

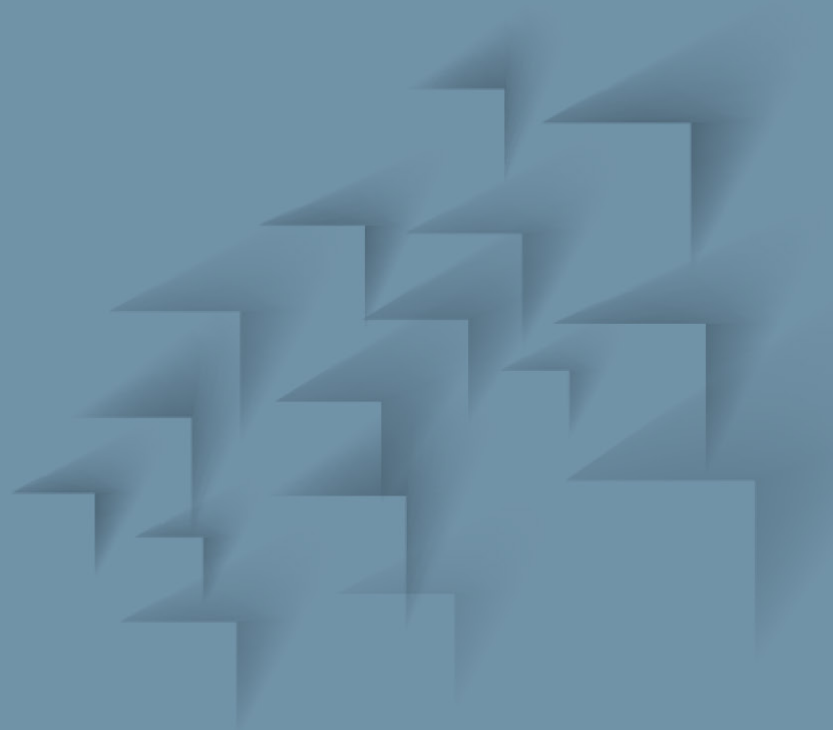


European Union

Interreg
CENTRAL EUROPE

ForHeritage

KORIŠTENJE PRISTUPA JAVNO-PRIVATNE SURADNJE u revitalizaciji kulturne baštine



Informacije o dokumentu

Projekt: ForHeritage „Izvršnost u integriranom upravljanju baštinom u središnjoj Europi“ (CE1649), www.interreg-central.eu/forheritage

Sufinancira: Interreg SREDIŠNJA EUROPA

Priprema: Nika Murovec, Damjan Kavaš

Verzija: Rujan 2021.

Izjava o odricanju odgovornosti:

Ova publikacija odražava stavove autora i programska tijela programa Interreg SREDIŠNJA EUROPA ne mogu se smatrati odgovornima za bilo kakvu upotrebu informacija sadržanih u njoj.

SADRŽAJ

1. Uvod	3
2. Definicija javno-privatne suradnje	5
3. Korištenje pristupa javno-privatne suradnje u revitalizaciji kulturne baštine .	10
4. Korištenje pristupa javno-privatnog partnerstva u revitalizaciji kulturne baštine	18
5. Kako i kada ispitati prikladnost pristupa javno-privatne suradnje za revitalizaciju građevina sa svojstvom kulturne baštine	39
6. Naučene lekcije.....	46

1. Uvod

„Nije li to za poželjeti? Svi koji su ikad radili na javno-privatnom partnerstvu čeznu za ovom vrstom pouzdanog, jedinstvenog rješenja. Ipak, kada je riječ o JPP-u, put do uspjeha nešto je duži. JPP mogu biti iznimno korisna, ali zahtijevaju vrijeme, trud i ulaganje. Mnogo je primjera loših praksi koji proizlaze iz želje za brzim rezultatima. Ono što neizbježno zakazuje jest nastojanje da se skрати dobra priprema i preskoči snažno tržišno natjecanje. Ne postoji zamjena za ispravno postupanje“.¹

Jeff Delmon, viši specijalist za JPP u Grupi Svjetske banke specijaliziranoj za ugovaranje, okvire i financiranje JPP-a

Ovaj alat je rezultat projekta u sklopu programa Interreg Središnja Europa „ForHeritage (4H): Izvrnost u integriranom upravljanju baštinom u središnjoj Europi“. U smislu promicanja izvrsnosti u upravljanju baštinom, ovaj projekt i dokument oslanjaju se na postojeće znanje prikupljeno u radu na projektima koji su se financirali sredstvima EU-a (primjerice FORGET HERITAGE, RESTAURA, IFISE, CLIC) i drugim relevantnim iskustvima.

U okviru projekta izrađeno je šest alata povezanih s upravljanjem baštinom:

- Dobro/sudioničko upravljanje kulturnom baštinom: Kako uključiti javnost,
- Financijski instrumenti i inovativne financijske sheme za kulturnu baštinu,
- Korištenje javno-privatnog partnerstva u revitalizaciji kulturne baštine,
- Procjena učinka projekata kulturne baštine,
- Prenosivi elementi pilot projekata revitalizacije kulturne baštine,
- Kako organizirati uspješnu obuku za poboljšanje upravljanja u području kulturne baštine.

Alat odgovara na pitanje „Je li javno-privatna suradnja prikladna metoda za osiguravanje održivosti baštine?“ Temelji se na dokumentima dvaju projekata (RESTAURA, FORGET HERITAGE²), projekata dovršenih u sklopu programa Interreg Središnja Europa iz razdoblja 2007. - 2013. (ACT4PPP, SECOND CHANCE) i drugih

¹ Delmon, J. Money talks debunking the myth of the “quick and easy” PPP. Handshake, No. 16 (June 2015): A Public-Private Partnerships Journal, str. 14

²Za dodatno informiranje pozivamo čitatelja da pregleda web stranice sljedećih projekata EU-a koje su za potrebe ovog dokumenta poslužile kao dragocjeni izvor informacija:

- RESTAURA: <https://www.interreg-central.eu/Content.Node/RESTAURA.html>
- FORGET HERITAGE: <https://www.interreg-central.eu/Content.Node/Forget-heritage.html>

izvora (EIB-a, SVJETSKE BANKE, OECD-a i mnogih drugih). Cilj alata je predstaviti postojeće oblike javno-privatne suradnje, njihovu upotrebu i preporuke o tome kako bi javni i privatni sektor mogli uspješno surađivati u revitalizaciji kulturne baštine.

Europska urbana i ruralna područja snažno su oblikovana i obilježena svojom kulturnom baštinom. Zbog svog jedinstvenog bogatstva i raznolikosti, kulturna baština važan je čimbenik europskog identiteta i privlačnosti kontinenta. U skladu s Komunikacijom Komisije „Ususret cjelovitom pristupu kulturnoj baštini u Europi“ (2014.), kulturna baština zajednički je resurs i zajedničko dobro. Poput ostalih takvih dobara, ono može biti osjetljivo na pretjerano iskorištavanje i nedovoljno financiranje što može dovesti do zanemarivanja, propadanja i, u nekim slučajevima, čak i do zaborava. S druge strane, kulturna baština ima ogroman gospodarski i društveni potencijal; može nam pomoći u poticanju zapošljavanja i poslovanja u ključnim sektorima, a istovremeno rješavati neke od najvažnijih društvenih izazova našeg vremena.

Mnoge građevine sa svojstvom kulturne baštine u javnom su vlasništvu i održavaju se pomoću javnih sredstava. To se, međutim, mijenja pa se sve češće traže privatna i civilna ulaganja. Uključivanje privatnog sektora također nudi priliku za razvijanje koncepata koji nadilaze mjere očuvanja. Prenamjenom građevina može se, primjerice, osigurati dodana vrijednost i značaj za građane, kreativce i gospodarstvo. Danas u mnogim zemljama privatni sektor, institucije civilnog društva i vlada sklapaju partnerstva kako bi pomogli u očuvanju kulturne baštine i razvijali je kao društveno i gospodarsko dobro. Za uspjeh revitalizacije građevina sa svojstvom kulturne baštine ključan je pronalazak održive gospodarske uporabe uz istodobno očuvanje vrijednosti kulturnog dobra kako bi se pronašla ravnoteža između razvoja i očuvanja. To zahtijeva interdisciplinarni pristup koji uključuje više sudionika, ne samo za pokretanje i provođenje mjera očuvanja, već i za održavanje (prenamjenu) mjesta. Stoga revitalizaciju treba uvrstiti u strategije društvenog, ekološkog i gospodarskog razvoja koje uključuju financijske mehanizme za poticanje i olakšavanje doprinosa javno-privatnog i trećeg sektora.

Iako je potreba za očuvanjem kulturne baštine uvelike prepoznata, dostupnost financijskih sredstava često je nedostatna. Gospodarska kriza u mnogim je slučajevima smanjila proračunska izdvajanja za kulturu općenito, a posebno za očuvanje baštine. Također je otežala mobilizaciju privatnih izvora financiranja. Stoga je hitno potrebno što učinkovitije iskoristiti raspoložive resurse za procjenu načina uporabe novih izvora financiranja (npr. privatni kapital, zaklade itd.) kako bi se pronašle nove vrste javno-privatne suradnje. EU je bio prilično uspješan u integraciji baštine kroz promjenu percepcije o društvenoj i gospodarskoj vrijednosti baštine i njenoj ulozi u održivom razvoju. Tako se baština više ne

percipira kao skupi proračunski trošak, već kao razvojna snaga, što zauzvrat donosi život mjestima koja su trpjela gospodarsko i fizičko propadanje. Jedan od glavnih izazova za upravljanje baštinom je polagani prijelaz s državnih ulaganja na financijski neovisne modele privatnih (i civilnih) ulaganja.³

2. Definicija javno-privatne suradnje

Ne postoji jedinstvena, međunarodno prihvaćena definicija javno-privatnog partnerstva (JPP). „Javno-privatno partnerstvo“ postao je izraz koji se primjenjuje kad god predstavnici javnog i privatnog sektora „sjede za istim stolom.“⁴ Izraz javno-privatno partnerstvo obično se koristi za nekoliko vrsta dogovora između javnih i privatnih subjekata poput javno-privatnih partnerstava za inovacije (pametnu specijalizaciju⁵, Strategiju digitalizacije industrije⁶, ugovorna javno-privatna partnerstva (uJPP⁷)) ili javno-privatnih partnerstava za očuvanje okoliša i druge oblike javno-privatne suradnje. Različite institucije koje promiču ovu vrstu partnerstva definiraju JPP na različite načine, a države koriste vlastite definicije u nacionalnim zakonima i politikama. Iako postoje neki zajednički elementi, autori često ne koriste isti vokabular i uključuju iste karakteristike u definiciju JPP-a. Opsežna literatura o JPP-u otkriva da postoji najmanje 25 različitih vrsta JPP-a.⁸

Posljednjih godina, nordijske zemlje posebno ističu važnost sudjelovanja građana u donošenju zakona i politikama planiranja. Istodobno, kontinuirano razvijaju nove modele kako bi privatne tvrtke snažnije sudjelovale u procesima planiranja kroz različite vrste javno-privatnih partnerstava i načina suradnje. Obično se o suradnji gradskih uprava s tvrtkama s jedne strane i sudjelovanju građana s druge strane raspravlja odvojeno, iako se očekuje da obje utječu na isti proces planiranja. Koncept partnerstva između javnih dionika, privatnih dionika i ljudi (4P, Public-

³ Veldpaus, L.; Fava, F; Brodowicz, D. 2019. Mapping of current heritage re-use policies and regulations in Europe: Complex policy overview of adaptive heritage re-use. OpenHeritage.

⁴ Rypkema, D., Cheong, C. Cultural heritage and public-private partnership. 2016. U Rypkema, D. i H. Mikić. Cultural Heritage and Creative Industries: guidelines for sustainable heritage management, str. 25-35.

⁵ <https://s3platform.jrc.ec.europa.eu/-/pilot-2-on-research-and-innovation-public-private-partnerships-for-ris3-implementation-approaches-for-widening-stakeholder-engagement-and-networking-?inheritRedirect=true>.

⁶ <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/public-private-partnerships>.

⁷ <https://ec.europa.eu/programmes/horizon2020/en/contractual-public-private-partnerships>.

⁸ Kwame Sundaram, J.; Chowdhury, A., Sharma, K., Platz, D. 2016. "Public-Private Partnerships and the 2030 Agenda for Sustainable Development: Fit for purpose?," Working Papers 148, United Nations, Department of Economics and Social Affairs.

Private-People partnership) jedan je od načina koji naglašava potrebu za poticanjem uključivanja privatnih dionika i šire javnosti u zajednički proces.⁹

Pojam JPP opisuje opsežan raspon vrsta ugovora, bez obzira na terminologiju u određenoj zemlji ili nadležnosti. JPP se opisuju trima opsežnim parametrima: prvo, vrstom uključene imovine; drugo, funkcijom za koju je odgovorna privatna strana; i treće, načinom na koji se privatna strana isplaćuje.¹⁰ Osim definiranja suštine i glavnih značajki JPP-a, korisno je razjasniti i ono što ta partnerstva nisu. Stoga je definicija javno-privatne suradnje (JPS) koja se koristila u sklopu projekta Second Chance korisna u smislu razlikovanja JPP-a od drugih oblika javno-privatnih odnosa.

