

# PASTI IN IZZIVI PROJEKTNEGA MENEDŽMENTA PRI IZVEDBENIH PROJEKTIH V OBČINAH

**Peter Pihler**

**Esotech d.d.**, Preloška c. 1, 3320 Velenje  
[peter.pihler@esotech.si](mailto:peter.pihler@esotech.si)

**mag. Igor Erker**

**Občina Makole**, Makole 42, 2321 Makole  
[igor.erker@obcina-makole.si](mailto:igor.erker@obcina-makole.si)

## **Povzetek**

V okviru javnih razpisov trenutno poteka v občinah kar nekaj projektov, ki so delno financirani s strani Evropske unije in sicer iz Kohezijskega sklada. Izvedba projektov se izvaja v okviru Operativnega programa razvoja okoljske in prometne infrastrukture. Družba Esotech d.d. je v tem sklopu vključena v niz projektov priprave in oskrbe s pitno vodo. Projekti z izboljšavo vodovodnih sistemov prispevajo k ciljem regionalne politike, to je k zagotovitvi ustrezne infrastrukture za oskrbo prebivalstva s pitno vodo. Problematika, ki se pojavlja v javnih organizacijah, kjer projektni menedžment ni osnovna dejavnost, je ta, da posameznikom projektno delo predstavlja dodatno delo. Poleg tega pa nepoznavanje znanj in tehnik projektnega menedžmenta ter neprojektno naravnani organizacijski ustroj lahko pomembno vplivajo na kakovost in rezultat opravljenega dela. Prispevek povzema organizacijske in vsebinske korake iz obdobja pripravljalnih aktivnosti projektov, ki jih pripravlja naročnik, ter analizira in vrednoti vpliv rezultatov le-teh na uspešnost izvedbenih aktivnosti v okviru gradnje objektov. Prikazane bodo tako pasti kot tudi priložnosti, ki so jim izpostavljeni udeleženci tovrstnih projektov. V zaključku bodo, na osnovi izkušenj avtorjev, predstavljeni predlogi modelov najprimernejših projektnih pristopov, glede na znane namenske in objektne cilje projekta.

## **Ključne besede**

*Projekt, projektni management, inovativnost, Kohezijski sklad*

## **Abstract**

*As a result of public tenders, a number of projects partially financed by the European Union's Cohesion Fund are currently underway in municipalities. These projects are implemented within the framework of the Operational Programme of Environmental and Transport Infrastructure Development. The company ESOTECH is participating in a number of projects pertaining to preparation and supply of drinking water. Projects to upgrade water supply networks are one of the objectives of EU regional policy, i.e. constructing adequate infrastructure for providing drinking water to inhabitants. Problems arise in public institutions, where project management is not the main activity, because individuals perceive project work as an additional strain. Lack of knowledge regarding techniques of project management and a non-project-oriented approach can have a significant influence on the quality and results of the work. This article summarizes the organization activities and content from the projects' preparation phase, as well as analyzes and evaluates their influence on the success of construction activities. The article will present both the pitfalls and opportunities that such projects bring to stakeholders. Suggestions for most appropriate project approach models in*

*achieving project objectives will be presented in the conclusion, based on the authors' experience.*

**Key words:** *project, project management, innovation, Cohesion Fund*

## **1 Uvod**

V tem času morajo uspešna podjetja delovati v visoko konkurenčnem in nenehno spreminjajočem se okolju, ki zahtevajo pravilno, hitro in učinkovito odzivanje. Potreba po fleksibilnosti podjetij, ki narekuje projektno usmerjenost organizacije, je v današnjem času vse večja. Še posebej je to pomembno, ko nastopamo v projektnih okoljih, kjer projektni menedžment ni osnovna dejavnost. Prav iz tega razloga smo v sled pozitivnega razmišljanja v nadaljevanju pripravili nekaj pogledov z vidika podjetja, ki izvaja dela in naročnika, pri izvedbi tovrstnih projektov. Da bi dosegli zastavljene strateške cilje projekta, je potrebno z vseh strani udeležencev poznavanje znanj in tehnik projektnega menedžmenta ter projektno naravnani organizacijski ustroj, ki lahko pomembno vpliva na kakovost in rezultat opravljenega dela. Uspešnost projektov v javni upravi je večkrat bolj posledica politične volje, kot doslednega izvajanja načel projektnega menedžmenta. Zato je zelo pomembno, da projektni menedžment tudi v javni upravi postaja vse bolj pomemben del, ki teži k večji uspešnosti, učinkovitosti in kakovosti ter pravilnemu in smotrnejšemu razpolaganju tako z finančnimi kot s človeškimi viri. Naše podjetje se vse pogosteje ukvarja s tovrstnimi projekti, zato smo v nadaljevanju opisali, kaj vse bi bilo potrebno izvesti v obdobju pripravljanih aktivnosti projektov, ki jih pripravlja naročnik. V zadnjem delu je s strani naročnika kot občine predstavljena problematika v fazi priprave projekta in v času izvajanja projekta.

