

Standardiziranje usluga upravljanja projektima gradnje investitorima obveznicima javne nabave u Republici Hrvatskoj

Romano Perić¹, izv. prof. dr. sc. **Mladen Vukomanović²**

¹BIM projekt d.o.o., romano.peric@bimprojekt.hr

²Sveučilište u Zagrebu, Građevinski fakultet, mladen.vukomanovic@grad.uniz.hr

Sažetak

Iako je upravljanje projektom gradnje kao djelatnost i zakonska kategorija u obvezatnoj primjeni u RH već petu godinu, u praksi još uvijek nije rezultiralo standardiziranjem tih usluga. Objektivnim konceptom (obvezatne) primjene standardnih uvjeta za usluge upravljanja projektom gradnje omogućila bi se njihova održivost bez obzira na postojanje zakonske obveze. U radu je kroz analizu stanja područja identificiran različiti pristup javnih i sektorskih naručitelja kod ugovaranja usluga upravljanja projektom gradnje. Oni uz zakonsku kategoriju ugovaraju i druge usluge vezane na upravljanje projektima i tehničku pomoć kao ugovornu kategoriju, što implicira određene probleme i ograničenja - što su i zaključci rada. Na kraju rada poziva se na daljnja istraživanja stanja područja te uspostavljanje uzročno-posljedične veze između identificirane problematike s potrebom za standardiziranje usluga na bazi najboljih globalnih praksi i standarda te njihovo kodificiranje.

Gljučne riječi: upravljanje projektom gradnje, kodifikacija, standardiziranje, globalni standardi, održivost, zakon

Standardization of project management services for public procurement contracting authorities in the Republic of Croatia

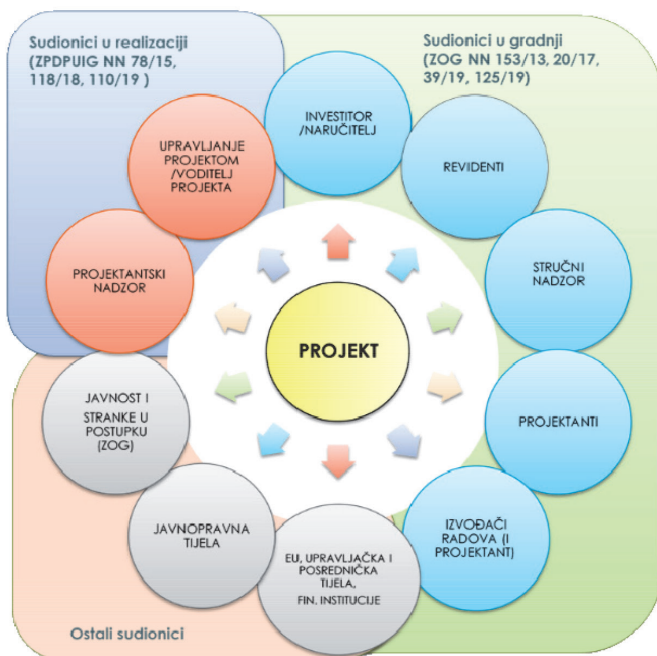
Abstract

Although Construction Project Management as an activity and a legal category has been mandatory in RH for five year, in practice it has not yet resulted in the standardization of these services. An objective concept of (mandatory) application of standard condition for Construction Project Management services would enable their sustainability regardless of a legal obligation. The paper, through the analysis of the state of the area, identifies the different approach of public and sectoral contracting authorities in contracting Construction Project Management services. In addition to the legal category, they contract other services related to project management and technical assistance as a contractual category, which implies certain problems and limitations - which are the conclusions of the work. At the end of the paper, it calls for further research into the state of the area and the establishment of a cause-and-effect relationship between the identified issues with the need to standardize services based on best global practices and standards and codifying them.

Key words: construction project management, codifying, standardization, global standards, sustainability, law

1 Uvod

Još donedavno, točnije do 2015., u realizaciji je građevinskih projekata u RH financiranih sredstvima obveznika javne nabave postojala klasična shema osnovnih (su) dionika u procesu gradnje: naručitelj/investitor – projektant – nadzor – ugovaratelj/izvođač [1], takozvani separadni model građenja [2]. Javni naručitelji, za razliku od nekih privatnih investitora i/ili tzv. developera, ne postoje zbog projekata (gradnje) i samim time jasno je da im je problem samostalno upravljati procesima; izraditi projektni zadatak i koordinirati sve specifične procese pri realizaciji nekog projekta, kao i koordinirati sve (su)dionike procesa. Projekti gradnje s vremenom su postali sve kompleksniji po svom sadržaju i složeniji za upravljanje; regulativa se promijenila i uskladila sa zakonodavstvom i Direktivama EU; građevinska poduzeća i dobavljači su se sve više specijalizirali za uska područja kao i projektantski uredi. Zbog toga spomenuta klasična shema sudionika gradnje više ne egzistira kao takva. Interakcija dionika procesa postaje sve kompleksnija pa se neminovno javila potreba za uvođenjem novog sudionika koji ima specifična znanja i kompetencije za upravljanje procesima i koji, između ostalog, savjetuje investitora te koordinira projektom tijekom njegove realizacije. Na slici 1. prikazana je tipična matrica interesnih strana kod realizacije projekta gradnje [3].



