

DBF model - optimalno rješenje za obnovu javnih zgrada oštećenih u potresu?

Damir Juričić*

Saša Marenjak**

Materijalne posljedice potresa koji se dogodio u Zagrebu 22. ožujka 2020. godine značajne su. Na terenu su stručnjaci (statičari) koji procjenjuju prirodu šteta na približno 600 zgrada od kojih je i značajan dio onih za javne namjene. Prema javno dostupnim informacijama u pripremi je i niz zakonskih prijedloga s ciljem organiziranja, financiranja i ubrzanja provedbe postupka obnove. Prema tim prijedlozima moguće je očekivati suspenziju Zakona o gradnji i Zakona o javnoj nabavi i provedbu po modelu sličnom modelu obnove Gunje u kojem postoje i sumnje o višemilijunskim eurskim iznosima prekoračenja očekivanih cijena građenja. Postavljamo si pitanje: je li tradicionalni model nabave radova obnove optimalan i da li bi optimalan model nabave mogao biti onaj iz grupe alternativnih modela nabave pod nazivom DBF (Design-Build-Finance). To je model u okviru kojega se rizici projektiranja, provedbe obnove i financiranja prenose na izvođača iz privatnog sektora? Koja bi bila osnovna obilježja ex-ante analize vrijednosti za novac (VfM) te bi li vrijednost za novac u slučaju primjene DBF modela mogla biti bolja od one u tradicionalnom modelu?

1. Uvod

Razumljivo je da je pozornost, u ovoj fazi razvoja događaja, usmjerena na procjenu šteta te identifikaciju tehničkih mjera za potrebe obnove. Međutim, projekt provedbe cijelog niza pojedinačnih obnova (u ovom slučaju) javnih zgrada ne sastoji se samo od tehničkih mjera već su u takvom složenom projektu sadržane i aktivnosti vezane uz propise kojima će se omogućiti njegova provedba te aktivnosti temeljem kojih će se definirati i model organizacije provedbe i financiranja. Pod organizacijom provedbe razumije se specifična uloga javnog naručitelja u odnosu na izvođača radova, podizvođače, kreditora, davatelja kapitalne pomoći i slično. Dakle, radi se o ugovaranju provedbe obnove i raspodjele rizika projekta među uključenim subjektima. Važno pitanje, osobito u uvjetima određenim današnjom "pandemičko-potresnom" situacijom, je i kako će se provedba financirati, kako će provedba projekata utjecati na novčane tokove javnih naručitelja i izvođača.

Praksa primjene alternativnih modela nabave i pro-

vedbe javnih projekata (građevina) različita je u svijetu. Općenito, gospodarski razvijenije zemlje u svijetu poput Kanade, Australije, Sjedinjenih Američkih Država, Njemačke, Francuske, Novog Zelanda, Ujedinjenog Kraljevstva i sličnih sklone su primjenjivati alternativne modele nabave. Najčešće se koriste različiti modeli javno-privatnog partnerstva. Međutim, valja napomenuti da je i definicija ovog modela različita u svijetu. Dok se u Europi pod tim pojmom razumije tzv. ugovorni model u okviru kojega privatni poduzetnik projektira, gradi, održava i upravlja javnim projektom i prihode pretežito naplaćuje iz proračuna javnog naručitelja (DBM, DBFM, DBFMO) u ostalim zemljama svijeta taj se pojam razumije šire pa su, osim navedenih, u tu grupu svrstani i modeli poput DB i DBF¹. Dakle, radi se o funkcijama (grupama rizika) koje se prenose na privatnog poduzetnika. Razlika u razumijevanju javno-privatnog partnerstva, jednim dijelom, proizlazi i iz definicije koju je usvojio Eurostat. Eurostat striktno razdvaja alternativne modele na javno-privatno partnerstvo i koncesije. Pritom je javno-privatno partnerstvo definirano kao model u okviru kojega privatni partner pretežiti dio svojih pri-

* Dr.sc. Damir Juričić, Centar za podršku pametnim i održivim gradovima Sveučilišta u Rijeci

** Prof.dr.sc. Saša Marenjak, Redoviti Profesor u trajnom, zvanju, Građevinski Fakultet Osijek

¹ DB – Design-Build; DBM – Design-Build-Maintenance; DBMO – Design-Build-Maintenance-Operate; DBFMO – Design-Build-Finance-Maintenance-Operate; DBF – Design-Build-Finance.

