

Nabava raspoloživosti javnih građevina u funkciji bolje iskoristivosti EU sredstava

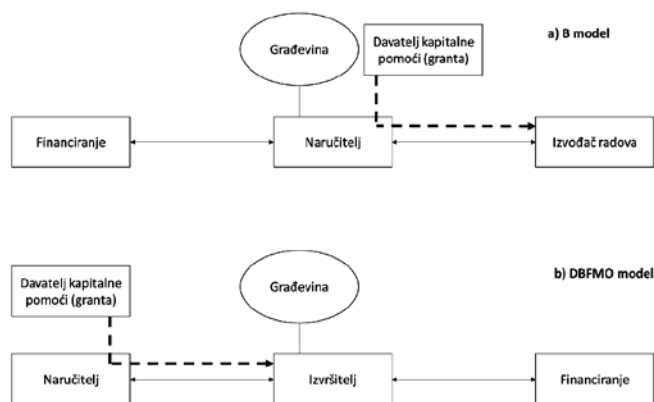
Damir Juričić*

Javni naručitelji javne investicijske projekte mogu nabavljati kao radove i kao usluge, tj. usluge raspoloživosti prostora. U prvom slučaju naručitelj pribavlja i ukupne izvore financiranja (umanjeno za kapitalnu pomoć - grant), dok u drugom slučaju izvore financiranja pribavlja izvršitelj. Također, u prvom slučaju onaj dio ukupnih izvora financiranja koji se ne odnosi na kapitalnu pomoć ili kredit EIB-a, EBRD-a ili WB-a se statistički evidentira kao doprinos povećanju javnog duga, dok u drugom slučaju, nabava usluge raspoloživosti nema utjecaja na povećanje javnog duga. Naručitelji, osobito oni na lokalnoj razini vlasti, imaju priliku primjenom modela nabave usluge raspoloživosti povećati efikasnost svojih investicija-isporučujući veću vrijednost za novac građanima, doprinijeti smanjenju javnog duga te značajno skratiti vrijeme pripreme i provedbe projekata, uz veću iskoristivost EU izvora. Ostaje za vidjeti jesu li ti kriteriji značajni i za procese političkog odlučivanja.

1. Uvod

Nabava radova pretpostavlja javnog naručitelja kao investitora, u okviru kojega se on zadužuje za namirenje kapitalne vrijednosti projekta (dio **a** na shemi 1), preuzima dio rizika građenja te gotovo sve rizike uporabe¹. Rizici uporabe odnose se na vjerojatnost prekoračenja troškova održavanja građevine i zamjene istrošenih materijala te vjerojatnost negativnih ekoloških učinaka, poput povećane emisije stakleničkih plinova ili povećanje potrošnje energenata i slično². Nerijetko se događa da i rizici prekoračenja kapitalne vrijednosti projekta padaju na teret naručitelja. Nabava usluge raspoloživosti građevine javnom naručitelju pretpostavlja izvršitelja izvan javnog sektora koji, prema standardima građevine i prostora definiranih od strane javnog naručitelja, gradi, tu gradnju financira te održava građevinu raspoloživom javnom naručitelju, a koji posredstvom nje isporučuje osnovnu javnu uslugu (npr. liječenje, odgoj, obrazovanje, promet, sigurnost, zbrinjavanje komunalnog otpada i slično). Kada naručitelj nabavlja javni projekt kao radove³, onda u životnom vijeku građevine plaća sve troškove koji nastanu na toj građevini. Kada javni projekt nabavlja kao uslugu raspoloživosti (dio **b** na shemi 1), tada plaća samo onu raspoloživost koja odgovara definiranim i ugovorenim standardima.

Shema 1: Organizacijske sheme za modele nabave radova (a) i nabavu usluge raspoloživosti (b)



Izvor: Autor.

