

Vodenje projektov javno-zasebnih partnerstev

Žiga Pfeifer, mag. posl. ved

Celje 2011

Žiga Pfeifer, mag. posl. ved

VODENJE PROJEKTOV JAVNO-ZASEBNIH PARTNERSTEV

Praktični priročnik za zasebne partnerje

1. izdaja

Strokovna recenzija ■ **dr. Mojmir Mrak**

Lektoriranje ■ **Petra Kotnik**

Izdala in založila ■ **Fakulteta za komercialne in poslovne vede
Celje 2011**

Zbirka ■ **Strokovne in znanstvene monografije FKPV**

Oblikovanje ovitka ■ **Tomaž Perčič**

Tisk ■ **Kabis, Laško
2011**

Naklada ■ **100 izvodov**

© **2011 Fakulteta za komercialne in poslovne vede**

Kopiranje oz. razmnoževanje brez pisnega dovoljenja FKPV je prepovedano.

CIP - Kataložni zapis o publikaciji
Narodna in univerzitetna knjižnica, Ljubljana

332.012.36:005.8(075.8)

PFEIFER, Žiga, 1982-

Vodenje projektov javno-zasebnih partnerstev / Žiga Pfeifer. - 1. izd. - Celje : Fakulteta za komercialne in poslovne vede, 2011. (Zbirka Strokovne in znanstvene monografije FKPV)

ISBN 978-961-6825-23-8

255303424

Kratice in okrajšave

SPLOŠNE

JZP	- javno-zasebno partnerstvo
PPP	- angl. public-private partnership
Vloga	- vloga o zainteresiranosti za izvedbo JZP
zasebni sektor	- organizacije zasebnega sektorja
gradbinci	- ponudniki oziroma izvajalci nizkih in visokih gradenj
infrastruktura	- infrastrukturna dejavnost, dobrine in storitve
DIIP	- dokument identifikacije investicijskega projekta
WBS	- retrogradna strukturirana členitev dela
EU	- Evropska unija
Komisija	- Evropska komisija
PMI	- Project Management Institute, Inc.

ZAKONI IN DRUGI SPLOŠNI AKTI

ZGJS	- Zakon o gospodarskih javnih službah / ZGJS / (Uradni list RS, št. 32/1993)
ZJN	- Zakon o javnem naročanju / ZJN-2 / (Uradni list RS, št. 128/2006)
ZJZP	- Zakon o javno-zasebnem partnerstvu /ZJZP/ (Uradni list RS, št. 127/2006)
ZSPDPO	- Zakon o o stvarnem premoženju države, pokrajin in občin /ZSPDPO/ Uradni list RS, št. 14/2007)
SPZ	- Stvarnopravni zakonik / SPZ / (Uradni list RS, št. 87/2002)
Pravilnik	- Pravilnik o vsebini upravičenosti izvedbe projekta po modelu javno-zasebnega partnerstva (Uradni list RS, št. 32/2007)
Uredba	- Uredba o enotni metodologiji za pripravo in obravnavo investicijske dokumentacije na področju javnih financ (Uradni list RS, št. 60/2006)
Uredba SP	- Uredba o stvarnem premoženju države, pokrajin in občin (Uradni list RS, št. 84/2007)

Predgovor

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 vedno pogosteje spoznavajo, da potrebe po investicijah daleč presegajo raven razpoložljivih resursov, ki so in bodo na razpolago.

V zadnjem času se zaradi pomanjkljive javne infrastrukture, vse večjega nezadovoljstva uporabnikov javnih storitev, kritik o delovanju javnega sektorja, zahtev po preglednosti ter zahtev po kakovostnejših, cenejših in dostopnejših storitvah javnega sektorja, naraščajočih javnih potreb, vedno bolj omejenih proračunskih sredstev in dolžniške krize, iskanja poslovnih priložnosti s strani zasebnega sektorja v načrtu oživitve gospodarstva ter celo kot izhod iz gospodarske krize vedno pogosteje uporablja pojem javno-zasebnega partnerstva¹ (kratici JZP ali PPP; angl. public-private partnership).

JZP je razmerje zasebnega vlaganja v javne projekte in/ali javnega sofinanciranja zasebnih projektov, ki so v celoti ali samo deloma 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.

