

Vodenje projektov javno-zasebnih partnerstev

Žiga Pfeifer

CM Inženiring Celje d. o. o., Slovenija

e-pošta: ziga.pfeifer@cm-celje.si

Povzetek

Projekti javno-zasebnih partnerstev (JZP), kljub zagotavljanju novih poslovnih priložnosti, finančni upravičenosti, praviloma zaprti finančni konstrukciji in drugim prednostim ter priložnostim, niso samoumevni za izvedbo s strani organizacij zasebnega sektorja. Poleg pomanjkanja politične zaveze, stimulativnosti in transparentnosti gospodarskega okolja, implementacije Zakona o javno-zasebnem partnerstvu (ZJZP) v praksi, slabe promocije in majhne podpore javnosti na odločitve zasebnega sektorja o sodelovanju in predvsem lastni identifikaciji projektov z javnim interesom v zvezi z izgradnjo, vzdrževanjem in upravljanjem javne infrastrukture, vpliva predvsem neizkušenost vodij projektov zasebnega sektorja v procesu načrtovanja, izvajanja in vodenja teh projektov. Čeprav dobre prakse pri izvajanju projektov JZP v Sloveniji še ni veliko, saj se pri nas uporablja samo zadnjih nekaj let, prispevek na podlagi teoretskih osnov, izkušenj pri vodenju teh projektov ter analize dobrih praks držav Evropske unije, predstavlja referenčni postopek organiziranja in celovitega obvladovanja projektov tipa Build – Operate – Transfer (BOT) pogodbenega koncesijskega partnerstva. Opisana projektna metodologija, namenjena organizacijam zasebnega sektorja, definira procese, pravila, dokumente in druge gradnike, ki jih mora vodja projektov JZP znati približati slehernemu projektному članu in jih povezati v celoto tako, da projekt na dolgi rok izkazuje pozitiven denarni tok, ki zadošča za poplačilo vseh stroškov poslovanja, obveznosti iz financiranja in izplačilo donosov.

Ključne besede: javno-zasebno partnerstvo, JZP, BOT, vodenje projektov, projektno financiranje, projektna metodologija

1. Uvod

Slovenija se že nekaj časa sooča s potrebo po dodatnih naložbah v javno infrastrukturo, ki so potrebne kot podpora gospodarski rasti in povečanju splošnega blagostanja v državi. Država in lokalne skupnosti v času gospodarske krize spoznavajo, da same nimajo dovolj resursov za vse investicije v bližnji in daljni prihodnosti. Vedno več lokalnih skupnosti prihaja do spoznanja, da potrebe po investicijah daleč presegajo raven razpoložljivih resursov, ki so in bodo na razpolago. V zadnjem času se zaradi naraščajočih javnih potreb, vedno bolj omejenih proračunskih sredstev in dolžniške krize v načrtu oživitve gospodarstva ter celo kot izhod iz gospodarske in finančne krize vedno pogosteje uporablja pojem JZP.

JZP predstavlja najsodobnejšo obliko financiranja infrastrukturnih objektov ter zagotavljanja javnih storitev, ki se izvede v različnih tipih aranžmajev med javnim sektorjem na nivoju države ali na nivoju lokalne skupnosti ter zasebnim, poslovnim sektorjem.

Za izvedbo projektov z uporabo instituta JZP, razen ZJZP [1], ki podaja pravno ogrodje razmerij med javnim in zasebnim partnerjem, nekaj strokovne literature, ki v večini samo komentira in pojasnjuje ZJZP, ter priročnika za apliciranje JZP v praksi osredotočenega na javnega partnerja [2], ne obstajajo neka splošna navodila za uspešno in učinkovito izvedbo projektov v JZP za zasebni sektor, ki v JZP nastopa kot promotor oziroma zasebni partner. Pomanjkanje literature in predvsem izkušenj zasebnega

sektorja v procesu identifikacije, načrtovanja, izvajanja in vodenja projektov JZP je, kljub novim poslovnim priložnostim, finančne in ekonomske upravičenosti ter zaprte finančne konstrukcije, ki jih prinašajo takšni projekti, glavni razlog za pomanjkanje pobud ter nezainteresiranost zasebnega sektorja za izvedbo JZP.

Namen prispevka je predstaviti pomen učinkovitega vodenja projektov BOT pogodbenega koncesijskega partnerstva s strani zasebnih partnerjev z uvedbo projektne metodologije kot orodja za učinkovitejšo obvladovanje projektnega vodenja in s tem učinkovitejšo izvedbo samega projekta. Predstavljena projektna metodologija, v katerih so zbrani enotni postopki za identificiranje, načrtovanje, izvajanje, vodenje in spremljanje projektov JZP, izdelki, dokumenti, način organizacije itd., vodi k sistematičnemu in poenotenemu načinu ravnanja projektov JZP za zasebne partnerje, kar se odraža v nižjih stroških projektov, njihovi večji uspešnosti ter posledično na večji konkurenčnosti zasebnega sektorja ter nenazadnje tudi v večjemu zadovoljstvu javnega sektorja ter uporabnikov.

2. Javno-zasebno partnerstvo

2.1 Opredelitev pojma JZP

Slovenska stroka je bila glede opredelitve pojma JZP zelo neenotna, saj do leta 2007 ni bilo splošno sprejete definicije. S 7. 3. 2007 pa je začel veljati ZJZP, ki je prinesel

podrobnejše opredelitve in definicije na tem področju. ZJZP [1] opredeli JZP kot razmerje zasebnega vlaganja v javne projekte oziroma javnega sofinanciranja zasebnih projektov, ki so v celoti ali samo deloma v javnem interesu. Projekti JZP so torej tisti projekti, ki so v javnem interesu in so namenjeni bodisi izgradnji, vzdrževanju ali upravljanju javne infrastrukture bodisi so povezani z izvajanjem gospodarskih in drugih javnih služb.

2.2 Osnovni elementi JZP

V grobem je razmerje JZP sestavljeno iz:

- **javnega partnerja**, ki nastopa kot nosilec javnega interesa;
- **zasebnega partnerja**, ki nastopa kot nosilec zasebnega interesa in
- **uporabnikov**, ki zasledujejo interes kakovostnega izvajanja javne službe za sprejemljivo ceno.

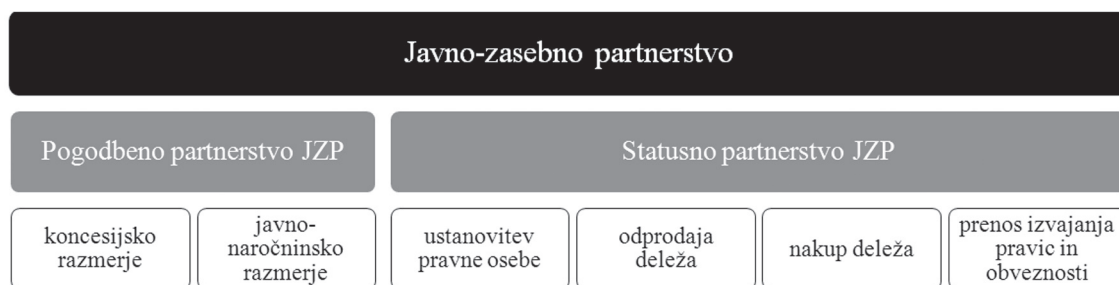
Ker večina zasebnih partnerjev nima dovolj lastnih sredstev za financiranje projektov JZP, k osnovnim elementom spadajo še:

- **posojilodajalci**, ki v JZP ob zagotovitvi zavarovanja posojil nastopajo kot financerji.