## **2 Razpisi in financiranja projektov iz EU skladov v občinah**

Družba Esotech d.d. je v tem sklopu vključena v niz projektov Priprave in oskrbe s pitno vodo. Projekti z izboljšavo vodovodnih sistemov prispevajo k ciljem regionalne politike, to je k zagotovitvi ustrezne infrastrukture za oskrbo prebivalstva s pitno vodo. Ti projekti so delno financirani s strani Evropske unije in sicer iz Kohezijskega sklada ter se izvajajo v okviru Operativnega programa razvoja okoljske in prometne infrastrukture. V okviru sklada se lahko financirajo projekti s področja ravnanja s komunalnimi odpadki, odvajanja in čiščenja odpadnih voda, oskrbe s pitno vodo, zagotavljanju poplavne varnosti ter na področju učinkovite rabe energije in obnovljive energije. Kohezijski sklad lahko financira do 85 % upravičenih izdatkov večjih projektov s področja okoljske in prometne infrastrukture. Evropska kohezijska politika dodeljuje pomoč v okviru strukturnih skladov, Kohezijskega sklada in iz različnih pobud. Osrednji cilj evropske kohezijske politike je zmanjševanje razlik v razvitosti med različnimi regijami v EU. Čeprav so naložbe v okviru kohezijske politike osredotočene na revnejše regije in jim pomagajo pri dohitevanju bolj razvitih, pa pozitivno vplivajo na konkurenčnost vseh regij in na pogoje življenja prebivalcev v njih.

## **3 Priprava razpisne in projektne dokumentacije v fazi pripravljanih aktivnosti projektov**

Projektni menedžment postaja v javni upravi vse bolj pomemben del splošnega menedžmenta, ki teži k večji uspešnosti, učinkovitosti in kakovosti ter k pravilnemu in smotrnejšemu razpolaganju tako s sredstvi kot s človeškimi viri. Menedžment predstavlja upravljanje in vodenje organizacije z različnih vidikov. Temeljna naloga menedžmenta v zasebnem in javnem sektorju

je obvladovanje organizacije in interesov posameznikov za učinkovito doseganje zastavljenih ciljev. Prevzemanje konceptov menedžmenta iz poslovnega sveta v javno upravo, med katere spadajo planiranje aktivnosti, racionalizacija poslovanja, zniževanje stroškov ter kontrola uresničevanja zastavljenih ciljev v okviru predvidenih resursov, je podrejeno posebnostim javne uprave. Mednje sodijo strožja pravila oz. zakonodaja, ki zahteva transparentnost delovanja. Prav iz teh razlogov mora skupina imeti ustrezna znanja, izkušnje za načrtovanje in izvajanje projekta ter dobrega projektnega vodjo z ustreznimi kompetencami, ki jih nadzoruje in usmerja proti cilju projekta. Življenjski cikel projekta je povezan z začetkom (ideja ali pobuda) in koncem projekta (rezultat). Število faz v projektu se lahko razlikuje glede na njegovo kompleksnost, vendar vsi imajo najmanj fazo načrtovanja, vmesno fazo in zaključno fazo.

V našem primeru se bomo v nadaljevanju predvsem osredotočili na začetno fazo načrtovanja s strani naročnika. Pričetek projekta je faza, ki je bistvenega pomena za ugotovitev zahtevnosti projekta in zahteva precej časa, dejavnosti in stroškov. Začne se s predlogom zainteresiranega udeleženca, ki je običajno naročnik projekta. Izbira projekta oz. njegova potrditev se izvrši glede na namen, cilje in vsebino projekta, ki ga želi doseči neka organizacija. Načrtovanje je aktivnost, kjer se opredelijo cilji, ki jih želimo v prihodnosti doseči v organizaciji. Na kakšen način bomo te cilje dosegli in katera razpoložljiva sredstva bomo uporabili, so vprašanja, s katerimi se ukvarjamo v fazi planiranja. Prispevek načrtovanja je nepogrešljiv zlasti z vidika zasledovanih ciljev projekta, potrebnih sredstev, rokov za izvajanje aktivnosti posameznih izvajalcev ter kritičnih elementov projekta.