Javno-privatna suradnja obuhvaća sve ugovorne dokumente koji određuju kako tijela javne uprave surađuju s drugim dionicima. Ta se suradnja razlikuje s obzirom na trajanje obveza, složenost uključenih zadataka, razinu prijenosa rizika i integraciju lanca vrijednosti. Opcije su¹¹:

1. Javno-privatna suradnja (JPS)

Kratkoročni sporazumi kao što su sporazumi o suradnji, korištenju, pristupu ili financijama s ograničenom količinom zadataka i odgovornosti. Teme se mogu ticati sponzorstva, generičkog financiranja projekta ili prijenosa korištenja. Administrativni interes JPS-a je podržati perspektivne projekte koji doprinose ciljevima revalorizacije. Postoje brojni oblici i vrste javno-privatne suradnje u vođenju zajedničkih projekata između vlade i privatnog sektora.

2. Javno-privatno partnerstvo (JPP)

Ova suradnja omogućuje pristup integriranim administrativnim uslugama koje se mogu odnositi na planiranje, izgradnju, financiranje, održavanje ili upravljanje javnim infrastrukturama – usluge koje su prethodno dodijeljene subjektima komercijalnog poslovnog razvoja, a koje je sada potrebno prebaciti na subjekte razvoja po pristupu odozdo prema gore. Ciljevi JPP-a su podrška nesmetanom, kontinuiranom rukovođenju lokalitetom (poput hitnih popravaka koji se mogu izvršiti bez zatvaranja lokaliteta), rukovođenje lokalitetom orijentirano na životne cikluse (sprečavanje propadanja, integracija lanca vrijednosti), oblikovanje procesa, zadataka i odgovornosti, uravnoteženi prijenos rizika na temelju odgovornosti, ciljano usmjerene inicijative, investiranje privatne ekspertize i

⁹ <http://nordregio.org/nordregio-magazine/issues/people-and-cities/public-private-people-partnerships-a-new-concept-to-bring-public-and-private-actors-and-citizens-together/>.

¹⁰ <https://pppknowledgelab.org/guide/sections/6-ppp-contract-types-and-terminology>.

¹¹ Public-Private Partnership: Transnational Public-Private-Partnership Concept. SECOND CHANCE, 2011.

kapitala te dugoročno održivi modeli financiranja i partnerstva. Interes javnih partnera može se odnositi na održivu valorizaciju infrastrukture i socio-kulturno-ekonomski rezultat.

3. Javno-privatno zajedničko ulaganje (JPZU)

Zajedničko ulaganje regulira prava i obveze između javnih vlasti i kreativno-kulturnih partnera kao dioničara tvrtke ili institucije. Svrha je projektiranje, izgradnja, planiranje, financiranje, održavanje i upravljanje valorizacijom infrastrukture i/ili upravljanje društveno-kulturnim aktivnostima. Za infrastrukturni dio obično se objavljuje javni natječaj, s uvjetom postajanja dioničarom u društvu nakon potpisivanja ugovora. Dio upravljanja kulturom obično se ostvaruje uključivanjem privatnog poduzeća kao dioničara u postojeće društvo za infrastrukturne projekte.

Slika 1: Različiti oblici javno-privatne suradnje

JPS	Javno-privatna suradnja
	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Kratkoročni ugovorni sporazumi ▪ Zajednički/komplementarni ciljevi koji se odnose na dogovorene aktivnosti ▪ Privatni partner doprinosi javnim kulturnim aktivnostima
JPP	Javno-privatno partnerstvo
	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Dugotrajni ugovori <ul style="list-style-type: none"> ▪ Partnerstvo s posebnom namjenom ▪ Zadaci i rizici javnih tijela djelomično se prenose na privatnog partnera
JPZU	Javno-privatno zajedničko ulaganje
	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Neograničeno trajanje ▪ Društvo/ustanova s posebnom namjenom ▪ Podjela rizika između privatnog i javnog dioničara

Važno je razumjeti razlike između različitih modela javno-privatne suradnje. Izraz JPP primjenjuje se samo na određenu vrstu projekata, koje karakteriziraju (dugoročni) ugovor, osnivanje „subjekta posebne namjene“ (SPN) i jasna podjela

rizika između javnog i privatnog sektora¹². Svi oblici suradnje javnog i privatnog sektora koji ne ispunjavaju gore navedene uvjete ne bi se trebali nazivati javno-privatnim partnerstvima. Bez obzira na oblik javno-privatne suradnje, bilo da se radi o JPS-u, JPP-u ili ZU-u, javni sektor u načelu može kontrolirati stupanj svog utjecaja na temelju sporazuma o partnerstvu.

Modele javno-privatne suradnje karakteriziraju njihovi okvirni uvjeti koji se odnose na državu/regiju ili vrstu projekta. Štoviše, niz organizacijskih obrazaca opisuje strukturu partnerstva i njegove utjecaje na razvoj. Najvažnija obilježja su model ugovora, poslovni model i model financiranja. U pravilu postoje različiti oblici javno-privatne suradnje. Razvojni projekti mogu se podijeliti na tri klase. Ovisno o njihovom gospodarskom statusu i financiranju, mogu se klasificirati kao¹³:

Projekti klase A

Ovi „samorazvojni projekti“ prvenstveno ovise o privatnim izvorima financiranja. Javni sektor osigurava javni interes za te urbane razvojne projekte (i projekte obnove) uspostavljanjem regulatornog okvira. Subjekt komercijalnog poslovnog razvoja očekuje da će aktivnosti razvoja biti isplaćene najamninom ili prodajom. Primjer: hotel.

Projekti klase B

Ove projekte karakterizira njihov potencijal za razvoj, ali nedovoljna količina privatnog financiranja. Razvoj u pravilu omogućuje dodatno financiranje sredstvima javnog sektora. Ovim razvojnim projektima nedostaju određene karakteristike za razvoj, poput nedovoljnog tržišnog interesa ili nedovoljnih svojstava lokaliteta. Primjer: sportski objekti.

Projekti klase C

Radi se o vrsti projekata od malog ili nikakvog interesa za privatne investitore. Obično se ostvaruju isključivo korištenjem javnih proračuna. Primjer: škole.

Svaki projekt može se različito strukturirati kako bi se na najbolji i najučinkovitiji način ispunili ciljevi projekta. Štoviše, projekti se zbog europskog zakonodavstva mogu ugovarati na različite načine. Osim toga, zakonodavstvo, propisi i

¹²

https://www.unece.org/fileadmin/DAM/ceci/documents/2014/PPP_Materclass/Day1_Rumen_Dobrinsky.pdf.

¹³ Framework paper. ACT4PPP, 2010.

institucionalno uređenje svake države utjecat će na odluku o najprikladnijem modelu javno-privatne suradnje.

Kulturne i kreativne aktivnosti vrlo su često glavni sadržaj projekata revitalizacije kulturne baštine u različitim projektima Središnje Europe (Forget Heritage, Second Chance, Creative Cities itd.). Primjeri javno-privatne suradnje analizirani u sklopu projekta Second Chance (i u ostalim projektima) pokazuju da za partnerstva nije važan samo privatni sektor, već i civilno društvo. Javno-privatna suradnja u kulturi mogla bi se definirati kao održivi, dugoročni ugovorni sporazum o suradnji između javnog i privatnog sektora te drugih institucija civilnog društva s ciljem pokretanja, financiranja ili upravljanja kulturnom ustanovom ili aktivnošću u okviru koje partneri doprinose financijskim, materijalnim ili nematerijalnim resursima¹⁴.

Upravljanje u kulturi sastoji se od tri osnovne aktivnosti¹⁵:

1. Upravljanje programom: programske aktivnosti često podliježu modelima javno-privatne suradnje.
2. Upravljanje imovinom (projektiranje, izgradnja, rukovođenje): često u javnom vlasništvu no sve se više koristi model javno-privatnog partnerstva. Modeli javno-privatnog partnerstva uglavnom funkcioniraju kao modeli temeljeni na raspoloživosti koji se plaćaju iz javnog proračuna i koji su prethodno financirani od strane privatnih partnera. Neke usluge mogu generirati prihode i mogu djelomično financirati kulturne aktivnosti.
3. Opće upravljanje: čini se da su strukture javno-privatnog zajedničkog ulaganja prikladne za upravljanje općim kulturnim aktivnostima.

U projektima revitalizacije kulturne baštine koriste se različiti oblici javno-privatne suradnje s naglaskom na kulturu (i kreativni sektor), a prevladava oblik suradnje između javnog i privatnog sektora.

Pogledajte dokument izrađen u sklopu projekta Second Chance: „Javno-privatno partnerstvo: Transnacionalni koncept javno-privatnog partnerstva“. Second Chance, 2011.

¹⁴ http://www.secondchanceproject.si/wp-content/uploads/Trans_PPP_Concept_final1.pdf.

¹⁵ http://www.secondchanceproject.si/wp-content/uploads/Trans_PPP_Concept_final1.pdf.

Postoji cijeli niz različitih vrsta suradnje javnog i privatnog sektora. Međutim, malo je preduvjeta za učinkovitu suradnju javnog i privatnog sektora, bez obzira na oblik JPS-a¹⁶:

- Mora se osigurati podjela rada.
- Neophodno je izgraditi povjerenje među partnerima.
- Vlasnička se prava moraju dobro zaštititi.
- Pravosudni sustav mora jamčiti poštivanje ugovora.
- Poslovno i regulatorno okruženje mora biti predvidljivo.
- Pravedan i uravnotežen odnos: nijedan od partnera ne bi trebao nametati vlastite ciljeve; zajednički je cilj donošenje uzajamno prihvatljivih odluka.
- Potrebno je ishoditi da svaka stranka dobije korist koja odgovara njezinom doprinosu.

3. Korištenje pristupa javno-privatne suradnje u revitalizaciji kulturne baštine

Ne postoji jedinstvena definicija javno-privatne suradnje. Jedan od pristupa odnosi se na definiranje onoga što nije JPP, ali uključuje javno-privatnu suradnju. Razina rizika kojoj je izložen privatni sektor ključan je preduvjet koji razlikuje ugovore o JPP-u od tradicionalnih ugovora između javnog i privatnog sektora. Suradnja između javnog i privatnog sektora neće se smatrati JPP-om ako su svi rizici i odgovornosti nametnuti jednoj od strana. JPP obično ne uključuje ugovore o uslugama, ugovore o izgradnji po principu „ključ u ruke“, koji su kategorizirani kao projekti javne nabave, ili privatizaciju komunalnih usluga, gdje je ograničena trajna uloga javnog sektora¹⁷. Na temelju dosadašnjeg iskustva u projektima revitalizacije kulturne

¹⁶

https://www.unece.org/fileadmin/DAM/ceci/documents/2014/PPP_Materclass/Day1_Rumen_Dobrinsky.pdf.

¹⁷ <https://ppp.worldbank.org/public-private-partnership/overview/what-are-public-private-partnerships>.

baštine, postoje znatne razlike između rizika u ugovorima o JPP-u i tradicionalnim ugovorima prema kojima razlikujemo¹⁸:

Ugovore o usluzi

Ugovori o usluzi često se sklapaju u projektima revitalizacije kulturne baštine, gdje javna tijela uključuju privatni sektor u posebne usluge kao što su održavanje opreme, konzervatorska istraživanja, obnova kulturne baštine itd. U takvim ugovorima privatni sektor pruža usluge koje nisu dostupne u okviru kapaciteta javnog sektora u vrlo kratkom roku.

Ugovore koji se odnose na arhitektonske radove i izgradnju

Ugovori koji se odnose na arhitektonske radove i izgradnju predstavljaju najčešći način uključivanja privatnog sektora, u kojima se obnova i/ili popravci i/ili građevinski radovi koji uključuju arhitektonsko projektiranje i izgradnju izvode na objektu sa svojstvom kulturne baštine. Privatni sektor u potpunosti preuzima povezane građevinske rizike, dok je javni sektor obvezan financirati takav objekt i u potpunosti preuzeti rizike povezane s održavanjem ovog objekta.

Ugovore o leasingu

Ugovori o leasingu jedini su oblik ugovora o financiranju izgradnje ili revitalizacije lokaliteta kulturne baštine gdje se imovina privremeno prenosi na privatnog partnera. Sve projektne rizike vezane za izrađivanje i rukovođenje takvim ugovorima snosi isključivo javni sektor. Takav se oblik suradnje stoga ne može smatrati JPP-om jer ne postoji sinergija između privatnog i javnog sektora u prijenosu i upravljanju rizicima povezanim s izgradnjom i održavanjem objekta.

Pored gore opisanih ugovora, postoje i dodatni važni oblici ugovora koji ne dijele obilježja JPP-a¹⁹:

Ugovori o upravljanju

Ugovori o upravljanju ne dijele dugoročna obilježja JPP-a, značajna ulaganja privatnog kapitala i visoku razinu odgovornosti za dugoročne učinke koje donosi

¹⁸ PPP in Cultural Heritage Projects: Guidelines for the planning and preparation of cultural heritage projects according to the model of public-private partnership. RESTAURA.