Slika 1. Matrica interesnih strana projekta gradnje u RH [3]

Novi dionik procesa je voditelj projekta, koji od srpnja 2015. postaje obavezan (su) dionik kojeg je javni naručitelj (a od 1. siječnja 2019. godine i sektorski naručitelj) dužan imenovati na određenim projektima [4]. Tako se i dotadašnja klasična shema odnosa među osnovnim (su)dionicima u procesu gradnje zamjenjuje novom: naručitelj (investitor) – voditelj projekta – projektant – nadzor – ugovaratelj (izvođač). Na neki način se radi o novom “sudioniku u gradnji”, premda ga Zakon o gradnji (još uvijek) ne prepoznaje kao takvog, pa se može reći da se zapravo radi o sudionicima u projektu gradnje. Iako je spomenuta praksa imenovanja voditelja projekta u primjeni već gotovo pet godina, još uvijek nije stvorena platforma, odnosno standard prema kojem bi svi investitori u javnoj nabavi dobili jednaku razinu i kvalitetu usluga upravljanja projektima gradnje.

Projektno vođenje u modernim građevinskim projektima zahtijeva interdisciplinarna znanja modernog menadžmenta u kombinaciji s poznavanjem i razumijevanjem procesa gradnje, odnosno građenja, ali i ekonomije (financija), sociologije i prava [5, 6]. U tom kontekstu sastav tima za upravljanje projektom kao i zastupljenost pojedine discipline, odnosno polja određenih područja (znanosti), ovisi o vrsti, kompleksnosti, veličini projekta (gradnje) kao i o fazi realizacije projekta u kojoj se upravlja, a čije značajke analogno određuju i vrstu i opseg usluga koje tim za upravljanje projektom treba pružiti. Tako i upravljanje projektima gradnje kao zakonska kategorija uključuje financijsko, pravno i tehničko savjetovanje u vezi s projektiranjem, građenjem, uporabom i uklanjanjem građevina, te financijsku, pravnu i tehničku pripremu i planiranje poslova u vezi s gradnjom te praćenje provođenja tog plana [4]. Međutim, sadašnja praksa i zakonska platforma, bez obzira na kognitivnost odredbi Zakona o poslovima i djelatnostima prostornog uređenja i gradnje (ZPDPU), još uvijek nisu ujednačili pristup javnih i sektorskih naručitelja, već im je ostavljeno na dispoziciju da ugovaraju “proširene” usluge upravljanja projektom gradnje koje se preklapaju sa uslugama drugih (su)dionika pa posljedično tome nastaju problemi kod realizacije projekata, a upravljanje projektom ne postiže ciljeve koji su pretpostavljeni ugovorom i zakonima. Standardiziranjem usluga upravljanja projektom gradnje izbjegli bi se “paralelni kolosijeci”, povećala transparentnost i učinkovitost u trošenju javnog novca što je uostalom i glavni cilj zakonske platforme unutar koje se usluge pružaju, a to su Zakon o javnoj nabavi (ZJN) i ZPDPU čime bi se domaća praksa u upravljanju projektima gradnje približila međunarodnim standardima. Standardiziranjem kroz autonomni izvor prava u obliku standardnih Općih uvjeta ugovaranja usluga upravljanja projektom gradnje, te eventualna kodifikacija istih u uzance mogla bi stvoriti pretpostavku za njihovu primjenu neovisno o trenutnoj platformi koja ih određuje kao zakonsku kategoriju, odnosno obvezu za investitore obveznike javne nabave.

U ovom radu se kroz pregled literature i raspravu upozorava na nužnost standardiziranja predmetnih usluga, te se zadaje okvir i postavljaju pretpostavke za istraživanje najboljih svjetskih praksi, standarda, autonomnih izvora prava i trendova koje

je moguće primijeniti kod procesa standardizacije usluga upravljanja projektom gradnje koji čine odnos između investitora (naručitelja) obveznika javne nabave, koji može i ne mora biti trgovac, i pružatelja usluga upravljanja projektom gradnje (voditelja projekta) koji je u pravilu trgovac.

Rad je strukturiran u četiri poglavlja. Uvodno je izložena tema i struktura rada, a kroz analizu stanja područja su prikazane kratka geneza upravljanja projektima i platforma unutar koje se pružaju usluge upravljanja projektom gradnje investitorima obveznicima javne nabave u Republici Hrvatskoj, kao i neke od najznačajnijih svjetskih praksi i standarda za upravljanje projektima. Kroz poglavlje rasprave i u zaključku dodatno se upozorilo na neke nelogičnosti i problematiku koja je prisutna u praksi. U zaključku je ujedno dan smjer daljnjeg istraživanja koje bi moglo potvrditi da je standardizacija usluga upravljanja projektima gradnje investitorima obveznicima javne nabave kroz autonomni izvor prava, i njegova kodifikacija u uzance, moguće rješenje identificiranih problema iz prakse, što je uz stvaranje perspektive za daljnje istraživanje i rezultat rada.

