



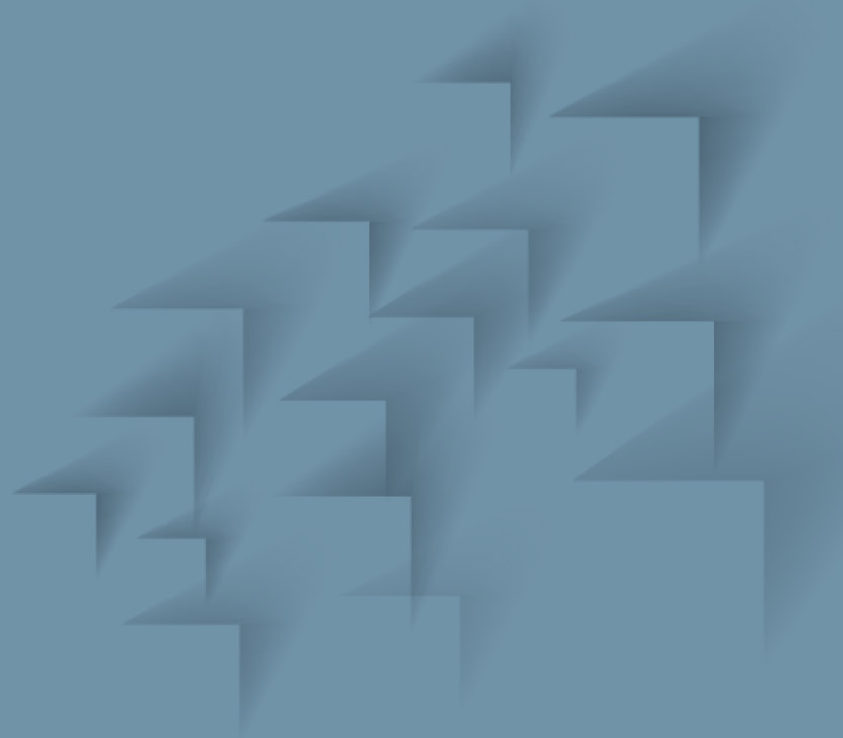
European Union

Interreg
CENTRAL EUROPE

ForHeritage

PRISTOP JAVNO-ZASEBNEGA SODELOVANJA

pri revitalizaciji kulturne dediščine



Informacije o dokumentu

- Projekt: ForHeritage „Excellence for integrated heritage management in central Europe“ (CE1649), www.interreg-central.eu/forheritage
- Sofinanciranje: Interreg SREDNJA EVROPA
- Avtor: Damjan Kavaš, Nika Murovec, Inštitut za ekonomska raziskovanja
- Različica: September 2021

Ta publikacija odraža samo mnenje avtorjev in organi programa Interreg SREDNJA EVROPA ne odgovarjajo za kakršno koli uporabo informacij v tem dokumentu.

Kazalo vsebine

1. Uvod	3
2. Definicija javno-zasebnega sodelovanja.....	5
3. Pristop javno-zasebnega povezovanja pri revitalizaciji kulturne dediščine	11
4. Pristop javno-zasebnega partnerstva pri revitalizaciji kulturne dediščine.....	18
5. Kako in kdaj preizkusiti ustreznost pristopov javno-zasebnega sodelovanja za revitalizacijo zgradb kulturne dediščine.....	37
6. Spoznanja	44

1. Uvod

“Ni dovolj, da si samo želite? Vsak, ki je kdaj koli delal v javno-zasebnem partnerstvu (JZP), si želi zanesljive rešitve, ki bi ustrezala v vsakem primeru. Vendar pa pri JZP ni hitre poti do uspeha. Ta lahko prinesejo velike koristi, vendar so za tak rezultat potrebni čas, trud in vložek. Veliko je primerov slabe prakse, ki so posledica želje, da nekaj opravimo hitro. Kar vedno spodleti, sta trud, da uberemo bližnjico do dobre priprave, in močna konkurenca. Tukaj nič ne more nadomestiti prave poti”¹.

Jeff Delmon, višji strokovnjak za JZP pri skupini Svetovne banke, specializirani za posle, okvire in financiranje JZP.

To orodje je rezultat projekta Interreg Srednja Evropa “ForHeritage (4H): Odličnost za integrirano upravljanje dediščine v Srednji Evropi”. Za spodbujanje odličnosti pri upravljanju dediščine so v projektu in tem dokumentu izkoriščeni obstoječe znanje, pridobljeno v prejšnjih projektih, financiranih s sredstvi EU (npr. FORGET HERITAGE, RESTAURA, IFISE, CLIC), in druge ustrezne izkušnje.

V okviru projekta je bilo izdelanih šest orodij v zvezi z upravljanjem dediščine:

- Dobro/sodelovalno upravljanje na področju kulturne dediščine: Kako vključiti javnost.
- Finančni instrumenti in inovativne finančne sheme za kulturno dediščino.
- Uporaba pristopa javno-zasebnega sodelovanja pri revitalizaciji kulturne dediščine.
- Ocena učinkov projektov s področja kulturne dediščine.
- Prenosljivi elementi pilotnih projektov za revitalizacijo kulturne dediščine.
- Kako organizirati uspešno usposabljanje za boljše upravljanje v sektorju kulturne dediščine.

V tem orodju boste našli odgovor na vprašanje: “Ali je javno-zasebno sodelovanje ustrezna metoda za zagotavljanje trajnosti dediščine?” Temelji na dokumentih iz dveh projektov iz obdobja 2014-2020 (RESTAURA, FORGET

¹ Delmon, J. Money talks debunking the myth of the “quick and easy” PPP. Handshake, št. 16 (junij 2015): A Public-Private Partnerships Journal, str. 14.

HERITAGE²), zaključenih projektov v programu Srednja Evropa iz obdobja 2007-2013 (ACT4PPP, SECOND CHANCE) in drugih virih (EIB, SVETOVNA BANKA, OECD in mnogi drugi). Cilj tega orodja je predstaviti obstoječe oblike javno-zasebnega sodelovanja, njihovo uporabo in priporočila o tem, kako lahko javni in zasebni sektor uspešno sodelujeta pri revitalizaciji kulturne dediščine.

Evropska mesta in podeželje močno oblikuje in zaznamuje njihova kulturna dediščina. Zaradi edinstvenega bogastva in raznolikosti je kulturna dediščina bistveni dejavnik v prepoznavnosti in privlačnosti evropske celine. V skladu s Sporočilom Komisije »Na poti k celostnemu pristopu do kulturne dediščine za Evropo« (2014) je kulturna dediščina skupen vir in skupna dobrina. Tako kot druge tovrstne dobrine je lahko dediščina ranljiva zaradi čezmernega izkoriščanja in nezadostnega financiranja, ki lahko vodita v zanemarjenje, propad in v nekaterih primerih v pozabo. Kulturna dediščina ima izjemen gospodarski in družbeni potencial; lahko nam pomaga dvigniti zaposlovanje in poslovanje v ključnih sektorjih, hkrati pa obravnava nekatere najnujnejše družbene izzive našega časa.

Veliko stavb kulturne dediščine v Evropi je v javni lasti in so vzdrževane z javnimi sredstvi, toda situacija se zaradi omejenih javnih sredstev spreminja. Zato je vedno večja potreba po vključitvi zasebnega sektorja in civilnih združenj v revitalizacijo stavb kulturne dediščine. Vključitev zasebnega sektorja nudi tudi priložnost za razvoj konceptov, ki presegajo same ukrepe ohranjanja. Revitalizacija stavb, na primer, lahko prinese dodano vrednost za državljanke, ustvarjalce in gospodarstvo. Dandanes smo priča partnerskemu sodelovanju javnega sektorja, institucij civilne družbe in oblasti z namenom ohranjanja kulturne dediščine in njenim razvojem kot družbenogospodarske dobrine. Za uspešno revitalizacijo stavb kulturne dediščine je ključno poiskati ustrezno finančno vzdržno vsebino, hkrati pa ohraniti dediščinsko vrednost stavbe ter tako najti ravnovesje med razvojem in ohranjanjem. To zahteva interdisciplinarni pristop z vključitvijo mnogih akterjev ne le za uvedbo in izvajanje ohranjanja, temveč tudi za trajnost (ponovno uporabo) območja. Prav tako je splošno priznano, da mora biti revitalizacija vključena v strategije družbenega, okoljskega in gospodarskega razvoja, ki vsebujejo finančne mehanizme za spodbujanje in omogočanje javno-zasebnega sodelovanja.

Medtem ko je potreba po ohranjanju kulturne dediščine splošno priznana, pa je razpoložljivost finančnih virov zanjo omejena. Gospodarska kriza je v

² Za nadaljnje učenje vas vabimo, da si ogledate spletne strani spodnjih projektov EU, ki so se izkazale za dragocen vir informacij za namen tega dokumenta:

RESTAURA: <https://www.interreg-central.eu/Content.Node/RESTAURA.html>

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

mnogih primerih znižala proračunska sredstva, namenjena za kulturo na splošno in zlasti za ohranjanje dediščine. Prav tako je otežila mobilizacijo zasebnih virov financiranja. Zato smo soočeni z nujno potrebo po čim bolj učinkoviti porabi razpoložljivih virov, oceni načinov za koriščenje novih virov financiranja (npr. zasebni kapital, fundacije itd.) in iskanju novih oblik javno-zasebnega sodelovanja. Evropska unija je precej uspešna pri vključevanju in spodbujanju dediščine skozi spremembo dojemanja družbene in gospodarske vrednosti dediščine ter njene vloge pri trajnostnem razvoju. Gre za odmik pri dojemanju dediščine kot dragega razvojnega ukrepa v smeri razumevanja le-te kot gonilne sile, ki spodbuja spremembe, kar pa oživlja kraje, ki so bili pred tem v gospodarskem in fizičnem zatonu. Eden poglavitnih izzivov pri upravljanju dediščine je počasni premik od državnih naložb do finančno neodvisnih modelov zasebnega (in civilnega) vlaganja³.

2. Definicija javno-zasebnega sodelovanja

Na voljo ni nikakršne konsistentne in enotne mednarodne definicije javno-zasebnega partnerstva (JZP). Besedna zveza »javno-zasebno partnerstvo« je postala splošen izraz, uporabljen, kadar koli predstavniki javnega in zasebnega sektorja sedejo za isto mizo⁴. Izraz javno-zasebno partnerstvo je pogosto uporabljen za več vrst dogovorov med javnimi in zasebnimi subjekti, kot so javno-zasebna partnerstva za inovacije (pametna specializacija⁵, strategija za digitalizacijo industrije⁶, pogodbeno javno-zasebna partnerstva⁷) ali javno-zasebna partnerstva za varstvo okolja in druge oblike javno-zasebnega sodelovanja. Ne le, da se različne ustanove, ki spodbujajo JZP, razlikujejo po svoji definiciji JZP, temveč tudi mnoge države uporabljajo svoje definicije v zakonodaji in javnih politikah. Čeprav obstajajo nekateri skupni elementi, pa avtorji ne uporabijo enakega jezika in ne vključijo enakih značilnosti v opredelitvi JZP. V obsežni literaturi na temo JZP je mogoče najti vsaj 25

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. V Rypkema, D. in 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>.

različnih tipov JZP⁸.

V zadnjih letih zlasti nordijske države poudarjajo pomen sodelovanja državljanov v pripravi zakonodaje in javnih politik. Obenem pa nenehno razvijajo nove modele, da bi zasebna podjetja bolj pritegnili v proces načrtovanja skozi različne vrste javno-zasebnih partnerstev in načinov sodelovanja. Praviloma je sodelovanje mestnih uprav s podjetji na eni strani in udejstvovanje prebivalcev na drugi strani obravnavano posebej, čeprav se pri obeh pričakuje, da bodo vplivali na isti proces načrtovanja. Koncept partnerstva med javnim in zasebnim sektorjem ter prebivalstvom (4 P) je eden od nastajajočih načinov za poudarjanje potrebe po sodelovanju zasebnih akterjev in splošne javnosti v skupnem procesu načrtovanja⁹.

Izraz JZP opisuje raznovrstne pogodbe ne glede na terminologijo v posamezni državi ali sodni pristojnosti. JZP so opisana v smislu treh širokih parametrov: najprej je to vrsta zadevne dobrine, drugič, za katere naloge bo odgovoren zasebni partner in nazadnje, kako bo poplačan zasebni partner¹⁰. Poleg opredelitve bistva in glavnih lastnosti JZP je prav tako koristno jasno opredeliti, kar to ni. Zato je opredelitev javno-zasebnega sodelovanja (JZS), uporabljena v projektu Second Chance, koristna za razlikovanje med JZP in drugimi oblikami javno-zasebnih odnosov.