JZP nudijo javnemu sektorju dostop do finančnih, tehničnih, organizacijskih in infrastrukturnih virov, povečajo mu možnost pravočasne in kakovostne gradnje ter posledično izboljšajo kakovost izvajanja javnih storitev. Na drugi strani zasebnemu sektorju omogočajo dodatne poslovne priložnosti, dobiček, lažje pridobitev posojil, lažje obvladovanje tveganj in pogodbeno varnost.

2.3 Oblike JZP

S prakso je na različnih področjih in v različnih državah sveta nastalo več oblik partnerstev. Zelena knjiga o JZP [3] kot tudi ZJZP [1] delita partnerstva glede na organizacijski odnos med sektorjema, ki je predstavljen na sliki 1. Kot prvo obliko navedeta **pogodbena partnerstva**, kjer odnos med sektorjema temelji zgolj na pogodbi. Izvajajo se lahko v obliki koncesijskega razmerja ali javno-naročniškega razmerja. Druga vrsta so **institucionalna (statusna) partnerstva**, kjer sektorja sodelujeta znotraj nekega področja in v ta namen uporabljata skupno ustanovo, ki nastopa kot izvajalec JZP.

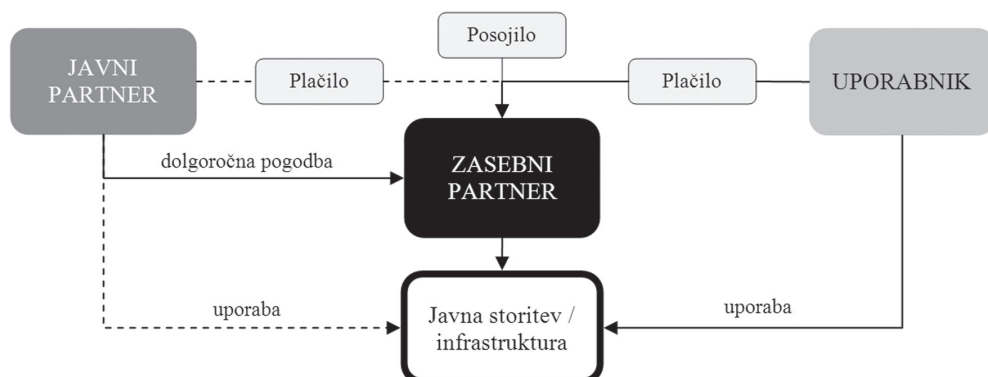


Slika 1: Delitev oblik JZP glede na organizacijski odnos oz. razmerja med sektorjema (Vir: lasten)

Projektna metodologija, predstavljena v prispevku, je osredotočena predvsem na projekte oblike **BOT koncesijskega pogodbenega partnerstva**. Ta oblika velja pri nas in po svetu za najbolj razširjeno obliko projektov JZP izgradnje javne infrastrukture.

Izraz BOT izhaja iz angleškega jezika (Build - Operate - Transfer) in pomeni izgradi - upravlja - prenesi v last. Oseba javnega prava (javni partner) kot koncedent, podeli pravni ali fizični osebi (zasebni partner) kot koncesionarju posebno ali izključno pravico izgradnje in upravljanja infrastrukture, ki je v javnem interesu oz. izvajanje gospodarske javne službe [1]. Koncesionar zgradi

infrastrukturni objekt in je za določen čas njegov lastnik. V tem času ga upravlja, vzdržuje, izkorišča, trži in ga daje v uporabo javnim zavodom, društvom in drugim končnim uporabnikom. Ker je dejanski uporabnik objekta redko tudi javni partner sam, je na sliki 2, kjer je predstavljen BOT model JZP, njegova uporaba označena s črtkano črto. Večino ali celotno poslovno tveganje izvajanja JZP v tej obliki nosi koncesionar, saj praviloma zgradi objekt v celoti na lastne stroške, ki si jih kasneje pokrije s prihodki od uporabnin, najemnin ipd. zgrajenega objekta. Po preteku obdobja, določenega v pogodbi o JZP, se objekt prenese v last na koncedenta oziroma javni sektor.



Slika 2: Prikaz JZP v BOT obliki koncesijskega pogodbenega partnerstva (Vir: lasten)

3. Projektni cikel BOT oblike projekta JZP

Projektni cikel BOT oblike projekta koncesijskega razmerja pogodbenega partnerstva je sestavljen iz petih glavnih faz, ki so prikazane na sliki 3.



Slika 3: Projektni cikel BOT oblike projekta JZP (Vir: lasten)

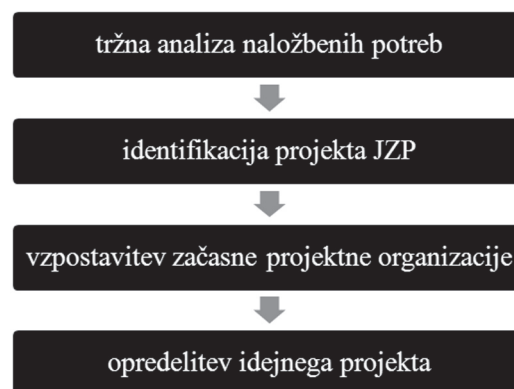
V prvi fazi zasebni sektor identificira projekt, primeren za izvedbo v obliki JZP, vzpostavi začasno projektno organizacijo ter definira idejni projekt. Vzpostavitveni planski dokument, ki zajema celoviti načrt izvedbe projekta, se pripravi v drugi fazi projektnega ciklusa. Na podlagi tega načrta projekta zasebni sektor pripravi Vlogo o zainteresiranosti (Vlogo) za izvedbo JZP ter jo pošlje na naslov vlade oziroma predstavnika organa samoupravne lokalne skupnosti (javni sektor), ki v primeru sprejetja akta o JZP objavi javni razpis za izvedbo v Vlogi predlaganega projekta JZP. Zasebni sektor v tej fazi odda ponudbo na javni razpis, ob uspehu na razpisu pa z javnim sektorjem sklene še pogodbo o JZP.

Faza izvajanja projekta JZP vključuje izgradnjo, upravljanje in tekoče vzdrževanje infrastrukture, trženje, kontrolo načrta projekta ter podporo nadzora nad izvajanjem JZP. Po preteku časa, določenega v pogodbi o JZP, ali zaradi drugih razlogov prenehanja, zasebni sektor prenese lastništvo nad infrastrukturo javnemu sektorju ter projekt zaključí.