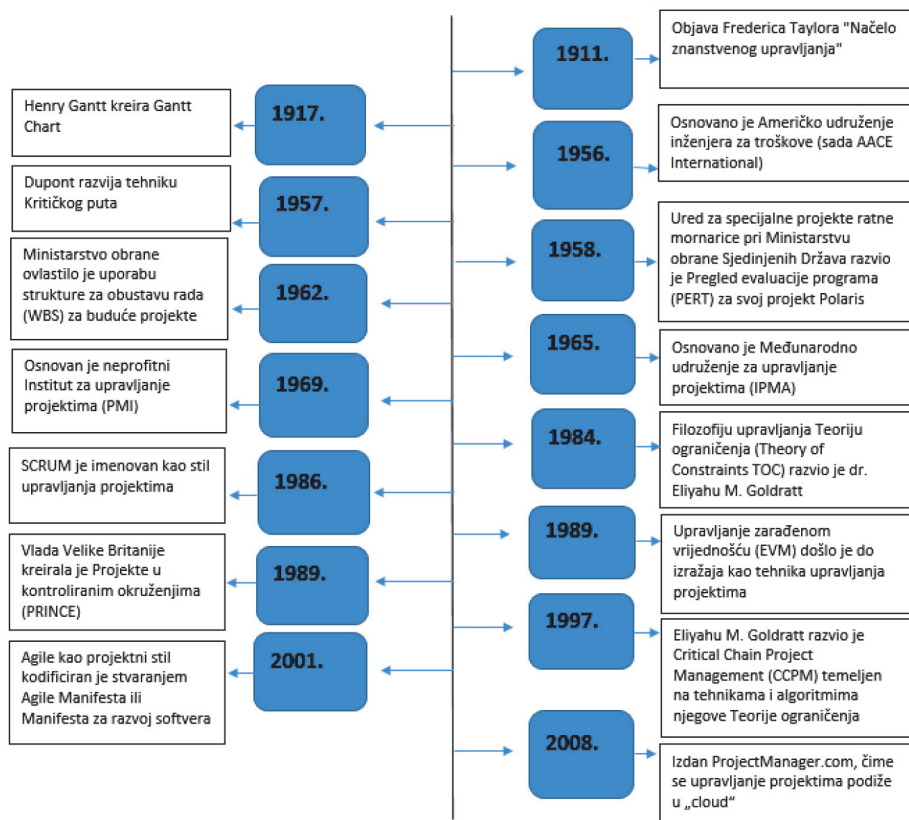
2 Analiza stanja područja

Za analizu područja bitno je primijetiti da su projekti prisutni u svim područjima ljudske djelatnosti (poslovanje, kultura, sport, politika, vojska), pa se danas svijet može proglasiti svijetom projekata [7]. Analiza i razumijevanje stanja područja te uspostava uzročno posljedične veze između uočene problematike i mogućnosti za njezino rješavanje nužni su preduvjeti za daljnje istraživanje. Da bi to bilo moguće, treba prije svega proučiti genezu stvaranja potrebe i razvoja procesa upravljanja projektima (gradnje) kao discipline i profesije, ali i povijest i razvoj izvora javnog i materijalnog prava u RH (posebice građevinsko pravo i građevinsko-tehničku regulativu). Naime, utjecaj relevantnih društvenih i pravnih normi na aspekt djelatnosti upravljanja projektima gradnje u RH određuje pravni okvir, odnosno platformu za pružanje usluga upravljanja projektom gradnje investitorima obveznicima javne nabave. Detaljna analiza stanja područja, uključivo povijest i genezu, te utjecaj relevantnih društvenih i pravnih normi na aspekt djelatnosti upravljanja projektima u RH detaljnije je obrađena u [3].

2.1 Povijest upravljanja projektima

Upravljanje projektima nastalo je prije više od stotinu godina pod utjecajem znanstvenih i sociološko-tehnoloških metodologija, ali je kao profesija, odnosno moderna disciplina kakvu danas poznajemo, prepoznata tek u novijoj povijesti, točnije tek prije nekoliko desetaka godina [8]. Geneza upravljanja projektima tijekom povijesti, kao i prepoznavanje ključnih događaja koji su pridonijeli razvoju upravljanja projektima kao modernoj profesiji i znanstvenoj disciplini, prikazana je na slici 2. [9].

POVIJEST PROJEKTOG MENADŽMENTA



Slika 2. Povijest projektnog menadžmenta – interpretacija i prilagodba Westlandove povijesti projektnog menadžmenta [9]

Upravljanje projektima kroz povijest razvijalo se i prilagođavalo potrebama tržišta. Konstantno se s razvojem građevinske industrije razvijaju i unaprjeđuju metode i alati za upravljanje projektima, kao što se tome prilagođavaju međunarodni standardi i prakse. No bez obzira na razvoj neke od tehnika, stilovi upravljanja prikazani na slici 2. i danas su osnova za planiranje, praćenje i kontrolu modernih projekata gradnje, premda postoji kontinuirani razvoj i činjenica da se povijest upravljanja projektima i dalje piše.

Povijest upravljanja projektima (gradnje) na prostorima bivše države usko je povezana s društvenim sustavom koji je do raspada bivše države (SFRJ) bio i formalno i

praktično prisutan. Službena ideologija i društveno-ekonomski sustav socijalističkog samoupravljanja uvjetovali su ukupno gospodarstvo koje je pretežito bilo orijentirano na državne, odnosno društvene projekte. Ekonomija je bila “dogovorna”, odnosno nije se zasnivala na tržišnim načelima. Privatnih investicija, odnosno projekata, nije bilo ili ih je bilo vrlo malo i bili su neznatni u odnosu na ukupnu “masu”, a upravljanje tim projektima bilo je strogo linijsko. Kao i u ostatku Europe, nakon Drugog svjetskog rata, industrijalizacijom, elektrifikacijom i unapređenjem poljoprivrede stvarala se potreba za gradnjom naselja pa je i građevinski “boom”, uzročno-posljedično zahtijevao neku vrstu projektnog upravljanja.