¹⁹ <https://pppknowledgelab.org/guide/sections/4-what-ppp-is-not-other-types-of-private-involvement>.

ulaganje u infrastrukturnu imovinu. Međutim, oni obično uključuju slične pokazatelje uspješnosti i zahtjeve kao JPP. Poticaji za uspješnost uspostavljaju se prvenstveno sustavima plaćanja i kazni. Budući da se temelje na učinku, značajni su u slučajevima kad privatni sektor nije spreman ulagati ili kad se vlada nije voljna dugoročno obvezati.

Ugovori o najmu (*affermage*)

Ugovori o najmu (*affermage*) su ugovori prema kojima vlada delegira upravljanje javnom uslugom privatnoj tvrtki za određenu naknadu. Primjerice, u ugovoru o najmu u vodnom sektoru, naknada operateru odnosi se na fiksni iznos po kubnom metru prodane vode, iako se taj iznos tijekom godina može prilagoditi na temelju inflacije i učinka operatera. Ugovori o najmu također ne računaju na ulaganja u infrastrukturu od strane privatnog operatora već mogu ponuditi rješenje kad je interes za ulaganjem nizak ili kad je država u mogućnosti ulagati i ne želi prenijeti toliku upravljačku odgovornost na privatnu stranu.

Ugovori o projektiranju i izgradnji

Ugovori o projektiranju i izgradnji ili ugovori po principu „ključ u ruke“ uključuju slične specifikacije s obzirom na rezultate; međutim, kao kratkoročni ugovori koji ne uključuju održavanje ili rukovođenje, oni ne stvaraju iste dugoročne poticaje za uspješnost kao JPP. Ugovorni zahtjevi u ugovoru o projektiranju i izgradnji ne moraju uvijek dovesti do optimalne izvedbe kod složenih infrastrukturnih projekata jer izvođačima mogu omogućiti određene uštede, što pak može dovesti do dodatnih troškova održavanja i rada. Ugovori o projektiranju i izgradnji kratkoročni su ugovori, bez dugoročnih odgovornosti za privatnu stranku. Obično se koriste za jednostavne projekte ili za projekte za koje se očekuje da će izvedba ostati na istoj razini uz pravilno održavanje pa stoga uštede nisu relevantne.

Privatizacija

Privatizacija, gdje vlada trajno prenosi javnu imovinu (i odgovornost pružanja usluge) na privatni sektor. Javni se dionik stoga oslobađa svake odgovornosti i vlasništva, a sve rizike u potpunosti snosi privatni vlasnik²⁰.

Jedan od postojećih oblika javno-privatne suradnje je kratkoročna suradnja koja se temelji na sporazumu o suradnji (tj. sponzorskom ugovoru). Zadaci i odgovornosti u ovim ugovorima često su ograničeni na određene aspekte kulturnih

²⁰ <https://investmentpolicy.unctad.org/pages/27/what-are-ppps>.

aktivnosti/projekata. Javno-privatna suradnja također se može promatrati kroz prizmu sponzorstva, donacije ili pokroviteljstva. To znači da privatni partner doprinosi kulturnim aktivnostima tako što ih financira. Prednosti sponzorstva uključuju sljedeće aspekte²¹:

- Omogućuju pristup i umrežavanje s ciljnim skupinama u nekomercijalnim situacijama.
- Lik osobe ili grupe može se koristiti u poslovne svrhe ili prenijeti na imidž sponzora (na proizvod, marku i tvrtku).
- U mnogim slučajevima sponzorstvo pruža kvalitetniji kontakt od klasičnih sredstava komunikacije (oglašavanje) ili omogućava pristup ciljnim skupinama do kojih inače ne bi bilo moguće doći.

Privatno financiranje (poput pokroviteljskog sustava) je kroz povijest bilo usko vezano za područje kulture, ali mu se tek u posljednje vrijeme pridaje veća pažnja. Posljednjih se godina sve veći naglasak stavlja na javno-privatne inicijative, uključujući fiskalne poticaje (poput raznih poreznih olakšica, postotnog zakonodavstva, prijenosa umjetnina u javno vlasništvo umjesto plaćanja poreza, namjenskih poreza, vaučera), kako bi se osiguralo sufinanciranje i uključivanje privatnog sektora u upravljanje kulturnim ustanovama²².

Osim financijskog aspekta javno-privatne suradnje, ova vrsta suradnje također uključuje različite oblike zajedničkih programskih djelatnosti poput upravljanja kulturnim i umjetničkim djelatnostima i srodnih tehničkih poslova, marketinških djelatnosti i dopunskih sporednih djelatnosti kao što su knjižare, restorani, barovi i razne druge usluge koje privlače različite ljude. Zadaci u okviru ovih djelatnosti mogu se podijeliti, a zatim dodijeliti različitim partnerima: javnim tijelima, privatnim poduzećima ili organizacijama civilnog društva.

Upravljanje programom i opće upravljanje lokalitetom kulturne baštine od iznimne je važnosti. Postoje različiti potencijalni voditelji lokaliteta (opće upravljanje i/ili upravljanje programom): javni dionici, privatne organizacije orijentirane na dobit ili privatne neprofitne organizacije. Svaka identificirana vrsta subjekta ima različite karakteristike kao što je iskazano u Tablici 1.

²¹ http://www.secondchanceproject.si/wp-content/uploads/Trans_PPP_Concept_final1.pdf.

²² Jelinčić, D. A. et al., Public-Private Partnership in Cultural Heritage Sector. *Transylvanian Review of Administrative Sciences*, Special Issue 2017, str. 74-89.

Tablica 1: Značajke upravljačkih subjekata

Javni subjekti	Nedostatak fleksibilnosti u upravljanju
	Rastuća proračunska ograničenja
	Nedostatak odgovarajućih vještina
Privatni subjekti orijentirani na dobit	Logika menadžerskog upravljanja
	Dobra razina fleksibilnosti
	Potreba za odgovarajućim prihodima
	Visoki fiksni troškovi ljudskih potencijala
	Nedovoljno pažnje posvećene javnim interesima
Neprofitni subjekti	Visoka razina fleksibilnosti
	Prisutnost odgovarajućih vještina
	Umjereni fiksni troškovi upravljanja

Izvor: Calabrò, F., Della Spina, L. The Public-Private Partnership for the Enhancement of Unused Public Buildings: An Experimental Model of Economic Feasibility Project, 2019.

Javna tijela vrlo su često nedovoljno fleksibilna zbog proceduralnih ograničenja nametnutih važećim zakonodavstvom. Privatni subjekti orijentirani na dobit često su operativno učinkovitiji, ali im je povrat ulaganja često od veće važnosti od javnih interesa koji bi pak trebali biti od iznimne važnosti u slučaju upravljanja uslugama od javnog interesa. Nadalje, ovi subjekti imaju strukturu troškova koju karakteriziraju visoki fiksni troškovi ljudskih potencijala. Rad neprofitnih organizacija temelji se na utvrđenim vrijednostima koje dijele članovi. Ti subjekti obično obavljaju volonterske aktivnosti, ali također imaju priliku upravljati gospodarskim aktivnostima povezanim s njihovim ciljevima. U organizacijskom smislu karakterizira ih srednja razina učinkovitosti, između javnih subjekata i privatnih subjekata usmjerenih na dobit²³.

²³ Calabrò, F., Della Spina, L. The Public-Private Partnership for the Enhancement of Unused Public Buildings: An Experimental Model of Economic Feasibility Project. Sustainability, 2019, sv. 11, broj 20, str. 1-25

U sklopu projekta Forget Heritage (FH) ispitana je uključenost neprofitnih organizacija u upravljanje zgradama sa svojstvom kulturne baštine u javnom vlasništvu (u slučajevima prilagodljive prenamjene). Pristup se temeljio na analizi dobrih praksi javno-privatne suradnje na području središnje Europe.

Pogledajte dokument izrađen u sklopu projekta Forget Heritage: [D.T1.1.3 - Analysis of the transferable elements in GPs.](#)

Voditelji pilot projekata odabrani su na temelju projektne ideje, nacrtu poslovnog plana i predviđenog popisa troškova. Projektom Forget Heritage financiran je program (1 godina), obnova zgrada (samo najpotrebniji dijelovi) i kupnja bitne opreme. Sve ostale troškove pokrivalo su lokalna tijela vlasti i voditelji pilot projekata. Lokalni tvorci politika moraju osigurati financijsku potporu i održivost pilota najmanje 5 godina nakon završetka projekta (2024.). Prema Transnacionalnom evaluacijskom izvješću o pilot-aktivnostima, najznačajniji izazovi pripisani su javnom vlasništvu nad zgradama i povezanim složenim upravnim postupcima. Javno-privatna suradnja potrebna za provedbu pilota predstavljala je popriličan izazov. Zbog činjenice da kreativci (zakupci), što uključuje i same voditelje pilot projekata, i javna uprava potječu iz vrlo različitih okruženja, dobra i redovita komunikacija bila je ključna za uspjeh projekata. Još veći izazov ponekad predstavlja prijeko potrebna suradnja između različitih odjela unutar lokalne uprave. Vođenje takvih složenih projekata predstavlja kontinuiranu krivulju učenja za sve uključene. Glavni čimbenici uspješne javno-privatne suradnje su sljedeći:

- Odabir kompetentnog voditelja pilot projekta (profesionalni, fleksibilni i kreativni tim s vrlo dobrom mrežom dionika/različitih ciljnih skupina).
- Dobra komunikacija.
- Sa strane javnog partnera potrebno je uspostaviti međuresorni tim.
- Vrlo je korisno da voditelji pilot projekata imaju iskustva u suradnji s javnom upravom te da su upoznati sa zakonima, javnim politikama i strategijama.
- Svako mjesto, grad i projekt djeluje u različitom kontekstu. Ono što funkcionira u jednom gradu, neće nužno funkcionirati i u drugom. Ne postoji jedinstveno rješenje. Podrška tvoraca politika presudna je za razvoj projekata javno-privatne suradnje u budućnosti. Bez strateškog pristupa projektima javno-privatne suradnje, uspjeh većih projekata vrlo je upitan.

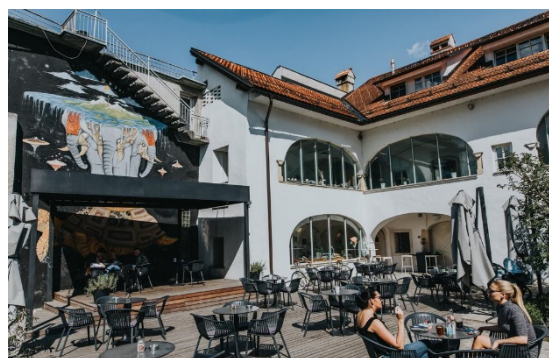
U upravljanju kulturom teško je osigurati dovoljno financijskih sredstava, a budući da se u obzir moraju uzeti kompromisi, javljaju se mješoviti pristupi. Projekti u

području kulture često se financiraju iz brojnih izvora poput lokalnih javnih proračuna, prihoda od prodaje ulaznica ili drugih sekundarnih usluga, donacija i darova od pojedinaca ili tvrtki, kao i europskih financijskih sredstava²⁴.

PRIMJER 1

Primjer javno-civilne suradnje u projektu revitalizacije kulturne baštine: Layerjeva hiša, Slovenija

Iako ovaj slučaj ne predstavlja primjer prave javno-privatne suradnje, već javno-civilne suradnje, vrijedi ga spomenuti zato što je inspirativan. Layerjeva hiša²⁵ u Kranju sagrađena je u 18. stoljeću, a obnovljena je početkom 19. stoljeća. Kasnije je korištena kao stambena kuća. Kuća na tri kata bila je dom Leopolda Layera (1752. - 1828.), koji je bio jedan od najvažnijih slovenskih kasnobaroknih slikara s opsežnim stvaralačkim opusom.



Slika 1. Layerjeva hiša

Slikanje je predstavljalo svojevrsnu obiteljsku tradiciju pa je Layerjeva hiša uvijek bila povezana s umjetnošću, zbog čega ju se naziva i „kućom umjetnika“. Kompleks Layerjeve hiše danas uključuje i obrambeni toranj Škrlovec koji je bio dio srednjovjekovnih gradskih zidina. Kuća se već dugi niz godina koristi u stambene svrhe. No, devedesetih godina prošlog stoljeća, Grad Kranj odlučio je obnoviti kuću zbog lošeg stanja. Obnova je započela 2009. godine, a završena je 2010. godine. Ciljevi obnove bili su:

- *Kulturni: novi prostor za javnu kulturnu infrastrukturu; stvoriti kulturnu četvrt u staroj gradskoj jezgri.*
- *Ekološki: korištenje prirodnih resursa i, što je više moguće uz ograničenja stare građevine, učinkovito korištenje energije.*
- *Gospodarski/socijalni: povezivanje različitih kulturnih aktivnosti, poticanje kulturnih i kreativnih aktivnosti i poduzetništva, revitalizacija starog gradskog*

²⁴ http://www.secondchanceproject.si/wp-content/uploads/Trans_PPP_Concept_final1.pdf.

²⁵ <http://www.layer.si/si/layerjeva-hisa/layerjeva-hisa>

središta; povećanje broja posjetitelja grada, stvaranje novih radnih mjesta, poboljšanje ponude kulturnog turizma u gradu i regiji, podizanje kvalitete života u Kranju.

