

UNIVERZA V LJUBLJANI
EKONOMSKA FAKULTETA

MAGISTRSKO DELO

MITJA PRINČIČ

UNIVERZA V LJUBLJANI
EKONOMSKA FAKULTETA

MAGISTRSKO DELO

**RAVNANJE INVESTICIJSKIH PROJEKTOV V JAVNI UPRAVI –
PRIMER PROJEKTA, SOFINANCIRANEGA IZ KOHEZIJSKEGA
SKLADA EVROPSKE UNIJE**

IZJAVA

Študent Mitja Prinčič izjavljam, da sem avtor tega magistrskega dela, ki sem ga napisal pod mentorstvom prof. dr. Rudija Rozmana, in skladno s 1. odstavkom 21. člena Zakona o avtorskih in sorodnih pravicah dovolim objavo magistrskega dela na fakultetnih spletnih straneh.

V Pesnici pri Mariboru, dne 12. 5. 2011

Mitja Prinčič

Kazalo

UVOD	1
1 RAVNANJE S PROJEKTI	5
1.1 Opredelitev projekta	5
1.2 Vrste projektov	6
1.3 Življenjski cikel projekta	7
1.3.1 Življenjski cikel v splošni obliki	7
1.3.2 Življenjski cikel projekta, sofinanciranega s sredstvi iz Kohezijskega sklada	9
1.4 Opredelitev ravnanja s projektom	11
1.5 Planiranje investicije	12
1.6 Planiranje projekta	13
1.6.1 Proces planiranja projekta	13
1.6.2 Planiranje rokov in stroškov	14
1.6.3 Planiranje udeležencev	15
1.6.4 Planiranje mesta projekta v organizaciji podjetja	15
1.6.4.1 Projekti v obstoječi poslovnofunkcijski organizaciji	16
1.6.4.2 Projektna organizacija	17
1.6.4.3 Projektno-matrična organizacija	17
1.7 Uveljavljanje projekta	17
1.7.1 Ravnanje s človekovimi zmožnostmi	18
1.7.2 Vodenje (v ožjem smislu)	19
1.7.3 Komuniciranje	20
1.7.4 Motiviranje	21
1.8 Kontrola projekta	21
1.9 Kontrola izvajanja strategije – investicije	22
1.10 Zaključek projekta	22
1.11 Tveganja v projektih	23
2 INVESTICIJE V JAVNI UPRAVI V SLOVENIJI	25
2.1 Značilnosti investicij v javni upravi	25
2.2 Investicije v javni upravi in v zasebnem sektorju	27
2.3 Upravljalno-ravnalni proces v projektih v javni upravi	28
2.4 Značilnosti ravnanja s projekti v javni upravi	30
3 INVESTICIJE, KI SO SOFINANCIRANE IZ KOHEZIJSKIH SKLADOV EU	31
3.1 Opredelitev Kohezijskega sklada	31
3.2 Strateški dokumenti	32
3.2.1 Normativne podlage EU za Kohezijski sklad	32
3.2.2 Programski in drugi dokumenti RS	33

3.3	Investicije na področju okolja	34
3.4	Način pridobivanja sredstev iz Kohezijskega sklada Evropske unije	36
3.4.1	Vključene institucije	36
3.4.2	Upravičenci za pridobitev sredstev iz Kohezijskega sklada	38
3.4.3	Postopek pridobivanja sredstev iz Kohezijskega sklada	39
3.5	Ravnanje s projekti	40
4	IZGRADNJA INFRASTRUKTURNIH OBJEKTOV IN ŽIVLJENJSKI CIKEL PROJEKTA	42
4.1	Investicija v izgradnjo infrastrukture	42
4.2	Življenjski cikel projekta	44
4.2.1	Faza izbire strategije	44
4.2.2	Faza načrtovanja projekta	45
4.2.3	Faza uveljavljanja in kontrole	45
4.2.4	Izvedba in kontrola investicije in projekta	46
4.2.5	Zaključek del	46
5	PROJEKT IZGRADNJE KOMUNALNE INFRASTRUKTURE, SOFINANCIRAN S SREDSTVI IZ KOHEZIJSKEGA SKLADA.....	47
5.1	Opis investicijskega projekta	47
5.2	Udeleženci investicijskega projekta	48
5.2.1	Struktura udeležencev	48
5.2.2	Naročnik	50
5.2.3	Posredniško telo	50
5.2.4	Organ upravljanja	51
5.2.5	Organ za potrjevanje in revizijski organ	52
5.2.6	Komisija evropskih skupnosti	53
5.3	Vloge udeležencev celotnega projekta	54
5.4	Organizacija projekta na ravni posredniškega telesa	55
5.5	Razmerja med upravičencem, posredniškim telesom in organom upravljanja	57
5.5.1	Formalnopravna razmerja	57
5.5.2	Postopek potrditve projekta in vloge za potrditev sredstev iz Kohezijskega sklada	57
5.5.3	Postopek sofinanciranja gradnje	58
5.5.4	Komuniciranje med upravičencem, posredniškim telesom in organom upravljanja	59
5.5.4.1	Sestanki	59
5.5.4.2	Poročanje	60
5.6	Ravnanje s projektom na Ministrstvu za okolje in prostor RS	61
5.7	Ravnanje s projektom »Celostno urejanje odvajanja in čiščenja komunalnih odpadnih voda in varovanje vodnih virov v povodju Savinje«	64
5.7.1	Planiranje projekta	65
5.7.2	Kontrola izvajanja projektov	65
5.7.3	Komuniciranje v okviru projekta	67

SKLEP	70
LITERATURA IN VIRI.....	73

PRILOGE

Kazalo slik

Slika 1: Življenjski cikel projekta	9
Slika 2: Strateški in projektni proces	11
Slika 3: Organizacijska shema strukture upravljanja in nadzora	38

Kazalo tabel

Tabela 1: Viri financiranja po razvojnih prioritetah (v EUR).....	34
Tabela 2: Kazalniki za razvojno prioriteto »varstvo okolja – področje voda«.....	36

UVOD

Učinkovito izvajanje zastavljenih nalog in s tem povezana učinkovita poraba sredstev ter kadrov, predvidenih za uresničitev naloge, je temeljna zahteva sedanjega časa ne glede na to, ali se naloga izvaja v zasebnem ali javnem sektorju. Naloge so pogosto kompleksne, sestavljene iz več manjših, pogosto prav tako kompleksnih, nalog, katerih uresničitev pomeni tudi uspeh pri izvedbi glavne naloge. Te delne naloge uresničujejo doseganje vmesnih ciljev na poti do uresnitve skupne naloge. Za vsako od delnih nalog je značilno, da ima običajno različnega izvajalca, različne izvajalce pa je treba medsebojno usklajevati. Za takšno usklajevanje potrebujemo posebno organizacijo in posebna znanja, ki omogočajo uspešno dokončanje zastavljene glavne naloge. Kako smotrno uskladiti delovanje vseh potrebnih izvajalcev, njihove odgovornosti in komunikacije, kako smotrno uskladiti procese po vsebini in času izvrševanja, kako uskladiti medsebojno komuniciranje in spremljati izvajanje so aktivnosti, ki jih mora izvajati posameznik oziroma skupina, ki je odgovorna za izvedbo skupne glavne naloge. Te naloge usklajevanja, s katerimi zagotavljamo smotrno delovanje zaposlenih, so naloge planiranja, organiziranja, vodenja in kontrole, ki skupaj predstavljajo ravnateljstvo oziroma management.

Uspešnost pri izvajanju prej opisanih nalog ponuja projektni pristop, ki se je uveljavil v drugi polovici prejšnjega stoletja predvsem zaradi velikega števila kompleksnih nalog oziroma projektov, ki jih je bilo treba izvesti. Učinkovito ravnanje s projekti je zaradi velike konkurence na trgu postalo pomembno. Projekti postajajo bolj kompleksni, vse večji, roki za izvedbo pa postajajo vse krajši predvsem zaradi doseganja čim večjih ekonomskih učinkov. Razumevanje povezanosti med investicijo in projektom, torej projektne organizacije pri izvedbi investicije, pripomore k uspešnemu doseganju ciljev izbrane investicije.

O kompleksnih nalogah se najprej odločamo na ravni podjetja, na primer odločitev o novi investiciji, večji reorganizaciji ipd. Takšna odločitev mora voditi k večji uspešnosti, zato jo izbiramo na temelju ekonomskih sodil. Izbrano odločitev je treba izvesti učinkovito, kot sodila pa se uporabijo kazalniki učinkovitosti, na primer roki, stroški ipd. Obe odločitvi sta medsebojno povezani; prvo obravnavamo vsebinsko in jo imenujemo investicija, reorganizacija ipd., drugo odločitev pa razumemo kot organizacijsko oziroma management projekta. Najpogosteje obe skupaj poznamo kot projekt, čeprav s projektnim ravnanjem razumemo predvsem drugi, organizacijski del. Tudi v tem magistrskem delu bo poudarek predvsem na drugem delu, zaradi smiselnosti pa bo vključen tudi prvi, vsebinski del.

V zasebnem sektorju se je že popolnoma uveljavil projektni pristop, kar v celoti velja za izvajanje investicij, ki so enkratne dejavnosti in jih učinkovito izvedemo prav s projektno organizacijo. V javnem sektorju oziroma v javni upravi se je proces za večjo učinkovitost pričel razvijati v 80. letih prejšnjega stoletja. Spoznanje, da so podjetja v zasebnem sektorju

učinkovitejša kot podjetja v javnem sektorju, samo po sebi sili k spremembam v organizaciji delovanja podjetij v javni upravi. Novi modeli delovanja organizacij državne uprave v številnih državah temeljijo na t. i. podjetniškem pristopu, ki zahteva nove načine delovanja in obnašanja vseh akterjev, ter vplivajo tudi na razvoj organizacijske kulture (Žurga, 2004, str. 13). Vendar se tega ne da izvesti z zakonom, ampak je to strokovna odločitev vodstvenih delavcev, ki morajo obvladati managerska znanja. Uvajanje managementa v javno upravo spreminja vlogo in status birokrata, posledično pa tudi celotnega sistema javne uprave, kot navaja Rus (v Možina et al., 1994, str. 938–973).

Težav pri izvajanju investicij ne povzroča le učinkovitost njene izvedbe, marveč tudi sama zamisel investicije in vedno tudi pridobitev finančnih sredstev. Cilji Evropske unije (v nadaljevanju EU), predvideni tako s pogodbami kot tudi z Lizbonsko pogodbo, so spodbujanje harmoničnega razvoja gospodarskih aktivnosti na področju celotne skupnosti s skupnim trgom, zbliževanje ekonomskih politik držav članic, povečevanje stabilnosti, pospešeno dvigovanje življenjskega standarda in tesnejši odnosi med državami članicami. Našteti cilji so bili doseženi z uveljavitvijo prostega pretoka blaga, ljudi, storitev in kapitala ter politike zagotavljanja poštene konkurence. EU je oblikovala sklade za pomoč manj razvitim članicam oziroma kandidatkam za članstvo v Evropski uniji. S politiko solidarnosti omogoča krepitev ekonomske in socialne kohezije med državami članicami (Seketin, 2005, str. 41–47).

Politika solidarnosti obsega regionalno aktivnost, socialno politiko, kmetijsko politiko, trajnostni razvoj in tehnološke inovacije. Regionalna pomoč prek regionalne politike EU skrbi za prenos sredstev iz bogatih držav v revne države in z njo se uresničujejo cilji, kot so konvergenca, regionalna konkurenčnost in zaposlovanje ter evropsko ozemeljsko sodelovanje. Doseganje teh ciljev se uresničuje prek strukturnih skladov in Kohezijskega sklada. Kohezijski sklad je namenjen financiranju prometnih in okoljskih projektov v državah članicah, v katerih bruto domači proizvod (v nadaljevanju BDP) ne dosega 90 % povprečja v EU (<http://europa.eu>). Osnovni cilj socialne politike je popravek najočitnejših neenakosti v družbi. V ta namen je bil ustanovljen Evropski socialni sklad, katerega glavni namen so investicije v človeški kapital in spodbujanje evropskega trga dela. Skupna kmetijska politika spodbuja pridelavo kakovostnih in mednarodno konkurenčnih živil ter inovacij na področju kmetijstva. Značilno je tudi zmanjšanje deleža za skupno kmetijsko politiko s 70 % (v 70. letih prejšnjega stoletja) na 34 % v sedanji finančni perspektivi (<http://europa.si>, 2010). Politika trajnostnega razvoja je usmerjena k podpori enotnemu trgu in ostalim čezmejnim vprašanjem predvsem zaradi onesnaževanja, ki vpliva na zdravje ljudi (Seketin, 2005, str. 41–46).

Kohezijski sklad dodeljuje sredstva za izvedbo investicije. Nedvomno gre za projekte, kar pomeni, da je projektni management tista oblika ravnanja, ki je potrebna za učinkovito izvedbo in uspešnost investicije. Pridobivanje sredstev sofinanciranja poteka po predpisanem postopku, zato je treba tudi ravnanje z investicijo prilagoditi tem zahtevam. Izvajanje

zahtevanih postopkov poveča število udeležencev, ki sodelujejo in s katerimi je treba komunicirati. Prav tako je treba upoštevati zahteve pri porabi javnih sredstev, ki jih predpisuje zakonodaja Republike Slovenije (v nadaljevanju RS). Ravnanje s takšnim projektom je tako težje in zahteva dodatna znanja, ki v običajnih investicijskih projektih niso potrebna.

Posamezni udeleženci v celotnem procesu priprave in izvajanja investicije, ki je sofinancirana s strani Kohezijskega sklada, so Komisija evropskih skupnosti, organ upravljanja (pri nas je določena Služba Vlade RS za lokalno samoupravo in regionalno politiko), posredniško telo (ministrstva), ki jim je organ upravljanja v izvajanje prenesel določene naloge, upravičenci (končni prejemniki sredstev sofinanciranja – v tem primeru so to občine) in izvajalci del. Vloge udeležencev so formalno določene, vendar je za učinkovito izvedbo investicije potrebna ustrezna organizacija pri vsakem od udeležencev. Kot navaja Rozman (2008, str. 56), je treba za vsak projekt določiti ravnatelja, usmerjevalno skupino, začetek in konec projekta ter še druge dejavnike.

V tem magistrskem delu se bom osredotočil na ravnanje s projekti v okviru posredniškega telesa, ki je osrednji udeleženec pri izvajanju sofinanciranja, kjer se križajo interesi vseh drugih udeležencev in kjer mora biti komuniciranje ravnatelja projekta z drugimi udeleženci najboljše. Za projekte varovanja in kakovosti okolja je v RS odgovorno Ministrstvo za okolje in prostor RS. Obravnaval bom primer izvedbe projekta izgradnje kanalizacijskega omrežja in čistilnih naprav, ki je sofinanciran s sredstvi Kohezijskega sklada EU. Projekt takšnega obsega, z velikim številom udeležencev, omejenimi sredstvi in rokom izvedbe narekuje projektni pristop. Projekt je financiran s strani občine, RS in Kohezijskega sklada EU, torej z javnimi sredstvi. Za pravilno porabo sredstev Kohezijskega sklada (in seveda lastnih sredstev) je odgovorna RS. Tako je projektni pristop edini, ki zagotavlja ustrezno kontrolo in uspešno izvedbo investicijskega projekta od začetka do zaključka.

Namen magistrskega dela je izboljšanje doseganja ciljev projektov: zagotoviti ustrezne roke izvedbe in doseči predvidene okvire stroškov, ustrezno kakovost ter s tem uspešnost pridobivanja in porabe sredstev, ki so na voljo v skladih Evropske unije. Na podlagi izkušenj in preučevanja strokovne literature nameravam ugotoviti pomanjkljivosti, kar bi pripomoglo k doseganju cilja ustrezne porabe evropskih sredstev, ki so na voljo RS.

Temeljni cilj magistrskega dela je na podlagi preučevanja konkretnega projekta ugotoviti pomanjkljivosti, opozoriti na napake in predlagati izboljšave na področju organizacije projekta in razmerij med udeleženci projekta, izboljšati ravnanje s projekti, ki so sofinancirani iz Evropske unije, ter tako povečati učinkovitost porabe sredstev Kohezijskega sklada Evropske unije. Temeljni cilj bom dosegel:

- z obravnavo glavne teme s področja ravnanja s projekti na podlagi strokovne literature;
- s podrobnejšim obravnavanjem tem, ki se nanašajo na organizacijo projekta;

- s podrobnejšim obravnavanjem tem, ki se nanašajo na razmerja med udeleženci projekta;
- s podrobnejšim obravnavanjem tem, ki se nanašajo na ravnatelja projekta;
- z obravnavanjem ravnanja s projekti v javni upravi in njihovih značilnosti;
- z opredelitvijo aktivnosti projekta izgradnje komunalne infrastrukture, ki je sofinancirana s sredstvi Kohezijskega sklada EU.

Pri izdelavi magistrskega dela je bila uporabljena opisna metoda znanstveno-raziskovalnega dela, pri kateri raziskovalec ne vpliva na potek proučevanih pojavov, temveč jih le opisuje, primerja, analizira ter sklepa na povezave (Kališnik, 1998, str. 16). Metoda, ki je bila uporabljena v magistrskem delu, je poglobitev v ravnanje s projekti, poglobitev in preučevanje ravnanja s projekti v javni upravi, preučevanje učinkovitosti ravnanja s projekti v javni upravi, preučitev zahtev Kohezijskega sklada Evropske unije, povezava javne uprave v RS in Kohezijskega sklada Evropske unije ter kako pridobiti sredstva za sofinanciranje projektov, ugotovitve in opozorila na pomanjkljivosti, predlaganje ukrepov.

Struktura poglavij je oblikovana tako, da predstavlja prvo poglavje teoretični del, naslednje poglavje obravnava projekte v javni upravi, saj so upravičenci do sredstev iz Kohezijskega sklada občine, ki izvajajo projekte financirane z javnimi sredstvi. V tretjem poglavju podajam strateške dokumente, organizacijo izvajanja kohezijske politike v RS in postopek pridobivanja sredstev iz Kohezijskega sklada. V četrtem poglavju obravnavam življenjski cikel projekta, sofinanciranega s sredstvi Kohezijskega sklada, pri čemer opisujem organizacijo in vlogo udeležencev v projektu. V zadnjem poglavju obravnavam ravnanje s konkretnim projektom, s poudarkom na organizaciji projekta, glavnih udeležencih in razmerjih med glavnimi udeleženci projekta.

Pri pisanju sem kot najustreznejši slovenski izraz, ki vsebinsko najboljše povzema angleški izraz »project management«, privzel »ravnanje s projekti«. Pogosto uporabljen izraz »vodenje projektov« vsebinsko ni ustrezen. Beseda »vodenje« je del vsebine angleškega izraza »management«, vendar predstavlja le del njene uveljavitvene faze, s katero uveljavimo planirano organizacijo (Rozman & Stare, 2008, str 2). Tudi upravljanje s projekti vsebinsko ne ustreza. Beseda »management«, ki vsebinsko ustreza, je tuja, nad »poslovnim menedžmentom« pa stroka ni navdušena.

1 RAVNANJE S PROJEKTI

1.1 Opredelitev projekta

Projekt različni avtorji opredelijo podobno, čeprav ne povsem enako, saj različno poudarijo določene elemente v opredelitvah. V splošnem ga lahko opredelimo kot začasen podjem za izvedbo enkratnega proizvoda ali storitve. Začasen pomeni, da ima poznan začetek in konec, enkrat pa, da se po določenih lastnostih loči od ostalih podjemov (PMBOK¹, 1996, str. 4).

Hauc (2002, str. 25–43) pravi, da lahko definicije projekta razdelimo na tiste, ki opredeljujejo projekt kot časovni in ciljno usmerjen proces, in tiste, ki poudarjajo vlogo oziroma namero projektov. Projekt lahko opredelimo kot proces, ki mora doseči natančno opredeljen cilj. Proces, s katerim dosežemo cilj, pa je sestavljen iz aktivnosti, ki so medsebojno povezane v pravilnem in logičnem zaporedju.

Burke (1993, str. 9) opredeli projekt kot skupino aktivnosti, ki morajo biti izvedene v logičnem zaporedju za doseganje vnaprej določenih ciljev s strani naročnika.

Meredith & Mantel (1995, str. 8) opredelita projekt v najširšem smislu kot določeno končno nalogo, ki mora biti izvršena. Pri tem podajata nekatere lastnosti, ki opredeljujejo projekt:

- namen projekta je običajno enkratna aktivnost z ustrezno opredeljenimi končnimi učinki;
- vsak projekt ima svoj življenjski cikel: od počasnejšega začetka zraste do vrhunca, ko prične upadati in se zaključi z ukinitvijo;
- medsebojne povezanosti projekta z drugimi projekti, ki potekajo istočasno v matičnem podjetju;
- vsak projekt ima elemente, ki so edinstveni, tako da niti dva projekta med seboj nista popolnoma enaka;
- udeleženci v projektu (naročnik, matična organizacija, projektna skupina in javnost) dojemajo uspeh ali neuspeh različno, zato zahteve naročnika ali dejanja projektne skupine običajno privedejo do konflikta med udeleženci.

Če povzamemo omenjene opredelitve, lahko za projekte opredelimo nekaj skupnih značilnosti. Projekt ima vedno določene cilje, ki jih poskušamo doseči z ustreznim ravnanjem s projektom. Sestavljen je iz aktivnosti, ki so med seboj povezane, časovno in stroškovno je omejen. Projekt je glede na način izvedbe enkratni (unikat) in neponovljiv ter se ne more nikdar ponoviti pod popolnoma enakimi pogoji. V najširšem smislu je projekt specifična, končna naloga, ki jo je treba izvesti.

¹ Project Management Body of Knowledge

Enkratnost procesa pomeni, da se aktivnosti v celoti ne ponavljajo v drugih projektih, tako da neposredno učenje s ponavljanjem aktivnosti ni mogoče. Časovna omejenost pomeni, da ima projekt svoj začetek in zaključek, že ob začetku projekta pa je jasno, da bo zaključen, ko bo proizvod ali storitev proizvedena. Prepletenost aktivnosti predstavlja kompleksnost projekta, kar zahteva ustrezno ravnanje s projektom. Večje število tesno povezanih različnih aktivnosti, ki potekajo sočasno, pa je razmeroma zahtevna naloga. Za izvajanje različnih aktivnosti so potrebni tudi različni strokovnjaki, ta raznolikost sodelujočih pa zahteva posebne značilnosti pri ravnanju s projektom. Sama narava projekta narekuje ekipno delo (Rozman, 2004, str. 5).

Projekti so pogosto del programa. Pod pojmom program razumemo skupino med seboj povezanih projektov (Rozman & Stare, 2008, str. 10). Pri obravnavi projektov v javni upravi so projekti običajno povezani s programi, katerih doseganje ciljev se uresničuje s projekti. S programi so določeni cilji, ki so vezani na časovno obdobje, in določena finančna sredstva. Vsak projekt ima opredeljen cilj, ki je delni cilj, zastavljen s programom, vsi projekti pa so povezani med seboj tako, da skupno dosežejo cilj, zastavljen v programu.

1.2 Vrste projektov

Projekti so po svoji vrsti, velikosti, številu in potrebnih aktivnostih med seboj različni. Aktivnosti, ki so potrebne za uspešno izvajanje projekta, njihovo število, medsebojno usklajevanje in sočasen potek, kakor tudi število sodelujočih v projektu, lahko označimo kot kompleksnost projekta. Ta vključuje predvsem medsebojno prepletenost aktivnosti, sočasnost izvajanja aktivnosti in raznolikost sodelujočih v projektu. Kompleksnost projekta bi lahko merili s številom razmerij med aktivnostmi (Rozman, 2004, str. 9).

Projekti imajo skupne značilnosti, vendar imajo posamezne vrste projektov določene značilnosti, ravnanje z njimi je specifično. Kot bomo videli, imajo tudi projekti, ki so sofinancirani s sredstvi iz skladov Evropske unije, določene značilnosti. Tako v osnovi lahko opredelimo projekte glede na učinek (Rozman, 2004, str. 7), na proizvod ali storitev. Rezultat našega projekta je proizvod: izgrajena kanalizacija in čistilna naprava.

Hauc (2002, str. 69) glede na način planiranja in tveganja pričakovanega izida opredeli projekte na determinirane in stohastične. Cilji determiniranih projektov so določeni vnaprej in bodo z veliko verjetnostjo tudi doseženi, medtem ko so stohastični projekti tisti, pri katerih izvedbe ni mogoče planirati vnaprej, torej planirati v vseh elementih (na primer raziskovalni projekti). Naš projekt je nedvomno determiniran, saj ima točno določen namen in cilj, tj. izgradnja infrastrukturnih objektov, saj se ob zagonu projekta na osnovi strateških dokumentov postavi glavni cilj projekta, kasneje, ko so dokončno znani finančni viri, se izdelata plan izvedbe, ki je v veljavi do konca projekta.

Lock (1987, str. 4–6) opredeli štiri temeljne skupine projektov, ki imajo vsak svoje značilnosti: proizvodni, nato gradbeni, konstrukcijski, petrokemični, rudarski projekti ter ravnalne in raziskovalne projekte. Proizvodni so namenjeni proizvodnji dobrin in uporabi določenega uporabnika, običajno na enem mestu, tj. v tovarni. Večino dela izvajalec izvede v svojih objektih, za ravnanje pa je odgovoren sam. Izdelek je najverjetneje izdelan za znano ceno, s točno določenim datumom dobave, vsi podatki o izdelku pa so nedvoumno poznani. Za gradbene je značilno, da potekajo na eni lokaciji, ločeni od sedeža pogodbenika, zahtevajo večje število udeležencev in potrebujejo večjo pozornost pri reševanju problemov organizacijske narave in v komuniciranju, prav tako pa so zanje potrebna velika finančna sredstva. Ravnalni projekti so povezani z ravnanjem podjetja, to so reorganizacija, prenova, trženjska kampanja, raziskovalni projekti pa so namenjeni razvijanju novih proizvodov oziroma procesov.

Projekt, ki ga proučujem v tem delu, uvrščamo med gradbene projekte, saj predstavlja gradnjo kanalizacije, lokacija je ločena od sedeža naročnika, število udeležencev je veliko, zlasti zaradi sofinanciranja, kar pomeni posebno pozornost organizaciji in komunikaciji na projektu.

Projekte lahko opredelimo tudi po njihovem obsegu (Rozman, 2004, str. 9), torej po zahtevnosti ravnanja. Velikost projekta ugotavljamo s količino aktivnosti, udeležencev, trajanjem projekta in potrebnimi finančnimi sredstvi za izvedbo. Bolj ko se aktivnosti na projektu prepletajo med seboj in se istočasno izvaja več aktivnosti, večje je število udeležencev in bolj so projekti kompleksni. Obravnavani projekt spada med kompleksne projekte, saj je število udeležencev večje kot na običajnem projektu, komunikacija med udeleženci mora biti sprotna, potrebna finančna sredstva so precejšnja, trajanje projekta pa je zaradi vseh potrebnih postopkov potrditve sredstev sofinanciranja daljše kot pri običajnem projektu.

Če povzamem, obravnavani projekt bo ustvaril proizvod, sodi med determinirane projekte, je gradbeni projekt in glede na število udeležencev je kompleksen projekt.

1.3 Življenjski cikel projekta

1.3.1 Življenjski cikel v splošni obliki

Vsak projekt je unikaten podjem, zato vsebuje neko stopnjo negotovosti. Organizacije, ki izvajajo projekte, običajno razdelijo vsak projekt na več faz, da bi zagotovile boljšo kontrolo ravnanja s projektom (PMBOK, 1996, str. 11). Vsak projekt ima že po definiciji več faz, od definiranja projekta do končne predaje rezultatov ali objekta, ki je rezultat celotnega dela na projektu. Zaporedje vseh faz od začetka do konca imenujemo življenjski cikel projekta, ki se zaključi tako, da projekt ugasne ali pa preide v nov projekt. Pogosto je težko določiti začetek in konec, vendar brez tega o projektu ne moremo govoriti.

Avtorji opisujejo različne delitve projektov na faze, odvisno od vrste projekta. Adams navaja spodnjo splošno delitev življenjskega cikla projekta (1983, str. 222–244):

- koncipiranje projekta je začetna faza projekta, kjer smo ugotovili, da je projekt treba izvesti, definirani so predhodni cilji, mogoči projektni pristopi in možne poti za doseg projektnih ciljev; pred naslednjo fazo je treba določiti ravnatelja projekta, ki nato ravna s projektom v krogu planiranja, uveljavljanja in kontroliranja;
- planiranje obsega izdelave in sprejetje planov za doseganje projektnih ciljev;
- izvedba izdelka ali storitve, ki je predmet projekta;
- zaključek projekta obsega predajo predmeta projekta naročniku, sprostitev uporabljenih sredstev in premestitev članov projektne ekipe na nove naloge.

Koncipiranje projekta oziroma oblikovanje zamisli, kakor to opredeli Hauc (2002, str. 38–39), lahko v podjetju in drugih neprofitnih organizacijah obravnavamo kot oblikovanje strategije. Strategija je napoved stanja prvin poslovanja in razvoja poslovnega sistema. Učinkovito izveden projekt še ne pomeni, da je uspešna tudi strategija (investicija). Če povzamemo (Rozman & Stare, 2008, str. 41), je projekt organizacijski del investicije, s katero dosegamo učinkovito izvedbo, uspešnost investicije pa je odvisna od njene zasnove same. Ko govorimo o projektu, govorimo o organizaciji izvajanja investicije.

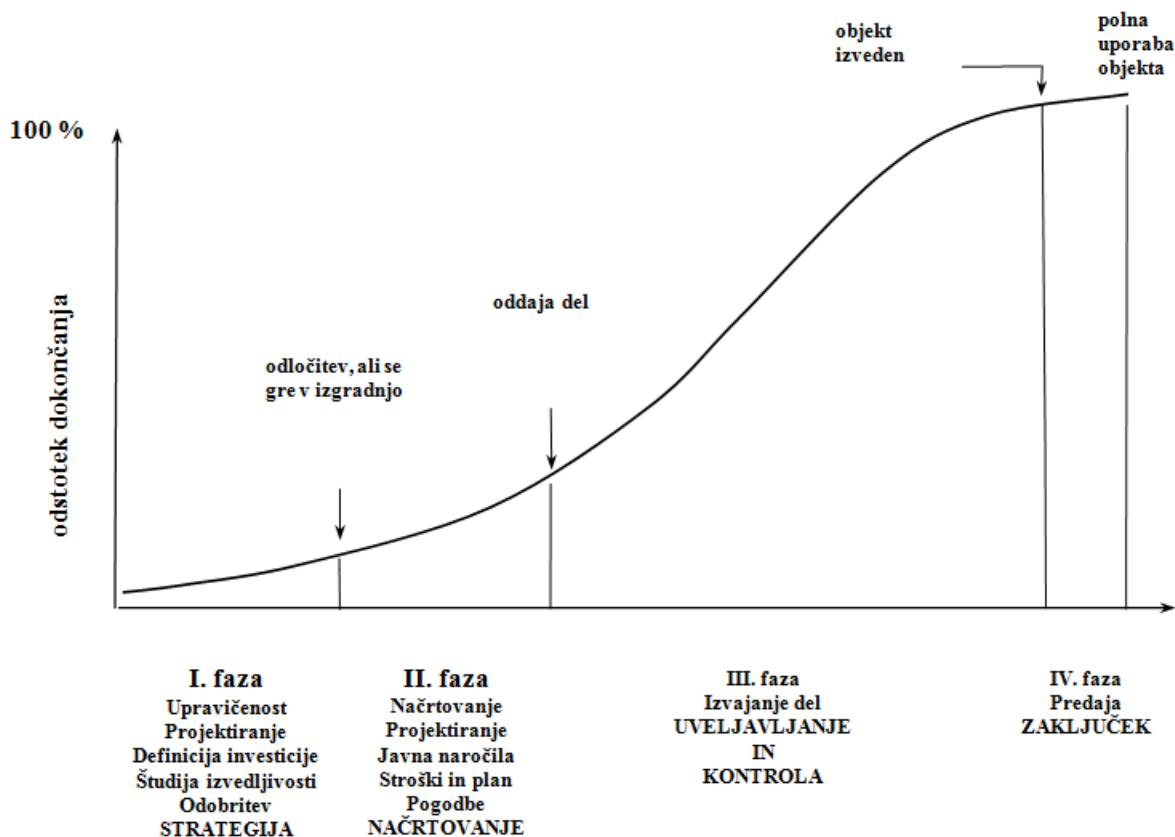
Planiranje opredeli Pučko (2002, str. 235) kot eno najpomembnejših funkcij ravnanja. Predvideti, kaj se bo zelo verjetno dogajalo v okolju organizacije, podrobneje določiti cilje za določeno obdobje in poti do njih, je vloga ravnanja in ravnateljstva, ki se ji ne more in ne sme izogniti.

