

Treba li provesti analizu troškova i koristi za svaku javnu investiciju?

Damir Juričić*

U posljednje vrijeme javni naručitelji nerijetko ističu dilemu postupanja u skladu s odredbom članka 47. Zakona o proračunu (NN 144/21). Radi se o pitanju: trebaju li jedinice lokalne samouprave, proračunski i izvanproračunski korisnici preuzimati obveze koje proizlaze iz poduzetih investicijskih projekata bez prethodno provedenog stručnog vrednovanja te ocijenjene opravdanosti i učinkovitosti konkretnog projekta. Dilemu unosi posljednji stavak ovog članka s iskazom da će Vlada RH posebnom uredbom propisati način ocjene i postupak odobravanja investicijskih projekata. Dakle, trebaju li javni naručitelji provesti spomenute analize bez obzira što Vlada RH već cijelo jedno desetljeće ne donosi spomenutu uredbu?

1. Uvod

razlog ili razlozi zbog kojeg se u proteklom desetljeću nije pripremila i objavila uredba kojom se propisuje način ocjene i postupak odobravanja (javnih) investicijskih projekata sigurno nije njena ekstremna kompleksnost zbog koje je potrebno provesti niz znanstvenih i stručnih analiza u svrhu zaštite od rizika negativnih posljedica na rezultate analize te, posljedično, na učinke provedenih javnih investicijskih projekata. Autor ovog teksta pretpostavlja da su razlozi organizacijske prirode i prezauzetost administracije u ministarstvu nadležnom za izradu i upravljanje spomenutom uredbom. No, i bez uredbe jedinice lokalne samouprave te proračunski i izvanproračunski korisnici provode javne investicijske projekte, a ministarstvo nadležno za ocjenu i odobravanje ocjenjuje i odobrava ili uskraćuje provedbi javnog investicijskog projekta. Stječe se dojam kao da je uredba spomenuta u stavku 3. članka 47. ZoP suvišna, nepotrebna za provedbu javnih investicijskih projekata.

U naravi, uredba i nije osobito potrebna¹, ali suština članka 47. ZoP nije uredba već aktivnosti javnih naručitelja vezane za pripremu javnog investicijskog projekta. Točnije, onog dijela pripremnih aktivnosti koje se odnose na ocjenu svrhovitosti i opravdanosti ulaganja javnog novca u namirenje kapitalnih vrijednosti investicijskih projekata. Dakle, trebaju li javni naručitelji provoditi analize opravdanosti ulaganja budući da Vlada Republike Hrvatske nije donijela uredbu je zapravo *lažna* dilema. Pravo pitanje je trebaju li javni naručitelji provesti smislene analize opravdanosti ulaganja javnog novca u javne investicijske projekte prije svake odluke o ulaganju. Odgovor je, bez ikakve dileme – da, trebaju, kako to uopće može biti pitanje kod jedne javno odgovorne administracije? Najposlije, primoravanje na sustavnu analizu opravdanosti ulaganja u javne

investicijske projekte umjesto svijesti javnih naručitelja o neizbježnoj provedbi analize bit će pokazatelj niske razine kulture planiranja, pripreme i provedbe javnih projekata s posljedicama brojnih materijaliziranih rizika u dugom razdoblju uporabe, a samim time i neefikasnim upravljanjem javnim novcem.

2. Sadržaj analize

Ukoliko se prihvati stav da svakoj odluci o ulaganju treba prethoditi analiza opravdanosti takvog ulaganja onda se nameće pitanje o sadržaju i metodama analize. Odluku o opravdanosti ulaganja moguće je donijeti na temelju cijelog niza kriterija. Ipak, postoje oni temeljni kriteriji koji bi se kod ocjene opravdanosti svakog projekta trebali uzeti u obzir. Prema mišljenju autora ovog teksta radi se o:

- Smislu, svrsi, predmetu i ciljevima ulaganja;
- Procjeni ukupnih životnih troškova projekta;
- Analizi rizika;
- Procjeni financijske održivosti projekta;
- Procjeni ekonomske opravdanosti;
- Procjeni vrijednosti za novac.

