



# JZP V PROJEKTIH KULTURNE DEDIŠČINE

Smernice za načrtovanje in pripravo  
projektov kulturne dediščine skladno z  
modelom javno-zasebnega partnerstva

Končna verzija  
2019





## Vsebina

Uvod .....	5
1. Značilnosti javno-zasebnega partnerstva .....	7
2. Kako se JZP razlikuje od drugih oblik sodelovanja na področju kulturne dediščine? .....	11
3. Temeljne oblike pogodb JZP .....	13
4. Kriteriji za uspešno izvedbo modela JZP v projektih s področja kulturne dediščine.....	17
4.1 Identifikacija javne potrebe po projektih revitalizacije kulturne dediščine. ....	19
4.2 Analiza plačilne sposobnosti javnega sektorja .....	19
4.3 Sestava projektne skupine za izvedbo projekta.....	19
4.4 Temeljita priprava projektnega predloga.....	20
4.5 Preverjanje trga s pomočjo »dneva odprtih vrat« (ang. <i>market test</i> ). .....	20
Okvir 1: Ali je smiselno angažirati svetovalce za izvajanje projektov JZP na področju kulturne dediščine? .....	21
5. Finančni vidiki projektov JZP .....	23
5.1 Oblikovanje finančnega modela .....	24
5.1.1 Temeljne predpostavke snovanja finančnega modela .....	24
Okvir 2: Kaj je diskontna mera?.....	25
5.2 Elementi finančnega modela.....	28
5.3 Vstopne predpostavke .....	28
5.3.1 Projekcija investicijskih izdatkov (CAPEX) .....	28
5.3.2 Projekcija operativnih stroškov (OPEX) .....	29
5.3.3 Projekcija stroškov financiranja .....	29
5.3.4 Projekcija donosov.....	30
5.4 Izračun .....	32
5.4 Drugi elementi izračuna .....	32
Okvir 3: Vprašanja, na katera je treba odgovoriti, ko se oblikujejo vstopne predpostavke in se oblikuje finančna konstrukcija .....	34
5.5 Izstopni kazalniki .....	34
5.5.1 Projekcije finančnih izjav.....	35
5.5.2 Finančni kazalniki .....	36
Okvir 4: Kaj je diskontirani denarni tok? .....	37
Okvir 5: Kako izračunamo notranjo stopnjo donosa?.....	39
5.5.3 Prikaz kritja.....	39
Okvir 6: Priporočila za izdelavo finančnega modela. ....	42
6. Tehnični vidiki projektov JZP na področju kulturne dediščine .....	45
6.1 Analiza potreb in analiza možnosti .....	47
6.2 Izvedljivost tehničnih zahtev projekta .....	47
6.3 Oblikovanje izstopnih specifikacij .....	48
6.4 Določitev standardov prostora in storitev .....	50
6.5 Plačilni mehanizem .....	54
Okvir 7: Za koliko lahko javni sektor zmanjša mesečna nakazila zasebnemu partnerju? .....	55
7. Pravni vidiki projektov JZP na področju kulturne dediščine.....	59
7.1 Pravni okviri.....	61
7.2 Analiza tveganj .....	61
7.2.1 Ugotavljanje tveganja.....	62



7.2.2 Količinska opredelitev tveganj .....	66
7.2.3 Razdelitev tveganj .....	69
7.3 Struktura pogodb JZP .....	71
7.3.1 Predmet pogodbe .....	72
7.3.2 Čas trajanja pogodbe .....	72
7.3.3 Delitev tveganj med pogodbenimi stranmi .....	72
7.3.4 Financiranje in refinanciranje .....	73
7.3.5 Jamstva in zavarovanja .....	73
7.3.6 Plačila med pogodbenimi stranmi .....	73
7.3.7 Določila glede kompenzacij in odvez .....	73
7.3.8 Pogodbene kazni .....	75
7.3.9 Posledice neizvajanja pogodbenih določil .....	75
7.3.10 Predčasna prekinitev pogodbe in metoda prekinitve odnosov .....	76
7.3.11 Varovanje intelektualne lastnine, poslovnih skrivnosti in tajnosti podatkov .....	77
7.3.12 Postopki in pogoji pridobitve zgradb .....	77
7.3.13 Postopek reševanja sporov med pogodbenima stranema .....	78
Okvir 8: Priporočila javnim ustanovam glede oblikovanja pogodbe o JZP .....	79
Viri .....	81
Drugi viri .....	82



## Uvod

Javne ustanove se že dalj časa soočajo z omejenimi finančnimi sredstvi in izzivi zaščite kulturne dediščine. Klasični načini financiranja so v veliki meri odvisni od razpoložljivih proračunskih sredstev, zato se model javno-zasebnega partnerstva ponuja kot primerna alternativa.

Smernice za načrtovanje in pripravo projektov po modelu javno-zasebnega partnerstva (JZP) predstavljajo praktičen vodič javnim ustanovam pri strukturiranju projektov JZP na področju revitalizacije in varovanja kulturne dediščine.

Njegov namen je zagotoviti praktične informacije o vseh korakih in dokumentih, ki so potrebni za načrtovanje in pripravo projekta. Smernice lahko uporabljajo tudi ostali partnerji, ki sodelujejo pri pripravah (npr. konzervatorji, predstavniki iz finančnih ustanov, svetovalci in drugi).

Izvedba JZP ni povezana le s finančnimi in pravnimi vprašanji, zato ta vodič skuša celostno zaobjeti vse procese, povezane z načrtovanjem in pripravo projektov s področja kulturne dediščine. Da bi bila predstavitev čim bolj razumljiva, je priročnik zasnovan po sklopih, ki ob upoštevanju slovenske zakonodaje o javno-zasebnem partnerstvu podajajo smernice s področja financ, pravnih ter tehničnih vprašanj.

Prvo poglavje definira temeljne značilnosti javno-zasebnega partnerstva. Drugo poglavje je posvečeno primerjavi razlik med javno-zasebnim partnerstvom in drugimi oblikami sodelovanja med javnim in zasebnim sektorjem. V tretjem poglavju so očrtane osnovne poteze pogodbe JZP, ki jo organi javnega sektorja lahko sklenejo z zasebnimi partnerji. Četrto poglavje predstavlja kriterije uspeha JZP na področju kulturne dediščine. Zadnja tri poglavja so namenjena pojasnitvi finančnih, tehničnih in pravnih vprašanj, povezanih s pripravo projektnega predloga za javno-zasebno partnerstvo.

Pričujoči vodič je bil pripravljen v okviru projekta Interreg Srednja Evropa RESTAURA: Revitalizacija zgodovinskih zgradb s pomočjo javno-zasebnega partnerstva, v katerem so sodelovali partnerji iz Hrvaške, Poljske, Slovaške in Slovenije.



## 1. Značilnosti javno-zasebnega partnerstva









Javno-zasebno partnerstvo predstavlja dolgoročno pogodbeno razmerje med partnerji iz javnega in zasebnega sektorja, ki se ga sklene z namenom zagotavljanja javnih storitev ali storitev v javnem interesu. Takšno razmerje lahko vključuje oblikovanje načrtovanje, izgradnjo in/ali obnovo javnega objekta, financiranje, upravljanje in vzdrževanje infrastrukture in/ali zagotavljanje storitev s strani zasebnega sektorja, ki jih je tradicionalno omogočal in nudil javni sektor. . Modeli JZP zaobjemajo socialno infrastrukturo (šole, vrtci, bolnice, zdravstveni domovi) kot tudi gospodarsko infrastrukturo (avtoceste, letališča, železniške povezave itd.). Ključna sestavina tovrstnih sodelovanj je doseganje socialnih in ekonomskih ciljev na način, da vsak od partnerjev ohrani svojo pravno individualnost in odgovornost, obenem pa je razmerje osnovano na delitvi nalog in tveganj, kot je to opredeljeno v pogodbi o JZP (AIK 2012). Zasebni sektor s tem pridobi nove priložnosti na trgu, javni sektor pa lahko nudi kakovostnejše javne storitve.

Temeljni koncept projektov JZP na področju kulturne dediščine je tako imenovani model *odločitve zakupi ali kupi* (Orsag 2012, Skelcher 2005), ki je v svetu poslovnih financ dobro poznan. Po omenjenem modelu javni sektor, namesto da bi sam oblikoval, gradil, financiral ter vzdrževal objekte kulturne dediščine, realizira svoje cilje tako, da sklene dolgoročno pogodbeno razmerje s ponudniki iz zasebnega sektorja, ki prevzamejo obveznosti izvedbe v celoti ali s pogodbo v določenem delu (AIK 2012). V tovrstnem razmerju javni sektor zadrži izključno nadzorno in/ali regulatorsko vlogo ter določa pogoje, ki jih mora zasebni sektor izpolniti. Zasebni sektor je v zameno za prevzete obveznosti poplačan s strani končnih uporabnikov in/ali javnega sektorja. Na ravni Evropske unije sicer ni enotnih pravil v obliki direktive o JZP, so pa na voljo priročniki evropskih institucij (Eurostat, Evropska investicijska banka, Evropsko računsko sodišče), v katerih so zapisani napotki državam članicam, kako urejati področje JZP. Projekti JZP pokrivajo kompleksen splet pravnih, finančnih in tehničnih vidikov, zato so njihove osnovne značilnosti opredeljene v naslednjih točkah:

1. **Dolgoročno sodelovanje med javnim in zasebnim sektorjem.** Temeljna značilnost vsakega projekta JZP je dolgoročnost (10 ali več let), zato je treba k njegovemu načrtovanju in pripravi pristopati celostno.
2. **Javna infrastruktura in javne storitve.** JZP so vedno povezana z zagotavljanjem javnih storitev ter gradnjo in/ali obnovo javne infrastrukture. Od privatizacije se razlikujejo po tem, da se najpogosteje od zasebnega partnerja zahteva zagotovitev javne storitve v točno določenem roku, ki je pogojen z obsegom storitve ter s pravili in pogoji, ki jih določi javni sektor. Slednji ima vlogo lastnika in določa specifikacije ter nadzira projekt.
3. **Podpora politike.** Najpomembnejši dejavnik za uspeh kateregakoli projekta JZP je podpora politike. Brez politične podpore je tudi najskrbneje načrtovan projekt JZP obsojen na propad. Zaradi dolgoročnosti pogodbe javni sektor ne bo pripravljen sodelovati v projektu JZP, če le-ta ne bo imel podpore politike.
4. **Javne investicije.** Na razvoj javnih storitev se vedno gleda kot na razvoj javne infrastrukture, oziroma kot na javno investicijo. Pomanjkanje finančnih virov v javnem sektorju lahko upočasni ali popolnoma prekine investicije. V JZP zasebni sektor nadomesti začetne proračunske zaveze države, da financira gradnjo in/ali obnovo ter po svoji presoji implementira tehnike hibridnega financiranja. Javnemu sektorju je omogočena pretvorba začetne kapitalne investicije v plačevanje mesečnih nakazil za celotno dobo trajanja pogodbe JZP. Na ta način se odprejo možnosti, da javni sektor realizira investicije v večjem obsegu v krajšem časovnem obdobju brez izpostavljanja finančnim tveganjem.
5. **Razdelitev in prenos tveganj.** Značilnost vsake investicije je veliko število tveganj skozi celotno dobo trajanja projekta. Uspeh dolgoročne pogodbe med javnim in zasebnim sektorjem je odvisen od načina porazdelitve tveganj med pogodbenimi strankami. Zato je treba prepoznati ter, če je možno, količinsko opredeliti tveganja že v času načrtovanja. Nato je treba izdelati načrt upravljanja s tveganji in ga zaupati partnerju, ki ga lahko bolje izvaja. Za tveganja povezana z gradnjo, financiranjem ter upravljanjem se predpostavlja,



da jih bo bolje upravljal zasebni partner, javni partner pa je boljši na področjih povezanih z potrebami po storitvah. Pogodba o JZP nikoli ne predpostavlja, da vsa tveganja prevzame zasebni sektor, ampak le tista, ki jih le-ta more bolj učinkovito upravljati. Prenos vseh tveganj na zasebni sektor ustreza modelu privatizacije, ne JZP.

6. **Plačilo izključno za opravljene storitve.** Čeprav JZP zahteva znatne investicije zasebnega sektorja v fazi gradnje in vzdrževanja, so plačila javnega sektorja in/ali končnih uporabnikov odvisna izključno od zagotovljenih storitev oziroma se izvedejo, če je na voljo infrastruktura ali če je zasebni partner prevzel tveganje povpraševanja. Zasebni sektor je na ta način motiviran, da ohranja infrastrukturo v polni meri dostopno ves čas trajanja pogodbe ter tako zagotavlja največ v zameno za vložena sredstva.
7. **Obstoj namenskega podjetja (specialpurposevehicle - SPV).** Izvajalci, izbrani na javnem razpisu, morajo ustanoviti namensko projektno podjetje za potrebe izvajanje projekta. S tem se ločijo denarni tokovi izbranega izvajalca od projekta. Namensko podjetje je dejanski zasebni partner v projektih JZP.

**2. Kako se JZP razlikuje od drugih oblik sodelovanja na področju kulturne dediščine?**





Nadzorni organi držav članic, Eurostat in drugi subjekti javnega prava, ki so vključeni v načrtovanje in pripravo projekta ločijo JZP od drugih dogovorov o sodelovanju izključno na podlagi enega dejavnika. To je t.i. »transfer tveganj« (AIK 2014). Stopnja tveganja, ki ji je izpostavljen zasebni sektor, je temeljni pogoj, po katerem se pogodbe JZP razlikujejo od običajnih naročil storitve ali javnih naročil med javnim in zasebnim sektorjem. Na podlagi preteklih izkušenj s področja revitalizacije kulturne dediščine, obstajajo znatne razlike med pogodbami JZP in klasičnimi pogodbami, zato razlikujemo med naslednjimi:

1. **Naročila storitve** se pogosto sklepajo v okviru projektov revitalizacije kulturne dediščine. Javne ustanove najamejo zasebni sektor za določene storitve, na primer vzdrževanje objektov, konservatorske raziskave, restavriranje objektov kulturne dediščine itd. Pri tovrstnih pogodbah zasebni sektor v zelo kratkem času zagotovi znanje in opravi storitve, ki jih javni sektor ne more zagotoviti.
2. **Načrtovanje in gradnja** predstavljata najbolj pogosto obliko angažmaja zasebnega sektorja, ko je potrebno obnoviti in/ali opraviti gradbena dela, ki vključujejo tudi pripravo načrtov. Zasebni sektor v celoti prevzame tveganja, povezana z gradnjo, javni sektor pa mora projekt financirati in prevzame nase vsa tveganja, povezana z vzdrževanjem objekta.
3. **Zakup** predstavlja edino obliko sporazuma glede financiranja gradnje ali revitalizacije kulturnega objekta, pri kateri se lastništvo začasno prenese na zasebnega partnerja. Vsa tveganja projekta v zvezi z gradnjo in vzdrževanjem nosi izključno javni sektor. Posledično takšne pogodbe ne moremo enačiti z JZP, ker pri njej ni sinergij med javnim in zasebnim sektorjem v obliki prenosa in upravljanja s tveganji, povezanimi z gradnjo in vzdrževanjem objekta.

Omenjene oblike pogodb, čeprav vsebujejo značilnosti sodelovanja med javnim in zasebnim sektorjem, ne morejo predstavljati javno-zasebnega partnerstva. Projekti JZP so celostni, zahtevajo znatna denarna sredstva za pripravo in načrtovanje in so tudi pravno natančno opredeljeni.

### 3. Temeljne oblike pogodb JZP







Na ravni Evropske unije ni enotnega modela JZP. Vsaki državi članici je prepuščeno, da področje ureja skladno z lastno zakonodajo.

Pri pripravi javno-zasebnih projektov v Sloveniji je potrebno upoštevati naslednje predpise in zakone:

- Zakon o javno-zasebnem partnerstvu (Ul. RS 127/06)
- Pravilnik o vsebini upravičenosti izvedbe projekta po modelu javno-zasebnega partnerstva (Ul. RS 32/07)
- Uredba o enotni metodologiji za pripravo in obravnavo investicijske dokumentacije na področju javnih financ (Ul. RS 60/06, 54/2010)
- Pravilnik o vsebini in načinu vodenja evidenc projektov javno-zasebnega partnerstva in sklenjenih pogodb v okviru javno-zasebnega partnerstva (Ul. RS 56/07).

Slovenski zakon o javno-zasebnem partnerstvu je bil sprejet 7. decembra 2006; v veljavo je stopil 7. marca 2007. Definicija je zelo široka in obsežna.

»Javno-zasebno partnerstvo predstavlja razmerje zasebnega vlaganja v javne projekte in/ali javnega sofinanciranja zasebnih projektov, ki so v javnem interesu, ter je sklenjeno med javnim in zasebnim partnerjem v zvezi z izgradnjo, vzdrževanjem in upravljanjem javne infrastrukture ali drugimi projekti, ki so v javnem interesu, in s tem povezanim izvajanjem gospodarskih in drugih javnih služb ali dejavnosti, ki se zagotavljajo na način in pod pogoji, ki veljajo za gospodarske javne službe, oziroma drugih dejavnosti, katerih izvajanje je v javnem interesu, oziroma drugo vlaganje zasebnih ali zasebnih in javnih sredstev v zgraditev objektov in naprav, ki so deloma ali v celoti v javnem interesu, oziroma v dejavnostih, katerih izvajanje je v javnem interesu« (Zakon o javno-zasebnem partnerstvu, 2. člen).

Zakon jasna razmeji med javno-naročniškim razmerjem in javno-zasebnim partnerstvom. Poleg koncesij dopušča in regulira tudi druge oblike sodelovanja javnega in zasebnega sektorja. V zakonu je opredeljenih več vrst partnerstev:

- Pogodbeno partnerstvo, kjer je glede na delitev tveganj potrebno razmejiti javno-naročniško razmerje od javno zasebnega partnerstva.
- Statusno partnerstvo, kjer javni in zasebni partner ustanovita skupno podjetje. Pogodbeno partnerstvo je koncesijsko partnerstvo in Javno-naročniško razmerje. Statusno partnerstvo je partnerstvo z ustanovitvijo pravne osebe, partnerstvo s prodajo deleža in partnerstvo z nakupom deleža.

Prevladujočo obliko JZP v Sloveniji predstavljajo koncesije, kjer je vsaj del tveganj prenesenih na zasebni sektor. Slednji v tem primeru nosi tudi večino tveganj, vezanih na povračilo investicije. To je tudi bistvenega pomena za razlikovanje koncesij in javnih naročil, kjer tovrstna tveganja nosi javni sektor kot naročnik.

Posebnost Zakona o JZP v Sloveniji je še, da za projekte, ki presegajo vrednost 5,2 mio EUR je obvezen test o zainteresiranosti zasebnega sektorja za sodelovanje (t.i. market test). Namen te določbe pa je, da javni sektor pripravi primeren investicijski program.

Priprava projektov, ki vključujejo JPZ zahteva:

- identifikacijo primernih projektov,
- postopke izbire zasebnika,



- izvedbo projekta,
- nadzor.

#### Pomembna načela:

- Izvajalca JZP se izbere na podlagi javnega razpisa.
- Postopek izbire mora biti konkurenčen, pregleden, ne-diskriminatoren in pošten.
- Pri posebej zahtevnih postopkih je dopustna uporaba konkurenčnega dialoga (vsi PPP projekti so praviloma zelo komplicirani in zato zahtevni).
- Merilo: ekonomsko najugodnejša ponudba.

#### Še nekaj nasvetov, kdaj skleniti javno-zasebno partnerstvo:

- Javni partner mora biti sposoben natančno specificirati rezultate storitev ter prepustiti inovativnost in optimizacijo za njihovo doseganje zasebnemu partnerju,
- Opredelitev rezultatov mora zagotavljati objektivno merjenje, da se nagrade in sankcije lahko uporabijo,
- Pogodbeno razmerje lahko traja tudi 30 let ali več.
- Poudariti velja, da do sklenitve javno-zasebnega partnerstva pride le, če za projekt obstaja interes na strani javnega *in* zasebnega sektorja.



#### 4. Kriteriji za uspešno izvedbo modela JZP v projektih s področja kulturne dediščine







Za razliko od drugih investicij so projekti revitalizacije kulturne dediščine povezani z določenimi omejitvami. Za razliko od običajnega javnega naročila cilj JZP ni iskanje najcenejšega ponudnika, ki bo lahko zagotovil storitev skladno z zahtevami naročila. Teoretsko in strokovno ogrodje tovrstnih projektov temelji na konservatorskih načelih, njihova evalvacija pa se opira na strogo upoštevanje točno določenih pravil (Bilušić-Dumbović, 2013). Pogosto zasledimo trditev, da so ti projekti »neprecenljive vrednosti« za družbo kot celoto, zato mora biti pristop k njim drugačen od klasičnih investicij. V okviru projekta Restaura smo identificirali pet kriterijev, ki jih moramo zadostiti za uspešno izvedbo projektov JZP. Pri tem smo upoštevali nujnost celostnega pristopa, nezanemarljivo višino finančnih sredstev, ki jih je treba zagotoviti za realizacijo projekta ter pretekle izkušnje na območju držav članic vključenih v projekt Restaura.

## 4.1 Identifikacija javne potrebe po projektih revitalizacije kulturne dediščine.

Temelj dobrega javnega upravljanja je sprejetje strateških smernic in akcijskih načrtov, ki usmerjajo izvajanje dejavnosti v javnem interesu. Pred začetkom kakršnegakoli projekta JZP je nujno ugotoviti tržne in družbene potrebe za njegovo izvedbo. To storimo s pomočjo študije stanja in možnih smeri razvoja objekta v okolju in na območju, na katerega se nanaša program revitalizacije. Skladno z rezultati analize se odločimo o primernih scenarijih za izvedbo programov. Te procese je potrebno sprožiti čim prej, da omogočimo javnim ustanovam zbiranje koristnih informacij od potencialnih investitorjev, finančnih ustanov in drugih udeležencev na trgu. JZP je le eden od modelov za izvedbo projektov revitalizacije, zato ga je nujno evalvirati in primerjati z vsaj še enim od možnih modelov. V praksi se običajno opravi primerjava s tradicionalnim modelom nabave s pomočjo orodja, ki se mu v angleškem jeziku reče *public sector comparator*. Tovrstna orodja vključujejo podatke o spremljanju javnih investicij skozi njihov celotni življenjski cikel, njihov namen pa je, da omogočijo sprejetje smotrnih odločitev o upravičenosti projektov in modelov izvajanja.

