

Vodič za lokalne vlasti o javno-privatnom partnerstvu u strategijama upravljanja kulturnom baštinom

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

Završna verzija

S doprinosom: Anne Wojtych, Dane Tombitášove i
Domagoja Dodiga

10/2017





Sadržaj

1.	Uvod - zašto ovaj Vodič i za koga?	3
2.	Definiranje ključnih koncepata i načela	4
2.1.	Što je Integrirani plan upravljanja kulturnom baštinom?.....	4
2.2.	Ključna načela u stvaranju Integriranog plana upravljanja kulturnom baštinom	4
2.3.	Ključna načela dobrog upravljanja u javno-privatnom partnerstvu.....	5
2.4.	Ključne karakteristike integriranih strategija upravljanja kulturnom baštinom	6
2.5.	Ključni dionici za Integrirani plan upravljanja kulturnom baštinom pri korištenju JPP modela.	6
3.	Struktura i kontekst Integriranog plan upravljanja kulturnom baštinom - što je potrebno definirati?.....	7
3.1.	Kontekst strateškog urbanog razvoja.....	7
3.1.1.	Pregled postojećih strateških i planskih dokumenata lokalnih vlasti	8
3.1.2.	Pregled postojećih problema upravljanja kulturnom baštinom u gradskim strateškim dokumentima.....	8
3.2.	Strateški okvir za Integrirani plan upravljanja kulturnom baštinom.....	9
3.2.1.	Ključni pokretači plana	9
3.2.2.	Ključne prednosti plana	9
4.	Akcijski plan - definiranje liste projekata/ideja za upravljanje kulturnom baštinom	10
5.	Financiranje upravljanja kulturnom baštinom - različiti načini isporuke	11
5.1.	Ugovorni JPP model	12
5.2.	Institucionalni JPP model.....	12
6.	Procedure za strategije upravljanja kulturnom baštinom pri korištenju JPP modela	13
6.1.	Procjena opravdanosti za korištenje JPP modela.....	13
6.2.	Priprema i odobrenje projektnog prijedloga.....	15
8.	Sklapanje JPP ugovora.....	20
9.	Provedba JPP projekta	21
10.	Praćenje JPP ugovora	22
11.	Dodatne informacije i korisne poveznice.....	23
11.1.	Europska Unija.....	23
11.2.	Hrvatska	23



12. Reference:.....	24
Prilog 1 - Koraci u pripremi i provedbi JPP projekata za revitalizaciju kulturne baštine.....	25
Prilog 2 - Primjer JPP projekta revitalizacije kulturne baštine: Slučaj palače Varaždinske županije, Hrvatska	26



1. Uvod - zašto ovaj Vodič i za koga?

Nedostatak financijskih resursa većine vlada ostaje jedan od glavnih gorućih problema u zaštiti i očuvanju kulturne baštine. Ovo je pitanje od posebne važnosti za područje Srednje Europe, gdje je burna povijest i geopolitička rekonfiguracija rezultirala velikim brojem zanemarenih ili napuštenih povijesnih građevina koje pate od stalnog propadanja. Jedan od mogućih inovativnih načina osiguranja sredstava za zaštitu i očuvanje kulturne baštine je javno-privatno partnerstvo (JPP) jer omogućuje objedinjavanje sredstava i vještina javnog i privatnog sektora, istovremeno štiteći resurse kulturne baštine.

Svrha "Vodiča za lokalne vlasti o javno-privatnom partnerstvu u strategijama upravljanja kulturnom baštinom" je pružiti lokalnim vlastima smjernice za pripremu i provedbu Integriranog plana upravljanja kulturnom baštinom, uključujući načela i procedure za ubrzanje revitalizacije kulturne baštine korištenjem javno-privatnih partnerstva (JPP). Nudi se uvid korak po korak u postupke nužne za revitalizaciju kulturne baštine na temelju JPP-a. Sve započinje definiranjem Integriranog plana upravljanja kulturnom baštinom kao suvremenog alata za revitalizaciju kulturne baštine te se oslanja na ključna načela stvaranja. Također, postavlja ključna načela vezana uz dobro upravljanje u javno-privatnom partnerstvu. Integrirani plan upravljanja kulturnom baštinom se stavlja u odnos s cjelokupnim strateškim kontekstom urbanog razvoja, a predložena je i neophodna struktura Integriranog plana upravljanja kulturnom baštinom koja završava s listom projekata/ideja revitalizacije kulturne baštine prikupljenih u Akcijskom planu. To služi kao osnova za moguću provedbu javno-privatnog partnerstva. Sljedeći korak podrazumijeva analizu različitih opcija dostave planova revitalizacije (od tradicionalnih programa javne nabave, modela javno-privatnog partnerstva do opcija potpune privatizacije) nakon čega slijede konkretne procedure za strategije upravljanja kulturnom baštinom korištenjem modela JPP-a (procjena opravdanje korištenja modela JPP te priprema i odobravanje prijedloga projekta). Konačno, objašnjeni su postupci nabave za privatni sektor, kao i zaključivanje, provedba i praćenje ugovora o JPP-u.

Struktura ovog Vodiča osmišljena je kao prilagodba osnovnih "kako?" informacija u procesu pripreme i provedbe projekata javno-privatnog partnerstva u revitalizaciji kulturne baštine podijeljenim u 10 osnovnih koraka. Šire tekstualno objašnjenje uvijek slijedi uokvirena kratka proceduralna informacija. Kako bi se pružila jasna vizualna informacija o svim koracima koje treba slijediti na jednom mjestu, Prilog 1 je na kraju dodan kao dopuna osnovnog teksta.

Vodič se razvija u okviru projekta INTERREG Srednja Europa RESTAURA: Revitalizacija povijesnih zgrada kroz javno-privatno partnerstvo koji okuplja 4 zemlje: Hrvatsku, Poljsku, Slovačku i Sloveniju. Također je dostupan na lokalnim jezicima.



2. Definiranje ključnih koncepata i načela

2.1. Što je Integrirani plan upravljanja kulturnom baštinom?

Integrirani plan upravljanja kulturnom baštinom (IPUKB) je novi, iako još uvijek nedovoljno prihvaćen, okvir upravljanja koji uključuje planiranje revitalizacije kulturne baštine u odnosu na širi strateški kontekst urbanog razvoja.

Što se podrazumijeva pod integriranim? Integrirani pristup je trostruk i podrazumijeva:

- **participativno upravljanje** kojim se osigurava sudjelovanje građana u odlučivanju i upravljanju vezanim uz područje kulturne baštine;
- **javno upravljanje kulturnom baštinom** koja uključuje horizontalnu integraciju u različitim sektorima i odjelima i vertikalnu integraciju između lokalne, regionalne i nacionalne razine vlasti;
- **postupna integracija aspekata održivosti** u upravljanje baštinom koja omogućuje upravljanje društvenim i gospodarskim dimenzijama. To uključuje prostorno planiranje, obrazovanje, znanost, turizam, poduzetništvo, zapošljavanje itd.

Stoga bi se politika kulturne baštine trebala preusmjeriti i staviti u središte integriranog pristupa koji se fokusira na očuvanje, zaštitu i promicanje kulturne baštine društva u cjelini, kako od strane nacionalne, tako i lokalne i regionalne vlasti. Pristup je poželjan jer osigurava održivost i po mogućnosti potiče inovacije.

Korak 1.

Prvi korak koji treba biti dovršen u strategijama upravljanja kulturnom baštinom temeljen na JPP-u je priprema Integriranog plana upravljanja kulturnom baštinom.

2.2. Ključna načela u stvaranju Integriranog plana upravljanja kulturnom baštinom

Ključna načela u izradi Integriranog plana upravljanja kulturnom baštinom temelje se na novo usvojenom dokumentu Vijeća Europe "Europska strategija kulturne baštine 21. stoljeća" koji predviđa promicanje "zajedničkog i jedinstvenog pristupa upravljanju kulturnom baštinom temeljenom na učinkovitim pravnim okvirima za integrirano očuvanje baštine" ¹.

Glavna načela koja su temelj za planiranje i upravljanje revitalizacijom kulturne baštine su:

- **Odgovornost** - zajednice dijele odgovornost za svoju baštinu;
- **Sudjelovanje, transparentnost i uključenost** - zajednice bi trebale biti uključene u planiranje, upravljanje i uživanje u mogućnostima ponude kulturne baštine, uz istovremeno promicanje transparentnosti i komunikacije u odlučivanju i evaluaciji;
- **Relevantnost** - integrirani planovi revitalizacije odgovaraju na potrebe svih relevantnih aktera i dionika;

¹ Formirana radna skupina zadužena za izradu Strategije Vijeća Europe je usvojila integralnu vertikalnu i horizontalnu intervencijsku logiku, prilagođenu njihovim potrebama, koju je predložilo Slovensko evaluatorsko društvo (Radej i Pirkovič, 2016.). Njihov radni dokument br. 1/2017 "SMART HERITAGE POLICY", studeni 2016., uzet je u obzir prilikom izrade ovog Vodiča.



