



OBČINA BREŽICE
CESTA PRVIH BORCEV 18
8250 BREŽICE

REKONSTRUKCIJA IN DOGRADITEV OŠ ARTIČE

**OCENA UPRAVIČENOSTI IZVEDBE PROJEKTA PO MODELU
JAVNO-ZASEBNEGA PARTNERSTVA**

Brežice, januar 2025

Župan
Ivan Molan



PODPISI

INVESTITOR:

Naziv: Občina Brežice

Župan:

Naslov: Cesta prvih borcev 18, 8250 Brežice

Odgovorna oseba: Ivan Molan, župan

Brežice, januar 2025

žig in podpis

IZDELOVALEC OCENE:

Naziv: Espri d.o.o.

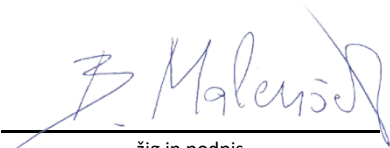
Direktor:

Naslov: Novi trg 11, 8000 Novo mesto

Odgovorna oseba: mag. Blaž Malenšek, direktor

Novo mesto, januar 2025





žig in podpis



VSEBINA

1	UVODNO POJASNILO	4
2	PРАВNA PODLAGA.....	5
3	OPIS IN CILJI PROJEKTA	6
3.1	Opis projekta	6
3.2	Cilji projekta.....	7
4	IDENTIFIKACIJA JAVNEGA INTERESA	8
4.1	Osnovnošolsko izobraževanje	8
4.2	Opredelitev javnega interesa	9
5	PREDVIDENA OBLIKA SODELOVANJA V JAVNO-ZASEBNEM PARTNERSTVU.....	10
5.1	Koncesijsko javno-zasebno partnerstvo.....	10
5.2	Javnonaročniško javno-zasebno partnerstvo.....	11
5.3	Oblika javno-zasebnega partnerstva	12
6	TEMELJNA NAČELA JAVNO-ZASEBNEGA PARTNERSTVA	13
7	SWOT ANALIZA JAVNO-ZASEBNEGA PARTNERSTVA.....	15
8	PREDLOG OPTIMALNEGA MODELA JAVNO-ZASEBNEGA PARTNERSTVA	17
9	OCENJEVANJE PROJEKTA FINANČNO EKONOMSKIH KRITERIJEV	18
9.1	Osnove in izhodišča za izračun in predstavitev kriterijev.....	18
9.2	Primerjava in predstavitev finančno ekonomskih kriterijev	18
10	SMISELNOST VKLJUČITVE JAVNO-ZASEBNEGA PARTNERSTVA.....	21



1 UVODNO POJASNILO

Občina Brežice namerava v Artičah izvesti rekonstrukcijo in dograditev objekta Osnovne šole Artiče. Projekt se izvaja v dveh fazah, pri čemer je prva faza projekta, ki je zajemala izgradnjo povsem novega pet-oddelčnega vrtca že zaključena. V drugi fazi je predvidena rušitev najstarejšega dela šola in na istem mestu dozidava ter hkrati tudi rekonstrukcija preostalih prostorov v obstoječem objektu šole.

Z izvedbo investicije bodo urejeni ustrezni prostorski pogoji za izvajanje programov predšolske vzgoje in osnovnošolskega izobraževanja, ki bodo ustrezali vsem sodobnim standardom in normativom.

V skladu z Zakonom o javno-zasebnem partnerstvu (Uradni list RS, št. 127/06), je Občina Brežice dolžna izdelati oceno upravičenosti izvedbe projekta po modelu javno-zasebnega partnerstva. Zakon v 2. odstavku 8. člena pravi, da če vrednost investicije presega 5.278.000 EUR, lahko javni partner naročilo gradnje oziroma storitve izvede kot javno naročilo samo v primeru, če se glede na ekonomske in druge okoliščine projekta ugotovi, da postopka ni mogoče izvesti v eni izmed oblik javno-zasebnega partnerstva ali to ekonomsko ni upravičeno.

Predmetna ocena temelji na določbah 8. in 31. člena Zakona o javno-zasebnem partnerstvu (Uradni list RS, št. 127/2006). Namen ocene je:

- izvesti presojo o upravičenosti izvedbe projekta v okviru javno-zasebnega partnerstva,
- v primeru ugotovitve obstoja javnega interesa in ostalih elementov pogojenih za izvedbo projekta v obliki javno-zasebnega partnerstva, se izvede raziskava možnih načinov izvedbe javno-zasebnega partnerstva,
- opredelitev temeljnih pravnih elementov javno-zasebnega partnerstva, vključno s SWOT analizo modela javno-zasebnega partnerstva.



2 PRAVNA PODLAGA

Pri pripravi dokumenta so bili upoštevani naslednji zakoni in ostali predpisi:

