

# Preporuke kandidatima za gradonačelnike i načelnike na lokalnim izborima 2021. o tehnologiji pripreme javnih investicijskih projekata

**Damir Juričić\***

**Saša Drezgic\*\***

*Kampanje za izbor načelnika, gradonačelnika i župana se zahuktavaju diljem Hrvatske. Kandidati ističu svoje ideje o kapitalnim investicijskim projektima vjerujući da će upravo njima doprinijeti povećanju blagostanja građana. Međutim, da bi se taj cilj postigao investicijske projekte je potrebno dobro pripremiti, isporučiti u planiranom roku i budžetu te posredstvom njih kontinuirano isporučivati javne usluge definiranog standarda. U suprotnom, radit će se o pukoj listi želja i praznih obećanja s već proživljenim posljedicama: nikada isporučenih, društvu nepotrebnih, preskupih projekata kojima se isporučuje loša javna usluga. Kako bi se isporučenim javnim projektima doista postigla njihova osnovna svrha i planirani učinci, kandidatima i njihovim timovima u nastavku skrećemo pozornost na tehnologiju pripreme, provedbe i nadzora lokalnih javnih investicijskih projekata s preporukom da ju ugrade u svoje buduće javne politike u području investicijskih aktivnosti.*

## 1. Uvod

U proteklih nekoliko godina iznos proračunskih sredstava kojima su se financirale javne investicije u Republici Hrvatskoj iznosile su u prosjeku 11.3 milijardi kuna godišnje<sup>1</sup>. Radi se o vrijednostima ulaganja općina, gradova, županija i centralne države. Kada se istima pribroje ulaganja komunalnih društava i javnih poduzeća u javne investicijske projekte, kao i rastući izvori bespovratnih sredstava EU, možemo govoriti o nekoliko desetaka milijardi kuna javnog novca. Približno 67% ukupnih ulaganja u materijalnu imovinu odnosi se na građevinske objekte dok se predmet investiranja preostalog iznosa odnosi na strojeve, opremu, uređaje, biološku imovinu, intelektualno vlasništvo i druge oblike negrađevinskih investicijskih zahvata.

Radi li se ovdje o "velikoj" ili "maloj" vrijednosti javnih investicija ocjenjivat će se s obzirom na odabrani kriterij, no ukoliko ocjenjujemo prema kriteriju jaza između ponude i potražnje za suvremenim javnim uslugama zasigurno se radi o skromnoj vrijednosti koja upućuje na zaključak o potrebi značajno većeg volumena ulaganja.

Da kriterij volumena javnih investicija nije sam po sebi dovoljan niti za postizanje ciljane stope rasta gospodarstva niti za prevladavanje jaza slažu se brojni ekonomisti<sup>2</sup>.

Značajnije od volumena isporučenih javnih investicija je njihova kvaliteta. Na makro-razini kvaliteta javnih investicija mjeri se pomoću pokazatelja ICOR<sup>3</sup>, tj. odnosa udjela bruto investicija u BDP-u i stope rasta realnog BDP-a. Stječe se dojam da je ovaj pokazatelj relativno jednostavno izračunati uspoređujući odnos dva statistička podatka. Međutim, važno je i pitanje ustanovljavanja kriterija i pokazatelja kvalitete javnih investicija na mikro-razini, na razini pojedinačnog javnog projekta kako bi ovaj makro-ekonomski pokazatelj bio što povoljniji. Na razini pojedinačnog projekta kvalitetno pripremiti i isporučiti javni projekt postaje složeno iz razloga što zadire u široko područje ekonomskih, socijalnih, političkih, financijskih, pravnih, svjetonazorskih i drugih pitanja i aktivnosti koje bi trebalo optimalno proceduralno artikulirati na način da budu prihvatljivi najširem krugu javnih investitora, razumljivi, korisni, jednostavni za primjenu te točni i informativni u svrhu nadzora i mjerenja proizvedenih učinaka. Dakle, postavljaju se pitanja: kako pripremiti i provesti kvalitetni javni investicijski projekt, što sve treba uzeti u obzir, što je sve potrebno promijeniti u dosadašnjoj praksi pripreme i provedbe javnih projekata, koliko to košta, može li se postojećim administrativnim kapacitetom podržati takve promjene?

Iako, naravno, postoje primjeri dobro pripremljenih i isporučenih javnih investicijskih projekata, postoje i oni promašeni, društvu nepotrebni, vječno u fazi planiranja, ugovoreni, ali ne izgrađeni, postoje projekti sa značajno premašenim vremenom i budžetom, oni koji su se morali

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

\*\* Prof.dr.sc. Saša Drezgic, Sveučilište u Rijeci Ekonomski fakultet

<sup>1</sup> [https://www.dzs.hr/Hrv\\_Eng/publication/2020/12-02-01\\_01\\_2020.htm](https://www.dzs.hr/Hrv_Eng/publication/2020/12-02-01_01_2020.htm)

<sup>2</sup> Na primjer, <https://www.hub.hr/sites/default/files/inline-files/HUB%20ANALIZA%2067%20-%20Investicije%20u%20Hrvatskoj.pdf>.