JZS zajema vse vrste pogodb med javno upravo in neupravnimi deležniki. To sodelovanje se razlikuje glede na trajanje obveznosti, kompleksnosti vključenih nalog, ravni prenosa tveganj in intenzivnosti vključitve v verigo vrednosti. Možnosti so¹¹:

1. Javno-zasebno povezovanje (JZPov)

Kratkoročni sporazumi, kot so sporazumi o sodelovanju, sporazumi o uporabi, sporazumi o dostopu ali finančni sporazumi. Naloge in pristojnosti so pogosto omejene na nekaj zadev. Teme so lahko sponzorstva, splošno financiranje projekta ali prenos uporabe. Interes javne uprave v JZS je podpreti obetavne projekte, ki prispevajo k ciljem revitalizacije. V skupnih projektih med javnimi oblastmi in zasebnim sektorjem poznamo več različnih oblik in vrst javno-zasebnega sodelovanja.

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.

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.

2. Javno-zasebno partnerstvo (JZP)

Ta možnost sodelovanja omogoča izvajanje integriranih javnih storitev. Sodelovanje se lahko nanaša na načrtovanje, izgradnjo, financiranje, vzdrževanje ali delovanje javne infrastrukture - storitve, ki so bile pred tem podeljene komercialnim izvajalcem in jih je zdaj treba prenesti na izvajalce, ki kažejo interes (pristop od spodaj navzgor). Cilji JZP so podpreti gladko in neprekinjeno delovanje stavbe/območja (kot so nujna popravila, ki jih je mogoče izvesti, ne da bi zaprli stavbo/območje), v življenjski cikel usmerjeno delovanje stavbe/območja (preprečevanje propadanja, integracija verige vrednosti), oblikovanje procesov, nalog in pristojnosti, uravnotežen prenos tveganj na podlagi pristojnosti, pobude za doseganje ciljev, naložbe v zasebno strokovno znanje in kapital ter dolgoročni trajnostni modeli in partnerstva za financiranje. Javna oblast je zainteresirana za trajnostno vrednotenje infrastrukture ter družbeni, kulturni in gospodarski učinek/rezultat.

3. Javno-zasebno skupno podjetje

Skupno podjetje ureja pravice in obveznosti med oblastmi (npr. občina) ter partnerji iz kulturnega in kreativnega sektorja kot solastniki podjetja ali ustanove. Namen je projektiranje, izgradnja, načrtovanje, financiranje, vzdrževanje in delovanje infrastrukture in/ali upravljanje družbeno-kulturnih dejavnosti. Običajno je za infrastrukturni del odgovoren javni partner. Kulturno-upravljalški del je običajno uresničen z vključitvijo zasebnega podjetja kot družbenika v obstoječe infrastrukturno projektno podjetje.

Pomembno je razumeti razlike med različnimi modeli JZS. Izraz JZP se uporablja samo za določeno vrsto projektov, ki jo zaznamujejo (dolgoročna) pogodba, ustanovljeno projektno podjetje (SPV) in jasna porazdelitev tveganj med javnim in zasebnim sektorjem¹². Vse tiste oblike javno-zasebnega sodelovanja, ki ne izpolnjujejo zgornjih pogojev, se ne imenujejo JZP. V vseh primerih javno-zasebnega sodelovanja - JZS, JZP ali skupno podjetje - lahko javni sektor na splošno nadzoruje stopnjo vpliva, in sicer na podlagi partnerskega sporazuma.

¹²

https://www.unece.org/fileadmin/DAM/ceci/documents/2014/PPP_Materclass/Day1_Rumen_Dobrinisky.pdf.

Slika 1: Različne oblike javno-zasebnega sodelovanja

JZPov	Javno-zasebno povezovanje
	<ul style="list-style-type: none"> • Kratkoročne pogodbe • Skupni/komplementarni cilji v zvezi z dogovorjenimi aktivnostmi • Zasebni partner prispeva k javnim kulturnim dejavnostim
JZP	Javno-zasebno partnerstvo
	<ul style="list-style-type: none"> • Dolgoročne pogodbe • Namensko partnerstvo • Naloge in tveganja javnih oblasti so delno prenesene na zasebnega partnerja
SP	Javno-zasebno skupno podjetje
	<ul style="list-style-type: none"> • Neomejeno trajanje • Projektno podjetje/ustanova • Porazdelitev tveganj med zasebnim in javnim družbenikom

Modele javno-zasebnega sodelovanja zaznamujejo njihovi okvirni pogoji, kot so država/regija ali vrsta projekta. Poleg tega sklop organizacijskih vzorcev opisuje strukturo partnerstva in njegove posledice za razvoj. Najpomembnejši gradniki so pogodbeni model, poslovni model in model financiranja. V resničnem življenju obstajajo vse vrste javno-zasebnega sodelovanja. Razvojne projekte je mogoče razdeliti na tri vrste. Glede na vsebino in financiranje so razvrščeni kot¹³:

Projekti razreda A

Te »samorazvijajoče se projekte« pretežno spodbuja zasebno financiranje. Javna oblast zagotavlja javni interes v takih urbanih projektih revitalizacije z določitvijo zakonodajnega okvira. Zasebni izvajalec pričakuje plačilo na podlagi najemnine ali prodaje. Primer: hotel.

Projekti razreda B

Te projekte zaznamuje njihov potencial za razvoj, vendar zanje ni zadostnega zasebnega financiranja. Dodatno financiranje javnega sektorja bo omogočilo razvoj. Takim razvojnim projektom manjkajo določene značilnosti za razvoj, kot so nezadosten tržni interes ali nezadostne značilnosti območja. Primer: športni objekti.

Projekti razreda C

Tovrstni projekti predstavljajo dela, ki niso ali pa so premalo zanimiva za zasebno financiranje. Običajno so uresničeni samo z javnimi proračunskimi sredstvi. Primer: javne šolske stavbe.

Vsak projekt je mogoče sestaviti drugače, da bi kar najboljše in najučinkoviteje uresničili cilje projekta. Poleg tega je mogoče projekte izvesti/naročiti v skladu z evropsko zakonodajo. Zakonodaja in predpisi posamezne države ter institucionalna ureditev vplivajo na odločitev o najprimernejšem modelu javno-zasebnega sodelovanja. Kulturne in kreativne dejavnosti so pogosto glavna vsebina projektov revitalizacije kulturne dediščine v različnih projektih programa Srednja Evropa (Forget Heritage, Second Chance, Creative Cities ...). Primeri javno-zasebnega sodelovanja, analizirani v projektu Second Chance (in tudi v drugih projektih), so pokazali, da za partnerstvo ni pomemben samo javni sektor, temveč tudi civilna družba. Javno-zasebno sodelovanje v kulturi je mogoče opredeliti kot vzdržno, dolgoročno pogodbeno sodelovanje med javnim in zasebnim sektorjem ter drugimi institucijami civilne družbe za vzpostavitev, financiranje ali upravljanje kulturne ustanove ali dejavnosti, v okviru katere partnerji prispevajo finančna, materialna in

¹³ Framework paper. ACT4PPP, 2010.

nematerialna sredstva¹⁴.

Kulturno upravljanje je sestavljeno iz treh osnovnih dejavnosti¹⁵:

1. Programsko upravljanje: programske aktivnosti so pogosto predmet modelov javno-zasebnih povezav.
2. Nepremičninsko upravljanje (načrtovanje, izgradnja, upravljanje): vedno pogosteje uporablja model javno-zasebnega partnerstva. Modeli javno-zasebnega partnerstva večinoma delujejo kot modeli, ki temeljijo na razpoložljivosti in so poplačani iz javnih sredstev ter jih vnaprej financirajo zasebni partnerji. Nekatere storitve lahko ustvarjajo prihodke in prispevajo k delu financiranja izvajanja kulturnih dejavnosti.
3. Splošno upravljanje: javno-zasebna skupna podjetja se zdijo primerna za izvajanje splošnega upravljanja.

V projektih revitalizacije kulturne dediščine so uporabljene različne oblike javno-zasebnega sodelovanja s poudarkom na kulturi (in kreativnih dejavnostih), prevlada pa oblika javno-zasebnega povezovanja.

Oglejte si naslednji dokument Second Chance: "Public-Private Partnership: Transnational Public-Private-Partnership Concept". Second Chance, 2011.

Sodelovanje med javnim in zasebnim sektorjem se lahko izvede v mnogih oblikah, vendar je nekaj predpogojev za učinkovito sodelovanje med javnim in zasebnim sektorjem ne glede na obliko JZS¹⁶:

- Potrebujemo jasno delitev dela med zasebnim in javnim partnerjem.
- Zaupanje med partnerji je bistvenega pomena.
- Dobra zaščita lastninskih pravic.
- Dobro delujoč sodni sistem, ki zagotavlja spoštovanje pogodb.
- Predvidljivo poslovno in zakonodajno okolje.
- Enakopraven in uravnotežen odnos: nihče od partnerjev ne sme vsiljevati lastnih ciljev; skupni cilj je doseči rešitve, ki bodo sprejemljive za vse.

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.

¹⁶

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

- Pravično (pošteno) sodelovanje, v katerem vsaka stran prejme korist, ki ustreza njenemu vložku.

3. Pristop javno-zasebnega povezovanja pri revitalizaciji kulturne dediščine

Žal ni enotne definicije javno-zasebnega povezovanja. Eden od pristopov je opredeliti to, kar ni JZP, a vključuje javno-zasebno sodelovanje. Stopnja tveganja, kateremu je izpostavljen zasebni sektor, je bistveni predpogoj, po katerem se pogodbe JZP razlikujejo od tradicionalnih (običajnih) pogodb med javnim in zasebnim sektorjem. Sodelovanje med javnim in zasebnim sektorjem se ne šteje za JZP, če vsa tveganja in odgovornost nosi samo ena od strank. JZP praviloma ne zajema pogodb za izvedbo storitev ali pogodb za gradnjo na ključ, ki so označene kot projekti javnega naročanja, ali privatizacije javnih storitev¹⁷. Na podlagi preteklih izkušenj v projektih revitalizacije kulturne dediščine obstajajo med tveganji v pogodbah JZP in konvencionalnih pogodbah pomembne razlike. Med pogodbami, ki nimajo značilnosti JZP so naslednje¹⁸:

Pogodba za izvedbo storitev

Pogodba za izvedbo storitev je pogosto sklenjena v projektih revitalizacije kulturne dediščine, kjer javne oblasti zasebni sektor vključijo v izvedbo posamezne storitve, kot so vzdrževanje opreme, konservatorske raziskave, prenova kulturne dediščine itd. V tovrstnih pogodbah zasebni sektor v zelo kratkem časovnem okviru zagotovi storitve, ki niso na voljo v okviru zmogljivosti javnega sektorja.

Pogodbe v zvezi z arhitekturnimi storitvami in gradnjo

Pogodbe v zvezi z arhitekturnimi storitvami in gradnjo so najpogostejši način za vključitev zasebnega sektorja, kjer so prenova in/ali popravila in/ali gradbena dela, ki vključujejo arhitekturno zasnovo in izgradnjo, izvedena na predmetu kulturne dediščine. Zasebni sektor v celoti prevzame s tem povezana tveganja izgradnje, medtem ko je javni sektor dolžan financirati tak objekt in v celoti prevzeti tveganja, povezana z vzdrževanjem tega objekta.

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

¹⁸JZP v projektih kulturne dediščine: Smernice za načrtovanje in pripravo projektov kulturne dediščine skladno z modelom javno-zasebnega partnerstva. RESTAURA.

Lizinski pogodbe

Lizinske pogodbe so edina oblika pogodb o financiranju izgradnje ali revitalizacije kulturne dediščine, kjer se nepremičnina začasno prenese na zasebnega partnerja. Vsa projektna tveganja v zvezi z izgradnjo in izvedbo tovrstnih poslov nosi izključno javni sektor. Zato take oblike sodelovanja ni mogoče poimenovati JZP, saj ni sinergije med zasebnim in javnim sektorjem pri prenosu in obvladovanju tveganj, povezanih z izgradnjo in vzdrževanjem objekta.

Poleg pogodb, opisanih zgoraj, je tu še nekaj dodatnih pomembnih oblik pogodb, ki nimajo značilnosti JZP¹⁹:

Pogodbe o upravljanju

Pogodbe o upravljanju nimajo dolgoročne značilnosti JZP, torej znatne naložbe zasebnega kapitala in visoke ravni odgovornosti zasebnega sektorja za dolgoročno uspešnost, ki jo prinese naložba v infrastrukturo. Vendar pa praviloma vključujejo podobne kazalnike uspešnosti in zahteve, kot velja za projekte JZP. Spodbude za uspešnost temeljijo na plačilnih in kazenskih shemah. Ker temeljijo na uspešnosti, morajo odigrati vlogo, kjer zasebni sektor ni pripravljen vlagati ali kjer se vlada ni pripravljena dolgoročno vključiti v upravljanje.

Najemne pogodbe

Najemne pogodbe (»affermage«) so pogodbe, po katerih vlada podeli upravljanje javne storitve zasebnemu podjetju v zameno za določeno pristojbino. Npr. v pogodbi v vodnem sektorju je plačilo upravljavca fiksen znesek na kubični meter prodane vode, čeprav je ta znesek mogoče prilagoditi čez leta na podlagi inflacije in uspešnosti upravljavca. Najemne pogodbe prav tako ne zajemajo naložbe v infrastrukturo s strani zasebnega upravljavca. To je rešitev, kadar je pripravljenost zasebnega sektorja za naložbe majhna ali kadar lahko vlada investira, vendar ne želi prenesti celotne odgovornosti za upravljanje na zasebnega partnerja.