Cilji, ki odločilno vplivajo na projekt so: uspešno dokončati produkt ali storitev v zastavljenem času; učinkovito dokončati produkt ali storitev v zastavljenih finančnih okvirih. S pravilno postavljenimi cilji lahko udeležence projekta motiviramo, cilje rangiramo po pomembnosti ter z njihovo pomočjo merimo uspešnost.

Razpisna dokumentacija je eden najpomembnejših dokumentov v postopku oddaje javnega naročila. Gre za dokumentacijo, na podlagi katere ponudniki pripravijo svoje ponudbe, zato je nujno, da jo razumejo vsi ponudniki. Naročnik v njej postavi vse svoje zahteve. V celoti mora predstaviti tudi predmet javnega naročila. Pri pripravi razpisne dokumentacije je potrebno posvetiti veliko pozornosti in časa, saj je dobra razpisna dokumentacija nujna za uspešno izvedbo javnega naročila. Večkrat se v praksi zgodi, da med projektno dokumentacijo, ki jo pripravi projektant, in tehnično razpisno dokumentacijo, ki jo pripravi naročnik, prihaja do različnih zahtev. V takšnih primerih je izvajalec v fazi izvedbe projekta postavljen med dva bregova. Na eni strani nadzor zahteva pogoje tehnične razpisne dokumentacije, na drugi strani pa projektant zagovarja projektno dokumentacijo, ker v fazi projektiranja ni imel vseh potrebnih zahtev s strani naročnika. Pri analiziranju problema se v večini primerov ugotovi, da je bila projektna dokumentacija izdelana na osnovi nepopolnih vhodnih podatkov pred pričetkom projektiranja (projektna naloga), ki pa jih naročnik v kasnejši fazi razpisne tehnične dokumentacije upošteva. V teh primerih je potrebno projektno dokumentacijo dopolniti, kar pa v fazi izvedbe lahko predstavlja časovni odmik končanja projekta in povečanje stroškov na samem projektu.

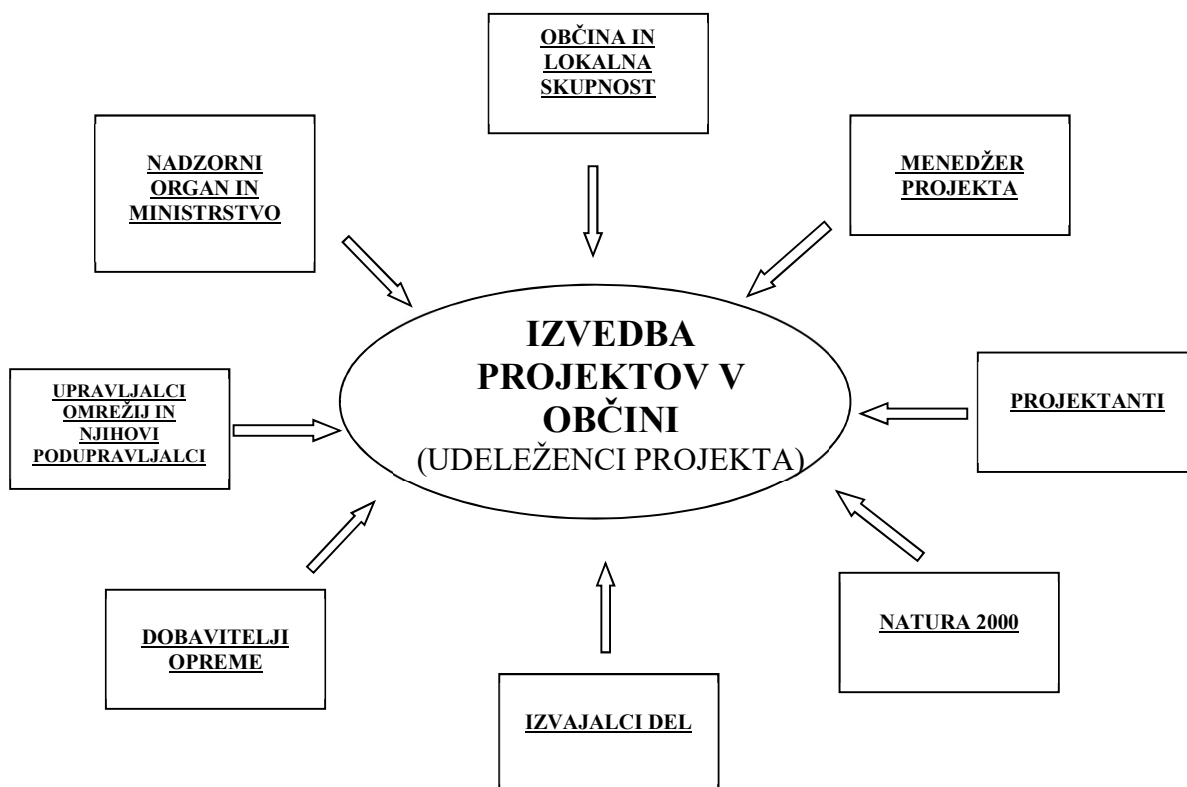
O uspešnosti projektov v javni upravi govorimo, kadar organizacije dosežejo svoje cilje, ki so si jih same zastavile, vendar morajo ob lastnem interesu upoštevati potrebe in želje uporabnikov storitev ter drugih udeležencev v projektu.