<sup>3</sup> Engl. Incremental Capital Output Ratio.

sanirati netom po završetku izgradnje, postoje i oni kojima su se isporučivale usluge "zlatnih standarda", ali najviše je onih koji su vječno ostali na listi želja promovirani po potrebi svake četiri godine. Osnovna obilježja postojeće prakse pripreme i provedbe javnih investicijskih projekata su: fokus na kapitalnoj vrijednosti projekta, stalna izmjena prioriteta i nepostojanje sustavnog strateškog planiranja, zanemarivanje veze između standarda javnih usluga i troškova održavanja, nepostojanje stalnog nadzora kvalitete javne usluge, dugo razdoblje nabave, loša evidencija poslovnih promjena u ukupnom životnom vijeku javne građevine i slično.

Nažalost, dosadašnji sustav i praksa planiranja i realizacije javnih investicija u Hrvatskoj karakterizira relativno stihijski karakter koji je sve više vođen dostupnosti bespovratnih sredstava te relativno decentraliziranom sustavu odlučivanja koji dovodi do sve većeg jaza između razvijenih i nerazvijenih jedinica javnog sektora. Naime, razvijene lokalne uprave i samouprave imaju veći kadrovski i tehnički kapacitet za projektno planiranje te apsorpciju fondova EU, kao i veće mogućnosti provedbe. Stoga, za sada, dolazimo do paradoksalne situacije da politika javnih investicija kojoj je jedna od ključnih ciljeva konvergencija ekonomskog razvoja, zapravo dovodi do divergencije te povećanja nejednakosti između lokalnih uprava i samouprava na nacionalnom prostoru. Uz kvantitetu projekata koja nije zadovoljavajuća, poseban problem predstavlja manjak djelotvornosti i učinkovitosti samih kapitalnih projekata.

Koja bi to obilježja<sup>4</sup> trebali imati moderni javni investicijski projekti? Radi se, prije svega, o imperativnu **dijeljenja koristi**, tj. povećati dostupnost javnih usluga i smanjiti društvene nejednakosti, **ekološka otpornost**, tj. povećati otpornost na klimatske promjene, **priuštivost**, tj. omogućiti korištenje usluga po cijenama koje korisnici mogu platiti, **ekonomska efikasnost**, odnosno, isporučiti projekte koji imaju najbolju vrijednost za novac, nadalje, projekti moraju biti **održivi**, tj. sve projektne parametre treba planirati i njima upravljati u ukupnom životnom vijeku te projekti moraju biti **strateški planirani**, ponovljivi i bankabilni.

U nastavku nekoliko preporuka za koje priželjkujemo da ih kandidati prihvate i kasnije koriste. Preporuke su strukturirane s obzirom na nekoliko projektnih faza: planiranje (komunikacija s građanima, gruba procjena ukupnih životnih troškova, politička podrška, svrha, predmet i ciljevi projekta te analiza društvene koristi), priprema projekta (analiza tržišta, analiza ukupnih životnih troškova, analiza rizika, analiza vrijednosti za novac, standardi usluge i odluka o modelu nabave te sufinanciranje projekata iz EU izvora), nabava (radionice, odabir postupka nabave i kriteriji za odabir ponude) te uporaba (mjerenje standarda isporučene usluge, mjerenje planiranih i ostvarenih veličina te mjerenje zadovoljstva korisnika).

## 2. Planiranje

Prije svega, treba naglasiti da prvi korak prema realizaciji primjerene kvantitete i kvalitete javnih projekata počinje od ispravnog pristupa strateškom razvoju. Naime, dugogodišnja praksa našeg lokalnog javnog sektora bila je da strateški dokumenti nisu potrebni, a i ako postoje, njihov temeljni cilj je samo formalne prirode, radi eventualnog političkog pokrića. Stoga se takva dokumentacija radila bez primjerenog analitičkog okvira, uvida u nadređene strateške dokumente, bez stvarne participativne metodologije i ostalih važnih elemenata. Projekti koji su se navodili bili su lista želja političke opcije na vlasti, uglavnom bez dalje razrade od idejnog prijedloga. Preokret donekle dolazi procesom pristupanja EU, kada se propisuje da bez strateškog dokumenta nije moguće koristiti bespovratna sredstva. Međutim, osim što su sve jedinice lokalne uprave i samouprave donijele strateški dokument, u procesu pripreme nije se puno promijenilo. U velikoj mjeri analitički te participativni dio strategije nije imao previše veze s listom projekata. Kao posljedica, i danas samo mali broj jedinica javnog sektora koristi bespovratna sredstva za ostvarenje razvojnih ciljeva. Također, za mnoge jedinice pokrenuti investicijski projekti su potencijalno i štetni, budući da predstavljaju dugoročni teret za proračun (održavanje, plaće i slično), a nemaju nikakve učinke na lokalnu zajednicu.

U okviru ove faze potrebno je dati odgovore na brojna pitanja poput: koji su najvjerojatniji ukupni životni troškovi projekta, kolike prihode je moguće očekivati, kako će projekt utjecati na proračun naručitelja, kojim se modelom nabave očekuje najbolja vrijednost za novac, koja je najbolja struktura izvora financiranja projekta, kako nadzirati i mjeriti učinke u ukupnom životnom vijeku projekta, iz kojih izvora će se namirivati obveze koje proizlaze iz projekta te brojna druga koja se tiču organizacije izgradnje, održavanja ili pak organizacije nadzora isporučenih usluga. Najvažniji procesi u pripremnj fazi su oni vezani za identifikaciju, prikupljanje i kvantifikaciju pretpostavki jer će i kvaliteta izlaznih vrijednosti u provedbenim fazama ovisiti o kvaliteti pretpostavki. Najposlije, poznat je i GIGO princip (*Garbage In Garbage Out*). U fazi pripreme javnog investicijskog projekta važno je odgovoriti i na pitanje koliko i kako će se uključiti privatno poduzetništvo u isporuku. Hoće li poduzetništvo sudjelovati samo u fazi izgradnje ili će biti uključeno u više faza životnog vijeka projekta poput održavanja, financiranja ili upravljanja.

