Doc. dr. sc. Robertina Zdjelar

Osiguravanje balansa poslovnog modela u javnoj upravi kada su potrebe velike, a izvorni financijski resursi nedostatni?

Upravljačka perspektiva i usporedba ulaganja tijekom deset godina

---

VRIJEDNOST JAVNE INVESTICIJE POČINJE SE MJERITI NAKON „OTVORENJA“

Javna uprava s ograničenim izvornim prihodima treba investirati tako da istodobno povećava kvalitetu usluga i čuva sposobnost financiranja njihova dugoročnog održavanja. Iz perspektive upravljanja organizacijom, uspjeh projekta ne mjeri se samo dovršetkom radova i povlačenjem bespovratnih sredstava. Mjeri se time koliko korisnih usluga investicija (čitaj „objekt“) pruža, koliko košta njegovo održavanje tijekom korištenja i ostavlja li proračunu prostor za sljedeću investiciju.

Najveći problem nastaje kada se odluka o ulaganju u gradnju odvoji ostatka životnog vijeka objekta. Investiciju tada financira jedan izvor, dok se plaće, energija, servisi, osiguranje i zamjena opreme naknadno prebacuju na redovni proračun. Dvorana ili bazen mogu biti društveno potrebni, a ipak financijski neprihvatljivi u predloženoj veličini i tehnologiji. Odgovorno vodstvo mora moći obrazložiti i odluku da se projekt smanji, realizira u fazama ili zamijeni obnovom postojećeg objekta.

Temeljna preporuka ovog članka jest oblikovati portfelj ulaganja: zakonski obvezne i sigurnosno nužne zahvate provoditi bez odgode, među ostalim opravdanim projektima prednost dati onima koji oslobađaju neto financijske resurse, a društvene sadržaje koji zahtijevaju subvenciju odobravati uz unaprijed utvrđen i prihvatljiv izvor njezina financiranja. Brz povrat nije zamjena za javni interes, ali je važan način njegova dugoročnog financiranja.

PROPISI KAO TEMELJ INVESTICIJSKE DISCIPLINE

Zakon o proračunu (2021, čl. 47.) i Uredba o načinu ocjene i postupku odobravanja investicijskih projekata (2023.) propisuje postupanje vezano za obveze po investicijskim projektima, prethodnim stručnim vrednovanjem te ocjenom opravdanosti i učinkovitosti. Navedeno predstavlja izravnu pravnu podlogu za usporedbu alternativa prije javne nabave i ugovaranja. Prijedlog desetogodišnjeg modela za upravljanje portfeljem opisan u ovom članku upravljački je alat te ne zamjenjuje zakonski proračun, njegove projekcije, pravila preuzimanja višegodišnjih obveza ili potrebne suglasnosti za zaduživanje.

Pravilnik o proračunskom računovodstvu i Računskom planu (2023), s izmjenama iz 2024. (Pravilnik o izmjenama i dopunama Pravilnika o proračunskom računovodstvu i Računskom planu, 2024), uređuje evidentiranje imovine i poslovnih događaja. ***U investicijskom praćenju treba razlikovati nabavu i dodatna ulaganja od redovnog održavanja prema stvarnom sadržaju zahvata.*** Ispravak vrijednosti imovine nije novčana pričuva za buduću zamjenu. Zato računovodstvenu evidenciju treba

povezati s tehničkim registrom, planom servisa i budućim novčanim izdacima, a ne smatrati knjigovodstvenu vrijednost pokazateljem financijske održivosti.

Zakon o fiskalnoj odgovornosti (2018), izmijenjen 2023. (Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o fiskalnoj odgovornosti, 2023), povezuje odgovornost čelnika sa zakonitim, namjenskim i svrhovitim korištenjem sredstava te funkcioniranjem kontrola. ***Upravljačka posljedica je jasna: uz odluku o projektu mora postojati dokaz da je njegov budući financijski teret razmotren. Formalno raspoloživa sredstva za gradnju nisu dovoljan dokaz održivosti.***

Zakon o sustavu unutarnjih kontrola u javnom sektoru (2015), u važećem okviru s izmjenama NN 102/19 i 105/25, osobito izmjenama iz 2025. (Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o sustavu unutarnjih kontrola u javnom sektoru, 2025), usmjerava upravljanje na odgovornost, rizike i rezultate. ***Za investiciju to znači imenovati odgovornu osobu, odrediti tko potvrđuje potrebe i troškove, pratiti odstupanja te osigurati neovisnu provjeru ključnih pretpostavki.*** Povjeravanje investicije javnoj ustanovi ili trgovačkom društvu samo po sebi ne uklanja njegov fiskalni teret.