Naravno, treba istaknuti da su ovi kriteriji međusobno povezani i da parametri jednog kriterija mogu biti i parametri drugoga. U pogledu metoda analize najčešće će se koristiti:

- Metoda prikupljanja podataka o parametrima iz sličnih projekata;
- Metoda procjene eksperata;
- Metoda diskontiranja;
- Ostale metode ovisno o prirodi ulaganja.

U svakom slučaju obuhvat analize i primijenjene metode analize trebali bi biti ekonomični. To znači da će projekti značajnijih kapitalnih vrijednosti zahtijevati širi sadržaj i primjenu dodatnih metoda analize dok bi javni projekti s manjim kapitalnim vrijednostima mogli imati reducirani sadržaj u okviru koje bi se primijenile samo osnovne metode analize koje podrazumijevaju nešto šire distribucije vjerojatnosti pretpostavki.

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

¹ U razvijenom svijetu postupci pripreme javnih projekata, ocjene isplativosti, razne simulacije, analitički postupci instruiraju se priručnicima. Takvih priručnika ima cijeli niz javno dostupnih na mrežnim stranicama.

3. Smisao, svrha, predmet i ciljevi ulaganja

Svjedoci smo nemalog broja besmislenih projekata. kako u Hrvatskoj tako i u svijetu. Ima projekata koji su provedeni, javni novac je potrošen, a kasnije nikada nisu služili nekoj javnoj društvenoj, pa čak ni privatnoj, svrsi. Kod takvih projekata najčešće se ne radi o formalno nezakonitim djelima već o nemaru i neodgovornosti u postupcima pripreme javnog investicijskog projekta. Najčešće, praksa to pokazuje, u etapi pripreme vlasnici takvih projekata nisu smatrali potrebnim jasno i transparentno definirati njihovu stvarnu svrhu. U praksi je prihvaćeno da dobro definirana svrha, predmet i ciljevi projekta u fazi pripreme mogu značajnije utjecati na smanjenje rizika u fazama pripreme i provedbe projekta kao i na povećanje vjerojatnosti postizanja planiranih koristi od provedbe projekta. Ove kategorije trebale bi biti definirane s minimalnom pristranosti, tj. sklonosti da se sama svrha projekta odredi na temelju smanjenih informacija o mogućnosti provedbe projekta kao i zanemarivanja nekih rizika koje je moguće identificirati. Zbog specifičnih interesa i sklonosti pojedinih subjekata u projektu pristranost i rizici se apstrahiraju i zanemaruje se njihov značaj. Posljedica ovakve mogućnosti najvjerojatnije bi mogla biti smanjena uspješnosti projekta. Stoga je od važnosti najviše razine za svaki javni projekt jasno definirati smisao, svrhu, predmet i ciljeve projekta koji se žele provedbom i njegovom kasnijom dugoročnom eksploatacijom postići.

Smisao je onaj unutrašnji, supstancijalni razlog iz kojeg proizlazi potreba za ulaganjem. Smisao odgovara na pitanja: *zašto* ulagati u projekt ili *čemu* uopće provedba projekta. Smisao javnog projekta može se ilustrirati primjerom provedbe, na primjer, energetske tranzicije određene urbane formacije (zgrade, naselja, grada). Smisao provedbe javnog projekta energetske tranzicije mogao bi biti „*zaštiti se od negativnih posljedica klimatskih promjena*”.

Za razliku od smisla, **svrha** projekta odgovorit će na pitanje: *što* treba napraviti? U dobro definiranoj svrsi projekta identificiraju se oni opći konačni ciljevi zbog kojih se projekt provodi, ali i učinak provedbe projekta na društvo i/ili samo poslovanje vlasnika projekta. U primjeru projekta energetske tranzicije svrha bi mogla biti „*smanjiti emisiju stakleničkih plinova, doprinijeti očuvanju čovjekove prirodne okoline, smanjiti rizik klimatskih promjena te postići dugoročno ekološki i ekonomsko-financijski održivo poslovanje*”.