### *Komunikacija s građanima u svrhu identifikacije društveno potrebnih projekata*

Javna administracija trebala bi isporučivati isključivo projekte koji su potrebni društvu, projekte koji će doprinijeti najvećoj društvenoj vrijednosti. Nažalost, domaća i svjetska iskustva potvrđuju da se nerijetko isporučuju javni projekti koji svoju "svrhu" zadovolje trenutkom završetka izgradnje, tj. raspodjelom javnih novaca namijenjenih plaćanju izvedenih radova. Tim projektima ne isporučuje se javna usluga jer za njih ne postoji potražnja. To su društveno nepotrebni projekti. Najbolji način za identifikaciju

<sup>4</sup> <https://www.weforum.org/reports/six-qualities-of-sustainable-infrastructure-in-action>

projekata koji trebaju društvu je kroz sustav uključivanja građana u komunikaciju o javnim uslugama koje im trebaju, koje će povećati kvalitetu njihovog života, doprinijeti rastu gospodarskih aktivnosti i zapošljavanja i slično. Danas postoje brojne aplikacije koje omogućuju jednostavnije, brže i jeftinije uključivanje građana u komunikaciju s administracijom i treba ih koristiti u najvećoj mogućoj mjeri<sup>5</sup>.

### Gruba procjena ukupnih životnih troškova

Projektne parametri procjenjuju se u više faza, a njihova točnost ili pouzdanost ovisi o količini i kvaliteti informacija o projektnim parametrima. Stoga u najranijoj fazi pripreme javnog investicijskog projekta valja prirediti tzv. grubu procjenu ukupnih životnih troškova<sup>6</sup> u svrhu također grube procjene priuštivosti, tj. sposobnosti javnog naručitelja da iz proračuna podmiruje obveze koje proizlaze iz projekta u njegovom ukupnom životnom vijeku. Zašto je ovaj korak osobito važan? Važan je iz razloga što se, slobodno se može reći bez posebnih analiza, veliki broj odluka o provedbi javnih projekata donosi bez ikakvih informacija o vrijednosti projekta, a još manje o priuštivosti. Posljedica ovakvog pristupa pripremi projekata je odgađanje, čekanje ili pak, u najgorem slučaju, početak izgradnje koja traje unedogled.

### Politička podrška

Iskusni akteri na međunarodnom tržištu javnih investicijskih projekata tvrde da je za uspješnu provedbu projekata, osobito onih isporučenih društvu na alternativan način (EPC, JPP, KCS, SLB, PGR i slični)<sup>7</sup>, potrebna snažna politička podrška. Takav zaključak proizlazi iz iskustva brojnih snažno politički podržanih, ali promašenih i društvu nepotrebnih te politički nepodržanih projekata pa odbačenih u visokoj fazi pripreme, odgađanih, nikada započetih i slično. Dakle, besmisleni javni projekt koji je politički podržan uvijek će se u najkraćem roku isporučiti dok politički nepodržan projekt, koliko god da je smislen i društvu potreban, neće ugledati svjetlo dana. Međutim, valja postaviti i pitanje: kako bi trebala izgledati ta podrška? Što bi trebalo politički podržati? U odnosu na kulturu pripreme i provedbe projekta trebalo bi snažno podržati tehnologiju pripreme javnih investicijskih projekata. Podrška ni u kojem slučaju ne bi trebala biti vezana uz konkretan model nabave. Javna administracija ne bi trebala preferirati određeni model nabave iz politički oportunističkih razloga, primjerice, preferencija tradicionalnog modela nabave u odnosu na alternativne modele nabave ili obratno. Zdrava, održiva, produktivna, poštena i učinkovita politička podrška trebala bi se odnositi na transparentan i sveobuhvatan postupak pripreme i analize. Politika bi trebala podržavati

onaj model nabave za koji se analizom dokaže da postoji najveća vjerojatnost njegove učinkovite provedbe. Nadalje, politički bi valjalo podržati sustav definiranja standarda usluge i nadzor njene kvalitete u ukupnom životnom vijeku, kontinuirano mjerenje učinaka u svim fazama projekta kako bi se sustavno stvarala baza mjerljivih i usporedivih podataka, a sve kako bismo postojećim i budućim generacijama osigurali pouzdane podatke za odlučivanje. Takva baza podataka u Hrvatskoj postoji za svega nekoliko projekata. Radi se o projektima nabavljenim po modelu javno-privatnog partnerstva<sup>8</sup> gdje za svaki projekt postoje javno dostupni financijski izvještaji. Nažalost, takav sustav evidencije ne postoji ili je teško dostupan za tradicionalno nabavljene projekte.