## 4.2 Analiza plačilne sposobnosti javnega sektorja

Skladno s ciljem zmanjševanja zadolženosti javnega sektorja in ob upoštevanju proračunskih omejitev za lokalne javne ustanove, je potrebno pred začetkom projekta javnih investicij izdelati oceno plačilne sposobnosti javnega sektorja. Namen takšne analize je ugotoviti, ali je projekt za javni sektor finančno izvedljiv in, ali obstaja zadostna potreba za izvedbo projekta, da ga je mogoče oceniti kot ekonomsko upravičenega. Čeprav se odločitve o projektih javne infrastrukture ne sprejemajo na podlagi finančne izvedljivosti, morajo biti projekti dolgoročno gledano finančno vzdržni. Zato je z omenjeno oceno plačilne sposobnosti javnih ustanov treba ugotoviti, ali lahko načrtovane investicije predstavljajo finančno breme za proračune (lokalnih, regionalnih, osrednjih) javnih ustanov. S tem se izognemo pomembnemu tveganju, ki predvideva prevzemanje obveznosti v breme prihodnjih proračunov in s tem prenos današnjih stroškov na prihodnje generacije.

## 4.3 Sestava projektne skupine za izvedbo projekta.

Projekti revitalizacije kulturne dediščine terjajo specifična znanja, ki niso nujno na voljo v okviru javne ustanove - izvajalke projekta. Zato je pomembno, da se pri sestavljanju projektne ekipe povabi strokovnjake s pravnimi, tehničnimi, finančnimi in drugimi znanji. Pri klasičnih modelih so javne ustanove vpete v projekt zgolj v času obnove in restavriranja kulturne dediščine. Pri modelu JZP pa se to razmerje podaljša tudi na obdobje uporabe obnovljenega objekta - to je t.i. »celoten življenjski cikel projekta«. Zato je treba na samem začetku zagotoviti zadostna proračunska sredstva za celostno pripravo projekta ter za morebitni angažma



svetovalcev. Projektna skupina pogosto vključuje uslužbence iz različnih oddelkov in/ali več javnih ustanov, ki sodelujejo pri projektu ves čas njegovega trajanja in dajejo na razpolago svoja znanja. Javni sektor lahko po potrebi angažira zunanje sodelavce.

#### 4.4 Temeljita priprava projektnega predloga.

Pri projektih JZP se pogosto poudarja, da je pri njihovi pripravi potrebno upoštevati številne kompleksne postopke in dokumente. Dejstvo pa je, da morajo odločevalci slediti enakim uveljavljenim postopkom, kot pri kateremkoli drugem projektu investicije, ne glede na uporabljen model izvedbe. Cilj temeljite priprave je definiranje dolgoročnih pogodbenih razmerij, cene javnih storitev, stopnje predvidenih tveganj kot tudi optimalno trajanje projekta. S takšnim pristopom se zmanjšajo možna odstopanja od zastavljenih ciljev ter verjetnost sporov.

#### 4.5 Preverjanje trga s pomočjo »dneva odprtih vrat« (ang. *market test*).

Uspešna izvedba projektov JZP je odvisna od dobro pripravljenih in strukturiranih projektnih prijav. Tako javni kot zasebni sektor morata sodelovati dolgoročno, zato je potrebno pred prijavo na razpise za vsak projekt in/ali program JZP izpeljati raziskavo trga. Takšna raziskava vključuje organizacijo javnega posveta oziroma predstavitev projekta, na katerega se povabi potencialne zasebne ponudnike. Na dogodku se izpostavi cilje, ki si jih je javni sektor zastavil ter način, kako želi strukturirati celoten postopek. Uporaba modela JZP na področju kulturne dediščine pogosto postavlja zasebnemu sektorju stroge strokovne kriterije glede izvedbenih tehničnih in uporabljenih materialov za obnovo. Zato organiziranje »dneva odprtih vrat« in podobnih posvetov omogoča zasebnemu sektorju, da pridobi koristne vpogleda, ki vplivajo na možnost populariziranja projekta in hkrati omogočajo zasebnemu sektorju, da pritegne investitorje z idejo zaščite javnega interesa.



## Okvir 1: Ali je smiselno angažirati svetovalce za izvajanje projektov JZP na področju kulturne dediščine?

Angažma svetovalcev pri projektih JZP je vedno pereče vprašanje. Javne ustanove pogosto izpostavljajo visoko ceno kot glavno oviro za širšo rabo modelov JZP. Toda preden odgovorimo na zgoraj zastavljeno vprašanje, je treba vzeti pod drobnogled vlogo javne ustanove pri pripravi projekta ter se vprašati o nalogah, ki naj bi jih svetovalec opravil. Svetovalci morajo pokrivati področja pravnih, finančnih in tehničnih vprašanj. Vsako od svetovalnih ekip običajno sestavlja več posameznikov. Vključitev svetovalcev za druga področja je odvisna od narave projekta, ki se ga izvaja. V projektih revitalizacije kulturne dediščine na primer jedro svetovalne ekipe lahko sestavljajo strokovnjaki s področja konservatorstva, umetnostne zgodovine, zgodovine, arheologije, etnologije. Javne ustanove, ki imajo izkušnje na področju izvajanja JZP, običajno angažirajo svetovalno skupino za neko konkretno področje - npr. izključno za finance ali pa izključno za konservatorstvo, ostala področja pa bodo pokrivali sodelavci izvedbene projektne skupine iz vrst javne ustanove.

Skladno s smernicami dobre prakse Evropskega središča za poznavanje javno-zasebnega partnerstva vloge in naloge posameznih svetovalcev vključujejo:

### Pravni svetovalec:

- svetuje javnemu sektorju o pravnih vprašanjih glede strukturiranja projektov kulturne, dediščine z vidika rabe zemlje in pravnih oseb,
- svetuje javnemu sektorju glede možnosti o podpisu pogodbe o JZP,
- svetuje javnemu sektorju glede postopkov javnega razpisa,
- pripravi dokumentacijo, definira pravne ustreznosti ponudb,
- analizira ponudbe in izvedbo strokovnih preverb,
- nudi informacije in strokovno podporo javnim ustanovam pri odzivih na pritožbe ter drugih pravnih vprašanjih.

### Tehnični svetovalec:

- izdela izhodna določila ter standarde za objekte ter storitve,
- razvije koncepta oblikovanja in ponudbe,
- izvaja oceno tehnične ustreznosti lokacije.

### Finančni svetovalec:

- analizira finance in projekcije denarnega toka
- oblikuje mehanizem za plačilo, skladno s predlagano rešitvijo pogodbe o JZP,
- svetuje glede virov financiranja in izdela oceno plačilne sposobnosti javnega sektorja,
- oceni tveganje s pomočjo identifikacije, alokacije ter kvantifikacije tveganj,
- oblikuje finančne kriterije za izbiro najboljšega ponudnika,
- sodeluje v pogajanjih z denarnimi ustanovami ter potencialnimi ponudniki.



## 5. Finanční vidiki projektov JZP



Ob zagonu vsake javne investicije se najprej zastavi vprašanje financiranja in finančne konstrukcije. Na tej osnovi javne ustanove izdelajo oceno obsega in ravni storitve, ki jo nameravajo zagotoviti. Orodje, ki jim pri tem pomaga, je finančno modeliranje. V pričujočem poglavju se ne bomo ukvarjali s podrobnostmi o postopkih in metodah finančnega modeliranja, ampak bomo predstavili temeljne smernice glede vprašanj, povezanih s financami, ki jih morajo javne ustanove upoštevati med pripravo projektov na področju kulturne dediščine.

## 5.1 Oblikovanje finančnega modela

Finančni model predstavlja izhodišče vsakega investicijskega projekta in je hkrati temeljno orodje, s pomočjo katerega javne ustanove sprejemajo odločitve glede upravičenosti posameznega projekta in uporabe konkretnega modela izvedbe. Glavni cilj finančnega modela je ocena bodočih učinkov javne investicije (AIK, 2014). Pri tem mora odgovoriti na sledeča vprašanja: (i) kakšna je višina denarnih sredstev, ki so potrebna za izvedbo projekta in (ii) kakšna je cena javne storitve v celotnem obdobju trajanja projekta za javni sektor?

### 5.1.1 Temeljne predpostavke snovanja finančnega modela

Odločitev o zagonu javne investicije se sprejme na podlagi finančnega modela ob upoštevanju dobrih praks, ki jih predpisuje Evropska komisija v Vodiču za analizo stroškov in koristi (EC, 2014). Posledično mora vsak projekt vključevati naslednje štiri temeljne kategorije: (i) obdobje trajanja projekta, (ii) obdobje načrtovanja, (iii) življenjsko dobo objekta in (iv) referenčno obdobje.

Slika 1: Kategorije finančnega modela



Vir: Vodič za analizo stroškov in koristi.

#### 5.1.1.1 Diskontna mera

Določitev diskontne mere pri oblikovanju finančnega modela je vedno izpostavljeno kot eno glavnih vprašanj. Financiranje in izvajanje javnih investicij terja velika denarna sredstva v dolgem časovnem obdobju. Zato je potrebno izvajati učinkovito upravljanje z javnimi dohodki in odhodki skozi vso dobo trajanja projekta. Poleg tega se vrednost denarja skozi čas spreminja ali,





povedano drugače, nek znesek ima danes drugačno vrednost, kot jo bo imel v prihodnosti. Zato je treba pri oblikovanju finančnega modela upoštevati časovno vrednost denarja. Da bi lahko prikazali časovne preferencialne denarja, moramo denarne tokove reducirati na njihovo sedanjo vrednost z uporabo primerne diskontne mere.

## Okvir 2: Kaj je diskontna mera?

Diskontna mera je merilo za časovno vrednost denarja, oziroma predstavlja obrestno mero, ki s pomočjo diskontiranja reducira vse denarne prilive in odlive na sedanjo vrednost. V praksi se jo uporablja za sprejemanje odločitev o investicijah. Na področju financ, povezanih z JZP se najpogosteje uporablja distribucija diskontnih mer skladnih s predmetom diskontiranja. Razlikujemo med (i) finančno diskontno mero in (ii) družbeno diskontno mero.

- (i) Finančna diskontna mera se uporablja pri oblikovanju finančnega modela za diskontiranje denarnih tokov in predstavlja oportunitetne stroške kapitala ali ekonomsko ekonomsko škodo zaradi prikrajšanosti (Brigham, 1995). S tema izrazoma se označuje potencialno izgubo, ki izvira iz odločitve za investicijo v en projekt namesto v drugega. Njena vrednost je najpogosteje izražena kot ponderirano povprečje stroškov kapitala (t.i. WACC) ali kot znesek, ki izraža tveganja proste obrestne mere z dodatkom premije za investicijsko tveganje. Regulirani trgi vrednostnih papirjev poleg tega poznajo še model CAPM za določanje diskontne mere.
- (ii) Družbena ali socialna diskontna mera je v javnem sektorju v rabi za oceno različnih investicijskih možnosti in/ali primerjavo različnih denarnih tokov, ki jih je potrebno diskontirati na vrednost na enoto. Za razliko od finančne mere odraža vrednost makroekonomskih dejavnikov in je določena s strani dolgoročnih stopenj rasti gospodarstva. Njeno vrednost najpogosteje predpišejo regulatorji ali pa se jo določi kot obrestno mero na dolgoročne državne obveznice.

### 5.1.1.2 Časovnica projekta

Glavno vprašanje pred začetkom kakršnekoli dejavnosti je načrtovani čas trajanja projekta. Investicije v revitalizacijo kulturne dediščine je treba spremljati dolgoročno, tako v času priprave projekta, kakor tudi med fazo obnove in nato še v času uporabe objekta. Tisti, ki uporabljajo modele hibridnega financiranja projektov, zagovarjajo daljše obdobje opazovanja investicij zaradi njihovega dolgoročnega vpliva na učinkovitost javne sfere. Zato se priporoča, da se pri projekcijah upošteva ekonomska življenjska doba objekta, ki je predmet projekta. Pri hibridno financiranih projektih takšna obdobja trajajo med 15 in 35 let in so neposredno povezana z vrsto infrastrukture, ki je predmet projekta.

Pri projektih JZP mora obdobje spremljanja veljati najmanj do izteka pogodbe, sicer pa vse dokler se ekonomsko življenjsko obdobje obnovljenega objekta ne izteče.

### 5.1.1.3 Referenčno obdobje

Če je obdobje spremljanja omejeno zgolj na čas veljavnosti pogodbe, lahko opazujemo le del proizvedenih učinkov. Vrednost ugotovljenih učinkov investicije, ki jo opazujemo skozi dobo 25 let, bo manjša, kot če opazovanje podaljšamo na 35 let. Rezultati spremljanja učinkov investicij



bodo objektivnejši, če bomo pri izdelavi projekcij upoštevali mednarodno uveljavljena standardna merila. V tabeli 1 so navedena naslednja referenčna obdobja, ki jih Evropska komisija za različne sektorje priporoča državam članicam:

Tabela 1: Sektorji in njihova referenčna obdobja po priporočilih Evropske komisije

Sektor	Referenčno obdobje (leta)
železnica	30
ceste	25-30
pristanišča in letališča	25
javni prevoz	25-30
preskrba z vodo/obnova vodovoda	30
ravnanje z odpadki	35-30
energetika	15-25
širokopasovne povezave	15-20
raziskave in inovacije	15-25
poslovna infrastruktura	10-15
ostali sektorji	10-15

Vir: Vodič za analizo stroškov in koristi investicijskih projektov za obdobje 2014-2020

Čeprav družbena infrastruktura (šole, bolnice, vrtci, revitalizacija kulturne dediščine) ni izrecno navedena, velja, da naj bi referenčno obdobje pri takšnih projektih v povprečju trajalo med 25 in 30 let.

#### 5.1.1.4 Ocena vrednosti investicije

Za izdelavo kakršnekoli finančnega modela je treba imeti oceno vrednosti investicije. Na njih slonijo začetne ocene stroškov upravljanja in vzdrževanja. Kapitalski stroški povezani z oceno vrednosti investicije predstavljajo najvišjo postavko finančnega modela. Točnost omenjene ocene je ključnega pomena za uspešnost finančnih projekcij. Zato je koristno vzpostaviti dialog s tržiščem, da se dobi čim bolj objektivna ocena vrednosti investicije. Takšen pristop je še posebej priporočljiv za projekte revitalizacije kulturne dediščine, pri katerih je večina začetnih kapitalskih stroškov povezanih z obnovo obstoječih zgodovinskih zgradb. Takšni objekti so običajno zaščiteni s konservatorskimi pravili in terjajo uporabo posebnih materialov in tehničnih znanj s področja restavracije. Tabela 2 prikazuje možen razrez stroškov investicije za revitalizacijo kulturne dediščine:

Tabela 2: Ocena vrednosti investicije po kategorijah

CAPEX	Vrednost
Projektiranje in priprava	200.000 €
Priprava lokacije za gradnjo	20.000 €
Izvedba obnove	1.000.000 €
Stroški prevoza	10.000 €
Oprema objekta	160.00 €
Nadzor del	10.000 €
Skupna vrednost investicije	1.400.000 €



Temeljne predpostavke finančnega modela vključujejo izbiro diskontne mere posamezne postavke, diskontiranje denarnih tokov, oceno skupne vrednosti investicije in določitev referenčnega obdobja za spremljanje investicije. Ti podatki predstavljajo smernice, na podlagi katerih javne ustanove odločajo, ali lahko skladno s svojimi finančnimi zmogljivostmi in omejitvami izvedejo predlagani projekt.

V tabeli 3 je prikazan primer definicije temeljnih predpostavk finančnega modela za projekt revitalizacije kulturne dediščine na temelju štirih zgoraj opisanih kategorij.

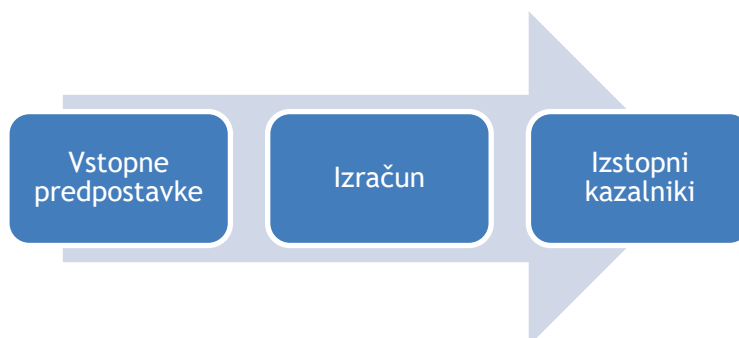
Tabela 3: Definiranje temeljnih predpostavk finančnega modela

	Temeljne predpostavke finančnega modela	Vrednost
I.	Diskontna mera	5,5%
II.	Predvideni časovni okvir	
	Leto začetka investicije	2020
	Leto zaključka investicije	2023
	Trajanje investicije	3 leta
	Začetek uporabe objekta	2023
	Konec uporabe objekta	2048
	Trajanje uporabe	25 let
III.	Referenčno obdobje podobnih projektov	
	Projekt A	32 let
	Projekt B	24 let
	Projekt C	29 let
	Projekt D	35 let
	Povprečno trajanje referenčnega obdobja sorodnih projektov	30 let
IV.	Ocena vrednosti investicije	
	Projektiranje	200.000 €
	Priprava lokacije za gradnjo	20.000 €
	Obnovitvena dela	1.000.000 €
	Prevoz materiala	10.000 €
	Oprema objekta	160.000 €
	Projektni nadzor	10.000 €
	Vrednost celotne investicije	1.400.000 €

## 5.2 Elementi finančnega modela

Z definiranjem temeljnih predpostavk so dane osnovne smernice za oblikovanje finančnega modela. Finančni model mora biti enoten proces, ki se prične z (i) določitvijo vstopnih predpostavk in se zaključi z (ii) načrtovanjem izstopnih kazalnikov.

Slika 2: Elementi finančnega modela.



Vstopne predpostavke finančnega modela vključujejo projekcijo investicijskih izdatkov, stroškov povezanih z upravljanjem in vzdrževanjem, projekcijo izdatkov in prihodkov. Izstopne predpostavke vključujejo projekcijo temeljnih računovodskih izjav in finančnih kazalnikov, na podlagi katerih se sprejemajo odločitve o upravičenosti investicije.

## 5.3 Vstopne predpostavke

### 5.3.1 Projekcija investicijskih izdatkov (CAPEX)

Projekcija investicijskih izdatkov<sup>1</sup>, poleg stroškov, ki nastanejo med gradnjo/obnovo, vključuje tudi stroške povezane s projektiranjem, kakor tudi stroške administrativnih priprav na projekt v obliki zunanjega svetovanja, ter stroške priprav in izvedbe razpisov. Po Yescombe-ju (2007) k najpomembnejšim elementom investicijskih izdatkov prištevamo:

- Stroški povezani s projektiranjem vključujejo vse stroške, nastale v času pred gradnjo, t. j. pred zaprtjem finančne konstrukcije. Vključujejo stroške pravnih, tehničnih in finančnih priprav na projekt v smislu izdatkov za oblikovanje finančnega modela, izdelavo osnutkov pogodb, določitvijo prostorskih standardov in storitev, ki naj bi jih načrtovani projekt uresničil ter določitev plačilnih mehanizmov in drugih kategorij povezanih z načrtovanjem projekta. Sem so vštet tudi stroški za plače projektne ekipe in storitve svetovanja (če se jih uporablja).
- Stroški konkurenčne nevtralnosti predstavljajo administrativne, davčne in druge stroške, povezane s pripravo projektne predloga, ki morejo imeti neenake učinke, glede na to, ali projekt pripravlja javni ali zasebni sektor. Če projekt pripravljajo subjekti zasebnega sektorja, to zahteva neposredne stroške v obliki plačil za

<sup>1</sup> Capital Expenditure Projection - CAPEX.



administracijo, tehniko, davke itd. Po drugi strani pa ti stroški odpadejo, če finančni model pripravljajo javni uslužbenci.

- c) Stroški gradnje/obnove objektov predstavljajo največji strošek, ki nastopi po zaprtju finančne konstrukcije. Sem štejejo stroški potrebnih del in cena polne opreme objekta.
- d) Stroški dela so količina sredstev, potrebna v času med plačilom operativnih stroškov in prelitjem prihodkov.
- e) Rezerve za fazo gradnje - ker so gradbena dela povezana z nepredvidenimi stroški in tveganji, upniki pogosto zahtevajo od izvajalca projekta, da zagotovi dodatna sredstva za dela, ki prvotno niso bila predvidena. Ta sredstva so dogovorjena s sklepom finančnega dogovora in se jih hrani na ločenem rezervnem računu.

### 5.3.2 Projekcija operativnih stroškov (OPEX)

Projekcijo operativnih stroškov<sup>2</sup> se naredi po zaključku gradbenih del in se nanaša na poslovne dejavnosti v času uporabe projekta. V OPEX ne prištevamo stroškov financiranja, ampak izključno stroške, povezane z delovanjem projekta kot celote. Sem sodijo stroški povezani z upravljanjem, administrativni stroški projektnega podjetja, plačilo davkov in zavarovalne premije. Strokovnjaki pogosto razlikujejo tri tipe operativnih stroškov:

- a) mehki stroški upravljanja objekta, ki se nanašajo na neposredne izdatke za elektriko, vodo, telefon, čiščenje, hrano in podobno. To so v glavnem stroški rednega vzdrževanja objekta.
- b) trdi stroški upravljanja objekta so polletni ali letni stroški vzdrževanja kot so na primer stroški ogrevanja in hlajenja prostorov, stroški električnih sistemov, večja popravila itd.
- c) stroški investicijskega vzdrževanja - so stroški menjave izrabljenih materialov tekom življenjske dobe objekta. Ta kategorija vključuje tudi pomembnejše investicije, do katerih pride v obdobju 7-10 let, npr. menjava delov vodnega grelca.

### 5.3.3 Projekcija stroškov financiranja

Stroški financiranja predstavljajo poleg kapitalskih stroškov največjo finančno obvezo v okviru projekta. Pri projektih, ki se financirajo po hibridnem modelu, pogosto nastopajo v obliki najema posojil pri komercialnih bankah. Financiranje projektov JZP temelji na načelih projektnega financiranja. Posledično ločimo tri temeljne tipe financiranja: (a) lastniško financiranje, (b) financiranje z zadolževanjem in (c) mezanin ali vmesni dolg.

#### 5.3.3.1 Lastniško financiranje

Lastniško financiranje projektov javno-zasebnega partnerstva predstavlja za banko (finančno ustanovo in/ali institucionalnega vlagatelja) najvišjo stopnjo operativnega in finančnega tveganja. Za razliko od financiranja z zadolževanjem, so investitorji upravičeni do poplačila le, če projekt doseže pozitivne denarne tokove potem, ko so bili poplačani vsi redni operativni stroški in stroški povezani s servisiranjem »starega dolga«. Zato so zahtevani donosi te oblike financiranja občutno višji in znašajo v povprečju med 12 % in 20 %. Lastniški dolg se lahko poplača kot čisto lastništvo ali pa kot podrejeni dolg.

---

<sup>2</sup> Operational Cost Projection - OPEX.



