

Javna nabava prema kriteriju troškova životnog ciklusa (LCC) – 1. dio

Damir Juričić*

Člancima 287. i 288. Zakona o javnoj nabavi (NN, br. 120/2016) određeno je da se javni naručitelji mogu u postupcima evaluacije ponuda koristiti kriterijem troškova životnog ciklusa (engl. Life Cycle Costs – LCC). Radi se o odredbama transponiranim iz Direktive EU 24/2014. U hrvatskoj praksi javne nabave, osim u postupcima odabira najpovoljnijeg privatnog partnera u projektima javno – privatnog partnerstva (JPP), nisu poznati ili su izuzetno rijetki slučajevi primjene ovog osobito važnog kriterija. Troškovi životnog ciklusa snažno su povezani i s pojmom održiva ili zelena nabava (engl. sustainable, green procurement) u okviru koje se nastoji optimalnim odabirom materijala i usluga povezanih s javnom građevinom zadovoljiti ekološke, etičke i društveno odgovorne standarde uz minimalne ukupne životne troškove. U ovom tekstu pobliže će se pojasniti smisao i značenje pojma troškova životnog ciklusa sve kako bi se javnim naručiteljima u RH olakšala primjena tog kriterija u postupcima nabave javnih građevina.

1. Uvod

Poznati britanski portal Smart City World¹ u jednom intervjuu² upitao je Marka Pattona, potpredsjednika Smart Cities, Columbus Partnership što za njega znači pojam *pametni grad*. Mark je odgovorio da je pametni grad za njega onaj grad koji kontinuirano prikuplja podatke s njegovog ukupnog administrativnog područja, analizira ih te na temelju te analize donosi bolje odluke, smanjuje troškove, učinkovitije upravlja reursima te promovira i potiče inovacije. To je, svakako, jedno od interesantnijih razumijevanja pametnih gradova, a od posebnog je interesa kako bi se pametnim pristupom u području javne nabave (engl. *governance smart city dimension*) moglo smanjiti troškove nabave. Da bi se takav cilj postigao, potrebno je razumjeti strukturu troškova predmeta nabave, tj. odgovoriti na pitanje što sve košta u toj nabavi (ovdje će pozornost biti usmjerena na nabavu javnih građevina). U tom smislu nameće se i pitanje: kako izgleda javna nabava koja bi se mogla obilježiti *pametnom*, a kako ona koja bi bila *manje pametna*? Također, teš-

ko je izbjeći pitanje za kojeg sudionika u postupku nabave i eksploatacije predmeta nabave je ona više ili manje *pametna*. Isto tako, trebalo bi se, svakako, odgovoriti na pitanje tko ostvaruje koristi kada se predmet nabave nabavlja *pametno* te tko ostvaruje troškove kada je nabava tog predmeta nabave *manje pametna*? Nije manje važno ni pitanje propisa: ima li Hrvatska zadovoljavajući zakonodavni okvir pomoću kojeg bi mogla provoditi *pametniju* nabavu?

Za današnje društvo pametnom bi se nabavom moglo nazvati onu nabavu (u okviru ovog teksta nabavu javnih građevina) koja je održiva u ukupnom životnom vijeku. Održivu nabavu ili često nazivanu i *zelenu nabavu* definirala je i Europska komisija³ kao *javnu nabavu kojom javni naručitelji nastoje postići ravnotežu između ekonomsko – financijskog, socijalnog i ekološkog čimbenika održivog razvoja i to u svim fazama javnog projekta*. Dakle, u održivoj nabavi vodi se računa o onim financijskim kriterijima koji izravno utječu na odnos koristi i troškova samog javnog naručitelja, ali i o onim neizravnim učincima koji nastaju u društvu (socijalni) i koji neposredno ili posredno utječu na okoliš (ekološki) zbog činjenice da je društvu isporučen određeni javni projekt. Pojam *zelene javne nabave* sličan je održivoj, ali nešto sužen na ekološki utjecaj. *Procura*⁴ održivu nabavu definira kao *naba-*

* Dr. sc. Damir Juričić, Sveučilište u Rijeci, Centar za podršku pametnim i održivim gradovima, www.uniri.hr/smartcities, damir.juricic@uniri.hr.