Diagram življenjskega cikla projekta (slika 1) prikazuje počasno napredovanje v začetnih fazah, kar je značilno tudi za gradbene investicijske projekte, kjer je začetna faza projekta izrazito dolga, nato nastopi zelo hitra rast potrebnih sredstev ob začetku gradnje. Strma krivulja vodi do maksimuma in do strmega padca ob zaključku projekta.

Rozman opredeli, da planiranje projekta zagotavlja smotrno doseganje ciljev projekta. Gre za načrtovanje organizacije, kjer določamo aktivnosti in mesto projekta v organizaciji podjetja. Projekti zahtevajo posebno načrtovanje, povezano s tehnikami mrežnega programiranja (2008, str. 71).

Izvedba projekta pomeni uveljavljanje sprejete organizacije projekta, proces izvajanja pa pomeni koordinacijo ljudi in ostalih resursov, ki so potrebni, da se izvede sprejeti plan (PMBOK, 1996, str. 28).

Slika 1: Življenjski cikel projekta



Vir: A Guide to The Project Management Book of Knowledge, Representative Construction Project Life Cycle, per Morris, 1996, str. 14, št. 2–3.

Zaključek projekta je proces, ko so vse aktivnosti ustrezno izvedene. Sočasno z zaključkom je izvedena tudi strategija. Zaključek tako pomeni, da je izdelek predan naročniku, naročnik pa izdelek prevzame (Rozman & Stare, 2008, str. 249).

1.3.2 Življenjski cikel projekta, sofinanciranega s sredstvi iz Kohezijskega sklada

Projekt, ki ga bom obravnaval v nadaljevanju, je projekt izgradnje infrastrukturnih objektov, financiran iz javnih sredstev, in mora v svojem življenjskem ciklu zadostiti pravilom, ki so predpisana za porabo javnih sredstev in Kohezijskega sklada. S strani Ministrstva za okolje in prostor RS, ki sofinancira projekt v imenu RS in Kohezijskega sklada, je to investicijski projekt, ki sledi splošnemu življenjskemu ciklu.

Prva faza, poimenovana strategija, zajema definicijo investicije, študijo upravičenosti, študijo izvedljivosti in potrditev investicije, konča se z odločitvijo o zagonu projekta. Gre za postavitev možne in uspešne strategije. V našem primeru je to investicija v izgradnjo komunalne infrastrukture, s katero bodo doseženi želeni okoljski cilji. Strategije so ključne, dolgoročne poti, po katerih bo podjetje doseglo najugodnejše cilje in čim večjo uspešnost (Rozman & Stare, 2008, str. 45).

Obravnavani projekt mora v začetni fazi potrditi skladnost z zahtevami za sofinanciranje iz strateških dokumentov, izdelati je treba študijo upravičenosti (feasibility study) kot prilogo k vlogi za pridobitev sredstev sofinanciranja, kjer se mora izkazati investicija, ki je upravičena za sofinanciranje, in utemeljiti višina oziroma stopnja sofinanciranja. Upravičenost investicije, torej strategije, se potrdi z izdajo odločbe in dodelitvijo sredstev za sofinanciranje. Z izdano odločbo o sofinanciranju občina, ki je nosilka investicije, doseže cilj z največjo možno uspešnostjo, saj prejme nepovratna sredstva za doseganje cilja, kar dolgoročno vpliva na poslovanje in uspešnost investicije. Kazalniki uspešnosti investicije so podani v programskem dokumentu in investicijski dokumentaciji. Na eni strani so podane stroškovne omejitve, predvsem glede sredstev sofinanciranja, po drugi strani pa je treba doseči ekološke cilje v skladu s sprejetimi programskimi dokumenti.

Da pa bi zagotovili čim bolj smotrno doseganje ciljev, je treba izdelati načrt organizacije kot poseben del strateškega načrta. Vsaka strategija predstavlja svoj projekt, katerega namen in cilj izvirata iz strategije. V procesu ravnanja s projekti ločimo faze načrtovanja, uveljavljanja in kontrolo projekta (Rozman & Stare, 2008, str. 56).

Druga faza, imenovana načrtovanje, sestoji iz načrtovanja stroškov in terminskih planov, pogodbenih pogojev in detajlnega načrtovanja, zaključi pa se s podpisom glavnih pogodb za izvedbo. V tej fazi se za obravnavani projekt izvedejo postopki javnega naročanja, izberejo izvajalci, sklenejo izvajalske pogodbe in pogodbe o sofinanciranju, izdelata se detajlni plan izvajanja del, plan financiranja in predvidijo sredstva iz proračuna za sofinanciranje. Za učinkovito izvedbo projekta se določi plan organizacije projekta (odgovornosti, zadolžitve, avtoriteta).

Tretja faza, faza izvajanja, vključuje uveljavljanje organizacije (kadrovanje, vodenje) projekta, uspešnost izvedbe (investicije) in kontrolo. Zaključi se, ko so dela na projektu zaključena in oprema nameščena, izvedeni pa so vsi preizkusi in zagon, kar pomeni polno obratovanje objekta. Obravnavani projekt bo v tej fazi na osnovi napredovanja del in izvedene sprotne kontrole s strani Ministrstva za okolje in prostor RS prejemal plačila sofinancerskih deležev.

Četrta faza je zaključek, torej predaja zgrajenega objekta z vso potrebno dokumentacijo. Po zaključku gradnje bo za obravnavani projekt na osnovi končnega poročila, ki bo izdelano s

strani upravičenca, izvedena kontrola, ali so doseženi zastavljeni cilji, ki so bili podani v vlogi za pridobitev sredstev sofinanciranja.

Življenjski cikel projekta prikazuje faze, ki so potrebne za izvedbo projekta, prikazuje potrebno dinamiko vključevanja potrebnih virov, kot so osebje, finančna sredstva, delovna sredstva in struktura aktivnosti na projektu. Vključuje tako vsebinski (uspešnost) kot tudi organizacijski (učinkovitost) del.

1.4 Opredelitev ravnanja s projektom

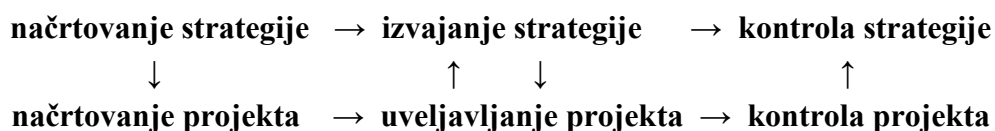
Organizacijski del izvedbe strategij obravnavamo kot projekte. Lipovec (1987, str. 34–35) podaja definicijo organizacije kot »sestav medsebojnih razmerij med ljudmi, ki zagotavlja obstoj in posebne značilnosti s tem omogočeni združbi ljudi ter smotrno uresničevanje ciljev delovanja združbe«. Da bi lahko razumeli, kako opredeliti organizacijo kot sistem odnosov, predpostavimo, da enostavni procesi, ki jih izvaja posameznik, postanejo kompleksni, kadar se več posameznikov združi v združbo, da bi uresničili cilj, zaradi katerega je združba nastala.

Organizacijska stran enostavnih in kompleksnih procesov je planiranje, uveljavljanje in kontroliranje. Kot člani združbe posamezniki ne morejo več samostojno in neodvisno planirati, uveljavljati in kontrolirati njihovega dela (Rozman, 2000, str. 56).

Sprejetih strategij dejansko ne uresničujejo njihovi snovalci, zato je treba razmišljati, kako oblikovane strategije uresničiti. To zahteva od strateških ravnateljev miselni preskok iz poslovanja v pripravo. Načrtovane strategije uresničujejo zaposleni (v podjetju), zato je treba določiti njihove zadolžitve, odgovornosti in avtoriteto, torej organizacijo. Naravi strategij nedvomno organizacijsko ustrezajo projekti (Sedovnik, 2006).

Uresničitev strategij poteka v projektu ali projektno-matrični organizacijski obliki. Vsaka strategija v organizacijskem smislu predstavlja svoj projekt, katerega namen in cilj izhajata iz strategije (Rozman & Stare, 2008, str. 55–56). Upravljalno-ravnalni proces, ki predstavlja razmerja med strategijo in projektom, je prikazan na sliki 2.

Slika 2: Strateški in projektni proces



Vir: Rozman & Stare, Projektni management ali ravnateljstvo projekta, Razmerje med strategijami in projekti, 2008, str. 55, Slika 4.

Hauc (2002, str. 38–41) opredeli projekt kot proces, čeprav pri tem misli na organizacijo izvajanja strategij. Cilj projekta se doseže s ciljno usmerjenimi in časovno omejenimi procesi, kar projekti so. Strategije se torej udejanjajo s projekti.

Ravnanje s projektom v organizacijskem delu je proces planiranja, uveljavljanja in kontroliranja. Planiranje pomeni načrtovanje ciljev projekta, kot jih je določil naročnik, načrtovanje organizacije, predvsem kadrov, rokov izvedbe in stroškov. Uveljavljanje vključuje predvsem kadrovanje, vodenje, komuniciranje in motiviranje. Uveljavljanju sledi kontrola doseganja s planom postavljenih ciljev oziroma ciljev naročnika. Značilnost ravnanja s projektom je, da gre predvsem za nehierarhično obliko ravnanja, za katero so značilne vodoravne povezave, enakopravno sodelovanje zaposlenih na isti ravni, ekipno delo in podobno (Rozman & Stare, 2008, str. 33).

Proces investiranja podajata Pučko in Rozman (2000, str. 298) in je razdeljen v tri faze:

- priprava investicijske dokumentacije,
- izdelava tehnične dokumentacije,
- izvedba investicije.

Govorimo tudi o investicijskem, tehničnem in izvedbenem projektu. Po svoji naravi je investicija in vsaka od navedenih faz poseben projekt, zato se vse dejavnosti usklajujejo tako, kot je značilno za ravnanje s projekti.

Na začetku projekta opredelimo vplivne udeležence na projektu, ki so v priročniku PMBOK (1996, str. 15) opredeljeni takole: »Vplivni udeleženci so posamezniki ali organizacije, ki so aktivno vpleteni v projekt ali katerih interesi se lahko pozitivno ali negativno odražajo v obliki rezultata projekta ali uspešnosti zaključka projekta.«

1.5 Planiranje investicije

Vsako podjetje, kakor tudi vsaka združba, načrtuje svoje prihodnje delovanje. Rozman (1995, str. 39–50) opredeljuje načrtovanje kot proces, sestavljen iz zaporedja logično povezanih faz. V prvi fazi ugotovimo sedanje stanje, torej analizo poslovanja. V drugi fazi se izvede analiza in predvidevanje okolja, v tretji fazi se določijo poslovni cilji podjetja, poti, s katerimi dosežemo določene poslovne cilje podjetja, pa so strategije. Strategije torej pomenijo dolgoročne odločitve in so zamišljene poti od sedanjega do prihodnjega poslovanja, po katerih bomo dosegli najugodnejše cilje in največjo uspešnost. Primeri strategij so na primer investicije, reorganizacije, nakupi podjetij itd. (Rozman, Stare, 2008, str. 45).

Avtorji strategije različno opredelijo. Pučko in Čater (2009, str. 22) ugotavljata, da je bistvo strategije ustvarjanje trajnejše konkurenčne prednosti in ne ustvarjanje boljše poslovne

učinkovitosti. Bistvo strategije je torej v ustvarjanju drugačnosti za doseganje trajnejše konkurenčne prednosti.

Rozman in Stare (2008, str. 46-49) opredelita strategije kot poti, ki vodijo h konkurenčnim prednostim in ciljem podjetja. Ker je sočasno določenih več strategij, ki se medsebojno dopolnjujejo, moramo izbirati med možnimi strategijami. Za odločitev, katero strategijo bomo izbrali, izvedemo najprej presojo, ali je neki investicijski projekt možen, sodilo za uspešnost možne investicije pa je ekonomsko načelo donosnosti. V tej fazi izberemo investicijo, vsako izvedbo investicije pa lahko organiziramo na različne načine. Izbira projekta temelji predvsem na stroških in rokih projekta.

V prejšnjem poglavju sem opredelil prvo fazo v življenjskem ciklu projekta, v kateri se postavi možna in uspešna strategija, v našem primeru investicija v okoljsko infrastrukturo. Izbrano strategijo je treba načrtovati, izvajati in seveda kontrolirati njeno izvajanje. Sodila za izbiro obravnavane investicije so podana v predinvesticijski zasnovi, ki obravnava različne variante, in v investicijskem programu, kjer so določeni tudi finančni viri za izvedbo izbrane variante, med katere sodijo tudi nepovratna sredstva sofinanciranja, in predpostavijo največjo možno uspešnost izbrane investicije.

1.6 Planiranje projekta

1.6.1 Proces planiranja projekta

Osnovna oziroma ena prvih nalog za uspešno izvedbo projekta je izbira ravnatelja projekta in projektne skupine. Naloga ravnatelja projekta in projektne skupine je prepoznati vse vplivne udeležence na projektu, njihove želje in vpliv na potek projekta že v fazi definicije projekta in z ustreznim komuniciranjem postaviti pravila. Ravnatelj in projektna skupina morata biti seznanjena z vsemi predhodno že izvedenimi fazami projekta. Ravnatelj projekta organizacije in dogodkov na projektu ne more prepuščati naključju, zato je njegova najpomembnejša vloga planiranje. Planiranje določi cilje, na osnovi katerih je možno ustrezno sprožiti dejavnost ostalih organizacijskih funkcij, funkcija kontrole pa se brez izdelanega plana sploh ne more izvajati.

PMBOK (1996, str. 30) opredeljuje proces planiranja kot enega izmed procesov ravnanja s projekti, daje mu največji pomen, saj so v projekt vedno vključena nekatera dejanja, ki jih do takrat še nismo izvajali in jih je treba identificirati ter upoštevati pri planiranju. Proces planiranja je razdeljen na dve skupini procesov, na glavne in pomožne procese. Glavni procesi planiranja se vedno izvajajo po enakem sosledju ne glede na vrsto projekta, saj imajo natančno določene medsebojne odvisnosti, katerih rezultat je projektni plan. Pomožni procesi so pomoč pri izvajanju glavnih procesov in so odvisni od posebnosti projekta.

Vsak projektni plan mora biti izdelan tako (Meredith & Mantel, 1995, str. 200–201), da bo krovni management ustrezno seznanjen s potekom, obsegom in namenom projekta ter cilji, ki jih bo dosegel. Prav tako mora vsebovati terminske plane, ki jih morajo potrditi vsi odgovorni, opredeliti mora vse finančne vire, potrebe po kadrih in možna tveganja pri izvedbi projekta. Potrjen projektni plan daje ravnatelju projekta pooblastila, da začne izvajati potrebne aktivnosti, uresničevati organizacijo projekta, zahteva planirane kadre, finančna sredstva, skratka, uresničuje projekt v skladu z zamišljenim.

Določiti je treba obseg projekta in aktivnosti, ki so potrebne za doseg ciljev. Vse aktivnosti morajo biti natančno načrtovane in usklajene, nekatere morajo potekati istočasno, nekatere pa je treba izvajati zaporedno. S podrobnejšim planiranjem je treba ugotoviti, kaj in kdaj moramo v okviru projekta izvesti in kdo bo to izvajal. Obseg projekta razčlenimo na manjše dele, ki so boljše obvladljivi in za katere lahko boljše predvidimo porabo časa in sredstev. Projektni plan je zbir delnih (akcijskih) planov, kateri vsak pomeni doseg nekega cilja v projektnem ciklu. Uresničitev akcijskih planov izvedemo z izdelavo terminskega plana, ki pomeni osnovo za spremljanje in kontrolo projektnih aktivnosti in je skupaj s projektnim planom in planom stroškov glavno orodje ravnanja s projekti (Meredith & Mantel, 1995, str. 332–333).

Pri planiranju so pomembne kontrolne točke, ki so merilo napredovanja projekta in predstavljajo trenutek, ko se zaključijo posamezne glavne aktivnosti projekta. Projekt je treba razdeliti na manjše dele in ugotoviti, kaj, kdaj in kdo bo izvajal posamezne aktivnosti. Za projekt izdelamo hierarhično strukturo aktivnosti projekta (*angl. work breakdown structure – WBS*). Enoto v strukturi aktivnosti projekta predstavlja skupina aktivnosti, za katere je zadolžena točno določena organizacijska enota. Ugotovljena odstopanja nam podajo informacijo o potrebnih aktivnostih, s katerimi zagotovimo doseganje planiranega napredovanja projekta.

1.6.2 Planiranje rokov in stroškov

Terminski plan je struktura aktivnosti s prikazanimi medsebojnimi povezavami, kar predstavlja mrežo aktivnosti. Terminski plan je osnova za kontrolo in spremljanje projekta oziroma aktivnosti na projektu, kar pomeni, da je eden najpomembnejših elementov v ravnanju s projektom. Skupaj s členitvijo projekta in planiranjem stroškov je glavno orodje za ravnanje s projektom.

Osnovna naloga ravnatelja projekta in projektne skupine je zagotoviti sredstva, s katerimi bo mogoče izvesti projekt. Za zagotovitev sredstev je treba izdelati predračun projekta. Osnova za izdelavo predračuna je sprejet projektni plan oziroma terminski plan izvajanja projekta. Za izdelavo predračuna moramo predvideti, katera sredstva bodo potrebna, koliko in kdaj jih bomo potrebovali ter kakšna je njihova cena.

1.6.3 Planiranje udeležencev

Udeležence projekta navaja PMBOK (1996, str. 15–16) kot posameznike in organizacije, ki aktivno sodelujejo v projektu, ali tiste, na katerih koristi lahko izvajanje oziroma uspešno dokončanje projekta pozitivno ali negativno vpliva. Projektna skupina mora identificirati vse udeležence projekta ter ugotoviti njihove zahteve in pričakovanja, potem pa ravnati s projektom tako, da bo zadostil njihovim zahtevam. Ključni udeleženci vsakega projekta so:

- ravnatelj projekta – posameznik, odgovoren za ravnanje s projektom;
- naročnik – posameznik (ali organizacija), ki bo uporabljal rezultate izvedenega projekta;
- izvedbena organizacija – podjetje, katerega zaposleni so neposredno vpleteni v delo na projektu;
- financer – posameznik ali skupina v izvedbeni organizaciji, ki zagotavlja finančna sredstva za izvedbo projekta.

Poleg navedenih poznamo še množico drugih udeležencev v projektu, katerih pričakovanja je težko usklajevati, saj imajo pogosto zelo različne cilje, ki si lahko medsebojno zelo nasprotujejo. V splošnem je treba razlike med udeleženci reševati v prid naročnika, pri tem pa ne smemo zapostaviti pričakovanj drugih udeležencev. Za ravnanje s projekti je prav to največji izziv.

Kot sem že omenil, je naloga ravnatelja projekta in projektne skupine prepoznati vse vplivne udeležence na projektu, njihove želje in vpliv na potek projekta že v fazi definicije projekta in z ustreznim komuniciranjem postaviti pravila. Pri postopku planiranja določimo izvajalce posameznih aktivnosti in izvedemo časovno ocenitev trajanj aktivnosti na osnovi kriterijev za planiranje stroškov in obremenitev izvajalcev. Da bi lahko izvedli ti dve aktivnosti, moramo poznati vse potrebne udeležence, tako da vzpostavimo ustrezno komunikacijo, jih seznanimo oziroma uskladimo glavni plan projekta in potrebne druge terminske plane oziroma plane potrebnih finančnih ali drugih sredstev.

V obravnavanem projektu opredelimo vplivne udeležence projekta z ravnateljem projekta v matični organizaciji, Ministrstvu za okolje in prostor RS (posredniško telo), uporabnik rezultata projekta je občina (upravičenec), sponzorja, ki zagotavljata sredstva za projekt, pa sta Ministrstvo za okolje in prostor RS ter občina. Pri tem je udeleženec še Služba Vlade RS za lokalno samoupravo in regionalno politiko in posredno tudi Komisija evropskih skupnosti, ki zagotavlja sredstva iz Kohezijskega sklada, ki se povrnejo v proračun RS na osnovi zahtevkov za že izvedena plačila sofinancerskih deležev s strani RS.

1.6.4 Planiranje mesta projekta v organizaciji podjetja

Projekti se običajno izvajajo kot del v večji organizaciji oziroma podjetju. Kakšna je organizacija projekta, je odvisno od organiziranosti organizacije, v okviru katere projekt deluje, oziroma kako lahko projekt izkorišča resurse, ki so na voljo.

Organizacijske oblike, ki se pojavljajo v praksi in so obravnavane v strokovni literaturi, so od funkcijske do projektne organizacije ter organizacije, ki predstavljajo kompromis med tema dvema organizacijama.

Katero obliko organizacije bo podjetje izbralo, je odvisno od dejavnosti in vrste ter količine projektov, ki jih podjetje izvaja. Ne glede na organizacijo pa v podjetju vedno obstajajo dejavnosti, ki jih je treba zaradi učinkovitosti izvajanja organizirati kot projekt. Tako je poslovnofunkcijska organizacija primerna za projekte, ki zahtevajo večjo strokovno poglobitev oziroma velike naložbe v opremo. Projektna organizacija je primerna predvsem za ponavljajoče se projekte, projektno-matrična organizacija pa je primerna za projekte, ki zahtevajo pogosto, vendar ne stalno prisotnost strokovnih sodelavcev iz poslovnofunkcijskih enot.

V strokovni literaturi zasledimo več pojavnih oblik organizacijske strukture, ki so uporabne tudi na področju organizacije projekta. V nadaljevanju bom prikazal organizacijske strukture, ki umeščajo projekt v obstoječo organizacijsko strukturo organizacije (Rozman & Stare, 2008, str. 154–169).

1.6.4.1 Projekti v obstoječi poslovnofunkcijski organizaciji

Poslovnofunkcijska organizacija predstavlja organizacijo, kjer ima vsak zaposleni natančno določenega predpostavljene. Organizacija je postavljena po specializiranih enotah, kot so računovodstvo, prodaja, proizvodnja. Obseg projektne dela je majhen, usklajevanje projektov pa poteka le med funkcijskimi ravnatelji.

Prednosti poslovnofunkcijske organizacije so:

- narava dela članov projektne skupine je enaka rutinskemu delu, ki ga član opravlja večino časa;
- delo v poslovni funkciji se ne prekinja;
- stik s poslovno funkcijo je tesen;
- sodelovanje na projektu lahko pomeni napredovanje in priznanje.

Slabosti projekta v poslovnofunkcijski organizaciji so:

- delo na projektu nima prednosti pred operativnim delom;
- člani projektne skupine ne nosijo odgovornosti za projekt;

- člani za delo na projektu pogosto niso motivirani, saj jim prinaša le dodatno delo k njihovemu rednemu delu;
- komuniciranje med člani projektne ekipe je slabo.

1.6.4.2 Projektna organizacija

Nasprotni pol funkcijski organizaciji je projektna organizacija. V organizaciji se imenujejo projektne skupine, katerih koordinacija poteka samo znotraj take skupine, člani skupine so odgovorni samo ravnatelju projekta, ravnatelji projekta pa imajo visoko stopnjo odgovornosti in avtoritete. Tudi ta oblika organizacije ima svoje prednosti in slabosti. Prednosti so predvsem v tem, da člani stalno delujejo na projektu, odgovarjajo samo ravnatelju projekta in se s projektom poistovetijo. Slabosti so predvsem v tem, da člani niso vedno polno zaposleni, ne prehajajo s projekta na projekt, tako da se podvajajo zaposleni v podjetju, ko pa je projekt zaključen, nastopi problem nadaljnje zaposlitve članov, kar lahko vodi v zavlačevanje dokončanja projekta.

1.6.4.3 Projektno-matrična organizacija

Kompromis med zgoraj omenjenima organizacijskima oblikama je projektno-matrična organiziranost krovnega podjetja. V odvisnosti od organizacije lahko bolj prevladuje funkcijska ali projektna organizacija. Člani projektne skupine ali ravnatelji opravljajo svoje običajno delo, občasno pa so dodeljeni za delo na projektu. Kako dolgo ostanejo v projektni skupini, je odvisno od potrebe posameznega projekta oziroma ostalih projektov, ki potekajo v krovnem podjetju. Prednosti matrične organizacije, poleg tistih naštetih pri projektni organizaciji, so še te, da lahko člani skupine, ki opravljajo specifična dela, prehajajo s projekta na projekt, da po zaključku projekta njihova zaposlitev ni problem, projekt pa je bolj vključen v podjetje, kar je prednost pri odnosu do kupcev. Slabosti so predvsem v avtoriteti, razdeljeni med ravnateljem poslovne funkcije, ki mu pripadajo nekateri člani skupine, in ravnateljem projekta.

Če je moč funkcijskih ravnateljev in ravnateljev projektov približno enaka, govorimo o uravnoteženi matriki. Moč je odvisna od razvitosti organizacije v podjetju, zlasti v začetni fazi uveljavljanja projektno-matrične oblike organizacije je običajno moč funkcijskih ravnateljev večja.

1.7 Uveljavljanje projekta

Za učinkovito izvajanje planiranih aktivnosti in dokončanja projekta v skladu s projektnim planom moramo uveljaviti organizacijo projekta, ki bo to omogočala. Uveljavljanje organizacije projekta lahko razdelimo na kadrovanje in vodenje.

Kadrovanje opredeljuje Lipovec (1987, str. 273) kot bistveni del ustvarjalne faze upravljalno-ravnalnega procesa. Kadrovanje je nabor, izbiranje, najemanje, izobraževanje, premeščanje, napredovanje ter upokojevanje in odpuščanje osebja. Ker je organizacija samo sestava razmerij med ljudmi, ljudje pa so nosilci svojih lastnosti, lahko s kadrovanjem razumemo izbiro, izobraževanje, premeščanje itd. različnih lastnosti, s katerimi vzpostavljamo razmerja med ljudmi.

Zamišljena razmerja med sodelujočimi v projektu se uveljavljajo s kadrovanjem projektne skupine in samega ravnatelja projekta ter tudi drugih udeležencev projekta glede na zahtevane zmožnosti, ki so odvisne od projekta. Z vodenjem sprožimo izvedbo, ki predstavlja izvedbo strategije. Lahko bi rekli, da s kadrovanjem uveljavimo organizacijo, z vodenjem pa sprožimo delovanje (Rozman & Stare, 2008, str. 183–184).

1.7.1 Ravnanje s človekovimi zmožnostmi

Proces oblikovanje skupine poteka po korakih, s katerimi poskušamo doseči največjo učinkovitost skupine. Proces lahko razdelimo v naslednje korake (povzeto po Rozman & Stare, 2008, str. 184–189):

- rekrutiranje ali oblikovanje skupine, tj. izbira ravnatelja in članov skupine,
- oblikovanje skupine
- spremljanje dela in ocenjevanje uspešnosti.

Učinkovitost projekta zagotavlja predvsem ravnatelj projekta z načrtovanjem, neposredno izvajanje projekta pa je v rokah članov projektne skupine. Člani skupine pogosto sodelujejo tudi z ravnateljem projekta pri načrtovanju projekta. Pri izbiri ravnateljev je treba upoštevati predvsem njihove dosedanje izkušnje na projektih, njihove sposobnosti ravnanja nasploh, kakšne so njihove vodstvene sposobnosti in kakšno je njihovo strokovno poznavanje projekta, kakšno je mnenje večine, da podrobno poznavanje področja ni potrebno. Zato pa morajo člani projekta ustrezno strokovno poznati projekt in dejavnosti, ki jih bodo izvajali. Poleg strokovnega dopolnjevanja članov je pomembno tudi njihovo osebno ujemanje. Za specifična dela, za katera organizacija nima lastnih kadrov, so v projektih navzoči tudi zunanji sodelavci, ki običajno na projektu sodelujejo le kratek čas (Rozman & Stare, 2008, str. 184–186).

Ravnatelj mora v fazi uveljavljanja učiti izvajalce, kako učinkovito izvesti naloge. Za to učenje in dovajanje potrebnih informacij lahko ravnalci uporabljajo različne ravnalne tehnike ali sloge. Običajno literatura navaja tri glavne zvrsti takšnih tehnik: avtokratsko, demokrasko in liberalno (Lipovec, 1987, str. 294).

Za uspeh skupine so pomembne tudi vloge članov skupine, ki jih ti v skupini opravljajo. Belbin (1981, str. 78) podaja razdelitev, pri kateri navaja osem različnih vlog, ki jih člani v

skupini opravljajo in so pomembne za učinkovitost skupine: izvajalec (organizacijske sposobnosti, samodisciplina, delavnost), ravnalec (sposobnost usmerjati delo, objektivnost), oblikovalec (ustvarja gibanje v skupini), ustvarjalec (domišljija, intelekt, znanje), analitik (komunikativen, sposobnost sprejemanja izzivov), ekipni delavec (spodbuja duh za skupino, neodločen v trenutkih krize), zaključevalec (vztrajen, perfekcionista), ocenjevalec (sposobnost presoje, trmoglav).

Posamezniki lahko opravljajo tudi več vlog, saj ni treba, da bi skupina štela najmanj osem članov. Velikost skupine je odvisna predvsem od količine dela, ki ga mora skupina opraviti. Učinkovitost velikosti skupine lahko vpliva na vedenje njenih članov. Večja kot je skupina, večji so nevidni pritiski za primernost v skupini. Prav tako struktura skupine vpliva na vedenje članov. Bolj je struktura toga, manj je možnosti za odklonsko vedenje, kjer pa je skupina nestrukturirana in velika, je vedenje članov ali zelo pasivno ali preveč agresivno (Belbin, 1981, str. 113).

Oblikovanje skupine poteka v procesu socializacije ekipe: oblikovanje, spoznavanje, določanje pravil, delovanje in zaključek. Lahko se pokaže, da se posamezni sodelavci med seboj ne ujemajo, zato so včasih potrebne tudi zamenjave članov ekipe (Rozman & Stare, 2008, str. 188).

Ravnatelj projekta pa nenehno ocenjuje tudi uspešnost projekta in seveda tudi uspešnost članov skupine in njihovo vlogo v skupini, kar je osnova za nagrajevanje. Nagrajevanje je običajno vezano na skupino, je pa mogoče tudi za posameznika. Spremljanje dela je osnova tudi za napredovanje posameznika v skupini, v okviru projekta ali v poslovni funkciji (Rozman & Stare, 2008, str. 188–189).

1.7.2 Vodenje (v ožjem smislu)

Način vodenja, ki gradi na osebnostni moči, imenujemo participativen oziroma demokratičen način. Ta način vodenja gradi na osebnostnih lastnostih ravnatelja, spodbuja ekipno delo, daje članom projektne skupine vse informacije, vodja podpira člane v njihovih idejah, motiviranje in nagrajevanje je vezano na skupino kot celoto. Drugačen način vodenja z avtokratičnim pristopom pogosto ne spodbuja k doseganju ciljev projekta in ima celo vrsto pomanjkljivosti (Rozman & Stare, 2008, str. 189–191).

Kateri način vodenja prevzame vodja, je odvisno od njega samega in od vrste projekta, s katerim ravna, vendar velja, da je najuspešnejši participativni način vodenja. Vloga ravnatelja projekta je, da ob razvijanju skupinskega dela poišče lastnosti delavcev, ki so v skupini, in jim v tem smislu, poleg njihove primarne vloge, dodeli tudi najprimernejšo vlogo za delo v skupini.