- Čisto lastništvo je najpogostejša oblika lastniškega zadolževanja za pridobitev sredstev za projekt. Investitorji v zameno za vplačan denar pridobijo lastniške deleže, na podlagi katerih se jim izplačujejo dividende.
- Podrejeni dolg je oblika izvedenega finančnega instrumenta, s katerim institucionalni investitorji pridobijo lastništvo. Ta oblika investicij velja za najbolj tvegano in je zato povezana z najvišjimi zahtevanimi donosi.

### 5.3.3.2 Financiranje z zadolževanjem

Financiranje z zadolževanjem običajno predstavlja 70-80 % vseh finančnih virov projekta. Povračilo dolga ima pri tem načinu financiranja najvišjo stopnjo prednosti in je za razliko od lastniškega financiranja povezana z občutno nižjimi zahtevanimi donosi (v povprečju med 2 % in 4 %). Zadolževanje se lahko izvede na tri načine: (a) z najemom klasičnega posojila pri banki, (b) izdajo obveznic ali (c) s pomočjo finančnih instrumentov.

- Klasična bančna posojila so ena najpogostejših oblik financiranja z zadolževanjem. Posojilo se najame pri eni ali več bankah in/ali finančnih ustanovah. V praksi se najpogosteje sklepa sindicirano posojilo, pri katerem je vključenih več finančnih ustanov, kar omogoča boljše razpršitev tveganj in ima za posledico nižanje stroškov financiranja. Postopek se običajno izpelje z uporabo tehnik projektnega financiranja brez ali z omejeno pravico do odstopa.
- Financiranje s pomočjo obveznic je pristop, pri katerem zasebni partner zapre finančno konstrukcijo z izdajo vrednostnih papirjev na sekundarnem trgu. Obveznice so vrednostni papir, ki zagotavlja imetniku povračilo vplačane glavnice z dodatkov pogodbeno dogovorjenih obresti. Obveznice se izdaja za velike in drage projekte.
- Izdaja instrumentov je način financiranja, ki omogoča pridobitev denarnih sredstev s pomočjo prodaje dela bodočih donosov. Pri uporabi te tehnike finančna ustanova plača diskontiran znesek za financiranje dolga, poplačilo pa je zavarovano s prihodnjimi donosi.

### 5.3.3.3 Mezanin ali vmesni dolg

Vmesni dolg predstavlja kombinacijo lastniškega financiranja in zadolževanja. »Mezanin« dolg običajno predstavlja visoko tvegano obliko zadolževanja. Z njim povezana tveganja se ocenjujejo kot višja od financiranja s posojilom in manjša od lastniškega dolga. Pričakovana donosnost se običajno obračunava med 9 % in 15 % na leto. Vmesni dolg se običajno uporabi v primerih, ko je treba kratkoročno premostiti razlike nastale pred ali po začetku uporabe instrumentov klasičnega zadolževanja. Z njim se na primer pokriva razliko v višini plačil davkov ali pa služijo za začasno zavarovanje delovnega kapitala.

### 5.3.4 Projekcija donosov

Projekcija donosov predstavlja hrbtenico vsake investicije. Večina projektov javne infrastrukture, še posebej pa projekti družbene infrastrukture, niso komercialno usmerjeni. To pomeni, da njihov glavni namen ni ustvarjanje dobička, ampak zagotavljanje javnih storitev. Zato se v praksi o tovrstnih projektih pravi, da so neprofitni. Pri oblikovanju finančnega modela se predvidi izplačilo dobička v obliki enkratnega nakazila iz javnega proračuna. Vseeno pa je treba poudariti, da obstajajo tudi infrastrukturni projekti, ki ustvarjajo dobiček in se njihov poslovni model lahko oblikuje na tržni osnovi. Mednje sodijo na primer izgradnja avtocest, letališč in podobno. To so gospodarski projekti in projekti gospodarske infrastrukture, njihovi dobički pa se realizirajo na trgu.



Projektov, povezanih z revitalizacijo kulturne dediščine, ne moremo enoznačno opredeliti kot neprofitne ali profitne. To oznako jim lahko dodelimo le na podlagi okoliščin posameznega primera. Tako na primer lahko obnova zgodovinske stavbe ustvarja dobiček s prodajo vstopnic. V nasprotju s komercialnimi projekti, kjer stopnja dobička določa obliko in strukturo stroškov, pri projektih javne infrastrukture velja ravno nasprotno - oblika in struktura stroškov določata potrebno količino dohodkov, ki so potrebni za zagotavljanje javne storitve. Po definiciji Evropske komisije so to projekti, ki zagotavljajo storitve splošnega gospodarskega interesa, ki jih trg sam po sebi ne zagotavlja in/ali niso vsem zagotovljeni. Zato je predmet javnega interesa, da se te storitve zagotovi vsem pod enakimi pogoji.

#### 5.3.4.1 Ugotavljanje cene javne storitve

Določanje cene javne storitve v okviru projektov javne infrastrukture ni odvisno od finančnih kriterijev za dobičkonosnost, temveč je podvrženo zahtevam po dosegljivosti za končne uporabnike ali za javni sektor. Javni sektor ima na voljo številne načine, na katere lahko določa cene javnih storitev. V nadaljevanju je navedenih več metod, ki lahko pomagajo javnim ustanovam pri določanju cene javnih storitev in/ali javne infrastrukture. Nekatere od najbolj pomembnih metod so:

- a) metoda določanja cene skladno s statističnimi kazalniki,
- b) metoda stroškov in koristi,
- c) določanje cene glede na ciljno stopnjo donosa,
- d) cena na osnovi dodane vrednosti,
- e) določanje cene na podlagi poštene vrednosti oziroma pripravljenosti javnega sektorja za plačilo.

##### a) Metoda določanja cene skladno s statističnimi kazalniki

To je najpogostejša metoda, s katero javni sektor na strateški ravni določa cene javnih storitev. Vsaka država ali regija ima svoje makroekonomske, pravne, davčne in druge posebnosti, ki vplivajo na končno ceno javnih storitev. V fazi načrtovanja je zelo težko določiti ceno, ki bo stroškovno učinkovita za javni sektor in/ali končne uporabnike. Poleg tega bo javnost vedno nasprotovala dodatnim pristojbinam ali dvigu cen. Zato je koristno, da primerjamo cene z določenimi makroekonomskimi kategorijami, kot je na primer bruto domači proizvod. Če je na primer treba določiti ceno vstopnic za objekt kulturne dediščine, lahko izdelamo statistično analizo vstopnin za podobne objekte v regiji.

##### b) Metoda stroškov in koristi

To je najpreprostejša metoda, ki se jo uporablja za določanje cen javnih storitev. Po tej metodi se ceno javne storitve izračuna tako, da se določi fiksni del cene, ki se mu nato prišteje določeno maržo. Vzemimo na primer, da so pri 1000 obiskovalcih nekega objekta kulturne dediščine fiksni stroški na enega obiskovalca 10 €. Pet evrov od tega gre za čiščenje, 2 € za zavarovanja in 3 € za režijske stroške. Temu se doda še 20 % marže in tako dobimo vstopnino 12 € brez prištete davka.

##### c) Določanje cene glede na ciljno stopnjo donosa

Za razliko od metode stroškov in koristi metoda ciljne stopnje donosa upošteva amortizacijo investicije, pogosto v obliki notranje stopnje donosa naložbe. Če vzamemo zgoraj uporabljeni primer investicije v obnovo objekta kulturne dediščine in določimo, da mora donos vključevati tudi dobiček na naložbo, mora marža znašati 40 % namesto 20 %, vstopnina tako znaša 14 €.



#### d) Cena na osnovi dodane vrednosti

To je najboljši način za določanje cene glede na donosnost projekta. Temelji na celostni analizi učinkov rabe javnih storitev in/ali infrastrukture, ki ustvarja dodano vrednost za končne uporabnike. Za primer vzemimo enega prvih projektov JZP - Sueški prekop. Cena, ki jo plačujejo končni uporabniki za plovbo po prekopu, je mnogo manjša od tiste, ki bi jo morali plačevati, če bi prekopa ne uporabljali - torej za plovbo okrog Afrike.

#### e) Določanje cene glede na pošteno vrednost oziroma pripravljenost javnosti za plačilo

Cena za uporabo javne infrastrukture in/ali kulturne dediščine se običajno ne določa na podlagi izračunov, ki temeljijo na finančnih kategorijah uspešnega poslovanja. Pomembno je, da ocenimo višino t. i. pošteno cene, ki so jo uporabniki pripravljeni plačati. Zato je določanje cen storitev v javnem sektorju odvisno predvsem od preteklih izkušenj ter od analize pripravljenosti plačila, ki jih opravi javni sektor. Hkrati naj pripravljavci skušajo strukturirati projekt na takšen način, da se del stroškov pokrije iz javnih proračunskih sredstev, del pa s strani uporabnikov.

## 5.4 Izračun

Z obdelavo vstopnih predpostavk poslovnega modela se začne izračun, ki vključuje strukturiranje denarnih tokov. Denarni tok predstavlja razliko med vsemi prilivi in stroški projekta ter predstavlja najbolj zanesljivo merilo o izvedbi projekta. Izračun vključuje vse faze projektnega cikla izražene v denarnih tokovih: pripravo in oblikovanje, gradnjo, kakor tudi upravljanje in vzdrževanje javne infrastrukture. Tabela 4 prikazuje primer projekcije prejemkov in izdatkov v preprostem denarnem toku predstavljenem kot element finančnega modela. V projektu so dejansko tri vrste denarnih tokov, vendar so zaradi razumljivosti predstavitev prikazani kot en sam tok.

Tabela 4: Primer projekcije prihodkov in porabe na preprostem finančnem modelu projekta.

Leto	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
Prihodki	1000	1000	1000	1000	1000	1000	1000	1000	1000	1000
Poraba										
CAPEX	3000									
OPEX	400	400	400	400	400	400	400	400	400	400
Stroški financiranja	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100
Razlika (prihodki - poraba)	-2500	500	500	500	500	500	500	500	500	500

## 5.4 Drugi elementi izračuna

Izračun, ki izkazuje preprost denarni tok, ustreza osnovnim zahtevam za prikaz rezultatov finančnega modela. Vendar pa je treba upoštevati še nekatere dejavnike, ki so ključnega pomena za rezultate modela. To so vprašanja povezana z davki, indeksacijo, inflacijo itd.

### 5.4.1 Davki

Ena osnovnih predpostavk za izračun vsakega finančnega modela je izračun davkov in njihov vpliv na končno ceno projekta. Poznamo več davčnih kategorij kot na primer davek na dodano



vrednost, davek na dobiček, trošarine, turistično takso itd. Najpomembnejša med temi kategorijami je davek na dodano vrednost, ki ima v vseh državah najbolj občuten vpliv na končno ceno javne storitve.

Načeloma se finančni model oblikuje brez upoštevanja prometnega davka (davka na dodano vrednost), medtem ko so druge oblike davkov upoštevane pri izračunu (davek na dobiček, trošarine itd.).

#### 5.4.2 Indeksacija in inflacija

Vprašanja indeksacije vključujejo vpliv indeksa cen življenjskih potrebščin, inflacijo ter druge kategorije vključene v projekcije denarnih tokov. Ena od kategorij, ki jih je treba upoštevati pri oblikovanju finančnega modela, je vpliv časovnih preferencialov cen dobrin in storitev. Obstajajo različni pristopi k oblikovanju finančnega modela na tem področju:

- a) oblikovanje finančnega modela z variabilnimi cenami,
- b) oblikovanje finančnega modela s konstantnimi cenami.

Modeliranje z variabilnimi cenami zahteva določitev t. i. eskalatorskega indeksa, s katerim se indeksirajo vsi finančni tokovi. Eskalatorski indeks se navezuje na inflacijska gibanja in/ali trende indeksov cen življenjskih potrebščin. Pri uporabi modela variabilnih cen je treba upoštevati pravilo, da se indeksira le tiste kategorije življenjskih stroškov, ki so podvržene spremembam kot so na primer režijski stroški, stroški upravljanja in drugi operativni stroški. Investicijskih stroškov in stroškov financiranja se ne upošteva. Tabela 5 prikazuje indeksacijo operativnih stroškov z eskalacijskim faktorjem 2 % na leto.

Tabela 5: Model, razvit z uporabo metodologije indeksa variabilnih cen.

Leto	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
Faktor rasti	1,00	1,02	1,04	1,06	1,08	1,10	1,12	1,14	1,16	1,18
Prihodki	1000	1020	1040	1060	1080	1100	1120	1140	1160	1180
Stroški										
Stroški investicije	3000									
Operativni stroški	400	408	416	424	432	440	448	456	464	472
Razlika (prihodki-stroški)	-2500	504	508	512	516	520	524	528	532	536

Model izdelave s stalnimi cenami ne vključuje vpliva indeksacije v obliki inflacije in drugih povečanj, ki jih da faktor diskontiranja, kot je prikazan v tabeli 4.

Priporočljivo je, da javni zavodi dodajo diskontno stopnjo, ko oblikujejo finančni model projekta po metodologiji nespremenljivih stroškov. S tem se prilagodi cena projekta za njegov celoten življenjski cikel.



### Okvir 3: Vprašanja, na katera je treba odgovoriti, ko se oblikujejo vstopne predpostavke in se oblikuje finančna konstrukcija

- Kakšna je časovnica projekta?
- V katerem letu se prične gradbena faza projekta?
- V katerem letu se prične operativna faza projekta in kdaj se zaključi?
- Ali je obdobje časovne pokritosti vključeno v ekonomsko življenjsko dobo projekta?
- Kolikšna je preostala vrednost premoženja v zadnjem letu veljavnosti pogodbe?
- Kolikšna je diskontna mera?
- Ali je bila izbrana finančna ali socialna diskontna mera?
- Katero je začetno leto diskontiranja?
- Katero je zaključno leto diskontiranja?
- Ali je javni sektor določil diskontno mero?
- Kolikšna je ocenjena vrednost investicije?
- Ali investicija traja eno ali več let?
- Kako so definirani operativni stroški?
- Iz katerega vira se bo projekt financiral?
- Kakšno je razmerje med lastnimi in zunanjimi viri financiranja?
- Ali se pričakuje financiranje z vmesnim dolgom (mezanin)?
- Kako je določena cena javnih storitev?
- Ali si javni sektor in/ali uporabniki lahko privoščijo ceno storitev?
- Ali projekt dovoljuje komercializacijo?
- Kolikšen je davek na dodano vrednost?
- Kolikšen je davek na dobiček?
- Ali projekt bremenijo posebni davki (trošarine)?
- Ali finančni model vključuje davčne olajšave? Katere?
- Ali je izračun narejen po spremenljivih ali nespremenljivih stopnjah?
- Ali finančni model predvideva možnost dodajanja diskontnih mer in faktorjev?
- Katera kategorija prihodkov in/ali stroškov je vključena v izračunski faktor?

## 5.5 Izstopni kazalniki

Na podlagi vstopnih predpostavk se izpelje rezultate finančnega modela na katerih temeljijo posamezne finančne odločitve. Čeprav se pogosto poudarja, da rezultati finančnega modela v smislu finančnih kategorij dobičkonosnosti ne vplivajo na sprejemanje odločitev v javnem sektorju, morajo biti javne storitve (za razliko od tržno naravnanih) dostopne in na voljo javnosti. Če je izvajanje storitve ogroženo zaradi ustvarjanja izgube, sta posledično kršeni tudi načeli dostopnosti in razpoložljivosti. Cilj tu opisanih prijemov projektnega načrtovanja je zagotoviti uspešno izvajanje storitev v službi javnega interesa. Izstopni kazalniki finančnega modela izražajo več pomembnih vrednosti, ki:

- a) ovrednotijo kolikšna je vrednost zagotavljanja predmeta projekta,
- b) določijo ceno javne storitve v okvirih celotnega življenjskega cikla projekta,
- c) omogočajo presojanje projekta neodvisno od tradicionalnih načinov izvedbe projektov.



Z izdelavo finančnega modela uporabimo v okvirih javnega sektorja pristop, ki je že dolgo v rabi v tržnem sektorju - to je izdelava projekcij in načrtov na podlagi razpoložljivih virov.

Izstopni kazalniki finančnega modela poznajo tri osnovne izstopne kategorije, ki jih je treba vključiti v vsak prikaz finančnega modela:

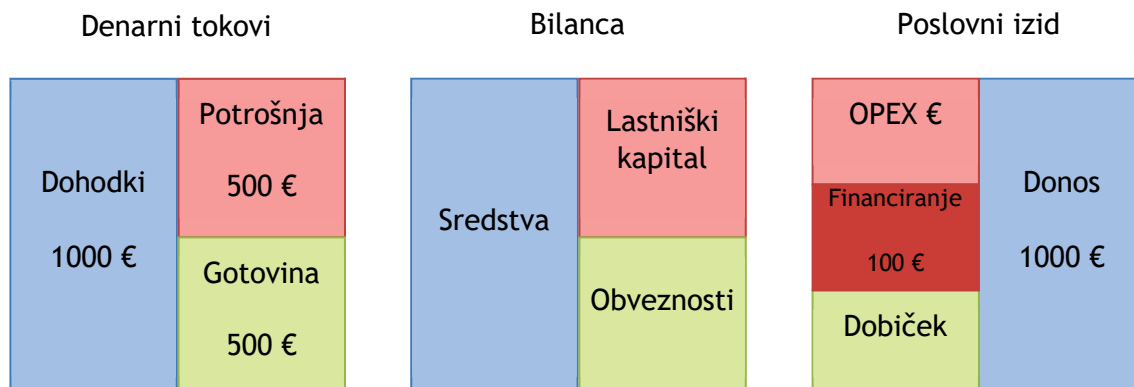
- a) prikaz projekcij finančnih izjav,
- b) opis finančnih kazalnikov,
- c) prikaz kritja.

### 5.5.1 Projekcije finančnih izjav

Osnovne finančne izjave vključujejo izjavo o računih, poslovni izid, in izjavo o denarnih tokovih. Finančne izjave morajo biti izravnane tako: materialna sredstva, dolgovi in lastniški kapital v bilanci projekta ter postavke poslovnega izida se morajo ujemati s finančnimi izjavami o denarnih tokovih. V nadaljevanju so posamezne finančne izjave podrobno razdelane:

- Projekcija bilance kaže finančno sliko podjetja na kritični datum (običajno je to 31. december). V prvi vrsti se uporablja za ponazoritev sredstev podjetja - po eni strani z vidika videza in funkcije (sredstva), po drugi strani pa z vidika zrelosti in lastništva (obveznosti). Sredstva se delijo na materialna sredstva, ki so lahko kratkoročna (denar, inventar) in dolgoročna (oprema, obrati, stavbe, zemljišča) ter nematerialna sredstva (dobra volja, licence, koncesije itd.). Obveznosti v bilanci vključujejo kratkoročne in dolgoročne obveznosti in lastniški kapital. Projekcija bilance prikazuje gibanje sredstev, obveznosti in kapitala v času.
- Projekcija finančnega izida kaže sposobnost podjetja, da izpolnjuje svoje obveznosti. Njen glavni namen je prikaz dohodkov in stroškov projekta ter dobička ali izgube v določenem proračunskem obdobju. Pri vsakem poslovanju pride do sprememb v sredstvih projekta. Imetje se transformira iz ene oblike v drugo ter s tem ustvarja dohodek. Projekcija dohodka predstavlja porast ekonomskih dobrin, ki se kaže v povečanju kapitala. Projekcija potrošnje po drugi strani kaže zmanjšanje ekonomskih dobrin, ki je enako upadu kapitala.
- Finančna izjava o denarnih tokovih opisuje gotovinske prilive in odlive. Izjava o denarnih tokovih se razlikuje od izjave o dohodku, ki opisuje razliko med donosi in potrošnjo oziroma dobičkom in izgubo. Prikaz denarnih tokov spremlja vplačila in izplačila na in z računa. Projekcija denarnih tokov projekta spremlja tri glavne postavke: (i) denarne tokove poslovnih dejavnosti, (ii) denarne tokove investicijskih dejavnosti in (iii) denarne tokove financiranja. Pri opredelitvi denarnih tokov je pomembno, da ugotovimo, od kod denar priteka in kje ga med poslovanjem porabljamo. S tem pridobimo pomemben podatek o rezultatih finančnega upravljanja in zmožnostih upravljanja s tveganji. V našem primeru projekcije bo večina denarnih dotokov izvirala iz predračunov poslovnih dejavnosti, dejavnosti financiranja pa bodo povezane s servisiranjem investicijskih izdatkov. Slika 3 prikazuje bilanco finančnih izjav za prvo leto izvajanja projekta, kot je opisan višje v besedilu.

Slika 3: Predstavitev bilance finančnih izjav



## 5.5.2 Finančni kazalniki

Z razgrnitvijo projekcij finančnih izjav dobimo oris izračunov finančnega modela, ki so potrebni za izdelavo finančnih kazalnikov. Na podlagi le-teh sprejmemo odločitve o upravičenosti in gospodarnosti investicije. V praksi imamo na voljo nekaj osnovnih finančnih kazalnikov, ki jih uporabljajo javne ustanove pri sprejemanju odločitev. Ločimo med:

- metodo obračunskega obdobja,
- metoda neto sedanje vrednosti,
- metoda notranje stopnje donosa.

### 5.5.2.1 Obračunsko obdobje

Obračunsko obdobje je kazalnik, ki pove časovno obdobje (izraženo v letih), v katerem se povrne prvotna investicija. Temelji na razliki med prejemi in izdatki. Šibka točka obračunskega obdobja je, da zanemarja časovne preferencialne denarja oziroma, da ne upošteva vpliva časa na vrednost denarja. Obračunsko obdobje se izračunava po spodnji formuli:

Enačba 1: Izračun obračunskega obdobja investicije

$$rp = \frac{\text{investicija}}{\sum_{t=1}^n \text{denarni tok}_t}$$

Vir: Financijski leksikon

V tabeli 6 je predstavljen primer finančne projekcije z uporabo gornje formule.

Tabela 6: Obračunsko obdobje in denarni tok.

Leto	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
Denarni tok projekta	-2500	500	500	500	500	500	500	500	500	500
Kumulativni denarni tok	-2500	-2000	-1500	-1000	-500	0	500	1000	1500	2500

V primeru, prikazanem na zgornji tabeli, bo investicija povrnjena po 6 letu izvajanja projekta. Metoda obračunskega obdobja je primerna za projekte, ki nimajo dolgega obdobja učinkovanja.

