

Sveučilište u Rijeci
Centar za podršku pametnim i održivim gradovima

www.uniri.hr/smartcities

Ožujak 2022.

Smart governance:
KOMBINIRANJE EaaS MODELA NABAVE OPREME
S FONDOVIMA EUROPSKE UNIJE

dr.sc. Damir Juričić¹

damir.juricic@uniri.hr

SAŽETAK

Nacionalnim planom oporavka i otpornosti 2021.-2026. predviđeno je približno 3 milijarde kuna sufinanciranja nabave opreme u području zdravstva i obrazovanja. Radi se o značajnoj svoti ulaganja u opremu koja bi trebala poslužiti kao poluga unaprjeđenja kvalitete javnih usluga koje se, posredstvom ovih sektora, isporučuju građanima. Iako će se, najvjerojatnije, ova oprema nabaviti na tradicionalan način (nabava robe), javnom menadžmentu valja skrenuti pozornost da je u posljednjih desetak godina razvijeni svijet počeo primjenjivati nove, inovativne poslovne modele transformirajući nabavu radova u nabavu usluge raspoloživosti. Prilika za unaprjeđenje efikasnosti i transparentnosti javnog sektora u Hrvatskoj je tim veća što se ovi inovativni modeli mogu elegantno i jednostavno kombinirati s kapitalnim pomoćima (grantovima) i financijskim instrumentima iz NPOO-a i VFO 21.-27.

1. UVOD

Od spomenutih približno 3 milijarde kuna investicija u opremu zdravstvenog i obrazovnog sustava predviđenih NPOO-om u razdoblju od 21. do 26. godine, približno 1.4 milijarde odnosi

¹ Sveučilište u Rijeci, Centar za podršku pametnim i održivim gradovima.

se na opremu u sektoru zdravstva te približno 1.5 milijardi kuna u sektoru obrazovanja. Dakle, ovdje se ne radi o nabavi radova (izgradnja građevinskih objekata) već opreme koja će se ugrađivati u već postojeće ili novoizgrađene građevinske objekte. Iako našom kulturom planiranja, nabave i upravljanja u javnom sektoru prevladava stav da bi se sva ta oprema trebala nabaviti kao roba (tradicionalna nabava), praksa u razvijenom svijetu ukazuje na mogućnosti primjene novih poslovnih modela² – modela u okviru kojega se isti predmet nabave ne nabavlja kao roba već kao usluga raspoloživosti. U privatnom sektoru ti novi poslovni modeli već se primjenjuju. Poduzetnici u svoje poslovne strategije ugrađuju mogućnosti prodaje roba ili proizvoda, osobito onih kapitalom značajnijih, kao uslugu raspoloživosti koja najčešće uključuje dobavu opreme (stroja, uređaja, postrojenja), održavanje i financiranje. Mnogima je cilj stalno povećavati udio prodaje robe i proizvoda kao usluge. Radi se o novom modelu nabave opreme kao usluge (raspoloživosti) – *Equipment as a Service* (EaaS)³.

Novi poslovni modeli, ili modeli nabave (alternativni tradicionalnoj nabavi radova) mogu se primjenjivati i u javnom sektoru – kako prilikom nabave građevinskih projekata (škola, bolnica, zatvora, vrtića, policijskih i vatrogasnih postaja, nerazvrstanih cesta, željeznica, vodoopskrbnih sustava i slično) tako i prilikom nabave negrađevinskih projekata (nabava uređaja za istraživanje u istraživačkim institutima, nabava medicinske opreme, nabava obrazovne opreme u osnovnoškolskom, srednjoškolskom i visokoškolskom obrazovanju, sustavi obnovljivih energetskih izvora, kotlovnica i slično). Principi ovih novih modela nabave objašnjeni su u brojevima 5, 6, 7-8, 9 i 10 iz 2021. godine magazina Tim4Pin. Ovdje će se pozornost usmjeriti na mogućnost njihovog kombiniranja s kapitalnim pomoćima EU (grantovima).