¹ <https://www.smartcitiesworld.net/about/about-us>.

² https://www.smartcitiesworld.net/smart-cities-news/smart-cities-news/city-lights-mark-patton-vice-president-smart-cities-columbus-partnership-5012?utm_source=newsletter&utm_medium=email&utm_campaign=Weekly%20Newsletter.

³ https://ec.europa.eu/environment/gpp/versus_en.htm.

⁴ <https://www.buildup.eu/en/practices/publications/procura-manual-guide-implementing-sustainable-procurement>.

vu dobara i usluga u okviru koje je cilj postići najbolju vrijednost za novac koji proizlazi iz troškova životnog ciklusa stvarajući koristi ne samo za naručitelja, već i za okoliš, društvenu zajednicu te za ekonomije u cjelini. U tom smislu održiva nabava nije usmjerena samo na kratkoročne ekonomsko – financijske ciljeve naručitelja, već ona ima dugoročni utjecaj na društvenu zajednicu, okoliš i gospodarstvo. Pod utjecajima na društvenu zajednicu razumije se utjecaj nabave na ljudska prava, korektne plaće, dostupnost i društvenu uključivost i slično dok se pod utjecajem na okoliš razumije utjecaj na klimatske promjene te korištenje vodom, energijom, upravljanje otpadom i slično. Održiva nabava utječe na gospodarstvo troškovima (ukupnim životnim), inovacijama, razvojem te zaposlenošću i slično.

2. Kolika je cijena nove škole?

Iako će velika većina građana, ali i javne administracije na to pitanje odgovoriti jednostavno, za točan odgovor potrebno je postaviti niz potpitanja. Najčešći odgovor je da nas škola košta onoliko koliko košta njena izgradnja. Tim troškovima se, ispravno, znaju dodati i troškovi projektiranja i tu bi se najveći broj ispitanika zaustavio. Oni s više iskustva u nabavi javnih građevina dodali bi i troškove financiranja, ali i s navedenim troškovima točan odgovor još je daleko. Naime, ovaj odgovor mogao bi biti točan kada bi svrha izgradnje škole bila isključivo izgradnja, poput kakvog spomenika. Izgradnja javne građevine, najčešće se tako razumije, je predmet projekta škole. Zato je od osobitog značaja na samom početku vrlo precizno definirati predmet i svrhu javnog projekta. Ako predmet i svrha nisu precizno i sveobuhvatno povezani, javni se naručitelj izlaže brojnim rizicima čija će materijalizacija u životnom vijeku javne građevine najčešće rezultirati većim proračunskim troškovima ili smanjenim zadovoljstvom krajnjih korisnika. U tom smislu, velika je razlika između predmeta projekta definiranog kao *izgradnja škole* ili *izgradnja i održavanje* ili *projektiranje, izgradnja, održavanje i financiranje* te najšire *projektiranje, izgradnja, financiranje, održavanje i upravljanje škole*.

Ali svrha škole je najmanje njena izgradnja. Svrha izgradnje ne samo škole, već gotovo svake javne građevine je da se posredstvom izgrađene građevine isporučuju javne usluge građanima, tj. krajnjim korisnicima. I ta svrha neće se postizati tek nekoliko godina nakon izgradnje, već će javni naručitelj nastojati dugi niz godina (20, 30 i više) eksploatirati (koristiti) građevinu kako bi posredstvom nje isporučivao osnovne javne usluge. Što to znači *isporučivati javne usluge posredstvom javne građevine*? To znači da se