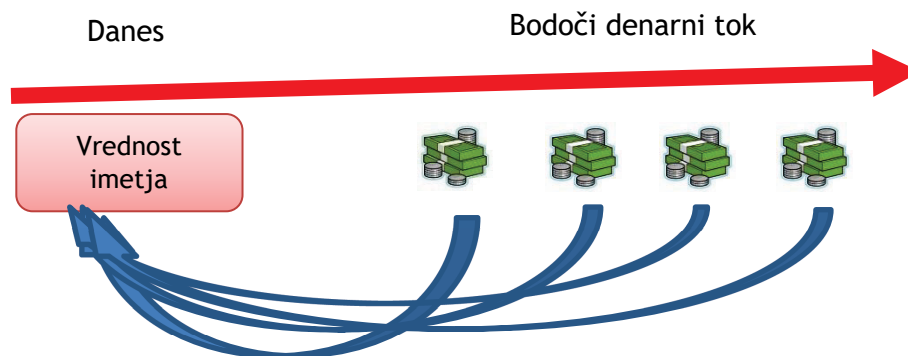
### 5.5.2.2 Metoda neto sedanje vrednosti

Model JZP se uporablja za projekte povezane s kulturno dediščino, kakor tudi na drugih področjih, zaradi dolgoročnih pogodbenih zavez in, posledično, dolgotrajnih denarnih tokov. Metoda obračunskega obdobja pušča časovne preferencialne denarja ob strani, pri metodi neto sedanje vrednosti pa so le ti postavljeni v središče. Zato je to ena najbolj pogostih metod za sprejemanje odločitev na podlagi finančnih projekcij.

#### Okvir 4: Kaj je diskontirani denarni tok?

Diskontirani denarni tok je cenitvena metoda, s katero ocenimo vrednost investicije na podlagi njenih bodočih denarnih tokov. Analiza diskontiranega denarnega toka ugotavlja sedanjo vrednost pričakovanih bodočih denarnih tokov s pomočjo diskontne mere. Proces diskontiranja je prikazan na sliki 4.

Slika 4: Diskontiranje denarnega toka



Da bi lahko razumeli obliko in delovanje metode neto sedanje vrednosti, je potrebno najprej definirati:

- diskontno mero projekta ter
- diskontirani denarni tok

Izbira primerne diskontne mere ima pomemben vpliv na vrednost in obseg neto sedanje vrednosti projekta. Za razliko od socialne diskontne mere, ki jo določi javni sektor, se finančna diskontna mera določi v okvirih finančnega modela z namenom diskontiranja denarnih tokov.

Diskontiranje denarnih tokov poteka v dveh korakih:

#### Korak 1 - Kalkulacija diskontnega faktorja

Postopek diskontacije denarnih tokov pričnemo z izbiro diskontne mere, ki služi za izračun diskontnega faktorja. Formula za izračun diskontnega faktorja je navedena spodaj.



Enačba 2: Formula za izračun diskontnega faktorja (df).

$$df = \frac{1}{(1 + d)^n}$$

Vir: Financijski leksikon.

## Korak 2. - Prikaz diskontiranega denarnega toka

S pomočjo diskontnega faktorja lahko izračunamo diskontirani denarni tok tako, da pomnožimo diskontni faktor z denarnim tokom, kot je to prikazano na tabeli 7.

Tabela 7: Prikaz diskontiranega denarnega toka

Leto	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
Diskontna stopnja	10									
Diskontni faktor	0,909	0,826	0,751	0,683	0,621	0,564	0,513	0,467	0,424	0,386
Diskontirani denarni tok	-2273	413	376	342	310	282	257	233	212	193

Diskontirani denarni tok zagotavlja vse podatke, ki so potrebni za izračun neto sedanje vrednosti projekta. Slednja predstavlja razliko med sedanjo vrednostjo gotovinskih prejemkov in sedanjo vrednostjo gotovinskih odливov v danem obdobju. Neto sedanja vrednost se računa po spodnji formuli.

Enačba 3: Izračun neto sedanje vrednosti projekta (NSV).

$$NSV = \sum_t = 1n \frac{C_t}{(1 + r)^t} - C_0$$

Vir: Financijski leksikon.

Kratice v zgornji enačbi:  $C_t$  predstavlja denarni tok v obdobju  $t$ ,  $C_0$  pa začetno investicijo.

Tabela 8: Izračun neto sedanje vrednosti pri diskontni stopnji 10 %.

Leto	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
Diskontna stopnja	10									
Diskontni faktor	0,909	0,826	0,751	0,683	0,621	0,564	0,513	0,467	0,424	0,386
Denarni tok projekta	-2500	500	500	500	500	500	500	500	500	500
Diskontirani denarni tok	-2273	413	376	342	310	282	257	233	212	193
Kumulativni DDT	-2273	-1860	-1484	-1142	-832	-550	-293	-60	152	345
NSV pri 10 %	345									

### 5.5.2.3 Metoda notranje stopnje donosa

Metoda neto sedanje vrednosti omogoča sprejemanje odločitev na podlagi pozitivne vrednosti finančnega modela. Toda pozitivna ali negativna vrednost izračuna sta odvisni od izbrane diskontne mere, kajti izbira višje diskontne mere ima za posledico višje diskontne faktorje in torej nižje neto sedanjo vrednost in obratno, nižje diskontne mere dajo višjo neto sedanjo vrednost.



Takšnim »manipulacijam« z diskontno mero se izognemo z uporabo notranje stopnje donosa. Notranja stopnja donosa (angl. *internalrateofreturn* ali IRR z okrajšavo) je diskontna mera, pri kateri je neto sedanja vrednost enaka nič.

## Okvir 5: Kako izračunamo notranjo stopnjo donosa?

Notranja stopnja donosa se izračunava z iteracijo oziroma s ponavljanjem postopka. Izračunamo neto sedanjo vrednost donosa in, če rezultat ni enak nič, postopek ponovimo. Pri tem izberemo višjo diskontno mero, če je rezultat prvega izračuna večji od nič, oziroma nižjo, če je bila neto sedanja vrednost negativna. Postopek ponavljamo, dokler ne ugotovimo diskontne mere, pri kateri je neto sedanja vrednost enaka nič. Po metodi notranje stopnje donosa je projekt finančno upravičen, če je denarna vrednost notranje stopnje donosa višja od stroškov kapitala. Primer izračuna notranje stopnje donosa je prikazan v tabeli 9.

Tabela 9: Primer izračuna notranje stopnje donosa.

Leto	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
Diskontna stopnja	10									
Diskontni faktor	0,909	0,826	0,751	0,683	0,621	0,564	0,513	0,467	0,424	0,386
Denarni tok projekta	-2500	500	500	500	500	500	500	500	500	500
Diskontirani denarni tok	-2273	413	376	342	310	282	257	233	212	193
Kumulativni DDT	-2273	-1860	-1484	-1142	-832	-550	-293	-60	152	345
NSV pri 10 %	345									
NSV pri 11 %	242									
NSV pri 12 %	147									
NSV pri 14 % = IRR	0									

Notranja stopnja donosa projekta, ki je prikazan na tabeli 10, je 14 %, kar pomeni, da bo projekt predvidoma ustvaril 14% dobiček.

### 5.5.3 Prikaz kritja

Tretja skupina izračunov finančnega modela izraža stopnjo kapitalske pokritosti. Njihov namen je prikazati zmožnost denarnih tokov projekta za poplačilo upnikov. Uporaba modela JZP pomeni, da so denarni tokovi projekta časovno omejeni na čas trajanja projekta. Zaradi tega bodoči vlagatelji zahtevajo stabilen denarni tok. Oceno slednjega je mogoče podati na naslednje tri načine:

- a) Letna stopnja pokritosti dolga (angl. *annualdebtserVICeCoverageratio*, ADSCR) izraža zmožnost podjetja, da krije obroke kredita iz denarnih tokov tudi po tem, ko plača stroške poslovnih dejavnosti projekta. Posojilodajalci največkrat zahtevajo stopnjo pokritosti v višini 1,2 do 1,4, ki zagotavlja, da je projekt zmožen primerno servisirati dolg. Stopnja pokritosti, ki je nižja od 1,05, pogosto kaže, da je podjetje v težavah. Letna stopnja pokritosti dolga se računa po formuli, ki je prikazana na sliki 5.



Enačba 4: Izračun letne stopnje pokritosti dolga (LSPD).

$$LSPD = \frac{\text{Letni denarni tokovi za servisiranje dolga}}{\text{Višina letnih odplačil dolga}}$$

Vir: Yescombe (2007).

Tabela: 10: Izračun stopnje pokritosti dolga

Leto	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
Prejemki										
Prihodki	1000	1000	1000	1000	1000	1000	1000	1000	1000	1000
Izdatki										
Investicijski izdatki	3000									
Izdatki poslovne dejavnosti	400	400	400	400	400	400	400	400	400	400
Denarni tok, ki je na voljo		600	600	600	600	600	600	600	600	600
Stroški financiranja		100	100	100	100	100	100	100	100	100
Stopnja pokritosti		6,0	6,0	6,0	6,0	6,0	6,0	6,0	6,0	6,0

- b) Kazalnik servisiranja dolga v njegovi življenjski dobi (angl. \*loanlifecoverageratio, LLCR) se, za razliko od stopnje pokritosti dolga, ki se izračunava za obdobje enega leta, osredotoča na projekcijo denarnega toka. Z njim merimo neto sedanjo vrednost bodočih stroškov poslovanja za obdobje trajanja posojila glede na količino neodplačanega dolga. Kazalnik servisiranja dolga v življenjski dobi mora biti višji od letne stopnje pokritosti dolga. Formula za izračun kazalnika je prikazana spodaj.

Enačba 5: Izračun kazalnika servisiranja dolga v njegovi življenjski dobi (KSD).

$$KSD = \frac{\text{Neto sedanja vrednost denarnega toka v obdobju trajanja posojila}}{\text{Količina nepoplačanega dolga}}$$

Vir: Yescombe (2007).

- c) Kazalnik pokritosti projekta v njegovi življenjski dobi opravlja nadzorno vlogo, saj pove, ali lahko projekt povrne dolg do določenega datuma. Od kazalnika pokritosti dolga, se razlikuje po tem, da v izračunu upošteva denarne tokove v celotnem obdobju trajanja projekta in v času trajanja posojila. Na ta način lahko en kazalnik nudi finančno sliko celega projekta. Pokritost projekta se računa po formuli, ki je prikazana spodaj.

Enačba 6: Računanje kazalnika pokritosti projekta v njegovi življenjski dobi (PP).

$$PP = \frac{\text{Neto sedanja vrednost denarnih tokov}}{\text{Količina nepoplačanega dolga}}$$

Vir: Yescombe (2007).





Ko so kazalniki pokritja izračunani, skupaj s finančnimi izjavami, na katerih le-ti temeljijo, imamo na voljo vse izhodne vrednosti, ki jih mora vključevati finančni model projekta in lahko pristopimo k oceni njegove ekonomske upravičenosti.

Pri izdelavi finančnega modela je dobro, da sledimo opisanim korakom za njegovo sestavo, kakor tudi zakonskim priporočilom. Slovenska zakonodaja daje priporočila za sestavo projektov JZP, ki so navedena v okviru 6.



## Okvir 6: Priporočila za izdelavo finančnega modela.

Skladno z veljavnimi predpisi je temeljni pravni vir za pripravo investicijskih dokumentov v Sloveniji *Uredba o enotni metodologiji za pripravo in obravnavo investicijske dokumentacije na področju javnih financ*. Glede na vsebino 8. člena *Uredbe* so mejne vrednosti, ki določajo pripravo in obravnavo posamezne vrste investicijske dokumentacije po stalnih cenah z vključenim davkom na dodano vrednost:

- za investicijske projekte z ocenjeno vrednostjo med 300.000 in 500.000 eurov najmanj dokument identifikacije investicijskega projekta (DIIP);
- za investicijske projekte nad vrednostjo 500.000 eurov dokument identifikacije investicijskega projekta (DIIP) in investicijski program (IP);
- za investicijske projekte nad vrednostjo 2.500.000 eurov dokument identifikacije investicijskega projekta (DIIP), predinvesticijska zasnova (PIZ) in investicijski program (IP);
- za investicijske projekte pod vrednostjo 300.000 eurov je treba zagotoviti dokument identifikacije investicijskega projekta (DIIP), in sicer:
  - pri tehnološko zahtevnih investicijskih projektih;
  - pri investicijah, ki imajo v svoji ekonomski dobi pomembne finančne posledice (na primer visoki stroški vzdrževanja);
  - kadar se investicijski projekti (so)financirajo s proračunskimi sredstvi.

Pri projektih z ocenjeno vrednostjo pod 100.000 eurov se vsebina investicijske dokumentacije lahko ustrezno prilagodi (poenostavi), vendar mora vsebovati vse ključne prvine, potrebne za odločanje o investiciji in zagotavljanje spremljanja učinkov.

Kot že omenjeno, je minimalna vsebina zgoraj navedenih dokumentov predpisana po *Uredbi o enotni metodologiji za pripravo in obravnavo investicijske dokumentacije na področju javnih financ*, vendar je predvsem pri projektih javno-zasebnih partnerstev in koncesij treba ugotoviti, da bodo podatki pridobljeni zgolj z upoštevanjem *Uredbe* premalo, če bomo želeli kompetentno voditi postopek oblikovanja razmerja javno-zasebnega partnerstva in sprejeti gospodarno odločitev.

Po *Uredbi o enotni metodologiji za pripravo in obravnavo investicijske dokumentacije na področju javnih financ* (26. člen) je osnova za izračun finančnih meril za ugotavljanje učinkovitosti investicije finančna analiza investicije (finančni gotovinski tok). Pri izračunih dinamičnih meril se uporablja metoda diskontiranja.

- Finančna merila so:
  - finančna neto sedanja vrednost (NSVf),
  - finančna interna stopnja donosnosti (ISDf),
  - finančna relativna neto sedanja vrednost (RNSVf) in/ali
  - finančni količnik relativne koristnosti (K/Sf).

Obenem *Uredba* opredeljuje še ekonomska in razvojna merila. Z ekonomskimi oziroma družbenoekonomskimi merili pri izračunu upravičenosti projekta ugotavljamo tudi učinke, ki jih projekt prinaša ne samo upravljavcu, temveč tudi



drugim ekonomskim in preostalim subjektom. Ekonomska merila poleg neposrednih učinkov (stroškov in koristi) vključujejo tudi posredne vplive na družbo kot celoto (na primer vpliv na okolje, varnost in zdravje).

- Za investicije nad 5.000.000 eurov se izdelava ekonomska ocena učinkovitosti na podlagi ovrednotenja v obračunskih cenah z upoštevanjem družbene diskontne stopnje.
- Osnova za izračun ekonomskih meril je ekonomska analiza (ekonomski tok). Pri izračunih dinamičnih meril uporabljamo metodo diskontiranja.
- Ekonomska naložbena merila so:
  - a) ekonomska neto sedanja vrednost (NSVe),
  - b) ekonomska interna stopnja donosnosti (ISDe),
  - c) ekonomska relativna neto sedanja vrednost (RNSVe) in/ali
  - d) ekonomski količnik relativne koristnosti (K/Se).



## 6. Tehnični vidiki projektov JZP na področju kulturne dediščine







## 6.1 Analiza potreb in analiza možnosti

V prejšnjem poglavju je opisano oblikovanje finančne konstrukcije projekta v obliki celostnega finančnega modela. Vendar pa priprava in načrtovanje projektov na področju kulturne dediščine terja domensko znanje o predmetu projekta oziroma zmožnost definirati cilje projekta. Zato je ena prvih nalog, ki jo morajo opraviti javne ustanove, preden začnejo z načrtovanjem projekta, identifikacija potreb.

- Analiza potreb predstavlja oblikovanje tehničnih smernic projekta. Ne glede na projektni model oziroma način njegovega financiranja, je potrebno poskrbeti za finančno vzdržnost projekta ob hkratnem upoštevanju pomena storitve, strukture trga ter vpliva javnih storitev na storitveni sektor.
- Analiza možnosti. Potem, ko smo ugotovili obstoj potrebe v javnosti po storitvi, moramo izbrati med več tehničnimi možnostmi glede izvedbe projekta. Klasičen primer uporabe analize možnosti na področju kulturne dediščine je zagotavljanje javne storitve, na primer delovanja zgodovinskega muzeja. Na voljo je več možnosti:
  - obnova obstoječega objekta,
  - izgradnja novega objekta ob hkratni konservatorski zaščiti obstoječega objekta, ki se ga nato vzame iz rabe in
  - najem prostorov na trgu ob hkratni delni obnovi obstoječega objekta.

Analiza potreb in analiza možnosti sta metodi za ugotavljanje tehnične izvedljivosti projekta, ki naj bi ju vedno uporabljali eno ob drugi. Če namreč ni potrebe v javnosti po neki storitvi, potem tudi iskanje možnih rešitev nima smisla. Ista logika pa velja tudi iz obratne smeri. Če med pripravami na projekt nismo izdelali analize potreb, ki bi potrdila pripravljenost javnega sektorja, da projekt izpelje, obstaja velika verjetnost, da bo le-ta v prihodnosti zašel v težave.

## 6.2 Izvedljivost tehničnih zahtev projekta

Potem, ko so izdelane analize potreb in možnosti na strateški ravni, je treba določiti tehnične zahteve projekta. S pomočjo slednjih javne ustanove določijo, kako naj zasebni partnerji izpeljejo projekt, ne glede na izbrani način njegove izvedbe (preko JZP ali s klasičnim javnim razpisom). Snovanje tehničnih zahtev se mora pričeti pred pripravo projekta JZP. Tehnične zahteve vključujejo akcijske načrte in definicijo načinov izvedbe revitalizacije kulturne dediščine. V zgodnjih fazah priprav na projekt tehničnih zahtev ne oblikujemo v podrobnostih marveč le okvirno. Zahteve morajo dati odgovore na naslednjih nekaj vprašanj:

- Na kakšen način želimo usposobiti zgodovinski objekt?
- Kakšne storitve želimo zagotavljati v objektu?
- Ali želimo, da je objekt energetsko učinkovit?
- Ali bo objekt odprt za turiste/uporabnike ali ne?
- Kakšen standard objekta pričakujemo?
- Ali bomo izvedli podrobne arheološke in/ali konservatorske študije objekta in ali okolice?

V tej fazi je pomembno, da javne ustanove opredelijo, kakšno obliko sodelovanja z zasebnim sektorjem pričakujejo. Tovrstne zahteve morajo biti zapisane, preden se začne s postopki za izvedbo razpisa. Med samim zbiranjem ponudb ni priporočljivo, da razpravljamo o tem, kakšno vrsto tržnih storitev želimo zagotoviti v okviru objekta kulturne dediščine in ali bo objekt odprt za obiskovalce ali ne. To pa še ne pomeni, da potencialni zasebni partnerji ne smejo predlagati boljših tehničnih rešitev v svojih ponudbah.



Pred pričetkom razpisnih postopkov se morajo javne ustanove odločiti, do kakšne mere bo zasebni sektor vključen v izvedbo. To pomeni, da se zagotovi tehnična izvedljivost projekta. Dejavniki pri teh odločitvah so vsekakor tudi določila krovne zakonodaje (npr. z zakonom o javno-zasebnem partnerstvu), ki običajno predpisujejo obseg vključitve zasebnih partnerjev v javne projekte.

Tehnična izvedljivost sicer pomeni delitev tveganj in odgovornosti za zagotavljanje javnih storitev. Zasebni sektor je lahko, na primer, edini odgovoren za tehnični del projekta (npr. usposobitev objekta), druge komponente javne storitve pa ostanejo v pristojnosti javnega sektorja (npr. muzejski kustos).

Tabela 11: Specifikacija tehničnih zahtev za revitalizacijo gradu X.

Revitalizacija gradu X	Javni sektor	Zasebni sektor
Prostor A - Razstavni prostor	Čiščenje	Obnovitvena dela
	Varovanje prostorov	Vzdrževanje električnih napeljav
	Vzdrževanje razstavnih eksponatov	Vzdrževanje vodovodnih napeljav
		Vzdrževanje gasilnih naprav
Prostor B - Restavracija	Ni zadolžitev	Obnovitvena dela
		Vzdrževanje vseh napeljav
		Čiščenje
		Varovanje prostorov
Prostor C - Streha	Vzdrževanje steklenih površin	Obnovitvena dela
		Čiščenje
		Vzdrževanje napeljav in svetil

S tehničnimi specifikacijami za posamezne prostore objekta dobimo oris projekta, kar nam omogoča oblikovanje postavk pogodbe o javno-zasebnem partnerstvu.

Tehnične specifikacije odgovarjajo na naslednja vprašanja: (i) kaj hočemo doseči s projektom, (ii) kako zagotoviti javno storitev, (iii) v kolikšni meri želimo vključiti zasebni sektor. Za potrebe javnega razpisa pa je potrebno definirati še izstopne specifikacije projekta.

## 6.3 Oblikovanje izstopnih specifikacij

Z oblikovanjem tehničnih zahtev so izpolnjeni vsi pogoji za izdelavo izstopnih specifikacij projekta. Z oblikovanjem tehničnih podrobnosti se fokus priprav preusmeri od strateških premislekov na operativno raven.

Ker se zasebni partner - izvajalec - izbira z razpisom, je treba vnaprej določiti postavke le-tega, kot tudi natančne tehnične zahteve. Slednje morajo biti povsem osredotočene na rezultate oziroma na cilje projekta. Ta specifična oblika tehničnih zahtev se imenuje izhodne specifikacije.

*Izhodne specifikacije* - pod tem izrazom razumemo tehnične specifikacije projekta, ki so osredinjene na rezultate in puščajo vstopne parametre ob strani. Pri klasičnih javnih naročilih javna ustanova sestavi popis del, potrebnih za izpeljavo projekta. Zaradi tega je javna ustanova neposredno vključena v procese načrtovanja same obnove oziroma gradnje projekta in definiranje vhodnih specifikacij. Pri uporabi modela JZP pa nasprotno javna ustanova nastopa v vlogi stranke oziroma naročnika del. Tehnične zahteve so postavljene kot izhodne specifikacije ali, povedano drugače, z njimi so izražene zahteve glede končnih rezultatov izvedenega projekta, izvedba pa je prepuščena izvajalcem.





Tabela 12: Vstopne in izstopne tehnične specifikacije.