2. OSNOVNA OBLJEŽJA NABAVE OPREME KAO USLUGE RASPOLOŽIVOSTI

² Najpoznatiji su SaaS (Software as a Service), IaaS (Infrastructure as a Service), PaaS (Platform as a Service). Međutim, ta se ideja prodaje usluge širi i na druge sektore stoga postoje pojmovi poput MaaS (Mobility as a Service), BaaS (Banking as a Service), MaaS (Manufacturing as a Service), EaaS (Equipment as a Service) ili XaaS (Everything ili Anything as a Service). Iako primarno vezani za IT industriju i usluge, model nabave usluge umjesto robe ili radova odavno je poznat osobito u području isporuke građevina u javnom sektoru (PPP). Danas se primjenjuje i u slučajevima nabave usluge raspoloživosti različite opreme (više o tome: Juričić, D. (2021) Pametne luke: Komunalne luke i luke nautičkog turizma u okolnostima četvrte industrijske revolucije, Tim4Pin, br. 9; Juričić, D.; Hodžić, J.; Drezgić, S. (2021) Doprinos racionalizaciji javnog zdravstva: tradicionalna nabava vs. nabava usluge raspoloživosti medicinske opreme, Tim4Pin, br. 7; Peraković, D.; Remenar, V.; Lešković, D. (2011) XaaS Services as Modern Infrastructure of e-Government in the Republic of Croatia, Conference paper).

³ <https://www.machinemetrics.com/blog/what-is-equipment-as-a-service> (9.2.2022.).

Transformacija tradicionalne nabave opreme u nabavu opreme kao usluge raspoloživosti proizlazi iz transfera pojedinih rizika sa naručitelja na dobavljača (izvršitelja). Naime, kod tradicionalne nabave opreme naručitelj će u postupku javne nabave odabrati najpovoljnijeg dobavljača opreme. Odabrani dobavljač obvezat će se dobaviti opremu i, eventualno, montirati kako bi ona bila funkcionalna za potrebe naručitelja. Naručitelj će nabavljenu opremu platiti iz proračuna ili iz tuđih izvora financiranja (zajam ili kredit). Nabavljena oprema evidentirat će se u poslovnim knjigama naručitelja kao povećanje nefinancijske imovine. Ukoliko se nabavna vrijednost opreme financirala iz kredita ili zajma, u poslovnim knjigama će i ova obveza biti evidentirana kao povećanje dugoročnih financijskih obveza. Nadalje, u ovom slučaju nabave naručitelj preuzima i obvezu održavanja i zamjene istrošenih materijala (*in-house ili outsource*), u svakom slučaju ono nije striktno povezano s funkcionalnošću nabavljene opreme. Dakle, funkcije financiranja i održavanja predstavljaju rizike ili grupe rizika alocirane na naručitelja. U slučaju kada naručitelj nabavlja istu opremu kao uslugu, dobavljač preuzima rizike dobave opreme i s njom povezano financiranje i održavanje. Dobavljač više nije odgovoran za dobavu ispravne opreme čiju je ispravnost dokazao puštanjem u rad već postaje odgovoran da dobavljena oprema bude funkcionalna (raspoloživa) u ugovornom razdoblju (primjerice, 3, 5 ili 10 godina ovisno o životnom vijeku opreme). U tom slučaju dobavljač će opremu održavati te namirivati obveze prema izvorima financiranja nabave opreme koju ima u svom ekonomskom vlasništvu⁴. Tijekom trajanja ugovora o nabavi usluge raspoloživosti opreme, naručitelj će dobavljaču (izvršitelju) plaćati naknadu za raspoloživost koja uključuje nabavnu vrijednost opreme, troškove montaže i testiranja, održavanje i zamjenu istrošenih materijala, financiranje te rizike). Ukoliko je oprema u raspoloživom stanju naručitelju za uporabu, naručitelj će plaćati naknadu u cijelosti. Međutim, ukoliko je oprema djelomično raspoloživa do postotka određenog ugovorom, naručitelj će plaćati umanjenu naknadu, a ukoliko je neraspoloživa ispod tog postotka, naručitelj će obustaviti plaćanje naknade zbog potpune neraspoloživosti⁵.

3. SUFINANCIRANJE NABAVNE VRIJEDNOSTI OPREME U SLUČAJU NABAVE RADOVA (TRADICIONALNA NABAVA)

⁴ Ekonomski vlasnik je onaj koji od komercijalnog predmeta ima ekonomske i financijske koristi te snosi poslovne rizike neovisno o pravnom vlasništvu.

