



MESTNA OBČINA MARIBOR
ŽUPAN

Ulica heroja Staneta 1, 2000 Maribor,
www.maribor.si, email: mestna.obcina@maribor.si

GMS – 073

Številka:37100-18/2018
Datum: 17.4.2019

MESTNI SVET
MESTNE OBČINE MARIBOR

**ZADEVA: PREDLOG ZA OBRAVNAVO NA 5 . REDNI SEJI MESTNEGA SVETA
MESTNE OBČINE MARIBOR, 13. maj 2019**

NASLOV GRADIVA: OCENA UPRAVIČENOSTI JAVNO-ZASEBNEGA
PARTNERSTVA ZA IZVEDBO PROJEKTA: VZPOSTAVITEV IN
OBRATOVANJE SISTEMA IZPOSOJE/SOUPORABE KOLES V
MESTNI OBČINI MARIBOR

GRADIVO PRIPRAVIL: Energetska agencija za Podravje – dr. Vlasta KRMELJ
GRADIVO PREDLAGA: Aleksander Saša Arsenovič , župan

POROČEVALEC: dr. Vlasta Krmelj, univ.dipl.inž., direktorica Energap

PREDLOG SKLEPA: **Mestni svet Mestne občine Maribor sprejme Oceno
upravičenosti javno zasebnega partnerstva za izvedbo
projekta: Vzpostavitev in obratovanje sistema
izposoje/souporabe koles v Mestni občini Maribor**

Aleksander Saša Arsenovič
župan Mestne občine Maribor




MESTNA OBČINA MARIBOR
MESTNA UPRAVA
URAD ZA KOMUNALO, PROMET IN PROSTOR
Sektor za komunalno in promet

Številka: 37100-19/2019
Datum: 17.4.2019

PODPISNI LIST
PREDLOGA ZA OBRAVNAVO NA 5. REDNI SEJI MESTNEGA SVETA
MESTNE OBČINE MARIBOR, 13.5.2019

Naslov gradiva:	Ocena o upravičenosti javno-zasebnega partnerstva za izvedbo projekta: Vzpostavitev in obratovanje sistema izposoje/souporabe koles v Mestni občini Maribor
Priloge gradiva (navedba morebitnih prilog):	1. Obrazložitev

Pregledali in parafirali:

Podpisniki	Ime in priimek podpisnika	Pristojen organ	Datum	Podpis tistega, ki podpiše oz. parafira
Gradivo pripravil-a:	dr. Vlasta KRME LJ, univ.dipl.inž., direktorica Energap Uroš KOSI, podsekretar	Energap UKPP	18.4.2019	
Gradivo pregledal-a vodja organa in morebitni vodja NOE:	Vili EISENHUT Sekretar	UKPP	19.4.2019	
Gradivo usklajeno s pristojnimi organi (če je gradivo pripravljeno izven MOM):				
Dodatni pregled na predlog pripraviljavca				
Gradivo prejela služba MS v fizični in elektronski obliki	Rosana Klančnik	Služba za delovanje mestnega sveta	19.4.2019	

Gradivo pregledal v.d.direktor MU	Boris Železnik	Kabinet župana		
Gradivo pregledal podžupan:	dr. Samo Peter Medved Gregor Reichenberg (obkrožite tistega, ki je odgovoren za vaše področje)			
Gradivo podpisal župan:	Aleksander Saša Arsenovič	Kabinet župana		



MESTNA OBČINA MARIBOR

Mestna občina Maribor
Ul. heroja Staneta 1
2000 Maribor

OCENA UPRAVIČENOSTI JAVNO – ZASEBNEGA PARTNERSTVA

za izvedbo projekta:

VZPOSTAVITEV IN OBRATOVANJE SISTEMA IZPOSOJE/SOUPORABE KOLES V MESTNI OBČINI MARIBOR

Ocena upravičenosti javno-zasebnega partnerstva je narejena v skladu s Pravilnikom o vsebini upravičenosti izvedbe projekta po modelu javno-zasebnega partnerstva (Uradni list RS št. 32/2007)

Maribor, april 2019

Ime in sedež naročnika:

**Mestna občina Maribor
Ul. Heroja Staneta 1
2000 Maribor**

Vrsta dokumenta:

**OCENA UPRAVIČENOSTI JAVNO ZASEBNEGA
PARTNERSTVA**

Odgovorna oseba naročnika:

Aleksander Saša Arsenovič, župan

Izdelovalec dokumenta:
**Energetska agencija za Podravje
Smetanova ulica 31
2000 Maribor**

dr. Vlasta Krmelj, univ.dipl.inž., direktorica

Izdelovalci dokumenta:
**dr. Vlasta KRMEJ, univ.dipl.inž.
Adrijana COPOT, univ.dipl.inž.prom.
Petra PLOŠNIK, univ.dipl.ekol.
Simona BORKO, univ.dipl.prav.
Petra GOSAK, univ.dipl.ekon.
in strokovne službe naročnika**

Datum izdelave:

april 2019

KAZALO VSEBINE

1	UVOD	7
1.1	Namen Ocene upravičenosti	7
1.2	Pravne podlage za izvedbo Ocene upravičenosti	7
1.3	Metode dela	8
1.4	Investitor, izdelovalec investicijske dokumentacije in promotor	9
1.4.1	Investitor	9
1.4.2	Pripravljalca vloge o zainteresiranosti za izvedbo projekta po modelu JZP	9
1.4.3	Izdelovalec investicijske dokumentacije	9
1.5	Osnovni namen in cilji projekta	10
1.5.1	Osnovni namen projekta	10
1.5.2	Cilji projekta	10
2	POVZETEK OSNOVNIH PODATKOV	11
2.1	Povzetek osnovnih podatkov iz vloge o zainteresiranosti za izvedbo projekta po modelu javno-zasebno partnerstvo	11
2.2	Ekonomska ocena projekta z vidika promotorja	11
2.2.1	Dinamika stroškov vzpostavitve z vidika promotorja	11
2.2.2	Dinamika stroškov obratovanja z vidika promotorja	12
2.2.3	Dinamika prihodkov z vidika promotorja	13
2.2.4	Razlika med stroški in prihodki ter viri za pokrivanje razlike z vidika promotorja	14
2.3	Povzetek osnovnih podatkov iz dokumenta investicijskega programa (IP)	14
2.3.1	Namen investicije	14
2.3.2	Cilji investicije	14
2.3.3	Območje izvajanja operacije in plan izvedbe	14
2.3.4	Opredelitev vrste projekta	14
2.3.5	Ocena investicijskih stroškov	15
2.3.6	Načrt financiranja	19
2.3.7	Varianta 1: Mestna občina Maribor vzpostavi sistem in ga upravlja s svojim podjetjem 19	
2.3.8	Varianta 2: Projekt se izvede v javno-zasebnem partnerstvu	22
2.3.9	Varianta 2_1: Mestna občina Maribor sklene pogodbo z izbranim izvajalcem (naročniški model JZP)	23
2.3.10	Varianta 2_2: Mestna občina Maribor izbere koncesionarja (koncesijski model JZP) ..	23
2.3.11	Ekonomska upravičenost investicijskega projekta	25
3	TEHNIČNA PRIMERJAVA dokumenta IP in Vloge o zainteresiranosti	25
4	OKOLJSKA PRIMERJAVA dokumenta IP in Vloge o zainteresiranosti	25
5	FINANČNA PRIMERJAVA DOKUMENTA INVESTICIJSKEGA PROGRAMA in VLOGE PROMOTORJA	26

5.1	Dokument investicijskega programa	26
5.2	Vloga promotorja	28
6	IDENTIFIKACIJA JAVNEGA INTERESA	29
6.1	ANALIZA usklajenosti investicije s strategijami in usmeritvami	29
6.1.1	Evropske strategije in politike	29
6.1.2	Državne strategije in politike.....	29
6.1.3	Kolesarska strategija Maribora (KSM) in Celostna prometna strategija za Maribor.....	30
6.1.4	Trajnostna urbana strategija za Maribor (TUS) in Izvedbeni načrt (IN TUS)	31
6.1.5	Mehanizem Celostnih trajnostnih naložb (CTN), steber 4.4	31
7	PRAVNE PODLAGE ZA IZVEDBO PROJEKTA PO SISTEMU JAVNO – ZASEBNEGA PARTNERSTVA...	32
7.1	Oblike javno-zasebnega partnerstva po zakonu o javno-zasebnem partnerstvu	32
	Pogodbeno partnerstvo	32
	Statusno partnerstvo	34
	Direktiva 2014/23/EU evropskega parlamenta in sveta o podeljevanju koncesijskih pogodb	35
7.2	SWOT analiza modela javno-zasebnega partnerstva	35
7.3	Opredelitev tveganj pri koncesijskem partnerstvu in določitev modela JZP	36
8	OCENA UPRAVIČENOSTI IZVEDBE PROJEKTA PO MODELU JAVNO-ZASEBNEGA PARTNERSTVA..	41
8.1	Kazalniki upravičenosti izvedbe projekta po modelu JZP.....	41
8.2	Gospodarnost izvedbe javno zasebnega partnerstva (test gospodarnosti).....	42
8.2.1	Kvalitativno vrednotenje elementov analize za posamezne variante.....	43
9	KLJUČNE UGOTOVITVE OCENE UPRAVIČENOSTI.....	46
10	SKLEP IN PREDLOG NADALJNIH AKTIVNOSTI	48

KAZALO TABEL

Tabela 1: Ocena investicijskih stroškov brez DDV za javnega in zasebnega partnerja z vidika promotorja	12
Tabela 2: Ocena stroškov brez DDV za obratovanje z vidika promotorja	13
Tabela 3: Ocena prihodkov iz obratovanja sistema v prvem letu obratovanja z vidika promotorja	13
Tabela 4: Ocena prihodkov iz obratovanja sistema v naslednjih letih obratovanja z vidika promotorja	13
Tabela 5: Napoved inflacije / diskontna stopnja	17
Tabela 6: Specifikacija vseh stroškov programa v stalnih cenah (12 postaj s 120 kolesi, vključen DDV)	17
Tabela 7: Specifikacija vseh stroškov programa v tekočih cenah (12 postaj s 120 kolesi, vključen DDV)	18
Tabela 8: Stroški MOM za vzpostavitev in upravljanje sistema s svojim podjetjem v stalnih cenah (vključen DDV)	21
Tabela 9: Neto denarni tok variante 1	21
Tabela 10: Stroški MOM za vzpostavitev in upravljanje sistema po modelu JZP v stalnih cenah (vključen DDV)	22
Tabela 11: Neto denarni tok variante 2	24
Tabela 12: Specifikacija koristi projekta v stalnih cenah	25
Tabela 13: Potovalne navade v MOM, stanje in napovedi	26
Tabela 14: Stroški MOM za vzpostavitev in upravljanje sistema po modelu JZP v stalnih cenah	27
Tabela 15: Ekonomski denarni tok v primeru modela JZP	27
Tabela 16: Prikaz porazdelitve tveganj v primeru koncesijskega partnerstva	36
Tabela 17: Ocena upravičenosti investicije	41
Tabela 18: Kriteriji ocene gospodarnosti	42
Tabela 19: Kvalitativno vrednotenje učinkov izvedbe investicije z lastnimi sredstvi	44
Tabela 20: Kvalitativno vrednotenje učinkov izvedbe investicije po modelu javno-zasebnega partnerstva	45
Tabela 21: Analiza kvalitativnega vrednotenja variant	46

UPORABLJENE KRATICE:

PiZ – predinvesticijska zasnova

JZP – javno zasebno partnerstvo

MOM – Mestna občina Maribor

ZJZP – Zakon o javno zasebnem partnerstvu

ZVKD – Zavod za varstvo kulturne dediščine

MZI – Ministrstvo za infrastrukturo

SWOT – Analiza prednosti, slabosti, priložnosti in nevarnosti

1 UVOD

Na podlagi Dokumenta identifikacije investicijskega projekta (v nadaljevanju DIIP) »Vzpostavitev in obratovanje izposoje/souporabe koles v Mestni občini Maribor«, je lahko projekt izposoje/souporabe koles v Mestni občini Maribor (v nadaljevanju MOM) predmet javno-zasebnega partnerstva. V skladu z 8. členom Zakona o javno-zasebnem partnerstvu (Uradni list RS, št. 127/06;), je zaradi spodbujanja javno-zasebnega partnerstva pri izbiri načina izvajanja projekta, potrebno oceniti ali ga je mogoče izvesti kot javno-zasebno partnerstvo.

Na podlagi 2. člena Pravilnika o vsebini upravičenosti izvedbe projekta po modelu javno-zasebnega partnerstva (Uradni list RS št. 32/07) je potrebno narediti primerjavo dokumentacije, ki jo partner pripravi v skladu z Uredbo o enotni metodologiji za pripravo in obravnavo investicijske dokumentacije na področju javnih financ (Uradni list RS, št. 60/06, 54/10 in 27/16) in dokumentacije, ki jo mora predložiti zainteresirana oseba.

1.1 Namen Ocene upravičenosti

Namen tega dokumenta je preveritev upravičenosti izvedbe projekta po modelu javno-zasebnega partnerstva in ugotoviti, ali je možno in smiselno omenjeni investicijski projekt izvesti z lastnimi proračunskimi sredstvi občine na tradicionalne način ali po modelu javno-zasebnega partnerstva.

Mestna občina Maribor je kot javni partner prejela vlogo o zainteresiranosti za izvedbo javno-zasebnega partnerstva s strani zasebnega promotorja, podjetja EUROPLAKAT d.o.o., Koprška 98, 1000 Ljubljana (v nadaljevanju: promotor). Promotor v vlogi o zainteresiranosti predlaga javno-zasebno partnerstvo, kjer je pogodbeni doba vzpostavitve izposoje/souporabe koles 15 let.

V dokumentu bosta obravnavani dve varianti »z« investicijo izvedbe projekta:

- **varianta »z« investicijo 1:** izvedba projekta z lastnimi proračunskimi sredstvi občine na tradicionalne način in
- **varianta »z« investicijo 2:** izvedba projekta po modelu javno-zasebnega partnerstva (v nadaljevanju JZP).

1.2 Pravne podlage za izvedbo Ocene upravičenosti

Pri izdelavi ocene o upravičenosti izvedbe projekta po modelu javno-zasebno partnerstvo smo upoštevali naslednje pravne podlage:

- Zakon o javno-zasebnem partnerstvu (Uradni list RS, št. 127/2006, v nadaljevanju ZJZP);
- Zakon o javnih financah (ZJF) (Uradni list RS, št. 11/2011 – uradno prečiščeno besedilo, 14/2013-popr., 101/2013, 55/2015-ZFisP in 96/2015-ZIPRS1617 in 13/18);
- Zakon o gospodarskih javnih službah (uradni list RS, št. 32/1993, 30/1998, 127/2006, 38/2010 in 57/2011);
- Zakon o javnem naročanju (ZJN 3) (Uradni list RS, št. 91/2015 in 14/18);
- Pravilnik o vsebini upravičenosti izvedbe projekta po modelu javno-zasebnega partnerstva (Uradni list RS, št. 32/2007);
- Uredba o enotni metodologiji za pripravo in obravnavo investicijske dokumentacije na področju javnih financ (Uradni list RS, št. 60/2006, 54/2010 in 27/2016);
- Pravilnik o vsebini in načinu vodenja evidenc projektov javno-zasebnega partnerstva in sklepanja pogodb v okviru javno-zasebnega partnerstva (Uradni list RS, št. 56/2007)

- Odlok o Svetu Vlade Republike Slovenije za javno-zasebno partnerstvo (Uradni list RS, št. 61/2007 in 36/2009).

Na osnovi 8. člena ZJZP je minister za finance izdal Pravilnik o vsebini upravičenosti izvedbe projekta po modelu javno-zasebnega partnerstva. To je podlaga za oceno o upravičenosti izvedbe projekta po modelu JZP. Po določenih drugega odstavka 3. člena Pravilnika o vsebini upravičenosti izvedbe projekta po modelu JZP se projekt ocenjuje na podlagi naslednjih kriterijev:

- življenjska doba projekta,
- neto sedanja vrednost,
- interna stopnja donosnosti,
- rezultatov in ciljev investicije izvedene na tradicionalni način ali po modelu JZP (tako imenovano *value for money*),
- stroškov in koristi vloženih sredstev v projekt (tako imenovana *cost benefit analiza*).

Poleg zgoraj opisanih kriterijev je potrebno upoštevati tudi Zakon o javnih financah (ZJF), ki v 2. členu opredeljuje cilje proračuna in načela zakona ter v točki 3 določa, da je potrebno pri pripravi in izvrševanju proračuna spoštovati načela učinkovitosti in gospodarnosti. Ker gre v primeru izvedbe projekta »Vzpostavitev in obratovanje sistema izposoje/souporabe koles v Mestni občini Maribor« za izvrševanje proračuna MOM, mora občina pri svojem odločanju spoštovati načela učinkovitosti in gospodarnosti porabe javnih sredstev.

1.3 Metode dela

V nadaljevanju tega dokumenta, Ocene upravičenosti javno-zasebnega partnerstva za projekt »Vzpostavitev in obratovanje sistema izposoje koles v Mestni občini Maribor«, se bo izvedlo oceno upravičenosti izvedbe projekta po modelu JZP. Ugotavljalo se bo smotrnost izvedbe projekta po modelu JZP na podlagi izdelane investicijske dokumentacije (dokument identifikacije investicijskega projekta (DIIP) in investicijski program (IP)) in vloge o zainteresiranosti.