Možina (v Možina et al., 2002, str. 499–508) opredeljuje vodenje kot sposobnost vplivati, spodbujati in usmerjati sodelavce k želenim ciljem. Uspešen vodja sodeluje s člani skupine pri ustvarjanju ugodnega ozračja za doseganje organizacijskih ciljev. O vodenju govorimo takrat, ko nekdo vpliva na druge tako, da usklajeno delujejo. Temeljne sestavine vodenja so vodja, skupina, posamezniki in okolje, glavna naloga vodje pa je, da aktivno usmerja dogajanja in poskuša doseči sinergijo učinkov med posameznikom, skupino in okoljem. Za uspešno vodenje potrebuje vodja tudi moč in vpliv. Moč je zmožnost vplivati in usmerjati posameznika, skupino, organizacijo proti želenim rezultatom. Ločimo več vrst moči:

- legitimna moč, ki izvira iz uradnega položaja ravnatelja v organizacijski hierarhiji;
- moč nagrajevanja izvira iz možnosti vodje, da sodelavce nagrajuje v materialni obliki (plača) ali nematerialni (dopust, napredovanje);
- moč pritiska izvira iz strahu sodelavcev pred kaznijo;
- referenčna moč izhaja iz identifikacije sodelavcev z vodjo;
- ekspertna moč izvira iz strokovnega znanja vodij in je ključne narave za delo managerjev.

Osebno moč opredeli Randolph (1992, str. 102) kot veččino in zmožnost, ki jo ima posameznik. Odraža se na način, kako ta sodeluje s člani v skupini in reagira v medsebojnih dogodkih. Izvedene raziskave so pokazale, da ravnatelji manj uspešnih oddelkov koncentrirajo moč pri sebi, ravnatelji uspešnejših oddelkov pa moč delijo. Z delitvijo moči se člani skupine oziroma oddelka čutijo odgovornejši za uspešnost in učinkovitost celotne skupine oziroma oddelka.

1.7.3 Komuniciranje

Komuniciranje vključuje izmenjavo informacij. Oddajnik mora informacije podati jasno, nedvoumno in popolno, tako da jih sprejemnik lahko pravilno sprejme. Sprejemnik je odgovoren, da potrdi popolno sprejeto informacijo in jo pravilno razume. V splošnem razumemo pod pojmom komuniciranje vse aktivnosti v zvezi z oddajanjem, prenosom in sprejemanjem informacij (PMBOK, 1996, str. 23).

V projektni skupini je pričakovano komuniciranje predvsem vodoravno in ne hierarhično ter so njegova vsebina razlage, predlogi, pojasnjevanja, dogovarjanja. Komuniciranje je lahko ustno, na primer na sestankih, in v pisni obliki. Sestanki skupine so eden temeljnih načinov komuniciranja (Rozman & Stare, 2008, str. 198–199).

Glede na udeležence na projektu je treba določiti, komu in kako podati katere informacije. Planiranje projektnih komunikacij je treba izvesti v zgodnjih fazah projekta ter ga kasneje na osnovi pregleda rezultatov ustrezno dopolnjevati. Plan ravnanja komunikacij omogoča kontrolo komuniciranja časovno in vsebinsko ter pripomore k vzpostavitvi razmerij z

naročnikom, nadrejenimi v podjetju in hkrati s člani projektne ekipe (PMBOK, 1996, str. 105).

Na obravnavanem projektu sodeluje večje število udeležencev, zato je ustrezna komunikacija potrebna v vseh fazah projekta, predvsem v začetni fazi, ko se definira obseg projekta in določa upravičenost projekta, kar je osnova za vse nadaljnje postopke. Komunikacija mora potekati med občinami, ki projekt izvajajo, izdelovalci dokumentacije in študij, Ministrstvom za okolje in prostor RS, Službo Vlade RS za lokalno samoupravo in regionalno politiko, v poznejših fazah pa tudi s finančnim sektorjem in organom, ki izvaja povračila sredstev iz Kohezijskega sklada v proračun RS.

1.7.4 Motiviranje

Člani projektne ekipe so strokovnjaki z različnih področij, ki imajo dovolj znanja in sposobnosti, potrebno jih je le ustrezno motivirati, da bodo svoj del celotne naloge zavzeto izpolnili. Uspešnost posameznika je odvisna od treh med seboj povezanih elementov: sposobnosti, znanja in motivacije. Ravnatelj projekta mora poznati osnovne značilnosti človeškega obnašanja in ugotoviti, kateri vzvodi motivacije delujejo pri posameznem članu projektne ekipe (Rozman & Stare, 2008, str. 205–208).

Vodja je tisti, ki mora poznati cilje celotne organizacije (projekta), njegova naloga je tudi, da si oblikuje svoje pričakovanje, ki je vezano na cilje organizacije (projekta), in ga prenese na sodelavce. To lahko stori preprosto z navodili za delo. Jasna in prepričevalna navodila za delo so orodje, s katerim lahko vodja pri sodelavcu ustvari enako pričakovanje, kot ga ima sam. Šele ko je navodilo jasno, lahko sodelavec ustvari svoje pričakovanje, ki ga vodi do cilja. V tem primeru ima tudi vodja možnost, da spremlja, popravlja in ocenjuje uspešnost člana skupine (Lipičnik, 2002, str. 481–482).

1.8 Kontrola projekta

Kontroliranje projekta je zadnja aktivnost v ponavljajočem se procesu planiranja, uveljavljanja in kontroliranja, saj je treba vedno, kadar v fazi izvajanja s kontrolo ugotovimo odstopanja od planiranega, ponovno izvesti fazo planiranja, uveljavljanja spremenjenega plana in kontrolirati izvajanje. Meredith & Mantel pravita, da je kontroliranje dejanje zmanjševanja razlike med planiranim in dejansko izvedenim (1995, str. 508).

Uveljavljanje organizacije projekta je treba sproti kontrolirati, da bi ugotovili odstopanja od plana. Če so zaznana odstopanja tako velika, da bi lahko ogrozila cilje projekta, je treba izdelati prilagoditev plana s ponavljanjem procesa planiranja (PMBOK, 1996, str. 32).

Tavčar (v Možina et al., 1994, str. 677) poudarja, da je kontroliranje izrazito pozitiven proces, ki meri dogajanje smotrov in ciljev v interesu vseh udeležencev organizacije. Kontroliranje je prvi pogoj za obvladovanje. Samo meriti doseganja smotrov in ciljev nima smisla, če merjenju ne sledijo presoja in morebitni usmerjevalni posegi. Kontroliranje obsega učinkovitost izvajanja organizacije, čemur sledi kontroliranje uspešnosti s primerjavo doseženih izidov z zastavljenimi cilji in smotri.

Kontrola učinkovitosti izvajanja investicije oziroma projekta poteka na Ministrstvu za okolje in prostor RS od začetne faze, saj je izvajanje vezano na porabo sredstev Kohezijskega sklada in sredstev proračuna RS, ki jih je treba pravočasno in smotrno načrtovati in uporabljati.

1.9 Kontrola izvajanja strategije – investicije

Kontrola izvajanja strategije je ključna za doseganje njene uspešnosti, saj še tako dober strateški plan tega ne zagotavlja brez kontrole. Strateška kontrola pomeni kontrolo uresničevanja strategije in kontrolo pravilnosti strategije. S kontrolo uresničevanja strategije pravzaprav kontroliramo njeno izvajanje, pri izvedbi pa gre za projekt.

Kontrola pravilnosti strategije so finančni učinki, ki so posledica izbrane strategije. Kakor smo že navedli zgoraj, je osnovno sodilo pri izbiri investicije ekonomsko sodilo donosnosti. Če povzamemo po Pučko, Čater in Rejc Buhovac (2009, str. 151–174), so finančni učinki pomembni tudi v neprofitnih organizacijah, ki so odgovorne za gospodarno ravnanje s finančnimi viri.

Vloga Ministrstva za okolje in prostor RS v izvajanju obravnavane investicije je predvsem v kontroli. Za investicijo, ki je sofinancirana s sredstvi iz Kohezijskega sklada, v začetni strateški fazi izvede kontrolo skladnosti s strateškimi dokumenti, kot je OP ROPI, in skladnosti z dokumenti, ki jih je za Kohezijski sklad izdala Komisija evropskih skupnosti. V fazi načrtovanja izvaja kontrolo postopkov javnega naročanja, v fazi izvajanja kontrolo upravičenosti izdatkov za potrditev sredstev sofinanciranja in v zaključni fazi kontrolo doseženih ciljev investicije.

1.10 Zaključek projekta

Kot smo že ugotovili pri opredelitvi projekta, ima projekt vnaprej določen cilj. Ko je cilj dosežen ali pa ga ni mogoče doseči v predvidenem roku ali s predvidenimi sredstvi, je treba projekt zaključiti. Zaključek projekta je običajno proces, skupek dejanj, s katerimi predamo projekt naročniku. Meredith in Mantel (1995, str. 612) opredeljujeta, da lahko govorimo o zaključku projekta takrat, ko je delo na projektu prekinjeno ali upočasnjeno do take stopnje, da napredek na projektu ni več mogoč. V osnovi razlikuje štiri načine, kako zaključiti projekt:

- ugasnitev projekta: projekt je dosegel zastavljene cilje ali pa ciljev ni dosegel;

- z dodajanjem novih aktivnosti: projekt postane del matične organizacije;
- z integracijo: člani projektne skupine in osnovna sredstva so razdeljeni v obstoječe organizacijske enote v matični organizaciji;
- z odtegnitvijo ali bistvenim zmanjšanjem finančnih sredstev: projekt prejema sredstva, vendar ni njegovega napredka.

V procesu zaključevanja projekta predamo projekt naročniku z vso potrebno dokumentacijo. Dokument, s katerim opišemo potek projekta, imenujemo končno poročilo. V končnem poročilu opišemo dosežene cilje, ki jih primerjamo z zastavljenimi cilji ob zagonu projekta. Vsebino končnega poročila opredelita Rozman in Stare (2008, str. 252) kot:

- strateške napake in predlogi za prihodnje projekte,
- analiza izvedbe z vidika časa,
- analiza porabe sredstev,
- analiza kakovosti izvedbe,
- obvladovanje tveganj,
- poročilo o mnenju/zadovoljstvu naročnika.

Poročilo običajno pripravi ravnatelj projekta, lahko pa ga pripravijo tudi drugi udeleženci. V primeru projekta, ki je sofinanciran s sredstvi Kohezijskega sklada, ki je obravnavan v tej magistrski nalogi, je treba pripraviti končno poročilo v skladu z Uredbo o enotni metodologiji za pripravo in obravnavo investicijske dokumentacije na področju javnih financ (Ur. l. RS, št. 60/06) in za sofinancerja, to je za Komisijo evropskih skupnosti.

1.11 Tveganja v projektih

Ravnanje s tveganji v projektih zajema procese identificiranja, analize in odgovorov na tveganja. Dogodki tveganj lahko vplivajo na projekt kot priložnost ali kot grožnja. Glavne procese ravnanja s tveganji v projektu opredeljuje PMBOK (1996, str. 111–114):

- identifikacija tveganj pomeni ugotoviti, katera tveganja lahko vplivajo na projekt, in določiti značilnosti posameznega tveganja;
- ocena velikosti tveganj pomeni ovrednotenje tveganja in njihov vpliv na izid projekta;
- odziv na pojav tveganj pomeni opredelitev glavnih korakov pri odgovorih na priložnosti in grožnje za izvedbo projekta, kar je lahko planiranje odgovora ob pojavu tveganja ali dejanj za ublažitev pojavov, ki predstavljajo tveganje;
- kontrola dejanj za zmanjšanje tveganj pomeni odgovor na spremembo tveganja v času trajanja projekta.

Identifikacija tveganj določi, katera tveganja lahko z največjo verjetnostjo nastopijo v času trajanja projekta. Identifikacija mora zajeti tako notranja kot zunanja tveganja. Notranja tveganja so tista, na katera projektna skupina lahko vpliva in jih lahko kontrolira (na primer

ocena stroškov), zunanja tveganja pa so tista, ki so izven vpliva projektne skupine (na primer tržne spremembe). V kontekstu ravnanja s projektom lahko identifikacija tveganja pomeni priložnost ali grožnjo za projekt. Identifikacija tveganj lahko ugotavlja vzroke in posledice (kaj bi se lahko zgodilo in kakšne bodo posledice) ali posledice in vzroke (katere dogodke je treba preprečiti ali spodbuditi in kako posamezen dogodek lahko nastopi).

Orodja in tehnike za identifikacijo tveganj v projektu:

- kontrolne liste so organizirane po virih tveganj, viri tveganj izhajajo iz organizacije projekta, projektnega plana, predmeta projekta in notranjih virov (na primer sposobnosti članov projektne skupine);
- diagrami poteka aktivnosti pomagajo projektni skupini bolje razumeti možne vzroke in posledice pojava tveganja;
- intervju: posebej pripravljene intervjuje z udeleženci projekta pomagajo pri identifikaciji tveganj, ki jih v procesu planiranja ni bilo mogoče predvideti.

Redne kontrolne sestanke, kjer člani projektne skupine izpostavijo probleme ter tveganja, navaja Lock (v Turner and Simister, 2000, str. 499). Odločitve o spremembi na projektu ali drugih ukrepih se sprejmejo po razjasnitvi problemov in tveganj.

Ocena velikosti tveganj vsebuje ovrednotenje tveganja in vpliv tveganja za oceno vpliva na izid projekta. V osnovi je treba določiti, kateri tvegani dogodek zahteva odgovor. Velikosti tveganj so odvisne od sprejemljivosti udeležencev na projektu, ugotovljenih virov tveganj, tveganih dogodkov, predvidenih stroškov in terminskega plana po aktivnostih. Obstajajo različna orodja in tehnike za ovrednotenje tveganj, predvsem matematične metode ali ekspertna mnenja. Rezultati ovrednotenja predvidijo aktivnosti oziroma usmeritev pozornosti na dogodke, ki jih mora projektna skupina zaznati in pravočasno ukrepati (PMBOK 1996, str. 111–121).

Odziv na pojav tveganja definira korake, ki jih mora izvesti projektna skupina, opredeli pa PMBOK (1996, str. 121), ko ugotovi dogodek, ki pomeni tveganje. Odgovori na dogodke, ki pomenijo grožnjo za projekt, lahko spadajo v eno od naslednjih kategorij:

- izogibanje pomeni odstraniti grožnjo, običajno z odstranitvijo vzroka;
- ublažitev pomeni zmanjšanje stroškovnega vpliva dogodka na projekt;
- sprejemanje pomeni sprejeti posledice dogodka (na primer manjši dobiček).

Kontrola za zmanjšanje tveganj pomeni izvajanje plana za ravnanje s tveganji. Ko nastopijo dogodki, ki pomenijo spremembo na projektu, je treba cikel identifikacije, ovrednotenja in potrebnega odziva na dogodke ponoviti. Dobro je vedeti, da tudi najpodrobnejša in

poglobljena analiza ne more popolnoma predvideti verjetnosti vseh tveganj, zato sta kontrola in ponovitev nujni.

Stare (2010, str. 78–79) opredeli dva ukrepa za obvladovanje tveganj: »preventivnega«, s katerim poskušamo preprečiti spremembo, ter »korektivnega«, s katerim nastalo spremembo čim učinkoviteje udejanjimo. Omenjeni pristop lahko uporabimo, če spremembe pričakujemo, v primeru nenadnih sprememb pa nam ublažitev posledic omogočata le zgodnje odkritje spremembe (kontroliranje projekta) in čim hitrejši odziv.

Koristi, ki jih prinašajo dejanja za obvladovanje tveganj na projektih, so predvsem pri hitrem in ustreznem odzivu pri nastanku dogodkov, ki smo jih predvideli pri identifikaciji tveganj in predvidenih ukrepih za zmanjšanje negativnih učinkov takšnih dogodkov. Rozman in Stare (2008, str. 120–122) opredelita koristi od ravnanja s tveganji kot organizacijske, tržne in strateške koristi obvladovanja tveganj na projektih.

V obravnavanem projektu so tveganja predvsem v začetni oceni, ali projekt ustreza zahtevam strateških dokumentov in predpostavljenim ciljem, kar se ob zaključku projekta tudi prikaže. Naslednje tveganje predstavlja možna sprememba zakonodaje, ki lahko vpliva na upravičenost izplačanih sredstev sofinanciranja. Prav tako so možna tveganja solventnosti investitorja ali izvajalca del ali sofinancerja, kar ogroža izvedbo celotnega projekta. Posebno tveganje za pravočasno izvedbo projekta, s katero zagotovimo porabo sofinancerskih sredstev iz Kohezijskega sklada, je izbira izvajalca del zaradi počasnosti postopkov javnega naročanja in množice možnih pritožb, ki zadržujejo začetek gradnje.

2 INVESTICIJE V JAVNI UPRAVI V SLOVENIJI

2.1 Značilnosti investicij v javni upravi

Po večini značilnosti so investicije v javni upravi podobne vsem ostalim investicijam. Investicije v javni upravi zagotavljajo ponudbo javnih dobrin. Javne dobrine so tiste vrste blaga, za katero je značilno, da poraba posameznika ne zmanjšuje možnosti drugih porabnikov, da uporabljajo to blago. Javne dobrine tako ne more uporabljati samo zgolj izbrana skupina posameznikov (na primer obramba, infrastruktura). Neplačevanje uporabe javne dobrine ne pomeni, da njena uporaba ni mogoča (Tajnikar, 2003, str. 378).

Glavna specifičnost investicij v javni upravi je, da so v celoti ali delno financirane z javnimi sredstvi, tj. s sredstvi proračuna RS ali sredstvi lokalnih samoupravnih skupnosti. Zaradi zagotavljanja preglednosti porabe sredstev morajo upoštevati pravila, po katerih je v Republiki Sloveniji potrebno investicije, financirane z javnimi sredstvi, izvajati po predpisanih postopkih. Krovni zakon, v katerem so opredeljena pravila zagotavljanja in porabe javnih sredstev, je Zakon o javnih financah (Ur. l. RS št. 79/99, v nadaljevanju ZJF).

Zakon ureja sestavo, pripravo in izvrševanje proračuna RS ali lokalnih skupnosti, določa pa tudi pravila za Zavod o zdravstvenem zavarovanju Slovenije (v nadaljevanju ZZZ), Zavod za pokojninsko in invalidsko zavarovanje (v nadaljevanju ZPIZ), javne zavode, javne sklade in agencije.

Proračun RS je sestavljen iz treh delov:

- splošni del,
- posebni del,
- načrt razvojnih programov.

Splošni del proračuna sestavljajo skupna bilanca prihodkov in odhodkov, račun finančnih terjatev in naložb ter račun financiranja.

Posebni del proračuna sestavljajo finančni načrti neposrednih proračunskih uporabnikov (v nadaljevanju: NPU). V splošnem in posebnem delu proračuna se prikaže ocena realizacije prejemkov in izdatkov za preteklo leto, ocena realizacije prejemkov in izdatkov za tekoče leto, kakor tudi načrt prejemkov in izdatkov za prihodnje leto. Predmet sprejemanja proračuna v državnem zboru oziroma občinskem svetu je načrt prihodkov in izdatkov za prihodnje leto.

Načrt razvojnih programov (v nadaljevanju NRP) sestavljajo letni načrti oziroma plani razvojnih programov NPU, ki so opredeljeni v dokumentih dolgoročnega razvojnega načrtovanja s posebnimi zakoni in drugimi predpisi. V NRP se izkazujejo načrtovani izdatki proračuna za investicije in državne pomoči v prihodnjih štirih letih, ki so razdelani po:

- posameznih programih neposrednih proračunskih uporabnikov;
- letih, v katerih bodo izdatki za programe bremenili proračune prihodnjih let;
- virih financiranja za celovito izvedbo programov.

Načrti razvojnih programov se letno dopolnjujejo (ZJF, str. 3).

Iz povedanega je razvidno, da se sredstva za izvedbo investicijskega projekta, ki je financiran z javnimi sredstvi, zagotavljajo v proračunu na postavki načrta razvojnih programov. Priprava načrta razvojnih programov je na podlagi 23. člena ZJF predpisana z Uredbo o enotni metodologiji za pripravo in obravnavo investicijske dokumentacije na področju javnih financ (Ur. l. št. 60/06, v nadaljevanju UEM). Predpisana dokumentacija je podlaga za odločanje o investicijah ter podlaga za uvrstitev investicije v načrt razvojnih programov. UEM predpisuje vsebino dokumentacije za vse faze v življenjskem ciklusu projekta, ki je potrebna za spremljanje in kontrolo projektov, financiranih po predpisih v skladu z ZJF. Uredba tudi določa, katere vrste investicijske dokumentacije je potrebno izdelati v odvisnosti od vrednosti investicije.

UEM prav tako predpisuje metodološke osnove, ki jih moramo upoštevati pri izdelavi investicijske dokumentacije. Glede na fazo projektnega cikla je treba izdelati naslednje vrste investicijske dokumentacije:

- dokument identifikacije investicijskega projekta (v nadaljevanju DIIP),
- predinvesticijsko zasnovo (v nadaljevanju PIZ),
- investicijski program ali njegovo novelacijo (v nadaljevanju IP),
- do izvedbe javnega naročila (če ni sestavni del IP) še študijo nameravane investicije,
- v fazi obratovanja poročilo o spremljanju učinkov investicijskega projekta.

Namen zgoraj naštete dokumentacije je predvsem utemeljiti upravičenost investicije, po zaključeni izvedbi pa analizirati njeno uspešnost.

Študija izvedbe nameravane investicije na grobo opredeli projekt po vsebini, izdelati je treba plan projekta, katerega izvajanje kontroliramo s poročilom o izvajanju investicije (investicijskega projekta).

Temeljni dokument za uvrstitev projekta v NRP je dokument identifikacije investicijskega projekta, s katerim se za posamezen projekt predvidijo pravice prevzemanja obveznosti na proračunskih postavkah, s potrditvijo investicijskega programa pa se stanje projekta spremeni v izvajanje.

Z uvrstitvijo investicije na podlagi zgornjih dokumentov v proračun se v splošnem zaključi I. faza življenjskega cikla projekta, ki se nadaljuje z naslednjo fazo – fazo načrtovanja. Za investicije, ki za izvedbo potrebujejo sredstva sofinanciranja, je treba v I. fazi zagotoviti tudi ta sredstva. Šele ko pridobimo sofinancerska sredstva, je investicija tudi izvedljiva.

2.2 Investicije v javni upravi in v zasebnem sektorju

Že v uvodu sem navedel ugotovitev, da se je projektni pristop v javnem sektorju uvedel na osnovi spoznanja, da so podjetja v zasebnem sektorju učinkovitejša kot v javnem sektorju. Katere so razlike med ravnatelji projektov v javnem in zasebnem sektorju, opisujejo avtorji različno. Allison (1986, str. 214–217) navaja naslednje enake naloge glavnih ravnateljev ne glede na to, ali delujejo v javni upravi ali zasebnem sektorju: postavitve strategije, ravnanje z notranjimi komponentami (organiziranje, uveljavljanje in kontrola) in ravnanje zunanjih vplivnežev (zunanje enote organizacije, neodvisne organizacije, javnost). Za glavno razliko med njimi navaja centralizirano moč glavnega ravnatelja v zasebnem sektorju, katere namen je povezanost avtoritete z odgovornostjo, medtem ko se vloga glavnega ravnatelja v javni upravi porazdeli med številne konkurenčne institucije in seveda njihove vodilne posameznike. Prevedeno v naš sistem pomeni, da udeleženci v projektu oziroma njihovi predstavniki

zastopajo predvsem lastne interese, ki jih mora ravnatelj projekta zaradi političnega vpliva usklajevati, kar pomeni vpliv na kvaliteto izvedbe projekta.

Poleg razlike v drobljenju moči in večjem številu udeležencev je pomembna razlika v osnovnem namenu obstoja podjetja. Zasebno podjetje dela predvsem za dobiček, javno podjetje pa mora uresničevati javno dobro. Vloga ravnatelja v zasebnem sektorju torej ni enaka ravnatelju v javnem sektorju. Medtem ko se ravnatelj v zasebnem sektorju ubada z vprašanjem, »koliko so poskočile moje delnice«, mora ravnatelj v javnem sektorju zagotoviti predvsem upoštevanje prava v imenu interesa uporabnikov, upravičencev, državljanov in države tako učinkovito, kot je najbolj mogoče (Bourgault, 2000, str. 1–3).

Javni sektor uporablja spoznanja o ravnanju s projekti, vendar, kakor pravi Pečar (2004, str. 16), da bi v javni sektor vnesli več tekmovalnega duha in tehnike sodobnega ravnanja s projekti, se je v drugi polovici 80. let pričela oblikovati nova miselnost o ravnanju v javnem sektorju pod skupnim imenom »novi javni management« – NJM (angl. *New Public Management – NPM*). Obseg in uvajanje NJM v javno upravo presega okvir te naloge, zato se bom omejil zgolj na omembo.

2.3 Upravljalno-ravnalni proces v projektih v javni upravi

Predhodno sem predstavil shemo upravljalno-ravnalnega procesa kot razmerje med strategijo in projektom. Za strategijo je treba najprej izdelati tako strateški načrt oziroma dokumente, s katerimi bomo utemeljili strategijo, kot tudi projektni plan, v katerem opredelimo vse cilje pri planiranju izvedbe projekta. V UEM predpisana investicijska dokumentacija predstavlja te potrebne osnovne dokumente. Če pogledamo predpisano investicijsko dokumentacijo kot dokumentacijo za strateški in projektni plan, ugotovimo naslednje:

- DIIP vsebuje podatke, potrebne za določitev investicijske namere in njenih ciljev v obliki funkcionalnih zahtev, ki jih bo morala investicija izpolnjevati; je osnovni dokument strateškega plana za investicije v javni upravi.
- PIZ obravnava vse variante, za katere je verjetno, da bi ekonomsko, časovno in tehnično-tehnološko sprejemljivo izpolnile cilje, zapisane v DIIP; po svoji vsebini je dokument strateškega plana, v katerem analiziramo variante in izberemo najugodnejšo.
- IP je s svojim tehnično-tehnološkim, poslovnim in ekonomskim delom strokovna podlaga za investicijsko odločitev; po svoji vsebini je dokument strateškega plana, ki podrobno obravnava izbrano varianto; sestavni deli predstavljajo analizo stroškov in koristi, tveganja in občutljivosti investicije ter podajajo finančne vire investicije s predpostavljenim terminskim planom izvedbe. V projektih, ki so sofinancirani iz Kohezijskega sklada, so finančni viri predpostavljeni in je (če se z odločbo spremenijo) treba izdelati novelacijo IP; investicijski program mora biti potrjen s strani občinskih svetov udeleženih občin.

- Študija izvedbe nameravane investicije je popis vseh potrebnih aktivnosti za izvedbo investicije; po svoji vsebini je projektni plan. Kot smo že opredelili v prvem poglavju, je namen strateškega plana seznaniti krovni management, v obravnavanem projektu občino in sofinancerje, o obsegu in namenu projekta ter s cilji, ki jih bo projekt dosegel; v obravnavanem projektu je sestavni del investicijskega programa.
- Poročilo o izvajanju investicije (investicijskega projekta) je namenjeno pravočasnemu ugotavljanju odmikov od načrtovane izvedbe in predstavlja projektno kontrolo za sprotno ugotavljanje morebitnih odstopanj; v obravnavanem projektu je prišlo do odstopanj predvsem v fazi načrtovanja pri postopkih javnega naročanja.
- Poročilo o spremljanju učinkov investicije je ugotavljanje in vrednotenje dejanskih učinkov investicije v primerjavi z učinki, predvidenimi v IP; predstavlja kontrolo doseganja strateških ciljev investicije. Za obravnavani projekt je treba izdelati končno poročilo s primerjavo parametrov, ki so predvideni v predhodnih strateških dokumentih, in analizo razhajanj.

Vsi zgoraj navedeni dokumenti so faze v procesu strateškega načrtovanja. Kot jih opredeli Rozman (1995, str. 39–50), je prva faza analiza, druga analiza in predvidevanje okolja, tretja pa določanje ciljev. Ti procesi so upoštevani v DIIP in PIZ. Manjka torej še pot, po kateri bo najugodnejše dosežen cilj, torej izbire med možnimi variantami, ki so prav tako predstavljene v PIZ, izbrana strategija oziroma izbrana varianta pa je nato predstavljena in utemeljena z IP.

Če pogledamo celoten proces izvajanja strategije oziroma investicije in zahtevano dokumentacijo, ki je predpisana za uvrstitev investicije v proračun, kjer rezerviramo finančna sredstva, vidimo, da je naloga predvsem v načrtovanju investicije. Načrtovanje investicije je opredeljeno v DIIP, PIZ in IP, kontrola uspešnosti investicije pa je podana v poročilu o spremljanju učinkov investicije.

S strateškimi dokumenti (kohezijske bom predstavil v naslednjem poglavju) so opredeljeni strateški cilji, na osnovi katerih se izdelajo strategije oziroma investicije. Uresničevanje strategij oziroma investicij je (razen v redkih primerih) s strani proračunskih uporabnikov prek javnega naročanja dodeljeno osebi izven, tako da je organizacija, torej načrtovanje, uveljavljanje in kontrola, predmet tistega, ki je zmagal v postopku javnega naročanja.

Uresničevanje strategije poteka v projektu, načrtovanju, uveljavljanju in kontroli projekta. Načrtovanje in uveljavljanje projekta predstavlja študija izvedbe nameravane investicije, kontrolo izvajanja pa predstavlja poročilo o izvajanju investicije (investicijskega projekta). S sprotnim letnim poročanjem, po potrebi tudi s polletnim, ugotavljamo izvajanje projekta, odstopanja, ki so nastala, in ukrepe, ki jih moramo izvesti.

Proračunski uporabnik, ki izvaja investicijo v postopku uveljavljanja, izvaja predvsem kontrolo nad učinkovitostjo ravnanja s projektom in poskuša kontrolirati uspešnost investicije

ter učinkovitost projekta. Če se izkaže, je treba izvesti korekcijo strategije, na primer investicijskega programa.

V prejšnjem poglavju sem opredelil prvo fazo v življenjskem ciklu projekta, v kateri se postavi možna in uspešna strategija, v našem primeru investicija v okoljsko infrastrukturo. Za izbrano strategijo je treba načrtovati, izvajati in seveda kontrolirati izvajanje strategije.

Sodila za izbiro obravnavane investicije so podana v zasnovi PIZ, ki obravnava variante, in IP, kjer so opredeljeni tudi finančni viri za izvedbo izbrane variante, med katere sodijo tudi nepovratna sredstva sofinanciranja, in predpostavijo največjo možno uspešnost izbrane investicije.

Vendar je treba pri projektih v javni upravi upoštevati tudi vlogo politike pri izbiri strategije in projektov. Kadar je v zasebnem sektorju strategija izbrana, se pričakuje, da vsi udeleženci vztrajajo in dajejo podporo izbrani strategiji. V javnem sektorju pa pogosto izbrana strategija nima takšne stopnje soglasja vseh zainteresiranih udeležencev. Da bi vladajoča skupina ohranila izbrano strategijo, mora biti zmožna zagovarjati odločitve, vendar zaradi različnih oblik pritiska na politike ti mnogokrat sprejmejo protislovne odločitve (Bovaird, 2003, str. 70).

2.4 Značilnosti ravnanja s projekti v javni upravi

Organizacija izvajanja investicij, ki jih izvajajo subjekti, ki razpolagajo z javnimi sredstvi, torej s sredstvi iz proračuna RS ali sredstvi proračuna lokalnih samoupravnih skupnosti, se po mojem mnenju ne razlikuje od ravnanja z ostalimi projekti. Vedno je treba izbrati ravnatelja projekta, ki opravlja vse naloge, potrebne za uspešno izvajanje in zaključek projekta. V procesu planiranja se določijo vsi udeleženci, ki bodo sodelovali na projektu, izdelava se terminski plan izvajanja projekta, izdelava se plan stroškov, ki je osnova za uvrstitev v NRP pri izdelavi proračuna. V procesu uveljavljanja projektne organizacije se v skladu z notranjo organizacijo posameznih enot določijo ostali člani projektne skupine in poti komuniciranja. V procesu kontroliranja pa se poleg kontrole rokov in stroškov, ki jo izvaja ravnatelj projekta oziroma projektna skupina, dodatno izvaja tudi notranja kontrola v okviru neposrednega proračunskega uporabnika in kontrola s strani Ministrstva za finance RS, ki jo izvaja Urad za nadzor proračuna (v nadaljevanju: UNP).

