

# Učinkovitost i evaluacija postupaka javne nabave u Republici Hrvatskoj - primjer grada Pazina

---

Ukotić, Nataša

Master's thesis / Diplomski rad

2015

Degree Grantor / Ustanova koja je dodijelila akademski / stručni stupanj: **University of Pula / Sveučilište Jurja Dobrile u Puli**

Permanent link / Trajna poveznica: <https://um.nsk.hr/um:nbn:hr:137:720665>

Rights / Prava: [In copyright](#) / [Zaštićeno autorskim pravom.](#)

Download date / Datum preuzimanja: **2024-09-12**



Repository / Repozitorij:

[Digital Repository Juraj Dobrila University of Pula](#)



Sveučilište Jurja Dobrile u Puli  
Fakultet ekonomije i turizma  
«Dr. Mijo Mirković»

**NATAŠA UKOTIĆ**

**UČINKOVITOST I EVALUACIJA POSTUPAKA JAVNE  
NABAVE U REPUBLICI HRVATSKOJ:  
PRIMJER GRADA PAZINA**

Diplomski rad

Pula, 2015.

Sveučilište Jurja Dobrile u Puli  
Fakultet ekonomije i turizma  
«Dr. Mijo Mirković»

**NATAŠA UKOTIĆ**

**UČINKOVITOST I EVALUACIJA POSTUPAKA JAVNE  
NABAVE U REPUBLICI HRVATSKOJ:  
PRIMJER GRADA PAZINA**

Diplomski rad

**JMBAG: 0081107876, izvanredni student**  
**Studijski smjer: EKONOMIJA**

**Kolegij: LOKALNE JAVNE FINACIJE**  
**Mentor: prof.dr.sc. Sandra Krtalić**

Pula, siječanj 2015.

## **IZJAVA O AKADEMSKOJ ČESTITOSTI**

Ja, dolje potpisana NATAŠA UKOTIĆ, kandidatkinja za magistru ekonomije ovime izjavljujem da je ovaj Diplomski rad rezultat isključivo mogega vlastitog rada, da se temelji na mojim istraživanjima te da se oslanja na objavljenu literaturu kao što to pokazuju korištene bilješke i bibliografija. Izjavljujem da niti jedan dio Diplomskog rada nije napisan na nedozvoljen način, odnosno da je prepisan iz kojega necitiranog rada, te da ikoji dio rada krši bilo čija autorska prava. Izjavljujem, također, da nijedan dio rada nije iskorišten za koji drugi rad pri bilo kojoj drugoj visokoškolskoj, znanstvenoj ili radnoj ustanovi.

U Puli, siječanj 2015.

Student:

NATAŠA UKOTIĆ

## KAZALO

<b>1. UVOD .....</b>	<b>1</b>
<b>2. INSTITUT JAVNE NABAVE U REPUBLICI HRVATSKOJ .....</b>	<b>3</b>
<b>2.1. Usklađenost zakonodavstva i provedbenih propisa s Europskom unijom.....</b>	<b>4</b>
<i>2.1.1. Uređenost instituta javne nabave u Republici Hrvatskoj .....</i>	<i>4</i>
<i>2.1.2. Usklađenost zakonodavstva Republike Hrvatske s Europskom Unijom.....</i>	<i>8</i>
<b>2.2. Obveznici primjene Zakona o javnoj nabavi .....</b>	<b>11</b>
<b>2.3. Središnje tijelo za javnu nabavu .....</b>	<b>14</b>
<b>2.4. Uprava za sustav javne nabave .....</b>	<b>18</b>
<b>2.5. Državna komisija za kontrolu postupaka javne nabave.....</b>	<b>18</b>
<b>2.6. Utjecaj javne nabave na gospodarske subjekte u Republici Hrvatskoj .....</b>	<b>21</b>
<b>3. UPRAVLJANJE JAVNOM NABAVOM.....</b>	<b>26</b>
<b>3.1. Ciljevi javne nabave .....</b>	<b>27</b>
<i>3.1.1. Održiva nabava.....</i>	<i>28</i>
<b>3.2. Načela javne nabave .....</b>	<b>29</b>
<b>3.3. Planiranje javne nabave.....</b>	<b>31</b>
<b>3.4. Procijenjena vrijednost nabave.....</b>	<b>35</b>
<i>3.4.1. Bagatelne nabave.....</i>	<i>36</i>
<b>3.5. Sukob interesa, etički kodeks i etičko ponašanje.....</b>	<b>38</b>
<b>3.6. Predmet nabave .....</b>	<b>41</b>
<b>3.7. Postupci i načini javne nabave .....</b>	<b>43</b>
<i>3.7.1. Postupci javne nabave .....</i>	<i>43</i>
<i>3.7.2. Načini javne nabave.....</i>	<i>48</i>
<b>3.8. Kriterij odabira ponude.....</b>	<b>50</b>
<b>3.9. Izvješće o javnoj nabavi .....</b>	<b>54</b>
<b>4. EVALUACIJA POSTUPAKA JAVNE NABAVE INVESTICIJSKOG PROJEKTA ŠKOLSKO - GRADSKA SPORTSKA DVORANA U PAZINU.....</b>	<b>57</b>
<b>5. ZAKLJUČAK.....</b>	<b>92</b>
<b>LITERATURA .....</b>	<b>94</b>
<b>POPIS GRAFIKONA, TABLICA I SLIKA.....</b>	<b>104</b>
<b>SAŽETAK .....</b>	<b>108</b>
<b>ABSTRACT .....</b>	<b>109</b>

## 1. UVOD

Javna nabava definira se kao skup postupaka i pravila kojih se mora pridržavati svaki naručitelj roba, radova i usluga, a koji samostalno ne stječu financijska sredstva već koriste javna sredstva, odnosno, neposredni su ili posredni korisnici državnog ili lokalnog proračuna. (Gunjača, N. i dr. 2013.) Stoga, sustav javne nabave mora osigurati ekonomične i učinkovite postupke te racionalno trošenje novca poreznih obveznika.

Pravila postupaka javne nabave državama omogućuju da jednako pravno ulaze u tržišne odnose i na taj način potiču elemente društvenog razvoja. Postupci i pravila reguliraju se na način da se u što većoj mjeri osigurava njihova javna prepoznatljivost i pristupačnost svim zainteresiranim stranama, te istovremeno postigne najširi društveni nadzor nad potrošnjom javnih sredstava.

Javna nabava važan je segment svakog gospodarstva. Upravljanje javnom nabavom radi nabave roba, radova i usluga u Republici Hrvatskoj (dalje RH), te pravna zaštita regulirani su Zakonom o javnoj nabavi (NN 90/11, 83/13, 143/130. 13/14.).

Cilj ovog rada je prikazati važnost planiranja, provođenja postupaka javne nabave i poštivanje osnovnih načela javne nabave zbog iznosa financijskih sredstava uključenih u nabavu radova, roba i usluga. Nastojat će se ukazati na probleme u javnoj nabavi u RH na relaciji javnog sektora kao naručitelja, privatnog sektora kao ponuditelja te javnih tijela zaduženih za kontrolu i nadzor nad postupcima javne nabave. Kroz evaluaciju postupaka nabave na konkretnom primjeru istaknut će se potreba za jačom interakcijom svih faza od planiranja investicije kroz procedure nabave do realizacije ugovora te kako se nedostaci u jednoj fazi odražavaju na realizaciju druge faze. Jačanjem procedura javne nabave i kvalitetnim planiranjem investicija RH stvara dobre preduvjete za nastup na jedinstvenom tržištu EU te kvalitetnu pripremu i provedu postupaka javne nabave u cilju povlačenja što više financijskih sredstava iz fondova koje nam nudi EU.

Nakon prvog poglavlja, u drugom poglavlju pobliže je analizirano usklađenje propisa javne nabave RH sa Europskom unijom (dalje EU), u cilju pristupanja jedinstvenom tržištu EU na kojem vrijede jednaka pravila za sve gospodarske subjekte u postupcima javne nabave. Poglavlje obrađuje javna tijela RH uključena u nadzor i praćenje provedbe instituta javne nabave; navode se prednosti i nedostaci centraliziranog ili decentraliziranog modela nabave; te važnost javne nabave s aspekta vrijednosti ugovora koji se sklapaju kroz postupke javne nabave.

U trećem poglavlju naglasak je na ciljevima javne nabave, odnosno što se želi postići kroz postupke javne nabave; na koji način planirati javne nabave uz primjenu i poštivanje temeljnih načela; kako pripremit (primijeniti) i provest odgovarajući postupak i način javne nabave; koje kriterije odabira ponude primijeniti; što uključuje izvještavanje o javnoj nabavi; što je to „bagatelna nabava“ i na koji način ju provoditi; te zašto se pojam javne nabave često koristi kao „sinonim“ za korupciju.

U četvrtom poglavlju analizirana je evaluacija postupaka javnih nabava projekta Školsko-gradske sportske dvorane u Pazinu. Prikazan je projektni ciklus od faze planiranja investicije, kroz fazu provođenja postupaka javne nabave do njene realizacije na konkretnom primjeru izgradnje Školsko - gradske sportske dvorane u Pazinu.

Unutar pojedinih poglavlja u radu su korišteni brojni izvori i statistički podaci iz kojih su vršeni vlastiti ili preuzeti izračuni, te su korištene metode analize i sinteze, metode usporedbe, deduktivna metoda zaključivanja, te metoda dokazivanja.

## 2. INSTITUT JAVNE NABAVE U REPUBLICI HRVATSKOJ

Od svog osamostaljenja RH je donijela niz zakona i propisa vezanih uz dodjelu javnih ugovora. Kroz proces uključivanja RH u europske integracije uslijedilo je niz izmjena zakona i podzakonskih akata u području javne nabave. Praksa je pokazala čitav niz nedostataka u primjeni i provedbi postupaka javne nabave, zbog čega je tijekom godina institut javne nabave doživio brojne izmjene. Trenutno je na snazi Zakon o javnoj nabavi iz 2011. godine (NN 90/11), nakon čega su uslijedile njegove izmjene i dopune objavljene u NN 83/13, 143/13 i 13/14. Usklađivanje propisa iz područja javne nabave praćeno je kroz primjenu propisa i direktiva iz EU.

### Zakonodavni okvir sustava javne nabave u RH čine:

- Zakon o javnoj nabavi (NN 90/11, 83/13, 143/13 i 13/14) ,
- Zakon o koncesijama (NN 143/12)<sup>1</sup>,
- Zakon o javno-privatnom partnerstvu (NN 78/12 i 152/14)<sup>2</sup> i
- Zakon o Državnoj komisiji za kontrolu postupaka javne nabave (NN 18/13, 127/13 i 74/14).

### Podzakonski propisi su:

- Uredba o načinu izrade i postupanju s dokumentacijom za nadmetanje i ponudama (NN 10/12)
- Uredba o objavama javne nabave (NN 10/12)
- Uredba o nadzoru nad provedbom Zakona o javnoj nabavi (NN 10/12)
- Uredba o javnoj nabavi za potrebe obrane i sigurnosti (NN 89/12)
- Pravilnik o izobrazbi u području javne nabave (NN 06/12)
- Pravilnik o primjeni Jedinstvenog rječnika javne nabave (CPV) (NN 06/12)
- Pravilnik o popisu obveznika primjene Zakona o javnoj nabavi (NN 19/12)
- Pravilnik o javnoj nabavi u diplomatskim misijama i konzularnim uredima Republike Hrvatske (NN 22/12)

---

<sup>1</sup> Zakonom o koncesijama uređuju se koncesije, propisuju postupci davanja koncesija, ugovor o koncesiji, prestanak koncesije, pravna zaštita u postupcima davanja koncesije, politika koncesija, te druga pitanja u vezi s koncesijama. Ukoliko je koncesionar javnih radova javni naručitelj u smislu Zakona o javnoj nabavi obavezan je u slučaju radova koje će izvoditi treće strane provoditi postupak javne nabave po Zakonu o javnoj nabavi, članak 51. ZJN.

<sup>2</sup> Zakon o javno-privatnom partnerstvu uređuje postupak predlaganja i odobravanja prijedloga projekata javno-privatnog partnerstva, praćenje provedbe projekata javno-privatnog partnerstva, sadržaj ugovora o javno-privatnom partnerstvu te druga bitna pitanja, kao i nadležnosti Agencije za javno-privatno partnerstvo. Privatni partner odabire se temeljem provedenog postupka javne nabave, čl. 3 ZJN.



Učestalost promjena u području javni nabave odražava se kroz: nepotpunost zakonskog okvira i usklađivanja sa zakonodavstvom EU, nezadovoljavajućeg organizacijskog ustrojstva, administrativnih prepreka, nedovoljnog broja i nedostatne razine profesionalne osposobljenosti djelatnika koji sudjeluju u postupcima javne nabave, niske razine informatiziranosti postupaka javne nabave i neadekvatno statističko i analitičko praćenje javnih nabava, propisivanje odredbi kojima se uređuju mehanizmi za sprječavanje sukoba interesa i odredbi kojima se osigurava transparentnost svih podataka vezanih uz provedbu postupaka javne nabave, planiranje javne nabave, izvršenje ugovora o javnoj nabavi i jačanje pravne zaštite u postupcima javne nabave.

## **2.1. Usklađenost zakonodavstva i provedbenih propisa s Europskom unijom**

Javna nabava važan je segment svakog suvremenog gospodarstva, a učinkovit sustav javnih nabava nužan je za postizanje ciljeva slobodnog tržišta i osiguranje uvjeta tržišnog natjecanja.

Uloga javne nabave je da se za utrošena javna sredstva, dakle sredstva poreznih obveznika, dobije najbolji mogući gospodarski učinak uz najpovoljniju ponudu i uz najprihvatljiviju cijenu (bilo da se radi o kriteriju najniže cijene ili o kriteriju ekonomski najpovoljnije cijene-najbolje vrijednosti za novac – best value for money)<sup>3</sup>.

### ***2.1.1. Uređenost instituta javne nabave u Republici Hrvatskoj***

ZJN uređuje:

- postupke i načine javne nabave (okvirni sporazum, elektronička dražba i sustav kvalifikacije) za javne i sektorske naručitelje radi nabave robe, radova ili usluga,
- koncesije za javne radove i ugovore o radovima koje sklapaju koncesionari,
- odabir i tijek provedbe postupaka javne nabave,
- pravnu zaštitu,
- nadležnosti središnjeg tijela državne uprave nadležnog za sustav javne nabave, te
- prekršajne odredbe.

Uz provedbu postupaka javne nabave, propisane su i odredbe o pravilima komunikacije između naručitelja i gospodarskih subjekata, odredbe o objavljivanju i izuzeća od primjene istog.

ZJN primjenjuje se i na ugovore koje javni naručitelji sklapaju za potrebe obrane i sigurnosti a koje se detaljnije uređuje Uredbom o javnoj nabavi za potrebe obrane i sigurnosti, te nabava

---

<sup>3</sup> Više o kriterijima o odabiru ponude u Poglavlju 3.8

za potrebe diplomatsko konzularnih predstavništava uz odgovarajuću primjenu Pravilnika o javnoj nabavi u diplomatskim misijama i konzularnim uredima RH.

Odredbe o rokovima odnose se na način njihova određivanja te trajanje rokova u raznim dijelovima postupaka javne nabave (dostava ponude, zahtjev za sudjelovanje, skraćeni rokovi).

Dio odredbi odnosi se na dokumentaciju za nadmetanje, uključujući način određivanja predmeta nabave, kriterije za odabir ponude, odredbe vezane uz podizvoditelje i zajednicu ponuditelja. Sastavni dio dokumentacije za nadmetanje čine i:

1) razlozi isključenja ponuditelja / natjecatelja<sup>4</sup> iz postupaka javne nabave:

- *obvezni*: ukoliko postoje pravomoćne presude za određena kaznena djela iz gospodarskog poslovanja, ako nije ispunio obvezu plaćanja dospjelih poreznih obveza i obveza za mirovinsko i zdravstveno osiguranje, osim ako mu prema posebnom zakonu plaćanje tih obveza nije dopušteno ili je odobrena odgoda plaćanja (primjerice u postupku predstečajne nagodbe) i
- *ostali razlozi isključenja*:
  - ako je nad njime otvoren stečaj, ako je u postupku likvidacije, ako njime upravlja osoba postavljena od strane nadležnog suda, ako je u nagodbi s vjerovnicima, ako je obustavio poslovne djelatnosti ili se nalazi u sličnom postupku prema propisima države sjedišta gospodarskog subjekta,
  - ako je nad njime pokrenut prethodni postupak radi utvrđivanja uvjeta za otvaranje stečajnog postupka ili postupak likvidacije po službenoj dužnosti, ili postupak nadležnog suda za postavljanje osobe koja će njime upravljati, ili postupak nagodbe s vjerovnicima ili se nalazi u sličnom postupku prema propisima države sjedišta gospodarskog subjekta,
  - ako je gospodarski subjekt pravomoćno osuđen za kazneno djelo ili prekršaj u vezi s obavljanjem profesionalne djelatnosti, odnosno za odgovarajuće djelo prema propisima države sjedišta gospodarskog subjekta ili
  - ako je gospodarski subjekt u posljednje dvije godine do početka postupka javne nabave učinio težak profesionalni propust koji javni naručitelj može dokazati na bilo koji način.

---

<sup>4</sup> Ovisno o vrsti postupka javne nabave koji se primjenjuje razlikujemo pojmove ponuditelj i natjecatelj. Natjecatelj je gospodarski subjekt koji je voljan sudjelovati u ograničenom postupku javne nabave, pregovaračkom postupku javne nabave s prethodnom objavom ili natjecateljskom dijalogu i svoju je volju iskazao zahtjevom za sudjelovanje. Ponuditelj je gospodarski subjekt koji je pravodobno dostavio ponudu.

2) uvjeti sposobnosti ponuditelja / natjecatelja (pravna i poslovna, financijska te tehnička i stručna sposobnost.

Propisane su i odredbe o ponudi, uključujući način njihova otvaranja, pregleda i ocjene, razloge za odbijanje ponuda, te u konačnici odredbe o donošenju odluke o odabiru i/ili poništenju postupka javne nabave. Izvršnošću odluke o odabiru nastaje ugovoreni odnos čime je postupak javne nabave završen.

Značaj javne nabave proizlazi iz ukupne vrijednosti sklopljenih ugovora. Od početka 2008. godine, stupanjem na snagu Zakona o javnoj nabavi (NN 127/07 i 125/08), uređen je novi način prikupljanja informacija o vrijednosti ugovora o javnoj nabavi. Naime, prethodnih godina (do 2007. godine), naručitelji su bili dužni dostavljati izvješća u papirnatom obliku odnosno putem internetske stranice Ureda za javnu nabavu, na temelju vlastitog unosa broja i vrijednosti ugovora u predviđene obrasce. Podaci dostupni iz objava koje su se objavljivale u Oglasniku javne nabave, tadašnjih NAB obrazaca, bili su teško usporedivi. Tek je člankom 32. Zakona o javnoj nabavi (NN 127/07 i 125/08), uređen novi zakonski okvir što se tiče objavljivanja objava o javnoj nabavi. Od 1. siječnja 2008. godine naručitelji su obvezni u Elektronički oglasnik javne nabave (dalje EOJN) u Narodnim novinama objaviti na propisanom obrascima nabave čija je procijenjena vrijednost jednaka ili veća od 70.000,00 kuna, stoga se u daljnju analizu uzima razdoblje od 2008. do 2013. godine. Zakonom o izmjenama i dopunama Zakona o javnoj nabavi (NN 143/13), koji je stupio na snagu 10. prosinca 2013. godine, došlo je do promjene nacionalnih pragova za provedbu postupaka javne nabave.<sup>5</sup>

Nakon stupanja na snagu zakonske odredbe o obveznim objavama ugovora, trebalo je određeno vrijeme prilagođavanja naručitelja te je veliki broj ugovora koji su sklopljeni u 2009. godini, čak i u prvoj polovici 2009., objavljeni u 2010. godini što je utjecalo na statistiku javne nabave za 2010. godinu. Naime, obzirom da je 2008. godina prva godina primjene EOJN, te zbog kratkog vremena prilagodbe naručitelja na novi sustav objava, prikazani podaci moraju se uzeti s određenom rezervom. Tek se izvještaji od 2009. godine mogu promatrati i uspoređivati na način da dobijemo relevantne podatke za usporedbu.

U statističkim izvještajima o javnoj nabavi za 2008. i 2009. godinu nisu objavljeni klasificirani podaci o ugovorima za potrebe obrane i sigurnosti, dok su u 2010. godini navedeni, ali nisu evidentirani u ukupnoj vrijednosti javne nabave. Nadalje, podaci o

---

<sup>5</sup> Više o nacionalnim pragovima za provođenje postupaka javne nabave u Poglavlju 3.4 Procijenjena vrijednost nabave.

nabavama za diplomatsko - konzularna predstavništva evidentirana su tek u statističkim izvještajima u ukupnoj vrijednosti javne nabave od 2011. do 2013. godine, a ne i za prethodne godine, stoga su u daljnjoj analizi prikazane ukupne vrijednosti objavljenih ugovora o javnim nabavama (JN) i bagatelnim nabavama (BN) samo za javne i sektorske naručitelje bez nabava za potrebe obrane i sigurnosti te diplomatsko konzularnih predstavništava.

