

CircE

Interreg Europe projekt

Krožno gospodarstvo skozi vidik javnega naročanja in razpršenega hotela

PRILOGA 1 AKCIJSKEMU NAČRTU

VERZIJA 1.2, 10.5.2019

Kazalo vsebine

UVOD.....	2
Javno naročanje in krožno gospodarstvo	4
Rabljena oprema	4
Lokalno pridelana hrana.....	4
Zunanji stroški ali eksternalije	5
Podporno okolje	8
Zadruge.....	8
Razpršeni hoteli in krožno gospodarstvo	9
Vloga promotorja in spodbujevalca razvoja razpršenega hotela.....	9
Vloga lastnika turistično privlačne infrastrukture.....	10
Vloga občine pri zagotavljanju turistično zanimive ponudbe povezane s krožnim gospodarstvom.	13

UVOD

Učinkovito udejstvovanje ciljev krožnega gospodarstva postaja obveza, ki jo mora tako družba, kakor posameznik živeti. Srben odnos do narave, medgeneracijska obveznost ter trajnostna uporaba virov so temeljni postulati krožnega gospodarstva.

Le v krožno gospodarstvo usmerjena mednarodna politika, politika posamezne države, občin, gospodarstva ter način življenja slehernega posameznika bodo omogočili zanamcem kakovostno bivanje na zdravem planetu.

Republika Slovenija je pristopila k prehodu v krožno gospodarstvo, ki ga je umestila med strateške prioritete, tudi s pripravo kažipota krožnega gospodarstva.

Subjekti, ki imajo status zavezanca za javno naročanja pridobijo status naročnika tudi iz razloga, ker izvajajo dejavnosti z namenom zadovoljitev splošnega družbenega interesa. Naročniku, kot zavezancu za javno naročanje, je skladno z določilom Zakona o javnem naročanju (Uradni list RS, št. 91/15, s spremembo, v nadaljevanju: ZJN-3) lastno, da izvaja dejavnosti v javnem interesu, pri čemer pa velja izpostaviti, da javni interes ne sme predstavljati zgolj izvedba storitev posameznega javnega naročnika, pač pa delovanje nosilcev javnih pooblastil nasploh in navzven, kar se med drugim izraža tudi skozi ravnanja, ki imajo elemente krožnega gospodarstva. Pogosto je v praksi zaznati opozorila, da nacionalna zakonodaja s področja javnega naročanja otežuje ali celo onemogoča učinkovito izvajanje ciljev krožnega gospodarstva preko postopka oddaje javnega naročila, čemur ne gre (absolutno) pritrditi.

ZJN-3 in podzakonski predpisi vsebujejo elemente in možnosti implementacije krožnega gospodarstva, ki se deloma izraža skozi t.i. zeleno javno naročanje. S krožnim javnim naročanjem se pristopa z zelenim javnim naročanjem, kjer naročniki pri naročanju blaga, storitev ali gradenj prispevajo na način, da je naročilo energetsko učinkovito, ima čim manjši okoljski odtis in čim manjše stroške in negativne vplive v življenjskem ciklusu.¹

V praksi je pogosto zaznati pomanjkljivost naročnika pri t.i. predrazpisni fazi – torej fazi priprave na javno naročilo, pred sprejemom sklepa o začetku postopka oziroma drugega internega akta, s

¹ Glej publikacijo Krožno javno naročanje, Evropska komisija, dostopno na http://ec.europa.eu/environment/gpp/pdf/CP_European_Commission_Brochure_webversion_small.pdf

katerim se javno naročilo prične. Naročniki namreč še vedno prepogosto pri preučitvi lastnih potreb, relevantnega trga in tehničnih lastnosti predmeta naročnika vzamejo v obzir zgolj kratkoročne potrebe in cilje in ne dolgoročnih ciljev ter posledic in stroškov vezanih na uporabo predmeta naročila. Za lažje razumevanje naj navedemo primer: naročnik mora pri nakupu vozila poleg same vrednosti vozila (torej gole dobave) upoštevati tudi učinke, ki jih bo imelo vozilo in njegova uporaba na okolje ter bodoče stroške nastale z uporabo vozila. Tudi javno naročanje, ki zasleduje cilje krožnega gospodarstva od naročnikov terja, da pri nakupu predmeta naročila presežejo meje »samega predmeta«, ter pri pripravi vsebine javnega naročila upoštevajo tudi dolgotrajnejše (okoljske) vplive posameznega nakupa. Namreč skrbnost dobrega gospodarja, ki se od javnih naročnikov pričakuje, pomeni da naročnik preuči celoten življenjski cikel posameznega predmeta naročila, vključno z vplivi na okolje in te vplive tudi določi v sami dokumentaciji v zvezi z naročilom, bodisi kot pogoj, tehnično zahtevo ali element za vrednotenje ponudb (merilo).