Osnove za izdelavo ocene upravičenosti izvedbe projekta po modelu JZP:

- prejeta vloga o zainteresiranosti za vzpostavitev JZP za izvedbo projekta,
- izdelana investicijska dokumentacija in investicijski program,
- lastna strokovna ocena.

Dokument temelji na:

- primerjavi DIIP in IP dokumentov, ki jih je pripravil javni partner v skladu z Uredbo o enotni metodologiji za pripravo in obravnavo investicijske dokumentacije in dokumenta, ki ga je predložil promotor (vloga o zainteresiranosti);
- preverjanju ali vloga o zainteresiranosti vsebuje vse elemente, ki jo vsebuje dokumentacija, pripravljena s strani javnega partnerja;
- izdelavi primerjave možnih variant izvedbe projekta na podlagi kriterijev in določil Pravilnika o vsebini upravičenosti izvedbe projekta po modelu javno-zasebnega partnerstva;
- pripravi ključne ugotovitve ocene upravičenosti izvedbe projekta po modelu JZP;
- sklepu glede izvedbe projekta po modelu JZP.

Z navedenim metodološkim pristopom bomo definirali gospodarnost, učinkovitost in uspešnost obeh možnih variant izvedbe projekta, to je izvedba projekta na tradicionalni način z lastnimi proračunskimi sredstvi občine ali pa izvedba projekta po modelu JZP, in tako dokazali smotrnost optimalne variante.

1.4 Investitor, izdelovalec investicijske dokumentacije in promotor

1.4.1 Investitor

INVESTITOR	
Naziv:	MESTNA OBČINA MARIBOR
Naslov:	Ul. heroja Staneta 1, 2000 Maribor
Odgovorna oseba:	župan, Aleksander Saša Arsenovič
Telefon:	02 22 01 000, 02 22 01 201
Telefax:	02 22 01 293, 02 22 01 007
e-pošta:	mestna.obcina@maribor.si, zupan@maribor.si
Identifikacijska številka:	SI 12709590
Matična številka:	5883369
Odgovorna oseba za pripravo investicijskih projektov:	Boris Železnik, univ.dipl.ekon., direktor Mestne uprave Vili Eisenhut, univ.dipl.inž., vodja Urada za komunalo, promet in prostor Uroš Kosi univ.dipl.ekon., vodja Sektorja za komunalo in promet

1.4.2 Pripravljalca vloge o zainteresiranosti za izvedbo projekta po modelu JZP

PROMOTOR	
Naziv:	EUROPLAKAT d.o.o.
Naslov:	Koprska 98, 1000 Ljubljana
Identifikacijska številka:	SI 76457702
Matična številka:	5617669
Odgovorna oseba:	
Kontaktna oseba:	Dominik Ivančič
Telefon:	01 200 15 50
Telefax:	01 200 15 55
e-pošta:	dominik.ivancic@europlakat.si

1.4.3 Izdelovalec investicijske dokumentacije

IZDELOVALEC INVESTICIJSKE DOKUMENTACIJE	
Naziv:	ENERGETSKA AGENCIJA ZA PODRAVJE
Naslov:	Smetanova ulica 31, 2000 Maribor
Identifikacijska številka:	SI56 01270 6000001393
Matična številka:	2213222
Odgovorna oseba:	dr. Vlasta Krmelj, univ.dipl.inž.
Telefon:	02 234 23 60
Telefax:	02 234 23 61
e-pošta:	vlasta.krmelj@energapi.si

1.5 Osnovni namen in cilji projekta

1.5.1 Osnovni namen projekta

Namen investicije je spodbujati trajnostno mobilnost in uporabo koles tudi s pomočjo sistema za izposajo/souporabo koles. S tem ukrepom želi MOM povečati kakovost bivanja, predvsem z zmanjšanjem izpustov zaradi motornega prometa, izboljšanjem zdravja in bolj privlačnimi ulicami in trgi.

Vzpostavitev in obratovanja sistema izposoje/souporabe (javnih) koles je:

- dobra in potrebna dopolnitev sistemu mobilnosti v mestu, namenjen predvsem vzpostavitvi možnosti, da bi se kratka potovanja znotraj ožjega mestnega območja v večji meri opravljala s kolesi,
- je tudi ponudba, ki ga sodobna mesta, ko se deklarirajo za pametna in trajnostno naravnana, enostavno morajo imeti.

S povečanjem uporabe koles v mestu predvidevamo, da se bodo s tem izboljšali tudi delovni in življenjski pogoji v mestu (Celostna prometna strategija mesta Maribor, 2013).

1.5.2 Cilji projekta

Cilj investicijskega projekta je vzpostavitev in obratovanje sistema izposoje/souporabe koles v MOM. Na dvanajstih lokacijah v širšem mestnem središču se bo ponujalo vsaj 120 koles, namenjenih izposoji. Kolesa so namenjena tako stalnim uporabnikom kakor tudi občasnim obiskovalcem. Sistem izposoje in souporabe koles je vzpostavljen tako, da ga je možno fazno nadgrajevati.

Širši cilji projekta vzpostavitve kolesarskih izposojevalnic so:

- a) dopolnitev javnega prevoza,
- b) izboljšati energetske in ekološke učinkovitost pri premagovanju krajših razdalj,
- c) zmanjšati emisij toplogrednih plinov v centru mesta Maribor in blažiti podnebne spremembe,
- d) zmanjšati emisije prašnih delcev in drugih onesnaževal, ki vplivajo na kvaliteto zraka v mestu in s tem zmanjšati negativne vplive na zdravje in okolje v mestu,
- e) izboljšati javno zdravje občanov, saj se priporoča 15 min na dan kolesarjenja ali hoje za ohranjanje vitalnosti,
- f) izboljšati učinkovitost na delovnem mestu, ker fizična aktivnost pred, med in po delu blagodejno vpliva na zdravje in delovno učinkovitost.

Izposoja in/ali skupna raba koles se izvaja že v številnih evropskih mestih.

2 POVZETEK OSNOVNIH PODATKOV

2.1 Povzetek osnovnih podatkov iz vloge o zainteresiranosti za izvedbo projekta po modelu javno-zasebno partnerstvo

Promotor predstavlja način realizacije projekta z modelom javno-zasebnega partnerstva, pri katerem gre za vlaganje v javne projekte in ali/javna sofinanciranja zasebnih projektov, ki so v javnem interesu. Promotor je navedel tudi, da si mesto na podlagi različnih projektov, ki so se v okviru mobilnosti odvijali v Mariboru, prizadeva izboljšati pogoje mobilnosti in javnega prevoza na območju mesta in okolice.

Promotor meni, da so izpolnjeni vsi pogoji za opredelitev projekta, kot primernega za izvedbo v eni od oblik JZP:

- a) obstaja javni interes za realizacijo projekta: vzpostavitev javnega sistema, ki predstavlja dopolnitev javnega prevoza v središču mesta Maribor;
- b) obstaja možnost delitve poslovnih tveganj med javnega in zasebnega partnerja: poslovna tveganja se med partnerji razdelijo na podlagi načela uravnovešenosti;
- c) javni partner v proračunu nima predvidenih finančnih (javnih) sredstev, ki bi zadostovala za realizacijo projekta brez vključitve zasebnega sektorja, na drugi strani pa predlagan model omogoča vključitev javnega partnerja na način, da se optimizira njegov vložek v projekt in se minimizirajo stroški;
- d) obstaja potencialni zasebni partner, ki je pripravljen projekt izvesti v obliki JZP.

Promotor opredeljuje Institucionalno obliko JZP kot neprimerno za izvedbo, saj je vrednost projekta nizka za takšno obliko partnerstva. Za najprimernejšo obliko izvedbe JZP predlaga koncesijsko javno-zasebno partnerstvo. V tem primeru mora zasebni partner (v tem primeru promotor) zraven tveganja vzpostavitve sistema v celoti prevzeti vsaj še tveganje trženja (ponudba/povpraševanje) ali tveganje dostopnosti. Glede na naravo in vsebino predlaganega partnerstva zasebni partner v celoti prevzame tveganje vzpostavitve sistema in z njim povezana tveganja. Zasebni partner prevzema tudi tveganje glede dostopnosti oziroma razpoložljivosti sistema, tako da bo ta glede na dogovor med partnerjema sistem deloval minimalno število dni na leto.

2.2 Ekonomska ocena projekta z vidika promotorja

2.2.1 Dinamika stroškov vzpostavitve z vidika promotorja

Stroški vzpostavitve sistema sestavljajo:

- stroški javnega partnerja:
 - lokacija izposojevalnice, ki jih zagotovi javni partner (Mestna občina Maribor);
 - stroški električne napeljave: povprečni stroški električne napeljave so ocenjeni na 1.333,33 EUR/terminal oziroma 16.000 EUR za 12 terminalov.
- stroški zasebnega partnerja:
 - strošek gradbenih del za gradnjo temeljev, nakup in postavitve terminalov, stojal za kolesa in koles (s prevozom v Slovenijo) so ocenjeni na 40.500 EUR/terminal oziroma 486.000 EUR za 12 terminalov,
 - predvidena nabava enega kombiniranega vozila s prikolico za pobiranje koles. Stroški nabave so ocenjeni na 35.000 EUR,
 - potrebna bo nabava orodja in opreme za servisiranje koles. Stroški so ocenjeni na 25.000 EUR,

Ocena upravičenosti javno-zasebnega partnerstva za izvedbo projekta vzpostavitve in obratovanje sistema izposoje/souporabe koles v Mestni občini Maribor

- strošek nakupa programske in računalniške opreme (programska oprema, strežnik, računalnik, tiskalnik, konfiguracija, uvajanje) se ocenjuje na 93.980 EUR,
- stroški izdelave razne dokumentacije so ocenjeni na 10.000 EUR.

V Tabeli 1 so prikazane ocene investicijskih stroškov brez DDV za javnega in zasebnega partnerja z vidika promotorja.

Tabela 1: Ocena investicijskih stroškov brez DDV za javnega in zasebnega partnerja z vidika promotorja

JAVNI PARTNER	EUR	ZASEBNI PARTNER	EUR
Mestna občina Maribor		Europlakat d.o.o.	
Električna napeljava	1.333,33/terminal	Gradbena dela (nakup in postavitve terminalov, stojala za kolesa)	40.500,00/terminal
		Nabava kombiniranega vozila	35.000,00
		Orodja in oprema za servis	25.000,00
		Programska in računalniška oprema	93.980,00
		Izdelava razne dokumentacije	10.000,00
SKUPAJ	16.000,00	SKUPAJ	649.980,00

Skupna vrednost projekta z vložki javnega in zasebnega partnerja znaša: **665.980,00 EUR brez DDV**.

2.2.2 Dinamika stroškov obratovanja z vidika promotorja

Stroški obratovanja sistema sestavljajo:

- stroški javnega partnerja:
 - stroški porabe električne energije; stroški se ocenjujejo na 102,77 EUR/terminal/leto oziroma 1233 EUR/leto za 12 terminalov;
- stroški zasebnega partnerja:
 - stroški obratovanja in vzdrževanja zajemajo stroške rednega vzdrževanja terminalov in računalnikov, stroške vzdrževanja koles, stroške dela, stroške promocije, licenčnine, najem prostora za servis in skladiščenje, stroške delovanja klicnega centra ter stroške obratovanja vozil. Stroški so ocenjeni na 15.000 EUR/terminal/leto. To pomeni 180.000 EUR/leto za 12 terminalov;
 - zamenjava opreme s krajšo življenjsko dobo: zaradi 15 letne koncesijske dobe, ki jo je promotor predvidel, predvideva tudi, da bo potrebno nadgraditi ali zamenjati računalnik, tiskalnik ter programsko opremo vsake 4 leta, stroške je ocenjen na 52.200 EUR, konfiguracijo strežnika bo potrebno obnoviti po 10-ih letih, strošek je ocenjen na 35.000 EUR. Zaradi poškodb koles predvidevajo, da bo potrebno vsake 4 leta kupiti nova kolesa, ta strošek je ocenjen na 7.000 EUR/terminal, kar znaša 84.000 za 12 terminalov.

V Tabeli 2 so predstavljene ocene stroškov brez DDV za obratovanje z vidika promotorja.

Tabela 2: Ocena stroškov brez DDV za obratovanje z vidika promotorja

JAVNI PARTNER	EUR	ZASEBNI PARTNER	EUR
Mestna občina Maribor		Europlakat d.o.o.	
Poraba električne energije	102,77/terminal	Obratovanje in vzdrževanje	15.000,00/terminal/leto
		Nadgradnja/menjava računalnikov/tiskalnikov	52.200,00/4 leta
		Konfiguracija strežnikov	31.100,00/10 let
		Menjava vozila	35.000,00/5 let
		Uničenje/poškodbe koles	7000,00/terminal/4leta
SKUPAJ/LETO	1233,00	SKUPAJ/LETO	214.240,00/leto
SKUPAJ	18.495,00/15 let	SKUPAJ	3.213.600,00/15 let

2.2.3 Dinamika prihodkov z vidika promotorja

Prihodki obratovanja sistema:

- prihodki javnega partnerja:
 - javni partner v času trajanja koncesijske pogodbe ne bo imel nobenih prihodkov iz naslova obratovanja sistema izposoje koles;
- prihodki zasebnega partnerja:
 - prihodki iz naslova izposoje koles; prihodke promotor ocenjuje na okoli 20.000 EUR/leto in
 - prihodki iz naslova oprostitve plačila občinske takse; javni partner bo zasebnemu, v zameno za vzpostavljeno infrastrukturo izposojevalnice koles, upravljanje s sistemom izposoje koles in promocijo, omogočil postavitve, uporabo in trženje oglasnih površin. Zasebni partner za te oglasne površine ne bo plačeval občinske takse. Oprostitev plačila občinske takse je prihodek sistema izposoje koles in znaša v prvem letu obratovanja 94.159 EUR, v ostalih letih obratovanja pa 173.333 EUR/leto.

V Tabeli 3 in 4 lahko vidimo oceno prihodkov iz obratovanja sistema v prvem letu in v naslednjih letih obratovanja, z vidika promotorja.

Tabela 3: Ocena prihodkov iz obratovanja sistema v prvem letu obratovanja z vidika promotorja

JAVNI PARTNER	EUR	ZASEBNI PARTNER	EUR/leto
Mestna občina Maribor		Europlakat d.o.o.	
izposoja	/	izposoja	20.000,00
		oprostitev takse	94.159,00
SKUPAJ	/	SKUPAJ	114.159,00

Tabela 4: Ocena prihodkov iz obratovanja sistema v naslednjih letih obratovanja z vidika promotorja

JAVNI PARTNER	EUR	ZASEBNI PARTNER	EUR/leto
Mestna občina Maribor		Europlakat d.o.o.	
izposoja	/	izposoja	20.000,00
		oprostitev takse	173.333,00
SKUPAJ	/	SKUPAJ	193.333,00
SKUPAJ	/	SKUPAJ/15 LETIH	2.899.995,00

2.2.4 Razlika med stroški in prihodki ter viri za pokrivanje razlike z vidika promotorja

V času tajanja pogodbe so prihodki v višini 2.820.821 EUR in se s tem pokrije le del stroškov vzpostavitve sistema in obratovanja. Ti stroški so 3.894.178,00 EUR. Razlika med stroški tako znaša 1.073.357,00 EUR. Ta del razlike bi pokrila občina, in sicer v višini 34.498,00 EUR. Preostanek potrebnih prihodkov za pokrivanje ostalih stroškov vzpostavitve sistema in obratovanja (skupaj 1.038.859,00 EUR) bo promotor zagotovil iz opravljene oglaševalske dejavnosti.

2.3 Povzetek osnovnih podatkov iz dokumenta investicijskega programa (IP)

2.3.1 Namen investicije

Namen investicije je spodbujati trajnostno mobilnost, uporabo koles tudi s pomočjo sistema za izposajo/souporabo koles. S tem ukrepov želi MOM povečati kakovost bivanja, predvsem z zmanjšanjem izpustov motornega prometa, izboljšanjem zdravja in bolj privlačnimi ulicami in trgi. Vzpostavitev sistema izposoje/souporabe (javnih) koles je:

- dobra in potrebna dopolnitev sistemu mobilnosti v mestu, namenjen predvsem vzpostavitvi možnosti, da bi se kratka potovanja znotraj ožjega mestnega območja v večji meri opravljala s kolesi,
- je tudi ponudba, ki ga sodobna mesta, ko se deklarirajo za pametna in trajnostno naravnana, enostavno morajo imeti.

2.3.2 Cilji investicije

Cilj projekta je vzpostavitev in obratovanje sistema izposoje/souporabe koles v MOM. Na vsaj desetih lokacijah v širšem mestnem središču se bo ponujalo vsaj 100 koles, namenjeno izposoji. Kolesa so namenjena tako stalnim uporabnikom, kakor tudi občasnim obiskovalcem. Sistem izposoje in souporabe koles naj bo vzpostavljen tako, da ga je možno fazno nadgrajevati in nadgraditi.

2.3.3 Območje izvajanja operacije in plan izvedbe

Območje investicije je predvsem mestno središče Maribora v 1. fazi projekta, nato pa se bo sistem izposoje koles širil tudi izven mestnega središča.