Zakon o javnoj nabavi (2016, čl. 284. i 287.–288.), s izmjenama NN 114/22 i 48/26, omogućuje vrednovanje ponuda prema trošku životnog vijeka. Izmjene iz 2026. treba uključiti u primjenu važećih pravila postupanja (Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o javnoj nabavi, 2026). Ako se koristi trošak životnog vijeka, podaci i metoda moraju biti unaprijed navedeni u dokumentaciji. Naručitelj zato može vrednovati energiju, održavanje i kraj uporabe, umjesto da uspoređuje samo početnu cijenu. Kriteriji moraju biti povezani s predmetom nabave, objektivni i provjerljivi.

Pravni okvir određuje obveze. Ponderi, pragovi povrata i stresni testovi predloženi u nastavku autorske su upravljačke preporuke, a ne zakonski propisane vrijednosti.

OD PROJEKTNOG ZADATKA DO IZBORA FUNKCIONALNOSTI

Projektni zadatak treba opisati potrebnu uslugu i rezultate: broj korisnika, stvarne termine korištenja, pristupačnost, sigurnost, standard udobnosti i očekivane potrebe nakon stavljanja u funkciju. Treba provjeriti demografsku strukturu radi potencijalnih korisnika, raspoložive kapacitete susjednih jedinica lokalne samouprave i mogućnost zajedničkog korištenja. Tek potom treba odrediti površinu, opremu i tehnička rješenja.

Za svaku skuplju funkcionalnost treba odgovoriti na tri pitanja: tko je koristi, koliko često i što se gubi ako se izostavi? Natjecateljski standard može biti opravdan za regionalno središte, a nepotreban za rekreativni objekt s malim brojem korisnika. Specijalizirana oprema koja se rijetko koristi može godinama stvarati troškove pregleda, licenci i servisa bez razmjerne javne koristi.

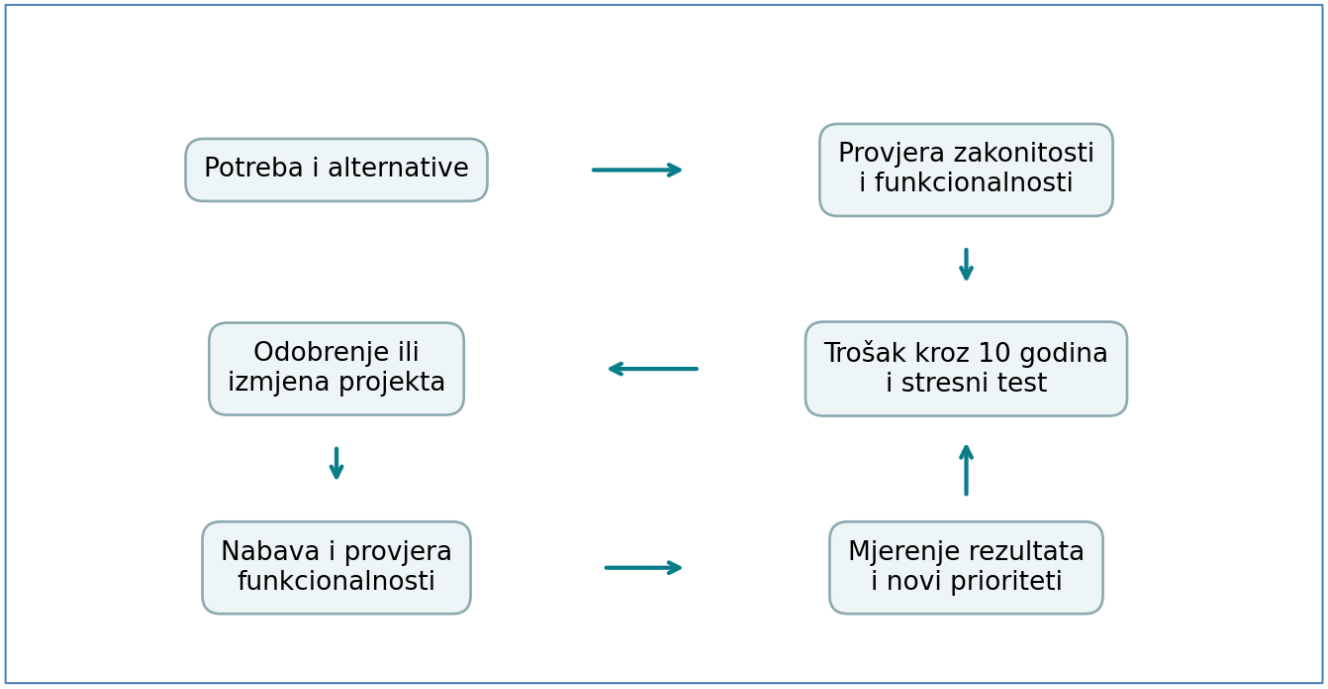
Prije bodovanja primjenjuju se eliminacijski uvjeti: zakonitost i sigurnost; dokazana potreba; izvedivost na lokaciji; dovršen i usklađen projekt; imenovan upravitelj; te održiv financijski plan. Projekt koji nema upravitelja ili novac za rad ne treba postati prihvatljiv samo zato što je osvojio mnogo bodova za arhitekturu ili sufinanciranje.