- Zakon o javno-zasebnem partnerstvu (Uradni list RS, št. 127/06);
- Zakon o javnih financah (Uradni list RS, št. 11/11 – uradno prečiščeno besedilo, 14/13 – popr., 101/13, 55/15 – ZFisP, 96/15 – ZIPRS1617, 13/18, 195/20 – odl. US, 18/23 – ZDU-10 in 76/23);
- Zakon o javnem naročanju (Uradni list RS, št. 91/15, 14/18, 121/21, 10/22, 74/22 – odl. US, 100/22 – ZNUZSZS, 28/23 in 88/23 – ZOPNN-F);
- Zakon o organizaciji in financiranju vzgoje in izobraževanja (Uradni list RS, št. 16/07 – uradno prečiščeno besedilo, 36/08, 58/09, 64/09 – popr., 65/09 – popr., 20/11, 40/12 – ZUJF, 57/12 – ZPCP-2D, 47/15, 46/16, 49/16 – popr., 25/17 – ZVaj, 123/21, 172/21, 207/21, 105/22 – ZZNŠPP, 141/22, 158/22 – ZDoh-2AA in 71/23);
- Zakon o osnovni šoli (Uradni list RS, št. 81/06 – uradno prečiščeno besedilo, 102/07, 107/10, 87/11, 40/12 – ZUJF, 63/13, 46/16 – ZOFVI-K, 76/23 in 16/24);
- Zakon o vrtcih (Uradni list RS, št. 100/05 – uradno prečiščeno besedilo, 25/08, 98/09 – ZIUZGK, 36/10, 62/10 – ZUPJS, 94/10 – ZIU, 40/12 – ZUJF, 14/15 – ZUUJFO, 55/17 in 18/21);
- Pravilnik o normativih za opravljanje dejavnosti predšolske vzgoje (Uradni list RS, št. 27/14, 47/17, 43/18, 54/21 in 82/23);
- Pravilnik o normativih in minimalnih tehničnih pogojih za prostor in opremo vrtca (Uradni list RS, št. 73/00, 75/05, 33/08, 126/08, 47/10, 47/13, 74/16, 20/17 in 63/23);
- Pravilnik o vsebini upravičenosti izvedbe projekta po modelu javno zasebnega partnerstva (Uradni list RS, št. 32/07);
- Uredba o enotni metodologiji za pripravo in obravnavo investicijske dokumentacije na področju javnih financ (Uradni list RS, št. 60/06, 54/10 in 27/16);
- Pravilnik o vsebini in načinu vodenja evidenc projektov javno-zasebnega partnerstva in sklenjenih pogodb v okviru javno-zasebnega partnerstva (Uradni list RS, št. 56/07);
- Odlok o Svetu Vlade Republike Slovenije za javno-zasebno partnerstvo (Uradni list RS, št. 61/07 in 36/09).



3 OPIS IN CILJI PROJEKTA

3.1 Opis projekta

Občina Brežice bo v Artičah izvedla rušitev, dograditev in rekonstrukcijo objekta Osnovne šole Artiče. V objektu bodo urejeni prostori za potrebe Osnovne šole Artiče, kar vključuje tudi prostore za potrebe Vrtca Ringa Raja.

Celotna investicija je načrtovana v štirih fazah in sicer:

- Faza 1: gradnja vrtca,
- Faza 2: rekonstrukcija in dograditev šole – predmet te dokumentacije,
- Faza 3: ureditev prometa (predmet ločene investicijske dokumentacije po letu 2027),
- Faza 4: zunanja igrišča (predmet ločene investicijske dokumentacije po letu 2027).

Prva faza investicije, ki vključuje gradnjo vrtca, je bila že izvedena v obdobju med junijem 2020 (začetek gradnje) in majem 2022, ko je bil vrtec predan namenu zato v oceni upravičenosti izvedbe projekta po modelu javno-zasebnega partnerstva upoštevamo le 2. fazo investicije. Tretja in četrta faza sta predmet ločene investicije in ju prav tako ne obravnavamo.

V 1. fazi izvedbe investicije je bil zgrajen nov pet-oddelčni in energijsko varčen objekt vrtca, ki stoji v neposredni bližini šole. Izvedba 1. faze je trajala od junija 2020 (začetek gradnje) do maja 2022 (predaja vrtca v uporabo).

Objekt vrtca predstavlja samostojni prizidek južno od obstoječega šolskega kompleksa. Sam objekt je tlorisno razgiban s petimi igralnicami v pritličju (vsaka v velikosti minimalno 50 m² in zunanjo teraso 24 m²) ter dodatnim prostorom za igralnico v 1. nadstropju ter vsemi pripadajočimi prostori (zbornica, večnamenski prostor s kuhinjsko opremo, prostori za strokovne službe).

V 2. fazi izvedbe investicije je predvidena rušitev dela objekta šole, gradnja nadomestnega objekta na mestu rušitve in rekonstrukcija preostalega dela objekta šole. V času gradnje, so učenci na nadomestnih lokacijah, za kar je potrebno zagotoviti ustrezne pogoje.

V sklopu izvedbe bo najprej porušen stari del šole, ki mu bo sledila gradnja novega objekta. Istočasno z gradnjo bo izvedena rekonstrukcija preostalega dela šole. Objekt obstoječe šolske telovadnice bo ohranjen in ni predmet investicije.

Nov del objekta šole bo tlorisno ohranjen v gabaritih sedanjega šolskega kompleksa in bo v celoti podkleten. Etažne višine novega objekta bodo poenotene z etažnimi višinami preostalega dela objekta šole, ki bo v sklopu izvedbe investicije rekonstruiran.

Za izvedbo investicije je že pripravljena vsa potrebna projektna in investicijska dokumentacija ter pridobljeno gradbeno dovoljenje (št.: 351-548/2018/17), ki ga je izdala Upravna enota Brežice dne 5. 3. 2019. Z izvedbo investicije bodo urejeni ustrezni prostorski pogoji za izvajanje programov osnovnošolskega izobraževanja v Osnovni šoli Artiče, ki bodo ustrezali vsem sodobnim standardom in normativom.



3.2 Cilji projekta

Osnovni namen načrtovane investicije je zagotovitev ustreznih prostorskih pogojev za izvajanje programov osnovnošolskega izobraževanja na obstoječi lokaciji javnega zavoda Osnovna šola Artiče.

Splošni cilji, ki jih želi Občina Brežice doseči z investicijo so:

- rešitev prostorske problematike oziroma zagotovitev optimalnih prostorskih in organizacijskih pogojev za izvajanje vzgojno-izobraževalne dejavnosti na Osnovni šoli Artiče (pridobiti ustrezne prostore);
- zagotovitev ustrezne infrastrukture, ki bo sledila sodobnim standardom na področju vzgoje in izobraževanja;
- izboljšanje kakovosti vzgojno-izobraževalnega procesa na Osnovni šoli Artiče;
- izboljšanje pogojev dela za zaposlene;
- izboljšanje pogojev in odprava težav pri organizaciji vzgojno-izobraževalnega procesa;
- izboljšanje zadovoljstva staršev, otrok in zaposlenih;
- zagotovitev enakih pogojev za vzgojo in izobraževanje, kot jih imajo otroci v okoliših z ustrezno urejeno vzgojno-izobraževalno infrastrukturo;
- dvig splošnega standarda družbenega okolja.