2.3.4 Opredelitev vrste projekta

Projekt spada med investicije, ki prispevajo k trajnostnemu razvoju družbe, blaginji in kakovosti življenja državljanov Republike Slovenije. Predstavlja investiranje v infrastrukturo na področju trajnostne mobilnosti.

2.3.5 Ocena investicijskih stroškov

Investicija oziroma projekt se odvija v obdobju 15ih let. Ker je celotna investicija sestavljena iz vrste stroškovnih elementov z možnimi velikimi cenovnimi razponi, je ocena vrednosti investicije vzpostavitve sistema pripravljena predvsem po metodi analize stroškov vzpostavitve primerljivih sistemov¹.

Celotna investicija je sestavljena iz naslednjih stroškovnih komponent (v nadaljevanju navajamo stroške z DDV):

- priprava potrebne dokumentacije (investicijske, projektne, razpisne in pogodbene), izvajanje monitoringa ter skrbništva nad pogodbo z izvajalcem;
- gradbena, obrtniška in inštalacijska dela (v nadaljevanju GOI) pri pripravi postaj za izposajo;
- kapitalski stroški vzpostavitve sistema souporabe koles;
- stroški infrastrukturnega vzdrževanja in delovanja postaj;
- stroški vzdrževanja sistema souporabe koles;
- stroški obnove komponent sistema s krajšo življenjsko dobo od dobe investicije.

Dokumentacija za vzpostavitev in delovanje sistema

Potrebna dokumentacija za vzpostavitev in delovanje sistema je ocenjena na 15.000 € v fazi vzpostavitve (DIIP, IP, akt, odlok, IDZ za pripravljala dela, razpisna in pogodbeno dokumentacija) in 2.000 € letno v fazi izvajanja, saj bo potreben monitoring (nadzor kakovosti) in skrbništvo nad pogodbami.

Gradbena, obrtniška in inštalacijska dela

Med stroški GOI (gradbena, obrtniška in inštalacijska dela) pri pripravi postaj so vključeni:

- priprava temeljev in površine z odstranitvenimi deli,
- preureditev prometne ureditve in zazelenitve na lokaciji postaje (sprememba prometne signalizacije, ureditev dostopa za kolesarje ter za dostop kombiniranega vozila s prikolico za prevoz koles),
- ureditev električnega in podatkovnega voda.

Stroški so ocenjeni na 5.000€ za 9 večjih postaj in 4.000€ za 3 manjše postaje, skupaj 57.000 € za 12 postaj. V to ceno ni vključena morebitna najemnina ali nakup površin, potrebnih za postaje, saj se bodo postavile na javne površine, ki so že danes opredeljene kot javne prometne površine.

Stroški vzpostavitve sistema

Stroški vzpostavitve sistema zajemajo:

- nakup robustnih, prepoznavnih koles z opremo (košarice, ključavnice), nakup in postavitve stojal s ključavnicami² in terminali na postajah (ocenjena skupna vrednost teh komponent je 1.500 € / kolo),

¹ Dejansko so v referenčnih študijah obdelani nekoliko večji sistemi (kot Lyon, Ljubljana, ...) z vsaj 300 kolesi. Uporabljene so vrednosti implementacije že delujočih sistemov (in stroški razvoja niso neposredno vključeni)

² V prikazani kalkulaciji stroškov nadstrešnice niso zajete.

- vzpostavitev servisa za kolesa, vzpostavitev klicnega centra (ocenjena vrednost teh komponent je 200 € / kolo),
- nabava kombiniranega vozila s prikolico za prevoz oziroma distribucijo koles (ocenjena vrednost je 200 € /kolo),
- programska in računalniška oprema, vključno z lastniškimi karticami za izposajo (ocenjena vrednost te komponente je 900 € / kolo),
- Kapitalski stroški vzpostavitve sistema so velikostnega reda 2.800 € / kolo.

Stroški vzdrževanja in delovanja postaj

Med stroške vzdrževanja in delovanja postaj štejemo:

- redno čiščenje površin (500 m² v prvi fazi),
- obnova poškodovanih in zbledelih talnih in vertikalnih oznak,
- stroški energije in razsvetljave.

Stroške infrastrukturnega vzdrževanja in delovanja postaj ocenjujemo na 5€/m²/leto ali 2.500 €/leto za 12 postaj.

Stroški obratovanja in vzdrževanja sistema

Med stroške obratovanja in vzdrževanja sistema štejemo:

- stroški vzdrževanja koles (popravila, čiščenja), zamenjave izginulih in poškodovanih koles,
- stroški delovanja servisa,
- stroški vzdrževanja (tudi licenčnine) programske opreme,
- stroški vzdrževanja računalniške opreme in terminalov,
- stroški vozila za redistribucijo koles,
- stroški za promocijo, informiranje in podporo uporabnikom.

Stroški vzdrževanja in obratovanja sistema so ocenjeni na 1.000 € / kolo / leto, stroški za prvo leto obratovanja so ustrezno reducirani.

Stroški zamenjave opreme s krajšo življenjsko dobo

Med stroške zamenjave opreme s krajšo življenjsko dobo, kot je doba investicije, štejemo:

- floto koles v celoti zamenjati na štiri leta; obnova se izvede v četrtem in petem letu obratovanja ter nato v devetem in desetem letu obratovanja;
- računalniška in programska oprema se obnovi na pet let; obnova se izvede v petem in desetem letu obratovanja;
- terminali se zamenjajo na osem let (se izvede v osmem letu obratovanja);
- vozilo za redistribucijo koles na osem let (se izvede v osmem letu obratovanja).

Za pretvorbo stalnih cen v tekoče, smo uporabili inflacijsko stopnjo zapisano v Jesenski napovedi gospodarskih gibanj, izdanih s strani UMAR-ja, jesen 2018 . V Tabeli 5 so napovedi inflacije za leto 2019 je predvidena 1,6 % in za leto 2020 2,1 % inflacijska stopnja. Za obdobje po letu 2020 smo uporabili 4 % diskontno stopnjo.

Tabela 5: Napoved inflacije / diskontna stopnja

	2019	2020	2021-2033 ³
Napoved inflacije*	1,6 %	2,1 %	2,0 %

VIR: UIMAR Jesenska napoved povprečne inflacije (UMAR, 2018)⁴

V Tabeli 6 in 7 so podane specifikacije vseh stroškov programa v stalnih in tekočih cenah za 12 postaj s 120 kolesi, vključen DDV.

Tabela 6: Specifikacija vseh stroškov programa v stalnih cenah (12 postaj s 120 kolesi, vključen DDV)

Stroški:	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030	2031	2032	2033
Stroški priprave dokumentacije	15.000	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Stroški monitoringa in skrbništva pogodb	0	1.000	2.000	2.000	2.000	2.000	2.000	2.000	2.000	2.000	2.000	2.000	2.000	2.000	2.000
Gradbeno obratniška in inštalacijska dela	57.000	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Stroški vzdrževanja infrastrukture	0	1.500	2.500	2.500	2.500	2.500	2.500	2.500	2.500	2.500	2.500	2.500	2.500	2.500	2.500
Stroški vzpostavitve sistema	0	336.000	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Stroški obratovanja sistema	0	60.000	120.000	120.000	120.000	120.000	120.000	120.000	120.000	120.000	120.000	120.000	120.000	120.000	120.000
Stroški obnove flote koles	0	0	0	0	54.000	54.000	0	0	0	54.000	54.000	0	0	0	0
Stroški obnove progr. in rač. Opreme	0	0	0	0	0	54.000	0	0	0	0	54.000	0	0	0	0
Stroški obnove terminalov in vozil	0	0	0	0	0	0	0	54.000	0	0	0	0	0	0	0
Skupaj po letih	72.000	398.500	124.500	124.500	178.500	232.500	124.500	178.500	124.500	178.500	232.500	124.500	124.500	124.500	124.500
Skupaj:								2.467.000							

³ Upoštevana je 4% diskontna stopnja za obdobje po letu 2020.

⁴ Vir: http://www.umar.gov.si/fileadmin/user_upload/napovedi/jesen/2017/Napoved_glavnih_makroekonomskih_agregatov.pdf

Tabela 7: Specifikacija vseh stroškov programa v tekočih cenah (12 postaj s 120 kolesi, vključen DDV)

Stroški:	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030	2031	2032	2033
Stroški priprave dokumentacije	15.000	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Stroški monitoringa in skrbništva pogodb	0	1.021	2.089	2.131	2.175	2.217	2.261	2.306	2.353	2.400	2.448	2.497	2.546	2.597	2.649
Gradbeno obrtniška in inštalacijska dela	57.000	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Stroški vzdrževanja infrastrukture	0	1.532	2.611	2.663	2.717	2.771	2.826	2.883	2.941	2.999	3.059	3.121	3.183	3.247	3.312
Stroški vzpostavitve sistema	0	343.056	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Stroški obratovanja sistema	0	61.260	125.338	127.845	130.402	133.010	135.670	138.383	141.151	143.974	146.853	149.790	152.786	155.842	158.959
Stroški obnove flote koles	0	0	0	0	58.681	59.854	0	0	0	64.788	66.084	0	0	0	0
Stroški obnove progr. in rač. Opreme	0	0	0	0	0	59.854	0	0	0	0	66.084	0	0	0	0
Stroški obnove terminalov in vazil	0	0	0	0	0	0	0	62.272,46	0	0	0	0	0	0	0
Skupaj po letih	72.000	406.869	130.038	132.639	133.972	257.706	140.757	205.845	146.444	214.161	284.528	155.408	158.516	161.686	164.920
Skupaj:								2.825.490							

2.3.6 Načrt financiranja

Zaradi tarifnega modela in splošnih značilnosti mesta Maribor je investicija neprofitna. **Stroški bistveno presegajo pričakovane neposredne prihodke.** Ker so koristi investicije predvsem posredne (zmanjšanje eksternih stroškov motornega prometa, povečanje privlačnosti mesta), se program financira iz javnih, občinskih sredstev.

V svetu so poznani številni poslovni modeli⁵:

- ponudnik izvaja projekt v zameno za pravice do oglaševanja,
- pogodba z izbranim izvajalcem, da za določeno vrednost vzpostavi in vzdržuje sistem,
- lokalna skupnost (občina) vzpostavi sistem ter ga upravlja s svojim podjetjem,
- operater javnega potniškega prometa vzpostavi in vzdržuje sistem kot del oziroma razširitev svoje ponudbe,
- profitna organizacija vzpostavi in vzdržuje sistem, za kar pridobiva vzpodbude od lokalnih, nacionalnih, evropskih in tretjih virov,
- neprofitna organizacija ponuja in izvaja sistem s podporo (prispevkom) lokalnih oblasti.

V tem investicijskem programu sta primerjani dve osnovni varianti financiranja programa:

- financiranje s strani Mestne občine Maribor po modelu »lokalna skupnost vzpostavi sistem ter ga upravlja s svojim podjetjem«;
- vzpostavi se financiranje po modelu javno-zasebnega partnerstva (JZP)

Za varianto JZP sta prikazani dve obliki:

- Financiranje s strani Mestne občine Maribor po naročniškem modelu JZP; »pogodba z izbranim izvajalcem, da za določeno vrednost vzpostavi in vzdržuje sistem«.
- Financiranje po koncesijskem modelu JZP, kjer zasebni partner financira vzpostavitev in vzdrževanje sistema v zameno za določene pravice; tveganje za prihodke iz dejavnosti izposoje koles ter iz odstopljene pravice (v konkretnem primeru koncesije za oglaševanje) nosi zasebni partner.

2.3.7 Varianta 1: Mestna občina Maribor vzpostavi sistem in ga upravlja s svojim podjetjem

Tveganja tega modela:

Ta model predvideva, da bo izvajalec razvil lastni sistem izposoje koles ali odkupil oziroma nabavil licenco od že preskušene sistema. V obeh primerih obstajajo tveganja časovnih zamud, težav z zagotavljanjem kakovostnih standardov ter prekoračitev ocenjenih sredstev. Po tem modelu je realneje pričakovati popolni zagon sistema v letu 2021. Stroški razvoja ali odkup licenčnih programov bodo zahtevali večja investicijska sredstva za ta del investicije. Prihranki pri uporabi lastnih prostorov ne bodo povsem kompenzirali razvojnih stroškov.

⁵ Referenčni vir navaja naslednje možne (oziroma uspešne) poslovne modele:

- Advertising Company Provide and operates system in exchange for advertising rights
- Contracts with provider to install and operate the system for a fee
- Local Authorities designs, owns and operates the system
- Public Transport Operators; Provides and operates system to enhance public transport services
- For-Profit; Provides and operates system for a profit with minimal government involvement
- Non-Profit Provides and operates system with the support of local authorities

Priložnosti tega modela:

MOM lahko učinkovito poveže obstoječo ponudbo trajnostne mobilnosti (npr. Javnega mestnega prevoza), obstoječe plačilne kartice, uporabi svoje prostore, servisne delavnice in kader.

Ob uspešnem razvoju in implementaciji pridobi podjetje referenco za (morebitno) širjenje oziroma prodajo svojega sistema.

V tem modelu smo predvideli:

- višje stroške razvoja in vzdrževanja programske in računalniške opreme, stroške razvoja pametnih ključavnic in terminalov (ocenjeno na 100.000€),
- zamik pričetka izvajanja projekta za eno leto, kar povzroči izpad prihrankov eksternih stroškov,
- nekoliko višje stroške vzdrževanja, intervencije, reklamacij v prvih štirih letih implementacije ,
- nižje stroške za dokumentacijo (postopkov oddaje koncesije/naročila in skrbništva pogodb).

2.3.9 Varianta 2_1: Mestna občina Maribor sklene pogodbo z izbranim izvajalcem (naročniški model JZP)

Ta varianta je pripravljena za naročniško obliko javno zasebnega partnerstva. Naročnik (MOM) bo postavil tarifni model (**maksimiranje cen**) in prevzel vsa tveganja za neposredne prihodke sistema, saj bo definiral tarifni model in izvajal druge politike, ki bistveno vplivajo na uporabo (torej prihodke) sistema kot na primer parkirna politika. Izvajalec (praviloma) prodaja svoje storitve v imenu in za račun naročnika. Pogodbeni izvajalec bo sistem izvajal v skladu s pogodbo, v kateri bodo **opredeljeni elementi kakovosti ponudbe**. Naročnik bo izvajal monitoring kakovosti sistema in na podlagi ugotovitev v letnih aneksih k osnovni pogodbi v pogodbenih okvirjih korigiral ceno izvedene storitve.

Tveganja tega modela:

- časovne zamude zaradi postopkov priprave razpisa in izbora izvajalca,
- izvajalec lahko – ob šibkem sistemu monitoringa s strani naročnika – izvaja dejavnost po načelu minimiranja svojih stroškov, kar pomeni slabšo storitev,
- naročniško razmerje se praviloma sklepa za krajše obdobje (štiri leta); ob poteku tega razmerja obstajajo tveganja prekinitve oziroma prenosa dejavnosti.

Priložnosti tega modela:

- Razpisna dokumentacija, ki bi omogočala konkurenčni boj ponudnikov, bi morala znižati stroške delovanja sistema ob nespremenjeni kakovosti ponudbe.
- Mestna občina bo lahko izbrala zanesljiv in dobro preskušen sistem z zelenimi referencami.

2.3.10 Varianta 2_2: Mestna občina Maribor izbere koncesionarja (koncesijski model JZP)

Ta varianta je pripravljena za koncesijsko obliko javno zasebnega partnerstva. Koncedent (MOM) bo prepustil koncesionarju oblikovanje tarifne politike in tudi tveganja za prihodke iz tega naslova. Izvajalec ponuja svoje storitve v svojem imenu in za svoj račun. Koncesionar bo moral imeti (bolj ali manj) izključno pravico ponujanja storitve souporabe koles na območju, ki bo določeno s koncesijskim aktom. Koncesijska pogodba se sklene za daljše obdobje (10 let) z možnostjo podaljšanja za polovico tega obdobja (5 let).

Tveganja tega modela:

- Časovne zamude zaradi postopkov priprave razpisa in izbora izvajalca. Zaradi daljšega obdobja koncesijskih pogodb so prilagajanja novim tržnim in (prometno) političnim situacijam zahtevnejša, v primeru bistveno spremenjenih okoliščin tudi draga za koncedenta.
- Spori z drugimi oblikami ponudbe izposoje koles.

Priložnosti tega modela:

- Izvajalec je motiviran za atraktivnost svoje ponudbe, saj tako dviguje svoje prihodke.
- Izvajalec je motiviran za kakovost svoje ponudbe in za širitev.
- Mestna občina bo lahko izbrala zanesljiv in dobro preskušen sistem z zelenimi referencami.

2.3.11 Ekonomska upravičenost investicijskega projekta

Z investicijo želimo doseči, da se bo delež individualnega motoriziranega prometa na območju Maribora zmanjševal. Za oceno posrednih finančnih koristi projekta bomo upoštevali, da se bo obseg individualnega motoriziranega prometa v prvih petih letih obratovanja (2020-2024) na območju investicije zmanjševal po stopnji 1 % na leto. V nadaljevanju pa ostal na ravni iz leta 2024. Zmanjšanje bomo upoštevali samo pri osebnih avtomobilih, ki potujejo znotraj predvidenega območja sistema izposoje koles. Iz potovalnega modela za MOM lahko razberemo, da osebni avtomobili znotraj območja MOM opravijo vsaj 600.000 km na delovni dan, od tega vsaj 200.000 km na območju kjer bo vzpostavljen sistem souporabe koles. Na letni ravni 1 % znižanje na območju projekta prinese »prihranek« 600.000 vozilo_km⁶.