Tablica 1. Predložena matrica za rangiranje projekata koji zadovoljavaju eliminacijske uvjete

Kriterij	Udio	Što treba dokazati
Javna potreba i nužne funkcionalnosti	25 %	Potražnja (demografija), dostupnost alternativa, pristupačnost i očekivana uporaba
Trošak životnog vijeka i priuštivost	25 %	Gradnja, rad, servisi, zamjene i stresni scenarij
Neto oslobađanje sredstava	20 %	Stvarno ukidanje postojećih izdataka (npr održavanja starog objekta) nakon svih novih troškova
Energetska učinkovitost	15 %	Niža potrošnja kWh i manji trošak pri usporedivoj razini usluge
Tehnička pouzdanost i održavanje	10 %	Servisna dostupnost, standardni dijelovi, jamstva i provjera rada
Prilagodljivost budućim potrebama	5 %	Prenamjena, modularnost i zajedničko korištenje

Svaki kriterij može se ocijeniti od 0 do 5, uz pisano obrazloženje; ukupni rezultat je zbroj ponderiranih ocjena. Obvezni zahvati uspoređuju se prema najpovoljnijem načinu ispunjenja obveze, a ne prema mogućnosti njihova izbjegavanja. Pondere treba usvojiti prije ocjenjivanja i prilagoditi vrsti usluge.

Slika 1. Shema investicijskog odlučivanja



TROŠKOVE ENERGENATA I ODRŽAVANJA UGRADITI U POSLOVNI MODEL

Energetsku održivost treba mjeriti odvojeno fizički i financijski. Niža potrošnja energije smanjuje izloženost promjenama cijena, ali ne jamči da će račun biti niži ako cijena snažno poraste ili se znatno produži radno vrijeme. Ušteda se zato procjenjuje pri usporedivom vremenu rada, temperaturi, broju korisnika i klimatskim uvjetima. Potrebno je pratiti kWh ukupno, kWh po korisničkom satu, udio neobnovljivih izvora i trošak po jedinici usluge.

Za dizalicu topline treba uključiti električnu energiju, servis i režim rada; za fotonapon vlastitu potrošnju, degradaciju, čišćenje i zamjenu pretvarača; za bazen ventilaciju, odvlaživanje, vodu i obradu vode. Povećanje funkcionalnosti može opravdati višu ukupnu potrošnju, ali tada ga treba prikazati kao veću uslugu, a ne prikriti kao neuspjeh ili uspjeh energetske uštede.

Nova imovina oslobađa sredstva samo ako se određeni postojeći izdaci doista ukidaju i/ili ne nastaju neku novi. Preseljenje u novi objekt ne štedi najamninu ako se stari ugovor nastavi. Ušteda radnog vremena nužnog za održavanje povećava kapacitet, ali nije automatski novčana ušteda ako ukupni izdaci za osoblje ostanu isti.