Fizični cilji investicije so:

- rušitev najstarejšega dela objekta šole,
- dozidava novega objekta šole na mestu rušitve,
- rekonstrukcija preostalega dela obstoječega objekta šole in
- ureditev prostorov za potrebe šole – cca 3.382 m².



4 IDENTIFIKACIJA JAVNEGA INTERESA

Vzgoja in izobraževanje sta kompleksni področji, ki sta sicer tesno povezani, vendar imata različne poudarke in cilje.

Z vzgojo posameznik pridobiva vrednote, norme, spretnosti in znanja, ki mu omogočajo, da postane odgovoren in funkcionalen član družbe. Gre za celosten proces oblikovanja osebnosti, ki poteka v različnih okoljih, kot so družina, šola, vrstniki, mediji itd.

V procesu izobraževanja pa posameznik pridobivanja znanja, spretnosti in kompetenc, ki jih posameznik potrebuje za uspešno delovanje v družbi. Izobraževanje poteka v formalnem (npr. šolski sistem) in neformalnem okolju (npr. tečaji, delavnice, učenje preko izkušenj).

4.1 Osnovnošolsko izobraževanje

Osnovnošolsko izobraževanje v Sloveniji je obvezno in se financira iz javnih sredstev. Organizirano je kot enotna devetletna osnovna šola za učence od 6. do 15. leta starosti. Izvajajo ga javne in zasebne osnovne šole ter zavodi za vzgojo in izobraževanje otrok s posebnimi potrebami, za odrasle pa organizacije za izobraževanje odraslih.

Z osnovnošolskim izobraževanjem je vsem prebivalcem Slovenije omogočeno razvijanje pismenosti, razgledanosti, nadarjenosti, spretnosti, ustvarjalnosti, izražanje kritične misli in pridobivanje kakovostne splošne izobrazbe ter skladen telesni, duševni in osebni razvoj.

Osnovne šole ustanavljajo lokalne skupnosti. Sredstva pridobivajo iz občinskega in državnega proračuna ter drugih virov. V Sloveniji imamo široko razvejano mrežo osnovnih šol, ki otrokom zagotavlja, da hodijo v šolo čim bližje svojemu domu.

Poleg obveznega programa nudi osnovna šola tudi razširjeni program, v katerega se učenci vključujejo prostovoljno. Razširjeni program obsega podaljšano bivanje, jutranje varstvo, dodatni pouk, dopolnilni pouk, interesne dejavnosti in pouk neobveznih izbirnih predmetov.

Mrežo javnih osnovnih šol dopolnjujejo zasebne osnovne šole, ki jih lahko ustanavljajo domače fizične ali pravne osebe. Z izvajanjem lastnega programa omogočajo izbiro izobraževanja v skladu z raznolikimi svetovnimi nazori. Zasebne šole, ki izvajajo javno veljavne programe osnovnošolskega izobraževanja, se deloma financirajo tudi iz javnih sredstev.

V Sloveniji je sistem vzgoje in izobraževanja organiziran v glavnem kot javna služba. Z izvajanjem javno veljavnih programov jo uresničujejo javni in zasebni zavodi ter zasebniki s koncesijo. Z zakonom je določeno, da je javna šola laična, šolski prostor pa avtonomen. V javni šoli je prepovedana politična in konfesionalna dejavnost. Z zakonom je omogočeno tudi ustanavljanje zasebnih izobraževalnih institucij, ki izvajajo lastne programe s pravico javnosti. Na tak način je omogočena tudi izbira izobraževanja v skladu s svetovnim mnenjem.

Država in lokalna skupnost imata pri upravljanju javnih zavodov več vlog: regulatorja, ustanovitelja, glavnega financerja in nadzornika.

Glavna skrb države so javni zavodi, ki izvajajo javno službo. Javni zavodi so osebe javnega prava, ki jih nadzoruje država z mehanizmi, kot so imenovanje svojih predstavnikov v organih upravljanja, javno financiranje in sprejemanje splošnih pravil in smernic o javnih službah v zakonodaji in drugih aktih. Strokovni delavci v vzgoji in izobraževanju v javnih zavodih pri izvajanju svojega poklica uživajo strokovno avtonomijo.



Država ustanavlja in financira javne srednje šole, višješolske in visokošolske zavode, zavode za vzgojo in izobraževanje otrok in mladostnikov s posebnimi potrebami ter dijaške in študentske domove ter podporne strokovne zavode na področju izobraževanja.

Občine ustanovljajo javne vrtce, osnovne šole in domove za učence, osnovne glasbene šole ter organizacije za izobraževanje odraslih. Programi predšolske vzgoje se financirajo iz občinskih proračunov, plačil staršev in drugih virov. Osnovno šolstvo se financira iz občinskega in državnega proračuna ter drugih virov. Izobraževanje odraslih se financira iz državnega in občinskih proračunov ter drugih virov.

4.2 Opredelitev javnega interesa

Javni interes za izvedbo investicije izvira iz potrebe po zagotavljanju ustrezne prostorske infrastrukture, ki je potrebna za kakovostno izvajanje programov predšolske vzgoje in osnovnošolskega izobraževanja. Prav tako je v javnem interesu skrbno upravljanje z javnim (v tem konkretnem primeru občinskim) premoženjem ter skrbno upravljanje z javnimi sredstvi, pri čemer bi bila morda izvedba investicije v javno-zasebnem partnerstvu smiselna z vidika obremenitve občinskega proračuna in smotrne porabe javnih sredstev.