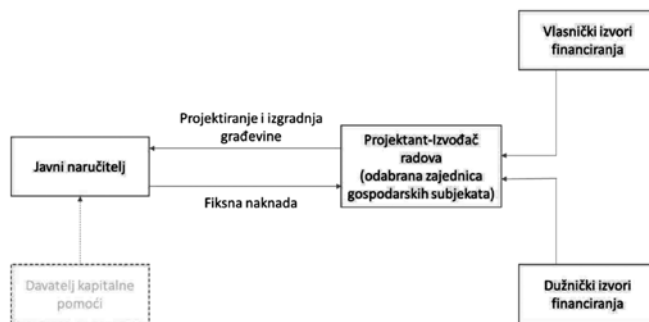
hoda naplaćuje iz proračuna javnog partnera dok se pod koncesijom razumije model u okviru kojega koncesionar pretežiti dio prihoda naplaćuje od krajnjih korisnika.

2. DBF model

DBF model nabave često se koristi u SAD, Australiji i Kanadi². Brojne analize ukazuju na zaključak da se tim modelom nabave može postići bolja vrijednost za novac u odnosu na tradicionalni model nabave koji je u našoj zemlji gotovo jedini model u primjeni nabave javnih građevina. Valja istaknuti da se pod vrijednošću za novac, u užem smislu značenja tog pojma, razumije razlika u ukupnim životnim troškovima DBF modela u odnosu na ukupne životne troškove tradicionalnog modela. Pod ukupnim životnim troškovima razumiju se troškovi koje projekt ima u njegovom ukupnom životnom vijeku poput troškova pripreme, nabave, projektiranja, ugovaranja, izgradnje, održavanja, rizika te uklanjanja građevine na kraju životnog vijeka.

Koja su osnovna obilježja DBF modela i koji su to čimbenici zbog kojih bi se njime mogla postići bolja vrijednost za novac? U DBF modelu javni naručitelj definira standarde građevine i provodi javnu nabavu izvođača koji će građevinu projektirati i izgraditi u skladu s ugovorom definiranim standardima i zahtjevima. Odnosi subjekata u projektu nabavljenog po DBF modelu prikazani su na shemi 1:

Shema 1: Shema udruživanja i financiranja u DBF modelu



Izvor: autori

Javni naručitelj u okviru dokumentacije o nabavi definira standarde gađenja (obnove) i idejno rješenje na temelju kojih će projektant-izvršitelj izraditi projektnu dokumentaciju i provesti gađenje. U svrhu namirenja troškova projektiranja i izgradnje, projektant-izvođač radova će sklopiti ugovore o financiranju s vlasničkim i dužničkim izvorima financiranja. Nakon

što je građevina izgrađena, a javni naručitelj provjerio da je građevina izgrađena u skladu s definiranim standardima i idejnim rješenjem, izvođač će je predati javnom naručitelju na uporabu. U fazi uporabe naručitelj će je i održavati. Projektant-izvođač radova će, s prihvatom građevine i stavljanjem u uporabu, naplaćivati jednake (mjesečne, kvartalne, polugodišnje, godišnje) naknade u ugovornom razdoblju.

Koji su razlozi zbog kojih je moguće očekivati bolju vrijednost za novac ukoliko bi se obnova zgrada javne namjene oštećene u potresu provela primjenom DBF modela³?

- 1. Povoljan odnos početka provedbe projekta i plaćanja iz proračuna naručitelja.** S obnovom zgrada započinje se odmah nakon provedenog postupka nabave projekta, a s plaćanjem tek nakon okončanja obnove i stavljanja u uporabu. Plaćanja naknade provodi se iz operativnog proračuna. To odgođeno plaćanje povoljno utječe na novčani tok javnog naručitelja.
- 2. Jednostavna i transparentna mogućnost podjele troškova naknade u zajednici javnih naručitelja.** U slučaju sudjelovanja više javnih naručitelja u projektu obnove (na primjer, Grad Zagreb, Vlada, Županija...) svatko od sudionika na transparentan i unaprijed poznat način sudjeluje u financiranju plaćanja naknade. Ovakva transakcija može se provoditi posredstvom *escrow* računa što daje dodatnu sigurnost u provedbi transakcije.
- 3. Smanjenje kapitalnih troškova.** Povezivanje projektiranja (na temelju od naručitelja definiranih standarda građenja i idejnog rješenja) i građenja doprinosi učinkovitosti građenja koja se ponajviše može očitovati u manjoj ukupnoj kapitalnoj vrijednosti projekta.
- 4. Smanjenje troškova održavanja.** Bolja kvaliteta građenja posljedično može rezultirati manjim troškovima održavanja u ukupnom životnom vijeku građevine.
- 5. Skalabilnost.** Jednom određene procedure nabave i s njom povezane dokumentacije o nabavi, izrada ugovora i kalkulacija može se na jednostavan način primijeniti na cijelom nizu pojedinačnih projekata obnove. Ovakva standardizirana dokumentacija može utjecati i na pojednostavljivanje postupka pribave dužničkih i vlasničkih izvora financiranja budući da je osnovni instrument upravljanja kreditnim rizikom upravo ugovor koji sklapaju naručitelj i izvođač radova.