Če obravnavam življenjski cikel projekta, financiranega z javnimi sredstvi, ugotovim, da je enak kot za ostale projekte, vendar je zaradi omejitev, vezanih na zakone in podzakonske akte, kot sem že omenil zgoraj, na primer ZJF ali Zakonom o javnem naročanju (Ur. l. RS št. 128/06, v nadaljevanju ZJN), izvedba posameznih aktivnosti bolj kompleksna in dolgotrajnejša. Postopki izbire izvajalcev posameznih aktivnosti lahko bistveno spremenijo samo izvajanje projekta in povečujejo tveganje za izvedbo projekta. Izvajanje del mora biti v

skladu s pravili o javnem naročanju, izvajalci morajo postopke in izvedbo prilagoditi tem pravilom, kar pomeni dodatne aktivnosti, v posameznih primerih pa je treba izvesti tudi dodatno javno naročilo, če stroški izvajanja presežejo načrtovane stroške čez predpisano mejo.

Pri izvajanju plačil je zaradi zagotavljanja zgoraj opisane transparentne porabe javnih sredstev potrebna ustrezna dokumentacija. Tako je treba predpisano dokumentacijo posredovati številnim udeležencem ali jo od njih prejeti, kar moramo upoštevati pri načrtovanju komunikacijskih poti. Največkrat so komunikacijske poti v javni upravi že določene s priročniki, prav tako so v priročnikih predpisani tudi zahtevani obrazci. Torej je ena glavnih razlik med projekti v javni upravi in običajnimi investicijskimi projekti povečana administracija.

Izvajalce za izdelavo investicijske dokumentacije in dokumentacije, ki je podlaga za izdelavo investicijske dokumentacije, izbiro izvajalca projektne dokumentacije, izvajalca del itn., je treba izbrati v skladu z ZJN. Zakon določa obvezna ravnanja naročnikov in ponudnikov pri javnem naročanju blaga, storitev in gradenj. Obsežna pravila, ki zagotavljajo transparentno in pravilno porabo javnih sredstev, prinašajo zaradi svojih postopkov tveganja glede načrtovane izvedbe projekta.

Investicije v javni upravi so pogosto financirane iz več virov, izvajajo se javni razpisi za pridobivanje razpoložljivih finančnih virov, postopki so mnogokrat dolgotrajni in je treba izvedbo projekta prilagajati časovnim zamikom. Prav tako so mogoče pritožbe na odločitve pri izvedenih javnih razpisih, kar vse povečuje tveganje za izvedbo projekta.

V investiciji, ki jo bomo obravnavali, so dogodki pri izvedbi javnih naročil vplivali na predvideni končni rok izvedbe celotnega projekta, tako da je zamik dokončanja 18 mesecev.

Lahko ugotovim, da pri ravnanju s projekti v javnem in zasebnem sektorju ni razlik, pojavijo pa se pri izvedbi investicij. Cilj investicij v zasebnem sektorju je dobiček, medtem ko je cilj investicij v javnem sektorju donosnost in družbena koristnost investicije. Investicije v javnem sektorju izvajamo za zadovoljevanje javnih dobrin, za katere veljajo drugačna ekonomska načela kot za zasebno blago.

3 INVESTICIJE, KI SO SOFINANCIRANE IZ KOHEZIJSKIH SKLADOV EU

3.1 Opredelitev Kohezijskega sklada

Kohezijski sklad EU je bil ustanovljen leta 1994 z Uredbo Sveta (ES) št. 1164/94 ter sofinancira investicije s področja okolja in vseevropskih omrežij prometne infrastrukture v tistih državah članicah, katerih BNP na prebivalca je manjši od 90 % povprečja skupnosti.

Vsaki državi članici, ki izpolnjuje zgoraj navedeni pogoj, se na osnovi pogajanj dodelijo sredstva za obdobje ene finančne perspektive, ki traja sedem let, za sofinanciranje izvajanja projektov. Za finančno perspektivo 2007–2013 Kohezijski sklad ustanavlja Uredba sveta 1084/2006, ki obenem razveljavlja prejšnjo Uredbo. S sredstvi Kohezijskega sklada se sofinancirajo večji okoljski in prometni infrastrukturni projekti. Okoljski projekti pomagajo dosegati cilje iz Pogodbe ES v sklopu prednostnih nalog okoljevarstvene politike, projekti prometne infrastrukture pa morajo zadostiti smernicam za razvoj vseevropskega prometnega omrežja (Strukturni skladi EU v Sloveniji, 2010).

3.2 Strateški dokumenti

3.2.1 Normativne podlage EU za Kohezijski sklad

Programska osnova za Kohezijski sklad EU je dokument, imenovan Strateške smernice Skupnosti za kohezijo, potrjen s stani Sveta EU 6. oktobra 2006. Osnovni cilj kohezijske politike je opredeljen kot pospeševanje zблиževanja med regijami, tako da se sredstva dodelijo najmanj razvitim regijam. Sredstva so namenjena investicijam, ki spodbujajo gospodarsko rast, konkurenčnost in zaposlovanje. Katere investicije so prednostne za spodbujanje rasti, določi vsaka država članica v skladu z lastnimi potrebami in v skladu z evropskimi direktivami (Sklep sveta EU, 2006).

Temeljni dokumenti, ki so podlaga za delovanje Kohezijskega sklada EU za sedanjo finančno perspektivo 2000–2013, so naslednji (Strukturni skladi EU v Sloveniji, 2010):

- Uredba Sveta 1083/2006 o splošnih določbah o Evropskem skladu za regionalni razvoj, Evropskem socialnem skladu in Kohezijskem skladu. Uredba določa postopek načrtovanja programov, ki temelji na strateških smernicah Skupnosti za kohezijo in njihovem spremljanju ter skupne standarde za finančno upravljanje, nadzor in vrednotenje.
- Uredba Sveta (ES) št. 1084/2006 o ustanovitvi Kohezijskega sklada, opredelitvi njegovega namena, obsega pomoči in upravičenih izdatkih, kakor tudi pogojev za dostop do pomoči sklada. Uredba opredeljuje obseg in okvir pomoči za investicije v vseevropska prometna omrežja in okolje v povezavi z investicijami v področja, ki so v korist okolju.
- Uredba Komisije (ES) št. 1828/2006 o pravilih za izvajanje Uredbe Sveta (ES) št. 1083/2006 o splošnih določbah o Evropskem skladu za regionalni razvoj, Evropskem socialnem skladu in Kohezijskem skladu ter Uredbe Sveta (ES) št. 1080/2006. Uredba podaja izvedbene določbe za izvajanje Uredbe 1083/2006 z natančnimi navodili za potrditev pomoči, izvajanje kontrole in poročanje, vključno s potrebnimi obrazci.
- Sklep Sveta z dne 6. oktobra 2006 o strateških smernicah Skupnosti za kohezijsko politiko. Komisija evropskih skupnosti je v sodelovanju z državami članicami EU pripravila Strateške smernice Skupnosti o koheziji za obdobje 2007–2013, ki jih podpira kohezijska politika, v katerem opredeljuje programe za naslednje prednostne naloge:

- izboljšanje privlačnosti držav članic, regij in mest z izboljšanjem dostopnosti ter ohranjanju okolja;
- spodbujanje inovacij, podjetništva in znanja;
- ustvarjanje več novih in boljših delovnih mest.

Sklep določa smernice in okvir za sredstva, namenjena investicijam v prometno infrastrukturo, varstvo okolja, rabo tradicionalnih energetskega virov, izboljšanje znanja in delovna mesta.

- Odločba Komisije (ES) z dne 4. avgusta 2006 o sestavi seznama držav članic, ki so upravičene do financiranja iz Kohezijskega sklada 2007–2013. Odločba podaja seznam regij, ki so upravičene do sofinanciranja iz strukturnih skladov.

3.2.2 Programski in drugi dokumenti RS

Izvajanje kohezijske politike Evropske unije v vsaki državi članici mora potekati skladno z normativnimi podlagami Evropske unije za finančno perspektivo v obdobju 2007–2013. Država članica mora pripraviti dokumente na dveh ravneh. Programska dokumentna sta Nacionalni strateški referenčni okvir (v nadaljevanju NSRO) na prvi ravni in operativni programi na drugi ravni (v nadaljevanju OP). V postopku usklajevanj med Evropsko komisijo in predstavniki RS Komisija evropskih skupnosti potrdi oba programska dokumenta, Vlada RS pa z usklajenimi dokumenti seznanj državni zbor. Pooblastilo za usklajevanje je Vlada RS podelila Službi Vlade za lokalno samoupravo in regionalno politiko. Oba programska dokumenta predstavljata osnovo za pripravo ostalih izvedbenih dokumentov za izvajanje aktivnosti kohezijske politike EU v Sloveniji v obdobju 2007–2013 (Kohezijski sklad EU, 2010).

NSRO predstavlja generalno nacionalno strategijo za doseganje hitrejše konvergence in prioritete za uporabo sredstev kohezijske politike. V okviru tega programa se pripravi analiza stanja, strategija, opredelijo se osnovni mehanizmi doseganja zastavljenih ciljev, vključno z določitvijo števila operativnih programov in osnovnimi finančnimi razdelitvami. Ključnega pomena je, da država članica v tem dokumentu izkaže usklajenost s strateškimi smernicami skupnosti za kohezijo ter nacionalnim programom reform (Lizbonska strategija) na eni strani in skupnim poročilom o socialni vključenosti na drugi strani. NSRO predstavlja osnovo za pripravo Državnega razvojnega programa 2007–2013 (v nadaljevanju DRP), v katerem NSRO vključuje tiste programe in projekte, ki bodo sofinancirani s sredstvi evropskega proračuna s področja kohezijske politike za obdobje 2007–2013. DRP predstavlja instrument za uresničevanje Strategije razvoja Slovenije (v nadaljevanju SRS) na področju razvojno-investicijskih programov in projektov. SRS je junija 2005 sprejela Vlada RS in opredeljuje vizijo in cilje razvoja Slovenije na najširši ravni. Cilje NSRO bo RS dosegla z izvedbo operativnih programov (Kohezijski sklad EU, 2010).

Operativni programi predstavljajo programske dokumente na drugi ravni in v pravnem smislu pravno podlago za črpanje sredstev, saj jih Komisija evropskih skupnosti potrdi z odločbo.

Operativni programi prek skladnega niza razvojnih prioritete določajo razvojno strategijo in cilje razvoja, ki jih želi država na posameznem področju doseči s finančno pomočjo evropskih skladov. Sprejeti operativni programi, na osnovi katerih bodo doseženi cilji NSRO, so naslednji (Strukturni skladi EU v Sloveniji, 2010):

- Operativni program za krepitev regionalnih razvojnih potencialov,
- Operativni program razvoja človeških virov,
- Operativni program razvoja okoljske in prometne infrastrukture (v nadaljevanju: OP ROPI),
- čezmejni in medregionalni operativni programi,
- transnacionalni operativni programi.

Višina sredstev, ki so v okviru nove finančne perspektive 2007–2013 dodeljena RS za področje kohezijske politike, znaša 4.205 mio EUR, od katerih je ena tretjina namenjenih za programe Kohezijskega sklada, preostali del pa za programe Evropskega sklada za regionalni razvoj in Evropskega socialnega sklada. Sredstva Kohezijskega sklada so uravnoteženo razdeljena med področji okolja (vključno s področjem energetike) in transporta.

Tabela 1: Viri financiranja po razvojnih prioritetah (v EUR)

Razvojna prioriteta	Sredstva EU	Nacionalna udeležba	Skupno financiranje
1. Železniška infrastruktura	449.567.581	79.335.456	528.903.037
2. Cestna in letalska infrastruktura	241.370.738	42.591.836	283.962.574
3. Prometna infrastruktura	224.029.886	39.534.685	263.564.571
4. Ravnanje s komunalnimi odpadki	205.568.426	36.276.781	241.845.207
5. Varstvo okolja – področje voda	325.483.339	57.438.238	382.921.577
6. Trajnostna energija	159.886.553	28.215.275	188.101.828
7. Tehnična pomoč	29.693.221	5.239.978	34.933.199
Skupaj	1.653.599.744	288.632.249	1.924.231.993

Vir: OP ROPI, Finančni načrt, 2008, str. 108, Tabela 38.

Cilj OP ROPI je zagotoviti infrastrukturo na področju okolja in prometa, kar je povezano tako s spodbujanjem gospodarskega razvoja in ustvarjanjem delovnih mest kot tudi s spodbujanjem trajnostnega razvoja in zagotavljanjem visoke kvalitete življenja za prebivalce RS. Indikativna delitev sredstev in struktura razvojnih prioritete in prednostnih usmeritev OP ROPI sta prikazani v tabeli 1.

Iz zgornje tabele vidimo, da so sredstva, ki so namenjena projektu, ki ga obravnavam v tem magistrskem delu, rezervirana v točki 5 (Varstvo okolja – področje voda), kjer se razdelijo na več področij, kar bom opredelil kasneje.

3.3 Investicije na področju okolja

Investicije na področju okolja temeljijo na usmeritvah Nacionalnega programa varstva okolja, pri čemer predstavlja prioriteto izboljšanje oskrbe čim večjega števila prebivalcev RS s kakovostnimi storitvami na področju javnih služb varstva okolja. Posebna pozornost je dana celovitemu in trajnostno naravnemu upravljanju s pomembnimi elementi okolja, predvsem voda, zraka, tal ter narave v okviru teh področij. Za področje razvojne prioritete varstvo okolja – področje voda so imenovane naslednje prednostne usmeritve (OP ROPI, 2008, str. 87):

- odvajanje in čiščenje komunalnih odpadnih vod,
- oskrba s pitno vodo,
- zmanjšanje škodljivega delovanja voda.

Na področju prednostne usmeritve »odvajanje in čiščenje komunalnih odpadnih vod« je ključna usmeritev zmanjšanje onesnaževanja okolja zaradi neprečiščenih komunalnih odplak s komunalnim opremljanjem aglomeracij na območju naselij ali delov. Aktivnosti so vezane na izvedbo Operativnega programa odvajanja in čiščenja komunalne odpadne vode, ki ga je sprejela Vlada RS v letu 2004. Glavne aktivnosti so vezane na izgradnjo kanalizacije in čistilnih naprav. Za področje odvajanja in čiščenja odpadnih vod so iz Kohezijskega sklada namenjeni 103 mio EUR.

Na področju prednostne usmeritve »oskrba s pitno vodo« je ključna usmeritev zagotovitev ustrezne infrastrukture za oskrbo s pitno vodo, ohranitev naravnih virov in izboljšanje kvalitete podzemne vode kot vira pitne vode. Na področju prednostne usmeritve »zmanjšanje škodljivega delovanja voda« so ključni cilji povečanje poplavne varnosti, ohranjanje ekosistemov, zmanjševanje erozije.

V OP ROPI je podan indikativni seznam ključnih projektov, ki prikazuje prioritete projekte za uresničitev podanih ciljev. Spremljanje uresničevanja ciljev je postavljeno prek kazalnikov za celotno razvojno prioriteto in za vsako razvojno prioriteto ločeno, kar je prikazano v tabeli 2.

Spremljanje uresničevanja kazalnikov in OP ROPI se v celoti izvaja na ravni projekta in na ravni prednostne usmeritve mesečno, polletno in letno. Posredniški telesi (MOP in MzP) poročila posredujejo na organ upravljanja (Služba Vlade RS za lokalno samoupravo in regionalno politiko). Organ upravljanja posreduje poročila na Komisijo evropskih skupnosti, prek katere država tudi prejme sredstva iz kohezijskih skladov.

Po mojem mnenju kazalniki niso izbrani posrečeno, predvsem pa je vprašanje, ali je izbrana ciljna vrednost ustrezna ali previsoka. Ocenjevanje doseženih zahtev iz programskega dokumenta bo ocenjeval tudi sofinancer z vsemi posledicami ob nedoseganju ciljev.

Tabela 2: Kazalniki za razvojno prioriteto »varstvo okolja – področje voda«

Kazalniki RP varstvo okolja – področje voda		Stanje (zadnji razpoložljivi podatek)	Cilj konec obdobja	Vir
Učinek				
1.	Dodatno prebivalstvo, ki bo deležno boljše in varnejše oskrbe s pitno vodo	1.840.000	Povečanje za 150.000	MOP
2.	Dodatno prebivalstvo, ki bo priključeno na javni kanalizacijski sistem	500.000	Povečanje za 700.000	Spremljanje kvalitete pitne vode, MZ
3.	Število projektov s področja preprečevanja tveganj		7	MOP
4.	Število ljudi, ki bodo imeli korist od ukrepov za preprečevanje škodljivega delovanja voda		30.000	MOP
Rezultat				
5.	Število komunalno opremljenih aglomeracij (v %)	50 %	95 %	MOP
6.	Zmanjšanje emisij v vodo (v mio PE)	1,5	0,3	Poročilo o stanju okolja
7.	Povečanje števila oseb, oskrbovanih iz vodovodnih sistemov	91,4 %	96 %	Spremljanje kvalitete pitne vode, MZ
8.	Zmanjšanje poplavno ogroženih površin (ha)	300.000	220.000	MOP
9.	Zmanjšanje števila prebivalcev, ki so občasno izpostavljeni kemijskemu ali mikrobiološkemu onesnaževanju pitne vode	21,8 %	10 %	Spremljanje kvalitete pitne vode, MZ
10.	Zmanjšanje stalne izpostavljenosti neustrezni pitni vodi (pesticidi)	7 %	2 %	Spremljanje kvalitete pitne vode, MZ

Vir: OP ROPI, Razvojna prioriteta Varstvo okolja – področje voda, 2008, str. 88, Tabela 33.

3.4 Način pridobivanja sredstev iz Kohezijskega sklada Evropske unije

3.4.1 Vključene institucije

Pri načrtovanju, izvedbi in nadzoru nad izvajanjem kohezijske politike se je RS odločila za centralizirano ureditev oziroma za en organ upravljanja (v nadaljevanju: OU) v postopkih načrtovanja in porabe sredstev kohezijske politike, namenjenih Republiki Sloveniji, za kar je zadolžena Služba Vlade RS za lokalno samoupravo in regionalno politiko (v nadaljevanju: SVLR), en organ za potrjevanje, Ministrstvo za finance RS (v nadaljevanju MF) in en revizijski organ, Urad za nadzor proračuna na Ministrstvu za finance RS (v nadaljevanju UNP). Centralizirana ureditev temelji na dobrih izkušnjah iz predpristopnih instrumentov

pomoči, ustreza pa tudi preglednejšemu izvajanju operativnih programov prek enega organa. 59. člen Uredbe ES 1083/2006 določa, da mora vsaka država članica določiti telo za upravljanje operativnega programa (organ upravljanja), organ potrjevanja in revizijski organ. Operativni programi se lahko v nekaterih primerih medsebojno dopolnjujejo ali pa si zaradi nekaterih določil (na primer dvojnega financiranja) medsebojno nasprotujejo. Koordinacija izvajanja operativnih programov in medsebojno usklajevanje iz centralnega telesa je učinkovitejše. Sredstva sofinanciranja potekajo prek proračuna RS in se vračajo kot povračilo iz ES v proračun, MF pa opravlja naloge na področju proračuna. Sredstva sofinanciranja so zagotovljena v proračunu RS, zato je Ministrstvo za finance RS kot plačilni organ in revizijski organ najustreznejše kontrolno telo.

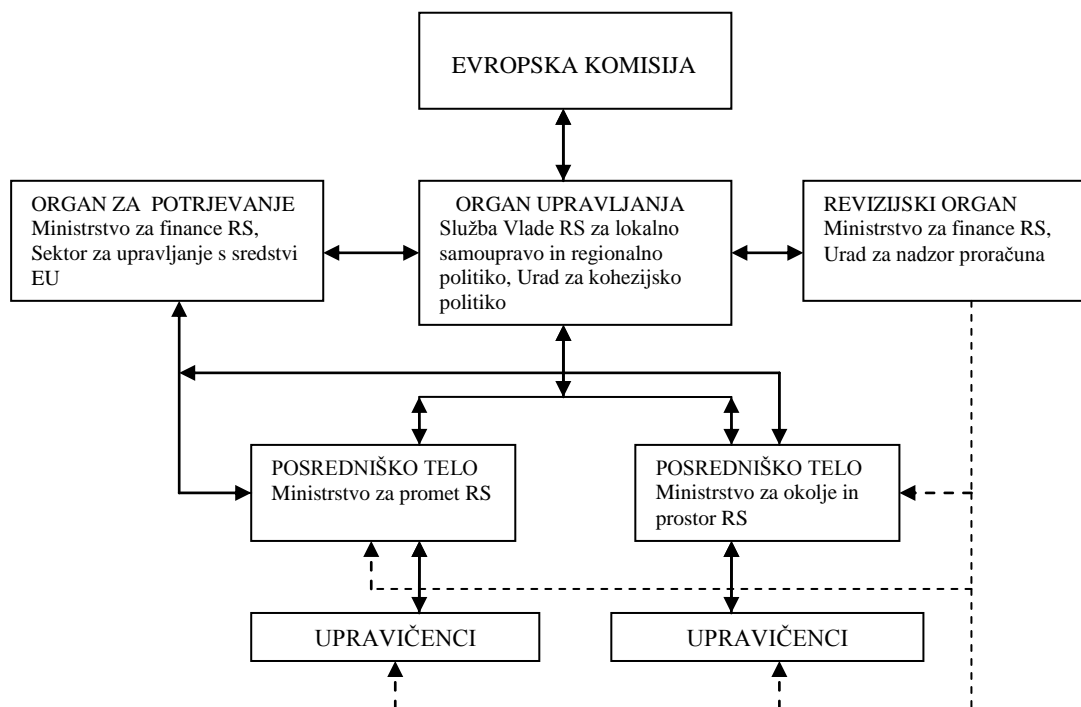
Struktura upravljanja in nadzora za Kohezijski sklad na ravni RS je prikazana na sliki 3. Naloge in pristojnosti posameznih organov so določene v Uredbi (ES) 1083/2006 in Uredbi o izvajanju postopkov pri porabi sredstev evropske kohezijske politike v RS v programskem obdobju 2007–2013 (v nadaljevanju: Uredba RS). Komisija evropskih skupnosti potrdi nacionalni strateški referenčni okvir in operativne programe, ki zagotavljajo, da je pomoč iz skladov skladna s prednostnimi nalogami ES. Komisija prav tako potrjuje sredstva za »velike projekte«, to so investicije, katerih vrednost presega 50 mio EUR in katerih namen je samostojno izvajanje nedeljive naloge točno določene gospodarske ali tehnične narave.

Organ upravljanja opravlja naloge upravljanja in izvajanja operativnih programov v skladu z načelom dobrega finančnega poslovanja. Angleško besedilo Uredbe sveta ES/1083/2006 v 59. členu opredeljuje »managing authority«, kar je v slovenskem prevodu označeno kot organ upravljanja. Iz 5. člena Uredbe o izvajanju postopkov pri porabi sredstev evropske kohezijske politike v RS v programskem obdobju 2007–2013 (Ur. l. RS, št.17/09) sledi, da je organ upravljanja odgovoren za zagotavljanje učinkovitosti in pravilnosti izvajanja operativnih programov v postopkih načrtovanja in porabe sredstev. Prav tako je odgovoren za pripravo in posredovanje načrta razdelitev sredstev iz državnega proračuna za kohezijsko politiko za izvajanje operativnih programov MF za celotno finančno obdobje po letih, NPU in PP. Prav tako potrjuje predloge sprememb v veljavnem NRP za projekte ter podaja soglasje za preknjižbo porabe v breme sredstev DP za kohezijsko politiko, v skladu z Zakonom o izvrševanju proračuna (Ur. l. RS 96/10, v nadaljevanju ZIPRO).

Vsaki državi članici je dodeljena pristojnost, da sama prek organa upravljanja odloča o dodelitvi sredstev pomoči iz Kohezijskega sklada z najvišjo skupno vrednostjo 50 mio EUR za okoljske projekte in za projekte prometne infrastrukture. S tem postane organ upravljanja tudi zastopnik lastnika sredstev. Predhodno smo že ugotovili, da je ravnanje v družbenoekonomskem smislu proces izvajanja ciljev in politike upravljanja, pri čemer je upravljanje dejavnost lastnikov ali njihovih predstavnikov. Kot navaja Rozman (2008, str. 30), gre pri pojmu upravljanja projektov predvsem za najpomembnejše odločitve o projektih.

V našem primeru so to operativni programi, katerih zastavljene cilje je treba doseči, in za ta namen SVLR oziroma organ upravljanja dodeljuje sredstva sofinanciranja.

Slika 3: Organizacijska shema strukture upravljanja in nadzora



Vir: OSUN za OP ROPI za obdobje 2007–2013, Organizacijska shema sistema upravljanja in nadzora, str. 8.

Organ za potrjevanje je odgovoren za pripravo potrjenih izkazov o izdatkih in zahtevkih za izplačila ter njihovo posredovanje Komisiji ter za ostale evidence, ki dokazujejo pravilnost izvedenih postopkov kontrole in izplačil. Revizijski organ je odgovoren za izvajanje revizij, tako da se preveri učinkovitost sistema ravnanja in nadzora. Posredniško telo izvaja naloge, ki so mu bile prenesene s strani organa upravljanja v postopkih načrtovanja in porabe sredstev za izvajanje projektov. Upravičenci pripravijo vloge za potrditev sredstev Kohezijskega sklada in vodijo vse postopke javnega naročanja ter izvajanja posameznega projekta. Agent je oseba zasebnega ali javnega prava, ki mu neposredni proračunski uporabnik v vlogi posredniškega telesa s pogodbo o prenosu nalog v izvajanje prenese določene naloge na ravni instrumenta.

3.4.2 Upravičenci za pridobitev sredstev iz Kohezijskega sklada

EU s pomočjo skladov, EIB in ostalih finančnih instrumentov in z namenom spodbujanja uravnoteženega, usklajenega in trajnostnega razvoja Evropske unije zmanjšuje gospodarska, socialna in teritorialna neskladja zlasti v državah in regijah, ki so zaostale v razvoju. Cilji, ki

se prizadevajo doseči s pomočjo skladov, so konvergenca, regionalna konkurenčnost in zaposlovanje ter evropsko teritorialno sodelovanje. K doseganju cilja »konvergenca« prispevajo Kohezijski sklad, ESRR in ESS. Cilj je namenjen gospodarski konvergenca najmanj razvitih regij. Gre za izboljšanje pogojev rasti in zaposlovanja z vlaganjem v fizične in človeške vire, inovacije na področju znanja, zmožnost prilagajanja gospodarskim in socialnim spremembam, varovanju okolja ter učinkovitosti (Zalaznik, 2005). Na osnovi Uredbe (ES) 1084/2006 se pomoč iz Kohezijskega sklada dodeli za prednostne projekte evropskega prometnega omrežja in okolja v sklopu prednostnih nalog okoljevarstvene politike.

Za izvajanje gospodarske javne službe izgradnje in upravljanja komunalne infrastrukture so v Republiki Sloveniji odgovorne občine. V OP ROPI je podan indikativni seznam projektov, ki je bil predhodno usklajen v postopku sprejemanja tega programskega dokumenta. Izbrani projekti izpolnjujejo cilje, ki so zastavljeni v operativnem programu in doseganje katerih bo predmet presoje med programskim obdobjem in ob njegovem koncu. Tako so nosilke za doseganje programskih ciljev prek svojih projektov občine, pomoč pa s sredstvi sofinanciranja dajeta EU in RS.

3.4.3 Postopek pridobivanja sredstev iz Kohezijskega sklada

V RS so upravičenci za sredstva iz Kohezijskega sklada v okviru naložb v okoljsko infrastrukturo občine. Indikativni sezname projektov, ki so navedeni v OP ROPI, so prioriteten projekti za doseganje ciljev, podanih v OP ROPI. Občina oziroma skupina občin, ki so nosilke posameznih projektov, pripravijo vlogo za potrditev sredstev Kohezijskega sklada in jo predložijo v pregled in potrditev posredniškemu telesu.

Investicije, za katere v vlogi za potrditev sredstev upravičenci, torej občine, kandidirajo za sredstva sofinanciranja, morajo zagotavljati izpolnitev ciljev, ki so navedeni v OP ROPI, in ustrezati merilom za izbor operacij, financiranih iz sredstev Kohezijskega sklada in Evropskega sklada za regionalni razvoj v okviru OP ROPI za obdobje 2007–2013 (v nadaljevanju: merila), ki jih je predpisala Služba Vlade RS za lokalno samoupravo in regionalno politiko. Posredniško telo po postopku usklajevanja z občino (občinami) potrdi vlogo in jo posreduje v pregled oziroma potrditev organu upravljanja. Če investicija ustreza pogojem za »veliki projekt«, kar pomeni vrednost projekta, večjo od 50 mio EUR, in je projekt nedeljiva celota, organ upravljanja pregledano in potrjeno vlogo posreduje na Evropsko komisijo, ki po pregledu vloge izda odločbo o potrditvi pomoči iz sredstev Kohezijskega sklada. Če je vrednost projekta nižja od 50 mio EUR, izda odločbo o dodelitvi sredstev po pregledu organ upravljanja, v našem primeru SVLR.

Pregled vloge in določanje obsega projekta, ki se mu dodelijo sredstva sofinanciranja, poteka običajno v večkratnih ponovitvah usklajevanja med občino in Ministrstvom za okolje in prostor RS. Ministrstvu občina skupaj s predajo vloge preda vso investicijsko in projektno

dokumentacijo, ki je osnova za izdelavo vloge in s katero ga seznanijo s celotnim obsegom projekta, za katerega kandidira na sredstva sofinanciranja. Na osnovi usklajevanj in pregleda vloge Ministrstvo za okolje in prostor RS potrdi vlogo za potrditev sredstev in jo posreduje Službi Vlade RS za lokalno samoupravo in regionalno politiko. SVLR samostojno pregleda vlogo in v procesu uskladitve izda soglasje k obsegu in vsebini vloge ter potrdi višino sredstev sofinanciranja v odločbi o potrditvi sredstev. V odločbi so določeni deleži, maksimalni znesek sofinanciranja, višina upravičenih stroškov in rok za dokončanje investicije oziroma rok, v katerem se bo izvajalo sofinanciranje investicije. Po tem je mogoča enkratna sprememba vloge, če se v času izvajanja tako spremenijo parametri, na osnovi katerih je bila izdelana vloga in izdana odločba.

Sredstva sofinanciranja se nanašajo na delež od vrednosti upravičenih stroškov oziroma na maksimalni znesek investicije. Upravičeni stroški so tisti, ki bodo sofinancirani iz sredstev Kohezijskega sklada. Projekt, ki ga razpiše in izvaja občina, dejansko lahko presega obseg predlaganega v vlogi za potrditev sredstev zaradi načela dobrega gospodarja, vendar se sofinancerska sredstva dodelijo v deležu samo za upravičena sredstva, torej za tisti del projekta, ki je bil predlagan v vlogi.

Z odločbo so sredstva Kohezijskega sklada upravičencu (upravičencem) dodeljena. V skladu z OP ROPI morata RS in občina (občine) zagotoviti še sredstva nacionalne udeležbe in lastna sredstva za izvedbo projekta. Sredstva, ki jih zagotavlja RS, se zagotovijo s sklepom ministra in predvidijo v proračunu RS, prav tako mora občina zagotoviti sredstva v občinskem proračunu. Kontrola predvidenih sredstev v občinskem proračunu je naloga posredniškega telesa, tj. Ministrstva za okolje in prostor RS. S tem so zagotovljena vsa sredstva za izvedbo investicije in zaključena je I. faza v življenjskem ciklu projekta.

3.5 Ravnanje s projekti

Kot smo že predhodno ugotovili, je treba izbrano strategijo, v našem primeru investicijo v infrastrukturo, tudi izvesti. Tako si moramo zamisliti organizacijo, ki jo je treba uveljaviti in tako doseči zastavljen cilj. Projektna organizacija je tista, s katero dosežemo najučinkovitejšo izvedbo investicije v kateri koli fazi izvedbe. Če povzamemo po Rozmanu (2008, str. 41), obstajata dva cilja strategije: zunanji, družbenoekonomsko določen, in notranji, tehnično določen; poslovni (uspešnost) in organizacijski (smotrnost, učinkovitost). V našem primeru investicije v okoljsko infrastrukturo ima družbenoekonomski cilj poleg poslovne uspešnosti še okoljski cilj, saj ustvarja boljše bivanjsko okolje.