Republika Slovenija je že v letu 2011 kot takrat edina članica Evropske unije sprejela podzakonski predpis Uredbo o zelenem javnem naročanju², ki je določila predmete, za katere se mora upoštevati okoljski vidik ter decidirano določala obvezne okoljske zahteve in njihovo vsebino in način vključitve v postopke javnega naročanja. Javno naročanje je dnevno se spreminjajoče področje, na katerega vplivajo potrebe in sredstva naročnika, relevantni trg, tehnične lastnosti predmeta, ki ga trg lahko ponudi, zakonodaja, zato se je ugotovilo, da obvezne okoljske zahteve nujno ne dosegajo ciljev, oziroma jih v nekaterim primerih ni bilo mogoče doseči oziroma so postali sami sebi namen, kar pa zagotovo ni cilj zelenega javnega naročanja. V posledici ugotovljenega je zakonodajalec v letu 2017 sprejel novo Uredbo o zelenem javnem naročanju, ki ne določa več obveznih okoljskih zahtev, pač pa cilje, ki naj jih naročnik pri izvedbi postopkov oddaje javnega naročila zasledujejo.

Republika Slovenija spodbuja in izobražuje naročnike o zelenem javnem naročanju, pri čemer gre ugotoviti, da gre pri nakupu blaga praviloma za elemente, ki naj imajo vpliv pri nakupu novega blaga (in ne rabljenega). Eden izmed postulatov krožnega gospodarstva je čim daljša uporaba rabljenih stvari v življenjskem ciklusu, zato bi se moral tudi spodbujati nakup rabljene opreme.

² Uredba o zelenem javnem naročanju, Uradni list RS 102/11, s spremembami, derogirana z Uredbo o zelenem javnem naročanju, ki je bila objavljena v Uradnem listu RS št. 51/17.

Javno naročanje in krožno gospodarstvo

Rabljena oprema

Pregled prakse pokaže, da naročniki praviloma kupujejo novo blago/opremo, pri čemer pa nakup novega blaga niti ni nujno potreben za zadostitev potreb naročnika, hkrati pa ne sledi ciljem krožnega gospodarstva.

Naročniki se nakupa **rabljene opreme** praviloma ne lotijo iz razloga, ker je priprava dokumentacije v zvezi z naročilom bolj zahtevna, kot pri nakupu novega blaga, kjer variantne ponudbe praviloma niso dopustne. Vendar z vidika pravil javnega naročanja ni nobenih omejitev o vrsti/starosti blaga, ki naj bi ga naročnik preko postopka oddaje javnega naročila kupil. Potrebno pa je v primeru dobave rabljenega blaga določiti tehnične lastnosti (razpon ali vsaj zgornjo mejo tehničnih zahtev) in pravilno določiti vsebino in vrednosti meril za izbor (npr. starost opreme, obrabljenost opreme – npr. prevoženi kilometri, doba garancije na prodano blago in podobni kriteriji, s katerimi naročnik meri ekonomsko prednost ponujenega blaga). Namreč z nakupom rabljene opreme, ki v celoti zadosti potrebe naročnika se zasleduje ciljem okolju prijaznega, krožnega gospodarstva ter načelu gospodarnosti ter smotrne in učinkovite porabe javnih sredstev.

Četudi ni univerzalnih napotil, kako zasledovati cilje krožnega gospodarstva preko nakupa rabljenega blaga pri javnem naročanju, pa bi bila **priporočila/predstavitve/primeri dobre prakse pri nakupu rabljene opreme** zagotovo v pomoč naročnikom, da bi se lažje odločili za nakup le-te in izpeljali zakonit postopek oddaje javnega naročila, ki bi omogočil nakup najboljše kakovosti za dano ceno.

PREDLOG 1:

Ministrstvo za javno upravo, Direktorat za javno naročanje ali druga organizacija naj pripravi smernice za nabavo rabljenega blaga po postopkih javnega naročanja.

Lokalno pridelana hrana

Zagotovitev in uporaba lokalno pridelane hrane krepi lokalno kmetijstvo in omogoča razvoj podeželja, vzpostavi nova delovna mesta v kmetijstvu in zmanjša nepošteno trgovinske prakse v verigi preskrbe s hrano. Namreč uživanje zdrave in sezonsko lokalno pridelane hrane, izboljšuje javno zdravje, dviguje samooskrbo, zmanjšuje količino zavržene hrane, ter olajšuje načrtovanje pridelave hrane in spodbudili razvoj kmetijstva. Tovstni princip prispeva tudi k zelenim in trajnostnim ciljem strategije Evropa 2020. Krajšanje prehranske verige tudi zmanjšuje emisije, ki nastajajo pri dolgem transportu, zato bi bilo potrebno vključevati tudi vpliv eksternalij (zunanji stroški) v procesu pridelave in dobave hrane. Ob transportu je ob škodah v obliki emisij nastajajo tudi druge škode na račun obremenitve cest, ki se kažejo v fizični obliki in zahtevajo finančna

vlaganja v cestno infrastrukturo, ter škodljivi vplivi na pretočnost prometa, ki se se meri v kilometrih zastojev in podaljšanjem časa potovanja zaradi zastojev.