Odgovor na pitanje: *kako* provesti projekt, ili, *kako* je i čime provedba projekta obuhvaćena, definirat će **predmet** projekta. Predmet je osobito važno dobro definirati sagledavajući veliki broj različitih investicijskih opcija u pogledu primijenjenih ekonomičnih tehnologija te različitih mogućnosti nabave samog projekta³. U primjeru projekta

energetske tranzicije predmet projekta odnosio bi se na tehnologije i postrojenja za proizvodnju obnovljive energije te sustava za nadzor i upravljanje potrošnjom proizvedene obnovljive energije jer proizvodnja bez sustava upravljanja potrošnjom obnovljive energije je neučinkovita i najčešće dugoročno manje održiva. Konkretnije, predmet u takvom projektu mogao bi biti: (i) *ugradnja postrojenja za proizvodnju obnovljive energije*, (ii) *ugradnja dizalica topline*, (iii) *uspostava mreže senzora (IoT) za upravljanje potrošnjom energije*, (iv) *nabava projekata kao radove i usluge raspoloživosti*.

Ciljevi javnog projekta su neizbježna informacija u fazi pripreme. Oni predstavljaju vezu između početka projekta (pretpostavke) i provedbe projekta u etapama građenja i uporabe (stvarni rezultati). Ciljevi odgovaraju na pitanje: *koliko*? Ciljevi projekta moraju biti prezentirani, najčešće, kvantitativno i njihove vrijednosti bi trebale biti mjerljive. Ciljevi su podloga za stalnu provjeru tijekom etape građenja i uporabe. U primjeru projekta energetske tranzicije ciljevi bi mogli biti: (i) *smanjenje utroška energije za 25%*, (ii) *smanjenje troškova energije za 20%*, (iii) *smanjenje emisije stakleničkih plinova za 30% ili (iv) udio obnovljive energije u ukupnoj energiji najmanje 30%*.

4. Procjena ukupnih životnih troškova projekta

U dosadašnjoj praksi, priprema javnih investicijskih projekta povezivala se s procjenom kapitalne vrijednosti projekta 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 košta?*⁴ te, posljedično, je li projekt priuštiv njegovom vlasniku? 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. Tim više što za ukupne životne troškove postoji i norma HRN ISO 15 686-5:2017⁵. Normom su definirani troškovi građevina u njihovom ukupnom životnom vijeku. Struktura ukupnih životnih troškova prikazana je na shemi 1:

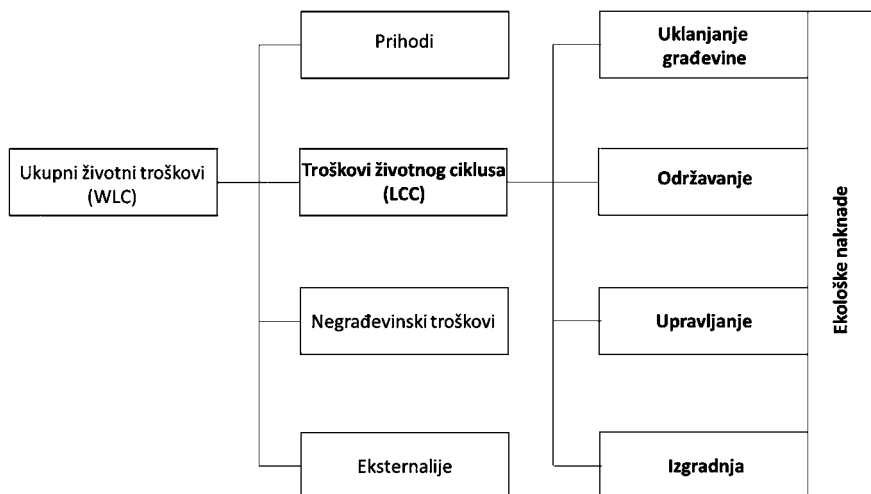
⁴ U slučaju projekta proizvodnje energije, na temelju ukupnih životnih troškova moguće je odrediti jediničnu cijenu energije proizvedene u takvom postrojenju u određenom razdoblju.

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

² Alternativni smisao takvog investicijskog zahvata moga bi biti referiran za smanjenje cijene električne energije, neovisno o utjecaju projekta na klimu.