Družbene oziroma posredne koristi projekta so predvsem zmanjšani eksterni stroški zaradi motoriziranega prometa. Vrednost teh negativnih zunanjih stroškov prometa se za Slovenijo ocenjuje med 0,11 (v izvenkoničnem času) do 0,23 €/km⁷.

Za potrebe ekonomske analize bomo privzeli, da je vrednost eksternih stroškov prevoženega kilometra z osebnim avtomobilom za leto 2020 0,14 €/km, nato pa se ti stroški zmanjšujejo po stopnji 0,01 €/km na leto zaradi pričakovanj o bolj okolju prijaznem voznem parku. Od leta 2024 upoštevamo stroške v višini 0,10 €/km.

V Tabeli 12 so prikazani eksterni stroški oziroma koristi projekta v stalnih cenah.

Tabela 12: Specifikacija koristi projekta v stalnih cenah

Leto	Zmanjšanje obsega motornega prometa [v km / leto]	Eksterni strošek [€/ km]	Koristi [€ / leto]
2020	600.000	0,14	84.000
2021	1.200.000	0,13	156.000
2022	1.800.000	0,12	216.000
2023	2.400.000	0,11	264.000
2024 – 2033	3.000.000	0,10	300.000

3 TEHNIČNA PRIMERJAVA dokumenta IP in Vloge o zainteresiranosti

Pri primerjavi tehničnega dela vzpostavitve izposoje/souporabe koles je le-ta primerljiv s tehničnim delom, ki ga podaja Promotor v Vlogi o zainteresiranosti. V IP-u je poleg osnovnega nabora lokacij dodan še razširjen nabor lokacij v primeru širjenja sistema. V finančni konstrukciji, oziroma primerjavi, ti stroški niso upoštevani.

4 OKOLJSKA PRIMERJAVA dokumenta IP in Vloge o zainteresiranosti

Na podlagi podatkov, pridobljenih iz Investicijskega programa (IP) »Vzpostavitev sistema izposoje/souporabe koles v Mestni občini Maribor« projekt bo imel pozitiven vpliv na okolje, saj bodo predvidoma določena potovanja namesto z osebnim vozilom opravljena s kolesom. Promotor v Vlogi

⁶ Uporabljena je ocena: 2.000 vozilo_km / dan x 300 dni / leto.

⁷ Lep et al.: Eksterni stroški prometa, (2004), Handbook of External Costs of Transport, (2008, stran 103)

o zainteresiranosti ni natančno opredelil okoljskega vpliva. Na podlagi podatkov iz IP-a smo sklepali, da ker gre za enak projekt, bo le-ta imel enako pozitiven vpliv na okolje, kot je analizirano v IP-u.

Promet je leta 2012 predstavljal kar 31 % skupnih izpustov toplogrednih plinov, od tega je bil delež iz tovarnega prometa leta 2012 ocenjen na 34,5 %, medtem ko druge izpuste povzroča potniški promet (osebni promet 64 %, avtobusni promet 1,5 %). V primeru ohranjanja nespremenjenega stanja, se bodo nadaljevali negativni vplivi na okolje v smislu povečevanja emisij toplogrednih plinov.

Z uspešno izvedbo projektov trajnostne mobilnosti se zniža obseg prevoženih kilometrov osebnih avtomobilov v urbanih središčih, kar bo pozitivno vplivalo na okolje.

Tabela 13: Potovalne navade v MOM, stanje in napovedi⁸

	Leto 2016	Leto 2025	Leto 2035
Premiki oseb (24 ur, delovni dan):			
Premiki oseb			
Potovanja med MČ in KS znotraj MOM	393.371	453.366	513.276
Premiki osebnih vozil (24 ur, delovni dan)			
Potovanja med MČ in KS znotraj MOM	119.609	105.369	91.211

Tabela 13 nakazuje, da bi se število potovanj, opravljenih z osebnimi vozili znotraj MOM do leta 2025 zmanjšalo za 14.000 premikov na dan ali približno 60.000 vozilo-kilometrov. Del teh potovanj se namesto z osebnim vozilom opravi s kolesom, tudi takšnim, ki je na voljo v sistemih za izposajo.

Do leta 2035 bi se naj število potovanj znotraj MOM zmanjšalo za 28.000 premikov ali približno 110.000 vozilo_kilometrov, skupno število potovanj (pomemben delež bodo morala prevzeti kolesa) pa povečalo za 120.000.

V času implementacije projekta se bodo izvajala manjša gradbena dela za električno napeljavo in vzpostavitev podatkovnih inštalacij, ki pa ne bodo vplivali na bistvene fizične karakteristike okolja.

V celoti gledano bo projekt imel pozitiven vpliv na okolje, saj bodo predvidoma določena potovanja namesto z osebnimi vozili opravljena s kolesi.

5 FINANČNA PRIMERJAVA DOKUMENTA INVESTICIJSKEGA PROGRAMA in VLOGE PROMOTORJA

5.1 Dokument investicijskega programa

Ker gre za projekt pri katerem ocenjeni neposredni prihodki pokrivajo približno 13 % ocenjenih skupnih stroškov, bo moral MOM v vsakem primeru pokrivati ocenjenih 87 % stroškov programa. Zato so razlike med varianto z lastnim podjetjem in javno – zasebnim partnerstvom v:

- Dinamiki izvedbe projekta, ki bo (ocenjeno) bistveno hitrejši v modelu JZP,
- Lastni razvoj sistema bo (ocenjeno) in manj zanesljiv.

Stroški MOM za vzpostavitev in upravljanje sistema po modelu JZP v stalnih cenah so prikazani v Tabeli 14.

⁸ Vir. Potovalni model za MOM, FGPA, 2017

Tabela 14: Stroški MOM za vzpostavitev in upravljanje sistema po modelu JZP v stalnih cenah

	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030	2031	2032	2033
Skupaj odlični MOM:	72.000	398.500	124.500	124.500	178.500	232.500	124.500	178.500	124.500	178.500	232.500	124.500	124.500	124.500	124.500
Skupaj:								-2.467.000							
Skupaj prilivi MOM:	0	12.000	24.000	30.000	30.000	30.000	30.000	30.000	30.000	30.000	30.000	30.000	30.000	30.000	30.000
Strošek za MOM po letih:	-72.000	-386.500	-100.500	-94.500	-148.500	-202.500	-94.500	-148.500	-94.500	-148.500	-202.500	-94.500	-94.500	-94.500	-94.500
Skupaj:								-2.071.000							

V Tabeli 15 je podan ekonomski denarni tok v primeru modela JZP.

Tabela 15: Ekonomski denarni tok v primeru modela JZP

	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030	2031	2032	2033
Ovenjene koristi	0	84.000	156.000	216.000	264.000	300.000	300.000	300.000	300.000	300.000	300.000	300.000	300.000	300.000	300.000
Neto denarni tok:	-72.000	-386.500	-100.500	-94.500	-148.500	-202.500	-94.500	-148.500	-94.500	-148.500	-202.500	-94.500	-94.500	-94.500	-94.500
Neto ekonomski tok	-72.000	-302.500	55.500	121.500	115.500	97.500	205.500	151.500	205.500	151.500	97.500	205.500	205.500	205.500	205.500
Diskontirani neto denarni tok	-72.000	-290.400	51.149	107.495	98.100	79.499	160.857	113.844	148.246	104.919	64.821	131.158	125.912	120.875	116.040
Skupne diskontirane vredn. (doba vračanja)	-72.000	-362.400	-311.251	-203.756	-105.656	-26.157	134.699	248.544	396.789	501.708	566.529	697.687	823.599	944.475	1.060.515

Zaradi visokih (a konzervativno ocenjenih) posrednih koristi, je investicija ekonomsko upravičena. Njena neto sedanja ekonomska vrednost je ocenjena na 1.060.515 €.

Finančna interna stopnja donosa (FIRR) je negativna, ekonomska interna stopnja donosa (IRR) znaša 24 %. Doba vračanja, ko skupne diskontirane vrednosti koristi in prilivov presežejo odlive, pa se zgodi v 7-em letu.

5.2 Vloga promotorja

Glede na Vlogo promotorja stroški obratovanja vključujejo stroške javnega partnerja in stroške zasebnega partnerja.

1. Stroški javnega partnerja:
 - stroški porabe elektrike: ti stroški so bili ocenjeni na 102,77 €/terminal/leto, kar je 1233 €/leto za 12 terminalov.
2. Stroški zasebnega partnerja:
 - Stroški obratovanja in vzdrževanja: zajemajo stroške rednega vzdrževanja terminalov in računalnikov, stroške vzdrževanja prostora za servis in skladišče (npr. čistila, odvoz smeti,...), stroške zavarovanja koles, stroške dela, stroške promocije, licenčnine, najem prostora za servis in skladišče, stroške obratovanja klicnega centra ter stroške obratovanja vozil... Promotor je stroške ocenil na 15.000,00 €/terminal/leto. Za 12 terminalov to znaša 180.000 €/leto.
 - Zamenjava opreme s krajšo življenjsko dobo: ker ima računalnik in programska oprema krajšo življenjsko dobo od koncesijskega obdobja (15 let), bo potrebno kupiti oziroma nadgraditi računalnik, tiskalnik ter programsko opremo vsake 4 leta (52.200 €), konfiguracijo strežnika bo potrebno ponoviti po 10-ih letih (31.100 €). Promotor predvideva, da bo po 5-ih potrebno zamenjati vozilo (35.000 €). Ker se na podlagi izkušenj iz drugih mest, kjer takšen sistem izposoje koles že deluje, pričakuje precej uničenih in poškodovanih koles, je predvideno, da bo potrebno vsake 4 leta nakupiti nova kolesa (7000 €/terminal, kar znaša 84.000 €).

V Vlogi promotorja so prihodke razdelili na prihodke javnega partnerja in prihodke zasebnega partnerja:

1. Prihodki javnega partnerja:

Javni partner v času trajanja koncesijske pogodbe ne bo imel nobenih prihodkov iz naslova obratovanja sistema izposoje koles
2. Prihodki zasebnega partnerja:
 - Prihodki iz naslova izposoje koles in
 - Prihodki iz naslova oprostitve plačila občinske takse.

Promotor ocenjuje, da bodo prihodki iz naslova izposoje koles znašali okoli 20.000 €/leto.

Javni partner bo zasebnemu, v zameno za vzpostavljeno infrastrukturo izposojevalnice koles, upravljanje s sistemom izposoje koles in promocijo, omogočil postavitve, uporabo in trženje oglasnih prostorov. Zasebni partner za te oglasne površine ne bo plačeval občinske takse. Oprostitev plačila občinske takse je prihodek sistema izposoje koles in znaša v prvem letu obratovanja 94.159 €, v ostalih letih obratovanja pa 173.333 €/leto. Poračunavanje je predlog promotorja. Javni partner takšnega sistema še ni preučil in ga ne more potrditi. Odhodke bo javni partner načrtoval v proračunu.

V času trajanja pogodbe zasebni partner s prihodki v višini 2.820.821 € pokrije le del stroškov vzpostavitve sistema in obratovanja, ki znašajo skupaj 3.894.178 €. Razlika med stroški in prihodki znaša 1.073.859 €. Del te razlike bo pokrila občina, in sicer v višini 34.498 €, preostanek potrebnih prihodkov za pokrivanje ostalih stroškov vzpostavitve sistema in obratovanja (v skupni višini 1.038.859 €) bo morala promotor zagotoviti z opravljanjem oglaševalske dejavnosti.

6 IDENTIFIKACIJA JAVNEGA INTERESA

6.1 ANALIZA usklajenosti investicije s strategijami in usmeritvami

Cilj investicije je oblikovanje in izvajanje ustreznih infrastrukturnih pogojev za trajnostno mobilnost, ki bodo prispevali k spremembi potovalnih navad v Mariboru in okolici, predvsem pa k zaustavitvi rasti deleža opravljenih poti z osebnimi vozili in zmanjšanju števila opravljenih »vozilo-kilometrov« v urbanih središčih. S prehodi iz individualne rabe osebnega avtomobila na bolj trajnostne oblike prevoza (JPP, kolesarjenje, hoja, souporaba avtomobila, skupna raba avtomobila,...) bomo znižali eksterne stroške prometa na ravni mesta in regije. Na daljši rok se bo znižal tudi odstotek družinskih in javnih izdatkov za mobilnost.

6.1.1 Evropske strategije in politike

Evropska komisija je leta 2011 sprejela dokument **Belo knjigo - Načrt za enotni evropski prometni prostor** – na poti h konkurenčnemu in z viri gospodarnemu prometnemu sistemu.

Vizijo za konkurenčen in trajnosten razvoj obravnava tudi področja zmanjšanja emisij (podpiranje mobilnosti ob hkratnem doseganju cilja 60-odstotnega zmanjšanja emisij) in mestno trajnostno mobilnost (učinkovito osrednje prometno omrežje za multimodalna medkrajevna potovanja in promet; čist mestni promet in dnevna migracija).

6.1.2 Državne strategije in politike

Operativni program za izvajanje kohezijske politike EU v obdobju 2014-2020 je bil na Vladi Republike Slovenije sprejet 13. novembra 2014. Dokument opredeljuje prednostna področja, na katerih bo Slovenija vlagala sredstva v naslednjih sedmih letih. V skladu z 11. točko programa Horizontalna načela in podtočko 11. 1. Trajnostni razvoj, projekt neposredno vpliva na prednostne osi 1 in 4.

Prednostna os 1: Spodbujanje trajnostne mobilnosti in izobraževanje ter pripravljane strateških dokumentov na tem področju prispeva k usmeritvami Strategije pametne specializacije – trajnostna mobilnost, trajnostna energija, učinkovita raba virov, zdravje, hrana in okolje ter tudi spodbuja vključujočo družbo za marginalne skupine.

Prednostna os 4: Promocija trajnostne mobilnosti in spodbujanje rabe javnega prevoza, hoje in kolesarjenja kot nadomestek rabe osebnega avtomobila za poti pomembno prispeva k zmanjševanju emisij toplogrednih plinov in izboljševanju kakovosti zraka predvsem v mestih oziroma na drugih območjih s slabo kakovostjo zraka.

Strategija razvoja prometa v Republiki Sloveniji (RS), je ključni dokument na področju razvoja prometa. Izvedba projekta »Vzpostavitev sistema izposoje/souporabe koles« je z njo usklajena, saj omogoča uresničevanje naslednjih ciljev:

- izboljšati mobilnost in dostopnost,
- zmanjšati porabo energije,
- zmanjšati stroške uporabnikov in
- zmanjšati okoljske obremenitve.

V letu 2006 sprejeta **Resolucija o prometni politiki RS** opredeljuje izhodišča, cilje, ukrepe za doseganje ciljev in ključne nosilce prometne politike. Resolucija **vizije mobilnosti prebivalstva** med drugim navaja, da je »kolesar enakovreden udeleženec v prometu, zato mu moramo posvečati več

pozornosti v sklopu oblikovanja celotne prometne infrastrukture. Površine za kolesarje morajo biti načrtovane tako, da so kolesarji bistveno manj ogroženi in bolj upoštevani udeleženci v prometu.«

Strategija pametne specializacije je strategija za gospodarsko preobrazbo, s katero država ali regija opredeli svoje nišne priložnosti in se tako pozicionira na globalnih trgih. Sprejeta je bila septembra 2015. Med drugim navaja: projekti v Sloveniji morajo slediti družbenim izzivom (trgom), to so trajnostna energija, trajnostna graditev, trajnostna mobilnost, učinkovita raba virov, zdravje, hrana, okolje, vključujoča in varna družba.

Projekt je usklajen tudi z veljavno **Strategijo prostorskega razvoja Slovenije iz leta 2004**, ki med cilje prostorskega razvoja Slovenije pod točko 2 Razvoj policentričnega omrežja mest in drugih naselij navaja tudi cilj 2.3 Zagotavljanje povezanosti urbanih naselij in njihovih zaledij z učinkovitejšo mobilnostjo.

Projekt je prav tako usklajen z **Nacionalnim programom varstva okolja**, ki je bil potrjen 24.11.2005, in ki kot enega izmed ciljev programa določa »Povečanje uporabe alternativnih oblik mobilnosti in odgovornejša raba avtomobila«.

6.1.3 Kolesarska strategija Maribora (KSM) in Celostna prometna strategija za Maribor

Kolesarska strategija Maribora (KSM) je osnovni dokument o kolesarjenju v Mariboru in je bila sprejeta v letu 2013. Je tudi integralni del v letu 2015 sprejete Celostne prometne strategije za Maribor in okolico. Ta postavlja osnovno mestno kolesarsko mrežo in opredeljuje, kako se bo mestno kolesarsko omrežje navezalo na sosednje občine. Z investicijo bomo pripomogli k reševanju strateških izzivov in ciljev **Celostne prometne strategije mesta Maribor (CPS)** (Celostna prometna strategija mesta Maribor, 2015).

Strateška izziva mesta Maribor sta

- zagotoviti trajnostno mobilnost, ki bo zmanjšala stroške gospodinjstev in mesta, zmanjšala varnostna in okoljska tveganja, dvignila privlačnost javnih površin in zmanjšala obremenitve proračuna MO Maribor zaradi naložb v nenehne širitve kapacitet cestnega omrežja,
- povečevati gospodarsko uspešnost mesta skozi zagotavljanje dobre povezanosti mesta z regionalnimi, državnimi in mednarodnimi tokovi in s povečanjem dostopnosti vseh vitalnih lokacij v mestu za vse načine potovanja.