- **Funkcionalna perspektiva** - integrirani revitalizacijski planovi se bave urbanim područjem, bez obzira na administrativne granice, uzimajući u obzir da se utjecaji na kulturnu baštinu i održivi razvoj općina fokusiraju i na učinke unutar općinske odgovornosti (uključujući privatne poduzetnike i građane), kao i na učinke aktivnosti svih aktera (općina i dionika) u susjednim općinama i gradovima;
- **Kontinuirana evaluacija** - rezultate revitalizacije treba kontinuirano mjeriti i poboljšavati kako bi se zadovoljili održivi ciljevi;
- **Strateška orijentacija** - planovi revitalizacije moraju biti integrirani u strateškom (političkom) odlučivanju i kao takvi biti podržani u provedbi, što znači da se moraju usredotočiti na strateške, a ne operativne probleme; stoga, integrirani planovi revitalizacije moraju osigurati strateški okvir za održivi urbani razvoj;
- **„Mainstreaming“** - planovi revitalizacije trebaju biti organizirani centralno, u gradskom upravljanju, što znači da će redovito uključivanje središnjeg političkog tijela u određivanje ciljeva i praćenje osigurati političku predanost, legitimitet i maksimalne učinke;
- **Decentralizirana provedba i integracija** - koordinacija plana revitalizacije mora biti utemeljena unutar lokalne uprave koja osigurava horizontalnu integraciju u različitim sektorima i odjelima;
- **Komplementarnost** - planovi revitalizacije kulturne baštine uzimaju u obzir postojeće dokumente i planove za ostale sektore i u skladu s vizijom i strateškim ciljevima urbanog razvoja;
- **Evolucija** - planovi revitalizacije kulturne baštine uzimaju u obzir postojeća iskustva, i ne počinju od nule;
- **Održivost** - planovi revitalizacije kulturne baštine su pokretači društvenog, teritorijalnog i gospodarskog razvoja.

2.3. Ključna načela dobrog upravljanja u javno-privatnom partnerstvu

Iako je pronalaženje privatnog partnera u Strategijama upravljanja kulturnom baštinom korak koji dolazi u kasnijem dijelu procesa, potrebno je razmišljati o načelima dobrog upravljanja u JPP-u već pri izradi Integriranog plana upravljanja kulturnom baštinom kako bi se zadovoljilo načelo sudjelovanja (vidi 2.4 i 2.5) kao i senzibiliziranje mogućeg privatnog partnera.

Šest ključnih načela, koja su široko prihvaćena, treba razmotriti u postizanju dobrog upravljanja u javno-privatnom partnerstvu:

- **Sudjelovanje:** stupanj uključenosti svih dionika;
- **Pristojnost:** stupanj do kojeg se formiranje i promjena pravila obavlja bez štete za ljude ili uzrokuje pritužbe ljudi;
- **Transparentnost:** stupanj jasnoće i otvorenosti kojom se donose odluke;
- **Odgovornost:** mjera u kojoj su politički akteri odgovorni društvu za ono što kažu i rade;
- **Pravednost:** stupanj primjene jednakih pravila za sve članove društva;
- **Učinkovitost:** opseg u kojem se ograničeni ljudski i financijski resursi primjenjuju bez ostataka, kašnjenja ili korupcije ili bez prejudiciranja za buduće generacije (UNECE 2008²).

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



Ova su pitanja povezana s različitim područjima upravljanja: vladom; javnom upravom; sudstvom; gospodarskim, političkim i civilnim društvom. Dobro upravljanje temelji se na načelu održivog razvoja, uz poštivanje okoliša.

Ključna načela vode ključnim ciljevima, ciljevima dobrog upravljanja u JPP-u, koji bi trebali biti sljedeći:

- Pravičan i transparentan postupak odabira;
- Vrijednost za novac;
- Unapređenje osnovnih javnih usluga;
- Pravedni poticaji svim stranama i poštenu prinosi za podnositelje rizika, u kombinaciji s postizanjem komercijalnog uspjeha;
- Osjetljivi pregovori o sporovima;
- Poboljšana sigurnost u svjetlu novih prijetnji (UNECE 2008³).

2.4. Ključne karakteristike integriranih strategija upravljanja kulturnom baštinom

Ovaj novo usvojeni okvir za upravljanje IPUKB-om zahtijeva veće sudjelovanje građana u odlučivanju i upravljanju vezano uz njihovu baštinu. Baština je, dakle, zamišljena kao zajednička odgovornost temeljena na načelu sudjelovanja.

Sljedeće tri komponente ključne su za integrirane strategije upravljanja kulturnom baštinom:

- "Socijalna" komponenta (S) koja smatra kulturnu baštinu ključnom za promicanje raznolikosti i osnaživanje zajednice za participativno upravljanje;
- Komponenta "teritorijalnog i gospodarskog razvoja" (R) naglašava doprinos kulturne baštine održivom razvoju, temeljenom na lokalnim resursima, turizmu i zapošljavanju;
- Komponenta "znanje i obrazovanje" (Z) fokusira se kroz kulturnu baštinu na pitanja obrazovanja, istraživanja i obuke.

Ove "komponente" su u međusobnoj interakciji: interakcija između S i R; između R i Z; između Z i S, i na kraju, između sve tri komponente.

2.5. Ključni dionici za Integrirani plan upravljanja kulturnom baštinom pri korištenju JPP modela

Ključni dionici za Integrirani plan upravljanja kulturnom baštinom pomoću modela JPP-a su predstavnici javnog, privatnog i civilnog društva. Kako bi se osiguralo sudjelovanje javnosti uvažavajući načela integriranih strategija kulturne baštine kao i pitanja dobrog upravljanja u JPP-u, potrebno je uključiti različite lokalne dionike. To se može učiniti stvaranjem lokalne skupine dionika (LSD) koje čine predstavnici svih sektora koji su važni za strateški razvoj revitalizacije grada i kulturne baštine temeljenog na JPP-u, kao što su: predstavnici lokalne javne vlasti, sektorska agencija (ako postoji)

³ UNECE (2008). *Guidebook on Promoting Good Governance in Public-Private Partnerships*. New York, Geneva.

Dostupno na: <http://www.unece.org/fileadmin/DAM/ceci/publications/ppp.pdf>. Pristupljeno na dan 5. travnja 2017.



predstavnici civilnog društva, privatna poduzeća, mala i srednja poduzeća, stručnjaci za baštinu, urbanisti, predstavnici visokog obrazovanja i/ ili istraživačkog sektora, kao i javnost itd.

Zadatak LSD-a je doprinijeti svojim znanjem i iskustvom razvoju, naknadnoj provedbi i praćenju provedbe IPUKB-a. LSD usko surađuje s koordinatorom za razvoj IPUKB-a.

Nakon završetka IPUKB-a, trebao bi biti dostupan javnosti kao glavnom nositelju kulturne baštine. Preporučljivo je objaviti tekst na web stranici Grada i organizirati javnu prezentaciju kako bi se postigla veća uključenost zajednice. Nakon postizanja konsenzusa, smatra se da je načelo sudjelovanja javnosti u stvaranju IPUKB-a postignuto. Da bi se osigurala provedba IPUKB-a i kako bi dokument postigao službeni status budućih JPP investicija, nužno je da Gradsko vijeće usvoji dokument.

Korak 2.

Nakon završetka Integriranog plana upravljanja kulturnom baštinom potrebno je postići konsenzus u javnosti. Nakon što je dogovoren, Gradsko vijeće usvaja dokument.

3. Struktura i kontekst Integriranog plan upravljanja kulturnom baštinom - što je potrebno definirati?

3.1. Kontekst strateškog urbanog razvoja

Strateški kontekst urbanog razvoja ključan je okvir u kojem se definiraju strateški razvojni ciljevi s ciljem postizanja integriranog i održivog razvoja gospodarskih, društvenih, kulturnih, prostornih i ekoloških urbanih središta u skladu s potrebama i interesima građana i društva. Stoga, bilo koji IPUKB koji se priprema u urbanom području nužno se oslanja na postojeću strategiju urbanog razvoja i druge relevantne sektorske strategije u zajednici (npr. urbanistička strategija razvoja, strategija razvoja turizma itd.).

Na taj način, integrirano strateško planiranje dopušta svakom razvojnom području da utječe na buduće promjene u urbanom okruženju i pažljivo ih uzima u korist.

Strateško urbanističko planiranje općenito daje odgovore na četiri ključna pitanja:

- Gdje smo sada?
- Gdje želimo biti?
- Kako doći do mjesta gdje želimo biti?
- Kako ćemo mjeriti napredak na putu do željene vizije?

