

# Priročnik za lokalne skupnosti o javno-zasebnem partnerstvu glede strategij za revitalizacijo kulturne dediščine

Daniela Angelina Jelinčič, Sanja Tišma, Neva Makuc,  
Aniko Noemi Turi, Mitja Steinbacher, Matjaž  
Steinbacher

Finalna verzija  
10/2017

S prispevkom: Anna Wojtych, Dana Tombitášová in  
Domagoj Dodig





## Vsebina

1. Uvod - zakaj ta priročnik in komu je namenjen?.....	2
2. Opredelitev ključnih konceptov in načel .....	3
2.1. Kaj je celostni načrt za obnovo dediščine (IBHRP)?.....	3
2.2. Ključna načela pri oblikovanju celostnega načrta revitalizacije dediščine.....	3
2.3. Ključna načela dobrega upravljanja v javno-zasebnem partnerstvu .....	4
2.4. Ključne značilnosti celostnih pristopov revitalizacije kulturne dediščine .....	5
2.5. Ključni deležniki za načrt celostnega ohranjanja dediščine z uporabo modela JZP .....	5
3. Struktura in vsebina IBHRP - kaj je treba opredeliti z IBHRP?.....	6
3.1. Kontekst strateškega urbanega razvoja .....	6
3.1.1. Pregled obstoječih strateških in planskih dokumentov v lokalni samoupravi .....	7
3.1.2. Pregled obstoječih vprašanj dediščine v dokumentih strateškega načrtovanja mest .....	7
3.2. Strateški okvir za IBHRP .....	8
3.2.1. Obseg in cilji celostnega načrta revitalizacije dediščine .....	8
3.2.2. Ključni gonilniki načrta.....	8
3.2.3. Ključne prednosti načrta.....	8
4. Akcijski načrt - Določitev seznama projektov / zamisli o revitalizaciji dediščine .....	8
5. Financiranje revitalizacije dediščine - različne možnosti izvedbe .....	9
5.1. Model pogodbenega JZP.....	10
5.2. Institucionalni model JZP .....	11
6. Postopki pri pristopih k revitalizaciji dediščine z uporabo modela JZP .....	11
6.1. Ocena utemeljitve uporabe modela JZP.....	11
6.2. Priprava in odobritev predloga projekta.....	13
7. Najem zasebnega sektorja .....	16
8. Sklenitev pogodbe o JZP.....	17
9. Izvajanje projekta JZP .....	18
10. Spremljanje pogodbe JZP .....	19
11. Dodatne informacije in koristne povezave .....	20
11.1. Evropska unija.....	20



11.2. Slovenija .....	20
12. Reference: .....	21
Priloga 1 - Koraki pri pripravi in izvajanju projektov javno-zasebnega partnerstva pri revitalizaciji kulturne dediščine .....	22
Priloga 2 - Primer projekta javno-zasebnega partnerstva pri obnovi in revitalizaciji dediščine: občinska palača Varaždin, Hrvaška .....	23

## 1. Uvod - zakaj ta priročnik in komu je namenjen?

Pomanjkanje finančnih virov večine vlad ostaja eden glavnih problemov pri zaščiti in ohranjanju kulturne dediščine. To vprašanje je še posebej pomembno za regijo Srednje Evrope, kjer je turbulentna zgodovina in geopolitična rekonfiguracija povzročila veliko število zapostavljenih ali zapuščenih zgodovinskih stavb, ki trpijo zaradi stalnega propada. Eden od možnih inovativnih načinov za zagotovitev sredstev za zaščito in vzdrževanje dediščine je javno-zasebno partnerstvo (JZP), saj omogoča združevanje premoženja in znanja javnega in zasebnega sektorja ob istočasnem varovanju resursov dediščine.

Namen »Priročnika za lokalne skupnosti o javno-zasebnem partnerstvu glede strategij za revitalizacijo kulturne dediščine« je lokalni samoupravi ponuditi smernice za pripravo in izvajanje integriranih načrtov za obnovo dediščine (IBHRP), vključno z načeli in postopki za pospešitev revitalizacije z uporabo javno-zasebnih partnerstev (JZP). Tako ponuja postopen vpogled v postopke, potrebne za revitalizacijo dediščine na podlagi JZP. Ta dokument se začne z opredelitvijo integriranega načrta revitalizacije dediščine kot novodobnega orodja revitalizacije dediščine in temelji na ključnih načelih pri njihovem ustvarjanju. Prav tako določa ključna načela, povezana z dobrim upravljanjem v javno-zasebnem partnerstvu. V nadaljevanju poveže IBHRP s splošnim kontekstom strateškega urbanističnega razvoja, kjer je predlagana potrebna struktura IBHRP, ki se zaključuje z uvrstitvijo projektov / zamisli o revitalizaciji dediščine, zbranih v akcijskem načrtu. To je podlaga za morebitno izvajanje javno-zasebnega partnerstva. Naslednji del dokumenta vključuje analizo različnih možnosti priprave načrtov revitalizacije (iz tradicionalnih shem javnih naročil, modelov javno-zasebnih partnerstev, do možnosti celovite privatizacije), ki jim sledijo konkretni postopki pristopov k revitalizaciji dediščine z uporabo modela JZP (ocena utemeljitev uporabe modela JZP ter priprava in odobritev predloga projekta). Končno so pojasnjeni postopki za naročila zasebnega partnerja ter sklenitev, izvajanje in spremljanje pogodbe o javno-zasebnih partnerstvih.

Struktura priročnika je postavljena tako, da gradi okrog osnovnih informacij "kako-do" v procesu priprave in izvajanja projektov javno-zasebnega partnerstva v revitalizaciji kulturne dediščine, razdeljene v 10 osnovnih korakov. Širši besedilni razlagi sledi okvirna kratka procesna informacija. Za zagotovitev čistosti in jasnosti informacij o vseh korakih, ki jih je treba upoštevati na enem mestu, so v dokument vključene Priloge kot dodatna pojasnila k besedilu.

Priročnik je razvit v okviru projekta Interreg Central Europe RESTAURA: Revitalizacija zgodovinskih stavb s shemami javno-zasebnega partnerstva, ki združuje 4 države: Hrvaško, Poljsko, Slovaško in Slovenijo. Priročnik je na voljo tudi v lokalnih jezikih.



## 2. Opredelitev ključnih konceptov in načel

### 2.1. Kaj je celostni načrt za obnovo dediščine (IBHRP)?

IBHRP je nov, čeprav še vedno ne splošno sprejet, okvir upravljanja, ki vključuje načrtovanje revitalizacije dediščine v povezavi s širšim kontekstom strateškega urbanega razvoja. Kaj pomeni "celosten"? Celosten pristop je triplasten in vključuje:

- participativno upravljanje, ki zagotavlja udeležbo državljanov pri odločanju in upravljanju na področju dediščine;
- javno upravljanje dediščine, ki vključuje horizontalno povezovanje v različnih sektorjih in oddelkih ter vertikalno integracijo z obravnavanjem lokalnih, regionalnih in nacionalnih področij upravljanja;
- postopno vključevanje vidikov trajnosti v upravljanje z dediščino, ki omogoča upravljanje z družbenimi in gospodarskimi vidiki. To vključuje prostorsko načrtovanje, izobraževanje, znanost, turizem, podjetništvo, zaposlovanje itd.

Zato je treba politike o kulturni dediščini repozicionirati in postaviti v središče celostnega pristopa, ki se osredotoča na ohranjanje, zaščito in promocijo dediščine s strani družbe kot celote, in sicer z vključitvijo nacionalnih oblasti ter lokalnih in regionalnih skupnosti. Pristop zagotavlja trajnost in lahko spodbuja inovacije.

1. korak: prvi korak, ki ga je treba narediti pri revitalizaciji dediščine s pomočjo javno-zasebnega partnerstva je priprava IBHRP.

### 2.2. Ključna načela pri oblikovanju celostnega načrta revitalizacije dediščine

Ključna načela pri oblikovanju IBHRP temeljijo na novi strategiji Sveta Evrope o "Evropski kulturni dediščini za 21. stoletje", ki predvideva spodbujanje "skupnega in enotnega pristopa k upravljanju kulturne dediščine, ki temelji na učinkovitem pravnem okviru za integrirano varstvo dediščine"<sup>1</sup>.

