

UJETO V MREŽO

Renato Golob odgovarja na prispevek avtorja Žige Pfeiferja z naslovom Vodenje projektov javno-zasebnih partnerstev iz Projektne mreže Slovenije, številka 3, letnik 2010

»V zadnji številki letnika XIII (oziroma leta 2010) sem prebral članek Žige Pfeiferja, »Vodenje projektov javno-zasebnih partnerstev«. Čeravno tematika ne sodi v moje ožje področje dela, menim, da gre za enega vrhunskih prispevkov, ki tudi laikom osvetli problematiko ter predstavi široko uporabnost metodologije. Predvsem z vidika prakse. Jasno je mogoče razbrati avtorjevo aplikativno usmerjenost oziroma uporabnost vsebine, ki je napisana na osnovi praktičnih izkušenj.

Povsem normalno je, da z avtorjem ne delim vseh trditev in da se mi ob nekaterih porajajo dvomi (po principu, »če se s šefom, v tem primeru z avtorjem, v vsem strinjata, je eden od vaju preveč«). Ena izmed takih je, na primer, da tovrstni projekti trajajo tudi do 20 let. Obdobje se mi zdi občutno predolgo. Med aksiomi, ki karakterizirajo projekte, izstopa definicija, da ima vsak izmed njih svoj začetek in konec. Res je, da avtor tega opredeljuje, vendar menim, da gre v tem primeru (faza »Izvajanje JZP«) predvsem za zelo dolgo obdobje spremljanja učinkov realiziranega projekta, ki pa ne sodi v projektni cikel. Zaradi tega bi predstavljeno standardizirano proceduro sam zaključil z »Izgradnjo infrastrukture« oziroma s predajo objekta uporabniku (upravljalcu).

Če bi, kot laik na področju JZP, moral oceniti količino idejnih pobud za projekte JZP, bi brez razmišljanja zapisal, da jih velika večina oziroma več kot 95 % nastane kot posledica potreb »javnih partnerjev« oziroma nosilcev javnega interesa. Predvsem zaradi tega, ker naj bi sami najboljše poznali probleme v neposrednem okolju in planirane strategije razvoja, pri uresničevanju katerih se zaradi omejenosti virov (proračunov) pojavljajo problemi pri zagotavljanju potrebnih finančnih sredstev.

Predstavljena standardizirana procedura vzpostavitve in razvoja projekta JZP, po kateri naj bi pobude, idejni projekti, vloge ter posledično posredno tudi vsebine razpisnih dokumentacij nastajali po iniciativi »zasebnega partnerja«, generira resno nevarnost favoriziranja nosilca iniciative. Le-ta vsebin dokumentov ne more sestaviti brez posredne ali neposredne komunikacije z »javnim partnerjem«, ki razpolaga z večino potrebnih podatkov in ne nazadnje, ki naj bi prepoznal problem. Omenjena komunikacija pa vsaj na prvi pogled budi resne dvome o sklepanju nedovoljenih dogovorov. Pomisleke krepi vprašanje, zakaj bi »zasebni subjekt«, ki namerava izpeljati projekt JZP, samoiniciativno in brez zagotovila o kasnejšem poslovnem sodelovanju, tvegal lastna finančna sredstva (ure zaposlenih, potrebna materialna sredstva, dnevnice, potovanja ...) in dobro ime (v primeru komuniciranja s potencialnimi podizvajalci ali zunanji eksperti). Dilema postane še večja, ko ugotovimo, da v primeru, ko na javnem razpisu ni izbran, ni le neproduktivno porabil lastnih virov, temveč je rezultate dela brezplačno dal konkurenci.

Tudi če prezremo prvo asociacijo omenjenega potencialnega favoriziranja oziroma postopek izbora najugodnejše ponudbe, se mi poraja dilema o določanju potrebne dolžine trajanja javnega razpisa. Minimalno trajanje za velike projekte sicer določa zakon, vendar v dani situaciji obstajata dve, precej nasprotujoči si dejstvi:

1. priprava ponudb se prične na osnovi razpisne dokumentacije, ki jo ponudniki prejmejo s pričetkom javnega razpisa. Naročnik mora zagotoviti enakovredne pogoje za priprave ponudb za vse potencialne ponudnike in
2. eden izmed ponudnikov je že pred objavo javnega razpisa skoraj v celoti pripravil vse potrebne dokumente oziroma ponudbo.