### Jasno istaknuta svrha, predmet i ciljevi projekta

Odgovoriti na pitanje o svrsi i predmetu projekta ishodno je pitanje svakog javnog projekta. Zašto je projekt potreban društvu? Koje i kakve javne usluge će se isporučivati posredstvom predmetne građevine? Postoji li adekvatna potražnja za javnim uslugama? Kakva obilježja bi javna usluga trebala imati da zadovolji potražnju u određenom razdoblju i na određenom području? Hoće li isporučena javna usluga biti raspoloživa svim građanima pod jednakim uvjetima? Hoće li javna usluga biti priuštiva za sve građane – korisnike? Kakvu društvenu vrijednost očekujemo od projekta? To su samo neka od pitanja na koja bi svaki javni naručitelj za svaki javni projekt trebao dati jasne odgovore. Svrha projekta obično je određena temeljnom funkcijom javne usluge: svrha izgradnje škole je isporuka suvremene usluge obrazovanja, bolnice liječenja građana, vatrogasne postaje zaštita materijalne imovine građana, policijske postaje sigurnost građana i javni red. Predmet javnog investicijskog projekta vezan je pobliže uz građevinu posredstvom koje će se usluga isporučivati te način njene nabave: izgradnja škole koja će se nabaviti na tradicionalni način, rekonstrukcija muzeja u suradnji s privatnim poduzetništvom – javno-privatno partnerstvo ili nabava nove medicinske opreme kao usluge u razdoblju od pet godina - EqaaS<sup>9</sup>.

### Analiza društvene koristi

Smisao javnih investicijskih projekata je zadovoljiti određenu društvenu potrebu. Učinci koji se javnim projektima mogu proizvesti nisu ograničeni samo na pružanje osnovnih usluga (obrazovanje, liječenje, distribucija vode, siguran promet). Oni mogu proizvesti nova radna mjesta za nezaposlene građane, unaprijediti i dopuniti određene opskrbe lance, poboljšati lokalnu kvalitetu zraka i urbano okruženje, ukloniti prepreke socijalnoj uključenosti i, u konačnici, povećati dobrobit pojedinca i zajednice. Ova vrsta isporuke poznata je kao društvena vrijednost. Stvaranje društvene vrijednosti moguće je potaknuti u svim fazama životnog vijeka projekta, od najranijeg planiranja, preko projektiranja, nabave, isporuke, u fazi uporabe te,

<sup>5</sup> Na primjer: <https://www.user-participation.eu/> ili <https://bezgranica.hr/urbaninno/>

<sup>6</sup> Ovdje se naglašava upravo procjena ukupnih životnih troškova, a ne samo kapitalne vrijednosti koja je dio ukupnih životnih troškova.

<sup>7</sup> EPC – Energy Performance Contract, JPP – javno-privatno partnerstvo, KCS – koncesije, SLB – Sale and Leaseback, PGR – pravo građenja.

<sup>8</sup> <http://investcroatia.gov.hr/jpp/register/>

<sup>9</sup> Eng. *Equipment as a Service*.

na kraju, i u fazi uklanjanja javne građevine. Postoji vrlo jasna podudarnost UN-ovih ciljeva održivog razvoja<sup>10</sup> (SDG) i društvene vrijednosti. Obje su usmjerene na dostojanstven rad i gospodarski rast, smanjenu nejednakost, dobro zdravlje i dobrobit, održive gradove i zajednice te klimatske promjene. Analiza društvene vrijednosti ne bi ni u kojem slučaju smjela izostati iz korpusa ukupnih analiza javnog investicijskog projekta. U fazi pripreme, svaki javni investicijski projekt trebao bi se referirati na SDG-ove koji se projektom kane ostvariti.

### 3. Priprema projekta

Mnogi praktičari koji aktivno sudjeluju na tržištu javnih investicijskih projekata složiti će se, bez dileme, da je faza pripreme od velikog značaja za uspjeh javnog projekta. U okviru ove faze potrebno je dati odgovore na brojna pitanja poput: koji su najvjerojatniji ukupni životni troškovi projekta, kolike prihode je moguće očekivati, kako će projekt utjecati na proračun naručitelja, kojim se modelom nabave očekuje najbolja vrijednost za novac, koja je najbolja struktura izvora financiranja projekta, kako nadzirati i mjeriti učinke u ukupnom životnom vijeku projekta i brojna druga koja se tiču organizacije izgradnje, održavanja, organizacije nadzora isporučenih usluga i slično. Najvažniji procesi u pripremljivoj fazi su oni vezani za identifikaciju, prikupljanje i kvantifikaciju pretpostavki javnog projekta jer će i kvaliteta outputa u provedbenim fazama ovisiti o kvaliteti pretpostavki. Najposlije, poznat je i GIGO princip (*Garbage In Garbage Out*). U fazi pripreme javnog investicijskog projekta važno je odgovoriti i na pitanje koliko i kako će se uključiti privatno poduzetništvo u isporuku. Hoće li poduzetništvo sudjelovati samo u fazi izgradnje ili će biti uključeno u više faza životnog vijeka projekta poput održavanja, financiranja ili upravljanja.