U kontekstu strateškog planiranja urbanog razvoja, IPUKB se uklapa u širi kontekst strateškog razvoja i preuzima viziju i ključne razvojne smjernice produbljuvanjem i razradom u dijelu koji se odnosi na pitanja kulturne baštine.



Stvaranje vizije središnja je točka u procesu strateškog planiranja i razvoja strategije koja predstavlja dugoročni očekivani rezultat koji će se postići utvrđivanjem i rješavanjem problema koji stoje na putu ka njegovoj realizaciji.

Vizija je poželjna situacija u budućnosti, a IPUKB bi kroz svoje aktivnosti trebao pridonijeti njegovoj realizaciji.

Vizija predstavlja neposrednu osnovu za oblikovanje strateških ciljeva. Strateški cilj je krajnji cilj koji utječe na ukupni trend razvoja zajednice i predstavlja jasan tijek kretanja u dugoročnom, uglavnom petogodišnjem ili desetogodišnjem razdoblju.

IPUKB treba slijediti glavni strateški okvir i aktivno sudjelovati u postizanju strateških ciljeva i prioriteta urbanog razvoja aktivnim predlaganjem projekata i aktivnosti.

3.1.1. Pregled postojećih strateških i planskih dokumenata lokalnih vlasti

IPUKB bi trebao omogućiti postizanje društvenih utjecaja definiranih strateškim okvirom i očuvanjem javnog dobra, postizanjem postavljenih strateških ciljeva razvoja ili rezultata te prikazivanjem resursa potrebnih za provedbu razvojne strategije u području kulturne baštine.

Ključni razvojni okvir su postojeće urbanističke strategije i postojeće relevantne sektorske strategije.

Integracija IPUKB-a u strateške ciljeve drugih planskih dokumenata urbanističkog razvoja zahtijeva horizontalno i vertikalno usklađivanje. Horizontalno usklađivanje zahtijeva međusektorsko usklađivanje razvojnih ciljeva kroz različite sektorske strategije, a vertikalna usklađenost ostvaruje se postizanjem koherentnosti strateških ciljeva razvojnog područja s ciljevima strategija i planova viših razina vlasti.

Ostvarivanje strateških ciljeva izravno utječe na realizaciju vizije. Jednom postavljeni, strateški ciljevi ne bi se trebali radikalno mijenjati. Međutim, s vremena na vrijeme potrebno ih je analizirati i, ako je potrebno, revidirati, uzimajući u obzir moguće promjene unutar zajednice i promjene u okruženju koje utječu na njihovu realizaciju.

Razvojni prioriteti nastaju u okviru vizije i ciljeva strateškog razvoja, kao i razvojnih ciljeva iz hijerarhijski viših planova i strategija. Štoviše, pri razmatranju razvojnih prioriteta treba uzeti u obzir načelo opstojnosti koje navodi kako gospodarski prioriteti ne bi trebali ugroziti prioritete društvenog razvoja, očuvanja kulturne baštine i zaštite okoliša, već bi se s njima trebali uskladiti.

Opis strateških ciljeva i prioriteta trebao bi uključivati vertikalnu vezu određenog cilja s strateškim dokumentima najvišeg ranga.

3.1.2. Pregled postojećih problema upravljanja kulturnom baštinom u gradskim strateškim dokumentima

Dodatno, IPUKB treba uskladiti sa kontekstom urbanog razvoja kroz usklađivanje sa cjelokupnom vizijom, strateškim ciljevima i prioritetima, a u tom procesu je nužno pripremiti i matricu svih bitnih problema vezanih uz kulturnu baštinu kroz relevantne razvojne dokumente, prema primjeru iz tablice u nastavku.

Kratak pregled relevantnih dokumenata



Naziv dokumenta	Trajanje	Razina dokumenta (državna, regionalna, lokalna) i relevantan sektor	Problemi kulturne baštine	Povezani ciljevi, prioriteti, mjere
<i>Na primjer,</i> Gradska razvojna strategija				
...				

3.2. Strateški okvir za Integrirani plan upravljanja kulturnom baštinom

Ovaj dio odnosi se na strategije vezane uz očuvanje, zaštitu, održavanje i razvoj kulturne baštine u kontekstu cjelokupnog razvoja grada. Stoga bi one trebale biti usklađene s Gradskom strategijom razvoja (vidi 3.1), trebao bi se definirati opseg i ciljevi IPUKB-a, ključni pokretači i prednosti za grad.

3.2.1. Područje djelovanja i ciljevi Integriranog plana upravljanja kulturnom baštinom

Potrebno je objasniti što grad želi postići IPUKB-om u cjelokupnom razvoju. Trebaju se definirati glavni ciljevi. Potrebno je usredotočiti se samo na strateške ciljeve i ne preporuča se više od pet ciljeva.

3.2.1. Ključni pokretači plana

Ovo dio objašnjava strateške ciljeve koji bi se trebali postići za izgrađenu gradsku povijesno kulturnu baštinu. Različito od prethodnog poglavlja koje se fokusira na cjelokupni razvoj i ulogu baštine u njemu, ključni pokretači plana usmjereni su na razvoj već izgrađene povijesno kulturne baštine. Ne preporuča se više od pet ciljeva stoga se treba fokusirati na one strateške i najvažnije.

3.2.2. Ključne prednosti plana

Nužno je objasniti i ključne prednosti plana. One mogu biti u području socijalne i gospodarske politike, u području turizma, u zapošljavanju i obrazovanju, u industriji, znanosti ili bilo kojoj drugoj sektorskoj politici. Ključne prednosti su u bliskoj vezi sa strateškim urbanim razvojem i u tom kontekstu bi trebalo gledati očuvanje, zaštitu, održavanje i razvoj baštine kao i druge sektore važne za razvoj grada.



4. Akcijski plan - definiranje liste projekata/ideja za upravljanje kulturnom baštinom

Proces izrade akcijskog plana slijedi proces strateškog planiranja, ali stavlja naglasak na to kako će projektno područje ostvariti strateške ciljeve. Uključuje dio o tome što se treba postići u budućnosti, ali fokus planiranja jest pronaći načine kako postići željene ciljeve. Proces izrade detaljnog akcijskog plana pruža pregled ključnih aktivnosti/ projekata revitalizacije kulturne baštine/ ideja za provedbu IPUKB-a, no ključno je da svi pokazatelji budu mjerljivi, realistični i ostvarivi.

Mnogi strateški razvojni planovi nisu provedeni zbog nedostatka sustavnog i koordiniranog truda svih ključnih čimbenika u njihovoj operacionalizaciji. Potrebna pred-mjera za svaku uspješnu provedbu razvojne strategije jest osigurati preduvjete za njihovu učinkovitu provedbu. To u praksi znači da bi se akcijski plan trebao temeljiti na načelu integracije prioriteta projekata i mjera. Svake godine izrađuje se akcijski plan po tzv. "roller"načelu ili 2 + 1 načelu koje se odnosi na procjenu godišnjeg proračuna urbanog područja predviđenog za revitalizaciju kulturne baštine i preliminarnu projekciju za sljedeće dvije godine.

IPUKB definira kako napraviti željene promjene u budućnosti, a akcijski plan kao konačni ishod plana ima ulogu definiranja provedbe predstavljenih projekata. Operativno programiranje je proces izrade akcijskog plana koji se obično predstavlja jednostavnom tablicom sljedećeg sadržaja:

- Ključne aktivnosti/projekti vezani uz provedbu određenog prioriteta i strateškog cilja IPUKB-a;
- Aktivnosti ili akteri za provedbu projekata;
- Vremenski okvir za provedbu;
- Projekcije financijskih sredstava i izvora financiranja;
- Indikatori izvođenja.

Za projekte/aktivnosti čija je provedba predviđena u akcijskom planu, važni su sljedeći elementi za planiranje i praćenje provedbenog procesa: doprinos relevantnim strateškim ciljevima i prioritetima IPUKB-a, očekivani utjecaj na ciljane skupine, glavne aktivnosti i razdoblje provedbe, procjena potrebnih financijskih sredstava i izvora financiranja te i trenutni status pripreme projekata koji se namjeravaju pripremiti, financirati i provesti.

Korak 3.

Nakon što Gradsko vijeće usvoji Integrirani plana upravljanja kulturnom baštinom, potrebno je definirati popis projekata/ aktivnosti revitalizacije kulturne baštine, koji su prikupljeni u akcijskom planu.



5. Financiranje upravljanja kulturnom baštinom - različiti načini isporuke

Ranije pripremljeni popis projekata/ aktivnosti revitalizacije kulturne baštine služi kao osnova za odabir prioriteta projekata. U fazi odabira projekata potrebno je analizirati različite modele isporuke.

