objektov, pri čemer je velik del izvajalcev prihajal iz lokalnega okolja, kar je ugodno vplivalo na gospodarstvo tega območja. V okviru javno-zasebnega partnerstva je bilo na črnomaljskem gradu skoraj vse staro stavbno pohištvo zamenjano z novim, vgradili so novo skupno kotlovnico na lesno biomaso in termostatske ventile, izveden pa je bil tudi razvod centralnega ogrevanja. Na stavbi bivšega dijaškega doma so z notranje in zunanje strani toplotno izolirali fasado, zamenjali starejše stavbno pohištvo ter toplotno izolirali podstreho in streho. Vrednost celotne investicije na vseh sedmih objektih po modelu javno-zasebnega partnerstva je znašala 1.476.130,12 EUR brez davka na dodano vrednost. Finančna sredstva za sanacijo vseh sedmih objektov po tem modelu javno-zasebnega partnerstva so obsegala sredstva zasebnega partnerja, nepovratna kohezijska sredstva ter delež občine.<sup>35</sup>

Tudi nekatere druge slovenske občine so pristopile k podobnim energetskim prenovam lastnih stavb in danes ponujajo dobre prakse uporabe kom-

<sup>33</sup> *Test javno zasebnega partnerstva*, brez paginacije; *Investicijski program*, str. 5–26; Intervju – Občina Črnomelj z dne 20. 12. 2017.

<sup>34</sup> Register nepremične kulturne dediščine, evidenčne številke 9258 in 14285; *Investicijski program*, str. 5–26; Intervju – Občina Črnomelj z dne 20. 12. 2017.

<sup>35</sup> *Poročilo strokovne komisije*, brez paginacije; Intervju – Občina Črnomelj z dne 20. 12. 2017.

pleksnejših oblik javno-zasebnega partnerstva tudi pri prenovi zgodovinskih stavb. Pristop k energetske prenovi vsake stavbe kulturne dediščine zahteva specifičen pristop, interdisciplinarno sodelovanje ter iskanje ravnotežja med energetske učinkovitimi ukrepi in ohranjanjem vrednot kulturne dediščine.<sup>36</sup>

Do nedavnega je bilo, kot omenjeno, na področju prenove/obnove stavb kulturne dediščine težko jasno prepoznati kompleksnejše oblike javno-zasebnega partnerstva. Prav energetske prenovne stavb v javni lasti pa so v zadnjem času pokazale na možnosti pritegnitve zasebnih virov financiranja pri prenovi ne le običajnih stavb, ampak tudi zgodovinskih stavb ali celo stavb, ki so varovane kot spomeniki kulturne dediščine. K temu so botrovali okoljski, energetski in gospodarski cilji Evropske unije in Slovenije. Sanacije dokazujejo, da se je mogoče mehanizmov javno-zasebnega partnerstva uspešno posluževati tudi na področju kulturne dediščine, kar je pomemben korak v smer njegovega boljšega poznavanja in uporabe v Sloveniji. Ti primeri prispevajo tudi k prepoznavanju številnih prednosti tega mehanizma, ki ima v nekaterih evropskih državah in tudi izven Evrope že dolgo tradicijo. Dobre prakse, izkušnje javnega in zasebnega sektorja s tovrstnim sodelovanjem ter boljša prepoznavnost tega mehanizma v širši javnosti lahko imajo multiplikativne učinke in spodbudijo uporabo drugih kompleksnejših oblik javno-zasebnega partnerstva pri revitalizaciji kulturne dediščine.

## VIRI IN LITERATURA

### ZAKONODAJNI VIRI IN DRUGA URADNA DOKUMENTACIJA

*Evropa 2020. Strategija za pametno, trajnostno in vključujočo rast.* Bruselj, Evropska komisija, 2010. Dostopno na:

[http://ec.europa.eu/eu2020/pdf/1\\_SL\\_ACT\\_part1\\_v1.pdf](http://ec.europa.eu/eu2020/pdf/1_SL_ACT_part1_v1.pdf), 19. 12. 2017.

Direktiva 2012/27/EU evropskega parlamenta in sveta z dne 25. oktobra 2012 o energetske učinkovitosti, spremembi direktiv 2009/125/ES in 2010/30/EU ter razveljavitvi direktiv 2004/8/ES in 2006/32/ES. *Uradni list Evropske unije*. 14. 11. 2012. Dostopno na:

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2012:315:0001:0056:SL:PDF>, 3. 1. 2018.