Ocena zunanjih stroškov prometa v Sloveniji za leto 2002 se giblje med 6 in 9,8 % BDP, kar je na ravni povprečja EU-15 (7 %). Veliko večino (čez 90 %) vseh zunanjih stroškov prometa v Sloveniji povzroča cestni promet³.

Zunanji stroški ali eksternalije

Pojem zunanji stroški (eksternalije) predstavlja denarno ovrednotene učinke proizvodnje ali porabe blaga in storitev oziroma drugih človekovih aktivnosti, ki so denarno ovrednoteni in nimajo neposrednega plačnika oziroma njihove posledice nosi določena skupina ljudi. Zunanji učinki ali eksternalije torej nastanejo, kadar z izdelavo določenega proizvoda ali storitvijo ali z dejavnostjo določenega ekonomskega subjekta nastanejo določene koristi ali škode za subjekte, ki niso neposredno vpleteni v porabo ali proizvodnjo določenega proizvoda ali storitve ali v dejavnost določenega ekonomskega subjekta. Posamezen ekonomski subjekt vpliva na drugega in pri tem pri svojih odločitvah ne upošteva zunanjih učinkov, ki so lahko škodljivi in povzročajo drugim ekonomskim subjektom stroške (zunanje diseconomije), lahko pa povzročajo tudi koristi (zunanje ekonomije).

Ker zunanje diseconomije že po svoji definiciji predstavljajo pomanjkljivost prostega trga (stroškov tržni mehanizmi ne znižujejo) je njihovo minimiziranje naloga države.

Zunanje stroške oz. eksternalije pa sodobnejše ekonomske teorije postavljajo tudi v denarno ovrednotene učinke na ekosistemske storitve, ki niso povezane z aktivnostmi ljudi. Mednje lahko kot posledico transporta in izpustov CO₂ prištejemo vsem znane podnebne spremembe, ki sodijo v uravnalno vrsto ekosistemskih storitev. Strokovnjaki opredeljujejo štiri različne vrste ekosistemskih storitev, ki jih zagotavlja narava in so vse bistvene za človekovo zdravje in dobro počutje:

- oskrbovalne storitve oskrbujejo z dobrinami, na primer s hrano, vodo, z lesom in vlakni;
- uravnalne storitve uravnavajo podnebje in padavine, vodo (npr. poplave), odpadke in širjenje bolezni;
- kulturne storitve zajemajo lepoto, navdih in razvedrilo, ki prispevajo k naši duhovni blaginji;
- podporne storitve vključujejo nastajanje prsti, fotosintezo in kroženje hranilnih snovi, ki so osnova za rast in pridelavo.

Javno naročanje kot sistem reguliranja odnosov med dobavitelji in naročniki, ki so sicer praviloma tržni, kot tako predstavlja smiselno orodje za zmanjšanje zunanjih diseconomij nabav blaga in storitev ter gradenj, ki jih naročajo zavezanci za javna naročila.

³ ARSO: <http://kazalci.arso.gov.si/sl/content/zunanji-prometni-stroski-prometa>

Z zelenim javnim naročanjem, ki je bilo v Sloveniji prvič urejeno leta 2011⁴ se želi zagotoviti nabavo blago, storitev ali gradenj, ki imajo v primerjavi z običajnim blagom, storitvami in gradnjami v celotni življenjski dobi manjši vpliv na okolje in enake ali boljše funkcionalnosti.

Uredba o Zelenem JN 2011 je že vključevala določbo, ki je omogočala vključitev eksternalij med merila za izbor najugodnejšega ponudnika. Tako je bil naročnik na podlagi navedene uredbe dolžan pri oddaji javnega naročila upoštevati oceno stroškov v celotni življenjski dobi blaga, storitve ali gradnje, pri čemer se je zunanje okoljske stroške upoštevalo le, če je obstaja metodologija za njihov izračun.

