

# Inovativni financijski i poslovni modeli za ugovaranje nabave pametnih javnih usluga

**Damir Juričić\***

*Situacija aktualnog enormnog rasta proračunskih deficita trebala bi usmjeriti pozornost javnog menadžmenta u Hrvatskoj na nove poslovne modele koji bi omogućili prevladavanje zakonskih ograničenja zaduživanja i računovodstvenog koncepta te kao takvi osigurali kontinuitet u isporuci javnih usluga osobito onih s značajnijom tehnološkom komponentom. Radi se o poslovnim modelima koji bi neutralno utjecali na javni dug neovisno o podrijetlu izvora financiranja. Također, doprinijeli bi efikasnijoj monetizaciji te ekonomski utemeljenom sučeljavanju prihoda i investicijskih rashoda u skladu s životnim vijekom. Ovim člankom pobliže se predstavljaju dva moguća i provediva inovativna pristupa: (i) inovativni model ugovaranja nabave opreme te (ii) bolje korištenje postojeće javne nefinancijske imovine.*

## 1. Uvod

Ova 2020. godina bit će, između ostalog, obilježena značajnim povećanjem deficita kako lokalnog tako i onog centralne države. Prema istraživanjima McKinsey & Company neke su zemlje povećale izdatke i do 40% BDP-a kako bi zaštitili svoje građane i gospodarstvo svjesno povećavajući javni dug. Takvi izdatci mogli bi do 2023. godine rezultirati globalnim deficitom od približno 30 000 milijardi USD smanjujući mogućnosti budžetskih uobičajenih operativnih izdataka i reducirajući volumen i kvalitetu javnih usluga. Primjerice, 66% zemalja Sjedinjenih Američkih Država smanjilo je ili odgodilo svoje budžete za održavanje infrastrukture dok je njih 54% odgodilo ili smanjilo budžete za ulaganje u razvoj nove infrastrukture.<sup>1</sup> Mnogi gradovi i regionalne razine vlasti suočavaju se s značajnim poteškoćama kako osigurati izdatke za obrazovanje, lokalni javni prijevoz, brigu o starijima, usluge liječenja i slično. Tradicionalna reakcija javnog menadžmenta je zaduživanje kako bi se jaz između potražnje za javnim uslugama i ponude ograničene smanjenim mogućnostima javnih izdataka smanjio. Očekivana posljedica je rast javnog duga. U razvijenim zemljama očekuje se povećanje javnog duga do

16% dok bi, u zemljama u razvoju, povećanje moglo dosegnuti 17%.<sup>2</sup>

Dakle, radi se o povećanju javnog duga zbog kojega javna tijela dolaze u poziciju smanjene mogućnosti pribavljanja novog duga za financiranje novih javnih projekata. Kreditni rejting se smanjuje, a neke su zemlje već u potpunosti izgubile mogućnost zaduživanja.<sup>3</sup> Neovisno o takvim gospodarskim okolnostima, potražnja za javnim uslugama, i to onim suvremenim, s značajnom tehnološkom komponentom, stalno raste. Štoviše, takve suvremene javne usluge proizlaze iz brojnih zahtjeva kako u pogledu zadovoljavanja ekoloških kriterija, sveobuhvatnosti i brzog raspolaganja podatcima i informacijama za odlučivanje u realnom vremenu, suvremenog prijevoza, veće sigurnosti i slično. Teško je zamisliti značajniju obustavu isporuke takvih usluga osobito iz razloga što suzdržavanje od isporuke ovih vrsta usluga dodatno povećava troškove življenja i poslovanja, smanjuje konkurentnost destinacije i gospodarstva, smanjuje potencijal otvaranja novih radnih mjesta i slično.

Javne usluge, to je neka vrsta imperativa, moraju se nastaviti isporučivati, ali se pred javni menadžment, kako onaj na razini centralne države tako i onaj na lokalnoj i regionalnoj razini, postavlja pitanje načina isporuke. Po svemu sudeći, tradicionalni načini ili

\* Dr.sc. Damir Juričić, Sveučilište u Rijeci Centar za podršku pametnim i održivim gradovima, [www.uniri.hr/smartcities](http://www.uniri.hr/smartcities), [damir.juricic@uniri.hr](mailto:damir.juricic@uniri.hr)

<sup>1</sup> <https://www.naco.org/sites/default/files/documents/Analysis-of-COVID-19s-Impact-on-County-Finances-and-Implications-for-the-US-Economy.pdf>

<sup>2</sup> <https://www.imf.org/en/Publications/WEO/Issues/2020/06/24/WEOUpdateJune2020>