Strateški cilji Celostne prometne strategije mesta Maribor so

- Do leta 2020 ustaviti trend zmanjševanja števila prebivalstva, kar bomo dosegli:
 - z dobro globalno dostopnostjo mesta, ki bo spodbujala nova delovna mesta,
 - s prijetnim bivalnim okoljem v samem mestu.
- CPS med cilji in ciljnim vrednostmi na področju kolesarjenja eksplicitno navaja: »Maribor je mesto kratkih razdalj, relief pa je uravnan, zato ni potrebe po premagovanju večjih vzponov. Mesto ima ugodne klimatske razmere, ki omogočajo uporabo kolesa večino dni v letu. Bistveno večji delež poti, opravljenih s kolesom, lahko dosežemo z dvigom kolesarske kulture, izboljšanjem kolesarske infrastrukture in ozaveščanjem prebivalcev in obiskovalcev.«
- Med izzivi za področje kolesarjenja je CPS prepoznala tudi potencial kolesarjenja, ki je v veliki meri še neizkoriščen. Kolesarjenje obravnavamo kot rekreacijsko dejavnost in manj kot potovalni način. Prenos znanj in dobrih praks načrtovanja ter izvedbe kolesarjem prijazne

kolesarske infrastrukture je počasen, neposredne naložbe v kolesarsko infrastrukturo so redke. Kolesarjenje tudi ni v zadostni meri promovirano kot zdrav način opravljanja vsakodnevnih poti.

- Pri načrtovanju ne razmišljamo o smiselnih, varnih in udobnih kolesarskih povezavah, ampak jih podrejamo cestni infrastrukturi in pretočnosti motornega prometa. Takšen pristop ne omogoča polnega izkoriščanja velikega potenciala kolesarjenja in doseganja kritične mase kolesarjev, kar bi lahko bistveno omililo večino težav mestnega prometa kot so zastoji, onesnaženje zraka, hrup in prometna varnost ter pomembno zmanjšalo mestne izdatke za prometni sistem.
- CPS je zastavila naslednjo **vizijo** na področju izkoriščanja potencialov kolesarjenja:

Maribor bo mesto z optimalnimi pogoji za varno in udobno kolesarjenje. Dobra kolesarska in prometna kultura v mestu bo vplivala na povečanje števila kolesarjev in deleža kolesarjenja pri opravljanju vsakodnevnih poti čez celo leto. S kolesom bodo varno in enostavno dostopni vsi deli mesta in vse ključne dejavnosti oziroma storitve, vse najbolj zanimive lokacije pa bomo dobro opremili z opremo za varno parkiranje koles.

6.1.4 Trajnostna urbana strategija za Maribor (TUS) in Izvedbeni načrt (IN TUS)

Trajnostna urbana strategija za Maribor z naslovom »Maribor ima priložnost« (oktober 2015) je postavila kot drugo prednostno usmeritev »Mobilni Maribor«, kar naj bi Maribor (p)ostal predvsem s pomočjo petih ukrepov. Pri tem načrtovana investicija podpira ukrep 11 (Izkoriščanje potenciala kolesarjenja) neposredno, ostale pa posredno.

V marcu 2017 je bil sprejet **Izvedbeni načrt (IN TUS)**. Ta v sklopu prednostne usmeritve »Mobilni Maribor«, postavlja tudi strateška cilja »Izkoriščanje potenciala kolesarjenja« in »Mesto kratkih poti« ter kot operativni cilj definira »Izboljšanje kolesarske infrastrukture«. Med kazalniki, h katerim bo projekt zagotovo prispeval, so izpostavljeni »Izboljšanje kakovosti zraka v mestih« ter »Zmanjšanje emisij CO₂ iz osebnega avtomobilskega prometa«.

6.1.5 Mehanizem Celostnih trajnostnih naložb (CTN), steber 4.4

Mehanizem Celostnih trajnostnih naložb (CTN) eksplicitno poudarja tista področja trajnostnih naložb, ki jih je potrebno spodbujati ter med njimi navaja upravičene ukrepe in sicer:

- ... predvsem postavitev stojal in nadstrešnic za parkiranje koles, varnih kolesarnic in ureditev kolesarskih povezav z morebitnimi premostitvenimi objekti ter s potrebno opremo, kot npr. talna in vertikalna signalizacija, kolesarski števcji, postaje za popravila koles, pripadajoča urbana oprema ipd.
- ... postavitev postaj javnega sistema izposoje koles ob pogoju, da bo na novo postavljen terminal umeščen ob že obstoječi kakovostni kolesarski povezavi ali povezavi, načrtovani v sklopu operacije, ki bo sklenjeno povezovala postajo z mestom.

7 PRAVNE PODLAGE ZA IZVEDBO PROJEKTA PO SISTEMU JAVNO – ZASEBNEGA PARTNERSTVA

Pri določitvi modela javno zasebnega partnerstva je potrebno upoštevati dejstvo, da je bil interes zasebnega partnerja že izkazan, kar je dovoljeno v skladu z Zakonom o javno zasebnem partnerstvu. Zasebni partner je tudi že predlagal model javno zasebnega partnerstva. Zato smo pri določitvi modela upoštevali predlog zasebnega partnerja (promotorja) in določili ali je ta tudi najbolj ugoden za občino.

Zakon predvideva različne oblike sodelovanja:

- razmerje pogodbenega partnerstva (pogodbeno partnerstvo), ki lahko ima naravo koncesijskega razmerja (koncesijsko partnerstvo) ali javno-naročniškega razmerja (javnonaročniško partnerstvo) in
- razmerje statusnega partnerstva.

7.1 Oblike javno-zasebnega partnerstva po zakonu o javno-zasebnem partnerstvu

ZJZP kot možne oblike javno-zasebnih partnerstev opredeljuje:

- pogodbena partnerstva, ki se lahko izvajajo v obliki:
 - koncesijskega razmerja (koncesijsko partnerstvo) ali
 - javno naročniškega razmerja (javno naročniško partnerstvo);
- statusna partnerstva, ki se lahko izvajajo:
 - z ustanovitvijo pravne osebe,
 - s prodajo deleža javnega partnerja v javnem podjetju ali drugi osebi javnega ali zasebnega prava ali
 - z nakupom deleža v osebi javnega ali zasebnega prava, z dokapitalizacijo ali na drug soroden in primerljiv način.

Pogodbeno partnerstvo

Pogodbeno partnerstvo temelji na obligacijski pogodbi. Ker pa gre pri vseh javno-zasebnih partnerstvih za povečanje učinkovitosti in uspešnosti zagotavljanja javnih interesov, imajo vsa pogodbeno javno-zasebna partnerstva javnopravne elemente.

Razmerja pogodbenega partnerstva se delijo na:

- Koncesijska razmerja (koncesije storitev, koncesije gradenj): to je dvostransko pravno razmerje med državo oziroma lokalno skupnostjo ali drugo osebo javnega prava kot koncedentom in pravno osebo kot koncesionarjem, v katerem koncedent podeli koncesionarju (praviloma) posebno ali izključno pravico izvajati gospodarsko javno službo oziroma druge dejavnosti v javnem interesu, kar lahko vključuje tudi zgraditev objektov in naprav, ki so deloma ali v celoti v javnem interesu (koncesijsko partnerstvo);
- Javno naročniška razmerja (za blago, gradnje ali storitve): to je odplačno razmerje med naročnikom in dobaviteljem blaga, izvajalcem gradenj ali izvajalcem storitev, katere predmet je naročilo blaga, izvedbe gradnje ali storitve (javno-naročniško partnerstvo).

KONCESIJSKA RAZMERJA

Kot koncesijska javno-zasebna partnerstva lahko opredelimo tista razmerja javno-zasebnih partnerstev, pri katerih večino poslovnih tveganj prevzema zasebni partner.

Koncesijska razmerja lahko glede na vsebino projekta javno-zasebnega partnerstva delimo na:

- koncesije storitev – primerne predvsem za projekte, ki vključujejo obveznost izvajanja nalog javne službe;
- koncesije gradenj – primerne predvsem za projekte vzpostavitve javne infrastrukture.

Opredelitev koncesije gradenj je zajeta v 79. členu ZJZP. Kadar je namen koncesije izgradnja objektov in naprav ali njihovih posameznih delov, katerih koncesionar ima v času trajanja razmerja pravico do njihove uporabe, upravljanja oziroma izkoriščanja ali da se pravica do uporabe, upravljanja oziroma izkoriščanja objektov in naprav kombinira s plačilom za izvedbo gradnje ter znaša vrednost gradenj, ki preide v last javnega partnerja (prvi odstavek 80. člena tega zakona), ocenjena skladno s predpisi o javnih naročilih, najmanj 5.548.000 EUR (v nadaljnjem besedilu: koncesija gradenj), se za ravnanje pri nastajanju in izvajanju razmerja javno-zasebnega partnerstva uporabljajo pravila tega zakona, ki urejajo koncesije gradenj.

Če koncesionar v razmerju iz prejšnjega odstavka ne nosi večine poslovnega tveganja projekta, mora koncedent za izbiro koncesionarja uporabiti pravila, ki urejajo oddajo javnih naročil gradenj. Bistvena značilnost koncesije gradenj in hkrati razlikovalna znaka z javnim naročilom gradenj sta prenos pravice do izkoriščanja na koncesionarja in prenos tveganja, povezanega z izkoriščanjem objekta.

Glede na trenutek prenosa lastninske pravice ZJZP v 80. členu določa tri temeljne modele koncesij gradenj, pri čemer mora biti za vsak model izvedena ekonomska upravičenost:

- BTO (Build-Transfer-Operate): zgradi-upravlja-prenesi v last;
- BOT (Build-Operate-Transfer): zgradi- prenosi v last-upravlja;
- BOO (Build-Own-Operate): zgradi-ohrani v lasti-upravlja.

Opredelitev koncesije storitev kot ene izmed oblik koncesijskega partnerstva je zajeta v 92. členu ZJZP. Ko je predmet koncesijskega partnerstva izvajanje gospodarskih 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, ali izgradnja objektov in naprav ali njihovih posameznih delov, katerih koncesionar ima v času trajanja razmerja pravico do njihove uporabe, upravljanja oziroma izkoriščanja oziroma da se pravica do uporabe, upravljanja oziroma izkoriščanja objektov in naprav kombinira s plačilom za izvedbo gradenj in ne gre za koncesijo gradenj (v nadaljnjem besedilu: koncesije storitev), se za izbiro koncesionarja in izvajanje koncesijskega razmerja uporabljajo določbe tega zakona, ki urejajo koncesijsko partnerstvo.

V primeru koncesij storitev zasebni partner (koncesionar) v celoti prevzema tveganje in dolžnost izvajanja javne službe, ki vključuje upravljanje in vzdrževanje, lahko pa vključuje tudi izvedbo osnovne investicije v infrastrukturo, potrebno za opravljanje javne službe, vključno z morebitnimi dodatnimi investicijami, če je treba zagotoviti izvajanje javne službe v povečanem obsegu. Koncesijska razmerja se praviloma sklepajo za obdobje od 15 do 30 let, izjemoma lahko tudi za daljša obdobja. Praviloma se koncesionarja izbira na podlagi najnižje tarife, ki jo bo zaračunal za opravljanje javne službe, pri čemer se lahko financiranje zagotovi neposredno s plačili koncedenta ali pa se zagotovi neposredno s plačili s strani uporabnikov javne službe.

Temelj koncesijskega razmerja je koncesijska pogodba, v kateri se določi predvsem standard izvajanja javne službe oz. minimalni nivo kakovosti zagotavljanja storitve, način njenega financiranja, način spreminjanja oz. usklajevanja višine plačila (tarife) za izvajanje javne službe, opredelitev same investicije v osnovno infrastrukturo, potrebno za izvajanje javne službe, način spreminjanja pogodbe,

vprašanje predčasnega prenehanja pogodbe, vprašanje prenosa oz. vstopa tretje stranke ipd., običajno pa tudi pogodbena kazen, če koncesionar ne izvaja javne službe na dogovorjen način.

Značilnost koncesijskega razmerja je, da koncesionar praviloma prevzema pretežen del operativnega (poslovnega) tveganja rentabilnosti izvajanja javne službe in v primeru, da stroški izvajanja koncesionirane javne službe presegajo višino pobranih plačil za izvajanje javne službe, prevzema tudi morebitno izgubo. Navedeno dejstvo od koncesionarja terja, da učinkovito vodi ne samo investicijo v osnovno infrastrukturo, ampak da skozi celotno koncesijsko obdobje nadzoruje stroške izvajanja javne službe ter jih poskuša optimizirati. Predvsem zaradi navedenega so koncesije storitev učinkovito orodje javno-zasebnega partnerstva pri velikih infrastrukturnih investicijah, ki vključujejo tudi stalen in dokaj visok strošek samega upravljanja in vzdrževanja zgrajene infrastrukture.

Za uspešno koncesijsko razmerje je treba uravnotežiti interes koncesionarja po maksimizaciji dobička in zmanjševanju stroškov tudi na račun slabše kakovosti izvajanja storitve in interes uporabnikov javne službe, ki želimo za najnižjo ceno dobiti čim kakovostnejšo storitev.

JAVNO NAROČNIŠKA RAZMERJA

Bistveno za delitev med koncesijskim in javno naročniškim javno-zasebnim partnerstvom je **delitev tveganj**. Če javni partner nosi večino poslovnega tveganja izvajanja projekta, se javno-zasebno partnerstvo šteje za javno naročniško. V nasprotnem primeru, ko večino poslovnega tveganja prevzame zasebni partner, je razmerje opredeljeno kot koncesijsko partnerstvo. Pri tem velja opozoriti tudi na delitev med klasičnim javnim naročilom in javno naročniškim partnerstvom; v primeru, ko celotno poslovno tveganje uspešnosti projekta nosi javni partner, gre za klasično javno naročilo, ne pa za pravo javno-zasebno partnerstvo, saj v tem primeru partnerstvo ne bi temeljilo na delitvi tveganja, kar pa je esencialni in nujni element za obstoj javno-zasebnega partnerstva. Šteje se, da zasebni partner nosi tveganje poslovne uspešnosti projekta, če so njegovi prihodki odvisni od izkoriščanja zgrajenih objektov ali naprav. Če pa bi javni partner zasebnemu partnerju jamčil nek minimalni prihodek oziroma bi se zavezal pokriti morebitno vsakoletno izgubo zasebnega partnerja pri izvajanju projekta, bi imelo tako partnerstvo naravo klasičnega javnega naročila, saj zasebni partner ne bi nosil nikakršnega poslovnega tveganja. Oblikovanje razmejitve med javno-zasebnim partnerstvom in klasičnim javnim naročilom je namreč bistveno za opredelitev pravne podlage za izvajanje postopka izbire zasebnega partnerja (oziroma izvajalca). Izvajanje postopkov javnih naročil črpa pravno podlago v ZJN-3, izvajanje postopka izbire zasebnega partnerja pa je oprto na ZJZP. Tudi 30. člen ZJZP ugotavlja razporeditev tveganj, kot podlago za razmejitve med javno-naročniškim in koncesijskim partnerstvom.

Statusno partnerstvo

Po definiciji (96. člen ZJZP) je statusno partnerstvo razmerje, sklenjeno med javnim in zasebnim partnerjem na način, da država, ena ali več samoupravnih lokalnih skupnosti ali drugih oseb javnega prava oziroma drug javni partner podeli izvajanje pravic in obveznosti, ki iz javno-zasebnega partnerstva izhajajo, izvajalcu statusnega javno-zasebnega partnerstva:

- z ustanovitvijo nove pravne osebe, ustanovitelj katere je na eni strani javni partner in na drugi zasebni;
- s prodajo deleža osebe javnega prava v javnem podjetju ali drugi osebi javnega prava, ki je nosilec posebnih ali izključnih pravic ali javnih pooblastil;
- z nakupom deleža javnega partnerja v osebi javnega prava ali drugi osebi javnega prava, ki je nosilec posebnih ali izključnih pravic ali javnih pooblastil, z dokapitalizacijo ali
- na drug, primeroma naštetim oblikam pravno in dejansko soroden in primerljiv način ter s prenosom izvajanja pravic in obveznosti, ki iz javno-zasebnega partnerstva izhajajo, na to osebo (npr. izvajanje gospodarske javne službe....).

Direktiva 2014/23/EU evropskega parlamenta in sveta o podeljevanju koncesijskih pogodb

Direktiva 2014/23/EU evropskega parlamenta in sveta z dne 26. februarja 2014 o podeljevanju koncesijskih pogodb (Ur. l. EU št. 94 z dne 28. 3. 2014) pa pojem "koncesije" opredeljuje kot pojem, ki lahko pomeni koncesije za gradnje ali koncesije za storitve, pri čemer:

- **koncesija za gradnje** pomeni pisno sklenjeno odplačno pogodbo, s katero eden ali več javnih naročnikov ali naročnikov izvedbo gradenj zaupa enemu ali več gospodarskim subjektom, pri čemer je nadomestilo zgolj pravica do uporabe gradenj, ki so predmet pogodbe, ali ta pravica skupaj s plačilom;
- **koncesija za storitve** pomeni pisno sklenjeno odplačno pogodbo, s katero eden ali več javnih naročnikov ali naročnikov opravljanje in upravljanje storitev, razen izvajanja gradenj iz prejšnje alineje, zaupa enemu ali več gospodarskim subjektom, pri čemer je nadomestilo zgolj pravica do uporabe storitev, ki so predmet pogodbe, ali ta pravica skupaj s plačilom.