4. Zasnova projekta JZP

Postopek oblikovanja JZP lahko z identifikacijo primerne projekta ter izvedbo predhodnega postopka prične javni sektor sam, vendar je zaradi iskanja novih poslovnih priložnosti smiselno, da zasebni sektor v prvi fazi projektnega ciklusa projekta JZP sam identificira projekt, ki bi ga lahko izvedel v obliki JZP. Aktivnosti zasnove projekta JZP so prikazane na sliki 4.

V zasnovi projekta JZP »idejnik« projekta JZP izvede **tržno analizo naložbenih potreb**, ki jih ima javni sektor na področju javne infrastrukture ter pri zagotavljanju javnih storitev. Gre za izdelavo seznama infrastrukturnih objektov, katerih izgradnja bo v naslednjih letih potrebna za zadovoljevanje potreb po storitvah infrastrukturnih



Slika 4: Aktivnosti zasnove projekta JZP (Vir: lasten)

sektorjev. Raziskava se najhitreje izvede z iskanjem še nerealiziranih projektov iz Dokumentov identifikacije investicijskega projekta (DIIP) ali podobnih elaboratov javnega sektorja.

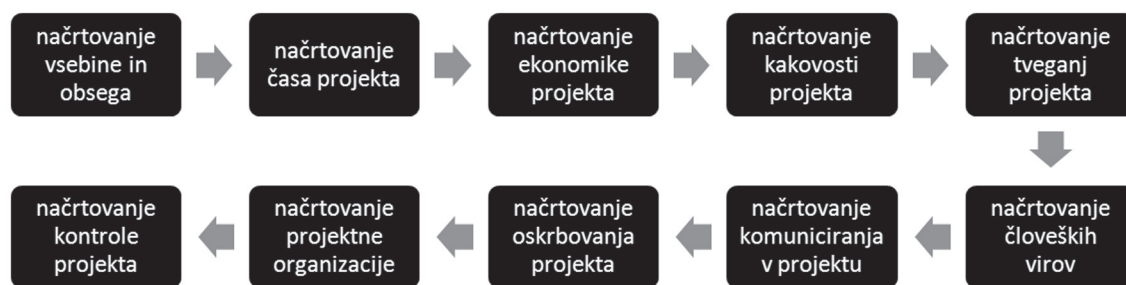
Z oblikovanjem zamisli, ciljev in namena stvaritve novega projekta, na podlagi izvedene tržne analize, zasebni sektor **identificira projekt**, primeren za izvedbo v obliki JZP. Zasebni sektor definira, kaj se želi s projektom doseči, ustanoviti, spremeniti, ter glede na to, da gre za projekt JZP, še natančno opredeli javni interes, ki bi ga lahko dosegel z realizacijo identificiranega projekta.

Zasebni sektor mora že v tej fazi projektnega ciklusa projekta JZP **vzpostaviti začasno organizacijo projekta**, imenovati projektne tim, ki se bo ukvarjal s projektom JZP, ter določiti vodjo projekta. Vodja projekta je lahko »idejnik« projekta, oziroma bolj na področju projektnega menedžmenta strokovno izobražen kandidat. Med člane projektnega tima je zaradi raznovrstnosti projekta JZP dobro vključiti strokovnjaka s pravnega področja, ekonomsko-finančnega področja, gradbene stroke ter arhitekturne stroke. Za izvajanje projekta JZP v obstoječi organizaciji do faze izvedbe projekta zadostuje matična organiziranost z dvojno hierarhijo. Sodelavci projekta ostajajo na svojih rednih delovnih mestih, kjer za delo v poslovni funkciji odgovarjajo poslovno-funkcijskemu menedžerju, za delo v projektu pa projektne menedžerju oziroma vodji projekta.

Prva naloga projektnega tima je **priprava idejnega projekta**, ki zajema vsaj izdelavo projekcije možnosti za razrešitev ugotovljenih potreb, analizo osnovnih pogojev uresničljivosti projekta JZP, načrt ukrepov in virov za obvladovanje ovir in tveganj ter vse ostale pomembne lastnosti projekta JZP in v njegovem okviru nameravanega infrastrukturnega objekta. Izdelava idejnega projekta ni potrebna v primeru pridobitve že izdelanih DIIP ali katerih drugih podobnih elaboratov, saj zadostuje že njihova podrobna preučitev.

5. Načrtovanje projekta JZP

Načrtovanje je najzahtevnejša faza v projektne ciklusu projekta JZP. Je obdobje oblikovanja detajlnih specifikacij, stroškovnih, terminskih in drugih načrtov projekta. Načrt projekta JZP obsega načrte osnovnih in podpornih funkcij projektnega vodenja, načrt zasnove projektne organizacije ter kontrole izvajanja projekta s poudarkom na načrtovanju



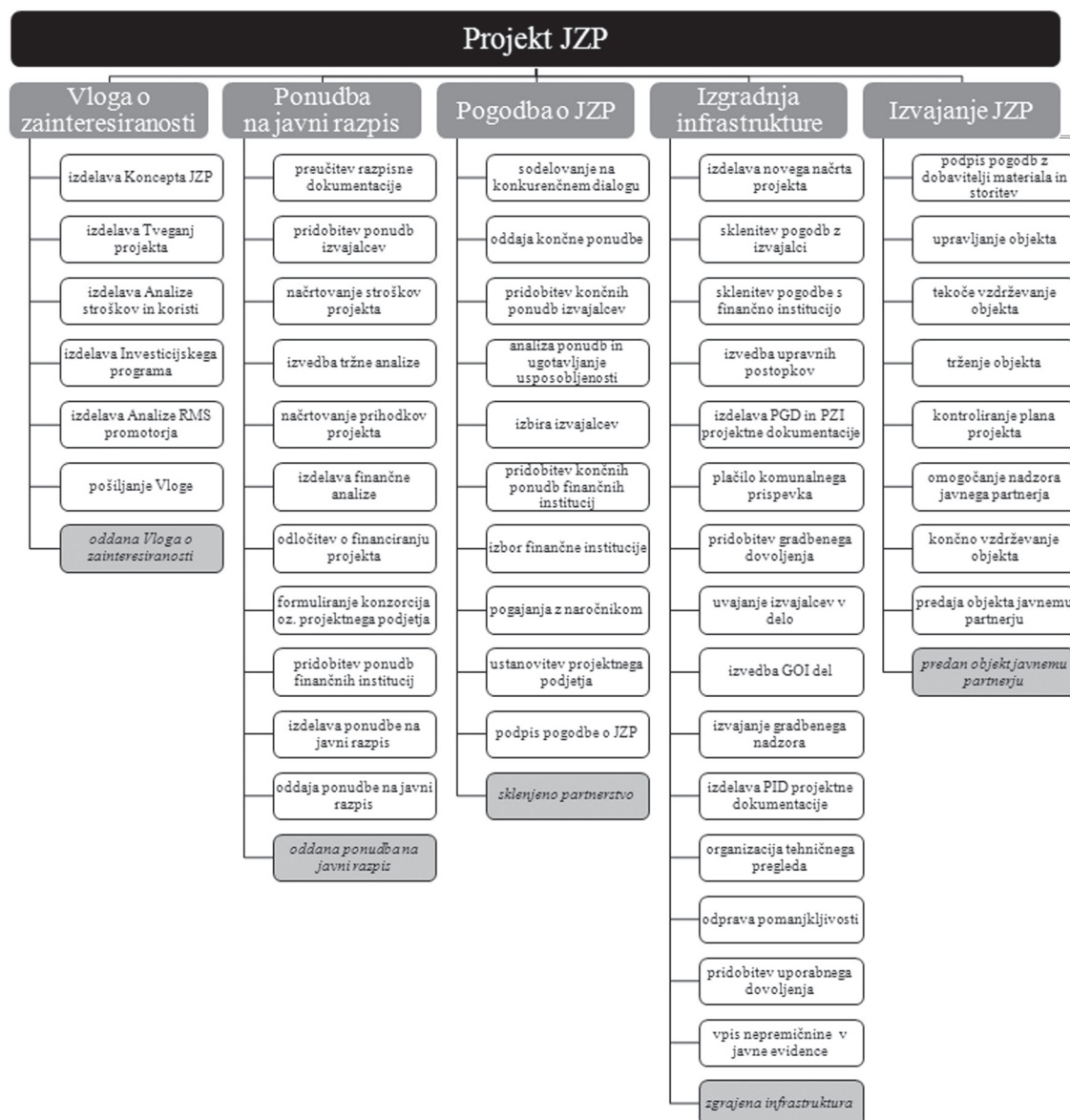
Slika 5: Načrtovanje projekta JZP (Vir: prirejeno po PMI 2004 [5])