Glavna načela načrtovanja in upravljanja revitalizacije so naslednja:

- Odgovornost - skupnosti delijo odgovornost za svojo dediščino;
- Sodelovanje, preglednost in vključenost - lokalne skupnosti bi morale biti vključene v načrtovanje, upravljanje in izvedbo priložnosti, ki jih ponuja kulturna dediščina, hkrati pa spodbujati preglednost in komuniciranje pri odločanju in vrednotenju;
- Relevantnost - celostni načrti revitalizacije obravnavajo potrebe vseh ustreznih akterjev in interesnih skupin;
- Funkcionalna perspektiva - načrti revitalizacije se nanašajo na urbano območje, ne glede na upravne meje, ter predpostavljajo, da se vplivi na dediščino in trajnostni razvoj skupnosti

<sup>1</sup> Delovna skupina, imenovana za pripravo Strategije Sveta Evrope, je sprejela, prilagodila svojim potrebam in utemeljila povezano vertikalno-horizontalno intervencijsko logiko, ki jo je predlagalo Slovensko društvo za vrednotenje (Radej in Pirkovič, 2016). Njihov delovni dokument št. 1/2017 "SMART HERITAGE POLICY", november 2016, je bil upoštevan tudi pri pripravi tega priročnika.



osredotočajo na vplive v pristojnosti lokalne skupnosti (ki vključujejo zasebno gospodarstvo in državljanje), pa tudi na vplive dejavnosti vseh akterjev (občin in interesnih skupin) sosednjih občin in mest;

- Stalno ocenjevanje - rezultate revitalizacije je treba nenehno meriti in izboljševati za doseg trajnostnih ciljev;
- Strateška usmerjenost - načrte revitalizacije je treba vključiti v strateško (politično) odločanje in kot take jih je treba podpreti pri izvajanju, kar pomeni, da se morajo osredotočiti na strateška namesto operativna vprašanja; zato morajo celostni načrti revitalizacije zagotoviti strateški okvir za trajnostni razvoj mest;
- Mainstreaming - revitalizacijski načrti morajo biti organizirani centralno v okviru upravljanja mesta, kar pomeni, da redno sodelovanje osrednjega političnega telesa v postavljanju ciljev in vrednotenju zagotavlja politične zaveze, legitimnost in maksimizacijo učinkov revitalizacije;
- Decentralizirano izvajanje in povezanost - usklajevanje načrta revitalizacije mora biti zastavljeno znotraj lokalne uprave, ki zagotavlja horizontalno povezovanje prek različnih sektorjev in oddelkov;
- Komplementarnost - načrti za revitalizacijo dediščine morajo upoštevati obstoječe dokumente in načrte za druge sektorje ter morao biti v skladu z vizijo razvoja mest in s strateškimi cilji;
- Evolucija - načrti oživitve dediščine morajo upoštevati obstoječe izkušnje in se ne pričnejo iz nič;
- Trajnost - načrti revitalizacije dediščine so gradniki družbenega, teritorialnega in gospodarskega razvoja.

### 2.3. Ključna načela dobrega upravljanja v javno-zasebnem partnerstvu

Čeprav je iskanje zasebnega partnerja v okviru strategij o revitalizaciji kulturne dediščine korak, ki nastopi šele kasneje v procesu, je treba upoštevati načela dobrega upravljanja v javno-zasebnem partnerstvu že v fazi razvoja IBHRP z namenom zadovoljiti načelu participacije (glej 2.4 in 2.5.), kot tudi preobčutljivost možnega zasebnega partnerja.

Šest ključnih načel, ki so splošno sprejeta, je treba upoštevati pri doseganju dobrega upravljanja v javno-zasebnih partnerstvih:

- Sodelovanje: stopnja vključenosti vseh zainteresiranih strani;
- Spoštljivost: stopnja, do katere se oblikujejo in spoštujejo pravila, ne da bi pri tem škodovali ali sprožali pritožbe ljudi;
- Preglednost: stopnja jasnosti in odprtosti, s katero se sprejemajo odločitve;
- Odgovornost: obseg, do katerega so politični akterji odgovorni ljudem za svoje besede in dejanja;
- Pravičnost: stopnja, do katere se pravila uporabljajo enako za vse v družbi; in
- Učinkovitost: obseg uporabe omejenih človeških in finančnih virov brez izgub, zamud in korupcije oziroma brez prejudiciranja do prihodnjih generacij (UNECE 2008<sup>2</sup>).

Navedena vprašanja so povezana z različnimi vidiki upravljanja: vlada; javna uprava; pravosodje; gospodarska, politična in civilna družba. Dobro upravljanje temelji na načelu trajnostnega razvoja ob spoštovanju okolja. Osrednja načela vodijo h ključnim ciljem dobrega upravljanja v javno-zasebnih partnerstvih, ki jih je treba določiti:

- Pošten in pregleden postopek izbire;
- Vrednost za denar;
- Izboljšanje pomembnih javnih storitev;
- Poštene spodbude za vse stranke in pošteni donosi za nosilce tveganj, skupaj z doseganjem komercialnega uspeha;

<sup>2</sup> UNECE (2008). *Guidebook on Promoting Good Governance in Public-Private Partnerships*. New York and Geneva. Dostop 5.april 2017 na: <http://www.unece.org/fileadmin/DAM/ceci/publications/ppp.pdf>



- Razumno pogajanje o sporih; in
- Izboljšana varnost ob novih grožnjah (UNECE 2008<sup>3</sup>).

## 2.4. Ključne značilnosti celostnih pristopov revitalizacije kulturne dediščine

Ta, nov okvir upravljanja IBHRP, zahteva večjo udeležbo državljanov pri odločanju in upravljanju v zvezi z njihovo dediščino. Dediščina je tako zasnovana kot deljena odgovornost, ki temelji na načelu soudeležbe.

Naslednje tri komponente so ključni elementi celostne strategije revitalizacije dediščine:

- "Družbena" komponenta (S), ki dediščino vidi kot ključnega pomena za spodbujanje raznolikosti in omogoča skupnostim participativno upravljanje;
- Komponenta "teritorialni in gospodarski razvoj" (D) poudarja prispevek dediščine k trajnostnemu razvoju, ki temelji na lokalnih virih, turizmu in zaposlovanju;
- Komponenta "znanje in izobraževanje" (K) se s pomočjo dediščine osredotoča na vprašanja izobraževanja, raziskav in usposabljanja.

Te "komponente" so v medsebojni interakciji: S z D; D s K; K z S in nenazadnje vseh komponent med seboj.

## 2.5. Ključni deležniki za načrt celostnega ohranjanja dediščine z uporabo modela JZP

Ključni deležniki pri oblikovanju celostnega načrta revitalizacije dediščine z uporabo modela javno-zasebnega partnerstva vključujejo predstavnike javne, zasebne in civilne družbe. Da bi zagotovili udeležbo javnosti ob spoštovanju načel celostnega pristopa k revitalizaciji in dobrega upravljanja v javno-zasebnem partnerstvu, je treba vključiti različne zainteresirane deležnike na lokalni ravni. To se lahko stori z ustanovitvijo ti. lokalne skupine zainteresiranih deležnikov (LSG), katero sestavljajo predstavniki tistih sektorjev, ki so pomembni za strateški razvoj mesta in revitalizacijo dediščine na podlagi javno-zasebnega partnerstva, kot so: predstavniki lokalne samouprave, sektorske agencije (če obstaja), predstavniki civilne družbe, zasebnih podjetij, malih in srednjevelikih podjetij, strokovnjakov za dediščino, urbanistov, predstavniki visokošolskega in / ali raziskovalnega sektorja, pa tudi širše javnosti itd.

Naloga LSG je s svojim znanjem in izkušnjami prispevati k razvoju, nadaljnjemu izvajanju in spremljanju izvajanja IBHRP. LSG tesno sodeluje s koordinatorjem pri pripravi IBHRP.

Zaključen in potrjen IBHRP mora biti dostopen javnosti kot nosilec kulturne dediščine. Priporočljivo je objaviti besedilo na spletni strani mesta in organizirati javno predstavitev, da bi dosegli večjo vključenost skupnosti. Po dosegu soglasja je načelo sodelovanja javnosti pri oblikovanju IBHRP doseženo. Da bi zagotovili izvajanje IBHRP in da bi dokument dosegel uradni status pri prihodnjih vlaganjih z uporabo JZP, ga mora potrditi mestni svet.

<sup>3</sup> UNECE (2008). *Guidebook on Promoting Good Governance in Public-Private Partnerships*. New York and Geneva. Dostop 5.april 2017 na: <http://www.unece.org/fileadmin/DAM/ceci/publications/ppp.pdf>



2. Korak: po zaključku IBHRP je treba doseči soglasje javnosti. Ko je soglasje o dokumentu doseženo, ga potrdi mestni svet.

## 3. Struktura in vsebina IBHRP - kaj je treba opredeliti z IBHRP?

### 3.1. Kontekst strateškega urbanega razvoja

**Kontekst strateškega urbanega razvoja** je ključni okvir, v katerem se strateški razvojni cilji opredeljeni z namenom doseganja celostnega in trajnostnega gospodarskega, družbenega, kulturnega, prostorskega in okoljskega razvoja urbanih središč, v skladu s potrebami in interesi državljanov in družbe. Zato je vsak IBHRP, ki je pripravljen na lokalni ravni, nujno odvisen od obstoječe strategije razvoja mest in drugih ustreznih sektorskih strategij na lokalni ravni (npr. strategija razvoja mest, strategija razvoja turizma itd.).

Na ta način celostno strateško načrtovanje omogoča vsakemu razvojnemu območju, da vpliva na prihodnje spremembe v urbanem okolju in jih skrbno preučuje glede koristi.

Načrtovanje strateškega urbanističnega razvoja na splošno daje odgovore na štiri temeljna vprašanja:

- Kje smo zdaj?
- Kje želimo biti?
- Kako bomo prišli tja, kjer želimo biti?
- Kako bomo merili napredek na poti do zelene vizije?

V okviru strateškega urbanističnega načrtovanja IBHRP ustreza širšemu strateškemu razvojnemu kontekstu in prevzame vizijo in ključne razvojne smernice, tako da jih poglobi in razdeli v odseku, ki se nanaša na vprašanja dediščine.

Postavitev vizije je osrednja točka v procesu strateškega načrtovanja in razvoja strategije, ki predstavlja dolgoročni pričakovan rezultat, ki ga bomo dosegli s prepoznavanjem in reševanjem problemov, ki so na poti do njegove realizacije.

Vizija je zeleno stanje glede tega, kje želimo biti v prihodnosti, IBHRP pa bi morala s pomočjo predvidenih aktivnosti prispevati k njeni uresničitvi.

Vizija predstavlja temelj za oblikovanje strateških ciljev. Strateški cilj je končni cilj, ki vpliva na celoten trend razvoja skupnosti in predstavlja jasen potek gibanja v dolgoročnem, večinoma pet ali desetletnem obdobju.