Važnost javne nabave proizlazi iz udjela javne nabave u BDP-u. U nastavku u Tablici 1. prikazan je udio ukupne javne nabave RH u BDP-u razdoblju od 2008. do 2013. godine.

**Tablica 1. Udio ukupne javne nabave Republike Hrvatske u BDP-u za razdoblje od 2008.-2013. godine**

Godina	2008.	2009.	2010.	2011.	2012.	2013.
Broj ugovora	18.434	26.868	26.168	27.009	26.317	22.025
Ukupna vrijednost objavljenih ugovora - JN (u mil. kn)	22.181	37.363	20.176	26.249	33.250	33.148
Ukupna vrijednost objavljenih ugovora – BN (u mil. kn)	2.976	3.235	4.611	4.592	6.075	6.335
BDP (u mil. kn)	347.685	330.966	328.041	332.587	330.456*	330.135*
Udio ukupne javne nabave (JN i BN) u BDP (%)	<b>7,24</b>	<b>12,27</b>	<b>7,56</b>	<b>9,27</b>	<b>11,90</b>	<b>11,96</b>

\* podaci o BDP-u za 2013. i 2012. godinu su privremeni.

Izvor: Uprava za sustav javne nabave, Statistička godišnja izvješća o javnoj nabavi od 2008.-2013. godine i Hrvatska narodna banka, Bilten 209, (2014), HNB: Zagreb

Prema podacima iz Tablice 1 vidimo da ukupna javna nabava u BDP-u promatranom razdoblju u prosjeku iznosi 10% i povećava se od 2011. godine. Prema navedenim podacima porast javne nabave odraz je rada javne uprave i ostalih obveznika primjene ZJN, s gledišta upotrebe procedura u području javne nabave koja se direktno odražava na cjelokupan razvoj gospodarstva određene zemlje. Javna uprava, a time i država, mora usmjeriti svoje napore u osiguranje efikasne procedure kojima će se regulirati javne nabave na način da se postigne ravnoteža između ekonomičnosti (štedljivosti) i kvalitete. Javna nabava od ključne je važnosti u osiguranju učinkovitog korištenje javnih sredstava. U tu svrhu pravila o javnoj nabavi trebat će se revidirati i unaprijediti radi povećanja djelotvornost javne potrošnje, a naročito kako bi se olakšalo sudjelovanje malih i srednjih poduzeća javnoj nabavi te kako bi se gospodarskim subjektima omogućilo da bolje iskoriste javnu nabavu pri postizanju zajedničkih društvenih ciljeva.

U nastavku je dat prikaz najzastupljenijih naručitelja radova, roba i usluga u RH u ukupnim javnim nabavama (Tablica 2).

**Tablica 2. Najzastupljeniji naručitelji u ukupnim javnim nabavama Republike Hrvatske od 2008.-2013. godine u mil. kn**

Naziv naručitelja	2008.	2009.	2010.	2011.	2012.	2013.
Hrvatske autoceste d.o.o.	3.703	9.562	1.286	2.546	2.014	902
Hrvatske ceste d.o.o.	2.013	2.516	1.533	1.695	1.586	772
Zagrebački holding	1.770	797			1.637	3.919
Hrvatske vode				2.438		
HŽ infrastruktura	511		873	2.429		5.464
Autocesta Rijeka-Zagreb d.d.	492	1.010				
Grad Zagreb		1.353				855
Električna energija ( <i>HEP ODS, H. Elektroprivreda, Hep Opskrba i dr.</i> )	428	819	1.637	900	2.991	2.313
<b>Σ</b>	<b>8.917</b>	<b>16.057</b>	<b>5.329</b>	<b>10.008</b>	<b>8.228</b>	<b>14.225</b>
Ukupna javna nabava (JN i BN)	<b>25.157</b>	<b>40.598</b>	<b>24.787</b>	<b>30.841</b>	<b>39.325</b>	<b>39.483</b>
Udio najzastupljenijih naručitelja u ukupnoj javnoj nabavi (%)	<b>35,45</b>	<b>39,55</b>	<b>21,50</b>	<b>32,45</b>	<b>20,92</b>	<b>36,03</b>

Izvor: Uprava za sustav javne nabave, Statistička godišnja izvješća o javnoj nabavi od 2008.-2013. godine

Usporedbom podataka iz Tablice 1, Hrvatske autoceste d.o.o. u ukupnoj javnoj nabavi 2009. godine sudjeluju same sa 9.562 milijuna kn ili s 23,55% . Naime, u 2009. godini sklopljeno je oko deset po vrijednosti najvećih ugovora, odnosno okvirnih sporazuma za radove, a to su: redovito održavanje i zaštita državnih cesta na području RH za razdoblje od četiri godine, izgradnja auto ceste Zagreb-Split-Dubrovnik-Doli i sl. (Statističko godišnje izvješće o javnoj nabavi, 2009.). Tijekom promatranog razdoblja najviše sredstava kroz postupke javne nabave utrošile su Hrvatske autoceste d.d. za rekonstrukciju i izgradnju cestovnih prometnica, HŽ infrastruktura d.d. za rekonstrukciju i izgradnju željezničkih prometnica, te Zagrebački holding d.d. za investicijsko održavanje i opremu. Temeljem iznesenih podataka najzastupljeniji naručitelji navedeni u Tablici 2 u prosjeku čine čak 30,98% ukupne javne nabave u RH.

### **2.1.2. Usklađenost zakonodavstva Republike Hrvatske s Europskom Unijom**

U postupku pregovora RH za pristupanje EU, pregovaralo se iz područja javne nabave- Poglavlje 5. Dobivanjem statusa kandidata 18. lipnja 2004. godine RH ispunila je preduvjet otvaranja pregovora o punopravnom članstvu ulaska u EU. Proces pregovora vodio se u 35 poglavlja, a otvoreni su 4. listopada 2005. godine. Poglavlje 5- Javna nabava otvoreno je za pregovore na sjednici Međuvladine konferencije 19. prosinca 2008. godine. Vlada RH 29.

travnja 2010. godine je usvojila završno Izvješće o ispunjavanju obveza iz Poglavlja 5. te isto predala Europskoj komisiji. Dodatkom na Pregovaračko stajalište RH za poglavlje 5. Javne nabave, koje je Vlada RH usvojila 6. svibnja 2010. godine i predala španjolskom predsjedništvu EU, RH je prihvatila pravnu stečevinu u navedenom poglavlju kakva je na snazi 1. svibnja 2010. godine te se obvezala ostvariti njenu punu provedbu do pristupanja EU. EU unija usvojila je 25. lipnja 2010. godine Zajedničko stajalište Europske unije za zatvaranje Poglavlja 5. kojim je ustvrdila da je RH ispunila sve uvjete za privremeno zatvaranje istog te je isto privremeno zatvoreno za pregovore na sjednici Međuvladine konferencije 30. lipnja 2010. godine. Na zadnjoj sjednici Međuvladine konferencije održanoj za vrijeme mađarskog predsjedanja Vijećem Europske unije (30. lipnja 2011.) utvrđeno je da su pregovori o pristupanju Republike Hrvatske Europskoj uniji završeni.

Hrvatski sabor, kao predstavničko tijelo RH u suradnji s Vladom RH, učinio je dodatni korak u prilagodbi nacionalnog prava pravu EU te time ispunio preduvjete za ulazak RH u EU. Zakonodavni okvir u području javne nabave u EU čine:

- Primarno zakonodavstvo,
- Sekundarno zakonodavstvo,
- Pravna praksa (presude) Europskog suda pravde.

Značajni sekundarni okvir u području javne nabave čine:

- Direktiva 2004/18/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 31. ožujka 2004. godine o koordinaciji postupaka za dodjelu ugovora o javnim radovima, ugovora o javnoj nabavi robe te ugovora o javnim uslugama<sup>6</sup> koja je zamijenila direktive Direktivu 92/50/EEC od 18.6.1992, Direktivu 93/36/EEC i Direktivu 93/37/EEC od 14.6.1993.;

- Direktiva 2004/17/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 31. ožujka 2004. godine kojom se usklađuju postupci nabave subjekata koji djeluju u sektorima vodoopskrbe, energetike, prometa i poštanskih usluga<sup>7</sup>, a koja je zamijenila „komunalnu direktivu“ Direktiva 93/38 od 14.6.1993.;

- Direktiva Vijeća 92/13/EEZ od 25. veljače 1992. godine za usklađivanje zakona, propisa i upravnih odredbi koje se odnose na primjenu pravila Zajednice o postupcima nabave subjekata koji djeluju u sektorima vodoopskrbe, energetike, prijevoza i telekomunikacija<sup>8</sup>;

---

<sup>6</sup> Službeni list EU L 134 30/04/2004.

<sup>7</sup> Službeni list EU L 134 30/04/2004.

<sup>8</sup> Službeni list EU L 076 23/03/1992.

- Direktiva Vijeća 89/665/EEZ od 21. prosinca 1989. godine o usklađivanju zakona, propisa i upravnih odredbi koji se odnose na primjenu postupaka revizije na dodjelu ugovora o javnim nabavama i javnim radovima<sup>9</sup>;

- Direktiva 2007/66/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 11. prosinca 2007. godine kojom se izmjenjuju i dopunjuju Direktive Vijeća 89/665/EEZ i 92/13/EEZ vezano uz poboljšanu učinkovitost postupaka revizije u vezi s dodjelom ugovora o javnim nabavama<sup>10</sup>;

- Direktiva 2009/81/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 13. srpnja 2009. godine o usklađivanju postupaka nabave za određene ugovore o radovima, ugovore o nabavi robe i ugovore o uslugama u području obrane i sigurnosti koje sklapaju javni naručitelji ili naručitelji te izmjenama i dopunama Direktiva 2004/17/EZ i 2004/18/EZ<sup>11</sup>;

- Direktiva 2005/51/EZ od 7. studenoga 2005. godine kojom se izmjenjuje i dopunjuje Prilog XX Direktive 2004/17/EZ i Prilog VIII Direktive 2004/18/EZ Europskog parlamenta i Vijeća<sup>12</sup>;

- Uredba Komisije (EU) br. 1336/2013 od 13. prosinca 2013. o izmjeni direktiva 2004/17/EZ, 2004/18/EZ i 2009/81/EZ Europskog parlamenta i Vijeća u vezi s pragovima primjene za postupke dodjele ugovora<sup>13</sup>

- Odluka Komisije 2008/963/EZ od 9. prosinca 2008. godine kojom se izmjenjuju i dopunjuju prilozi Direktiva 2004/17/EZ i 2004/18/EZ Europskog parlamenta i Vijeća o postupcima javne nabave, a koji se tiču ugovornih subjekata i ugovornih tijela<sup>14</sup>;

- Uredba Komisije (EZ) br. 1150/2009 od 10. studenoga 2009. godine kojom se izmjenjuje i dopunjuje Uredba Komisije (EZ) br. 1564/2005 kojom se utvrđuju standardni obrasci za objavljivanje obavijesti u okviru postupaka javne nabave u skladu sa Direktivama 89/665/EEZ i 92/13/EEZ<sup>15</sup>;

- Uredba Komisije (EZ) br. 213/2008 od 28. studenoga 2007. godine o izmjenama i dopunama Uredbe (EZ) br. 2195/2002 Europskog parlamenta i Vijeća o Jedinostvenom rječniku javne nabave (CPV) i Direktiva 2004/17/EZ i 2004/18/EZ Europskog parlamenta i Vijeća o postupcima javne nabave<sup>16</sup>.

---

<sup>9</sup> Službeni list EU L 395 30/12/1989.

<sup>10</sup> Službeni list EU L 335 20/12/2007.

<sup>11</sup> Službeni list EU L 216 20.08.2009.

<sup>12</sup> Službeni list EU L 257 01/10/2005.

<sup>13</sup> Službeni list EU L 335 14/12/2013.

<sup>14</sup> Službeni list EU L 349 24/12/2008.

<sup>15</sup> Službeni list EU L 313 28/11/2009.

<sup>16</sup> Službeni list EU L 074 15/03/2008.

U Službenom listu Europske unije L 94 od 28. ožujka 2014. godine objavljene su tri nove Direktive iz područja javne nabave i to:

- Direktiva 2014/23/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 26. veljače 2014. o dodjeli ugovora o koncesiji,

- Direktiva 2014/24/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 26. veljače 2014. o javnoj nabavi i o stavljanju izvan snage Direktive 2004/18/EZ i

- Direktiva 2014/25/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 26. veljače 2014. o nabavi subjekata koji djeluju u sektoru vodnog gospodarstva, energetskom i prometnom sektoru te sektoru poštanskih usluga i stavljanju izvan snage Direktive 2004/17/EZ.

Navedene Direktive stupile su na snagu 17. travnja 2014. i predstavljaju dugo očekivanu reformu i prekretnicu u modernizaciji pravila postojećeg sustava javne nabave i koncesije u EU, u cilju djelotvornosti i racionalizacije javne potrošnje. Države članice EU imat će vremena do 18. travnja 2016. uskladiti svoje zakone i druge propise s objavljenim direktivama. Najznačajnije izmjene navedenih direktiva uključuju:

- uvođenje kriterija Ekonomski najpovoljnije ponude (dalje ENP) kao isključivog kriterija,

- pojednostavljenje i veća fleksibilnost pregovaračkog postupka s prethodnom objavom, zamjenjuje se novim postupkom – *Natjecateljski postupak uz pregovore*,

- uvođenje novog postupka javne nabave *Partnerstvo za inovacije* koji može koristiti i javni naručitelj i sektorski naručitelji,

- uvođenje mjera kako bi se olakšalo sudjelovanja malih i srednjih poduzeća u javnoj nabavi (npr. razdioba velikih ugovora u zasebne grupe, kako bi veličina pojedinih ugovora bila prilagođena kapacitetima malih i srednjih poduzeća

- pojašnjenje i proširenje osnova za isključenje.

Posebno mjesto u novim Direktivama zauzima tzv. e - nabava. Elektronički oblici informiranja i komunikacije postat će standardni i obvezujući oblici komunikacije i razmjene informacija u postupcima javne nabave jer povećavaju mogućnost gospodarskim subjektima na unutrašnjem tržištu da sudjeluju u postupcima javne nabave.

## **2.2. Obveznici primjene Zakona o javnoj nabavi**

ZJN utvrđuje dvije osnovne kategorije obveznika primjene, a to su :



- *javni naručitelji* koji, među ostalim, obuhvaćaju državna tijela i jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave, pravne osobe koje su osnovane za određene svrhe radi zadovoljavanja potreba u općem interesu<sup>17</sup> te zajednicu tih tijela odnosno pravnih osoba.

- *sektorski naručitelji* koji obavljaju djelatnosti vodoopskrbe; djelatnosti u području plina i električne energije, djelatnosti istraživanja ili vađenje nafte, plina, ugljena ili ostalih krutih goriva; djelatnosti prijevoznih usluga; djelatnosti zračnih, pomorskih i riječnih luka; djelatnosti poštanskih usluga; trgovačka društva nad kojima javni naručitelji imaju posredan ili neposredan utjecaj na osnovu vlasništva, financijskog udjela ili pravila pod kojima djeluju prethodno naveden djelatnosti; subjekti koji na temelju posebnog ili isključivog prava koje im je dodijelilo nadležno tijelo za objavljivanje jedne od prethodno navedenih djelatnosti.

Popis javnih i sektorskih naručitelja propisan je Pravilnikom o popisu obveznika primjene Zakona o javnoj nabavi (NN broj 19/12)<sup>18</sup>. Razlika između javnih i sektorskih naručitelja prije svega ima značenje kod ostavljanja mogućnosti izbora određenog postupka nabave.

ZJN primjenjuje se i na ugovore koje javni naručitelji subvencioniraju ili sufinanciraju s više od 50%, a kada ugovori uključuju djelatnosti u graditeljstvu u smislu Dodatka I. ZJN za gradnju bolnica, za gradnju objekata namijenjenih za sport, rekreaciju, odmor, školskih i sveučilišnih zgrada i zgrada koje se koriste u administrativne svrhe te ugovora o javnim uslugama koje izravno subvencioniraju ili sufinanciraju javni naručitelji s više od 50% i koji su u vezi s prethodno navedenim ugovorima o javnim radovima.

U nastavku je dat prikaz sklopljenih ugovora javnih i sektorskih naručitelja s obzirom na predmet nabave u razdoblju od 2008. do 2013. godine. Temeljem podataka prikazanih u Tablici 3 može se zaključiti da je ukupan broj i vrijednost sklopljenih ugovora javnih naručitelja u promatranom razdoblju znatno veći u odnosu na sektorske naručitelje. Razlog tome je veći broj javnih naručitelja. Prema službenim podacima u 2013. godini ukupan broj registriranih javnih naručitelja iznosio je 1.546, a sektorskih svega 142. (Statističko izvješće o javnoj nabavi u RH za 2013. godinu). Ako pogledamo ukupne vrijednosti sklopljenih ugovora u 2013. godini udio sektorskih naručitelja iznosi 34,36%, što je izrazito visok postotak

---

<sup>17</sup> Pravne osobe koje nemaju industrijski ili trgovački značaj i ispunjavaju jedan od sljedećih uvjeta: – da se financiraju iz državnog proračuna ili iz proračuna jedinice lokalne odnosno iz proračuna jedinice područne (regionalne) samouprave ili sredstava drugih takvih pravnih osoba u iznosu većem od 50%, ili da nadzor nad poslovanjem tih pravnih osoba obavljaju državna tijela, jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave ili druge takve pravne osobe, ili da više od polovice članova nadzornog odbora, uprave ili odgovarajućeg tijela za upravljanje te vođenje poslova imenuju državna tijela, jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave ili druge takve pravne osobe, čl. 5. ZJN.

<sup>18</sup> Državna i druga tijela kao i pravne osobe koje ispunjavaju uvjete iz čl. 5. st 1., kao i trgovačka društva i subjekti koji ispunjavaju uvjete iz čl. 6. st 1. Pravilnika o popisu obveznika primjene Zakona o javnoj nabavi (NN 19/12) obvezni su primjenjivati ZJN i u slučaju da nisu navedeni u tom Pravilniku.

obzirom na broj sektorskih naručitelja. Nadalje, vidimo da se tijekom promatranog razdoblja vrijednost sklopljenih ugovora kod sektorskih naručitelja konstantno povećava. Manje smanjenje broja sklopljenih ugovora zabilježeno je i kod javnih i kod sektorskih naručitelja u 2013. godini, međutim vrijednost sklopljenih ugovora kod sektorskih naručitelja je se naspram 2012. godini povećala za 24,87%, dok se ista kod javnih naručitelja smanjila za 9,82%.

Naime, iako se dio ugovora sklopljenih krajem proračunske godine objavljuje iduće godine, zakonska regulativa o obvezi i roku objave ugovora u EOJN (u roku od 48 dana od dana sklapanja Ugovora za javne naručitelje, odnosno u roku od dva mjeseca za sektorske naručitelje) nije utjecala na izradu statističkog izvješća, budući da se izvještaji dostavljaju zaključno sa 31. ožujkom tekuće godine za proteklu godinu.