7.2 SWOT analiza modela javno-zasebnega partnerstva

Prednosti:

- izvedba tehnološko modernih sistemov izposoje koles,
- javni partner izvede en javni razpis, v katerem izbere izvajalca javno-zasebnega partnerstva, ki izvaja storitev upravljanja in vzdrževanja,
- večino financiranja projekta prevzame zasebni partner,
- vzpostavlja sinergijo med javnim in zasebnim partnerjem (prenos znanja in izkušenj, poznavanje trga, tehnologije, potreb uporabnikov itd.),
- tehnične in tehnološke rešitve predlaga zasebni partner, kar zvišuje optimizacijo sistema in omogoča dostop do najnovejšega tehnološkega znanja in skrajšuje čas izvedbe projekta,
- javni partner ohrani nadzor nad javno infrastrukturo, ki jo upravlja zasebni partner,
- po poteku koncesije ni nujno, da lastništvo opreme (stojala) preidejo v last javnega partnerja, predvsem v primeru, ko je oprema že dotrajana in potrebna obnove; partnerja se o lastništvu dogovorita po izteku koncesije,
- optimalno izvajanje storitve za primerno ceno,
- slaba storitev je sankcionirana z neplačilom.

Slabosti:

- nezaupanje javnega sektorja v nepreizkušen (novejši) model upravljanja,

Priložnosti:

- relativno dolgoročno ureditev vprašanja upravljanja z vzpostavljenim sistemom v okviru ene pogodbe o javno-zasebnem partnerstvu
- projekt, s katerim bo občina potrdila sodoben in inovativen pristop k reševanju problemov in bo svoje znanje lahko uporabila na drugih projektih,
- omogoča relativno učinkovito spremljanje sodobnih tehnoloških razvojnih trendov in prilagajanje (fleksibilnost) v fazi izvajanja projekta,
- možnost pomembne vloge zasebnega partnerja in posledično boljša izpeljava načela »value for money«

Nevarnosti:

- potrebno je v naprej čim bolj podrobno predvideti in opredeliti obseg storitev,
- potrebno je dobro opredeliti razpisne pogoje kajti pogodba je dolgoročna in spremembe, zaradi spremenjenih okoliščin so zahtevne,
- občina mora učinkovito opredeliti vprašanje izvajanja nadzora nad izvrševanjem prevzetih obveznosti zasebnega partnerja,
- tveganje javnega partnerja povezano s finančno solidnostjo izvajalca javno-zasebnega partnerstva.

7.3 Opredelitev tveganj pri koncesijskem partnerstvu in določitev modela JZP

Bistveno za delitev med koncesijskim in javno naročniškim javno-zasebnim partnerstvom je delitev tveganj. Če javni partner, Mestna občina Maribor, nosi večino poslovnega tveganja izvajanja projekta, se javno-zasebno partnerstvo šteje za javno naročniško. V nasprotnem primeru, ko večino poslovnega tveganja prevzame zasebni partner, je razmerje opredeljeno kot koncesijsko partnerstvo. Šteje se, da zasebni partner nosi tveganje poslovne uspešnosti projekta, če so njegovi prihodki odvisni od načina upravljanja sistemov. To dejstvo mora biti opredeljeno tudi v pogodbi.

V Tabeli 16 je prikazana porazdelitev v primeru koncesijskega partnerstva. Ovrednotenje tveganj je razvidno iz finančnih analiz projekta.

Tabela 16: Prikaz porazdelitve tveganj v primeru koncesijskega partnerstva

Vrsta tveganja	Javni partner	Zasebni partner	Opredelitev tveganja
tveganj analize trenutnega stanja	✓		Javni partner kot izhodišče projekta pripravi analizo obstoječega stanja in za podatke v njej prevzema odgovornost. Prav tako opredeli predvidene razširitve in obseg obnove. V analizi se oblikujejo tudi cilji projekta z vidika javnega partnerja.
tveganje projektiranja		✓	Tveganje projektiranja za celoten projekt prevzema zasebni partner.
tveganje izbora primerne tehnologije in tehnične rešitve		✓	Navedeno tveganje v celoti nosi zasebni partner, ki prevzema tudi odgovornost za dodatne stroške, ki bi iz tega naslova nastali.
tveganje pridobitve soglasij, dovoljenj, služnosti	✓		Tveganje pridobitve soglasij in služnosti za realizacijo projekta nosi javni partner, kot trenutni lastnik javne infrastrukture.
tveganje izvedbe – vzpostavitve sistema izposoje koles		✓	Tveganje izvedbe v celoti prevzema zasebni partner, razen v tistem delu, ki bi bil posledica posebnih dodatnih zahtev javnega partnerja, po podpisu pogodbe.
tveganje dodatnih del oz. več del		✓	V okviru tveganja izvedbe tudi tveganje dodatnih del oz. več del prevzema zasebni partner, razen v delu, ki bi bil posledica izrecnih dodatnih zahtev javnega partnerja, ki bi presegale dogovorjene obveznosti iz pogodbe o javno-zasebnem partnerstvu.
tveganje pravočasnega zaključka projekta		✓	V okviru tveganja izvedbe prevzema zasebni partner popolno odgovornost za pravočasno izvedbo projekta, skladno s terminskim planom, ki bo usklajen s pogodbo o javno-zasebnem

Ocena upravičenosti javno-zasebnega partnerstva za izvedbo projekta vzpostavitve in obratovanje sistema izposoje/souporabe koles v Mestni občini Maribor

			partnerstvu.
tveganje kvalitete izvedbe (odprava napak)		✓	Tveganje kvalitete izvedbe prevzema zasebni partner. Na navedeno se veže model plačil javnega partnerja.
tveganje nadzora nad projektom	✓	✓	Glede na zahtevnost in obseg projekta je smiselno, da se tveganje nadzora razporedi med oba partnerja, s čemer si tudi javni partner ohrani dejansko možnost vplivanja na potek izvedbe projekta v vseh fazah projektnega cikla
tveganje financiranja		✓	Zasebni partner v celoti nosi tveganje financiranja investicije v realizacijo projekta.
tveganje upravljanja in vzdrževanja		✓	Navedeno tveganje za čas izvajanja pogodbe o JZP prevzema zasebni partner
tveganje rentabilnosti projekta		✓	Navedeno tveganje prevzema zasebni partner z oddajo ponudbe in sklenitvijo pogodbe o JZP.
tveganje finančne sposobnosti zasebnega partnerja	✓		Tveganje nosi javni partner, ki ga lahko omeji s korektno izvedbo javnega razpisa.
tveganje zavarovanja		✓	Za obdobje trajanja JZP nosi tveganje zasebni partner
tveganje lastninske pravice	✓	✓	Za čas trajanja JZP je oprema v lasti zasebnega partnerja, po izteku pogodbe pa se partnerja o lastništvu dogovorita. O opreми se dogovorita, odvisno od stanja opreme. Ta vsebina se določi v koncesijski pogodbi.
tveganje plačil za izvedene storitve	✓		Skozi celotno obdobje trajanja JZP se javni partner zaveže plačevati mesečni znesek storitve zagotavljanja sistema izposoje koles. Plačila končnih uporabnikov so omejena na minimum (po vzoru drugi primerljivih projektov v Sloveniji in tujini je izposoja za določen čas, 1 h brezplačna, nato pa je minimalno plačilo). Natančne podatke vsebuje IP.

V skladu z navedbami in iz analize projekta v nadaljevanju, ugotavljamo, da v primeru projekta vzpostavitve sistema izposoje koles govorimo o koncesijski storitvi. Razlogi za takšno oceno so sledeči:

- večino finančnih sredstev za izvedbo projekta zagotavlja zasebni partner, ki tako postane tudi lastnik opreme. Z njo upravlja na način, da zagotovi dogovorjeno storitev izposoje koles, informacijski portal, vzdrževanje koles oziroma zamenjavo po potrebi, zagotavljanje s pogodbo določenih kriterijev kvalitete storitev za izposajo.
- skoraj vsa poslovna tveganja vzpostavitve in obratovanja nosi zasebni partner (Tabela 16: Porazdelitev tveganj).

Po Direktivi o podeljevanju koncesijskih pogodb je za opredelitev razmerja kot koncesijskega ključno, da koncesionar prevzame bistveno operativno tveganje, ki izhaja iz projekta. Šteje se, da koncesionar prevzame bistveno operativno tveganje, če ni zagotovljeno, da se mu povrnejo naložbe ali stroški, ki so nastali pri izvajanju gradenj ali storitev, ki so predmet koncesije. V preambuli Direktive je pojasnjeno, da glavna značilnost koncesije, tj. pravica do uporabe gradenj ali storitev, vedno pomeni prenos gospodarskega tveganja na koncesionarja, vključno z možnostjo, da se naložbe in stroški, ki nastanejo pri upravljanju podeljenih gradenj ali storitev, ne bodo povrnili. Uporaba posebnih pravil, ki urejajo podeljevanje koncesij, ne bi bila upravičena, če bi naročnik izvajalca razbremenil

morebitnih izgub tako, da bi mu jamčil minimalne prihodke, ki bi bili enaki ali višji od stroškov, ki jih ima izvajalec pri izvajanju naročila. Hkrati je v preambuli pojasnjeno, da je treba nekatere ureditve, ki jih v celoti plača naročnik, šteti za koncesije, če je povrnitev naložb in stroškov, ki so izvajalcu nastali pri izvajanju gradnje ali zagotavljanju storitve, odvisna od dejanskega povpraševanja po storitvah ali sredstvih oziroma njihove dobave.

V primeru odločitve za obliko koncesijskega partnerstva, bi občina po izvedenem postopku izbire zasebnega partnerja z njim sklenila koncesijsko pogodbo, s katero bi na zasebnega partnerja prenesla pravico (in obveznost) za izvedbo projekta.

Občina bi na zasebnega partnerja prenesla tudi pravico uporabe obstoječe infrastrukture, ki je nujno potrebna za izvajanje projekta. Zasebni partner bi bil zavezan vzpostaviti, upravljati in vzdrževati sistem izposoje koles v dogovorjenem obsegu (120 koles, na 12 postajah), vključno s financiranjem in projektiranjem in vsem potrebnim za vzpostavitev in ohranjanje nemotenega delovanja. Zasebni partner je v trajanju razmerja JZP upravičen do plačila storitve. V primeru, da zasebni partner ne zagotovi zahtevane storitve (v skladu s pogodbo določenimi kriteriji kvalitete izvajanja storitev), ni upravičen do plačila.

Model lastninske pravice na objektih mora biti opredeljen že v javnem razpisu za izbiro zasebnega partnerja. Pri odločitvi je potrebno skrbeti predvsem za zagotavljanje javnega interesa, ki se kaže v kvalitetnem, trajnem in neprekinjenem izvajanju pogodbenih obveznosti iz koncesijske pogodbe. Za javni interes je potrebno poskrbeti tudi preko institutov izločitvene pravice v primeru stečaja ali drugega načina prenehanja zasebnega partnerja, ter razlastitve v primeru prenehanja koncesijskega razmerja. Pri urejanju teh vprašanj je potrebna posebna skrbnost predvsem pri sestavi koncesijskega akta in koncesijske pogodbe. Glede na navedeno, je koncesijsko razmerje javno-zasebnega partnerstva primerna in ustrezna oblika javno-zasebnega partnerstva.

Ob upoštevanju določbe 80. člena ZJZP je treba ugotoviti, da je mogoče javno-zasebno partnerstvo izvesti na način, da objekti in naprave koncesije postanejo bodisi takoj (na primer model zgradi-prenesi v last-upravljaj ali BTO) bodisi po preteku določenega obdobja (na primer model zgradi-upravljaj-prenesi v last ali BOT) lastnina javnega partnerja, razen če to ni mogoče oziroma ekonomsko upravičeno (na primer model izgradi-upravljaj-ohrani v lasti ali BOO).

Ob tem je smiselno vzeti v obzir določbe Direktive o podeljevanju koncesijskih pogodb,⁹ čeprav še ni bila prenesena v slovenski pravni red in Slovenija v tem delu z implementacijo zamuja, ki določa, da šteje, da koncesionar prevzame bistveno operativno tveganje, če ni zagotovljeno, da se mu povrnejo naložbe ali stroški, ki so nastali pri izvajanju gradenj ali storitev, ki so predmet koncesije. V preambuli Direktive o podeljevanju koncesijskih pogodb je pojasnjeno, da glavna značilnost koncesije, tj. pravica do uporabe gradenj ali storitev, vedno pomeni prenos gospodarskega tveganja na koncesionarja, vključno z možnostjo, da se naložbe in stroški, ki nastanejo pri upravljanju podeljenih gradenj ali storitev, ne bodo povrnili. Uporaba posebnih pravil, ki urejajo podeljevanje koncesij, ne bi bila upravičena, če bi naročnik izvajalca razbremenil morebitnih izgub tako, da bi mu jamčil minimalne prihodke, ki bi bili enaki ali višji od stroškov, ki jih ima izvajalec pri izvajanju naročila. Hkrati je v preambuli Direktive o podeljevanju koncesijskih pogodb pojasnjeno, da je treba nekatere ureditve, ki jih v celoti plača naročnik, šteti za koncesije, če je povrnitev naložb in stroškov, ki so izvajalcu nastali pri izvajanju gradnje ali zagotavljanju storitve, odvisna od dejanskega povpraševanja po storitvah ali sredstvih oziroma njihove dobave.¹⁰ Navedene določbe je v zvezi s projektom izposoje koles treba

⁹ Direktiva 2014/23/EU Evropskega parlamenta in Sveta z dne 26. februarja 2014 o podeljevanju koncesijskih pogodb, Uradni List EU, št. L 94 z dne 28. marec 2014, str. 1–64.

¹⁰ Direktiva o podeljevanju koncesijskih pogodb, preambula, točka 18.

razumeti na način, da koncesionar prevzame večino tveganj projekta, torej tveganje projektiranja, izvedbe in upravljanja, vključno s tveganjem financiranja potrebnih ukrepov za vzpostavitev in obratovanje sistema izposoje, kot tudi tveganje zagotavljanja dogovorjenega obsega storitev, pri čemer so plačila koncesionarju vezana in odvisna od dejansko izvedenih aktivnosti za zagotavljanje storitve v predpisani kakovosti in obsegu. V zvezi s tem je priporočljivo, da se s pogodbo opredelijo plačilni mehanizmi bonusov in malusov, ki finančno nagradijo izvajalca, ki dosega višje standarde kakovosti izvedenih storitev od dogovorjenih in finančno kaznuje izvajalca, ki ne dosega minimalno dogovorjenih standardov kakovosti. Tako se spodbuja koncesionarje, da so motivirani izvajati čim kakovostnejšo storitev v čim večjem obsegu, saj to zvišuje plačilo, ki ga prejmejo. Ob tem je ključno, da se v fazi izvedbe javnega razpisa jasno in transparentno določi metodologija izračuna in opredelitve kriterijev kakovosti in obsega izvedbe, ki omogoča v fazi izvajanja koncesije tudi nadzor nad doseženimi rezultati in izvajanje (potrjevanje) plačil, do katerih je koncesionar upravičen. Opredeljena metodologija mora na eni strani opredeljevati in meriti učinke in kakovost storitev ter na drugi strani omogočati tudi njihovo transparentno verifikacijo in potrjevanje.

Ob upoštevanju zgoraj navedenega in ob analizi veljavne zakonodaje je mogoče ugotoviti, da so za izvedbo projekta izposoje koles v Sloveniji primerne predvsem naslednje oblike oz. modeli javno-zasebnih partnerstev:

- a) koncesijska oblika DFBTO;
- b) koncesijska oblika DFBOT;
- c) koncesijska oblika DFBOO,

katerih poglobljene karakteristike so podrobneje predstavljene in analizirane v nadaljevanju.

a) KONCESIJSKA OBLIKA DFBTO

Koncesija v obliki DFBTO (model: projektiraj-financiraj-zgradi-prenesi v last koncedenta- upravljaj) je uporabna v primerih, ko koncesionar ne postane lastnik izvedenih ukrepov, ampak lastninska pravica na izvedenem ukrepu takoj preide na koncedenta torej v primerih, kjer pride do trajne spojitve izvedenega ukrepa z nepremičnino in velja načelo *superficies solo cedit*¹¹ ter koncedent bodisi ne želi ali ne more podelitvi npr. stavbne pravice, pri čemer bi se navedeno lahko štelo kot vlaganje koncesionarja v javno infrastrukturo, torej v tuje osnovno sredstvo, kar bi imelo za posledico povečanje javnega dolga.

b) KONCESIJSKA OBLIKA DFBOT

Koncesija v obliki DFBOT (model: projektiraj-financiraj-zgradi-upravljaj-prenesi v last koncedenta) je uporabna v primerih, ko koncesionar lahko ostane lastnik izvedenih ukrepov, torej v primerih, ko ne preide do trajne spojitve izvedenega ukrepa z nepremičnino ali ko je mogoča in dopustna podelitev npr. stavbne pravice koncesionarju za čas koncesije. V primeru uporabe instituta stavbne pravice je treba posebno pozornost nameniti vprašanju plačila nadomestila za podeljeno stavbno pravico in na drugi strani vprašanju povečane vrednosti infrastrukture zaradi vlaganj koncesionarja v javno infrastrukturo ob prenehanju koncesijskega razmerja. Prednost navedenega modela je v tem, da ne vpliva na povečanje javnega dolga koncedenta in da koncesionarju omogoča, da investicije vodi v svojih poslovnih knjigah, kot svoja osnovna sredstva.