<sup>3</sup> <https://www.fitchratings.com/research/sovereigns/sovereign-defaults-set-to-hit-record-in-2020-12-05-2020>

modeli ugovaranja koji su se do sada koristili neće biti adekvatni, neće doprinijeti kontinuitetu isporuke javnih projekata uz istovremeno relativno smanjenje javnog duga, većoj monetizaciji novih usluga, modernizaciji postojeće javne infrastrukture i slično. Tradicionalne načine ugovaranja javnih projekata potrebno je postupno zamijeniti novim, inovativnim, poslovnim modelima koji neće dodatno utjecati na zaduživanje i deficit, modelima pomoću kojih će se na optimalan način alocirati rizici, modelima koji intenzivnije koriste privatne izvore financiranja i to ne samo dužničke već i one vlasničke i jamstvene. Inovativni modeli isporuke javnih projekata nerijetko podrazumijevaju kombiniranje različitih izvora financiranja (primjerice: komercijalnih dužničkih i vlasničkih, financijskih instrumenata EU te kapitalnih pomoći), ali i modele nabave kojima se promovira nova paradigma nabave: usluga umjesto radova. U okviru ovog članka pobliže će se predstaviti dva moguća i provediva inovativna pristupa: (i) inovativni model nabave opreme te (ii) bolje korištenje postojeće javne nefinancijske imovine.

## 2. Inovativni model ugovaranja nabave opreme

Pod tradicionalnim načinom isporuke javnih projekata, ili, tradicionalnim modelom ugovaranja, razumije se proces u kojem javno tijelo (javni naručitelj) nabavlja radove, robu, opremu ili usluge te za dobiveno plaća kupovnu cijenu. Pod inovativnim, alternativnim modelima ugovaranja podrazumijevaju se procesi u okviru kojih javni naručitelj ne nabavlja radove, robu ili opremu već uslugu raspoloživosti predmeta nabave posredstvom koje će se isporučivati javne usluge. Inovativni modeli ugovaranja uključuju privatno poduzetništvo koje preuzima pretežiti dio rizika projekta, a osobito rizike izrade opreme (ili izgradnje, rekonstrukcije, montaže) i s njima povezane rizike prekoračenja vremena provedbe tih operacija, rizike održavanja i držanja u raspoloživom stanju, rizike povezane s izvorima financiranja.

Među poticaje na promišljanje o primjeni inovativnih modela ugovaranja nabave spadaju i pravila proračunskog računovodstva. Naime, rashodi proračunskog korisnika predstavljaju smanjenje ekonomskih koristi tijekom izvještajnog razdoblja (npr. poslovne godine) što znači da se priznaju u trenutku nastanka poslovnog događaja neovisno o trenutku plaćanja. S druge strane, prihodi predstavljaju povećanje ekonomskih koristi tijekom izvještajnog razdoblja u formi priljeva novca i novčanih ekvivalenata, dakle, priznaju se kada su i naplaćeni. Ono što je posebno interesantno u kontekstu ove teme je činjenica da se troškovi

stjecanja nefinancijske dugotrajne imovine iskazuju kao rashodi razdoblja u kojemu je stjecanje izvršeno, a primici kapitalnih potpora za financiranje investicija priznaju se kao prihod izvještajnog razdoblja u kojemu su raspoloživi (naplaćeni). S ovim u vezi postavlja se pitanje bi li se s inovativnim modelima nabave opisane asimetrije u odnosu na primijenjeni računovodstveni koncept mogle prevladati?

### 3.1. Osnovna obilježja tradicionalnog ugovaranja nabave

U tradicionalnoj nabavi javni naručitelj je investitor te preuzima pretežiti dio rizika projekta (gotovo sve). Naručitelj pribavlja dužničke izvore financiranja za namirenje kapitalnih troškova i postaje ekonomski i pravni vlasnik imovine koja je predmetom nabave. Također, naručitelj, nakon izgradnje, obnove ili montaže samostalno upravlja isporukom javnih usluga te održava imovinu. Posljedice tradicionalne nabave su: (i) izvori financiranja (osim vlastitih) povećavaju zaduživanje i javni dug, (ii) standard održavanja imovine varira iz godine u godinu ovisno o raspoloživim proračunskim izvorima pa je ono, najčešće, ispod standarda, (iii) posljedično, smanjuje se odnos cijene i kvalitete javnih usluga, tj. narušava se vrijednost za novac, (iv) budući da se, najčešće, u fazi pripreme i procijene troškova projekta pozornost ne usmjerava na ukupne životne troškove sukladno normi HRN ISO 15686-5:2009 troškovi uzrokovani materijalizacijom neidentificiranih i nekvantificiranih rizika doprinose povećanju proračunskih rashoda (tzv. "bujanje proračuna"), (v) u uvjetima prezaduženosti ili ograničenja u dodatnom zaduživanju lokalnog javnog sektora tradicionalnim modelom nije moguće postići kontinuitet u isporuci društvu potrebnih javnih projekata, (vi) smanjena transparentnost učinaka projekta zbog nepostojanja sustavno definiranih standarda i dokumenata kao podloge za ocjenu planiranih i ostvarenih učinaka projekta te (vii) sukladno pravilima proračunskog računovodstva ukupna kapitalna vrijednost projekta evidentira se kao izdatak tekućeg razdoblja.