**Tablica 3. Izvješće o sklopljenim ugovorima o javnoj nabavi javnih i sektorskih naručitelja za razdoblje od 2008. do 2013. godine**

JAVNI NARUČITELJI								
	RADOVI		ROBA		USLUGE		UKUPNO	
1	2	3	3	5	6	7	8=2+4+6	9=3+5+7
	Broj sklopljenih ugovora	Vrijednost sklopljenih ugovora (u mil. kn)	Broj sklopljenih ugovora	Vrijednost sklopljenih ugovora (u mil. kn)	Broj sklopljenih ugovora	Vrijednost sklopljenih ugovora (u mil. kn)	Broj sklopljenih ugovora	Vrijednost sklopljenih ugovora (u mil. kn)
<b>2008.</b>	4.550	7.444	6.150	5.070	4.769	7.225	15.469	19.739
<b>2009.</b>	5.174	20.058	11.087	5.975	6.390	6.405	22.651	32.439
<b>2010.</b>	3.706	3.692	12.251	4.961	5.522	5.898	21.479	14.551
<b>2011.</b>	4.392	6.347	11.483	5.188	6.112	7.652	21.987	19.187
<b>2012.</b>	3.898	8.056	11.675	10.380	5.519	5.692	21.092	24.128
<b>2013.</b>	3.083	6.188	9.649	9.709	5.097	5.860	17.829	21.757
<b>UKUPNO</b>	<b>24.803</b>	<b>51.785</b>	<b>62.295</b>	<b>41.283</b>	<b>33.409</b>	<b>38.732</b>	<b>120.507</b>	<b>131.801</b>
SEKTORSKI NARUČITELJI								
	RADOVI		ROBA		USLUGE		UKUPNO	
1	2	3	3	5	6	7	8=2+4+6	9=3+5+7
	Broj sklopljenih ugovora	Vrijednost sklopljenih ugovora (u mil. kn)	Broj sklopljenih ugovora	Vrijednost sklopljenih ugovora (u mil. kn)	Broj sklopljenih ugovora	Vrijednost sklopljenih ugovora (u mil. kn)	Broj sklopljenih ugovora	Vrijednost sklopljenih ugovora (u mil. kn)
<b>2008.</b>	654	1.002	1.171	718	1.140	722	2.965	2.442
<b>2009.</b>	736	1.737	1.553	1.718	1.928	1.469	4.217	4.924
<b>2010.</b>	1.017	1.081	1.897	3.123	1.775	1.421	4.689	5.625
<b>2011.</b>	1.316	3.088	2.042	2.082	1.664	1.893	5.022	7.062
<b>2012.</b>	1.443	3.267	2.069	3.895	1.713	1.960	5.225	9.122
<b>2013.</b>	1.010	6.295	1.765	3.075	1.421	2.022	4.196	11.391
<b>UKUPNO</b>	<b>6.176</b>	<b>16.470</b>	<b>10.497</b>	<b>14.611</b>	<b>9.641</b>	<b>9.487</b>	<b>26.314</b>	<b>40.566</b>

Izvor: Uprava za sustav javne nabave, Statistička godišnja izvješća o javnoj nabavi od 2008.-2013. godine

### 2.3. Središnje tijelo za javnu nabavu

Direktive EU o javnoj nabavi 201/17/EZ i 2014/18 EZ sadrže posebne odredbe o tijelima za središnju javnu nabavu<sup>19</sup> koje zemljama članicama EU omogućuje da u svojim nacionalnim propisima o javnoj nabavi definiraju odredbe vezane uz središnju javnu nabavu. Uspostava tijela središnje javne nabave nije obvezna, već jedna od mogućnosti koje se stavljaju na raspolaganje te je u EU prisutna različita praksa s obzirom na institucionalni ustroj, financiranje i način sudjelovanja. U listopadu 2012. godine Europska komisija donijela je prvu Godišnju analizu o implementaciji javne nabave (Annual Public Procurement Implementation Review) u kojoj se analizira utjecaj centralizirane nabave i povećavanje primjene okvirnih sporazuma, pri čemu se ističe da većina zemalja članica EU koriste specijalizirana tijela za središnju javnu nabavu na centralnoj (od agencija, trgovačkih društva u državnom vlasništvu do uprava u sklopu Ministarstava) i lokalnoj razini (zajednička nabava gradova i općina na određenom geografskom području) i koja provode postupke javne nabave uglavnom primjenjujući institut okvirnog sporazuma<sup>20</sup>. U nastavku je u Tablici 4 dat pregled tijela za središnju javnu nabavu u EU.

**Tablica 4. Pregled tijela za središnju javnu nabavu u Europskoj uniji**

Naziv tijela	Pravni status	Nadležnost	Obvezno ili dobrovoljno sudjelovanje
Hansel (Finska)	Trgovačko društvo	Sva državna tijela i tijela u vlasništvu ili nad kojima nadzor provodi država	Većinom (80%) dobrovoljno
Consip (Italija)	Trgovačko društvo	Cijeli javni sektor	Obvezno (sva državna tijela)
SKI (Danska)	Trgovačko društvo	Cijeli javni sektor	Dobrovoljno
L'UGAP (Francuska)	Tijelo javne vlasti	Cijeli javni sektor	Dobrovoljno
KzSF (Mađarska)	Trgovačko društvo	Cijeli javni sektor	Obvezno (sva državna tijela)
GPS (UK)	Trgovačko društvo	Cijeli javni sektor	Dobrovoljno
Kammarkollegiet (Švedska)	Agencija	Državna tijela	Djelomično obvezno

Izvor: Raguž, G. i dr. (2013)

Većina zemalja članica EU-a imaju središnja tijela upravljanja nabavom unutar javnog sektora s evidentnom razlikom u načinu na koji je organizirana središnja javna nabava s različitim uvjetima i odgovornostima, dužnostima i zadacima.

<sup>19</sup> Direktiva 2004/17 EZ, Pododjeljak 5. čl. 29. i Direktiva 2014/18 EZ, čl. 11.

<sup>20</sup> Više o načinima javne nabave u Poglavlju 3.7. Postupci i načini javne nabave.

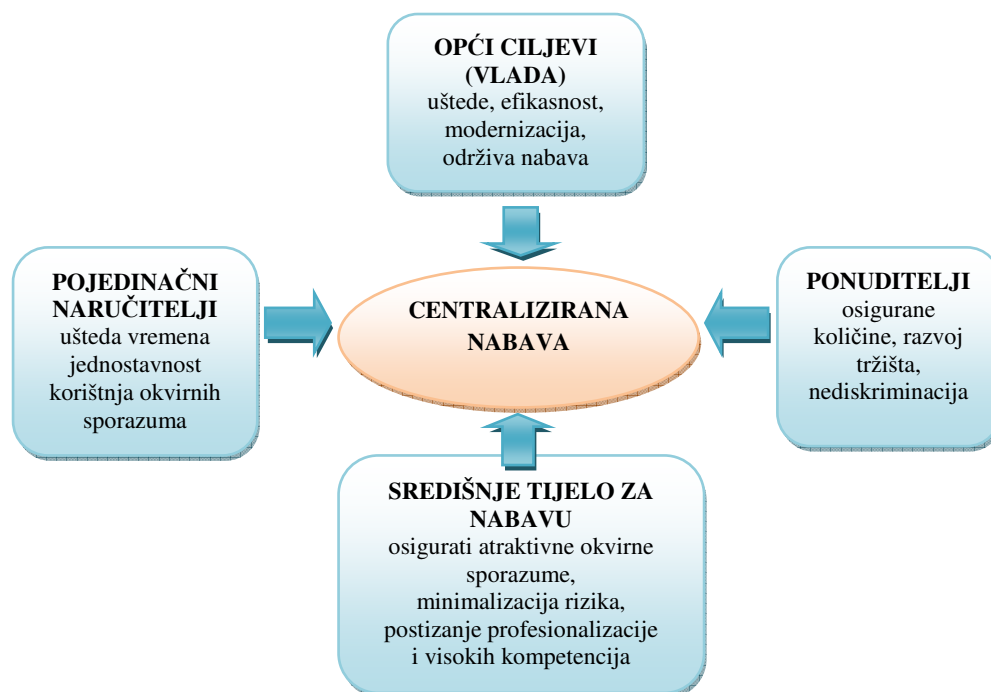
Svaki naručitelj ustrojava javnu nabavu primjerenu svojoj organizaciji na način da najbolje zadovolji potrebe korisnika unutar same organizacije. Najčešći korišteni modeli su :

- centralizirani model (središnja nabava) u kojem svi zahtjevi za robama, uslugama i radovima prolaze kroz središnji odjel koji priprema i provodi nabavu, a najčešće i upravlja ugovorom i
- decentralizirani modelu kojem se nabava vrši na razini ustrojstvenih jedinica.

### **Centralizirani model**

Razlozi uspostave centralizirane nabave mogu se sagledati s više aspekata, ovisno o sudionicima, ali i učincima koji se postižu, a najbolje su prikazani u nastavku (Slika 1)

**Slika 1. Ciljevi centralizirane nabave**



Izvor: Raguž, G. i dr. (2013.)

Uspostavu centralizirane nabave prate *pozitivni aspekti* i to: postizanje ekonomije razmjera (veće količine nabave utječu na smanjenje cijena); modernizacija; uspostava suvremene nabavne funkcije (podiže se razina stručnosti i vještina onih koji provode postupke jer se kroz zajedničke postupke nabave omogućuje veća suradnja, bolja komunikacija, razmjena iskustava); optimalizacija nabave; profesionalizacija i specijalizacija (strogo poštivanje osnovnih načela javne nabave<sup>21</sup>); smanjenje administrativnih troškova (dijeljenje troškova između naručitelja, reduciranje broja službenika, pojednostavljenje javne nabave);

<sup>21</sup> Više o načelima javne nabave u Poglavlju 3.2.

standardizacija i katalogizacija roba i usluga (radi lakšeg objedinjavanja i primjene jedinstvenih tehničkih specifikacija); afirmacija sekundarnih politika i antikoruptivni učinci (bolji nadzor nad potrošnjom).

Postoje i *negativni aspekti centralizirane nabave* i uglavnom su vezani za rizik tržišne koncentracije (udaljenost ustrojstvenih jedinica, nemogućnost lokalne prilagodljivosti birokracije) i razvoj monopolizma (sporije donošenje odluka, te duže trajanje postupaka). Naime, obzirom da se u postupcima središnje javne nabave sklapaju ugovori velike vrijednosti, isto utječe na favoriziranje velikih dobavljača, što znači ograničavanje konkurencije, a time i otežano sudjelovanje malih i srednjih poduzeća u postupcima javne nabave. Zakonski je, stoga, i regulirana mogućnost provedbe mjera radi lakšeg sudjelovanja malih i srednjih poduzeća na način da se uključuju kao zajednica ponuditelja ili kao podizvođači. Slabost središnje javne nabave, odnosno centralizirane u modelima gdje je sudjelovanje obvezno, mogu se očitovati u nemogućnosti zadovoljavanja individualnih potreba pojedinačnih nabavljača, što može rezultirati njihovom smanjenom operativnošću. Osim navedenog borba za dobivanje ugovora rezultira povećanim podnošenjem pravnih lijekova (žalbi).

### ***Decentralizirani model***

Decentralizirana nabava je koncept u kojem se nabava vrši na razini ustrojstvenih jedinica od strane za to zaduženih službenika.

*Prednost* decentraliziranog modela je blizina zainteresiranim stranama, pa time i bolje razumijevanje potreba i fleksibilnost, brže donošenje odluka jer se zahtjevi zaprimaju na lokalnoj razini.

*Nedostaci* decentralizirane nabave: nedostatak kadrova zaduženih za nabavu na jednoj lokaciji, male količine, procesi manjkavi i nedjelotvorni zbog nedostatka standardizacije, različite odluke na razinama mogu donijeti i do razlika u cijeni za isti predmet nabave, neadekvatan nadzor nad ukupno utrošenim sredstvima, lokalni odjeli ne posjeduju specijalistička znanja, moguća lokalna pristranost, moguća slaba kvaliteta donošenja odluka i sl.

Zakon o javnoj nabavi RH omogućuje da naručitelji nabavljaju robu, radove i/ili usluge od ili putem središnjeg tijela za javnu nabavu. Središnjim tijelom se u tom slučaju podrazumijeva naručitelj koji (ZJN, čl. 8.):

1. za naručitelje stječe određenu robu i/ili usluge, ili

2. za naručitelje sklapa ugovore ili okvirne sporazume za robu, radove ili usluge.

Naručitelj može ovlastiti drugog naručitelja za provedbu postupka javne nabave. Radi provedbe zajedničke nabave, više naručitelja mogu ovlastiti jednog od njih ili trećeg naručitelja za provedbu postupka javne nabave. U tim slučajevima naručitelj koji provodi određeni postupak javne nabave smatra se središnjim tijelom za javnu nabavu.

Potrebno je istaknuti da se ulaskom RH u Europsku uniju ove odredbe primjenjuju i na zajedničke nabave od ili putem središnjeg tijela za javnu nabavu u drugoj državi članici, što se uređuje pisanim sporazumom, odnosno ugovorom između naručitelja. U tom slučaju u postupcima nabave primjenjuju se propisi države u kojoj je to središnje tijelo osnovano.

Za potrebe provođenja javne nabave u RH za središnja tijela državne uprave (ministarstva, državne urede i državne upravne organizacije), Vladu RH, urede i stručne službe Vlade RH, Hrvatski sabor i Ured Predsjednika RH ustrojen je Državni ured- Ured za središnju javnu nabavu RH, s temeljnim ciljem poboljšanja kontrole trošenja proračunskog novca.

Donošenje odluke o primjeni centralizirane nabave (zajedničke) sastavni je dio procesa planiranja, te je kod donošenja odluke za pojedine nabavne kategorije potrebno identificirati potrebe naručitelja za nabavama, ali i provesti istraživanje tržišta te uzeti u obzir i slijedeće:

- radi li se o standardnim robama, radovima i uslugama koji se po opisu, svojstvima ili namjeni i tehničkim značajkama ne razlikuju te su isti ili približno isti za sve naručitelje koji žele ući u objedinjenu nabavu,
- jesu li svi naručitelji koji sudjeluju u zajedničkoj nabavi dislocirani na širem području ili ne,
- postoji li jedan ili više ponuditelja koji takve robe, radove ili usluge mogu ponuditi (izvršiti ili isporučiti) na cijelom području gdje se nalaze naručitelji, odnosno postoji li tržišna konkurencija,
- da li će se objedinjavanjem nabave ostvariti bolji uvjeti na tržištu i vrijednost za novac,
- je li racionalno provesti zajedničku nabavu ili treba provoditi nabavu zasebno.

Najčešće se centralizirana javna nabava primjenjuje za nabavu roba i usluga od zajedničkog interesa za većinu obveznika, odnosno naručitelja, a to su: uredska oprema (pribor, namještaj, fotokopiranje), telefonske usluge, vozila, održavanje, poštanske usluge, gorivo, energija, prijevozne usluge, prehrambeni proizvodi (vrtići, škole) i slično.

## **2.4. Uprava za sustav javne nabave**

ZJN propisuje i nadležnosti središnjeg tijela državne uprave nadležnog za sustav javne nabave. Središnje tijelo državne uprave nadležno za sustav javne nabave u RH ustrojeno je u sklopu Ministarstva gospodarstva RH pod nazivom Uprava za sustav javne nabave. Nadležnost Uprave za sustav javne nabave je unapređenje i koordinacija cjelokupnog sustava javne nabave, priprema i provedba programa izobrazbe i izdavanje certifikata, te preventivno instruktivna djelatnost (savjetovanje) s ciljem sprječavanja ili otklanjanja nepravilnosti, provođenje nadzora nad provedbom ZJN, pregled dokumentacije naručitelja, objavljivanje statističkih izvještaja o provedenim postupcima javne nabave, prikupljanje podataka o planovima nabave i registrima ugovora o javnoj nabavi, izrada prijedloga zakona i podzakonskih propisa, te međunarodna suradnja i promicanje vrijednosti sustava javne nabave.

Savjetovanje Uprave za sustav javne nabave nije na razini pune transparentnosti. Naime „Dežurni savjetnik“ na raspolaganju je naručiteljima i ponuditeljima putem telefona samo dva puta tjedno u vremenu od 9-12 h; što znači da nema službenog zapisa o stavu savjetnika, osim u slučaju ako se upiti dostave pismeno. U tom slučaju potrebno je određeno vrijeme za dostavu odgovora (minimalno 15 dana). Kada su postupci javne nabave u tijeku ili je u tijeku analiza i nedoumica o poduzimanju daljnjih radnji u postupku, a za koju je potrebno pribaviti tumačenje Uprave za sustav javne nabave, u situacijama kada je potrebno promptno reagirati i nije uvijek moguće čekati pismeni odgovor, ni naručitelji ni ponuditelji ne mogu se osloniti na usmeno tumačenje. Obzirom na broj sklopljenih ugovora, temeljem prethodno navedenih podataka (Tablica 1 i 3), na službenoj stranici Uprave za sustav javne nabave na ([www.javnabava.hr](http://www.javnabava.hr)) možemo primijetiti relativno mali broj objavljenih mišljenja Uprave za sustav javne nabave, dok će se u daljnjem tekstu kroz evaluaciju postupka nabave vidjeti i razlika u tumačenjima između Uprave za sustav javne nabave i Državne komisije za kontrolu postupaka javne nabave.

## **2.5. Državna komisija za kontrolu postupaka javne nabave**

Državna komisija za kontrolu postupaka javne nabave (dalje DKOM) je samostalno i neovisno drugostupanjsko državno tijelo čija se nadležnost ostvaruje kroz rješavanje žalbi u postupcima javne nabave i okvirnih sporazuma.

Pravna zaštita u sustavu javne nabave RH sastoji se od:

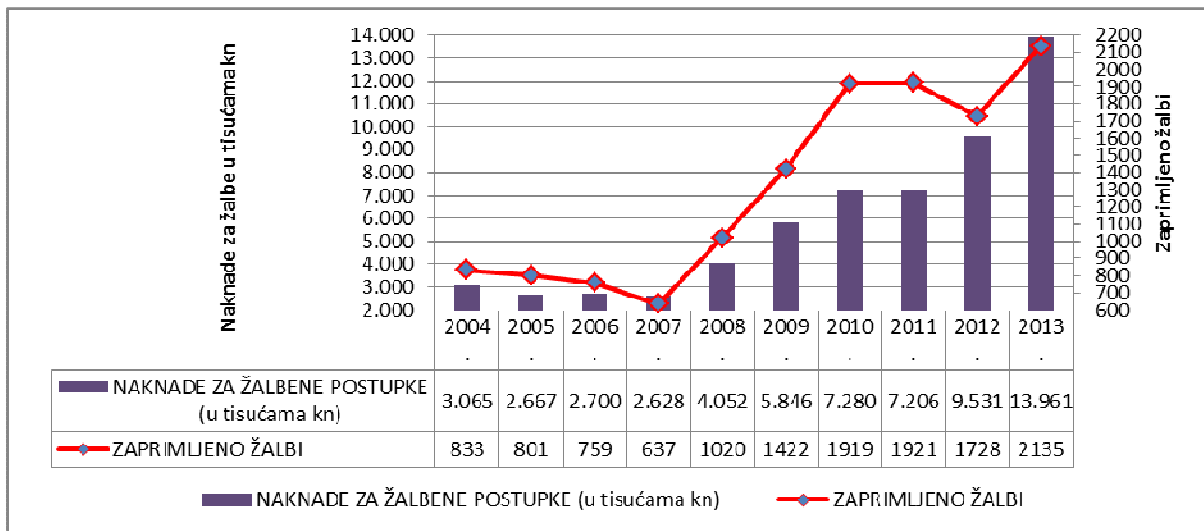
- provođenja kontrole od strane DKOM-a po izjavljenim žalbama,

- nadzora nad provedbom ZJN-a,
- sudske zaštite pred Upravnim sudom,
- prava na naknadu štete pred Općinskim sudom i
- prekršajni postupak pred Prekršajnim sudom.

Kako bi se osigurala brza i učinkovita zaštita prava gospodarskih subjekata značajan napredak u sustavu pravne zaštite ostvaren je novim izmjenama Zakona o javnoj nabavi (NN 143/13.) koji je stupio na snagu 10. prosinca 2013. godine, a radi se o povećanju naknada žalbenih postupaka. Naime, u posljednje vrijeme zabilježen je porast žalbi gospodarskih subjekata i njihovih strukovnih i profesionalnih udruženja (tzv. „profesionalni žalitelji“) koje nemaju za cilj stvarnu zaštitu prava gospodarskih subjekata, već isključivo blokadu postupaka javne nabave, često i s ciljem konačnog dobivanja ugovora na nezakonit način.

U nastavku je prikazan trend kretanja broja žalbi i naknada za žalbene postupke u RH za razdoblje od 2004. godine do 2013. godine.

**Grafikon 1. Trend kretanja broja žalbi i naknada za žalbene postupke u Republici Hrvatskoj za razdoblje od 2004. do 2013. godine**



Izvor: Državna komisija za kontrolu postupaka javne nabave, Izvješća o radu od 2004.-2013. godine

Iz Grafikona 1 možemo izvući podatak da je u promatranom razdoblju uplaćeno čak 58.936 tisuća kuna na ime naknada za provođenje žalbenih postupaka. Potrebno je istaknuti da se uz novčane naknade za žalbene postupke plaćaju i upravne pristojbe koje su se u promatranom razdoblju kretale cca 100 tisuća kuna na godinu (Izvješća o radu DKOM-a od 2004.-2013. godine). Postavlja se pitanje- tko najviše dobiva od naknada za provođenje žalbenih postupaka? Naknade i upravne pristojbe uplaćuju se u državni proračun RH. Opravdanost



visokih naknada ima pozitivnu ulogu u cilju sprječavanja ulaganja žalbe na određeni postupak (ili fazu postupka) gdje žalitelj ima prvenstveni cilj zaustaviti nastavak postupka. Samo na ime novčane naknade za pokretanje žalbenog postupka pred DKOM-om u 2013. godini u državni proračun uplaćeno je 13.961 tisuća kuna, a od ukupno 2.135 zaprimljenih žalbi, DKOM je usvojio 553 žalbe<sup>22</sup>, što znači da bi za te usvojene žalbe naručitelji trebali platiti troškove žalbenog postupka žalitelju.