S sprejetjem ZJN-3 v letu 2015 je bila možnost vključitve stroškov zunanjih vplivov kot dela stroškov v življenjski dobi vključena neposredno v zakon. Z namenom zagotavljanja poštene konkurence med ponudniki so z ZJN-3 določeni strogi pogoji, ki morajo biti izpolnjeni če želi naročnik vključiti stroške iz naslova zunanjih okoljskih vplivov med merila za izbor ponudnika. Temeljni pogoj je da so zunanji okoljski vplivi povezani z življenjsko dobo blaga, storitve ali gradnje, da je mogoče določiti in preveriti njihovo denarno vrednost ter da obstaja ustrezna metoda, ki omogoča izračun stroškov zunanjih okoljskih vplivov. Tako mora metoda temeljiti na objektivno preverljivih in nediskriminatornih merilih in ne sme neupravičeno zagotavljati boljše ali slabše obravnave nekaterih gospodarskih subjektov, zlasti če ni namenjena ponavljajoči se ali neprekinjeni uporabi; na voljo mora biti vsem zainteresiranim stranem in zahtevane podatke lahko z razumnim naporom posredujejo povprečno skrbni gospodarski subjekti⁵.

Glede na navedene stroge pogoje so zunanji okoljski vplivi vključeni v merilo za izbor ponudnika praviloma le v primerih kadar naročnik lahko uporabi že izdelano in preverjeno metodo.

V praksi so v Sloveniji zunanji okoljski vplivi vključeni v merila za izbor v primerih nakupov vozil, kjer je vključitev le-teh obvezna⁶. V primeru nakupa cestnih vozil mora namreč naročnik v merilo za izbor vključiti zunanje okoljske stroške v življenjski dobi vozila, pri čemer se upoštevajo stroški emisij ogljikovega dioksida, dušikovih oksidov, nemetanskih ogljikovodikov in trdnih delcev⁷. Izračun merila upoštevajoč navedene eksternalije je za naročnika enostaven, saj pripravljene smernice vključujejo formulo za izračun stroškov eksternalij, skupaj z denarnimi vrednostmi emisij.

Stroški eksternalij so vključeni v merila pri javnih naročilih v zelo ozkem obsegu predvsem zaradi pomanjkanja ustreznih metod za njihov izračun, zato je naloga ustvarjalcev okoljskih politik, da

⁴ Uredba o zelenem javnem naročanju (Uradni list RS, št. 102/11, v nadaljevanju Uredba o zelenem JN 2011).

⁵ Glej 85. člen ZJN-3.

⁶ Glej 4. odstavek ZJN-3 in Direktivo 2009/33/ES o spodbujanju čistih in energetsko učinkovitih vozil za cestni prevoz.

⁷ Glej Primeri okoljskih zahtev in meril za cestna vozila http://www.djn.mju.gov.si/resources/files/ZeJN/Prilog_ZeJN/ZeJN_P15_vozila.pdf

oblikujejo metode, ki izpolnjujejo zahtevane kriterije vsaj za blago, storitve in gradnje, ki so za okolje najbolj obremenjujoče.

Po podatkih za leto 2017 predstavlja prevoz živil in pijače glede na prevožene tonske kilometre največjo skupino blaga v EU. Njen delež v celotnem cestnem prevozu blaga znaša več kot 17%⁸. Upoštevajoč, da je vrednost javnih naročil skupine živil, pijače in tobačnih izdelkov v letu 2017 v Sloveniji znašala skoraj 110 mio EUR, kar s 4,45%⁹ deležem predstavlja drugo največjo skupino nabav blaga v sistemu javnega naročanja takoj za medicinsko opremo in farmacevtskimi izdelki, bi bilo smiselno za skupino blaga - živila in pijačo izdelati merila, ki bi vključevala tudi zunanje okoljske vplive.

Obstoječa zelena javna naročila živil namreč temeljijo na naročilih, ki kot pogoj določajo minimalne deleže ekološko pridelanih živil in živil iz shem kakovosti. Pogosto je kot večji delež navedenih živil med vsem ponujenimi živili tudi vključeno v merilo, s čimer se preferira blago glede na način pridelave. Osredotočanje samo na ekološki način pridelave živil pa zanemari druge vidike vpliva pridelave in dostave hrane na porabnike in okolje. Z dolgimi transportnimi potmi se slabša kvaliteta hrane, tudi če je pridelana na ekološki način, kar je posebej zaskrbljujoče ob zavedanju, da je hrana kupljena v sistemu javnih naročil pogosto namenjena najranljivejšim skupinam prebivalcev kot so otroci, bolniki in varovanci domov za ostarele.

Ministrstvo za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano ter tudi druge organizacije so vodile več promocijskih akcij z namenom spodbujanja potrošnje lokalno pridelane hrane. Priprava ustreznih meril, ki bi za naročnike živil in pijače omogočale vključitev vplivov prevoza hrane na okolje bi bila skladna z drugimi okoljskimi in socialnimi politikami, hkrati pa omogočila naročnikom naročilo kakovostnejše hrane, sveže hrane s krajšimi prevoznimi potmi, zmanjšanje emisij, ki jih prevoz hrane povzroča ter manjše potrebe po gradnji transportne infrastrukture.