IBHRP mora slediti glavnemu strateškemu okviru in aktivno prispevati k uresničevanju strateških ciljev in prednostnih nalog urbanega razvoja s predlogi projektov in aktivnosti.



### 3.1.1. Pregled obstoječih strateških in planskih dokumentov v lokalni samoupravi

IBHRP mora omogočiti doseganje družbenih učinkov, ki jih opredeljuje strateški okvir in ohranja javno dobro, doseganje zastavljenih strateških razvojnih ciljev ali rezultatov ter prikaz potrebnih resursov za izvajanje razvojne strategije na področju dediščine.

Ključni okvir za razvoj so obstoječe urbane strategije in obstoječe sektorske strategije.

Vključitev IBHRP v strateške cilje drugih dokumentov urbanističnega planiranja zahteva horizontalno in vertikalno uskladitev. Horizontalno usklajevanje zahteva medsektorsko prilagajanje razvojnih ciljev v različnih sektorskih strategijah, vertikalna uskladitev pa zahteva skladnost strateških ciljev razvojnega območja s cilji najvišjih strategij in načrtov višjih ravneh javne uprave.

Doseganje strateških ciljev neposredno vpliva na uresničitev vizije. Ko se vzpostavijo, se strateških ciljev ne sme radikalno spremenjati. Vendar pa jih je treba občasno analizirati in jih, če je treba, revidirati, pri čemer je treba upoštevati morebitne spremembe v lokalni skupnosti in spremembe v okolju, ki vplivajo na njihovo uresničitev.

Razvojne prednostne naloge se ustvarjajo v okviru vizije in strateških razvojnih ciljev ter razvojnih ciljev, opredeljenih v krovnih načrtih in strategijah na višjih ravneh javne uprave. Poleg tega je treba pri obravnavanju razvojnih prednostnih nalog upoštevati načelo samoohranitve, ki zahteva, da gospodarske prednostne naloge ne bi smele ogroziti prednostnih nalog družbenega razvoja, ohranjanja kulturne dediščine in varstva okolja, ampak jih je treba uskladiti z njimi.

Opis strateških ciljev in prednostnih nalog mora biti podprt z navpično povezavo konkretnih ciljev s krovnimi strateškimi dokumenti.

### 3.1.2. Pregled obstoječih vprašanj dediščine v dokumentih strateškega načrtovanja mest

IBHRP je treba uskladiti s kontekstom urbanega razvoja, tako da se prilagaja splošni viziji, s strateškimi cilji in s prednostnimi nalogami, pri tem pa je smiselno pripraviti matriko relevantnih vprašanj kulturne dediščine s prilegajočimi razvojnimi dokumenti v skladu z naslednjo tabelo.

Kratek pregled relevantnih dokumentov

Naslov dokumenta	Trajanje	Raven dokumenta (nacionalna, regionalna, lokalna) in pripadajoč sektor	Kulturna dediščina	Povezani cilji, prednostne naloge in ukrepi
<i>Na primer</i> razvojna strategija mesta				
...				





## 3.2. Strateški okvir za IBHRP

Poglavje je osredotočeno na strategije, ki jih je treba doseči za ohranjanje, zaščito, vzdrževanje in razvoj kulturne dediščine v kontekstu celostnega razvoja mesta. Zato je treba te strategije uskladiti s splošnimi razvojnimi strategijami mesta (glej 3.1), določiti obseg in cilje IBHRP, ključne gonilnike IBHRP in koristi za mesto.

### 3.2.1. Obseg in cilji celostnega načrta revitalizacije dediščine

Treba je pojasniti, kaj želi mesto z IBHRP doseči v razvojnem smislu. Glavni cilji morajo biti izraženi. Treba se je osredotočiti le na strateške cilje; zaželeno je ciljati do pet strateških ciljev.

### 3.2.2. Ključni gonilniki načrta

Ta del pojasnjuje strateške cilje, ki jih je treba doseči pri stavbni dediščini mesta. Za razliko od prejšnjega poglavja, ki se osredotoča na vlogo celotnega razvoja in stavbne dediščine pri tem, se ključni gonilniki osredotočajo na razvoj stavbne dediščine. Ponovno se priporoča le strateške in najpomembnejše cilje (do pet ciljev).

### 3.2.3. Ključne prednosti načrta

Nujno je treba je pojasniti ključne prednosti načrta. Prednosti so lahko na področju družbene, gospodarske, turistične, zaposlitvene, izobraževalne, industrijske, znanstvene ali katere koli druge politike. Koristi so v tesni povezavi s strateškim urbanističnim razvojem in jih je v tem kontekstu treba upoštevati tako za ohranjanje, zaščito, vzdrževanje in razvoj dediščine, kot tudi za druga področja, pomembna za razvoj mesta.

## 4. Akcijski načrt - Določitev seznama projektov / zamisli o revitalizaciji dediščine

**Proces priprave akcijskega načrta** sledi strateškemu načrtovanju, vendar daje večji poudarek na tem, kako bo obseg projekta uresničeval strateške cilje. Vključuje tudi razmislek o tem, kaj je treba doseči v prihodnosti, vendar je načrtovanje osredotočeno na iskanje načinov, kako doseči zeleno stanje. Proces oblikovanja podrobnega akcijskega načrta vsebuje pregled ključnih projektov / zamisli za revitalizacijo dediščine za izvajanje IBHRP in ključnega pomena je, da so vsi kazalniki merljivi, realni in dosegljivi.

Številni strateški razvojni načrti niso bili izpeljani zaradi pomanjkanja sistematičnega in usklajenega prizadevanja vseh ključnih akterjev pri izvedbi. Potreben predhodni ukrep za uspešno izvajanje vsake razvojne strategije je zagotovitev predpogojev za učinkovito izvajanje načrta. To v praksi pomeni, da mora akcijski načrt temeljiti na vključenosti prednostnih projektov in ukrepov. Vsako leto se pripravi akcijski načrt po tako imenovanem »načelu vrtenja« oziroma 2 + 1 načelu, ki se nanaša na letno proračunsko oceno urbanega središča, predvidenega za oživitev dediščine, in predhodno projekcijo za naslednji dve leti.

IBHRP opredeljuje, kako narediti zelene spremembe v prihodnosti, akcijski načrt kot končni izid načrta pa ima vlogo določanja izvajanja zastavljenih projektov. Operativno planiranje je proces razvijanja akcijskega načrta, ki ga ponavadi predstavlja preprosta tabela, ki vključuje:



- Ključne dejavnosti / projekti, povezani z izvajanjem določene prednostne naloge in strateškega cilja iz IBHRP;
- Izvajalci projekta in aktivnosti;
- Časovni okvir za izvajanje;
- Napovedi finančnih virov in virov financiranja;
- Kazalniki uspešnosti.

Za projekte / dejavnosti, katerih izvajanje je predvideno v akcijskem načrtu, so vključeni naslednji elementi, pomembni za načrtovanje in spremljanje izvajanja procesa: prispevek k ustreznim strateškim ciljem in prednostnim nalogam IBHRP, pričakovani vpliv na ciljne skupine, osrednje aktivnosti in obdobja izvajanja, ključni akterji izvajanja, ocenjevanje potrebnih finančnih virov in virov financiranja ter status o pripravi projekta, ki naj bi bil pripravljen, financiran in izveden.

3. Korak: ko je IBHRP potrjen na mestnem svetu, je treba določiti seznam dediščine za revitalizacijo projektov / dejavnosti, ki so vključeni v akcijskem načrtu.

## 5. Financiranje revitalizacije dediščine - različne možnosti izvedbe

Predhodno pripravljen seznam projektov/dejavnosti revitalizacije dediščine služi kot osnova za izbor prednostnih projektov. V fazi izbire projektov je treba analizirati različne izvedbene modele.

Večina agencij ali vlad sledi svojim pristopom pri odločanju o tem, ali naj se vključi v tradicionalna naročila ali v javno-zasebna partnerstva. Njihove metodologije so bile razvite v času in odražajo posebne potrebe in vizije konkretnih projektov. Analiza vrednosti za denar (VfM) je v tem trenutku najpogostejši (in najbolj priljubljen) način vrednotenja in primerjave javnih naročil javno-zasebnih partnerstev s tradicionalnimi javnimi naročili (PSC - Public Sector Comparator). To je pristop, ki skuša oceniti/maksimirati vse koristi (merljive in nemerljive v največjem možnem obsegu) za javni sektor glede na tip partnerstva. Najboljša vrednost se določi s skrbno analizo skupnih stroškov JZP in upošteva dejavnike, kot so: splošna tveganja, kakovost projekta, časovni razpored in stroški življenjskega cikla. Stroga VfM analiza lahko z določeno stopnjo natančnosti razkrije, ali je JZP najboljša možnost izvedbe za določen projekt ali ne.