Trend značajnog porasta broja žalbi započeo je u 2008. godini<sup>23</sup>, a time i naknada za žalbene postupke. Isto se nastavilo i u sljedećim godinama. Značajan rast zabilježen je 2010. godine kada je došlo do povećanja broja žalbi zbog donošenja Zakona o javnoj nabavi koji omogućuje ulaganje žalbi u više faza tijekom postupka javne nabave, ali i zbog podizanju razine znanja među žaliteljima o njihovim pravima u postupcima pravne zaštite u javnoj nabavi te zbog stanja izazvanog gospodarskom krizom. Naime, u vrijeme otežanih gospodarskih prilika, može se pretpostaviti da privatni sektor poduzima sve raspoložive mjere za dobivanje određenoga posla, a to uključuje i izjavljivanje žalbi u postupcima javne nabave za koje žalitelji smatraju da nisu valjano provedeni. Tijekom 2012. godine zabilježen je manji broj žalbenih postupaka u odnosu na 2011. godinu. Razlog tome je dužina trajanja žalbenog postupka, smanjenje grešaka naručitelja u provođenju postupaka javne nabave. Istovremeno stupanjem na snagu novog ZJN (NN 90/11) povećana je vrijednost naknada za žalbene postupke. No, u 2013. godini ponovno se povećava broj žalbenih postupaka što je povećanje za 23,55% u odnosu na 2012. godinu, ali dolazi i do znatnog povećanja vrijednosti naknada kako zbog povećanog broja žalbi, tako i zbog novih izmjena zakona glede plaćanja naknada<sup>24</sup>.

Rješavanje žalbenih predmeta u zakonom predviđenim rokovima od značaja su za sve sudionike postupaka. DKOM je u 2012. godini zaprimila 1.728 žalbenih predmeta, dok je u 2013. godini broj zaprimljenih žalbi iznosio 2.135. Valja napomenuti da sam tijekom i duljina

---

<sup>22</sup> Izvješće o radu Državne komisije za kontrolu postupka javne nabave 2013, str. 41. i 54.

<sup>23</sup> Treba istaći da je 2008. godina bila iznimno važna za razvoj sustava javne nabave u RH. Naime, u navedenoj godini izvršen je niz značajnih izmjena, kako u zakonodavstvu tako i u institucionalnom ustroju na području sustava javnih nabava. 01. siječnja 2008. godine stupio je na snagu Zakona o javnoj nabavi (NN 110/07). Navedeno je imalo utjecaj na rad DKOM-a budući da je, s izmjenama zakonodavstva, došlo do proširenja kruga osoba koje su ovlaštene za izjavljivanje žalbe, na način da žalbu mogu izjaviti ponuditelji i natjecatelji, ali i svi zainteresirani gospodarski subjekti pod određenim uvjetima. Osim navedenih, pravo ulaganja žalbe u postupcima javne nabave prošireno je i na Državno odvjetništvo te tijelo nadležno za sustav javne nabave (Uprava za sustav javne nabave).

<sup>24</sup> Izmjenama ZJN objavljenim u NN 143/13, člankom 169. st. 1, naknade za pokretanje žalbenog postupka znatno su povećane, te iznose: a) 10.000,00 kn za procijenjenu vrijednost nabave do 1.500.000,00 kn, b) 25.000,00 kn za procijenjenu vrijednost nabave od 1.500.000,01 do 7.500.000,00 kn, c) 45.000,00 kn za procijenjenu vrijednost nabave od 7.500.000,01 do 25.000.000,00 kn, d) 70.000,00 kn za procijenjenu vrijednost nabave od 25.000.000,01 do 60.000.000,00 kn i e) 100.000,00 kn za procijenjenu vrijednost nabave višu od 60.000.000,00 kn.

žalbenog postupka ne ovisi samo o DKOM-u, već i o strankama postupka budući da se tijekom žalbenog postupka utvrđuje činjenično stanje koje podrazumijeva dostavu žalbe na očitovanje strankama postupka te pozivanje stranaka postupka na dostavu dokumentacije, a u određenim slučajevima potrebno je potražiti i pravnu pomoć od strane nadležnih tijela, odnosno, institucija, što sve ulazi u rok rješavanja predmeta DKOM-a. Prema Izmjenama i dopunama Zakona o javnoj nabavi (NN 83/13), koji je stupio na snagu 9. srpnja 2013. godine, DKOM je dužna donijeti i javno objaviti odluku u žalbenom postupku u roku od 30 dana od dana predaje uredne žalbe.

Nadalje, nadležnost DKOM-a proširila se i na kontrolu ugovora o javnoj nabavi (sukladno Direktivi 2007/66/EZ), kao posljedica pristupanja Europskoj uniji, 1. srpnja 2013. godine, te je DKOM u nadležnost dobila i pravnu zaštitu u žalbenim postupcima predmeta nabave financiranih iz fondova Europske unije. Adekvatan odgovor na sve veći broj uloženi žalbi u postupcima javne nabave, kao i kontinuiranog širenja nadležnosti DKOM-a, omogućuje se jačanjem kapaciteta DKOM-a. Službena stranice DKOM-a ([www.dkom.hr](http://www.dkom.hr)) predstavlja dvosmjernu komunikaciju između predstavnika javnog i privatnog sektora i Državne komisije. DKOM zbog svoje osnovne funkcije, rješavanja žalbi, nije u mogućnost davati odgovore na pitanja vezana za primjenu posebnih propisa u postupcima u kojima će odlučivati po žalbi.

Upravo objavljivanjem svih potrebnih informacija na internet stranici, upisnika predmeta upravnog postupka, kao i objavljivanjem svih odluka, razvija se transparentnost rada institucije.

Antikorupcijsko djelovanje DKOM-a se u prvom redu manifestira u obavljanju djelatnosti iz njezine nadležnosti, stoga je nužno da njen rad bude dostupan javnosti kako bi sve zainteresirane osobe mogle vidjeti tko je izjavio žalbu, u kojem postupku, te kakva je odluka donijeta. U tom segmentu portal DKOM-a daje široke informacije o radu i postupanju DKOM-a od objave odluka, pravnog okvira, pretraživanja upisnika prema žaliteljima i naručiteljima, imenovanja osobe za prijavu nepravilnosti i sl.

## **2.6. Utjecaj javne nabave na gospodarske subjekte u Republici Hrvatskoj**

Ulaskom RH u EU provodi se i veći nadzor nad postupcima javne nabave. Postupci javnih nabava čije su procijenjene vrijednosti veće od vrijednosti europskih pragova<sup>25</sup> naručitelji su dužni objavljivati i u Službenom listu Europske unije (TED- Tender electronic daily), što

---

<sup>25</sup> Vidi Poglavlje 3.4.

znači da na tržište RH u većoj mjeri mogu dolaziti i strani gospodarski subjekti. Isto predstavlja svojevrsan gubitak povlaštenog položaja hrvatskih gospodarstvenika na području RH. Dodatno, biti će podržani jakim specijaliziranim uredima za postupke javne nabave. Time će javna nabava u RH postati prostor jake „tržišne borbe“ među konkurentima.

Naime na isti način i gospodarstvenici iz RH mogu sudjelovati u postupcima javnih nabava na cijelom području EU. Problem hrvatskog gospodarstva je što država nije dovoljno učinila na upoznavanju i pripremi gospodarstvenika za nastup na jedinstvenom tržištu javne nabave u EU, što utječe na nespremnost za „europske utakmice“, nezainteresiranost uvjetovanu dugogodišnjem „naslanjanju“ na javni sektor i obrnuto. I sami naručitelji izbjegavaju postupke javne nabave „dijeljenjem predmeta nabave“ ili na način da već u prvoj fazi postupka izrade natječajne dokumentacije pogoduju određenom ponuditelju, bilo precjenjivanjem potrebnih količina, stvaranjem kartelskih sporazuma i sl. Važnu ulogu u jačanju pristupa jedinstvenom tržištu EU ima jačanje institucionalnih kapaciteta i educiranje kao pomoć hrvatskim tvrtkama te olakšavanje sudjelovanja malog i srednjeg poduzetništva u javnoj nabavi, stjecanje znanja, vještina i sposobnosti raznih sudionika uključenih u sustav javne nabave, a radi učinkovite provedbe postupaka javne nabave na svim razinama. U tu svrhu Ministarstvo gospodarstva, odnosno Uprava za sustav javne nabave, prema Pravilniku o izobrazbi u području javne nabave (NN 6/12) vodi Registar nositelja Programa izobrazbe, ali i izdaje certifikate u području javne nabave kojim se potvrđuje posjedovanje znanja i vještina u području javne nabave.<sup>26</sup>

Hrvatski gospodarstvenici moraju težiti jačoj integraciji na europska tržišta, kao tržišta slobodnog kretanju robe, kapitala, slobode i ljudi.

Ugovor o EZ (čl. 81.) zabranjuje sporazume među poduzetnicima, koji bi mogli utjecati na trgovinu među državama članicama i koji imaju za cilj ili posljedicu sprječavanje, ograničavanje ili narušavanje tržišnog natjecanja na unutarnjem tržištu, tzv. kartelski sporazumi. Naime, činjenica je da se takvi sporazumi teško utvrđuju, ali velika je vjerojatnost da isti postoje, što se može vidjeti i kroz praksu provođenja samih postupaka javne nabave. Neki od primjera najčešćih pojavnih oblika dogovaranja na javnim natječajima su: davanja fiktivne ponude, odustajanja od ponude, rotacije ponude (izmjena ponuda na pojedinim

---

<sup>26</sup> U sklopu Pravilnika o izobrazbi u području javne nabave (NN 6/12) potrebno je razlikovati specijalistički program izobrazbe temeljem kojeg osobe, koje sudjeluju u postupcima javne nabave stječu certifikat nužan za sudjelovanje u javnom nabavama, od redovitog usavršavanja temeljem kojeg se obnavljaju dobiveni certifikati. Redovitim usavršavanjem smatra se pohađanje programa usavršavanja u ukupnom trajanju od najmanje 32 nastavna sata u razdoblju od tri godine od datuma početka valjanosti certifikata. Programi redovitog usavršavanja namijenjeni su naručiteljima, ali i ponuditeljima koji se žele usavršiti u postupcima javnih nabava.

natječajima prema unaprijed dogovorenim shemama, dostavljanje izmjena neto prije samog početka otvaranja ponuda), suzdržavanja od nadmetanja kao rezultat dogovora kako bi se prihvatila ponuda jednog sudionika kartela; podjela tržišta (geografska ili prema pojedinim naručiteljima koji su „unaprijed dodijeljeni“ pojedinom sudioniku kartela) itd. Najčešća područja u kojima dolazi do nedozvoljenog dogovaranja na javnim natječajima su građevinarstvo, zdravstvo, farmaceutika i dr.

Karteli obuhvaćaju najčešće dogovor poduzetnika o:

- a) *cijenama* (sudionici kartela dogovaraju cijene ili porast cijena koje će naplaćivati svojim kupcima robe ili usluga, te povisuju cijene u istom iznosu i u isto vrijeme);
- b) *količini proizvodnje* (sudionici kartela ograničavaju razinu proizvodnje proizvoda ili usluga kojima će opskrbljivati tržište kako bi povisili cijene);
- c) *rabatima* (članovi kartela dogovaraju popuste koje će naplaćivati svojim kupcima robe ili usluga, odnosno nude identične popuste ili imaju identičnu strukturu popusta).
- d) *izboru kupaca ili područja koje će opskrbljivati* (npr. odbijaju opskrbljivati pojedine kupce zbog njihove lokacije, te time dijele tržište sprječavajući i nove tržišne takmace da pristupe tržištu).

Glavni pokazatelji prema kojima naručitelj može prepoznati kartelski sporazum su:

- a) Formalni: ponude različitih ponuditelja sadrže iste pogreške; isti izgled ponuda, pri čemu naručitelj može zaključiti da su ponuditelji bili u kontaktu jedan s drugim tijekom postupka nadmetanja;
- b) Materijalni: velike razlike u cijeni između najniže i drugih ponuda; nepoznati (novi) ponuditelj podnosi ponudu s izuzetno visokom cijenom, a cijene drugih ponuditelja su „prilagođene“ njoj; dokumentaciju za nadmetanje je preuzeo veći broj gospodarskih subjekata, ali je podnesena samo jedna valjana ponuda, iako stanje na tržištu ukazuje da je više gospodarskih subjekata sposobno izvršiti zahtjeve nadmetanja; odabrani ponuditelj se povlači iz zaključivanja ugovora, bez obzira na to što gubi jamstvo i sl.

Kako je već navedeno, u dijelu poglavlja 2.1.1., ZJN definira obvezne i ostale razloge isključenja, te uvjete sposobnosti gospodarskih subjekata koji se javljaju na javna nadmetanja, a što obuhvaća njihovu pravnu i poslovnu, financijsku te tehničku i stručnu sposobnost. Moramo istaknuti da osim što prethodno navedeni dokazi utječu pozitivno na gospodarske

subjekte u pogledu ispunjavanja zakonskih obveza te obveza glede podmirivanja dugovanja prema državi, uredno financijsko poslovanje i sl., ukoliko žele sudjelovati na javnim nadmetanjima, isto ima i svoje negativne posljedice. Gospodarski subjekti prilikom prikupljanja dokumenata za dokazivanje razloga neisključenja, pravne, poslovne, financijske ili tehničke sposobnosti od strane raznih tijela javne uprave, dolaze ponekad u situaciju koja ih sprječava u javljanju na javna nadmetanja. Naime u postupcima javne nabave pojavljuju se ponuditelji koji imaju evidentiran dug prema državi za mirovinsko ili zdravstveno osiguranje, porez, pa čak i u vrijednosti do 1 kune. Postavlja se pitanje je li potrebno isključiti takvog gospodarskog subjekta iz daljnje analize ponuda, a uvažiti ponude koje imaju preko milijun kuna porezne obveze za koju je odobrena obročna otplata? Naime, u praksi postoje situacije u kojima je primjerice:

a) zaprimljena ponuda u kojoj je dostavljena potvrda Porezne uprave sa navodom *„...na dan izdavanja potvrde porezni obveznik na knjigovodstvenoj kartici ima dug, ali je podnesen zahtjev za preknjiženje preplate poreza na dodanu vrijednost. Postupak rješavanja predmetnog zahtjeva je u tijeku...“*. Sukladno naprijed navedenoj zakonskoj odredbi, Uprava za sustav javne nabave cijeni da ponuditelj koji je u svojoj ponudi dostavio predmetnu potvrdu Porezne uprave ispunjava uvjete za isključenje s obzirom da se navedeni dug odnosi na obvezu plaćanja dospjelih poreznih obveza i obveza za mirovinsko i zdravstveno osiguranje.

b) zaprimljena ponuda u kojoj je dostavljena potvrda Porezne uprave sa navodom *„...dug će na računu biti storniran po knjiženju prijave poreza na dobit...“*. Ako tome dodamo činjenicu da se radilo o analizi ponuda sredinom lipnja, a da je prijava poreza na dobit dostavljena do 31. ožujka, postavlja se pitanje učinkovitosti postupanja i rješavanja prijave poreza na dobit od strane nadležne porezne uprave.

c) zaprimljena je ponuda u kojoj je dostavljena potvrda Porezne uprave o stanju duga u svibnju 2012. godine u kojoj je navedeno *„...gospodarskom subjektu Rješenjem je omogućeno obročno plaćanje duga u 10 mjesečnih obroka počev od 1.12.2011. godine...“*, ali iz dostavljene potvrde nije razvidno da li se dug podmiruje prema utvrđenoj dinamici iz Rješenja, te na koje razdoblje se odnosi prikazani dug na izdanoj potvrdi. Naručitelj je tražio pojašnjenje od nadležne Porezne uprave. Navedenim pojašnjenjem utvrđeno je da se prikazani dug ne odnosi samo na odobreno obročno plaćanje po Rješenju. Na dan izdavanja potvrde u dug je uključen i tekući dug za koji gospodarski subjekt nije imao odobrenu odgodu plaćanja. Radilo se o tekućem dugu u iznosu cca 1.000.000,00 kn.

Takvim postupanjem javnih tijela gdje se zbog nedorečenih i nerazumljivih Rješenja o odobravanju obročne otplate za milijunske iznose duga (poreza i drugih obveza), zbog nepravovremene obrade porezne prijave ili zbog duga od 1 kn, stvara negativna percepcija gospodarstvenika spram rada javnih službi, te nezainteresiranost za javljanje na javna nadmetanja.

### 3. UPRAVLJANJE JAVNOM NABAVOM

Proces nabave je strateški proces poslovanja, a odlučivanje u nabavi ima sve veće značenje za uspjeh organizacije i uprave. Javna nabava kao strateška funkcija i bitno područje javnih financija, mora osigurati ekonomične i učinkovite postupke, te racionalno trošenje financijskih sredstava, osigurati provedbu vrlo važnog načela, a to je dobivanje -najbolje vrijednosti za uloženi novac (Gunjača i dr., 2013a. str. 6).

Upravljanje javnom nabavom možemo definirati kao proces koji obuhvaća slijedeće ciljeve planiranja (Gunjača i dr., 2013a):

- strateške (planiranje i razvijanje organizacije nabave, stručnost, identifikacija i standardi poslovanja koji treba postići, doprinos u planiranju proračuna, uspostavljanje kontrole i izvještavanja, angažiranje stručnjaka iz područja javne nabave za boljim upravljanjem),
- upravljačke (istraživanje tržišta, istraživanje i definiranje potreba naručitelja, planiranje i koordinacija rada u nabavi, obuka i usavršavanje osoba koje rade u javnoj nabavi, mjerenje rezultata nabave,
- operativne (definiranje predmeta nabave i izrada specifikacija, definiranje i implementacija postupkom vođenje projekata i praćenje izvršenja ugovora) i
- administrativne (pripremanje zahtjeva za narudžbu, zaprimanje i kontrola primitaka robe, izvođenja radova ili pružanja usluga, primitak i provjera računa, dokumentiranje svih faza i radnji u provođenju postupaka javne nabave i u kontroli izvršenja ugovora.

Pored navedenih, zadatak javne nabave je pripremiti bolje korištenje mogućnosti tržišta nabave i pozitivno utjecati kako na potrošnju tako i na korištenje potencijala gospodarskih subjekata odnosno ponuditelja, vodeći pri tome računa o zaštiti okoliša i socijalnim pitanjima s ciljem zadovoljenja potreba krajnjih korisnika.

Ključni koncept upravljanja nabavom proizlaze iz temeljnih načela javne nabave. Prema prethodno navedenim statističkim izvještajima o javnoj nabavi u RH (Tablica 1 i 3) zbog iznosa financijskih sredstava uključenih u javnu nabavu, područje javne nabave mora biti uređeno posebnim pravilima koja osiguravaju da se sredstva poreznih obveznika troše ekonomični i učinkovito i da se javna nabava odvija na način koji jamči jednaki tretman svim sudionicima sustava javne nabave, ali i pravna zaštitu.

Važnost upravljanja javnom nabavom proizlazi i iz rastućih zahtjeva korisnika za podizanjem standarda javnih usluga, a s druge strane ograničene financijske mogućnosti nameću potrebu za odgovornijim upravljanjem javnim financijama utemeljenim na strateškom planiranju uz aktivno sudjelovanje svih važnih sudionika društvene zajednice.

Ciklus javne nabave možemo prikazati kroz tri faze:

- 1) **Planiranje** (planiranje i analiza) za izradu Plana nabave - označava korake koji ovlašteni predstavnici naručitelja<sup>27</sup> i druge zainteresirane strane moraju poduzeti kako bi došli do faze u kojoj je pojedina nabava isplanirana, odobrena i pripremljena u mjeri u kojoj se može tražiti dostava ponuda od gospodarskih subjekata.<sup>28</sup>
- 2) **Provođenje postupaka javne nabave i ugovaranje** - označava korake potrebne za utvrđivanje koji je ponuditelj najprikladniji naručitelju za isporuku robe, izvođenje radova ili pružanja usluga.
- 3) **Realizacija ugovora** - označava korake koji omogućuju naručitelju i odabranom ponuditelju ispunjavanje međusobnih ugovorenih obveza kako bi postigli ciljeve ugovora.

### 3.1. Ciljevi javne nabave

Temeljni ciljevi javne nabave dijele se na:

- *Kratkoročne ili primarne ciljeve* koje možemo definirati kao racionalno i učinkovito trošenje proračunskih sredstava, odnosno nabava po načelu „najbolje vrijednosti za novac“.
- *Dugoročne ili sekundarne ciljeve* koje možemo definirati kao pravna sigurnost, sprečavanje korupcije i kriminala, pozitivni utjecaji na gospodarski razvoj i zapošljavanje (poticanje tržišnog natjecanja, promicanje izvrsnosti), unaprjeđenje upravljanja javnim financijama, očuvanje okoliša i dr.