Vse predstavljene dvome je mogoče razbliniti z redefiniranjem procedure. Ne glede na to, ali je idejni pobudnik zasebni ali javni partner, mora prvi korak storiti slednji. Pogoja za pričetek postopka sta dva:

1. obstajati mora vsaj en izdelan dokument investicijske dokumentacije,
2. zasebni partner (naročnik) mora biti sposoben definirati vizijo projekta.

Z izbranim postopkom javnega naročanja zasebni partner izbere zunanjega eksperta, ki bo vodil projektni tim za pripravo predloga zagonkega elaborata. Sestava strokovnjakov v projektnem timu je odvisna od vsebine projekta in lastnih kadrovskega virov zasebnega partnerja. Če ta kvalitativno in kvantitativno razpolaga z ustreznim kadrovskim potencialom, lahko pripravo predloga zagonkega elaborata izvede brez zunanje pomoči. Nastali dokument je zadostna osnova za pripravo razpisne dokumentacije in za modificiranje v operativne zagonke elaborate (s strani ponudnikov), ki bodo kot priloge sestavni deli ponudb.

Na ta način je mogoče zagotoviti precej bolj enakovredno obravnavo vseh potencialnih ponudnikov (oziroma zainteresiranih zasebnih partnerjev) v celotnem postopku javnega naročanja. Poleg tega opisani postopek bistveno povečuje stopnjo resnosti in odgovornega ravnanja zasebnega partnerja oziroma naročnika. Ne gre namreč prezreti dejstva, da je edini, ki je do pričetka javnega razpisa (tudi do podpisa pogodbe z izbranim ponudnikom) že porabil izpogajani znesek finančnih sredstev. Vsako porabo javnih sredstev pa je potrebno opravičiti oziroma utemeljiti.»

Renato Golob
Pro svetovanje d. o. o.
pro.svetovanje@s5.net

Avtor prispevka Vodenje projektov javno-zasebnih partnerstev Žiga Pfeifer odgovarja Renatu Golobu

»G. Golob, veseli me, da je moj prispevek Vodenje projektov javno-zasebnih partnerstev, objavljen v prejšnji številki Projektne mreže, spodbudil zanimanje in razmišljanje z vaše strani.

Predstavljena metodologija za projektno vodenje javno-zasebnih partnerstev (JZP) je v večji meri nastala na podlagi izkušenj z izvajanjem in vodenjem infrastrukturnih projektov BOT-oblike koncesijskega razmerja pogodbenega partnerstva. Takšni projekti lahko obravnavajo izgradnjo, upravljanje in vzdrževanje športnih dvoran, garažnih hiš, šol, vrtcev, tržnic, gradnje širokopasovnih omrežij elektronskih komunikacij, cest, sistemov oskrbe z vodo, domov za ostarele, bolnic, socialnih stanovanj, zaporov itd. V vseh primerih so glede na »BOT tip JZP« začetni (finančni) vložki zasebnega partnerja, ki infrastrukturo vzpostavi z lastnimi sredstvi (oziroma v kombinaciji s sposojenimi tujimi sredstvi) izredno veliki. Ker je ključen interes zasebnih partnerjev zaslužek, mora partnerstvo trajati toliko časa, da si zasebni partner povrne vložena sredstva ter dodatno še nekaj zasluži. Ker se vložki od projekta do projekta razlikujejo, tudi trajanje JZP ne more biti standardizirano za vse vrste projektov. Vložek v izgradnjo nove tržnice se tako razlikuje z vložkom v izgradnjo nove šole s telovadnico ipd. Poleg začetnega vložka zasebnih partnerjev na dolžino JZP vpliva še cena javnih storitev (npr. uporabnina za športno dvorano), ki jo v sklopu JZP izvajajo zasebni partnerji. Visoka cena storitev bi sicer omogočala hitrejši zaključek projektov JZP, vendar pa takšna cena ne bi bila v interesu končnih uporabnikov. Njihov interes v JZP zagovarja javni partner. Visok lasten vložek ter omejitve pri postavitvi cene javnih storitev tako nakazujeta na potrebo po dolgoročnih partnerstvih (največkrat od 10 do 20 let).