Pogodbe za načrtovanje

Pogodbe za načrtovanje in izgradnjo ali pogodbe na ključ zajemajo podobne značilnosti kot JZP, torej spodbude temeljijo na rezultatih. Vendar so to kratkoročne pogodbe, ki ne zajemajo vzdrževanja ali obratovanja, ne ustvarjajo enakih spodbud za dolgoročno uspešnost kot JZP. Pri načrtovanju in izgradnji kompleksne infrastrukture tovrstne pogodbene zahteve v pogodbi za

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

načrtovanje in izgradnjo morda ne privedejo do optimalnega načrtovanja, kar omogoča izvajalcem, da ubirajo bližnjice, to pa privede do dodatnih stroškov vzdrževanja in obratovanja. Pogodbe za načrtovanje in izgradnjo so kratkoročne pogodbe brez dolgoročnih obveznosti, ki so dodeljene zasebnemu partnerju. Običajno se uporabljajo za preproste projekte ali za projekte, kjer se razumno pričakuje ohranjanje uspešnosti na enaki ravni s primernim vzdrževanjem, tako da ubiranje bližnjic oz. zniževanje stroškov ni relevantno.

Privatizacija

Privatizacija je primer, ko vlada trajno prenese javno dobrino (in odgovornost za zagotavljanje storitev) zasebnemu sektorju. Javna oblast se torej reši vse odgovornosti in lastništva, vsa tveganja pa v celoti nosi zasebni lastnik²⁰.

Ena od obstoječih oblik javno-zasebnega povezovanja je dokaj kratkoročno sodelovanje na osnovi sporazuma o sodelovanju (npr. sponzorska pogodba). Naloge in odgovornost v tovrstnih pogodbah so pogosto omejene na določene vidike kulturnih aktivnosti/projektov. Javno-zasebno povezovanje ima lahko različne oblike, kot je sponzorstvo, donacija ali pokroviteljstvo. To pomeni, da zasebni partner prispeva h kulturnim dejavnostim s tem, ko jih financira. Koristi sponzoriranja zajemajo naslednje vidike²¹:

- Omogoča dostop do ciljnih skupin in navezovanje stikov z njimi izven poslovnih razmerij (nevezano na osnovno dejavnost sponzorja).
- Podoba osebe ali skupine je lahko uporabljena v poslovne namene in prenesena v podobo sponzorja (na izdelku, blagovni znamki in podobo podjetja).
- V mnogih primerih sponzorstvo zagotavlja višjo kakovost stika kot običajna sredstva komuniciranja (oglaševanje) oz. omogoča dostop do ciljnih skupin, ki jih drugače ne bi mogli doseči.

Zasebno financiranje na področju kulture je že dlje časa prisotno (npr. sistem pokroviteljstva), vendar je šele od nedavnega deležno večje pozornosti. V zadnjih letih je večji poudarek na spodbujanju javno-zasebnega odnosa, ki vključujejo davčne spodbude (kot so različne davčne olajšave, zakonodaja glede odstotkov, prenos umetnine v zameno za plačilo davka, namenski davki, boni), dopolnjevanje sredstev (»matching«) in vključitev zasebnih podjetij v upravljanje kulturnih ustanov²².

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

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

²² Jelinčič, D. A., et al., Public-Private Partnership in Cultural Heritage Sector. Transylvanian Review of Administrative Sciences, posebna izdaja 2017, str. 74-89.

Poleg finančnega vidika javno-zasebno povezovanje vključuje tudi različne oblike skupnih programskih dejavnosti, kot so upravljanje kulturnih in umetniških dejavnosti in s tem povezana tehnična podpora, trženjske dejavnosti in dopolnilne sekundarne dejavnosti, kot so knjigarne, restavracije, bari in različne druge storitve, ki pritegnejo različne skupine ljudi. Naloge v okviru teh dejavnosti je mogoče ločiti in nato dodeliti različnim partnerjem: javnim organom, zasebnim podjetjem ali ustanovam civilne družbe.

Bistveno je programsko in splošno upravljanje kulturne dediščine. Obstaja več različnih možnih upravljavcev stavb/območja (programsko in/ali splošno upravljanje): javni, zasebni profitni in zasebni neprofitni upravljavci. Vsaka vrsta navedenega subjekta ima drugačne značilnosti, kakor je razvidno iz Tabele 1.

Tabela 1: Lastnosti upravljavcev

Javni	Togost upravljanja
	Naraščajoče proračunske omejitve
	Pomanjkanje primernih veščin
Zasebni profitni	Vodstvena logika upravljanja
	Srednja prilagodljivost
	Potreba po ustreznih prihodkih
	Visoki fiksni stroški za človeške vire
	Premalo pozornosti za javne interese
Zasebni neprofitni	Visoka prilagodljivost
	Prisotnost ustreznih veščin
	Srednje visoki fiksni stroški upravljanja

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

Javni organi so prepogosto zelo togi zaradi omejitev, ki jih predpisuje veljavna zakonodaja. Zasebne pridobitne subjekte običajno zaznamuje večja

učinkovitost delovanja, ki pa jo je treba uskladiti s primerno donosnostjo naložbe, ob tem pa obstaja tveganje, da zasenči interese skupnosti, ki morajo stati v ospredju v primeru upravljanja storitev v javnem interesu; poleg tega imajo tovrstni subjekti stroškovno strukturo, ki jo zaznamujejo visoki fiksni izdatki za človeške vire. Neprofitne organizacije izhajajo iz določenih vrednot, ki so skupne članom. Pogosto neprofitne organizacije izvajajo prostovoljne dejavnosti brez zasledovanja ekonomskih ciljev, imajo pa tudi priložnost upravljati gospodarske dejavnosti, povezane z njihovimi cilji. V organizacijskem smislu jih označuje vmesna raven učinkovitosti med javnimi subjekti in zasebnimi pridobitnimi subjekti²³.

V projektu Forget Heritage (FH) smo testirali vključitev neprofitnih zasebnih organizacij v upravljanje javnih objektov kulturne dediščine (prilagodljiva ponovna uporaba). Pristop je temeljil na analizi dobrih praks javno-zasebnega povezovanja na območju srednje Evrope.

Oglejte si naslednji dokument *Forget Heritage*: [D.T1.1.3 - Analysis of the transferable elements of the BPs.](#)

Zasebni vodje pilotnih projektov so bili izbrani na podlagi predlagane projektne ideje, osnutka poslovnega načrta in predvidenega seznama izdatkov. V projektu FH so bili financirani program (1 leto), prenova stavb (samo najpotrebnejši deli) in nakup nujne opreme. Vse druge stroške so krili lokalna oblast in vodje pilotnih projektov. Lokalni oblikovalci politik morajo omogočiti finančno podporo in vzdržnost pilotnega projekta vsaj pet let po koncu projekta (2024). V skladu z nadnacionalnim poročilom o oceni pilotnih ukrepov (D.T3.3.2) so bili najpomembnejši izzivi pripisani javnemu lastništvu stavb in povezanim zapletenim administrativnim postopkom. Javno-zasebno sodelovanje (šlo je za pristop javno-zasebnega povezovanja), ki je potrebno za izvajanje pilotnih projektov, je bilo kar precejšnji izziv. Navkljub dejstvu, da ustvarjalci (najemniki), vključno z vodji pilotnih projektov, in javna uprava prihajajo iz dveh zelo različnih kultur, je bila ključna za uspeh dobra in redna komunikacija. Še večji izziv je včasih prepotrebno sodelovanje med različnimi resorji v okviru lokalnih oblasti. Vodenje tovrstnih kompleksnih projektov predstavlja neprekinjeno krivuljo učenja za vse vpletene. Glavni dejavniki za uspešno javno-zasebno povezovanje so:

- Izbira usposobljenega vodje pilotnega projekta (strokovnjak, prilagodljiva in ustvarjalna skupina z zelo dobro mrežo deležnikov/različnih ciljnih skupin).

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, zvezek 11, izdaja 20, str. 1-25.

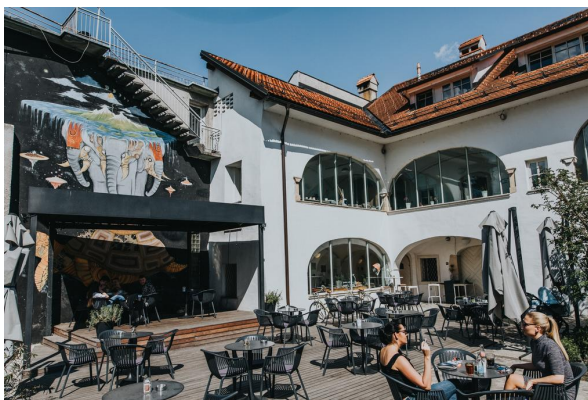
- Dobra komunikacija je ključnega pomena.
- Na strani javnega partnerja je potrebna medresorska skupina.
- Zelo koristi, če imajo vodje pilotnih projektov izkušnje pri sodelovanju z javno upravo ter poznajo zakonodajo, javne politike in strategije.
- Vsak kraj, vsako mesto in vsak projekt imajo drugačne okvirne pogoje. Kar uspeva v enem mestu, morda ne bo uspevalo v drugem. Žal ni pristopa, ki bi ustrezal vsem. Podpora oblikovalcev politik je bistvena za razvoj projektov javno-zasebnega povezovanja v prihodnosti. Brez strateškega pristopa do projektov javno-zasebnega povezovanja je uspešnost večjih projektov precej vprašljiva.

Pri kulturnem upravljanju je težko pridobiti zadostna finančna sredstva, in ker je treba upoštevati kompromise, je treba uporabiti mešane pristope. Projekti v kulturnem sektorju so pogosto financirani iz mnogih virov, kot so lokalna javna sredstva, prihodki od prodaje vstopnic, donacije in darila posameznikov ali podjetij ter evropska sredstva²⁴.

PRAKTIČNI PRIMER

Primer projekta javno-zasebnega povezovanja (tretji sektor) pri revitalizaciji dediščine: Layerjeva hiša, Slovenija

Layerjeva hiša je bila zgrajena v 18. stoletju in prenovljena v začetku 19. stoletja. Pozneje je bila uporabljena kot stanovanjska hiša. Trinadstropna hiša je bila dom Leopolda Layerja²⁵ (1752-1828), enega najpomembnejših slovenskih poznobaročnih slikarjev, ki je za seboj pustil obsežen opus del. Slikanje je bilo družinska tradicija, tako da je bila Layerjeva hiša vedno povezana z



Slika 1. Layerjeva hiša

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

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

umetnostjo in zato imenovana tudi »hiša umetnikov«. Kompleks Layerjeve hiše danes vključuje tudi obrambni stolp Škrlovec, ki je bil del srednjeveškega mestnega obzidja. Hiša je dolgo služila svojemu bivalnemu namenu. Vendar pa se je v 90. letih 20. stoletja Občina Kranj odločila obnoviti hišo zaradi slabega stanja, v katerem je bila. Prenova se je začela leta 2009 in zaključila leta 2010. Cilji prenove so bili:

- **Kulturni:** Pridobiti nove prostore za javno kulturno infrastrukturo; ustvariti kulturno okolje v starem mestnem jedru.
- **Okoljski:** Uporaba naravnih virov in v skladu z omejitvami stare stavbe zmanjšati rabo energije.
- **Gospodarski/družbeni:** Povezati različne kulturne dejavnosti, spodbuditi kulturne in kreativne dejavnosti ter podjetništvo, revitalizirati staro mestno jedro, povečati število obiskovalcev mesta, ustvariti nova delovna mesta, izboljšati ponudbo kulturnega turizma v mestu in regiji ter dvigniti kakovost življenja v Kranju.

Layerjeva hiša je del razvoja kranjskega kulturnega okrožja in predstavlja poskus revitalizacije starega mestnega jedra. Po prenovi je občina za upravljanje Layerjeve hiše najprej izbrala NVO Puhart. Vendar pa niti občina niti NVO nista imela zadostnih finančnih sredstev za vodenje hiše, zato je leta 2011 upravljanje hiše prevzel Zavod Carnica (prav tako NVO). Layerjeva hiša predstavlja prvi celostni projekt umetniške hiše v Sloveniji. V različnih prostorih hiše je mogoče najti prijetno kavarno s knjigarno, kotiček s spominki, muzej, posvečen izumitelju fotografije na steklu, Janezu Puharju (rojen v isti ulici), delavnice in sobe za umetniške dejavnosti, galerijo Layerjeva hiša in atelje Mahlerca ter prostor za Forma Viva razstave na vrtu. V mansardi na podstrešju so stanovanja za umetnike, ki tam ustvarjajo, in turiste. Prostore hiše in vrt je mogoče najeti za srečanja, rojstne dneve, zabave in poroke. Stolp Škrlovec ima danes majhno koncertno dvorano in peterokotno galerijo. Layerjeva hiša je dandanes prizorišče raznoraznih razstav in umetniških projektov, večerov, posvečenih glasbi in gledališču, kulturnih in turističnih pobud, delavnic in tečajev. Hiša prav tako vse leto gosti festivale in prireditve, na primer ustvarjalni festival Pa Pir, neodvisni festival filma FilmMixer, Sobotno specialko, festival likovne umetnosti in glasbe Pleska itd.