## **4 Izvedba v okviru gradnje projektov v občinah**

Tovrstni projekti so za nas nova, enkratna, neponovljiva aktivnost, z določenim začetkom in koncem trajanja ter ne predstavljajo redne dejavnosti v naši organizaciji. Projekti zagotavljajo posredne ekonomske učinke, kar naj bi posledično zagotovilo doseganje vseh učinkov, ki jih

zahteva menedžment projekta. V večini primerov se na teh projektih podpisujejo pogodbe na osnovi General Condition of Contract (GCC) Part A-FIDIC, Pogoji gradbenih knjig, Rdeča knjiga, 1.izdaja 1999. V teh primerih je s strani naročnika pridobljena vsa potrebna projektna dokumentacija, vključno s projektantskim nadzorom. V okviru izvedbe projektov v občinah izvajamo tudi projekte po Rumeni knjigi, po kateri je za projektno dokumentacijo in izvedbo del odgovoren v celoti izvajalec, a morata biti načrt in izvedba skladna s tenderskimi zahtevami naročnika. Če pogledamo iz vidika izvajalca, ki izvaja dela skladno z načrtovanjem projekta v začetni fazi, se nam pri izvajanju del po FIDIC Rdeči knjigi večkrat pojavijo odstopanja kot pri FIDIC Rumeni knjigi. V večini primerov se pokaže, da so odstopanja povezana s predhodno izvedbo projektne dokumentacije. Za izvajalca se v tem primeru pojavi priložnost za podaljšanje pogodbenega roka in v primeru spremembe projektne dokumentacije, sprememba pogodbenih cen. Iz tega vidika je za naročnika zelo pomembno, v kolikor se odloči za podpis pogodbe po FIDIC Rdeči knjigi z izvajalcem del, da je projektna dokumentacija v tem primeru dobro pripravljena. Teh težav naročnik nima, v kolikor se odloči in z izvajalcem del podpiše pogodbo po FIDIC Rumeni knjigi. Pri tem je pomembno, da se v razpisni dokumentaciji podrobno opišejo posamezne zahteve in detajli, katere mora izvajalec skozi projektiranje in izvedbo upoštevati.

Pri planiranju projektov je zelo pomembno prepoznavanje različnih notranjih in zunanjih zainteresiranih strani, od katerih je odvisen uspeh projekta. Zainteresirane strani so vsi udeleženci v projektu, ki posredno ali neposredno sodelujejo oz. vplivajo na projekt. Na projektih v okviru občin se krog udeležencev poveča, saj naročnik kot občina vključuje v projekte tudi upravljalce različnih omrežij, v našem primeru komunalna podjetja. Tveganja izvajalca se s tem povečajo, saj se pojavijo na projektu novi interesi in pričakovanja.

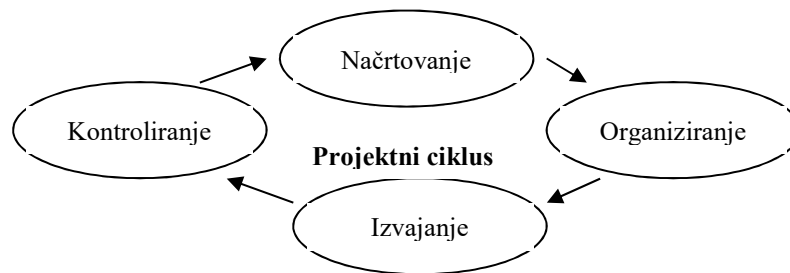


**Slika 1: Udeleženci projekta pri izvedbi projektov v občinah**

Z izvedbo tovrstnih projektov pridobivamo nov kader bodisi pri izvajalcu ali pri naročniku, ki pridobiva znanja in reference. Za uspešno delovanje v sodobni družbi je potrebno