Potrebo po fazi izvedbe projekta JZP (izvajanje JZP) zagovarjam s tem, da si zasebni partner šele v tej fazi začenja vračati vložena sredstva. Uspešnost izvedbe te faze se tudi najbolj odraža na končnem uspehu projekta. Prav tako v večini primerov zasebni partnerji zgrajeno infrastrukturo za čas trajanja partnerstva ne dajejo v upravljanje drugi organizaciji, ampak z njo upravljajo in jo tržijo sami. Z vašim predlogom, da bi se standardizirana procedura zaključila z »Izgradnjo infrastrukture« oziroma s predajo objekta uporabniku (upravljavcu) se bi strinjal samo v primeru, da bi celoten projektni cikel razdelili na dva zaključena »podprojekta«. Prvi »podprojekt« bi zajemal faze zasnova projekta, načrtovanja projekta, fazo javni razpis, ter prvi del faze izvedbe projekta, v kateri bi se »podprojekt« res lahko končal z zgrajeno infrastrukturo. Drugi »podprojekt« bi se začel z izvajanjem JZP ter se končal s predajo zgrajene infrastrukture v last javnemu partnerju. V priročniku Vodenje projektov javno-zasebnih partnerstev (Žiga Pfeifer. - 1. izd. - Celje: Fakulteta za komercialne in poslovne vede, 2011) podrobno opisujem potrebo po ponovnem načrtovanju projekta JZP v začetku faze izvedbe projekta JZP, kar posredno nakazuje na pojav dveh »podprojektov«, oziroma potrebo po njih.

V večji meri pa se strinjam z vašim komentarjem, v katerem ocenjujete, da se postopek JZP v več kot 95 % prične na podlagi pobud javnega sektorja, ki najbolj pozna probleme v neposrednem okolju in planirane strategije razvoja, pri uresničevanju katerih se zaradi omejenosti virov pojavljajo problemi pri zagotavljanju potrebnih finančnih sredstev. Po mojih izkušnjah so v prejšnjih letih občine zaradi iskanja različnih možnosti izvedbe oziroma financiranja infrastrukturnih projektov, res same kontaktirale potencialne izvajalce projektov (zasebne organizacije) v upanju, da pravno-formalno pričnejo postopek JZP z oddajo vloge o zainteresiranosti izvedbe projekta z uporabo instituta JZP (Vloga). V zadnjih dveh letih pa je takšnih pobud opazno manj. Morda lahko razloge temu poiščemo v večji samoiniciativi zasebnega sektorja kot pobudnika in idejnika projektov JZP.

Pravilno ugotavljate da je v primerih, ko je pobudnik projekta JZP zasebna organizacija, potrebna komunikacija med zasebno organizacijo in javnim sektorjem na nivoju države (npr. z ministrstvom) ali na nivoju lokalne skupnosti (npr. z občino). Komunikacija se vzpostavi za pridobitev idejnih projektov, Dokumentov identifikacije investicijskih projektov (DIIP) ter drugih dokumentov investicijske dokumentacije, zaradi potrditve potreb bo novi infrastrukturi ali samo zaradi ugotovitve dejanskega javnega interesa, ki je pri JZP ključnega pomena. Prikaz