ekonomike projekta. Projektni tim ga izdelava na podlagi empiričnih podatkov in ga zapiše v zagonskem elaboratu ali kakšnem drugem vzpostavitevnenem planskem dokumentu projekta, ki vsebuje vsebine za izvedbo projekta. Postopek planiranja projekta JZP je prikazan na sliki 5.

5.1 Načrtovanje vsebine in obsega projekta

Načrtovanje vsebine in obsega, oziroma priprava procesa izvedbe projekta je izdelano z orodjem Microsoft Project,

Microsoft Excel ali podobnim orodjem. Pri tem se definira celotno delo, potrebno za uspešno izvedbo in dokončanje projekta JZP, ki se ga nato z metodo WBS retrogradno strukturirano razčleni tako, da se projekt razbije na zaključene celote (delovne pakete), le-te še nadalje na potrebne aktivnosti s pripadajočimi viri (Slika 6). Načrtovanje postopkov v dobi trajanja projekta JZP je nujno potrebno uskladiti z zaporedjem faz izvajanja projektov JZP, ki so opredeljeni v ZJZP (predhodni postopek → akt o JZP → javni razpis → izbira izvajalca JZP → nastanek razmerja JZP → izvajanje JZP → prenehanje JZP).



Slika 6: WBS projekta JZP (Vir: lasten vir)

5.2 Načrtovanje časa projekta

Pri načrtovanju časa projekta se definira čas, potreben za izvedbo aktivnosti, opredeljenih pri načrtovanju vsebine in obsega. Potrebno je vzpostaviti evidenco, koliko časa je potrebno za izvedbo naloge, kdaj bo odgovorni za izvedbo naloge pričel z izvajanjem in kdaj jo bo končal. V tem delu se je potrebno osredotočiti predvsem na čas, potreben za izvedbo delovnega paketa Vloga, na katerega v celoti vpliva zasebni sektor sam. Časovni potek izvajanja ostalih delovnih paketov se oceni samo okvirno, saj na njihovo izvedbo vplivajo naročniki. Za načrtovanje trajanje projekta je smiselno uporabiti metodo kritične poti mrežnega planiranja, ki se navadno zapiše v terminskem načrtu v obliki gantograma, najpogosteje z uporabo orodja Microsoft Project.

5.3 Načrtovanje ekonomike projekta

Zasebni sektor se za izvedbo projekta JZP odloči le, če projekt dolgoročno izkazuje pozitiven denarni tok, ki zadošča za poplačilo vseh stroškov poslovanja, obveznosti iz financiranja in izplačilo donosov. Odločitev zasebnega sektorja je zato zelo tesno povezana s študijami finančne in ekonomske upravičenosti projekta, katerih rezultati morajo biti v smislu izkazovanja pozitivnih učinkov spodbudni, saj je navadno odplačevanje posojil in drugih obveznosti projekta vezano na denarni tok, ki ga ta ustvarja, in (manj) na sredstva podjetja.

Z načrtovanjem ekonomike projekta se pripravi:

- **ocena stroškov** za potrebne količine virov dodeljenih na aktivnosti, ki se nameravajo porabiti za dokončanje projekta JZP,
- **ocena pričakovanih prihodkov projekta**,
- definirajo se **virji in dinamika financiranja**,
- izračunajo **ključni kazalniki donosnosti projekta**,
- na koncu se pripravi še **projekcija finančnih izkazov**.

Pri načrtovanju **stroškov** projekta JZP je potrebno najprej ovrednotiti stroške, ki so neposredno povezani z izračuni ključnih kazalnikov donosnosti projekta:

- investicijski stroški projekta,
- stroški poslovanja,
- stroški financiranja.

Za pripravo projekcij finančnih izkazov, pa je poleg omenjenih potrebno predstaviti in definirati predvsem še stroške amortizacije.

Izhodišča za oceno stroškov morajo biti trenutne cene na trgu oziroma že pridobljene ponudbe ter sklenjene pogodbe [6]. Za načrtovanje prihodkov pa je v večini primerov potrebno izvesti tržne raziskave, preko katerih se ugotavljajo konkurenca, potrošniki in njihove potrebe, ponudba in povpraševanje, trendi cene ipd. Med prihodki je v projektih JZP potrebno načrtovati:

- tržne prihodke,
- javne prihodke (zagotovljene od javnega partnerja),
- prihodke v obliki lastniškega deleža javnega partnerja.

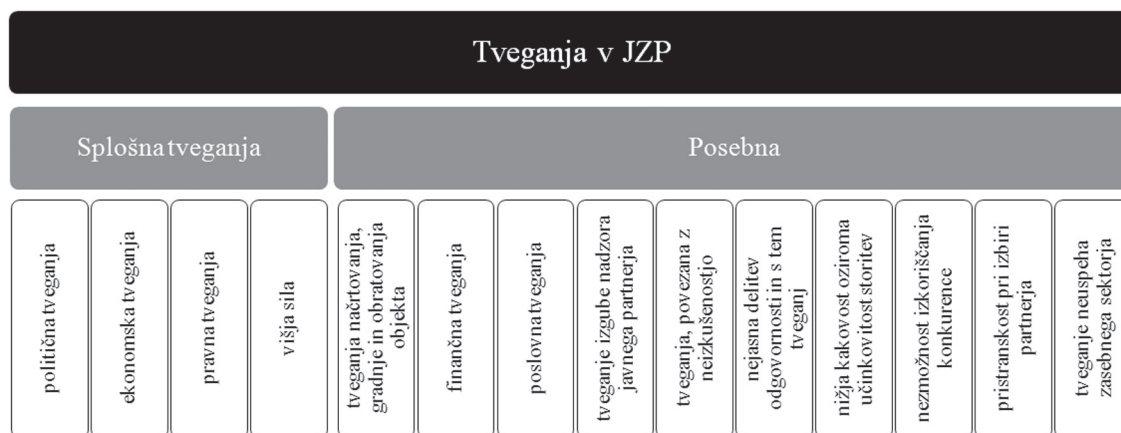
Na podlagi natančnih ocen stroškov in realnih projekcij prihodkov v času izvedbe projekta zasebni sektor ugotovi potrebe po kapitalskih izdatkih in dodatnih **virih financiranja** v začetni fazi ter fazi izvedbe projekta. Na tej osnovi je, za ocenjevanje projektov JZP, potrebno izračunati oceno bodoče donosnosti projekta preko preračuna različnih **finančnih kazalnikov**, med katerimi se največkrat uporabljajo:

- doba vračanja,
- rentabilnost projekta,
- neto sedanja vrednost,
- interna stopnja donosnosti.