Neto godišnje oslobađanje sredstava (uštede) jednako je izbjegnutim postojećim izdacima i dodatnim naplaćenim prihodima, umanjeno za sve nove operativne izdatke, naknade financiranja i energetskih usluga te planirane izdatke zamjene. Prijenos tog iznosa na nove kapitalne projekte zahtijeva odgovarajuću proračunsku odluku i poštovanje namjene izvora; nije automatsko pravo korisnika da zadrži uštedu.

KAKO MJERITI POVRAT INVESTICIJE U OBJEKTE OD JAVNOG INTERESA

Financijski povrat pokazuje može li se ulaganje vratiti kroz prihode i izbjegnute troškove. Društveni povrat pokazuje opravdavaju li koristi za stanovništvo utrošene resurse. Europska investicijska banka razlikuje profitabilnost za investitora od šire vrijednosti za korisnike, porezne obveznike i treće osobe (European Investment Bank [EIB], 2023). Bazen stoga može biti opravdan i uz negativan financijski povrat, ako su njegove dodatne društvene koristi uvjerljivo dokazane i subvencija priuštiva.

Tablica 2. Pokazatelji za sportske i rekreacijske objekte

Perspektiva	Pokazatelj	Upravljačko značenje
Financijska	Neto sadašnja vrijednost i razdoblje povrata	Usporedba novčanih učinaka s alternativom
Operativna	Prihodi / operativni izdaci	Pokriće rada bez prikrivanja transfera kao tržišnog prihoda
Obnova imovine	Pokriće rada i planiranih zamjena	Održava li se usluga i nakon isteka jamstava
Proračunska	Subvencija po korisničkom satu	Koliko javna sredstva financiraju stvarnu uporabu
Društvena	Dodatni korisnici, školski sati, dostupnost	Tko dobiva novu korist i jesu li uključene ranjive skupine
Tehnička	Dostupnost objekta i zastoji	Je li očekivana usluga stvarno raspoloživa

U financijskom izračunu koristi se inkrementalni tok: razlika između ulaganja i vjerodostojne alternative.

Neto sadašnja vrijednost jest početni negativni izdatak uvećan za diskontirane buduće neto koristi: $NPV = -I_0 + \Sigma_{t=1}^{10} \Delta NT_t / (1 + r)^t$. I_0 je početno ulaganje, ΔNT_t razlika neto novčanih tokova projekta i alternative u godini t, a r diskontna stopa. U ΔNT_t uključuju se i razlike jednokratnih zahvata. Jednostavni povrat, ulaganje podijeljeno stalnom godišnjom neto koristi, koristan je početni pokazatelj, ali zanemaruje vrijeme, zamjene i rizike. Za usporedbu treba koristiti i diskontirani tok.

Društvene koristi mogu obuhvatiti veću tjelesnu aktivnost, učenje plivanja, uključivanje osoba s invaliditetom i smanjenje vremena putovanja. Monetiziraju se samo kada postoji vjerodostojna metodologija i dokaz dodatnosti. Prihod od ulaznice i spremnost korisnika na plaćanje ne smiju se nekritički zbrojiti kao dvije različite koristi. Kada nema pouzdane monetizacije, bolja je usporedba troška po dodatnom korisničkom satu uz odvojeno prikazane ishode i raspodjelu koristi.

TRI INVESTICIJSKA SCENARIJA TIJEKOM DESET GODINA

Slijedi ilustrativni model odluke za postojeći javni sportski objekt. Svi iznosi su autorske pretpostavke u milijunima eura, u stalnim cijenama 2026.; nisu podaci stvarnog grada niti tržišni troškovnik. Godina 0 je ulaganje, a godine 1–10 razdoblje uporabe. **Sva tri rješenja trebaju zadovoljiti isti osnovni standard sigurnosti i dostupnosti, ali A ima dodatne specijalizirane sadržaje koje treba posebno opravdati**.

Usporedna „opcija bez modernizacije“ ima godišnje operativne izdatke 0,45 i prihode 0,10, odnosno neto proračunski teret 0,35. U petoj godini zahtijeva nužnu obnovu od 0,50. Njezina nediskontirana desetogodišnja potreba za financiranjem iznosi 4,00. Ova opcija nije prihvatljiva ako postoje neposredni sigurnosni nedostaci; u modelu služi za računanje razlike.