možnosti izvedbe projekta z uporabo instituta JZP javnemu sektorju lahko ugodno vpliva na odnos med javnim sektorjem in zasebno organizacijo. Nepošteno pa bi bilo trditi, da gre zaradi tega že po pravilu za favoriziranje zasebnih organizacij, ki so s prvimi kontakti in kasneje z Vlogo pričeli postopek JZP. JZP se v skladu z Zakonom o javno-zasebnem partnerstvu (ZJZP) izvajajo na podlagi javnih razpisov. Predpisani so tudi roki objave oziroma trajanja razpisov. Glavni element naročnika (javnega partnerja) za izbiro izvajalca (zasebnega partnerja) je v večini primerov cena, ko jo mora plačati javni partner, oziroma, v skladu z zagotavljanjem javnega interesa, cena, katero morajo plačati končni uporabniki javnih storitev oziroma javne infrastrukture kot predmeta JZP. Dejstvo je, da so pobudniki JZP (pripravljalci Vloge) bolj seznanjeni s projektom, ki so ga v Vlogi predlagali. Za pripravo končne ponudbe potrebujejo manj časa, pripravljenih imajo več idej. Po drugi strani pa lahko naročnik z dovolj dolgo, obširno in jasno objavo javnega razpisa ponudi dovolj priložnosti tudi drugim zasebnim organizacijam za oddajo ustrezne ponudbe. Nedvomno si zasebne organizacije, ki pripravljajo Vloge, želijo pridobiti kakšno prednost v fazi javnega razpisa. Ta prednost je tudi eden izmed razlogov, da postopek začenjajo, zagotovo pa ni edini, saj brez začetega postopka nimajo nikakršne možnosti za izvedbo projekta (če Vloge ne bi pripravila konkurenca). V časih, ko na trgu ni veliko poslovnih priložnosti, morajo zasebne organizacije v časih tudi tvegati svoje kapacitete ter lastna finančna sredstva, ki jih je potrebno vložiti za pripravo Vloge, ter s tem pričetkom projekta JZP. Vedno pa se je potrebno zavedati, da s pripravo Vloge posel še ni pridobljen. Na podlagi izkušenj trdim, da zasebne organizacije, ki pripravljajo Vloge, v manj kot 50 % tudi sklenejo partnerstvo z javnim sektorjem, saj konkurenca kljub slabšemu poznavanju projekta na javnem razpisu ponudi boljše pogoje za naročnika. Paradoks nastale situacije pa je ravno v tem, da je velikokrat predlagana nižja cena konkurence posledica prav nepoznavanja projektov oziroma nepoznavanja vseh možnih stroškov, ki nastanejo v dolgem trajanju JZP. V takšnih primerih so lahko končni rezultati projektov zelo slabi, saj lahko javni sektor zaradi prikritja svoje »napačne izbire« naknadno priznava dodatne stroške izbranemu izvajalcu JZP (zasebnemu partnerju), kar na koncu privede do večjih stroškov izbranega izvajalca od predvidenih stroškov neizbranega ponudnika, ki je z Vlogo predlagal izvedbo projekta.

V kolikor ste v zadnjih treh odstavkih namesto izraza zasebni partner (naročnik) mislili javni partner (naročnik), se strinjam z vami, da bi se z omenjenim redifiniranjem postopka izvedbe JZP enakovrednost med potencialnimi ponudniki zagotovo še povečala. Se pa poraja vprašanje, kako hitro bi takšni projekti pripeljali do razpisa, v kolikor javni sektor (naročnik) ne bi bil dovolj samoiniciativen, ter kako bi procedura potekala v kolikor ne bi bilo izdelanega nobenega dokumenta investicijske dokumentacije. Glede na to, da je v ZJZP določen 3-mesečni rok, v katerem mora javni sektor odgovoriti promotorju (pripravljalcu Vloge) na njegovo Vlogo, bi bilo smiselno, da se tudi v vaši predlagani proceduri dodajo roki obveznosti proučitve idejnih pobud zasebnih organizacij in s tem pričetka postopka priprave razpisa. Vsekakor pa omenjena tematika presega namen pripravljene metodologije projektnega vodenja JZP in je bolj primerna za obravnavo piscev ZJZP.«

Žiga Pfeifer
 CM Celje, d.d., Slovenija
 ziga.pfeifer@cm-celje.si