Ob upoštevanju napovedi makroekonomskih predpostavk ogibanju obrestnih mer, deviznega tečaja, inflacije in drugih makroekonomskih kategorij za prihodnost ter izhodišča pripravljenega projektnega načrta nadaljnja analiza sloni na **projekcijah finančnih izkazov** organizacije zasebnega sektorja (izkaz poslovnega izida, bilanco stanja, ipd.).

5.4 Načrtovanje kakovosti projekta

Z načrtovanjem kakovosti se opredelijo cilji in zahteve glede stopnje kakovosti, ki jo želi imeti zasebni sektor za načrtovan projekt JZP. Tu se je poleg drugih aktivnosti potrebno osredotočiti predvsem na najvišjo kakovost izdelave Vloge, da bo javni sektor na njeni podlagi ugotovil javni interes za izvedbo predlaganega projekta z uporabo instituta JZP ter pričel z nadaljnjimi postopki za izvedbo JZP.



Slika 7: Tveganja projekta JZP (Vir: lasten)

5.5 Načrtovanje tveganj projekta

Za uspešno izvedbo projekta JZP je potrebno med zasebni in javni sektor pošteno in nepristransko razporediti tveganje, vlogo, odgovornosti in nagrado. Identifikacija, opredelitev in razdelitev tveganj projekta so ključni koraki pri načrtovanju in oblikovanju JZP.

Prvi korak pri načrtovanju tveganja projekta JZP je identifikacija in opredelitev vseh tveganj, ki jih zasebni sektor pričakuje s projektom JZP. Na najbolj elementarni ravni je mogoče praktično vsa tveganja v zvezi z JZP razdeliti na splošna in posebna tveganja [7], kot prikazuje slika 7.

Glede na to, da v projektih JZP določeno tveganje nosita oba partnerja JZP, se **mehanizem delitve tveganj** izvede v drugem koraku načrtovanja tveganj projekta JZP in je ključen za uspešno izvedbo projekta JZP. Javni sektor si želi, da zasebni sektor prevzame pomemben del tveganj, povezanih s projektom, običajno pa se kot najučinkovitejši ključ razdelitve tveganj med partnerja uporabita načeli ekonomičnosti ter načelo pravičnosti, po katerih zasebni partner prevzema:

- tveganje izgradnje infrastrukture,
- tveganje obsega storitev,
- tveganje sposobnosti zagotavljanja storitev,
- tveganja v zvezi s tekočim vzdrževanjem infrastrukture,
- tveganja racionalne rabe energije,
- okoljska tveganja,
- tveganja razpoložljivosti in povpraševanja ter
- tveganja donosa na vložena sredstva, inflacije in tečajna tveganja.

Javni partner prevzema:

- politična tveganja in
- infrastrukturna tveganja.

Partnerja skupaj pa prevzameta:

- pravna tveganja in
- tveganja sodelovanja.

Poleg vseh omenjenih tveganj je za zasebni sektor zelo pomembno tudi načrtovanje tveganja v fazah priprave Vloge in oddaje ponudbe na javni razpis:

- tveganje neuspeha z Vlogo in s tem možnosti, da se JZP ne prične,
- razna politična tveganja, ki že na splošno ne podpirajo JZP ter
- tveganje neuspeha sklenitve partnerstva.

5.6 Načrtovanje človeških virov

Že v zasnovi projekta JZP je potrebno izbrane ljudi, ki bodo sodelovali na projektu, povezati v ustrezno projektno skupino (začasno projektno organizacijo) ter vsakega njenega posameznega člana primerno izobraziti in pripraviti na to, da je ta sposoben uspešno opravljati svoje zadolžitve na projektu, s končnim ciljem dokončanja projekta JZP. Potrebno je opredeliti ljudi, ki že sodelujejo na projektu, izbrati tiste, ki bodo sodelovali pri projektu od faze načrtovanja dalje, ter določiti še vse ostale potrebne

ljudi ter glede na njihove lastnosti določiti njihove vloge pri projektu in odgovornosti odločanja ter poročanja.

5.7 Načrtovanje komuniciranja v projektu

Načrtovanje komuniciranja zajema opredelitev vseh povezav med ljudmi, idejami in informacijami, ki bodo v stiku s projektom JZP tako, da bo projektni vodja v sklopu faze javnega razpisa in izvedbe projekta vedel, katero informacijo poslati komu in kako. Enako velja za člane tima oziroma izvajalce aktivnosti.

Poleg **internega komuniciranja** zasebnega sektorja je potrebno načrtovati **eksterno komuniciranje** z zunanjimi partnerji ter glede na to, da mora izvajalec JZP po ZJZP obveščati uporabnike svojih storitev in druge zainteresirane osebe o njegovem izvajanju JZP, še **komuniciranje z uporabniki oziroma z javnostjo**.

5.8 Načrtovanje oskrbovanja projekta

Kadar zasebni sektor pri izvedbi projekta JZP načrtuje sodelovanje z zunanjimi organizacijami ter partnerji, je potrebno načrtovati tudi oskrbovanje projekta. V tem delu je potrebno načrtovanje zbiranja ponudb, izbiranja virov, sklenitve ter spremljanja pogodb s partnerji, naročniki in dobavitelji v projektu oziroma z vsemi, ki niso člani notranjih udeležencev projekta JZP.

5.9 Načrtovanje projektne dokumentacije

Že v zasnovi projekta se izoblikuje (začasna) matrična organiziranost, ki se vzpostavi za čas trajanja priprave JZP ter se razpusti v fazi oblikovanja projektnega podjetja v fazi izvedbe projekta JZP, če seveda do oblikovanja projektnega podjetja pride. V nasprotnem primeru lahko zasebni partner enako projektno organizacijo načrtuje tudi v prihodnje ali pa se, glede na naravo projekta, odloči za kakšno drugo obliko.