Glavni dokument, ki je potreben za izbiro strategije, je investicijski program, s katerim potrdimo izbiro strategije. Postopek pridobitve investicijskega programa poteka v projektni organizaciji, kar je proces od zamisli, prek nabora variant in do končne izbrane variante. Samo uresničevanje izbrane strategije, torej izgradnja komunalne infrastrukture, je, kot smo že omenili zgoraj, proces izvajanja strategije, povezan torej z organizacijo.

Po svoji naravi investicije v infrastrukturne objekte običajno prinašajo korist več občinam ali tudi ozemeljsko potekajo prek več občin, zato so upravičenci za sredstva Kohezijskega sklada vse udeležene občine. Te zaradi preprostejšega poteka komunikacije in dodeljevanja sredstev sofinanciranja tako iz Kohezijskega sklada kot tudi iz sredstev RS določijo nosilno občino, ki naj vodi investicijo v imenu vseh ostalih občin: pridobi potrebno investicijsko dokumentacijo, izvaja postopek pridobivanja sredstev sofinanciranja, izvaja postopke javnega naročanja, sklepa pogodbe z izbranimi izvajalci del in vodi projekt gradnje, sklepa pogodbe o sofinanciranju s posredniškim telesom ter prejema sredstva sofinanciranja. Medsebojne obveznosti v zvezi s projektom občine določijo s posebnim sporazumom.

V skladu z uredbo občina kot upravičenka vodi postopke javnega naročanja, izvaja projekt, zagotavlja pravilnost izvajanja projekta, poroča o poteku projekta, sklene pogodbe o sofinanciranju, na posredniško telo posreduje zahteve za sofinancerski delež v skladu z napredkom projekta, izvaja naloge informiranja javnosti o projektu in poda končno poročilo o izvedbi projekta. Vsi postopki so izvajani z vednostjo oziroma potrditvijo posredniškega telesa, ki spremlja operacijo v celoti, od začetka do konca. Naloga posredniškega telesa je predvsem, da nadzoruje pravilno porabo sredstev Kohezijskega sklada v smislu upravičenih stroškov oziroma izdatkov. Upravičeni stroški so določeni v navodilih organa upravljanja o upravičenih stroških za sredstva evropske kohezijske politike za programsko obdobje 2007–2013 (v nadaljevanju: navodila o upravičenih stroških). Upravičeni stroški predstavljajo tisti del oziroma vrsto celotnih stroškov operacije, ki so osnova za izračun prispevka iz Kohezijskega sklada in jih posredniško telo, organ upravljanja ali agent določi v pogodbi o sofinanciranju.

Uredba (ES) št. 1828/2006 v 13. členu določa, da morajo preverjanja, ki jih izvede za to pristojen organ, zajemati upravne, finančne, tehnične in fizične vidike projektov. Preverjanje zagotavlja, da so prijavljeni stroški realni, da so dobavljeni proizvodi in storitve v skladu z odločbo, da so zahtevki za povračilo upravičenca pravilni in da so projekti ter stroški v skladu s pravili Skupnosti in nacionalnimi pravili. V primeru sofinanciranja iz Kohezijskega sklada izvaja preverjanje v vseh fazah projekta NPU. Natančna navodila za izvajanje preverjanja je izdal organ upravljanja v navodilih organa upravljanja za izvajanje kontrol po 13. členu Uredbe 1828/2006/ES.

Ravnanje s projektom obravnavam s stališča posredniškega telesa, v našem primeru Ministrstva za okolje in prostor RS. V skladu z zgoraj opisanim predstavlja obseg projekta izvedba sofinanciranja izgradnje komunalne infrastrukture. Ravnatelj projekta mora skupaj s projektno skupino prepoznati vse udeležence na projektu. Skupaj z upravičencem določi dejanski obseg projekta, ki ga ta predstavi v vlogi za potrditev sredstev sofinanciranja. Z odločbo o dodelitvi sredstev iz Kohezijskega sklada, ki je izdana na osnovi vloge, so določeni končni obseg projekta, finančni viri in časovni okvir. Na osnovi odločbe se izvede časovno

načrtovanje aktivnosti izvajanja projekta in projekt se uvrsti v načrt razvojnih programov, torej v proračun Republike Slovenije in v občinske proračune, s tem pa so projektu zagotovljena finančna sredstva za njegovo uresničitev. V fazi izvedbe projekta Ministrstvo za okolje in prostor RS izvaja sofinanciranje iz Kohezijskega sklada in proračuna Republike Slovenije, pri tem pa izvaja kontrolo napredovanja gradnje in izdanih računov, kontrolo upravičenih stroškov zaradi določanja višine sredstev sofinanciranja in vseh ostalih postopkov, povezanih z izvedbo projekta.

4 IZGRADNJA INFRASTRUKTURNIH OBJEKTOV IN ŽIVLJENJSKI CIKEL PROJEKTA

4.1 Investicija v izgradnjo infrastrukture

Investicija v izgradnjo komunalne infrastrukture je posledica analize in predvidevanja ter potreb, ki jih lokalna skupnost oziroma občine ali več občin v procesu načrtovanja določi kot strateški cilj. Ta cilj se mora, če se za njegovo uresničitev lahko dodelijo sredstva iz Kohezijskega sklada, skladati tudi s strateškimi dokumenti na ravni RS in EU. Tako občina oziroma občine v procesu strateškega načrtovanja določijo cilj, ki bo uresničen z investicijo.

Dokumentacijo, ki je potrebna tako v skladu z UEM kot tudi v fazi strateškega načrtovanja, pripravijo občine, prav tako pa morajo občine v skladu z uredbo EU pripraviti dokumentacijo in vlogo za pridobitev sredstev Kohezijskega sklada EU. Vloga in investicijski program sta dokumenta v fazi strateškega načrtovanja, ki s sodili utemeljita izbrano investicijo. V našem primeru, ko je investicija sofinancirana s sredstvi Kohezijskega sklada, ni dovolj le ekonomsko sodilo, ampak mora biti izpolnjeno tudi okoljsko merilo, ki je podano v strateškem dokumentu OP ROPI. Celotno vlogo za potrditev sredstev Kohezijskega sklada sestavljajo obrazec vloge za potrditev sredstev iz Kohezijskega sklada, študija izvedljivosti (angl. *feasibility study*) in tehnični povzetek investicije.

Ekonomsko sodilo, s katerim dokažemo pravilnost izbrane strategije in je zahtevano v vlogi za potrditev sredstev iz Kohezijskega sklada, sta sodili notranje stopnje donosnosti (angl. *Internal rate of return – IRR*) in čiste sedanje vrednosti investicije (angl. *Net present value – NPV*), izdelati je treba analizo stroškov in koristi (angl. *Cost benefits analysis – CBA*). Vsi podatki izhajajo iz podatkov in rezultatov, ki so podani in obdelani v študiji izvedljivosti, z vlogo pa tudi utemeljimo višino manjkajočih sredstev, ki jih potrebujemo za izvedbo investicije in jih želimo pridobiti iz Kohezijskega sklada. Ta sredstva sofinanciranja pokrijejo finančno vrzel, česar investitor ne more zagotoviti.

Drugo sodilo, ki mu je treba zadostiti, je okoljsko sodilo. Investicija, ki jo občina namerava izvesti, mora zadostiti zahtevam, ki so podane v strateških dokumentih EU in RS. V našem

primeru sta to »Urban Waste Water Directive« (v nadaljevanju UWW) in OP ROPI, kjer mora biti investicija tudi navedena na indikativni listi. Prav tako je treba v vlogi podati okoljske cilje, ki bodo doseženi z izvedbo investicije. To v primeru investicije v izgradnjo kanalizacije in čistilne naprave pomeni dodatno populacijo, ki bo priključena na kanalizacijo, in zmanjšanje količine onesnaženja, ki je izražena v mio PE (angl. *pollution equivalents*).

Takšno investicijsko dokumentacijo pripravi/-jo občina/-e in jo posreduje/-jo na Ministrstvo za okolje in prostor RS, kjer jo pregledajo in po končanem postopku usklajevanja posredujejo na Službo Vlade RS za lokalno samoupravo in regionalno politiko. Po pregledu in uskladitvi v skladu s statusom vloge izdajo odločbo oziroma jo posredujejo na Komisijo evropskih skupnosti, ki nato po pregledu izda odločbo. Z izdajo odločbe se zaključi I. faza življenjskega cikla, faza strategije, in investicija preide v II. fazo, fazo izvedbe.

Izbrana investicija je izkazana kot najuspešnejša, treba jo je izvesti, projektna organizacija pa je tista, s katero strategije izvedemo najučinkoviteje. Tako določimo projekt izgradnje izbrane investicije.

Ugotovil sem, da izhaja cilj izvedbe projekta iz strateških dokumentov. Strategija varstva okolja je operativno opredeljena v OP ROPI, njen cilj je z izgradnjo in upravljanjem okoljske infrastrukture zagotoviti trajnostni razvoj in kakovostno življenjsko okolje. Na področju odvajanja in čiščenja komunalnih odpadnih vod je cilj zmanjšanje onesnaževanja zaradi neprečiščenih komunalnih odplak. Cilj je zgraditi kanalizacijo in čistilno napravo v skladu z določili Kohezijskega sklada za uresničitev ciljev, podanih v OP ROPI. Cilji v OP ROPI bodo doseženi s komunalnim opremljanjem aglomeracij na območjih naselij ali delov naselij z obremenitvijo več kot 2.000 PE.

Natančno določen cilj projekta je rezultat usklajevanj med dvema projektnima skupinama. Na eni strani nastopa projektna skupina posredniškega telesa (v našem primeru Ministrstvo za okolje in prostor RS), na drugi strani pa nastopa projektna skupina upravičenca (v našem primeru občina). Kot je že zapisano zgoraj, je naloga upravičenca, da izdela ustrezno investicijsko dokumentacijo in vlogo za potrditev sredstev Kohezijskega sklada, naloga projektne skupine posredniškega telesa pa je predano dokumentacijo pregledati, uskladiti in potrditi. Člani projektne skupine na posredniškem telesu sodelujejo v predhodno opisanih fazah določanja cilja, njihove naloge so jim poznane. Projekt je kompleksne narave, delni cilji določeni in so v skladu s predpisanimi navodili, potrebno in zelo pomembno je dobro komuniciranje med člani skupine ter med projektno skupino občine, ki je nosilka projekta. Poznan glavni cilj projekta in določeni delni cilji so podlaga za določitev potrebnih aktivnosti, ki jih bomo morali izvesti, da bo dosežen cilj.

K uspešnosti investicije (strategije) prispeva njena učinkovita izvedba s projektom. Cilj projekta ni uspešnost strategije neposredno, marveč učinkovita izvedba, ki bo prispevala k

uspešnosti strategije. Uspešnost strategije je torej cilj podjetja, v našem primeru občine in tudi države, in obenem namen projekta. Cilj projekta je učinkovitost. Avtorji se v glavnem strinjajo s tremi cilji projekta: učinkom ali kakovostjo, stroški in roki (Rozman, 2008). Cilj investicije je torej učinkovitost.

Namen in cilji projekta so poznani, določen je projektni obseg, kar je osnova za izdelavo projektnega plana, kjer so določeni finančnimi viri, izdelan terminski načrt in opredeljena tveganja na projektu.

4.2 Življenjski cikel projekta

V tem magistrskem delu bom obravnaval življenjski cikel projekta za izgradnjo infrastrukturnih objektov kanalizacije in čistilne naprave z vidika posredniškega telesa. Osredotočil se bom na razmerja med udeleženci, neposredno povezanimi s sredstvi sofinanciranja iz Kohezijskega sklada, to so upravičenec, posredniško telo, organ upravljanja in organ potrjevanja.

Projekt lahko razdelim na naslednje faze v življenjskem ciklu projekta: faza izbire strategije, faza načrtovanja, faza uveljavljanja in kontrole ter faza zaključevanja projekta.

4.2.1 Faza izbire strategije

Kot sem omenil že v prvem poglavju, poteka načrtovanje strategije v upravljalno-ravnalnem procesu, kjer občina ugotovi potrebo za izvedbo investicije, s katero bo zmanjšala obremenitev okolja s komunalnimi odpadnimi vodami in varovala vodne vire, in izdela investicijsko dokumentacijo v skladu uredbo o enotni metodologiji za pripravo in obravnavo investicijske dokumentacije na področju javnih financ. Izvedljivost in uspešnost izbrane strategije je treba utemeljiti v predpisanih dokumentih, za pridobitev sredstev sofinanciranja iz Kohezijskega sklada pa je treba izdelati študijo upravičenosti investicije, ki je sestavni del vloge za potrditev sredstev.

Občina za izbrano strategijo, torej investicijo, izvede postopek umestitve objektov v prostor in sprejme občinski prostorski načrt (v nadaljevanju OPN) ter izvede odkup potrebnih zemljišč. Investicijo uvrsti v načrt razvojnih programov (v nadaljevanju NRP) v proračunu občine, izdela potrebno projektno in investicijsko dokumentacijo ter pridobi odločbo o dodelitvi sredstev. V prvi fazi oblikovanja strategije (kot smo povzeli po Adamsu) določimo vire financiranja in posledično vse udeležence na projektu. Čeprav tu govorimo o strategiji, je projektni način tisti, s katerim zagotovimo učinkovito pridobivanje potrebnih strateških dokumentov. V prvi fazi sodeluje MOP z občino pri uskladitvi strateških dokumentov, kot sta investicijski program in vloga za potrditev sredstev iz Kohezijskega sklada. Vsebina obeh dokumentov mora biti enaka za del, ki je podvržen sofinanciranju. Kako učinkovito so omenjeni koraki izvedeni, je odvisno od načrtovanja, uveljavljanja ter kontrole projekta v

začetni fazi, predvsem na občini, ko investicija preide v fazo izvajanja, pa pri vseh udeležencih.

Ravnatelj projekta na MOP skupaj s člani projektne skupine pregleda vlogo in s projektno skupino na strani občine v postopku usklajevanja določi obseg investicije ter vsebino vloge. Običajno predhodno (pred predajo vloge) predstavniki občine seznanijo posredniško telo z obsegom investicije oziroma predhodno skupaj uskladijo obseg. Posredniško telo pregleda celotno vlogo in jo po potrditvi posreduje organu upravljanja. Organ upravljanja izda odločbo o dodelitvi sredstev iz Kohezijskega sklada ali vlogo posreduje na Komisijo evropskih skupnosti, ki po pregledu izda odločbo. V tej fazi se z odločbo o pridobljenih sredstvih sofinanciranja in tako zaključeno finančno konstrukcijo za izvedbo investicije določi projekt izgradnje investicije. Po izdaji odločbe o dodelitvi sredstev sofinanciranja iz sredstev Kohezijskega sklada izda Ministrstvo za okolje in prostor RS kot neposredni proračunski uporabnik sklep o dodelitvi sofinancerskih sredstev slovenske udeležbe za financiranje projekta.

4.2.2 Faza načrtovanja projekta

Občina kot naročnik del prične postopke javnega naročanja za izbiro izvajalcev del za gradnjo, izvajalcev nadzora in izvajalcev informiranja javnosti. Posredniško telo pregleda razpisno dokumentacijo in poda soglasje. Na osnovi soglasja posredniškega telesa po pregledu izda soglasje k razpisni dokumentaciji tudi organ upravljanja. Po pridobitvi teh soglasij lahko občina začne s postopkom javnega naročanja, kjer so kot opazovalci prisotni tudi predstavniki posredniškega telesa, ki nadzirajo pravilnost in transparentnost izvedbe postopka javnega naročanja. Zaključno dejanje faze načrtovanja je izbira izvajalca del.

4.2.3 Faza uveljavljanja in kontrole

Izbira izvajalca del pomeni prestop v III. fazo življenjskega cikla projekta oziroma fazo izvajanja projekta. Začetek te faze je podpis pogodbe med občino in izbranim izvajalcem ter uvedba izvajalca v delo. Izvajanje projekta gradnje vodi projektna skupina na občini, posredniško telo MOP pa nastopa kot kontrola izvajanja skladnosti postopkov pri gradnji v zvezi z ZJN in pravili Kohezijskega sklada glede upravičenih stroškov za sofinanciranje.

S podpisom pogodb za izvedbo je podana osnova za podpis pogodb o sofinanciranju. Pogodbe se sklenejo med občino in posredniškim telesom, v našem primeru MOP. Sklenejo se pogodbe o sofinanciranju s sredstvi Kohezijskega sklada in sredstvi lastne udeležbe RS. Na osnovi teh pogodb in v njih predpisane dokumentacije občina izstavlja zahtevke za izplačilo deležev sofinanciranja, osnova pa so izdani računi izvajalcev del. Naloga posredniškega telesa je izvesti administrativno in naključno kontrolo na mestu samem, na osnovi izvedene kontrole pa se izvede plačilo sofinancerskega deleža na račun občine. Na drugi strani posredniško telo

izda zahtevek za povračilo sredstev sofinancerskega deleža Kohezijskega sklada, ki ga prek organa za potrjevanje na MF vrne v proračun RS.

4.2.4. Izvedba in kontrola investicije in projekta

Mnogi avtorji menijo, da je kritična točka za zagotovitev uspešnosti strategije zlasti izvedba načrtovane strategije oziroma investicije (Rozman, 2008). Izvajanje investicije poteka v organizacijskem smislu kot projekt, kar zagotavlja njeno učinkovitost.

Ko smo v fazi načrtovanja izbrali strategijo, pomenijo vsi nadaljnji koraki izvajanje strategije, njeno uspešnost pa neprestano potrjujemo in kontroliramo. Prva kontrola je dodelitev sredstev sofinanciranja z odločbo, ki je kontrola uresničevanja investicije, pravilnost predpostavljenih virov financiranja. Naslednja faza, faza načrtovanja, ki se zaključi z izbiro izvajalcev del, pomeni kontrolo investicije v finančnem pomenu, kjer z višino sklenjenih pogodb preverimo, ali je načrtovana višina sredstev financiranja zadostna.

Prav tako je pomembna kontrola časovne uspešnosti oziroma ali se predpostavljeni časovni načrt uresničuje. Če so ugotovljena odstopanja, je potrebna sprememba načrta izvajanja strategije tako finančno kot časovno. Ugotovljena odstopanja zahtevajo spremembe v načrtovanju proračuna občine ali RS tako po letih kot po velikosti. Največja tveganja pri investicijah z javnimi sredstvi so postopki izbire izvajalcev del, ki lahko predvsem časovno zmanjšujejo uspešnost investicije. V tretji fazi, fazi izvajanja del, so možnosti ob ustrezni izbiri izvajalcev manjše, vendar so v časih ekonomske krize in slabe likvidnosti podjetij mogoči časovni zaostanki, ki prav tako zmanjšujejo uspešnost investicije. Zadnja kontrola je izvedena ob zaključku investicije tako finančno kot glede izpolnitve okoljskih zahtev.

Kontrola investicije in projekta, ki jo izvaja projektna skupina na MOP, predstavlja v fazi izbire strategije pravilnost glede na upravičene stroške za sofinanciranje iz Kohezijskega sklada, v fazi načrtovanja kontrolo pravilnosti izvajanja postopkov javnega naročanja, v fazi izvajanja del kontrolo obračunanih zahtevkov za sofinanciranje glede upravičenih stroškov in ob zaključku del kontrolo izvedene investicije po okoljevarstvenih ciljih, ki so bili predstavljeni v vlogi za potrditev sredstev sofinanciranja.

4.2.5 Zaključek del

Zadnja, IV. faza življenjskega cikla projekta je faza zaključka del. V tej fazi občina oziroma projektna skupina na občini zaključi projekt v skladu s pogodbo z izvajalcem del. Po zahtevah Kohezijskega sklada izdelata občina končno poročilo o izvedbi projekta, ki mora prikazati dosežene cilje, ki so bili postavljeni v vlogi in potrjeni z odločbo za dodelitev sredstev. Če cilji niso doseženi, je treba obrazložiti vzroke. Končno poročilo posreduje PT na SVLR. V

primeru da je SVLR izdala odločbo o potrditvi sredstev, ta poročilo sprejme in potrdi ustreznost izplačanih sredstev sofinanciranja. Poročilo pomeni kontrolo izvedbe investicije glede izpolnjevanja doseženih ciljev. Če je odločbo izdala Komisija evropskih skupnosti, SVLR posreduje poročilo v potrditev. Poročilo mora biti posredovano najkasneje šest mesecev po zaključnem roku, ki je podan v odločbi. Na osnovi potrjenega končnega poročila izdajatelj odločbe izda potrdilo o ustreznosti porabljenih sredstev sofinanciranja.

5 PROJEKT IZGRADNJE KOMUNALNE INFRASTRUKTURE, SOFINANCIRAN S SREDSTVI IZ KOHEZIJSKEGA SKLADA

5.1 Opis investicijskega projekta

Projekt, ki bo predstavljen v nadaljevanju, je zahteven tako glede obsega kakor tudi glede udeležencev v njem. Prikaz vlog udeležencev projekta bo omejen predvsem na posredniško telo MOP oziroma NPU, ki sodeluje pri izvedbi projekta v vseh njegovih fazah, vendar nikoli neposredno pri gradnji, stalno pa kot kontrolno telo in je sofinancer. Poleg NPU nastopa v projektu še več udeležencev, ki v njem neposredno ali posredno sodelujejo: organ upravljanja, revizijski organ, organ za potrjevanje, upravičenec, izvajalci del, pripravljavci dokumentacije, lokalna skupnost. Obravnava projekta bo omejena v okviru življenjskega ciklusa projekta na obdobje po zaključeni fazi strategije. Osredotočil se bom na razmerja med glavnimi udeleženci na konkretnem projektu in na problematiko organizacije projekta.

Obravnavam projekt za celostno urejanje odvajanja in čiščenja komunalnih odpadnih voda in varovanje vodnih virov v povodju Savinje. Celoten projekt je skupina petih projektov, od katerih je vsak zase zaključena celota:

- projekt Šentjur: izgradnja kanalizacije in ČN Šentjur;
- projekt Žalec: izgradnja kanalizacije v občinah Žalec, Polzela, Braslovče in Prebold ter nadgradnja ČN Kasaze;
- projekt Laško: izgradnja kanalizacije;
- projekt Celje: izgradnja kanalizacije v občinah Celje, Štore, Vojnik in Dobrna ter nadgradnja ČN Dobrna;
- projekt Rečica ob Savinji: izgradnja kanalizacije v občinah Rečica ob Savinji in Šmartno ob Paki.

Pri projektih, kjer je udeležena več kot ena občina, se določi občina nosilka projekta, ki izvaja vse postopke v imenu ostalih, medsebojno pa sklenejo sporazum o sodelovanju. Tako so neposredni udeleženci nosilne občine, ki so izvedle postopke javnega naročanja (v nadaljevanju JN) in prek katerih se izvaja sofinanciranje projekta. Nosilne občine so v tem projektu, ki se izvaja na ozemlju več občin, Žalec, Celje in Rečica ob Savinji. S projektom bo

zgrajenih 50 km primarnih vodov kanalizacije, nova čistilna naprava v Šentjurju in nadgradnja obstoječih čistilnih naprav v Žalcu in Dobrni, vse skupne zmogljivosti 77.000 PE.

Udeleženci projekta so občine, ki sem jih navedel zgoraj, posebnost pri tem projektu pa je, da je bila v začetni fazi glavna udeleženka v projektu občina Mozirje, ki je bila nosilka projekta, ki se je izvajal tudi v občini Šmartno ob Paki. Z referendumom 1. januarja 2007 je bila ustanovljena občina Rečica ob Savinji, ki je postala opravilno sposobna julija 2007. Vsa dela za izgradnjo kanalizacije je treba fizično izvesti na ozemlju nove občine Rečica ob Savinji, tako da so se občine dogovorile, da iz projekta izstopi občina Mozirje, nosilno vlogo pa prevzame občina Rečica ob Savinji. Za novonastalo stanje je Služba Vlade RS za lokalno samoupravo in regionalno politiko izdala dopolnitev odločbe.

Kakor smo že omenili, sestavlja projekt pet samostojnih projektov, nosilne občine pa so Šentjur, Žalec, Laško, Celje in Rečica ob Savinji. Za vsakega od projektov so občine pripravile investicijsko in projektno dokumentacijo, pridobile so pravico razpolaganja z zemljišči in zagotovile potrebna sredstva v svojih proračunih. Pri vsakem od naštetih projektov je bil izveden postopek javnega naročanja za izbiro izvajalcev del izgradnje in nadzora, za izvajanje aktivnosti informiranja javnosti pa je bil izbran en izvajalec za celoten projekt v okviru projekta Žalec. Za koordinatorja na celotnem projektu na ravni odločbe o dodelitvi sredstev je bila izbrana občina Žalec. Koordinator zbira podatke na ravni odločbe, svetuje občinam pri izvedbi postopkov JN in na koncu izdela končno poročilo o izvajanju projektov na ravni odločbe ter komunicira s posredniškim telesom in organom upravljanja.

Namen projekta je izgradnja komunalne infrastrukture, da bi se izboljšalo stanje voda v porečju Savinje in zavarovala podtalnica, ki je vodni vir.

5.2 Udeleženci investicijskega projekta

5.2.1 Struktura udeležencev

Organizacijska struktura je povzeta po dokumentu Opis sistema upravljanja in nadzora za operativni program razvoja okoljske in prometne infrastrukture za obdobje 2007–2013 (v nadaljevanju: OSUN), ki ga je izdala Služba Vlade RS za lokalno samoupravo in regionalno politiko. Organigram je predstavljen na sliki 3 v poglavju 3. Iz njega vidimo, da so glavni udeleženci projekta občine, posredniško telo, organ upravljanja, revizijski organ, organ za potrjevanje in Komisija evropskih skupnosti. Glavne občine so navedene zgoraj, posredniško telo je Ministrstvo za okolje in prostor RS, organ upravljanja SVLR, revizijski organ UNP na MF, organ za potrjevanje pa Nacionalni sklad na MF in neposredni udeleženec pri Komisiji evropskih skupnosti je Generalni direktorat za regionalno politiko.

Takšna organizacijska struktura nam podaja tudi udeležence v projektu, kot so bili podani ključni udeleženci v poglavju 1.6.1.2:

- Ravnatelj projekta: imenovan je pri posredniškem telesu in upravičencu, pri drugih udeležencih so imenovani samo skrbniki projektov, saj izvajajo izključno le kontrolno funkcijo na osnovi podatkov, pridobljenih od drugih udeležencev.
- Naročnik: za okoljske projekte je naročnik upravičenec, ki v skladu z uredbo izvaja in vodi postopke gradnje in tudi uporablja rezultate izvedenega projekta; v našem primeru so to občine.
- Izvedbena organizacija: najbolj neposredno so v projekt vpleteni člani projektne skupine na občini.
- Financerji: vire financiranja projekta zagotavljajo upravičenci in posredniška telesa kot NPU, posredno pa Komisija evropskih skupnosti.

Na osnovi zgornje organizacijske sheme lahko ugotovim, da se ravnanje s projektom izvaja na več ravneh:

- Prva raven je raven upravičenca, ki pridobi neposredne koristi projekta, od koder projekt izhaja in ki mu je projekt tudi namenjen.
- Druga raven je raven posredniškega telesa z dodeljenimi pristojnostmi, ki nadzira izvajanje projekta, torej upravičenost nastalih stroškov zaradi izvedbe sofinanciranja projekta s sredstvi Kohezijskega sklada in sredstvi RS ter ravna s projekti v investicijski, izvajalski in zaključni fazi kot sofinancer. V našem primeru je posredniško telo Ministrstvo za okolje in prostor RS, ki v skladu z uredbo izvaja postopke usklajevanja, koordinacije, kontrole in plačila upravičencu, pripravlja zahtevke za povračila sredstev in poroča o projektu.
- Tretja raven je raven organa upravljanja, ki v skladu z uredbo zagotavlja pravilnost in učinkovitost izvajanja operativnih programov, usmerja in nadzoruje posredniška telesa pri izvajanju operativnih programov. Organ za potrjevanje na osnovi zahtevkov posredniških teles in izvršene kontrole že izvedenih plačil sofinanciranja izdelava zahtevke za sredstva Kohezijskega sklada, ki postanejo sredstva integralnega proračuna. Revizijski organ je neodvisni organ, ki izvaja kontrolo in skladnost izvajanja projektov s pravili Kohezijskega sklada in pravili javnega naročanja v RS. Mnenje revizijskega organa je ključno tudi kot sestavni del poročila RS o poteku projekta.
- Četrta raven je raven Evropske komisije, ki prav tako nadzira izvajanje projekta (zaradi zagotavljanja pravilne porabe sredstev sofinanciranja) prek komuniciranja z organom upravljanja in revizijami.

Naključno kontrolo izvajanja projektov vsako leto izvede tudi Komisija evropskih skupnosti. Ko je projekt zaključen, je treba izdelati končno poročilo in s tem upravičiti porabljenih sredstev. V primeru, da Komisija evropskih skupnosti ugotovi nepravilnosti, lahko zahteva vrnitev že plačanih sredstev.

V tej nalogi se bom osredotočil na ravnanje s projektom na ravni posredniškega telesa, ki vodi projekt v imenu RS, zagotavlja in kontrolira pravilnost izvajanja projekta in skladnost s pravili sofinancerjev.

5.2.2 Naročnik

Za projekte izgradnje okoljske infrastrukture so upravičenci občine v RS, ki so v postopku priprave OP ROPI in v skladu z OP odvajanja in čiščenja odpadnih voda 2005–2017 podale potrebe po investicijah v okoljsko infrastrukturo. Rezultat je indikativni seznam projektov, ki je osnova za pripravo vloge za potrditev sredstev Kohezijskega sklada EU. Poleg potrebne dokumentacije izdela upravičenec (oziroma upravičenci, če jih je na projektu udeleženih več) v skladu z ZJF vso investicijsko dokumentacijo, vlogo za potrditev sredstev, vso dokumentacijo, potrebno za izvedbo javnega naročila, izvaja vse aktivnosti ravnanja s projektom v fazi izvedbe in sodeluje z NPU za pridobitev sredstev sofinanciranja, ki so odvisna od napredovanja projekta. Občina oziroma občine so naročniki projekta in ga tudi izvedejo.

Moje videnje ravnanja s projektom je naslednje:

- občina oziroma občine sprejmejo DIIP, PIZ in IP;
- občina oziroma projektni svet (sestavljen je iz predstavnikov občin) imenuje ravnatelja projekta, potrjuje vse ključne odločitve v zvezi s projektom na predlog ravnatelja projekta;
- ravnatelja projekta imenuje in pooblasti občina oziroma projektni svet in usmerja delo na projektu, koordinira, sodeluje pri izvajanju projekta, sodeluje z Ministrstvom za okolje in prostor RS ter poroča o izvajanju projekta;
- koordinator v primeru skupine projektov, ki sestavljajo vlogo, spremlja izvajanje investicije na ravni celotnega projekta, saj je odločba izdana za celoto, zbira potrebne podatke, koordinira izvajanje obveščanja javnosti na vseh projektih in ob zaključku projekta izdela končno poročilo na ravni odločbe;
- nadzor investitorja izvaja dela v skladu z ZGO;
- izvajalec del izvaja dela v skladu s pogodbo.

5.2.3 Posredniško telo

Posredniško telo je za projekte, ki posegajo v okolje, v skladu z OP ROPI, uredbo in organizacijsko shemo Ministrstvo za okolje in prostor RS kot neposredni proračunski uporabnik, ki izvaja naslednje naloge ter ima naslednje obveznosti in pristojnosti:

- sodeluje pri pripravi vloge za potrditev sredstev KS z upravičencem oziroma upravičenci;
- pregleda in potrdi vlogo za potrditev sredstev KS;
- posreduje vlogo za potrditev sredstev KS na organ upravljanja v pregled za izdajo odločbe;

- po izdani odločbi spremlja in nadzira postopke JN za izbiro izvajalcev del;
- sklepa pogodbe o sofinanciranju z upravičenci;
- spremlja, nadzira, potrjuje in plačuje zahteve za plačilo sredstev sofinanciranja;
- posreduje zahteve za povračilo evropskih sredstev v izplačilo na plačilni organ (MF);
- po zaključku projekta pregleda in potrdi končno poročilo o projektu, ki ga izdela upravičenec.