*Dolgoročna strategija za spodbujanje naložb energetske prenovne stavb.* [Ljubljana]: Ministrstvo za infrastrukturo, Ministrstvo za javno upravo, 2015. Dostopno na:

[https://ec.europa.eu/energy/sites/ener/files/documents/dseps\\_final\\_okt2015.pdf](https://ec.europa.eu/energy/sites/ener/files/documents/dseps_final_okt2015.pdf), 26. 10. 2017.

*Investicijski program. Celovita energetska obnova javnih stavb v Občini Črnomelj.* December 2016. Dostopno na:

[http://www.lex-localis.info/files/2328c430-c9fb-427b-91e4-57d458b3c51a/1272347716107496238\\_3.%20tocka.pdf](http://www.lex-localis.info/files/2328c430-c9fb-427b-91e4-57d458b3c51a/1272347716107496238_3.%20tocka.pdf), 18. 12. 2017.

*Načrt za prehod na konkurenčno gospodarstvo z nizkimi emisijami ogljika do leta 2050. Sporočilo Komisije evropskemu parlamentu, svetu, evropskemu ekonomsko-socialnemu odboru in odboru regij.* Bruselj: Evropska komisija, 2011. Dostopno na:

<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/SL/TXT/PDF/?uri=CELEX:52011DC0112&from=en>, 26. 10. 2017.

*Poročilo o sklenjenih oblikah javno-zasebnega partnerstva v Republiki Sloveniji v letu 2009.* Ministrstvo za finance Republike Slovenije. Direktorat za javno premoženje. Poročilo je bilo dostopno na spletni strani:

[http://www.mf.gov.si/fileadmin/mf.gov.si/pageuploads/javno\\_zas\\_partnerstvo/porocilo\\_o\\_jzp.pdf](http://www.mf.gov.si/fileadmin/mf.gov.si/pageuploads/javno_zas_partnerstvo/porocilo_o_jzp.pdf), 7. 10. 2016.

*Poročilo strokovne komisije o prispeli prijavi za podelitev koncesije za izvedbo projekta »Celovita energetska obnova javnih stavb v občini Črnomelj« za izvajanje storitev energetskega pogodbeništva po principu pogodbenega zagotavljanja prihrankov energije z dne 13. 12. 2016.* Dostopno na:

[http://www.lex-localis.info/files/2328c430-c9fb-427b-91e4-57d458b3c51a/1272347716107496238\\_3.%20tocka.pdf](http://www.lex-localis.info/files/2328c430-c9fb-427b-91e4-57d458b3c51a/1272347716107496238_3.%20tocka.pdf), 18. 12. 2017.

*Smernice za energetske prenovne stavb kulturne dediščine.* Ljubljana: Ministrstvo za infrastrukturo Republike Slovenije, Ministrstvo za kulturo Republike Slovenije, 2016. Dostopno na:

[http://www.energetika-portal.si/fileadmin/dokumenti/podrocja/energetika/javne\\_stavbe/smernice\\_kd\\_23.2.2017.pdf](http://www.energetika-portal.si/fileadmin/dokumenti/podrocja/energetika/javne_stavbe/smernice_kd_23.2.2017.pdf), 3. 1. 2018.

*Smernice za izvajanje ukrepov izboljšanja energetske učinkovitosti v stavbah javnega sektorja po principu energetskega pogodbeništva.* Ljubljana: Ministrstvo za infrastrukturo Republike Slovenije, 2014. Dostopno na:

[www.energetika-portal.si/fileadmin/dokumenti/podrocja/energetika/javne\\_stavbe/smernice\\_kd\\_23.2.2017.pdf](http://www.energetika-portal.si/fileadmin/dokumenti/podrocja/energetika/javne_stavbe/smernice_kd_23.2.2017.pdf), 29. 11. 2017.

*Test javno zasebnega partnerstva. Naslov investicijskega projekta. Celovita energetska obnova javnih stavb v občini Črnomelj.* 2016. Dostopno na:

[http://www.crnatelj.si/doc/dokumenti/2016/Razpisi/JozeM\\_energetska\\_sanacija\\_objektov/02\\_Test\\_JZP.pdf](http://www.crnatelj.si/doc/dokumenti/2016/Razpisi/JozeM_energetska_sanacija_objektov/02_Test_JZP.pdf), 21. 12. 2017.