Razvoj projekata gradnje od strane države najčešće se rukovodio nekim sociološko strateškim načelima, a ne ekonomičnošću i zdravim razumom. Dogovorna ekonomija značila je dogovaranje poslova direktnom pogodbom, pa upravljanje tako “dogovorenim” projektima nije se moglo temeljiti na osnovnim pretpostavkama modernog projektnog upravljanja. Prelaskom sa socijalističkog, samoupravnog sustava i “dogovorne” ekonomije na “kapitalistički” sustav i tržišnu ekonomiju, kao i otvaranjem prostora privatnim investicijama i ulaskom stranih investitora na tržište, dolaze nove prakse i trendovi. Privatni investitori, posebice stranci, traže da se projekti realiziraju prema tržišnim načelima, što je pretpostavljalo natječaje i ugovore koji su drugačiji i tržišni. Na taj se način i javne investicije počinju ugovarati po tržišnim načelima javne nabave, a ne više direktnom pogodbom.

2.2 Zakonski/pravni okvir upravljanja projektima gradnje u RH

Kako je već spomenuto, utjecaj relevantnih društvenih i pravnih normi na aspekt djelatnosti upravljanja projektima gradnje u RH određuje pravni okvir, odnosno platformu unutar koje se usluge upravljanja projektom gradnje sada pružaju investitorima obveznicima javne nabave u RH, ali isto tako i okvir unutar kojeg je moguće odrediti standarde i autonomne izvore prava. Zasad u Hrvatskoj ne postoje standardizirani i općeprihvaćeni autonomni izvori prava koji bi se subjektivnim, odnosno objektivnim konceptom primjenjivali na usluge upravljanja projektom gradnje javnih i sektorskih naručitelja, **što otvara prostor za analizu i istraživanje mogućnosti i potrebe za stvaranjem takvog autonomnog izvora prava** i njegovu kodifikaciju. Prema sadašnjoj hijerarhiji izvora prava u Hrvatskoj, autonomni izvor prava može biti primjenjiv samo ako je njegova primjena ugovorena, bez obzira na to radi li se o privatnom naručitelju ili **naručitelju obvezniku javne nabave**, osim kod primjene kodificiranih poslovnih, odnosno trgovačkih običaja. Tamo postoji razlika u konceptu primjene ovisno o tome radi li se o naručitelju obvezniku javne nabave ili privatnom naručitelju (trgovcu), iako i naručitelj obveznik javne nabave može biti trgovac [10, 11]. Da bi neki standard kao autonomni izvor prava postao obvezatan za primjenu objektivnim konceptom (obvezatne) primjene (kod ugovaranja javnih usluga), potrebno je Zakonom o javnoj nabavi (ZJN) i/ili Pravilnikom o dokumenta-

ciji o nabavi te ponudi u postupcima javne nabave odrediti obvezu ili objavljivanja uvjeta ugovora (općih i posebnih) ili, ako bi se oni kodificirali, promijeniti odredbu o dispozitivnoj primjeni uzanci [12]. Na taj način bi se naručitelji koji nisu trgovci stavili u jednakopravan odnos s onima koji su trgovci (javni) i na koje se uz subjektivne elemente primjenjuju i objektivni elementi. Naime, kod komercijalne prakse, koja je u tako širokoj primjeni, trgovci očekuju da će ugovorne strane postupati u skladu s takvom praksom [13], odnosno poslovni (trgovački) običaji tijekom primjene postaju vrsta društvene norme koja se stvara dugotrajnim ponavljanjem nekog ponašanja u određenoj situaciji, tako da nakon relativno dugog vremena nastane svijest da je takvo ponašanje obvezatno [14]. Odredbama čl. 219 aktualnog ZJN propisano je vezano na primjenu uzanci: "Ako će se tijekom izvršenja ugovora o javnoj nabavi primjenjivati trgovački običaji (uzance), javni naručitelj obavezan je to navesti u dokumentaciji o nabavi te utvrditi odredbama ugovora." [11]. Dakle, aktualni ZJN izričito predviđa subjektivni koncept primjene svih oblika autonomnih izvora prava, uključivo posebnih uzanci, bez obzira na to radi li se o obveznicima javne nabave koji su trgovci ili osobe javnog prava. Kod osoba javnog prava je takav pristup ispravan i logički jer u slučaju da se subjektima koji nisu trgovci (osobe javnog prava npr.) nametne obveza poznavanja običaja, odnosno izvora prava u nekoj struci (npr. upravljanje projektima), samim time bi bile stavljene u nepovoljniji položaj jer u pravilu ulaze u ugovorni odnos s trgovcem koji poznaje i očekuje primjenu običaja i prakse. Stoga se može primijetiti da postoji očita nedosljednost zakonskog uređenja u spomenutim izvorima prava vezano za primjenu uzanci, odnosno poslovnih (trgovačkih) običaja, što bi se, u slučaju primjene standarda kao autonomnog izvora prava i/ili njihovom kodifikacijom u uzance, moglo izbjeći.

Uz spomenute zakone (ZOO kao temeljni zakon koji uređuje obvezatno pravne odnose između ugovornih strana i ZJN koji je u odnosu na ZOO specijalni zakon), kao relevantne zakone koji utječu na aspekt djelatnosti upravljanja projektima gradnje u RH, postoje i upravni zakoni i propisi koji također određuju okvir i platformu unutar koje treba raditi analizu i istraživanja. Zakoni koji su do sada regulirali upravno područje gradnje i prostornog uređenja mijenjali su se tijekom godina, a uz to uvjetovani političkim i gospodarskim aspektima kao i pristupom Republike Hrvatske u Europsku uniju, svojim su promjenama uvjetovali prilagodbu svih dionika. To se posebice odnosi na sudionike u gradnji u kontekstu definicije iz Zakona o gradnji (ZOG), a zbog toga i na načine, te na modalitete upravljanja projektima gradnje, kako na privatnim, tako i na javnim projektima. To su poglavito spomenuti ZOG i ZPDPUJ donošenjem kojeg u srpnju 2015. prestaje biti na snazi Zakon o arhitektonskim i inženjerskim poslovima i djelatnostima u prostornom uređenju i gradnji iz 2008. koji prvi puta uvodi upravljanje projektom gradnje kao djelatnost ali bez određivanja obveze za investitore, odnosno **naručitelje obveznike javne nabave, no istovremeno zajedno sa podzakonskim aktima uvodi niz ograničenja** koja nisu u skladu sa EU praksama i standardima [15]. Detaljan povijesni pregled promjena zakona s pojašnjenjima dat je u [3].