5 PREDVIDENA OBLIKA SODELOVANJA V JAVNO-ZASEBNEM PARTNERSTVU

Definicijo javno zasebnega partnerstva podaja Zakon o javno zasebnem partnerstvu (Uradni list RS, št. 127/06) v svojem 2. členu. Po definiciji iz Zakona o javno zasebnem partnerstvu je »javno zasebno partnerstvo razmerje zasebnega vlaganja v javne projekte oz. javnega sofinanciranja zasebnih projektov, ki so v javnem interesu, ter je sklenjeno med javnim in zasebnim partnerjem v zvezi z izgradnjo, vzdrževanjem in upravljanjem javne infrastrukture ali drugimi projekti, ki so v javnem interesu, in s tem povezanim izvajanjem gospodarskih in drugih javnih služb ali dejavnosti, ki se zagotavljajo na način in pod pogoji, ki veljajo za gospodarske javne službe, oziroma drugih dejavnosti, katerih izvajanje je v javnem interesu, oziroma drugo vlaganje zasebnih ali zasebnih in javnih sredstev v zgraditev objektov in naprav, ki so deloma ali v celoti v javnem interesu, oziroma v dejavnosti, katerih izvajanje je v javnem interesu«.

Pri podelitvi koncesije zasebnemu partnerju je obvezna uporaba določil Zakona o javno-zasebnem partnerstvu. Narava načrtovane investicije je taka, da je to pravno možno in izvedljivo, naloga tega dokumenta pa, da preveri obliko in smiselnost take izvedbe.

Pri določitvi oblike sodelovanja v javno-zasebnem partnerstvu je potrebno upoštevati, da je ta oblika najprimernejša za oba partnerja.

Zakon o Javno-zasebnem partnerstvu predvideva dve obliki javno-zasebnega partnerstva: pogodbeno partnerstvo in statusno partnerstvo. Slednje opredeljuje prodajo ali nakup deleža javnega partnerja v podjetju ali ustanovitev posebne pravne osebe in podobno, kar zanesljivo ni predmet tega projekta. Glede na to ugotovitev to pomeni, da gre lahko v konkretnem primeru le za pogodbeno partnerstvo.

Pogodbeno partnerstvo ima lahko obliko:

- koncesijskega razmerja, t.j. dvostranskega pravnega razmerja med občino kot koncendentom in pravno osebo kot koncesionarjem, v katerem koncendent podeli koncesionarju posebno pravico izvajati gospodarsko javno službo oziroma drugo dejavnost v javnem interesu, kar lahko vključuje tudi gradnjo objektov in naprav, ki so deloma ali v celoti v javnem interesu (koncesijsko partnerstvo) ali
- javnoročniškega razmerja, t.j. odplačnega razmerja med naročnikom in dobaviteljem blaga, izvajalcem gradenj ali izvajalcem storitev, katerega predmet je naročilo blaga, izvedba gradnje ali storitve (javnoročniško partnerstvo).

5.1 Koncesijsko javno-zasebno partnerstvo

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

Pomembno je, da pojem koncesije v pravnem sistemu vključuje opredelitev koncesije kot prenos servisne funkcije iz države na izvajalca, kar se izvede s posebnim aktom (upravno odločbo), med tem ko so akti izbire izvajalcev pri drugih oblikah javno-zasebnih partnerstev izdani v obliki akta poslovanja. Navedeno razlikovanje je pomembno tudi z vidika pravnega varstva neizbranih izvajalcev, saj je le-to v primeru izdaje upravne odločbe zagotovljeno pred upravnim sodiščem, medtem ko je v primerih, ko je akt izbire akt poslovanja pravno varstvo zagotovljeno pred Državno revizijsko komisijo, ki je bila ustanovljena predvsem za odločanje v sporih, ki nastanejo v postopkih oddaje javnih naročil.



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.

Zaradi naraščajočega pomena podeljevanja koncesij v EU na eni strani in odsotnosti jasnih pravil, ki bi urejala podeljevanje koncesijskih pogodb na drugi strani, kar je predstavljalo pomanjkanje pravne varnosti in oviranje prostega opravljanja storitev in izkrivljeno delovanje notranjega trga, je bila v letu 2014 sprejeta Direktiva o podeljevanju koncesijskih pogodb.

V tej direktivi je pojem »koncesije« opredeljen kot pojem, ki lahko pomeni koncesijo za gradnjo ali koncesijo 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.

Podelitev koncesije za gradnje ali storitve pomeni, da se operativno tveganje pri izvajanju teh gradenj ali storitev prenese na koncesionarja in vključuje tveganje, povezano s povpraševanjem, ali tveganje, povezano z dobavo, ali oboje. Šteje se, da koncesionar prevzame operativno tveganje, če pod običajnimi pogoji delovanja ni zagotovljeno, da se mu bodo povrnila naložbe ali stroški, ki nastanejo pri izvajanju gradenj ali storitev, ki so predmet koncesije. Del tveganja, ki se prenese na koncesionarja, vključuje dejansko izpostavljenost tržnim nepredvidljivostim, kar pomeni, da ocenjena morebitna izguba za koncesionarja ni zgolj nominalna ali zanemarljiva.

5.2 Javnonaročniško javno-zasebno partnerstvo

Bistveno za delitev med koncesijskim in javno naročniškim javno-zasebnim partnerstvom je delitev tveganj. Če javni partner (v našem primeru torej Občina Brežice) nosi večino poslovnega tveganja izvajanja projekta, se javno-zasebno partnerstvo šteje za javnonaročniško partnerstvo in je potrebna uporaba določil Zakona o javnem naročanju (Uradni list RS, št. 91/15, 14/18, 121/21, 10/22 in 74/22 – odl. US).

Šteje se, da zasebni partner nosi tveganje poslovne uspešnosti projekta, če so njegovi prihodki odvisni od izkoriščanja zgrajenih objektov ali naprav. Če pa bi Občina zasebnemu partnerju jamčila nek prihodek oziroma bi se zavezala 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 Zakonu o javnem naročanju, izvajanje postopka izbire zasebnega partnerja pa je oprto na Zakon o javno-zasebnem partnerstvu.