Layerjeva hiša dio je razvoja kulturne četvrti Kranja i predstavlja pokušaj revitalizacije stare gradske jezgre. Nakon obnove, Grad je prvo upravljanje Layerjevom hišom dodijelio nevladinoj organizaciji Puhart. Međutim, niti Grad niti nevladina organizacija nisu imale dovoljno financijskih sredstava za vođenje Hiše pa je 2011. upravljanje preuzeo Zavod Carnica (također nevladina organizacija). Layerjeva hiša predstavlja prvi projekt cjelovite umjetničke kuće u Sloveniji. U sklopu različitih dijelova Hiše nalazi se lijepi kafić s knjižarom, kutak za suvenire, muzej posvećen izumitelju fotografije na staklu, Janezu Puharu (koji je rođen u istoj ulici), radionice i prostorije za umjetničke aktivnosti, umjetnička galerija i studio Mahlerca te izložbeni prostor u vrtu pod nazivom Forma Viva. U potkrovlju se nalaze apartmani za rezidentne umjetnike i turiste. Prostori kuće i vrta mogu se unajmiti za okupljanja, rođendane, zabave i vjenčanja. U kuli Škrlovec danas se nalaze manja koncertna dvorana i peterokutna galerija. Layerjeva hiša danas je domaćin širokog i živopisnog spektra izložbi i umjetničkih projekata, večeri posvećenih glazbi i kazalištu, kulturnim i turističkim inicijativama, radionicama i tečajevima. Hiša također organizira festivale i događaje tijekom cijele godine, na primjer kreativni festival Pa Pir, nezavisni filmski festival FilmMixer, urbanističku intervenciju Sobotna specialka, festival likovne i glazbene umjetnosti Pleska itd.

Ovaj projekt kategoriziran je kao primjer javno-privatne suradnje iako se u praksi ovakvi primjeri često nazivaju i javno-civilnom suradnjom (JCS). Grad Kranj je vlasnik zgrade i također djelomično financira program. Grad također ima kontrolu nad korištenjem gradske imovine i nadzire rad Layerjeve hiše. To osigurava da cjelokupnim radom Hiše zajednički upravljaju oba osnivača, dok je kontrola nad programom u rukama onih koji koriste resurse. Zavod Carnica je nevladina organizacija koja djeluje na polju kulture i turizma. Upravlja Layerjevom hišom i vodi program. Zavod Carnica prihoduje 75 % sredstava potrebnih za provedbu programa, a udio se posljednjih godina povećao s 50 % u 2016. na 75 % u 2018. godini.

4. Korištenje pristupa javno-privatnog partnerstva u revitalizaciji kulturne baštine

Javna uprava suočava se s izazovom očuvanja i zaštite objekata sa svojstvom kulturne baštine tijekom dugog vremenskog razdoblja, ali uz ograničena financijska sredstva. Budući da tradicionalni oblici financiranja u velikoj mjeri ovise o dostupnosti proračunskih kapaciteta javnih tijela, provedba modela javno-privatnog partnerstva (JPP), predstavlja dobro rješenje po pitanju financiranja.

Pojam javno-privatnog partnerstva općenito nije poznat široj javnosti. Postoji niz definicija od kojih niti jedna nije široko prihvaćena, unatoč značajnoj količini znanja o toj temi, postojećim nacionalnim propisima i međunarodnim smjernicama²⁶.

Ne postoji konsenzus o tome kako definirati javno-privatno partnerstvo (JPP). Ne postoji ni usklađena uredba Europske unije o JPP-u. Organizacija za ekonomsku suradnju i razvoj (OECD) definira javno-privatno partnerstvo kao „dugoročne ugovorne aranžmane između vlade i privatnog partnera pri čemu potonji pruža i financira javne usluge koristeći kapitalnu imovinu, dijeleći povezane rizike“²⁷. JPP može biti osmišljen za postizanje cijelog niza ciljeva u raznim sektorima, poput prometa, socijalnog stanovanja i zdravstvene zaštite, a može ga se strukturirati na temelju različitih pristupa. Većina javno-privatnih partnerstava provodi se u području prometa, koje je 2016. predstavljalo trećinu cjelogodišnjih ulaganja, ispred zdravstva i obrazovanja²⁸. U nekim je sektorima (primjerice, energetski sektor u odnosu na obrazovanje) lakše osigurati sudjelovanje privatnih dionika²⁹. Sljedeći elementi obično karakteriziraju JPP³⁰:

- Relativno dugo trajanje partnerstva, uključujući suradnju između javnog i privatnog partnera na različitim aspektima planiranog projekta.
- Način financiranja projekta, dijelom iz privatnog sektora, ponekad koristeći složene dogovore između različitih sudionika. Ipak, javna sredstva, u nekim

²⁶ Jelinčić, D. A. et al., Public-Private Partnership in Cultural Heritage Sector. *Transylvanian Review of Administrative Sciences, Special Issue 2017*, str. 74-89.

²⁷ OECD (2012.). *Principles of Public Governance of Public-Private Partnerships*.

²⁸ Europski revizorski sud, “Public Private Partnerships in the EU: Widespread Shortcomings and Limited Benefits,” rujna 2018.

²⁹ <https://blogs.worldbank.org/ppps/when-and-when-not-use-ppps>.

³⁰ Kavaš, D. (2012.). *Possible PPP models for cooperation in the Municipality of Ljubljana*. Ljubljana: Institute for Economic Research.

slučajevima prilično značajna, mogu se pridodati privatnim sredstvima.

- Važna uloga privatnog partnera koji sudjeluje u različitim fazama projekta (projektiranje, završavanje, provedba, financiranje). Javni partner prvenstveno definira ciljeve koje treba postići u smislu javnog interesa, kvalitete pruženih usluga i politike određivanja cijena, a preuzima odgovornost za praćenje usklađenosti s tim ciljevima.
- Raspodjelu rizika između javnog partnera i privatnog partnera na kojeg se prenose rizici u pravilu određuje javni sektor. Međutim, JPP ne podrazumijeva nužno da privatni partner preuzima sve rizike, pa čak ni najveći dio rizika povezanih s projektom. Točna raspodjela rizika utvrđuje se u svakom slučaju, ovisno o odgovarajućoj sposobnosti zainteresiranih strana u smislu procjene, kontrole i nošenja s tim rizikom.

Unatoč različitim pravnim okvirima, u državama članicama EU mogu se prepoznati dva osnovna oblika JPP-a³¹:

Ugovorno javno-privatno partnerstvo.

To je najčešći model za provedbu projekata JPP-a. Međusobna prava i obveze između ugovornih partnera temelje se ili na modelu koncesije ili na modelu dostupnosti. Ugovorom su propisani svi bitni elementi poslovnog odnosa, kao što su trajanje, način isporuke usluge, standardi opreme, infrastruktura i usluga, kao i mehanizam plaćanja naknada. Ova vrsta odnosa između javnih i privatnih partnera omogućuje partnerima da zadrže vlastiti identitet i odgovornost. Često privatni sektor preuzima odgovornosti i rizike povezane s izgradnjom i dostupnosti i/ili potražnjom, dok javni sektor često ne sudjeluje u tim obvezama i rizicima, ali ispunjava regulatornu ili nadzornu funkciju u pružanju javnih usluga.

Statusno javno-privatno partnerstvo (institucionalizirani JPP)

Ono podrazumijeva osnivanje subjekta koji zajedno vode javni i privatni partner. Stoga je zajednički subjekt odgovoran osigurati isporuku radova ili usluga u korist javnosti³². Temelji se na javno-privatnom odnosu u kojem se sva prava, dužnosti i rizici ravnopravno dijele između partnera. Ovaj se model koristi ako je javni sektor

³¹ PPP in Cultural Heritage Projects: Guidelines for the planning and preparation of cultural heritage projects according to the model of public-private partnership. RESTAURA.

³² <http://regulationbodyofknowledge.org/faq/private-public-partnerships-contracts-and-risks/what-are-the-different-types-of-ppp-arrangements/>.

izravno uključen u pružanje javnih usluga i preuzima sve obveze i rizike povezane s izgradnjom i održavanjem dostupnosti infrastrukture.

Modeli JPP-a koriste se pod pretpostavkom da su privatna poduzeća učinkovitija od javnih tijela. Krajnja svrha suradnje javnog i privatnog sektora je dodana vrijednost: kvalitativno bolji proizvod za isti novac ili ista kvaliteta za manje novca. U nekim se slučajevima kao strateški ciljevi spominju i veća odgovornost te promicanje inovacija³³.

JPP se opisuje trima opsežnim parametrima³⁴:

1. Vrstom imovine:

a. Mnoga JPP-a uključuju novu **imovinu**, a često ih se naziva *greenfield* projektima.

b. JPP-a se također mogu koristiti za prenošenje odgovornosti za nadogradnju i upravljanje postojećom imovinom na privatnu tvrtku, tzv. *brownfield* projekti.

2. Funkcijom za koju je odgovorna privatna strana. Tipične funkcije uključuju:

a. **Projektiranje** (takozvani *inženjerski radovi*) - uključuju razradu projekta od početnog koncepta i izlaznih zahtjeva do građevinskih specifikacija.

b. **Izgradnja ili obnova** - kada se JPP-a koriste za novu infrastrukturnu imovinu, privatna strana obično gradi imovinu i instalira svu opremu. Kada JPP uključuje postojeću imovinu, privatna strana može biti odgovorna za obnovu ili proširenje imovine.

c. **Financiranje** - kada JPP uključuje izgradnju ili obnovu imovine, privatna je strana obično zadužena za financiranje svih ili dijela potrebnih kapitalnih izdataka, kao što je opisano u Kako se financira JPP.

d. **Održavanje** - JPP-a privatnoj strani dodjeljuju odgovornost za održavanje infrastrukturne imovine tijekom trajanja ugovora. To je temeljna značajka ugovora o JPP-u.

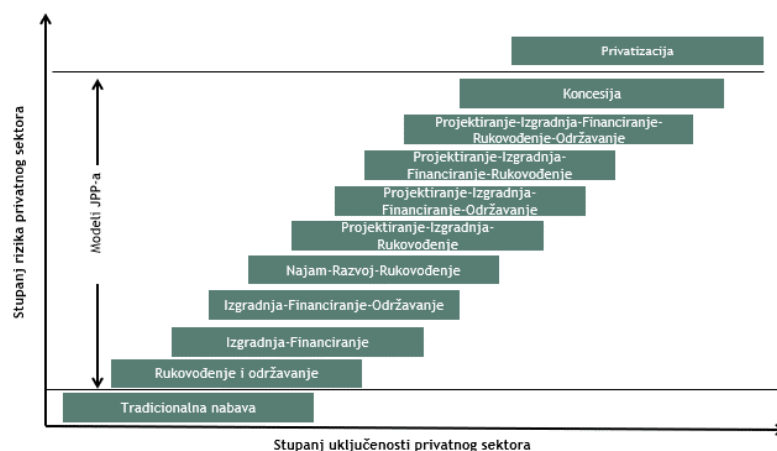
³³Kavaš, D. (2012.). Possible PPP models for cooperation in the Municipality of Ljubljana. Ljubljana: Institute for Economic Research.

³⁴ <https://pppknowledgelab.org/guide/sections/6-ppp-contract-types-and-terminology>.

- e. **Rukovođenje** - operative odgovornosti privatne strane JPP-a mogu se uvelike razlikovati, ovisno o prirodi temeljne imovine i povezane usluge.
3. Načinom na koji se privatnoj strani plaća prema učinku. Privatnu stranu može se isplatiti:
- prikupljanjem naknada od korisnika usluga (*korisnik plaća JPP*),
 - vlada (*vlada plaća JPP*),
 - kombinacijom gore navedenih.

Javno-privatna partnerstva mogu se kategorizirati na temelju opsega uključenosti javnog i privatnog sektora i stupnja raspodjele rizika. U nastavku je predstavljen spektar modela javno-privatnog partnerstva.

Slika 2: Ljestvica javno-privatnih partnerstava



Izvor: PPP in Cultural Heritage Projects: Guidelines for the planning and preparation of cultural heritage projects according to the model of public-private partnership. RESTAURA.

Jedna od glavnih koristi provedbenih projekata u okviru JPP-a jest sposobnost raspodjele rizika na stranu koja ih najbolje može ublažiti. Ako prevelik rizik ostaje u javnom sektoru, smanjuje se korist JPP-a; ako prevelik rizik padne na privatni sektor ili ako su troškovi upravljanja određenim rizicima previsoki, projekt može postići bolje rezultate putem tradicionalne nabave. Ne postoji unaprijed određena formula za raspodjelu rizika te se projekti moraju procjenjivati na pojedinačnoj

osnovi. U sljedećoj su tablici predstavljeni primjeri tipične raspodjele rizika između javne i privatne strane tijekom projekta JPP-a.