³ Na primjer, nabava radova, nabava usluge raspoloživosti, koncesija, najam i slično.

Shema 1: Struktura ukupnih životnih troškova i troškova životnog ciklusa



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

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

U ne građevinske troškove ubrajaju se troškovi poput akvizicije zemljišta, financiranja, administracije i upravljanja projektom, razne naknade i slično dok se pod prihodima podrazumijevaju razne osnove ostvarivanja prihoda poput prihoda od krajnjih korisnika, prihodi od trećih strana tijekom uporabe, porezi i slični. Eksternalije mogu biti pozitivne i negativne, a odnose se na posredne učinke na širu zajednicu zbog činjenice da se izvodi osnovni projekt poput rasta vrijednosti zemljišta, atraktivnost lokacije, smanjenja vremena prometa (pozitivne eksternalije) te povećanje zagađenja zraka, ekološko onečišćenje zemljišta, veća razina buke ili svjetlosno zagađenje (negativne eksternalije).

U strukturi troškova životnog ciklusa uključeni su troškovi građenja kao što su troškovi stvaranja strukture (građevine), naknade savjetničkim timovima, troškovi dozvola, opremanje građevine, porezi koji proizlaze iz faze izgradnje i slični. Nadalje, u ovoj podskupini uključuju se i troškovi održavanja poput upravljanja procesom održavanja, prilagodba ili obnova imovine u uporabi, zamjena istrošenih materijala, čišćenje, održavanje podova, ukrašavanje, porezi i ostali slični troškovi iz ove grupe. Tu su i troškovi upravljanja poput najma, osiguranja, regulatorni troškovi, naknade za komunalne usluge i slično. Posljednja katego-

rija u okviru LCC troškova su troškovi koji nastaju na kraju životnog vijeka građevine, tj. troškovi uklanjanja građevine poput procjena i organizacija odlaganja, rušenje i izmještanje otpada, deinstalacije i slični troškovi.

5. Analiza rizika

Priprema i provedba javnih investicijskih projekata iz okvira nadležnosti gradova, općina i županija poput izgradnje ili obnove škola i vrtića, izgradnje vodoopskrbnih sustava i sustava za odvodnju otpadnih voda, sustava za prikupljanje i obradu komunalnog otpada, izgradnja domova za starije i nemoćne osobe, izgradnja sustava pametne javne rasvjete, izgradnja općih javnih zgrada, sportskih objekata, sustava gradske željeznice ili autobusnog javnog prijevoza, tunela, mostova i sličnih javnih projekata, zasigurno imaju ogroman utjecaj na proračunske postojeće i buduće prihode i rashode. Svaka odluka o provedbi kapitalnog javnog projekta izlaže sustav grada brojnim rizicima kojima bi se, u okolnostima (ili u okviru kulture) sklonim upravljanju rizicima, trebali identificirati, kvantificirati te optimalno alocirati. U okolnostima u kojima takva sklonost ne postoji, gradska je administracija izložena slučajevima koji ovise o tome hoće li se koji rizik materijalizirati ili neće. Materijalizacija rizika u okolnostima prepuštanju slučajevima lako može rezultirati gubljenjem kontrole nad upravljanjem projektom, a posljedično i proračunom.

Skupine rizika kojima se proračun izlaže u postupcima isporuke javnih investicijskih projekata u velikoj su mjeri povezane s etapama provedbe javnog projekta. Tako, na primjer, rizici se mogu svrstati u one koji proizlaze iz etape pripreme projekta, etape ocjene i odobravanja projekta, nabave izvođača radova ili izvršitelja iz privatnog sektora, etape izgradnje, etape uporabe i slično. Postoje također i rizici koji ne ovise isključivo o pojedinoj etapi razvoja projekta već su prisutni u ukupnom životnom vijeku projekta poput rizika vezanih za izvore financiranja, inflacije ili promjene propisa. Na shemi 2 prikazani su neki osnovni rizici pojedinih etapa razvoja projekta:

Schema 2: Najznačajniji rizici u pojedinim etapama razvoja javnog investicijskog projekta