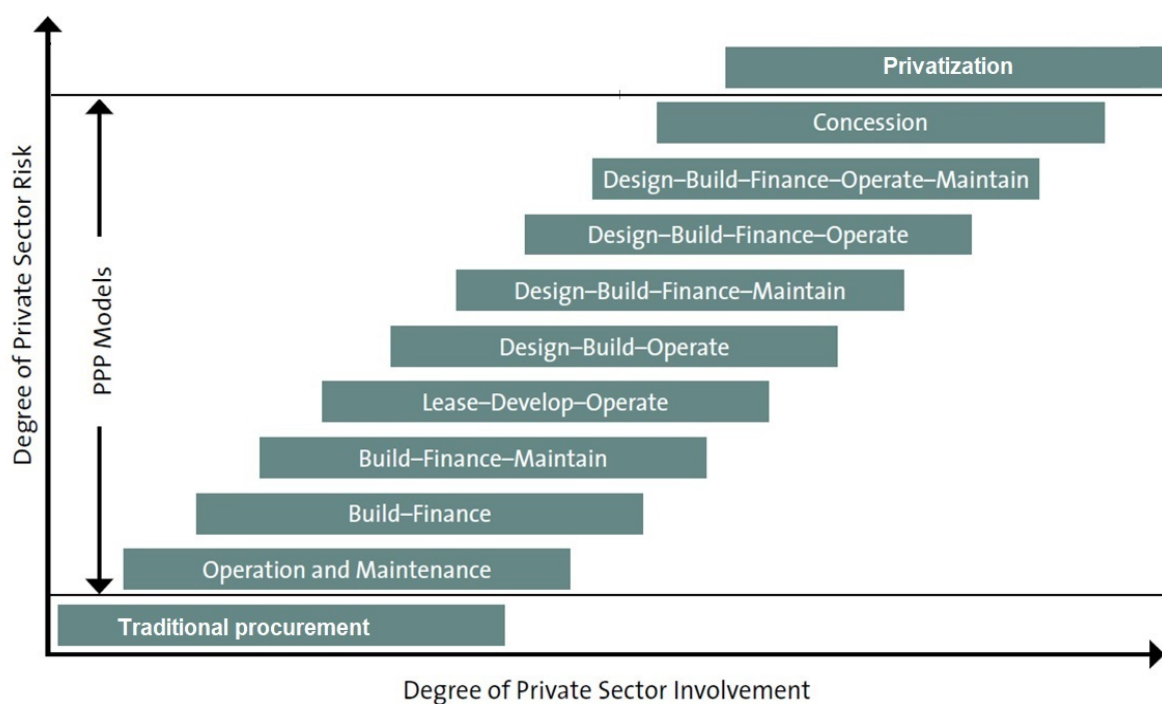
Metodološko je VfM, čeprav tehnično zahteven, precej intuitiven. Javni partner razvija več modelov javnega naročanja s pomočjo tako imenovanega PSC (npr. tradicionalna javna naročila, franšizna DB, BOO, BOT, DBOM, DBFOM, koncesija) in nato poskusi napovedati (z ekonometričnim modeliranjem ali matematičnimi algoritmi, kot je Monte Carlo Simulations) ocenjene stroške in tveganja po vsakem modelu (Roman, 2015). Očitno je, da se predpostavke in osnovni modeli (kot tudi uporabljeni statistični pristopi) razlikujejo od primera do primera. Časovna izvedba analize prav tako ni rigidna, temveč temelji na preferencah in izkušnjah. Posledično se lahko izvede pred oziroma po prejemu ponudb. Uspeh VfM analize je v veliki meri odvisen od sposobnosti primerjave »jabolk z jabolki« pri različnih modelih, ki so predmet primerjave (od tod tudi kritičnost do oblikovanja ustreznih in realnih predpostavk).

Glavna moč pristopa VfM je, da lahko, če je storjen pravilno, zagotovi zelo podrobno primerjavo različnih možnosti javnega naročanja. Javnim in zasebnim partnerjem ob tem daje priložnost za kakovostno oceno stopnje tveganja, ki se mu izpostavljajo.



Kakorkoli, strogost in objektivnost, povezana z VfM analizo, nas ne sme zavesti. Njena tehnika je zahtevna, a njeni sofisticirani modeli napovedovanja ne zagotavljajo uspeha. Uporabljeni modeli so lahko tako zanesljivi kot so zanesljive predpostavke, na katerih so zgrajeni, in le tako uporabni kot je njihova sposobnost primerjanja podobnosti s podobnostmi. V naslednjem grafu so predstavljene različne možnosti izvedbe VfM pristopa. Graf prikazuje pomen medsebojne odvisnosti tveganj ob udeležbi zasebnega sektorja, ki se navadno uporablja pri pripravi PSC.

Graf 1. Različne možnosti izvedbe z uporabo pristopa VfM



Vir: Canadian Council for public-private partnership.

In vendar, sheme utemeljene na javno-zasebnem partnerstvu ostajajo običajna možnost izvedb, ki vključujejo določeno stopnjo udeležbe zasebnega sektorja. Večina držav EU priznava dve različni vrsti javno-zasebnih partnerstev: pogodbeni model JZP in institucionalni model JZP.

### 5.1. Model pogodbenega JZP

Ta model JZP temelji bodisi na prevzemanju razpoložljivostnega oziroma povpraševalnega tveganja. Model JZP, ki temelji na prevzemanju razpoložljivostnega tveganja, predpostavlja, da je zasebni sektor v celoti odgovoren za načrtovanje, gradnjo, financiranje, poslovanje in vzdrževanje, oziroma kjer večina prihodkov prihaja od javnega sektorja. Na drugi strani model JZP, ki temelji na prevzemanju povpraševalnega tveganja, domneva, da večina prihodkov zasebnega sektorja prihaja od



končnih uporabnikov, namesto od proračuna javnega sektorja. Tipična vrsta tega modela je koncesija za opravljeno delo in storitve.

## 5.2. Institucionalni model JZP

Institucionalizirana javno-zasebna partnerstva se nanašajo na določeno vrsto javno-zasebnih partnerstev, kadar javne in zasebne stranke ustanavljajo subjekt z mešanim kapitalom, v katerem zasebna stranka dejavno sodeluje pri izvajanju naročil, ki se dodelijo partnerstvu. Ponavadi javni organ nadzoruje podjetje, bodisi kot delničar ali s posebnimi pravicami, zasebni partner pa upravlja s storitvijo. Ta vrsta sodelovanja med javnimi in zasebni partnerji je lahko zelo pozitivna, saj je javni partner odgovoren za izvajanje infrastrukturnega delovanja, medtem ko zasebni partnerji zagotavljajo predvsem svoje znanje in izkušnje (Marques in Berg, 2011). Evropska komisija je v tem primeru izdala poseben pojasnilni komunike o uporabi prava EU o v teh primerih.

Ko so analizirane možnosti izvebe, se izbere prednostni projekt.

4. Korak: po analizi različnih možnosti izvedbe je izbran prednostni projekt za javno-zasebno partnerstvo pri revitalizaciji objektov kulturne dediščine.

## 6. Postopki pri pristopih k revitalizaciji dediščine z uporabo modela JZP

### 6.1. Ocena utemeljitve uporabe modela JZP

Po opredelitvi ključnih značilnosti in specifikacij izbranega projekta je treba opraviti različne predhodne študije, kot so: analiza ponudbe ali povpraševanja, analiza stroškov in koristi, okoljska ocena možnih vplivov projekta itd., da se utemelji uporaba modela JZP pri revitalizaciji dediščine. Projekti javno-zasebnega partnerstva se osredotočajo na rezultate, medtem ko se tradicionalni projekti navadno osredotočajo na vložke. Da bi lahko pritegnili zasebne vlagatelje, je treba predstaviti jasen nabor možnih outputov in standardov glede kakovosti storitev. Ti morajo biti sestavni del pogodbe o JZP.

Ključna načela pri utemeljitvi odločitve o možnosti JZP so naslednja:

- finančne zmožnosti,
- alokacija tveganj,
- bankabilnost,
- analiza stroškovne učinkovitosti in
- EUROSTAT obdelava.

To pomeni, da je treba glede vseh navedenih načel odgovoriti na več vprašanj, kot so:

1. finančne zmožnosti - Ali si projekt lahko privoščimo, kdo bo plačal za projekt (javni naročnik, uporabniki, oba?) in kako bo projekt financiran (npr. subvencije, pomoči javnega sektorja ali viri EU, uporabnine ipd.)?
2. alokacija tveganj - Kakšna so tveganja v projektu? Če obstajajo tveganja, kako jih je mogoče upravljati?
3. bankabilnost - Kateri viri financiranja bodo uporabljeni za projekt in ali bo projekt sposoben financiranja z uporabo dolžniških sredstev? Ali je projekt privlačen za vlagatelje?



4. Vrednost za denar - ali projekt predstavlja vrednost za denar?
5. EUROSTAT obdelava - obravnava vprašanje »računovodske bilance« projekta (tj. razvrstitev projekta kot naložbe javnega sektorja za namene državnega dolga in primanjkljaja v okviru postopka »prekomernega primanjkljaja« po Maastrichtski pogodbi) (EPEC Guide PPP 2015)?

To so splošna vprašanja, ocena modela JZP pa je odvisna od konkretnega primera.

Ključna načela so podrobneje pojasnjena v nadaljevanju.

#### Finančne zmožnosti

Finančne zmožnosti projekta revitalizacije dediščine se ocenjuje z analizo pričakovanih stroškov obratovanja in vzdrževanja ter denarnega toka, potrebnega za odplačilo posojil in donosa investitorjem. Ponavadi se uporabljajo različni finančni modeli za simuliranje različnih scenarijev. Če projekt JZP vključuje plačila uporabnikov, mora finančni model preučiti zmožnosti in pripravljenost uporabnikov za plačilo. Če jih plača organ javnega naročila (tako imenovana "pristojbina za storitve"), so plačilne obveznosti dolgoročna zaveza, ki neposredno vpliva na izvedbo transakcije. Oba pristopa lahko uporabimo skupaj (zaračunavanje uporabnikom in pristojbine za storitve). Finančne zmožnosti projekta so torej pomembnejša zadeva, ki se je ne sme ocenjevati samo glede na finančne vidike javno-zasebnega partnerstva, temveč je treba upoštevati tudi vprašanja javnih izdatkov. Skratka, projekt javno-zasebnih partnerstev je cenovno dostopen, če lahko javni proračun zagotovi predvidene stroške v dogovorjenem časovnem okvirju.