Kod javnih projekata prihvatljivih za sufinansiranjem kapitalnim pomoćima EU, naručitelj koji nabavlja projekt kao radove financira proces izgradnje građevine (iz vlastitih ili tuđih izvora financiranja), a po okončanju faze građenja iz kapitalne pomoći namiruje dio prethodno pribavljenih izvora financiranja, do visine prihvatljivog troška. Izvori namijenjeni financiranju neprihvatljivih troškova namirit će se, najčešće, iz proračuna. Taj dio ukupnih izvora financiranja može povećati javni dug. Kod projekata prihvatljivih za sufinansiranje, a koje naručitelji nabavljaju kao uslugu raspoloživosti, procesi u razdoblju od početka građenja do početka uporabe značajno su jednostavniji. Naime, budući da izvršitelj projektira, gradi i financira projekt naručitelj s plaćanjem naknade za raspoloživost započinje stavljanjem građevine u uporabu, a grantom samo smanjuje naknadu, čiji dio koji se odnosi na neprihvatljive troškove, nastavlja plaćati u smanjenom iznosu do kraja ugovornog razdoblja.

S obzirom na opisane značajke dva modela nabave javnih građevina, koja su legitimna za primjenu u Republici Hr-

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

¹ U praksi se ovakav model nabave označava generičkim nazivom B (*Build*) ili DB (*Design – Build*) te predstavlja fazu projekta (ili rizike) koje javni naručitelj prenosi na izvođača radova.

² U okviru ovog primjera apstrahiraju se operativni troškovi rada i materijala povezanih s osnovnom djelatnošću i uslugama koje se isporučuju posredstvom građevine. Ovdje je pozornost usmjerena na samu građevinu, u fazi izgradnje i uporabe.

³ Generički naziv za ovakav model nabave je DBFMO (*Design – Build – Finance – Maintenance – Operate*) iz razloga što javni naručitelj na izvršitelja prenosi rizike projektiranja, izgradnje, financiranja, održavanja i upravljanja.

vatskoj, valja postaviti slijedeća pitanja o učincima njihove primjene na efikasnost javnih politika, u dijelu koji se odnosi na javne investicije:

1. U kojoj je mjeri grant odlučujući čimbenik za odluku o provedbi javnog investicijskog projekta?
2. Koji su to društveno opravdani i ekonomski racionalni kriteriji za odlučivanje o primjeni odgovarajućeg modela nabave?
3. Kakav je učinak granta na troškove projekta u njegovom ukupnom životnom vijeku?
4. Kako spomenuti modeli nabave utječu na rok pripreme i provedbe projekta te na intenzitet iskoristivosti izvora iz VFO 2021-27. godine?

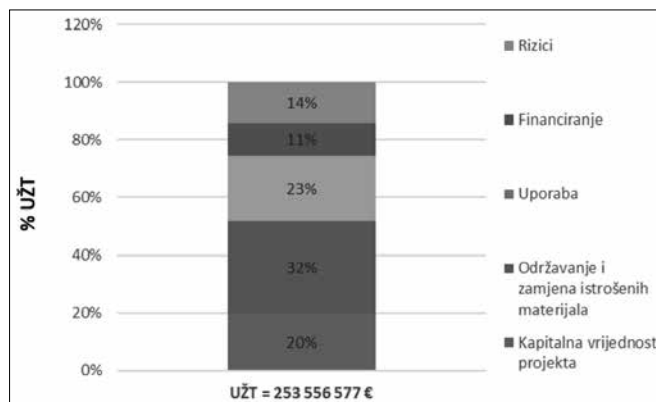
2. Analiza slučaja

Odabrani slučaj odnosi se na javni investicijski projekt⁴, ukupne kapitalne vrijednosti od 50,35 milijuna kuna, s razdobljem projektiranja i građenja od 3 godine te 25 godina vijeka uporabe. U razdoblju uporabe prosječni godišnji troškovi uporabe, održavanja i zamjene istrošenih materijala iznose 6,93 milijuna kuna. Projekt se financira kreditom na rok od 15 godina te interkalarnom i redovitom kamatnom stopom od 3% godišnje, uz jednokratnu naknadu od 0,5%. U strukturi izvora financiranja spomenuti kredit je kod modela nabave radova zastupljen sa 100%, dok je kod modela nabave usluge raspoloživosti (financiranje izvršitelja) zastupljen s 80%. Podređeni zajam izvršitelja ročnosti od 21 godinu s 19% uz redovitu i interkalarnu kamatnu stopu od 4% te vlasnički izvor s 1% očekivanog prinosa od 7% godišnje. Ukupna kapitalna vrijednost projekta prihvatljiva je za sufinanciranje kapitalnom pomoći od 85%. Diskontna stopa za izračun sadašnje vrijednosti troškova ili odljeva iznosi 4% godišnje.