³ Partnerships Virginia, White Paper on Pilot Program for Design-Build-Finance Delivery Model, Concept for the Commissioner of Highways and the Secretary of Transportation, Virginia Department of Transportation, http://www.p3virginia.org/wp-content/uploads/2015/10/White-Paper-on-Pilot-Program-for-Design_V3.pdf

² Infrastructure Ontario (2015) Assessing Value for Money - An Updated Guide to Infrastructure Ontario's Methodology.

6. **Redukcija operacija vezanih uz projektiranje i financiranje.** Kod primjene tradicionalnog modela nabave naručitelj najčešće provodi prvo postupak nabave projektiranja, a potom i nabave izvođača radova te financiranja. Kod DBF modela ove tri faze projekta objedinjene su u jednoj nabavi što skraćuje vrijeme ukupnog postupka javne nabave. Izvori financiranja pribavlja projektant-izvođač radova nezavisno od obveznih procedura naručitelja.
7. **Provođenje obnove unutar planiranog roka.** S obzirom da javni naručitelj započinje s plaćanjem naknada tek po stavljanju zgrade u uporabu, izvođač (kao i izvori financiranja) je dodatno motiviran provesti radove u roku. Ovdje je važno skrenuti i pozornost na indirektnu korist za naručitelja i činjenicu da će izvori financiranja staviti izvore na raspolaganje onom poduzetniku kojem vjeruju da će radove provesti u roku. U protivnom značajno se povećava kreditni rizik kojemu su izloženi.
8. **Veća kvaliteta radova.** Povezivanje projektiranja i izgradnje, plaćanje naknade tek po izvedenim radovima te kombiniranje jamstva i naknade mogu potaknuti veću kvalitetu izvedenih radova.
9. **Povećanje konkurentnosti domaćeg poduzetništva.** Drugačija raspodjela rizika, novi modeli udruživanja i ugovaranja, drugačiji postupci javne nabave i slično povećava kompetencije domaćeg poduzetništva u odnosu na kompetencije stečene u postupcima tradicionalne (proračunske) nabave. Domaće poduzetništvo postaje konkurentnije na međunarodnom brzo rastućem tržištu alternativnih modela nabave.
10. **Veća učinkovitost kapitalne pomoći.** Jednaki iznos kapitalne pomoći (granta) može imati veći učinak kod isplate kapitalne pomoći u DBF modelu u odnosu na tradicionalni model nabave. Ukupan iznos plaćanja iz proračuna naručitelja može biti manji u slučaju isplate kapitalne pomoći kod DBF modela. Također, prednost DBF modela je što kapitalnu pomoć nije potrebno isplatiti iz proračuna u trenutku završetka obnove već se ona može isplaćivati u ugovornom razdoblju iz tekućeg proračuna kao dio ukupne naknade (sufinanciranje naknade).
11. **Transparentna organizacija provedbe projekta.** Projekti ove vrste, osobito oni veće kapitalne vrijednosti i/ili kompleksnije strukture sudionika, provode se posredstvom društva posebne namjene (DPN) koji u naravi predstavlja osnivanje nove pravne osobe (društvo s ograničenom odgovornošću) koju osniva odabrani ponuditelj i koje provodi izgradnju (obnovu), pribavlja izvore financiranja te ugovara radove s podugovarateljima. Svrha osnivanja DPN-a je veća transparentnost u evidenciji poslovnih promjena te zaštita naručitelja

i kreditora od tzv. kontaminacijskog rizika pravne osobe osnivača (tzv. matičnog društva).

Navedeni mogući čimbenici bolje vrijednosti za novac u slučaju primjene DBF modela nabave u odnosu na tradicionalnu nabavu javnih građevina evidentirani su u zemljama razvijenog gospodarstva. Budući da u našoj zemlji ne postoje iskustva s njegovom praktičnom primjenom, ostaje za odlučiti hoće li se iskustva razvijenih zemalja provjeriti i primjenom u našoj zemlji.