Uporabljen oblika JZS je javno-zasebno povezovanje. Občina Kranj je lastnica stavbe in tudi delno financira program. Občina prav tako nadzoruje uporabo občinske lastnine in spremlja delo Layerjeve hiše. To zagotavlja, da celotno delovanje hiše skupaj vodita oba ustanovitelja, medtem ko je nadzor nad oblikovanjem programa v rokah tistih, ki uporabljajo njene vire. Zavod Carnica je nevladna organizacija (NVO), ki deluje na področju kulture in turizma. Upravlja Layerjevo hišo in vodi program. Trenutno lahko Zavod Carnica pridobi 75 odstotkov sredstev, potrebnih za izvajanje programa iz neobčinskih virov, ta delež pa se je v zadnjih letih dvignil s 50 odstotkov (2016) na 75 odstotkov (2018).

4. Pristop javno-zasebnega partnerstva pri revitalizaciji kulturne dediščine

Javni uradniki se soočajo z izzivom dolgoročnega ohranjanja in zaščite objektov kulturne dediščine, toda z omejenimi finančnimi sredstvi. Medtem ko je uporaba tradicionalnih oblik financiranja v veliki meri odvisna od proračunskih zmožnosti javnih oblasti, pa lahko rešitev predstavlja izvedba modela javno-zasebnega partnerstva (JZP), ki vključuje zasebni sektor.

Na splošno je izraz javno-zasebno partnerstvo slabo razumljen. Obstajajo številne definicije, nobena od teh pa ni splošno sprejeta navkljub dolgoletni praksi izvajanja JZP, obstoječim državnim predpisom in mednarodnim smernicam²⁶. O tem, kako opredeliti javno-zasebno partnerstvo (JZP), ni soglasja. Prav tako na ravni Evropske unije ni sprejetega predpisa glede JZP. Organizacija za gospodarsko sodelovanje in razvoj (OECD) opredeljuje javno-zasebno partnerstvo kot »dolgoročno pogodbeno ureditev med oblastjo in zasebnim partnerjem, pri čemer slednji zagotavlja in financira javne storitve z investiranim kapitalom ter deli s tem povezana tveganja«²⁷. JZP je lahko zasnovano za doseganje raznoraznih ciljev v različnih sektorjih, kot so transport, socialna stanovanja in zdravstvo, ter je lahko sestavljeno iz različnih pristopov. Večina JZP je bila izvedena na področju transporta, ki je leta 2016 predstavljal eno tretjino celoletnih naložb ter prehitel celo zdravstvo in izobraževanje²⁸. Določeni sektorji so po naravi primernejši za zasebno vključevanje kot drugi (npr. energija v primerjavi z izobraževanjem)²⁹. Naslednji elementi običajno zaznamujejo JZP³⁰:

- Sorazmerno dolgo trajanje razmerja, vključno s sodelovanjem med javnim partnerjem in zasebnim partnerjem pri različnih vidikih načrtovanega projekta.
- Način financiranja projekta, deloma s strani zasebnega sektorja, pri čemer so včasih uporabljene kompleksne ureditve med različnimi akterji. Vseeno pa je mogoče javna sredstva - v nekaterih primerih precejšnja - dodati zasebnim sredstvom.
- Pomembna vloga zasebnega partnerja, ki sodeluje v različnih fazah projekta (zasnova, zaključek, izvajanje, financiranje). Javni partner je

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). Načela javnega upravljanja javno-zasebnega partnerstva.

²⁸ Evropsko računsko sodišče, »Javno-zasebna partnerstva v EU: pogoste pomanjkljivosti in okrnjene koristi«, september 2018.

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

³⁰ Kavaš, D. (2012). Možni modeli JZP za sodelovanje v Mestni občini Ljubljana. Ljubljana: Inštitut za ekonomska raziskovanja.

osredotočen predvsem na opredelitev ciljev, ki jih je treba doseči v smislu javnega interesa, kakovosti zagotovljenih storitev in politike oblikovanja cen, ter prevzame odgovornost za spremljanje skladnosti s temi cilji.

- Porazdelitev tveganj med javnim partnerjem in zasebnim partnerjem, na katerega so prenesena tveganja, ki jih običajno nosi javni sektor. Vendar pa JZP ne pomeni nujno, da zasebni partner prevzame vsa tveganja ali celo večji delež tveganj, povezanih s projektom. Natančna porazdelitev tveganj je določena v vsakem posameznem primeru glede na ustrezno sposobnost vpletenih strank, da ocenijo, nadzorujejo in obvladajo tovrstno tveganje.

Navkljub različnim pravnim okvirom v državah članicah EU je mogoče v državah EU prepoznati dve osnovni obliki JZP³¹:

Pogodbeno javno-zasebno partnerstvo

To je najpogostejši model za izvajanje projektov JZP. Medsebojne pravice in obveznosti med pogodbenima partnerjema temeljijo bodisi na modelu koncesije bodisi na modelu, ki temelji na razpoložljivosti. V pogodbi so predpisani vsi bistveni elementi poslovnega razmerja, kot so obdobje veljavnosti, način zagotavljanja storitev, standardi opreme ali infrastruktura in storitev ter mehanizem za plačilo koncesije. S to obliko razmerja med javnim in zasebnim partnerjem partnerji ohranijo svojo identiteto in odgovornost. Pogosto zasebni sektor prevzame odgovornost in tveganja, povezana z izgradnjo in dostopnostjo in/ali povpraševanjem, medtem ko javni sektor pogosto ne sodeluje pri teh obveznostih in tveganjih, temveč izpolnjuje zakonodajno ali nadzorno funkcijo pri izvajanju javnih storitev.

Statut javno-zasebnega partnerstva (institucionalizirano JZP)

Pomeni ustanovitev subjekta, ki je v skupni lasti javnega partnerja in zasebnega partnerja. Skupni subjekt je tako odgovoren za izvajanje dela ali storitve v korist javnosti³². Temelji na javno-zasebnem razmerju, v katerem so pravice, dolžnosti in tveganja enakopravno porazdeljeni med partnerje. Ta model je uporabljen v primerih, ko je javni sektor neposredno vpleten v zagotavljanje javnih storitev ter tudi prevzame vse obveznosti in tveganja, povezana z izgradnjo in vzdrževanjem razpoložljivosti infrastrukture.

³¹ JZP v projektih kulturne dediščine: Smernice za načrtovanje in pripravo projektov kulturne dediščine skladno z modelom javno-zasebnega partnerstva. RESTAURA.

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

Motivacija za uporabo modelov JZP je predpostavka, da so zasebna podjetja učinkovitejša od javnih organov. Končni namen sodelovanja med javnim in zasebnim sektorjem je dodana vrednost: kakovostno boljši produkt za enak denar ali enaka kakovost za manj denarja. V nekaterih primerih sta kot strateška cilja omenjeni tudi večja odgovornost in spodbujanje inovativnosti³³. JZP je opisano v smislu treh širokih parametrov³⁴:

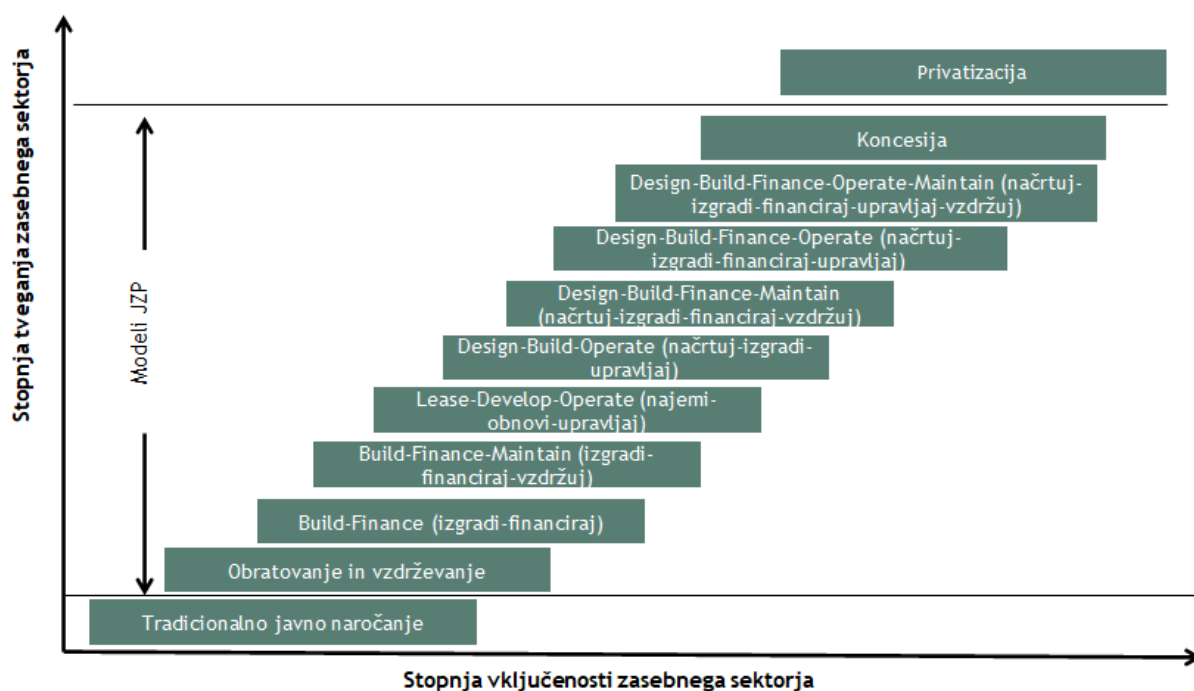
1. Vrsta zadevnega sredstva:
 - a. Mnoga JZP vključujejo nova sredstva, ki jih pogosto imenujemo popolnoma novi projekti (»greenfield«).
 - b. JZP je mogoče uporabiti tudi za prenos pristojnosti za nadgradnjo in upravljanje obstoječih sredstev na zasebno podjetje ali za obstoječe projekte (»brownfield«).
2. Za katere funkcije je odgovoren zasebni partner? Značilne funkcije so: Za katere funkcije je odgovoren zasebni partner? Značilne funkcije so:
 - a. **Načrtovanje** (imenovano tudi projektiranje) - zajema razvoj projekta od prvotnega koncepta in zahtev glede rezultatov do specifikacij projekta, pripravljenega za gradnjo.
 - b. **Izgradnja ali sanacija** - kadar je JZP uporabljeno za izgradnjo nove infrastrukture, se od zasebnega partnerja praviloma zahtevata izgradnja infrastrukture in vgradnja vse opreme. Kadar gre pri JZP za obstoječa sredstva, je lahko zasebni partner odgovoren za sanacijo ali dograditev.
 - c. **Financiranje** - kadar gre pri JZP za izgradnjo ali sanacijo, se od zasebnega partnerja praviloma zahteva celotno financiranje projekta, kakor je nadalje opisano v dokumentu »Kako so financirana JZP«.
 - d. **Vzdrževanje** - v JZP je odgovornost za vzdrževanje infrastrukturnega sredstva v skladu z določenim standardom v času veljavnosti pogodbe pripisana zasebnemu partnerju. To je temeljna lastnost pogodb JZP.
 - e. **Upravljanje** - odgovornost za upravljanje, ki jo ima zasebni partner v JZP, se lahko precej razlikuje glede na naravo osnovnega sredstva in s tem povezane storitve.
3. Kako je zasebni partner plačan glede na svojo uspešnost? Zasebni partner je lahko poplačan: Kako je zasebni partner plačan glede na svojo uspešnost? Zasebni partner je lahko poplačan:

³³ Kavaš, D. (2012). Možni modeli JZP za sodelovanje v Mestni občini Ljubljana. Ljubljana: Inštitut za ekonomska raziskovanja.

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

- a. iz pobiranja pristojbin od uporabnikov storitve (JZP *uporabnik plača*),
- b. od vlade (JZP *vlada plača*),
- c. iz kombinacije teh dveh.

Slika 2: Obseg javno-zasebnega partnerstva



Vir: JZP v projektih kulturne dediščine: Smernice za načrtovanje in pripravo projektov kulturne dediščine skladno z modelom javno-zasebnega partnerstva. RESTAURA.

Javno-zasebna partnerstva je mogoče kategorizirati na osnovi vključenosti javnega in zasebnega sektorja ter stopnje porazdelitve tveganj. Paleta modelov javno-zasebnega partnerstva je predstavljena zgoraj.