projekt ne pokreće zbog izgradnje škole, već da bi učitelji mogli provoditi aktivnosti odgoja i obrazovanja učenika u, na primjer, jednosmjenskoj nastavi. Da bi se ta svrha postigla, potrebno je stvoriti uvjete, a stvaranje uvjeta je provedba predmeta projekta, tj., recimo zasad to tako, izgradnja škole. U tom smislu svrha školske zgrade je da se posredstvom nje isporučuje javna usluga odgoja i obrazovanja, bolnice – liječenja, policijske i vatrogasne postaje – sigurnost građana i imovine, doma za starije i nemoćne – skrb o starijim i nemoćnim i tako redom. Zašto je to važno? Važno je zato što jasno definirani predmet i svrha projekta imaju za posljedicu jasno vidljive troškove. Kada se predmet projekta škole definira kao *projektiranje, izgradnja, financiranje, održavanje i upravljanje*, tada to implicira da škola košta onoliko koliko košta projektiranje, njena izgradnja, tome se dodaju troškovi financiranja, ali i troškovi održavanja i zamjene istrošenih materijala. Tada se govori o troškovima životnog ciklusa (LCC). Ti troškovi su dio tzv. ukupnih životnih troškova (engl. *Whole Life Costs* – WLC).

3. Struktura troškova životnog ciklusa

Normom HRN ISO 15 686:5⁵ definirani su troškovi građevina u njihovom ukupnom životnom vijeku. Struktura ukupnih životnih troškova prikazana je na grafikonu 1.

Iz grafikona 1. da se zaključiti da su troškovi životnog ciklusa (LCC) dio ukupnih životnih troškova (WLC) i da se oni odnose pretežito na troškove vezane uz samu javnu građevinu poput izgradnje (kapitalnih troškova), održavanja, upravljanja te, nerijetko u razvijenim zemljama, troškova uklanjanja građevine (reciklaže) na kraju njenog životnog vijeka. U tu kategoriju troškova ubrajaju se i troškovi ekoloških naknada. Radi se o troškovima koji se plaćaju po posebnim propisima u slučaju kada javna građevina utječe na okoliš tako da je podložna plaćanju troškova povezanih s ekološkim naknadama. Pored troškova životnog ciklusa, u ukupne životne troškove uključuju se i prihodi koji se ostvaruju eksploatacijom projekta, negrađevinski troškovi te eksternalije.

U negrađevinske troškove ubrajaju se troškovi poput akvizicije zemljišta, financiranja, administracije i upravljanja projektom, razne naknade i slično dok se pod приходima podrazumijevaju razne osnove ostvarivanja prihoda poput prihoda od krajnjih korisnika, prihoda od trećih strana tijekom uporabe, porezi i slični. Eksternalije mogu biti pozitivne i negativne, a

⁵ HZN – Hrvatski zavod za norme (2009) HRN ISO 15 686-5, Građevine – Planiranje uporabnog vijeka – 5. dio: Trošak životnog ciklusa (ISO 15 686-5:2008).

Grafikon 1. Struktura ukupnih životnih troškova i troškova životnog ciklusa



Izvor: HZN – Hrvatski zavod za norme (2009) HRN ISO 15 686-5, Građevine – Planiranje uporabnog vijeka – 5. dio: Trošak životnog ciklusa (ISO 15 686-5:2008)

odnose se na posredne učinke na širu zajednicu zbog činjenice da se izvodi osnovni projekt poput rasta vrijednosti zemljišta, atraktivnosti lokacije, smanjenja vremena prometa (pozitivne eksternalije) te povećanja zagađenja zraka, ekološkog onečišćenja zemljišta, veće razine buke ili svjetlosnog zagađenja (negativne eksternalije).

U strukturi troškova životnog ciklusa uključeni su troškovi građenja kao što su troškovi stvaranja strukture (građevine), naknade savjetničkim timovima, troškovi dozvola, opremanje građevine, porezi koji proizlaze iz faze izgradnje i slično. Nadalje, ovoj podskupini priključuju se i troškovi održavanja poput upravljanja procesom održavanja, prilagodbe ili obnove imovine u uporabi, zamjene istrošenih materijala, čišćenja, održavanja podova, ukrašavanja, poreza i ostalih sličnih troškova iz te grupe. Tu su i troškovi upravljanja poput najma, osiguranja, regulatornih troškova, naknada za komunalne usluge i slično. Posljednja kategorija u okviru troškova LCC-a su troškovi koji nastaju na kraju životnog vijeka građevine, tj. troškovi uklanjanja građevine poput procjena i organizacija od-

laganja, rušenja i izmještanja otpada, deinstalacija i sličnih troškova.