3. Mogućnost *ex-ante* procjene vrijednosti za novac dbf modela

Kao što je naprijed u tekstu spomenuto, kvantitativna vrijednost za novac predstavlja razliku između troškova građenja, financiranja i rizika koji bi se postigli u tradicionalnoj nabavi u odnosu na vrijednost tih troškova u slučaju primjene DBF modela. Vrijednost za novac moguće je računati usporedbom diskontiranih vrijednosti navedenih troškova, ali i, "životnije" usporedbom vrijednosti plaćanja iz proračuna kod primjene jednog i drugog modela. Uz pretpostavku da su sve vrijednosti parametara jednake, razlika u učincima proizlaziti će iz obilježja poreznog, računovodstvenog i financijskog sustava zemlje u kojoj se analiza vrijednosti za novac provodi. U uravnoteženom sustavu ne bi trebalo očekivati značajnije razlike. Međutim, najznačajniji čimbenici koji bi značajnije mogli utjecati na vrijednost za novac su razlika u ukupnoj kapitalnoj vrijednosti obnove te o riziku prekoračenja troškova izgradnje (obnove). Prekoračenje kapitalne vrijednosti projekta čest je slučaj. Međutim, građevinska je znanost ipak ustvrdila razliku u pojavnosti i vrijednosti prekoračenja kapitalne vrijednosti projekta uspoređujući tradicionalni model nabave s alternativnim (obično DBF, DBFMO i koncesije)⁴. Utvrđeno je da su prekoračenja kapitalne vrijednosti projekata kod alternativnih modela nabave manja u odnosu na prekoračenja kod primjene tradicionalnog (proračunskog) modela nabave. Važno je istaknuti i to da se približno 50% uzroka prekoračenja budžeta izgradnje odnosi na nepredviđene radove, izmjene projekta te pogreške tijekom izvođenja radova. Upravo ovi uzroci mogli bi se značajno smanjiti primjenom DBF modela iz razloga što isti subjekt (izvođač) projektira i izvodi radove te upravlja rizikom grešaka u izvođenju radova.

Kvaliteta analize kvantitativne vrijednosti za novac zacijelo će ovisiti o kvaliteti pretpostavki parametra rizika prekoračenja kapitalne vrijednosti projekta. Ove pretpostavke ovisit će, svakako, o vrsti projek-

⁴ Tijanić, K.; Car-Pušić, D. (2018) Prekoračenje rokova i proračuna građevinskih projekata – studija slučajeva, Zbornik radova Građevinskog fakulteta u Rijeci br. XXI.

ta, njegovoj složenosti te o kapitalnoj vrijednosti projekta. U svrhu ilustracije postupka *ex-ante* procijene kvalitativne vrijednosti za novac DBF modela u ovoj su se analizi koristili podatci o parametrima iz analize prekoračenja kapitalnih vrijednosti projekata koje navodi *Infrastructure Ontario*, u spomenutom izvoru, kao relevantne referentne izvore. Radi se o prosječnom prekoračenju kapitalne vrijednosti projekta kod primjene tradicionalnog modela nabave od 26.58% te kod primjene alternativnih modela nabave od 7.95%. Simulacija je provedena na programu za financijsko modeliranje u javnom sektoru **4budget** (www.4budget.eu), a koristio se modul **TMN-JPP-VzN**.

3.1. Pretpostavke projekta

U provedenoj analizi moguće vrijednosti za novac pretpostavilo se da je kapitalna vrijednost projekta jednaka i iznosi 4.16 milijuna kuna (bez PDV-a). Naravno, simulacija za tradicionalni model nabave (TMN) provedena je s PDV-om iz razloga što javni naručitelj nije u sustavu PDV-a dok je kod primjene DBF modela ta vrijednost bez PDV-a. Početak obnove planiran je na dan 10.10.2020. dok je završetak obnove i početak uporabe planiran na dan 20.4.2021. godine. Ugovor se zaključuje do 20.4.2036. godine. U obje opcije nabave obnova se financira u cijelosti iz dugoročnog kredita poslovne banke uz redovnu i interkalarnu kamatnu stopu od 3% godišnje i uz jednokratnu naknadu od 1% na rok od 15 godina. Rizici prekoračenja kapitalne vrijednosti projekta iznose 26.58% za tradicionalni te 7.95% za DBF model. Porez na dodanu vrijednost iznosi 25%, a porez na dobit 12%. Simulacija učinaka kapitalne pomoći provedena je sa iznosom pomoći od 1 248 000 kn (30% kapitalne vrijednosti bez PDV-a).