Gre za najsodobnejšo obliko zagotavljanja javnih storitev in za enega najsodobnejših načinov financiranja infrastrukturnih objektov, ki se izvede v različnih tipih aranžmajev med javnim sektorjem na nivoju države ali na nivoju lokalne skupnosti ter zasebnim, poslovnim sektorjem. JZP nudi javnemu sektorju dostop do finančnih, tehničnih, organizacijskih in infrastrukturnih virov, zasebnemu sektorju pa omogoča poslovno priložnost pri uveljavitvi svojih inovativnih idej, pridobitev pravice do dolgoročne ekskluzive ter rednih finančnih prilivov, praviloma zaprto finančno konstrukcijo, finančno upravičenost, lažje obvladovanje tveganj in pogodbeno varnost.

Kljub omenjenim prednostim in priložnostim pa izvedba projektov JZP za organizacije zasebnega sektorja² ni samoumevna. Poleg pomanjkanja politične zaveze, stimulativnosti in transparentnosti gospodarskega okolja, implementacije Zakona o javno-zasebnem partnerstvu³ v praksi, slabe promocije in majhne podpore javnosti, na odločitev zasebnega sektorja o sodelovanju in predvsem lastni identifikaciji projektov z javnim interesom vpliva predvsem neizkušenost vodij projektov zasebnega sektorja v procesu identificiranja, načrtovanja, izvajanja in vodenja teh projektov.

Če pri zasebnem sektorju ni natančno določeno, kako se projekti JZP identificirajo, kako bo delo pri izvedbi projektov JZP potekalo, kje se potrebni podatki pridobijo, kdaj se kakšna naloga začne in konča in kdo je za kaj odgovoren, lahko podjetje zapade v določene težave. Večini možnih težav se zasebni sektor lahko izogne s projektnim vodenjem projektov JZP oziroma z uporabo metodologije, ki zagotavlja načrtovanje, spremljanje in nadziranje vseh potrebnih resursov, aktivnosti in virov ter primerjavo s cilji projekta in merili kakovosti.

¹ Javno-zasebno partnerstvo – v nadaljevanju JZP.

² Organizacija zasebnega sektorja – zasebni sektor.

³ Zakon o javno-zasebnih partnerstvih – v nadaljevanju ZJZP.

Za izvedbo projektov z uporabo instituta JZP, razen ZJZP, 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, ne obstajajo neka splošna navodila za uspešno in učinkovito izvedbo projektov JZP za zasebni sektor, ki v projektih JZP nastopa kot promotor oziroma zasebni partner.

Čeprav dobre prakse pri izvajanju projektov JZP v Sloveniji še ni veliko, saj se pri nas uporablja samo zadnjih nekaj let, priročnik na podlagi teoretičnih izhodišč o JZP in projektne menedžmentu, analize dobrih praks držav Evropske unije, predvsem pa na osnovi izkušenj avtorja pri vodenju teh projektov predstavlja referenčni, standardiziran postopek organiziranja in celovitega obvladovanja projektov JZP. Ker gre pri projektih JZP za zelo širok spekter različnih vrst oziroma tipov JZP, je priročnik osredotočen predvsem na najpogostejši tip JZP tako pri nas kot tudi v tujini: **BOT-koncesijsko razmerje pogodbenega partnerstva**.

Predstavljena projektna metodologija vodi k sistematičnemu in poenotenemu načinu ravnanja projektov JZP za zasebne partnerje. V njej zbrani enotni postopki za identificiranje, načrtovanje, izvajanje, vodenje in spremljanje projektov JZP na slikovit način predstavljajo in definirajo procese, pravila, izdelke, dokumente, način organizacije in druge gradnike, ki jih mora vodja projektov JZP znati, na podlagi svojih vodstvenih sposobnosti približati slehernemu projektne 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. Rezultati uporabljene metodologije se dodatno odražajo v nižjih stroških projektov, njihovi večji uspešnost in posledično v večji konkurenčnosti zasebnega sektorja ter ne nazadnje tudi v večjem zadovoljstvu javnega sektorja ter končnih odjemalcev.

O avtorju

Žiga Pfeifer že več let deluje v različnih družbah Skupine CMC. Na delovnem mestu se že od sprejema ZJZP poleg ostalih finančno-ekonomskih aktivnosti v sklopu celostnega inženiringa za visoke gradnje ukvarja z vodenjem projektov JZP. S tega področja 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 in eno 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, leto kasneje v zvezi z izgradnjo, vzdrževanjem in upravljanjem tržnice, v letošnjem letu pa še v zvezi z izgradnjo, tekočim vzdrževanjem, energetskim upravljanjem, zavarovanjem in oddajanjem v uporabo vrtca ter športnega igrišča.