⁵ [\(https://www.tsia.com/blog/what-is-equipment-as-a-service-\(eaas\)\)](https://www.tsia.com/blog/what-is-equipment-as-a-service-(eaas)) (9.2.2022.).

Kada se radi o javnim projektima u okviru kojih se isporučena javna usluga naplaćuje od krajnjih korisnika⁶ bespovratni grant će, u pravilu, biti prihvatljiv ukoliko je projekt ekonomski opravdan i financijski neodrživ. Konkretnije, to znači da će ekonomska stopa povrata projekta (ERR(C)) biti pozitivna ili dostatna⁷, a financijska (FRR(C)) negativna ili nedostatna. U takvom slučaju opravdano će biti projekt sufinancirati bespovratnim sredstvima u iznosu koji će financijsku stopu povrata učiniti dostatnom. Iako se ove stope računaju obično u razdoblju životnog vijeka projekta (u izračun se uključuju ukupni životni troškovi) bespovratnim sredstvima se umanjuje kapitalna vrijednost projekta. Za razliku od sufinanciranja projekata koji generiraju prihode, kod onih kod kojih se javna usluga ne naplaćuje neposredno od krajnjih korisnika iznos bespovratnih sredstava obično je vezana uz kriterij priuštivosti. Pretpostavlja se da si naručitelj bez sufinanciranja ne može priuštiti predmet nabave (građevinu ili opremu). Kada se bespovratnim sredstvima sufinancira projekt u okviru kojega se primjenjuje tradicionalna nabava predmeta nabave (nabava radova) iznos granta obično je poznat prije pokretanja postupka nabave. Naručitelji pribavljaju vlastite (iz tekućeg proračuna) i tuđe (zajmove i kredite) izvore u svrhu tzv. predfinanciranja nabave, a po završetku faze izgradnje grantom (u cijelosti ili djelomično) namiruju izvore za predfinanciranje.

4. KOMBINIRANJE GRANTA S NABAVOM USLUGE RASPOLOŽIVOSTI OPREME

Za razliku od sufinanciranja kapitalne vrijednosti projekta u slučaju nabave robe ili radova (tradicionalne nabave), kada naručitelj opremu nabavlja kao uslugu raspoloživosti nema nikakvih financijskih transakcija do trenutka montaže opreme i stavljanja u stanje potpune funkcionalnosti. U poslovnim knjigama naručitelja ne evidentira se povećanje nefinancijske imovine i izvora financiranja već se prve poslovne promjene evidentiraju činom plaćanja prve naknade za raspoloživost. U tom slučaju postavlja se pitanje kako provesti transakciju sufinanciranja kada naručitelj nema nikakve poveznice s nabavnom vrijednosti opreme već isključivo s naknadama za raspoloživost koje plaća iz operativnog proračuna u razdoblju trajanja ugovora?

Model nabave usluge raspoloživosti opreme moguće je kombinirati s bespovratnim grantom u okviru dvije opcije:

1. *Ex-ante* (ponuditelji predaju ponudu s uključenim grantom) te

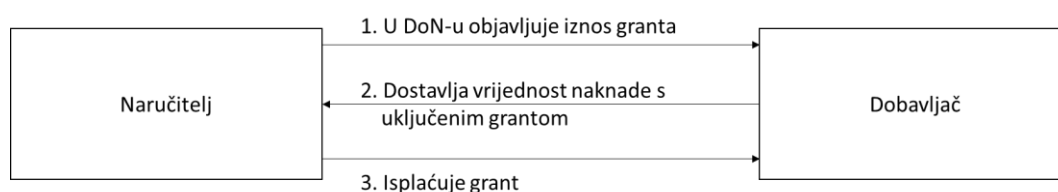
⁶ Javni projekti koji generiraju prihode.

⁷ Obično u odnosu na neku referentnu diskontnu stopu.

2. *Ex-post* (ponuditelji predaju ponudu s nominalnom vrijednosti naknade koja se isplatom granta umanjuje).

Provedba prve opcije (*ex-ante*) je trivijalna. Naručitelj u dokumentaciji o nabavi objavljuje iznos bespovratnih sredstava koje će isplatiti netom po stavljanju opreme u uporabu, tj. potpuno funkcionalno stanje naručitelju za isporuku javne usluge zbog koje se oprema nabavlja. Dobavljači, u tom slučaju, u postupku javne nabave nude vrijednost naknade za raspoloživost u koju je isplata granta već uključena. Osnovni procesi prikazani su na shemi 1:

Shema 1: Osnovni procesi kombiniranja EaaS s grantom u slučaju *Ex-ante* opcije



Izvor: Autor.