Ena od glavnih koristi izvajanja projektov v okviru JZP je možnost porazdelitve tveganj na partnerja, ki jih lahko najbolj zmanjša (Tabela 2).

Tabela 2: Značilna porazdelitev tveganj v ureditvi JZP

Tveganje	Opis tveganja	(Značilna) primarna porazdelitev
Razpoložljivost zemljišča	Zemljišče, potrebno za projekt, ni na voljo ali pa še ni pridobljeno; ali Strošek in čas, potreben za pridobitev zemljišča, sta negotova.	Javni
Zakonski in regulativni	Pogoji pogodbe o JZP v zvezi z zmožnostjo javnega subjekta, da pobira prihodke in poišče razumne dvige cen v skladu s formulo za dvig cen v pogodbi, niso izpolnjeni; ali Sprejeti so novi zakoni ali predpisi, ki povečajo stroške ali znižajo prihodke izvajalca JZP brez pravičnega nadomestila.	Javni
Zasnova	Zasnova objektov ne more izpolniti potreb projekta.	Zasebni
Naročilo in izgradnja	Finančna sredstva, časovni potek in uspešnost niso v skladu s pogodbo.	Zasebni
Prenos (zaključek pogodbe)	Stanje sredstev v projektu ob koncu pogodbenega obdobja (kadar so prenesena nazaj na vlado) ni v skladu s standardi za vzdrževanje in uspešnost po pogodbi o JZP.	Zasebni
Politični/državni	Vlada nacionalizira projekt.	Javni
Menjalni tečaj	Lokalna valuta izgubi svojo vrednost glede na stabilne valute, v katerih so izražena posojila in kapitalske naložbe projekta.	Javni

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

Če na strani javnega sektorja/partnerja ostane preveliko tveganje, potem to zmanjša prednosti ureditve JZP; če na zasebni sektor/partnerja pade preveliko tveganje ali če je strošek obvladovanja določenih tveganj previsok, lahko javni sektor boljše rezultate doseže preko »običajnega« javnega naročanja. Za porazdelitev tveganj ni vnaprej določene formule in projekte je treba oceniti vsakega zase.

Ker na ravni Evropske unije ni univerzalne ureditve modela JZP, vsaka država članica ureja to področje v skladu s svojo zakonodajo.

Oglejte si naslednje dokumente 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«.](#)

JZP predstavljajo specifične vrste sodelovanj, in čeprav imajo velik potencial za ustvarjanje stroškovne učinkovitosti in inovativnosti, JZP ni čarobna rešitev in je treba njegovo uporabnost oceniti v vsakem posameznem primeru. Treba je zagotoviti ravnovesje med cilji in potrebami partnerjev JZP. Javni subjekti, ki nimajo samo komercialnih ciljev, so osredotočeni na izpolnjevanje obveznosti izvajanja javnih politik, ki pogosto niso dobičkonosne. Po drugi strani je dobičkonosnost ključni interes zasebnih partnerjev. Vzpostavitev in vodenje uspešnega JZP med tema dvema sektorjema je zahteven podvig, v katerem pogosto naletimo na določene pravne izzive³⁵. Projekti JZP so pogosto dražji kot javno financirani in vodeni projekti. To je preprosto zaradi višjih stroškov kapitala v zasebnem sektorju, visokih transakcijskih stroškov in zasebnih dobičkov, saj zasebna podjetja, ki se vključijo v projekte JZP, pričakujejo donosnost naložbe po zaključku projekta³⁶. Zato je pomembno pogledati dlje od običajnih stroškov financiranja, da bi razumeli, zakaj JZP

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

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

pogosto prinesejo več vrednosti za denar. Drugi način razmišljanja o vrednosti je, da premislimo o zelenih izidih projekta³⁷.

V katerem primeru je JZP najprimernejša rešitev za zagotavljanje javnih storitev, z vidika javnega sektorja ni mogoče dokončno določiti. Primeri dobre prakse nakazujejo, da je to treba oceniti v vsakem posameznem primeru. Vendar pa je mogoče opredeliti število dejavnikov, zaradi katerih bo JZP verjetno bolj in ne manj primerno³⁸:

- Znesek projekta je dejavnik glede na kompleksnost in čas, potreben za izvedbo naročila JZP. V Združenem kraljestvu, na primer, kjer povprečni čas za naročilo JZP presega dve leti (podatki za leto 2007), se JZP na splošno ne uporablja za sheme s skupno vrednostjo, ki ne presega 20 milijonov britanskih funtov (približno 30 milijonov EUR). Mnoge vlade določijo najmanjšo velikost projektov JZP, izvedenih v okviru JZP. Mali projekti JZP morda niso smiselni zaradi sorazmerno visokih transakcijskih stroškov, čeprav obstajajo dokazi o nekaj primerih, v katerih so bila mala JZP uspešna. V Singapurju se JZP uporablja samo za projekte z ocenjeno kapitalsko vrednostjo več kot 50 milijonov ameriških dolarjev³⁹. Stroški ocenjevanja, izvedbe in spremljanja infrastrukturnih projektov so vedno visoki, zato razmerje med takimi stroški in potencialno donosnostjo ni zelo privlačno za posojilodajalce. S tem ko se obseg projekta večja, se transakcijski stroški projekta - kot odstotek skupnih stroškov kapitala - nižajo. Ker se transakcijski stroški ne povečajo sorazmerno s kapitalsko vrednostjo projekta, so transakcijski stroški za manjše projekte običajno relativno višji kot za večje projekte⁴⁰.
- Samostojna in delno samostojna JZP s prihodki neposredno od uporabnin so očitni kandidati, čeprav morajo vlade zagotoviti, da so v primeru shem v kulturnem in športnem sektorju poslovni načrti ustrezni, da bi se izognili tveganju, da občina nehoti neposredno prevzame zagotavljanje storitev. Zato ni naključje, da so bila JZP uvedena v mnogih državah v sektorju transporta. Za JZP, ki zagotavlja javne storitve, pomembni kazalniki zajemajo sorazmerno preprostost in natančnost pri določanju zahtev za storitve, preprostost merjenja uspešnosti in storitve, za katere je tehnologija dobro uveljavljena in razumljiva.

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

³⁸ Burnett, M. Public-private partnerships (PPP): a decision maker's guide. Evropski inštitut za javno upravo, 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.

- Naslednja ključna zahteva je stopnja, do katere se lahko storitve zaradi spremenjenih potreb bistveno spremenijo v času trajanja dolgoročne pogodbe o JZP.
- Trajnost prenosa tveganj je prav tako pomembna pri določanju primernosti storitve za JZP, saj je vrednotenje tveganj, prenesenih v JZP z javnega organa na partnerja iz zasebnega sektorja, ključni element pri ocenjevanju primernosti modela JZP.

Izvajanje uspešnih projektov JZP zahteva precejšnje administrativne zmogljivosti, ki jih je mogoče zagotoviti samo skozi primerni institucionalni in pravni okvir, ter dolgotrajne izkušnje pri izvajanju projektov JZP⁴¹. JZP zahtevajo znaten vložek tako javnega kot tudi zasebnega sektorja. Čeprav lahko zasebni partner izgradi in ima v lasti infrastrukturo, pa ima javni sektor še vedno pomembno vlogo skozi celoten proces projekta JZP, zlasti v pripravljalnih fazah projekta. Različne pristojnosti, ki jih praviloma prevzame javni in zasebni sektor v času ureditve JZP, so opisane spodaj⁴².

Vloga javnega sektorja:

- Postaviti cilje projekta.
- Odgovornost do prebivalcev.
- Opredelitev, ocena in prednostna razvrstitev projekta.
- Priprava projekta (vključno s študijami izvedljivosti, analizami stroškovne učinkovitosti in pregledom nenaročenih predlogov).
- Izvajati tržno-orientiran pristop (se posvetovati z deležniki v vseh fazah cikla JZP).
- Razpisati in izbrati projekt (vključno z najemom svetovalcev, pripravo pogodbe, izbiro ponudnika ter zagotavljanjem ustreznega financiranja in zavarovanja).
- Spremljanje projekta (spremljanje spoštovanja pogodbe).

Vloga zasebnega sektorja:

- Zagotoviti finančne in tehnične zmogljivosti skozi vse faze projekta (priprava projekta, izbira, spremljanje).

⁴¹ Evropsko računsko sodišče, »Javno-zasebna partnerstva v EU: pogoste pomanjkljivosti in okrnjene koristi«, september 2018.

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

- Pošteno konkurirati v razpisnem postopku in ponuditi vladi optimalno vrednost za denar.
- Poskrbeti, da so zagotovljene storitve v skladu s pogodbo, in ohraniti raven kakovosti, ki jo pričakujejo uporabniki.
- Izmenjava strokovnega znanja in izkušenj z javnim sektorjem pri krepitevi institucionalne zmogljivosti.
- V nekaterih vlogah lahko zasebni sektor nastopa tudi kot svetovalec javnemu sektorju pri pripravi projekta in pri izvedbi razpisa.

JZP ni rešitev za vse projekte, saj je to le ena oblika naročanja, primerna za projekte z ustreznim tveganjem, obsegom in izvedbo. JZP ni odporno proti zamudam pri načrtovanju in zakonskim zamudam ter ni posebna kategorija infrastrukture ali brezplačen denar ali celo zdravilo za vse bolezni⁴³. JZP ima mnoge prednosti in pomanjkljivosti.

⁴³ <https://www.oecd.org/gov/budgeting/D2-AM%20-%2056%20-%20Annette%20CONNOLLY%20-%20Ireland.pdf>.

Tabela 3: Prednosti in pomanjkljivosti javno-zasebnega partnerstva

PREDNOSTI JZP	POMANJKLJIVOSTI JZP
<p>Zagotoviti potrebne naložbe v javni sektor in učinkovitejše upravljanje javnih sredstev;</p>	<p>Zagotovljena infrastruktura ali storitve so lahko dražje v primerjavi z običajnim pristopom javnega naročanja;</p>
<p>Zagotoviti višjo kakovost in pravočasno zagotavljanje javnih storitev;</p>	<p>Obveznosti plačila javnega sektorja v projektu JZP, predstavljene na poznejše obdobje, se lahko negativno odrazijo v prihodnjih fiskalnih kazalnikih javnega sektorja;</p>
<p>V večini primerov so naložbeni projekti izvedeni v roku in ne prinašajo nepredvidenih dodatnih izdatkov javnemu sektorju;</p>	<p>Postopek naročanja storitve JZP je daljši in dražji v primerjavi z običajnim javnim naročanjem;</p>
<p>Zasebni subjekt ima priložnost, da je dolgoročno poplačan;</p>	<p>Sporazumi o projektu JZP so dolgoročni, zapleteni in razmeroma neprilagodljivi zaradi nezmožnosti predvidevanja in ocenjevanja vseh posameznih dogodkov, ki lahko vplivajo na prihodnjo dejavnost.</p>
<p>Strokovno znanje in izkušnje zasebnega sektorja so uporabljeni pri izvajanju projektov JZP;</p>	
<p>Ustrezna porazdelitev tveganj projekta JZP zniža izdatke za obvladovanje tveganj;</p>	
<p>V mnogih primerih je mogoče sredstva, načrtovana po sporazumih o JZP, razvrstiti med zunaj bilančna sredstva javnega sektorja (statistična obravnava JZP).</p>	

Vir: Ministrstvo za finance Republike Litve.

Oglejte si naslednji dokument Restaura: [“Handbook on Public Private Partnership \(PPP\) in Built Heritage Revitalisation Projects”](#).

Ureditve JZP so bolj zapletene kot običajno javno naročanje. Zahtevajo podrobno pripravo in načrtovanje projekta ter ustrezno upravljanje faze naročanja, da bi spodbudili konkurenco med ponudniki. Prav tako lahko zahtevajo skrbno pripravo pogodbe, da bi določili standarde storitev, porazdelili tveganja ter dosegli sprejemljivo ravnovesje med komercialnimi tveganji in donosnostjo. Eden najpomembnejših elementov vsakega JZP je jasna porazdelitev pristojnosti in odgovornosti med vse vpletene partnerje. Z drugimi besedami, v vsaki ureditvi JZP je treba jasno določiti porazdelitev pravic, obveznosti in odgovornosti med zasebnim in javnim sektorjem. Te lastnosti zahtevajo sposobnosti v javnem sektorju, ki jih običajno naročanje praviloma ne zahteva.