Svoje strokovno znanje s področja JZP izpopolnjuje z udeležbami na konferencah in seminarjih s tega področja. Je avtor strokovnega prispevka »Vodenje projektov javno-zasebnih partnerstev«, ki je izšel v reviji Projektna mreža (Letnik 13, številka 3, december 2010).

Kazalo vsebine

1 Oblike zagotavljanja javnih storitev in infrastrukture ter njihovo financiranje	14
1.1 Klasična oblika zagotavljanja javnih storitev in infrastrukture	15
1.1.1 Javno naročilo	16
1.1.2 Formalna privatizacija	17
1.2 Outsourcing	18
1.3 Prenos stavbne pravice	19
1.3.1 Značilnosti stavbne pravice	20
1.3.2 Postopek ustanovitve stavbne pravice	21
1.3.3 Pravni vidiki izvedbe posla	23
1.3.4 Primerjava zagotovitve javne infrastrukture v obliki JZP oz. prenosu stavbe pravice	24
1.4 Javno-zasebno partnerstvo	25
1.5 Materialna privatizacija	26
2 Javno-zasebna partnerstva	27
2.1 Opredelitev pojma JZP	27
2.2 Osnovni elementi JZP	28
2.3 Poslovni vidiki v JZP	28
2.3.1 Poslovni vidiki javnega sektorja v JZP	29
2.3.2 Poslovni vidiki zasebnega sektorja v JZP	29
2.3.3 Poslovni vidiki posojilodajalcev v JZP	30
2.3.4 Aktualnost JZP za uporabnike	30
2.4 Oblike JZP	31
2.4.1 Delitev oblik JZP glede lastništva nad infrastrukturo	31
2.4.2 Delitev oblik JZP glede zagotavljanja storitev in financiranja projektov na področju gospodarske infrastrukture	34
2.4.3 Delitev oblik JZP glede na organizacijski odnos oz. razmerja med sektorjema	35
2.4.4 Delitev oblik JZP glede na oblike projektnega financiranja	37
2.5 Postopek JZP	40
2.5.1 Predhodni postopek	40
2.5.2 Akt o JZP	43
2.5.3 Javni razpis	43
2.5.4 Izbira izvajalca JZP	44
2.5.5 Nastanek razmerja JZP	45
2.5.6 Izvajanje JZP	46
2.5.7 Prenehanje JZP	47
2.6 Tveganja v JZP	47
2.6.1 Splošna tveganja	48
2.6.2 Posebna tveganja	49
2.6.3 Matrica razporeditve tveganj med javnim in zasebnim partnerjem projekta	50
2.7 SWOT-matrika JZP	52
2.7.1 Prednosti v JZP	53
2.7.2 Slabosti v JZP	54
2.7.3 Priložnosti v JZP	55
2.7.4 Nevarnosti v JZP	56
2.8 Zakon o javno-zasebnem partnerstvu	56

3 Vodenje projektov ■ 59

- 3.1 Projekt ■ 59
- 3.2 Pomen in cilji projekta ■ 60
- 3.3 Življenjski cikel projekta ■ 61
- 3.4 Projektno vodenje ■ 63
- 3.5 Proces projektnega vodenja ■ 64
- 3.6 Deležniki projekta ■ 65
- 3.7 Funkcije projektnega vodenja ■ 66
 - 3.7.1 Obvladovanje integracije projektnega vodenja ■ 66
 - 3.7.2 Obvladovanje vsebine in obsega projekta ■ 67
 - 3.7.3 Obvladovanje časa v projektu ■ 70
 - 3.7.4 Obvladovanje stroškov projekta ■ 72
 - 3.7.5 Obvladovanje kakovosti projekta ■ 75
 - 3.7.6 Obvladovanje tveganja projekta ■ 76
 - 3.7.7 Upravljanje s človeškimi viri v projektu ■ 78
 - 3.7.8 Obvladovanje komuniciranja v projektu ■ 79
 - 3.7.9 Obvladovanje pogodb in oskrbovanja projekta ■ 80
- 3.8 Organiziranost projekta ■ 81
 - 3.8.1 Matrična organizacija ■ 82
 - 3.8.2 Čista projekta organizacija ■ 83
 - 3.8.3 Vplivna projektna organizacija ■ 84