3.2. Izlazne vrijednosti

Vrijednost za novac se računala na temelju usporedbe dvaju pokazatelja: sadašnja vrijednost ukupnih životnih troškova opcija te sadašnja vrijednost ukupnih plaćanja iz proračuna. Rezultati vrijednosti za novac prema kriteriju sadašnje vrijednosti ukupnih životnih troškova prikazani su u tablici 1 i grafikonu 1:

Tablica 1: Kvantitativna vrijednost za novac na temelju kriterija sadašnje vrijednosti troškova

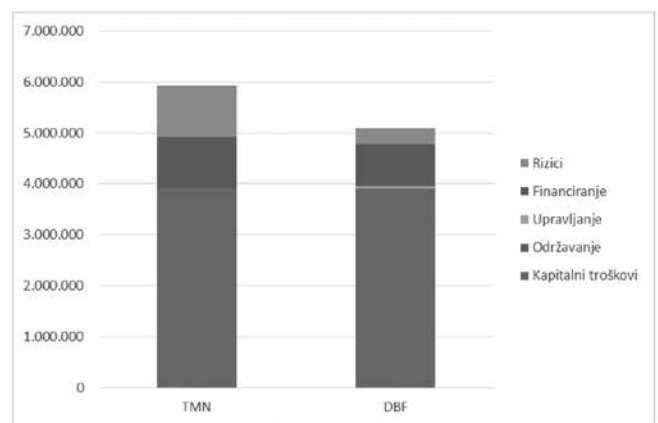
Opis	TMN	DBF
Kapitalni troškovi	3.915.249	3.911.859
Održavanje	0	0
Upravljanje	0	41.371
Financiranje	1.010.688	824.904
Rizici	999.781	310.993
UKUPNO	5.925.718	5.089.126

Izvor: simulacija priređena na programu 4budget.

“Ja već godinu dana uredno otplaćujem ratu kredita, a od toga nemam ništa. Umjesto ključa svog stana koji sam trebala dobiti za nekoliko dana, sada ću još najmanje šest mjeseci biti podstanar – ogorčena je buduća stanarka novog...”

Usporedbom sadašnjih vrijednosti troškova građenja, financiranja i rizika može se zaključiti da bi oni mogli biti manji kod primjene DBF modela nabave za približno 837 tisuća kuna ili 14%. Struktura troškova prikazana je na grafikonu 1:

Grafikon 1: Usporedba strukture sadašnjih vrijednosti troškova



Izvor: rezultati simulacije na programu 4budget.

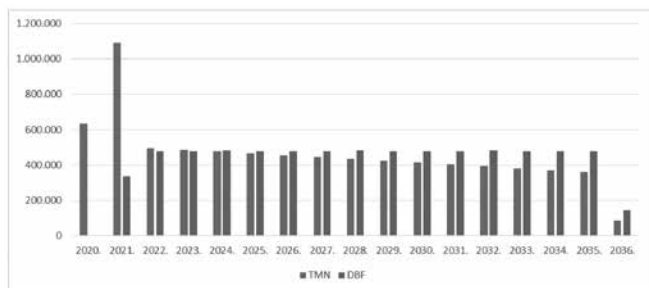
Rezultati kvantitativne vrijednosti za novac prema kriteriju neto plaćanja iz proračuna prikazani su na tablici 2:

Tablica 2: Kvantitativna vrijednost za novac na temelju kriterija neto plaćanja iz proračuna naručitelja u ugovornom razdoblju

Opis	Nediskontirano	Diskontirano
TMN	7.828.220	5.924.750
DBF	7.208.401	5.077.765

Izvor: rezultati simulacije na programu 4budget

Kada se usporede nediskontirane vrijednosti plaćanja iz proračuna naručitelja, ukupna vrijednost plaćenih naknada po DBF modelu manja je za približno 620 tisuća kuna ili približno 8% dok je ta razlika kod usporedbe diskontiranih vrijednosti još veća, 847 tisuća kuna ili približno 14%. Nediskontirana razlika predstavlja 12%, a diskontirana 16% kapitalne vrijednosti projekta. Razliku u dinamikama plaćanja prikazuje grafikon 2:

Grafikon 2: Usporedba dinamike i vrijednosti plaćanja iz proračuna u ugovornom razdoblju

Izvor: rezultati simulacije na programu 4budget

Iz grafikona 2 razvidno je da kod DBF modela plaćanje naknada započinje završetkom obnove, tj. početkom uporabe. Materijalizacija rizika prekoračenja kapitalne vrijednosti projekta sadržana je u naknadama koju plaća javni naručitelj. međutim, svi materijalizirani rizici iznad pretpostavljenih tereće račun izvođača. Za razliku od toga, kod primjene tradicionalnog modela nabave materijalizirani rizici prekoračenja kapitalne vrijednosti projekta terete račun javnog naručitelja i to u razdoblju kada su nastali pa se ti troškovi moraju namiriti iz proračuna naručitelja.