Bistvena razlika med klasičnim javnim naročilom in javno-zasebnim partnerstvom je tudi glede opredelitve zadolženosti javnega partnerja (Občine Brežice), saj projekti javno-zasebnega partnerstva praviloma ne pomenijo dodatnega zadolževanja javnega partnerja.

Če nosi javni partner (v našem primeru Občina Brežice) večino ali celotno poslovno tveganje izvajanja projekta javno-zasebnega partnerstva, se javno-zasebno partnerstvo, ne glede na poimenovanje oziroma ureditev v posebnem zakonu, za namene Zakona o javno-zasebnem partnerstvu ne šteje za koncesijsko, temveč za javnonaročniško (prvi odstavek 27. člena ZJZP). V primerih iz prvega odstavka 27. člena ZJZP se skladno z drugim odstavkom 27. člena ZJZP namesto določb o javnem razpisu, neposredni podelitvi in pravnem ter sodnem varstvu v postopku podelitve koncesije za izbiro izvajalca javno-zasebnega partnerstva in pravnega varstva v tem postopku uporabljajo predpisi o javnih naročilih. Tako razmerje se po ZJZP šteje za javnonaročniško partnerstvo.

5.3 Oblika javno-zasebnega partnerstva

Ob upoštevanju dejstva, da lahko Občina Brežice v primeru obravnavane investicije išče le zasebnega partnerja, ki bo pripravljen prevzeti nase financiranje ter rušitev, gradnjo in rekonstrukcijo objekta Osnovne šole Artiče ter tako Občini zmanjšal stroške investicije, ne pa tudi večino tveganja trženja projekta oziroma rentabilnosti, saj bo po zaključku investicije z objektom upravljala Osnovna šola Artiče, navedenega ni moč uvrstiti v okvir koncesijskega partnerstva, ampak gre lahko kvečjemu za javnonaročniško javno-zasebno partnerstvo.

Javnonaročniška oblika javno-zasebnega partnerstva je posebnost slovenskega Zakona o javno-zasebnem partnerstvu. Zakonodajalec je z opredelitvijo javnonaročniške oblike javno-zasebnega partnerstva želel omogočiti, da se v obliki javno-zasebnega partnerstva realizirajo tudi tisti projekti, pri katerih večino poslovnih tveganj prevzema javni partner (v našem primeru Občina Brežice). Javnonaročniška oblika javno-zasebnega partnerstva je primerna za projekte, kjer zasebni sektor prevzame aktivno vlogo samo v določenih fazah realizacije projekta npr. fazi načrtovanja, financiranja in/ali realizacije (v primeru obravnavane investicije), medtem ko v manjši meri prevzema tveganja povezana z rentabilnostjo, dostopnostjo in/ali trženjem projekta (v primeru obravnavane investicije bi lahko zasebni partner novozgrajene površine kvečjemu oddajal v najem za določeno obdobje, po določenem obdobju pa prenesel objekt v last Občine Brežice).

Posebnost javnonaročniške oblike partnerstva je tudi v tem, da se za izbor izvajalca javno-zasebnega partnerstva neposredno uporabljajo določbe, ki veljajo za vodenje postopkov oddaje javnih naročil. Skladno s tem je akt izbire v primeru izbora izvajalca javnonaročniškega javno-zasebnega partnerstva akt poslovanja, tako kot v postopku oddaje javnega naročila, enako pa je tudi pravno varstvo, ki poteka v okviru Državne revizijske komisije.



6 TEMELJNA NAČELA JAVNO-ZASEBNEGA PARTNERSTVA

Postopek sklenitve javno-zasebnega partnerstva mora ne glede na izbrano obliko slediti naslednjim načelom:

1. Načelo enakosti oziroma nediskriminatornosti:

Z načelom enakosti mora javni partner zagotoviti, da med kandidati v postopku sklepanja in izvajanja javno-zasebnega partnerstva ni razlikovanja in da ne ustvarja okoliščin, ki pomenijo diskriminacijo. Javni partner ne sme različno obravnavati kandidatov, ki so v enakem ali bistveno podobnem položaju, ter ne enako obravnavati kandidatov, ki so v bistveno različnem položaju.

2. Načelo preglednosti oziroma javnosti:

Javni partner mora pri sklepanju javno-zasebnega partnerstva zagotoviti objektivno iskanje kandidatov in predmetov, naravo ter vrednost projekta javno-zasebnega partnerstva. Zato morajo biti vsi razpisi in drugi procesni akti v postopku javno-zasebnega partnerstva objavljeni na svetovnem spletu. Javni partner mora v postopku sklepanja javno-zasebnega partnerstva zagotoviti, da imajo kandidati dostop do enakih podatkov za pripravo vloge in sodelovanja v postopkih sklepanja ter podatkov o pogojih in merilih za izbor kandidata. Izvajalec javno-zasebnega partnerstva mora biti izbran na pregleden način in po predpisanem postopku.

3. Načelo sorazmernosti:

Predpisuje uporabo pravila obligacijskega prava o odškodninski odgovornosti v primeru enostranskega oblastnega poseganja v razmere javno-zasebnega partnerstva. Ravnanje javnega partnerja je zakonito in skladno z načelom sorazmernosti samo, če izpolnjuje tri predpostavke, in sicer mora biti ukrep nujen, primeren in sorazmeren v ožjem pomenu besede.