4 Problematika izvajanja projektov v JZP ■ 85

- 4.1 Problematika projektov v JZP ■ 85
 - 4.1.1 Problematika projektov v JZP v fazi priprave projekta ■ 87
 - 4.1.2 Problematika projektov v JZP v fazi odločitve ■ 88
 - 4.1.3 Problematika projektov v JZP v fazi izvajanja ■ 88
- 4.2 Ključni dejavniki za uspeh JZP ■ 88
 - 4.2.1 Ključni dejavniki za uspeh JZP na nivoju države ■ 89
 - 4.2.2 Ključni dejavniki za uspeh JZP na nivoju projekta ■ 89
- 4.3 Okvir za spodbujanje JZP ■ 90

5 Financiranje projektov JZP ■ 92

- 5.1 Klasični najem posojila ■ 92
 - 5.1.1 Proces odobritve posojila ■ 93
 - 5.1.2 Oblike zavarovanja posojila ■ 94
- 5.2 Ustanovitev konzorcija s finančno institucijo ■ 96
- 5.3 Odstop terjatev ■ 99
- 5.4 Projektno financiranje ■ 101
 - 5.4.1 Opredelitev projektnega financiranja ■ 101
 - 5.4.2 Projektno podjetje in JZP ■ 101
 - 5.4.3 Lastnosti projektnega podjetja ■ 103
 - 5.4.4 Udeleženci projektnega podjetja ■ 104
 - 5.4.5 Primernost uporabe projektnega financiranja ■ 106

6 Projektni cikel projekta JZP ■ 108

- 6.1 Zasnova projekta JZP ■ 110
 - 6.1.1 Tržna analiza ■ 110
 - 6.1.2 Identifikacija projekta JZP ■ 110
 - 6.1.3 Vzpostavitev projektne organizacije projekta ■ 111
 - 6.1.4 Opredelitev idejnega projekta ■ 111
- 6.2 Načrtovanje projekta JZP ■ 113
 - 6.2.1 Načrtovanje vsebine in obsega projekta ■ 114

6.2.2	Načrtovanje časa projekta	■	119
6.2.3	Načrtovanje ekonomike projekta	■	119
6.2.4	Načrtovanje kakovosti projekta	■	129
6.2.5	Načrtovanje tveganj projekta	■	130
6.2.6	Načrtovanje človeških virov	■	131
6.2.7	Načrtovanje komuniciranja v projektu	■	132
6.2.8	Načrtovanje oskrbovanja projekta	■	134
6.2.9	Načrtovanje projektne organizacije	■	134
6.2.10	Načrtovanje kontrole projekta	■	134
6.3	Javni razpis	■	135
6.3.1	Vloga o zainteresiranosti	■	135
6.3.2	Ponudba na javni razpis	■	140
6.3.3	Pogodba o JZP	■	142
6.4	Izvedba projekta JZP	■	143
6.4.1	Izgradnja infrastrukture	■	144
6.4.2	Izvajanje JZP	■	146
6.5	Zaključek projekta JZP	■	151
6.5.1	Prenehanje JZP	■	151
6.5.2	Prenos lastništva na javnega partnerja	■	152