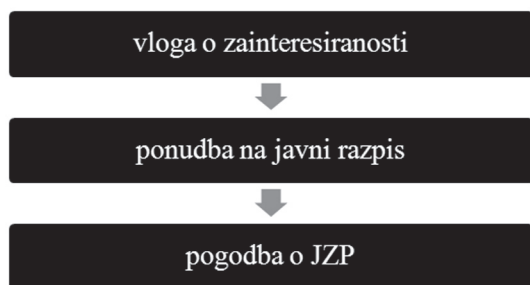
5.10 Načrtovanje kontrole projekta

Kontrola je bistvo projektnega vodenja, zato je pri projektih JZP nujno potrebno načrtovanje kontrole projekta, ki ga je v načrtu projekta smiselno pripraviti do faze izvedbe projekta, natančno kontrolo izvedbe projekta pa naj zasebni sektor v novem načrtu opredeli po pridobitvi posla oziroma sklenitvi JZP.

6. Javni razpis

Po zaključeni fazi načrtovanja projekta JZP se za zasebni sektor prične izvedba projekta, saj bodo od priprave načrta projekta dalje, v obliki zagonkega elaborata, vsi udeleženci v projektu poizkušali izpeljati projekt po navedenem načrtu. Kljub temu pa se izvajanje javne storitve oziroma izgradnja infrastrukture še ne začne z izdelanim načrtom

projekta JZP, saj mora zasebni sektor sprva še skleniti partnerstvo z javnim partnerjem. Šele nato se začne dejansko izvajanje projekta. Tako je pred fazo izvajanja projekta JZP še faza Javni razpis, v kateri zasebni sektor, ki tukaj nastopa kot **promotor**, pripravi Vlogo, ponudbo na javni razpis, ter ob uspehu s ponudbo z javnim partnerjem sklene še pogodbo o JZP (slika 8).



Slika 8: Faza javni razpis (Vir: lasten)

6.1 Vloga o zainteresiranosti

Z namenom pridobitve posla oziroma sklenitve partnerstva je priprava Vloge za promotorja ena izmed ključnih dejanj za pričetek projekta v obliki JZP. Kljub temu, da je, pravno gledano, promotor kasneje, v postopku javnega razpisa za izbor izvajalca JZP, popolnoma enakopraven z drugim potencialnimi ponudniki, je potrebno poudariti, da ima promotor v postopku javnega razpisa prednost, saj projekt, ki ga je z Vlogo predlagal, najbolje pozna in zato potrebuje tudi manj časa za pripravo ponudbe.

Vloga, ki jo zasebni sektor pripravi na podlagi rezultatov načrtovanja projekta, mora zajemati čim več dokumentacije, saj bo s tem večja možnost, da bo javni sektor uvidel možnost izvedbe JZP v predlaganem projektu. V njej je potrebno priložiti vso dokumentacijo, predpisano s Pravilnikom o vsebini upravičenosti izvedbe projekta po modelu JZP [8] oziroma:

- Spremni dopis ter investicijske dokumente:
- analizo razvojnih možnosti in sposobnosti zasebnega partnerja,
- investicijski program,
- koncept JZP,
- tveganja projekta JZP ter
- analizo stroškov in koristi.

V spremnem dopisu promotor v obliki dopisa izraža zainteresiranost za izvedbo izbranega projekta z uporabo JZP. Dokument Analiza razvojnih možnosti in sposobnosti je namenjen za celotno predstavitev organizacije zasebnega sektorja. Investicijski program ter Analiza stroškov in koristi sta pripravljena na podlagi Uredbe o enotni metodologiji za pripravo in obravnavo investicijske dokumentacije na področju javnih financ [9] in v skladu s Priročnikom za izdelavo analize stroškov in koristi investicijskih projektov [10], upošteva Smernice glede metodologije za izvedbo analize stroškov in koristi – Delovni dokument 4 [11]. V Konceptu JZP je predlagan in opisan model JZP, ki ga promotor predlaga za izvedbo projekta, opisanega v investicijskem programu, v dokumentu Tveganja projekta JZP pa se identificirajo, opredelijo in med oba partnerja razdelijo vsa možna tveganja, ki lahko nastanejo v izbranem projektu JZP.

Ko promotor uspešno in učinkovito pripravi celotno dokumentacijo za Vlogo, jo pošlje na naslov predstavnika javnega sektorja, ki se mora o njej odločiti v 4 mesecih od njenega prejema.

6.2 Ponudba na javni razpis

V kolikor javni sektor ne sprejme akta o JZP, se projekt JZP za promotorja zaključi, če pa na podlagi akta o JZP izvede javni razpis, mora promotor, ki v tej fazi postane **ponudnik**, pripraviti ustrezno ponudbo na javni razpis.

Za izdelavo ponudbe je, kljub izdelanim načrtom stroškov in prihodkov, potrebno pridobiti dejanske ponudbe izvajalcev, podizvajalcev, oziroma dobaviteljev storitev, ki jih bo zasebni sektor potreboval, načrtovati vse ostale stroške ter na podlagi nove tržne analize tudi vse možne prihodke. Na osnovi novih izhodišč ponudnik na koncu pripravi še finančno analizo za izračun finančnih kazalnikov uspešnosti projekta JZP ter sprejme **odločitev o financiranju projekta**, ki je, poleg rezultatov finančne analize, vezana še na položaj, boniteto in finančno stanje zasebnega sektorja, stanja na trgu finančnih institucij (možnost pridobitve posojil) ter predpostavk iz razpisne dokumentacije (možnost zastave nepremičnine ipd.).

Financiranje projektov JZP zaradi svoje kompleksnosti in finančne obsežnosti temelji na več vrstah različnih načinov, oblik in virov financiranja ter uporabi raznih finančnih instrumentov in orodij. V večini primerov zasebni partnerji ne razpolagajo z zadostnim lastniškim kapitalom za celotno pokritje vseh stroškov, ki nastanejo s projektom JZP. Navadno za zagotovitev ustrezne finančne konstrukcije projekta lastniški kapital kombinirajo z dolžniškim kapitalom v obliki dolgoročnih posojil finančnih institucij. Glede na BOT obliko koncesijskega pogodbenega partnerstva pa se, poleg klasičnega najema posojila, pogosto uporabljajo načini zagotavljanja ustrezne finančne konstrukcije projekta z ustanovitvijo konzorcija s finančno institucijo, odstopom terjatev ter s projektnim financiranjem oziroma ustanovitvijo projektnega podjetja kot izvajalca JZP. Prav slednje se je po izkušnjah držav članic EU, ki imajo daljšo tradicijo oblikovanja JZP, izkazalo kot učinkovit način financiranja projektov v obliki JZP.

Če bo zasebni sektor v projektu nastopil z drugimi partnerji, je po odločitvi o financiranju projekta potrebno ustanoviti konzorcij ter skleniti sporazum o delitvi dela in stroškov povezanih s pripravo ponudbe oziroma, v primeru izvedbe projekta s projektnim financiranjem, pripraviti pravne osnove projektnega podjetja, ki se bo potegovalo na javnem razpisu oziroma se oblikovalo po sklenitvi partnerstva. V vseh primerih je potrebno navezati stik s potencialnimi posojilodajalci ter od njih pridobiti kar dejanske ponudbe za financiranje.