Za določitev meril, ki upoštevajo vpliv prevoza živil na okolje se lahko uporabijo že nekateri obstoječi podatki, kot so npr. podatki o emisijah in njihovih vrednostih, ki se uporabljajo pri nakupih cestnih vozil. Izziv zagotovo predstavlja način določitve povprečne poti od pridelovalca do naročnika ter določitev drugih manjkajočih parametrov in načina izračuna skupne vrednosti eksternalij. Za njihovo določitev bi bila potrebna **poglobljena študija pridelave in distribucije**

⁸ Eurostat https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Road_freight_transport_by_type_of_goods#Road_freight_transport_by_type_of_goods

⁹ Ministrstvo za javno upravo, Statistično poročilo o javnih naročilih oddanih v letu 2017, http://www.djn.mju.gov.si/resources/files/Sistem_javnega_narocanja/Letna_porocila/Stat_por_JN_2017_IN.pdf

hrane v povezavi z javnim naročanjem, ki pa bi glede na že navedene podatke okolju in porabnikom prinesla veliko pozitivnih sprememb.

PREDLOG 2:

Pripravijo se metodologije za izračun ocene stroškov iz naslova zunanjih vplivov v prvi vrsti za nabavo živil in pijač, ki so skladne z zahtevami zakonodaje s področja javnega naročanja.

Podporno okolje

Naročniki se pri pripravi oddaje javnega naročila soočajo z zakonodajnimi izzivi in izzivi pravne prakse, kar terja veliko znanja, časa in izkušenj izvajalcev postopkov oddaje javnih naročil. V smeri razbremenitve naročnikov (v Republiki Sloveniji je preko 3200 naročnikov) bi bilo potrebno zagotoviti **servis pravno tehnično-strokovne pomoči**, ki bi naročnikom (občinam in občinskih oseb javnega prava) olajšala pripravo javnega naročila. Zavedati pa se je potrebno, da se lahko nudi kakovostno pravno pomoč v postopkih javnega naročanja le v primeru, da svetovalec dobro pozna tudi delovanje ponudnikov in ponudbo na relevantnem tržišču, zato bi morala tovrstna pomoč vključevati tudi izkušnje in vidik ponudnikov. Kajti, le poznavanje potreb naročnika in ponudbe na trgu lahko pripelje do ustreznega (zelenega) javnega naročila. Zaželeno bi bilo, da bi se ustanovila platforma/svetovanje, kjer bi lahko naročniki pridobili informacije in napotke v zvezi s pripravo javnega naročila, ponudniki pa bi lahko preko platforme predstavljali svojo ponudbo, s čimer bi se dobil vpogled v relevantno tržišče. Zbrana ponudba na takšni platformi bi zagotovo pritegnila pozornost tudi naročnikov izven javnega sektorja.

PREDLOG 3:

Vzpostavitev platforme/svetovalnice za javne naročnike z možnostjo strukturirane predstavitve ponudbe na posameznem trgu.

Zadruga

Ustanovitev zadrug, kjer se združujejo kapacitete lokalnih pridelovalcev omogoča konkurenčen nastop na relevantnem trgu, saj se povečuje količina ponujenega blaga. Hkrati z ekonomijo obsega padajo spremljajoči stroški na enoto blaga, s čimer se poleg konkurenčnosti sledi tudi ciljem krožnega gospodarstva, saj se zmanjšujejo potrebe po storitvah distribucije blaga. Kljub temu, da je glede na trenutno ureditev pospeševanje razvoja zadružništva naloga države, lahko lokalne skupnosti pripomorejo k povezovanju posameznikov in ustanavljanju zadrug z nudenjem podpornih storitev pri ustanavljanju zadrug ter pri njihovem začetnem poslovanju.

PREDLOG 4:

Intenzivnejša promocija zadružništva ter nudenje podpore pri ustanavljanju zadrug tako s strani države, kot tudi lokalnih skupnosti, predvsem na področjih, ki pripomorejo k krožnemu gospodarstvu.

Razpršeni hoteli in krožno gospodarstvo

Krožno gospodarstvo skozi javno naročanje se mestoma izraža preko zelenega javnega naročanja, pri čemer pa potrebe in želje naročnika (občine, javnega turističnega zavoda, javnega kulturnega zavoda in ostali) lahko »presejajo« okvirje (zelenega) javnega naročanja. Želja in potreba po vzpostavitvi lokalnih (regijskih) razpršenih hotelov, kot inovativne oblike organiziranosti v turizmu, je relativno nova oblika poslovnega sodelovanja večjega števila posameznikov (lastnikov ali upravljalcev nepremičnin), ki skupaj upravljajo razpršeni hotel, v okviru katerih se izvaja dejavnosti sobodajalstva, turističnih nastanitev, kulturnih, kulinaričnih in drugih programov v turizmu na območju razpršenega hotela.