### 3.2. Osnovna obilježja inovativnog ugovaranja nabave

U inovativnoj nabavi polazi se od pretpostavke da osnovni posao javnih naručitelja nije pravno i/ili ekonomsko posjedovanje nefinancijske imovine već isporuka javne usluge. Budući da postoji snažna korelacija između cijene isporučenih javnih usluga i troškova vlasništva projekta, neadekvatno provedena nabava, financiranje i održavanje nefinancijske imovine u okviru tradicionalnog modela mogla bi značajno utjecati na povećanje konačne cijene javnih usluga. To je jedan od ekonomski racionalnih i društveno opravda-

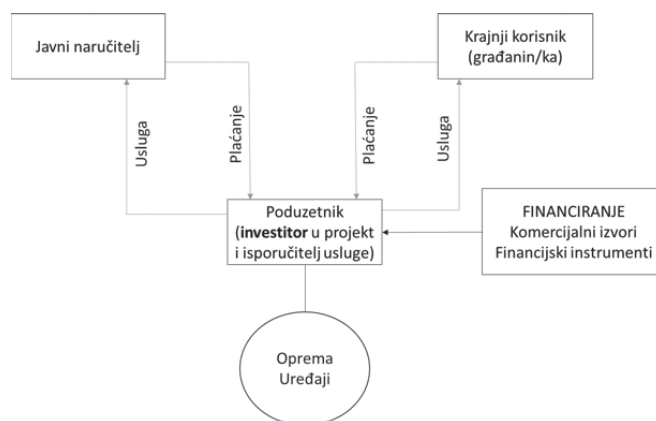
nih razloga promišljanja o mogućnosti primjene inovativnog modela nabave. Drugi je onaj vezan uz prezaduženost i slučaj kada je zaduživanje lokalnih javnih naručitelja ograničeno zbog prekomjernog javnog duga. Upravo se u ovoj pandemijskoj krizi povećava vjerojatnost za takva stanja pa si lokalni javni menadžment logički postavlja pitanja o primjeni modela nabave kojom bi se takva situacija mogla prevladati.

Moguće rješenje pronalazi se u inovativnim modelima ugovaranja nabave osobito projekata vezanih uz koncepciju pametnih gradova, projekata s višom tehnološkom komponentom kojima je ekonomski vijek kraći od ekonomskog vijeka projekata koji podrazumijevaju kompleksnije građevinske konstrukcije poput izgradnje škola, bolnica, zatvora, vrtića, domova za starije i nemoćne, cesta, željeznice i slično. Radi se o projektima kao što su: brojanje prometa u gradskim autobusima, nadzor tjelesne temperature putnika u javnom prijevozu, sterilizacija zraka električkim sredstvima u javnim zgradama, nadzor sigurnosti i zdravlja u domovima za starije osobe, pametno upravljanje potrošnjom energije u privatnim stanovima i javnim zgradama, nabava medicinske opreme u bolnicama, općenito nabava opreme u javnim zgradama, nabava informatičkih rješenja, daljinska rezervacija parkinga i optimizacija popunjavanja parkirnih mjesta, solarne elektrane svih vrsta i manjih kapaciteta, solarni grijači za toplu vodu i slično. Svi nabrojani projekti i mnogi drugi u nadležnosti su uglavnom lokalnih javnih naručitelja i njihova isporuka društvu utječe na kvalitetu i efikasnost života građana. Nemogućnost isporuke tih projekata, ukoliko je tradicionalni model ugovaranja nabave jedini alat s kojim raspolaže lokalni javni menadžment doprinijet će nezadovoljstvu građana, tj. krajnjih korisnika, smanjenju konkurentnosti lokalnog gospodarstva kao i smanjenju konkurentnosti destinacije.