3. Grant kao čimbenik odluke o provedbi projekta

Javni menadžment odluke o provedbi investicijskog projekta vrlo često donosi ovisno o dostupnosti kapitalne pomoći. Stav je administracije da će projekt provesti ako mu nadležno tijelo dodjeli kapitalnu pomoć. Razlog kauzalitetu između odluke o provedbi projekta i dodijeljene kapitalne pomoći javni menadžment tumači priuštivošću, odnosno da će sitroškove projekta moći priuštiti ako se oni umanje kapitalnom pomoći. Takav stav čini se racionalnim, ekonomski opravdanim te društveno odgovornim jer provedba nepriuštivih projekata može javnog naručitelja izložiti brojnim rizicima, čija materijalizacija može značajno ugroziti dugoročnu financijsku održivost proračuna i stalnu isporuku ostalih javnih usluga. Kako bi argumentirali takvu odluku, administracija priređuje analizu ukupnih životnih troškova projekta, sukladno normi HRN ISO 15 686-5:2009. Analizom se procjenjuju ukupni životni troškovi projekta te volumen i dinamika ukupnih plaćanja iz proračuna naručitelja u životnom vijeku projekta. Radi se o usporednoj analizi različitih modela nabave te različitih tehnoloških opcija. Rezultati analize za slučaj iz primjera prikazani su grafikonom 1:

Grafikon 1: Struktura ukupnih životnih troškova projekta iz primjera u slučaju nabave radova



Izvor: Izračuni autora.

Iz grafikona 1 razvidno je da je udio kapitalne vrijednosti projekta u ukupnim životnim troškovima 20%. Pojednostavljeno, to znači, da kapitalna pomoć od 85% kapitalne vrijednosti projekta ima utjecaj na svega 17% ukupnih životnih troškova, koji u ovom slučaju obuhvaćaju troškove građenja, održavanja, uporabe, financiranja i rizika. U pogledu troškova financiranja, ukupni troškovi financiranja (jednokratna naknada, interkalarna i redovita kamata) u ukupnim životnim troškovima sudjeluju s 11%. Iz primjera se može zaključiti da je kod projekata prihvatljivih za sufinanciranje kapitalnom pomoći do približno 60%, svejedno hoće li grant biti u formi subvencionirane kamatne stope ili bespovratne jednokratne isplate po okončanju razdoblja građenja. Sličan učinak na ukupne životne troškove imaju i plaćanja iz proračuna. U tom smislu, administracija bi pod priuštivošću trebala razumjeti plaćanja koja proizlaze iz projekta u njegovom životnom vijeku, u konkretnom slučaju od 28 godina, te provesti analizu utjecaja različitih formi grantova na ukupna plaćanja.

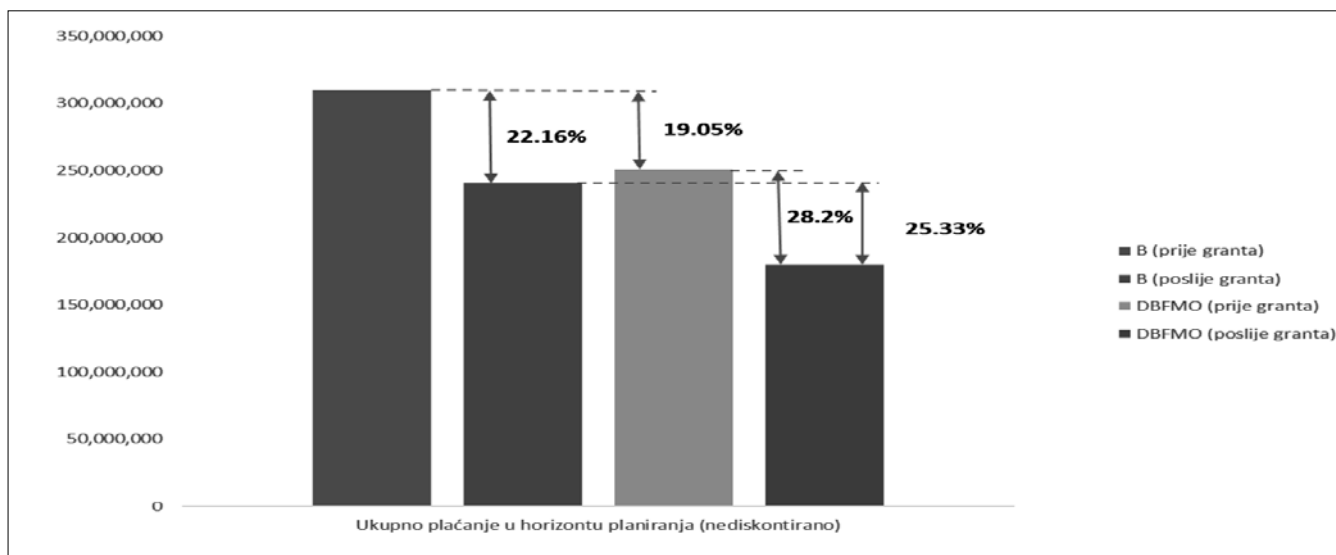
4. Kriteriji za odlučivanje o primjeni odgovarajućeg modela nabave