V prilogi 1 je prikazana organizacijska struktura MOP, ki je v obravnavanem projektu posredniško telo. Ravnanje s projekti, sofinanciranimi iz Kohezijskega sklada EU, se na MOP odvija v direktoratu za javne službe in investicije (v nadaljevanju DJSI), ravnatelj projekta pa je član sektorja za kohezijsko politiko in investicije (v nadaljevanju SKPI). V I. fazi pregleda vloge sodelujeta še strokovnjak iz sektorja za pravne zadeve in vodenje javnih naročil in strokovnjak iz sektorja za financiranje in ugotavljanje upravičenosti investicij, ki pregleda predvsem ekonomski in finančni del vloge.

V II. fazi, v kateri potekajo postopki javnega naročanja, ki jih prav tako kontrolira Ministrstvo za okolje in prostor RS, izvaja pa občina, sodeluje strokovnjak iz sektorja za pravne zadeve tako pri pregledu razpisne dokumentacije, za katero ministrstvo izda soglasje, kasneje pa tudi po potrebi v samem postopku javnega naročanja.

V III. fazi, fazi izvajanja, ravnatelj projekta sodeluje s sektorjem za pravne zadeve pri sestavi in pregledu pogodb o sofinanciranju in pregledu pogodb med občino in izvajalcem. Plačilo sredstev sofinanciranja izvaja služba za finančne zadeve pri generalnem sekretariatu ministrstva.

V IV. fazi, fazi zaključka projekta, občina pripravi končno poročilo, v katerem podaja rezultate izvedenega projekta in doseganje ciljev, predvidenih v vlogi za potrditev sredstev iz Kohezijskega sklada. V tej fazi sodeluje ponovno strokovnjak iz sektorja za financiranje in ugotavljanje upravičenosti investicij. Po uskladitvi poda ministrstvo soglasje na vsebino končnega poročila in ga posreduje posredniškemu telesu, Službi Vlade RS za regionalno politiko in lokalno samoupravo. Posredniško telo pridobi še poročilo Ministrstva za finance RS, Urada za nadzor proračuna, ki je nadzorni organ, in poročilo Ministrstva za finance RS – Nacionalnega sklada o povrnjenih sredstvih iz Kohezijskega sklada za projekt.

5.2.4 Organ upravljanja

Organ upravljanja je v skladu z Uredbo o izvajanju postopkov pri porabi sredstev evropske kohezijske politike v RS v programskem obdobju 2007–2013 (Uradni list RS, št. 17/09) Služba Vlade RS za lokalno samoupravo in regionalno politiko.

Organizacijska struktura organa upravljanja je razvidna v prilogi 2. Za izvajanje projektov, ki izhajajo iz OP ROPI, je odgovoren sektor za Kohezijski sklad v okviru urada za kohezijsko

politiko, ki je organ upravljanja. V skladu z uredbo ima poleg ostalih pristojnosti odgovornost za učinkovito zagotavljanje nalog in pravilno izvajanje operativnih programov ter tudi usmerja in nadzoruje posredniški telesi pri izvajanju operativnih programov, izdaja navodila za pripravo, prijavo in potrjevanje izbora instrumentov, skrbi za potrjevanje instrumentov, razen velikih projektov, sprotno in naknadno preverja pravilnosti izvajanja instrumentov, pregleda vloge za velike projekte.

Glavni nalogi organa upravljanja sta kontrola izvajanja in svetovanje pri izvajanju projektov posredniških teles. Osnovna naloga je uresničevanje ciljev OP ROPI, kjer mora posredniškima telesoma nuditi ustrezno podporo z dajanjem navodil in usmeritev, kadar se pogoji izvajanja zaradi sprememb v okolju, predvsem ob spremembah zakonodaje, spremenijo. Po drugi strani mora zagotoviti ustrezna finančna sredstva za izvedbo vseh projektov v izvajanju in predvidenih projektov. To bi morali biti prednostni nalogi organa upravljanja, saj je izpolnitev ciljev OP ROPI prednostna naloga, ki je brez finančnih sredstev ni mogoče izpolniti.

Pri tem želim opozoriti, da sredstva za izvedbo sofinanciranja projekta zagotavlja MOP kot NPU, pri tem pa SVLR kot organ upravljanja potrjuje višino sredstev in vsako spremembo, ki je potrebna za izvedbo in dokončanje projekta. Tako vidimo ne zelo posrečeno rešitev, kjer organ upravljanja nima na voljo sredstev, daje soglasje za izvedbo projektov, je pa odgovoren za izvedbo strateškega dokumenta OP ROPI, kjer je izvedba projektov ključna.

V skladu z Uredbo sveta (ES) št. 1083/2006 ustanovi država članica nadzorni odbor za vsak operativni program, ki spremlja učinkovitost in kakovost izvajanja operativnih programov. Nadzorni odbor se sestane enkrat letno in se seznanja z izvajanjem projektov, lahko pa sprejme sklepe o rokih in sredstvih, vezanih na projekte.

Za obravnavani projekt je Služba Vlade RS za lokalno samoupravo in regionalno politiko na osnovi prejete vloge za dodelitev sredstev, ki jo je izdelala občina in pregledalo ter potrdilo Ministrstvo za okolje in prostor RS, izdala odločbo o dodelitvi sredstev iz Kohezijskega sklada. V odločbi je navedena skupna vrednost projekta, opredeljeni so upravičeni stroški, podan je delež in vrednost sofinanciranja iz javnih sredstev (sredstva proračuna RS) in znesek, ki ga morajo zagotoviti občine, za vsak posamezen projekt, in skupna vrednost. V odločbi je podan okvirni terminski načrt porabe sredstev iz Kohezijskega sklada in rok, do katerega morajo biti zaključene vse finančne transakcije, povezane s projektom. Prav tako odločba zavezuje občine, da morajo začeti z izvedbo javnih naročil najkasneje šest mesecev po izdaji odločbe. Z odločbo je tako podan finančni okvir sofinanciranja in časovni okvir izvedbe projekta.

5.2.5 Organ za potrjevanje in revizijski organ

V okviru MF delujeta dva udeleženca. Organ za potrjevanje je v postopkih porabe sredstev v skladu z uredbo odgovoren za prejemanje plačil iz naslova prispevka Skupnosti s strani Evropske komisije, predvsem za vse postopke pregleda, potrjevanja in poročanja o zahtevkih za povračilo, torej s sredstvi sofinanciranja, ki so pridobljena iz posameznih skladov za izvedbo projektov. V organizacijski shemi je organ za potrjevanje Sektor za upravljanje s sredstvi EU/Plačilni organ (v nadaljevanju PO).

Udeleženec, ki opravlja naloge revizijskega organa, je organ v sestavi MF, Urad za nadzor proračuna. V skladu z uredbo so njegove naloge izvajanje revizij, s katerimi se preveri učinkovitost sistema upravljanja in nadzora, priprava in posredovanje revizijske strategije ter posredovanje letnega poročila Evropski komisiji, izdaja mnenja na podlagi izvedenih revizij, priprava in posredovanje zaključne izjave. Pri tem ima revizijski organ zagotovljen dostop do vseh informacij, ki so potrebne za izvajanje revizij.

Organizacijska struktura Ministrstva za finance RS je razvidna iz priloge 3.

5.2.6 Komisija evropskih skupnosti

Komisija evropskih skupnosti predstavlja izvršilno telo Evropske unije in je odgovorna za izvajanje odločitev Evropskega parlamenta in Sveta EU. Komisija pripravlja predloge nove evropske zakonodaje, skrbi za pravilno izvajanje politik EU in nadzoruje razporejanje sredstev EU. Komisija zagotavlja tudi spoštovanje evropskih pogodb in zakonodaje. Evropska komisija ima več uradov in služb. Službe so generalni direktorati (GD), ki so na naši strani razvrščeni po področjih svojega dela. Uradi opravljajo splošne administrativne naloge ali posebne naloge. (Evropska komisija, Službe evropske komisije, 2011).

Generalni direktorat za regionalno politiko je pristojen za krepitev gospodarske, družbene in teritorialne kohezije z zmanjševanjem razvojnih razlik med regijami in državami Evropske unije. Taka politika pozitivno vpliva na gospodarstvo Evropske unije. Za zmanjševanje razlik je potrebna kohezijska politika, ki stalno spodbuja konkurenčnost in zaposlovanje. Generalni direktorat za regionalno politiko s sofinanciranjem infrastrukturnih projektov, razvijanjem informacijske družbe, spodbujanjem prenosa znanja in tehnologije, podporo naložbam v ljudi in povečevanjem čezmejnega sodelovanja pomaga manj razvitim regijam ali regijam s strukturnimi težavami, da bi izboljšale konkurenčnost in se hitreje gospodarsko in trajnostno razvijale. S takšno politiko Evropska unija izraža tudi svojo solidarnost.

Generalni direktorat upravlja tri različne sklade:

- Evropski sklad za regionalni razvoj, ki sofinancira naložbe v vseh državah članicah. Sredstva sklada so namenjena zlasti regijam z najnižjim BDP na prebivalca.
- Kohezijski sklad, ki sofinancira projekte na področju prometa in okolja v državah članicah, pri katerih je BNP manjši od 90 % povprečja Skupnosti.

- Instrument predpristopnih strukturnih politik (ISPA), ki pomaga državam kandidatkam pri razvoju prometnih omrežij in izboljšanju okoljske infrastrukture.

Čeprav sodijo strukturni skladi v proračun Evropske unije, pa si odgovornost za njihovo porabo delijo Komisija in vlade držav članic.

- Komisija sodeluje pri spremljanju programov, odobri in izplačuje potrjene izdatke ter preverja sisteme nadzora.
- Države in njihove regije upravljajo programe, zagotavljajo njihovo izvajanje in izbirajo projekte, jih nadzirajo in ocenjujejo.

Za vsak operativni program država članica določi (Evropska komisija, Regionalna politika, 2011):

- upravljavski organ (javni ali zasebni organ na nacionalni, regionalni ali lokalni ravni, ki upravlja operativni program);
- organ za potrjevanje (javni organ na nacionalni, regionalni ali lokalni ravni, ki potrjuje izdatke in zahteve za plačilo, preden se pošljejo Komisiji);
- revizijski organ (javni organ na nacionalni, regionalni ali lokalni ravni, določen za vsak operativni program in pristojen za preverjanje dobrega delovanja sistema upravljanja in nadzora).

5.3 Vloge udeležencev celotnega projekta

Organizacija za izvedbo projekta na celotni ravni v skladu z Uredbo o izvajanju postopkov pri porabi sredstev evropske kohezijske politike v RS v programskem obdobju 2007–2013 (Ur. l. RS št. 17/2009, str. 2304–2314) predstavlja :

- Upravičenec (občina) je predlagatelj, naročnik in uporabnik rezultatov projekta v obliki izgrajenih objektov.
- Posredniško telo usklajuje, koordinira, potrjuje in kontrolira izvajanje projekta na ravni upravičenca, v našem primeru je to Ministrstvo za okolje in prostor RS. Posredniško telo zagotavlja tudi strokovno ustreznost izbranega projekta, v tem primeru komunalne infrastrukture. Podobno zagotavlja tudi Ministrstvo za promet RS pri projektih prometne infrastrukture. Organ upravljanja je prenesel kontrolo strokovne ustreznosti projekta na službe NPU zaradi učinkovitosti in racionalnosti, saj bi moral za ustrezno kontrolo sam zagotavljati strokovno ustreznost.
- Organ upravljanja zagotavlja učinkovitost in pravilnost izvajanja operativnih programov prek uredb in pravilnikov, ki jih izdaja, to je Služba Vlade RS za lokalno samoupravo in regionalno politiko, ki izvaja naključno kontrolo izvajanja projekta, prav tako pa podaja poročilo nadzornemu odboru in Komisiji evropskih skupnosti v polletnih in letnih poročilih.

- Organ za potrjevanje je odgovoren za kontrolo in izvrševanje plačil iz podračuna sklada, za kar je zadolženo MF – Nacionalni sklad.
- Revizijski organ je neodvisni organ, ki izvaja revizije, s katerimi preverja učinkovitost in pravilnost porabe sredstev ter upravljanja in nadzora pri porabi sredstev, za kar je zadolženo MF – Urad za nadzor proračuna.
- Komisija evropskih skupnosti na osnovi poročanja organa upravljanja izvaja postopke kontrole napredovanja projekta, primerja skladnost dejanskega napredovanja projekta s prejetimi poročili, izvaja naključno revizijo posameznih projektov, izdaja zaključno mnenje o izvedbi projekta in izvedenih plačil v primerjavi z izdano odločbo in izdaja dokončno mnenje oziroma potrditev izvedbe projekta.

Občine, na območju katerih se bo gradila komunalna infrastruktura, so navedene zgoraj; njihova naloga je pripraviti in izvesti projekt v skladu z OP ROPI in cilji, ki jih je treba doseči. Posredniško telo in NPU je Ministrstvo za okolje in prostor RS. Naloga posredniškega telesa je sodelovanje v več fazah projekta, razen v fazi strategije, kjer posredno sodeluje že pri ustvarjanju dokumenta OP ROPI. Organ upravljanja je odgovoren za izvajanje in doseganje ciljev OP ROPI ter sodeluje v postopkih faze načrtovanja, kjer potrjuje vlogo za potrditev sredstev in razpisno dokumentacijo za JN. Organ za potrjevanje na Ministrstvu za finance RS sodeluje v fazi strategije in fazi načrtovanj, izvaja kontrolo in potrjuje plačila izplačanih sredstev sofinanciranja ter izstavlja zahteve na Evropsko komisijo za sredstva iz Kohezijskega sklada EU. Urad za nadzor proračuna na MF je zadolžen za kontrolo izvajanja projekta pri vseh udeležencih.

V okviru tega magistrskega dela obravnavam samo organizacijo projekta na posredniškem telesu.

5.4 Organizacija projekta na ravni posredniškega telesa

Organizacija izvajanja projekta na ravni posredniškega telesa, v našem primeru je posredniško telo Ministrstvo za okolje in prostor RS, obsega spremljanje, kontrolo in poročanje o izvajanju projekta. Projekti se izvajajo v skladu s Priročnikom za izvajanje Kohezijskega sklada – področje okolja v finančnem obdobju 2007–2013. Ravnanje s projekti je dodeljeno sektorju za kohezijsko politiko in investicije (v nadaljevanju SKPI) v direktoratu za javne službe in investicije. Projektno skupino tvorijo ravnatelj projekta v funkciji planiranja, kontrole in poročanja iz SKPI, predstavnik službe za finančne zadeve, ki izvaja kontrolo in plačila zahtevkov ter izplačila sofinancerskih deležev, predstavnik sektorja za financiranje in ugotavljanje upravičenosti investicije, ki pregleda in potrdi finančno-ekonomski del v vlogi za potrditev sredstev iz Kohezijskega sklada, ter predstavnik sektorja za pravne zadeve, ki vlogo pravno pregleda, prav tako pa sodeluje v postopkih javnega naročanja.

Ravnatelja projekta imenuje MOP s sklepom ministra. Pri tem je treba ob imenovanju upoštevati lastnosti, ki sem jih že navedel v prvem poglavju. Ravnatelj je vključen v projekt od začetka, tj. od predloga občine o vrsti oziroma vsebini investicije, in usklajuje vsebino investicijskega programa ter vsebino vloge z občino, s člani projektne skupine pregleda in potrdi vlogo, ki jo v imenu Ministrstva za okolje in prostor RS kot neposrednega proračunskega uporabnika podpiše minister. Ravnatelj tudi v celoti spremlja izvajanje javnega naročanja za izbiro izvajalcev del, kontrolira ustreznost izvajanja del pri gradnji in upravičenost stroškov, pripravlja pogodbe o sofinanciranju med Ministrstvom za okolje in prostor RS in občino ter kontrolira in potrjuje izstavljene zahtevke za izplačilo sredstev na osnovi sklenjenih sofinancerskih pogodb, izstavlja zahtevke za povračilo izplačanih sredstev sofinanciranja iz Kohezijskega sklada na MF. Nadalje skrbi za nemoteno izvajanje projekta skupaj s skrbnikom proračunske postavke, za zagotavljanje sredstev v proračunu in potrebne prerazporeditve na proračunsko postavko projekta ali z nje, o izvajanju projekta poroča organu upravljanja, po zaključku projekta pregleda in potrdi končno poročilo, ki ga predloži občina.

Naloge, ki jih izvaja ravnatelj projekta, zahtevajo osebo z izkušnjami pri izvajanju projektov v vseh njegovih fazah. Kontrola vloge pomeni poznavanje investicij v infrastrukturo. V okviru planiranja mora ravnatelj izdelati projektni plan vseh aktivnosti, plan realizacije projekta, finančni plan za potrebe zagotavljanja sredstev v proračunu RS in ostalo potrebno dokumentacijo, ki jo zahteva organ upravljanja.

Ravnatelj v okviru izvajanja kontrole sodeluje pri izvedbi javnega naročanja za izbiro izvajalcev del kot opazovalec, izvaja kontrolo usklajenosti predloženih zahtevkov za izplačilo in fizičnega napredovanja del. Če ugotovi nepravilnost, mora o njej obvestiti pristojne službe. Na Ministrstvu za okolje in prostor RS je za notranjo kontrolo zadolžena Služba za notranjo revizijo MOP, o ugotovljeni nepravilnosti je treba obvestiti tudi organ upravljanja.

Ravnatelj v primeru konfliktov z občino ali organom upravljanja ravna v skladu z danimi pristojnostmi ali prenosom problema na višjo raven, če konflikta ni mogoče rešiti v danih okvirih.

Pri kadrovanju projektne skupine ravnatelj nima vpliva, saj je ob dani kadrovski zasedenosti poslovno funkcijskih enot število razpoložljivih kadrov omejeno. Ravnatelj mora spodbujati samoiniciativnost članov skupine pri reševanju problemov in doseganju ciljev projekta.

Služba za finančne zadeve izvaja naloge kontrole in plačil zahtevkov za izplačila sofinancerskih sredstev, ki jih izstavi občina in pregleda ter potrdi ravnatelj projekta. Na osnovi potrjenega zahtevka s strani skrbnika projekta in po opravljeni kontroli pripravi finančna služba odredbo za plačilo sredstev, ki jo posreduje na MF, ki transakcijo tudi izpelje.

Sektor za financiranje in ugotavljanje upravičenosti investicije pregleda v vlogi predstavljeno ekonomsko in finančno analizo ter analizo stroškov in koristi, kjer občina poda upravičenost financiranja investicije in izračuna delež sredstev, ki ga potrebuje iz Kohezijskega sklada, da bi lahko izvedla projekt izgradnje infrastrukture.

V fazi izvajanja projekta na osnovi planov in potreb, ki jih poda skrbnik projekta, izvede vse postopke, potrebne za zagotovitev sredstev iz proračuna RS za nemoteno izvajanje sofinanciranja, tako da skrbnik proračunskih postavk, prek katerih se izvaja financiranje iz proračuna, zagotavlja potrebna sredstva.

Sektor za pravne zadeve sodeluje pri pregledu vloge, razpisne dokumentacije za izvedbo javnega naročila, pripravi vse pogodbe, potrebne za sofinanciranje, ter v fazi izvajanja projekta nudi pravno podporo.

5.5 Razmerja med upravičencem, posredniškim telesom in organom upravljanja

Razmerja med glavnimi udeleženci projekta bomo obravnavali od trenutka, ko upravičenec predlaga projekt, ki po njegovem mnenju ustreza zahtevam in pogojem za dodelitev sredstev sofinanciranja iz Kohezijskega sklada.

5.5.1 Formalnopravna razmerja

OP ROPI predstavlja dokument RS za obdobje 2007–2013, ki določa neposredno izhajajoče pravne obveznosti in pravice izvajanja kohezijske politike Evropske unije v Sloveniji ter je potrjen s strani Komisije evropskih skupnosti. To je dokument, katerega cilj je zagotoviti pogoje za rast z zagotavljanjem trajnostne mobilnosti, izboljšanje kakovosti okolja in izgradnje ustrezne infrastrukture (OP ROPI, 2007). OP ROPI obravnava tri strategije za razvoj: promet, okolje in trajnostna raba energije. V okviru okolja sta obravnavani dve razvojni prioriteti: ravnanje s komunalnimi odpadki in varstvo okolja na področju voda. V razvojni prioriteti »varstvo okolja – področje voda« so obravnavane prednostne usmeritve: oskrba s pitno vodo, odvajanje in čiščenje komunalnih odpadnih vod in zmanjševanje škodljivega delovanja voda. Za vsako prednostno usmeritev so v OP ROPI predvidena sredstva iz Kohezijskega sklada, namenjena za izvedbo projektov v posamezni prednostni usmeritvi.

5.5.2 Postopek potrditve projekta in vloge za potrditev sredstev iz Kohezijskega sklada

V okviru ene od obravnavanih razvojnih prioritet in na osnovi indikativnega seznama projektov, ki naj bi zagotovili doseganje v OP ROPI postavljenih ciljev, upravičenec predstavi projekt, s katerim zadosti postavljenim pogojem in pomaga uresničiti cilje programa. Občine, ki so sodelovale v postopku priprave in sprejemanja OP ROPI, izvedejo potrebne aktivnosti v

fazi strategije, tako da so izpolnjene osnovne zahteve v skladu z Uredbo o enotni metodologiji za pripravo in obravnavo investicijske dokumentacije na področju javnih financ (Ur. l. RS, št. 60/06), pridobijo zemljišča v smislu pravice graditi in izdelajo potrebno projektno dokumentacijo.

Ravnatelj projekta se na osnovi posredovane dokumentacije seznanja s predlaganim projektom. V postopku usklajevanja skupaj z občino določi končni obseg projekta, ki je upravičen do sredstev sofinanciranja, za katerega izdela občina vlogo za potrditev sredstev sofinanciranja iz Kohezijskega sklada. Po pregledu in potrditvi posreduje vlogo v podpis ministru Ministrstvo za okolje in prostor RS, ki posreduje vlogo na organ upravljanja, ki izda odločbo.

5.5.3 Postopek sofinanciranja gradnje

Na osnovi izdane odločbe občine pričnejo z izvajanjem postopkov javnega naročanja. Vsako razpisno dokumentacijo pregledata in potrdita Ministrstvo za okolje in prostor RS in Služba Vlade RS za lokalno samoupravo in regionalno politiko. Ko je izdano soglasje obeh organov k razpisni dokumentaciji, lahko občina izda sklep o pričetku postopka javnega naročanja, kjer kot opazovalec sodeluje tudi Ministrstvo za okolje in prostor RS, v skladu z lastno presojo in naključno kontrolo izvajanja postopkov sodeluje pri postopku javnega naročanja tudi SVLR. Ministrstvo za okolje in prostor RS potrdi končno poročilo o izvedenem javnem naročilu, občina pa nato izda obvestilo o oddaji naročila. Takšen postopek kontrole javnega naročanja izvede Ministrstvo za okolje in prostor RS za vsako javno naročilo, ki ga izvaja vsaka od navedenih nosilnih občin.

Občina lahko na svojo odgovornost prične s postopki javnega naročanja tudi pred prejemom odločbe o dodelitvi sredstev sofinanciranja, vendar morata pri izvedbi postopka prav tako sodelovati obe telesi.

Sklenjena pogodba med občino in izbranim izvajalcem del oziroma storitev je osnova za sklenitev pogodbe o sofinanciranju med MOP in občino. Na osnovi pogodbe o sofinanciranju izvaja MOP kot NPU plačila sofinancerskih deležev, ki temeljijo na napredovanju del oziroma na izdanih računih izvajalcev. Za potrditev plačila sofinancerskega deleža izvede ravnatelj projekta administrativno kontrolo zahtevka za izplačilo, ki ga je pripravila občina, ima pa tudi dolžnost in pravico izvajanja kontrole »na mestu samem«. O napredovanju izvajanja projekta redno mesečno, trimesečno in letno poroča organu upravljanja. MOP prav tako s SVLR usklajuje potrebo in napovedi za sredstva iz Kohezijskega sklada in sredstva lastne udeležbe RS. Za pridobitev sredstev povračila iz Kohezijskega sklada pripravi MOP zahtevek za povračilo sredstev, ki ga posreduje organu za potrjevanje, ki zahtevek pregleda, potrdi in povrne sredstva iz podračuna v proračun RS. Ob zaključku projekta izdela koordinator končno poročilo o izvajanju projekta, ki ga MOP potrdi in posreduje Službi Vlade RS za lokalno samoupravo in regionalno politiko.

Naloga ravnatelja projekta na MOP je, da sodeluje, izvaja kontrolo in potrjuje vse dokumente tako, da je plačilo sofinancerskih deležev upravičeno, prav tako izstavi zahtevek za povračilo, s katerim se, ko ga potrdi organ za potrjevanje, izvrši povračilo prispevka ES v državni proračun. Tok dokumentov in tok plačil je prikazan v prilogi 5.

5.5.4 Komuniciranje med upravičencem, posredniškim telesom in organom upravljanja

Komuniciranje poteka praviloma tako, da se vse informacije križajo na posredniškem telesu oziroma mora informiranje potekati prek ravnatelja projekta. S tem je ravnatelj projekta pri posredniškem telesu ključna oseba pri ravnanju s celotnim projektom na ravni izvajanja projekta s strani sofinancerjev iz Kohezijskega sklada in lastnih sredstev RS. Prav tako je ravnatelj projekta ključna oseba pri izvajanju kontrole projekta, pravilne porabe sredstev glede upravičenosti tako s strani Kohezijskega sklada in lastnih sredstev RS, torej vseh proračunskih sredstev.

5.5.4.1 Sestanki

Sestanki so pogosta oblika komunikacije v vseh fazah izvajanja projekta. Predvsem v fazi usklajevanja obsega investicije, ki bo sofinancirana iz Kohezijskega sklada, so sestanki pomembni za pojasnjevanje in dopolnitev vloge, študije izvedljivosti in obsega investicije. V nadaljevanju podajam nekatere najpogostejše vrste sestankov.

V investicijski fazi projekta, ko se obseg projekta dokončno oblikuje in občina pripravlja vlogo za potrditev sredstev, so sestanki najpomembnejši. Sklicujejo se po potrebi, na zahtevo občine ali Ministrstva za okolje in prostor RS. Namen sestanka je doreči ali pojasniti vprašanja, nastala pri izdelavi ali pregledu vloge oziroma ostale dokumentacije, ki je podlaga za izdelavo vloge.

Vodja sestanka je vodja projekta sklicatelja, udeleženci pa so člani projektne skupine posredniškega telesa in občine. Če je treba, se sestanka udeležijo tudi predstavniki organa upravljanja. Za vodenje zapisnika je zadolžen predstavnik sklicatelja, ki beleži sprejete sklepe. Osnutek zapisnika se posreduje v pregled po elektronski pošti vsem prisotnim in se jim po uskladitvi posreduje tudi v fizični obliki.

Redni mesečni sestanki med Ministrstvom za okolje in prostor RS in Službo Vlade RS za lokalno samoupravo in regionalno politiko so namenjeni poročanju in pregledu izvršitve sklepov predhodnih kolegijev. Ti sestanki so zelo pomembni za organ upravljanja, saj se z njimi sproti seznanijo z napredovanjem posameznih projektov, stanjem na projektih in načrtih izvedbe investicijske faze posameznih projektov; prav tako se na teh sestankih izpostavijo različni problemi, za katere je pristojen organ upravljanja. Organ upravljanja seznanijo posredniško telo s predvidenimi spremembami, rezultati revizij in informacijami, pridobljenimi s strani Evropske komisije.

Na rednih dvotedenskih kolegijih na Ministrstvu za okolje in prostor RS se poroča o stanju na projektih, težavah pri ravnanju s projekti in pri njihovem financiranju oziroma o predlogih za prerezporeditve sredstev. Prav tako se na teh kolegijih poda informacija o sklepih Vlade RS, ki vplivajo na izvajanje projektov, o zahtevanih izrednih poročanjih o stanju na projektih za potrebe informiranja Vlade RS in priprave ter uskladitev proračunskega plana za naslednji dve leti.

5.5.4.2 Poročanje

Poročanje je zelo pomemben element kontrole izvajanja projekta. Na projektih, sofinanciranih iz Kohezijskega sklada, se poročila podajajo na treh ravneh: med Komisijo evropskih skupnosti in organom upravljanja, med organom upravljanja in posredniškim telesom ter med posredniškim telesom in občino.

SVLR poroča Komisiji evropskih skupnosti z rednimi polletnimi in letnimi poročili o napredku projekta. Izdelana poročila so podlaga za izvedbo sestankov nadzornega odbora in izvedbo naključnih revizij projektov s strani Komisije evropskih skupnosti.

Ob zaključku projekta izdela SVLR poročilo, ki ga posreduje na Komisijo evropskih skupnosti. Končno poročilo sestavlja končno poročilo o izvedbi projekta, ki ga izdela občina, potrdi pa Ministrstvo za okolje in prostor RS ter SVLR, končno poročilo s strani MF – Nacionalni sklad in končno poročilo s strani urada za nadzor proračuna o izdelani reviziji ob zaključku projekta.

Posredniško telo poroča SVLR z rednimi mesečnimi, četrtnimi in letnimi poročili o napredovanju projektov in težavah pri njihovem izvajanju. Mesečna poročila prikazujejo finančni napredek ter načrtovano in dejansko porabo sredstev na projektih, ki se obravnavajo tudi na rednih skupnih sestankih.

Četrtna in letna poročila se izdelajo na predpisanih obrazcih, kjer se navede realizacija za obravnavano obdobje, izdelajo se kratek opis izvedenih del in obrazložijo razlogi za zaostajanje za načrtovano izvedbo projekta oziroma težave na projektu. Ta poročila so podlaga za poročanje Komisiji evropskih skupnosti s strani organa upravljanja.

Občina izdela poročilo o napredku projekta k vsakemu zahtevku za izplačilo sredstev sofinanciranja za obdobje, za katero je zahtevek izdan, in ga posreduje Ministrstvu za okolje in prostor RS. V tem poročilu so podani podatki o izvedenih delih in realizaciji za obdobje poročanja, saj je poročilo o napredku projekta priloga k zahtevku za izplačilo sredstev sofinanciranja. S poročilom se izvaja tudi administrativna kontrola izvajanja projekta in je tudi podlaga za izvedbo naključne kontrole na mestu samem.

Po zaključku vseh projektov izdela vodilna občina oziroma koordinator končno poročilo o izvedbi projekta, ki je zaključno poročilo o izvedbi celotnega projekta na ravni odločbe, z referenco na odločbo o dodelitvi sredstev in vlogo za pridobitev sredstev iz Kohezijskega sklada. V končnem poročilu je opisan potek izvajanja projekta, končna vrednost, sofinancerski deleži ter doseženi cilji, ki so bili predstavljeni v vlogi in odločbi. Če predvideni cilji niso doseženi, je treba podati obrazložitev. Končno poročilo pregledata, uskladita in potrdira Ministrstvo za okolje in prostor RS ter Služba Vlade RS za lokalno samoupravo in regionalno politiko.

Poleg sestankov in poročanja so za uspešno izvedbo projekta potrebne tudi druge oblike komuniciranja:

- Komuniciranje prek dopisov ima predvsem vlogo za dokumentiranje razmerij, ki izhajajo iz pogodbe. Za fazo usklajevanja obsega projekta in pripravo vloge, ko pogodbeni razmerja še niso vzpostavljena, imajo še vlogo dokumentiranja dogovorov in posredovanja dokumentov, povezanih s projektom.
- Neformalne oblike so pomembne med člani projektne skupine, sprotne komunikacije o izvedbi projekta je v pomoč pri ravnanju s projektom in pravočasnem ukrepanju v fazi načrtovanja in uveljavljanja.