Kao što je prethodno navedeno, **kod primjene inovativnih modela ugovaranja nabave javni naručitelj nabavlja uslugu, a ne radove.** To konkretno znači da, u slučaju projekta "nadzora tjelesne temperature putnika u lokalnom javnom prijevozu i bez kontaktnog plaćanja putnih karata", javni naručitelj ne bi nabavljao uređaje za mjerenje tjelesne temperature, terminalne jedinice za bez kontaktno plaćanje putnih karata i računalnih programa s njima u vezi koji bi trajno bili u njegovom pravnom i ekonomskom vlasništvu (slučaj tradicionalnog modela nabave), ne bi se trebao zadužiti za namirenje nabavne vrijednosti opreme te ne bi trebao samostalno održavati uređaje. Kod inovativnog pristupa nabavi javni naručitelj definirat će standarde javne usluge (javna usluga: "mjerenje tjelesne temperature" i javna usluga: "plaćanje putnih karata" u krajnje pojednostavljenom

primjer) te u postupku javne nabave odabrati najpovoljnijeg ponuditelja (poduzetnika iz privatnog sektora, najčešće lokalnog) koji će nabaviti ili proizvesti sve potrebne uređaje, informacijski ih osposobiti i povezati, nabavu financirati, održavati na način da budu stalno raspoloživi za isporuku osnovnih javnih usluga te naplaćivati isporučene usluge javnom naručitelju i/ili krajnjim korisnicima. Od koga će poduzetnik naplaćivati isporučene javne usluge ovisi o brojnim čimbenicima, osobito o procjeni rizika potražnje. Javni naručitelj i poduzetnik će, u svrhu provedbe projekta, sklopiti ugovor o poslovnoj suradnji u kojem će, između ostalog, jasno definirati: javne usluge, njihov standard, razdoblje trajanja ugovora, održavanje i zamjenu istrošenih materijala, vlasnike pojedinih rizika<sup>4</sup>, okolnosti raskida ugovora, posljedice prijevremenog raskida ugovora, financiranje te penale u slučaju neraspoloživosti. Odnos subjekata u projektu nabavljenog na alternativan način prikazan je na shemi 1:

Shema 1: Odnos subjekata u projektu ugovoren na inovativan način



Izvor: Autor.

Privatni poduzetnik izgradit će/dobaviti/proizvesti svu potrebnu opremu koja će, za vrijeme trajanja ugovora o poslovnoj suradnji, biti u njegovom vlasništvu. On će te procese i financirati. Kada se oprema stavi u funkcionalnu uporabu, poduzetnik će isporučivati usluge (mjerenja tjelesne topline, bez kontaktna naplata putnih karata). Javni naručitelj će te isporučene usluge plaćati po ugovorenoj cijeni. Međutim, u slučaju da se ugrađenom opremom ne može izmjeriti tjelesna temperatura ili ne može bez kontaktno naplatiti putna karta, naručitelj će obračunati penale i uskratiti dio ili cijele periodične cijene.<sup>5</sup> Po dospijeću ugovora o poslovnoj suradnji naručitelj će odlučiti hoće

<sup>4</sup> U slučaju materijalizacije rizika vlasnik rizika snosi troškove njegove materijalizacije.

<sup>5</sup> Ta vrsta nadzora i mjerenja ispuštenih standarda provodi se automatski pomoću strojeva.

li opremu zadržati (prijenos vlasništva bez naknade) ili sklopiti novi ugovor s novom opremom i uslugom koja odgovara zahtjevima budućeg razdoblja.

### Nekoliko je temeljnih prednosti ovakvog inovativnog modela ugovaranja:

- i. U okviru jednog postupka javne nabave nabavlja se projektiranje, proizvodnja/dobava opreme, montaža, financiranje i održavanje;
- ii. Naručitelj se usmjerava na svoj osnovni posao: dostupnost javne usluge građanima po jasno definiranim standardima i stalnom odnosu cijene i kvalitete;
- iii. Naručitelj nema izdataka na nabavu opreme već samo za pripremu projekta (analiza isplativosti, dokumentacija o nabavi, ugovor o poslovnoj suradnji);
- iv. Mogućnost da projekt ne utječe na zaduženost naručitelja i na javni dug;
- v. Projekt se brže provodi nakon što je kvalitetno i profesionalno pripremljen;
- vi. Automatski sustav nadzora (bez sudjelovanja ljudi) omogućava najveći stupanj transparentnosti;
- vii. Naručitelj plaća samo dobivenu uslugu;
- viii. Mogućnost veće vrijednosti za novac;
- ix. Kontinuirano prikupljanje podataka i informacija u svrhu naučenih lekcija i bolje isporučenih novih projekata.