Tablica 2: Tipična raspodjela primarnog rizika u sklopu JPP-a

Rizik	Opis rizika	(Tipična) primarna raspodjela
Dostupnost zemljišta	Zemljište potrebno za projekt nije dostupno ili nije stečeno; ili Teško je odrediti troškove i vrijeme potrebno za stjecanje zemljišta.	Javni subjekti
Pravni i regulatorni	Nisu ispunjene odredbe i uvjeti ugovora o JPP-u koji se odnose na sposobnost privatnog subjekta da prikuplja prihode i traži razumno povećanje tarifa u skladu s formulom povećanja cijena ugovora; ili Doneseni su novi zakoni ili propisi kojima se povećavaju troškovi ili smanjuju prihodi ugovaratelja JPP-a bez poštene naknade.	Javni subjekti
Projektantski	Projektiranje objekata nije u mogućnosti udovoljiti potrebama projekta.	Privatni subjekti
Nabava i izgradnja	Proračun, vrijeme i izvedba nisu u skladu s ugovorom.	Privatni subjekti
Prijenos (kraj ugovora)	Stanje imovine projekta na kraju ugovornog razdoblja (pri vraćanju vladi) nije u skladu sa standardima održavanja i izvedbe ugovora o JPP-u.	Privatni subjekti
Politički/državni	Vlada nacionalizira projekt.	Javni subjekti
Devizni tečaj	Lokalna valuta amortizira vrijednost u odnosu na čvrste valute u kojima su izraženi projektni zajmovi i vlasnička ulaganja.	Javni subjekti

Izvor: Nathan Associates. Public-Private Partnerships: A Basic Introduction for Non-Specialists: Topic Guide, 2017.

Iako ne postoji opći oblik modela JPP-a na razini EU-a, svaka država članica regulira to područje u skladu sa svojim zakonodavstvom.

Pogledajte dokumente izrađene u sklopu projekta Restaura:

- *“Country report on the legal framework on Public-Private Partnership (PPP): SLOVENIA”*
- *“Country report on the legal framework on Public-Private Partnership (PPP): POLAND”*
- *“Country report on the legal framework on Public-Private Partnership (PPP): CROATIA”*
- *“Country report on the legal framework on Public-Private Partnership (PPP): SLOVAKIA”*

Iako imaju velik potencijal za ostvarenje vrijednosti za novac i inovacija, JPP-a nisu vrsta suradnje koja nudi čudotvorna rješenja, već se njihova primjenjivost mora ocjenjivati na pojedinačnoj osnovi. Potrebno je osigurati ravnotežu između ciljeva i potreba partnera JPP-a. Javni subjekti koji nemaju isključivo komercijalne ciljeve usredotočeni su na ispunjavanje obveze provođenja javnih politika, koje često nisu ekonomski isplative. S druge strane, stjecanje dobiti presudan je interes privatnih partnera. Uspostava i vođenje uspješnog JPP-a između tih dvaju sektora predstavlja izazov i često podrazumijeva suočavanje s određenim pravnim izazovima³⁵. Projekti JPP-a često su skuplji od javno financiranih i vođenih projekata. Razlog su tomu veći troškovi kapitala u privatnom sektoru, visoki ugovorni troškovi i potreba za ostvarivanjem dobiti s obzirom da privatna poduzeća koja sudjeluju u projektima JPP-a očekuju povrat ulaganja nakon završetka projekta³⁶. Stoga je važno gledati dalje od jednostavnih troškova financiranja da bismo razumjeli zašto JPP-a često nude veću vrijednost za novac. Još jedan način razmišljanja o vrijednosti je promišljanje o željenim ishodima projekta³⁷.

Sa stajališta javnog sektora nije uvijek moguće odrediti kada je javno-privatno partnerstvo najprikladnije rješenje za pružanje javnih usluga. Najbolje prakse

³⁵Andrecka, M. (2015.). Legal Framework for the Procurement of Public-Private Partnerships - an Australian Perspective in the European Union Context. U *Scandinavian Studies in Law: Comparative Law* (str. 385-409). Stockholm: Stockholm Institute for Scandinavian Law. *Scandinavian Studies in Law*, sv. 61.

³⁶https://en.wikipedia.org/wiki/Public-private_partnership.

³⁷<https://www.europeaninstitute.org/index.php/ei-umd-articles/2255-designing-public-private-partnerships-that-work>.

upućuju na to da bi se to trebalo utvrditi na pojedinačnoj osnovi. Međutim, moguće je utvrditi niz čimbenika koji ukazuju na veću prikladnost JPP-a³⁸:

- Opseg projekta predstavlja važan čimbenik s obzirom na relativnu složenost i vrijeme potrebno za nabavu u sklopu JPP-a. Primjerice, u Velikoj Britaniji, gdje prosječno vrijeme za nabavu JPP-a premašuje dvije godine (podaci za 2007. godinu), JPP-a se općenito ne smiju koristiti za programe ukupne vrijednosti manje od 20 milijuna funti (oko 30 milijuna eura). Mnoge vlade definiraju minimalnu veličinu projekata koji se provode u okviru JPP-a. Mali projekti JPP-a mogu biti neisplativi zbog relativno visokih troškova provedbe projekta, iako postoje dokazi o nekoliko slučajeva u kojima su manji projekti JPP-a bili uspješni. U Singapuru, javno-privatna partnerstva ostvaruju se samo za projekte s procijenjenom kapitalnom vrijednošću većom od 50 milijuna dolara³⁹. Troškovi procjene, provedbe i praćenja infrastrukturnih projekata uvijek su visoki pa omjer takvih troškova i povrata koji se mogu zaraditi zajmodavcima jednostavno nije jako privlačan. Troškovi provedbe projekta i postotak ukupnih kapitalnih troškova smanjuju se povećanjem samog projekta. Budući da se ne povećavaju proporcionalno kapitalnoj vrijednosti projekta, troškovi provedbe manjih projekata obično su veći od troškova provedbe većih projekata⁴⁰.
- Samostalno ili djelomično samostalno javno-privatno partnerstvo, u kojem se prihod ostvaruje izravno od korisničkih naknada, opcije su koje predstavljaju očiti izbor pa vlade moraju osigurati stabilnost poslovnih planova za programe u području kulture kako bi se izbjegao rizik da javni sektor nehotice mora izravno preuzeti pružanje usluge. Stoga nije slučajnost da su JPP-a u mnogim zemljama započela s prometnim sektorom. Relevantni pokazatelji JPP-a za javne usluge uključuju relativnu jednostavnost i preciznost specifikacije zahtjeva za uslugama, jednostavnost mjerenja učinkovitosti i usluge za koje je tehnologija dobro utvrđena i razumljiva.
- Još jedan ključni uvjet je opseg u kojem se potreba za uslugama može značajno promijeniti tijekom trajanja dugoročnog ugovora o JPP-u.
- Održivost prijenosa rizika važna je i pri utvrđivanju prikladnosti usluge za JPP, jer je procjena rizika prenesenih s javnog tijela na partnera iz privatnog sektora ključni element u procjeni prikladnosti modela JPP-a.

³⁸ Burnett, M. Public-private partnerships (PPP): a decision maker's guide. Europski institut za javnu upravu, 2007.

³⁹ <https://pppknowledgelab.org/guide/sections/23-ppp-program-scope>.

⁴⁰ Wouter, T., De Moor, L. (2017.). Constraints related to developing small-scale PPPs and how to reduce them. *International Journal of Managing Projects in Business* 10(1), str. 109-120.

Provedba uspješnih projekata JPP-a zahtijeva znatne administrativne sposobnosti koje se mogu osigurati samo odgovarajućim institucionalnim i pravnim okvirima te dugotrajnim iskustvom u provedbi projekata JPP-a⁴¹. JPP-a su aranžmani koji zahtijevaju značajan doprinos javnog i privatnog sektora. Iako privatni sektor može izgraditi i posjedovati infrastrukturnu imovinu, javni sektor još uvijek ima veliku ulogu tijekom cijelog procesa projekta JPP-a, posebno u fazama pripreme projekata. U nastavku su navedene različite odgovornosti koje obično preuzimaju javni i privatni sektor u sklopu JPP-a⁴².

Uloga javnog sektora:

- Utvrditi ciljeve projekta.
- Odgovornost prema građanima.
- Identifikacija, procjena i određivanje prioriteta projekta.
- Priprema projekta (uključujući studije izvedivosti, procjene vrijednosti za novac i pregled prijedloga).
- Provesti pristup usmjeren na tržište (savjetovati se s dionicima tijekom svih faza ciklusa JPP-a).
- Natječajni postupci i odabir projekata (uključujući angažiranje savjetnika, izradu ugovora, odabir ponuditelja, osiguravanje dobivanja odgovarajućeg financiranja i osiguranja).
- Praćenje projekta (praćenje poštivanja ugovora).

Uloga privatnog sektora:

- Osigurati financijske i tehničke kapacitete u svim fazama projekta (priprema, odabir, nadzor).
- Pošteno se natjecati u natječajnom postupku i ponuditi vladi optimalnu vrijednost za novac.

⁴¹ Europski revizorski sud, "Public Private Partnerships in the EU: Widespread Shortcomings and Limited Benefits," rujna 2018.

⁴²Nathan Associates. Public-Private Partnerships: A Basic Introduction for Non-Specialists: Topic Guide. EPS PEAKS, 2017.

- Osigurati da usluge koje se pružaju u skladu s ugovorom i ostanu u skladu s kvalitetom koju korisnici očekuju.
- Dijeljenje stručnosti i znanja s javnim sektorom za izgradnju većeg institucionalnog kapaciteta.
- Privatni sektor u određenim slučajevima može preuzeti ulogu savjetodavnog tijela te javnom sektoru ponuditi znanje o tome kako raspisati natječaj i strukturirati projekt.

Primjena pristupa JPP-a nikako se ne može smatrati rješenjem za sve projekte, već samo jednim oblikom nabave, prikladnim za projekte odgovarajućeg rizika, razmjera i operativnog profila. Javno-privatno partnerstvo podložno je problemima s planiranjem i zakonskim odgodama te ne predstavlja posebnu infrastrukturnu kategoriju, besplatni novac ili univerzalno rješenje⁴³. JPP ima brojne prednosti i nedostatke.

Tablica 3: Prednosti i nedostaci javno-privatnog partnerstva

PREDNOSTI JPP-A	NEDOSTACI JPP-A
Osigurava potrebna ulaganja u javni sektor i učinkovitije upravljanje javnim resursima;	Infrastruktura ili pružene usluge mogu biti skuplje u usporedbi s tradicionalnom javnom nabavom;
Osigurava kvalitetnije i pravodobno pružanje javnih usluga;	Obveze plaćanja javnog sektora u sklopu projekata JPP-a odgođene za kasnija razdoblja mogu negativno odražavati buduće fiskalne pokazatelje javnog sektora;
U većini slučajeva investicijski projekti provode se u predviđenim rokovima i javnom sektoru ne nameću nepredviđene dodatne troškove;	Postupak nabave usluga JPP-a duži je i skuplji u usporedbi s tradicionalnom javnom nabavom;
Privatnim subjektima pruža se mogućnost ostvarivanja dugoročne naknade;	Ugovori o projektima JPP-a dugoročni su, komplicirani i razmjerno nefleksibilni zbog nemogućnosti predviđanja i procjene svih

⁴³ <https://www.oecd.org/gov/budgeting/D2-AM%20-%20S6%20-%20Annette%20CONNOLLY%20-%20Ireland.pdf>.

U provedbi projekata JPP-a koristi se stručnost i iskustvo privatnog sektora;

dogadaja koji bi mogli utjecati na buduću aktivnost.

Odgovarajuća raspodjela rizika za projekte JPP-a omogućuje smanjenje izdataka za upravljanje rizikom;

U mnogim se slučajevima imovina projektirana u okviru sporazuma o JPP-u mogla klasificirati izvan bilance javnog sektora (statistički tretman JPP-a).

Izvor: Ministarstvo financija Republike Litve.

Pogledajte dokument izrađen u sklopu projekta Restaura: „Handbook on Public Private Partnership (PPP) in Built Heritage Revitalisation Projects“.

Aranžmani za JPP složeniji su od uobičajene javne nabave. Zahtijevaju detaljnu pripremu i planiranje projekata te pravilno upravljanje fazom nabave kako bi se potaknulo tržišno natjecanje među ponuditeljima. Također zahtijevaju pažljivo oblikovanje ugovora kako bi se utvrdili standardi usluga, rasporedili rizici i postigla prihvatljiva ravnoteža između komercijalnih rizika i povrata. Jedan od najvažnijih elemenata svakog JPP-a je jasna raspodjela odgovornosti između svih uključenih strana. Drugim riječima, bilo koji aranžman javno-privatnog partnerstva mora jasno uspostaviti raspodjelu prava, obveza i odgovornosti između privatnog i javnog sektora. Ove značajke od javnog sektora zahtijevaju vještine koje se obično ne traže u tradicionalnoj nabavi.