#### Alokacija tveganj

Neizogibno je prepoznati, analizirati in dodeliti morebitna tveganja projekta revitalizacije dediščine. Prej omenjena cenovna dostopnost zagotovo spada v kategorijo tveganj, vendar poleg tega obstajajo tudi druge vrste tveganj, ki jih je treba identificirati. Na splošno jih je mogoče iskati v poslovnem, pravnem in političnem okolju. Poslovna tveganja so povezana s ponudbo in povpraševanjem. Tveganje ponudbe pomeni sposobnost podjetja, ki ponuja javno-zasebna partnerstva, da opravi storitev, medtem ko je tveganje povpraševanja povezano z nezadostnim številom ciljnih uporabnikov storitve. Pravna tveganja so v tesni povezavi s političnimi tveganji in se nanašajo na pravni in regulatorni okvir, vladne politike, reševanje sporov, obdavčitev, itd.

Priporočljivo je uporabiti matriko tveganj, ki se ne izvaja le na začetku načrtovanja projekta revitalizacije dediščine s pomočjo JZP, temveč se izvaja v celotnem obdobju trajanja projekta. Običajno je sestavljena iz petih faz: prepoznavanje tveganj, ocena tveganja (vključuje ugotavljanje verjetnosti nastanka tveganj), razporejanje tveganj (vključuje dodeljevanje odgovornosti za tveganja), zmanjšanje tveganj (poskuša zmanjšati tveganja) in spremljanje/pregled tveganj.

#### Bankabilnost

Za uspešno izvedbo projekta je treba najti vire financiranja. Večina projektov javno-zasebnega partnerstva se financira na osnovi finančne konstrukcije projekta in vključuje dolgoročni dolg (običajno od 70% do 90% financiranja). Nadrejeni dolg v primerjavi z lastniškim financiranjem je cenejši vir financiranja, saj zahteva nižjo raven donosa ob sorazmerno manjšem tveganju. Na voljo za izvedbo projektov JZP so tudi tako imenovana delno zavarovana posojila, ki temeljijo na oceni denarnega toka projekta kot glavnega vira varnosti.

#### Analiza vrednosti za denar



Rezultat projekta revitalizacije kulturne dediščine se šteje kot denarno upravičen, če projekt prinaša neto pozitivni dohodek za družbo, ki je večji, kot če bi bile uporabljene drugi načini izvedbe. Svetujemo izvedbo analize stroškov in koristi v začetni fazi priprave projekta (za več informacij glej poglavje 7.1).

#### EUROSTAT obdelava

Maastrichtska pogodba opredeljuje ekonomska konvergenčna merila v Paktu stabilnosti in rasti ter v postopku v zvezi s čezmernim primanjkljajem in zahteva, da je obravnavanje dolga in primanjkljaja javno-zasebnih partnerstev v skladu z Evropskim sistemom računov ("ESA"). EUROSTAT zbira zanesljive statistične podatke o stanju dolga in primanjkljaja držav članic. Namen pravil o statistični obravnavi javno-zasebnih partnerstev je opredeliti javno-zasebna partnerstva v bilanci stanja gospodarskega lastnika nad sredstvi javno-zasebnega partnerstva, kar se preuči ob finančnem zaključku projekta (dogovori o javno-zasebnih partnerstvih se pregledajo v skladu s pravili ESA). Če se večina projektних prihodkov zaračunana uporabnikom, veljajo druga pravila. Obdelava preko EUROSTAT obravnava ni pogoj za projekte javno-zasebnih partnerstev; pomembno je, da se projekt klasificira kot sredstvo zasebnega sektorja in ne javni dolg.

5. Korak: Treba je upravičiti uporabo možnosti javno-zasebnih partnerstev za projekt revitalizacije kulturne dediščine z analizo finančnih zmožnosti, alokacije tveganj, bankabilnosti in analize stroškov in koristi.

## 6.2. Priprava in odobritev predloga projekta

Ko se v projektu revitalizacije kulturne dediščine odloči uporabiti možnost JZP, se lahko začnejo postopki priprave in odobritve predloga projekta. Prvotno se odobritev zahteva od ustreznega javnega organa s podporo razvoju projekta revitalizacije kulturne dediščine v okviru JZP.

Priprava projekta se nanaša na (1) organizacijo in (2) dokončanje priprave pred objavo razpisa. Organizacija je osredotočena na:

- Vzpostavitev skupine in strukture upravljanja
- Vključitev ekipe svetovalcev
- Načrt projekta in pripravo časovnice.

Kar se tiče strukture upravljanja, se je kot najboljša praksa, ki daje rezultate, izkazala ustanovitev projektne komisije. Tak odbor ali usmerjevalni odbor navadno sestavljajo predstavniki javnega sektorja, ki jih usklajuje višji uradnik. Istočasno je treba ustanoviti skupino za izpeljavo projekta, katere izključna odgovornost je upravljanje s projektom revitalizacije kulturne dediščine z JZP. Treba je imenovati vodjo projekta, katerega polni delovni čas je vodenje projekta skozi fazo javnega naročanja.

Ko so ugotovljene potrebe po ekspertnih znanjih v skupini, se priporoča sodelovanje s svetovalci, ki zagotovijo storitve v okviru izvedbe javno-zasebnega partnerstva. V večini primerov se te storitve nanašajo na pravo, poslovanje, financiranje in davke, pa tudi na tehnična vprašanja. Tako se vključijo odvetniške družbe, finančno-svetovalna podjetja, tehnično-svetovalna podjetja in nacionalne enote JZP.

Glavna naloga projektne skupine je priprava projektnega načrta skupaj s časovnim planom za izvedbo projekta in javno naročanje. To vključuje posvetovanja z zainteresiranimi stranmi, postopke zbiranja ponudb, pritegnitev zasebnih partnerjev in postopek potrjevanja projekta. Priporočljivo je, da uporabite grafikon tipa "Gantt", saj določa jasen pogled na vse faze in njim dodeljena obdobja.



Naslednja faza priprave vključuje dokončanje priprave pred objavo razpisa in se nanaša na prej navedene korake:

- dokončanje vseh nadaljnjih študij,
- pripravo dogovora o javno-zasebnem partnerstvu,
- izbira razpisne metode,
- opredelitev meril za ocenjevanje prispelih ponudb in
- priprava osnutka pogodbe JZP.

Nadaljnje študije služijo za podrobno oceno projektnih tveganj JZP. Vrsta študij, ki jih je treba izvesti, je odvisna od vrste projekta. Lahko so tehnične, finančne in gospodarske narave (kot so študija finančne izvedljivosti, analiza stroškov in koristi, pa tudi tiste, ki se nanašajo na tehnične pogoje posameznega kulturno-dediščinskega premoženja. Poleg tega se priporoča pripraviti podrobno študijo primera.

Oblikovanje dogovora o javno-zasebnih partnerstvih vključuje opredelitev glavnih komercialnih pogojev pogodbe o javno-zasebnih partnerstvih, razvoj matrike tveganj ter podrobno komercialno in finančno analizo. Ta faza se osredotoča na določitev vseh vidikov dogovora o javno-zasebnih partnerstvih (npr. odgovornosti, alokacija tveganj, mehanizem plačil) in jih podrobneje opredeli. Cilj je izdelati osnutek pogodbe JZP.

Po analizi različnih možnih oblik dogovora o javno-zasebnih partnerstvih se izbere način javnega naročanja. V skladu z zakonodajo EU so predvideni štiri postopki javnega naročanja: odprti, omejeni (ta dva se včasih imenujeta tudi "standardna"), dogovorjeni (izjemni postopek) in konkurenčni dialog (predmet določenih dodatnih pogojev). Razlikujejo se po možnostih omejevanja števila ponudnikov; diskusije med procesom; diskusije po predložitvi končnih ponudb in po podlagah za dodelitev posla. Spodnja tabela ponuja primerjavo različnih postopkov.

**Tabela 1. Primerjava postopkov javnih naročil EU**

	<b>Odprti postopek</b>	<b>Omejeni postopek</b>	<b>Postopek s pogajanj</b>	<b>Konkurenčni dialog</b>
<b>Možnost omejitve števila ponudnikov</b>	Predkvalifikacija ali predizbor nista dovoljena. Vsaka zainteresirana družba lahko predloži ponudbo.	Število ponudnikov je lahko omejeno na najmanj pet v skladu z merili, določenimi v obvestilu o naročilu (predkvalifikacija in predizbor sta dovoljena).	Število ponudnikov je lahko omejeno na najmanj tri v skladu z merili, določenimi v obvestilu o naročilu (predkvalifikacija in predizbor sta dovoljena).	Število ponudnikov je lahko omejeno na najmanj tri v skladu z merili, določenimi v obvestilu o naročilu (predkvalifikacija in predizbor sta dovoljena).
<b>Razprave med procesom</b>	Specifikacije med postopkom zbiranja ponudb ne smejo biti spremenjene in pogajanja ali dialog ne sme potekati s ponudniki. Pojasnila so dovoljena.	Specifikacije med postopkom zbiranja ponudb ne smejo biti spremenjene in nobenih pogajanj ali dialoga ne sme biti s ponudniki. Pojasnila so dovoljena.	Pogajanja so dovoljena v celotnem procesu. Za zmanjšanje števila ponudnikov je mogoče uporabiti zaporedne faze (krčenje po seznamu ponudnikov).	Dialog s ponudniki je dovoljen v vseh ozirih (podobno kot v postopku s pogajanj, vključno z nadaljnjim krčenjem). Ob zaključku dialoga se zahteva končne popolne ponudbe na podlagi rešitev, ki so bile predstavljene v fazi dialoga.
<b>Razprave po</b>	Ni možnosti za	Ni možnosti za	Ni relevantno, ker	Dovoljeno je samo