2.3 Primjenjivi globalni standardi i autonomni izvori prava

Prepoznavanjem i identifikacijom hrvatskog tržišta kao dijela globalnog tržišta jasno je da je razvoj praksi i standarda u RH pod direktnim utjecajem tog šireg tržišta, pa je analogno tome u svim procesima standardizacije i stvaranja hrvatskih (nacionalnih) autonomnih izvora prava potrebno primijeniti aktualne globalne trendove, odnosno standarde, uz uvjet maksimalno moguće njihove kompatibilnost s nacionalnim potrebama i postojećim zakonodavnim okvirom.

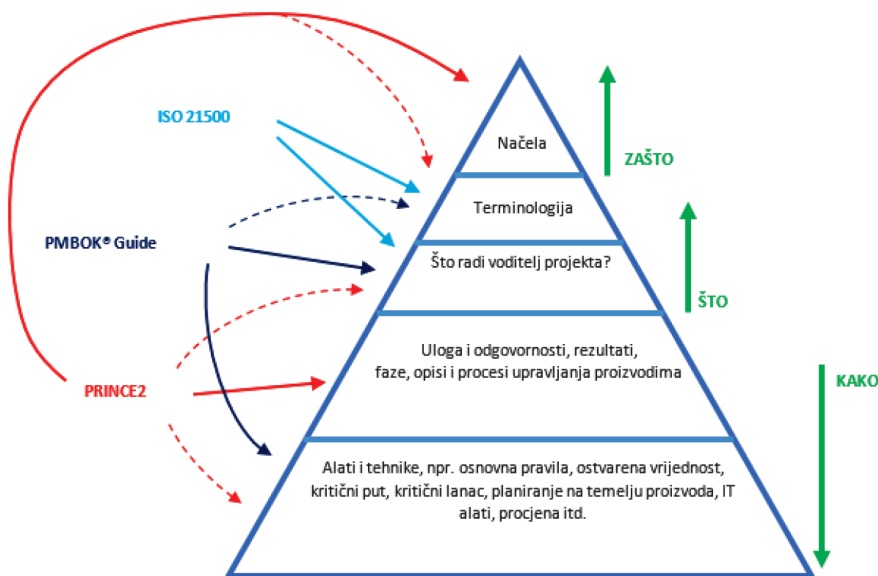
Najpoznatije međunarodne standardne forme ugovora i tenderskih procedura izradile su i publicirale banke, udruženja i stručne organizacije, a najznačajnije su: FIDIC (Fédération Internationale des Ingénieurs-Conseils); ABA99 – (The Association of Swedish Engineering Industries); ORGALIME, MF/1–Velika Britanija; SIA, AIA Contract (American Institute of Architects); ICE (The Institution of Civil Engineers); JCT (The Joint Contracts Tribunal, Design-Build Contract World Bank; MDB Harmonised Edition; ENAA Contract (Engineering Advancement Association of Japan, Model Form for International Contract for Process Plant Construction; Orgalime (Organisme de Liaison des Industries Mécaniques, Électriques, Electroniques et Métalliques Européennes); General Conditions for the Supply and Erection of Mechanical and Associated Electronic Products, EIC Contract (European International Contractors); UK General Conditions for Works Contracts; ECC, D4 PRAG Practical Guide for EC Ext. Actions; Guidelines selection and employment of Consultants under EBRD loans and ida credits & grants by World Bank borrowers; The World Bank group General Terms and Conditions Consulting Services.

Najpoznatiji svjetski standardi u upravljanju projektima koji se mogu uzeti u obzir pri oblikovanju autonomnih (nacionalnih) standarda i izvora prava za upravljanje projektima investitora obveznika javne nabave su: PMBOK, PRINCE2, ISO 21500, OpenPM², IPMA, APM. Slijedi sažet opis najznačajnijih obilježja nekih od spomenutih standarda koji su u praktičnoj primjeni i u Republici Hrvatskoj prema podacima s njihovih službenih stranica, a za PMBoK, PRINCE2 i ISO21500 i sažeta njihova analiza i usporedba:

- **IPMA ICB 4.0** – kompetencijski (profesionalni) standardi za razvoj kompetencija za upravljanje projektima kroz sveobuhvatan portfelj proizvoda i usluga koje izdaje International Project Management Association (IPMA). ICB 4.0 (Individual Competence Baseline) odnosi se na kompetencije pojedinaca u područjima upravljanja projektima, programima i portfeljem [16, 17]. IPMA certifikaciju pojedinaca u Hrvatskoj provodi HUUP CERT kao stručno i neovisno tijelo Hrvatske udruge za upravljanje projektima, u skladu s odobrenjem IPMA-e [17]. IPMA certifikati (A, B, C, D razine) u Republici Hrvatskoj su bitni jer su uz PMI-ove certifikate priznati prema Pravilniku o potrebnim znanjima iz područja upravljanja projektima kao međunarodni sustav ovjere sposobnosti upravljanja projektima, odnosno kao prihvaćeni dokaz o potrebnim znanjima iz područja upravljanja projektima [19] za imenovanje voditelja projekta kao zakonske kategorije u kontekstu ZPDPU