Vstopne specifikacije	Izstopne specifikacije
<b>Zahteve v fazi gradbenih del.</b>	
Uporabiti beton MB50	Beton za stebre mora biti vodoodporen, plastificiran s tlakom X.
Zidovi morajo biti zgrajeni iz 25 cm debele opeke z izolacijo iz stiropora debeline 10 cm.	Koeficient toplotne prevodnosti zidov ne sme presegati 0,09 W/mK.
Stavbno pohištvo mora biti iz kombinacije lesa in aluminija, s 85mm profilom in troslojnimi stekli ter z zunanjimi rolo senčili.	Stavbno pohištvo mora zadoščati koeficientu toplotne prevodnosti 0.7 W/mK ter vključevati zaščito pred neposredno sončno svetlobo.
<b>Zahteve glede ogrevanja objekta</b>	
Ogrevanje morajo zagotavljati radiatorji s pečjo na pelete moči 25 kW	V času obratovanja objekta v zimskem času temperatura v prostorih ne sme biti nižja od 23° C, vlažnost zarka pa ne sme presegati 55 %.
Hlajenje prostorov naj zagotavlja klimatska naprava. Notranje enote z močjo 5,5 kW naj bodo nameščene nad vrati posameznih prostorov.	V času obratovanja objekta v poletnem času temperatura prostorov ne sme biti višja od 26° C, vlažnost zraka pa ne sme presegati 55 %.
<b>Tehnične zahteve povezane z elektroinštalacijami močnega in šibkega električnega toka.</b>	
Razsvetlavo notranjih prostorov zagotavljajo večcevne varčne sijalke z medsebojno oddaljenostjo 50 cm.	Razsvetljava notranjih prostorov mora zagotavljati svetilnost najmanj 100 LUX-ov na tleh vsake sobe.
Napeljava za računalniško omrežje mora biti opremljena z RJ45 vtičnicami in kabli CAT 5e.	Instalacije za računalniško omrežje morajo na vseh priključkih zagotavljati povezljivost najmanj 100Mbps.
V vsakem prostoru morata biti na voljo koaksialna priključka za radio in televizijo.	V vsaki sobi mora biti zagotovljena možnost za sprejem televizijskega in radijskega signala.

Določitev izstopnih specifikacij je lažja v primeru predhodno obstoječih standardov, na primer v šolstvu ali zdravstvu, kjer že obstajajo predpisi glede gradnje in vzdrževanja prostorov. Poleg tega morajo biti tehnične zahteve, ki jih postavijo javne ustanove, skladne s finančnimi zmoglostmi javnega sektorja in namenjene zadovoljevanju javne potrebe po novi infrastrukturi.

Definiranje izstopnih specifikacij na področju kulturne dediščine mora upoštevati osnovna načela, na podlagi katerih je zagotovljena obstoječa javna storitev ali infrastruktura. Na samem začetku oblikovanja tehničnih zahtev in izstopnih specifikacij je priporočljivo, da se opravi pregled obstoječih standardov ter se skladno z njimi zapišejo prihodnji standardi, ki jih pričakujemo od končanega projekta. Če standardov, ki naj jih projekt uresniči, ne zapišemo, se lahko zgodi, da projekt konča v slepi ulici, saj lahko predlagane rešitve presegajo finančne zmoglosti naročnikov. Enaka nevarnost obstaja tudi, če ne preverimo, ali so naše proračunske zmoglosti zadostne, da bomo lahko zadostili obstoječim predpisom. Zato je v primerih, ko predmet projekta ni neposredno omejen z predpisanimi zahtevami, projektu v korist, da sestavimo seznam pričakovanih standardov pri podobnih projektih. Slednji bo služil zasebnim partnerjem kot napotilo glede zadovoljive izvedbe projekta. Z zagotovitvijo tehničnih zahtev v obliki izstopnih specifikacij se javna ustanova izogne neposredni odgovornosti glede tveganj, povezanih z izbiro najustreznejše tehnologije. Ta vprašanja ostanejo v pristojnosti zasebnega sektorja, kar je tudi najbolj smotrno, saj izvajalci posedujejo potrebna tehnična znanja.

Pravkar zapisano pa ne pomeni, da javni sektor nima potrebnih znanj glede najustreznejših rešitev za zagotavljanje storitve. V nasprotju z drugimi področji, na katerih je zaželeno, da se zasebnim partnerjem v polnosti prepusti izvedba na podlagi njihovih izkušenj in znanj, je na področju revitalizacije kulturne dediščine nujno upoštevati in vključiti ekspertizo javnega sektorja. To velja posebej glede strokovnih vprašanj arheološke zaščite ter urbanizma in zaščite kulturne dediščine v urbanih in/ali lokalnih območjih. Tovrstni projekti za razliko od klasičnih investicij v gradnje terjajo drugačen pristop k pripravi samega podjetja. Objekte, katerih revitalizacijo se načrtuje, je treba predhodno natančno sondirati, preizkusiti materiale in

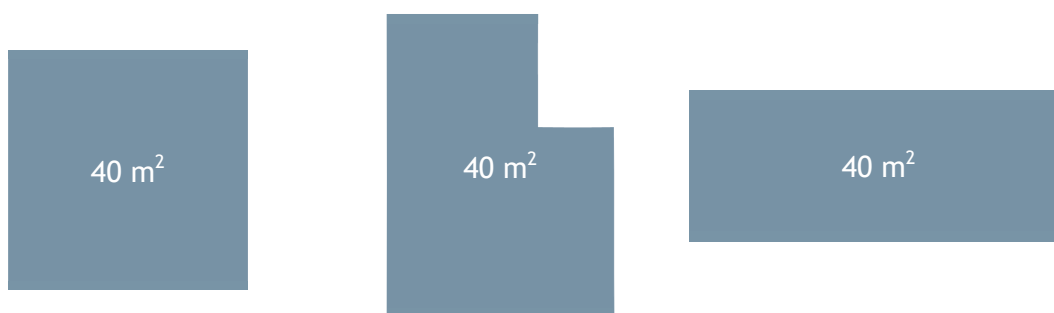
pripraviti posebne načrte, izvedenska mnenja in načrtovati postopke za izvedbo projekta. Začetek obnovitvenih del je odvisen od arheoloških in konservatorskih študij. Časovno planiranje posameznih faz projekta je ključnega pomena, saj ima neposreden vpliv na končno ceno projekta.

Zato bo, v primeru, da je tehnologija za obnovo nekega objekta kulturne dediščine nova in nepreizkušena, konkurenca ponudnikov na zasebnem tržišču pa majhna, cena zagotavljanja javne storitve v končni izvedbi višja.

## 6.4 Določitev standardov prostora in storitev

Javna ustanova mora v okviru tehničnih zahtev projekta določiti tudi dimenzije prostora, ki naj bo namenjen načrtovani dejavnosti. Definicija pričakovanega prostorskega standarda v obliki izhodnih specifikacij pa je dovolj splošna, da omogoča različne načine izvedbe. Če na primer izstopna specifikacija določa, da mora prostor A, ki bo namenjen neki dejavnosti, meriti 40 m<sup>2</sup>, je tej zahtevi mogoče ugoditi na več načinov, kot je to prikazano na sliki 5.

Slika 5: Definiranje prostorskih standardov.



Zato mora javna ustanova potem, ko so zaključene izstopne zahteve projekta, izdelati podrobnejša določila glede prostora in storitev. Na ta način se zasebni izvajalci usmerjajo k pričakovanim standardom javnih storitev, ki se jih bo zagotavljalo tekom življenjske dobe projekta.

Standardi glede prostorskih zahtev in storitev se običajno definirajo v obliki treh zahtev, ki morajo biti izpolnjene ves čas trajanja projekta:

- zahteve glede prostora, ki je na voljo,
- zahteve povezane z vzdrževanjem,
- zahteve glede zagotavljanja javne storitve

### Prostorske zahteve

Zagotavljanje javnih storitev v objektih kulturne dediščine terja, da javne ustanove natančno določijo merljive standarde, ki jih mora zasebni izvajalec doseči z gradnjo ali obnovo objekta. Prostorski standardi so izhodišče za mehanizem plačil v projektu JZP. Za razliko od izstopnih specifikacij standardi razpoložljivega prostora določajo, na kakšen način naj bo javna storitev omogočena. V tabeli 13 je na voljo primer prostorskih standardov z ozirom na zagotovljeno površino in temperaturo.

Tabela 13: Prostorski standardi

Prostorski standardi - razpoložljivost	Dvorana A
Dvorana A - površina 40 m <sup>2</sup>	Prostor mora biti pravilne oblike in zagotavljati sprejem vsaj 50 gostov.
	Zidovi morajo biti prekriti z belo disperzijsko barvo.
	Talne obloge morajo biti iz materiala, odpornega na poškodbe v skladu s standaradom.
	Stropi morajo biti po zaključku del visoki vsaj 2,5 m.
Temperatura prostorov - Dvorana A	V času, ko je prostor v uporabi kot razstavna galerija za slike v tehniki olja, tempere, akvarela in pastelov, mora biti temperatura v prostoru 24 ur na dan 22° C, zračna vlaga pa ne sme presegati 55 %. Prezračevalni sistem mora zagotavljati petkratno menjavo zraka v prostoru v času ene ure.
	V času, ko so v prostoru razstavljeni objekti iz lesa, gline in zemlje [?], mora biti zagotovljena temperatura med 14° C in 27° C, vlaga pa ne sme presegati 70 %. Prezračevalni sistem mora v času ene ure zagotavljati vsaj dvakratno menjavo zraka v prostoru.
	V času, ko so v prostoru razstavljeni objekti iz kovine, plastike in gume, mora biti zagotovljena temperatura med 0° C in 27° C, zračna vlaga pa ne sme presegati 70 % celzija. Prezračevalni sistem mora zagotavljati vsaj eno menjavo zraka v prostoru v času ene ure.

### Zahtevani standardi vzdrževanja

Ob zaključku gradbenih del se objekt preda v javno rabo in prične se obdobje njegovega vzdrževanja. Zahteve o dostopnosti objekta in o načinu zagotavljanja javne storitve so podrobno pojasnjene v izstopnih specifikacijah. V tretji fazi priprav tehničnih zahtev pa je potrebno določiti še minimalne zahtevane standarde vzdrževanja objekta. Le-ti pri projektih, povezanih s kulturno dediščino, običajno vključujejo naslednje postavke:

- redno dnevno vzdrževanje,
- redno mesečno vzdrževanje,
- redno letno vzdrževanje,
- nujna popravila,
- investicijsko vzdrževanje,
- vzdrževalne intervencije.

Standarde vzdrževanja določi javna ustanova. Zahteve naj bodo razdeljene v skupine in objavljene v obliki posebnih pravilnikov in/ali priročnikov, ki se jih doda projektni pogodbi v obliki prilog. Če javni sektor ta korak opusti, je vzdrževanje prepuščeno volji in odgovornosti zasebnega sektorja. Če na primer v pogodbi ni določil o dnevnem čiščenju objekta, lahko zasebni izvajalec popolnoma upravičeno to nalogo opravlja dvakrat tedensko, s čimer pa se manjša kakovost javne storitve. V primeru, ki ga navajamo v tabeli 14, je zahtevano dnevno vzdrževanje.



Tabela 14: Standardi za redna vzdrževalna dela.

Standardi vzdrževanja - redno vzdrževanje	Dvorana A - Grad X
Čiščenje prostorov - Dvorana A	V času dogodkov, med katerimi se v prostoru zamenja več kot 1000 oseb, mora biti prostor očiščen vsaj štirikrat dnevno s pomočjo pršil.
	Med dogodki, ko se v prostoru zamenja med 500 in 1000 osebami, mora biti prostor popolnoma očiščen s pršili vsaj dvakrat dnevno.
	Med dogodki, ko se v prostoru zamenja do 500 oseb, mora biti prostor očiščen s pršili vsaj enkrat dnevno.

Zapis pravil o dnevnem, mesečnem in letnem vzdrževanju predstavlja razmeroma preprosto nalogo, saj imajo javne ustanove najpogosteje na voljo različne pravilnike o rednem vzdrževanju. Izvajanje takšnih opravil se praviloma prenese na zunanje izvajalce izključno preko javnih razpisov, pri katerih je osnovni pogoj natančno upoštevanje pravilnikov. Oblikovanje smernic za investicijska in izredna vzdrževanja po drugi strani predstavlja kompleksnejšo nalogo, ki je odvisna od nepoznanih dejavnikov ter posebnih pravilnikov oziroma pravil, ki jih je treba šele določiti.

Investicijsko vzdrževanje zahteva poznavanje strukture skupnih stroškov skozi celotno življenjsko obdobje objekta. Slednje je razmeroma enostavno določiti za sodobne zgradbe oziroma novogradnje, pri objektih kulturne dediščine pa pogosto ti podatki niso na voljo, zato za njihovo oceno potrebujemo znanja s področja konservatorstva in restavratorstva.

Revitalizacije kulturne dediščine se običajno ne izvajajo s pomočjo tipskih projektov, marveč terjajo vsakokratno posebno obravnavo in pristop. Takšno vprašanje predstavlja na primer hidroizolacija objekta, ki jo na sodobnih objektih izdelamo brez posebnih zapletov, zaplete pa se pri stavbah kulturne dediščine, za katera veljajo posebna pravila glede materialov, ki jih smemo uporabiti in terjajo ohranitev objekta v prvotni obliki.

Tabela 15: Primer določil za investicijska vzdrževalna dela.

Standardi vzdrževanja - investicijsko vzdrževanje	Grad X, Dvorana A
Investicijsko vzdrževanje Obdobje: vsakih 5 let Prostor - Dvorana A	Stene morajo biti čiste in nepoškodovane. Vse poškodbe - razpoke, robovi in izbokline morajo biti izravnane, premazane z impregnacijo in prebarvane z dvema slojema bele barve tako, da ima celotna površina enoten videz.
	Stavbno pohištvo je treba zbrusiti, impregnirati in prebarvati z barvo visokega sijaja, ki je odporna na svetlobo in vremenske vplive.
	V navedenem obdobju je treba zamenjati vse mize in stole z novimi, ki ustrezajo določilom izstopnih specifikacij.
Investicijsko vzdrževanje Obdobje: Vsakih 10 let Lokacija: Dvorana A	Izpeljati je treba vsa dela, ki so določena v petletnem načrtu vzdrževanja.
	Tla v dvorani A morajo biti obnovljena. Tlak mora biti zbrušeno in razpoke zakitane. Tlak mora biti premazan s tremi sloji laka visokega sijaja.
	Zamenjati je treba varnostne instalacije - toplotne, protipoplavne senzorje in senzorje gibanja. Novi senzorji morajo ustrezati enakim ali boljšim standardom, kot je določeno v izstopnih določilih.

## Standardi javne storitve

Poleg prostorskih in vzdrževalnih standardov zagotavljanje javne storitve zahteva tudi določitev standardov same storitve, merjene glede na zagotovljene storitve in izplačane plače. Storitve se meri s pomočjo t. i. ključnih kazalnikov (angl. *Key Performance Indicators* - KPI), ki povezujejo prostorske standarde in standarde vzdrževanja. Ključni kazalniki določajo v tehničnem smislu



pomen posameznih delov objekta ter razporeditev načrtovanih izplačil. Posamezni deli objekta nimajo enakega vpliva na kakovost zagotavljanja storitve. Tako na primer manjša frekvenca čiščenja pomožnih prostorov nima enakega vpliva, kot če to dovolimo v glavnem prostoru. Pri oblikovanju standardov javne storitve moramo navesti:

- a) prostor in kategorijo vzdrževanja,
- b) rok za odpravo pomanjkljivosti.

Na ta način javni sektor na jasen način izrazi, kakšno kakovost in obseg javne storitve pričakuje. V praksi določila o prostoru in kategoriji vzdrževanja izražajo, kakšen je pomen posameznih prostorov za izvajanje storitve. Pri projektih JZP običajno določimo štiri kategorije:

- **Prva kategorija** - Sem spadajo prostori, ki morajo biti na voljo 24 ur na dan in predstavljajo jedro javne storitve. V našem primeru revitalizacije gradu vanjo uvrstimo glavno dvorano in osrednje dele zgradbe.
- **Druga kategorija** - V to kategorijo se uvrstijo prostori, ki morajo biti na voljo 24 ur dnevno, vendar se v njih ne izvaja jedrna dejavnost. Takšni prostori so na primer stranišča, prostori za komercialno dejavnost (kavarna, restavracija) idr.
- **Tretja kategorija** - Vanjo spadajo prostori, ki morajo biti na voljo le v času izvajanja javne storitve. Primeri takšnih prostorov so vhod, hodniki, pomožni prostori namenjeni ogrevanju in hlajenju itd.
- **Četrta kategorija** - Namenjena je prostorom, za katere ni opredeljenega prostorskega standarda ter prostore, ki jih lahko vzdržujemo le občasno na primer zunanje površine in podobno.

V obdobju pogodbenega razmerja med javnim in zasebnim sektorjem (20-30 let) se predvideva, da bo prišlo do različnih napak, odpovedi opreme, pomanjkljivosti ipd. Našteti dejavniki tveganja zmanjšujejo uporabno vrednost objekta, zato je nujno, da javni sektor opredeli roke za odpravo napak. V tehničnih specifikacijah se omenjena določila oblikujejo na sledeči način:

- **Ukrepanje takoj** - V primerih, ko je treba napake odpraviti takoj, je najpogostejši rok ukrepanja 8 ur. V tem času ima zasebni izvajalec čas, da odpravi napako in ponovno vzpostavi nemoteno delovanje javne storitve. Takojšnje ukrepanje se določi za tveganja in dogodke, ki predstavljajo veliko škodo za objekt in močno okrnijo zmožnost zagotavljanja javne storitve kot na primer puščanje vodovodnih instalacij.
- **Prednostna obravnava** - Običajno predpisani rok ukrepanja za to vrsto popravil je 48 ur. Prednostno obravnavo predpišemo za napake, ki ne predstavljajo velike materialne škode za objekt, a občutno zmanjšajo zmožnost zagotavljanja javne storitve. Primer napake za prednostno obravnavo je okvara ogrevalnih in klimatskih naprav.
- **Redni rok za odpravo napak** - Najpogostejši rok za odpravo neprednostnih napak je med 72 in 96 urami. V okviru tega roka obravnavamo manjše napake kot so izrabljene sijalke ali okvarjene vtičnice.

Enotni standardi za zagotavljanje javne storitve so del izstopnih specifikacij in jih kot take vključimo v dokumentacijo razpisa za izbiro zasebnega partnerja.



Tabela 16: Definicija standardov storitev na gradu X.

Kategorija prostora	Prostor - storitev	Določila o dostopnosti prostora	Rok za odpravo pomanjkljivosti
Prva kategorija	Dvorana A - temperatura	V času, ko je prostor v uporabi kot razstavna galerija za slike v tehniki olja, tempere, akvarela in pastelov, mora biti temperatura v prostoru 24 ur na dan 22° C, zračna vlaga pa ne sme presegati 55 %. Prezračevalni sistem mora zagotavljati petkratno menjavo zraka v prostoru v času ene ure.	Ukrepanje takoj (v roku 8 ur)
		V času, ko so v prostoru razstavljeni objekti iz lesa, gline in zemlje [?], mora biti zagotovljena temperatura med 14° C in 27° C, vlaga pa ne sme presegati 70 %. Prezračevalni sistem mora v času ene ure zagotavljati vsaj dvakratno menjavo zraka v prostoru.	Prednostna obravnava (v roku 48 ur)
		V času, ko so v prostoru razstavljeni objekti iz kovine, plastike in gume, mora biti zagotovljena temperatura med 0° C in 27° C, zračna vlaga pa ne sme presegati 70 %. Prezračevalni sistem mora zagotavljati vsaj eno menjavo zraka v prostoru v času ene ure.	Prednostna obravnava (rok 48 ur).
Prva kategorija	Dvorana A - čiščenje prostorov	V času dogodkov, med katerimi se v prostoru zamenja več kot 1000 oseb, mora biti prostor očiščen vsaj štirikrat dnevno s pomočjo pršil.	Ukrepanje takoj (rok 8 ur)
		Med dogodki, ko se v prostoru zamenja med 500 in 1000 osebami, mora biti prostor popolnoma očiščen s pršili vsaj dvakrat dnevno.	Ukrepanje takoj (rok 8 ur)
		Med dogodki, ko se v prostoru zamenja do 500 oseb, mora biti prostor očiščen s pršili vsaj enkrat dnevno.	Ukrepanje takoj (rok 8 ur)

Ko imamo izdelane izstopne specifikacije, standarde prostora in storitev, imamo na voljo vse kriterije za oblikovanje pogodbe med javnim in zasebnim sektorjem. Oblikovati moramo še kriterije za poplačilo, s pomočjo katerih bomo lahko določili višino cen storitev, ki jih najemamo. Kriteriji so razdelani v poglavju o mehanizmu plačil.

## 6.5 Plačilni mehanizem

Plačilni mehanizem povezuje tehnične vidike projektov JZP, v katerih so določeni standardi za izvajanje javne storitve in finančnimi vidiki, na katerih temelji izvajanje vseh plačil v okviru projekta JZP. Plačilni mehanizem pogosto označujejo kot srce vsake pogodbe javno-zasebnega partnerstva. Mehanizem določa višino plačil, ki jih bodo javni sektor in/ali končni uporabniki plačali zasebnemu sektorju ali, obratno, kolikšno bo nadomestilo zasebnega sektorja.

Priprava plačilnega mehanizma terja določitev načinov glede plačil v okviru opredeljenih tehničnih zahtev. Vsa plačila se opravijo glede na dostopnost in/ali rabo, ne glede na operativne ali investicijske stroške projekta. Na ta način smo usmerjeni izključno na cilj zagotavljanja storitve in na plačila na osnovi definiranih izstopnih specifikacij, prostorskih standardov in standardov storitev.

Za vzpostavitev uspešnega plačilnega mehanizma je treba poznati naravo pogodbenega razmerja in sektor, v okviru katerega bo projekt izpeljan. V primeru projektov gospodarske infrastrukture bo plačilni mehanizem predstavljal neposredno povezavo med številom uporabnikov in javno storitev. Tako bo na primer količina cestnin, ki jih bo zasebni sektor lahko zaračunal, neposredno odvisna od števila vozil, ki uporabljajo avtocesto. Pri projektih družbene infrastrukture viri financiranja v pretežni meri izvirajo iz javnih sredstev, zato bo tudi struktura plačilnega mehanizma drugačna. Plačila bodo pogojena s stopnjo uporabnosti prostora in bodo



posledično nakazana v polnosti le pod pogojem, da izvajalec v 100 % ustreže zahtevam, ki so zapisane v tehničnih specifikacijah ter prostorskih standardih in standardih storitve.

Do težav pride, ko je treba določiti dejavnike, ki zmanjšujejo kakovost storitve pod raven, ki je določena s pogodbo in zaradi katerih je treba zmanjšati mesečno plačilo izvajalcu. V praksi te dejavnike obravnavamo kot negativne točke, ki se navezujejo na določila o standardih prostora in storitev. Pri izvajanju dolgoročnega projekta se pričakuje, da se bodo operativna tveganja, ki zmanjšujejo kakovost javne storitve, udejanjila.