Uspoređujući odredbu članka 287. Zakona o javnoj nabavi (NN, br. 120/20169; dalje u tekstu: Zakon) s normom HRN ISO 15 696-5 razvidno je da su tom odredbom opisani i sintetizirani troškovi iz norme, ali ostaje nejasno iz kojih razloga (osim ako ti razlozi nisu izravno preuzimanje teksta Direktive⁶) se članom nije pozvalo na samu normu. Pozivanjem na normu javnim bi naručiteljima bilo jasnije na koji način obuhvatiti i strukturirati troškove, kako ih logično povezati te kako njima upravljati i odlučivati, osobito u postupcima javne nabave u okviru kojih se, kao kriterij, rabi upravo kriterij troškova životnog ciklusa ili vijeka. U tom slučaju se u Zakonu navode sljedeće grupe troškova koje će se, u ovom slučaju, povezati s normom kako je prikazano u tablici 1.

⁶ Direktiva 2014/24/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 26. veljače 2014. o javnoj nabavi i o stavljanju izvan snage Direktive 2004/18/EZ.



telefoni
01/5531-755
099/3037-677

e-mail
centar@tim4pin.hr
pitajcentar@tim4pin.hr

PRETPLATE NA

tim4pinmagazin

Tablica 1. Veza između naziva troškova u Zakonu i normi sa strukturom

Naziv troška u Zakonu	Naziv i struktura troška u normi
a) Troškovi nabave ⁷	<i>Izgradnja</i> - usluge savjetovanja, projektiranja i nadzora - troškovi odobrenja (dozvole) - izgradnja građevine - prilagodba građevine i preuzimanje - porezi i ostali troškovi
b) Troškovi uporabe	<i>Upravljanje</i>
- energija	- najam
- drugi resursi	- osiguranje - uvjetovani troškovi (inspekcijski nalazi) - usluge (energija, voda, kanalizacija) - porezi (lokalni, naknade, ekološki)
c) Troškovi održavanja	<i>Održavanje</i> - upravljanje održavanjem (inspekcije, projektiranje održavanja, upravljanje ugovorom) - prilagodba imovine (povezivanje s infrastrukturom, puštanje u rad, primopredaja) - zamjena istrošenih materijala - čišćenje (redovno i periodično) - održavanje podova - dekoracija (redovna, periodična i posebna) - porezi
d) Troškovi zbrinjavanja	<i>Kraj životnog vijeka</i>
- prikupljanje i recikliranje	- procjena stanja građevine na kraju životnog vijeka - rušenje i uklanjanje otpada - deinstalacija dijelova (s obzirom na ugovorne uvjete eventualnog najma) - porezi

Izvor: Zakon o javnoj nabavi te norma HRN ISO 15 686-5

Iz usporedbe opisane u tablici 1. razvidno je da je struktura troškova životnog vijeka opisana u Zakonu usklađena s normom HRN ISO 15 686-5. No u Zakonu se navodi da postoje dvije grupe troškova gdje se druga grupa odnosi na troškove koji proizlaze iz utjecaja osnovne građevine (radova), proizvoda ili usluge na okolinu. Tu se, tako, javljaju i troškovi poput troškova emisije stakleničkih plinova, drugih zagađivača te troškova ublažavanja klimatskih promjena. Iz tako definirane odredbe stavka 2. članka 287. nije sasvim jasno radi li se tu o troškovima čiji je smisao jednak smislu troškova *ekoloških naknada* opisanih na gra-

fikonu 1. ili se pak radi o negativnim eksternalijama koje ne spadaju u troškove životnog ciklusa (LCC), već u ukupne životne troškove (WLC).