- **PMBok** – deskriptivni procesni standard koji izdaje Institut za upravljanje projektima (PMI). PMBoK vodič prepoznaje se kao globalni standard za upravljanje projektima i jedan je od najboljih i najraznovrsnijih resursa dostupnih svima koji se bave upravljanjem projektima. PMBoK-ov vodič uglavnom je usmjeren na znanja koja se očekuju od voditelja projekta kao osobe koja upravlja projektom. Sadrži 10 predmetnih skupina koje odražavaju 10 područja znanja iz PMBOK-ovog vodiča. PMI trenutačno certificira, odnosno ovjerava znanja i kompetencije sa CAPM i PMP certifikatima [21, 22, 21] koji se, kao što je spomenuto, primjenjuju u RH.
- **PRINCE2** – preskriptivni standard je akronim za “PProjects IN Controlled Environments 2”. Osnovna su mu obilježja da ima ukupno sedam načela, tema i procesa, a ključne značajke su: usredotočenost na opravdanje poslovanja; definirana organizacijska struktura tima za upravljanje projektima; pristup planiranja utemeljen na proizvodima; naglasak na podjeli projekta na upravljane i kontrolirane faze i fleksibilnost koja se može primijeniti na razini primjerenoj projektu [21, 24, 25].
- **ISO 21500** – deskriptivni standard. Po sadržaju vrlo sličan PMI-u. Definira projekt kao jedinstven proces, sastavljen od niza koordiniranih i kontroliranih aktivnosti koje imaju točno određen početak i završetak, preuzet kako bi se ostvario rezultat u skladu sa specifičnim zahtjevima unutar vremenskih, troškovnih i resursnih ograničenja [21, 26].

Odnosi i pristupi triju spomenutih standarda prikazani su na slici 3.



Slika 3. Osnovni odnosi između pristupa PMBOK, PRINCE2, ISO 2150 [21]

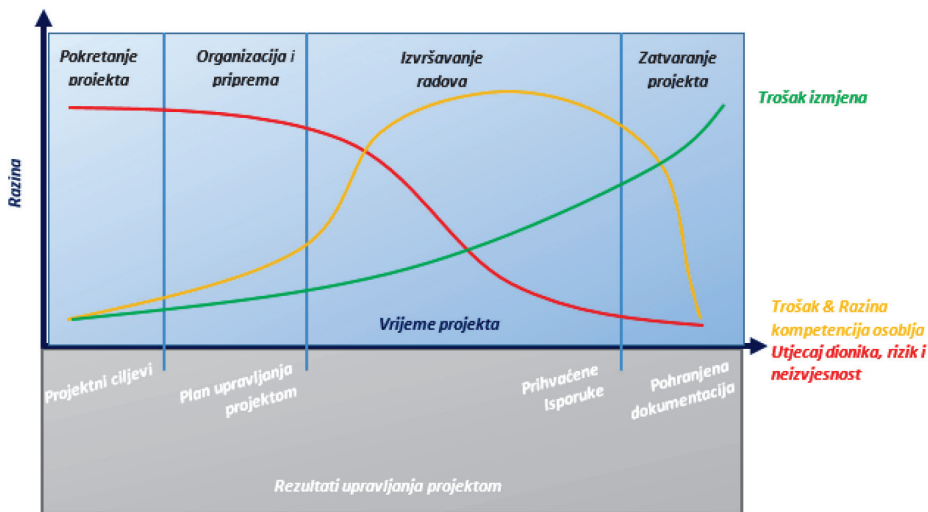
Na slici 3. prikazane su razlike i preklapanja između navedena tri standarda kako je i prethodno opisano za svaki od njih. PMBOK i ISO 21500 se više bave voditeljem projekta kao osobom, odnosno znanjima osobe i primjenom znanja. PRINCE2 se više usredotočuje na tim za upravljanje projektima i na aktivnosti tima na upravljanju projektom kao i na procese, pa ga je jednostavno prilagoditi različitim projektima i okruženjima. ISO 21500 ima najviše preklapanja sa PMBoK vodičem, ali je bez alata i tehnike. PMBoK je sveobuhvatniji od ISO 21500 i detaljnije opisuje svaki postupak.

3 Rasprava

U ovom radu prikazuje se kako sadašnja platforma unutar koje se pružaju usluge upravljanja projektom gradnje investitorima obveznicima javne nabave u Republici Hrvatskoj, kao i do sada razvijena praksa, u bitnome odstupaju od međunarodnih standarda i praksi (relevantni za razmatranje su opisani u prethodnom poglavlju). Sadašnja je praksa u RH da se uz usluge upravljanja projektom gradnje kao zakonske kategorije dispozitivno ugovaraju i druge usluge koje **suštinski nisu upravljanje projektom** (detaljnije u [3]), kao i razne druge usluge prema potrebama projekta i naručitelja, a koje nisu u suprotnosti s ograničenjima iz ZPDPU. Jedno od zakonskih ograničenja je to da se te usluge **ne mogu ugovarati unutar ugovora o stručnom nadzoru**, što je promjena u odnosu na ZPDPU iz 2015. prema kojem se nije moglo niti unutar ugovora o projektiranju [4]. No, usluge tehničkog savjetovanja, sukladno drugom primjenjivom propisu, **može pružati i stručni nadzor** jer prema Pravilniku o načinu provedbe stručnog nadzora građenja..., člankom 11 određeno je da osim poslova obavljanja stručnog nadzora, nadzorni inženjer smije obavljati i druge poslove koje mu ugovorom povjeri investitor kao što su **poslovi tehničkog savjetovanja, kontrola ispunjavanja ugovornih obveza izvođača radova prema naručitelju i poduzimanje odgovarajućih mjera za realizaciju tih obveza**, poslovi obračunavanja izvedenih radova i sl. [27]. Nadalje, u RH su u praktičnoj primjeni (posebice na EU (su)financiranim projektima) modeli ugovaranja po FIDIC-u koji također sadrže tehničko savjetovanje, ali i aktivnosti koje suštinski potpadaju pod definiciju upravljanja projektom. Provođi ih Inženjer i u praksi ih investitori obveznici javne nabave u RH po pravilu ugovaraju u sklopu ugovora o uslugama stručnog nadzora kao zakonske kategorije [28, 29].