U posljednje vrijeme sve više naglašava se uloga javne nabave kao instrumenta države za postizanje ciljeva sekundarnih politika s naglaskom na održivi razvoj, uravnoteženi socijalni i ekološki razvoj.

---

<sup>27</sup> Pripremu i provedbu postupka javne nabave, temeljem odluke odgovorne osobe naručitelja, obavljaju ovlašteni predstavnici naručitelja. Najmanje jedan ovlašteni predstavnik naručitelja mora posjedovati važeći certifikat (pojašnjenje u fusnoti 26.) u području javne nabave i ne moraju biti zaposlenici naručitelja.

<sup>28</sup> Pojam gospodarski subjekt koristi se u fazama od objave Poziva za javno nadmetanje ili dostave zahtjeva za sudjelovanje. Nakon isteka roka za dostavu ponuda, odnosno zahtjeva koristi se termin ponuditelji.



### **3.1.1. Održiva nabava**

Europska komisija donijela je 3. ožujka 2010. godine u Bruxellesu COM (2010) 2020 “Priopćenje EUROPA 2020. - Strategija za pametan, održiv i uključiv rast” (dalje Strategija) koja se temelji na tri prioriteta koji se međusobno nadopunjuju:

- 1) Pametan rast - razvijanjem ekonomije utemeljene na znanju i inovaciji;
- 2) Održiv rast promicanjem učinkovitijeg iskorištavanja resursa, brige za okoliš i konkurentnosti, te
- 3) Uključiv rast s visokom stopom zaposlenosti.

Uz navedene prioritete Strategija ima ambiciozne ciljeve u pet područja koje treba ostvariti do 2020. godine, a to su: *zapošljavanje* (zaposliti 75% stanovništva u dobi od 20 do 64 godine), *inovacije* (3% BDP-a EU-a treba investirati u istraživanje i razvoj), *klimatske promjene i energetska održivost* (20/20/20- smanjiti emisiju stakleničkih plinova za barem 20%, povećati udio obnovljivih izvora energije u konačnoj potrošnji energije na 20%; te povećati energetska učinkovitost za 20%), *obrazovanje* (smanjiti stopu ranog napuštanja školovanja ispod 10 %, barem 40 % osoba u dobi od 30 do 34 godine treba završiti visokoškolsko obrazovanje) i *borba protiv siromaštva i socijalne isključenosti* (da barem 20 milijuna ljudi manje živi u siromaštvu ili u opasnosti od siromaštva i socijalne isključenosti).

Javna nabava ima značajnu ulogu u ostvarenju ciljeva Strategije kroz smanjenje administrativnog opterećenja, poticanje inovacija i šire uporabe zelene i socijalno odgovorne javne nabave. Strategija također naglašava da politika javne nabave mora osigurati najučinkovitije korištenje javnih sredstava i da tržišta javne nabave diljem EU moraju biti otvorena svim poduzetnicima.

*Održiva nabava* tzv. pametna nabava podrazumijeva „poboljšanje efikasnosti javne nabave uz istodobno korištenje snage javnog tržišta kako bi se omogućile najveće ekološke i društvene koristi na lokalnoj i globalnoj razini, odnosno kupovinu proizvoda i usluga koji su, što je to više moguće, održivi – koji integriraju najmanji negativni utjecaj na okoliš s najvećim društvenim pozitivnim učincima“.(UNDP, 2007, str.8). Najjednostavniji primjer održive nabave bio bi kupnja recikliranog papira ili proizvoda koji nose oznaku „Fair Trade“<sup>29</sup>.

---

<sup>29</sup> „Fair Trade“ je pojam poštenog trgovanja, a razvio se iz potrebe da se zaustavi ekonomsko iskorištavanje zemalja u razvoju - da bi proizvođači dobili oznaku „Fair Trade“ moraju biti proizvedeni na način koji ne ugrožava ljudska prava niti prava radnika i koji promiče i jača ekonomiju zemlje.

*Zelena javna nabava* je nabava u kojoj naručitelj naručuje robe, radove ili usluge koje u usporedbi s konvencionalnim robama, radovima ili uslugama, imaju tijekom cijelog životnog vijeka manji utjecaj na okoliš i jednake i/ili bolje funkcionalnosti.

Odredbe europskih direktiva koje reguliraju područje zelenih javnih nabava ugrađene su u ZJN, te će se u skladu s preporukama i praksom Europske unije iste dopunjavati. Bitno je istaknuti da javne uprave oklijevaju primjenjivati okolišne i društvene kriterije pri javnoj nabavi, s jedne strane zbog nedostatka potpore, a s druge strane zbog nedostatka prakse.

Naručitelji mogu postići efekte zelene i održive nabave određivanjem zakonom predviđenih mogućnosti kroz: opis predmeta nabave, dokaz tehničke sposobnosti, kriterij ENP-a, tehničke specifikacije i norme te uvjete za izvršenje ugovora.

Koncept održive nabave povezuje ekonomske, socijalne i ekološke aspekte.

*Ekonomski aspekti* mogu se promatrati kroz mijenjanje stava “samo nabavna cijena”. Naime, ključni izazov u javnom sektoru je mijenjanje načina ponašanja unutar odjela koji odlučuju o nabavi nekog proizvoda ili usluga. Naručitelji najčešće donose odluke o nabavi proizvoda i usluga na temelju nabavne cijene, ne uzimajući u obzir cjelokupan trošak tijekom životnog vijeka proizvoda ili usluge. Tu su i financijske uštede jer npr. proizvodi, usluge i zgrade koje efikasno koriste energiju, vodu i druge resurse, mogu znatno smanjiti račune za komunalne i operativne troškove.

*Ekološki aspekti* mogu uključiti razmatranje cijeloga niza karakteristika proizvoda i usluga koje se kupuju. Primjerice uporabu netoksičnih tvari i obnovljivih materijala, potrošnja energije i vode tijekom korištenja, energetska učinkovitost zgrada, zbrinjavanje i ponovno korištenje i uporabu (recikliranje) materijala na kraju životnog ciklusa, radni uvjeti pri pružanju usluga (npr. korištenjem javnog prijevoza s niskim emisijama stakleničkih plinova poboljšava se kakvoća zraka i sl.).

*Socijalni aspekti* podrazumijevaju smanjenje nezaposlenosti; sprječavanje korištenja dječje radne snage; sprječavanje diskriminacije na temelju rase, religije, invaliditeta, spola i sl.

### **3.2. Načela javne nabave**

Kao što je već prethodno navedeno u Ugovoru o osnivanju EZ utvrđena su temeljna načela koja su relevantna za tržišno natjecanje i na kojima počiva EU, a jednako se primjenjuju u području javne nabave. Ta načela odnose se na slobodu kretanja roba, slobodu poslovnog nastana i slobodno pružanje usluga, te načela koja iz tog proizlaze kao što su: načelo tržišnog

natjecanja, načelo jednakog tretmana, načelo zabrane diskriminacije, načelo uzajamnog priznavanja, načelo razmjernosti i načelo transparentnosti ( ZJN, čl. 4.):

- Načelo slobode kretanja robe

Podrazumijeva zabranu količinskog ograničenja na uvoz i sve mjere s istim učinkom između država članica EU, osim u slučajevima ako je ograničenje opravdano razlozima zaštite javnog morala, javne politike i javne sigurnosti, zaštite zdravlja i života ljudi, biljaka, životinja, zaštite nacionalnog blaga, umjetničke, povijesne, ili arheološke vrijednosti ili pak zaštite industrijskog i optimalnog korištenja faktora proizvodnje, a osobito radne snage.

- Načelo slobode poslovnog nastana

Podrazumijeva zabranu ograničenja slobode osnivanja poslovnog nastana i osnivanje agencija, ogranka ili podružnica poduzeća od strane državljana bilo koje države članice EU.

- Načelo slobode pružanja usluga

Podrazumijeva zabranu ograničenja slobode pružanja usluge unutar EU kada se radi o državljanima iz država članica koji su osnovali poduzeće u državi EU, a koja nije država osobe kojoj su usluge namijenjene.

- Načelo tržišnog natjecanja

Pri provedbi postupaka javnih nabava nije dopušteno ograničenje tržišnog natjecanja među gospodarskim subjektima niti prostorno ograničenje ili ograničenje sudjelovanja samo pojedinih struka, stoga ZJN propisuje da opis predmeta nabave i postavljanje zadataka ne smije pogodovati određenom ponuditelju (ZJN, čl. 81.). Cilj je politike tržišnog natjecanja razviti učinkovito tržišno natjecanje (konkurenciju) na zajedničkom tržištu. Politika tržišnog natjecanja usmjerena je na četiri osnovna područja djelovanja: 1) ukidanje sporazuma koji ograničavaju konkurenciju i uklanjanje zlouporabe dominantnog položaja; 2) kontrola spajanja (npr. kartelski sporazumi); 3) liberalizacija monopolnih sektora; 4) praćenje državne pomoći.

- Načelo učinkovitosti

Podrazumijeva provođenje postupaka iz Zakona o javnoj nabavi s ciljem učinkovitog i djelotvornog gospodarenja sredstvima.

- Načelo jednakog tretmana

Prema načelu jednakog tretmana od obveznika primjene ZJN, očekuje se da osiguraju cjelovit, objektivan i nepristran tretman svim sudionicima u postupku. Uključuje pravo svakog potencijalnog ponuditelja za dobivanje javnog ugovora, pravo da zna pravila i kriterije

odabira, da su kriteriji odabira objektivni i da svaki potencijalni natjecatelj ima mogućnost na jednak način podnijeti ponudu.

- Načelo zabrane diskriminacije

Naručitelji u smislu ZJN ne smiju diskriminirati nijedan gospodarski subjekt, odnosno favorizirati nijedan gospodarski subjekt, što znači da se svi gospodarski subjekti tretiraju kao jednaki neovisno o državljanstvu.

- Načelo transparentnosti

Transparentnost je značajna za postizanje povjerenja poreznih obveznika, odnosno shvaćanje obveze naručitelja, obveznika primjene ZJN da gospodarskim subjektima i javnosti pruže informacije o javnim nabavama u svim fazama postupka. Transparentnost se postiže objavljivanjem niza objava o javnoj nabavi (objava poziva za nadmetanje, odluke o odabiru, ugovora i sl.). Načelo transparentnosti je posebno značajno jer njegova dosljedna primjena pomaže u sprječavanju davanja prednosti potencijalnim ponuditelja za sklapanje javnog ugovora. Načelo transparentnosti ima i antikorupcijske učinke. Može se postaviti teza da što je niži nivo transparentnosti postupka dodjele javnih ugovora - povećava se predodžba o korumpiranosti i obratno, što je postupak transparentniji to je mogućnost korupcije manja.

- Načelo uzajamnog priznavanja.

Gospodarski subjekt koji ima pravo na pružanje odgovarajuće usluge prema pravu države u kojoj ima sjedište, ne smije biti isključen iz postupka javne nabave iz razloga što bi morao biti ili fizička ili pravna osoba prema propisima RH. Prema tom načelu, država-članica mora prihvatiti proizvode i usluge gospodarskih subjekata iz drugih zemalja EU ako ti proizvodi i usluge na sličan način zadovoljavaju njezine legitimne ciljeve. Svaka država-članica mora priznavati tehničke specifikacije, diplome, certifikate, kvalifikacije iz država članica EU.

- Načelo razmjernosti (proporcionalnosti)

Načelo proporcionalnosti ili razmjernosti znači da javna vlast ne smije gospodarskim subjektima nametati veće obveze nego što je to u javnom interesu strogo nužno da bi se ostvario traženi cilj. Svaka poduzeta mjera mora biti potrebna i primjerena za postizanje objektivnog cilja. U postupcima dodjele javnih ugovora osobito je značajno da određivanje tehničkih, profesionalnih ili financijskih uvjeta koje trebaju zadovoljiti ponuđači, ne smije biti neprimjereno odnosno neproporcionalno predmetu ugovora.

### **3.3. Planiranje javne nabave**

Planiranje je osnovni proces svake nabave, ima direktan utjecaj na ostvarivanje cilja financijskog upravljanja, a dobro pripremljen postupak nabave osigurat će da se odabere onaj

ponuditelj koji će na najbolji način ispuniti zahtjeve i zadovoljiti potrebe naručitelja bilo za isporukom robe, usluge ili izvođenjem radova. Što je bolje planiranje potrošnje javnih sredstava, a polazeći od temeljne svrhe javne nabave - jednakopravno i konkurentsko nadmetanje ponuditelja, to će dovesti do racionalnije potrošnje javnih sredstava.

Zakon o proračunu (NN 87/08 i 136/12) utvrđuje obvezu izrade strateških planova za trogodišnje razdoblje za korisnike državnog proračuna na razini ministarstva i drugih državnih tijela. Strateški planovi sadrže misije, vizije i strateške ciljeve i načine ispunjavanja ciljeva te njihovu vezu s organizacijskom i programskom kvalifikacijom i mjere procjene rezultata. Temeljem strateških planova Ministarstvo financija RH u suradnji s ministarstvom nadležnim za strukturne reforme i koordinaciju fondova EU (Zakon o proračunu, čl. 23.) izrađuje strategiju vladinih programa za trogodišnje razdoblje i predlaže ju Vladi RH, a uključuje: ukupnu zajedničku viziju i strateške ciljeve, glavna strateška područja djelovanja Vlade s postavljenim ciljevima, načinima ispunjavanja ciljeva i mjerama procijene rezultata, te rang strateških prioriteta. Na temelju donijete strategije vladinih programa, Ministarstvo financija RH izrađuje nacrt smjernica ekonomske i fiskalne politike za trogodišnje razdoblje sa predloženim strateškim ekonomskim i fiskalnim ciljevima, makroekonomskim i fiskalnim pokazateljima te procjenu prihoda i rashoda i primitaka i izdataka svih razina općeg proračuna, prijedlogom visine financijskog plana<sup>30</sup>, sa predviđenim promjenama javnog duga i strategijom upravljanja javnim dugom.

Za jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave istim zakonom je utvrđena obveza izrade plana razvojnih programa za trogodišnje razdoblje koji se temelji na strateškim dokumentima namijenjenim razvoju jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave. U proces izrade plana razvojnih programa upravna tijela dužna su uključiti proračunske i izvanproračunske korisnike iz svoje nadležnosti.

Temeljem prethodno navedenih dokumenata na razini jedne godine donosi se proračun, odnosno financijski plan. Uz proračun donose se i projekcije proračuna za naredno dvogodišnje razdoblje.

ZJN propisuje obvezu donošenja Plana nabave za naručitelje za proračunsku odnosno poslovnu godinu, za procijenjene vrijednosti nabave jednake ili veće od 20.000,00 kuna (bez PDV-a). Naručitelj je u obvezi voditi i objaviti registar ugovora o javnoj nabavi čime se

---

<sup>30</sup> Sukladno Zakonu o proračunu (NN 87/08 i 136/12) visina financijskog plana po proračunskim korisnicima sadrži visinu financijskog plana za prethodnu proračunsku godinu i tekuću proračunsku godinu, te prijedlog visine financijskog plana za sljedeću proračunsku godinu i za sljedeće dvije godine.

osigurava provedbeni mehanizam za ostvarivanja prava na pristup informacijama o izvršavanju ugovora o javnoj nabavi, u želji da se na transparentan način javnost raspolaže popisom svih potreba za nabavom pojedinog naručitelja u određenom razdoblju.

Plan nabave za proračunsku ili poslovnu godinu sadrži najmanje sljedeće podatke (ZJN, čl. 20.):

1. predmet nabave,
2. evidencijski broj nabave,
3. procijenjena vrijednost nabave ako je poznata,
4. vrsta postupka javne nabave, uključujući i postupak sklapanja ugovora o javnim uslugama iz Dodatka II. B ovoga Zakona,
5. sklapa li se ugovor o javnoj nabavi ili okvirni sporazum,
6. planirani početak postupka,
7. planirano trajanje ugovora o javnoj nabavi ili okvirnog sporazuma.

U Tablici 5 prikazan je Izvod iz Plana nabave Grada Pazina za 2014. godinu.

**Tablica 5. Izvod iz Plana nabave Grada Pazina za 2014. godinu**

Na temelju članka 20. stavka 1. Zakona o javnoj nabavi („Narodne novine“ broj 90/11., 83/13. i 143/13.) i članka 34. Statuta Grada Pazina („Službene novine Grada Pazina“, broj 17/09. i 4/13.), Gradonačelnik Grada Pazina 29. siječnja 2014. godine donosi						
<b>PLAN NABAVE GRADA PAZINA ZA 2014. GODINU</b>						
U skladu s Proračunom Grada Pazina za 2014. godinu i s programima javnih potreba Grada Pazina za 2014. godinu u području: 1) predškolskog odgoja i naobrazbe, 2) školstva i obrazovanja, 3) kulture, 4) socijalno-zdravstvenih potreba, 5) sporta i rekreacije, te programima 6) gradnje objekata i uređaja komunalne infrastrukture i 7) održavanja objekata i uređaja komunalne infrastrukture utvrđuje se Plan nabave za 2014. godinu (dalje: Plan).						
Predmet nabave	Procijenjena vrijednost (bez PDV-a)	Evidencijski broj	Vrsta postupka	Ugovor/ Okvirni	Planirani početak	Planirano trajanje
3	5	6	7	8	9	10
<b>UPRAVNI ODJEL ZA GOSPODARSTVO, FINACIJE I PRORAČUN</b>						
Toneri	52.000,00	E-BN-1/14				
Ostali uredski materijal	44.000,00	E-BN-2/14				
Materijal i sredstva za čišćenje i održavanje	20.000,00	E-BN-3/14				
Električna energija-opskrba	978.000,00	E-MV-1/13-5	Otvoreni	Okvirni sporazum	lipanj 2013	rujan 2015.
Električna energija- mreža	56.000,00					
Motorni benzin i dizel gorivo	28.800,00	E-BN-4/14				
Lož ulje za potrebe Grada Pazina	1.750.000,00	E-MV-2/13-6	Otvoreni	Okvirni sporazum	lipanj 2013	rujan 2015.
Usluge fiksne telefonije i telefaksa	48.000,00				20.3.2012.	20.3.2014
Univerzalne poštanske usluge	470.891,60	D-VV-2/11	Pregovarački bez prethodne objave	Okvirni sporazum sklopljen 10.05.2011	01.06.2011.	31.12.2014.
Ugovor o pružanju sluga snimanja, montaže i emitiranja televizijskih reportaža	40.000,00	E-BN-5/14				

Izvor: Grad Pazin, Plan nabave Grada Pazina za 2014. godinu

Plan nabave je dokument koji mora biti usvojen od odgovorne osobe naručitelja, a koji je u uskoj vezi s proračunom ili financijskim planom. Javni naručitelj obavezan je plan nabave objaviti na internetskim stranicama u roku 60 dana od dana donošenja proračuna, odnosno financijskog plana. Sve izmjene i dopune plana nabave javni naručitelj odmah objavljuje na internetskim stranicama. Objavljeni plan nabave i sve njegove izmjene i dopune moraju na internetskim stranicama biti dostupne najmanje do 30. lipnja sljedeće kalendarske godine. Plan nabave nije uvjet za provođenje postupka niti se njime aktiviraju postupci javne nabave.

Uspješnost samog postupka javne nabave određena je tržištem, organizacijom nabave, kvalitetom njene pripreme, te vremenom provedbe postupka.

Priprema postupka javne nabave je faza koja označava korake koje ovlaštene predstavnici naručitelja i drugi zainteresirani korisnici moraju poduzeti kako bi došli do faze u kojoj je pojedina nabava isplanirana, odobrena, pripremljena u mjeri u kojoj se može tražiti dostava ponuda od gospodarskih subjekata.

Izbor faza ovisi o složenosti predmeta nabave, trošku predmeta nabave, trošku samog postupka nabave, riziku uključenom u nabavu predmeta nabave te riziku izdavanja predmeta nabave krajnjim korisnicima i odabranom postupku nabave. Stoga je potrebno osigurati jasne i razumne vremenske rokove za svaku fazu u postupku javne nabave do sklapanja ugovora, ovisno o složenosti predmeta nabave i pružiti realne procjene svih faza postupka kako bi se smanjili rizici bilo u samom postupku javne nabave ili u daljnjoj realizaciji ugovora.

Posebnu pozornost treba obratiti na velike projekte zbog svoje vrijednosti, složenosti i osjetljivosti, na način da se osiguraju stručni savjetnici za projektiranje i predviđanje troškova i realne dobiti, uzimajući u obzir ekonomsko, ekološko, socijalno okruženje i predviđanja, te jasno definirati odgovornosti od implementacije i razvoja projekata, do donošenja odluka.

U nastavku je dat prikaz koraka planiranja nabave.