Lokalne skupnosti, ki stremijo k izvajanju projektov krepite lokalne hotelske, turistične, kulturne, gostinske in ostale oblike trajnostne ponudbe omogočajo razvoj lokalnega okolja. Lokalna skupnost ima v tovrstnih projektih pomembno vlogo, saj mora zagotoviti, da kulturna snovna in nesnovna dediščina postane dovolj zanimiva in prepoznavna za javnost. Porast turizma je evropski trend, zato morajo občine intenzivno participirati pri zagotovitvi privlačne turistične ponudbe njenega kraja. Vloga občin je lahko večplastna in sicer:

- vloga promotorja in spodbujevalca razvoja razpršenega hotela,
- vloga lastnika turistično privlačne infrastrukture,
- vloga občine pri spodbujanju integralnih turističnih produktov za 5 zvezdična doživetja.

Pri nastopanju vloge občine pa so le-te zavezane z veljavno zakonodajo, med drugim s pravili javnega naročanja in pravili s področja stvarnega premoženja.

Vloga promotorja in spodbujevalca razvoja razpršenega hotela

Občina, ki želi omogočiti razvoj razpršenega hotela mora občane primarno izobraziti in osvestiti o lastnostih, pomenu in prednostih razpršenega hotela. Tako občina organizira predstavitve, srečanja z zainteresiranimi ponudniki namestitvenih zmožnosti, predvsem pa predstavlja prednosti, ki jih ima razpršeni hotel tako za posameznega sodelujočega, kakor tudi za celotno območje občine.

Pomembno je tudi, da se oblikujejo primerni (turistično, kulturno, gostinski) programi, ki bi turiste privabljali v kraje občine.

Potencialni ponudniki bi lažje pristopali v sistem razpršenega hotela, če bi lahko občina zagotovila del »zagonskih« sredstev potrebnih za obnovo in prenovo infrastrukture bodočih lastnikov, ki bi pristopili k verigi razpršenega hotela. Zagotovitev vira financiranja je lahko različen, bodisi sredstva, ki jih za razvoj turizma lahko zagotovi Evropska unija ali država (v prihodnosti velja razmišljati o razpršenem hotelu kot programu za dodelitev sredstev s strani države), ali sredstva, ki jih zagotovi občina sama. Ob tem velja izpostaviti, da v kolikor bi občina v vsaj 50% deležu sofinancirala/subvencionirala nakup blaga društvom/ustanovami ali zavodom, ki niso zavezanci za javno naročanje kot druge osebe javnega prava, bi morala ob tem upoštevati pravila javnega naročanja, v kolikor je vrednost višje od 40.000,00 EUR brez DDV¹⁰.

Vloga lastnika turistično privlačne infrastrukture

Vloga občine kot promotorja in spodbujevalca razvoja razpršenega hotela pa je lahko nadgrajena če občina sama zagotovi primerno in ustrezno infrastrukturo, katero med drugim lahko predstavljajo obnovljeni objekti kulturne dediščine ter ustrezne trajnostne prevozne povezave (mobilnost).

V kolikor občina kot investitor izvaja investicije gradnje v objekte, katerih vrednost presega 40.000 evrov brez davka na dodano vrednost je pri izboru izvajalca gradnje zavezana s postopki javnega naročanja. Kadar gre za prenovo starejših objektov, ki so pod spomeniškim varstvom zavod za varstvo kulturne dediščine predpiše (stroge) tehnične zahteve, ki morajo biti pri gradnji upoštevani. Občasno se lahko pripeti, da zahteve po obnovi objektov¹¹ trčijo ob veljavno zakonodajo s področja zelenega javnega naročanja, saj zaradi (zgodovinskih) lastnosti objekta in kulturno-varstvenih pogojev, le-teh ni mogoče upoštevati ali pa se višino investicije nerazumno poveča. Lokalne skupnosti kot investitorji ali upravljavci objektov so pogosto nemočni ob navedenih zapletih, zato bi bilo potrebno na ravni države vzpodbuditi usklajevanje med institucijami zadolženimi za varstvo kulturne dediščine ter institucijami zadolženimi za urejanje prostora z namenom zagotovitve pogojev, ki bodo omogočili obnovo in gradnjo funkcionalne in okoljsko sprejemljive infrastrukture ob upoštevanju zahtev glede varovanja kulturne dediščine.