Nadalje, iako se promjenama u ZPDPU, koje su stupile na snagu 2019. godine, na neki način uskladilo s međunarodnim standardima u pogledu određivanja obveza imenovanja voditelja projekta, odnosno ugovaranja usluga upravljanja projektom gradnje već u pripremnim fazama (faza koncipiranja projekta i prije donošenja investicijske odluke i planiranja proračunskih sredstava te radi zakonite i kvalitetne pripreme projekta te njegove uspješne provedbe inicijacije i pripreme), sadašnja je praksa da takav pristup od strane investitora obveznika javne nabave u pravilu

izostaje. Osnovne faze projekta prema PMBOK-u mogu se prikazati i grafički kao na slici 4., s mogućnosti utjecanja na projekt u korelaciji sa stupnjem rizika i troškovima tijekom različitih faza projekta [22]. Iz grafikona na slici 4. očito je da se u početnim fazama projekta, uz manje napore i manje troškove, može dobrim planiranjem racionalizirati projekt i mogu se spriječiti rizici u kasnijim fazama provedbe projekta. No, kako je već spomenuto, i dalje je prisutno nerazumijevanje većine investitora obveznika javne nabave koji takvu odredbu i dalje ignoriraju, odnosno voditelje projekata uključuju tek u fazi građenja.



Slika 4. Odnos faza projekta i mogućnosti utjecaja u korelaciji s troškovima i rizicima - PMBOK "Project Life Cycle and Organization" [22]

Vezano na spomenutu zakonsku platformu za pružanje usluga upravljanja projektom gradnje investitorima obveznicima javne nabave bitno je spomenuti da ju, uz spomenute zakone koji uređuju upravno područje gradnje, čine i ZOO kao temeljni zakon (*lex generalis*) i ZJN koji djeluje kao specijalni propis (*lex specialis*) u odnosu na ZOO. Kako ZJN ne predviđa prešutnu primjenu kodificiranih trgovačkih (poslovnih) običaja, odnosno posebnih uzanci, upravo iz spomenute karakteristike da se kod ugovora o javnim uslugama nužno ne radi o naručitelju – trgovcu, potrebna je prilagodba postojeće zakonodavne platforme da bi se primjena autonomnog izvora prava mogla učinkovito provesti.

4 Zaključak

U ovom radu analizirano je stanje područja nakon srpnja 2015., odnosno nakon stupanja na snagu ZDPUG-a koji uvjetuje ugovaranje usluge upravljanja projektima gradnje za investitore obveznike javne nabave, s osvrtom na neke od promjena koje su se do danas dogodile u pogledu Glave V. toga zakona koja uređuje područje upravljanja projektom gradnje.

U ovom radu, na osnovi pregleda relevantne literature i primjenjivih zakonskih propisa, analizirano je stanje područja, te je razmotren utjecaj relevantnih pravnih normi na aspekt djelatnosti upravljanja projektima u RH s pregledom međunarodne autonomne regulative i deskriptivnih standarda.

Sagledavajući analizirano, jasno je da postojeću praksu, u dijelu u kojem nije učinkovita i ne postiže predviđene ciljeve, treba mijenjati.

Buduća istraživanja trebaju stvoriti perspektivu za standardiziranje usluga upravljanja projektom gradnje radi učinkovitijeg upravljanja javnim novcem. Standardiziranje usluga upravljanja projektima gradnje investitora obveznika javne nabave, kroz izradu i eventualnu kodifikaciju autonomnog izvora prava, uz obvezatno poštivanje načela jedinstvenosti i otvorenosti tržišta, moguće je rješenje identificirane problematike. Smjernice za standardiziranje uvjeta ugovora o upravljanju projektima gradnje financiranim javnim sredstvima u Republici Hrvatskoj (Smjernice) mogući je autonomni izvor prava primjenom kojih bi se omogućilo da svi kompetentni voditelji projekta, koji zadovoljavaju zakonske pretpostavke, mogu učinkovito upravljati projektom na kojem su temeljem javne nabave imenovani za voditelja projekta. Ujedno bi bilo omogućeno da, ovisno o opisu opsega posla iz natječaja, ne budu samo savjetnici i/ili tehnička pomoć kao što je to bilo dosad, već stvarni operativni voditelji projekta u skladu s internacionalnim standardima, a upravljanje projektom "po paralelnim kolosijecima" ne bi više bilo moguće. Takvom primjenom standarda ne bi se utjecalo na individualni pristup i izvrsnost u pogledu sveukupnih kompetencija pojedinog voditelja projekta.