Zbrani podatki o stroških, prihodkih in izvedbi financiranja projekta JZP ter že prej izdelani načrt projekta, Investicijski program in Analiza stroškov ter koristi dajejo ponudniku osnovo za izdelavo končne ponudbe, ki jo je potrebno v pravem času dostaviti naročniku (javni sektor).

6.3 Pogodba o JZP

Ko vsi ponudniki oddajo svoje ponudbe, steče postopek izbire izvajalca JZP. Po uspehu ponudnika na izboru javnega razpisa je za zasebni sektor smiselno pridobiti končne ponudbe izvajalcev, podizvajalcev, dobaviteljev in financierjev ter z analizo njihovih ponudb in ugotavljanjem njihove usposobljenosti izbrati tiste, s katerimi bo sodeloval pri izvedbi projekta.

Pred podpisom pogodbe sledijo še pogajanja z naročnikom o ceni in racionalizaciji projekta (če ga razpis dovoljuje) ter o oblikovanju pogodbene strukture projekta. Odvisno od naročnika in odločitve o financiranju projekta se v tem delu (ali pa na začetku izvedbene faze) ustanovi še projektno podjetje, s katerim potem naročnik podpiše pogodbo o JZP (ali pa nanj kasneje prenese pravice in obveznosti iz pogodbe o JZP).

Neizbrani ponudniki, ki menijo, da so jim bile v postopku izbora kršene pravice ter je bila njihova ponudba bodisi neupravičeno zavržena ali nepravilno ocenjena, se lahko še pred nastankom razmerja poslužujejo pravnega varstva, če pa na izbor nimajo pripomb, se za njih projekt JZP zaključí.

7. Izvedba projekta JZP

Razmerje JZP nastane ob podpisu pogodbe o JZP, oziroma koncesijske pogodbe. V tej fazi projektnega ciklusa ponudnik postane zasebni partner oziroma koncesionar, javni partner pa postane koncendent. Zasebni partner začne s konkretnim izvajanjem projekta JZP, ki predstavlja najdaljšo fazo dobe trajanja projekta JZP in praviloma temelji na izgradnji infrastrukture ter izvajanju JZP (slika 9).



Slika 9: Izvedba projekta JZP (Vir: lasten vir)

7.1 Izgradnja infrastrukture

Izgradnja infrastrukture je stroškovno najdražja faza v celotnem trajanju JZP, zato jo mora zasebni partner še posebej previdno izvesti. Pred začetkom izgradnje objekta zasebni sektor **izdela nov načrt projekta** oziroma ustrezno popravi starega. Nov planski dokumenti vsebuje enako vsebino kot že izdelan, z razliko, da je sedaj osredotočen samo na izvedbeno fazo projekta JZP. Sočasno s pripravo novega načrta projekta, na podlagi sklenjene podobe o JZP, **sklene pogodbe** še z izvajalci, podizvajalci, dobavitelji ter s finančnimi institucijami, ki bodo financirale projekt. Sledi izgradnja infrastrukture, ki po časovnem zaporedju zajema vse aktivnosti od izvedbe upravnih postopkov, izdelave PGD in PZI projektne dokumentacije, plačila komunalnega prispevka, pridobitve gradbenega dovoljenja, gradnje, izdelave PID projektne dokumentacije, pridobitve uporabnega dovoljenja, do vpisa nepremičnine v javne

evidence.

7.2 Izvajanje JZP

Faza izvajanja projekta JZP največkrat traja od deset do dvajset let, odvisno od kompleksnosti projekta ter navadno vključuje:

- upravljanje infrastrukture,
- tekoče vzdrževanje infrastrukture,
- trženje,
- kontrolo načrta projekta ter
- podporo izvajanja nadzora nad JZP.

Upravljanje objekta zajema vsa tista določila, ki so dogovorjena v koncesijski pogodbi, največkrat pa zajema aktivnosti v sklopu rednega obratovanja objekta, dajanja v uporabo in energetskega upravljanja objekta. Ker zasebni partner navadno prevzame nase tveganje fizičnih količin porabe materiala in storitev (npr. energentov in vode) je smiselno, da je v sklopu upravljanja objekta, po sklenjenih pogodbah o dobavi materiala in storitev, neprestano prisoten na objektu, saj mora zaradi stroškovne racionalizacije v celotnem trajanju JZP opazovati in smiselno ter gospodarno v skladu s standardi in normativi regulirati njihovo porabo.

Z upravljanjem v celotni dobi objekta zasebni partner zagotavlja tudi njegovo obratovanje in ohranjanje uporabnosti, ki spada v sklop **tekočega vzdrževanja objekta**.

V času izvajanja JZP si mora zasebni partner zagotoviti takšen denarni tok, ki mu bo zagotavljal redno odplačevanje dolgov, pokritje operativnih stroškov poslovanja (dela, upravljanja in vzdrževanja) v celotnem obdobju partnerstva ter doseganje predvidenega dobička. Za doseganje ustreznega denarnega toka, ki ga v času izvajanja JZP na prihodkovni strani zagotavljajo predvsem prihodki iz uporabnin oziroma najemnin infrastrukture, je zelo pomembno **trženje objekta in celotne dejavnosti zasebnega partnerja**. Pri tem mora biti, ne glede na to, da je cena edini instrument trženja, ki prinaša prihodek, ostale prvine pa ustvarjajo stroške, osredotočen na celoten 7 P trženjski splet, ki ga sestavljajo:

- storitve (ang. Product),
- cena (ang. Price),
- tržno komuniciranje (ang. Promotion),
- tržne poti (ang. Place),
- ljudje (ang. People),
- fizični dokazi (ang. Physical Evidence) in
- procesi (ang. Process).

Poleg trženja je zelo pomembno, da v času izvajanja projekta JZP zasebni partner redno izvaja **kontrolno celotne izvedbe projekta** glede na pripravljen zagon projekta ter oblikovano zamisel in namen, sprotno obvešča člane tima o rezultatih posameznih aktivnosti na projektu ter v primeru ugotovitve neskladja z načrtom ustrezno ukrepa in stori vse za zmanjševanje odstopanj.

Za zagotavljanje uspešnega **nadzora javnega partnerja** nad zasebnim, ki pričakuje da se mu pripravljajo poročila o poslovanju zasebnega partnerja, prikazujejo letni

računovodski izkazi ter ostala dokumentacija, je smiselno, da se na osnovi določenih postopkov in dokumentov v tem delu vzpostavi (preprosta) projektna informacijska podpora, s katero se uredi pretok podatkov iz organizacije zasebnega partnerja do javnega partnerja ipd.

8. Zaključek projekta JZP

Zaključek projekta je zadnja faza projektnega ciklusa projekta JZP. Zasebni partner mora še pred koncem trajanja projekta JZP izvesti končno vzdrževanje objekta. Po prenehanju JZP tipa BOT pogodbenega koncesijskega partnerstva zasebni partner brezplačno prenese lastništvo nad objektom na javnega partnerja.