3.3. Učinak kapitalne pomoći

Jedno ili više javnih tijela (na primjer Vlada, županija, grad, EU izvori i slično) može odlučiti da će javnim naručiteljima u potrebi obnove zgrade (na primjer škole, bolnice, koncertne, kazališne i sportske dvorane, vrtići i slični) sufinancirati dio prihvatljive kapitalne vrijednosti projekta. Davatelj kapitalne pomoći to može provesti na dva načina:

1. Jednokratno isplatiti kapitalnu pomoć (obično) po okončanju faze izgradnje ili
2. Participirati u plaćanju naknade u DBF modelu nabave.

U slučaju primjene prve opcije davatelj kapitalne pomoći u situaciji je prikupiti i/ili pribaviti značajne svote kako bi po okončanju obnove isplatio kapitalnu pomoć jednokratno. Sredstva prikuplja preraspodjelom prihodovnih i rashodovnih stavki tekućeg proračuna dok ih pribavlja uglavnom zaduživanjem. S druge strane, primjena DBF modela pruža priliku sudjelovanja davatelja kapitalne pomoći u plaćanju naknada u ugovornom razdoblju. Takva mogućnost svakako relaksira financijsko i dužničko opterećenje priračuna davatelja kapitalne pomoći.

Isplata kapitalne pomoći po okončanju faze obnove ima učinak smanjenja izvora financiranja i samim time troškova kamata. Kapitalna pomoć ima različite

učinke na tradicionalni i DBF model. Učinci su prikazani u tablici 3:

Tablica 3: Usporedba izlaznih vrijednosti projekta prije i poslije isplate kapitalne pomoći

Kriterij	TMN		Razlika	DBF		Razlika
	Prije granta	Poslije granta		Prije granta	Poslije granta	
Sadašnja vrijednost troškova	5.925.718	5.709.172	216.545	5.089.126	4.868.676	220.450
Ukupna plaćanja iz proračuna	7.828.220	6.295.900	1.532.320	7.208.401	5.261.860	1.946.541
Sadašnja vrijednost plaćanja iz proračuna	5.924.750	4.828.764	1.095.986	5.077.765	3.706.576	1.371.189
Udio razlike plaćanja iz proračuna u kapitalnoj vrijednosti projekta			29,47%			37,43%

Izvor: rezultati simulacije na programu 4budget

Ukupan iznos plaćanja iz proračuna u ugovornom razdoblju kod primjene tradicionalnog modela nabave veći je od plaćanja kod primjene DBF modela za 414 221 kn ili 27%. Učinak kapitalne pomoći kod primjene tradicionalnog modela nabave iznosi približno 30% kapitalne vrijednosti projekta dok je taj učinak kod primjene DBF modela veći i iznosi približno 37%. Slijedom navedenog daje se zaključiti da je efikasnije sufinancirati bespovratnom kapitalnom pomoći DBF model. Razlika učinkovitosti iznosi približno 7 postotnih bodova.

4. ZAKONODAVNI I INSTITUCIONALNI OKVIR ZA PROVEDBU DBF MODELA

Zakonodavni okvir Republike Hrvatske ne regulira provedbu DBF modela na poseban način no, to ne znači da on nije provediv. Međutim, postoji nekoliko dvojbi čija bi ga zakonska uređenja ili adekvatno tumačenje postojećih odredbi propisa moglo značajno unaprijediti te olakšati i ubrzati njegovu provedbu.

4.1. Statistički tretman

Eurostat ovaj model provedbe ne tretira kao javno-privatno partnerstvo, koncesiju, *sale and lease-back* ili kao tradicionalni model nabave. U tom smislu njegove će obveze doprinijeti povećanju javnog duga. Razlog ovakvom tretmanu je taj što se na izvođača s rizicima izgradnje ne prenose i rizici održavanja i/ili potražnje. U odnosu na propise kojima se uređuje područje proračuna, kada je naručitelj subjekt regionalne ili lokalne razine vlasti, sklapanje ugovora bit će predmetom odobravanja ministarstva nadležnog za financije. Također, vrijednost obveza tretirat će se sukladno obvezama primjene članka 88. Zakona o proračunu.