#### Analiza tržišta

Ovisno o predmetu javnog investicijskog projekta, u njegovoj pripremi i provedbi sudjelovat će različit broj sudionika. Svaki od sudionika ima svoje specifične interese, a odluku o sudjelovanju u projektu donosi na temelju procijenjene odnosa koristi i rizika. Na tržištu "prodaje" sudjeluju građani, tj. korisnici javnih usluga koje će se isporučivati posredstvom javne građevine. Vezano uz to tržište, važno je razumjeti zahtjeve i potrebe korisnika, procijeniti volumen i dinamiku isporučenih javnih usluga, njenu kvalitetu, ali i osigurati kontinuirani sustav mjerenja zadovoljstva korisnika na temelju čijih će se podataka i informacija kvaliteta usluge moći stalno prilagođavati zahtjevima korisnika. Dobro bi bilo izračunati i jediničnu cijenu isporučenih usluga i njenu promjenu pratiti tijekom životnog vijeka te o promjeni njene vrijednosti komunicirati s korisnicima. Isporučiteljima javnih usluga (u konačnici uvijek javnoj administraciji) sustav mjerenja zadovoljstva korisnika mora biti od osobitog značaja - temeljni medij u komunikaciji s

građanima. Ukoliko se ovakav sustav ne uspostavi, isporuka javne usluge postaje samoj sebi svrha, točnije, postaje svrha isporučitelju, a ne korisniku. Ovisno o modelu nabave identificiraju se tržišta izvođača radova, odnosno, investitora. U okviru analize tržišta važno je identificirati sposobne i zainteresirane izvođače i investitore te ih, u okviru radionica, primjereno informirati o svrsi, predmetu i ciljevima javnog projekta. Tržište izvora financiranja treba informirati o rizicima projekta te njihovoj alokaciji kako bi oni na primjereni način mogli procijeniti bankabilnost projekta i s njom povezan rizik ulaganja.

#### Analiza ukupnih životnih troškova

U dosadašnjoj praksi, priprema javnog investicijskog projekta povezivala se s procjenom kapitalne vrijednosti i izradom projektne dokumentacije. Međutim, kapitalna vrijednost projekta samo je (manji) dio troškova projekta u njegovom životnom vijeku. Uz kapitalnu vrijednost projekta, ukupni životni troškovi obuhvaćaju i troškove održavanja, zamjene istrošenih materijala, troškove energije, premije osiguranja, rizike, ostale operativne troškove, prihode od prodaje usluga, poreze, troškove financiranja, ekološke naknade, troškove uklanjanja građevine na kraju životnog vijeka i druge. Tek kada se sve ove kategorije obuhvate moguće je odgovoriti na pitanje: *koliko nas javni projekt doista košta?* Posljedično, s ovim informacijama moguće je izračunati i jediničnu cijenu isporučenih usluga. Kapitalna vrijednost projekta (što je dosadašnja praksa) ne odgovara na to pitanje, ali procijenjena vrijednost ukupnih životnih troškova je puno bliže odgovoru. Stoga bi u obvezne procedure vezane uz postupke pripreme projekta trebalo ugraditi procjenu ukupnih životnih troškova.

#### Analiza rizika

Projekcije ukupnih životnih troškova najčešće se priređuju s vrijednostima najveće vjerojatnosti<sup>11</sup>. Međutim, stvarne vrijednosti pojedinih financijskih kategorija u budućnosti provedbe projekta zasigurno će odstupati od nje. Stoga je od osobitog značaja procijeniti rizike pojedinih financijskih kategorija u strukturi ukupnih životnih troškova. Kombinirajući najvjerojatnije vrijednosti s rizicima moguće je približiti se očekivanoj vrijednosti<sup>12</sup>. Rizike je potrebno prvo identificirati, potom kvantificirati pa alocirati na način da se postigne najbolja vrijednost za novac. Pod identifikacijom se razumije opis pojedinih rizika, a pod kvantifikacijom utvrđivanje njihovih distribucija vjerojatnosti. Na kraju se kvantificirani rizici alociraju na određene subjekte u projektu. Razumno je rizike alocirati na one subjekte koji s tim rizicima najbolje upravljaju. Pojednostavljeno rečeno, za javnog naručitelja isplati se platiti svojevrsnu "premiju" za prenesene rizike umjesto da tim rizicima upravlja sam ukoliko je sadašnja vrijednost premije manja od sadašnje vrijednosti troška materijaliziranog rizika. Svaka priprema projekta bez sveobuhvatne analize rizika manjkava je, danas, kada su građani svjesniji da javna administracija ne

<sup>10</sup> [https://www.sightsavers.org/policy-and-advocacy/global-goals/?gclid=Cj0KCQiA88X\\_BRDUARIsACVMyD\\_mwpQg2nzw9OXPDH2T1\\_aAVTMR4mv1CUPCgyVUeRNC8WD5XURQc1AaAjokEALw\\_wCB](https://www.sightsavers.org/policy-and-advocacy/global-goals/?gclid=Cj0KCQiA88X_BRDUARIsACVMyD_mwpQg2nzw9OXPDH2T1_aAVTMR4mv1CUPCgyVUeRNC8WD5XURQc1AaAjokEALw_wCB)

<sup>11</sup> Engl. Most Likely (ML).

<sup>12</sup> Engl. Expected Value (EV).

zarađuje već distribuirana novac prikupljen porezima i naknadama, besmislena.

### Analiza vrijednosti za novac

Svakome je jasno da ne postoji samo jedna opcija provedbe javnog investicijskog projekta. Različite tehnološke opcije ili različite opcije nabave javnog projekta rezultat će njegovim različitim učincima. Javna administracija odgovorna je da na temelju rezultata provedene analize učinaka različitih tehnoloških opcija odabere onaj model nabave koji će rezultirati najboljom vrijednošću za novac. Kvantitativna vrijednost za novac predstavlja razliku sadašnjih vrijednosti ukupnih životnih troškova različitih opcija provedbe projekta, a konačna odluka o odabiru investicijske opcije trebala bi se temeljiti na rezultatima provedene analize. Trebalo bi odabrati onu investicijsku opciju s najvećom vrijednosti za novac. Ta investicijska opcija polučit će, najvjerojatnije, najboljim omjerom kvalitete i cijene javne usluge.