¹⁰ Glej določilo 23. člena ZJN-3.

¹¹ Predvsem kadar gre za stavbe klasificirane glede na Uredbo o razvrščanju objektov (Ur. l. RS, št. 37/18) iz CC
122

Upravljanje z objektom v lasti občine se lahko prenese tudi na subjekt, ki ga za upravljanje občina pooblasti (bodisi zavod, bodisi zasebni partner, ki je v postopku javno zasebnega partnerstva pridobil pravico upravljanja, eventualno tudi koncesionar). Subjekt, ki je lastnik ali ki upravlja z objekti kulturne dediščine v lasti občine, pa mora tudi upoštevati pravila javnega naročanja. Zavezanost k javnem naročanju se nanaša tako na izbiro izvajalca gradnje, kakor tudi za nakup blaga ali storitev.

O tem velja še izpostaviti t.i. institut »in house« naročila, ki omogoča podelitev posla v neposredno izvedbo »notranjemu« subjektu občine ob izpolnitvi zakonskih pogojev¹². To pomeni, da občini v primeru podelitve posla v neposredno izvedbo ni treba upoštevati pravil javnega naročanja, kar pa ne pomeni, da subjektu, kateremu je bila naloga zaupana v neposredno izvedbo ni treba upoštevati pravil javnega naročanja. Namreč ZJN-3 je jassen in zahteva, da »notranji subjekt« v presežku lastnih zmožnosti izvaja postopke javnih naročil.¹³ Navedeno lahko pomeni, da občina, ki ustanovi turistično informacijski zavod, in ki ob kumulativnem izpolnjevanju zakonskih pogojev v neposredno izvedbo poveri izvedbo storitev razpršenega hotela (npr recepcija, rezervacije..), mora ta subjekt za nakup blaga/storitev/gradnje, katere ni sposoben zagotoviti z lastnimi sposobnostmi izvesti postopek oddaje javnega naročila.

Ob navedenem pa velja izpostaviti, da je skladno s pravili ZJN-3 zavezanec za javno naročanje tudi oseba javnega prava, ki izvaja dejavnosti namenjene zadovoljitvi splošnega družbenega interesa, pri čemer ni prisoten trgovinski ali industrijski¹⁴, pri čemer pa ministrstvo za javno upravo, ki je

¹² Tako določilo prvega odstavka 28. člena ZJN-3: Ta zakon se ne uporablja za javno naročilo, ki ga naročnik iz a), b) ali c) točke prvega odstavka 9. člena tega zakona odda pravni osebi javnega ali zasebnega prava, če so izpolnjeni naslednji pogoji:

- a) naročnik obvladuje določeno pravno osebo podobno kot svoje službe;
- b) odvisna pravna oseba izvaja več kot 80 odstotkov svojih dejavnosti za izpolnitev nalog, ki ji jih je dal ta naročnik, ki jo obvladuje, ali ki so ji jih dale druge pravne osebe, ki jih obvladuje ta naročnik;
- c) v odvisni pravni osebi neposreden zasebni kapital ni udeležen in
- č) vrednost predmeta naročanja je enaka ali nižja od cen za ta predmet na trgu.

¹³ Določilo devetega odstavka 28. člena ZJN-3: » V vseh primerih, pri katerih se javno naročilo odda na podlagi tega člena, oseba, ki ji je to naročilo oddano, naroča to blago, storitve ali gradnje, upošteva določbe tega zakona tudi, če sama ni naročnik.«

¹⁴ Izpolnjeni morajo biti kumulativno naslednji pogoji: Oseba javnega prava« pomeni osebo, ki ima vse naslednje značilnosti:

- a) ustanovljena je s posebnim namenom, da zadovoljuje potrebe splošnega interesa, ki niso industrijske ali poslovne narave, pri čemer se šteje, da gre za industrijsko ali poslovno naravo, če subjekt, ki deluje v pogojih proste konkurence na trgu z drugimi subjekti, izvaja gospodarske dejavnosti, katerih namen je dobava blaga ali storitev zasebnim ali javnim gospodarskim subjektom;
- b) je pravna oseba in

pristojno za ugotovitev statusa naročnika po pravilih ZJN-3 zelo široko in se pojem osebe javnega prava praviloma razlaga tako, da se z njim zaobjamejo vsi subjekti, ki so v tesni povezavi z državo, lokalno skupnostjo ali drugo osebo javnega prava, pri katerih obstaja nevarnost, da bi jih pri naročanju blaga, storitev ali gradenj vodili motivi kot so ekonomski, pri čemer pri presoji ni pomembno, ali so te osebe ustanovljene v eni od organizacijskih oblik, značilnih za osebe zasebnega prava.