Društveno odgovorna i transparentna administracija zasigurno će si postaviti pitanje o kriterijima na temelju kojih bi mogla donijeti odluku o modelu nabave, a kojom bi postigla najbolju vrijednost za novac. U praksi se najčešće koriste dva kriterija. Oba su temeljena na pokazatelju vrijednosti za novac, tj. postotne razlike u troškovima ili neto plaćanjima iz proračuna za namirenje svih odljeva projekta u njegovom ukupnom životnom vijeku. Prvim pokazateljem uspoređuju se sadašnje vrijednosti ukupnih životnih troškova, u kojem se slučaju (pozitivna) vrijednost za novac može očekivati ako je sadašnja vrijednost za novac alternativne nabave manja od iste strukture troškova koji bi nastali u slučaju primjene modela nabave radova. Kada se radi o projektima prihvatljivim za sufinanciranje iz EU ili nekih drugih izvora, provest će se analiza vrijednosti za novac prije i poslije granta.

Drugi pokazatelj odnosi se na razliku u plaćanju iz proračuna za namirenje svih troškova i odljeva u ukupnom životnom vijeku građevine. Učinci su prikazani na grafikonu 2:

⁴ Za potrebe ovoga teksta konkretna slučaj je pojednostavljen

Grafikon 2: Usporedba ukupnih vrijednosti plaćanja iz proračuna te vrijednost za novac za modele nabave radova i usluge raspoloživosti prije i poslije granta



Izvor: Izračuni autora.

Kada projekt ne bi bio prihvatljiv za sufinanciranje bespovratnom kapitalnom pomoći, za naručitelja bi bilo povoljnije projekt nabaviti kao uslugu raspoloživosti građevine, iz razloga što bi u tom slučaju ukupna (nediskontirana) plaćanja iz proračuna bila manja za 19,05%. Međutim, u slučaju sufinanciranja kapitalnom pomoći od 85%, ukupna plaćanja kod primjene modela nabave radova smanjila bi se za 22,16%, dok bi se u slučaju primjene modela nabave usluge raspoloživosti plaćanja smanjila za 28,20%. Konačno, kod isplate kapitalne pomoći izvršitelju, veća se vrijednost za novac (25,33%) postiže se u slučaju nabave usluge raspoloživosti.

5. Prihvatljiv korisnik kapitalne pomoći

Uredbom⁵ (EU) br. 1303/2013 Europskog parlamenta i vijeća od 17. prosinca 2013. operacije ulaganja u javne investicijske projekte temeljene na nabavi usluge raspoloživosti definirane su kao "oblici suradnje između javnih tijela i privatnog sektora, čiji je cilj poboljšati ostvarenje ulaganja u infrastrukturne projekte ili druge vrste operacija pružajući javne usluge podjelom rizika, udruživanjem stručnosti privatnog sektora ili dodatnim izvorima kapitala". Izvorno se ova odredba stavka 24, članka 1. Uredbe odnosi na javno-privatna partnerstva, koja predstavljaju nešto širi pojam, a nabava usluge raspoloživosti je jedan od oblika ovakve suradnje. U praksi se javna administracija uglavnom suzdržava od primjene ovakvih modela nabave, iz razloga što je percipiraju kao kompleksnu te dugotrajnu u pripremi i provedbi. Štoviše, ovakav model doživljavaju kao zakonski neprihvatljiv, budući da korisnik kapitalne pomoći i vlasnik građevine uvijek treba biti javni naručitelj. Kod alternativnih modela nabave, a u koje spada model nabave usluge raspoloživosti, prema njihovu stavu, to nije slučaj – korisnik je izvršitelj, kao i (privremeni) vlasnik građevi-