Većina agencija ili vlada imaju vlastite pristupe za odlučivanje hoće li se ići u tradicionalnu nabavu ili JPP. Njihove metodologije razvijene su tijekom vremena i odražavaju njihove posebne potrebe i vizije za određeni projekt. „Vrijednost za novac“ analiza je u ovom trenutku najčešći (i najpopularniji) evaluacijski pristup za usporedbu nabave JPP-a s tradicionalnom nabavom (komparacijom javnog sektora). To je pristup koji pokušava procijeniti/ maksimizirati sve pogodnosti (mjerljive i nemjerljive u najvećoj mogućoj mjeri) javnog sektora povezane s uključivanjem u određeno partnerstvo. Najbolja vrijednost se određuje putem pažljive analize ukupnih troškova JPP-a koja uzima u obzir čimbenike kao što su: ukupni rizici, kvaliteta projekta, vrijeme i troškovi životnog ciklusa. Rigorozna analiza „vrijednosti za novac“ obično je u stanju otkriti, s određenim stupnjem točnosti, da li je JPP najbolja opcija nabave za određeni projekt ili nije.

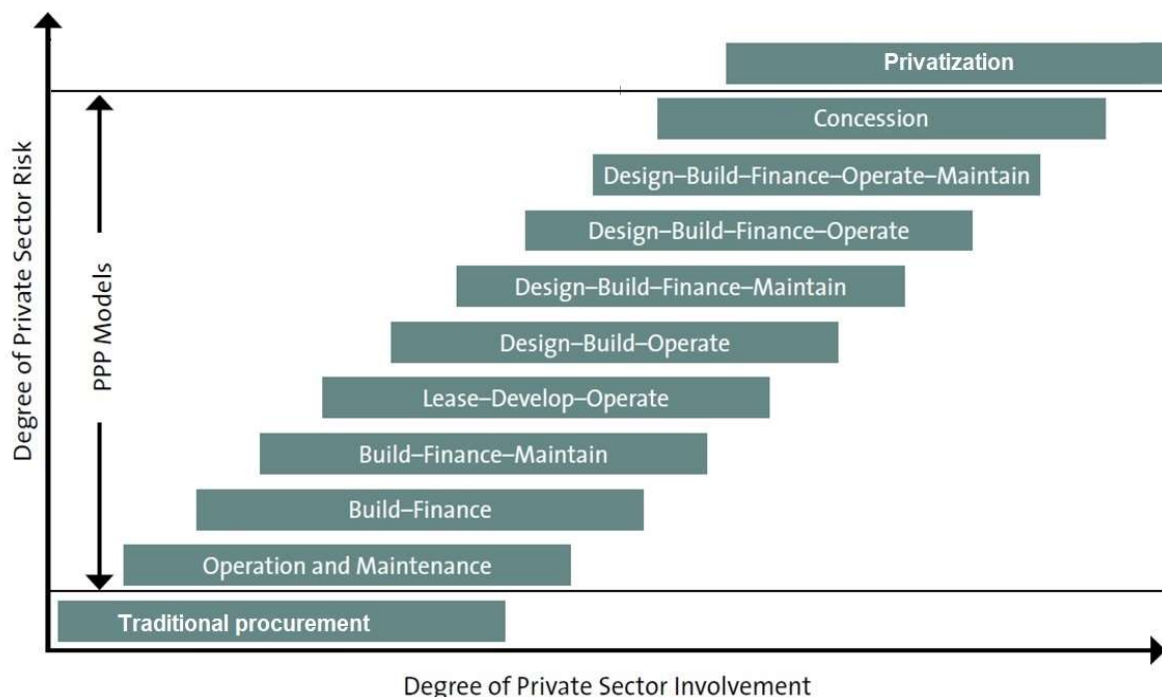
Metodološki, analiza „vrijednosti za novac“ je iako tehnički složena, prilično intuitivna. Javni partner razvija nekoliko modela nabave kroz tzv. komparaciju javnog sektora (npr. tradicionalna nabava, franšiza DB, BOO, BOT, DBOM, DBFOM, koncesija), a zatim pokušava predvidjeti (putem ekonometrijskog modeliranja ili matematičkih algoritama kao što su Monte Carlo simulacije) procijenjene troškove i rizike po svakom modelu (Roman, 2015). Naravno, pretpostavke i osnovni modeli će varirati od slučaja do slučaja (kao i statistički pristupi). Vrijeme ove analize nije fiksno. Temelji se na institucionalnim preferencijama kao i dosadašnjim iskustvima. Analiza se može provesti i prije i poslije primanja ponuda. Uspjeh analize „vrijednosti za novac“ velikim dijelom ovisi o sposobnosti mogućih usporedbi tzv. "jabuka s jabukama" između različitih modela (stoga je važna kritičnost donošenja odgovarajućih i realističnih pretpostavki).

Glavna snaga „vrijednosti za novac“ pristupa je da može pružiti vrlo detaljnu usporedbu različitih opcija nabave. Također pruža javnim i privatnim partnerima toliko potrebnu priliku da iskreno procjene stupanj rizika kojem se izlažu.

U isto vrijeme, ne treba se zanositi strogim stavom i "objektivnošću" analize „vrijednosti za novac“. Kao metoda, to ostaje zahtjevan pristup, a njezini sofisticirani modeli predviđanja ne jamče uspjeh. Modeli koji se primjenjuju jednako su pouzdani kao i pretpostavke na kojima su konstruirani te su samo korisni kao i njihova sposobnost da uspoređuju slično sa sličnim. U sljedećem grafikonu prikazani su različiti načini isporuke putem „vrijednosti za novac“ pristupa. Grafikon prikazuje funkciju međuzavisnosti rizika i uključenost privatnog sektora, koji se obično koriste za razvoj komparacije javnog sektora.



Graf 1. Različiti načini isporuke putem „vrijednosti za novac“ pristupa



Izvor: Kanadsko vijeće za javno-privatno partnerstvo

Uobičajen način isporuke koji uključuje određenu razinu sudjelovanja privatnog sektora je jedan od modela koji se temelji na JPP-u. Većina država Europske unije priznaje dvije različite vrste JPP-a: prvi je ugovorni model JPP-a, a drugi institucionalni model JPP-a.

5.1. Ugovorni JPP model

Ugovorni model JPP-a zasniva se na prihvaćanju rizika dostupnosti ili prihvaćanju rizika potražnje. Model JPP-a temeljen na prihvaćanju rizika dostupnosti pretpostavlja da je privatni sektor u potpunosti odgovoran za projektiranje, izgradnju, financiranje, upravljanje i održavanje imovine i gdje većina prihoda dolazi iz javnog sektora. S druge strane, model JPP-a koji se temelji na prihvaćanju rizika potražnje pretpostavlja da većina prihoda dolazi od krajnjih korisnika, umjesto iz proračuna javnog sektora. Tipičan primjer ovog modela su koncesije za radove i usluge.

5.2. Institucionalni JPP model

Institucionalni JPP je specifična vrsta JPP-a u kojem javni i privatni partneri uspostavljaju društvo s mješovitim kapitalom u kojem privatni partner aktivno sudjeluje u dodjeljivanju ugovora partnerstvu. Javno tijelo obično kontrolira tvrtku, ili kao dioničar ili kroz posebna prava koja može posjedovati, a privatni partner upravlja uslugom. Ovakva suradnja između javnih i privatnih partnera može biti vrlo



pozitivna jer je javni partner odgovoran za nadzor nad infrastrukturnom uslugom, a privatni partner uglavnom pruža svoje znanje (Marques and Berg, 2011). Europska komisija nedavno je objavila posebnu interpretativnu komunikaciju kojom se rješava primjena europskih zakona o nabavi u ovom slučaju.

Nakon što se analiziraju načini isporuke, odabire se prioritetni projekt.

Korak 4.

Nakon analize različitih načina isporuke, odabire se prioritetni projekt za JPP u revitalizaciji kulturne baštine.

6. Procedure za strategije upravljanja kulturnom baštinom pri korištenju JPP modela

6.1. Procjena opravdanosti za korištenje JPP modela

Kako bi se opravdala uporaba modela JPP-a u revitalizaciji kulturne baštine, potrebno je nakon definiranja ključnih značajki i specifikacija za odabrani projekt izraditi različite preliminarne studije kao što su: analiza ponude ili potražnje, analiza troškova i koristi, procjena utjecaja na okoliš i sl. Projekti JPP-a obično su usredotočeni na rezultate dok su projekti sa tradicionalnom nabavom obično usredotočeni na inpute. Kako bi privukli privatne investitore, nužno je predočiti jasan skup izlaznih zahtjeva i standarda kvalitete usluga. To će biti sastavni dio ugovora o JPP-u.