vseživljenjsko učenje, saj naj bi bil obseg znanja, ki naj bi si ga pridobil zaposleni v času svojega življenja, dva do trikrat večji v primerjavi z znanjem, ki ga je pridobil v času svojega šolanja. Znanje postaja čedalje pomembnejši dejavnik za uspeh naše organizacije in najpomembnejša strateška prednost organizacije na tržišču, v prehodu v informacijsko družbo. Zato na projektih v občinah še posebej težimo k pridobivanju znanja in veščin ter posledično projektno in tehnično usposobljenost kadrov v organizaciji.

Življenjski cikel izvedbenega projekta določa faze vodenja projekta. Skozi življenjski cikel projektov v občini smo dali velik poudarek pri načrtovanju, organiziranju, izvajanju in kontroliranju, kar nam pripomore k uspešnosti samega projekta v občinah, in posledično naši organizaciji. V primeru slabo zastavljenega projekta v začetni fazi, ki ga pripravlja naročnik, se mora življenjski cikel projekta večkrat ponoviti.



**Slika 2: Življenjski cikel projekta**

## **5 Problematika projektnega vodenja z vidika naročnika majhne občine**

Na podlagi dosedanjih izkušenj pri tovrstnih projektih menimo, da je potrebno z vidika majhne občine in predvsem občinske uprave izpostaviti dve vrsti problematike, ki jih opisujemo v naslednjih podpoglavjih.

### **5.1 V fazi priprave projekta, pridobivanja odločbe o sofinanciranju s strani kohezijskega sklada in priprave razpisne dokumentacije:**

Prvoten problem je zelo dolgotrajen postopek pridobivanja odločbe o sofinanciranju s strani kohezijskih sredstev. Prvi idejni projekt v sklopu krovnega projekta je pokrival 8 tedanjih občin (sedaj na tem območju 10 občin). Gre za projekt Očistimo reko Dravinjo, ki je nastajal že v letu 2006, še pred nastankom naše majhne občine. Odločba za dodelitev sredstev je bila pridobljena šele v letu 2013. Dolgotrajnost tega postopka je problematična zaradi naslednjih vzrokov:

- V tem času lahko pride do menjave župana in občinskega sveta (mandatna doba 4 leta) in s tem povzroči menjavo prioritet v občini;
- Spremembe področne zakonodaje, katerim je treba prilagajati vlogo in projektno dokumentacijo, kar še dodatno podaljša čas do odobritve sofinanciranja;
- Prihaja do zastarelosti nekaterih rešitev v projektni dokumentaciji.

V času pridobivanja odločbe so nam problem predstavljala tudi slaba, pogosto spreminjajoča se navodila s strani pristojnih Ministrstev, glede tega kaj je upravičeno za sofinanciranje s strani kohezijske politike, in kaj vse je potrebno imeti za uspešno vlogo. Zaradi tega se je veliko časa in energije porabilo za kvaliteto in obliko priprave vloge za sofinanciranje, premalo pa jo je ostalo za samo konkretno vsebino.

Hkrati z odobritvijo vloge je bilo treba z ministrstvom uskladiti tudi razpisno dokumentacijo za vse tri segmente (gradnja, nadzor in pripravo razpisa). Pri tem je treba poudariti, da je bilo to možno narediti šele proti koncu usklajevanja vloge in to precej na hitro, saj si je v letu 2013 ministrstvo zadalo roke, do katerih bi morali imeti izbranega izvajalca. Občina je pripravo dokumentacije prepustila zunanjemu izvajalcu.

Velik problem pri pridobivanju odločbe so bili tudi različni interesi posameznih občin ter slaba koordinacija med občinami in posledično pogosta neskladja. Občine so imele preveč pogosto motivacijo, da projekt izkoristijo v svojo korist, kar pa je škodilo vsem preostalim občinam, ki so bile vključene v prvotni krovni projekt. Te probleme smo rešili šele z odločitvijo dveh občin v letu 2010, da svoj del projekta peljeta sami.

Pri sami pripravi dokumentacije se je kot zelo problematično izkazalo dolgotrajno pridobivanje služnosti. Težave smo imeli predvsem z lastniki, ki so sicer dovoljevali, da se po njihovem zemljišču gradi vodovod, na noben način pa niso pristali na to, da bi zato podpisali služnost.