¹¹ Stvarnopravni zakonik (Uradni list RS, št. 87/02 in 91/13) v 8. členu določa: Vse, kar je po namenu trajno spojeno ali je trajno na nepremičnini, nad ali pod njo, je sestavina nepremičnine, razen če zakon določa drugače.

c) KONCESIJSKA OBLIKA DBOO

Za koncesijo v obliki DBOO (model: projektiraj-zgradi-upravljaj-ohrani v lasti) je relevanten predvsem drugi odstavek 80. člena Zakona o javno-zasebnih partnerstvih, ki določa, da v primeru, če objekti in naprave koncesije ne postanejo lastnina koncedenta, gre za koncesijo storitve. Gre torej za obliko, kjer lastnik izvedenih ukrepov ostane koncesionar. Za razliko od zgoraj navedenih koncesijskih oblik, kjer se postopek izvedbe javnega razpisa vodi ob upoštevanju določb predpisov o javnem naročanju, se v tem primeru podelitve koncesije storitve ne izvaja po pravilih predpisov o javnem naročanju, ampak se postopek javnega razpisa izvede ob upoštevanju pravil Zakona o javno-zasebnem partnerstvu, v primerih ko koncesijska storitev vključuje tudi izvajanja gospodarske javne službe, tudi ob upoštevanju Zakona o gospodarskih javnih službah, medtem ko se pravila predpisov o javnem naročanju uporabljajo le smiselno.¹² Ob tem je treba opozoriti, da takšna ureditev (še) velja iz razloga, ker Slovenija zamuja z implementacijo oz. uveljavitvijo Direktive o podeljevanju koncesijskih pogodb, ki sicer zahteva, da se postopek javnega razpisa izvede tudi v primerih koncesij storitev. Direktiva o podeljevanju koncesijskih pogodb bi morala biti prenesena v slovenski pravni red do 18. aprila 2016. Republika Slovenija je že prejela opomin Evropske komisije za neprenos te direktive.¹³

Direktiva o podeljevanju koncesijskih pogodb, z implementacijo katere Republika Slovenija - kot rečeno - zamuja, določa, da šteje, da koncesionar prevzame bistveno operativno tveganje, če ni zagotovljeno, da se mu povrnejo naložbe ali stroški, ki so nastali pri izvajanju gradenj ali storitev, ki so predmet koncesije. V preambuli Direktive o podeljevanju koncesijskih pogodb je pojasnjeno, da glavna značilnost koncesije, tj. pravica do uporabe gradenj ali storitev, vedno pomeni prenos gospodarskega tveganja na koncesionarja, vključno z možnostjo, da se naložbe in stroški, ki nastanejo pri upravljanju podeljenih gradenj ali storitev, ne bodo povrnili. Uporaba posebnih pravil, ki urejajo podeljevanje koncesij, ne bi bila upravičena, če bi naročnik izvajalca razbremenil morebitnih izgub tako, da bi mu jamčil minimalne prihodke, ki bi bili enaki ali višji od stroškov, ki jih ima izvajalec pri izvajanju naročila. Hkrati je v preambuli Direktive o podeljevanju koncesijskih pogodb pojasnjeno, da je treba nekatere ureditve, ki jih v celoti plača naročnik, šteti za koncesije, če je povrnitev naložb in stroškov, ki so izvajalcu nastali pri izvajanju gradnje ali zagotavljanju storitve, odvisna od dejanskega povpraševanja po storitvah ali sredstvih oziroma njihove dobave.

Navedene določbe je v zvezi s projektom izposoje koles treba razumeti na način, da zasebni partner prevzame večino tveganj projekta, torej tveganje projektiranja, gradnje in upravljanja oz. vzdrževanja, vključno s tveganjem financiranja potrebnih ukrepov za izvedbo projekta, kot tudi tveganje zagotavljanja minimalnega dogovorjenega standarda kvalitete in obsega storitev, pri čemer so plačila zasebniku vezana in odvisna od doseženih kriterije kvalitete izvedbe storitev.

d) KOMBINACIJA MODELOV

Odvisno od obsega in vrste izvedenih ukrepov lahko koncedent uporabi tudi kombinacijo zgoraj opredeljenih modelov, pri čemer se ob cilju gospodarnosti zasleduje tudi cilj učinkovite realizacije projekta in uravnotežene razdelitve tveganj. Kot je bilo že pojasnjeno, je v okviru navedenih modelov dopustno tudi sofinanciranje projekta s strani koncedenta in sicer v obsegu, ki je neobhodno

¹² Uradni list RS, št. 32/93, 30/98, 127/06, 38/10 in 57/11.

¹³ Glej sporočilo za javnost Komisije dne 26. maja 2016, na strani <http://ec.europa.eu/growth/tools-databases/newsroom/cf/itemdetail.cfm?item_id=8826> 19. avgust 2016.

potreben, da se izvede celoten projekt, v kolikor se sofinanciranje izvedbe ukrepov s strani koncedenta nanaša zgolj na tiste investicijske ukrepe, ki niso rentabilni in jih brez javnega sofinanciranja koncesionarji ne bi želeli financirati, je pa njihova izvedba z vidika celovitosti izvedenih ukrepov in racionalnosti vodenja investicij smiselna in ekonomsko upravičena. V takšnih primerih mora koncedent izdelati poseben investicijski dokument, ki mora potrditi upravičenosti izvedbe projekta s sofinanciranjem izvedbe posameznih ukrepov iz proračuna ter opredeliti najvišjo dopustno višino javnih sredstev, ki se bodo namenila za izvedbo ukrepov energetske sanacije ter vpliv na delitev ustvarjenih prihrankov in povračilno dobo.

Glede na zgoraj navedeno in glede na predvideno delitev tveganj, kot je opredeljena v Tabeli 16 (Prikaz porazdelitve tveganj v primeru koncesijskega partnerstva) lahko ugotovimo, da so izpolnjeni pogoji, da se predmetno javno-zasebno partnerstvo opredeli kot koncesijska oblika, saj koncesionar prevzema znatno operativno tveganje pri zagotavljanju javne dobrine. Ob tem je ključno, da se v koncesijski pogodbi podrobno opredeli obseg in kvalitetea storitev ter nadzor nad izvajanjem in da se navedeno upošteva pri oblikovanju modela financiranja izvajanja storitev, pri čemer se koncesionarju priznajo bonusi, če je storitev kvalitetnejša in obsežnejša od garantirane in malusi v kolikor je navedeno slabše oziroma manjše od dogovorjenega. Ob tem je smotrno tudi opredeliti najvišje dopustno odstopanje, da se storitev še šteje za opravljeno, kar predstavlja osnovo za obračun opravljenih storitev.

8 OCENA UPRAVIČENOSTI IZVEDBE PROJEKTA PO MODELU JAVNO-ZASEBNEGA PARTNERSTVA

8.1 Kazalniki upravičenosti izvedbe projekta po modelu JZP

Pravilnik o vsebini upravičenosti izvedbe projekta po modelu javno zasebnega partnerstva (Ur.l.RS, št. 32/2007), v svojem 3. členu navaja naslednje kriterije za ocenjevanje projektov:

- življenjska doba projekta,
- neto sedanje vrednosti,
- interne stopnje donosnosti,
- rezultatov in ciljev projekta, izvedenega na tradicionalen način ali po modelu JZP,
- stroškov in koristi vloženih sredstev v projekt.

Dodali smo še višino potrebnih investicijskih sredstev.

V Tabeli 17 je prikazana izvedena ocena upravičenosti investicije lastnih sredstev Občine Maribor na tradicionalen način in po modelu JZP.

Tabela 17: Ocena upravičenosti investicije

Kazalnik	Financiranje projekta z lastnimi sredstvi - vidik javnega partnerja	Financiranje projekta z JZP – vidik javnega partnerja	Financiranje projekta z JZP – vidik zasebnega partnerja
Obravnavana doba projekta v letih	15	15	15
Vložek partnerja v 15 letih	2.855.500 EUR	2.467.000 EUR	3.859.680 EUR
Cilji investicije	Vzpostaviti sistem izposoje koles na 12 lokacijah s po	Vzpostaviti sistem izposoje koles na 12 lokacijah s po	Vzpostaviti sistem izposoje koles na 12 lokacijah s po

Ocena upravičenosti javno-zasebnega partnerstva za izvedbo projekta vzpostavitev in obratovanje sistema izposoje/souporabe koles v Mestni občini Maribor

	10 kolesi. Vzdrževati sistem in zagotavljati uporabnikom visoko kvaliteto storitev (nizka cena, vedno na voljo kolesa na vsaki postaji, vzpostavitev sistema pomoči uporabnikom z hitro odzivnostjo.	10 kolesi. Vzdrževati sistem in zagotavljati uporabnikom visoko kvaliteto storitev (nizka cena, vedno na voljo kolesa na vsaki postaji, vzpostavitev sistema pomoči uporabnikom z hitro odzivnostjo.	10 kolesi. Vzdrževati sistem in zagotavljati uporabnikom visoko kvaliteto storitev (nizka cena, vedno na voljo kolesa na vsaki postaji, vzpostavitev sistema pomoči uporabnikom z hitro odzivnostjo.
Rezultati investicije	Vzpostavljen sistem izposoje koles, kvalitetno in finančno učinkovito upravljan.	Vzpostavljen sistem izposoje koles, kvalitetno in finančno učinkovito upravljan.	Vzpostavljen sistem izposoje koles, kvalitetno in finančno učinkovito upravljan.
Možnost izvedbe	Srednja, zaradi pomanjkanja znanja in finančnih sredstev	Velika	Velika

Na podlagi primerjave kazalnikov v Tabeli 17 lahko zaključimo, da je izvedba projekta izposoje koles po sistemu javno – zasebnega partnerstva najprimernejša.

8.2 Gospodarnost izvedbe javno zasebnega partnerstva (test gospodarnosti)

Načelo gospodarnosti zahteva, da naj bodo viri, ki jih uporablja javni partner za opravljanje konkretne dejavnosti, na voljo ob pravem času, v ustrezni količini ter po najboljši ceni.

Tabela 18: Kriteriji ocene gospodarnosti

Vložki	Na voljo ob pravem času	Na voljo v ustrezni količini	Na voljo po najboljši ceni
Lastna sredstva	Ne, sredstva lahko občina zagotovi v obdobju 5 let	Da, vendar s pomembnimi posledicami na razvoj drugih dejavnosti lokalne skupnosti.	Presoja na 4 % finančni interni stopnji donosnost investicije.
Nepovratna sredstva	Ne	Ne v zadostni višini.	Da.
Zasebna sredstva	Da, izražena volja zasebnega sektorja v obliki predložene Vloge o zainteresiranosti za izvedbo projekta v obliki javno-zasebnega partnerstva	Da, izražena volja zasebnega sektorja v obliki predložene vloge o zainteresiranosti za izvedbo projekta v obliki javno-zasebnega partnerstva in	Donos na vložena lastna sredstva ponudnika je donos na dolgoročna sredstva, ki so nujno potrebna za izvajanje koncesionirane dejavnosti in so v lasti koncedenta ali pridobljeni na bančnem trgu. Zgornja sprejemljiva meja višine donosa je 5 % finančna interna stopnja donosnosti investicije.

Ocena upravičenosti javno-zasebnega partnerstva za izvedbo projekta vzpostavitve in obratovanje sistema izposoje/souporabe koles v Mestni občini Maribor

Politična volja realizirati projekt	Da, sklep Mestnega sveta MOM o potrditvi Dokumenta identifikacije investicijskega projekta vzpostavitve sistema izposoje koles. Sprejeti številni razvojni dokumenti, ki vključujejo področje mobilnosti in kolesarjenja.	Odločitev bo sprejel mestni svet, ko bo obravnaval Akt o javno-zasebnem partnerstvu za izvedbo projekta.	
Vloženo delo zaposlenih	Da.	Da.	Da, v skladu s sistemskimi rešitvami.
Pravna podlaga	Da, pravna podlaga je Zakon o javno-zasebnem partnerstvu.	Da, pravna podlaga je Zakon o javno-zasebnem partnerstvu,	

Projekt, za katerega menimo, da je gospodaren na vložene vire, da je učinkovit pri njihovi uporabi ter pri upravljanju teh virov in da uspešno ustvarja načrtovane rezultate, lahko štejemo kot smotrnega. Test smotrnosti odgovarja na vprašanje ali davkoplačevalci dobijo dovolj kvalitetne storitve za svoj denar oziroma ali bi bilo moč doseči enake rezultate z manjšimi finančnimi vložki. Pri analiziranju smotrnosti iščemo torej odgovore na vprašanja :

- ali lahko zvečamo kakovost storitev;
- ali je moč dosežati stroškovno učinkoviteje dosežati določene cilje;
- ali je mogoče vpeljati boljše načine dela;
- ali se je mogoče izogniti izgubam v procesih.

Za model javno zasebnega partnerstva lahko rečemo:

- storitve bodo kakovostnejše, saj bo kakovost storitev opredeljena v pogodbi in plačilo bo vezano na obseg in kvaliteto opravljene storitve,
- zasebni partner običajno vgrajuje najnovejše in najoptimalnejše tehnologije in rešitve, saj s tem zelo optimira izvajanje storitve. Za to ima na voljo tudi vso potrebno znanje,
- cilje bomo dosegli stroškovno učinkoviteje, saj je to temeljno določilo pogodbe, v kateri se zasebni partner zaveže, da bo zagotavljal optimalno izvedbo storitev. V primeru ne izvedbe ali nekvalitetne storitve se za storitev plačilo ne izvede, oziroma se lahko plača naročniku tudi pogodbeni kazen (malusi).
- prav tako so običajno kvalitetnejši načini dela in manjše izgube v procesih, ki jih izvaja zasebni partner, saj je njegova poslovna uspešnost od tega neposredno odvisna. V javnem sektorju te povezave ni.

8.2.1 Kvalitativno vrednotenje elementov analize za posamezne variante

V analizi učinkov za porabljeni denar ocenjujemo posamezne elemente s kvalitativnimi vrednostmi. Pri vsaki izmed primerjanih variant izvedbe ocenjujemo naslednje elemente:

- zagotavljanje kvalitete,
- izpolnjevanje ciljev,
- stroški vzdrževanja in obratovanja,
- družbene koristi,
- tveganja,
- garancije,

- ustvarjanje strateškega partnerstva,
- vplivi na okolje,
- usposobljenost ponudnika.

V nadaljevanju so v tabelah prikazane analize učinkov izvedbe investicije z lastnimi sredstvi in po sistemu javno zasebnega partnerstva.

Izvedba investicije z lastnimi sredstvi

Tabela 19: Kvalitativno vrednotenje učinkov izvedbe investicije z lastnimi sredstvi

zš	Element analize	Nizka dodana vrednost	Srednja dodana vrednost	Visoka dodana vrednost
1	zagotavljanje kvalitete		Zagotovljeni v skladu s kvaliteto projektnih rešitev. Ni pa zagotovljena visoka korelacija med kvaliteto gradnje in stroški vzdrževanja ter upravljanjem sistema.	
2	izpolnjevanje ciljev		Cilji stroškovne učinkovitosti obratovanja in vzdrževanja sistema izposoje so zagotovljeni s srednjo stopnjo verjetnosti in niso vezani na doseganje pozitivnega prihodkovno-odhodkovnega razmerja.	Cilji investicije so zagotovljeni z veliko stopnjo verjetnosti.
3	stroški vzdrževanja in obratovanja		Ni zagotovljena visoka korelacija med kvaliteto gradnje in stroški vzdrževanja. Ni zagotovila za doseganje pozitivnega prihodkovno – odhodkovnega razmerja.	
4	družbene koristi			Velike družbene koristi na področju zagotavljanja trajnostne mobilnosti.
5	tveganja			Sorazmerno nizka na področju izvedbe
6	garancije	Garancije za izvedbo del in na kvaliteto opreme		
7	ustvarjanje strateškega partnerstva	Ustvarjanja strateških partnerstev ni.		
8	vplivi na okolje	Zanemarljivi		
10	usposobljenost ponudnika		Tveganja povezana z	

Ocena upravičenosti javno-zasebnega partnerstva za izvedbo projekta vzpostavitev in obratovanje sistema izposoje/souporabe koles v Mestni občini Maribor

			usposobljenostjo ponudnika so srednja in vplivajo na bodoče obratovanje sistema izposoje koles.	
--	--	--	-------------------------------------------------------------------------------------------------------------	--

Izvedba investicije po modelu javno-zasebnega partnerstva

Tabela 20: Kvalitativno vrednotenje učinkov Izvedba investicije po modelu javno-zasebnega partnerstva

zš	Element analize	Nizka dodana vrednost	Srednja dodana vrednost	Visoka dodana vrednost
1	zagotavljanje kvalitete			Osnovni elementi kvalitete so zagotovljeni v skladu s kvaliteto projektnih rešitev. Zagotovljena je visoka korelacija med kvaliteto izvedbe in stroški vzdrževanja in upravljanja. Tveganje kvalitete izgradnje in upravljanja objektov je na strani zasebnega partnerja.
2	izpolnjevanje ciljev			Cilji kvalitete izvedbe in izvajanja storitev so zagotovljeni z veliko stopnjo verjetnosti, saj je od izpolnitve cilja kvalitete odvisna povrnitev vloženih sredstev zasebnega partnerja oziroma plačilo storitev. Nadzor nad izvedbo storitev je pogodbeno določen.
3	stroški vzdrževanja in obratovanja			Zagotovljena je visoka korelacija med kvaliteto izvedbe in stroški vzdrževanja. Javni partner nima zagotovila za doseganje pozitivnega prihodkovno – odhodkovnega razmerja in posledično donosa. Tveganje je na strani zasebnega partnerja.
4	družbene koristi			Velike družbene koristi na področju zagotavljanja energetske učinkovitosti
5	tveganja		Srednja tveganja	Sorazmerno nizka na

Ocena upravičenosti javno-zasebnega partnerstva za izvedbo projekta vzpostavitve in obratovanje sistema izposoje/souporabe koles v Mestni občini Maribor

			izvajanja koncesionirane dejavnosti.	področju same izgradnje.
6	garancije			Niso potrebne.
7	ustvarjanje strateškega partnerstva			Z izvedbo projekta v obliki javno-zasebnega partnerstva je mogoče ustvariti strateško partnerstvo in t.i. win-win situacijo.
8	vplivi na okolje	Zanemarljivi		
10	usposobljenost ponudnika		So srednja in odvisna od bodočega obratovanja objektov. Tveganja nosi izključno zasebni partner.	