4. Načelo uravnoteženosti:

To načelo se nanaša neposredno na razmerja javno-zasebnega partnerstva, ki mora zagotoviti uravnoteženost pravic, obveznosti in pravnih koristi javnega interesa in interesov zasebnega partnerja, uporabnikov in vseh drugih udeležencev, tako v postopku nastajanja, kot tudi v postopku izvajanja javno-zasebnega partnerstva. Tveganja morajo biti razporejena tako, da jih nosi tista stranka, ki jih najlažje obvladuje. V vsakem primeru pa mora izvajalec nositi vsaj del poslovnega tveganja, če tega ne nosi, potem takšno partnerstvo po zakonu ni javno-zasebno partnerstvo.

5. Načelo konkurence:

Javnemu partnerju je v postopku sklepanja javno-zasebnega partnerstva prepovedano omejevanje konkurence med kandidati. Še posebej ne sme omejevati možnih kandidatov z neupravičeno uporabo diskriminatornih meril in mora ravnati v skladu s predpisi preprečevanja in omejevanja konkurence. Zadeva je organizirana tako, da z javno ponudbo in javnim odpiranjem ponudb javni partner izbere kandidata, ki je ekonomsko najprimernejši pod istimi zahtevanimi pogoji javnega partnerja.



6. Načelo procesne avtonomije

To načelo poskuša obligacijsko razmerje med strankami čim manj omejevati v razmerju do splošnih pravil obligacijskega prava. Omejitvev je določena pri pisni obliki pogodbe, kjer stranke ne morejo spremeniti določbe o odličnosti ter spreminjati ali dopolnjevati pogodbe. S prisilno normo je omejeno, da pogodbe ni mogoče skleniti za neomejen čas oziroma za čas, ki bi bil daljši, kot je potrebno, da zasebni partner pridobi običajni tržni donos. Načelo procesne avtonomije se kaže tudi v možnosti dogovora za arbitražo.

7. Načelo subsidiarne odgovornosti

Izvajalcu načelno ni dovoljeno prekiniti pogodbe. Obveznost tega načela je nemoteno, neprekinjeno in kvalitetno izvajanje pogodbe. Javni partner kljub prenosu izvajanja na izvajalca javno-zasebnega partnerstva ni rešen odgovornosti za neprekinjeno, nemoteno in enakopravno izvajanje projekta in subsidiarno odgovarja za škodo, ki jo pri izvajanju javno-zasebnega partnerstva povzroči izvajalec.

8. Načelo dolžnosti medsebojnega sodelovanja

To načelo še posebej izraža vsebino javno-zasebnega partnerstva. Javni partner mora izvajalcu javno-zasebnega partnerstva pomagati pri zagotavljanju potrebnih stvari in drugih pravic ter raznih dovoljenj, ki jih sam zasebni partner ne more pridobiti. Takšna pomoč mora biti skladna s predpisi, zakonodajo in pogodbo o javno-zasebnem partnerstvu.

9. Načelo gospodarnosti

Poleg obravnavanih načel je treba omeniti načelo gospodarnosti, ki sicer ne sodi v temeljna načela Zakona o javno-zasebnem partnerstvu, vendar implicitno izhaja iz številnih določb zakona, predvsem iz tistih, v katerih se sklicuje na postopke oddaje javnih naročil pri izvedbi javnih razpisov.

10. Načelo subsidiarnosti

Načelo subsidiarnosti določa, da se Zakon o javno-zasebnem partnerstvu uporablja za postopke sklepanja in izvajanja javno-zasebnega partnerstva glede tistih vprašanj, ki s posebnim zakonom ali na njegovi podlagi izdanim predpisom za posamezno obliko javno-zasebnega partnerstva niso urejena drugače.



7 SWOT ANALIZA JAVNO-ZASEBNEGA PARTNERSTVA

V nadaljevanju je predstavljena SWOT analiza za model javno-zasebnega partnerstva, po katerem javni in zasebni partner skleneta pogodbo, po kateri zasebni partner zruši, dogradi oziroma renovira objekt Osnovne šole Artiče, nato v dogovorjeni dobi oddaja površine v najem, po preteku te dobe pa preda objekt v last javnemu partnerju.

SWOT analiza (Strengths, Weaknesses, Opportunities, Threats – prednosti, slabosti, priložnosti, nevarnosti) je ena najpogostejših in najbolj uporabljanih analiz v poslovanju, ki nam pomaga spoznati prednosti in slabosti projekta.

SWOT analiza nam pove, kakšne so naše:

- Prednosti ali »strengths«;
- Priložnosti ali »opportunities«;
- Slabosti ali »weaknesses«;
- Nevarnosti ali »threats«.

SWOT analizo je moč aplicirati na vse ravni in aspekte investicije. Namen analize je pomoč pri strateških odločitvah.

Najprej je potrebno razmejiti prednosti in slabosti ter priložnosti in nevarnosti. Prvi dve izhodišči za presojanje se nanašata na notranje dejavnike, drugi dve pa na zunanje dejavnike. Glavna razlika pri tem je, da imamo pri notranjih dejavnikih vpliv, da se prilagodimo, razvijemo, ali drugače ukrepamo. Pri notranjih dejavnikih se nahajamo v območju lastnega vpliva. Priložnosti in nevarnosti se nanašajo na zunanje dejavnike, na katere nimamo vpliva in ne moremo direktno sami narediti nič, kot le to, da se prilagodimo.