Ključna načela za opravdanje odluke o opciji JPP-a su sljedeća:

- **Dostupnost,**
- **Raspodjela rizika,**
- **Bankarska sposobnost,**
- **Analiza vrijednosti za novac,**
- **EUROSTAT obrada.**

To znači da svako od navedenih načela treba odgovoriti na nekoliko pitanja, kao što su:

1. **Dostupnost** - Je li projekt pristupačan, tko će platiti za projekt (javno tijelo za nabavu, korisnici, oboje?) i kako će se platiti (npr. operativne subvencije, javni sektor ili grantovi Europske unije, korisničke naknade itd.)?
2. **Raspodjela rizika** - Koji su rizici u projektu? Ako postoje rizici, kako se njima može upravljati?
3. **Bankarska sposobnost** - Koji izvori financiranja će se koristiti u projektu i hoće li banka biti sposobna povisiti financiranje dugovanja? Je li projekt atraktivan za investitore?
4. **Vrijednost za novac** - predstavlja li projekt vrijednost za novac?
5. **EUROSTAT obrada** - Je li pitanje "balansirane obrade" projekta uzeto u obzir? (npr. klasifikacija projekta kao ulaganja javnog sektora u svrhu smanjenja javnog duga i smanjenja deficita u "postupku prekomjernog deficita" Ugovora iz Maastrichta) (EPEC Vodič JPP, 2015)



Ovo su općenita pitanja, no procjena opcije JPP-a ovisi o konkretnom slučaju.

Ključna načela detaljnije su objašnjena u nastavku.

Dostupnost

Dostupnost projekta revitalizacije kulturne baštine procjenjuje se analizom očekivanih troškova poslovanja i održavanja, kao i protokom novca potrebnog za otplatu zajmova i povrat ulaganja. Obično se razvijaju različiti financijski modeli koji simuliraju različite scenarije. Ako projekt JPP-a uključuje troškove korisnika, financijski model treba istražiti sposobnost i spremnost korisnika da plate. Ako plaćanja vrši javno tijelo za nabavu (tzv. "naknada za uslugu"), obveze plaćanja predstavljaju dugoročnu obvezu koja ima izravan utjecaj na oblikovanje transakcije. Oba pristupa mogu se kombinirati (korisnički troškovi i naknade za usluge). Dostupnost je veliki problem koji se ne bi trebao procijenjivati samo u skladu s financijskim aspektima JPP-a, već u obzir treba uzeti i pitanja javnih izdataka. Zaključno, projekt JPP-a je dostupan ako javni proračun može osigurati isplatu njegovih troškova u dogovorenom vremenskom razdoblju.

Raspodjela rizika

Nije moguće izbjeći identifikaciju, analizu i izdvajanje mogućih rizika kod projekta upravljanja kulturnom baštinom. Ranije spomenuta dostupnost sigurno spada u kategoriju rizika, međutim osim nje mogu postojati i druge vrste rizika koje treba identificirati. Općenito, oni se mogu pronaći u komercijalnom, pravnom i političkom okruženju. Komercijalni rizici odnose se na ponudu i potražnju; rizici ponude podrazumijevaju sposobnost JPP tvrtke da isporuči uslugu, dok su rizici potražnje povezani s nedovoljnim brojem ciljanih korisnika usluge. Pravni rizici su u bliskoj vezi s političkim rizicima i odnose se na pravni i zakonodavni okvir, javne politike, rješavanje sporova, oporezivanje itd.

Preporučuje se koristiti matricu rizika i to ne samo na početku planiranja projekata revitalizacije kulturne baštine, već i tijekom provedbe cijelog projekta. Matrica rizika obično se sastoji od pet faza: identifikacije rizika, procjene rizika (uključuje određivanje vjerojatnosti rizika), raspodjele rizika (podrazumijeva podjelu odgovornosti za rizik), smanjenja rizika (pokušava smanjiti rizik) i praćenja rizika.

Bankarska sposobnost

Kako bi se mogao provesti projekt, nužno je pronaći svoje izvore financiranja. Većina projekata JPP-a financira se na osnovi projekata i uključuje dugoročni dug (obično od 70% do 90% ukupnog financiranja). Veći dug, u usporedbi s kapitalnim financijama, je jeftiniji izvor financiranja budući da prihvaća nižu razinu povrata, istodobno s relativno manjim rizikom. Takozvano financiranje s ograničenim pristupom uključuje kreditiranje projekata JPP-a i temelji se na procjeni novčanog toka projekta kao glavnog izvora sigurnosti.

Analiza vrijednosti za novac

Rezultati projekata upravljanja kulturnom baštinom smatraju se vrijednim za novac ako završavaju s neto pozitivnom dobiti za društvo, koja je veća nego da su korišteni drugi načini nabave. Preporuča se provesti analizu troškova i koristi u početnoj fazi pripreme projekta (za više, pogledajti poglavlje 7.1).



EUROSTAT obrada

Ugovor iz Maastrichta definira kriterije ekonomske konvergencije u Paktu o stabilnosti i rastu i Proceduri prekomjernog deficita i nalaže da se dug i deficit u postupku JPP-a usklade s Europskim računovodstvenim sustavom (ESA). EUROSTAT prikuplja pouzdane statističke podatke o položaju duga i deficita država članica. Svrha pravila statističke obrade JPP-a je dodjela JPP-a na bilancu gospodarskog vlasnika imovine JPP-a koja se pregledava na financijskom zatvaranju projekta (JPP aranžmani se pregledavaju prema propisanim ESA pravilima). Međutim, ako je većina prihoda od projekta korisnička naknada, primjenjuju se odvojena pravila. Obrada EUROSTAT-a nije uvjetovana projektima JPP-a; važna je za klasifikaciju projekta kao financiranim sredstvima privatnog sektora, a ne javnog duga.

Korak 5.

Korištenje opcije JPP-a za projekt upravljanja kulturnom baštinom potrebno je opravdati analizom dostupnosti, raspodjelom rizika, bankarskom sposobnosti i analizom vrijednosti za novac.

6.2. Priprema i odobrenje projektnog prijedloga

Nakon što se odluči koristiti opciju JPP-a u projektu revitalizacije kulturne baštine, pripreme i odobravanje prijedloga projekta mogu započeti. Prvo je potrebno odobrenje od strane nadležnog javnog tijela koje će podržati razvoj projekta revitalizacije baštine u okviru JPP-a.

Pripremna faza odnosi se na (1) organizaciju i (2) finalizaciju priprema prije izlaska natječaja. Organizacija sadrži sljedeće:

- Uspostavljanje tima i strukture upravljanja,
- Angažiranje tima savjetnika,
- Projektni plan i vremenski raspored.

Kada je u pitanju struktura upravljanja, primjeri dobre prakse pokazuju uspjeh kad se osnuje odbor projekta. Takav odbor ili upravni odbor obično čine predstavnici javnog sektora, u koordinaciji višeg službenika. Istodobno, treba uspostaviti tim za upravljanje projektom čija je odgovornost svakodnevno upravljanje projektom JPP u revitalizaciji kulturne baštine. Potrebno je imenovati voditelja projekta, zaposlenog na puno radno vrijeme, čiji je posao upravljanje projektom tijekom faze nabave.

Nakon što se identificiraju potrebne stručne expertize tima, preporuča se angažirati savjetnike koji će svojim uslugama podržati projekt JPP-a. U većini slučajeva, te se usluge odnose na pravo, poduzetništvo, financiranje i porez, ali i tehnička pitanja. Stoga se angažiraju odvjetnička društva, financijske savjetodavne organizacije, tehnološke savjetodavne institucije kao i nacionalne JPP jedinice.

Glavni zadatak tima za upravljanje projektom je razviti projektni plan zajedno s vremenskim rasporedom pripreme i nabave projekta. To uključuje izradu dokumenta uz konzultacije s dionicima, proces natječaja, angažman privatnog partnera i proces odobravanja. Preporuča se koristiti grafikon "Gantt" jer definira jasan prikaz svih faza i njihovih vremenskih razdoblja.



Druga faza pripreme uključuje finalizaciju prije pokretanja natječaja i odnosi se na prethodno objašnjene korake:

- Daljnje studije za koje se savjetuje da budu dovršene,
- Priprema aranžmana za JPP,
- Odabir metode nabave,
- Definiranje kriterija za ocjenu ponude,
- Izrada nacrtu ugovora o JPP-u.

Daljnje studije služe za detaljnu procjenu rizika projekta JPP-a. Vrsta studija koje treba provesti ovisi o vrsti projekta. One mogu biti tehničke, financijske i ekonomske prirode (kao što su financijske studije izvedivosti, analize troškova i koristi, ali i one studije koje se odnose na tehničke uvjete pojedinih dobara kulturne baštine). Također se savjetuje da se pripremi detaljan poslovni portfolio.

Dizajn JPP aranžmana podrazumjeva isticanje glavnih tržišnih odredaba ugovora o JPP-u, razvoju matrice rizika i detaljnim komercijalnim i financijskim analizama. Ova se faza usredotočuje na određivanje svih aspekata aranžmana JPP-a (npr. odgovornosti, raspodjele rizika, mehanizma plaćanja) i razvija se na detaljniji način. Cilj je izraditi nacrt JPP ugovora.