**Tablica 6. Planiranje javne nabave**

	FAZE	ZADACI
1.	Prethodno planiranje i izrada plana nabave	- prikupljanje informacija o očekivanim nabavama za sljedeću godinu, uključujući sve nabave planirane za zadanu godinu - popis svih ugovora (potpisanih u prethodnoj godini ili ranije po kojima se vrši plaćanje u zadanoj godini, - izrada plana nabave
2.	Utvrđivanje potreba	- ispituju se osnovne potrebe korisnika, - osigurati da je nabava usklađena sa strateškim prioritetima i stvarnim potrebama naručitelja te procesom donošenja odluka vezano za nabavu i proračunom - razmatraju mogućnosti nabave, - ispitivanje zamjenskih rješenja
3.	Planiranje postupka/načina javne nabave	- definira se pristup nabavi s obzirom na složenost i prirodu predmeta nabave i utvrđuje postupak nabave, - uključiti u planiranje postupaka javne nabave osobe koje poznaju zakonodavni okvir u području javne nabave i koje posjeduju odgovarajuće ovlaštenje (certifikate), utvrditi uvjete nabave,
4.	Istraživanje tržišta	- prikupljanje podatak o stanju i kretanjima na tržištu (dostupnost ponuditelja, kretanje cijene predmeta nabave, ekološki i dr. zahtjevi), analiziranje, interpretiranje i izrada podatka i rezultata analize - odluka o načinu izrade specifikacija predmeta - razmotriti mogućnost objedinjene nabave,
5.	Izrada tehničkih specifikacija	- iscrpan opis, pojašnjenje i definiranje predmeta nabave kako bi gospodarski subjekti mogli dostaviti usporedive ponude - angažirati tehničke stručnjake za opis predmeta nabave i definiranje tehničkih specifikacija predmeta nabave, vodeći računa i o sukobu interesa <sup>31</sup> .
6.	Izrada izvedbenih zahtjeva	- mjerenje uspješnosti preuzete robe, izvršenih radova i usluga u odnosu na specifikacije
7.	Zahtjevi naručitelja	-korištenje standardnih obrazaca naručitelja, smanjiti nepotrebne troškove gospodarskim subjektima
8.	Priprema poslovnog slučaja	- provjeravanje i ispitivanje održivosti nabave u svrhu postizanja njene učinkovitosti (analiza troškova i koristi)
9.	Odobrenje odgovorne osobe	- odluka ili zaključak o odobrenju pokretanja nabave od strane odgovorne osobe
10.	Priprema objave i poziva za nadmetanje	-Uredba o objavama javne nabave (NN 10/12)

Izvor: Gunjača i dr., (2013a.)

### 3.4. Procijenjena vrijednost nabave

Iznos procijenjene vrijednosti nabave roba, radova ili usluga sukladno ZJN temelji se na ukupnom iznosu, bez poreza na dodanu vrijednost (dalje PDV). Zakonom o javnoj nabavi (NN 90/11) utvrđen je nacionalni prag za provedbu postupaka javne nabave, a to je procijenjena vrijednost veća od 70.000,00 kn (bez PDV-a) za robe, radove i usluge. Pokazalo se da je visina tog limita neracionalna i u ekonomskom smislu upitna ako se postave u određenu relaciju administrativni tereti i troškovi provođenja tih postupaka u odnosu na koristi koji se njihovom primjenom postižu. Uočeno je da je ta granica jedna od najnižih u

<sup>31</sup> Sukobom interesa pri sklapanju ugovora o javnoj nabavi, prema čl. 13 ZJN smatraju se sljedeći odnosi naručitelja i gospodarskih subjekata: 1. ako predstavnik naručitelja istovremeno obavlja upravljačke poslove u gospodarskom subjektu, ili 2. ako je predstavnik naručitelja vlasnik poslovnog udjela, dionica odnosno drugih prava na temelju kojih sudjeluje u upravljanju odnosno u kapitalu tog gospodarskog subjekta s više od 0,5%. Predstavnikom naručitelja smatra se: 1. čelnik tijela naručitelja, član upravnog ili nadzornog tijela naručitelja, 2. ovlašteni predstavnici naručitelja u pojedinom postupku javne nabave iz čl. 24. ZJN i 3. druge osobe iz čl. 24. st. 5. ZJN koje imaju utjecaj na odlučivanje naručitelja u pojedinom postupku javne nabave.



zemljama članicama EU. Stoga je izmjena Zakona o javnoj nabavi (NN 143/13), a koji je stupio na snagu 10. prosinca 2013. godine, granica obveze provođenja javne nabave podignuta te su javni i sektorski naručitelji u obvezi provoditi javne nabave za sve nabave procijenjene vrijednosti jednake ili veće od 200.000,00 kn (bez PDV-a) za robe i usluge, odnosno 500.000,00 kn (bez PDV-a) za radove.

Javne nabave se dijele na nabave velike vrijednosti i male vrijednosti. Javne nabave velike vrijednosti su nabave čija je procijenjena vrijednost jednaka ili veća od vrijednosti europskih pragova<sup>32</sup>, a javne nabave male vrijednosti nabave čija je procijenjena vrijednost manja od europskih pragova (ZJN, čl. 18.).

Uredbom Komisije (EU) br. 1336/2013 od 13. prosinca 2013. o izmjeni direktiva 2004/17/EZ, 2004/18/EZ i 2009/81/EZ Europskog parlamenta i Vijeća u vezi s pragovima primjene za postupke dodjele ugovora, utvrđene su vrijednosti kojom se mijenjaju vrijednosti europskih pragova (nabava velike vrijednosti). Zemlje članice Europske unije obvezne su osigurati primjenu pravila glede izgleda i sadržaja standardnih obrazaca za objave javne nabave u Službenom listu Europske unije (TED) te način i uvjete objavljivanja iz prethodno navedenih direktiva. Navedenom uredbom definirani su pragovi za:

1. Javne naručitelje a) 134.000<sup>33</sup>/207.000<sup>34</sup> eura – za robe i usluge  
b) 5.186.000 eura – za radove
2. Sektorske naručitelje a) 414.000 eura – za robe i usluge  
b) 5.186.000 eura – za radove.

### **3.4.1. Bagatelne nabave**

Nabave čije su procijenjene vrijednosti (bez PDV-a) ispod nacionalnih pragova utvrđenih ZJN, u praksi se često nazivaju „bagatelna nabava“. Naime, sve nabave koje provode javna tijela čine javne nabave, bez obzira na njihove procijenjene vrijednosti, ali kako bi se u primjeni razlikovale od nabave koje se provode prema ZJN, koriste se termini „javna nabava“ i „bagatelna nabava“. Naručitelji mogu „bagatelne nabave“ provoditi po ZJN, dok su za sve nabave iznad utvrđenih nacionalnih pragova naručitelji obvezni primjenjivati ZJN.

---

<sup>32</sup> Vrijednosti europskih pragova objavljuje Europska komisija u Službenom listu EU.

<sup>33</sup> Iznos od 134.000 eura odnosi se na ugovore o javnoj nabavi robe i ugovore o javnim uslugama koje sklapaju te natječajne koje provode državna tijela RH iz čl. 5. st. 1. t. 1. ZJN.

<sup>34</sup> Iznos od 207.000 eura odnosi se na ugovore o javnoj nabavi robe i ugovore o javnim uslugama koje sklapaju te natječajne koje provode jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave iz čl. 5. st. 1. t. 2. i pravne osobe iz čl. 5. st. 1. t. 3. ZJN.

Naručitelji internim aktima reguliraju bagatelne nabave sukladno vlastitim potrebama (ZJN, čl. 18).

Financijski propisi, a prije svega Zakon o proračunu, Zakon u sustavu unutarnjih kontrola u javnom sektoru, kojim se uređuju pravila i postavljaju načela dobrog financijskog upravljanja javnim sredstvima, nameću obvezu naručiteljima da i područje bagatelnih nabava urede internim propisima te da osiguraju kontrolu neučinkovitog i neekonomičnog trošenja sredstava. Nasuprot tim propisima Zakonom o fiskalnoj odgovornosti propisana je obveza davanja izjave o fiskalnoj odgovornosti čelnika korisnika proračuna kojom potvrđuju da su u radu osigurali: zakonito, namjensko i svrhovito trošenje sredstava, te učinkovito i djelotvorno funkcioniranje sustava financijskog upravljanja i kontrole sredstava utvrđenih proračunom ili financijskim planom. Da bi se poštivala temeljna načela, o kojima je već bilo govora, naručitelji trebaju donijeti interne akte kojima će propisati procedure tijekom provođenja postupaka bagatelne nabave, obveze sudionika u postupcima nabave te utvrditi jednoobrazno postupanje u vezi s planiranjem i provedbom postupaka nabave, utvrđivanjem nadležnosti i odgovornosti za provedbu postupaka, obvezu i način praćenja izvršenja ugovora i izvještavanja. Predlaže se izraditi i standardizirane obrasce kako bi se osiguralo jednoznačno postupanje svih ustrojstvenih jedinica naručitelja.

Potrebno je istaknuti da su naručitelj u obvezi uz godišnje izvještaje o javnoj nabavi dostaviti i izvještaje o bagatelnoj nabavi. U tablici 7 prikazani su podaci iz Izvještaja o provedenoj bagatelnoj nabavi u RH od 2008. do 2013. godine.

**Tablica 7. Izvještaj o provedenoj bagatelnoj nabavi Republike Hrvatske od 2008. do 2013. godine u mil. kn**

	ROBE	USLUGE	RADOVI	UKUPNO
2008.	1.282	1.222	473	2.976
2009.	1.354	1.457	423	3.235
2010.	2.450	1.741	419	4.611
2011.	648	2.016	1.928	4.592
2012.	2.547	2.878	650	6.075
2013.	2.620	2.813	902	6.335

Izvor: Uprava za sustav javne nabave, Statistička godišnja izvješća o javnoj nabavi od 2008.-2013. godine

Iz prethodne tablice možemo uvidjeti da su vrijednosti bagatelnih nabava tijekom promatranog razdoblja konstantno u porastu. Zabilježen je manji pad u 2011. godini u segmentu nabave roba, koji se povećava tijekom 2012. i 2013. godine, uz istovremeno naglo smanjenje bagatelnih nabava radova u 2012. i 2013. godini. U odnosu na 2011. godinu

vrijednost nabave robe u 2013. godini povećala se za čak 304,3%, dok su istovremeno radovi u 2013. godine smanjeni za 53,2% u odnosu na 2011. godinu. Smatram da je temeljni razlog smanjenja radova tumačenje zakonske odredbe da se nabave u kojima je vrijednost robe koja se kupuje veća od radova za potrebe njene instalacije ili montaže, smatra ugovorom o nabavi robe, a kako je bilo potrebno duže vrijeme prilagodbe naručitelja na učestale izmjene i tumačenja propisa iz područja javne nabave došlo je do većih odstupanja kod ugovaranja tijekom promatranog razdoblja<sup>35</sup>. S druge strane, u 2013. godini povećan je i nacionalni prag za provedbu postupaka javne nabave od 70.000,00 kn (bez PDV-a) na 200.000,00 kn (bez PDV-a) za robe i usluge, odnosno 500.000,00 kn (bez PDV-a) za radove.

### **3.5. Sukob interesa, etički kodeks i etičko ponašanje**

Nabava u javnom sektoru vrlo često promatra se kao institut podložan korupciji i sukobu interesa te je često izložena negativnim kritikama od strane građana i medija. Obzirom na definiciju da javna služba znači povjerenje javnosti, način na koji službenici i dužnosnici obavljaju svoje dužnosti od najvišeg je interesa za javnost, stoga i etika u tom smislu zauzima značajnu ulogu.

#### Sukob interesa

Sukob interesa uključuje sukob između javne dužnosti i privatnog interesa službene osobe, unutar kojeg osoba ima privatni interes koji bi mogao negativno utjecati na izvršavanje njenih službenih dužnosti i odgovornosti<sup>36</sup>. Građani očekuju od javne uprave da svoje dužnosti obavlja časno, na pravičan i nepristran način. Sve su veća očekivanja javnosti u pogledu napora države da spriječi javne dužnosnike i službenike u korištenju privatnih interesa i veza koje kompromitiraju službeno donesene odluke i javnu vlast. S povećanjem zahtjeva društva, neadekvatno riješeni sukobi u javnoj vlasti potencijalno utječu na slabljenje povjerenja građana u javne institucije. Sukob interesa predstavlja zloupotrebu vlasti što može rezultirati korupcijom ako se neprimjereno rješava.

Sukobom interesa, pri sklapanju ugovora o javnoj nabavi smatraju se sljedeći odnosi naručitelja i gospodarskih subjekata (ZJN, čl. 13.):

1. ako predstavnik naručitelja istovremeno obavlja upravljačke poslove u gospodarskom subjektu, ili

---

<sup>35</sup> ZJN člankom 2. propisuje je da se ugovorom o javnoj nabavi robe smatra ugovor o javnoj nabavi koji nije ugovor o javnim radovima, a čiji je predmet kupnja robe, najam robe, zakup robe, leasing sa ili bez opcije kupnje robe, te da se ugovor o javnoj nabavi čiji je predmet isporuka robe, a koji kao sporedne uključuje i poslove postavljanja i instalacije, smatra se ugovorom o javnoj nabavi robe.

<sup>36</sup> Definicija predložena od OECD (2005.), str. 13.

2. ako je predstavnik naručitelja vlasnik poslovnog udjela, dionica odnosno drugih prava na temelju kojih sudjeluje u upravljanju odnosno u kapitalu tog gospodarskog subjekta s više od 0,5%.

Predstavnikom naručitelja smatra se:

1. čelnik tijela naručitelja, član upravnog ili nadzornog tijela naručitelja,
2. ovlašteni predstavnici naručitelja u pojedinom postupku javne nabave.

Predstavnici naručitelja dužni su potpisati izjavu o postojanju ili nepostojanju sukoba interesa u smislu njihova odnosa ili odnosa povezanih osoba<sup>37</sup> predstavnika naručitelja s prethodno definiranim gospodarskim subjektima, zbog čega je naručitelj obvezan:

- na svojim internetskim stranicama objaviti popis gospodarskih subjekata s kojima je predstavnik naručitelja ili s njime povezane osobe u odnosu ili obavijest da takvi subjekti ne postoje. Ukoliko naručitelj ne posjeduje internetske stranice, navedeni popis dužan je objaviti u službenom glasilu ili na oglasnoj ploči ili ga na drugi način učiniti stalno dostupnim zainteresiranoj javnosti,
- u dokumentaciji za nadmetanje za pojedini postupak javne nabave navesti popis gospodarskih subjekata s kojima je u sukobu interesa ili navesti da takvi subjekti ne postoje,
- navedeni popis stalno ažurirati u skladu s promjenama.

U nastavku je u Tablici 8 dat prikaz najvećih rizika i mogućih mjera suzbijanje korupcije i sukoba interesa u javnoj nabavi, s obzirom na prethodno već navedene faze postupka javne nabave.

---

<sup>37</sup> Povezane osobe su bračni ili izvanbračni drug, srodnici po krvi u uspravnoj lozi, braća i sestre te posvojitelj, odnosno posvojenik čelnika tijela naručitelja, člana upravnog ili nadzornog tijela naručitelja.

**Tablica 8. Najveći rizici i moguće mjere suzbijanja korupcije i sukoba interesa u javnoj nabavi**

Faze	Rizici korupcije i sukoba interesa	Mjere za povećanje transparentnosti i odgovornosti
<b>1. Planiranje priprema i odabir postupka javne nabave</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Nepotrebna investicija koja nema vrijednost za društvo,</li> <li>• Precijenjene potrebne količine,</li> <li>• Nepridržavanje uvjeta provedbe postupaka javne nabave sukladno procijenjenim vrijednostima i dijeljenje vrijednosti nabave s namjerom izbjegavanja primjene propisanog postupka nabave.</li> <li>• Odabir pregovaračkog postupka javne nabave bez prethodne objave suprotno propisanim uvjetima.</li> <li>• Dokumentacija za nadmetanje propisana je na diskriminatoran način te se njome pogoduje točno određenom gospodarskom subjektu (primjerice, uvjeti i zahtjevi koji nisu u direktnoj vezi s predmetom nabave).</li> <li>• Oznaka tipa ili vrste robe kojim se određeni ponuditelj, odnosno proizvođač dovodi u povoljniji položaj. Tehničke specifikacije pripremaju potencijalni ponuditelji, pri čemu je teško osigurati jednak položaj ostalih ponuditelja pri pripremu ponuda.</li> <li>• Tehničke specifikacije izrađene su na način da u njima sadržane uvjete može ispuniti samo određeni gospodarski subjekt.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Objava profila naručitelja.</li> <li>• Objava godišnjeg plana nabave na internetskim stranicama naručitelja kako bi se zainteresirani gospodarski subjekti, pogotovo mali i srednji poduzetnici, mogli pravovremeno pripremiti za sudjelovanje u određenim nadmetanjima.</li> <li>• Usvajanje internih pravila naručitelja u kojima su utvrđene obveze i nadležnosti svih osoba koje sudjeluju u pripremi i provedbi postupaka javne nabave, ali i izvršenja ugovora o javnoj nabavi. Preporuka je da takva interna pravila uključuju i obvezu vođenja dokazive evidencije o svim koracima u pripremi i provedbi postupaka, čime se, ukoliko dođe do sumnje na sukob interesa ili koruptivne djelatnosti, oni mogu lakše utvrditi.</li> </ul>
<b>2. Provedba postupaka javne nabave</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Sklapanje kartelskih sporazuma u svrhu utjecaja na rezultat nadmetanja. Postoje tri glavne vrste sporazuma: sporazum o cijeni, sporazum o isporuci i sporazum o ponuditelju koji će dati najbolju ponudu.</li> <li>• Neujednačeno ocjenjivanje dijelova ponude - isključivanje ponuditelja i ponuda koje zadovoljavaju uvjete nadmetanja ili prihvaćanje ponude koja bi trebala biti isključena.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Izrada redovitih internih izvješća o svim fazama pripreme i provedbe nadmetanja.</li> <li>• Utvrđivanje pravila za izvješćivanje o nepravilnostima.</li> <li>• Razdvajanje funkcija u sklopu provedbe postupka javne nabave (primjerice, ista osoba ne može biti odgovorna za pripremu postupka i kontrolu izvršenja ugovora).</li> <li>• Ako naručitelj kontaktira bilo kojeg ponuditelja, svi drugi ponuditelji moraju o tome biti obaviješteni na dokaziv način.</li> <li>• Uz objave u Elektroničkom oglasniku javne nabave, dodatna objava svih relevantnih dokumenata i na internetskim stranicama naručitelja (uključujući i ugovore, osim dijelova koji predstavljaju poslovnu tajnu).</li> </ul>
<b>3. Realizacija ugovora</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Neizvršavanje odredbi ugovora, posebno u pogledu njegove kvalitete, cijene i roka;</li> <li>• Izmjene bitnih uvjeta ugovora koje su u suprotnosti s provedenim postupkom javne nabave (cijena, tehnički sadržaj, datum završetka itd.). Tijekom realizacije ugovora mijenja se predmet nabave (u potpunosti ili djelomično), količine ili pojedine stavke. Zaključivanje ugovora za male količine roba, radova ili usluga, a zatim naručivanje dodatnih nabava od istog gospodarskog subjekta bez poziva na nadmetanje. Česti su i rizici zaključivanja ugovora o dodatnim radovima ili uslugama bez ostvarivanja propisanih uvjeta ili na način koji nije sukladan zakonskim odredbama.</li> <li>• Zaključivanje ugovora o javnoj nabavi, zatim poništavanje dijela ugovora i zaključivanje ugovora (bez objave) s ponuditeljem za poništenu dio uz obrazloženje da vrijednost takvog ugovora ne prelazi procijenjenu vrijednost za koju je propisana primjena pravila javne nabave.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Objava ugovora na internetskoj stranici naručitelja.</li> <li>• Razdvajanje funkcija potpisivanja i kontrole izvršenja ugovora unutar naručitelja.</li> <li>• Vanjska kontrola izvršenja ugovora.</li> </ul>

Izvor: Uprava za sustav javne nabave, Sprečavanje korupcije i sukoba interesa:

<http://www.javnabava.hr/default.aspx?id=3426>

### Etički kodeks i etičko ponašanje

U RH na državnoj razini donijet je Etički kodeks državnih službenika (NN 40/11 i 30/12), dok na područnoj (regionalnoj) i lokalnoj razini ne postoji jedinstveni akt. Uprave donose etičke kodekse na razini svog djelokruga rada. Etičkim kodeksom u javnoj upravi uređuju se pravila ponašanja službenika i etička načela na temelju kojih postupaju službenici prilikom obavljanja dužnosti. Poznavanje etičkih vrijednosti pomaže službenicima u većoj dosljednosti prilikom donošenju odluka (izbjegavanje nejednakog postupanja), definiranju stavova koje mogu braniti u javnosti; koristi u slučajevima postojanja „etičkih dilema“ i dr.

U suvremenim državama postoji nepovjerenje velikog broja građana u njihove vlade. Razina takvog nepovjerenja raste s rastom percepcije o njihovom nekvalitetnom radu. Vlade pokušavaju povećati povjerenje građana kroz efikasnost primjene ekonomskih mjerila od povećanja proizvodnosti rada, ekonomičnosti, rentabilnosti i likvidnosti poslovanja.