7 Zaključek ■ 153

8 Viri in literatura ■ 156

Kazalo slik

- Slika 1: Oblike zagotavljanja javnih storitev in infrastrukture ■ 15
- Slika 2: Prikaz klasičnega javnega naročila ■ 16
- Slika 3: Delitev tveganj med javni in zasebni sektor pri izvedbi projektov na klasični način ■ 16
- Slika 4: Prikaz tveganj javnega sektorja pri klasičnem javnem naročilu ■ 17
- Slika 5: Prikaz formalne privatizacije ■ 17
- Slika 6: Prikaz zagotavljanja javnih storitev in infrastrukture v okviru outsourcinga ■ 18
- Slika 7: Prikaz zagotovitve javne infrastrukture s prenosom stavbne pravice ■ 19
- Slika 8: Postopek ustanovitve stavbne pravice ■ 21
- Slika 9: Prikaz tveganj javnega sektorja pri JZP ■ 25
- Slika 10: Prikaz javno-zasebnega partnerstva ■ 26
- Slika 11: Osnovni elementi v JZP ■ 28
- Slika 12: Delitev JZP glede lastništva nad infrastrukturo ■ 31
- Slika 13: Delitev JZP glede zagotavljanja storitev in financiranja projektov na področju gospodarske infrastrukture ■ 34
- Slika 14: Delitev oblik JZP glede na organizacijski odnos oz. razmerja med sektorjema ■ 35
- Slika 15: Modeli projektnega financiranja glede na stopnjo tveganj in stopnje vključenosti zasebnega sektorja ■ 38
- Slika 16: Postopek JZP ■ 40
- Slika 17: Vrste tveganj pri izvedbi projektov JZP ■ 48
- Slika 18: SWOT-matrika JZP ■ 52
- Slika 19: Struktura ZJZP ■ 57
- Slika 20: Projekt ■ 60
- Slika 21: Življenjski cikel projekta ■ 62
- Slika 22: Vodenje projektov ■ 63
- Slika 23: Proces projektnega vodenja ■ 64
- Slika 24: Deležniki v projektu ■ 65
- Slika 25: Funkcije projektnega vodenja ■ 66
- Slika 26: Proces integracije projekta ■ 67
- Slika 27: Elementi menedžmenta obsega ■ 68
- Slika 28: Koraki izdelave WBS ■ 69
- Slika 29: Primer WBS ■ 69
- Slika 30: Podprocesi obvladovanja časa ■ 70
- Slika 31: Primer gantograma ■ 71
- Slika 32: Vrste stroškov projekta ■ 72
- Slika 33: Elementi upravljanja stroškov ■ 73
- Slika 34: Priprava predračuna stroškov projekta ■ 74
- Slika 35: Proces obvladovanja kakovosti ■ 75
- Slika 36: Vrste tveganja projekta ■ 76
- Slika 37: Proces obvladovanja tveganj ■ 77
- Slika 38: Proces obvladovanja človeških virov v projektu ■ 78
- Slika 39: Tipi komuniciranja v projektu ■ 79
- Slika 40: Proces obvladovanja komuniciranja ■ 79
- Slika 41: Proces obvladovanja pogodb in oskrbovanja projekta ■ 80
- Slika 42: Prikaz oblik organizacije projektov ■ 82
- Slika 43: Projektno-matrična organizacija ■ 83
- Slika 44: Čista projektna organizacija ■ 84

Slika 45: Vplivna projektna organizacija	■ 84
Slika 46: Stopnje zrelosti JZP trga	■ 85
Slika 47: Problematika projektov JZP	■ 87
Slika 48: Dejavniki za uspeh JZP	■ 89
Slika 49: Financiranje projektov JZP	■ 92
Slika 50: Financiranje JZP s kreditom	■ 93
Slika 51: Zavarovanje posojila	■ 94
Slika 52: Ustanovitev konzorcija s finančno institucijo	■ 98
Slika 53: Financiranje z odstopom terjatev	■ 100
Slika 54: Primer projektnega financiranja JZP	■ 102
Slika 55: Lastnosti projektnega podjetja	■ 103
Slika 56: Udeleženci projektnega podjetja	■ 104
Slika 57: Faze projektnega ciklusa projekta JZP	■ 109
Slika 58: Zasnova projekta JZP	■ 110
Slika 59: Projektno-matrična organizacija	■ 111
Slika 60: Načrtovanje projekta JZP	■ 113
Slika 61: Retrogradna struktura (WBS) projekta JZP	■ 115
Slika 62: Načrtovanje ekonomike projekta	■ 120
Slika 63: Ekonomika projekta	■ 121
Slika 64: Rentabilnost projekta	■ 126
Slika 65: Neto sedanja vrednost	■ 127
Slika 66: Interna stopnja donosnosti	■ 127
Slika 67: Načrtovanje kakovosti projekta	■ 129
Slika 68: Načrtovanje tveganj projekta	■ 130
Slika 69: Načrtovanje človeških virov	■ 131
Slika 70: Načrtovanje človeških virov	■ 132
Slika 71: Faza javni razpis	■ 135
Slika 72: Dokumentacije v vlogi o zainteresiranosti	■ 136
Slika 73: Aktivnosti v fazi ponudbe na javni razpis	■ 140
Slika 74: Aktivnosti v fazi pogodba o JZP	■ 143
Slika 75: Izvedbena faza projekta JZP	■ 144
Slika 76: Aktivnosti v zvezi z izgradnjo objekta	■ 144
Slika 77: Izvajanje projekta JZP	■ 147
Slika 78: 7 P-trženjski splet	■ 149
Slika 79: Zaključek projekta JZP	■ 151

Kazalo tabel

Tabela 1: Primerjava zagotovitve javne infrastrukture v obliki JZP oz. prenosu stavbe pravice	■ 24
Tabela 2: Temeljne značilnosti posameznih oblik	■ 32
Tabela 3: Definicija ciljev javnega sektorja	■ 33
Tabela 4: Značilnosti posameznih oblik partnerstva	■ 33
Tabela 5: Matrica razporeditve tveganj med javnim in zasebnim partnerjem	■ 51
Tabela 6: Primer porazdelitve tveganj projekta (za izvedbo športne dvorane)	■ 139