Nakon analize različitih oblika JPP aranžmana odabire se metoda nabave. Četiri postupka nabave predviđena su zakonodavstvom Europske unije: otvoreni, ograničeni (ova se dva ponekad nazivaju i "standardni postupci"), dogovoreni (izvanredni postupak) i kompetitivni dijalog (čija upotreba podliježe određenim uvjetima). Razlikuju se po mogućnosti ograničavanja broja ponuđača; rasprave tijekom procesa; rasprave nakon podnošenja konačne ponude; i osnove za nagradu.

Tablica u nastavku prikazuje usporedbu različitih postupaka.

Tablica 1. Usporedba postupaka nabave u Europskoj uniji

	Otvoreni postupak	Ograničeni postupak	Pregovarački postupak	Kompetitivni dijalog
Mogućnost ograničavanja broja ponuđača	Nije dopuštena prethodna kvalifikacija ili predbilježba. Svaka zainteresirana tvrtka može podnijeti ponudu.	Broj ponuđača može biti ograničen, ali ne na manje od pet u skladu s kriterijima navedenim u obavijesti o ugovoru (predkvalifikacija i uži izbor dopušteni).	Broj ponuđača može biti ograničen na najmanje tri u skladu s kriterijima navedenim u obavijesti o ugovoru (prekvalifikacija i uži izbor dopušteni).	Broj ponuđača može biti ograničen na najmanje tri u skladu s kriterijima navedenim u obavijesti o ugovoru (prekvalifikacija i uži izbor dopušteni).
Rasprave tijekom procesa	Specifikacije se ne mogu mijenjati tijekom postupka	Specifikacije se ne mogu mijenjati tijekom postupka	Pregovori dopušteni tijekom procesa.	Dijalog s ponuditeljima dopuštenim na svim



	licitiranja, a pregovori ili dijalog se ne mogu dogoditi s ponuditeljima. Dopušteno je pojašnjenje.	licitiranja, a pregovori ili dijalog se ne mogu dogoditi s ponuditeljima. Dopušteno je pojašnjenje.	Uzastopne faze mogu se koristiti za smanjenje broja ponuditelja (dalje kratki popis).	aspektima (slično pregovaračkom postupku, uključujući i dodatne kratke unose). Kada se zaključi dijalog, potrebno je zatražiti završne cjelovite ponude na temelju rješenja predstavljenih tijekom faze dijaloga.
Rasprava nakon podnošenja konačne ponude	Nema mogućnosti za pregovore s ponuditeljem nakon podnošenja ponuda.	Nema mogućnosti za pregovore s ponuditeljem nakon podnošenja ponuda.	Nije bitno jer se pregovori ne mogu nastaviti sve dok ugovor nije dogovoren. Ne mora postojati "konačna ponuda" sama po sebi.	Dopušteno je samo pojasniti, malo urediti ili specificirati ponudu. Promjene nisu dopuštene osnovnim značajkama.
Osnova za nagradu	Najniža cijena ili ekonomski najpovoljnija ponuda	Najniža cijena ili ekonomski najpovoljnija ponuda	Najniža cijena ili ekonomski najpovoljnija ponuda	Ekonomski najpovoljnija ponuda

Izvor: EPEC JPP Vodič, <http://www.eib.org/epec/g2g/ii-detailed-preparation/22/223/index.htm>

Nadalje, potrebno je razviti kriterije procjene ponuda. Ova faza odnosi se na osnivanje natječajnog odbora koji će također odabrati kriterije za ocjenjivanje ponuda. Predstavnici odbora obično su podložni nacionalnom zakonu i trebaju osigurati da se postupak nabave provede transparentno, što uključuje odluku o odabiru najpovoljnijeg ponuditelja. Kriteriji se mogu razlikovati, ali moraju biti unaprijed navedeni. Oni mogu uključivati npr. iznos najveće uplate tijela javne nabave, najnižu naknadu za usluge, najbolju izvedbu, najkraće trajanje ugovora o JPP-u itd. Međutim, najviši cilj režima javne nabave Europske unije je odabir "ekonomski najpovoljnih ponuda".

U završnoj fazi pripreme nacрта ugovora o JPP-u općenito se definiraju potrebni standardi usluga, raspodjela rizika i mehanizmi plaćanja. Iako ugovori uvijek ovise o konkretnom slučaju, trebali bi obuhvaćati sljedeće:

- Prava i obveze stranaka;
- Raspodjelu rizika;
- Standarde i ciljeve pružanja usluga (moraju biti objektivni i mjerljivi);
- Postupak dopuštenih izmjena, kao i njihov opseg i prirodu;



- Mehanizme plaćanja (npr. tarife, subvencije, potpore) i prilagodbe plaćanja kao odgovor na različite nepredviđene okolnosti;
- Kazne (eventualno do prestanka ugovora o JPP-u);
- Obveznice sigurnosti i uspješnosti;
- Osiguranja za projekte;
- Trajanje ugovora o JPP-u;
- Uvjete za otkaz i naknadu po prestanku rada;
- „Step-in“ prava;
- Definiciju i utjecaj više sile i promjene u zakonu;
- Postupak rješavanja spora (EPEC JPP Vodič 2015).

Korak 6.

Kako bi se pripremio projekt i dobilo odobrenje prijedloga projekta, potrebno je uspostaviti tim i strukturu upravljanja, koji će uz pomoć savjetnika razraditi projektni plan i vremenski raspored. Oni također naručuju daljnje studije vezane uz projekt, pripremaju aranžman JPP-a i odlučuju o izboru metode nabave. Zatim se formira odbor za ponude koji definira kriterije ponude. U ovom koraku obično se priprema ugovor o JPP-u.

7. Nabava od strane privatnog sektora

Proces nabave započinje objavljivanjem obavijesti o nabavi. Ovo se naziva i procesom licitiranja i podijeljen je u četiri koraka:

- Obavijest o nabavi, pretkvalifikacija i uži izbor
- Poziv na natječaj
- Interakcija s ponuditeljima
- Procjena ponuda i odabir najpovoljnijeg ponuditelja.

Obavijest o nabavi, pretkvalifikacija i uži izbor

Proces nabave započinje kada se objavi obavijest o javnoj nabavi. U skladu s propisima Europske unije, preporuča se obavijest objaviti u jednom ili više međunarodnih časopisa. Obično se zainteresiranim stranama koje odgovaraju na obavijest treba poslati kratak opis projekta zajedno s tzv. Upitnikom o pretkvalifikaciji. Pretkvalifikacijski upitnici koriste se kako bi pomogli dobavljačima u javnom sektoru/kupcima da se odzovu na natječaj tamo gdje je potrebna određena razina tehničke spremnosti i čine dio ograničenog natječajnog postupka. Uobičajeno, poziv mora sadržavati minimalno sljedeće informacije: opis projekta; njegov pregled zajedno s raspodjelom rizika i odgovornosti svake stranke; dokumentaciju koja će biti dostupna ponuditeljima; informacije o postupku nabave; popis potrebnih kvalifikacija; kriterije evaluacije; vremenski raspored.

U postupku užeg izbora, broj ponuđača obično se smanjuje na između tri i pet. Budući da je ponuda za projekt JPP složena i skupa za ponuđača, ponekad javni sektor može odlučiti o djelomičnoj nadoknadi ponuditelja za troškove pripreme ponude. To potiče kandidate na licitiranje.



Evaluacija predanih kvalifikacija usredotočena je na tehničku sposobnost, poslovnu sposobnost i financijski položaj potencijalnih ponuditelja. Obično se konzorciji preferiraju naspram pojedinačnih ponuditelja. Predaja ponude obično sadrži informacije o poslovnim aktivnostima ponuditelja zajedno s financijskim informacijama, pravnim informacijama o ponuditelju i kvalifikacijama njegovog osoblja.

Proces završava izvješćem koje služi kao revizijski trag. Također se savjetuje obavijestiti neuspješne ponuđače o donesenoj odluci.

Poziv na natječaj

Poziv na dostavu ponuda može započeti s finalizacijom poziva na natječajnu dokumentaciju. Poziv na dostavu ponuda treba uključiti:

- Detaljne informacije o projektu;
- Sažetak ključnih načela koja treba slijediti, uključujući obveze svake stranke i raspodjelu rizika;
- Detaljan opis izlaznih podataka i minimalni potrebni tehnički dizajn i tehničke značajke;
- Stupanj predanosti od potencijalnih zajmodavaca i investitora;
- Cjelovit nacrt JPP ugovora;
- Upute o podacima koji se moraju podnijeti i detaljni postupci za podnošenje;
- Kriterije ocjenjivanja;
- Zahtjeve za ponudbene obveznice ili ekvivalentnu sigurnost (EPEC JPP Vodič 2015).

Interakcija s ponuditeljima

Kako bi se potaknula inovativna rješenja različitih ponuditelja, razjasnile eventualne nejasnoće i pružila povratna informacija svima o ključnim aspektima njihovih ponuda, savjetuje se da se osigura visok stupanj interakcije između tijela javne nabave i ponuditelja. Obično se oformi takozvani "data room", gdje ponuditelji mogu dobiti detaljne informacije o svim aspektima projekta.