Tabela 4: Razlike med JZP in običajnim javnim naročanjem

	V JAVNO-ZASEBNEM PARTNERSTVU	V OBIČAJNEM JAVNEM NAROČANJU
Stroški razvoja projekta	Stroški razvoja projekta v okviru JZP so običajno višji kot pri običajnem javnem naročanju, saj je pri JZP potrebna podrobna analiza v obliki študij stroškovne učinkovitosti/analize stroškov in koristi, predhodnih študij izvedljivosti in študij izvedljivosti. Osnova za omenjene študije so analize, ki jih izvedejo zunanji svetovalci, te stroške pa plača javni sektor.	Stroški razvoja projekta pri običajnem vladnem naročanju so praviloma veliko nižji kot pri JZP.
Stroški izgradnje	Zasebni partner je odgovoren za stroške izgradnje in zato ima interes za pravočasno izgradnjo v okviru predvidenih stroškov. Vsakršna prekoračitev predvidenih stroškov neposredno vpliva na dobiček zasebnega sektorja. Vendar pa je za JZP potreben strožji regulativni nadzor, da bi zagotovili, da zasebni partner izpolnjuje vse elemente pogodbe in zagotovi pričakovano vrednost za denar.	Javni sektor plača stroške izgradnje, kar zahteva precejšnja sredstva v začetnih fazah projekta. Poleg tega za izvajalce velja državna zakonodaja o javnem naročanju, ki je pogosto toga; ta omejuje inovativnost in lahko podaljša proces.
Stroški financiranja	Financiranje (stroški obresti) zasebnega sektorja je dražje kot financiranje projekta s sredstvi javnega sektorja.	Financiranje (stroški obresti) je cenejše kot pri zasebnem sektorju.
Čas načrtovanja	Faza načrtovanja (vključno z opredelitvijo in pripravo projekta) običajno traja nekje od 9 do 12 mesecev. V tej fazi bo javna oblast izvedla različne analize, kot sta analiza stroškovne učinkovitosti in izvedljivosti.	Hitra izvedba je lahko prednostna naloga za nekatere projekte in zato je lahko običajno javno naročanje privlačno, vendar pa bi brez podrobne analize izvedljivosti projekt v prihodnosti verjetno projekt utrpel škodo zaradi premajhnih prihodkov ali višjih stroškov izgradnje.
Obdobje naročila	Razpisni postopek in izbira ponudbe za JZP sta veliko daljša od običajnega vladnega naročanja, saj praviloma trajata 6 do 12 mesecev zaradi predpisanega konkurenčnega postopka za zbiranje ponudb. Postopek	Pri običajnem javnem naročanju je obdobje med razpisom in izbiro najustreznejše ponudbe praviloma veliko krajše kot pri JZP.

zbiranja ponudb običajno vključuje poziv za izkaz interesa in fazo ponudbe, oba od teh pa vključujeta dodatno analizo trga, posvete z deležniki in usklajevanje med več strankami.

Projektna pogodba

Pri JZP je mogoče nekaj ali vse faze po projektni pogodbi oddati enemu ponudniku. S tem ko enemu izvajalcu dovolimo nadzor nad celotnim življenjskim ciklom projekta, nam to omogoči večjo inovativnost pri načrtovanju ter nižje stroške izgradnje in obratovanja, saj bo uspešnost vsakega podizvajalca vplivala na skupni dobiček izvajalca. Očitne prednosti so tudi kontinuiteta in skladnost med različnimi fazami procesa JZP ter vodja projekta, ki je odgovoren za njegovo izvedbo.

Vsaka faza projekta je lahko oddana v izvajanje različnim ponudnikom, s tem pa odstranimo izvajalčeve spodbude za učinkovito upravljanje in usklajevanje morebitnih podizvajalcev za pravočasno dokončanje v okviru predvidenih sredstev. Vendar pa lahko ločeni svetovalci, ki so zadolženi za pripravljajno fazo in fazo naročanja procesa JZP, prinesejo prednost neodvisne in nepristranske ocene izvedljivosti in projekta.

Zadržano tveganje

Partner, ki je v najboljšem položaju, da obvlada tveganje, bo prevzel tveganje. To omogoča enakomerno porazdelitev tveganj in nagrad med javnim in zasebnim sektorjem.

Javni sektor nosi vsa tveganja, tudi tveganja v zvezi z izgradnjo in zasnovo projekta.

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

Projekti JZP so razviti in izvedeni v skladu s projektnim ciklusom. Gre za niz korakov, ki mu sledi značilni projekt JZP od trenutka, ko je obseg projekta prvotno določen, pa vse do njegovega zaključka in zagotavljanja ustreznih storitev. Projektni ciklus je razdeljen na štiri faze, vsaka od teh pa je razdeljena na dve podfazi (Tabela 5).

Tabela 5: Projektni cikel JZP

FAZE	PODFAZI	KORAKI
1. Opredelitev projekta	1.1 Izbira in opredelitev projekta	Določitev
		Specifikacija rezultatov
	1.2 Ocena možnosti JZP	Cenovna dostopnost
		Porazdelitev tveganj
		Obravnavo po Eurostatu
		Preverba možnosti financiranja s strani bank
	Vrednost za denar	
2. Podrobna priprava	2.1 Organizacija	Projektna skupina
		Svetovalna skupina
		Načrt in časovni razpored
	2.2 Pred objavo razpisa	Nadaljnje študije
		Podrobna zasnova JZP
		Postopek naročanja
		Merila za oceno ponudb
		Osnutek pogodbe JZP
3. Naročilo	3.1 Postopek zbiranja ponudb	Objava in predhodno ugotavljanje sposobnosti
		Vabilo k oddaji ponudb
		Interakcija s ponudniki
		Podelitev naročila

	3.2 Pogodba o JZP in zaprta finančna konstrukcija	Končna pogodba o JZP
		Sporazumi o financiranju
		Zaprta finančna konstrukcija
4. Izvedba projekta	4.1 Upravljanje pogodb	Odgovornosti za upravljanje
		Spremljanje rezultatov storitev
		Spremembe pogodbe JZP
		Reševanje sporov
		Prekinitev pogodbe JZP
4.2 Naknadna ocena	Institucionalni okvir	
	Analitični okvir	

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

Ciklus projekta JZP je lahko zapleten in vzame veliko časa, na primer od enega do treh let za podpis pogodbe, preden se začne gradnja in obratovanje⁴⁴. Pri JZP ni hitre poti do uspeha. Ta lahko prinese velike koristi, vendar so za tak rezultat potrebni čas, trud in vložek.

Zaradi omejenih finančnih sredstev je lahko izvajanje modela JZP, ki vključuje zasebni sektor, dobra rešitev pri revitalizaciji kulturne dediščine. V Evropi so javne oblasti glavni skrbnik dediščine naroda, vendar pa so pod vedno večjim pritiskom, da naj izpolnijo tudi druge javne potrebe, in zato pogosto nimajo zadostnih sredstev (denarnih in upravljaljskih sposobnosti). Večina vlad se je soočila z izjemnimi izzivi pri svojih prizadevanjih, da varujejo in upravljajo kulturno dediščino⁴⁵, zato se je zlasti v Združenem kraljestvu, ZDA in Avstraliji uporaba JZP počasi razširila na ohranjanje in upravljanje različnih območij dediščine, vključno z arheološkimi najdišči, stavbami, krajini, mestnimi

⁴⁴ Nathan 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, Paris, France, 2011.

območji, zbirkami in območji naravne dediščine⁴⁶. V Združenem kraljestvu, ZDA in Avstraliji je javni partner v mnogih (toda ne vseh) JZP na področju dediščine lokalna oblast. JZP pri zaščiti dediščine v večini držav EU niso pogosta. Uporabljeni so v državah (npr. Italija), kjer CBCP (Carabinieri Department for the Protection of Cultural Heritage) prizna donacije (»erogazioni liberalior mecenatismo culturale«) na osnovi davčnega izvzetja ali znižanja in sponzorstva, ki spodbujajo ohranjanje in izboljšanje kulturne dediščine. Prizadevanja sponzorja so nagrajena s pozitivnim povezovanjem projekta z imenom, podobo in blagovno znamko sponzorja. Večina finančnih sredstev za zaščito dediščine je povezana z državnim proračunom. V Evropi skoraj ni zasebnih subjektov, razen lastnikov zaščitenih nepremičnin, ki bi se čutili odgovorni za ohranjanje območij kulturne dediščine v dobrem stanju. To še posebej velja za države vzhodne Evrope⁴⁷.

Večina JZP na področju dediščine, zlasti tistih v bolj razvitih gospodarstvih, obravnava stavbe, ki pa predstavljajo precejšnje finančno breme, saj so stroški višji od koristi. Take zgradbe je težko ponovno uporabiti, zato zasebni sektor sam po sebi redko prevzame vodilno vlogo. Pri JZP na področju dediščine se običajno iščejo nove uporabe za obstoječi objekt, kar poznamo pod imenom »prilagodljiva ponovna uporaba«, s čimer dlje časa nerabljene objekte spremenimo v muzeje, občinska središča ali za komercialno uporabo. V nekaterih primerih so bile v JZP na področju dediščine prej odslužene ali zapuščene zgodovinske stavbe spremenjene v hotele, kakor je bilo v španskem primeru Paradores oz. grajskih hotelov, ki so dediščino preobrazili v luksuzne nastanitve.

Uporaba JZP v kulturnih panogah je razmeroma nova in dokaj omejena. Ključno oviro predstavlja slaba donosnost kulturnih dobrin, ki so razvrščene v kategorijo tako imenovanih »hladnih naložb«, nezmožnih ustvarjanja ustreznega denarnega toka brez javnega posredovanja. Slednje je bistveno za izvedljivost JZP: financirana gospodarska dejavnost mora biti ekonomsko in finančno vzdržna, da bi zagotovila dobiček, s katerim bi lahko pokrili stroške, odplačali dolg in obenem pridobitno upravljali dejavnost v skladu s pravili zasebnega podjetništva⁴⁸.

Pri mnogih JZP na področju dediščine pomembno vlogo pri uspešnosti projekta igrajo tudi nevladne organizacije in lokalni prebivalci. Tej skupini pogosto

⁴⁶ Macdonald, S. in 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.

⁴⁷ 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.

⁴⁸ Allegro, I., Lupu, A. Models of Public Private Partnership and financial tools for the cultural heritage valorisation. Urbanistica Informazioni. Posebna izdaja 2018, str. 1-5.

pravimo »tretji sektor«, so lahko prav tako zastopani v tej skupini in zastopajo družbene interese v skupnosti⁴⁹.

Za učinkovito javno-zasebno partnerstvo morajo biti vloge vsakega partnerja jasno opredeljene⁵⁰.

- **Javni partner:** V mnogih delih sveta je stavba (kulturne) dediščine že v lasti javnih oblasti (državne, regionalne, lokalne). V drugih okoliščinah mora morda javni partner še pridobiti nepremičnino od trenutnega lastnika. Vprašanje (ne) ustrezne infrastrukture je bistveno za izvedbo projekta. Javni partner pogosto v povezavi z izboljšanjem infrastrukture določi območje okoli lokacije JZP, in sicer s ciljem revitalizacije celotnega območja. S tem želi javna oblast spodbuditi še druge naložbe zasebnega in javnega sektorja na opredeljenem območju. Na koncu pa lahko javni partnerji v JZP na področju dediščine ponovno razmislijo o svojih skupnih javnih politikah in jih prilagodijo, da bi povečali verjetnost uspeha revitalizacije. To lahko pomeni pregledovanje in spreminjanje politik in odlokov o rabi zemljišč, umeščanju v prostor, zahtevah za parkiranje, dovoljenjih za prodajalce itd.
- **Zasebni partner:** Od partnerja iz zasebnega sektorja se skoraj vedno pričakujejo finančni kapital, razvoj nepremičnin in strokovno znanje na področju gradbeništva. Glede na posebnosti posla lahko vloga zasebnega partnerja vključuje dolgoročno lastništvo ali dolgoročno posest nepremičnine z vselitvijo zasebnega partnerja ali brez nje. Razen če je posel namenjen izključno izboljšanju stavbe kulturne dediščine za dolgoročno vselitev javnega sektorja, je upravljanje nepremičnine v času veljavnosti sporazuma odgovornost zasebnega partnerja, kot je tudi trženje prostora v stavbi. Vredno je upoštevati, da zasebni sektor v JZP lahko predstavljajo neprofitne organizacije (npr. združenja), ki ponovno vložijo svoje prihodke za uresničitev svojih zakonitih ciljev in ne le za delitev dobička med družbeniki⁵¹.
- **Tretje osebe (tj. NVO):** Identificirajo stavbe kulturne dediščine, ki so v kritičnem stanju in bi lahko bile primerne za prenovo skozi javno-zasebno partnerstvo, zavzemajo se za javni in politični pritisk na oblast, da bo ta ukrepala, ter zbirajo javno in politično podporo za izvedbo projekta. V času revitalizacije tretje organizacije izvajajo nenehni nadzor, da bi zagotovile kakovostno sanacijo in nastopale kot »javni obraz« projekta, in pomagajo javnemu partnerju pri trženju projekta morebitnim zasebnim partnerjem.

⁴⁹ <https://pppknowledgelab.org/sectors/heritage-sites>.