Analizu vrijednosti za novac ne bi trebalo razumjeti isključivo kao usporedbu troškova u fazi pripreme javnog projekta. Vrijednost za novac je dinamičan je proces<sup>13</sup> kojom se mjere učinci projekta u njegovom ukupnom životnom vijeku. Vrijednost za novac mora biti održiva u ukupnom životnom vijeku javnog projekta.

### Standardi usluge

Ovaj dio pripreme je ključan. Koliko je vjerodostojna projekcija prihoda i troškova ukoliko standardi javne usluge nisu jasno definirani? Isporučene usluge različitih standarda uzrokovat će različite prihode i rashode projekta u njegovom ukupnom životnom vijeku. Usluga raspoloživosti prostora posredstvom kojega se isporučuje osnovna javna usluga krajnjim korisnicima usko je povezana i s rizicima, a ovisno o onome koji upravlja tim rizicima, i njihova materijalizacija koja direktno utječe na konačni volumen prihoda (ili zadovoljstva korisnika) i rashoda. Svrha definiranja standarda javnih usluga je, između ostalog, uspostavljanje veze između kvalitete javne usluge, troškova za njenu isporuku te fiskalnog kapaciteta naručitelja.

### Odluka o modelu nabave

U Republici Hrvatskoj odluka o modelu nabave javnih investicijskih projekata ne donosi se na temelju provedenih sustavnih analiza već na temelju uvjerenja javne administracije da je određeni model nabave (uglavnom tradicionalni) najbolji za naručitelja i građane. To je izuzetno loša praksa koja doprinosi suboptimalnosti učinaka javnih investicijskih projekata. U razvijenom se svijetu danas sve više primjenjuju alternativni modeli nabave u okviru kojih se naručiteljima ili krajnjim korisnicima isporučuje usluga raspoloživosti kako kod građevinskih tako i kod negrađevinskih projekata. Iako u Hrvatskoj imamo izvrsna iskustva upravo u alternativnoj nabavi građevina, takvih je

projekata premalo, a javna administracija prema takvim modelima nabave suzdržana. U svakom slučaju, odluka o modelu nabave trebala bi proizaći iz rezultata provedenih analiza, a ne iz proizvoljnog mišljenja administracije.

### Sufinanciranje javnih projekata iz EU izvora

Do sada je, u fazi pripreme javnih projekata, prevladavao stav na temelju kojega se sufinanciranje iz EU izvora povezovalo s tradicionalnim modelom nabave: *“Ukoliko dobijemo sufinanciranje projekt ćemo nabaviti na tradicionalan način, a u suprotnom razmotrit će se mogućnost nabave po alternativnom modelu”*. Stječe se dojam da se radi o isključivo hrvatskom stavu. Takav stav ne promoviraju institucije Europske unije. Štoviše, potiču kombiniranje grantova s alternativnim modelima nabave i financijskim instrumentima, naravno, ukoliko se analitičkim metodama pokaže da takva kombinacija može polučiti boljom vrijednošću za novac. Ovo je veliki izazov za naš javni sektor i snažan poticaj bržoj reformi osobito kada se radi o financiranju i sufinanciranju tzv. negrađevinskih javnih projekata<sup>14</sup> kojima će se osobita pozornost pokloniti upravo u novom VFO 21.-27. Stoga je i imperativ jačanja kulture pripreme i provedbe javnih investicijskih projekata na suvremen način od većeg značaja.

## 4. Nabava

Postupak javne nabave osobito je važan proces u kojemu se po prvi puta materijalizira dio vrijednosti za novac. Zato je važno nabavi izvođača (kod primjene tradicionalnog modela nabave) ili privatnog partnera, pružatelja energetske usluge ili pak koncesionara (kod primjene alternativnih modela nabave) posvetiti posebnu pozornost. To što neki tvrde da je postupak javne nabave dobar instrument za odabir preferiranog ponuditelja nije sasvim netočno. Međutim, iako nije moguće porezne obveznike u cijelosti zaštititi od malverzacija u postupcima javne nabave, ipak je moguće, djelujući u dobroj namjeri, ovaj proces iskoristiti za ekstrakciju vrijednosti za novac projekta. Moguće je koristiti slijedeća tri mehanizma: javne radionice, odabir primjerenog postupka nabave te odgovarajućih kriterija za odabir ponude.

### Radionice

Proces nabave u kojem nema otvorenih javnih radionica povećava sumnju na povećani broj suboptimalnih poteza administracije. Stječe se dojam iz prakse da uobičajeno savjetovanje sa zainteresiranom javnosti elektronskim putem nije dovoljno; ne ispunjava u cijelosti svoju svrhu. Smisao radionica je transparentna dvosmjerna komuni-

<sup>13</sup> Juričić, D.; Marenjak, S. (2016) Vrijednost za novac u hrvatskim JPP projektima, Ekonomski pregled, Vol. 67 No. 6.