Tablica 4: Razlike između JPP-a i tradicionalne javne nabave

	U OKVIRU JAVNO-PRIVATNOG PARTNERSTVA	U OKVIRU TRADICIONALNE JAVNE NABAVE
Troškovi razvoja projekata	Troškovi razvoja projekata u okviru JPP-a obično su veći nego kod tradicionalne javne	Troškovi razvoja projekata u okviru tradicionalne jaavne

	<p>nabave jer JPP-a zahtijevaju detaljnu analizu u obliku procjene vrijednosti za novac/analize troškova i koristi, studije predizvedivosti i izvedivosti. Ove studije iziskuju da analizu izvedu vanjski savjetnici, a te troškove plaća javni sektor.</p>	<p>nabave obično su mnogo niži nego kod JPP-a.</p>
Troškovi izgradnje	<p>Privatna strana odgovorna je za troškove izgradnje i stoga se potiče da se imovina gradi na vrijeme i u okviru proračuna. Svako prekoračenje u izgradnji ima izravan učinak na dobit privatnog sektora. Međutim, JPP-a zahtijevaju strožu regulatornu kontrolu kako bi se osiguralo da privatna strana ispunjava sve ugovorene elemente i donosi očekivanu vrijednost za novac.</p>	<p>Javni sektor plaća troškove izgradnje, što zahtijeva veliku količinu kapitala tijekom početnih faza projekta. Uz to, dobavljači podliježu zakonima o javnoj nabavi koji su često nefleksibilni; ograničavaju inovacije i mogu produžiti postupak.</p>
Troškovi financiranja	<p>Financiranje (iznos kamata) iz privatnog sektora skuplje je od financiranja projekta novcem javnog sektora.</p>	<p>Financiranje (iznos kamata) jeftinije je nego što bi bilo u privatnom sektoru.</p>
Vrijeme planiranja	<p>Faza planiranja (uključujući identifikaciju i pripremu projekta) obično traje od 9 do 12 mjeseci. Tijekom te faze vlada će provesti različite analize kao što su procjena</p>	<p>Tradicionalna javna nabava može predstavljati atraktivnu opciju za one projekte kojima je kratkoročna zarada prioritet. Međutim, bez detaljne analize izvedivosti vjerojatno je da će projekt u budućnosti patiti</p>

	vrijednost za novac i analiza izvedivosti.	zbog niske razine prometa ili većih troškova gradnje.
Razdoblje nabave	Natječajni postupak i odabir ponuda za JPP znatno su duži od tradicionalne javne nabave te obično traju od šest do dvanaest mjeseci zbog potrebnog konkurentnog natječajnog postupka. Postupak licitiranja obično uključuje iskaz interesa i fazu prijedloga, što uključuje dodatno istraživanje tržišta, konzultacije s dionicima i koordinaciju više strana.	S tipičnom javnom nabavom razdoblje između licitacije i odabira ponuda obično je puno kraće nego kod aranžmana JPP-a.
Projektni ugovor	U JPP-u se neke ili sve faze u okviru ugovora o projektu mogu dodijeliti jednom ponuditelju. Prebacivanjem kontrole nad cijelim životnim ciklusom projekta u ruke jednog izvođača omogućuju se veće inovacije u planiranju, kao i manji građevinski i operativni troškovi jer će izvršenje svakog podugovaratelja utjecati na ukupnu dobit izvođača. Uz to, postoje jasne prednosti postojanja kontinuiteta i dosljednosti između različitih faza postupka JPP-a, kao i „voditelja projekta“ odgovornog za provedbu projekta.	Svaka faza projekta može se ugovarati s različitim ponuditeljima, čime se uklanjaju poticaji izvođača za učinkovito upravljanje i koordinaciju svih podugovaratelja s ciljem završavanja unutar vremenskih i proračunskih okvira. Međutim, odvojeni savjetnici zaduženi za fazu pripreme i fazu nabave postupka JPP-a mogu dovesti do neovisne i nepristrane izvedivosti i procjene projekta.

Preuzimanje rizika	Rizik će preuzeti strana koja na najbolji način može upravljati tim rizikom. Time se omogućuje jednak udio rizika i koristi između javnog i privatnog sektora.	Javni sektor snosi sav rizik, čak i rizike povezane s izgradnjom i projektiranjem projekta.
---------------------------	--	---

Izvor: Nathan Associates. Public-Private Partnerships: A Basic Introduction for Non-Specialists: Topic Guide, 2017.

Projekti JPP-a razvijaju se i provode u skladu s projektnim ciklusom. Radi se o nizu koraka koje slijedi tipični projekt JPP-a od trenutka u kojem je područje primjene projekta prvotno definirano do njegova završetka i isporuke povezanih usluga. Projektni ciklus podijeljen je u četiri faze, pri čemu je svaka faza podijeljena na dva stupnja (Tablica 5.).

Tablica 5: Ciklus projekata JPP-a

FAZE	STUPNJEVI	KORACI
1. Identifikacija projekta	1.1 Odabir i definicija projekta	Identifikacija
		Specifikacije rezultata
		Dostupnost
	1.2 Procjena modela JPP-a	Raspodjela rizika

		Eurostat obrada
		Bankarska sposobnost
		Vrijednost za novac
		Uspostavljanje projektnog tima
	2.1 Organizacija	Angažiranje tima savjetnika
		Projektni plan i vremenski raspored
2. Detaljna priprema		Daljnje studije
		Detaljni aranžman JPP-a
	2.2 Priprema prije izlaska natječaja	Odabir metode nabave
		Kriterij ocjenjivanja ponuda
		Nacrt ugovora o JPP-u

		Obavijest o nabavi i pretkvalifikacija

		Poziv na natječaj

	3.1 Postupak licitiranja	Interakcija s ponuditeljima

3. Nabava		Odabir ugovora

		Završetak ugovora o JPP-u

	3.2 Finaliziranje JPP ugovora i financijsko zaključenje	Ugovori o financiranju

		Financijsko zaključenje

		Odgovornost uprave

4. Provedba projekta	4.1 Upravljanje ugovorom	Nadzor usluga

		Izmjene ugovora o JPP-u

		Rješavanje sporova

Raskid ugovora o JPP-u

4.2 Ex post evaluacija

Institucionalni okvir

Analitički okvir

Izvor: The Guide to Guidance: How to Prepare, Procure and Deliver PPP Projects, 2011

Ciklus projekata JPP-a može biti složen i dugotrajan, a ponekad je za potpisivanje ugovora potrebno razdoblje od jedne do tri godine prije početka izgradnje i rada⁴⁴. Kada je riječ o JPP-u, put do uspjeha nešto je duži. Ona mogu biti iznimno korisna, ali zahtijevaju vrijeme, trud i ulaganje.

Zbog ograničenih financijskih sredstava, provedba modela javno-privatnog partnerstva može biti dobro rješenje za revitalizaciju kulturne baštine. U Europi, javni je sektor tradicionalno odgovoran za zaštitu baštine, ali se često suočava s nedostatnim resursima (financijama i vještinama upravljanja) i rastućim pritiskom da ispuni druge javne zahtjeve. Većina se vlada suočila sa značajnim izazovima u svojim naporima za očuvanje i upravljanje kulturnom baštinom⁴⁵, stoga se, posebno u Velikoj Britaniji, SAD-u i Australiji, uporaba JPP-a polako proširila na očuvanje i upravljanje nizom lokaliteta, ali i arheoloških nalazišta, građevina, krajolika, gradskih područja, zbirki i prirodnih područja od značaja za baštinu⁴⁶. U Velikoj Britaniji, SAD-u i Australiji lokalna uprava vrlo često (ali ne i uvijek) predstavlja javnog partnera u javno-privatnom partnerstvu. U većini zemalja EU-a još uvijek nije uobičajeno upotrebljavati javno-privatna partnerstva (JPP) u kontekstu zaštite kulturne baštine. Upotrebljavaju se u zemljama (npr. u Italiji) gdje se priznaju porezne olakšice bilo na temelju izuzeća ili smanjenja poreza i sponzorstva, kojima se promiče očuvanje i unaprjeđenje kulturne baštine. Doprinos sponzora nagrađuje se pozitivnom povezanošću između projekta i imena, lika ili marke sponzora.

⁴⁴Nathan Associates. Public-Private Partnerships: A Basic Introduction for Non-Specialists: Topic Guide. EPS PEAKS, 2017.

⁴⁵ Macdonald, S. 'Leveraging Heritage: Public-Private, and Third Sector, Partnerships for the Conservation of the Historic Urban Environment', ICOMOS 17th General Assembly, Pariz, Francuska, 2011.

⁴⁶ Macdonald, S. and Cheong, C., 'The Role of Public-Private Partnerships and the Third Sector in Conserving Heritage Buildings, Sites, and Historic Urban Areas', Los Angeles: The Getty Conservation Institute, 2014.

Većina sredstava za zaštitu kulturne baštine odnosi se na javne proračune. Gotovo da nema primjera privatnih tijela, osim vlasnika imovine, koji su odgovorni za tehničko održavanje lokaliteta kulturne baštine, posebno u zemljama istočne Europe⁴⁷.

Većina projekata JPP-a za zaštitu kulturne baštine, posebno onih u razvijenijim gospodarstvima, odnosi se na financijski neisplative građevine. Radi se o zgradama koje je često teško prenamijeniti pa privatni sektor rijetko samoinicijativno preuzima vodstvo. Projekti JPP-a za zaštitu kulturne baštine obično uključuju pronalaznje kreativne nove uporabe postojeće infrastrukture, tzv. „prilagodljivu prenamjenu“, pretvaranje dugo neiskorištenih građevina u muzeje, društvene centre ili prenamjenu u komercijalne svrhe. U nekim slučajevima projekti JPP-a za zaštitu kulturne baštine pretvaraju napuštene povijesne građevine u hotele. Primjer takvih lokaliteta predstavljaju španjolski *paradores* ili „hoteli-dvorci“ koji danas nude usluge luksuznog smještaja. Nevladine organizacije također igraju istaknutu ulogu u uspjehu mnogih projekata JPP-a u području baštine. Lokalno stanovništvo također može biti zastupljeno u ovoj skupini koju se često naziva „trećim sektorom“, a koja služi za zastupanje društvenih interesa unutar zajednice⁴⁸.

Korištenje JPP-a u području kulture relativno je nova pojava te je još uvijek prilično ograničeno. Ključnu prepreku predstavlja slaba profitabilnost kulturne baštine koja je uključena u kategoriju takozvanih „hladnih ulaganja“ koja nisu u stanju ostvariti odgovarajući novčani tijek bez javne intervencije. Potonje je ključno za održivost JPP-a: financirana gospodarska djelatnost mora biti ekonomski i financijski održiva kako bi se osigurala dobit koja omogućuje pokrivanje troškova, povrat duga i istovremeno profitabilno upravljanje djelatnošću, u skladu s pravilima privatnog poduzetništva⁴⁹.

Da bi javno-privatna partnerstva bila učinkovita, uloge svih partnera moraju biti jasno definirane⁵⁰.

- Javni partner: U mnogim dijelovima svijeta građevine sa svojstvom kulturne baštine već su u vlasništvu države. Uloga javnog partnera također može biti potrebna za stjecanje imovine od trenutnog vlasnika radi prijenosa u partnerski

⁴⁷ Veldpauw, L.; Fava, F; Brodowicz, D. (2019.). Mapping of current heritage re-use policies and regulations in Europe: Complex policy overview of adaptive heritage re-use. OpenHeritage.

⁴⁸ <https://pppknowledgelab.org/sectors/heritage-sites>.

⁴⁹ Allegro, I., Lupu, A. Models of Public Private Partnership and financial tools for the cultural heritage valorisation. Urbanistica Informazioni. Posebno izdanje 2018., str. 1-5.

⁵⁰ Rypkema, D., Cheong, C. Cultural heritage and public-private partnership. 2016. U Rypkema, D. i H. Mikić. Cultural Heritage and Creative Industries: guidelines for sustainable heritage management, str. 25-35.

subjekt. Postojanje (ne)adekvatne infrastrukture od iznimne je važnosti. Javni partner često proglašava četvrt u kojoj se provodi projekt JPP-a za zaštitu kulturne baštine ciljanim područjem obnove kako bi potaknuo druga ulaganja privatnog i javnog sektora. Naposljetku, javni partneri možda će trebati ponovno razmotriti javne politike i prilagoditi ih kako bi dodatno povećali vjerojatnost uspjeha projekta. To može uključivati preispitivanje i izmjenu politika koje se tiču uredbi o korištenju zemljišta, zoniranja, zahtjeva u pogledu parkiranja itd.

- **Privatni partner:** Od privatnog se partnera gotovo uvijek očekuju doprinosi u obliku kapitala, razvoja nekretnina i stručnog znanja u području građevinarstva. Ovisno o specifičnostima ugovora, uloga privatnog partnera može uključivati dugoročno vlasništvo ili posjedovanje nekretnina koje privatni partner može ili ne mora sam koristiti. Ako projekt podrazumijeva isključivo obnovu zgrade sa svojstvom baštine kako bi je javni sektor mogao dugoročno koristiti, uloga privatnog partnera odnosi se na pružanje usluga upravljanja nekretninom i marketinških usluga za vrijeme trajanja ugovora. Vrijedi uzeti u obzir da privatni sektor u JPP-u mogu predstavljati neprofitne organizacije (npr. udruge) koje prihode iznova ulažu u ostvarenje svojih propisanih ciljeva, a ne dijele dobit među dioničarima⁵¹. U tom slučaju najčešće govorimo o javno-civilnom partnerstvu (JCP).
- **Treće strane (tj. nevladine organizacije):** Identificiraju kritične građevine sa svojstvom kulturne baštine koje bi mogle biti prikladne za obnovu kroz javno-privatno partnerstvo, zalažu se za vršenje javnog i političkog pritiska na vladu podizanjem javne i političke osviještenosti o projektu. Tijekom revitalizacije, organizacije trećih strana pružaju stalni nadzor kako bi osigurale kvalitetnu obnovu i služile kao javno lice projekta; pomažu javnom partneru u marketingu projekta potencijalnim privatnim partnerima.