A predstavlja novu, predimenzioniranu gradnju bez dostatne provjere troška uporabe.

B predstavlja obnovu postojećeg objekta uz racionalizaciju opreme.

C predstavlja funkcionalnu i energetsku modernizaciju, raspored zajedničkog korištenja i ukidanje nepotrebnih paralelnih izdataka. U C su uštede uvjetovane provedbom promjene poslovnog modela; sama nabava opreme nije dovoljna.

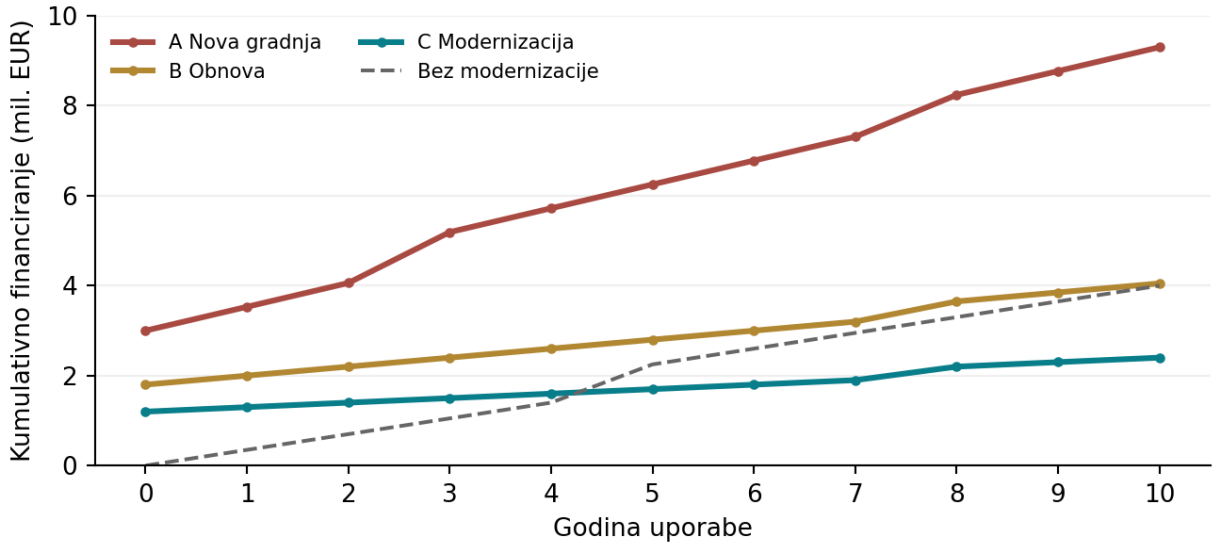
Tablica 3. Pretpostavke i novčani učinci scenarija

	Stavka u milijunima eura	A Nova gradnja	B Obnova	C Modernizacija
1.	**Početno ulaganje u godini 0**	**3,00**	**1,80**	**1,20**
2.	Godišnji operativni izdaci	0,65	0,34	0,26
3.	Godišnji naplaćeni prihodi	0,12	0,14	0,16
4.	**Godišnji neto proračunski teret (2.-3.)**	**0,53**	**0,20**	**0,10**
5.	**Korekcija propusta u godini 3**	**0,60**	**0,00**	**0,00**

	Stavka u milijunima eura	A Nova gradnja	B Obnova	C Modernizacija
6.	**Planirana zamjena u godini 8**	**0,40**	**0,25**	**0,20**
7.	Ukupno financiranje kroz 10 godina (1.+4.×10+5.+6.)	9,30	4,05	2,40
8.	Opcija bez modernizacije	4,00	4,00	4,00
	Razlika prema opciji bez modernizacije (7.-8.)	+5,30	+0,05	−1,60

Ukupno financiranje računa se kao početno ulaganje plus deset godišnjih neto tereta plus dodatni zahvati. Model nema bespovratnih sredstava, zaduživanja, inflacije ni ostatne vrijednosti. Izdaci uključuju poreze koji nisu povrativi. Planirane zamjene nisu ponovno uključene u godišnje operativne izdatke. Za stvarnu odluku treba dodati izvore financiranja, raspored gradnje, PDV prema poreznom položaju, kamate, rizike i vrijednost ili obveze na kraju promatranja.