Jedan od razloga nepovjerenja građana leže i u tome što građani smatraju da se vlade ne ponašaju odgovorno, posebice po pitanjima etike i integriteta.

### **3.6. Predmet nabave**

Predmet nabave određuje naručitelj u planu nabave. Predmet nabave obuhvaća robu, usluge i radove koji su određeni po svojoj vrsti, svojstvima i namjeni. Sam opis predmeta nabave predstavlja najsloženiji dio izrade dokumentacije za nadmetanje. Od naručitelja zahtjeva se poznavanje propisa iz područja javne nabave i posjedovanje odgovarajućih stručnih znanja u vezi sa svakim konkretnim predmetom nabave.

Predmet nabave određuje se na način da predstavlja tehničku, tehnološku, oblikovnu, funkcionalnu i / ili drugu cjelinu (ZJN, čl. 79.). Predmet nabave mora biti opisan na jasan, nedvojbjen, potpun i neutralan način koji osigurava usporedivost ponuda u pogledu uvjeta i zahtjeva koje je javni naručitelj postavio na način da ne smije pogodovati određenom gospodarskom subjektu, što znači da naručitelj može unutar dopuštenog zakonskog okvira slobodno odrediti i opisati predmet nabave u skladu sa svojim potrebama, ali ne smije dijeliti predmet nabave s namjerom izbjegavanja primjene propisanog postupka nabave.

Pri izradi opisa predmeta nabave i postavljanju zahtjeva unose se svi mogući čimbenici povezani s predmetom nabave koji su imali, imaju ili će imati učinak na troškove (npr. pogonski poslovi i poslovi održavanja, servisiranje, potrebno skladištenje zamjenskih

dijelova, zbrinjavanje otpada, troškovi energije i energenata) ako su njihovi troškovi jedan o kriterija za donošenje odluke o odabiru<sup>38</sup>.

Naručitelj može podijeliti predmet nabave i na grupe temeljem objektivnih kriterija, kao što su vrsta, svojstvo, namjena predmeta nabave, mjesto i vrijeme ispunjenja ugovora, te omogućiti ponuditelju da ponudi jednu, više ili sve grupe predmeta nabave. Podjela predmeta nabave u grupe može imati prednosti kako za naručitelja tako i za potencijalne ponuditelje, poput:

- veća je vjerojatnost da će ponudu podnijeti veći broj gospodarskih subjekata, čime se stvara veća konkurencija, smanjuje vjerojatnosti nedopuštenih sporazuma, a veća konkurencija rezultira snižavanjem cijene predmeta nabave;
- omogućava se većem broju manjih i srednjih poduzetnika sudjelovanje u postupku javne nabave.<sup>39</sup>

Opis predmeta nabave čini središnji dio dokumentacije za nadmetanje. Što je predmet nabave složeniji, složenija je i dokumentacija za nadmetanje. Svaki opis predmeta nabave sadrži tehničke specifikacije i dopunjuje se, prema potrebi, nacrtima, projektnom dokumentacijom, crtežima, modelima, uzorcima i slično. Tehničkom specifikacijom<sup>40</sup> definiraju se tražene značajke predmeta. Tehničke specifikacije uključuju: razinu kvalitete; razinu utjecaja na okoliš; rješenja za sve zahtjeve (uključujući pristup za osobe s invaliditetom i ocjenu sukladnosti, izvedbu, sigurnost ili dimenzije); postupke (kod radova) koji se odnose na osiguranje kvalitete odnosno zahtjeve (kod roba i usluga) koji su bitni za proizvod u pogledu naziva pod kojim se proizvod prodaje; uporabljivost proizvoda; uputa za korisnike; nazivlje; simbole; ispitivanje i ispitne metode; pakiranje; obilježavanje i označavanje; te proizvodne procese i metode. Tehničke specifikacije kod radova također uključuju i pravila koja se odnose na uvjete projektiranja i proračuna troškova, ispitivanja, pregleda i prihvaćanja radova, na metode i tehnike građenja te sve druge tehničke uvjete koje naručitelj može odrediti prema općim ili posebnim propisima za završene radove i za materijale ili dijelove koje oni uključuju.

---

<sup>38</sup> Više u Poglavlju 3.8. Kriteriji odabira ponude.

<sup>39</sup> ZJN je omogućio gospodarskim subjektima da se udruže kako bi kao zajednica ponuditelja ispunili zahtjeve naručitelja za izvršenje ugovora. Takvo udruživanje može donijeti do dodatnih poteškoća kako pri izradi ponude, tako i pri izvršavanju ugovora zbog solidarne odgovornosti članova zajednice ponuditelja (npr. geodet sa udjelom za izvršenje ugovor u iznosu 1% solidarno odgovara sa drugim članom zajednice koji izvršava preostalih 99% ugovora.). Nakon učestalog reagiranja naručitelja i gospodarskih subjekata ta je odredba mijenjana u izmjenama ZJN objavljenima u NN 83/13 (čl. 67. st. 7., čl. 68. st. 10., čl. 70. st. 4., a u vezi s člankom 86. st. 10.)

<sup>40</sup> Dodatak IV ZJN

S obzirom na zahtjevnost određivanja tehničkih specifikacija, primjena tehničkih standarda doprinosi preciznosti određivanja i opisa predmeta nabave, odnosno pojednostavljenju ocjene sukladnosti ponuđenog predmeta nabave u dokumentaciji za nadmetanje utvrđenim tehničkim uvjetima i zahtjevima.

Prilikom opisa predmeta nabave naručitelju mogu koristiti raznim bazama podataka, istraživanjem tržišta, tehničkim konzultacijama sa potencijalnim gospodarskim subjektima, odnosno ponuditeljima, ali takav savjet ne smije imati učinak ograničenja tržišnog natjecanja i diskriminacije.

Javni naručitelj obvezan je u objavi javne nabave (Poziva za javno nadmetanje, Obavijesti o objavljivanju podataka prethodne informacijske obavijesti na profilu naručitelja) kod opisa predmeta nabave koristiti brojčane oznake iz Jedinstvenog rječnika javne nabave (CPV) kako bi naručitelj mogao sastaviti propisane objave i propisana izvješća. Brojčane oznake iz Jedinstvenog rječnika javne nabave (CPV-a) propisuje Europska komisija Uredbom. Naime, već je opisano da je jedno od temeljnih načela sustava javne nabave transparentnost u postupcima koji pružaju jednake prilike svim zainteresiranim gospodarskim subjektima koji žele sudjelovati u javnoj nabavi i da podnesu svoje ponude kao ponuditelji. Stoga se može zaključiti da je CPV tehničko pomagalo u smislu opisa predmeta nabave za potrebe objava o javnoj nabavi u višjejezičnom okruženju na tržištu javne nabave, a sve u cilju razvijanja efikasne konkurencije.

### **3.7. Postupci i načini javne nabave**

Jedan od temeljnog koraka u pripremi postupaka javne nabave je odabir postupka i načina javne nabave. Naime, pri samoj izradi plana nabave naručitelji su obvezni navesti koju vrstu postupka i koji će način javne nabave naručitelj primijeniti. Time uviđamo kolika je povezanost svih faza postupka planiranja i potrebu naručitelja na jasno postavljenje ciljeva, opisa predmeta nabave i tehničke specifikacije kako bi mogao odabrati odgovarajući postupak javne nabave.

#### ***3.7.1. Postupci javne nabave***

Da bi naručitelj mogao provesti pojedini postupak javne nabave potrebno je ispuniti zakonske pretpostavke za njegov odabir i provođenje. U Tablici 9 prikazani su postupci javnih nabava koje mogu i na koji način birati javni i sektorski naručitelji.



**Tablica 9. Postupci javne nabave za javne i sektorske naručitelje u Republici Hrvatskoj**

POSTUPCI JAVNE NABAVE		Javni naručitelji	Sektorski naručitelji
		odabir postupka javne nabave	
1.	Otvoreni postupak javne nabave	slobodno	slobodno
2.	Ograničeni postupak javne nabave	slobodno	slobodno
3.	Pregovarački postupak s prethodnom objavom	u posebnim slučajevima i okolnostima navedenima u odredbama čl. 26., 27. i 28. ZJN-a	slobodno
4.	Pregovarački postupak bez prethodne objave	u posebnim slučajevima i okolnostima navedenima u odredbama čl. 26., 27. i 28. ZJN-a.	u posebnim slučajevima i okolnostima navedenima u odredbama čl. 117. ZJN-a.
5.	Natjecateljski dijalog	u posebnim okolnostima navedenima u čl. 30. ZJN-a	nije predviđen
6.	Natječaj	primjenjujući posebne odredbe ZJN (čl. 45. do 48. )	primjenjujući posebne odredbe ZJN (čl. 45. do 48. )
7.	Usluge II B	provodi jedan od postupaka javne nabave ili postupak propisan u čl. 44. ZJN	provodi jedan od postupaka javne nabave ili postupak propisan u članku 44. ZJN

Izvor: izrada autorica sukladno odredbama ZJN

Nadalje, RH uvela je u zakonodavni okvir elektroničke objave i elektronički pristup dokumentaciji za nadmetanje, a u tijeku je prilagodba sustava glede elektroničke dostave ponude odnosno zahtjeva za sudjelovanje (e-nabava). Elektroničku dostavu ponuda i zahtjeva za sudjelovanje Državni ured za središnju javnu nabavu obvezan je omogućiti najkasnije do 01. siječnja 2014. godine, a ostali naručitelji najkasnije do 1. siječnja 2015. godine za nabave velike vrijednosti, odnosno do 1. srpnja 2015. godine za nabave male vrijednosti. Obveza elektroničke dostave ponuda i zahtjeva za sudjelovanje Državni ured za središnju javnu nabavu mora odrediti do 01. siječnja 2015. godine, a ostali naručitelji najkasnije do 1. siječnja 2016. godine za nabave velike vrijednosti, odnosno do 1. srpnja 2016. godine za nabave male vrijednosti. Sudionicima u postupcima javne nabave osigurat će se adekvatno vrijeme pripreme za nove aspekte njihove provedbe. Također će se osigurati i dovoljno vrijeme za sve potrebne tehničke prilagodbe, posebice pripremu platforme EOJN-a.

Upotreba elektroničkih sredstava može uvelike poboljšati učinkovitost javne nabave, jer dovodi do značajnog smanjenje troškova. S obzirom na veličinu tržišta javne nabave u EU, postoji veliki interes za e-nabavom. Prednost e-nabave očituje se u lakšem, jeftinijem sudjelovanju u nabavi gospodarskih subjekata, smanjenju administrativnih troškova i sl. Već smo prethodno naveli da u novim Direktivama 2014/24/EU i 2014/25/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 26. veljače 2014. posebno mjesto zauzima e- nabava. Većina država članica EU (Belgija, Austrija, Cipar, Češka, Estonija, španjolska, Francuska, Irska, Latvija,

Litva, Malta, Portugal, Rumunjska i Slovačka), uključujući i RH izradile su strategije e-nabave s ciljem da u potpunosti iskoristiti elektroničke „alate“ u vođenju javne nabave, obično kao dio svoje nacionalne strategije nabave ili kao sastavni dio strategija e-vlade.

Vlada RH prvotno je donijela Strategiju razvoja sustava Javne nabave u RH u lipnju 2008. godine, međutim kako je u međuvremenu došlo do bitnih izmjena i donošenja novog Zakona o javnoj nabavi i njegova usklađivanja sa direktivama iz EU, Vlada RH ponovno donosi Strategiju razvoja elektroničke javne nabave u Republici Hrvatskoj za razdoblje od 2013. – 2016. (NN 54/13).

Cilj EU je postizanje potpune elektroničke komunikacije od elektroničke objave obavijesti o nabavi (e - notification), elektroničkog pristupa (e - pristup) natječajnoj dokumentaciji do elektroničke dostave ponude (e - dostava). Isto predstavlja najveći potencijal za povećanje transparentnosti, poticanja konkurencije na tržištu javne nabave. Navedenim Direktivama prelazi se na potpunu elektroničku komunikaciju. Samim time Europska komisija donijela je i Direktivu 2014/55/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 16. travnja 2014. godine o elektroničkom fakturiranju u javnoj nabavi, koja ima za cilj smanjiti prepreke za e - fakturiranja izvan granica EU.

Provedba postupka javne nabave ovisi o vrsti primijenjenog postupka<sup>41</sup>. Najzastupljeniji postupak provedbe javne nabave kod naručitelja u RH je otvoreni postupak javne nabave, što je razvidno i iz statističkih izvještaja o javnoj nabavi od 2008. do 2013. godine prikazanih u Tablici 10.

**Tablica 10. Broj ugovora prema vrsti postupaka od 2008. do 2013. godine u Republici Hrvatskoj**

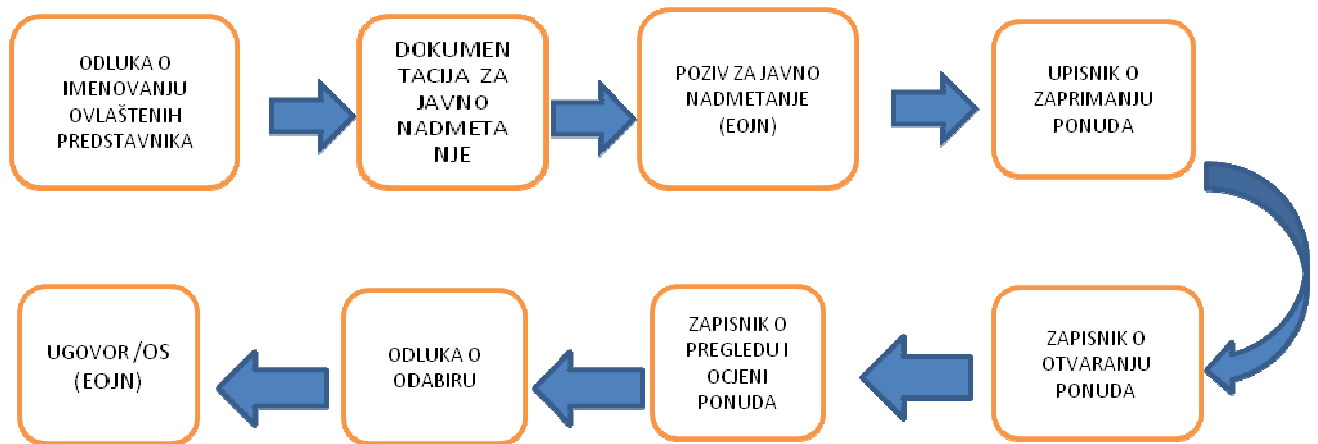
Vrsta postupka	Broj sklopljenih ugovora					
	2008.	2009.	2010.	2011.	2012.	2013.
Otvoreni	14.235	20.893	21.832	22.995	22.894	18.864
Ograničeni	367	196	107	64	43	140
Pregovarački s prethodnom objavom	238	300	96	102	139	101
Pregovarački bez prethodne objave	2.289	3.805	3.079	2.703	2.169	2.081
Natjecateljski dijalog	21	1	9	0	0	0
Natječaj	0	47	158	26	60	0
Usluge II B	557	1.063	841	1120	1007	832

Izvor: Uprava za sustav javne nabave, Statistička godišnja izvješća o javnoj nabavi od 2008.-2013. godine

<sup>41</sup> Obzirom da postoji više vrsta postupaka javne nabave, razlikuju se i tijekovi provedbe samih postupaka na način kako je to regulirano Odjeljkom 2. ZJN.

Otvoreni postupak javne nabave je postupak u kojem svaki zainteresirani gospodarski subjekt može podnijeti ponudu. Kako je cilj ovoga rada prikazati evaluaciju otvorenih postupaka javne nabave investicijskog projekta Školsko – gradske sportske dvorane u Pazinu, slijedeća slika prikazuje tijek otvorenog postupka javne nabave:

**Slika 2. Tijek provedbe otvorenog postupka javne nabave**



Izvor: izrada autora

Iako otvoreni postupak javne nabave započinje danom slanja poziva za javno nadmetanje u elektronički oglasnik javne nabave, nužno je izvršiti određene predradnje od planiranje nabave, definiranja i opisa predmeta nabave, do same pripreme i provedbe postupka javne nabave. Pripremu i provedbu postupka provode ovlašteni predstavnici javnog naručitelja i ne moraju biti zaposlenici naručitelja.

Naručitelj donosi internu *odluku o imenovanju ovlaštenih predstavnika javnog naručitelja*. Najmanje jedan ovlašteni predstavnik naručitelja mora posjedovati važeći certifikat u području javne nabave o kojem je već bilo govora u ovom radu. Navedenom odlukom određuju se obveze i ovlasti ovlaštenih predstavnika u postupku javne nabave. Ovlašteni predstavnici izrađuju i dokumentaciju za nadmetanje.

*Dokumentacija za nadmetanje* mora biti jasna, razumljiva i nedvojbena te izrađena na način da omogući podnošenje usporedivih ponuda. Sadržaj, način izrade, postupanje s dokumentacijom za nadmetanje i druga bitna pitanja u vezi s dokumentacijom za nadmetanje propisana su Uredbom o načinu izrade i postupanju s dokumentacijom za nadmetanje i ponudama (NN 10/12). U otvorenom postupku javne nabave dokumentacija mora sadržavati najmanje: opće podatke (naziv i sjedište naručitelja, evidencijski broj nabave, popis gospodarskih subjekata s kojima je naručitelj u sukobu interesa; vrsta postupka javne nabave; procijenjena vrijednost nabave; vrsta ugovora o javnoj nabavi -roba, radovi ili usluge; navod

sklapa li se ugovor o javnoj nabavi ili okvirni sporazum; navod provodi li se elektronička dražba; opis predmeta nabave (opis i oznaka grupa predmeta nabave, ako je predmet nabave podijeljen na grupe, količina predmeta nabave; tehničke specifikacije; troškovnik; mjesto izvršenja; rok izvršenja); razloge isključenja ponuditelja (obvezni i ostali); odredbe o sposobnostima ponuditelja (pravne, financijske, tehničke); podatke o ponudi (način i sadržaj izrade, dostave, utvrđivanje cijena, kriterij odabira, rok valjanosti i sl.) i ostale odredbe (rok, način i uvjeti plaćanja, rok za donošenje odluke o odabiru, datum, vrijeme i mjesto otvaranja ponuda, bitno uvjeti ugovora, odredbe o članovima zajednice ponuditelja ili podizvoditelja i sl.).

Pripremom dokumentacije slijedi objava *Poziva za javno nadmetanje* u elektronički oglasnik javne nabave sukladno propisanom obrascu Dodatak V.C ZJN. Od dana objave poziva na nadmetanje javni naručitelj obavezan je dokumentaciju za nadmetanje i svu moguću dodatnu dokumentaciju koja se odnosi na otvoreni postupak javne nabave neograničeno i u cijelosti elektronički staviti na raspolaganje u EOJN. Za vrijeme roka za dostavu ponuda gospodarski subjekti mogu zahtijevati objašnjenja i izmjene vezane za dokumentaciju, a naručitelj je dužan odgovor staviti na raspolaganje na istim internetskim stranicama na kojima je dostupna i osnovna dokumentacija bez navođenja podataka o podnositelju zahtjeva. Pod uvjetom da je zahtjev dostavljen pravodobno (najkasnije osam kod nabava velike vrijednosti, odnosno šest dana kod nabava male vrijednosti), javni naručitelj obavezan je odgovor staviti na raspolaganje najkasnije tijekom šestog dana prije dana u kojem ističe rok za dostavu ponuda u postupku javne nabave velike vrijednosti, odnosno najkasnije tijekom četvrtog dana prije dana u kojem ističe rok za dostavu ponuda u postupku javne nabave male vrijednosti, rok za dostavu ponuda primjereno produžiti tako da svi zainteresirani gospodarski subjekti mogu biti upoznati sa svim informacijama potrebnima za izradu ponude.

Svaka pravodobno pristigla ponuda gospodarskog subjekta upisuju se u *Upisnik o zaprimanju ponuda*. Na isti način zaprimaju se izmjene i dopune ponuda. Istodobno s istekom roka za dostavu ponuda slijedi otvaranje.

Neovisno o velikim ili malim nabavama naručitelj tijekom otvaranja izrađuje *zapisnik o otvaranju ponuda*. Otvaranju ponuda obavezno prisustvuju najmanje dva ovlaštena predstavnika naručitelja. Prilikom otvaranja obavezno se čitaju naziv i sjedište ponuditelja, naziv predmeta nabave za koji se nudi ponuda i cijena ponude, osim u slučaju ekonomski najpovoljnije ponude kada cijena nije jedan od kriterija za odabir.