Norma se u odnosu na dvojbu radi li se o ekološkim naknadama ili negativnim eksternalijama jasno očituje u točkama od 6.2 do 6.4. Analiza troškova životnog ciklusa (LCC) temelji se na stvarnim troškovima, troškovima izraženim i plativim u određenoj valuti. S druge strane, eksternalije predstavljaju širu, često nematerijalnu korist ili troškove za širu društvenu zajednicu, stoga se iskazuju izvan obuhvata LCC-a, tj. u strukturi ukupnih životnih troškova (WLC). Međutim, i eksternalije mogu biti monetarizirane u obliku posebnih poreza ili subvencija koje, u tom slučaju, ulaze u strukturu troškova životnog ciklusa (LCC). Za razliku od negativnih eksternalija, ekološki troškovi u obliku ekoloških naknada su stvarni troškovi koje investitor plaća na temelju propisa, a ovisno, najčešće, o vrsti građevine i njenom utjecaju na okoliš i društvo, projektu, načinu izgradnje i iskorištenim materijalima, održavanju i slično.

Društvene koristi i troškovi nastaju kao općenita posljedica nabave određene građevine na društvo. Takvi troškovi ne uključuju se u strukturu troškova životnog ciklusa (LCC). Radi se o troškovima i koristima koji ulaze u okvir negativnih i pozitivnih eksternalija pa se, kao takvi, uključuju u strukturu ukupnih životnih troškova (WLC).

4. Postupak nabave prema kriteriju troškova životnog ciklusa

Nakon što javni naručitelj odluči nabaviti javnu građevinu iskoristivši kriterij troškova životnog ciklusa (LCC), nužno si postavlja pitanje o provedbi postupka nabave te osnovnim obilježjima ugovora o nabavi. U tom smislu potrebno je odgovoriti najmanje na sljedeća dva pitanja:

1. Kako ocijeniti ponude i kako odabrati najpovoljniju ako se kao kriterij nabave odabere trošak životnog ciklusa (vijeka)?
2. Kako ugovoriti poslovni odnos s najpovoljnijim ponuditeljem?

U Hrvatskoj nema prakse i iskustva provedbe postupka nabave javnih građevina prema kriteriju troškova životnog ciklusa osim u projektima koji su se nabavili prema modelu javno – privatnog partnerstva (JPP)⁸ ili nabave projekata energetske uštede posredstvom ugovora o energetske učinku (EPC)⁹. Osnovna spe-

⁸ <http://investcroatia.gov.hr/jpp/registar/>.

⁹ http://biltenjavnabave.hr/system/files/img/24_Ugovor%20o%20energetskom%20ucinku%20i%20JN_10122018.pdf.

⁷ Vjerojatno se misli na, što bi bilo ekonomski i računovodstveno ispravnije, kapitalnu vrijednost.

cifičnost projekata koji se nabavljaju prema navedenim modelima nabave¹⁰ je definicija vrijednosti nabave. Kod modela javno – privatnog partnerstva vrijednost nabave predstavlja (...) *sadašnju vrijednost naknade, koja proizlazi iz izračuna ukupnih životnih troškova po tradicionalnom (proračunskom) modelu u ugovorenom razdoblju, iskazanih u komparatoru troškova javnog sektora (PSC)* (...) kako je to uređeno odredbom stavka 2. članka 8. Uredbe o provedbi projekata javno – privatnog partnerstva (NN, br. 88/12, 15/15). U propisima kojima se uređuje područje ugovaranja energetske uštede posredstvom ugovora o energetskom učinku nije navedena takva eksplicitna definicija, ali se u praksi prihvatio stav prema kojem vrijednost nabave predstavlja *zbroj svih naknada koju naručitelj energetske usluge plaća pružatelju u razdoblju trajanja ugovora o energetskom učinku*. Dakle, kod primjene ugovora o energetskom učinku (EPC) ne računa se sadašnja vrijednost naknada kao kod primjene modela JPP-a, već se naknade zbrajaju. Takva definicija i razumijevanje vrijednosti nabave nije sporno u slučaju kada je naknada jednaka u ukupnom razdoblju, međutim, propisi ne obvezuju naručitelja na ugovaranje jednake vrijednosti naknade u ukupnom ugovornom razdoblju, već on može, u cilju postizanja isplativosti projekta i poticanja ponuditelja na interes za projektom ugovoriti i različite naknade, primjerice, u prvom dijelu ugovora veću, a u drugom manju. Takav pristup bit će primjeren te ekonomski i financijski opravdan u gospodarstvima u kojima je razdoblje ugovaranja značajno dulje od razdoblja amortizacije dužničkih izvora financiranja. Ugovaranjem takve (različite) naknade tijekom razdoblja važenja ugovora doprinijet će financijskoj održivosti projekta. Međutim, ugovaranje različite naknade podrazumijeva iskazivanje vrijednosti nabave prema sadašnjim vrijednostima. Zbroj nominalnih vrijednosti mjesečnih (godišnjih, polugodišnjih) naknada staviti će u neravnopravan položaj ponuditelje i neće ispravno rangirati vrijednosti nabave.