*Zakon o javno-zasebnem partnerstvu. Uradni list Republike Slovenije*, št. 127/06, 7. 12. 2006.

<sup>36</sup> *Smernice za energetske prenovne stavb*, str. 8–20.

## USTNI VIRI

Intervju – Občina Črnomelj. Izvedba polstrukturiranega intervjuja s predstavnikom Občine Črnomelj v Črnomlju dne 20. 12. 2017.

## LITERATURA

Cicerchia, Annalisa: *Il bellissimo vecchio. Argomenti per una geografia del patrimonio culturale*. Venezia: FrancoAngeli, 2012.

Čepeljnik, Matej: *Uporaba javno-zasebnega partnerstva v Evropski uniji. Specialistično delo*. Ljubljana: [M. Čepeljnik], 2006.

Grom, Janez, Miha Konjar, Matej Nikšič, Sabina Mujkić in Alenka Fikfak: Implementation of public-private partnership (PPP) on the local level – development of sheltered housing in Ljubljana. *The crucial role of services in business and cities competitiveness. Proceedings. 27th RESER Conference, Bilbao, Sep 7–9, 2017* (ur. Estibaliz Hernandez in drugi). [S. l.]: RESER, Mondragon Unibertsitatea, Faculty of Business, 2017.

Milosavljevic, Milos in Sladjana Benkovic: Modern Aspects of Public Private Partnership. *Perspectives of Innovations, Economics and Business* 3, 2009, str. 25–28.

Pintar, Jernej: *Vpliv institucionalnega okolja na razširjenost javno-zasebnega partnerstva. Doktorska disertacija*. Ljubljana: [J. Pintar], 2015.

Register nepremične kulturne dediščine. Dostopno na:

<http://rkd.situla.org/>, 21. 12. 2017.

Živec, Gregor: *Javno-zasebno partnerstvo v Republiki Sloveniji – (ne)izkoriščen koncept. Magistrsko delo*. Ljubljana: [G. Živec], 2010.



## S U M M A R Y

### Revitalisation of cultural heritage buildings via public-private partnership: the example of the Municipality of Črnomelj

Although Slovenia boasts a rich material cultural heritage, securing sufficient funds for the maintenance, restoration or valorisation of such buildings

poses a particular challenge. One solution to it may be in public-private partnership, which may ensure the acquisition of private financial resources.

The attempt to identify good practices of public-private partnership on the example of Slovenian material cultural heritage has until recently presented an arduous task, especially due to the difficulty to clearly recognise good practices of more complex forms of the said mechanism in the area of culture. In the recent period, however, the environmental, energy and economic efforts of the European Union and Slovenia have contributed to an accelerated development of the above-mentioned mechanism or, more accurately, energy performance contracting, under which publicly owned buildings of cultural heritage have undergone energy-efficient renovation as well. Renovations of this kind frequently involve higher investments and certain deviations from the prescribed renovation parameters that apply to other buildings. And it is precisely the endeavours mentioned above that open possibilities to establish good practices of public-private partnership on the example of the revitalisation of material cultural heritage.

One such example of good practice is presented by the Municipality of Črnomelj, which in 2017 entered into a public-private partnership (energy performance contracting) with a private partner for a period of fifteen years to provide seven buildings in its ownership with an overall energy-efficient renovation. The renovated buildings include two of cultural heritage, i.e., the Črnomelj Castle and the so-called former pupils' residence hall. The renovation of both buildings also involved the Institute for the Protection of Cultural Heritage of Slovenia. Some other Slovenian municipalities undertook similar energy-efficient renovations of their own buildings and now serve as examples of good practice regarding the use of more complex forms of public-private partnership also in the case of historical building renovation.

Such examples demonstrate that the mechanisms of public-private partnership may also be successfully used in the area of cultural heritage and that they constitute an important step towards achieving a greater understanding and use thereof in Slovenia as well. Good practices, experiences of the public and private sectors with such a form of collaboration, and a better recognisability of this mechanism among the general public may have multiplier effects as well as encourage the application of other complex forms of public-private partnership in the revitalisation of cultural heritage buildings.