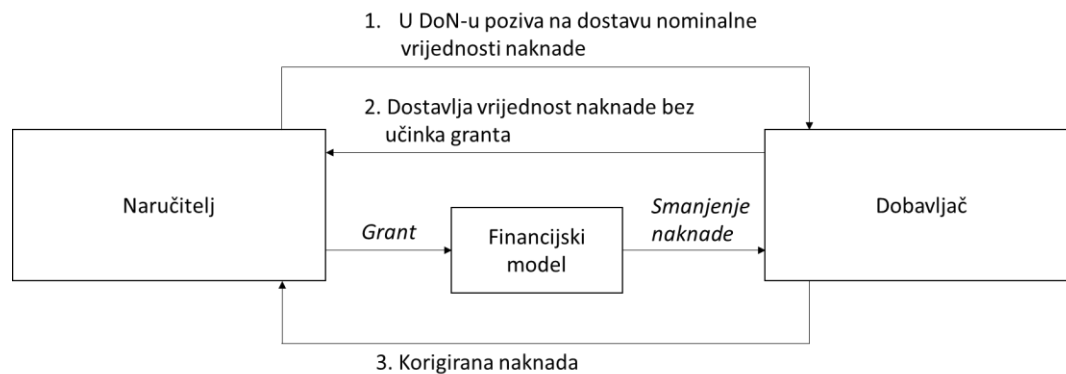
To znači da će dobavljači izračunati vrijednost naknade koja proizlazi iz analize svih troškova i rizika koje oni preuzimaju (npr. nabavna vrijednost opreme, troškovi montaže i testiranja, troškovi preventivnog i reaktivnog održavanja, troškovi financiranja i slično), a u tom izračunu bit će uključena isplata granta netom po stavljanju opreme u uporabu. Prednosti ove mogućnosti su uglavnom vezane uz jednostavnost provedbe, izrade dokumentacije o nabavi, provedbi postupka nabave usluge raspoloživosti i slično. Nedostaci su pak vidljivi u rizicima povezanim s iznosima i rokovima isplate granta. Naime, iako je okvirna vrijednost granta poznata na početku provedbe postupka javne nabave, njegova konačna vrijednost ovisit će o stvarnim prihvatljivim troškovima. Dođe li do odstupanja stvarne i planirane vrijednosti granta naručitelj će razliku pokriti iz vlastitih izvora ili će se dobavljaču isplatiti manji iznos granta što dalje utječe na vrijednost ponuđene naknade za raspoloživost.

Provedba druge opcije (*ex-post*) isplate granta nešto je složenija iz razloga što zahtijeva izradu jedinstvenog financijskog modela⁸ kao alata za izračun korigirane naknade za raspoloživost opreme. Naravno, to ne znači da će i u okviru prve opcije dobavljač izraditi svoj financijski model kako bi izračunao vrijednost naknade. Razlika je u tome što druga opcija zahtijeva

⁸ Financijski model može prirediti naručitelj, a moguće je koristiti i već izrađene predloške ovisno o modelu nabave koji se u konkretnom slučaju primjenjuje poput <https://4budget.eu/>.

jedinstven financijski model u koji poslovne vrijednosti unose svi zainteresirani gospodarski subjekti koji podnesu ponudu. Osnovni procesi ove opcije kombiniranja prikazani su na shemi 2:

Shema 2: Osnovni procesi kombiniranja EaaS s grantom u slučaju *Ex-post* opcije



Izvor: Autor.

U okviru ove opcije ponuditelji podnose vrijednost naknade za raspoloživost neovisno o vrijednosti granta. No, naknada za raspoloživost odabranog ponuditelja korigirat će se netom po stavljanju opreme u uporabu simulacijom stvarne nominalne vrijednosti granta posredstvom financijskog modela. Rezultat simulacije bit će korigirana nominalna naknada za raspoloživost. Prednost ove opcije je identifikacija transparentne vrijednosti naknade za raspoloživost iz razloga što dobavljači podnose vrijednost naknade bez informacije o grantu. Najposlije, koristi od isplate granta uvijek moraju u cijelosti biti alocirane na računu naručitelja, a na dobavljača djelovati neutralno. Taj se učinak postiže, najčešće, fiksiranjem koristi dobavljača⁹ na vrijednost u trenutku ponude. Nedostatci ove opcije uglavnom su vezani za doživljaj veće složenosti postupka zbog manipulacije financijskim modelom koja još uvijek nije ustaljena praksa u postupcima pripreme javnih investicijskih projekata u Republici Hrvatskoj.