Literatura

- [1] Zakon o gradnji (NN 153/13, 20/17, 39/19, 125/19), <https://www.zakon.hr/z/690/Zakon-o-gradnji>, (pristupljeno 10.05.2020.).
- [2] Radujković, M. i drugi: Pristup voditeljima građevinskih projekata, *Građevinar* 62, 623-631, 2010.
- [3] Perić, R.: Završni rad Smjernice za standardiziranje uvjeta ugovora o upravljanju projektima gradnje financiranim javnim sredstvima u RH, Sveučilište u Zagrebu, 2019.

- [4] Zakon o poslovima i djelatnostima prostornog uređenja i gradnje (NN 78/15, 118/18, 110/19), [https://www.zakon.hr/z/800/Zakon-o-poslovima-i-djelatnostima-prostornog-ure %C4 %91enja-i-gradnje](https://www.zakon.hr/z/800/Zakon-o-poslovima-i-djelatnostima-prostornog-ure%C4%91enja-i-gradnje) (pristupljeno 10.05.2020.)
- [5] Construction Extension to the PMBOK® Guide, PMI, 2016.
- [6] Pravilnik o znanstvenim i umjetničkim područjima i granama 2016 (NN br. 118/09, 82/12, 32/13, 34/16), http://www.rektorskizbor.hr/fileadmin/rektorat/O_Sveucilistu/Tijela_sluzbe/Rektorski_zbor/dokumenti/Pravilnik_o_znanstvenim_i_umjetnickim_podrucjima_poljima_i_granama.pdf (pristupljeno 7.07.2020.)
- [7] Radujković, M. i drugi: Planiranje i kontrola projekata, Sveučilište u Zagrebu, pp. 20, 2012.
- [8] Shenhar, A., Dvir, D.: Project management evolution: past history and future research directions, PMI® Research Conference: Innovations, London, Project Management Institute, 2004.
- [9] Westland J.: History of Project Management, 2018., <https://www.projectmanager.com/blog/history-project-management>, (pristupljeno 15.05.2020.).
- [10] Zakon o obveznim odnosima (NN 35/05, 41/08, 125/11, 78/15, 29/18), <https://www.zakon.hr/z/75/Zakon-o-obveznim-odnosima> (pristupljeno 15.05.2020.).
- [11] Zakon o javnoj nabavi (NN 120/2016), <https://www.zakon.hr/z/223/Zakon-o-javnoj-nabavi> (pristupljeno 15.05.2020.).
- [12] Pravilnik o dokumentaciji o nabavi te ponudi u postupcima javne nabave (NN 65/17), https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2017_07_65_1534.html (pristupljeno 11.05.2020.).
- [13] Goldštajn, A.: Trgovačko ugovorno pravo-međunarodno i komparativno, NN, Zagreb, 1991.
- [14] Pezo, V.: Pravni leksikon, Leksikografski zavod Miroslav Krleža, Zagreb, 2006.
- [15] Bienenfeld J. i dr.: Aktualnosti građevno-tehničke regulative, Hrvatska sveučilišna naklada, Zagreb, 2009.
- [16] Vukmir, B.: Ugovori o građenju i uslugama savjetodavnih inženjera, RRI, 2009.
- [17] IPMA International Project Management Association: About IPMA International, <https://www.ipma.world/about-us/ipma-international/>, (pristupljeno 5.05.2020.)
- [18] IPMA Individual Competence Baseline®, ICB verzija 4.0, 2019
- [19] Hrvatska udruga za upravljanje projektima: IPMA Hrvatska, <http://capm.hr/ipma-certifikacija-i-recetifikacija/opcenito-o-ipma-certifikaciji-voditelja-projekata-programa-i-portfelja/>, (pristupljeno 5.05.2020.)

- [20] Pravilnik o potrebnim znanjima iz područja upravljanja projektima (NN 85/15), https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2015_08_85_1662.html, (pristupljeno 02.06.2020.)
- [21] Skogmar K.: Wite paper: "PRINCE2®, the PMBOK® Guide and ISO 21500:2012, 2015., <https://www.projectmanager.com/blog/history-project-management>, (pristupljeno 11.05.2020.)
- [22] Project Management Institute: The PMBOK A Guide to the Project Management Body of Knowledge, 6. Izdanje, 2017.
- [23] Project Management Institute: Certified Associate in Project Management (CAPM), <https://www.pmi.org/certifications/types/certified-associate-capm>, (pristupljeno 5.05.2020.).
- [24] AXELOS: Managing Successful Projects with PRINCE2®, 5. Izdanje, 2015.
- [25] ILX Group: What is PRINCE2?, <https://www.prince2.com/eur/what-is-prince2>, (pristupljeno 5.05.2020.).
- [26] ISO 21500:2012: Smjernice za upravljanje projektima - Međunarodni standard - Guidance on project management, International Organization for Standardization, ISO, 2012.
- [27] Pravilnik o načinu provedbe stručnog nadzora građenja, obrascu, uvjetima i načinu vođenja građevinskog dnevnika te o sadržaju završnog izvješća nadzornog inženjera (NN 111/14, NN 107/15, NN 20/17, NN 98/19, NN 121/19), <http://thoriumaplus.com/wp-content/uploads/2019/12/Pravilnik-o-nacinu-provedbe-strucnog-nadzora-gradenja-procisceni-tekst-NN-121-19.pdf>, (pristupljeno 12.05.2020).
- [28] Safu: Provedba ugovora o građenju, 2012., https://www.safu.hr/datastore/filestore/332/Provedba_ugovora_o_gradenju.pdf, (pristupljeno 12.05.2020.)
- [29] Elektronički oglasnik javne nabave Republike Hrvatske, Narodne novine, <https://eojn.nn.hr/Oglasnik/>