<sup>14</sup> Na primjer: WiFi konekcija, dinamičko upravljanje gradskim prometom i parkingom, sigurnost putnika u javnom gradskom prometu, sustavi pametnog upravljanja nadzorom i potrošnjom energije, proizvodnja manje količine obnovljivih izvora energije, trgovanje energijom individualno proizvedenom od građana, sustavi za trgovanje uštedama, pametno ozelje-njavanje gradskih četvrti, automatsko razvrstavanje komunalnog otpada, sustavi za odlučivanje građana i participaciju, sustavi autonomnih javnih vozila, sustavi dinamičkog osvjetljavanja javnih površina, nabava medicinske, istraživačke i komunalne opreme i slično.

kacija sa zainteresiranim subjektima, potencijalnim ponuditeljima, ali i sa građanima. Svrha radionice je izmjena informacija o ciljevima projekta (naručitelj) i mogućnosti izvedivosti i bankabilnosti (zainteresirani ponuditelji i izvori financiranja). Kod kapitalom većih i kompleksnijih javnih projekata obično se organizira više radionica s različitim temama: upoznavanje najšire javnosti s ciljevima projekta i njegovom društvenom vrijednosti, prezentacija projekta zainteresiranim subjektima u svrhu procjene interesa i tržišta, tehnički elementi projekta, izvodivost i alokacija rizika, procjena sklonosti uključivanja poduzetništva u više projektnih faza i slično. Primjerena informiranost opće i stručne javnosti trebala bi povećati sklonost zainteresiranih subjekata da podnesu ponudu. Bolja informiranost smanjuje rizike projekta, a manji rizici njegovu cijenu.

### *Odabir postupka nabave*

Jednostavniji i kapitalom relativno mali javni projekti obično se nabavljaju otvorenim ili ograničenim postupkom, međutim, kapitalom veći projekti i standardima zahtjevniji, osobito kada se nabavljaju primjenom alternativnih modela nabave, kada se privatno poduzetništvo uključuje u faze financiranja, upravljanja i održavanja ili kada su potrebna inovativna rješenja, pogodniji će biti postupci koji omogućuju prethodne pregovore sa zainteresiranim gospodarskim subjektima. U pravilu, takve postupke trebalo bi preferirati uvijek kada se javni investicijski projekti nabavljaju po modelu javno-privatnog partnerstva, energetske usluge ili koncesije.

### *Kriterij za odabir ponude*

Od 2017. godine nominalno se više ne primjenjuje kriterij najniže cijene već kriterij ekonomski najpovoljnije ponude, ali se u praksi zna primjenjivati prikriveni kriterij najniže cijene u okviru kriterija ekonomski najpovoljnije ponude značajnije ponderirajući cijenu ponude. Problem nastaje iz razloga što se pod "cijenom ponude" razumije kapitalna vrijednost projekta, a ne ukupni životni troškovi. Zasižno, kvaliteta odabrane ponude ovisit će o elementima ili kriterijima koji se koriste za bodovanje. Jedan od kriterija ekonomski najpovoljnije ponude može biti i trošak životnog vijeka<sup>15</sup> dozvoljen odredbama članaka 287. i 288. Zakona o javnoj nabavi. Radi se o kriteriju koji se mandatorno koristi kod odabira ponude u projektima javno-privatnog partnerstva. Kod primjene ostalih modela nabave, osobito kod primjene tradicionalnog modela, praksa još ne postoji. Mnogi primjenu ovog kriterija kod tradicionalne nabave drže neprovedivom iz razloga što nije jasno kako bi se javni naručitelj odnosio u slučajevima neispunjenja financijskih kategorija ukupnih životnih troškova istaknutih u odabranoj ponudi. No, bilo bi dovoljno da se u prvoj fazi primjene ovog kriterija kod tradicionalne nabave uspostavi sustav mjerenja postignutih veličina financijskih kategorija s onima iz ponude kao i transparent-

nog objavljivanja dobivenih rezultata. Praksa na temelju tako argumentiranih podataka sama bi nametnula optimalno rješenje.

## **5. Uporaba**

Ovisno o vrsti javnog investicijskog projekta i njegovoj složenosti, odnos kapitalne vrijednosti i ukupnih životnih troškova može se kretati od 1:2 do 1:7 i više. Iz tog raspona odnosa daje se zaključiti da je troškovima uporabe i rizicima u fazi pripreme potrebno posvetiti posebnu pozornost. Naravno, kao i u fazi građenja, i u fazi uporabe troškovi i rizici ovise o standardima javnih usluga koje se isporučuju posredstvom izgrađene građevine. Jasno definirani standardi usluga kao i nadzor njihovih isporuka utjecat će na konačan zaključak o učinkovitosti projekta i upravljanja projektom od strane javne administracije (kod primjene tradicionalnog modela nabave), odnosno, privatnog poduzetništva (kod primjene alternativnih modela nabave). Stoga su i podacima podržane rasprave o razlikama u učinkovitosti upravljanja osobito važne. Međutim, legitimno je i pitanje raspolažemo li dovoljnom količinom usporedivih podataka na temelju kojih bismo mogli donijeti valjani zaključak. Radi se o tome da javne investicijske projekte treba isporučivati po svim raspoloživim zakonitim modelima, ali svi modeli trebali bi, bez iznimke, imati jednak sustav definiranja standarda javnih usluga i njihovog mjerenja tijekom ukupnog životnog vijeka.