Dodatna korist naručitelja u primjeni kombiniranja modela nabave usluge raspoloživosti opreme s kapitalnim pomoćima EU je i taj što dio nabavne cijene opreme koja nije prihvatljiva za sufinanciranje kapitalnom pomoći, naručitelj ne namiruje iz proračuna ili kredita (zajma) već je taj dio uključen u naknadu za raspoloživost koju plaća u ugovornom razdoblju. U tom

⁹ Npr. FRR(C) ili FRR(Kp).

smislu naručitelj, osim troškova pripreme projekta, nema dodatnih troškova do dospijeca prve naknade za raspoloživost.

5. PREDNOSTI I NEDOSTATCI PRIMJENE MODELA NABAVE USLUGE RASPOLOŽIVOSTI OPREME U KOMBINACIJI S EU GRANTOM

Budući da svaki model ima svoje prednosti i nedostatke, iako su neki navedeni naprijed u tekstu, u tablici 1 se daje sažeti pregled prednosti i nedostataka kako samih modela nabave u slučajevima kada se grant ne koristi, tako i u slučajevima kombiniranja EaaS modela s bespovratnim kapitalnim pomoćima:

Tablica 1: Pregled prednosti i nedostataka modela nabave te kombinacija s grantovima

Tradicionalna nabava		EaaS		Ex-ante		Ex-post	
Prednosti	Nedostatci	Prednosti	Nedostatci	Prednosti	Nedostatci	Prednosti	Nedostatci
- Jednostavna	- Nedovoljno transparentna u ukupnom životnom vijeku	- Smanjuje kapitalna ulaganja	- Još uvijek nedovoljno poznat u praksi javnog sektora	- Jednostavniji postupak	- Moguća korekcija granta na teret naručitelja	- Potencijalna razlika planiranog i konačnog granta raspoređena na razdoblje trajanja ugovora	- Nešto složenija provedba
- U praksi poznata	- Održavanje ovisno o budžetu	- Smanjuje javni dug i zaduživanje	- Potrebno usvajanje dodatnih znanja		- Korekcija granta plaća se iz tekućeg proračuna		- Potrebne vještine u izradi financijskog modela
- Doživljaj relativno brže provedivosti	- Smanjeni potencijal postizanja VfM - U pripremi se često zanemaruju ukupni životni troškovi - Doprinosi povećanju javnog duga i zaduživanja	- Veća transparentnost u ukupnom životnom vijeku - Lakše proračunsko planiranje troškova - Smanjuju se ukupni životni troškovi - Veća VfM - Bolja apsorpcija principa 4IR - Plaćanje samo onog što se koristi	- Potrebna promjena u načinu upravljanja - Potrebna veća sklonost transparentnosti				

Izvor: Autor.

Legenda: VfM – vrijednost za novac; 4IR – četvrta industrijska revolucija.

Dobro upravljanje javnim projektima, kako onim kojima se isporučuju javne građevine, tako i onim u okviru kojih se nabavlja ili završava oprema, uređaji ili strojevi, osobito u fazi pripreme projekta, podrazumijeva analizu i usporedbu učinaka različitih modela nabave nefinancijske imovine. U tom smislu preporučuje se javnim naručiteljima sve navedene prednosti i nedostatke analitičkim putem provjeriti na konkretnom slučaju. Naime, prednosti i nedostatci

različitim se intenzitetom mogu manifestirati u različitim projektima nabave opreme. Zato je poželjno provesti usporednu analizu učinaka projekta za tradicionalni i EaaS model nabave, a osobito je takva usporedba poželjna kada se radi o projektima prihvatljivim za sufinanciranje iz EU izvora. Različitošć učinaka još će više doći do izražaja u slučajevima kada za određenu grupu projekata na raspolaganju stoje i financijski instrumenti EU. Tada je usporedna analiza ukupnih životnih troškova u svrhu procijene kombinacije s najboljom vrijednosti za novac neophodna.