Osnovni elementi za utvrđivanje uspješnosti projekata JPP-a su prikladnost projekata u kontekstu javno-privatnog partnerstva, pravilna evaluacija i odabir ispravnog oblika JPP-a za svaki pojedinačni slučaj. Prije stupanja u javno-privatna partnerstva javno tijelo treba procijeniti i pomoću ekonomskih proračuna opravdati korist, učinkovitost i moguće pogodnosti predviđenog oblika JPP-a⁵². Danas postoji značajna literatura na temu JPP-a u općenitom smislu, ali je ona o primjeni JPP-a u očuvanju kulturne baštine ograničena⁵³. Osnovni koncept JPP-a u projektima kulturne baštine temelji se na takozvanoj odluci o najmu ili kupnji, dobro poznatoj

⁵¹ https://resources.riches-project.eu/wp-content/uploads/2016/04/rch_thinkpapers_07.pdf.

⁵² <https://finmin.lrv.lt/en/competence-areas/public-and-private-partnership-ppp/ppp-advantages-and-disadvantages>.

⁵³ Macdonald, S. and Cheong, C., 'The Role of Public-Private Partnerships and the Third Sector in Conserving Heritage Buildings, Sites, and Historic Urban Areas', Los Angeles: The Getty Conservation Institute, 2014.

u sektoru korporativnog financiranja. Javni sektor stupit će u dugoročni ugovorni odnos sa subjektom iz privatnog sektora ako se ovaj obveže izvršiti cijelu ili dio obveze umjesto javnog partnera. U takvom odnosu javni sektor zadržava samo nadzornu i/ili regulatornu ulogu, propisujući uvjete koje privatni sektor mora ispunjavati bez sudjelovanja u projektiranju, izgradnji, financiranju i očuvanju kulturne baštine. U slučaju da se ugovor provodi na ovaj način, privatni sektor ostvaruje koristi od krajnjih korisnika i/ili javnog sektora⁵⁴.

U nastavku su navedeni kriteriji za uspješnu provedbu modela JPP-a u projektima upravljanja kulturnom baštinom⁵⁵:

1. Utvrđivanje javne potrebe za projektima revitalizacije kulturne baštine;
2. Analiza platežne sposobnosti javnog sektora;
3. Osnivanje tima za provedbu projekta;
4. Sveobuhvatna priprema projekta;
5. Provedba „otvorenih vrata“ - ispitivanje tržišta.

Pogledajte dokument izrađen u sklopu projekta Restaura: „PPP in Cultural Heritage Projects: Guidelines for the planning and preparation of cultural heritage projects according to the model of public-private partnership“.

⁵⁴ PPP in Cultural Heritage Projects: Guidelines for the planning and preparation of cultural heritage projects according to the model of public-private partnership. RESTAURA.

⁵⁵ PPP in Cultural Heritage Projects: Guidelines for the planning and preparation of cultural heritage projects according to the model of public-private partnership. RESTAURA.

Primjer 2

Primjer JPP projekta revitalizacije kulturne baštine: slučaj palače Varaždinske županije, Hrvatska

Revitalizacija palače Varaždinske županije prvi je i jedini primjer ulaganja javno-privatnog partnerstva u revitalizaciju kulturne baštine u Hrvatskoj. Palača je na popisu zaštićenih kulturnih dobara Republike Hrvatske iz 1974. godine (Registar kulturnih dobara Republike Hrvatske/Z-897). 1768. godine ju je u rokoko stilu izgradio Jacobus Erber za uvjete i potrebe Grada Varaždina. Uništena je u požaru 1776. godine. Tijekom godina postupno joj se smanjivao značaj, što je dovelo do zanemarivanja i neprimjerenog korištenja.



Slika 2. Pogled na glavno pročelje palače Varaždinske županije (sadašnje stanje)

Izvor: Varaždinska turistička zajednica, dostupno na <http://www.tourism-varazdin.hr/en/the-historic-core/>

Obnova palače započela je 1990-ih godina. Bio je to spor proces zbog nedostatka financijskih sredstava. Najveći dio obnove dogodio se 2006. godine, kada je osigurano dovoljno sredstava kroz javno-privatno partnerstvo. To je omogućilo obnovu palače u relativno kratkom vremenu.

Glavne informacije:

- Javni partner: Varaždinska županija.
- Privatni investitor: Meteor-Privatno Partnerstvo d.o.o.
- Očekivano trajanje ugovora: 20 godina.

- Privatni investitor financira izgradnju i održavanje palače u vlasništvu Županije na razdoblje od 20 godina, dok Županija plaća mjesečnu najamninu privatnom partneru koji pokriva troškove financiranja ulaganja i održavanja palače.
 - Procijenjena vrijednost kapitala: 1.197.000 EUR (bez PDV-a).
 - Nakon donošenja Zakona o javno-privatnom partnerstvu (NN 129/08) u 2008. godini, projekt Palače Varaždinske županije podnesen je i upisan u nacionalni registar ugovora o JPP-u kojima upravlja Agencija za ulaganja i konkurentnost (AIK).
 - Veliki restauratorski i konzervatorski projekt vratio je palaču u prvobitno stanje, a sada se u njoj ponovno nalazi sjedište Varaždinske županije - njezina prvotna namjena za koju je izgrađena.
-

5. Kako i kada ispitati prikladnost pristupa javno-privatne suradnje za revitalizaciju građevina sa svojstvom kulturne baštine

Kulturna baština uključuje nekoliko kategorija različite veličine, a način na koji se koristi u projektima regeneracije/revitalizacije znatno se razlikuje s obzirom na veličinu projekta. U procesu revitalizacije građevina sa svojstvom kulturne baštine ključno je pronaći održivu gospodarsku uporabu zgrade uzimajući u obzir ravnotežu između razvoja i očuvanja. Dugoročno je skuplje zanemariti obnovu kulturne baštine nego je pokušati uspješno integrirati u programe regeneracije određenog područja. Kulturna baština kojoj se ne posvećuje dovoljno brige ili ju se ne održava brzo može propasti. Time se mogu smanjiti ukupna kvaliteta okolnog područja i suzbiti pozitivni učinci šire inicijative regeneracije. Projekti revitalizacije kulturne baštine ne bi trebali stati na obnovi. Da bi se revitalizirale građevine sa svojstvom kulturne baštine ili čak regeneriralo cijelo gradsko područje, jednako je važno razviti sadržaj i unaprijediti lokalitet⁵⁶. Projekti se mogu značajno razlikovati u svojim ciljevima, opsegu i veličini. Manji projekti mogu uključivati skromna financijska sredstva i trajati svega nekoliko mjeseci, dok veliki projekti mogu koštati nekoliko milijuna eura i trajati godinama. Projekti mogu zahtijevati:

- nova ulaganja (obično veliki projekti) i/ili
- (manju) obnovu i kupnju nove opreme i/ili
- novi program/upravljanje (novi sadržaj).

Zbog ograničenih financijskih sredstava (proračunskih ograničenja) i potencijalnih nedostataka u javnom sektoru (nedostataka vještina i smanjene fleksibilnosti u smislu rukovođenja i sadržaja), uporaba pristupa javno-privatnog partnerstva može predstavljati dobro rješenje za revitalizaciju kulturne baštine. Ispitivanje prikladnosti pristupa javno-privatne suradnje za revitalizaciju građevina sa svojstvom kulturne baštine dio je sustava za identifikaciju i odabir projekata koji se temelje na projektom ciklusu. Odgovarajući sustav za identifikaciju i odabir projekata ključan je kako bi se spriječilo da neprimjereni i neučinkoviti projekti dobiju javnu i političku potporu te zamah zbog kojeg bi ih bilo teže zaustaviti u kasnijim, naprednijim fazama projektog ciklusa.

⁵⁶ Heritage Works: The use of historic buildings in regeneration: A toolkit for best practice in heritage regeneration. British Property Federation, the Royal Institution of Chartered Surveyors, Historic England, 2017.

U tekstu u nastavku predstavljene su faze projektnog ciklusa koje se temelje na metodologiji pilot projekata i aktivnostima povezanim s postupkom JPS-a.

U određenom trenutku procesa identificiranja prioriteta javnih ulaganja ili mogućnosti sektorske reforme moguće je ispitati potencijal provedbe projekta u sklopu JPP-a. Cilj ovog ispitivanja je na temelju dostupnih informacija utvrditi može li projekt pružiti bolju vrijednost ako se provodi kao JPP. Vlade u praksi provode pregled potencijala JPP-a u različitim fazama⁵⁷. Isto vrijedi i za pristup javno-privatne suradnje, ali, budući da je pristup JPS-a manje složen, odluka o tome kada i kako ga koristiti može biti donesena tijekom svih faza projektnog ciklusa.

FAZA 1: POČETAK PROJEKTA

1.1. Oformite dobar projektni tim

Uključite obrazovane i iskusne stručnjake. Ako nemate odgovarajuće znanje i iskustvo, uključite vanjske stručnjake.

1.2 Od početka izgradite pristup zasnovan na suradnji

Neformalna savjetovanja s dionicima, uključujući privatni i civilni sektor.

1.3 Izradite koncept projekta i provedite ex-ante procjenu

Između ostalog, procjenjuju se sljedeće teme:

- Buduća uporaba i razvoj koncepta projekta: sadržaj (sadržaj je ključan za procjenu potencijalnog modela JPS-a).
- Potrebe povezane sa željenom budućom uporabom: potrebna poboljšanja lokaliteta, financijski aspekt.

1.4 studija izvedivosti

Kao dio studije izvedivosti treba provesti analizu mogućnosti javno-privatne suradnje (JPS) (preliminarni pregled). Analiza potencijalnih oblika suradnje između

⁵⁷ Public-Private Partnerships: Reference Guide Version 3. Svjetska banka, 2017.

privatnog i javnog sektora, između ostalog, javno-privatnog partnerstva (JPP) kao jedne od mogućnosti za provedbu projekta revitalizacije mora se procijeniti i usporediti s barem jednim od ostalih modela provedbe. Ključna načela koja opravdavaju odluku o modelu JPP-a su sljedeća (početna procjena):

- Dostupnost
- Raspodjela rizika
- Računovodstveni tretman
- Bankarska sposobnost.

Konačna odluka o tome kako nastaviti s projektom u velikoj mjeri ovisi o značajkama projekta: sadržaju, veličini (financijskim uvjetima), tehnologiji, predvidljivosti, novčanom toku itd.

ZNAČAJKE PROJEKTA	POTENCIJALNI PRISTUP
Nova ulaganja (veliki projekt) i (manja) obnova te kupnja nove opreme i novo upravljanje, uključujući novi sadržaj.	JPP (ulaganje + upravljanje), JPS (upravljanje) ili tradicionalno javno ulaganje.
Nova ulaganja (mali projekti) i (manja) obnova te kupnja nove opreme i novo upravljanje, uključujući novi sadržaj.	JPS (upravljanje) ili tradicionalno javno ulaganje.
Manja obnova te kupnja nove opreme i novo upravljanje, uključujući novi sadržaj.	JPS (upravljanje) ili tradicionalno javno ulaganje.
Novo upravljanje, uključujući novi sadržaj.	JPS (upravljanje) ili tradicionalno javno ulaganje.

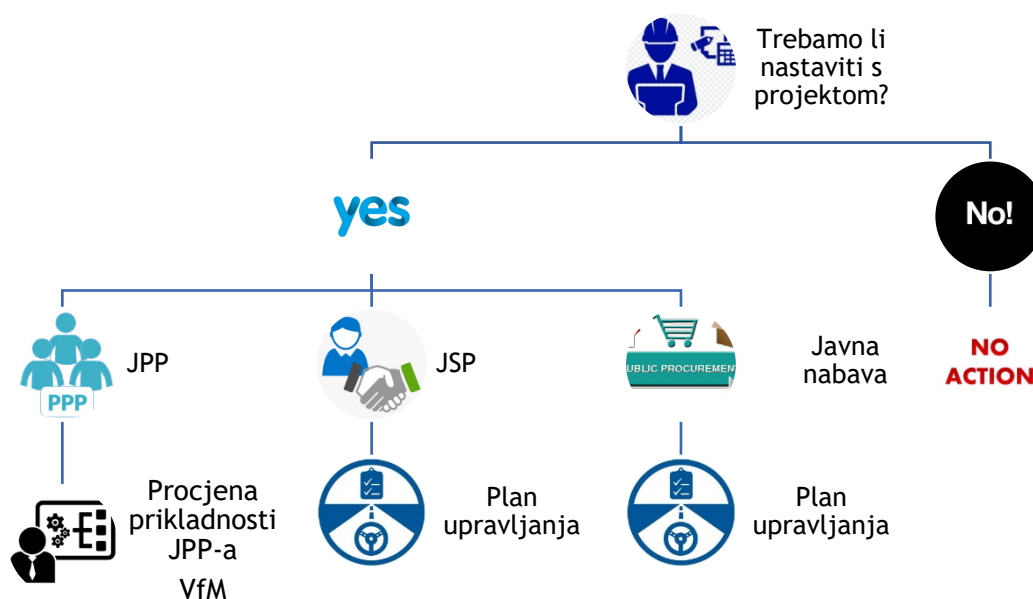
Postoji nekoliko mogućih aktivnosti koje zahtijevaju različit stupanj JPS-a:

- projektiranje, izgradnja/obnova i upravljanje (prostori koje je potrebno obnoviti kako bi se koristili za konferencije, proizvodnju, kao izložbeni prostori, restorani, uredi, za stanovanje itd.);
- opće upravljanje: primjeri i koncepti privatno-javnog upravljanja lokalitetom;
- upravljanje programom:
 - > upravljanje aktivnostima: inovativni načini povezivanja privatnih i javnih partnera u upravljanju programima i tehničkim poslovima (primjerice, suradnja s privatnim poduzećima za osvjetljenje, ozvučenje itd.);
 - > marketing (tj. suradnja s privatnim tvrtkama za promicanje aktivnosti, traženje privatnih partnera i prepoznavanje i uključivanje medijskih partnera u JPP itd.);
 - > upravljanje sekundarnim djelatnostima: uključiti kompatibilne aktivnosti koje se ne bi uklopile u projekt isključivo u financijskom smislu, već i sadržajno: trgovine, knjižare, *coworking* prostor, restorani, kafići i druge usluge koje privlače različite ljude.