### *Mjerenje standarda isporučene usluge*

Za konačnu, sveukupnu učinkovitost javnog projekta od osobitog je značaja kontinuirano pratiti isporučuje li se javna usluga u skladu s definiranim standardima. Standarde isporučene usluge trebalo bi kontinuirano mjeriti i evidentirati u ukupnom životnom vijeku projekta. Baze podataka koje se u tom procesu stvaraju uspoređujući planirane i ostvarene vrijednosti bit će osnova postojećim i budućim generacijama za ocjenu učinkovitosti javnog projekta, odnosno modela nabave. U hrvatskoj praksi, javni mehanizam je rezerviran u pogledu primjene ovih principa. Jedan od razloga je argumentirana potencijalna neučinkovitost u upravljanju javnim projektom i gubitak političkog rejtinga. Međutim, takva argumentacija potencijalne neučinkovitosti ne bi trebala biti žrtvovana zbog političkog rejtinga. Neučinkovite javne projekte, tj. neučinkovito upravljanje javnim projektima ne bi trebalo sankcionirati već razumjeti kao naučenu lekciju kako ne bi trebalo postupati. Periodično izmjereni standard isporučene javne usluge kod alternativnih modela nabave (raspoloživost prostora kod ugovornog modela javno-privatnog partnerstva ili potrošene energije kod modela energetske usluge) osnova su za plaćanje naručitelja prema izvršitelju. Međutim, takvog mehanizma nema u slučajevima kada se javni investicijski projekt nabavlja tradicionalno jer se ne zna tko bi plaćao eventualnu neučinkovitost budući da izvođač uglavnom napušta projekt nakon završetka izgradnje i predaje građevine javnom naručitelju. No, rješenje je jednostavno i pronalazi se u obvezi mjerenja kvalitete

<sup>15</sup> Podskupina ukupnih životnih troškova određenih normom HRN ISO 15 686-5:2009.

isporučenog standarda, usporedbe planiranih i ostvarenih veličina projekta u njegovom životnom vijeku te objavi podataka na službenim stranicama javnog naručitelja – tržište će samo nametnuti rješenja. I ovo ovisi o političkoj volji i sklonosti javne administracije ka učinkovitom i transparentnom upravljanju proračunom i javnim projektom. Uvođenje ovakvog sustava nadzora isporučenog standarda javnih usluga predstavljao bi impuls reformi javnog sektora koji bi započeo s uređenim sustavom pripreme, provedbe i nadzora javnih investicija, a mogao bi imati utjecaja i na mnoge druge poslovne procese u javnom sektoru.

### Mjerenje odnosa planiranih i ostvarenih veličina

Priredena projekcija ukupnih životnih troškova javnog projekta u fazi pripreme, tj. projekcije financijskih kategorija projekta koje proizlaze iz jasno definiranih standarda javnih usluga predstavlja bazni skup veličina koje će se uspoređivati s ostvarenim veličinama u fazi izgradnje i uporabe. U ovom dijelu potrebno je uspostaviti jasan i transparentan sustav mjerenja i izvještavanja. Također, valjalo bi iz ovog sustava mjerenja isključiti prisustvo čovjeka kako bi se smanjio rizik pristranosti i oportunističkog ponašanja. Danas su na raspolaganju brojne i pouzdane metode i uređaji temeljeni na digitalnoj informacijsko-komunikacijskoj tehnologiji interneta stvari (IoT) i slično. Društveno odgovorna, ekonomski racionalna i transparentna javna administracija trebala bi, u interesu racionalnog upravljanja javnim novcem, što prije princip mjerenja planiranih s ostvarenim veličinama tretirati kao jedan od značajnijih principa transparentnog poslovanja. Međutim, takav zajednici dugoročno koristan sustav oprečan je, katkad, kratkoročnim političkim interesima.

### Mjerenje zadovoljstva korisnika

Na tržištu isporučenih javnih projekata svjedoči se pretežitom nezadovoljstvu korisnika isporučenim javnim uslugama u odnosu na zadovoljstvo. Katkad je to nezadovoljstvo opravdano (očito loše usluge), a katkad neopravdano poglavito iz razloga što korisnici nisu, u fazi pripreme, bili upoznati sa standardima javnih usluga koje će im se isporučivati te vezom standarda i cijene. Zbog ovakvih posljedica uzrokovanih pomanjkanjem informacija i komunikacije, korisnicima i javnoj administraciji bilo bi u interesu ustanoviti proces kontinuirane komunikacije s korisnicima. Rezultati ovih izmjera javnoj administraciji dat će jasnu informaciju što učiniti s postojećim uslugama te kako projektirati nove.

## 6. Zaključak

Ovim preporukama kandidatima na predstojećim lokalnim izborima nastoji se unaprijediti kultura planiranja u lokalnom javnom sektoru te potaknuti rasprava o značaju moderne, transparentne, učinkovite i sveobuhvatne pripreme javnih investicijskih projekata. Da bi se taj cilj postigao Hrvatskoj će biti potreban veći broj načelnika, gradonačelnika i župana lidera koji će svoj odnos spram lokalnim javnim investicijama temeljiti na sustavnoj analizi, inicijalnoj neutralnosti spram modela nabave, izračunu vrijednosti za novac, definiranju standarda javnih usluga i njihovom kontinuiranom mjerenju tijekom ukupnog životnog vijeka građevine. Lidera koji će komunicirati s građanima i korisnicima javnih usluga isporučujući društvu potrebne projekte i smanjiti sve komponente političkog rizika.