Naravno, u brojnim slučajevima cijena javne usluge neće biti prihvatljiva krajnjim korisnicima pa će dio kapitalne vrijednosti biti opravdano sufinanciran.<sup>6</sup> Također, kod projekata s graničnom financijskom neodrživosti, bit će opravdano koristiti i financijske instrumente. Najposlije, najbolja vrijednost za novac vjerojatno će se postići kombiniranjem inovativnih modela nabave s kapitalnim pomoćima, financijskim instrumentima EU i komercijalnim izvorima financiranja. Inovativni modeli nabave osobito su pogodni za takve strukture iz razloga što će poduzetnik vjerojatno brže i efikasnije osigurati takvu složeniju infrastrukturu. EU propisima takva mogućnost postoji. Ostaje pitanje hoće li se ona obuhvatiti programiranjem kapitalnih pomoći i financijskih instrumenata nove višegodišnje financijske perspektive 2021.-2027.

### 3. Bolje korištenje postojeće nefinancijske imovine

U predstojećem razdoblju javni menadžment, osobito onaj na lokalnoj i regionalnoj razini, bit će primoran pronalaziti načine kako isporučivati nove javne usluge kao posljedice stalno rastuće potražnje za suvremenim i tehnološki unaprijeđenim javnim uslugama

u uvjetima prezaduženosti, deficita ili ograničenja u dodatnom zaduživanju lokalnog javnog sektora. Jedan od načina koji navodi istraživački tim McKinsey-ja je efikasnije iskorištavanje svoje nefinancijske imovine, tj. zemljišta i javnih zgrada.

Brojni gradovi u Republici Hrvatskoj imaju u svom vlasništvu značajan portfelj zgrada i zemljišta. Brojne zgrade javne namjene, izgrađene prije nekoliko desetaka i više godina danas su na vrlo atraktivnim pozicijama. Primjerice, na Jadranskoj obali postoje škole, ambulante, policijske ili vatrogasne postaje, vrtići i slični izgrađene uz more. Radi se o gospodarski vrijednoj poziciji. Kvaliteta javnih usluga u navedenim javnim zgradama mogla bi biti veća ili jednaka usluzi koja s isporučuje u postojećim zgradama uz more. Oslobođena zgrada ili zemljište moglo bi se iskoristiti za postizanje novih prihoda ne odričući se vlasništva nad zemljištem ili zgradom. Ta je opcija vrijedna analize i promišljanja.

Druga opcija je iskoristiti postojeću imovinu za prodaju obveznica kojima će se isporučivati nova imovina i iz čijih će se prihoda namirivati obveza po osnovi obvezničkih rata. Radi se o osiguranim municipalnim obveznicama kao instrumentu za pribavljanje novog duga koje prodaje društvo posebne namjene (SPV, DPN) osnovano u svrhu provedbe konkretnog posla. Zakonske mogućnosti za provedbu ovakve strukture postoje u brojnim gradovima u Europi i svijetu međutim, trebalo bi prirediti analizu brojnih čimbenika kako bi se odvagulo ima li provedba ovakve strukture posljedica na bolju vrijednost za novac u Republici Hrvatskoj.

### 4. Zaključak

Smanjenje mogućnosti nabave projekata ne samo iz okvira koncepcije pametnih gradova već nabave projekata čiji je sadržaj kapitalnih ulaganja pretežito ili isključivo vezan za opremu, softvere, mrežu Interneta stvari (IoT) i slično, zbog prezaduženosti, usmjerava javne naručitelje osobito iz lokalnog javnog sektora ka novim inovativnim načinima ugovaranja nabave. Inovativno ugovaranje može doprinijeti, osobito kod onih naručitelja s prihvatljivom razinom prihvatljivosti, smanjenju javnog duga, osiguravanju kontinuiteta isporuke suvremenih javnih usluga te prevladavanju ograničenja koja proizlaze iz obilježja proračunskog računovodstva u pogledu evidentiranja i izvještavanja o primitcima i izdatcima.

Ostaje za vidjeti hoće li upravljačko tijelo nadležno za programiranje nove višegodišnjeg financijskog okvira prepoznati razvojne prednosti inovativnih modela i dopustiti postizanje bolje vrijednosti za novac kombinirajući inovativne modele nabave s kapitalnim pomoćima, financijskim instrumentima i komercijalnim izvorima financiranja.

<sup>6</sup> Iz domaćih ili EU izvora.