Tehnična določila predpisujejo zahteve in roke, v katerih naj zasebni partner popravi oziroma odpravi napake. Na podlagi omenjenih zahtev zasebni sektor izdelava ponudbo, ki zagotavlja najboljšo vrednost za denar glede zagotovitve javne storitve. Za ponazoritev naj nam služi naš modelni primer galerije v gradu in določila navedena v tabeli 16. V primeru odpovedi klimatske naprave oziroma ogrevalnega sistema v Dvorani A temperature ne bodo ustrezale ciljnim vrednostim, ki so zapisane v tehnični specifikaciji. Če je v dvorani razstava slik, ima izvajalec osemurni rok za odpravo okvare. Če izvajalec ne uspe težave odpraviti v predpisanem roku, stopijo v veljavo določila o prilagoditvi denarnega nadomestila skladno s stopnjo zmanjšanja kakovosti storitve. Plačilni mehanizem se prilagaja na dva načina:

- **Faktor zmanjšanja po preteku predpisanega roka za popravilo** - Najpogosteje se ga določi v obliki odstotka ali negativnih točk, za katere se mesečno plačilo izvajalcu zmanjša. Z vključitvijo omenjenega faktorja se mesečni zneski samodejno zmanjšajo, zasebnemu sektorju pa se določi nov rok za popravilo napak, običajno v obliki trikratnika prvotnega roka. Če torej zasebni partner ne uspe odpraviti napake, ki terja takojšnje ukrepanje v osmih urah, dobi za popravilo nov, 24-urni rok, njegovo mesečno nadomestilo pa se ustrezno zmanjša.
- **Eskalacijski povečevalnik za odpravo nezmožnosti uporabe v roku** - Gre za dopolnilni faktor, ki poveča prvotno določeni faktor zmanjšanja, če zasebni partner ne uspe odpraviti napak v podaljšanem roku (npr. v dodatnih 24 urah).

### Okvir 7: Za koliko lahko javni sektor zmanjša mesečna nakazila zasebnemu partnerju?

Po nastopu zmanjšane uporabnosti in prilagoditvi mesečnih izplačil skladno s faktorjem zmanjšanja (i) ter nato še s stopnjevanjem zmanjšanja (ii), se zastavlja vprašanje, do kakšne mere naj javni sektor znižuje vrednost plačil zasebnemu partnerju?

Praviloma velja, da se stopnja zagotovljene uporabnosti objekta ujema z višino mesečnih plačil na način, da je 100% uporabnost enaka 100% mesečnemu znesku. Možna je tudi določitev blažjih kriterijev, na primer da se manjšanje plačil ustavi pri 50 %, toda takšna ureditev je v neskladju s priporočili Eurostata glede projektov, ki se financirajo iz javnih sredstev.

Namen opisanih faktorjev je omogočiti nemoteno zagotavljanje javne storitve tekom celotnega življenjskega razdobja projekta. Brez definiranega faktorja zmanjšane nadomestila je težko strukturirati plačilni mehanizem, kadar pride do povečanja eskalatorjev ali njihovih derivatov.



Tabela 17: Primer strukturiranja faktorjev zmanjšanja in eskalacij za mesečna plačila.

Kategorija prostora	Prostor - storitev	Določila glede uporabnosti prostora	Rok za odpravo pomanjkljivosti	Faktor zmanjšanja plačila zaradi prekoračitve roka	Eskalacija zaradi neodprave napak
Prva kategorija	Dvorana A - Temperatura	V času, ko je prostor v uporabi kot razstavna galerija za slike v tehniki olja, tempere, akvarela in pastelov, mora biti temperatura v prostoru 24 ur na dan 22° C, zračna vlaga pa ne sme presegati 55 %. Prezračevalni sistem mora zagotavljati petkratno menjavo zraka v prostoru v času ene ure.	Ukrepanje takoj (v roku 8 ur)	8	1,03
		V času, ko so v prostoru razstavljeni objekti iz lesa, gline in zemlje [?], mora biti zagotovljena temperatura med 14° C in 27° C, vlaga pa ne sme presegati 70 %. Prezračevalni sistem mora v času ene ure zagotavljati vsaj dvakratno menjavo zraka v prostoru.	Prednostna obravnava (v roku 48 ur)	2	1,02
		V času, ko so v prostoru razstavljeni objekti iz kovine, plastike in gume, mora biti zagotovljena temperatura med 0° C in 27° C, zračna vlaga pa ne sme presegati 70 % celzija. Prezračevalni sistem mora zagotavljati vsaj eno menjavo zraka v prostoru v času ene ure.	Prednostna obravnava (rok 48 ur).	2	1,02
Prva kategorija	Dvorana A - Čiščenje	V času dogodkov, med katerimi se v prostoru zamenja več kot 1000 oseb, mora biti prostor očiščen vsaj štirikrat dnevno s pomočjo pršil.	Ukrepanje takoj (rok 8 ur)	10	1,1
		Med dogodki, ko se v prostoru zamenja med 500 in 1000 osebami, mora biti prostor vsaj dvakrat dnevno popolnoma očiščen s pršili.	Ukrepanje takoj (rok 8 ur)	10	1,1
		Med dogodki, ko se v prostoru zamenja do 500 oseb, mora biti prostor vsaj enkrat dnevno očiščen s pršili.	Ukrepanje takoj (rok 8 ur)	10	1,1

Ko določimo faktorje zmanjševanja in eskalacije, lahko sestavimo formulo za izračun mesečnih plačil zasebnemu partnerju. Formula postavi v korelacijo plačila ter zahtevane standarde prostora in storitev.



Enačba 7: Primer mehanizma mesečnih plačil.

Mesečno plačilo  
 = Pogodbeno dogovorjeno mesečno plačilo – Odbitek zaradi neustrezne storitve

Pri tem je:

Mesečno plačilo  $\geq 0$

Odbitki zaradi neustrezne kakovosti storitve  $\leq$  Pogodbeno dogovorjeno mesečno plačilo

Višina dejanskega mesečnega plačila zasebnemu partnerju je vedno odvisna od zneska, opredeljenega v projektni pogodbi. Odbitki zaradi neustreznosti storitev lahko imajo vrednosti od najmanj nič do največ celotnega zneska pogodbeno dogovorjenega mesečnega plačila.

Mesečno plačilo ne more imeti negativne vrednosti. Če zasebni partner dlje časa krši predpise pogodbe in zaradi tega ne prejema mesečnih plačil, ima partner iz javnega sektorja zadostne razloge, da sproži postopke za prekinitev pogodbenega razmerja (več o tem v poglavju o pravnih vprašanjih).

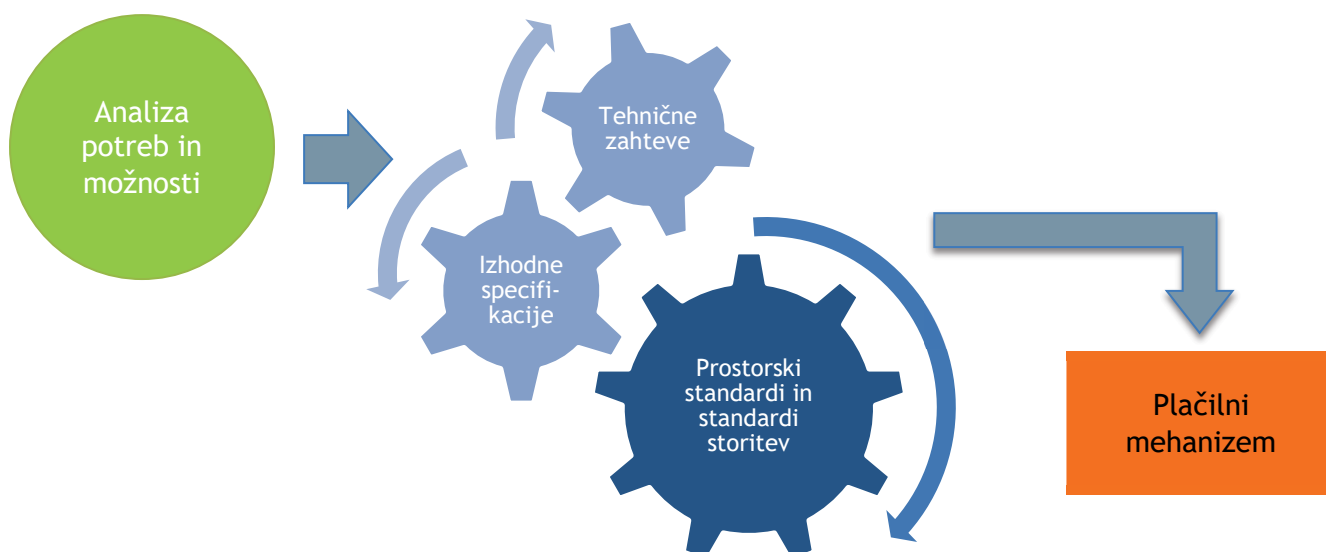
Odbitki zaradi neustrezne kakovosti morajo upoštevati navedene omejitve in morajo biti načrtovani tako, da omogočajo 100% zmanjšanje mesečnega plačila.

Enačba 8: Primer formule za izračun odbitkov na mesečno plačilo zaradi neustrezne kakovosti storitve.

Odbitek zaradi neustreznosti = Mesečni obrok  $\times F_o \times E_s$

$F_o$  pomeni faktor odbitka zaradi prekoračitve roka za odpravo napake,  $E_s$  pomeni eskalacijo zaradi neodprave napak v podaljšanem roku. Če zasebni partner odpravi napake v predpisanem roku, se mehanizem odbitkov ne aktivira. Proces oblikovanja tehničnih zahtev projekta JZP je shematično prikazan na sliki 6.

Slika 6: Tehnične zahteve projektov JZP.





## **7. Pravni vidiki projektov JZP na področju kulture dediščine**







## 7.1 Pravni okviri

Namen zakonov in uredb, ki urejajo področje javno-zasebnega partnerstva, je spodbujati investicije v kompleksne dolgoročne javno-zasebne dogovore, zmanjševati transakcijske stroške, zagotavljati primeren regulativni nadzor, in zagotavljati zakonske in ekonomske mehanizme za razreševanje sporov med pogodbenimi strankami. Zakonodaja, ki uravnava JZP, se med posameznimi državami Evropske unije razlikuje glede na pravno tradicijo in obstoječe zakone. Zakonodajni okvir JZP naj bi vključeval:

- določila, ki dovoljujejo projekte JZP in ugodno vplivajo na njihovo izvajanje (npr. zakonska pravica do ustanovitve podjetja za izvajanje JZP, pogoji pod katerimi se javne dobrine lahko prenesejo na ne-javne subjekte, zakonsko zagotovljena možnost, da podjetje, ki izvaja JZP, izbira podizvajalce pod lastnimi pogoji) in
- določila, ki dovoljujejo vladam, da zagotavljajo financiranje, kjer je to potrebno (npr. preko subvencij ali dolgoročnih zavez za financiranje iz javnih sredstev v življenjski dobi projekta JZP).

Pravni okvir javno-zasebnega partnerstva je običajno definiran v obliki zakonov in uredb, a hkrati tudi v raznih pravilnikih, smernicah in v samih pogodbah o JZP. Natančna narava zakonskega in regulativnega okvira, ki je relevanten za nek projekt JZP, je med drugim odvisna tudi od načrtovanih mehanizmov financiranja in od obsega pristojnosti, ki se jih bo preneslo na podjetje za izvajanje JZP. To so vprašanja, glede katerih si mora javni sektor vedno zagotoviti svetovanje s strani primerno usposobljenih virov in / ali svetovalcev.

Namen pričujočega priročnika je olajšati delo javnim ustanovam in jim ponuditi dodatna pojasnila glede uporabe mehanizma JZP na področju kulturne dediščine. V nadaljevanju so natančneje navedeni in pojasnjeni ključni elementi glede pravnih vidikov strukturiranja in priprave projektov JZP. Omenjeno tematiko delimo na dve področji:

- analiza tveganj,
- strukturiranje pogodb JZP.

## 7.2 Analiza tveganj

V projektih JZP je glavni vir tveganj kompleksnost razmerij med javnimi iz zasebnimi entitetami. Zato je zelo pomembno, da opredelimo organizacijsko strukturo projekta pred začetkom njegovega izvajanja. Organigram projekta mora vključevati vse deležnike, saj tako zagotovimo polni stik s projektnim okoljem, preprečimo tveganja in težave pri izvedbi. Problemi, kot na primer politika, birokratsko upiranje spremembam in korupcija pri zasebnem sektorju, pogosto povzročijo izgubo zanimanja in razočaranje.

Za analizo tveganj sta potrebna poznavanje in vnaprejšnja določitev obdobja izvajanja projekta.. Projekt ni izpostavljen tveganjem zgolj znotraj posamičnih faz, temveč preko svojega celotnega življenjskega cikla. Zato moramo tveganja ugotoviti za vse in vsako od faz projekta.



Tabela 18: Izpostavljenost projekta tveganjem v različnih fazah

Tveganja	Priprava	Razpis	Gradnja	Izvajanje in vzdrževanje	Konec pogodbe
Nima pomena					
Napaka v načrtovanju					
Tveganje, povezano z gradnjo					
Tveganje glede razpoložljivosti					
Pomanjkanje povpraševanja					
Vzdrževanje					
Višja sila					
Preostala vrednost					
Regulativa					

Postopek analize tveganj poteka v treh korakih: ugotavljanje tveganja, količinska opredelitev tveganja in razdelitev tveganj.

Shema: Ugotavljanje tveganj

- Tveganja, povezana s pripravami in razpisnim postopkom za pridobitev zasebnega partnerja.
- Tveganja, povezana z gradbenimi oziroma obnovitvenimi deli.
- Tveganja, povezana z vzdrževanjem.
- Tveganja, povezana s financiranjem in ustvarjanjem dohodka.

## 7.2.1 Ugotavljanje tveganja

Prvi korak analize je ugotovitev tveganj. To je postopek, s katerim skušamo opredeliti vsa tveganja, ki jim bomo izpostavljeni v času veljavnosti pogodbe oziroma v času trajanja projekta.

Na osnovi opredeljenih tehničnih in finančnih zahtev in ob upoštevanju načrtovane življenjske dobe projekta, lahko navedemo naslednje skupine tveganj:

- tveganja, povezana s pripravami in razpisnim postopkom za pridobitev zasebnega partnerja,
- tveganja, povezana z gradbenimi oziroma obnovitvenimi deli,
- tveganja, povezana z vzdrževanjem,
- tveganja, povezana s financiranjem in ustvarjanjem dohodka,
- ostala tveganja.

### 7.2.1.1 Tveganja, povezana s pripravami in razpisnim postopkom za pridobitev zasebnega partnerja

Ko se oblikuje projekt JZP na področju revitalizacije kulturne dediščine, moramo opredeliti pravice in dolžnosti, ki zadevajo bodoče pogodbeno razmerje. Z zapisom tehničnih zahtev ter strukturiranjem finančnega modela opredelimo ceno in obseg javne storitve. V tej fazi se izdela osnutek pogodbe javno-zasebnega partnerstva, javni sektor pa se mora obenem odločiti glede zelenih ciljev projekta. Nezadostno načrtovanje v začetni fazi lahko povzroči zaplete med poznejšim izvajanjem projekta. Ker priprava projektov JZP terja specifična znanja ter finančne



vire, je koristno, da ugotovimo, katerim stroškom in obvezam bo projekt izpostavljen. Primer takšnih tveganj so pooblaščenca - funkcija, ki jo javni sektor lahko preda zasebnemu, ali pa stroški, povezani s pripravo in izvedbo razpisa itd. Zato je priporočljivo, da javni sektor v fazi ocene tveganj upošteva vsaj naslednje kategorije:

- tveganje, povezano s pripravo finančnega modela,
- tveganje, povezano s pripravo tehničnih specifikacij,
- tveganje priprave spornih pravnih podlag,
- tveganje povečanja stroškov pripravljalne faze nad načrtovano raven,
- tveganje, da bo javni razpis neustrezno izveden,
- tveganje z javnim razpisom (pomanjkanje zanimanja za razpisani projekt).

#### 7.2.1.2 Tveganja, povezana z gradbenimi oziroma obnovitvenimi deli

Faza gradnje oziroma obnove je obdobje, v katerem je projekt izpostavljen najvišjim stopnjam tveganja. Pri gradnji novih stavb je razmeroma nizko tveganje, da bo predvideni rok izvedbe prekoračen. Pri obnovi vsakega večjega zgodovinskega objekta, pa se verjetnost, da bo prišlo do različnih zastojev in zamud močno poveča. Razlog za to so številni dogodki, povezani z obveznimi preliminarnimi študijami objektov in z njimi povezanih zemljišč, ki jih ni mogoče napovedati. Odkritja predhodno nepoznanih stavbnih delov oziroma gradbenih faz objekta lahko močno zamaknejo začetek ali nadaljevanje obnovitvenih del. Pri ugotavljanju tveganj, povezanih z obnovo, naj javne ustanove upoštevajo naslednje kategorije:

- tveganje arheoloških odkritij,
- tveganje načrtovanja in testiranja konservatorskih del,
- tveganje prekoračitve načrtovanih stroškov gradnje oziroma obnove,
- tveganje prekoračitve rokov za izvedbo gradnje oziroma obnove.

#### 7.2.1.3 Tveganja, povezana z vzdrževanjem

Po zaključenih gradbenih ali obnovitvenih delih se prične obdobje uporabe in vzdrževanja objekta in z njima povezanih tveganj. Vsa tveganja, povezana z neustrezno izvedbo predhodne faze (gradnje/obnove), se udeležujejo v tem obdobju, ki praviloma pri projektih JZP traja od 25 do 30 let. Smernice in načini upravljanja s temi tveganji so opredeljeni v izstopnih specifikacijah. Pri tem je treba izpostaviti kategorijo tveganja s tehnologijo v smislu, da lahko izbrani način zagotavljanja javne storitve že v času izvajanja projekta postane zastarel. Projekti na področju kulturne dediščine v primerjavi z drugimi področji (npr. telekomunikacije ali zračni promet) sicer niso najbolj izpostavljenimi tovrstnim tveganjem, vendar pa lahko na primer ogrevanje in hlajenje prostorov močno vplivata na operativne stroške objekta. Poleg tehnoloških tveganj lahko javno storitev motijo še razni drugi dogodki, kot so na primer napake ali odpovedi na napravah in opremi ali na delih zgradbe. Pri ugotavljanju tveganj, ki jim je projekt izpostavljen v dobi rabe in vzdrževanja, naj javne ustanove upoštevajo naslednje kategorije:

- tehnološka tveganja,
- tveganje prekoračitve načrtovanih operativnih stroškov,
- tveganje prekoračitve načrtovanih stroškov upravljanja.

#### 7.2.1.4 Tveganja, povezana s financiranjem in ustvarjanjem dohodka

Težave povezane s financiranjem so poleg tveganj z gradnjo najbolj pogosta oblika tveganj, ki so jim izpostavljeni projekti. Pojavljajo se med vsemi fazami projekta. V fazi priprav se udeležujejo



v obliki nezmožnosti zaprtja finančne konstrukcije. V času gradnje se lahko zgodi, da so potrebna dodatna finančna, s katerimi je treba premostiti nepredvidene stroške do začetka obratovanja objekta, ko je projekt zmožen rednega servisiranja obveznosti. Finančna tveganja je deloma mogoče blažiti s pomočjo tehnik financiranja, pri katerih postanejo banke ter drugi institucionalni vlagatelji udeleženi v projektu. Javne ustanove pri analizi finančnih tveganj pogosto večino svoje pozornosti namenjajo obrestnim meram in valutnim tveganjem, ob tem pa popolnoma spregledajo tveganja, povezana z dohodki. Slednja predstavljajo ključni element finančne analize in najbolj učinkovit korektiv za vsa finančna tveganja. Kajti, če ima projekt močan in stabilen denarni tok v obliki dohodkov, servisiranje dolgoročnih obveznosti in sorodnih tveganj ne predstavlja problemov. Pri ugotavljanju finančnih tveganj in tveganj, povezanih z dohodki, naj javne ustanove upoštevajo naslednje kategorije:

- tveganje (ne)ustvarjanja dohodkov,
- tveganje cene javne storitve,
- valutno tveganje,
- obrestno tveganje,
- tveganja likvidnosti in solventnosti.

### 7.2.1.5 Ostala tveganja

Zgoraj naštetá tveganja predstavljajo hrbenico vsakega projekta JZP, toda sklepanje pogodb terja v različnih sektorjih specifične pristope glede ugotavljanja tveganj. Pri projektih s področja kulturne dediščine obstaja posebna skupina tveganj, ki se navezuje izključno na vprašanje zagotavljanja javne storitve. Medtem ko pri klasičnih javno-zasebnih partnerstvih vprašanja konservatorskih del in/ali arheoloških raziskav predstavljajo izjemo, pri delu k kulturno dediščino predstavljajo nujen del vsakega projekta. Poleg tveganj, specifičnih za projekt, se pojavljajo še druga tveganja, ki jim ne moremo določiti vrednosti, kot na primer politično ali okoljsko tveganje. Pri ugotavljanju ostalih tveganj, ki jim je izpostavljen projekt, naj javne ustanove upoštevajo naslednje kategorije:

- tveganja, povezana s konservatorskimi deli,
- politična tveganja,
- okoljska tveganja.

Ugotavljanje tveganj je proces, ki določi osnovne kategorije tveganj, na katera se moramo pripraviti, ko oblikujemo projektni predlog. Obseg in število tveganj sta povezana s pripravljenostjo javnih ustanov, da v fazi projektnih priprav prepoznajo večje število tveganj, ki lahko vplivajo na denarni tok projekta. Postopek ugotavljanja tveganj se zaključi z izdelavo matrike tveganj, to je v obliki tabele podan seznam vseh opredeljenih tveganj projekta. Primer matrike je prikazan v tabeli 19.

Tabela 19: Matrika tveganj.