Hkrati je treba opozoriti tudi na premajhno podporo občinam s strani njunih komunalnih podjetij (obe občini sta kot majhni občini vključeni v komunalni podjetji, ki pokrivata večje območje – pri upravljanju in poslovanju imajo prevladujoč vpliv večje občine).

## **5.2 V fazi izvajanja**

Skozi izvedbo smo ugotovili, da so slabo pripravljene nekateri deli projektov, ni učinkovitega mehanizma, s katerimi bi lahko držali projektante za njegovo odgovornost. Velik problem predstavlja problematika neurejenega katastra. Večina parcel namreč še nima statusa urejene parcele in tako lahko prihaja do sporov z lastniki sosednjih parcel.

Pri raznih povsem tehničnih vprašanjih prihaja do različnosti informacij (včasih popolnoma nasprotujoče informacije), ki jih dobimo s strani upravljalcev, nadzora, projektantov in izvajalcev. Na podlagi tega je včasih težko sprejeti pravilno odločitev na projektu.

Glede nato, da so bili izvajalci izbrani na podlagi skupne ponudbe konzorcialnih partnerjev, opazamo, da so ti trije ponudniki občasno med sabo neusklajeni. Večkrat se dogaja, da se ponudniki med sabo usklajujejo na samih tedenskih koordinacijskih sestankih. Po našem mnenju bi morale koordinacije potekati v smeri naročnik - upravljalac - nadzor - izvajalec.

Velik problem predstavlja tudi velika časovna poraba kadrovskih virov projektnega tima v občini, kar negativno vpliva na izvajanje preostalih nalog. Zaradi finančne in tehnične zahtevnosti projekta, ga moramo ves čas pozorno spremljati. Ker različni varčevalni ukrepi države pomenijo tudi manj sredstev za občine, smo se odločili, da se za čas projekta ne zaposli dodaten kader, ampak ga izvedemo z obstoječim. Zaradi tega prihaja do težav pri izvajanju preostalih nalog (tako projektnih kot upravnih), ki pa morajo teči normalno dalje.

## 6 Sklep

Večina projektov v javni upravi se že izvaja, nekateri so pripravljene dobro, drugi malo slabše, tretjih pa še ni in bodo v nadaljevanju razpisani. Prav tu bi radi z našim člankom spodbudili razmišljanje, kako pravilno pristopiti k aktivnostim v prvi fazi razvoja projekta, ki lahko v nadaljevanju bistveno izboljšajo samo kvaliteto izvedbe projekta. Na začetku, ko se pojavi ideja ali pobuda za projekt, je najpomembnejša dobro pripravljena idejna zasnova, ki določa jasne projektne zahteve. V kolikor se naročnik odloči sam pripraviti projektno dokumentacijo, je smiselno, da se za to predvidi minimalno potreben čas in s pregledi terena vnaprej ugotovi stanje. Na ta način se lahko med samo izvedbo bistveno zmanjšajo odstopanja od projekta. Pri izdelavi projektne dokumentacije morajo biti jasne tehnične zahteve projekta, ki bodo v nadaljevanju tudi predmet razpisne tehnične dokumentacije. Da bo projekt uspešen in da ne bo prihajalo do kasnejših razhajanj med občinami in posameznimi upravljalci, je potrebno pri projektiranju ali izdelavi projektne naloge vključiti tudi upravjalce posameznih sistemov. Prav tako kot izbiramo izvajalca z določenimi referencami ter izkušnjami, bi bilo primerno, da tudi pri izdelavi projektne dokumentacije izberemo projektantske organizacije s primernimi izkušnjami in projektantskimi odgovornostmi. Na ta način se lahko pripravi dobra osnova za kasnejšo izvedbo projekta in zmanjšajo pasti ter priložnosti posameznih udeležencev v projektu.

### Literatura in viri

1. *Vodnik po znanju projektnega vodenja: (PMBOK vodnik): tretja izdaja/(prevajalci Andrej A. Česen...e tal) Kranj: Moderna organizacija 2008 – prevod dela A guide to the project managemant body of knowledge, 3rd ed.*
2. *Projektni management po ICB 3.0 – Skripta: verzija V1 0 7.4.08.*
3. *Poslovník projektnega vodenja: ESOTECH,d.d.; Velenje marec 2009*
4. *Hauc A., Projektni management, GV Založba, 2007*