Evaluacija ponuda i odabir najpovoljnijeg ponuditelja

Evaluacija kriterija prolaznosti/pada se radi kada je vrlo važno odabrati kriterije koji najbolje odgovaraju opsegu projekta. Ponekad se dogodi da samo jedan ponuđač podnese ponudu. Zbog nejasnoća u natječajnoj dokumentaciji (mogu se izmijeniti i ponavljati natječaji) ili mogu realno odražavati situaciju (tada se nabava nastavlja samo s ponuditeljem).

Nakon odabira željenog ponuditelja, potrebno je minimalno "razdoblje mirovanja" od 10 dana prije sklapanja ugovora o JPP-u. To omogućuje odbacivanim ponuditeljima da predaju moguće pritužbe.

Korak 7.

Kako bi započeo postupak nadmetanja, potrebno je objaviti obavijest o nabavi zajedno s upitnikom o pretkvalifikaciji. Zatim se suzi broj ponuđača te ih se pozove na natječaj. Kako bi se ponuđačima pružile detaljne informacije o svim aspektima projekta, dolazi do interakcije između tijela javne nabave i ponuđača. Zatim se vrši procjena ponuda i na kraju se odabire željeni ponuđač.



8. Sklapanje JPP ugovora

Nakon odabira željenog ponuditelja može se nastaviti sa sklapanjem ugovora. Taj je postupak podijeljen u tri koraka:

- **Finaliziranje JPP ugovora,**
- **Zaključivanje ugovora o financiranju,**
- **Zatvaranje financija.**

Završetak ugovora o JPP-u

Nakon odabira željenog ponuditelja, ugovor o JPP-u može se finalizirati. Neke finalne prilagodbe ugovora o JPP-u trebaju biti ograničene na pojašnjenja i potvrde obaveza. Pregovori mogu uključivati pitanja o vremenskom rasporedu, definiranju preostalih pitanja i evidentiranju pitanja koja su već dogovorena.

Zaključivanje ugovora o financiranju

Iako bi se očekivalo da će se paketi financiranja u trenutku nabave u potpunosti realizirati, to se ponekad ne događa, najčešće zbog teških financijsko-tržišnih uvjeta (npr. smanjene likvidnosti). To može značiti da se ugovor o JPP-u može potpisati bez ugovora o financiranju. Ti ugovori često uključuju mnoge unakrsne reference i trebaju biti pripremljeni kao koherentni paket.

Obično uključuju:

- Stariji kreditni ugovori kojima se utvrđuju prava i obveze svake stranke u pogledu starijeg duga;
- Zajednički uvjeti sporazuma koji objašnjavaju višestruke izvore financiranja za projekt JPP-a;
- Podređeni ugovori o zajmu koji osiguravaju sponzori projekata i/ ili investitori treće strane;
- Sporazum o dioničarima;
- Izravni sporazum između zajmodavaca i tijela javne nabave koja omogućuje starijim zajmodavcima da preuzmu projekt pod određenim okolnostima;
- Ugovor o računima koji uključuje banku koja će nadzirati novčani tijek iz i prema JPP društvu u skladu s pravilima navedenim u ugovoru;
- Sporazum između vjerovnika;
- Sporazume o zaštiti koji omogućuju utvrđivanje kamatne stope na sve ili na dio duga ili na ograničavanje izloženosti riziku promjene tečaja;
- Sporazume o sigurnosti (npr. dionice za zalog, naplata preko računa, založna pokretnina, zalog za potraživanja);
- Garancije tvrtke- majke i drugi oblici povećanja kredita;
- Pravna mišljenja koja definiraju provedivost ugovora (EPEC JPP Vodič 2015).

Zatvaranje financija

Ovaj korak započinje potpisom sporazuma o financiranju i ispunjavanjem svih potrebnih uvjeta. Provedba projekta zapravo započinje zatvaranjem financija.

Korak 8.

Kako bi se sklopio ugovor s ponuđačem, potrebno je provjeriti jesu li potrebne pojedine završne izmjene ugovora. Tada se podmiruju financijski sporazumi i ugovor je zatvoren.



9. Provedba JPP projekta

Provedba projekta JPP-a odnosi se na razdoblje od zatvaranja financija do zatvaranja ugovora. Nakon sklapanja ugovora o JPP-u, tim za upravljanje ugovorom (odvojen od tima za upravljanje projektom) mora biti uspostavljen od strane javnog tijela za nabavu. Tim za upravljanje ugovorom mora razviti alate i procese upravljanja (planovi za nepredviđene okolnosti) i obavljati svakodnevne aktivnosti upravljanja ugovorom. Moraju se odrediti vremenski rokovi i odgovornosti. Preporuča se izrada priručnika za upravljanje ugovorima (EPEC PPP Vodič 2015).

Redovito i učinkovito praćenje provedbe projekta JPP-a, tj. uspješnost JPP tvrtke i aktivnosti u skladu s ugovorom o JPP-u od ključne su važnosti. JPP tvrtka mora kontinuirano predstavljati financijske i operativne informacije timu za upravljanje ugovorom. Zahtjev za informacijama trebao bi biti ograničen na podatke potrebne za postizanje uspješnog praćenja i retrospektivne procjene projekta. Prekomjerno prikupljanje informacija treba izbjegavati (EPEC PPP Vodič 2015).

U fazi provedbe tim za upravljanje ugovorom treba razviti svakodnevnu komunikaciju s JPP tvrtkom, pratiti postignuća osnovnih pokazatelja uspješnosti, provjeriti kontrolu kvalitete i pregledati postupke osiguranja kvalitete te izvještavati dionike (EPEC PPP Vodič 2015). Također u fazi provedbe projekta JPP, dijalog s različitim dionicima, posebice s lokalnom populacijom, od ključne je važnosti kako bi se izbjegli sukobi (Kolenc 2017: 1).

Priručnik za upravljanje ugovorom je alat koji se koristi u slučaju kad se pojave problemi. Potreban je da definira eskalaciju postupaka koji će se provesti. Štoviše, mora odrediti administrativne i logističke detalje kako bi se provodile promjene dopuštene u ugovoru o JPP-u (npr. refinanciranje, posljedice promjene zakona).

Tim za upravljanje ugovorom možda će morati upravljati promjenama koje se ne očekuju u ugovoru o JPP-u. U takvim se slučajevima treba provesti protokol vezan uz planove za nepredviđene slučajeve. Ponovni pregovori o ugovoru o važnim aspektima ugovora o JPP-u su nepoželjni i u načelu zabranjeni prema pravu Europske unije. Oni zahtijevaju pažljivu analizu i dijalog između stranaka (EPEC PPP Vodič 2015). Nepredviđeni događaji mogu potjecati iz fizičkih ili društvenih izvora. Upravljanje usmjereno prema van reagira na društvene događaje (uz uključenost dionika) te se preporučuje kooperativni odnos između privatnog i javnog partnera jer zajedno mogu generirati zadovoljavajuće rezultate kao odgovor na nepredviđene događaje (Verweij, Teisman, Gerrits 2017: 119-136).

Ako se pojave ugovorni sporovi koriste se zajednički mehanizmi rješavanja sporova: parnice, arbitraža, određeno stručno determiniranje, posredovanje ili mirenje i odluka mjerodavnog regulatornog tijela. Učinkovito upravljanje međudnosima u projektu pomaže procesu rješavanja sporova (EPEC PPP Vodič 2015). Već u ugovornoj fazi moguće je odlučiti o tzv. "nezavisnom inženjeru" čija je uloga interpretirati ugovorne odredbe u osporenoj situaciji za cijelo vrijeme trajanje ugovora (dakle, tijekom faze izgradnje, kao i u razdoblju korištenja). Njegove usluge osiguravaju se i iz javnih i privatnih sredstava. U slučaju da se stranke ne slažu s mišljenjem nezavisnog inženjera, mogu definirati drugu fazu rješavanja sporova. To je najčešće arbitraža za velike infrastrukturne projekte, dok je za male projekte propisana nadležnost suda.

Kada završi ugovor o JPP-u (razlog za raskid ugovora može biti npr. krivnja JPP tvrtke i ili tijela javne nabave, istek trajanja ugovora o JPP-u) treba obratiti pažnju na sljedeća pitanja:



- Okolnosti u kojima ugovor može raskinuti ugovorna stranka prije dogovorenog isteka;
- Plaćanje (ako postoji) koje javno tijelo za nabavu mora uplatiti JPP društvu po raskidu ugovora (ovisno o okolnostima);
- Stanje imovine koja se predaje javnom tijelu za nabavu nakon raskida ugovora (EPEC JPP Vodič 2015).

Korak 9.