Obdobje	Ime tveganja	Opis tveganja	Vpliv
Priprava projekta	Tveganje izdelave finančnega modela	Neustrezne finančne projekcije	Povečani stroški priprav, zamuda pri začetku izvajanja storitve
Priprava projekta	Tveganje izdelave tehničnih specifikacij	Neustrezne izstopne specifikacije	Povečani stroški, zamuda pri začetku izvajanja storitve
Priprava projekta	Tveganje spornih pravnih podlag	Neustrezne pravne podlage, nezmožnost	Povečani stroški, blokada projektnih





Obdobje	Ime tveganja	Opis tveganja	Vpliv
		izvajati projekt, pravna negotovost	priprav
Priprava projekta	Tveganje prekoračitve načrtovanih stroškov	Stroški priprav presežejo načrtovani obseg	Povečani stroški
Priprava projekta	Tveganje neustreznega razpisnega postopka	Neustrezen postopek izbire izvajalca, neustrezni pogoji konkurence	Projekta ni mogoče nadaljevati
Priprava projekta	Tveganje javnega razpisa (ni zanimanja za projekt)	Pomanjkanje zanimanja za projekt na tržišču	Projekta ni mogoče nadaljevati
Gradnja	Tveganje arheoloških raziskav	Odkritje arheoloških najdb na območju izvajanja projekta	Povečani stroški, izvajanje storitve se zamakne
Gradnja	Tveganje načrtovanja in preizkušanja konservatorskih del	Neustrezno načrtovanje in posledične zahteve po preizkusih	Povečani stroški izvajanja javne storitve
Gradnja	Tveganje prekoračitve načrtovanih stroškov gradnje in/ali obnove	Stroški gradnje/obnove presegajo načrtovane	Povečani stroški
Gradnja	Tveganje prekoračitve izvedbenih rokov gradnje/obnove	Prekoračitev izvedbenih rokov gradbenih del	Povečani stroški, izvajanje storitve se zamakne
Uporaba	Tehnološka tveganja	Tehnologija zastari	Povečani stroški
Uporaba	Tveganje prekoračitve načrtovanih operativnih stroškov	Stroški delovanja presegajo načrtovani proračun	Povečani stroški
Uporaba	Tveganje prekoračitve načrtovanih stroškov upravljanja	Stroški upravljanje presegajo načrtovani proračun	Povečani stroški
Ostala tveganja	Tveganje konservatorskih študij	Konservatorske študije so daljše, kot načrtovano	Povečani stroški, izvajanje storitve se zamakne
Ostala tveganja	Politično tveganje	Projekta ni mogoče nadaljevati, projekt je ustavljen	Povečani stroški, izvajanje javne storitve zastane
Ostala tveganja	Okoljska tveganja	Pride do onesnaženja okolja zaradi izvajanja projekta	Povečani stroški
Financiranje	Dohodkovno tveganje	Dohodki so nižji od načrtovanih, dohodkov ni mogoče zbrati	Povečani stroški, vpliv na solventnost in likvidnost
Financiranje	Tveganje cene javne storitve	Neustrezna cena javne storitve	Povečani stroški, vpliv na solventnost
Financiranje	Valutno tveganje	Neugodna gibanja valutnih tečajev	Povečani stroški
Financiranje	Obrestno tveganje	Povečajo se stroški financiranja	Povečani stroški
Financiranje	Tveganje likvidnosti in solventnosti	Nezmožnost rednega servisiranja obveznosti	Servisiranje iz javnih sredstev, povečani stroški

## 7.2.2 Količinska opredelitev tveganj

Količinska opredelitev tveganj je proces evalvacije predhodno ugotovljenih tveganj in določitev podatkov, ki jih bomo potrebovali za upravljanje s tveganji.

Ocena stroškov posameznega tveganja se izvaja iz osnovne vrednosti tveganju izpostavljenega objekta, kot je opredeljena v finančnem modelu. Zato je treba pred začetkom količinske opredelitve tveganj imeti razdelan finančni model. Brez tega nam analiza tveganj da rezultate, ki vodijo v napačne odločitve in povzročijo mnoge negotovosti v času izvajanja projekta. Za količinsko opredelitev tveganj obstajajo številne priznane metode in orodja (npr. MonteCarlo simulacija, tvegana vrednost). Najpreprostejši način za merjenje stopnje tveganja je ponderirana povprečna vrednost, ki je predstavljena v spodnji tabeli.

Tabela 20: Uporaba ponderirane povprečne vrednosti za količinsko opredelitev tveganj.

Ime tveganja	Definicija	Najverjetnejša vrednost	Vpliv	Vrednost vpliva	Verjetnost	Pričakovana vrednost	Cena tveganja
1	2	3	4	5	6	7	8
Tveganje prekoračitve gradbenih stroškov	Stroški gradnje/obnove presegajo načrtovane	3000	5	2850	5	142,5	
Skupaj						3127,5	127,5

Vir: AIK, 2014

V zgornji tabeli je prikazan ocenjeni presežek stroškov, do katerega bi lahko prišlo, če bi prišlo do zapletov v gradbeni fazi projekta (v našem primeru obnove gradu X). Vrednost ocenjenih kapitalskih stroškov po našem finančnem modelu znaša 3000 EUR. Ta številka je navedene v stolpcu 3 - Najverjetnejša vrednost. Vrednost lahko variira med -5 in +20 %, kar se izrazi kot vrednost vpliva (stolpec 5). Posamezni vplivi imajo različne verjetnosti (stolpec 6). Pričakovana vrednost za posamezne vplive (zapisana v stolpcu 7) se izračuna z množenjem vrednosti stolpcev 5 in 6. Seštevek pričakovanih vrednosti posameznih vplivov je enak skupni pričakovani vrednosti projekta (stolpec 7), ki v našem primeru znaša 3127,50 EUR. Razlika med pričakovano vrednostjo in najverjetnejšo vrednostjo v višini 127,50 EUR je strošek gradbenega tveganja. To je znesek, ki ga je treba prišteti h kapitalskim stroškom v finančni konstrukciji. Na enak način je treba opraviti analizo stroškov tudi za vse ostale oblike tveganja, ki smo jih ugotovili.

Proces količinske opredelitve tveganj je precej kompleksen in včasih ni najprimernejši za projekte manjših vrednosti. Namen procesa ugotavljanja in ocene tveganj je v prvi vrsti namenjen ta, da se določi bodoča pogodbeni razmerja. Projekti, povezani s socialno infrastrukturo (šole, vrtci, javne zgradbe kulturne dediščine - muzeji, galerije) so razmeroma preprosti. Te ustanove so zavezane posebnim predpisom glede obsega in načina zagotavljanja javnih storitev (predpisi in smernice o šolstvu, predpisi glede prostorskih standardov in opreme v



šolah, minimalni tehnični standardi za muzeje itd.). V teh primerih glavino tveganj, ki bi jih bilo potrebno analizirati, omejuje mehanizem javno-zasebnega partnerstva in jih zato lahko prenesemo na zasebnega partnerja. Zasebni partner tako prevzame naslednja tveganja (odgovornost za):

- gradbena dela,
- razpoložljivost storitve,
- povpraševanje.

V tem duhu Eurostat priporoča državam članicam, naj natančneje opredelijo javno-zasebno partnerstvo. V tabeli, ki sledi, je podan predlog, na podlagi katerega lahko javne ustanove izdelajo načrt ocene tveganj. Na ta način se lahko javne ustanove osredotočijo izključno na glavna tveganja. To pa je tudi smoter mehanizma JZP, namreč osredotočenost na rezultate. Posamezna tveganja, ki jim je projekt izpostavljen, se navezujejo na tri osnovne skupine: *gradbena tveganja*, *tveganja razpoložljivosti* in *tveganje povpraševanja*.

Tabela 21: Primer minimalnih zahtev za količinsko opredelitev tveganj.

Obdobje	Ime tveganja	Opis tveganja	Vpliv	Skupina
Priprava projekta	Tveganje izdelave finančnega modela	Neustrezne finančne projekcije	Povečani stroški priprav, zamuda pri začetku izvajanja storitve	Gradbena tveganja
Priprava projekta	Tveganje izdelave tehničnih specifikacij	Neustrezne izstopne specifikacije	Povečani stroški, zamuda pri začetku izvajanja storitve	
Priprava projekta	Tveganje spornih pravnih podlag	Neustrezne pravne podlage, nezmožnost izvajati projekt, pravna negotovost	Povečani stroški, blokada projektne priprav	
Priprava projekta	Tveganje prekoračitve načrtovanih stroškov	Stroški priprav presežejo načrtovani obseg	Povečani stroški	
Priprava projekta	Tveganje neustreznega razpisnega postopka	Neustrezen postopek izbire izvajalca, neustrezni pogoji konkurence	Projekta ni mogoče nadaljevati	
Priprava projekta	Tveganje javnega razpisa (ni zanimanja za projekt)	Pomanjkanje zanimanja za projekt na tržišču	Projekta ni mogoče nadaljevati	
Gradnja	Tveganje arheoloških raziskav	Odkritje arheoloških najdb na območju izvajanja projekta	Povečani stroški, izvajanje storitve se zamakne	
Gradnja	Tveganje načrtovanja in preizkušanja konservatorskih del	Neustrezno načrtovanje in posledične zahteve po preizkusih	Povečani stroški izvajanja javne storitve	
Gradnja	Tveganje prekoračitve	Stroški gradnje/obnove	Povečani stroški	



Obdobje	Ime tveganja	Opis tveganja	Vpliv	Skupina
	načrtovanih stroškov gradnje in/ali obnove	presegajo načrtovane		
Gradnja	Tveganje prekoračitve izvedbenih rokov gradnje/obnove	Prekoračitev izvedbenih rokov gradbenih del	Povečani stroški, izvajanje storitve se zamakne	
Uporaba	Tehnološka tveganja	Tehnologija zastari	Povečani stroški	Tveganje razpoložljivosti
Uporaba	Tveganje prekoračitve načrtovanih operativnih stroškov	Stroški delovanja presega načrtovani proračun	Povečani stroški	
Uporaba	Tveganje prekoračitve načrtovanih stroškov upravljanja	Stroški upravljanje presega načrtovani proračun	Povečani stroški	
Ostala tveganja	Tveganje konservatorskih študij	Konservatorske študije so daljše, kot načrtovano	Povečani stroški, izvajanje storitve se zamakne	
Ostala tveganja	Politično tveganje	Projekta ni mogoče nadaljevati, projekt je ustavljen	Povečani stroški, izvajanje javne storitve zastane	
Ostala tveganja	Okoljska tveganja	Pride do onesnaženja okolja zaradi izvajanja projekta	Povečani stroški	
Financiranje	Dohodkovno tveganje	Dohodki so nižji od načrtovanih, dohodkov ni mogoče zbrati	Povečani stroški, vpliv na solventnost in likvidnost	
Financiranje	Tveganje cene javne storitve	Neustrezna cena javne storitve	Povečani stroški, vpliv na solventnost	
Financiranje	Valutno tveganje	Neugodna gibanja valutnih tečajev	Povečani stroški	
Financiranje	Obrestno tveganje	Povečajo se stroški financiranja	Povečani stroški	
Financiranje	Tveganje likvidnosti in solventnosti	Nezmožnost rednega servisiranja obveznosti	Servisiranje iz javnih sredstev, povečani stroški	Tveganje povpraševanja



## 7.2.3 Razdelitev tveganj

Z ugotovitvijo in količinsko opredelitvijo se analiza tveganj zaključí. Zadnji korak v pripravi pravnih podlag je razdelitev tveganj, ki določi pravice in dolžnosti pogodbenih strank. Pravni svetovalec, skupaj z ekipo, ki pripravlja projekt, sestavi osnutek pogodbe JZP.

Tabela 22: Razdelitev tveganj.

Obdobje	Ime tveganja	Opis tveganja	Vpliv	Javno	Zasebno	Deljeno
Priprava projekta	Tveganje izdelave finančnega modela	Neustrezne finančne projekcije	Povečani stroški priprav, zamuda pri začetku izvajanja storitve			
Priprava projekta	Tveganje izdelave tehničnih specifikacij	Neustrezne izstopne specifikacije	Povečani stroški, zamuda pri začetku izvajanja storitve			
Priprava projekta	Tveganje spornih pravnih podlag	Neustrezne pravne podlage, nezmožnost izvajati projekt, pravna negotovost	Povečani stroški, blokada projektne priprave			
Priprava projekta	Tveganje prekoračitve načrtovanih stroškov	Stroški priprav presežejo načrtovani obseg	Povečani stroški			
Priprava projekta	Tveganje neustreznega razpisnega postopka	Neustrezen postopek izbire izvajalca, neustrezni pogoji konkurence	Projekta ni mogoče nadaljevati			
Priprava projekta	Tveganje javnega razpisa (ni zanimanja za projekt)	Pomanjkanje zanimanja za projekt na tržišču	Projekta ni mogoče nadaljevati			
Gradnja	Tveganje arheoloških raziskav	Odkritje arheoloških najdb na območju izvajanja projekta	Povečani stroški, izvajanje storitve se zamakne			
Gradnja	Tveganje načrtovanja in preizkušanja konservatorskih del	Neustrezno načrtovanje in posledične zahteve po preizkusih	Povečani stroški izvajanja javne storitve			
Gradnja	Tveganje prekoračitve načrtovanih stroškov gradnje in/ali obnove	Stroški gradnje/obnove presežajo načrtovane	Povečani stroški			
Gradnja	Tveganje prekoračitve	Prekoračitev izvedbenih	Povečani stroški,			



Obdobje	Ime tveganja	Opis tveganja	Vpliv	Javno	Zasebno	Deljeno
	izvedbenih rokov gradnje/obnove	rokov gradbenih del	izvajanje storitve se zamakne			
Uporaba	Tehnološka tveganja	Tehnologija zastari	Povečani stroški			
Uporaba	Tveganje prekoračitve načrtovanih operativnih stroškov	Stroški delovanja presega načrtovani proračun	Povečani stroški			
Uporaba	Tveganje prekoračitve načrtovanih stroškov upravljanja	Stroški upravljanje presega načrtovani proračun	Povečani stroški			
Ostala tveganja	Tveganje konservatorskih študij	Konservatorske študije so daljše, kot načrtovano	Povečani stroški, izvajanje storitve se zamakne			
Ostala tveganja	Politično tveganje	Projekta ni mogoče nadaljevati, projekt je ustavljen	Povečani stroški, izvajanje javne storitve zastane			
Ostala tveganja	Okoljska tveganja	Pride do onesnaženja okolja zaradi izvajanja projekta	Povečani stroški			
Financiranje	Dohodkovno tveganje	Dohodki so nižji od načrtovanih, dohodkov ni mogoče zbrati	Povečani stroški, vpliv na solventnost in likvidnost			
Financiranje	Tveganje cene javne storitve	Neustrezna cena javne storitve	Povečani stroški, vpliv na solventnost			
Financiranje	Valutno tveganje	Neugodna gibanja valutnih tečajev	Povečani stroški			
Financiranje	Obrestno tveganje	Povečajo se stroški financiranja	Povečani stroški			
Financiranje	Tveganje likvidnosti in solventnosti	Nezmožnost rednega servisiranja obveznosti	Servisiranje iz javnih sredstev, povečani stroški			

## 7.3 Struktura pogodb JZP

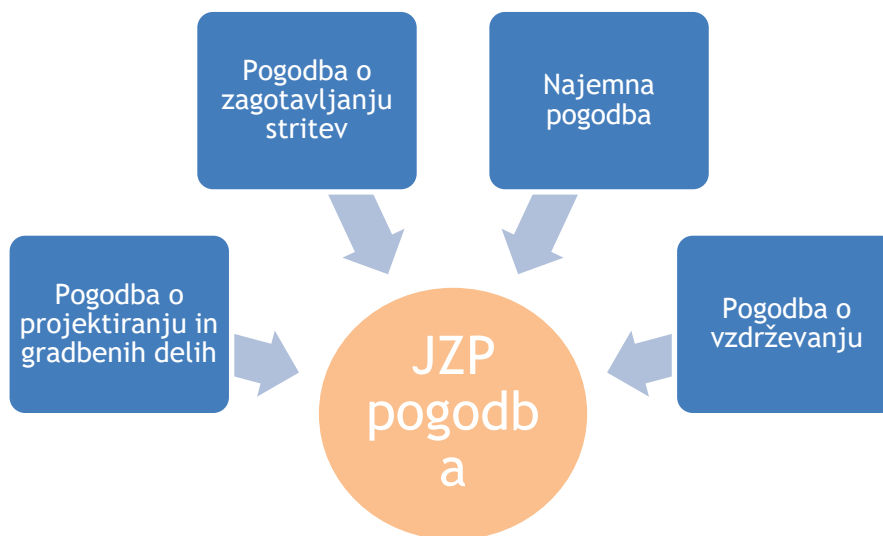
Pogodba JZP je osnovna pogodba, ki se sklepa med javno ustanovo in zasebnim partnerjem in ki, za namene izvajanja projekta JZP, uravnava pravice in dolžnosti med pogodbenima strankama. Vsi pravni, tehnični in finančni vidiki so zaobjeti v pogodbi, zato je treba natančno opredeliti njeno strukturo in njene ključne dele.

Večina pogodb JZP se sklene za obdobje med 20 in 30 let. Ročnost pogodbe naj bo vedno tako dolga, da lahko zasebni partner k načrtovanju in vodenju storitve pristopa kot vseživljenjskemu projektu. Slednje zagotavlja nižje operativne stroške izvajanja storitve.

Pogodba JZP je kompleksen in dolgoročen pravni dokument, ki lahko vključuje več vrst osnovnih pogodb, kot so:

- pogodba o projektiranju in gradbenih delih,
- pogodba o zagotavljanju storitev,
- pogodba o vzdrževanju,
- najemna pogodba.

Slika 7: Ključna določila pogodbe o JZP.



Dobro spisana pogodba je jasna, celostna in pogodbenima strankama zagotavlja gotovost. Javno-zasebna partnerstva so dolgoročna, tvegana in kompleksna, zato so pogodbe, ki jih določajo nujno odprte. To pomeni, da ne morejo v polnosti napovedati vseh zahtev. Pogodbe JZP morajo imeti vgrajeno fleksibilnost, ki omogoča soočanje s spremenljivimi okoliščinami v največji možni meri in posledično odpravlja potrebo po sestavljanju nove pogodbe ali po razdoru pogodbenega razmerja.

Pogodba mora vsebovati naslednja določila:

- namen oziroma predmet pogodbe,
- ročnost (čas trajanja) pogodbe,
- razdelitev tveganj med pogodbenimi stranmi,



- financiranje in refinanciranje,
- jamstva in zavarovalne police,
- plačila med pogodbenimi stranmi,
- nadomestila in pogoji oprostitve,
- pogodbene kazni,
- posledice nezmožnosti ugoditi določilom pogodbe,
- predčasna prekinitvev pogodbe in metoda prekinitve odnosov,
- varovanje intelektualne lastnine, poslovnih skrivnosti in tajnosti podatkov,
- postopki in pogoji pridobitve zgradb,
- postopek reševanja sporov med pogodbenima stranema.

### 7.3.1 Predmet pogodbe

Namen in predmet pogodbe opredeli način na katerega se bo določena javna storitev zagotavljala in je hkrati kazalnik usmeritev javnega organa glede strukturiranja projekta JZP.

Načeloma je namen projektov revitalizacije kulturne dediščine s pomočjo JZP obnova pomembnejših zgodovinskih stavb, zaščita lastnine in dragocenih kulturnih dobrin in morajo biti povezani z javnimi storitvami.

### 7.3.2 Čas trajanja pogodbe

Izvedbeni rok predstavlja čas, v katerem mora biti pogodba zaključena. Predstavlja ključno določilo tako za javno ustanovo kot za zasebnega partnerja. Vsa plačila javne ustanove in/ali končnih uporabnikov zasebnemu partnerju so možna le pod pogojem, da je objekt predan v uporabo oziroma po zaključku gradbenih del. Načeloma rok veljavnosti pogodbe ustreza ekonomski življenjski dobi objekta oziroma se predvideva, da je po koncu pogodbenega razmerja preostanek vrednosti objekta enak nič.

### 7.3.3 Delitev tveganj med pogodbenimi stranmi

V predhodnem poglavju smo opisali postopek analize tveganj. Določilo o razdelitvi tveganj opredeli pravila v skladu z matriko tveganj. Tveganja, ki jih prevzema javni sektor, bodo zapisana v pogodbo v obliki obveznosti javnega sektorja in obratno tveganja zasebnega partnerja bodo zapisana kot njegove obveznosti.

Ponazoritev delitve tveganj na konkretnem primeru:

#### 7.3.3.1 Izdelava projektne dokumentacije

Zasebni partner se s pogodbo obveže, da bo izdelal načrte, skladne z zahtevami pogodbe o projektu JZP. Slednja običajno dovoljuje javni ustanovi, da načrte pregleda, jih komentira ali potrdi.

#### 7.3.3.2 Izvedba gradbenih del

Zasebni sektor prevzame izvedbo gradbenih del na objektu in pridobitev potrebnih dovoljenj. Gradbena dela morajo ustrezati razpisnim pogojem in morajo biti zaključena do določenega roka. Javna ustanova ima pravico nadzora nad potekom in kakovostjo gradbenih del in lahko zahteva, da zasebni partner odpravi morebitne pomanjkljivosti.





### 7.3.4 Financiranje in refinanciranje

Izvajanje vsakega projekta JZP je odvisno od zagotovljenih denarnih virov, t. j. od posojil in drugih mehanizmov, ki jih zagotavljajo finančne ustanove ter od sredstev, ki jih ima na voljo zasebni partner. Pričujoči razdelek ureja postopke in načine finančnega strukturiranja projekta. Na načelni ravni obstajata dve vrsti virov financiranja:

- lastna sredstva (lastnina), ki jih najpogosteje zagotovi zasebni partner,
- ostali viri (posojila), ki jih običajno zagotavljajo banke ali druge finančne ustanove.

### 7.3.5 Jamstva in zavarovanja

Dolgoročni smoter izvajanja pogodbe JZP je redno zagotavljanje javne storitve, zato javna ustanova in zasebni partner potrebujeta določena jamstva.

V pogodbi o JZP morajo biti obveznosti zasebnega partnerja glede zagotavljanja kakovosti in količine storitve jasno opredeljena. Ta določila lahko npr. vključujejo definicijo standardov vzdrževanja objekta ali pa pričakovane standarde kakovosti storitve. Kazalniki zagotavljanja storitve in cilji so običajno navedeni v dodatkih k pogodbi.

Ključna značilnost pogodbe o JZP je, da sopovsod kjer je mogoče kazalniki opredeljeni kot zahtevani rezultati oziroma izstopne specifikacije (npr. zagotavljanje zahtevane površine za dejavnost) in ne kot vstopne zahteve (npr. zahteve glede uporabljenih materialov in načina izvedbe).

Javne ustanove lahko poleg jamstev zahtevajo tudi dodatna zavarovanja za dobo izvajanja projekta. Zavarovanja običajno prevzamejo nepremičninske zavarovalnice s kritjem vseh tveganj.

### 7.3.6 Plačila med pogodbenimi stranmi

Plačilni mehanizem projekta opredeljuje načine poplačila zasebnega partnerja. Pomemben del mehanizma so tudi spodbude zasebnemu partnerju s pomočjo prilagoditev plačil, ki ustrezajo uspešnosti zagotavljanja storitve.

Določila plačilnega mehanizma opredeljujejo denarne tokove zasebnega in/ali javnega sektorja za dobo trajanja projekta. Vrsta projekta JZP opredeljuje vir plačil. V projektih, pri katerih je glavno tveganje povezano z zagotavljanjem razpoložljivosti storitve, se dejavnost, ki jo opravlja zasebni partner, običajno plačuje iz javnih sredstev. V primerih, ko zasebni partner prevzema tveganja glede povpraševanja, pa zasebni partner običajno prejema dohodke neposredno od končnih uporabnikov (npr. v obliki vstopnin, cestnin ipd.). Pri projektih s področja kulturne dediščine sta običajno v rabi oba načina. Zato je izredno pomembno, da sta finančni model in plačilni mehanizem načrtovana karseda skrbno.