¹⁰ Modeli JPP-a i EPC-a svrstavaju se u alternativne modele nabave, a predstavljaju alternativu tradicionalnom (proračunskom) modelu nabave. Dok kod tradicionalnog modela nabave sve rizike projekta preuzima javni naručitelj, kod alternativnih modela nabave pretežit dio ukupnih rizika projekta preuzima ponuditelj (privatni partner, pružatelj energetske usluge, koncesionar, korisnik prava građenja i slično).

I u slučaju javno – privatnog partnerstva i u slučaju energetskog učinka, naknada koju javni naručitelj plaća ponuditelju proizlazi iz izračuna troškova životnog ciklusa (vijeka). To znači da naručitelj vrijednost naknade određuje posredno nakon što je utvrdio sve vrijednosti troškova građenja (obnove), održavanja, financiranja i rizika. Naknadu određuje tako da se njenom vrijednosti u cijelosti namire navedeni troškovi. Drugim riječima, naknada proizlazi iz vrijednosti troškova životnog ciklusa. Odrediti vrijednost nabave (vrijednost naknada) znači odrediti vrijednost naknade koju bi naručitelj plaćao kada bi samostalno nabavio građevinu ili ona predstavlja vrijednost postojećih troškova za energiju. Nakon izračuna te vrijednosti, javni se naručitelj obraća tržištu s pitanjem može li netko s tržišta biti učinkovitiji od javnog naručitelja i upravljati troškovima životnog vijeka na način da je njemu potrebna manja naknada jer su njegovi troškovi životnog vijeka manji. Ako takav subjekt postoji na tržištu, tada će javni naručitelj manje plaćati nabavu nove građevine ili će podijeliti dio uštede s ponuditeljem. Tada je opravdano nabaviti građevinu prema modelu JPP-a ili EPC-a.

Iz navedenog proizlazi zaključak da se osobita pozornost kod nabave javnih građevina prema kriteriju troškova životnog vijeka treba posvetiti modelu ugovaranja. Model ugovaranja govori o načinu prijenosa rizika (troškova) projekta – prenosi li se on posredstvom jamstava i garancija (u slučaju primjene kriterija LCC-a i tradicionalnog modela) ili posredstvom umanjenja ugovorene naknade za neisporučenu uslugu raspoloživosti (kod primjene kriterija LCC-a i alternativnih modela nabave).

6. Zaključak

U Zakonu već duže vrijeme postoji mogućnost da javni naručitelji u postupcima javne nabave odaberu najpovoljnijeg ponuditelja na temelju kriterija troškova životnog vijeka (LCC). Primjena tog kriterija daje javnim naručiteljima informaciju o trošku javne građevine u njenom ukupnom životnom vijeku, tj. informaciju o plaćanjima iz proračuna kao posljedice ne samo građenja, već tzv. ukupnog vlasništva. Troškovi vlasništva, pored troškova građenja, uključuju i troškove opisane normom HRN ISO 15 686-5, tj. održavanja, upravljanja, financiranja, uklanjanja građevine na kraju životnog vijeka te, osobito značajno, rizika u fazama građenja i uporabe.