Tabela 1: SWOT analiza izvedbe projekta v obliki javno-zasebnega partnerstva

Prednosti	Slabosti
<ul style="list-style-type: none"> – kratkoročno manjša obremenitev proračuna Občine Brežice – javni partner izvede en javni razpis s katerim izbere zasebnega partnerja (skladno z določili Zakona o javnem naročanju), – ne ustvarja nobenih kasnejših dodatnih stroškov povezanih z izvedbo investicije, – zaradi izvedbe investicije v obliki javno-zasebnega partnerstva ne bo trpela kakovost izvajanja programov predšolske vzgoje in osnovnošolskega izobraževanja, – omogoča dokaj uravnoteženo razporeditev tveganj (tveganje gradnje in financiranja prevzame zasebni partner, tveganje poslovanja pa javni partner) – Občina ohrani nadzor nad gradnjo oziroma realizacijo projekta. 	<ul style="list-style-type: none"> – dolgoročno večja finančna obremenitev proračuna Občine Brežice, – javni partner postane lastnik prizidka šele po preteku pogodbeno določenega obdobja, – v partnerju je potrebno iskati tako investitorja, kot tudi gradbinca, zato se število potencialnih partnerjev manjša, – podrobno je treba vnaprej opredeliti razmerja (manjša fleksibilnost v fazi izvajanja), – potencialna možnost izgube nepovratnih sredstev, ki jih Občina lahko pridobi za izvedbo investicije.
Priložnosti	Nevarnosti
<ul style="list-style-type: none"> – del tveganja povezanega z izvedbo in financiranjem investicije prevzame zasebni partner, – v okviru konkurenčnega dialoga se lahko najbolj uskladita javni in zasebni interes, kar omogoča, da se lahko po zaključenem dialogu rezultati dialoga vključijo v oblikovanje pogojev in meril pred oddajo končnih ponudb (najbolj fleksibilen postopek). 	<ul style="list-style-type: none"> – potrebno natančno opredeliti nadzor nad izvajanjem projekta, – tveganje javnega partnerja povezano s finančno solidnostjo koncesionarja (varovalo 81. člen ZJZP), – javni interes uporabe in upravljanja z zgrajeno infrastrukturo je potrebno natančno opredeliti za določeno obdobje (opredelitev mehanizmov reševanja – možnih zapletov v času trajanja koncesijskega razmerja), – nepredvidljivost pritožbenega postopka.



8 PREDLOG OPTIMALNEGA MODELA JAVNO-ZASEBNEGA PARTNERSTVA

Iz SWOT analize je razvidno, da je za izvedbo projekta najbolj primeren model javnonaročniškega partnerstva po BOT modelu (build-operate-transfer), pri čemer operate v primeru obravnavane investicije pomeni oddaja v najem in bi bilo primernejše poimenovanje, ki ga lahko zasledimo v tuji praksi BRT oz. BLT (build-rent (lease)-transfer). Izbrani model javno-zasebnega partnerstva predvideva uporabo zasebnega kapitala namesto sofinanciranja iz proračuna občine in iz sredstev javnih zavodov.

Iz tega izhaja, da je večina tveganja na strani javnega partnerja, ki je odgovoren za obratovanje objekta po zaključku investicije, od česar je odvisna tudi rentabilnost projekta.

Razlogi za vključitev zasebnega partnerja so sledeči:

- razbremenitev javnih financ (lokalna skupnost lahko sredstva nameni za izvedbo drugih investicijskih projektov),
- zagotavljanje infrastrukture pravočasno in brez nepredvidenih podražitev,
- izboljšanje kakovosti izvajanja dejavnosti, ki so v javnem interesu (izvajanje programov osnovnošolskega izobraževanja v javnih zavodih),
- tveganje financiranja investicije in gradnje prevzame zasebni partner,
- lokalna skupnost nima nobenih dodatnih stroškov zunanjih storitev.

Izvedba po navedenem modelu JZP ima smisel samo v primeru, če projekt zdrži presojo tudi glede na finančno-ekonomske kriterije, kot jih določa Pravilnik. Te kriterije preverjamo v nadaljevanju dokumenta.



9 OCENJEVANJE PROJEKTA FINANČNO EKONOMSKIH KRITERIJEV

V skladu z določili 2. odstavka 3. člena Pravilnika o vsebini upravičenosti izvedbe projekta po modelu javno zasebnega partnerstva (Uradni list RS, št. 32/2007), se projekti ocenjujejo na podlagi naslednjih kriterijev:

- življenjske dobe projekta,
- neto sedanje vrednosti,
- interne stopnje donosnosti,
- rezultatov in ciljev investicije, izvedene na tradicionalni način ali po modelu javno-zasebnega partnerstva,
- stroškov in koristi vloženih sredstev v projekt.

9.1 Osnove in izhodišča za izračun in predstavitev kriterijev

V investicijski dokumentaciji je bila varianta 0 oziroma neizvedba investicije zavrnjena kot neprimerna oziroma nesprejemljiva. Tako je bila kot smiselna varianta izbrana varianta 1, ki predvideva izvedbo investicije.

Skladno z Uredbo o enotni metodologiji za pripravo in obravnavo investicijske dokumentacije na področju javnih financ (Ur. l. RS, št. 60/06, 54/10, 27/16) je izdelana tudi ekonomska analiza projekta, ki poleg denarno izraženih stroškov in koristi projekta vključuje tudi tiste, ki jih sicer ni mogoče denarno ovrednotiti, imajo pa prav tako vpliv na upravičenost investicije.

V izračunih finančnih in ekonomskih kazalnikov so uporabljena naslednja izhodišča:

- minimalna stopnja donosnosti za zasebnega partnerja: 6 %,
- diskontna stopnja za javnega partnerja in zasebnega partnerja: 4 %,
- pogodbeni doba: 20 let.

9.2 Primerjava in predstavitev finančno ekonomskih kriterijev

Izdelava finančne analize je za tovrstne investicije nekoliko specifična, saj javni vzgojno-izobraževalni objekti praviloma ne prinašajo tržnih prihodkov, temveč nastajajo le stroški poslovanja (obratovanje in vzdrževanje objekta).

V primeru realizacije obravnavane investicije po modelu javno-zasebnega partnerstva, bi imela Občina Brežice dodatne stroške najemnine za nove in rekonstruirane prostore šole, z izjemo stroškov storitev izdelave dokumentacije (ta je že izdelana) pa, ne bi imela nobenih stroškov z izgradnjo in opremljanjem objekta.