V primeru projektnega financiranja zasebni partner zapre projektno podjetje ter razbremeni in vrne vire (ljudi, opremo) nazaj na redno delovno mesto ter projekt uradno zaključi. Kadar se izvede projekt v lastni organizaciji zasebnega partnerja v obliki matrične projektne organizacije, pa člani projektnega tima ostanejo na svojih delovnih mestih in v prihodnje opravljajo samo redno delo.

9. Zaključek

Obvladovanje projektov JZP je kompleksno zaradi potrebe po koordiniranju heterogenih virov na način, da so zastavljeni cilji projekta javnega in zasebnega sektorja zadovoljeni učinkovito in uspešno. V današnji hitro se razvijajoči informacijski dobi vodenje projektov otežujejo še neprestane spremembe v tehnologijah in postopkih, ki se dogajajo znotraj dobe trajanja projekta. Ne glede na to, mora biti projekt JZP zaključen tako, da je opravljeno pravo delo in na pravi način, pri čemer pa se neprestano menjajo izvajalci. Projekt JZP ne more biti uspešen brez ustreznega finančnega modela, ki optimalno izkorišča dane vire za uresničitev zastavljenih ciljev, ter projektnega vodenja, ki ga je potrebno vključiti v celovito vodenje od identifikacije, načrtovanja, izvajanja do nadzora JZP.

Projektna metodologija, predstavljena v prispevku, bo lahko olajšava za uspešno in učinkovito dokončanje projektov JZP s strani zasebnih partnerjev v primeru ustrezne sposobnosti projektnega vodje. Ta mora metodologijo razumeti in jo z novim pridobljenim znanjem in izkušnjami tudi neprestano izboljševati. Za uspešno izveden projekt JZP pa je potrebno še veliko več, predvsem usposobljena delovna sila, aktivno sodelovanje vseh udeležencev v projektu in konkretno definirane potrebe uporabnikov. Projekt JZP in projektna metodologija sta neločljivo povezana s strategijo podjetja, okoljem, v katerem podjetje posluje, prav tako pa tudi z naravo projekta oziroma dela, ki se odraža v procesih uvajanja le-tega, projektni dokumentaciji ter projektnih vlogah.

Le prava metodologija, ki je ustrezno prilagojena konkretnemu projektu, lahko da prave rezultate. V prispevku je predstavljena ohlapna projektna metodologija, ki vključuje najnujnejšo dokumentacijo in srednje veliko pravil, saj se lahko le na takšen način uporablja za več

različnih JZP v BOT obliki pogodbenega koncesijskega partnerstva. Je orodje v rokah projektnega vodje in ostale projektne skupine, s pomočjo katerega bodo lažje reševali osnovni problem vsakega projekta JZP, to je, kako pripeljati projekt do zaključka znotraj zastavljenih časovnih okvirov, proračunskih omejitev oziroma stroškov in načrtovanega obsega funkcionalnosti, ki jih zahtevajo, ob zahtevani oziroma pričakovani kakovosti zgrajene infrastrukture oziroma izvedene javne storitve.

Viri in literatura

[1] *Zakon o javno-zasebnem partnerstvu*. (2004). Uradni list RS, št. 127/2006.

[2] Mužina, A. et al. (2008). *Javno-zasebna partnerstva: strokovni napotki in uporabne rešitve za uspešno uresničitev projektov javno-zasebnega partnerstva*. Založba Forum Media, Ljubljana, Slovenija.

[3] *European commission: Commission Staff Working Paper*. (2005). *Report on The Public Consultation on The Green Paper on Public-Private Partnerships and Community Law on Public Contracts and Concessions*, dosegljivo na: http://ec.europa.eu/internal_market/publicprocurement/docs/ppp/ppp-report_en.pdf, 23.07.2009.

[4] Ferk, B. *Postopek oblikovanja javno-zasebnega partnerstva*, dosegljivo na: <http://pppforum.si/javno-zasebno-partnerstvo/postopek-oblikovanja-javno-zasebnega-partnerstva.html>, 10.02.2010.

[5] *Project management institute*. (2004). *A Guide to the Project Management Body of Knowledge, PMBOK(R) Guide, Third Edition*, dosegljivo na: http://www.unipi.gr/akad_tmhm/biom_dioik_tech/files/pmbok.pdf, 20.11.2009.

[6] Mrak, M. et al. (2005). *Projektno financiranje: Alternativna oblika financiranja infrastrukturnih objektov*. Služba Vlade Republike Slovenije za lokalno samoupravo in regionalno politiko, Ljubljana, Slovenija.

[7] Ferčič, A. (2005). *Javno-zasebno partnerstvo: delitev tveganj med partnerjema*. *Pravna praksa*. V: *Gospodarski vestnik*, 14. okt., let. 24, št. 39/40, str. 15-16.

[8] *Pravilnik o vsebini upravičenosti izvedbe projekta po modelu javno-zasebnega partnerstva*. (2007). Uradni list RS, št. 32/2007, dosegljivo na: <http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?urlid=200732&stevilka=1756>, 05.10.2009.

[9] *Uredba o enotni metodologiji za pripravo in obravnavo investicijske dokumentacije na področju javnih financ*. (2006). Uradni list RS, št. 60/2006, dosegljivo na: <http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?urlid=200660&stevila=2549>, 10.10.2009.

[10] *Služba vlade RS za strukturno politiko in regionalni razvoj*. (2004). *Priročnik za izdelavo analize stroškov in koristi investicijskih projektov*, dosegljivo na: <http://www.mf.gov.si/slov/invest/Prirocnik2004.pdf>, 15.01.2010.

[11] *Služba vlade RS za strukturno politiko in regionalni razvoj*. (2008). *Metodološki delovni dokumenti – Delovni dokument 4. Navodilo za uporabo metodologije pri izdelavi analize stroškov in koristi*, dosegljivo na: <http://www.euskлади.si/publikacije/navodila/download/metodološki%20del.%20dok.%204.pdf>, 16.12.2009.

Žiga Pfeifer že več let deluje v različnih družbah Skupine CMC. Na delovnem mestu se že od sprejema Zakona o javnem-zasebnem partnerstvu, poleg ostalih finančno-ekonomskih aktivnostih v zvezi z nepremičninami, ukvarja z vodenjem projektov javno-zasebnih partnerstev (JZP), iz česar je tudi magistriral. Do danes je na podlagi Vlog o zainteresiranosti, ki jih pripravlja, javni interes za izvedbo projektov v obliki JZP identificiralo več različnih občin ter ministrstvo. Leta 2008 je v podjetju CM Celje d. d. izpeljal prvo formalno JZP z javnim sektorjem v Sloveniji v zvezi z obnovo in vzdrževanjem osnovne šole ter leto kasneje še v zvezi z izgradnjo, vzdrževanjem in upravljanjem tržnice. Na podlagi teorije, izkušenj ter dobre evropske prakse je izdelal priročnik Vodenje projektov javno-zasebnih partnerstev, v katerem je na slikovit način predstavljena projektna metodologija s praktičnimi primeri ter teoretičnimi izhodišči o JZP in vodenju projektov za zasebne partnerje, ki bo izšla v začetku leta 2011 pri Fakulteti za komercialne in poslovne vede v Celju.