Priprema	Ocjena i odobranje	Nabava	Izgradnja	Eksploatacija
<ul style="list-style-type: none"> - Procjena prihoda i troškova - Prekoračenje dana odluke - Dotrajnost postojeće građevine - Objektivna procjena kapitalne vrijednosti - Adekvatna procjena vrijednosti za novac - Adekvatna projektna dokumentacija 	<ul style="list-style-type: none"> - Prihvatljiva ocjena parametara projekta - Izmjene prijedloga ugovora - Odobranje unutar planiranog roka - Vrijeme izmjena i dopuna prijedloga projekta 	<ul style="list-style-type: none"> - Odabir adekvatnog postupka nabave - Zainteresiranost ponuditelja - Prekid postupka nabave - Žalbe - Prekoračenje vrijednosti nabave - Sposobnost ponuditelja u ispunjenju projekta 	<ul style="list-style-type: none"> - Dobivanje dozvola i suglasnosti - Nedostatci u projektnoj dokumentaciji - Efikasnost upravljanja projektom - Prekoračenje troškova građenja - Prekoračenje vremena građenja - Neadekvatni vremenski uvjeti - Vandalizam, krađa opreme, protestne grupe 	<ul style="list-style-type: none"> - Planirana potražnja za javnim uslugama - Adekvatna cijena javnih usluga - Prekoračenje utjecaja na okoliš - Tehnološko zastarijevanje - Prekoračenje troškova održavanja i zamjene istrošenih materijala - Insolventnost izvršitelja

Izvor: Juričić, D. (2019) *Pametno upravljanje – Gradski odjel za upravljanje rizicima*, Tim4Pin br. 5.

Shemom 1 prikazani su samo neki od identificiranih rizika kojima je javni projekt izložen. Pod postupkom identifikacije rizika razumije se definicija svakog pojedinog rizika kojem je projekt izložen. Na primjer, kod projekta energetske obnove javne rasvjete obično se identificira približno 150 različitih rizika dok se kod složenijih projekta broj identificiranih rizika može povećati. Tako, na primjer, kod projekta izgradnje škole moguće je identificirati približno 250 različitih rizika koji se razlikuju po vjerojatnosti nastupa i po intenzitetu utjecaja na ukupne novčane tokove projekta, a samim time i na proračun.

Nakon što se rizici identificiraju, potrebno ih je kvantificirati. Kvantifikacija rizika vezana je obično, uz dodjelu specifične distribucije vjerojatnosti svakom pojedinom riziku koji je moguće kvantificirati. Za potrebe kvantifikacije rizika na raspolaganju stoji više metoda od kojih su najpoznatije metoda procjena eksperata za pojedine rizike te definiranje distribucija vjerojatnosti na temelju analize povijesnih nastupa rizika pojedinih financijskih i inih kategorija.

Slijedeći korak u postupku upravljanja rizicima je alokacija rizika. Pod alokacijom rizika razumije se prenošenje pojedinih rizika na onog subjekta koji njima najefikasnije upravlja, tj. onog subjekta u projektu koji će ga preuzeti uz najmanju premiju. Tako se, na primjer, pojedini rizici mogu prenijeti na izvođača radova, pojedine rizike će zadržati javni naručitelj, neki će se rizici prenijeti na privatnog poduzetnika u fazi uporabe u slučaju primjene alternativnih modela nabave, neki će se rizici prenijeti na osiguravajuće društvo, a drugi na korisnike javnih usluga koje se projektom isporučuju. U ovom se procesu uvijek teži k optimalnoj alokaciji rizika.

6. Procjena financijske održivosti projekta

Općenito, svaki je projekt financijski održiv ako se iz koristi ostvarene njegovom eksploatacijom uspijevaju namiriti dospjele obveze prema ukupnim izvorima financiranja u ukupnom životnom vijeku. Financijska održivost javnog projekta se procjenjuje u okviru financijske analize, analize usmjerene kolanju novca na poslovnom računu, profitabilnosti ulaganja te potrebama za povremenim financiranjem poslovnih procesa projekta.