V finančni analizi je izračunana višina mesečne najemnine, ki bi zasebnemu partnerju zagotavljala željeno stopnjo donosnosti (upoštevana 6 %), nato pa je ta najemnina primerjana s tržno najemnino za storitvene prostore (11,8 EUR/m² mesečno, vir: Poročilo o trgu poslovnih nepremičnin za leto 2023, Geodetska uprava Republike Slovenije, marec 2024¹). Če bi bila višina najemnine za prostore Osnovne šole Artiče nižja ali enaka tržni, je izvedba projekta po modelu javno-zasebnega partnerstva smiselna. Če pa bi bila najemnina višja od tržne, ta ni

¹ V trenutku priprave tega dokumenta (januar 2025) je to zadnje javno objavljeno poročilo.



sprejemljiva za Občino Brežice in v tem primeru izvedba investicije v javno-zasebnem partnerstvu ni smiselna.

Pri izdelavi finančne analize so bila upoštevana naslednja izhodišča:

- V izračunih je upoštevana vrednost investicije po stalnih cenah.
- Pri izračunu kazalnikov klasičnega javnega naročila je upoštevana celotna vrednost investicije, pri izračunu kazalnikov v primeru javno-zasebnega partnerstva pa je kot investicijski vložek javnega partnerja upoštevana le vrednost projektne dokumentacije, ki je že izdelana.
- V finančni analizi je upoštevana diskontna stopnja 4 %, v ekonomski analizi pa diskontna stopnja 5 %,
- Pri izračunih je upoštevano pogodbeno obdobje 20 let.
- Pri izračunu kazalnikov klasičnega javnega naročila so upoštewane eksterne koristi v višini 10 % vrednosti investicije in eksterni stroški v višini 10 % eksternih koristi, pri izračunu kazalnikov za primer javno-zasebnega partnerstva pa so poleg navedenih upoštevani še stroški najemnine novih prostorov za obdobje 20 let.

Kriteriji, po katerih je treba primerjati variante, so predpisani s Pravilnikom o vsebini upravičenosti izvedbe projekta po modelu JZP. V tem primeru poleg obveznih navajamo tudi še vse ostale kazalnike, ki so bili izračunani za projekt.



Tabela 2: Primerjava in predstavitev finančno ekonomskih kriterijev

Kriterij	Klasično javno naročilo	Javno-zasebno partnerstvo
Investicijska vrednost	10.668.244,96 EUR	10.668.244,96 EUR
Vložek Občine Brežice	6.668.244,96 EUR	211.206,69 EUR
Možnost sofinanciranja s strani MVI	obstaja	je ni
Življenjska doba projekta	30 let (ponderirana)	30 let (ponderirana)
Finančna neto sedanja vrednost	-10.138.274 EUR	-12.594.253 EUR
Finančna interna stopnja donosnosti	negativna	negativna
Finančna relativna neto sedanja vrednost	-1,0417	-69,7587
Finančna doba vračila z vidika Občine	se ne povrne	se ne povrne
Ekonomska neto sedanja vrednost	3.884.570 EUR	-1.272.657
Ekonomska interna stopnja donos.	11,73 %	2,97 %
Relativno razmerje med koristmi in stroški (B/C)	0,9195	0,8836
Višina najemnine za prostore	je ni	24,00 EUR/m ² oz. 974.000 EUR/letno
Rezultati in cilji investicije	Izvedena rušitev starega dela objekta Osnovne šole Artiče, zgrajen nov objekt na mestu rušitve in rekonstruiran preostali del objekta skladno z izdelano tehnično dokumentacijo za zagotavljanje ustreznih prostorskih pogojev za izvajanje programov vzgoje in izobraževanja	Izvedena rušitev starega dela objekta Osnovne šole Artiče, zgrajen nov objekt na mestu rušitve in rekonstruiran preostali del objekta skladno z izdelano tehnično dokumentacijo za zagotavljanje ustreznih prostorskih pogojev za izvajanje programov vzgoje in izobraževanja
Stroški in koristi vloženih sredstev	Kot izvirajo iz navedenih finančnih kazalcev.	Stroški Občine so v času izvedbe investicije nižji vendar na daljši rok z najemninami, ki bi jih občina plačevala zasebnemu partnerju bistvene presežejo stroške izvedbe investicije v obliki klasičnega javnega naročila.
Tveganost	Razmeroma tvegana investicija, saj je za izvedbo in financiranje v celoti odgovorna občina.	Del tveganja izvedbe investicije (gradnja in financiranje) prevzame zasebni partner.



10 SMISELNOST VKLJUČITVE JAVNO-ZASEBNEGA PARTNERSTVA

S tem dokumentom smo preverili upravičenost izvajanja projekta v obliki javno-zasebnega partnerstva ter predstavili obliko sodelovanja, ki bi bila sprejemljiva za oba partnerja.

Iz prikazanih rezultatov analize izhaja, da izvedba investicije po modelu javno-zasebnega partnerstva ni smiselna.

Glavni razlogi proti izvedbi investicije v obliki javno-zasebnega partnerstva, so:

- slabši rezultati finančno ekonomskih kriterijev,
- višina najemnine, ki bi jo morala plačevati Občina Brežice (24 EUR/m², da bi projekt imel finančno donosnost za zasebnega partnerja) za najem prostorov bistveno presega dejansko tržno vrednost najema primerljivih površin v občini Brežice,
- v partnerju je potrebno iskati tako investitorja, kot tudi gradbinca, zato se število potencialnih partnerjev manjša,
- tveganje povezano s poslovanjem (obratovanjem in vzdrževanjem) objekta v vsakem primeru v celoti prevzame Občina Brežice,
- obstaja možnost, da bi v primeru odločitve za izvedbo po modelu javno-zasebnega partnerstva izgubili možnost pridobitve nepovratnih sredstev iz zunanjih virov za sofinanciranje investicije,
- kar se tiče doseganja rezultatov in ciljev investicije, se varianti ne razlikujeta oziroma izvedba po modelu javno-zasebnega partnerstva ni boljša od izvedbe investicije po postopku klasičnega javnega naročanja.