ne. Međutim, da to nije točno dokazuje i odredba članka 62. Uredbe kojom se ističe da "ESI fondovi mogu se upotrebljavati za potporu operacijama JPP-a. Takve operacije JPP-a provode se u skladu s primjenjivim pravom, a posebno pravom o državnoj potpori i javnoj nabavi". Važna je i odredba o korisniku u slučaju primjene modela nabave usluge raspoloživosti, opisana u odredbi članka 64.: "U slučaju operacije JPP-a kada je korisnik tijelo javnog prava, za troškove operacije JPP-a do koje je doista došlo i koju je platio privatni partner može se, ne odstupajući od članka 65. stavka 2., smatrati da su ih uzrokovali i platili korisnici i uključeni u zahtjev za plaćanje Komisiji...". To znači da će se troškovi (i s njima u vezi identifikacija prihvatljivih) nastali kod izvršitelja tretirati, na odgovarajući način, kao troškovi naručitelja. Štoviše, naručitelj može odrediti da izvršitelj bude korisnik potpore, na što izričito ukazuje odredba stavka 2. članka 63. Uredbe.

Ne ulazeći dublje u analizu zakonodavnog i institucionalnog okvira za pripremu i provedbu modela nabave usluge raspoloživosti, može se zaključiti da ne postoje zakonska i institucionalna ograničenja za primjenu ovog alternativnog modela nabave, kao ni ograničenja u pogledu sufinanciranja kapitalnim pomoćima EU. Štoviše, EU prepoznaje ove modele kao instrumente za ubrzanje provedbe javnih projekata i oslobađanje fiskalnog kapaciteta proračuna naručitelja, s pozitivnim učinkom na priuštivost i javni dug. Ograničenja i rezerviranost u pogledu upotrebe ovog modela u Republici Hrvatskoj proizlaze iz percepcije onih koji taj model ne poznaju, prouzročivši tako usporavanje isporuke javnih projekata, smanjujući priuštivost i transparentnost te povećavajući javni dug.

⁵ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/PDF/?uri=CELEX:32013R1303&from=hr> (27.9.2021.)

6. Utjecaj modela nabave na rok pripreme i provedbe projekta

Unatoč percepciji javne administracije o duljem razdoblju pripreme i provedbe projekta nabavljenog kao uslugu raspoloživosti, u stvarnosti je situacija suprotna. Najčešće su razdoblja pripreme i provedbe projekata nabavljenih kao radovi dulja, a razlozi su jednostavni i mjerljivi. Naime, kada se projekti nabavljaju kao radovi, naručitelj provodi više postupka nabave. Prvi je nabava tima savjetnika koji će provesti sve potrebne pravne, ekonomsko-financijske i tehničke analize te utvrditi priuštivost projekta naručitelju. Potom će se provesti nabava projektiranja. Kada se odabere tim projekatana i kada su svi projekti izrađeni, slijedi nabava odvjetničkih usluga za izradu ugovora o izgradnji te nabava izvođača radova. U međuvremenu će trebati nabaviti izvore financiranja, a po okončanju faze izgradnje, nabavit će se usluga održavanja i zamjene istrošenih materijala⁶.

U slučaju primjene modela nabave usluge raspoloživosti naručitelj provodi samo dvije nabave: prva je nabava tima savjetnika, koji provode pravne, ekonomsko-financijske i tehničke analize te izrađuju ugovor o nabavi usluge raspoloživosti, a druga je nabava izvršitelja. Izvršitelj će samostalno, ne primjenjujući propise kojima se uređuje područje javne nabave, nabaviti usluge pravnog savjetovanja, financijskih analiza, izvođenja radova, održavanja, financiranja i slično. Dakle, postoji velika vjerojatnost da će proces nabave i provedbe u slučaju primjene modela nabave usluge raspoloživosti trajati kraće.