Nakon završetka studije izvedivosti potrebno je donijeti sljedeću odluku:

- Trebamo li nastaviti s projektom: Da ili Ne?
- Ako je odgovor negativan, ne bi se trebalo poduzeti daljnje korake.
- Ako je odgovor pozitivan: Postoji li mogućnost uključivanja privatnih partnera i koji je oblik javno-privatne suradnje najprikladniji? Javno-privatno partnerstvo ili javno-privatna suradnja?
- Ako je odgovor negativan, treba koristiti tradicionalni pristup javnih ulaganja.

Slika 3: Odluke koje valja donijeti nakon provedene studije izvedivosti



Ako je javno-privatno partnerstvo opcija, u sljedećoj fazi treba procijeniti prikladnost projekta kao JPP-a (procjena prikladnosti JPP-a i početna kvalitativna procjena vrijednosti za novac (VfM)): Procjena prikladnosti projekta u smislu nabave putem JPP-a ispitivanjem značajki i okvirnih uvjeta projekta.

Pogledajte: PPP Project Preparation Status Tool, EPEC., dostupno na: <https://www.eib.org/epec/what-we-do/index>

FAZA 2: POČETAK PROJEKTA

2.1 Pripremite plan upravljanja projektom

Plan upravljanja strateški je i provedbeni dokument za lokalitete kulturne baštine. Osnovna struktura plana upravljanja projektom, koji ovdje koristimo kao generički pojam za strateški i provedbeni dokument za lokalitete kulturne baštine, sastoji se od 5 ključnih područja:

- **Zašto?** Vaši ciljevi, vizija/svrha voditelja lokaliteta s obzirom na građevinu sa svojstvom kulturne baštine. Ovaj se dio odnosi na dugoročne strateške odluke.
- **S kim?** Vaši dionici. Ovaj se dio odnosi na četiri osnovne skupine dionika za neprofitne kulturne organizacije: zajednica, akademska zajednica, poslovni sektor i javna uprava.
- **Što?** Vaše usluge/proizvodi. Ovaj dio se odnosi na usluge i proizvode koje organizacija pruža, način na koji se isporučuju, potrebne ključne aktivnosti i njihove troškove.
- **Kako?** Vaš model prihoda. Ovaj dio se odnosi na izvore koje organizacija koristi za prikupljanje vrijednosti i privlačenje resursa. Dijeli se na ostvareni prihod (povezan s misijom i nepovezan s misijom) i prihod od doprinosa (novčani doprinosi i nenovčani doprinosi).
- **Kad?** Plan provedbe projekta.

Ovisno o specifičnostima projekta, nekim od gore spomenutih područja treba posvetiti veću/manju pozornost.

FAZA 3: PROVEDBA PROJEKTA

3.1 Odabir voditelja pilot projekta

U slučaju da ćete imati vanjskog voditelja (ili tim voditelja) pilot projekta iz privatnog sektora (javno-privatna suradnja), trebali biste ga imenovati u ovoj fazi. Natječaj bi se mogao temeljiti na planu upravljanja i ostalim informacijama vezanim za područje kulturne baštine (financiranje programa, planirana obnova zgrade, planirana kupnja opreme itd.). Ponuditelji bi trebali dostaviti nacrt poslovnog plana zasnovan na informacijama koje pruža lokalna samouprava i predviđenom popisu troškova.

U slučaju javno-privatnog partnerstva potrebno je provesti sljedeće faze:

1. Priprema projekta (upravljanje i planiranje postupka; razrada projekta JPP-a).
2. Nabava za projekt (natječajni postupak; ugovor o JPP-u i financijsko zaključenje).

Pogledajte dokumente izrađene u sklopu projekta Restaura:

1. *“PPP in Cultural Heritage Projects: Guidelines for the planning and preparation of cultural heritage projects according to the model of public-private partnership“*
2. *“Guidebook for Local Authorities on PPP in heritage revitalisation strategies”*

3.2. Upravljanje programom

Upravljanje građevinom sa svojstvom kulturne baštine u skladu s:

1. Planom upravljanja i
2. Ugovorom: u slučaju javno-privatnog partnerstva ili javno-privatne suradnje: upravljanje izmjenama ugovora (ako je potrebno), rješavanje sporova.

3.3 Redovito praćenje i evaluacija

Da bi se mogao procijeniti napredak projekta, prvo je potrebno uspostaviti sustav redovitog praćenja (svakih šest mjeseci ili godinu dana). Praćenje dionicima daje uvid u relevantne podatke i informacije o napretku ili kašnjenjima u vezi s planiranim projektnim aktivnostima, rezultatima, projektnim zadacima itd. Praćenje omogućuje lokalnim tijelima vlasti upravljanje rezultatima projekata i usluga.

Podaci prikupljeni u procesu praćenja pružaju ulazne podatke za (internu) evaluaciju u tijeku i na kraju provedbenog razdoblja.

6. Naučene lekcije

Naučene lekcije o primjerenosti pristupa javno-privatne suradnje u revitalizaciji kulturne baštine:

- Javni proračun za kulturu stalno se smanjuje, a modeli javno-privatnog partnerstva (JPP) često se ističu kao dobra opcija za dobivanje dodatnih financijskih sredstava.
- Ne postoji konsenzus o tome kako definirati javno-privatno partnerstvo (JPP). Opće prihvaćena definicija JPP-a ne postoji zato što se ne radi o jedinstvenom pristupu pa tako mnoge zemlje prilagođavaju model JPP-a svojim specifičnim potrebama. Ne postoji ni usklađena uredba Europske unije o JPP-u. Prema definiciji koja se upotrebljavala u sklopu projekata ACT4PPP, SECOND CHANCE i Forget heritage, JPP je oblik javno-privatne suradnje. Vrste javno-privatne suradnje razlikuju se s obzirom na trajanje obveza, složenost uključenih zadataka, razinu prijenosa rizika i integraciju lanca vrijednosti. Prema vrsti razlikujemo javno-privatnu suradnju, javno-privatno partnerstvo (JPP), javno-privatno zajedničko ulaganje. Posljednjih se godina koriste novi koncepti kao što su javno-privatno-građanska suradnja ili suradnja između javnih dionika, privatnih dionika i pojedinaca.
- Donacije i sponzorstva uvelike ovise o komercijalnim aspektima (tj. marketinškim mogućnostima) projekta. Stoga bi se projekti trebali usredotočiti na identificiranje takvih aspekata i plasirati ih potencijalnim donatorima.
- Jasna vizija i misija, kao i mogućnost usklađivanja interesa različitih dionika u odgovarajućoj kulturnoj djelatnosti od posebne su važnosti za pronalaženje partnera jer se mnoge kulturne aktivnosti međusobno natječu za pažnju poduzeća i privatnih donatora.
- Osim financijskog aspekta javno-privatne suradnje, javno-privatna suradnja također uključuje različite oblike zajedničkih programskih djelatnosti poput upravljanja kulturnim i umjetničkim djelatnostima i srodnih tehničkih poslova, marketinških djelatnosti i dopunskih sporednih djelatnosti poput knjižara, restorana, barova i raznih drugih usluga koje privlače različite ljude. Zadaci u okviru ovih djelatnosti mogu se podijeliti, a zatim dodijeliti različitim partnerima: javnim tijelima, privatnim poduzećima ili organizacijama civilnog društva.

- Vrijedi uzeti u obzir da privatni sektor u JPS-u mogu predstavljati neprofitne organizacije (npr. udruge) koje prihode iznova ulažu u ostvarenje svojih propisanih ciljeva, a ne dijele dobit među dioničarima.
- Svaki je projekt specifičan zbog svojih različitih značajki, kao i relevantnih propisa i pravnog okvira u predmetnim zemljama. Zato je potrebno pažljivo uspostaviti svako partnerstvo i prilagoditi ga svakom pojedinom slučaju.
- JPP-a se koriste u cijelom nizu područja za nabavu različitih vrsta imovine i usluga. Projekt JPP-a podrazumijeva upravljanje ili pomoć pri upravljanju imovinom i uslugama, što uključuje i dugotrajnu imovinu.
- Aranžmani za JPP složeniji su od uobičajene javne nabave. Zahtijevaju detaljnu pripremu i planiranje projekata te pravilno upravljanje fazom nabave kako bi se potaknulo tržišno natjecanje među ponuditeljima. Također zahtijevaju pažljivo oblikovanje ugovora kako bi se utvrdili standardi usluga, rasporedili rizici i postigla prihvatljiva ravnoteža između komercijalnih rizika i povrata.
- JPP ne predstavlja čudesno rješenje i njegova se primjenjivost mora procjenjivati po pojedinačnoj osnovi. Potrebno je osigurati ravnotežu između ciljeva i potreba javnih i privatnih partnera, jer javni subjekti nemaju isključivo komercijalne ciljeve, dok su privatni partneri prvenstveno zainteresirani za dobit. Postoji nekoliko preduvjeta koji moraju biti uspostavljeni kako bi se osiguralo funkcioniranje JPP-a.
- U nekim je sektorima (primjerice, energetski sektor u odnosu na obrazovanje) lakše osigurati sudjelovanje privatnih dionika.
- Ciklus projekata JPP-a može biti složen i dugotrajan, a potrebno je između jedne i tri godine za postizanje potpisivanja ugovora prije početka izgradnje i rada. Kada je riječ o JPP-u, put do uspjeha nešto je duži. JPP-i mogu biti iznimno korisni, ali zahtijevaju vrijeme, trud i ulaganje.
- Tipični nedostaci malih projekata JPP-a su relativno visoki troškovi provedbe. Troškovi procjene, izvršenja i praćenja infrastrukturnih projekata uvijek su visoki pa omjer takvih troškova i potencijalnog povrata zajmodavcima jednostavno nije jako privlačan. Troškovi provedbe projekta i postotak ukupnih kapitalnih troškova smanjuju se povećanjem samog projekta. Budući da se ne povećavaju proporcionalno kapitalnoj vrijednosti projekta, troškovi provedbe manjih projekata obično su veći od troškova provedbe većih projekata.

- Provedba uspješnih projekata JPP-a zahtijeva znatne administrativne sposobnosti koje se mogu osigurati samo odgovarajućim institucionalnim i pravnim okvirima (na državnoj i regionalnoj razini) i dugotrajnim iskustvom u provedbi projekata JPP-a. Projektima JPP-a trebalo bi učinkovito upravljati kako bi se osigurala odgovarajuća vrijednost za novac. Stoga vrlo ograničeni broj projekata revitalizacije kulturne baštine upotrebljava pristup JPP-a, posebno u središnjoj Europi. Radi se o zahtjevnom, dugotrajnom i potencijalno skupljem pristupu u usporedbi s tradicionalnim javno financiranim projektima. JPP-a ne predstavljaju rješenje problema nedostatnih resursa, lošeg upravljanja kulturnom baštinom i ne nude jedinstveno rješenje za rješavanje tih problema.
- Odabir vrste javno-privatne suradnje, posebno JPP-a, trebao bi se temeljiti na pouzdanim usporednim analizama kako bi postignuti rezultati bili u skladu s predviđanjima. Važno je gledati dalje od jednostavnih troškova financiranja da bismo razumjeli zašto JPP često nudi veću vrijednost za novac. Još jedan način razmišljanja o vrijednosti je promišljanje o željenim ishodima projekta.
- Pokazalo se da postoji niz različitih partnerskih, ugovornih, financijskih i poslovnih modela koji se mogu koristiti za strukturiranje projekta urbanog razvoja/baštine. Svaki projekt može se različito strukturirati kako bi se na najbolji i najučinkovitiji način ispunili ciljevi projekta. Štoviše, projekti se zbog europskog zakonodavstva mogu ugovarati na različite načine. Osim toga, zakonodavstvo, propisi i institucionalno uređenje svake države utjecat će na odluku o najprikladnijem partnerskom modelu za (urbani) razvoj.
- Gotovo da nema primjera privatnih tijela, osim vlasnika imovine, koji su odgovorni za tehničko održavanje lokaliteta kulturne baštine, posebno u zemljama istočne Europe.