<b>končanem zbiranju končnih ponudb</b>	pogajanja z ponudniki po oddaji ponudb.	pogajanja z ponudniki po oddaji ponudb.	se lahko pogajanja nadaljujejo do sklenitve pogodbe. Ni potrebe po končni ponudbi <i>per se</i> .	pojasniti, natančno definirati oziroma dodatno opredeliti ponudbo. Spremembe niso dovoljene za osnovne prvine ponudb.
<b>Osnova za dodelitev</b>	Najnižja cena ali ekonomsko najugodnejša ponudba	Najnižja cena ali ekonomsko najugodnejša ponudba	Najnižja cena ali ekonomsko najugodnejša ponudba	Ekonomsko najugodnejša ponudba

Vir: JZP vodnik, <http://www.eib.org/epoc/g2g/ii-detailed-preparation/22/223/index.htm>

Razviti je treba merila za ocenjevanje ponudb. Ta faza se nanaša na ustanovitev odbora za zbiranje ponudb, ki določi tudi merila za ocenjevanje ponudb. Predstavniki odbora so navadno predmet nacionalne zakonodaje in morajo zagotoviti, da se postopek javnega naročanja izvaja pregledno, kar vključuje odločitev o izbiri najboljšega ponudnika. Merila se lahko razlikujejo, vendar jih je treba določiti vnaprej. Vključujejo lahko denimo največje plačilo javne agencije, najnižjo pristojbino, najvišjo uspešnost, najkrajše trajanje pogodbe o JZP ipd. Splošni cilj javnega naročanja v EU je določitev »ekonomsko najugodnejšega postopka«.

V zaključni fazi priprave osnutka pogodbe o JZP so navadno določeni zahtevani standardi storitev, mehanizmi za določanje tveganj in plačilni mehanizmi. Čeprav so pogodbe vedno vezane na primer, morajo zajemati naslednje:

- pravice in obveznosti strank;
- alokacijo tveganj;
- standarde glede storitev in cilje (morajo biti objektivni in merljivi);
- postopek za dovoljene spremembe, kot tudi njihov obseg in naravo;
- plačilne mehanizme (npr. tarife, subvencije, dotacije), in prilagoditve plačil glede na različne nepredvidljivosti;
- kazni (vse do odpovedi pogodbe o javno-zasebnem partnerstvu);
- zagotovila za varnost in za dobro izvedbo posla;
- zavarovanja projekta;
- trajanje pogodbe o javno-zasebnem partnerstvu;
- pogoje za odpoved in nadomestilo ob prenehanju;
- t.i. vstopne pravice (»step-in-pravice«);
- opredelitev in vpliv nadrejene zakonodaje ter sprememb v zakonodaji in
- postopek reševanja sporov (zasebna partnerstva JZP).

6. korak. Za pripravo predloga projekta in njegovo odobritev je treba ustanoviti skupino in vodstveno strukturo, ki bo s pomočjo svetovalcev razvila projektni načrt in časovni okvir izvedbe projekta. Prav tako se po potrebi naročijo nadaljnje študije, povezane s projektom, pripravijo dogovori o javno-zasebnih partnerstvih in določijo metode za izvedbo javnega naročila. Nato se oblikuje komisija za zbiranje ponudb, ki določi merila za zbiranje ponudb. Na tej stopnji se običajno pripravi osnutek pogodbe o JZP.





## 7. Najem zasebnega sektorja

Postopek javnega naročila se začne z objavo obvestila o javnem naročilu. To se imenuje tudi postopek iskanja ponudb. Razdeljen je v štiri korake:

- Obvestilo o javnem naročanju, predkvalifikacije in ožji izbor
- Javni razpis
- Interakcija s ponudniki
- Ocenjevanje ponudb in izbira najugodnejšega ponudnika.

### Obvestilo o javnem naročanju, predkvalifikacije in ožji izbor

Postopek javnega naročanja se začne z objavo obvestila o javnem razpisu. Predpisi EU nalagajo, da je razpis objavljen v eni ali več mednarodnih periodičnih publikacijah. Ponavadi se zainteresiranim strankam, ki se odzovejo na obvestilo o javnem razpisu, pošlje kratek opis projekta skupaj s tako imenovanim vprašalnikom o predizboru. Ti predkvalifikacijski vprašalniki (PQQ) se uporabljajo za pomoč javnim uslužbencem, da kot kupci/naročniki naredijo ožji izbor dobavoteljev, kadar je potrebna določena raven tehnične usposobljenosti v okviru omejenega javnega razpisa. Navadno mora opis vsebovati najmanj naslednje podatke: opis projekta; njegov pregled, skupaj z alokacijo tveganja in odgovornostmi vsake stranke; dokumentacijo, ki bo na voljo ponudnikom; informacije o postopku javnega naročanja; seznam zahtevanih kvalifikacij; ocenjevalna merila; in časovni potek.

V postopku ožjega izbora se število ponudnikov običajno zmanjša na med tri in pet. Ker je ponudba za projekt javno-zasebnega partnerstva kompleksna in draga za ponudnika, se lahko včasih javni sektor odloči, da ponudnikom delno povrne stroške priprave ponudbe. To spodbuja kandidate k oddaji ponudb.

Vrednotenje predloženih kvalifikacij je osredinjeno na tehnične zmogljivosti, poslovne sposobnosti in finančni položaj potencialnih ponudnikov. Ponavadi imajo konzorciji prednost pred posameznimi ponudniki. Ponudba navadno vsebuje informacije o poslovnih aktivnostih ponudnika skupaj s finančnimi informacijami, pravnimi podatki o ponudniku in kvalifikacijami ponudnikovega osebja.

Proces se konča s poročilom, ki služi kot revizijska sled. Svetujemo tudi, da se neuspešne ponudnike obvesti o sprejetih odločitvah.

### Javni razpis

Nato se lahko prične javni razpis in sicer s povabilom k prevzemu razpisne dokumentacije. Vključevati mora vsaj:

- podrobne informacije o projektu;
- povzetek ključnih načel, ki jih je treba upoštevati, vključno z obveznostmi vsake stranke in alokacijo tveganj;
- podrobne produktne specifikacije in minimalno zahtevano tehnično zasnovo ter tehnične lastnosti;
- stopnjo zavez, ki jo zahtevajo posojilodajalci in vlagatelji kandidata;
- celoten osnutek pogodbe JZP;
- navodila o informacijah, ki jih je treba predložiti, in podrobne postopke za predložitev;
- ocenjevalna merila; in
- zahteve za ponudbene obveznice ali enakovredna zavarovanja (EPEC Guide 2015).

### Interakcija s ponudniki



Da bi spodbudili inovativne rešitve različnih ponudnikov, pojasnili morebitna nejasna vprašanja in ponudili povratne informacije vsem ponudnikom glede ključnih vidikov svojih ponudb, svetujemo, da se zagotovi visoka stopnja interakcije med organom za izvedbo javnega naročila in ponudniki. Ponavadi je na voljo tako imenovana "podatkovna soba", kjer lahko ponudniki dobijo podrobne informacije o vseh vidikih projekta.

#### Ocenjevanje ponudb in izbira najugodnejšega ponudnika

Evalvacija po kriterijih za uvrstitev/izpad se izvaja po merilih, ki najbolj ustrezajo obsegu projekta. Včasih se zgodi, da samo en ponudnik odda ponudbo. To se lahko zgodi bodisi zaradi nejasnosti v razpisni dokumentaciji (le-to lahko smiselno spreminjamo in razpise ponavljamo) ali pa odraža dejansko stanje (potem se postopek naročanja nadaljuje z edinim ponudnikom).

Po izbiri najugodnejšega ponudnika je pred sklenitvijo pogodbe JZP zahtevano najmanj 10-dnevno obdobje mirovanja. To omogoča zavrnjenim ponudnikom, da vložijo morebitne pritožbe.

7. Korak: za začetek s postopkom zbiranja ponudb je treba objaviti obvestilo o javnem razpisu skupaj s predizbornim vprašalnikom. Nato se ponudnike, ki so ostali v ožjem izboru, povabi k oddaji ponudb. Da se ponudnikom zagotovi podrobne informacije o vseh vidikih projekta je treba vzpostaviti interakcijo med organom javnih naročil in ponudniki. Nato se izvede ocenjevanje ponudb in izbere najprimernejši ponudnik.

## 8. Sklenitev pogodbe o JZP

Ko je izbran najugodnejši ponudnik, se lahko nadaljuje s sklenitvijo pogodbe. Ta proces je razdeljen v tri korake:

- Finalizacija pogodbe o JZP;
- Sklenitev finančnih sporazumov;
- Finančno zaprtje projekta.

#### Finalizacija pogodbe o JZP

Po izbiri najugodnejšega ponudnika se lahko pripravi pogodba o JZP. Nekatere končne prilagoditve pogodbe o JZP bi morale biti omejene na pojasnila in potrditve zavez. Pogajanja lahko vključujejo vprašanja o časovnem poteku, opredelitvi preostalih vprašanj in evidentiranju že dogovorjenih in usklajenih zadev.