4.2. Odnosi s podugovarateljima projektanta-izvođača radova

Odredbom članka 13.2. Zakona o javno-privatnom partnerstvu privatni partner samostalno ugovara odnose s podugovarateljima u postupku izvođenja ra-

dova. Budući da se provedba DBF modela ne uređuje ovim propisom primjenjuju se odredbe o podugovarateljima sukladno propisima kojima se uređuje područje javne nabave. Međutim, pitanje je ovdje kako će se tumačiti odredba članka 223.1. Zakona o javnoj nabavi u dijelu koji se odnosi na plaćanje podugovaratelja. Mišljenje autora je da DBF model zadovoljava kriterije "opravdanih razloga, vezanih uz prirodu ugovora ili specifične uvjete" zbog kojih se odredba ovog članka ne bi trebala primjenjivati u slučaju DBF modela. Ti opravdani razlozi ili specifični uvjeti su: (i) **predmet nabave** (ugovor je bitno različit od ostalih ugovora o javnoj nabavi budući da se ovdje ne nabavljaju samo radovi već projektiranje, radovi i financiranje, a upravo je financiranje taj bitni element koji mijenja prirodu DBF ugovora u odnosu na B ili DB), (ii) **način plaćanja** (naručitelj ne isplaćuje predmet nabave u cijelosti nakon okončanja faze građenja već isplaćuje naknadu u dugoročnom ugovornom razdoblju), (iii) **način financiranja** (naručitelj ne pribavlja izvore financiranja već ih pribavlja projektant-izvođač radova) te (iv) **mehanizam prijenosa rizika** (projektant-izvođač preuzima rizik prekoračenja troškova građenja. Zbog toga se svi odabrani podugovaratelji odabiru prema sposobnosti preuzimanja specifičnih rizika u fazi građenja te se na svakog primjenjuje princip koristi i troškova. Ukoliko se specifičan rizik materijalizira, podugovaratelj kojemu se taj rizik materijalizirao imat će narušen odnos koristi i troškova. Slijedom toga nije logično da naručitelj plaća proporcionalni dio naknade ukoliko se određeni rizik kod tog podugovaratelja materijalizirao).

4.3. Penalizacija naknade uslijed naknadno utvrđenih nepravilnosti u građenju

U pogledu penalizacije umanjenjem naknade ovdje je važno istaknuti da je naknada u pravilu nepromjenjiva iz razloga što ona predstavlja odgođeno plaćanje cijene građenja (obnove). Međutim, jamstva izvođača radova koja proizlaze iz propisa kojima se uređuje građenje u ovom se slučaju mogu primijeniti učinkovitije.

4.4. Odobravanje prijedloga projekta koji se nabavlja po DBF modelu

Za razliku od prijedloga ugovora o javno-privatnom partnerstvu, za odobravanja prijedloga ugovora između naručitelja i izvođača radova u DBF modelu ne postoji nadležnost niti jednog javnog tijela. Za pripremu i ocjenu kvalitete nadležno je javno tijelo koje će sklopiti ugovor o izvođenju radova. Ova situacija slična je onoj vezanoj uz ugovore o energetskom učinku.

4.5. Provedba projekta posredstvom društva posebne namjene

Iako u propisima ne postoji obveza provedbe projekta osnivanjem društva posebne namjene (DPN, SPV, OC, PC⁵) vrijedi svakako procijeniti odnos koristi i troškova ovakve provedbe. Troškovi će biti vezani uz osnivanje nove pravne osobe (d.o.o.) te, eventualno, evidencijom poslovnih promjena i službenim izvještavanjem (podnošenje financijskih izvještaja) dok će se uz koristi vezati veća transparentnost poslovnog procesa u ugovornom razdoblju, značajno smanjenje kontaminacijskog rizika, smanjenje agencijskih troškova te smanjenje rizika podinvestiranosti. Naime, kada odabrani ponuditelj u svrhu provedbe projekta osnuje DPN tada se sve transakcije provode posredstvom poslovnog računa DPN-a. U tom slučaju, dođe li do financijskih neprilika pravne osobe odabranog ponuditelja, novčani tok projekta, naručitelj i kreditor će biti zaštićeni od kontaminacije projekta financijskim neprilikama pravne osobe odabranog ponuditelja (tzv. matično društvo). Nadalje, odlučivanje o poslovanju u DPN-u ograničeno je isključivo svrhom osnivanja DPN-a, a to je provedba projekta obnove. Sav novčani tok usmjeren je na namirenje izvora financiranja i reinvestiranje viška slobodnog novca obično je ograničeno ili zabranjeno. Takvim uređenjem smanjuju se agencijski troškovi koje matično društvo (kao vlasnik DPN-a) ima u odnosu na menadžment DPN-a. Budući da se DPN zadužuje za namirenje kapitalne vrijednosti projekta, a ne matično društvo, matičnom se društvu oslobađa dužnički kapacitet za ostale poslovne akcije nevezane za projekt obnove čime se smanjuje rizik podinvestiranosti matičnog društva.