Temelj financijske analize je projekcija poslovanja u formi financijskih izvješća: projekcija računa dobiti i gubitka, odnosno, projekcije računa prihoda i rashoda, projekcija bilanci stanja te projekcija izvještaja o novčanim tokovima. Tu su i derivirane kalkulacije čiji se podaci preuzimaju iz spomenutih izvještaja.

Profitabilnost ulaganja procjenjuje se uspoređujući kapitalnu vrijednost projekta s tzv. neto prihodima, tj. razlikom naplaćenog i plaćenog novca. Radi se o pokazatelju financijske stope povrata projekta – FRR(C). Ona daje informaciju o prosječnoj ponderiranoj cijeni ukupnih izvora financiranja projekta koju projekt može podržati. No, kod javnih investicijskih projekata koji su većim dijelom neprofitabilni, ova će informacija ukazati na subvencije potrebne za namirenje ukupnih izvora financiranja. Uključivanje ove kalkulacije u sustav pripreme projekta predstavljalo bi značajan doprinos transparentnosti te na kalkulacijama utemeljeno odlučivanje o ulaganju u javni projekt. Kada se vlastiti izvori financiranja projekta usporede s neto prihodima umanjnim za plaćanja prema tuđim izvorima financiranja dobit će se pokazatelj profitabilnosti vlastitih izvora financiranja, odnosno, vlastitog privatnog kapitala – FRR(Kp) te vlastitog javnog kapitala – FRR(Kg). Ovaj pokazatelj bit će potrebno računati kod javnih projekata u čiju je provedbu uključeno privatno poduzetništvo. Ako se usporede javni i privatni vlastiti izvori financiranja

bez potpore s neto operativnim rezultatom umanjenim za obveze prema tuđim izvorima financiranja dobit će se pokazatelj financijskog povrata na tzv. nacionalni kapital – FRR(K) koji, kako je spomenuto, uključuju javne i privatne vlastite kontribucije. Navedeni pokazatelji mogu se računati s unaprijed definiranom ciljnom diskontnom stopom temeljem koje će izlazne vrijednosti biti iskazane kao financijske neto sadašnje vrijednosti – FNPV(C), FNPV(K), FNPV(Kp) te FNPV(Kg).

Procjena financijske održivosti, tj. procjena likvidnosti projekta priredit će se projekcijom bilanci stanja javnog projekta u okviru koje će se na poziciji kratkoročnih izvora financiranja iskazane vrijednosti tumačiti kao privremen potrebe za financiranjem u svrhu održanja likvidnosti projekta.

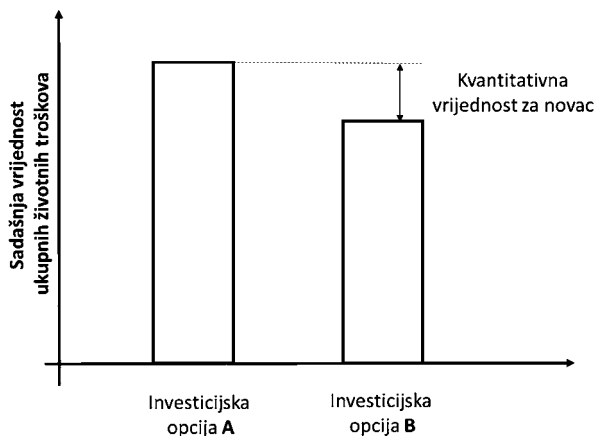
7. Procjena ekonomske opravdanosti

Svaki je projekt ekonomski opravdan ukoliko su financijske i nefinancijske koristi veće od financijskih i nefinancijskih troškova. Svrha analize ekonomske opravdanosti je procjena utjecaja ili doprinosa javnog projekta zajednici. Radi se o društvenoj koristi od ulaganja u javni investicijski projekt. Općenito, ako su rezultati ekonomske analize prihvatljivi, javni projekt je društveno opravdano provesti, ali je pitanje kako će se on poduprijeti javnim i privatnim vlastitim izvorima financiranja, tuđim dužničkim izvorima te subvencijama ili doprinosima. Odgovor na to pitanje dat će analiza financijske opravdanosti. Za razliku od financijske analize u koju su uključene stvarne vrijednosti financijskih kategorija, u ekonomsku analizu uključuju se korigirane vrijednosti iz financijske analize za poreze, carine i komunalna davanja s uključenim pozitivnim i negativnim eksternalijama. Razlog ovih korekcija je usklađivanje tržišnih cijena te procjena netržišnih učinaka. Output ekonomske analize iskazat će se u pokazatelju ekonomske stope povrata projekta – ERR(C) te ako je vrijednost tog pokazatelja veći od granične vrijednosti odluka o provedbi javnog investicijskog projekta bit će pozitivna.