Slika 2. Kumulativna potreba za financiranjem tijekom deset godina



U scenariju A dodatna sredstva ne stvaraju samo početni pritisak. Svaka godina dodaje 0,18 milijuna eura više neto izdataka od usporedne opcije. Sanacija propusta dodatno istiskuje druge programe. Nastaje rizik odgađanja preventivnog održavanja, skraćivanja rada, rasta subvencija ili povećanja opterećenja građana. To su mogući upravljački učinci, a ne tvrdnja da svaki novi objekt nužno proizvodi takav rezultat.

B smanjuje godišnji teret za 0,15 milijuna eura i donosi kvalitetniju uslugu, ali jednostavni povrat samo iz redovnih ušteda iznosi 12 godina, prije zamjena. Njegov desetogodišnji ukupni teret gotovo je jednak alternativi bez modernizacije. Takav projekt može biti opravdan boljim uvjetima i pouzdanošću, no ne treba ga klasificirati kao brz financijski povrat.

C oslobađa 0,25 milijuna eura godišnje u odnosu na usporednu opciju. Jednostavni povrat početnog ulaganja iz redovnih razlika iznosi 4,8 godina. Uključujući izbjegnuti zahvat usporedne opcije u

petoj godini, kumulativni inkrementalni tok postaje pozitivan na kraju pete godine. I uz zamjenu opreme u osmoj godini, desetogodišnje neto oslobađanje iznosi 1,60 milijuna eura.

Pri ilustrativnoj realnoj diskontnoj stopi od 3 % inkrementalna neto sadašnja vrijednost prema istoj usporednoj opciji iznosi približno −4,97 milijuna eura za A, −0,29 za B i +1,21 za C. Stopa nije izrijekom propisana niti je predstavljena kao obvezna stopa EU-a. Ovi rezultati ne vrednuju eventualne dodatne društvene koristi i ne predstavljaju analizu cjelokupnog životnog vijeka građevine. Za dugovječnu imovinu desetogodišnji pogled treba dopuniti duljim horizontom i opravdanom ostatnom vrijednošću.

SAMOODRŽIVOST ZAHTIJEVA PRECIZNU DEFINICIJU

Scenarij C je financijski povoljniji, ali nije potpuno samofinancirajući: prihodi 0,16 pokrivaju približno 61,5 % operativnih izdataka 0,26. Preostalih 0,10 godišnje i planirana zamjena moraju se financirati. Ušteda u odnosu na staro stanje i potpuno pokriće troškova dvije su različite stvari.

Operativna samoodrživost znači pokriće funkcioniranja iz vlastitih prihoda. Samoodrživost kroz životni vijek uključuje i zamjene te odgovarajuće financiranje početne investicije. Proračunska održivost znači da je potrebna subvencija stabilna i priuštiva. Upravo je treći pojam često primjeren javnim objektima koji trebaju ostati dostupni građanima.

Za C bi uz plansko izdvajanje 0,025 milijuna eura godišnje tijekom prvih osam godina za zamjenu od 0,20, prihod potreban za pokriće rada i tog izdvajanja bio 0,285 milijuna eura. Pri pretpostavljenom prosječnom neto primitku od 4 eura po naplaćenom posjetu, to odgovara 71.250 posjeta godišnje, bez dodatnih prihoda. To je početni prag procjene: veća posjećenost može povećati troškove, a školski i besplatni termini troše kapacitet bez jednakih primitaka. Pokriće tog praga još ne vraća početnih 1,20 milijuna eura.

Tablica 4. Osjetljivost scenarija C uz nepromijenjenu usporednu opciju

Promjena pretpostavke	Godišnja neto korist prema alternativi	Jednostavni povrat bez jednokratnih zahvata
Osnovni model	0,250 mil. EUR	4,8 godina
Prihodi niži 20 %	0,218 mil. EUR	5,5 godina
Operativni izdaci viši 20 %	0,198 mil. EUR	6,1 godina
Obje nepovoljne promjene	0,166 mil. EUR	7,2 godine

Ovo je test promjene projekta uz fiksnu alternativu, a ne prognoza za učinak npr. povećanja troškova energenata uslijed rasta cijena. U stvarnoj procjeni rast cijena energije djeluje i na staro stanje, pa treba izračunati oba toka. Obvezno treba provjeriti i prekoračenje početnog ulaganja, kašnjenje uporabe i slabiju posjećenost, uključujući kombinirani nepovoljni scenarij.