5. Zaključne preporuke

S obzirom na brojne znanstvene dokaze o velikoj vjerojatnosti prekoračenja kapitalne vrijednosti projekta u fazi provedbe obnove kao i dokaza o većoj učinkovitosti projekata nabavljenih po alternativnim modelima nabave u odnosu na tradicionalni, moglo bi se smatrati propuštenom prilikom ne iskoristiti prednosti koje bi javni sektor, krajnji korisnici i porezni obveznici imali od primjene DBF modela u projektima obnove javnih zgrada oštećenih u potresu. Iako je propisima moguće dodatno urediti postupanje s primjenom ovog modela nabave, u Republici Hrvatskoj ne postoje ograničenja za njegovu primjenu. Stoga se preporuča najvišoj razini javne administracije razmotriti mogućnost primjene DBF modela ne samo u projektu obnove u potresu oštećenih javnih zgrada nego i šire u postupcima nabave novih javnih zgrada ili rekonstrukcije postojećih.

⁵ DPN – društvo posebne namjene; SPV – Special Purpose Vehicle; OC – Owning Company; PC – Project Company.

Svjedočanstva korisnika zgrada:

“Kupce je šokiralo to što se spominje mogućnost više cijene stanova, a nisu ispoštovani rokovi.”

“Čekaju li (gradsko poduzeće, op.a.) zbog probijanja rokova tužbe, pokazat će vrijeme.”

“Klizna vrata nisu se mogla do kraja zatvoriti zbog loše namještenih graničnika. Isto je bilo i s pločicama koje su se odljepljivale ili virile centimetar od ruba zida.”

“Balkonska vrata nisu se mogla zatvoriti, voda se zadržava u WC školjci, u garažama na prvoj i drugoj razini ispod zemlje svako malo nema struje, ovima na trećem katu prokišnjava, krivo su postavili mjerače struje, na knaufu i izolaciji su štedjeli jer se iz jedne u drugu prostoriju sve čuje kao da zidova nema, ni jedna vrata nemaju pragove pa puše...”

“Čim se počeo otapati prvi snijeg, počelo je curiti sa stropa u novoizgrađenoj zgradi...”

“Pojavila se velika fleka uz dimnjak koja se ne da isušiti, pa pretpostavljamo da voda od nekuda stalno kapa. Naime, uz mrlju u dnevnoj sobi, voda curi i u kupaonici, iz pločica, pa krpu na podu moraju svako malo cijediti.”

“Već više od godinu dana to tako stoji, i svaka kisa sve više uništava. Kaplje po struji, po podu, od vlage je već sve uništeno”, navodi jedan od nezadovoljnih vlasnika stana.”

“Čovjek je pregledao i snimio oštećenja i zaključio da na pločama koje su otpale uopće nema tiplova, odnosno nema ljepila. Ljepilo je stavljeno u nedovoljnim količinama. Iz toga se vidi da je izvedba radova bila jako loša.”

Škola je predstavljena na svom otvaranju kao najmodernija i najopremljenija te je mnoge zapanjila svojim inovativnim izgledom. Međutim, ... svega godinu dana od dovršetka izgradnje na igralištu škole mijenja se podloga. Stara nije bila kvalitetno napravljena...»

“Stoga je pitanje tko je, imenom i prezimenom, odgovoran za ovakve propuste? Tko je nadgledao radove, tko je provodio očito lošu gradnju, tko je potpisao projekte koji su doveli do ovih problema, tko je platio...? Jedino što se sa sigurnošću zna jest tko je platio – a to su građani.”

“...zgrada koja je izgrađena 50-ih godina prošloga stoljeća zahtjeva potpunu rekonstrukciju. Neki od problema koje su roditelji naveli su dotrajali krov, nepostojanje betonske ploče, zbog čega je i postavljena željezna konstrukcija koja se počela urušavati i kroz koju u jednoj učionici prokišnjava, te loša izolacija vanjskih zidova.”

“Jedan od najradikalnijih problema zgrade je stubište koje, pišu autori dokumenta, gubi statiku. Na nekim je dijelovima napuknuto, ozbiljno podrhtava kad više učenika prolazi istovremeno. Stepence prema svim katovima istrošene su i skliske. Drvena stolarija u jezivom je stanju na svim prozorima. Zakucavaju je čavlama, improviziraju mehanizme za otvaranje i zatvaranje. Računi za grijanje zato su im, objašnjavaju, enormni.”

“Ukupni troškovi predloženih mjera adaptacije i eventualne obnove iznose X.XXX.XXX kuna. “Nakon svega navedenog, jasno je kako bi obnova starih zgrada bila financijski neisplativa.”