Tabela 21: Analiza kvalitativnega vrednotenja variant

zš	Element analize	Lastno financiranje s strani občine	Javno zasebno partnerstvo
1	zagotavljanje kvalitete	2	3
2	izpolnjevanje ciljev	2,5	3
3	stroški vzdrževanja in obratovanja	2	3
4	družbene koristi	3	3
5	tveganja	3	2,5
6	garancije	1	3
7	ustvarjanje strateškega partnerstva	1	3
8	vplivi na okolje	1	1
9	usposobljenost ponudnika	2	2
	Skupaj	17,5	23,5

Kriteriji točkovanja: nizka vrednost je ovrednotena z 1 točko, srednja vrednost je ovrednotena z 2 točkama, visoka vrednost je ovrednotena s 3 točkami, kadar je kvalitativna ocena umeščena v dva kriterija je za točkovanje uporabljeno njuno aritmetično povprečje.

9 KLJUČNE UGOTOVITVE OCENE UPRAVIČENOSTI

Ocena upravičenosti je podala sledeče zaključke:

- Projekt je z vidika javnega interesa zelo potreben, saj pozitivno vpliva na življenje in delo občanov, obiskovalcev ter okolje v Mariboru. Izvedba bo imela merljive pozitivne učinke.
- Evropske, Slovenke in občinske strategije, programi in akcijski načrti na področju transporta, okolja in energije podpirajo kolesarjenje in izposajo/souporabo koles kot potreben del trajnostne mobilnosti. Izkušnje iz tujine kažejo, da takšni projekti pripomorejo tudi h gospodarskemu razvoju mest in njihovi širši prepoznavnosti.

- Tehnična analiza je pokazala, da promotor nudi enake storitve kot javni partner. Javni partner podaja širši razvojni koncept – to pomeni več izposojevalnic in več koles. Izvedba projekta, kot ga predlaga promotor, nudi tehnične možnosti za razširitev. V razpisu za izbor zasebnega partnerja in v pogodbi se mora definirati na kakšen način se bo projekt razširil na optimalno raven, kot predlaga IP, ali z istim zasebnim partnerjem ali se bo lahko iskal nov partner.
- Okoljska analiza je pokazal, da projekt zelo pozitivno vpliva na okolje. V promotorki vlogi analiza na okolje ni bila posebej predstavljena. Vendar lahko predpostavimo, da tehnično enak sistem, kot je preučevan v IP, prinaša enake okoljske koristi.
- Finančna analiza je bila izvedena za obdobje trajanja projekta 15 let, kot je ponudil promotor, in je pokazala, da izvedba projekta zahteva investicijske in obratovalne finančne vložke. Predvsem obratovanje in vzdrževanje projekta zahteva s strani javnega partnerja vzpostavitev novih sistemov, ker do sedaj teh storitev v občini še ni bilo. Finančne in ekonomske analize ter kazalniki kažejo, da je izvedba projekta v obliki javno zasebnega partnerstva za občino nekoliko ugodnejša kot izvedba z lastnimi sredstvi. Pozitivni učinki se kažejo tudi v tem, da lahko občina investicijska sredstva, ki bi jih za izvedbo projekta namenila v letu 2019, nameni za investicije, ki jih ni možno izvajati v obliki javno zasebnega partnerstva. Zasebni partner je v Vlogi zainteresiranosti podal predlog, da se plačilo javnega ponudnika poračuna s plačilom taks za oglaševanje. Predlagan model ni bil preučen z vidika javno-finančne zakonodaje in ga v analizi nismo upoštevali. Možnost poračunavanja je potrebno posebej preučiti.
- Test gospodarnosti in smotrnosti projekta je pokazal, da je vključitev zasebnega partnerja gospodarna in smotrna ter upravičena.
- Pravna analiza izvedbe javno zasebnega partnerstva je pokazala, da je za izvedbo obravnavanega projekta primerno izbrati koncesijo storitev. Pri nadaljnjih aktivnostih je potrebno natančno upoštevati porazdelitve tveganj med javnim in zasebnim partnerjem, to pomeni, da mora večino tveganj, kot je predstavljeno v Tabeli 16, prevzeti zasebni partner. V nasprotnem primeru gre za javno naročniško javno zasebno partnerstvo in takšna oblika partnerstva ima vpliv na proračun občine oziroma vpliva na dolg. V tem primeru se mora v skladu z zakonodajo za projekt pridobiti mnenje Ministrstva za finance o zadolževanju občine. Porazdelitev tveganj mora biti jasno opredeljeno v javnem razpisu za izbiro zasebnega partnerja in nato v pogodbi. Prav tako morajo biti opredeljena merila kakovosti storitev in način preverjanja te kakovosti. Dejstvo je, da v kolikor storitev s strani zasebnega partnerja ne bo opravljena v dogovorjenem obsegu in kvaliteti, plačila za izvedeno storitev ne more biti. Celo več, zasebni partner je dolžan plačati maluse oziroma v skrajnem primeru lahko pride do prekinitve pogodbe. Prav tako mora pogodba opredeljevati tudi bonuse v primeru, da zasebni partner izvaja kvalitetnejšo in obsežnejšo storitev od dogovorjene. Vzpostaviti pa se mora natančen način merjenja in preverjanja kakovosti storitev. Najmanj enkrat letno se mora pripraviti analiza poslovanja in biti potrjena tako s strani javnega kot zasebnega partnerja. To določilo mora vsebovati tudi koncesijska pogodba.

10 SKLEP IN PREDLOG NADALJNIH AKTIVNOSTI

Na podlagi ugotovitev in predstavljenih dejstev ugotavljamo, da je izvedba projekta Vzpostavitev in obratovanje sistema izposoje/souporabe koles v Mestni občini Maribor po modelu javno zasebnega partnerstva najprimernejša oblika izvedbe projekta. Zato Mestni občini Maribor predlagamo, da nadaljujejo s postopkom izbire zasebnega partnerja za izvedbo projekta.

V skladu z zakonodajo so predvidene sledeče aktivnosti:

1. potrditev Ocene upravičenosti na Mestni svet MOM;
2. priprava koncesijskega akta in potrditev le-tega na Mestnem svetu MOM;
3. priprava javnega razpisa za izbiro zasebnega partnerja;
4. priprava osnutka koncesijske pogodbe;
5. izvedba in zaključek postopka zasebnega partnerja, ki vključuje pogajanja;
6. podpis koncesijske pogodbe;
7. vzpostavitev sistema izposoje/souporabe koles in obratovanje v koncesijski dobi;
8. v času trajanja koncesijske pogodbe redni nadzor nad izvajanjem koncesije in poročanje o nadzoru. Poročilo je priloga računu za izvajanje storitev najmanj enkrat letno.

Obrazložitev Ocene upravičenosti JZP za MS MOM:

Zakon o javno-zasebnem partnerstvu (Uradni list RS, št. 127/06, Uradni list Evropske unije, št. 317/07, 314/09, 319/11, 335/13 in 307/15, v nadaljevanju: ZJZP) določa, da se lahko javno-zasebno partnerstvo oblikuje na dva temeljna načina: kot zasebno vlaganje v javne projekte in kot javno sofinanciranje zasebnih projektov, ki so v javnem interesu. V ta namen se vzpostavi določeno pravno razmerje med javnim in zasebnim partnerjem. Vendar pa namen ZJZP ni zgolj omogočiti, da javni in zasebni sektor skupaj izvajata projekte, ampak tudi pospešiti zasebna vlaganja. Ko se torej javni partner odloča za projekt, mora po določbi prvega odstavka 8. člena ZJZP oceniti, ali obstaja možnost za javno-zasebno partnerstvo. Če oceni, da te možnosti ni, se projekt izvede samo z javnimi sredstvi, ali se projekt sploh ne izvede (če npr. javnih sredstev sploh ni) ali pa javni partner premisli o spremembi vsebini in vrednosti projekta. Oceno o možnosti oz. upravičenosti javno-zasebnega partnerstva mora pripraviti javni partner, kadar se odloča za izvedbo projekta in takrat, kadar poda pobudo za izvedbo skupnega projekta katera od oseb zasebnega prava (promotor).

Pred sprejemom odločitve javnega partnerja o ugotovitvi javnega interesa za sklenitev javno-zasebnega partnerstva, je potrebno opraviti t.i. predhodni postopek, ki se začne z oceno, ali je mogoče posamezni projekt izvesti kot javno-zasebno partnerstvo (ocena upravičenosti izvedljivosti projekta in primerjava različic oz. drugega projekta) in ali je to ekonomsko upravičeno. Namen predhodnega postopka je, da se ugotovi, ali so izpolnjeni ekonomski, pravni, tehnični, okoljevarstveni in drugi pogoji za izvedbo projekta in sklenitev razmerja javno-zasebnega partnerstva, da se opredelijo temeljni elementi javno-zasebnega partnerstva za določitev vsebine odločitve in/ali da se opredelijo temeljni elementi javno-zasebnega partnerstva za določitev vsebine akta o javno-zasebnem partnerstvu. Predhodni postopek je torej namenjen povezovanju različnih precej kompleksnih in medsebojno povezanih vprašanj z različnih področij. Zato zakon kot podlago za izvedbo predhodnega postopka predvideva izdelavo t.i. investicijskega elaborata, ki jo javni partner pripravlja skladno s Pravilnikom o vsebini upravičenosti izvedbe projekta po modelu javno zasebnega partnerstva (Uradni list RS, št. 32/07), Uredbo o enotni metodologiji za pripravo in obravnavo investicijske dokumentacije na področju javnih financ (Uradni list RS, št. 60/06, 54/10 in 27/16) in drugimi relevantnimi podzakonskimi akti.

Namen tega dokumenta je preveritev upravičenosti izvedbe projekta po modelu javno-zasebnega partnerstva in ugotoviti, ali je možno in smiselno omenjeni investicijski projekt izvesti z lastnimi proračunskimi sredstvi občine na tradicionalne način ali po modelu javno-zasebnega partnerstva.

Mestna občina Maribor je kot javni partner prejela vlogo o zainteresiranosti za izvedbo javno-zasebnega partnerstva s strani zasebnega promotorja. Na podlagi predložene dokumentacije zasebnika in dokumentacije javnega partnerja (DIIP in IP, skladna z Uredbo o enotni metodologiji za pripravo in obravnavo investicijske dokumentacije na področju javnih financ) je javni partner pripravil sledečo oceno upravičenosti izvedbe projekta kot JZP, ki nam poda odgovor na vprašanje ali je na osnovi prejete vloge o zainteresiranosti s strani promotorja smotrno izvesti obravnavani investicijski projekt z lastnimi proračunskimi sredstvi občine na tradicionalen način ali kot JZP. Cilj projekta je vzpostavitev in obratovanje sistema izposoje/souporabe koles v Mestni občini Maribor.

Ocena upravičenosti je podala sledeče zaključke:

- Projekt je z vidika javnega interesa zelo potreben, saj pozitivno vpliva na življenje in delo občanov, obiskovalcev ter okolje v Mariboru. Izvedba bo imela merljive pozitivne učinke.
- Evropske, Slovenke in občinske strategije, programi in akcijski načrti na področju transporta, okolja in energije podpirajo kolesarjenje in izposajo/souporabo koles kot potreben del trajnostne mobilnosti. Izkušnje iz tujine kažejo, da takšni projekti pripomorejo tudi h gospodarskemu razvoju mest in njihovi širši prepoznavnosti.

- Tehnična analiza je pokazala, da promotor nudi enake storitve kot javni partner. Javni partner podaja širši razvojni koncept – to pomeni več izposojevalnic in več koles. Izvedba projekta, kot ga predlaga promotor, nudi tehnične možnosti za razširitev. V razpisu za izbor zasebnega partnerja in v pogodbi se mora definirati na kakšen način se bo projekt razširil na optimalno raven, kot predlaga IP, ali z istim zasebnim partnerjem ali se bo lahko iskal nov partner.
- Okoljska analiza je pokazal, da projekt zelo pozitivno vpliva na okolje. V promotorki vlogi analiza na okolje ni bila posebej predstavljena. Vendar lahko predpostavimo, da tehnično enak sistem, kot je preučevan v IP, prinaša enake okoljske koristi.
- Finančna analiza je bila izvedena za obdobje trajanja projekta 15 let, kot je ponudil promotor, in je pokazala, da izvedba projekta zahteva investicijske in obratovalne finančne vložke. Predvsem obratovanje in vzdrževanje projekta zahteva s strani javnega partnerja vzpostavitev novih sistemov, ker do sedaj teh storitev v občini še ni bilo. Finančne in ekonomske analize ter kazalniki kažejo, da je izvedba projekta v obliki javno zasebnega partnerstva za občino nekoliko ugodnejša kot izvedba z lastnimi sredstvi. Pozitivni učinki se kažejo tudi v tem, da lahko občina investicijska sredstva, ki bi jih za izvedbo projekta namenila v letu 2019, nameni za investicije, ki jih ni možno izvajati v obliki javno zasebnega partnerstva. Zasebni partner je v Vlogi zainteresiranosti podal predlog, da se plačilo javnega ponudnika poračuna s plačilom taks za oglaševanje. Predlagan model ni bil preučen z vidika javno-finančne zakonodaje in ga v analizi nismo upoštevali. Možnost poračunavanja je potrebno posebej preučiti.
- Test gospodarnosti in smotrnosti projekta je pokazal, da je vključitev zasebnega partnerja gospodarna in smotrna ter upravičena.
- Pravna analiza izvedbe javno zasebnega partnerstva je pokazala, da je za izvedbo obravnavanega projekta primerno izbrati koncesijo storitev. Pri nadaljnjih aktivnostih je potrebno natančno upoštevati porazdelitve tveganj med javnim in zasebnim partnerjem, to pomeni, da mora večino tveganj, kot je predstavljeno v Tabeli 16, prevzeti zasebni partner. V nasprotnem primeru gre za javno naročniško javno zasebno partnerstvo in takšna oblika partnerstva ima vpliv na proračun občine oziroma vpliva na dolg. V tem primeru se mora v skladu z zakonodajo za projekt pridobiti mnenje Ministrstva za finance o zadolževanju občine. Porazdelitev tveganj mora biti jasno opredeljeno v javnem razpisu za izbiro zasebnega partnerja in nato v pogodbi. Prav tako morajo biti opredeljena merila kakovosti storitev in način preverjanja te kakovosti. Dejstvo je, da v kolikor storitev s strani zasebnega partnerja ne bo opravljena v dogovorjenem obsegu in kvaliteti, plačila za izvedeno storitev ne more biti. Celo več, zasebni partner je dolžan plačati maluse oziroma v skrajnem primeru lahko pride do prekinitve pogodbe. Prav tako mora pogodba opredeljevati tudi bonuse v primeru, da zasebni partner izvaja kvalitetnejšo in obsežnejšo storitev od dogovorjene. Vzpostaviti pa se mora natančen način merjenja in preverjanja kakovosti storitev. Najmanj enkrat letno se mora pripraviti analiza poslovanja in biti potrjena tako s strani javnega kot zasebnega partnerja. To določilo mora vsebovati tudi koncesijska pogodba.

Ocena upravičenosti JZP »Vzpostavitev in obratovanje sistema izposoje/souporabe koles v Mestni občini Maribor« je tako pokazala, da izvedba investicije po modelu javno-zasebnega partnerstva dosega boljše rezultate kot izvedba projekta z lastnimi proračunskimi sredstvi Mestne občine Maribor. Zato podajamo predlog Mestnemu svetu Mestne občine Maribor, da sprejme predlagano Oceno upravičenosti JZP »Vzpostavitev in obratovanje sistema izposoje/souporabe koles v Mestni občini Maribor«.

Ob primerjavi tehničnih, okoljskih, finančnih in pravnih prvin projekta lahko ocenimo, da je izvedba projekta Vzpostavitev in obratovanje sistema izposoje/souporabe koles v Mestni občini Maribor v obliki javno zasebnega partnerstva upravičena.



dr. Vlasta Krmelj, univ. dipl. inž., direktorica