POSTOJE LI INVESTICIJE BEZ IZNANADNIH DODATNIH TROŠKOVA?

Za fizičke objekte gotovo nikad nije realno očekivati nulte troškove kroz deset godina. I jednostavan teren treba pregled, čišćenje i obnovu površine. LED rasvjeta treba servis, a digitalni sustav podršku, sigurnost i buduću nadogradnju. Jamstvo ne uklanja sve troškove, niti ugovor kojim ih preuzima izvođač znači da ih nitko ne plaća; najčešće su uključeni u cijenu.

Realno je zahtijevati dvije stvari: punu funkcionalnost pri primopredaji bez nepredviđenog dodatnog ulaganja i nepostojanje dodatnog neto proračunskog tereta u odnosu na postojeći model. Drugi uvjet mogu zadovoljiti, primjerice, standardizirana zamjena dotrajale opreme ili energetska obnova čije provjerene uštede premašuju servis i financiranje. To se mora dokazati za konkretan projekt.

Projektni zadatak treba obuhvatiti priključke, pristup, opremanje, dozvole, pristupačnost, uređenje okoliša, nadzor, obuku i probni rad. Neovisna provjera projekta, odnosno nadzor, mora otkriti nesklad građevinskih, strojarskih i elektrotehničkih rješenja prije radova te iskustveno predvidjeti sve rizične situacije iz kojih bih mogle nastati izvantroškovničke stavke kod obračuna građevinskih radova. Pri primopredaji treba provesti funkcionalne testove u realnom opterećenju, predati dokumentaciju izvedenog stanja i plan održavanja te ugovoriti odgovornost za nedostatke. Dodatnu skupu tehnologiju treba prihvatiti samo ako korist opravdava cijeli njezin trošak i servisnu složenost.

PARTICIPACIJA GRAĐANA I EUROPSKA PRAKSA

Nije opravdano pretpostaviti da svi društveno opravdani sadržaji moraju biti potpuno besplatni ili da svaki korisnik mora platiti puni trošak. Primjereno rješenje ovisi o javnoj svrsi, pravnom okviru djelatnosti, uvjetima financiranja i platežnoj sposobnosti korisnika. Školsko korištenje i socijalni programi mogu se financirati javno, dok se komercijalni termini, rekreacija i posebni događaji i sadržaji mogu naplaćivati uz transparentan cjenik.

U Beču gradski bazeni imaju objavljene cijene i ciljane popuste; određene skupine male djece ostvaruju besplatan ulaz, a djeca, mladi, studenti i starije osobe imaju propisane olakšice pod odgovarajućim uvjetima (Stadt Wien, n.d.-a, n.d.-b). To potvrđuje spoj javne dostupnosti i participacije, ne dokaz da ulaznice pokrivaju sve troškove bazena.

Engleski Swimming Pool Support Fund povezuje javno dostupne termine plivanja uz naplatu s potporom održivosti i energetske učinkovitosti (Sport England, n.d.). Sport England (2024) izvijestio je i o potporama za povećane operativne troškove. Participacija se, dakle, može kombinirati s javnim financiranjem; ona sama ne jamči financijsku neovisnost. Engleska je europski primjer izvan EU-a, a ovi primjeri ne predstavljaju jedinstveno pravilo za sve europske zemlje.

Predloženi domaći model razlikuje javno financirane školske i ciljane programe, dostupne rekreacijske termine uz razumnu participaciju te komercijalne termine uz višu cijenu. Potrebno je javno prikazati subvenciju po programu i korisniku, zaštititi pristup osobama slabijih prihoda i provjeriti pravila državnih potpora, nabave ili koncesije kada se uključuje tržišni operator. Ne postoji opća obveza da svaki bazen postigne puni financijski povrat ulaznicama.

Zaštita prava građana treba biti konkretna. Zakon o komunalnom gospodarstvu (2018, čl. 91.), s izmjenama zaključno s NN 145/24 (Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o komunalnom gospodarstvu, 2024), dopušta pod određenim uvjetima korištenje komunalne naknade i za javne građevine primjerice sportske namjene. Zato izjava da održavanje neće opteretiti komunalnu naknadu treba biti potkrijepljena planom izvora, odlukama i praćenjem izvršenja, a ne pretpostavkom da je takvo financiranje zakonski nemoguće.