#### Sklenitev finančnih sporazumov

Čeprav bi lahko pričakovali, da bi bili že v času zbiranja ponudb v celoti opredeljeni vsi finančni vidiki, to včasih ne drži, pogosto zaradi težkih razmer na finančnih trgih (npr. zmanjšana likvidnost). To lahko pomeni, da se lahko pogodba o JZP podpiše brez sporazumov o financiranju. Pogosto se vključujejo številna navzkrižna jamstva, ki jih je treba pripraviti kot enovit sveženj, ki običajno vključuje:

- nadrejene posojilne pogodbe, ki določajo pravice in obveznosti vsake stranke glede nadrejenega dolga;
- sporazum o skupnih pogojih, ki določa vire financiranja za projekt javno-zasebnega partnerstva;
- podrejene posojilne pogodbe, ki jih zagotavljajo finančni podpirniki projekta in/ali zunanji vlagatelji;
- delničarski sporazum;



- neposredni sporazum med posojilodajalci in javnim organom za javna naročila, ki nadrejenim posojilodajalcem omogoča, da pod določenimi pogoji prevzamejo projekt;
- sporazum o računih, ki vključuje banko, ki bo nadzirala denarne tokove v družbo JZP in iz nje v skladu s pravili, določenimi v sporazumu;
- sporazum med upniki-kreditodajalci;
- sporazumi o hedgingu, ki omogočajo določitev obrestne mere za celotni dolg ali del dolga ali za omejevanje izpostavljenosti obrestne mere tveganjem tečajnih razlik;
- varnostni sporazumi (npr. zastave delnic, obremenitve računov, zastava premičnin, zastavne terjatve);
- jamstva matične družbe in druge oblike kreditnih jamstev in
- pravna mnenja, ki opredeljujejo izvršljivost pogodb (EPEC Guide 2015).

#### Finančno zaprtje projekta

Ta korak se začne s podpisom finančnih sporazumov, ko so izpolnjeni vsi zahtevani pogoji. Izvajanje projekta se dejansko začne s finančnim zaprtjem projekta.

8. korak: za sklenitev pogodb z izbranim ponudnikom je treba preveriti, ali so potrebne posamezne končne prilagoditve pogodb. Nato se uskladijo finančni sporazumi in pogodba se zapre.

## 9. Izvajanje projekta JZP

Izvajanje projekta javno-zasebnih partnerstev se nanaša na fazo od finančnega zaprtja do sklenitve pogodbe o JZP. Po sklenitvi pogodbe o javno-zasebnem partnerstvu mora organ, odgovoren za javno naročanje določiti **skupino za upravljanje s pogodbo** (ločeno od upravljanja projekta). Skupina za upravljanje s pogodbo mora razviti orodja in postopke upravljanja (načrti ukrepov ob nepredvidljivih dogodkih) in izvajati vsakodnevne aktivnosti upravljanja s pogodbo. Treba je določiti časovne roke in odgovornosti. Priporočljiva je priprava **navodil za upravljanje pogodb** (EPEC JZP vodnik 2015).

**Redno in učinkovito spremljanje** izvajanja projekta javno-zasebnega partnerstva, njegove uspešnosti in skladnosti ukrepov, tj. delovanja družbe javno-zasebnega partnerstva v skladu s pogodbo o javno-zasebnem partnerstvu, so ključnega pomena. Družba, ki izvaja JZP, mora skupini za upravljanje s pogodbo stalno poročati finančne in operativne podatke o projektu. Zahteva po informacijah mora biti omejena na podatke, potrebne za uspešno spremljanje in retrospektivno vrednotenje projekta. Prekomernemu zbiranju podatkov se je treba izogibati (EPEC, PPP Guide, 2015).

V fazi izvajanja mora skupina za upravljanje s pogodbo vzpostaviti dnevne odnose z družbo, ki izvaja JZP, spremljati doseganje osnovnih kazalnikov uspešnosti, nadzirati postopke glede zagotavljanja kakovosti in poročati vsem deležnikom (EPEC, PPP Guide, 2015). Tudi v fazi izvajanja projekta javno-zasebnega partnerstva je ključnega pomena dialog z različnimi interesnimi skupinami, zlasti z lokalnim prebivalstvom, da bi se izognili konfliktom (Kolenc 2017: 1).

**Navodila za upravljanje pogodb** so orodje, ki se uporablja v primeru, kadar pride do težav. V njih so opredeljeni postopki, ki jih je treba izvesti. Poleg tega določa upravne in logistične podrobnosti za urejanje **dovoljenih sprememb v pogodbi o javno-zasebnem partnerstvu** (npr. refinanciranje, posledice sprememb v zakonodaji ipd.).

Skupina za upravljanje s pogodbami JZP bi lahko bdela tudi nad **nepričakovanimi spremembami v pogodbi o javno-zasebnem partnerstvu**. V teh primerih je treba izvesti protokole v zvezi z načrti ukrepov ob nepredvidljivih okoliščinah. Ponovna pogajanja o pogodbi o pomembnih vidikih pogodbe o



javno-zasebnih partnerstvih so nezaželena in načeloma prepovedana v skladu s pravom Evropske unije. Pravila zahtevajo skrbno analizo in dialog med strankami (EPEC, PPP Guide, 2015). Nepredvideni dogodki so lahko fizičnega ali družbenega izvora. Navzven usmerjeno upravljanje se odziva na družbene dogodke (ob tesnem sodelovanju interesnih skupin) in priporoča se tesno sodelovanje med zasebnim in javnim partnerjem, ker le-to lahko ustvari zadovoljiv odziv na nepredvidene okoliščine (Verweij, Teisman, Gerrits 2017: 119-136).

V primerih pogodbenih sporov se uporabijo mehanizmi skupnega reševanja sporov: spori, arbitraža, posebna ekspertna določitev, posredovanje ali mediacija in odločitev ustreznega regulatornega organa. Učinkovito upravljanje z odnosi v projektu pomaga v postopku reševanja sporov (EPEC, PPP Guide, 2015).

Ob **končanju pogodbe o JZP** (razlogi so denimo lahko: neizpolnjevanje zavez družbe JZP in/ali organa za javno naročanje, iztek pogodbenega pogoja ipd.) je treba doreči naslednja vprašanja:

- okoliščine, v katerih lahko stranka prekine pogodbo pred dogovorjenim iztekom;
- plačilo (če obstaja), ki ga mora javni organ poravnati družbi JZP ob prenehanju (odvisno od okoliščin) in
- stanje sredstev, ki so le-ta prenesena organu javnega naročanja po končanju pogodbe (EPEC, PPP Guide, 2015).

9. korak: za zagotovitev ustreznega izvajanja projekta JZP se ustanovi skupina za upravljanje s pogodbo JZP z namenom, da opravlja vsakodnevne aktivnosti upravljanja s pogodbo in njeno redno spremljanje. Obravnavajo se tudi možne spremembe pogodbe in spori, če se pojavijo. Prenehanje pogodbe je zadnja faza izvajanja projekta in tozadevna vprašanja je treba odkrito obravnavati.

## 10. Spremljanje pogodbe JZP

Redno spremljanje izvajanja projekta javno-zasebnega partnerstva je potrebno, kot je bilo že pojasnjeno v poglavju 9. Prav tako je priporočljivo, da se izvede naknadno (ex-post) vrednotenje projekta javno-zasebnega partnerstva. Le-to služi za izboljšanje prihodnjih odločitev o projektih javno-zasebnega partnerstva. Običajno se za pregled angažira neodvisni organ (javni organ ali svetovalno podjetje). Analitični okvir takega dokumenta se osredotoča na opredelitev koristi, ki izhajajo iz rezultatov projekta, kot na opredelitev stroškov zagotavljanja teh rezultatov, ter na kvalitativne podatke, kot so kakovost storitev, oblikovanje pogodb in alokacija tveganj. Projekte javno-zasebnih partnerstev bi bilo smiselno opredeliti kot vrednost za denar. Naknadno vrednotenje projekta lahko poskuša ugotoviti tudi preverjanje alternativ (EPEC, PPP Guide, 2015).

10. korak: pričakujeta se dve vrsti nadzora: redno spremljanje izvajanja projekta JZP in naknadno vrednotenje projekta JZP. Slednji pristop podaja pridobljene izkušnje in služi za izboljšanje prihodnjih odločitev o projektih javno-zasebnega partnerstva.



## 11. Dodatne informacije in koristne povezave

### 11.1. Evropska unija

<http://www.eib.org/epec/library/index.htm>

European Commission, 2004

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2004:0327:FIN:EN:PDF>

### 11.2. Slovenija

Zakon o javno-zasebnem partnerstvu ( [ZJZP](#) ), <http://www.pisrs.si/Pis.web/pregledPredpisa?id=ZAKO4323>

Zavod za varstvo kulturne dediščine Slovenije ( [ZVKDS](#) ), <http://www.zvkds.si/en>

Pravilnik o registru kulturne dediščine ( [Uradni list RS 66/2009](#) ), v skladu s katerimi mora biti objekt kulturne dediščine vpisan v register nepremičn kulturne dediščine (RKD) in imajo registrsko številko dediščine (ESD), <http://www.pisrs.si/Pis.web/pregledPredpisa?id=PRAV9583>

Pravilnik konservatorskega načrta ( [UL RS 66/2009](#) ), <https://www.uradni-list.si/glasilo-uradni-list-rs/vsebina/93598>

Ministrstvo za kulturo, [www.mk.gov.si](http://www.mk.gov.si)

Vloga za pridobitev pogojev kulturne zaščite ( [obrazec](#) ), [http://www.zvkds.si/sites/www.zvkds.si/files/u5/application\\_form\\_to\\_obtain\\_cultural\\_protection\\_conditions.pdf](http://www.zvkds.si/sites/www.zvkds.si/files/u5/application_form_to_obtain_cultural_protection_conditions.pdf)

Vloga za pridobitev kulturno soglasja ( [obrazec](#) ),

[http://www.zvkds.si/sites/www.zvkds.si/files/u5/application\\_form\\_to\\_obtain\\_cultural\\_protection\\_consent.pdf](http://www.zvkds.si/sites/www.zvkds.si/files/u5/application_form_to_obtain_cultural_protection_consent.pdf)