5.6 Ravnanje s projektom na Ministrstvu za okolje in prostor RS

MOP je posredniško telo za infrastrukturne projekte na področju okolja. V okviru svojih in prenesenih pristojnosti opravlja naloge v skladu z Uredbo o izvajanju postopkov pri porabi sredstev evropske kohezijske politike v RS v programskem obdobju 2007–2013. Organizacijska struktura MOP je razvidna iz priloge 1. Kot sem že ugotovil v četrtem poglavju, se ravnanje s projekti, sofinanciranimi iz Kohezijskega sklada, odvija v direktoratu za javne službe in investicije, v sektorju za kohezijsko politiko in investicije (v nadaljevanju SKPI).

SKPI je poslovnofunkcijska enota, ki je postavljena predvsem z namenom izvajanja projektov gradenj v komunalno in vodno infrastrukturo, ki so sofinancirani s sredstvi iz Kohezijskega sklada. Ravnatelji projektov so zadolženi za več vzporedno tekočih projektov v različnih fazah. Takšna oblika organizacije je oblika projektno-matrične organizacije. Prednosti take organizacije so:

- odgovornost za projekt ima ravnatelj projekta;
- člani projektne skupine so neposredno povezani s poslovnimi funkcijami, kjer tudi sodelujejo, te funkcije pa so hkrati povezane tudi s projektom, na primer priprava proračuna ...;

- člani skupine sodelujejo na več projektih hkrati.

Prednost takšne umestitve projekta v organizacijo podjetja je v tem, da so strokovnjaki v poslovnofunkcijskih enotah in s tem so njihova znanja vedno in z lahkoto dostopna ter lahko hitro reagirajo na izpostavljene probleme. Organizacijska struktura SKPI je prikazana v prilogi 4.

Za obravnavani projekt je MOP imenoval ravnatelja projekta. Ravnatelj projekta je ključna oseba projekta, od katerega je najbolj odvisna uspešnost projekta. Pomembne značilnosti dela ravnatelja projekta, ki so se kot take izkazale po anketi v velikem gradbenem podjetju, opisuje Česen (2001, str. 38):

- zahteve dela: samostojnost, pripravljenost;
- delo z ljudmi: koordinacija;
- delovne razmere in pritiski: vzdržljivost, strpnost ob negotovostih;
- intelektualne značilnosti, izkušnje in usposabljanje: izvirnost, izkušnje in strokovnost, strateški pregled.

Odgovornosti ravnatelja projekta so široke in jih v osnovi razdelimo v tri ločene skupine: odgovornost matični organizaciji, odgovornost za projekt in odgovornost do članov projektne skupine. Pomembno je, da je vodstvo matične organizacije vedno obveščeno o stanju na projektu, stroških, doseganju terminskega plana in obetih projekta. Odgovornost ravnatelja projekta do projekta samega je, da zagotovi nemoteno izvajanje projekta kljub nasprotujočim si interesom in legitimnim zahtevam udeležencev projekta. Odgovornost ravnatelja projekta projektne skupini je podrejena končnosti projekta, njihovi specializaciji ter prihodnosti oziroma zaposlitvi po zaključku projekta (Meredith & Mantel, 1995, str. 112).

Vsak ravnatelj projekta je odgovoren za dodeljeni posamezen projekt v celoti in poroča vodji oddelka oziroma vodji sektorja ter prek njega tudi ostalim udeležencem v procesu poročanja. Projektne skupine sestavljajo torej ravnatelj projekta iz sektorja za kohezijo in investicije ter po en član iz sektorja za financiranje in ugotavljanje upravičenosti investicij, sektorja za pravne zadeve in vodenje javnih naročil, za izvajanje plačil pa je odgovoren član službe za finančne zadeve. Člani projektne skupine iz ostalih sektorjev ne sodelujejo samo v eni projektne skupini, ampak opravljajo naloge tudi na ostalih projektih, ki se izvajajo.

Ravnatelj projekta je v imenu ministrstva zadolžen za koordinacijo in izvedbo vseh postopkov že opisanih v predhodnem poglavju, prav tako zagotavlja pravilnost in skladnost izvajanja postopkov s pravili, predpisanimi s strani organa upravljanja oziroma skladnost s pravili Kohezijskega sklada.

Skupaj s projektno skupino in v sodelovanju s koordinatorjem ter posameznimi ravnatelji projektov na občinah je ravnatelj uskladal obseg projekta ter pregledal in potrdil vlogo za potrditev sredstev iz Kohezijskega sklada. Potrjena vloga za potrditev sredstev, ki jo je kot odgovorna oseba posredniškega telesa podpisal minister, je bila posredovana organu upravljanja. Vlogo je organ upravljanja pregledal ter izdal odločbo o dodelitvi sredstev. S tem je dosežen prvi vmesni cilj projekta, projekt je dokončno določen po vsebini in zagotovljeni so finančni viri za njegovo izvedbo.

Ko so zagotovljena finančna sredstva za izvedbo projekta, začnejo občine izvajati postopke javnega naročanja. V postopkih sodelujejo člani projektne skupine kot pregledniki razpisne dokumentacije in kot opazovalci izvedbe postopka javnega naročanja. Tu ima ravnatelj projekta največjo vlogo, saj sodeluje tako pri pregledu razpisne dokumentacije kot tudi opazovalec. Po odločitvi o izbiri najugodnejšega ponudnika odločitev izda občina, ki z izbranimi izvajalci podpiše pogodbe in jih uvede v delo. Ravnatelj projekta na osnovi podpisanih pogodb z izvajalci pripravi pogodbe o sofinanciranju med MOP in občino za sredstva Kohezijskega sklada in za sredstva sofinanciranja RS, s čimer je zaključena investicijska faza projekta.

Projekt preide v fazo izvajanja. Pogodba o sofinanciranju je osnova za izplačilo sredstev sofinanciranja, ki jih občina predloži na MOP z dokumentom »zahtevke za izplačilo«. Zahtevki za izplačilo se izdajo za sredstva sofinanciranja iz Kohezijskega sklada in sredstva sofinanciranja iz proračuna RS, v tem primeru so to sredstva MOP. Zahtevke za izplačilo vsebuje naslednje priloge:

- račun izvajalca za izvedena dela,
- poročilo o napredku projekta,
- kontrolne liste naročnika o pregledu dokumentacije,
- izjavo o dnevu plačila računa s strani občine.

Ravnatelj projekta izvede naslednje administrativne kontrole:

- izvede računsko kontrolo izdanega računa,
- izvede kontrolo predane dokumentacije in zahtevka za izplačilo,
- izpolni kontrolne liste.

Po izvedeni administrativni kontroli posreduje ravnatelj projekta zahtevke za izplačilo finančni službi, ki izvede plačilo občini. Po izvedenem plačilu izdelava ravnatelj projekta zahtevke za povračilo sredstev Kohezijskega sklada v proračun RS. Zahtevke za povračilo s prilogami, ki dokazujejo izvedeno plačilo, se posreduje na Ministrstvo za finance RS, kjer izvedejo povračilo izplačanih sredstev iz podračuna pri BS v proračun RS. Ravnatelj projekta

izvede po potrebi oziroma vsaj enkrat letno pregled izvajanja projekta na mestu samem in ugotavlja, ali izdani računi ustrezajo dejansko izvedenim delom.

Po dokončani fazi izvajanja projekta preide projekt v zaključno fazo. Poleg vse potrebne dokumentacije, povezane s pogodbenimi določili med občino in izvajalcem, ki jih posredujejo ravnatelj projekta, mora občina pripraviti tudi končno poročilo o izvedbi projekta. V tem primeru bo treba izdelati skupno končno poročilo za celoten projekt urejanja povodja Savinje. Končno poročilo mora podati vse dosežene cilje, zaradi katerih je bil projekt izveden, primerjalno z vlogo za potrditev sredstev in odločbo. Ravnatelj projekta pregleda, uskladi in potrdi izdelano končno poročilo ter ga posreduje organu upravljanja.

Naloge, ki jih mora izvajati ravnatelj projekta, so številne in raznolike. Glavna naloga pri zagonu projekta (gledano z ravni posredniškega telesa) je oblikovati vsebino projekta, tako da ustreza pogojem sofinanciranja, ki so določeni v strateških dokumentih. Pri usklajevanju z občinami, ki so prejemnice sredstev sofinanciranja, je ta naloga pogosto težka, zlasti ko je treba krčiti predlagani obseg projekta.

V fazi izvajanja javnega naročanja, kar je naloga občine, izvaja ravnatelj kontrolo nad transparentnostjo postopka javnega naročanja in pregleda ter poda soglasje k razpisni dokumentaciji. Slaba usposobljenost pripravljavcev razpisne dokumentacije povzroča nepotrebno podaljševanje časa za izvedbo razpisa. Pri dobri kontroli v prejšnjih fazah v sami izvedbi ni težav, če je projektna dokumentacija izdelana kvalitetno.

5.7 Ravnanje s projektom »Celostno urejanje odvajanja in čiščenja komunalnih odpadnih voda in varovanje vodnih virov v povodju Savinje«

Zgoraj sem navedel, da sestavlja projekt »Celostno urejanje odvajanja in čiščenja komunalnih odpadnih voda in varovanje vodnih virov v povodju Savinje« pet podprojektov. Zagon projekta s strani posredniškega telesa je predstavljala vloga za potrditev sredstev Kohezijskega sklada, ki jo je občina Žalec v imenu vseh udeleženih občin posredovala na MOP. Po že opisanem postopku pregleda in uskladitve je vlogo potrdil tudi organ upravljanja in izdal odločbo o dodelitvi sredstev sofinanciranja. Izdana odločba je pomenila začetek izvajanja javnega naročanja za izbiro izvajalcev del in inženirje za vse predvidene objekte. Terminski plan aktivnosti je bil podan že v vlogi.

Za izgradnjo vseh predvidenih objektov je bilo izvedenih 11 javnih razpisov, za katere je bilo treba pripraviti razpisno dokumentacijo. Vse razpisne dokumentacije je ravnatelj projekta skupaj s članom skupine iz sektorja za vodenje javnih naročil pred začetkom postopka javnega naročanja pregledal, uskladil in potrdil. V postopku javnega naročanja sta sodelovala ravnatelj projekta in/ali član skupine iz sektorja za vodenje javnih naročil kot opazovalca pri odpiranju in ocenjevanju ponudb. Ravnatelj pregleda in potrdi poročilo o odpiranju in ocenjevanju ponudb, kjer je predlagan tudi izbrani ponudnik.

V večini primerov so bile vložene zahteve za revizijo postopka, kar je pomenilo, da predvideni načrt izvedbe ne bo dosežen. V odločbi je določen samo končni rok izvedbe celotnega projekta, tako da izvajanje, ki ni v skladu z načrtom, ne vpliva na izvajanje posameznega projekta. Pomembno je doseči končni rok, v katerem se morajo zaključiti vsi projekti. Če občine ugotovijo, da bo končni rok dokončanja, ki ga določa zaključek zadnjega projekta in je podan v odločbi, prekoračen, imajo možnost z utemeljitvami podati vlogo za podaljšanje roka za dokončanje projektov; prav tako lahko podajo tudi predlog za ustrezno prerazporeditev sredstev sofinanciranja glede na dejansko pridobljene ponudbe in sklenjene izvajalske pogodbe ter pogodbe o sofinanciranju. Tako je mogoče optimalno razporediti razpoložljiva sredstva sofinanciranja za vse udeležene občine. Predlog za podaljšanje roka in prerazporeditev sredstev sofinanciranja morajo ustrezno koordinirati občine med seboj in tudi predlagati spremembe. Potek izvajanja projekta, kjer se sedaj izvajajo vsi projekti gradenj, kaže, da bo predvideni končni rok prekoračen za približno 12 mesecev, skupna načrtovana vrednost vseh projektov pa bo prekoračena za okoli 1,5 mio EUR. Predlog za prerazporeditev sredstev med posameznimi projekti in podaljšanje roka je bil s strani upravičencev podan na SVLR, ki je z dopolnitvijo odločbe podala nova razmerja sofinanciranja in določila novi rok dokončanja celotnega projekta.

5.7.1 Planiranje projekta

Okviren terminski načrt projektov je podan v vlogi, vendar zaradi zapletene izvedbe javnih naročil in pogostih pritožb ponudnikov na izbor izvajalca v fazi izvajanja ni veljaven, zaradi česar občina predlaga nov terminski načrt izvajanja projekta po uvedbi izvajalca v delo. Ta terminski načrt je osnova za predvideno dinamiko porabe sredstev sofinanciranja v pogodbah o sofinanciranju. Ocenjena dinamika v pogodbah o sofinanciranju je osnova za podatke za proračun RS.

Ravnatelj projekta spremlja izvajanje in ugotavlja odstopanja, vendar neposrednega vpliva na potek del nima. Tako je pravočasna izvedba v rokah občine, ravnatelj projekta pa lahko z dopisi, pregledi na mestu samem in sestanki s predstavniki občine vpliva na izvajanje projekta v skladu z načrtom. Formalne moči neposrednega vpliva na izvajanje del ravnatelj projekta nima.

5.7.2 Kontrola izvajanja projektov

Pomembna naloga ravnatelja projektov je kontrola projekta. Kot sem že navedel v prvem poglavju, izvajamo kontrolo, da bi ugotovili odstopanja od plana. Kontrolo odstopanj od terminskega plana sem podal zgoraj. Ravnatelj projekta ima nalogo kontrolirati tudi obseg projekta, da je ta skladen s pravili Kohezijskega sklada in zahtevami, postavljenimi v OP ROPI. Ta kontrola je izvedena v začetni fazi projekta, v fazi uskladitve in potrditve vloge za potrditev sredstev iz Kohezijskega sklada.

Izvajanje javnih naročil, s katerimi se izberejo izvajalci del in storitev, dokumentacijo in postopke izvedbe kontrolira projektna skupina zelo pozorno. Izvede se kontrola razpisne dokumentacije, ki jo mora potrditi ravnatelj projekta (naknadno jo potrdi tudi organ upravljanja), in kontrola izvedbe javnega naročila s tem, da ravnatelj projekta sodeluje pri izvedbi javnega naročila kot opazovalec in potrdi poročilo o odpiranju in ocenjevanju ponudb, ki ga mora izdelati izvajalec javnega naročila, torej občina.

V fazi izvajanja ravnatelj projekta kontrolira, če izvajanje po vsebini ustreza izdanim zahtevkom za izplačilo sredstev sofinanciranja in obsegu projekta, ki je bil podan v vlogi; prav tako izvaja časovno kontrolo izvajanja projekta. Z odločbo o dodelitvi sredstev sofinanciranja se določi maksimalna višina upravičenih sredstev, za katere obseg del ali storitev bo izvedeno sofinanciranje. Ravnatelj projekta izvaja kontrolo tako za vsebino kot tudi za višino sredstev sofinanciranja, ki jih zahteva občina.

Ob dokončanju projekta je potrebna kontrola doseženih ciljev in primerjava s cilji, ki so bili predstavljeni v vlogi. Sinteza vseh parametrov je končno poročilo, ki ga izdelata občina in v katerem opredeli doseženo ter obrazloži odstopanja, ki so nastala.

Za ustrezno spremljanje in naknadno kontrolo ali revizijo projekta izdelata ravnatelj projekta kontrolnik, s katerim potrdi, da je izvedel zahtevano kontrolo tako postopkovno kot po vsebini. PMBOK (1996, str. 88) podaja kontrolnik kot orodje, s katerim je potrjeno, da so bili izvedeni vsi zahtevani koraki v postopku kontrole. Kontrolniki so standardizirani in predpisani za posamezne postopke izvedene kontrole s stani organa upravljanja. Tako je treba izdelati kontrolnike za pregledano vlogo, za izvedeno kontrolo postopka javnega razpisa, pri vsakem posameznem pregledu zahtevka za izplačilo sredstev sofinanciranja itd.

Kakor navaja Rozman (2008, str. 216), lahko informacije, s katerimi spremljamo izvedbo projekta, pridobimo formalno in neformalno. Viri za formalne informacije so poročila, kontrolni sezname, kontrolni sestanki, dopisi, zapiski in zaznamki, zabeležke in zapiski revizij.

Med neformalna vire spadajo neformalni pogovori, opazovanja, spremljanje govoric.

Na obravnavanem projektu so uporabljeni vsi formalni viri:

- Poročila. Izdelajo se mesečna poročila o stanju in napredku projekta. Mesečna poročila pripravljajo vsi udeleženci: občina za PT, PT za OU, OU za EK. Prav tako mora PT izdelati letno poročilo o napredku projekta in ga predati na OU.
- Kontrolni sestanki. Izvaja jih OU enkrat mesečno ali po potrebi, PT pa izvede kontrolni sestanek vsaj pri upravičencu vsako četrletje ali po potrebi.
- Dopisi: običajna oblika za pridobivanje informacij.

- Zapiski in zaznamki. Zapišejo se ugotovitve vseh kontrolnih sestankov in pregledov na mestu samem.
- Zabeležke in zapiski revizij. Revizije izvaja notranja kontrola po potrebi in UNP pri izvajanju kontrole izvajanja projekta, za kar se vedno izda zapisnik z ugotovitvami.

Ravnatelj projekta ima na voljo in mora uporabljati vse zgoraj navedene vire za uspešno izvedbo kontrole izvajanja projekta in za poročanje udeležencem ali izvedbo popravljalnih ukrepov.

Vsak od projektov v skupini Savinja ima izdelan časovni in finančni plan izvedbe. Celoten projekt urejanja Savinje ima z odločbo določen skrajni časovni rok dokončanja in maksimalni znesek sofinanciranja. Vsak ravnatelj projekta s strani občine mesečno posreduje ravnatelju na posredniškem telesu vso zahtevano zgoraj navedeno dokumentacijo. Ravnatelj projekta pridobiva tudi ostale informacije in jih v obliki poročil strne v pokazatelje izvajanja projekta. Na osnovi vseh poročil in svojega pregleda projekta ravnatelj odloča o svojih nadaljnjih dejanjih.

Ravnatelj projekta na osnovi poteka investicijske in izvedbene faze projekta (projektov) ugotavlja odstopanja za posamezne faze oziroma v okviru celote. Na osnovi poročil in pregledov posameznih projektov, kjer nima učinkovitih vzvodov za izvedbo projekta, ugotavlja mogoča odstopanja od planiranega na celotnem projektu Savinje. Če zamude pri izvedbi zaradi postopka javnih naročil ali zaradi zamud pri gradnji presežejo načrtovani rok dokončanja, mora na osnovi zahtevka in obrazložitve občine posredovati zahtevek organu upravljanja. Za ta projekt je podaljšan rok dokončanja, ki je nastal zaradi zapletov pri izvedbi postopkov javnega naročanja pri projektih Celje in Žalec.

5.7.3 Komuniciranje v okviru projekta

Sestanki so pogosta oblika komunikacije v vseh fazah izvajanja projekta. V nadaljevanju podajam nekatere najpogostejše vrste sestankov.

V investicijski fazi projekta, ko se obseg projekta dokončno oblikuje in občina pripravlja vlogo za potrditev sredstev, so najpomembnejši sestanki. Sklicujejo se po potrebi, na zahtevo občine ali Ministrstva za okolje in prostor RS. Namen sestanka je doreči ali pojasniti vprašanja, nastala pri izdelavi ali pregledu vloge oziroma ostale dokumentacije, ki je podlaga za izdelavo vloge. Vodja sestanka je ravnatelj projekta sklicatelj, udeleženci pa člani projektne skupine posredniškega telesa in občine. Če je treba, se sestanka udeležijo tudi predstavniki organa upravljanja. Za vodenje zapisnika ali zabeležke je zadolžen predstavnik sklicatelja, ki beleži sprejete sklepe. Osnutek zapisnika se pošlje v pregled po elektronski pošti vsem prisotnim, po uskladitvi pa ga prejmejo tudi v fizični obliki.

Redni mesečni sestanki med MOP ter SVLR so namenjeni poročanju o poteku izvajanja projektov v skladu z OP ROPI, obveščanju o spremembah zakonodaje in reševanju vseh ostalih odprtih vprašanj. Pomembni so predvsem za organ upravljanja, saj se ta na teh sestankih sproti seznaniti z napredovanjem posameznih projektov, stanjem na projektih in planih izvedbe investicijske faze posameznih projektov; prav tako se na teh sestankih izpostavijo različni problemi, za katere je pristojen organ upravljanja. Organ upravljanja seznaniti posredniško telo s predvidenimi spremembami, rezultati revizij in informacijami, pridobljenimi s strani Komisije evropskih skupnosti.

Na rednih mesečnih kolegijih sektorja za kohezijsko politiko in investicije se poroča o stanju na projektih, težavah pri ravnanju in težavah pri financiranju projektov oziroma predlogih za prerazporeditve sredstev; prav tako se na teh kolegijih podajo informacije o sklepih Vlade RS, ki vplivajo na izvajanje projektov, zahtevanih izrednih poročanjih o stanju na projektih za potrebe informiranja Vlade RS.

Sestanki po potrebi se izvedejo v okviru manjših skupin za obravnavo in reševanje posebnih trenutnih odprtih vprašanj. Na takšnem sestanku sodelujejo tisti člani projektne skupine, ki so udeleženi pri vsebini vprašanja, po potrebi tudi vodja sektorja ali generalni direktor direktorata, odvisno od okoliščin. Za uspešno ravnanje s projektom in sprotno odpravljanje nastalih težav so takšni sestanki zelo učinkovito sredstvo.

Ravnatelj projekta na osnovi mesečnega poročila o napredku projekta, ki ga izdela občina, in svojih kontrol izdela mesečno poročila za vsakega od projektov. Finančno poročilo podaja mesečno realizacijo in načrt realizacije v naslednjih mesecih, predvsem za finančni službi zaradi zagotavljanja likvidnostnih sredstev. Drugo poročilo poroča o izvedenih aktivnostih na posameznem projektu.

Poročila ravnatelja projekta so podlaga poročilom Ministrstva za okolje in prostor RS; v njegovem imenu poroča SKPI organu upravljanja o vsakem od petih projektov, ki se izvajajo v okviru projekta Savinja. Poročanje je sestavljeno iz mesečnih, četrletnih in letnih poročil. V vsakem poročilu je treba predstaviti realizacijo v obdobju od zadnjega poročanja, tako finančno kot fizično. Poročanje se izvaja na obrazcih, ki jih je predložil organ upravljanja. Ta poročila so podlaga za nadaljnje poročanje organa upravljanja o poteku projekta Evropski komisiji.

Ravnatelj projekta je osrednja oseba pri ravnanju s projektom, zato je potrebno, da so vse informacijske poti in informacije zbrane pri ravnatelju projekta. Dopisi, zapisi in zaznamki ter zabeležke in zapisniki revizij so oblike komuniciranja, s katerimi ravnatelj projekta (ob neformalnih oblikah pri vsakodnevni komunikaciji) kontrolira in usmerja izvajanje projekta. Te oblike komuniciranja izvaja ravnatelj projekta z ravnatelji vsakega posameznega projekta najmanj na tedenski ravni in seveda pri reševanju vseh nastalih odstopanj.

SKLEP

Ravnanje s projektom predstavlja kompleksno nalogo, ki zahteva usposobljenega ravnatelja projekta in člane projektne skupine. Predvsem delovanje ravnatelja projekta mora biti učinkovito. Investicijski projekti, ki se izvajajo z javnimi sredstvi, morajo poleg običajnih zahtev za izvedbo zadostiti še dodatnim zahtevam, ki zagotavljajo transparentno porabo sredstev in konkurenco pri oddaji del. Te dodatne zahteve veljajo tudi za projekte, ki so sofinancirani s sredstvi EU, za katere je treba izvajati še postopke, s katerimi pridobimo dodatna sredstva sofinanciranja, v fazi izvedbe pa izvajati še dodatne aktivnosti kontrole in poročanja.

Da bi zadostili vsem zahtevam za projekte, ki so financirani z javnimi sredstvi in sofinancirani iz skladov EU, morata imeti ravnatelj projekta in njegova projektna skupina za učinkovito delovanje (poleg poznavanja ravnanja z investicijskimi projekti) tudi znanja s področja delovanja javne uprave in vseh potrebnih postopkov, ki so s tem povezani. V tej nalogi sem s pomočjo študija strokovne literature in na podlagi praktičnih izkušenj analiziral izvajanje investicijskih projektov, ki so financirani z občinskimi sredstvi, sredstvi proračuna RS in sredstvi Kohezijskega sklada EU.

V prvem delu naloge sem obravnaval teoretične osnove ravnanja s projekti, ki so značilni za ravnanje s projekti. Naslednje poglavje obravnava posebnosti investicijskih projektov, ki se izvajajo in so financirani z javnimi sredstvi. Poraba javnih sredstev zahteva izvajanje predpisanih postopkov in izvajanje kontrol, s katerimi zagotovimo preglednost in sledljivost.

Posebej sem podal razlikovanje med investicijo kot strategijo in projektom kot organizacijo za izvedbo izbrane strategije. Kakor je podano v literaturi, neuspešnost izbrane investicije ne pomeni tudi neuspešnega projekta, uspešnost investicije pa nujno potrebuje tudi uspešen projekt, ki pomeni učinkovito izvedbo investicije. Dokumenti, ki jih je treba izdelati za investicije, sofinancirane z javnimi sredstvi, predstavljajo utemeljitev ustreznosti izbrane investicije, utemeljitev uspešnosti, učinkovito izvajanje pa je zagotovljeno z ustrežno organizacijo, kar najbolje zagotavlja projektna organiziranost.

Obravnavani projekt je financiran iz javnih sredstev, zato morajo vsi postopki zadostiti zakonskim zahtevam preglednosti. Dokumentacija, ki jo je treba izdelati za spremljanje in kontrolo izvajanja javnega naročanja, kot tudi dokumentacija, ki je predpisana za ugotavljanje in spremljanje upravičenosti stroškov pri izvajanju pravil Kohezijskega sklada, je zelo obširna. Za njeno obvladovanje so potrebne tako izkušnje iz ravnanja s projekti kot tudi poznavanje javne uprave. Kot smo že ugotovili, predstavlja izvedba javnega naročila največje tveganje pri pravočasni izvedbi projekta. Zahtevki za revizijo postopka povečujejo tveganje in so podvrženi zakonu, ki ureja revizijo. Mogoče bi bila potrebna bolj odprta določba v zakonu

o reviziji postopkov javnega naročanja, s katero bi podali možnost naročniku za izbiro izvajalca in zaključek javnega naročila kljub podanim pritožbam, neizbranim izvajalcem pa dala možnost izvedbe sodnih uveljavljanj škodnih zahtevkov za ugotovljene nepravilnosti v postopku. S tem bi naročnike usmerili k bolj transparentnemu postopku, skrajšali pa bi čas izvajanja javnega naročila. Pri dosedanjih projektih se je izkazalo, da pomenijo pritožbe na odločitve o izbiri izvajalca del s strani ostalih ponudnikov veliko časovno tveganje za učinkovito izvedbo projekta in uspešno izvedbo investicije.

Pravočasna izvedba projekta v okvirih, podanih znotraj finančne perspektive, v kateri so zagotovljena sredstva sofinanciranja iz Kohezijskega sklada, je osnova za porabo dodeljenih sredstev RS. V OP ROPI so navedeni indikativni projekti, ki bi morali izhajati iz operativnega programa in načrtov občin za izpolnitev tega operativnega programa. Ob zasnovi OP ROPI bi moral biti seznam indikativnih projektov usklajen z občinami, ki bi morale nekatere aktivnosti za uresničitev strategije že izvesti. Ob izvajanju projekta s sodelovanjem z MOP se pogosto izkaže, da je izvajanje investicije v občini še v začetni fazi. Ta neusklajenost skupaj z morebitnimi zapleti ob izvedbi javnega naročanja predstavlja največje možno tveganje za neuspešnost projekta in strategije v občini in v OP ROPI, s tem pa tudi tveganje za izgubo sredstev sofinanciranja.

V drugem delu naloge sem opisal strateške dokumente in udeležence, ki sodelujejo v postopkih izvajanja projektov, sofinanciranih s sredstvi Kohezijskega sklada. V OP ROPI, ki je osnovni strateški dokument razvoja okoljske in prometne infrastrukture v RS, so podani tudi prednostni projekti, ki zagotavljajo doseganje ciljev, ki so v njem podani. Glavna pomanjkljivost je ta, da ni podan časovni potek izvajanja navedenih projektov, ampak zgolj časovni okvir 2007–2013, saj bi bil čas nujno potreben za izdelavo načrta finančnih sredstev, predvsem sredstev sofinanciranja na ravni RS, ki jih je treba zagotavljati. Prav tako določeni prednostni projekti niso ustrezno usklajeni z upravičenci, zato nastopijo pri večini projektov težave, kako določiti obseg projekta, ki bo sofinanciran. Pri tem se kaže neustrezna pripravljenost občin za izvajanje, kar časovno prestavlja izvajanje projektov zaradi predolgega usklajevanja in izdelave ustrezne vloge za potrditev sredstev, kar povečuje tveganje za doseganje strateških ciljev OP ROPI.

Organ upravljanja je odgovoren za izvajanje OP ROPI in ima z uredbo določene naloge, katerih del je prenesel na posredniško telo. Osnovna naloga organa upravljanja je pregled, koordinacija, komuniciranje in kontrola ter izvajanje in doseganje ciljev osnovnega strateškega dokumenta OP ROPI. Poleg izvedbe teh aktivnosti izvaja še pregled in potrjevanje razpisne dokumentacije, kar podaljšuje postopke in povečuje administracijo. Smotrna bi bila le naključna kontrola posameznih razpisnih dokumentacij ter dajanje navodil na osnovi naključno ugotovljenih pomanjkljivosti. Osnovna naloga organa upravljanja je dajanje smernic pri izvajanju prednostnih investicij, opozarjanje na pomanjkljivosti pri doseganju ciljev strateškega dokumenta ter zagotavljanje finančnih sredstev za izvedbo investicij.

Okvirni plan izvedbe projektov oziroma izvajanja OP ROPI bi moral podati organ upravljanja v koordinaciji z udeleženci in ga po potrebi oziroma dejanskem napredovanju dopolnjevati. V sprotni komunikaciji z upravičenci in glede na stanje pri izvajanju investicij ter opredeljenih projektih bi moral skrbeti za zmanjševanje zamud z vsemi razpoložljivimi mehanizmi in vzvodi.

V zadnjem delu sem obravnaval konkreten projekt izgradnje komunalne infrastrukture. Poudarek je bil na organizaciji projekta, glavnih udeležencih in razmerjih med njimi ter umestitvi projekta v organizacijo na ministrstvu.

Ravnanje s projektom je, kot smo že ugotovili v prvem poglavju, proces planiranja, uveljavljanja in kontroliranja. Naloga posredniškega telesa, ki je zadolženo za ravnanje s projekti v okviru OP ROPI, je predvsem v kontroli izvajanja konkretne investicije in svetovanju občinam v okviru pravil za pridobitev sredstev Kohezijskega sklada. Ravnatelj projekta je, kot smo že ugotovili, osrednja in ključna oseba, pri kateri se stikajo vse informacije, pri tem pa mu je podeljeno malo formalne moči. Ravnatelj v imenu večinskih financerjev projekta, Kohezijskega sklada in RS, izvaja kontrolo in odobrava sredstva sofinanciranja, vendar je formalno njegova moč omejena zgolj na neplačilo sredstev sofinanciranja, če je to skladno s pogodbenimi določili.

Ravnatelj projekta izvaja tudi strokovne naloge pregleda vloge za potrditev sredstev s tehnične strani. Ravnatelj ravna z več projekti hkrati, prav tako pa specialistično poznavanje tehničnih rešitev v projektu ravnatelja projekta običajno ni zadostno, zato bi bilo treba v projektno skupino vključiti tudi dodatnega člana za to področje ali podati vlogo v pregled zunanjemu izvajalcu in ravnatelja tako razbremeniti. Najbolje bi bilo najeti zunanjega sodelavca, specialista na področju obravnavane investicije. Komuniciranje v projektni skupini je prepuščeno vsakemu ravnatelju in njegovim komunikacijskim zahtevam in sposobnostim.