8. Procjena 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 rezultirat će njegovim različitim učincima. Iako se u postupcima pripreme javnih projekata često provodi analiza opcija, ona je najčešće skrivena od javnosti. Radi se o tome da takva analiza mora biti transparentna i trebala bi biti obvezni dio pripreme svakog javnog projekta. Kvantitativna vrijednost za novac predstavlja razliku sadašnjih vrijednosti ukupnih životnih troškova različitih tehnoloških rješenja ili opcija nabave projekta, kako je to prikazano na grafikonu 1, a konačna odluka o odabiru investicijske opcije trebala bi se temeljiti na rezultatima provedene analize. Dakle, kriterij vrijednosti za novac proizlazi iz prethodne analize ukupnih životnih troškova. Konačno, trebalo bi odabrati onu investicijsku opciju s najvećom vrijednosti za novac. Ta investicijska opcija polučit će, najvjerojatnije, najboljom kvalitetom javne usluge uz najmanje javne rashode.

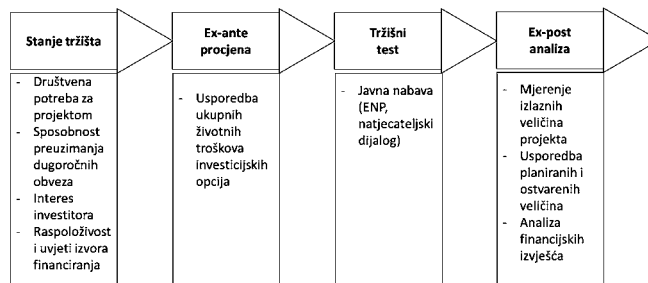
Grafikon 1: Pojednostavljena ilustracija postupka analize vrijednosti za novac s dvije investicijske opcije



Izvor: Autor.

Analizu vrijednosti za novac ne bi trebalo razumjeti isključivo kao usporedbu troškova u fazi pripreme javnog projekta. Vrijednost za novac je dinamična kategorija ili proces (kao što je to prikazano na shemi 3) kojom se mjere učinci projekta u njegovom ukupnom životnom vijeku.

Shema 3: Vrijednost za novac kao proces



Izvor: Juričić, D.; Marenjak, S. (2016) *Vrijednost za novac u hrvatskim JPP projektima*, Ekonomski pregled, Vol. 67 No. 6.

Radi se o tome da nije dovoljno samo procijeniti vrijednost za novac u fazi pripreme projekta. Potrebno je i kasnije, u provedbi, procijenjenu vrijednost iz faze pripreme (*Ex-ante procjena*) provjeravati i u fazi nabave (*Tržišni test*) te u fazi eksploatacije, provedbe ili uporabe projekta (*Ex-post analiza*). Vrijednost za novac mora biti održiva u ukupnom životnom vijeku javnog projekta. Parametre projekta treba kontinuirano usklađivati kako bi se vrijednost za novac održala.

9. Zaključak

Suzdržavati se od izrade analize opravdanosti ulaganja u javni investicijski projekt zbog izostanka podzakonskih propisa neopravdano je. Javni naručitelji trebali bi, u interesu zaštite svojih ulaganja u javnu infrastrukturu, o ulaganju odlučivati na temelju provedenih izračuna. Za takve izračune nisu potrebni propisi budući da postoji bezbroj javno dostupnih priručnika. Takva sustavna priprema i odlučivanje na temelju provedenih kalkulacija doprinosi poboljšanju kulture planiranja, a budućim generacijama vrijedne izvore informacija iz stvarnih projekata na temelju kojih će planiranje njihovih projekata biti uspješnije.