Kako bi se osiguralo pravilno provođenje projekta JPP-a, uspostavljen je tim za upravljanje ugovorom s ciljem obavljanja svakodnevnih aktivnosti upravljanja ugovorom i redovitog praćenja. Također se bave mogućim promjenama ugovora, kao i sporovima, ako se pojave. Raskid ugovora je konačna faza procesa provedbe, a povezana pitanja raskida ugovora se trebaju jasno razjasniti.

10. Praćenje JPP ugovora

Potrebno je redovito pratiti provedbu projekta JPP, kao što je već objašnjeno u poglavlju 9. Također se preporuča provesti retrospektivnu (ex-post) procjenu projekta JPP-a. Ona služi poboljšanju donošenja budućih odluka o projektima JPP-a. Obično se angažira neovisno tijelo za evaluaciju (javno tijelo ili konzultantska tvrtka) za obavljanje tog posla. Analitički okvir dokumenta usredotočiti će se na utvrđivanje prednosti koje proizlaze iz rezultata projekta i na troškove isporuke tih rezultata, ali i na kvalitativne podatke kao što su kvaliteta usluge, dizajn ugovora i raspodjela rizika. Projekti JPP-a trebali bi se normalno definirati u smislu vrijednosti za novac. Retrospektivna evaluacija također može pokušati identificirati alternative (EPEC PPP Vodič 2015).

Korak 10.

Očekuju se dvije vrste praćenja: redovito praćenje provođenja projekta JPP-a i ex-post evaluacija, koja predstavlja naučene lekcije i služi poboljšanju donošenja budućih odluka o projektima JPP-a.



11. Dodatne informacije i korisne poveznice

11.1. Europska Unija

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

Europska Komisija, 2004.

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

11.2. Hrvatska

Javna tijela zadužena za JPP:

Sektor za JPP, Agencija za investicije i konkurentnost, www.aik-invest.hr

Konzultantske agencije:

JPP Centar, www.pppcentar.com

Priručnici o JPP-u:

Priručnik 1: Diskontiranje i diskontna stopa kod projekata JPP-a, <http://www.aik-invest.hr/wp-content/uploads/2015/11/p1-diskontiranje-i-diskontna-stop-a-1-1.pdf>

Priručnik 2: Financijski model kod projekata javno-privatnog partnerstva, <http://www.aik-invest.hr/wp-content/uploads/2015/11/p2-financijski-model-kod-projekata-jpp-1.pdf>

Priručnik 3: Usporedba troškova javnog sektora, http://www.aik-invest.hr/wp-content/uploads/2015/11/p3_-komparator-tro%C5%A1kova-javnog-sektora-1.pdf

Priručnik 4: Struktura ugovora o JPP, http://www.aik-invest.hr/wp-content/uploads/2015/10/p4_struktura-ugovora-o-jpp.pdf

Priručnik 5: Utvrđivanje sposobnosti plaćanja JLPRS u projektima javno-privatnog partnerstva, http://www.aik-invest.hr/wp-content/uploads/2015/11/p5-utvr%C4%91ivanje-sposobnosti-pla%C4%87anja-jlprs-u-projektima-jpp_final.pdf

Priručnik 6: Značenje i postupak izračuna vrijednosti za novac kod projekata javno-privatnog partnerstva, <http://www.aik-invest.hr/wp-content/uploads/2015/11/p6-v2-vfm-finalno-za-objavudoc.pdf>

Priručnik 7: Postupak odabira privatnog partnera - specifičnosti provedbe projekta po modelu javno-privatnog partnerstva, http://www.aik-invest.hr/wp-content/uploads/2015/10/p7_postupak-odabira-privatnog-partnera_final-za-objavu.pdf

Priručnik 8: Rizici u projektima javno-privatnog partnerstva (identifikacija, kvantifikacija i alokacija), <http://www.aik-invest.hr/wp-content/uploads/2015/10/p8-v2-rizici-kod-jpp-projekata-final-za-objavu.pdf>



Priručnik 9: Priprema i provedba javnih investicija (projekti javno-privatnog partnerstva), <http://www.aik-invest.hr/wp-content/uploads/2015/11/p9-priprema-i-provedba-javnih-investicija-v3-final.pdf>

Priručnik 11: Kombiniranje modela JPP s fondovima Europske unije, <http://www.aik-invest.hr/wp-content/uploads/2015/11/p11-kombiniranje-modela-jpp-a-s-fondovima-eu.pdf>

Zakoni o zaštiti baštine, očuvanju i revitalizaciji:

Zakon o zaštiti i očuvanju kulturnih dobara, http://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/1999_07_69_1284.html

Pravilnik o uvjetima za fizičke i pravne osobe radi dobivanja dopuštenja za obavljanje poslova na zaštiti i očuvanju kulturnih dobara, http://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2003_05_74_892.html

12. Reference:

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

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

Radej, Bojan i Pirkovič, Jelka (2016). Radni dokument br. 1/2017 "SMART HERITAGE POLICY". Ljubljana: Slovensko društvo za evaluaciju.

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

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



Prilog 1 - Koraci u pripremi i provedbi JPP projekata za revitalizaciju kulturne baštine

Korak 1.

Prvi korak koji treba biti dovršen u strategijama upravljanja kulturnom baštinom temeljen na JPP-u je priprema Integriranog plana upravljanja kulturnom baštinom.

Korak 2.

Nakon završetka Integriranog plana upravljanja kulturnom baštinom potrebno je postići konsenzus u javnosti. Nakon što je dogovoren, Gradsko vijeće usvaja dokument.

Korak 3.

Nakon što Gradsko vijeće usvoji Integrirani plana upravljanja kulturnom baštinom, potrebno je definirati popis projekata/ aktivnosti revitalizacije kulturne baštine, koji su prikupljeni u akcijskom planu.

Korak 4.

Nakon analize različitih načina isporuke, odabire se prioritetni projekt za JPP u revitalizaciji kulturne baštine.

Korak 5.

Korištenje opcije JPP-a za projekt upravljanja kulturnom baštinom potrebno je opravdati analizom dostupnosti, raspodjelom rizika, bankarskom sposobnosti i analizom vrijednosti za novac.

Korak 6.

Kako bi se pripremio projekt i dobilo odobrenje prijedloga projekta, potrebno je uspostaviti tim i strukturu upravljanja, koji će uz pomoć savjetnika razraditi projektni plan i vremenski raspored. Oni također naručuju daljnje studije vezane uz projekt, pripremaju aranžman JPP-a i odlučuju o izboru metode nabave. Zatim se formira odbor za ponude koji definira kriterije ponude. U ovom koraku obično se priprema ugovor o JPP-u.

Korak 7.

Kako bi započeo postupak nadmetanja, potrebno je objaviti obavijest o nabavi zajedno s upitnikom o pretkvalifikaciji. Zatim se suzi broj ponuđača te ih se pozove na natječaj. Kako bi se ponuđačima pružile detaljne informacije o svim aspektima projekta, dolazi do interakcije između tijela javne nabave i ponuđača. Zatim se vrši procjena ponuda i na kraju se odabire željeni ponuđač.

Korak 8.

Kako bi sklopili ugovor s ponuđačem, potrebno je provjeriti jesu li potrebne pojedine završne izmjene ugovora. Tada se podmiruju financijski sporazumi i ugovor je zatvoren.

Korak 9.

Kako bi se osiguralo pravilno provođenje projekta JPP-a, uspostavljen je tim za upravljanje ugovorom s ciljem obavljanja svakodnevnih aktivnosti upravljanja ugovorom i redovitog praćenja. Također se bave mogućim promjenama ugovora, kao i sporovima, ako se pojave. Raskid ugovora je konačna faza procesa provedbe, a povezana pitanja raskida ugovora se trebaju jasno razjasniti.



Korak 10.

Očekuju se dvije vrste praćenja: redovito praćenje provođenja projekta JPP-a i ex-post evaluacija, koja predstavlja naučene lekcije i služi poboljšanju donošenja budućih odluka o projektima JPP-a.

Prilog 2 - Primjer JPP projekta revitalizacije kulturne baštine: Slučaj palače Varaždinske županije, Hrvatska

Slika 1. Pogled na glavno pročelje palače Varaždinske županije (sadašnje stanje)



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

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). Izgrađena je u rokoko stilu 1768. od strane majstora graditelja Jacbara Erbera zbog uvjeta i potreba grada Varaždina. Uništena ju u požaru 1776. godine. Tijekom godina postupno joj se smanjivao značaj, što je rezultiralo zanemarivanjem i neprimjerenim korištenjem.

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 obnavljanje palače u relativno kratkom vremenu.

Javni partner: Varaždinska županija

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

Očekivano trajanje ugovora: 20 godina



Predmet ugovora: 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.

Procjena vrijednosti kapitala: 1.197.000 EUR (bez PDV-a)

Nakon donošenja Zakona o javno-privatnom partnerstvu (NN 129/08) u 2008. godini, projekt 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.