V primeru, da bi se ustanovilo društvo/ustanova/zavod, ki bi izvajal storitve razpršenega hotela in bi občina sofinancirala/subvencionirala nakup blaga v višini več kot v 50 odstotnem deležu, vrednost nakupa pa bi znašala več kot 40.000,00 evrov brez davka na dodano vrednost, bi se moral nakup izvesti skladno s pravili ZJN-3.

Velja pa še izpostaviti, da v kolikor bi se izvajala investicija v objekte v lasti občin za katere se potrebuje gradbeno dovoljenje, se skladno z Zakonom o uresničevanju **javnega interesa za kulturo** stremi k vključevanju umetniških del v okviru izvedene investicije, pri čemer bi bilo smiselno krepiti predstavljanje lokalnih umetnikov.

Možnost oddaje objektov v lasti občine za turistično dejavnost se mora izvesti skladno s predpisi o razpolaganju s stvarnim premoženjem občine. Za lastnika/občino je verjetno bolj primerno, da objekt odda v najem organizaciji (npr. zavodu, ki izvaja storitve razpršenega hotela), ki bo oddajal v občasen podnajem nepremičnino uporabnikom. Velja pa izpostaviti dejstvo, da četudi bi oddajal v kratkoročen najem nepremičnino upravljavec, ki je bil s strani občine ustanovljen z namenom upravljanja s kulturno dediščino, pripada prihodek od najema lastniku – občini, in ne morebiti upravljavcu (npr. javnemu zavodu). Seveda pa je upravljavec lahko upravičen do določenega nadomestila za izvedene storitve posredovanja.

Zagotovitev ustreznih okolju prijaznih sredstev za mobilnost bi pripomogla k turistični privlačnosti kraja. Občina lahko bodisi sama neposredno investira in upravlja z morebitnimi ekološkimi prevoznimi sredstvi (kolesa, skiroje, ipd) oziroma z okolju prijaznimi manjšimi vozili (npr. stalne linije manjših vozil) ali pa po postopku podelitve koncesije upravljanje s temi sredstvi poveri zunanjemu izvajalcu. Občina je pri nakupu mobilnih sredstev zavezana s pravili javnega naročanja, ali javno-zasebnega partnerstva oziroma glede na višino investicije z zakonom o nekaterih

c) jo več kot v 50 odstotkih financirajo državni ali lokalni organi ali druge osebe javnega prava ali so pod upravljavskim nadzorom teh organov ali oseb ali imajo upravni, vodstveni ali nadzorni organ, v katerega več kot polovico članov imenujejo državni ali lokalni organi ali druge osebe javnega prava.

koncesijskih pogodbah. Ob tem pa velja še izpostaviti, da morajo biti uporabniki javno obveščeni in poučeni o pravilih uporabe prevoznih sredstev skladno z zakonom o cestnem prometu.

Vloga občine pri zagotavljanju turistično zanimive ponudbe povezane s krožnim gospodarstvom

Zanimivost turistične ponudbe v kraju pripomore k razvoju oziroma povečanju turizma v kraju, zaradi česar bi bilo primerno v ponudbo vključiti tudi ponudbo, ki temelji na krožnem gospodarstvu.

Predstavitev načina življenja prebivalstva se izraža tudi skozi predmete, ki so jih ti uporabljali, zato je zagotovitev centrov za ponovno uporabo zagotovo ena izmed možnosti, ki tovrstno predstavitev omogočajo. **Občina lahko skladno z zakonom o stvarnem premoženju pod zakonskimi pogoji odda v brezplačno uporabo svoje prostore, kjer bi se lahko izvajala dejavnost centrov za ponovno uporabo.** Namreč zavest o čimbolj trajnostni uporabi rabljenih predmetov se z leti močno krepi in se povpraševanje po tovrstnem blagu povečuje, s čimer se omogoča čim daljša življenjska doba blaga, hkrati pa tovrstna naravnost občine predstavlja turistično ponudbo, ki ne sledi le trajnostnim načelom temveč izpostavlja tudi načelo krožnega gospodarstva.

Z zagotovitvijo programov povezanih s krajem (zgodovinski, krajinski, kulturni, etnični programi) občina pripomore k razvoju turizma, zato naj se usmeri v zagotovitev infrastrukture in vsebine programov. Pri tem naj občina sledi trajnostnemu razvoju in čim manjšim posegom v naravo, s posebnim poudarkom na učinkoviti rabi virov.

PREDLOG 5:

Pripravijo se smernice z opredelitvijo pravnih in organizacijskih možnosti nastopanja lokalnih skupnosti v vlogi promotorjev razpršenih hotelov, možnostjo ponudbe kapacitet v javni lasti ter zagotavljanja pogojev za razvoj dejavnosti, ki sledijo trajnostnim načelom.