Prirez porezu na dohodak ukinut je od 1. siječnja 2024. (Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o porezu na dohodak, 2023). Današnji kriterij zaštite prava građana zato treba obuhvatiti i povećanje lokalnih poreznih stopa, naknada i cijena usluga radi pokrića troškova poslovanja novih objekata od javnog interesa nakon izgradnje. Financiranje iz postojećeg proračuna također ima oportunitetni trošak: ista sredstva tada nisu dostupna drugim javnim potrebama.

KAKO UPRAVLJATI PORTFELJEM IDUĆIH DESET GODINA

U **prve dvije godine** treba uspostaviti registar imovine i potrošnje, popis ugovornih obveza te početne pokazatelje za javne ili društveno opravdane usluge koje se obavljaju u nekretninama. Uz nužne sigurnosne zahvate, prednost imaju projekti čije su neto uštede dokazive, provedive i vidljive u što kraćem vremenu. Pri tome treba zatvoriti paralelne troškove i imenovati nositelje projekta (voditelja tima) za ostvarenje rezultata. Tu se oslobađaju financijska sredstva koja se mogu preusmjeriti u razvoj ili za druge namjene kojima se povećava kvaliteta života građana.

U **trećoj do petoj godini** može se usmjeravati dio verificiranih ušteda u nove zahvate, uz proračunsko odobrenje i plan zamjena. Veće društvene investicije treba odobravati tek nakon provjere potražnje, izvođača i izvora subvencije. Planirani raspored nije razlog da se odgodi hitna javna potreba.

Od **šeste do desete** godine naglasak je na investicijskom održavanju implementiranih projekata koji su u praksi 3-5 godina, provjeri iskorištenosti i prilagodbi usluge. Kvartalno treba pratiti neto proračunski teret, posjećenost i zastoje, a godišnje revidirati desetogodišnju projekciju. Unutarnja kontrolna provjerava kontrole i pouzdanost procesa, a izvršna vlast preuzima odgovornost za odabir projekata.

Najvažniji kriterij prije odobrenja ostaje odgovor na pitanje: može li institucija pružati uslugu i u nepovoljnom scenariju, bez neplaniranog rasta opterećenja građana? Ako je odgovor negativan, treba promijeniti veličinu, tehnologiju, raspored realizacije (možda ulaganje u fazama) ili model financiranja. Ako je projekt društveno nužan, javnosti treba otvoreno prikazati subvenciju i odakle ona dolazi.

Balans poslovnog modela postiže se kada svaka nova imovina ima opravdanu funkciju, poznat trošak uporabe i odgovornog upravitelja, a dio investicijskog (financijskog) portfelja sustavno oslobađa sredstva za buduće potrebe. Tada javna uprava gradi sposobnost pružanja usluga koju može održavati tijekom više mandata.

Literatura

1. European Investment Bank. (2023). *The economic appraisal of investment projects at the EIB (2nd ed.).* https://doi.org/10.2867/076767
2. Pravilnik o izmjenama i dopunama Pravilnika o proračunskom računovodstvu i Računskom planu. (2024). *Narodne novine, 154/24.* https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2024_12_154_2550.html
3. Pravilnik o proračunskom računovodstvu i Računskom planu. „*Narodne novine“ br. 158/23.*
4. Uredba o načinu ocjene i postupku odobravanja investicijskih projekata, „*Narodne novine“ br. 158/23*
5. Zakon o fiskalnoj odgovornosti. „*Narodne novine“ br. 111/18 i 83/23.*
6. Zakon o javnoj nabavi. „N*arodne novine“ br. 120/16, 114/22 i 48/26.*
7. Zakon o komunalnom gospodarstvu. „*Narodne novine“ br. 68/18, 110/18, 32/20 i 145/24.*
8. Zakon o proračunu. „*Narodne novine broj“ br. 144/21.*

9. Zakon o sustavu unutarnjih kontrola u javnom sektoru. „*Narodne novine“ br. 78/15, 102/19 i 105/25.*
10. Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o porezu na dohodak. „*Narodne novine“ br. 114/23.*