6. ZAKONODAVNI OKVIR ZA PROVEDBU KOMBINIRANJA EaaS s EU IZVORIMA

Pravila provedbe EaaS modela nabave opreme kao usluge, osobito u kombinaciji s bespovratnim sredstvima i kombiniranim financijskim instrumentima EU, Republika Hrvatska nije uredila posebnim propisima. To nije niti potrebno. Naime, principi operacija koje se provode posredstvom EaaS modela slični su principima modela javno-privatnog partnerstva, modela energetske usluge ili pak koncesija i prava građenja. Budući da je provedba ovih modela uređena posebnim propisima¹⁰, ti se principi mogu primjenjivati i ovdje. Naime, za potrebe pripreme dokumentacije o nabavi projekata kod kojih se primjenjuje EaaS model nabave, važno je, između ostalog, odgovoriti na pitanje kako odrediti vrijednost nabave. Upravo se u odgovoru na ovo pitanje može poslužiti logikom i pravilima uređenim spomenutim propisima čiji se principi temelje na nabavi usluge raspoloživosti, životnom vijeku projekta, ukupnim životnim troškovima, vrijednosti za novac i slično. U tom smislu, ukoliko je nominalna naknada za raspoloživost u ugovornom razdoblju jednaka, vrijednost nabave može biti zbroj svih predviđenih nominalnih naknada, a ukoliko se radi o nominalnim naknadama koje su u pojedinim razdobljima provedbe ugovora različite, vrijednost nabave može se odrediti kao sadašnja (diskontirana) vrijednost nominalnih naknada.

U pogledu EU propisa, ovdje su važni principi kombiniranja EU izvora s alternativnim modelima nabave, tj. modelom javno-privatnog partnerstva opisani u uredbama EU 1303/2013 i 2021/1060. Naime, ove uredbe prepoznaju alternativni model nabave, javno-privatno partnerstvo, odnosno, model nabave usluge raspoloživosti kao instrument pomoću kojega se jednostavnije i brže može angažirati privatni izvori financiranja javnih projekata te kao modeli

¹⁰ Zakon o javno-privatnom partnerstvu (NN 78/12, 152/14, 114/18); Zakon o energetske učinkovitosti (NN 127/14, 116/18, 25/20, 32/21, 41/21); Zakon o koncesijama (NN 69/17, 107/20).

pomoću kojih je moguće postići veću vrijednost za novac. Posebno je važno istaknuti i to da korisnik EU izvora može biti i javni naručitelj i privatni partner. Također, troškovi investicije privatnog partnera, kada se radi o operaciji koja se provodi po modelu javno-privatnog partnerstva, smatraju se kao da su troškovi javnog naručitelja.

Posebno se čini važnim istaknuti da je kombiniranjem EaaS modela nabave opreme s kombiniranim financijskim instrumentima EU u VFO 21.-27. moguće postići dodatne koristi. Naime, ovi kombinirani financijski instrumenti u okviru jednog instrumenta mogu sadržavati bespovratna sredstva sufinanciranja i dužnički ili jamstveni povratni instrument financiranja. O njima više u jednom od slijedećih brojeva Tim4Pin-a.

7. ZAKLJUČAK

U započetoj financijskoj perspektivi javni će naručitelji imati na raspolaganju veliki broj opcija i instrumenata za postizanje najboljih učinaka projekata. Radi se o brojnim kombinacijama modela nabave (tradicionalni, koncesija, JPP, EaaS), korištenja bespovratnih kapitalnih pomoći (grantova) te kombiniranih financijskih instrumenata (grant u kombinaciji s dužničkim izvorom). U tom smislu naručitelji će, s jedne strane, imati mogućnost slijediti ustaljeni postupak nabave projekata (nabava radova uz kapitalnu pomoć), a s druge alternativne modele nabave u kombinaciji s bespovratnim kapitalnim pomoćima ili kombiniranim instrumentima. Koji će put slijediti i hoće li iskoristiti ovu priliku za jačanje administrativnih kapaciteta uvelike će ovisiti o njihovoj hrabrosti, ustrajnosti i viziji kao i o sklonosti upravljačkog tijela i nadležnih ministarstava da prihvati izazove koje nosi četvrta industrijska revolucija osobito u dijelu prilika koje pružaju novi poslovni modeli.