Još je jedna važna prednost, a radi se o procesima povezanim s financiranjem i refinanciranjem prilikom isplate kapitalne pomoći. Naime, kod primjene modela nabave radova naručitelj se najčešće zadužuje za namirenje ukupne kapitalne vrijednosti projekta, a po isplati kapitalne pomoći isplaćuje glavnica kredita u cijelosti ili onaj njen dio čija je vrijednost jednaka kapitalnoj pomoći. Ostatak neisplaćene glavnice može refinancirati na duži rok otplate. U razdoblju uporabe projekta iz proračuna, ili prihoda projekta, postupno namiruje dospjele rate kredita. Kod primjene modela nabave usluge raspoloživosti u postupku nabave izvršitelja ugovara se naknada za raspoloživost,

koja se s početkom uporabe, na odgovarajući način umanjuje za iznos kapitalne pomoći te naručitelj nastavlja plaćati umanjenju naknadu za raspoloživost do kraja ugovornog razdoblja. Druga je mogućnost da se iznos kapitalne pomoći istakne u dokumentaciji o nabavi te da se ugovara neto iznos naknade za raspoloživost, koja će se također početi plaćati s početkom razdoblja uporabe, pa do dospijeća ugovora.

Još bi jedan važan aspekt primjene modela nabave usluge raspoloživosti mogao značajno utjecati na dodatno ubrzanje provedbe javnih investicijskih projekata, a osobito tzv. „nagrađevinskih projekata“, u okviru kojih naručitelji nabavljaju raspoloživost opreme, uređaja ili strojeva. Naime, kod primjene ovog modela izvršitelj je izložen riziku naplate potraživanja po osnovi naknade za raspoloživost od naručitelja. S druge strane, izvori financiranja izvršitelja izloženi su kreditnom riziku, koji proizlazi iz vjerojatnosti da će izvršitelj isporučiti standarde usluga na način kako su ugovoreni. Ovi rizici mogli bi se ublažiti izdavanjem dviju garancija u formi garantnih (jamstvenih) financijskih instrumenata EU. Prvom garancijom, garancijom za plaćanje naknade po dospijeću, davatelj garancije će po nalogu naručitelja izdati garanciju u korist izvršitelja. Drugom garancijom, garancijom za performanse, davatelj garancije će po nalogu izvršitelja izdati garanciju u korist izvora financiranja (obično vjerovnika nadređenog kredita). Ovom garancijom će davatelj garancije (garant) namiriti sve one umanjene iznose isplaćene naknade za raspoloživost, nastale uslijed neispunjenja standarda. Ovakvi financijski instrumenti mogli bi značajno doprinijeti ubrzanju pripreme i provedbe javnih investicijskih projekata, a samim time i većem intenzitetu korištenja raspoloživih izvora financiranja VFO 2021.-2027.

7. Zaključak

Nakon naučenih lekcija smanjenog intenziteta ugovaranja i isplate izvora sufinanciranja i financiranja iz VFO 2014.-2021. te stvorenog rezerviranog stava prema alternativnim modelima nabave javnih investicijskih projekata, za novi VFO mogli bi, otvaranjem javne rasprave, identificirati načine, procese i procedure kojima bi se primjenom modela nabave usluge raspoloživosti ubrzao proces pripreme, provedbe i sufinanciranja. Uz to, moguće je povećati priuštivost i transparentnost te smanjiti opterećenje na javne izvore financiranja.

Model nabave usluge raspoloživosti, koji se intenzivno primjenjuje u brojnim razvijenim zemljama, mogao bi i trebao biti dobar instrument brže provedbe projekata. Ostaje za vidjeti hoće li se u ovom slučaju, na temelju naučenih lekcija, povećati efikasnost novog VFO.

⁶ Ova aktivnost postaje sve aktualnija nakon spoznaje da je održavanje velikog broja javnih projekata bilo simbolično i ovisilo je o proračunskim prioritetima i mogućnostima (na primjer vodoopskrbna mreža garada Zagreba, Dnevnik HRT, 26.9.2021.). U okviru analize priuštivosti, ukoliko ih je uopće bilo, nerijetko su se troškovi održavanja i zamjene istrošenih materijala prikazivali u smanjenom iznosu doprinoseći tako nerealnoj priuštivosti, a samim time i do nerealnih ukupnih troškova projekta u njegovom životnom vijeku te nerealnih konačnih cijena javnih usluga.



CENTAR@TIM4PIN.HR
PITAJCENTAR@TIM4PIN.
HR



01/5531-755
099/3037-677