S strani posredniškega telesa je ravnanje s projektom, ki je sofinanciran s sredstvi Kohezijskega sklada, RS in občin, kompleksna naloga. Veliko število udeležencev in velika vrednost projektov predstavlja izziv za ravnatelja projekta v vseh ozirih, predvsem pri ustrezni kontroli in komunikaciji. V povezovanju s teorijo ravnanja s projekti sem obravnaval projekt izgradnje komunalne infrastrukture in prikazal nekatere pomanjkljivosti ter nakazal možne izboljšave, ki bi pripomogle k učinkovitejši porabi razpoložljivih sredstev iz evropskih strukturnih skladov.

LITERATURA IN VIRI

1. Adams, J. R. & Barndt, S. E. (1988). *Behavioral Implications of the Project Life Cycle*. (v Cleland, D. I. & King, W. R., *Project Management Handbook*). New York: Van Nostrand Reinhold, str. 206–230.
2. Allison, T. G. (1986): Public and Private Management: Are They Fundamentally Alike in All Unimportant Respects, *Leadership and Organizational Structure, New Perspectives on Administrations, Theory and Practice*. najdeno 6. marca 2010 na spletnem naslovu www.google.com/books?id=wfpjFezRhuYC&printsec=frontcover&hl=sl&source=gbs_v2_summary_r&cad=0#v=onepage&q=&f=false.
3. Belbin, M. (1981). *Management Teams (Why They Succeed or fail)*. London: Butterworth-Heinemann.
4. Bovaird, T. & Loeffler, E. (2003). *Public Management and Governance*,. New York: Routledge.
5. Burke, R. (1993): *Project Management: Planning and Control*. Chichester: J. Wiley.
6. Evropska komisija (2010). *Regionalna politika. Upravljanje finančnih sredstev*. Najdeno 8. novembra 2010 na spletnem naslovu http://ec.europa.eu/regional_policy/policy/manage/index_sl.htm, 2010.
7. Evropska komisija (2011). *Službe (generalni direktorati) Evropske komisije*. Najdeno 8. februarja 2011 na spletnem naslovu http://ec.europa.eu/about/ds_sl.htm.
8. Hauc, A. (1982). *Organiziranje projekata*. Zagreb: Informator.
9. Hauc, A. (2002). *Projektni Management*, GV Založba, Ljubljana.
10. Sklep Sveta EU. *Strateške smernice Skupnosti o koheziji z dne 6. oktobra 2006*, (2006/702/ES). Najdeno 3. marca 2008 na spletnem naslovu http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/sl/oj/2006/l_291/l_29120061021sl00110032.pdf.
11. Ionata, E. (1996). *Project Communications Management. A Guide to the Project Management Body of Knowledge*. Sylva: PMI Standards Committee.
12. Kališnik M. & Lah L. (1998). *Uvod v znanstvenoraziskovalno metodologijo*. Ljubljana: Fakulteta za arhitekturo.
13. Kerin A. & Slana M. (2002). *Vodenje projektov pri gradnji objektov*, gradivo za seminar.
14. Kerzner, H. (2001). *Strategic Planning for Project Management*. New York: Wiley.
15. Kohezijski sklad EU. *Programski in drugi dokumenti Republike Slovenije 2007 – 2013*. Najdeno 8. Novembra 2010 na spletnem naslovu <http://www.koh-s.mop.gov.si/index.php?id=120>.
16. Lipičnik, B. (2002). *Krmiljenje človekovih aktivnosti* (v Možina, S., Rozman, R., Glas, M., Tavčar, M., Pučko, D., Kralj, J., Ivanko, Š., Lipičnik, B., Gričar, J., Tekavčič, M., Dimovski, V., Kovač, B. *Management, nova znanja za uspeh*). Radovljica: Didakta.
17. Lipovec, F. (1987). *Razvita teorija organizacije*. Maribor: Založba Obzorja.
18. Lock D. (1987). *Project Management Handbook*, Aldershot: Gower Technical Press Limited.
19. Meredith, J. R. & Mantel S. J. (1995). *Project Management*. New York: John Wiley & Sons Inc.

20. Ministrstvo za okolje in prostor (2008). Kaj je Kohezijski sklad Evropske unije? Najdeno 16. avgusta 2008 na spletnem naslovu <http://www.koh-s.mop.gov.si/>.
21. Ministrstvo za okolje in prostor (2009). *Priročnik za izvajanje Kohezijskega sklada – področje okolja, v finančnem obdobju 2007–2013*, verzija št. I/01-2009. Ljubljana: Ministrstvo za okolje in prostor.
22. Mintzberg, H. & Burgault, J. (2000). *Managing Publicly*, Toronto: The Institute of Public Administration of Canada.
23. Možina, S. (2002). *Vodja in vodenje* (v Možina et al., *Management, nova znanja za uspeh*). Radovljica: Didakta.
24. OP ROPI (2008). *Operativni program razvoja okoljske in prometne infrastrukture za obdobje 2007–2013*. Ljubljana: Služba vlade RS za lokalno samoupravo in regionalno politiko.
25. Pečar, Z. (2004). *Management v javnem sektorju*. Ljubljana: Fakulteta za upravo, Univerza v Ljubljani.
26. Pučko, D. (2002). *Planiranje kot managementska funkcija*, (v Možina et al., *Management, nova znanja za uspeh*, Radovljica: Didakta.
27. PMBOK, Project Management Institute (1996). *A Guide to the Project Management Body of Knowledge*. Newtown: Project Management Institute Standards Committee.
28. Programski in drugi dokumenti RS 2007–2013.
29. Pučko, D. & Čater, T. & Rejc Buhovac, A. (2009). *Strateški management 2*, Ljubljana: Ekonomska fakulteta.
30. Pučko, D. & Rozman, R. (2000). *Ekonomika podjetja*, Ljubljana: Ekonomska fakulteta.
31. Randolph W. & Posner B. Z. (1992): *Getting the Job Done*. Englewood Cliffs; Prentice Hall.
32. Rant, M. & Jeraj, M. & Ljubič, T. (1995). *Vodenje projektov*. Radovljica: POIS.
33. Rozman, R. & Kovač, J. & Koletnik Franc (1993). *Management*. Ljubljana: Gospodarski vestnik.
34. Rozman, R. (1995). *Opredelitev analize kot metode spoznavanja*, 1. Strokovno posvetovanje ZES, Sekcije za poslovno analizo, Portorož.
35. Rozman, R. (1996). Kako prevesti »management« v slovenščino: management, menedžment, upravljanje, poslovanje, vodenje, ravnanje? *Organizacija*, 29, str. 5–18.
36. Rozman, R. (2000). The Relationship Between Strategies and Projects. *Ljubljana: Senet Project Management Review*, 1(1), str. 54–59.
37. Rozman, R. (2004). *Ravnateljstvo (Management) projekta (gradivo za predavanja na EF)*, Ljubljana: Ekonomska fakulteta.
38. Rozman, R. (2008). Namen in cilji projekta. Ljubljana: *Projektna mreža Slovenije*, IX (2), str. 4–9.
39. Rus, V. (1994). *Management v neprofitnih organizacijah*, (v Možina, S., Kavčič, B., Tavčar, M., Pučko, D., Ivanko, Š., Lipičnik, B., Gričar, J., Repovž, L., Vizjak, A., Vahčič, A., Rus, V., Bohinc, R., *Management*). Radovljica: Didakta.

40. Rozman, R. & Stare, A. (2008). *Projektni management ali ravnateljstvo projekta*. Ljubljana: Ekonomska fakulteta.
41. Sedovnik, M. (2006). Model izvajanja strategij s projekti, *Projektna mreža Slovenije, IX* (2), str. 13–17.
42. Seketin Lestan S. (2005). Evropska unija, od prvih idej do zadnje širitve, Upravna akademija (gradivo za izvedbo seminarja). Ljubljana: Ministrstvo za javno upravo.
43. Schou-Rode H. (2000). *Managing Projects Using Human Resource Management Tools*. Proceedings of SENET 1st South East Europe Regional Conference on Project Management. Ljubljana: Slovenian Project Management Association,.
44. Služba vlade RS za lokalno samoupravo in regionalno politiko. (2010). *Kohezijski sklad*. Najdeno 12. novembra 2010 na spletnem naslovu <http://www.eu-skladi.si/skladi/predstavitev-skladov/kohezijski-sklad>.
45. Služba vlade RS za lokalno samoupravo in regionalno politiko (2008). *Operativni program razvoja okoljske in prometne infrastrukture za obdobje 2007–2013*. Ljubljana: Služba vlade RS za lokalno samoupravo in regionalno politiko.
46. Služba vlade RS za lokalno samoupravo in regionalno politiko (2010). *Opis sistema upravljanja in nadzora za operativni program razvoj okoljske in prometne infrastrukture za obdobje 2007–2013 (OSUN)*. Ljubljana: Služba vlade RS za lokalno samoupravo in regionalno politiko.
47. Služba vlade RS za lokalno samoupravo in regionalno politiko. (2010). *Evropska zakonodaja*. Najdeno 8. novembra 2010 na spletnih straneh <http://www.eu-skladi.si/predpisi/evropska-zakonodaja>.
48. Strukturni skladi EU v Sloveniji (2010). *Kako črpamo sredstva evropskih strukturnih skladov?* Najdeno 8. novembra 2010 na spletnem naslovu <http://www.eu-skladi.si/>.
49. Škarabot, A. (2001). Projektna odličnost. *Projektna mreža Slovenije, Revija za projektni management*, 7, 32–37.
50. Tajnikar, M. (2003). *Mikroekonomija s poglavji iz teorije cen*. Ljubljana: Ekonomska fakulteta.
51. Tavčar, M. (1994). Kontroliranje (v Možina et. al., Management). Radovljica: Didakta.
52. Turner, J. R., Simister, S. J. (2000). *Gower handbook of project management* (3rd edition), Hampshire: Gower.
53. Uredba o enotni metodologiji za pripravo in obravnavo investicijske dokumentacije na področju javnih financ. Uradni list RS, št. 60/06.
54. Uredba sveta (ES) št. 1083/2006, o splošnih določbah o Evropskem skladu za regionalni razvoj, Evropskem socialnem skladu in Kohezijskem skladu in razveljavitvi Uredbe (ES) št. 1360/1999. Uradni listi EU, 31. 7. 2006.
55. Uredba o izvajanju postopkov pri porabi sredstev evropske kohezijske politike v republiki Sloveniji v programskem obdobju 2007–2013. Uradni list RS, št. 17/2009.
56. Zakon o izvrševanju proračunov RS za leti 2011 in 2012 (ZIPRS 11–12). Uradni list RS, št. 96/10.
57. Zakon o javnem naročanju. Uradni list RS, št. 128/06, 16/08 in 19/10.

58. Zakon o javnih financah. Uradni list RS, št. 79/99, 124/00, 79/01, 30/02, 109/08, 49/09 in 107/10.
59. Zalaznik, A. (2005). *Kohezijska politika EU v novem programskem obdobju (2007–2013)*, Gospodarska zbornica Slovenije, najdeno 28. februarja 2010 na spletnem naslovu <http://gzs.si/slo/22728>.
60. Žurga, G. (2004). *Projektni management kot del managementa v javni upravi*, Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
61. Wysocki, R. K. (2003). *Effective Project Management: Traditional, Adaptive, Extreme* (4thed.). Indianapolis: Wiley Publishing.

PRILOGE

KAZALO PRILOG

Priloga 1: Organizacijska struktura Ministrstva za okolje in prostor RS

Priloga 2: Organizacijska struktura Službe Vlade RS za lokalno samoupravo in regionalno politiko

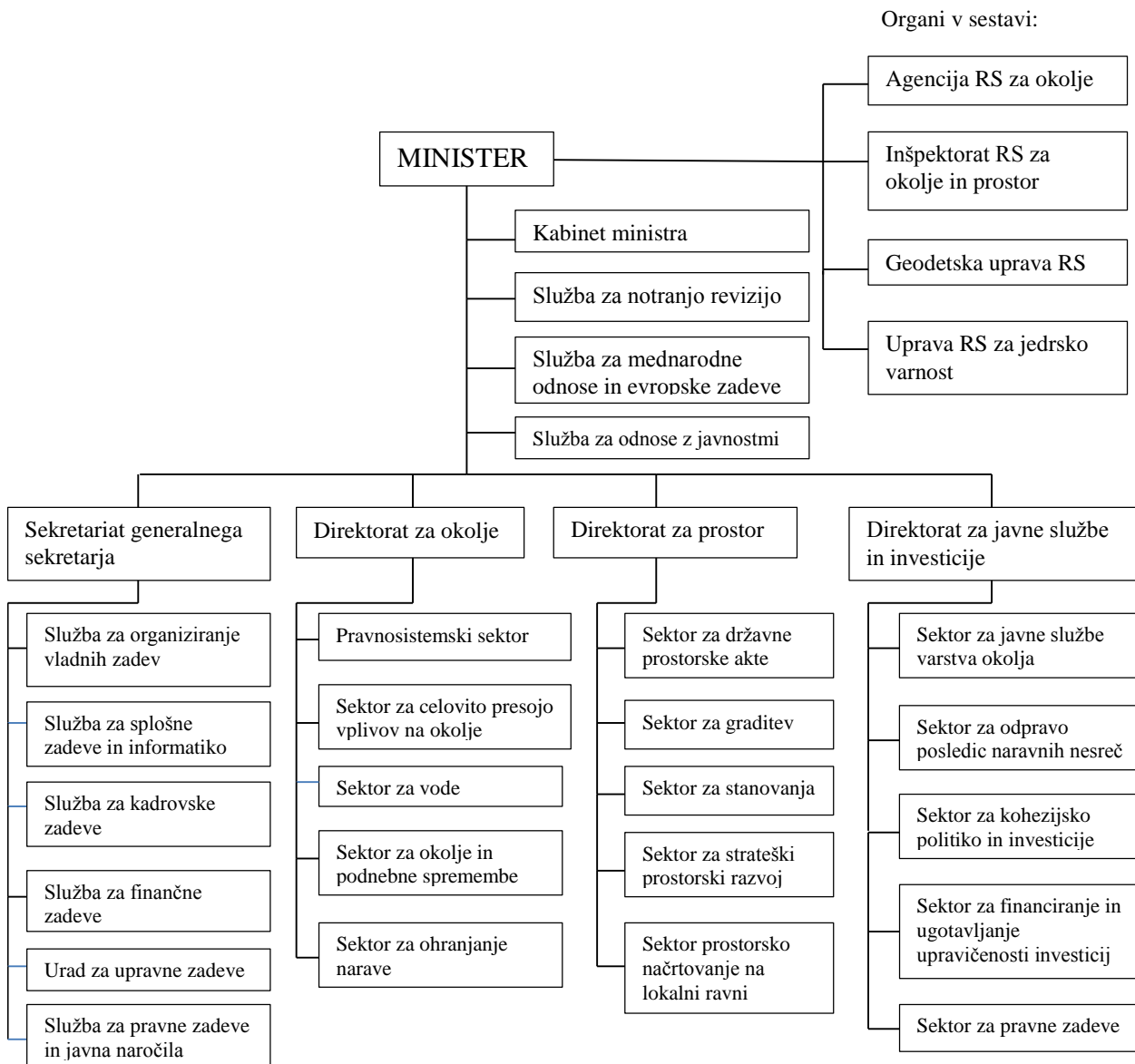
Priloga 3: Organizacijska struktura Ministrstva za finance RS

Priloga 4: Organizacija sektorja za kohezijsko politiko in investicije

Priloga 5: Tok dokumentov in tok plačil

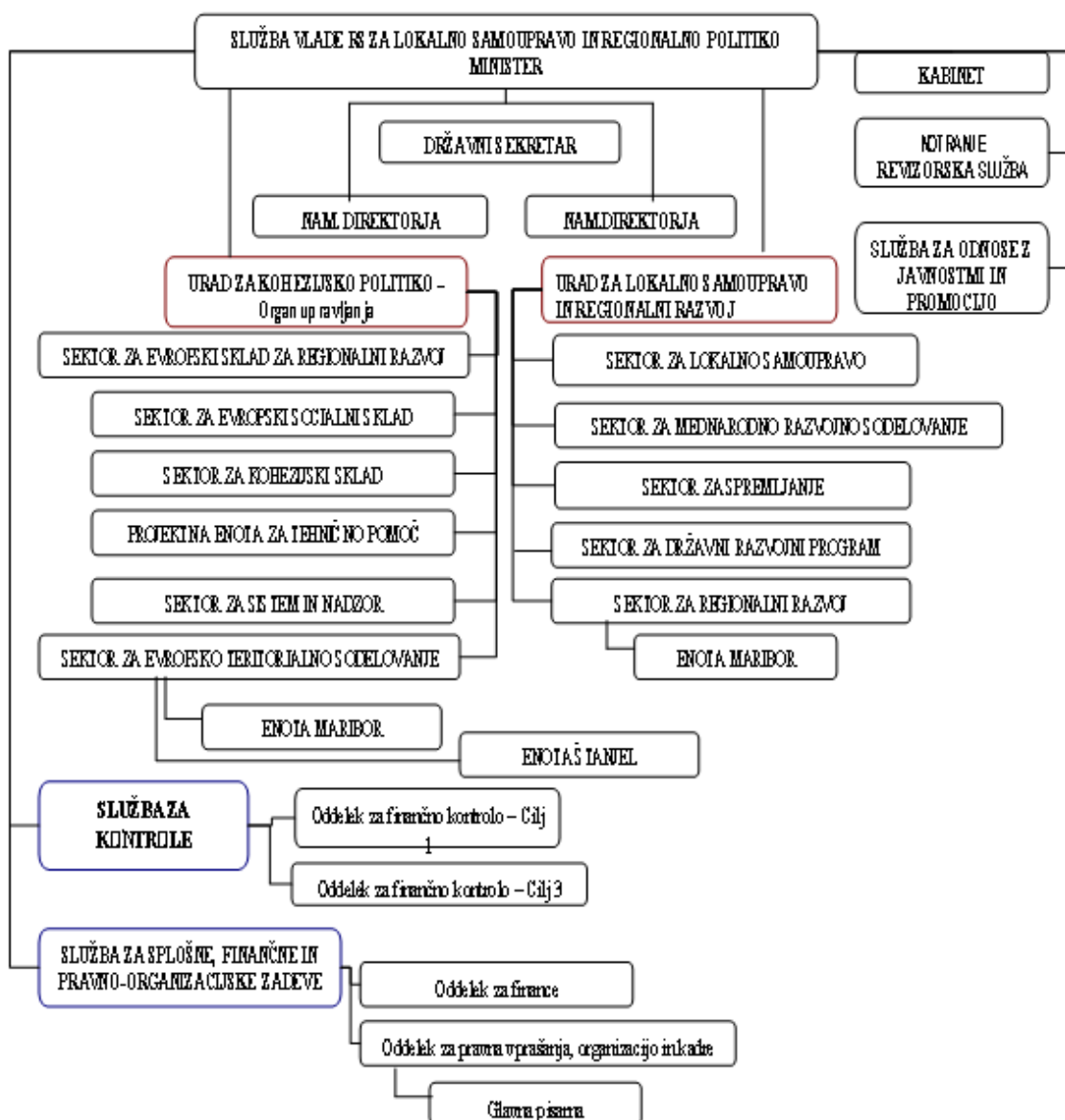
Priloga 6: Seznam pogosto uporabljenih kratic

Priloga 1: Organizacijska struktura Ministrstva za okolje in prostor RS



Vir: Ministrstvo za okolje in prostor RS, Organiziranost, 2011.

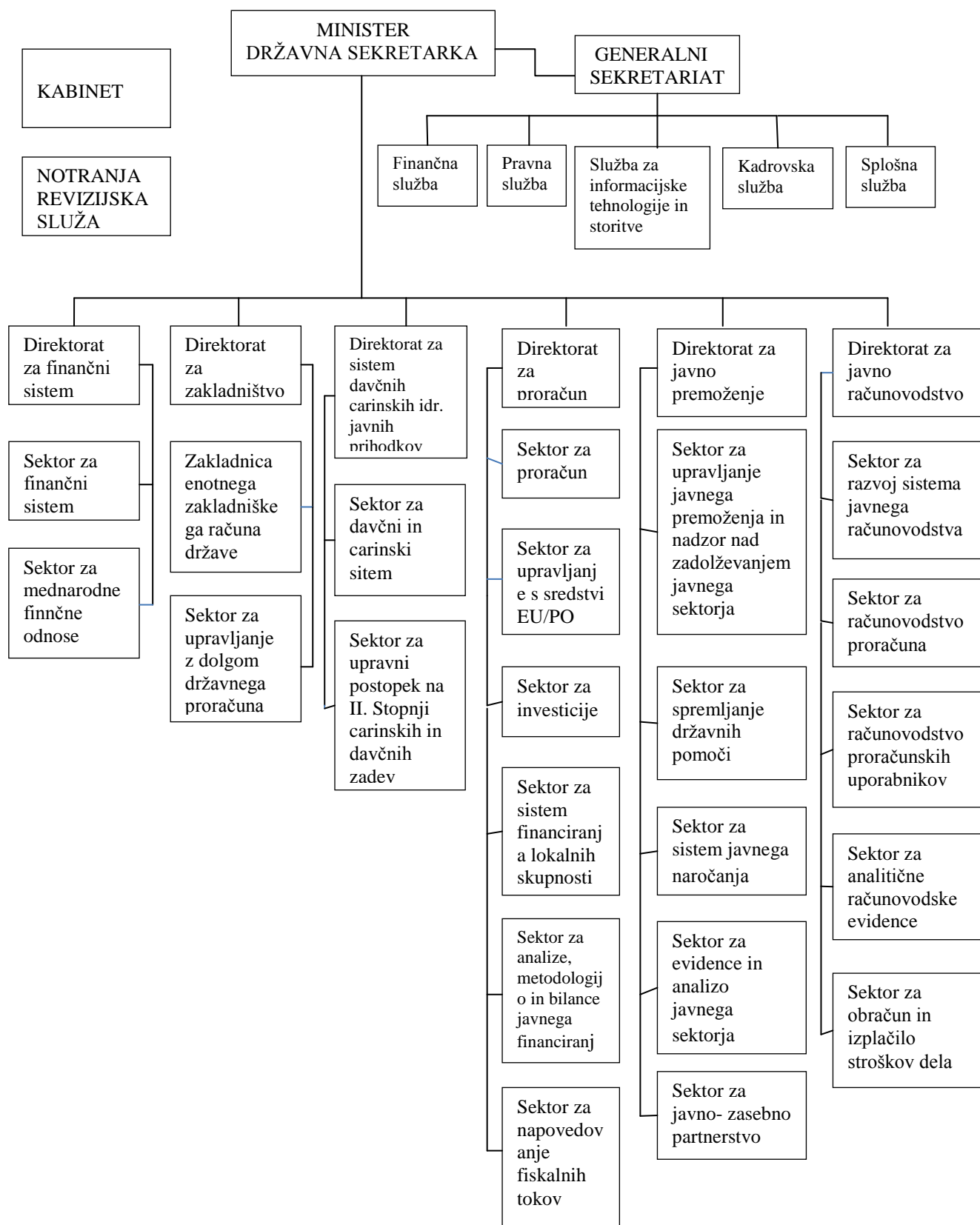
Priloga 2: Organizacijska struktura Službe Vlade RS za lokalno samoupravo in regionalno politiko



Vir: OSUN² OP ROPI za obdobje 2007–2013, Organizacija organa upravljanja str. 15.

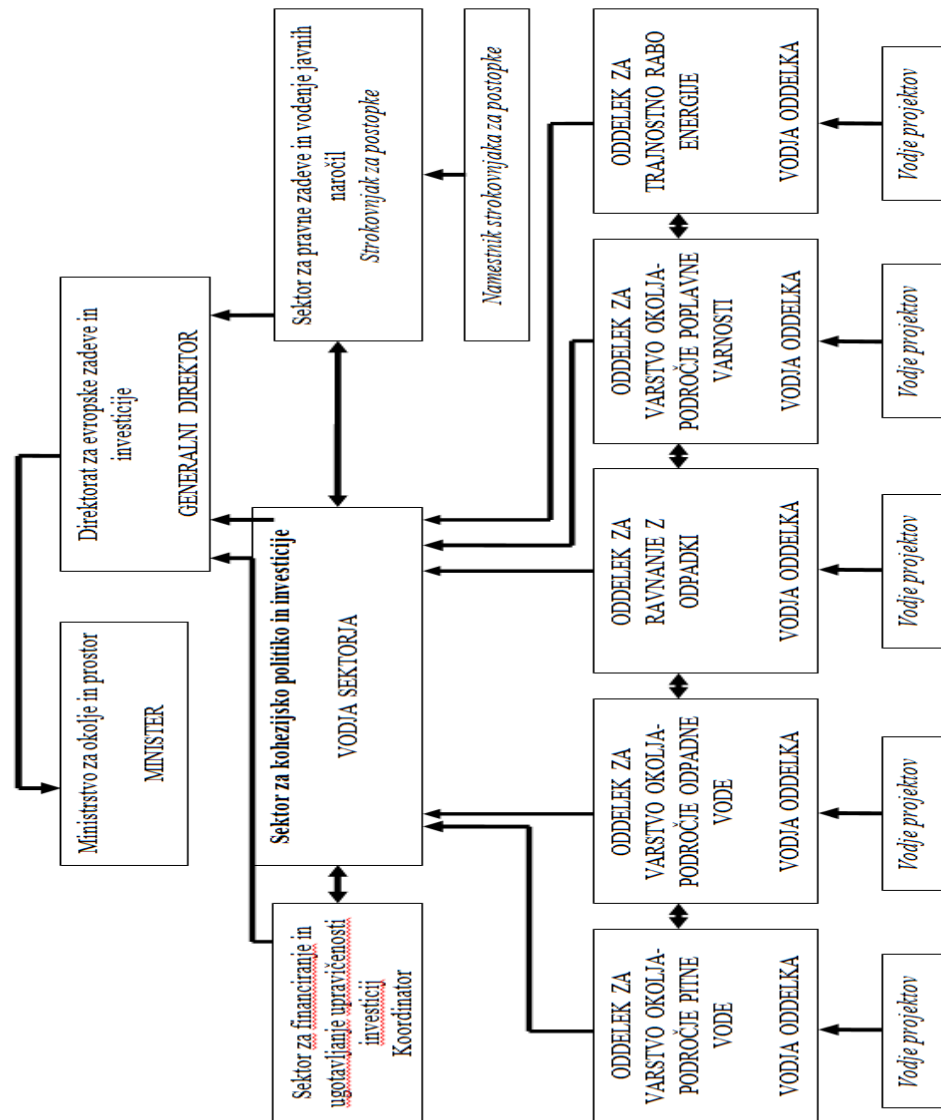
² Organizacija sistema upravljanja in nadzora

Priloga 3: Organizacijska struktura Ministrstva za finance RS



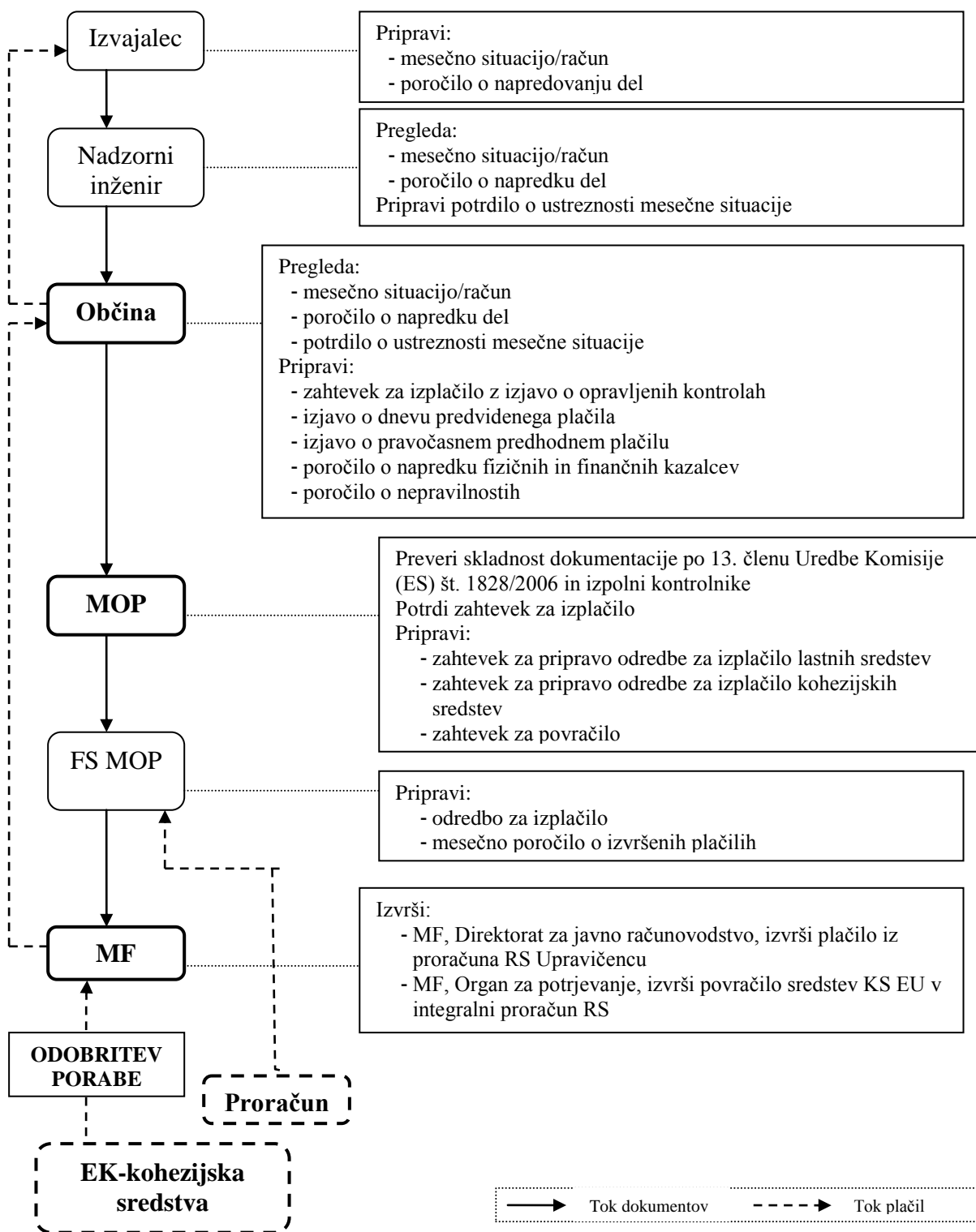
Vir: Ministrstvo za finance, Organizacija, 2009

Priloga 4: Organizacija Sektorja za kohezijsko politiko in investicije



Vir: Priročnik za izvajanje Kohezijskega sklada – področje okolja, Organizacijska struktura posredniškega telesa, D-8.

Priloga 5: Tok dokumentov in tok plačil



Vir: Priročnik za izvajanje Kohezijskega sklada – področje okolja, v finančnem obdobju 2007–2013, Postopek plačil, str. C-16.

Priloga 6: Seznam pogosto uporabljenih kratic

DIIP – dokument identifikacije investicijskega projekta
DJSI – direktorat za javne službe in investicije
DP – državni proračun
DRP – državni razvojni program
EK – Komisija evropskih skupnosti
ES – Evropski svet
EU – Evropska unija
IP – investicijski program
JN – javno naročanje
KS – Kohezijski sklad
MF – ministrstvo za finance
MOP – ministrstvo za okolje in prostor
MzP – ministrstvo za promet
NPU – neposredni proračunski uporabnik
NRP – načrt razvojnih programov
NSRO – nacionalni strateški referenčni okvir
OP ROPI – Operativni program razvoja okoljske in prometne infrastrukture
OPN – občinski prostorski načrt
PIZ – predinvesticijska zasnova
PMBOK – Project Management Body of Knowledge
PP – proračunska postavka
PT – posredniško telo
SKPI – sektor za kohezijsko politiko in investicije
SRS – Strategija razvoja Slovenije
SVLR – Služba Vlade Republike Slovenije za lokalno samoupravo in regionalno politiko
UEM – Uredba o enotni metodologiji za pripravo in obravnavo investicijske dokumentacije na področju javnih financ
UNP – urad za nadzor proračuna
ZGO – zakon o graditvi objektov
ZJN – zakon o javnem naročanju