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

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

Osnovna elementa, ki določata uspešnost projektov JZP, sta možnost ocene primernosti projekta za izvedbo s pomočjo JZP in izbira pravilne oblike JZP. Oceno/presojo je treba narediti za vsak projekt ločeno. Pred uvedbo JZP mora javni organ oceniti in z ekonomskimi izračuni upravičiti koristi, učinkovitost in morebitne grožnje predvidene oblike JZP⁵². Na voljo je precej literature o JZP, toda literatura o uporabi JZP pri uresničevanju ohranjanja in revitalizaciji kulturne dediščine je omejena⁵³. Osnovni koncept JZP v projektih na področju kulturne dediščine temelji na tako imenovani odločitvi za najem ali nakup, ki je dobro poznana v sektorju podjetniškega financiranja. Javni sektor bo sklenil dolgoročno pogodbeno razmerje s subjektom iz zasebnega sektorja, v katerem izbrani zasebni partner namesto javnega partnerja izvaja vse zaveze ali del let. V takem razmerju javni sektor obdrži zgolj nadzorno in/ali regulativno vlogo in predpiše pogoje, ki jih mora izpolniti zasebni sektor, ter ni vključen v načrtovanje, izgradnjo, financiranje in ohranjanje kulturne dediščine. V primeru pogodbe, izvedene na ta način, zasebni sektor prejme koristi od končnih uporabnikov in/ali javnega sektorja⁵⁴.

Merila za uspešno izvajanje modela JZP v projektih kulturne dediščine so naslednja⁵⁵:

- Določitev javne potrebe po projektih za revitalizacijo kulturne dediščine;
- Analiza plačilne sposobnosti javnega sektorja;
- Vzpostavitev projektne skupine za izvedbo projekta;
- Priprava celostne zasnove projekta;
- Preverjanje trga s pomočjo "dneva odprtih vrat".

Oglejte si naslednji dokument Restaura: [JZP v projektih kulturne dediščine: Smernice za načrtovanje in pripravo projektov kulturne dediščine skladno z modelom javno-zasebnega partnerstva.](#)

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

⁵³ Macdonald, S. in 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.

⁵⁴ JZP v projektih kulturne dediščine: Smernice za načrtovanje in pripravo projektov kulturne dediščine skladno z modelom javno-zasebnega partnerstva. RESTAURA.

⁵⁵ JZP v projektih kulturne dediščine: Smernice za načrtovanje in pripravo projektov kulturne dediščine skladno z modelom javno-zasebnega partnerstva. RESTAURA.

PRAKTIČNI PRIMER

Primer projekta javno-zasebnega partnerstva pri revitalizaciji dediščine: primer palače varaždinske županije, Hrvaška

Revitalizacija palače varaždinske županije je prvi in edini primer naložbe javno-zasebnega

partnerstva v revitalizaciji kulturne dediščine na Hrvaškem. Palača je uvrščena na seznam zaščiteneh kulturnih dobrin Republike Hrvaške že od leta 1974 (Register kulturnih dobrin Republike Hrvaške/Z-897) Leta 1768 jo je v rokoko slogu zgradil gradbeni mojster Jacobus Erber za razmere in potrebe mesta Varaždin, leta



1776 pa jo je uničil požar. Skozi leta je njena pomembnost postopoma ugašala, zato je postala zanemarjena in neustrezno rabljena ter opremljena.

Slika 2. Pogled na glavno pročelje palače varaždinske županije (trenutno stanje)

Vir: Turistična organizacija Varaždin, <http://www.tourism-varazdin.hr/en/the-historic-core/>.

Prenova palače se je začela v 90. letih 20. stoletja. Zaradi pomanjkanja finančnih sredstev je bila prenova zelo počasna. Največji del prenove je bil izveden leta 2006, ko so bila zagotovljena zadostna finančna sredstva skozi javno-zasebno partnerstvo. To je omogočilo prenovo palače v razmeroma kratkem časovnem obdobju.

Glavne informacije:

- *Javni partner: Županija Varaždin.*
- *Zasebni vlagatelj: Meteor - Privatno Partnerstvo, d. o. o.*
- *Predvideno trajanje pogodbe: 20 let.*

- *Predmet pogodbe: Zasebni vlagatelj financira izgradnjo in vzdrževanje palače, ki je v lasti županije, in sicer v obdobju 20 let, medtem ko županija plača mesečno najemnino zasebnemu partnerju za kritje stroškov finančne naložbe in vzdrževanja palače.*
 - *Ocenjena kapitalska vrednost: 1.197.000 EUR (brez DDV).*
 - *Po sprejemu Zakona o javno-zasebnem partnerstvu (OG 129/08) leta 2008 je bil projekt palače varaždinske županije predložen in vnesen v državni register pogodb o JZP, ki ga vodi Agencija za naložbe in konkurenčnost (AIK).*
 - *Velik projekt prenove in ohranitve je povrnil palačo v njeno prvotno stanje, ta pa je ponovno sedež varaždinske županije, zaradi česar je bila tudi prvotno zgrajena.*
-

5. Kako in kdaj preizkusiti ustreznost pristopov javno-zasebnega sodelovanja za revitalizacijo stavb kulturne dediščine

Kulturna dediščina prevzema različne oblike in velikosti, prav tako pa se precej razlikuje po načinu uporabe v projektih oživljanja/revitalizacije, saj zajema vse od velikih projektov revitalizacije celotnega območja, do projektov, ki zajemajo en sam objekt. V procesu revitalizacije stavb kulturne dediščine je ključno poiskati ustrezno ekonomsko rabo stavbe ob upoštevanju ravnovesja med razvojem in ohranjanjem. Neprizadevanje, da uspešno vključimo dediščinske objekte v sheme za revitalizacijo posameznih območij in jih preprosto damo na stran kot prezahtevne, ima svojo ceno. Dediščina, ki ni deležna zadostne skrbi in vzdrževanja, lahko hitro propade. To lahko zniža skupno kakovost območja in izniči pozitivne učinke programov revitalizacije posameznega območja. Projekti za revitalizacijo kulturne dediščine se ne smejo ustaviti pri obnovi. Da bi oživel stavbe kulturne dediščine ali celo celotno urbano območje, je enako pomembno oblikovati vsebino in ovrednotiti območje⁵⁶. Projekti se lahko precej razlikujejo po svojih ciljih, obsegu in področju. Manjši projekti lahko zahtevajo skromna finančna sredstva in trajajo nekaj mesecev, medtem ko lahko večji projekti stanejo nekaj milijonov evrov in trajajo več let. Za projekte so lahko potrebni:

- nove naložbe (običajno veliki projekti) in/ali
- (manjša) prenova in nakup nove opreme in/ali
- novo programsko/splošno upravljanje (nove vsebine).

Zaradi omejenih finančnih sredstev (proračunske omejitve) in morebitnih pomanjkljivosti javnega sektorja (pomanjkanje sposobnosti, togost upravljanja in vsebin) je lahko uporaba pristopa javno-zasebnega sodelovanja dobra rešitev pri revitalizaciji stavb kulturne dediščine. Ustreznost preverbe pristopov javno-zasebnega sodelovanja za revitalizacijo stavb kulturne dediščine je del priprave projekta in sistema izbire na osnovi projektnega ciklusa. Ustrezna opredelitev projekta in sistem izbire sta bistvena, če želimo preprečiti, da neustrezni in neučinkoviti projekti pridobijo javno podporo, politično podporo in zagon, zaradi katerega jih je težko ustaviti v poznejših, nadaljnjih fazah projektnega 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.

Spodaj so predstavljene faze projektnega ciklusa na osnovi metodologije pilotnih projektov in dejavnosti, povezanih s procesom JZS.

Na neki točki v procesu določanja prednostnih javnih naložb ali možnosti sektorskih reform je mogoče preveriti projekte glede na njihov potencial, da so izvedeni kot JZP. Cilj takega preverjanja je na podlagi razpoložljivih informacij ugotoviti, ali lahko projekt prinese večjo vrednost, če je izveden kot JZP. V praksi različne javne oblasti izvedejo preglede JZP v različnih fazah⁵⁷. Enako velja za pristop javno-zasebnega povezovanja, toda ker je ta manj zahteven, je mogoče odločitev o času in načinu uporabe sprejeti v vseh fazah projektnega ciklusa.

FAZA 1: ZAČETEK PROJEKTA

1.1 Oblikujte dobro projektno skupino

Vključite dobro usposobljene in izkušene strokovnjake. Če nimate ustreznega znanja in izkušenj, je treba uporabiti zunanje strokovnjake.

1.2 Vzpostavite sodelovalni pristop od samega začetka

Neuradni posveti z deležniki, vključno z zasebnim in tretjim sektorjem.

1.3 Oblikujte koncept projekta in opravite predhodno oceno

Med drugim ocenite:

- Prihodnjo rabo in razvoj koncepta projekta: vsebina (vsebinska je ključnega pomena za oceno potencialnega modela JZS).
- Potrebe v zvezi z želeno prihodnjo uporabo: potrebne izboljšave lokacije, finančni vidik.

1.4 Študija izvedljivosti

V okviru študije izvedljivosti je treba izvesti analizo možnosti za javno-zasebno sodelovanje (JZS) (začetni prikaz). Možne oblike javno-zasebnega sodelovanja (JZS), med drugim tudi javno-zasebnega partnerstva (JZP) kot ene od možnosti za izvedbo projekta revitalizacije, je treba analizirati, oceniti in primerjati z vsaj enim od drugih možnih modelov izvedbe. Ključna načela pri utemeljevanju odločitve o možnosti JZP so (začetna ocena):

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

- Cenovna dostopnost.
- Porazdelitev tveganj.
- Računovodska obravnava.
- Preverba možnosti financiranja s strani bank.

Končna odločitev o načinu nadaljevanja projekta je v večji meri odvisna od značilnosti projekta: vsebina, velikost (finančni pogoji), tehnologija, predvidljivost, denarni tokovi ...

ZNAČILNOSTI PROJEKTA	POTENCIALNI PRISTOP
Nove naložbe (velik projekt), (manjša) prenova in nakup nove opreme ter novo upravljanje, vključno z novo vsebino.	Potencialno JZP (naložba + upravljanje) ali JZS (upravljanje) ali tradicionalna javna naložba.
Nove naložbe (majhni projekti) in (manjša) prenova in nakup nove opreme ter novo upravljanje, vključno z novo vsebino.	JZS (upravljanje) ali tradicionalna javna naložba.
Manjša prenova in nakup nove opreme ter novo upravljanje, vključno z novo vsebino.	JZS (upravljanje) ali tradicionalna javna naložba.
Novo upravljanje, vključno z novo vsebino.	JZS (upravljanje) ali tradicionalna javna naložba.

Na voljo so različni možni ukrepi, ki imajo različne stopnje JZS:

- Načrtovanje, izgradnja/obnovitvena dela in upravljanje (prostori, ki jih je treba prenoviti in bodo nato uporabljeni kot sejne sobe, proizvodnja, razstaveni prostor, restavracija, pisarne, nastanitve ...);
- Splošno upravljanje: primeri in koncepti javno-zasebnega upravljanja stavbe;
- Programsko upravljanje:
 - Upravljanje dejavnosti: inovativni načini povezovanja zasebnih in javnih partnerjev o programskem upravljanju in tehničnem

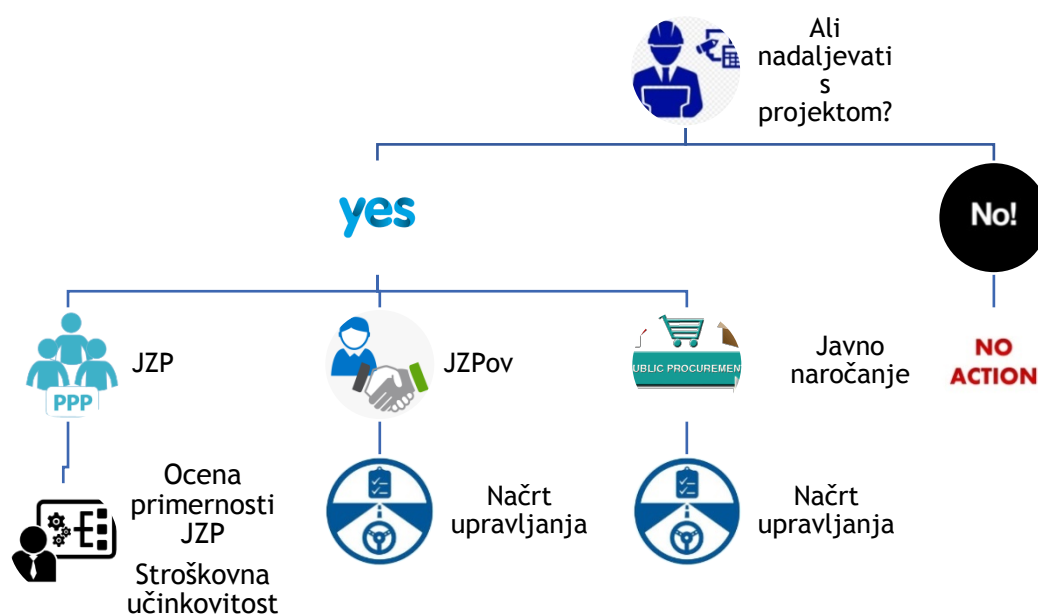
delu (tj. sodelovanje z zasebnimi podjetji pri razsvetljavi odra, ozvočenju itd.);

- Trženje (tj. sodelovanje z zasebnimi podjetji za promocijo dejavnosti, iskanje zasebnih partnerjev ter določitev in vključitev medijskih partnerjev v JZP itd.);
- Upravljanje sekundarnih dejavnosti: interes je za vključitev primerljivih dejavnosti, ki bi ustrezale celotnemu projektu ne le v finančnem smislu, temveč tudi po vsebini: trgovine, knjigarne, projekt najema mize, restavracije, bari, druge storitve, ki pritegnejo različne ljudi.