[Priloge](#) z aplikacijami, <http://www.zvkds.si/sites/www.zvkds.si/files/u5/undertakings.pdf>

Revitalizacija dokumentacije ( [študija primera](#) ), [http://www.zvkds.si/sites/www.zvkds.si/files/u6/dosje\\_objekta\\_kd\\_0.pdf](http://www.zvkds.si/sites/www.zvkds.si/files/u6/dosje_objekta_kd_0.pdf)

Subvencije, posojila in javni razpisi za obnovo in vzdrževanje

Spletne strani z razpisi za zbiranje ponudb:

<http://www.eu-skladi.si/portal/razpisi/aktualni>,

[http://www.mk.gov.si/si/aktualni\\_razpisi\\_ministrstva\\_za\\_kulturo/](http://www.mk.gov.si/si/aktualni_razpisi_ministrstva_za_kulturo/),

[http://www.mgrt.gov.si/si/o\\_ministrstvu/kako\\_do\\_sredstev/javni\\_razpisi/](http://www.mgrt.gov.si/si/o_ministrstvu/kako_do_sredstev/javni_razpisi/),

[http://www.mkgp.gov.si/si/javne\\_objave/javni\\_razpisi/](http://www.mkgp.gov.si/si/javne_objave/javni_razpisi/),

[http://www.mkgp.gov.si/si/delovna\\_podrocja/ribistvo/evropski\\_sklad\\_za\\_ribistvo/aktualno/javni\\_razpisi\\_za\\_ukrepe\\_v\\_okviru\\_evropskega\\_sklada\\_za\\_ribistvo](http://www.mkgp.gov.si/si/delovna_podrocja/ribistvo/evropski_sklad_za_ribistvo/aktualno/javni_razpisi_za_ukrepe_v_okviru_evropskega_sklada_za_ribistvo)



[http://www.mizs.gov.si/si/javne\\_objave\\_in\\_razpisi/javni\\_razpisi/](http://www.mizs.gov.si/si/javne_objave_in_razpisi/javni_razpisi/)

## 12. Reference:

European PPP Expertise Centre PPP Guide. *How to Prepare, Procure and Deliver PPP Projects*. Accessed 5 June 2017 at: <http://www.eib.org/epc/g2g/iv-project-implementation/>.

Kolenc, Nataša (2017). *Project partner's report from the meeting of the country advisory boards' members regarding RESTAURA Guidebook (O. T2.2)*. Municipality of Nova Gorica.

Radej, Bojan and Pirkovič, Jelka (2016). *Working paper No. 1/2017 "SMART HERITAGE POLICY"*. Ljubljana: Slovenian Evaluation Society.

UNECE (2008). *Guidebook on Promoting Good Governance in Public-Private Partnerships*. New York and Geneva. Accessed 5 April 2017 at: <http://www.unece.org/fileadmin/DAM/ceci/publications/ppp.pdf>

Verweij, Stefan; Teisman, Geert R. and Gerrits, Lasse M. (2017). Implementing Public-Private Partnership: How Management Responses to Events Produce (Un)Satisfactory Outcomes. In: *Public Works Management and Policy*, vol. 22 (2), pp. 119-139.

Marques, R. C., & Berg, S. (2011). Risks, contracts, and private-sector participation in infrastructure. *Journal of Construction Engineering and Management*, 137(11), 925-932.

Javna nabava (2008), *Strateški okvir za razvoj javno-privatnog partnerstva u Republici Hrvatskoj*, available at:

[http://www.javnabava.hr/userdocsimages/userfiles/file/STRATE%C5%A0KI%20DOKUMENTI/Strateski\\_okvir\\_za\\_razvoj\\_JPP.pdf](http://www.javnabava.hr/userdocsimages/userfiles/file/STRATE%C5%A0KI%20DOKUMENTI/Strateski_okvir_za_razvoj_JPP.pdf)

The Economist Intelligence Unit (2013), *Evaluating the environment for public-private partnerships in Eastern Europe and the Commonwealth of Independent States (The 2012 EECIS Infrascope, Findings and methodology)* available at: [http://infrascope.eiu.com/wp-content/uploads/2017/02/Europe\\_Infrascope\\_Report\\_2012\\_English.pdf](http://infrascope.eiu.com/wp-content/uploads/2017/02/Europe_Infrascope_Report_2012_English.pdf)



## Priloga 1 - Koraki pri pripravi in izvajanju projektov javno-zasebnega partnerstva pri revitalizaciji kulturne dediščine

1. Korak. Prvi korak, ki ga je treba narediti pri revitalizaciji dediščine s pomočjo javno-zasebnega partnerstva je priprava IBHRP.
2. Korak. Po zaključku IBHRP je treba doseči soglasje javnosti. Ko je soglasje o dokumentu doseženo, ga potrdi mestni svet.
3. Korak. Ko je IBHRP potrjen na mestnem svetu, je treba določiti seznam dediščine za revitalizacijo projektov / dejavnosti, ki so vključeni v akcijskem načrtu.
4. Korak. Po analizi različnih možnosti izvedbe je izbran prednostni projekt za javno-zasebno partnerstvo pri revitalizaciji objektov kulturne dediščine.
5. Korak. Treba je upravičiti uporabo možnosti javno-zasebnih partnerstev za projekt revitalizacije kulturne dediščine z analizo finančnih zmožnosti, alokacije tveganj, bankabilnosti in analize stroškov in koristi.
6. Korak. Za pripravo predloga projekta in njegovo odobritev je treba ustanoviti skupino in vodstveno strukturo, ki bo s pomočjo svetovalcev razvila projektni načrt in časovni okvir izvedbe projekta. Prav tako se po potrebi naročijo nadaljnje študije, povezane s projektom, pripravijo dogovori o javno-zasebnih partnerstvih in določijo metode za izvedbo javnega naročila. Nato se oblikuje komisija za zbiranje ponudb, ki določi merila za zbiranje ponudb. Na tej stopnji se običajno pripravi osnutek pogodbe o JZP.
7. Korak. Za začetek s postopkom zbiranja ponudb je treba objaviti obvestilo o javnem razpisu skupaj s predizbornim vprašalnikom. Nato se ponudnike, ki so ostali v ožjem izboru, povabi k oddaji ponudb. Da se ponudnikom zagotovi podrobne informacije o vseh vidikih projekta je treba vzpostaviti interakcijo med organom javnih naročil in ponudniki. Nato se izvede ocenjevanje ponudb in izbere najprimernejši ponudnik.
8. Korak. Za sklenitev pogodb z izbranim ponudnikom je treba preveriti, ali so potrebne posamezne končne prilagoditve pogodbe. Nato se uskladijo finančni sporazumi in pogodba se zapre.
9. Korak. Za zagotovitev ustreznega izvajanja projekta JZP se ustanovi skupina za upravljanje s pogodbo JZP z namenom, da opravlja vsakodnevne aktivnosti upravljanja s pogodbo in njeno redno spremljanje. Obravnavajo se tudi možne spremembe pogodbe in spori, če se pojavijo. Prenehanje pogodbe je zadnja faza izvajanja projekta in tozadevna vprašanja je treba odkrito obravnavati.
10. Korak. Pričakujeta se dve vrsti nadzora: redno spremljanje izvajanja projekta JZP in naknadno vrednotenje projekta JZP. Slednji pristop podaja pridobljene izkušnje in služi za izboljšanje prihodnjih odločitev o projektih javno-zasebnega partnerstva.

## Priloga 2 - Primer projekta javno-zasebnega partnerstva pri obnovi in revitalizaciji dediščine: občinska palača Varaždin, Hrvaška

Fotografija 1: Pogled na glavno fasado palače Varaždinske županije



Source: Varaždin Tourist Bord, <http://www.tourism-varazdin.hr/en/the-historic-core/>

Revitalizacija palače Varaždinske županije je prvi in edini primer investicij javnega in zasebnega partnerstva v revitalizacijo kulturne dediščine na Hrvaškem. Palača je na seznamu zavarovanih kulturnih dobrin Republike Hrvaške od leta 1974 (Register kulturnih dobrin Republike Hrvaške / Z-897). Zgrajena je bila v stilu Rococo leta 1768, mojstra graditelja Jacobusa Erberja, in sicer za potrebe mesta Varaždin in je bila uničena v požaru leta 1776. Z leti se je postopoma zmanjševal njen pomen, kar je povzročilo zanemarjanje in neustrezno uporabo.

Obnova palače se je začela v devetdesetih letih prejšnjega stoletja. To je bil počasen proces zaradi pomanjkanja finančnih sredstev. Največji del obnove je potekal leta 2006, ko je bilo dovolj sredstev, zagotovljenih skozi javno-zasebno partnerstvo. To je omogočilo prenovu palače v relativno kratkem času.

Javni partner: občina Varaždin

Zasebni investitor: Meteor-Privatno Partnerstvo d.o.o.

Pričakovano trajanje pogodbe: 20 let

Predmet pogodbe: zasebni investitor financira gradnjo in vzdrževanje palače v lasti županije za obdobje 20 let, medtem ko občina plačuje mesečno najemnino za zasebnega partnerja, ki pokriva stroške financiranja investicij in vzdrževanja palače.

Ocenjena vrednost kapitala: 1.197.000 EUR (brez DDV)





---

Po sprejetju Zakona o javno-zasebnem partnerstvu (Ur.l. 129/08) v letu 2008, je projekt občinske palače Varaždin bil predložen in registriran v nacionalnem registru pogodb JZP, ki jih upravlja Agencija za naložbe in konkurenčnost (AIK).

Projekt obnove in revitalizacije je palačo vrnil v svoje prvotno stanje, zdaj pa ponovno gosti predatvnike občine Varaždina, kar je bil njen prvotni namen.