### 7.3.7 Določila glede kompenzacij in odvez

Projekti JZP so dolgoročni ter pogosto tvegani in zapleteni. Ostajajo primeri, ko je smotrno, da se zasebni partner odveže odgovornosti glede neuspeha, da lahko začne izvajati storitev. Model JZP sicer omogoča, da se določena tveganja prenesejo na zasebnega partnerja, kljub temu pa je



javni sektor še naprej izpostavljen številnim tveganjem. Dogodki, ki predstavljajo tveganja za javno ustanove, se pogosto označujejo kot »nenadni dogodki« in »kompenzacijski primeri«.

Kompenzacijski primeri so zadeve, ki so pod pristojnostjo javne ustanove in ki jih le-ta najbolj učinkovito upravlja. Običajno se v pogodbo zapiše določilo, da v primeru dogodka, ki terja kompenzacijo, zasebni partner ne sme biti niti na boljšem niti na slabšem, kot če se dogodek ne bi pripetil. Povedano drugače, zasebni partner je upravičen do denarnega povračila stroškov, povezanih s tem dogodkom.

Poznamo tri vrste okoliščin izven nadzora:

- primeri nadomestila,
- primeri oprostitev,
- višja sila.

### 7.3.7.1 Primeri nadomestila

Primeri nadomestila povzročijo zamudo začetka izvajanja storitve in/ali povečane stroške za zasebnega partnerja. Naslednje vrste dogodkov običajno obravnavamo kot primere nadomestila:

- Javna ustanova krši pogodbo o JZP.
- Sprememba zakonodaje ali uredb, ki negativno vpliva na izvajanje projekta.
- Nerazumno velike zamude pri izdaji dovoljenj oziroma zagotavljanju odobritev za projekt.
- Razmere na lokaciji projekta, ki imajo nepredvidljive posledice (npr. onesnaženje, premestitev priključkov, skrite napake v obstoječih objektih).
- Napačni podatki na osnovi pogojev, ki jih je postavila javna ustanova, odkritje arheoloških najdb ali drugih kulturnozgodovinskih ostalin na območju izvajanja projekta.

Posledice:

- Če dogodek zamudo v izvajanju projekta, se zasebnemu partnerju odobri podaljšanje roka za izvedbo gradbenih del ter se ga oprostijo vseh kazni, predvidenih za zamudo.
- Če dogodek onemogoči zagotavljanje storitve, se ne upošteva odbitkov plačil zasebnemu partnerju, ki so bili predvideni za izpad storitve.
- Če dogodek povzroči povečanje stroškov za zasebnega partnerja (gradbeni ali operativni stroški), slednji prejme polno finančno nadomestilo s strani javne ustanove.

### 7.3.7.2 Primeri oprostitev

Primeri oprostitev so dogodki, ki ob kateremkoli času pogodbeniku preprečujejo, da bi izvrševal svoje obveznosti in/ali povzročijo povečane stroške za zasebnega partnerja. Pri primeru oprostitev se razume, da bo zasebni partner prevzel polne ali delne stroške samega dogodka, opravičen pa je vseh sankcij, ki so povezane s posledicami dogodka. Naslednje dogodke običajno obravnavamo kot primere oprostitev:

- požar,
- eksplozija,
- nezgodna izguba ali škoda na objektu ali drugi infrastrukturi, od katere je odvisna dejavnost zasebnega partnerja,
- izpad ali pomanjkanje oskrbe z električno energijo, gorivom ali prevozom,



- spori glede delovnih pogojev ali stavke, ki zajamejo celotno branžo.

Posledice:

- Če dogodek povzroči zamudo pri izvajanju projekta, se zasebnemu partnerju odobri podaljšanje roka za izvedbo gradbenih del ter se ga oprostijo vseh kazni, predvidenih za zamudo.
- Če dogodek onemogoči zagotavljanje storitve, se običajno zasebnemu partnerju zaračunajo odbitki na mesečna plačila, oproščen pa je sankcij za neodpravo posledic (predčasna prekinitve pogodbe).
- Če dogodek traja dlje časa, nekatere pogodbe dovoljujejo, da ga pogodbeni strani obravnavata kot višjo silo.

### 7.3.7.3 Višja sila

Kot višjo silo obravnavamo manjše število dogodkov, ki se lahko pripetijo v času trajanja pogodbe, in za katere ni odgovorna ne ena ne druga pogodbeni strani. S temi dogodki najbolje upravlja zasebni partner. Dogodki višje sile so bolj resni kot primeri oprostitev, običajno trajajo dlje in lahko imajo za posledico odpoved pogodbe o JZP. Že po njihovi definiciji gre za redke in nenavadne dogodke, ki naj jih vodje projekta obravnavajo kot izjeme. Če pride do dogodka višje sile, je najbolje usmeriti vsa prizadevanja v to, da zasebni partner odpravi njegove posledice ter da ne pride do razdora pogodbe. Po potrebi se od posojilodajalcev zagotovi odlog plačila dolga do časa, ko se razmere ustalijo.

### 7.3.8 Pogodbene kazni

Pogodbene kazni so zneski, s katerimi javna ustanova kaznuje zasebnega partnerja za neizpolnjevanje pogodbenih obvez. Pri projektih, ki so pogojeni z zagotavljanjem razpoložljivosti storitve, so plačila javne ustanove zasebnemu partnerju osnovana na dogovorjenem plačilnem mehanizmu. Zato so na slednjega oprte tudi pogodbene kazni.

### 7.3.9 Posledice neizvajanja pogodbenih določil

Ta določila urejajo razmerja med pogodbenima stranema, če ena od njiju ne izpolnjuje svojih obveznosti. Če ponovimo, zasebni partner se obveže, da bo usposobil objekt in/ali omogočal izvajanje javne storitve, javna ustanova pa, da bo za omenjene usluge izvajala redna plačila zasebniku. Če ena ali druga stran ne izpolnita svojih obveznosti, ima oškodovanec na voljo določena orodja.

Primer takšnih ukrepov je pogojenost polnih mesečnih plačil zasebnemu partnerju s skladnostjo zagotovljene storitve z zahtevami, zapisanimi v pogodbi. Na ta način javna ustanova varuje javni interes in zagotavlja nemoteno in kakovostno javno storitev. Najpogostejše sankcije za neizvajanje pogodbenih določil so:

- zmanjšanje mesečnih nakazil zaradi nerazpoložljivosti objekta,
- aktivacija varščin za nemoteno izvajanje pogodb v času gradbenih del in/ali v času izvajanja storitve,
- aktivacija varščin matičnega podjetja,
- razdor pogodbe o JZP
- aktivacija step-in-right določil
- zahteve glede zamenjave podizvajalcev



Poleg primerov, ko svojih obveznosti ne izpolnjuje zasebni partner, obstajajo tudi primeri, ko zataji javna ustanova. V takih razmerah je zasebni partner upravičen do:

- varščine, ki jo zagotavlja javna ustanova,
- tega, da sproži postopke za razdor pogodbe o JZP in do izplačila nadomestila zaradi izgubljenega dobička.

Načeloma je glavni nadzorni mehanizem za izpolnjevanje pogodbenih obveznosti *plačilni mehanizem*. Slednji je neodvisen mehanizem, preko katerega se izvaja vse ukrepe, plačila in postopke, ki zagotavljajo stopnjo razpoložljivosti objekta in/ali javne storitve, skladno s pogodbenimi določili.

### 7.3.10 Predčasna prekinitev pogodbe in metoda prekinitve odnosov

Predčasna prekinitev pomeni konec veljavnosti pred rokom, ki je v pogodbi določen za iztek pogodbenega razmerja. Pogodba o JZP in zakoni, ki urejajo področje JZP, določajo okoliščine, v katerih se lahko sprožijo postopki za takšno prekinitev pogodbenega razmerja. Običajno je vzrok za predčasno prekinitev pogodbe huda kršitev določil pogodbe o JZP ene od pogodbenih strani. Značilni vzroki za prekinitev so:

1. odpoved javne ustanove/prostovoljna odločitev javne ustanove,
2. odpoved zasebnega partnerja,
3. iztek pogodbenega roka,
4. prekinitev v primeru daljše obdobje trajajočega dogodka višje sile.

#### 7.3.10.1 Neizpolnjevanje obveznosti javne ustanove

Pogodba o JZP običajno navaja naslednje dogodke, ki pomenijo neizpolnjevanje obveznosti javne ustanove:

- neplačevanje mesečnih obrokov zasebnemu partnerju,
- kršitev pogodbe s strani javne ustanove, ki preprečuje zasebnemu partnerju, da bi izvajal svoje dejavnosti,
- odvzem lastništva ali zaplomba objekta ali posla zasebnemu partnerju,
- sprememba kreditne sposobnosti ali pravnega statusa javne ustanove.

Dodati je treba, da je predvidena enaka višina nadomestila tako za odpoved javne ustanove, kot za namerno prekinitev pogodbe. V večini pogodb o JZP je vgrajena klavzula o nadomestilu javne ustanove zasebnemu partnerju s ciljem, da prekinitev pogodbenega razmerja ne oškoduje zasebnega partnerja in njegovih upnikov. Praviloma določba o nadomestilu vključuje:

- neplačani prednostni dolg,
- lastniške deleže posojilodajalcev in podrejene dolgove,
- izgubljene dobičke,
- dolgovana plačila tretjim osebam.

#### 7.3.10.2 Neizpolnjevanje obveznosti zasebnega partnerja

Neizpolnjevanje obveznosti zasebnega partnerja običajno vključuje naslednje dogodke:



- nesolventnost/stečaj zasebnega partnerja,
- zasebni partner ne uspe zaključiti gradbenih del do rokov, ki predstavljajo pomembne mejnike,
- zasebni partner ne uspe zagotoviti storitev v skladu z dogovorjenimi standardi,
- zasebni partner krši omejitve glede sprememb lastništva ali prenosov pogodbe,
- materialne kršitve pogodbe o JZP s strani zasebnega partnerja,
- koruptivna dejanja zasebnega partnerja.

Najpogostejša rešitev v pogodbah o JZP je, da se oškodovani partner poplača na osnovi tržne vrednosti pogodbe o JZP.

### 7.3.10.3 Pretek veljavnosti pogodbe o JZP

V pogodbah o JZP se obdobje veljavnosti pogodbe običajno določi na enega od dveh načinov:

- večina pogodb preteče na datum, ki je določen glede na čas, ki je pretekel od zaprtja finančne sheme (to je, življenjska doba projekta je fiksna),
- druge pogodbe pretečejo na datum, ki je določen s trenutkom, ko je objekt predan v uporabo (to je, obdobje delovanja oziroma operativna doba je fiksna).

Zasebni partner mora zagotoviti, da bo na dan preteka pogodbe fizično stanje objekta ustrezalo minimalnim določenim standardom.

### 7.3.11 Varovanje intelektualne lastnine, poslovnih skrivnosti in tajnosti podatkov

Izdelava projektov o JZP vključuje v finančnih in tehničnih vidikih projekta uporabo znanj in spretnosti, ki pogosto imajo značilnosti poslovnih skrivnosti in/ali intelektualne lastnine. Povedano drugače, zasebni partner lahko v pogodbo vključi elemente, ki niso prosto dostopni in so njegova intelektualna lastnina. Z razkritjem teh podatkov lahko nastopijo okoliščine, ki negativno vplivajo na pogodbeno razmerje ter na poslovne entitete, ki so vključene v projekt. Zato je smotno, da javne ustanove že v pripravljalni fazi predvidijo, kateri deli pogodbe bodo predstavljali poslovno skrivnost in kateri bodo javno dostopni.

### 7.3.12 Postopki in pogoji pridobitve zgradb

To določilo velja le pod pogojem, da projekt vključuje gradnjo objekta. Po zaključku pogodbe o JZP, skladno s pravnim redom, vse zgradbe in drugi objekti, kakor tudi oprema, postanejo last javne ustanove brez plačila ali odškodnine. Prenos lastništva se opravi v zemljiški knjigi, kjer se izbrišejo pravice (gradbena pravica/koncesija), ki jih je ustanovila javna ustanova ob sklenitvi pogodbe o JZP z zasebnim partnerjem. V tem smislu se priporoča javnim ustanovam, da opredelijo:

- Dan in obdobje prenosa stavbe, s katerim zasebni partner preda predmet pogodbe o JZP javni ustanovi. To določilo opredeljuje obveznosti pogodbenih strani glede prenosa stroškov in načina za zagotavljanje storitve.
- Stanje, v katerem mora biti stavba. To so minimalne tehnične zahteve, ki jim mora stavba ustrezati na dan prenosa lastništva. Omenjene zahteve vključujejo določila glede razpoložljivosti, kot tudi ustrezanje dogovorjenim prostorskim standardom in standardom glede storitev.



V praksi se priporoča, da se najame neodvisnega nadzornega inženirja, ki preveri, ali stavba ustreza določilom, ki so opredeljeni v pogodbi o JZP.

### 7.3.13 Postopek reševanja sporov med pogodbenima stranema

V klasičnih pogodbah se za člen o reševanju sporov navadno uporablja formulacija, da se pogodbeni strani strinjata, da bosta spore razrešili dogovorno ali pred lokalnim pristojnim sodiščem. Pri pogodbah o JZP je treba vprašanju reševanja sporov posvetiti več pozornosti, saj gre za dolgoročno pogodbeno razmerje. Običajni postopki, ki so v rabi za reševanje sporov so dogovorno reševanje sporov, strokovno svetovanje, arbitražna in razrešitev po sodni poti.



## Okvir 8: Priporočila javnim ustanovam glede oblikovanja pogodbe o JZP

Zakonodajni okvir za področje JZP (OG 23/15) je izdal priporočila javnim ustanovam glede oblikovanja pogodb o JZP. Spodaj naštetih priporočila je mogoče uporabiti v projektih revitalizacije kulturne dediščine:

1. Predmet pogodbe je lahko gradnja in/ali obnova ter vzdrževanje in/ali upravljanje javne stavbe, obnova dela stavbe ali cele stavbe, gradnja, posodobitev ali oprema nove javne stavbe.
2. Namen pogodbe je zagotavljanje javne storitve pod nadzorom javne ustanove.
3. Pogodba mora vsebovati jasno razdelitev tveganj med pogodbenima stranema na način, ki je razviden iz določil pogodbe, ki jo izvajata izvajalec. Tveganja vključujejo gradnjo/namestitvev/obnovo in tveganja, povezana z vzdrževanjem stavbe v obratovalnem stanju ves čas trajanja pogodbe.
4. Skupine tveganj morajo biti v pogodbi jasno opredeljene: tveganja, ki jih v celoti prevzema razpisnik pogodbe, tveganja, ki jih prevzema izvajalec in deljena tveganja.
5. Če se tveganja financiranja projekta prenesejo na zasebnega partnerja, mora izvajalec ob vprašanih gradnje in vzdrževanja stavbe v času trajanja pogodbe poskrbeti tudi, da so vsi viri financiranja polno zavarovani.
6. Če se zgodi, da se bodo v času veljavnosti pogodbe viri financiranja izkazali kot nezadostni, bo tveganje glede zadeve stvar odgovorne strani.
7. Naročnik ne daje nobenih varščin za poravnavo lastniških deležev na podlagi izterjave dolga ne glede na dogovorjene standarde javne storitve.
8. Naročnikove obveznosti so določene glede na izvedbo projekta. Glavna obveznost je zagotavljanje dostopa do lokacije, na kateri se projekt izvaja.
9. Glavna obveznost izvajalca je, da zagotavlja vse tehnične, metodološke, varnostne in organizacijske ukrepe in postopke za izvajanje projekta.
10. Izraz izvedbeni rok pomeni časovni rok, znotraj katerega bodo izvedena gradbena/obnovitvena dela in je kot tak zapisan v pogodbi. Po njegovem preteku se začne izvajanje javne storitve.
11. Pogodba mora opredeljevati postopke in ravnanja v primeru ugotovljenih pomanjkljivosti glede izvedbe del in roke ter načine za njihovo odpravo.
12. Plačilo naročnika izvajalcu ima obliko mesečnih nakazil, ki morajo biti jasno opredeljena v pogodbi.
13. Poleg višine mesečnih plačil je nujno treba določiti tudi rok plačila in ukrepe v primeru zamud pri izplačilih.
14. Posebej je treba navesti, kdaj naj se nakaže prvo mesečno plačilo izvajalcu.
15. Glede na različna tveganja, povezana s spremembami obrestnih mer, valutnih tečajev, inflacijo, cenami energentov in podobnim, je treba določiti formulo, ki v teh primerih omogoča jasno in preprosto korekcijo mesečnih plačil.
16. Za lažjo uporabo omenjene formule je nujno potrebno navesti vire parametrov v formuli (npr. narodna banka, statistični urad ipd.).
17. Sestavni del poglavja o pogodbenih kaznih je definicija sprejemljivih metod za zaračunavanje kazni.
18. Naročnik lahko, z namenom zavarovanja mesečnih plačil, ponudi izvajalcu primerne varščine.
19. Pod izrazoma izjave ter varščine se razumejo izjava o lastništvu obstoječega



- objekta kulturne dediščine, pravilnost odločitev pogodbenih strani, pooblastilo za podpis pogodbe in veljavnost izdanih zavarovanj.
20. V pogodbi bodo na jasn način navedeni uradni naslovi obeh pogodbenih strani z namenom dopisovanja in obveščanja.
  21. Jasno je treba opredeliti okoliščine, pod katerimi se pogodba lahko prekine. Posebej je treba opredeliti pogoje, pod katerimi lahko pogodbo prekine naročnik (javna ustanova) in pod katerimi izvajalec (zasebni partner). V primeru prekinitve je treba posebno pozornost nameniti vrednosti objekta ali objektov.
  22. V času trajanja pogodbe se predpostavlja, da so objekti, ki so predmet pogodbe, razvrednoteni. V primeru rednega izteka pogodbe se objekt(e) preda v last naročniku brezplačno.
  23. Pogodba vsebuje zaupne podatke, ki se jih obravnava kot poslovno skrivnost. V primeru razkritja nepooblaščenim osebam lahko pride do škodljivih posledic za poslovne interese ali ugled pogodbenih strani. Zaradi tega je potrebno definirati, kateri elementi v pogodbi predstavljajo poslovno skrivnost in izpostaviti pomen njenega varovanja.
  24. V pogodbi določena višina mesečnih plačil naj bo navedena brez davka na dodano vrednost. Izvajalec naj obračuna DDV skladno s predpisano stopnjo za dejavnost, ki je predmet pogodbe.
  25. Če projekt predvideva sofinanciranje dela kapitalskih stroškov s strani naročnika (javne ustanove), mora biti to na primeren način opredeljeno v pogodbi.





## Viri

AIK, 2018: Manual 11 V2 Combining PPP models with EU funds, available at: [[www.aik-invest.hr](http://www.aik-invest.hr)]

AIK, 2017: Manual for preparation and implementation of public projects combining European structural and investment funds with public-private partnership, available at: [[www.aik-invest.hr](http://www.aik-invest.hr)]

AIK, 2014: User Manual 6 V. 2: Meaning and procedure for calculating value for money in PPP projects, available at: [[www.aik-invest.hr](http://www.aik-invest.hr)]

AIK, 2014: Manual 8 v. 2: Risks in public-private partnership projects, Available at: [[www.aik-invest.hr](http://www.aik-invest.hr)]

AIK, 2012: Manual 1: Discounting and discount rate in PPP projects, available at: [[www.aik-invest.hr](http://www.aik-invest.hr)]

AIK, 2012: Manual 2: Financial model for PPP projects, available at: [[www.aik-invest.hr](http://www.aik-invest.hr)]

AIK, 2012: Manual 3: Comparator of the cost of public sector, available at: [[www.aik-invest.hr](http://www.aik-invest.hr)]

AIK, 2012: User Manual 4: Structure of PPP contracts, available at: [[www.aik-invest.hr](http://www.aik-invest.hr)]

Brigham, EF (1995): Fundamentals of Financial Management, The Dryden Press, Orlando, Florida, 7th Edition.

Dumbović Bilusic, B. (2013). Cultural heritage in Croatia before new challenges. Quarter: Chronicle of Art History in Croatia, 10 (1-2), 6-11.

Epec (2009), Guide to Guidance, available on site: [[www.eib.org](http://www.eib.org)]

European Commission (2014), Guide for Cost-Benefit Analysis of Investment Projects, available on site: [[Http://ec.europa.eu/regional\\_policy/sources/docgener/studies/pdf/cba\\_guide.pdf](http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/studies/pdf/cba_guide.pdf)]

Gatti, Stefano (2008): Project Finance in Theory and Practice, Designing, structuring, and Financing Private and Public Projects, Elsevier, London.

ISO Standard 15686-5:2017: Buildings and constructed assets - Service life planning - Part 5: life-cycle costing

Orsag, S. (1992): Financing of securities emission, second amended edition, Institute for Public Finances, Zagreb

Perišin, I., (1967), Financijski leksikon, Informator, Zagreb

PPP contract register, available at: [<http://registar.aik-invest.hr>]

Sauter, W. (2008). Services of general economic interest and universal service in EU law.

Skelcher, C. (2005): Public-Private Partnerships and hybridity, taken from: Ferline, E.;



Lynn, LE; Pollit, C. (2005): Public Management, Oxford University Press.

Regulation on the implementation of public private partnership projects, Official Gazette No. 88/12, 15/15

Yescombe, ER (2007). Public-Private partnerships: the principles of policy and finance. Elsevier.

Public-Private Partnership Law, Official Gazette No. 78/12, 152/14

## Drugi viri

<http://www.finance.gov.sk/Default.aspx?CatID=6649>

<http://publications.europa.eu/webpub/eca/special-reports/ppp-9-2018/sk/>

<https://www.mzv.sk/documents/1505263/1511215/Odporúčania+OECD+pre+verejno-súkromné+partnerstvá+%28PPP%29.pdf/7fadd797-131e-4adb-a594-a60ab8494097>

<https://pppknowledgelab.org/guide/sections/63-payment-mechanism>

<https://managingppp.github.org/report/default-and-termination/>

<https://pppknowledgelab.org/guide/sections/61-designing-ppp-contracts>

<http://www.eib.org/epoc/g2g/ii-detailed-preparation/22/225/index.htm>

<https://ppp-certification.com/ppp-certification-guide/2-definition-contract-management-ppps>

[https://managingppp.github.org/report/overview/Preparation of PPP projects in Cultural Heritage sector, ppt presentation, Slavko Čolak](https://managingppp.github.org/report/overview/Preparation_of_PPP_projects_in_Cultural_Heritage_sector_ppt_presentation_Slavko_Colak)



**Interreg**  
CENTRAL EUROPE



**RESTAURA**

European Union  
European Regional  
Development Fund