Po zaključku študije izvedljivosti je treba sprejeti naslednjo odločitev:

- Ali nadaljevati s projektom? Da ali ne?
- Če je odgovor ne, potem niso potrebni nadaljnji ukrepi.
- Če pa ste odgovorili pritrdilno: Ali obstaja možnost za vključitev zasebnih partnerjev in katera oblika javno-zasebnega sodelovanja je najprimernejša? Javno-zasebno partnerstvo ali javno-zasebno povezovanje.
- Če je odgovor ne, je treba uporabiti običajni pristop k javni naložbi.

Slika 3: Možne odločitve, sprejete po dokončanju študije izvedljivosti



Če analiza pokaže, da je javno-zasebno partnerstvo možno, je treba v naslednji fazi oceniti primernost projekta kot JZP (ocena primernosti JZP in izvedba ocena vrednosti za denar - »(VfM assessment«): Ocena primernosti izvedbe projekta z JZP na osnovi značilnosti projekta in okvirnih pogojev.

Oglejte si: [PPP Project Preparation Status Tool, EPEC](#)

FAZA 2: IZVEDBA PROJEKTA

2.1 Pripravite načrt upravljanja

Načrt upravljanja je strateški in izvedbeni dokument za stavbo/območje kulturne dediščine. Osnovna struktura načrta upravljanja projekta, ki ga tukaj uporabimo kot splošni izraz za strateški in izvedbeni dokument za stavbe/območja kulturne dediščine, vsebuje pet ključnih področij:

- Zakaj? Vaši cilji, vizija/namen upravljavca stavbe kulturne dediščine. Odgovori na vprašanja predstavljajo dolgoročne strateške odločitve o razvoju stavbe/območja kulturne dediščine.

- S kom? Vaši deležniki. To se nanaša na štiri osnovne skupine deležnikov za neprofitne kulturne organizacije: skupnost, akademski krogi, gospodarske družbe, javna uprava.
- Kaj? Vaše storitve/izdelki. To se nanaša na storitve in izdelke, ki jih organizacija dobavi - na kakšen način so dobavljeni, katere ključne dejavnosti so potrebne in kolikšni so stroški le-teh.
- Kako? Vaš model prihodkov. To se nanaša na vire, ki jih organizacija uporablja za ustvarjanje vrednosti in privabljanje virov. Razdeljen je na prihodke iz pridobitne dejavnosti (ki so povezani s poslanstvom in ki niso povezani s poslanstvom), in prihodke iz nepridobitne dejavnosti (denarni in nedenarni prispevki).
- Kdaj? Načrt izvedbe projekta.

Glede na posebnosti projekta je treba dati odgovorom na posamezna vprašanja večji/manjši poudarek.

FAZA 3: IZVEDBA PROJEKTA

3.1 Izbira vodje pilotnega projekta

Če boste imeli zasebnega vodjo pilotnega projekta (oblika javno-zasebno povezovanje), ga v tej fazi imenujete, če tega še niste storili. Imenujete lahko posameznika ali ekipo. Razpis lahko temelji na načrtu upravljanja in drugih informacijah v zvezi s stavbo/območjem kulturne dediščine (financiranje programa, načrtovana prenova stavbe, načrtovani nakup opreme ...). Ponudniki naj predložijo osnutek poslovnega načrta na podlagi informacij, ki jih zagotovijo lokalne oblasti, in predviden seznam odhodkov.

V primeru javno-zasebnega partnerstva (JZP) je treba izvesti naslednje faze:

1. Priprava projekta (upravljanje in načrtovanje procesa; razvoj projekta JZP).
2. Naročilo projekta (razpisni postopek; pogodba o JZP in zaključena finančna konstrukcija).

Oglejte si naslednje dokumente projekta Restaura:

1. [JZP v projektih kulturne dediščine: Smernice za načrtovanje in pripravo projektov kulturne dediščine skladno z modelom javno-zasebnega partnerstva.](#)
2. [Priročnik za lokalne oblasti o JZP in strategijah za revitalizacijo dediščine](#)

3.2 Programsko upravljanje

Upravljanje stavbe/območja kulturne dediščine v skladu s/z:

1. Načrtom upravljanja in
2. Pogodbo: v primeru javno-zasebnega partnerstva ali javno-zasebnega povezovanja: dogovorjen način/razlog spreminjanja pogodbe (po potrebi), reševanje sporov.

3.3 Redno spremljanje in vrednotenje

Da bi lahko ocenili napredek projekta, je najprej treba vzpostaviti sistem za redno spremljanje (vsake pol leta ali vsako leto). Spremljanje omogoča deležnikom pomembne podatke in informacije o napredku ali zamudah v zvezi z načrtovanimi projektnimi dejavnostmi, rezultati, izdelki itd. Lokalnim oblastem omogoča spremljanje in upravljanje izvajanja projekta in rezultatov storitev.

Podatki, zbrani v procesu spremljanja, zagotovijo vhodne podatke za (interno) srednjeročno in končno vrednotenje (evalvacijo).

6. Povzetek spoznanj

Spoznanja (»lessons learned«) v zvezi z ustreznostjo pristopa javno-zasebnega sodelovanja (JZS) pri revitalizaciji kulturne dediščine so naslednja:

- Izdatki javnih proračunskih sredstev za kulturo se postopoma zmanjšujejo in modeli JZP predstavljajo alternativo za pridobitev dodatnih finančnih sredstev.
- Tem, kako opredeliti JZP, ni soglasja. Zato tudi ni splošno sprejete definicije JZP, saj ne gre za pristop, ki bi ustrezen v vseh situacijah, v mnogih državah pa je model JZP prilagojen tamkajšnjim razmeram. Prav tako na ravni Evropske unije ni sprejetega predpisa glede JZP. V skladu z definicijo, uporabljeno v ACT4PPP, SECOND CHANCE in projektu Forget Heritage, je JZP oblika koncepta javno-zasebnega sodelovanja. Vrste javno-zasebnega sodelovanja se razlikujejo glede na trajanje obveznosti, kompleksnost vključenih nalog, raven prenosa tveganj in vključitev vrednostne verige. Možnosti so: javno-zasebno povezovanje, javno-zasebno partnerstvo, javno-zasebno skupno podjetje. V zadnjih letih so v uporabi novi koncepti javno-zasebno-civilnega sodelovanja oz. sodelovanja med javnim in zasebnim sektorjem ter prebivalstvom (4P).
- Donacije in sponzorska sredstva so v veliki meri povezana s komercialnimi vidiki posameznega projekta (tj. možnosti trženja). Zato je v projektih potrebno izpostaviti tudi komercialne vidike in jih tržiti potencialnim donatorjem ter sponzorjem.
- Jasna vizija in poslanstvo ter možnost usklajevanja interesov različnih deležnikov v posamezni kulturni dejavnosti so zelo pomembni pri iskanju partnerjev, saj kulturne dejavnosti konkurirajo druga drugi za pozornost podjetij in zasebnih donatorjev.
- Poleg finančnega vidika, javno-zasebno povezovanje vključuje tudi različne oblike skupnih programskih dejavnosti, kot so upravljanje kulturnih in umetniških dejavnosti in s tem povezana tehnična podpora, trženjske dejavnosti in dopolnilne sekundarne dejavnosti, kot so knjigarne, restavracije, bari in različne druge storitve, ki pritegnejo različne skupine ljudi. Naloge v okviru teh dejavnosti je mogoče ločiti in nato dodeliti različnim partnerjem: javnim organom, zasebnim podjetjem ali ustanovam civilne družbe.
- Treba je upoštevati, da zasebni sektor v JZS lahko predstavljajo neprofitne organizacije (npr. združenja), katerih cilj ni le delitev dobička med družbeniki, temveč ponovno investiranje prihodkov za uresničitev njihovih ciljev.

- Vsak projekt je edinstven zaradi svojih značilnosti ter ureditve in pravnega okvira v posamezni državi. Zato je treba vsako partnerstvo skrbno oblikovati in prilagoditi vsakemu posameznemu primeru.
- JZP je v uporabi v različnih sektorjih. V vseh primerih projekt JZP prispeva k zagotavljanju javnih sredstev ali storitev in vključuje dolgoročna sredstva.
- Ureditve JZP so bolj zapletene kot običajno javno naročanje. Zahtevajo podrobno pripravo in načrtovanje projekta ter ustrezno upravljanje faze naročanja, da bi spodbudili konkurenco med ponudniki. Prav tako lahko zahtevajo skrbno pripravo pogodbe, da bi določili standarde storitev, porazdelili tveganja ter dosegli sprejemljivo ravnovesje med komercialnimi tveganji in donosnostjo.
- JZP ni čarobna rešitev in je treba njegovo uporabnost oceniti v vsakem posameznem primeru. Treba je zagotoviti ravnovesje med cilji in potrebami partnerjev JZP. Javni subjekti, ki nimajo samo komercialnih ciljev, so osredotočeni na izpolnjevanje obveznosti izvajanja javnih politik, ki pogosto niso dobičkonosne. Po drugi strani je dobičkonosnost ključni interes zasebnih partnerjev. Da bi bila izvedba posameznega projekta v obliki JZP uspešna, mora biti izpolnjeno precej predpogojev.
- Določeni sektorji so po naravi primernejši za zasebno vključevanje kot drugi (npr. energetika v primerjavi z javnim izobraževanjem).
- Ciklus projekta JZP je lahko zapleten in vzame veliko časa, na primer od enega do treh let za podpis pogodbe, preden se začeta gradnja in obratovanje. Pri JZP ni hitre poti do uspeha. Ta lahko prinesejo velike koristi, vendar so za tak rezultat potrebni čas, trud in vložek.
- Ovire, ki so značilne za majhna JZP, so razmeroma visoki transakcijski stroški. Stroški ocenjevanja, izvedbe in spremljanja infrastrukturnih projektov so vedno visoki, zato razmerje med takimi stroški in potencialno donosnostjo ni zelo privlačno za posojilodajalce. S tem ko se obseg projekta veča, se transakcijski stroški projekta - kot odstotek skupnih stroškov - nižajo. Ker se transakcijski stroški ne povečajo sorazmerno s kapitalno vrednostjo projekta, so transakcijski stroški za manjše projekte običajno višji kot za večje projekte.
- Izvajanje uspešnih projektov JZP zahteva precejšnje upravne zmogljivosti, ki jih je mogoče zagotoviti samo skozi primerni institucionalni in pravni okvir (državni, regionalni) ter dolgotrajne izkušnje pri izvajanju projektov JZP. Projekte JZP je treba učinkovito upravljati, da bi zagotovili ustrezno vrednost za denar. Zato je pristop JZP uporabljen v zelo omejenem številu projektov revitalizacije kulturne dediščine, zlasti v srednji Evropi, kjer projekti revitalizacije kulturne dediščine temeljijo predvsem na javnem financiranju. Ta je zahteven, dolgotrajen in lahko tudi dražji v primerjavi

z običajnimi javno financiranimi projekti. Javno-zasebna partnerstva niso nujno čudežno zdravilo za težave pomanjkanja sredstev ali slabo upravljano kulturno dediščino in niso edinstvena rešitev za obravnavani izziv.

- Izbira možnosti JZS, zlasti JZP, naj temelji na temeljitih primerjalnih analizah, saj drugače doseženi rezultati ne bodo v skladu s predvidenimi. Pomembno je pogledati dlje od samih stroškov financiranja, da bi razumeli, zakaj JZP pogosto prinese več vrednosti za denar. Drugi način razmišljanja o vrednosti je, da premislimo o zelenih izidih (učinki, rezultati, vplivi) projekta.
- Za oblikovanje in izvedbo projekta urbanega razvoja ter ohranjanja in revitalizacije kulturne dediščine je možno uporabiti sklop različnih partnerstev, pogodb, financiranja in poslovnih modelov. Vsak projekt je mogoče oblikovati drugače, da bi kar najbolje in najučinkoviteje uresničili cilje projekta. Poleg tega je mogoče projekte, v skladu z evropsko zakonodajo, izvesti na različne načine. Zakonodaja in predpisi posamezne države ter institucionalna ureditev bodo vplivali na odločitve o najprimernejšem modelu partnerstva za (urbani) razvoj.
- V Evropi skoraj ni zasebnih subjektov, razen lastnikov zaščitenih nepremičnin, ki bi se čutili odgovorni za ohranjanje območij kulturne dediščine v dobrem stanju. To še posebej velja za države vzhodne Evrope.