Potom slijedi izrada *zapisnika o pregledu i ocjeni ponuda*. Postupak pregleda i ocjene ponuda obavljaju stručne osobe i/ili stručne službe naručitelja, a ako je potrebno neovisne stručne osobe na temelju uvjeta i zahtjeva iz dokumentacije za nadmetanje. U postupku pregleda i ocjene ponuda mora sudjelovati najmanje jedan ovlašten predstavnik naručitelja koji posjeduje važeći certifikat u području javne nabave. Sadržaji zapisnika otvaranju i pregledu i ocjeni ponuda uređeni su u Glavi IV Uredbe o načinu izrade i postupanju s dokumentacijom za nadmetanje i ponudama (NN 10/12).

Temeljem izvršene analize pregleda i ocjene ponuda javni naručitelj donosi *odluku o odabiru* prema kriteriju za odabir ponude koji je određen u pozivu na nadmetanje i dokumentaciji za nadmetanje.

Izvršnošću odluke o odabiru (istekom roka mirovanja od 10 dana, odnosno 15 dana kod nabava velike vrijednosti) nastaje *ugovorni odnos*.

### **3.7.2. Načini javne nabave**

Načini javne nabave su:

- 1) Okvirni sporazum,
- 2) Elektronička dražba,
- 3) Sustav kvalifikacije.

#### Okvirni sporazum

Okvirni sporazum je sporazum između jednog ili više naručitelja i jednog ili više gospodarskih subjekata svrha kojega je utvrditi uvjete pod kojima se sklapaju ugovori tijekom određenog razdoblja, posebice u pogledu cijene i prema potrebi predviđenih količina.

Za potrebe sklapanja okvirnog sporazuma javni naručitelj provodi otvoreni, ograničeni, pregovarački postupak s prethodnom objavom ili natjecateljski dijalog, dok za pregovarački postupak javne nabave bez prethodne objave, Usluga II B i Natječaja nije moguće sklapanje okvirnog sporazuma.

Naručitelj mora u dokumentaciji za nadmetanje, a time i pozivu na nadmetanje navesti da će sklopiti okvirni sporazum. U slučaju okvirnog sporazuma, izračun procijenjene vrijednosti nabave temelji se na maksimalnoj procijenjenoj vrijednosti svih ugovora za koje se predviđa da će se sklopiti na temelju tog okvirnog sporazuma za ukupno razdoblje njegova trajanja. Najčešći primjeri u kojima se koristi okvirni sporazumu je kod slijedećih nabava: hrana, gorivo, uredski i potrošni materijal, prijevoz učenika, kupnja i održavanje informatičke i

druge uredske opreme, fiksna i mobilna telefonija, nabava loživog ulja i sl. Prednosti okvirnog sporazuma rezultira financijskim uštedama zbog nabave objedinjenih količina za više godina, smanjuje troškove provedbe postupaka javne nabave, smanjuje administrativno opterećenje. U većini slučajeva za naručitelja predstavlja sigurnu realizaciju nabave roba, radova i usluga kroz dulje razdoblje, dok za ponuditelje koji su uključeni u okvirni sporazum isto predstavlja osiguran posao kroz određeno razdoblje u kojemu mogu planirati svoje poslovanje, investicije, prihode i rashode.

Okvirni sporazum može se sklopiti s jednim gospodarskim subjektom i to na razdoblje ne duže od dvije godine (iznimno na četiri godine), te sa više gospodarskih subjekata (najmanje tri) na razdoblje do četiri godine (iznimno sa manje od tri ako se ne dobije unaprijed određen broj sposobnih gospodarskih subjekata i/ili valjanih ponuda).

#### Elektronička dražba

Elektronička dražba je način provedbe dijela postupka koji se ponavlja i koji uključuje elektronički sustav za predstavljanje novih cijena, izmijenjenih na niže, i/ili novih vrijednosti koje se odnose na određene elemente ponuda, a odvija se nakon početne potpune procjene ponuda i omogućava njihovo rangiranje pomoću automatskih metoda procjene. Ugovori o javnim uslugama i ugovori o javnim radovima čiji je predmet intelektualni rad, poput projektiranja, ne mogu biti predmetom elektroničke dražbe. (ZJN, članak 2.)

Javni naručitelj može odrediti, ako su ispunjeni uvjeti iz ZJN<sup>42</sup> da sklapanju ugovora o javnoj nabavi prethodi elektronička dražba. Ako će koristiti elektroničku dražbu, javni naručitelj to mora navesti u pozivu na nadmetanje. Elektronička dražba smije se odnositi samo na one dijelove ponude koji se mogu kvantitativno odrediti i izraziti u brojevima ili postocima. Dražba može pomoći naručiteljima da dobiju bolju protuvrijednost za novac zbog povećanog pritiska na cijene i povećane tržišne transparentnosti. Za vrijeme trajanja elektroničke dražbe ne smije se objaviti identitet ponuditelja, čime je umanjena mogućnost favoriziranja kojom bi se narušila povjerljivost ponuda ili zlouporabila diskrecija tijekom faze procjene. Prednost dražbe je u tome što ponuditelji mogu prepravljati svoje ponude, što nije dopušteno u otvorenom ili ograničenom postupku.

---

<sup>42</sup> Javni naručitelj može odrediti da sklapanju ugovora o javnoj nabavi u otvorenom, ograničenom ili pregovaračkom postupku javne nabave s prethodnom objavom u slučaju iz članka 26. stavka 1. točke 1., članka 27. stavka 1. točke 1., ili članka 28. stavka 1. točke 1. ZJN prethodi elektronička dražba pod uvjetom da se specifikacije predmeta nabave mogu jasno i cjelovito utvrditi, članak 40 ZJN.

Zakon o javnoj nabavi poznaje dvije vrste elektroničke dražbe: 1) jednostavna koja se temelji samo na cijenama, sukladno kriteriju odabira najniže cijene i 2) složena koja se temelji na cijenama i /ili novim vrijednostima koji su navedeni u dokumentaciji za nadmetanje sukladno kriteriju za odabir ekonomski najpovoljnije ponude. Odluku o izboru vrste donosi naručitelj.

Priprema i provedba elektroničke dražbe regulirana je ZJN (čl. 41. i 42.), dok su primjer platforme elektroničke dražbe (aplikaciju) izradile Narodne novine.

### Sustav kvalifikacije

Sustav kvalifikacije je način javne nabave koji mogu primjenjivati sektorski naručitelji. Sektorski naručitelj koji namjerava uspostaviti ili voditi sustav kvalifikacije obvezan je objaviti obavijest o uspostavljanju sustava kvalifikacije sukladno Dodatku V.I ZJN u kojoj navodi svrhu sustava kvalifikacije i način kako se mogu zatražiti kriteriji i pravila za kvalifikaciju, vodeći računa da gospodarski subjekti u svakom trenutku mogu zahtijevati kvalifikaciju. Sustav kvalifikacije može uključivati različite faze kvalifikacije, a vodi se na osnovi objektivnih kriterija i pravila za kvalifikaciju koje određuje sektorski naručitelj. Kriteriji i pravila za kvalifikaciju mogu uključivati tehničke specifikacije sukladno ZJN. Kriteriji i pravila za kvalifikaciju mogu se po potrebi dopunjavati, a moraju uključivati razloge isključenja ZJN.

### **3.8. Kriterij odabira ponude**

Kriterije koje naručitelj može primijeniti za odabir ponude su kriterij najniže cijene ili kriterij ekonomski najpovoljnije ponude (ENP).

Kriterije odabira naručitelj mora postaviti unaprijed i oni ne smiju ograničavati pošteno tržišno natjecanje. Odluka o izboru između kriterija najniže cijene i kriterija ENP je u ovlasti naručitelja. Obvezna primjene kriterija ENP je kod natjecateljskog dijaloga, te u slučajevima kada naručitelj dopušta podnošenje alternativnih ponuda<sup>43</sup>.

Ukoliko naručitelj odabere kriterij najniže cijene, cijena je jedini kriterij koji se uzima u obzir pri odabiru najbolje između valjanih ponuda. U tom slučaju dostavljene ponude ocjenjuju se prema tehničkim karakteristikama na temelju sustava ispunjava/ne ispunjava. Ova vrsta

---

<sup>43</sup> Alternativna ponuda je ponuda kojom ponuditelj daje alternativni prijedlog za predmet nabave. Naručitelj može dopustiti alternativnu ponudu ako je kriterij za odabir ponude ekonomski najpovoljnija ponuda, što mora biti naznačeno već u Pozivu za javno nadmetanje. U tom slučaju javni naručitelj obvezan je u dokumentaciji za nadmetanje odrediti minimalne zahtjeve koje alternativne ponude moraju ispunjavati u odnosu na predmet nabave te posebne zahtjeve za njihovo podnošenje, ako ih ima.

kriterija omogućuje laganu usporedbu ponuda koje su tehnički zadovoljavajuće samo na temelju cijene. U nastavku je dat prikaz prednosti i nedostataka takvog odabira (Tablica 11).

**Tablica 11. Prednosti i nedostaci kriterija najniže cijene**

NEDOSTACI	PREDNOSTI
- ne uzimaju se u obzir kvalitativni aspekti	- kod nabava standardiziranih proizvoda
- ne uzima se u obzir inovacije i inovativna rješenja	- kad nabava u kojima naručitelj detaljno navodi točne zahtjeve i specifikacije
- kod predmeta koji imaju dugi operativni vijek ne može uzeti u obzir troškove životnog ciklusa već se mjere isključivo izravni troškovi predmeta	

Izvor: Ministarstvo gospodarstva, Uprava za sustav javne nabave, *Kriterij za odabir ponude, verzija 1.0*, (2013).

Svrha kriterija ENP-a jest odabrati ponudu koja nudi najveću vrijednost za novac, što znači da robe, radovi i usluge nisu homogeni, već se razlikuju u kvaliteti, izdržljivosti, dugovječnosti, dostupnosti i dr. U nastavku je dat prikaz prednosti i nedostataka takvog odabira (Tablica 12).

**Tablica 12. Prednosti i nedostaci kriterija ekonomski najpovoljnije ponude**

NEDOSTACI	PREDNOSTI
- detaljno poznavanje predmeta nabave zbog kvalitetnog definiranja relativnih ili apsolutnih kriterija	- uzima u obzir kvalitativne aspekte
	- uzima u obzir inovacije i inovativna rješenja
	- kod predmeta koji imaju dugi operativni vijek mogu se uzeti u obzir troškovi životnog ciklusa u skladu s postavljenim specifikacijama

Izvor: Uprava za sustav javne nabave, *Kriterij za odabir ponude, verzija 1.0*, (2013)

S obzirom na potrebe sustava javne nabave u skladu s praksom u Europskoj uniji, naglasak je stavljen na kriterij ENP, što dokazuju i nove Direktive 2014/24/EU i Direktiva 2014/25/EU kojima se kao isključivi kriterij odabira navodi ENP. Naime, usvojenim Direktivama teži se postizanju kvalitativnog napretka u korištenju javne nabave. ENP se utvrđuje na temelju cijene ili troška, primjenom pristupa isplativosti, kao što je trošak životnog vijeka i može uključivati najbolji omjer između cijene i kvalitete koji se ocjenjuje na temelju kriterija, uključujući kvalitativne, okolišne i/ili socijalne aspekte, a koji su povezani s predmetom ugovora<sup>44</sup>. Spomenuti kriteriji su primjerice:

a) kvaliteta (koja uključuje tehničku vrijednost, estetske i funkcionalne značajke, dostupnost, rješenje za sve korisnike, društvene, okolišne i inovativne značajke te trgovanje i uvjete trgovanja)

<sup>44</sup> Službeni list EU L 94 28/03/2014., Direktiva 2014/24/EU, čl. 68.



b) organizacija, kvalifikacije i iskustvo osoblja angažiranog na izvršenju određenog ugovora, ako kvaliteta angažiranog osoblja može značajno utjecati na razinu uspješnosti izvršenja ugovora;

c) usluga nakon prodaje i tehnička pomoć, uvjeti isporuke kao što su datum isporuke, proces isporuke i rok isporuke ili rok izvršenja.

U nastavku je dat prikaz udjela kriterija odabira u postupcima javne nabave u RH prema vrsti naručitelja u 2013. godini.

**Tablica 13. Udio kriterija odabira ponude prema vrsti naručitelja u 2013. godini u Republici Hrvatskoj**

Vrsta naručitelja	ENP		Najniža cijena		Ukupno	
	Broj objavljenih ugovora	Udio u %	Broj objavljenih ugovora	Udio u%	Broj objavljenih ugovora	Udio u %
Javni	171	0,776	17.658	80,173	17.829	80,949
Sektorski	40	0,182	4.156	18,869	4.196	19,051
<b>UKUPNO</b>	<b>211</b>	<b>0,958</b>	<b>21.814</b>	<b>99,042</b>	<b>22.025</b>	

Izvor: Ministarstvo gospodarstva, Uprava za sustav javne nabave, *Statističko godišnje izvješće za 2013. godinu*.

Iz tablice je razvidno da se u postupcima javne nabave kriterij ENP-a gotovo i ne koristi. Vidimo da je kriterij odabira najniže cijene primijenjen u čak 99,04% objavljenih ugovora, a kriterij ENP-a u svega 0,96 % objavljenih ugovora. Nažalost, takva praksa u RH zabilježena je i u statističkim izvještajima prethodnih godina. Primjena kriterija ENP u RH je vrlo rijetka, što je u suprotnosti s praksom EU. U zemljama EU primjena kriterija najniže cijene predstavlja iznimku. Kao primjer u nastavku je dat podatak prakse javne nabave u EU, odnosno skandinavskih zemalja EU- Finska, Švedska, Danska prema dostupnim podacima koji se odnose samo na dio javne nabave tzv. zelene javne nabave iznad nacionalnih pragova (eng. green public procurement- GPP), pokrenute u razdoblju od 1. svibnja 2005. do 29. rujna 2005. godine (Tablica 14). Temelji se na kriterijima koje će javni naručitelji uključiti u ekonomske prednosti, fokusirajući se na ekološke kriterije. Uključeno je 180 nadmetanja.

**Tablica 14. Učestalost primjene kriterija za ocjenu ponuda skandinavskih zemalja u GPP (razdoblje od 1.5.2005. do 1.9.2005.)**

	Broj nadmetanja	Udio u ukupnim nadmetanjima
Najniža cijena	18	10 %
ENP	162	90 %
<b>Ukupno:</b>	<b>180</b>	<b>100 %</b>

Izvor: Parikka-Alhola K. i dr., *Green Award Criteria in the Most Economically Advantageous Tender in Public Purchasing, (Chapter 12)*

Kriteriji moraju biti točno specificirani, omogućiti objektivnu i ujednačenu primjenu i ne smiju nikada dati neograničenu slobodu izbora naručiteljima kako bi se izbjeglo pogodovanje određenim gospodarskim subjektima ili utvrđivalo kriterije koje gospodarski subjekti ne mogu ispuniti.

Jedan od temeljnih razloga zbog čega naručitelji u RH ne primjenjuju kriterij ENP ogleda se u tome što priprema postupka, formiranje kriterija ENP-a te ocjena i odabir ponude spadaju među najsloženije poslove u postupku javne nabave, a obzirom da je primjena kriterija ENP-a u RH rijetka, nema niti detaljnog istraživanja o načinu postavljanja kriterija niti o potencijalnim učincima različitih kriterija.

Naime, Ministarstvo gospodarstva, Uprava za sustav javne nabave tek je u travnju 2013. godine izdala prve *Smjernice br. 1. Kriterij za odabir ponude* kojima bi pomogla svim dionicima u odabiru kriterija, s naglaskom na ENP. Upravo je i nedostatak takvih smjernica rezultirao izrazito malim postotkom odabira kriterija ENP u postupcima javne nabave, jer nema prakse, a i oni postupci koji su se temeljni na kriteriju ENP uglavnom su prekinuti zbog pokretanja pravnih lijekova glede odabira kriterija. Smjernice definiraju apsolutne i relativne kriterije izračuna ekonomski najpovoljnije ponude.

Kod apsolutnog modela ocjene ponuda, ocjena određene ponude ne ovisi o ostalim ponudama. Dakle, njena ocjena je neovisna o cijeni i kvaliteti drugih ponuditelja.

Kod relativnog modela ocjene, broj bodova koji dobiva svaka pojedina ponuda ovisi o ostalim ponudama. U javnoj se nabavi najčešće koristi model prema kojem se i cijeni i kvaliteti pridaje određeni relativni značaj u postotku, s time da se relativni značaj kvalitete dijeli na različite potkriterije.

### 3.9. Izvješće o javnoj nabavi

Javni i sektorski naručitelji imaju obvezu izrađivati godišnje izvješće o javnoj nabavi. Obveza izrade izvješća regulirana je ZJN. Naručitelji su do 31. ožujka svake godine obvezni izraditi izvješća o javnoj nabavi za prethodnu godinu.

U ovom radu već je bilo govora o statističkim podacima o ugovorenim robama, radovima i uslugama kroz poglavlja:

- Usklađenost zakonodavstva i provedbenih propisa sa Europskom unijom (*poglavljje 2.1.*) kako bi se istaknula važnost javne nabave s obzirom na iznos sredstava uključen u postupke javne nabave,

- Obveznici primjene Zakona o javnoj nabavi RH (*poglavljje 2.2.*) kako bi se istaknula vrijednost sklopljenih ugovora kod javnih i sektorskih naručitelja i

- Procijenjena vrijednost nabave (*poglavljje 3.4.*) kako bi se istakla važnost bagatelne nabave koja nije zakonom regulirana, ali je regulirana obveza objave podataka o bagatelnoj nabavi.

Ovim poglavljem obuhvaćena su statistička izvješća o javnoj nabavi zemalja članica EU. Europska komisija je dana 09. listopada 2012. godine prvi puta objavila pregled godišnje javne nabave pod nazivom *Annual Public Procurement Implementation Review* bazirno na podacima za 2010. godinu. Drugo izvješće objavljeno je 1. kolovoza 2013. godine bazirno na podacima za 2011. godinu.

Naime, Europska komisija smatra da bi trebalo pojačati aktivnosti usmjerene na prikupljanje, analizu i izvještavanje o informacijama koje su dostupne za primjenu pravila o javnoj nabavi u državama članicama i da mora preuzeti vodstvo u razmjenama informacija, iskustava i najboljih praksi u suradnji s državama članicama. Stoga, Europska komisija namjerava izraditi godišnji izvještaj o provedbi postupaka javne nabave s ciljem praćenja primjene propisa o javnoj nabavi u cijeloj EU. Europska komisija je na temelju izvora *The Internal Market and Services Directorate General* - DG Markt (Opća uprava za unutarnje tržište i usluge), baziranog na objavama u TED- u (Tenders Electronic Daily)<sup>45</sup> objavila statističke izvještaje koje su predale države članice EU za 2010. i 2011. godinu (Tablica 15)

---

<sup>45</sup> TED je službena stranica na kojoj se dnevno objavljuju natječaji u elektronskom obliku. To je on-line verzija Dodatka na službeni časopis Europske unije, posvećen europskoj javnoj nabavi.

**Tablica 15. Procjena Europske komisije za javne nabave objavljene u OJ/TED prema podacima država članica za 2010. i 2011. godinu u mlrd. eura**

	Statističko izvješće		Procjena Europske komisije	
	2010.	2011.	2010	2011.
Belgija	4,85	7,96	10,96	10,93
Bugarska	1,24	1,91	2,30	2,83
Češka	6,57	6,26	8,07	9,52
Danska <sup>1</sup>	8,59	8,59	10,28	11,75
Njemačka	16,69	16,96	32,85	33,79
Estonija	0,76	1,11	1,51	2,62
Irska	7,64	3,80	3,65	3,49
Grčka	2,46	1,47	5,47	4,68
Španjolska	29,55	19,60	34,06	25,08
Francuska	43,03	69,67	66,71	80,66
Italija	30,77	31,43	53,12	45,91
Cipar	0,43	0,51	0,90	0,91
Latvia	1,52	1,26	2,06	3,55
Litva	1,35	1,86	1,33	1,71
Luxemburg	0,35	0,25	0,61	0,56
Mađarska	3,95	4,52	5,52	5,13
Malta	0,36	0,36 <sup>2</sup>	0,26	0,29
Nizozemska <sup>1</sup>	20,34	20,34	10,92	9,74
Austrija	6,20	5,50	6,59	5,53
Poljska	22,21	17,44	30,90	28,57
Portugal	3,57	2,81	7,08	3,67
Rumunjska	6,09	9,86	7,60	10,37
Slovenija	0,00 <sup>3</sup>	1,18	1,63	1,94
Slovačka	3,41	1,98	7,62	3,98
Finska	5,61	6,84	8,25	8,14
Švedska	22,36 <sup>4</sup>	30,53	16,88	15,41
Velika Britanija	80,55	86,13	109,88	94,69
<b>EU UKUPNO</b>	<b>340,43</b>	<b>360,13</b>	<b>447,03</b>	<b>425,44</b>

**Napomene:**

<sup>1</sup> Podaci za Dansku i Nizozemsku se temelje na statističkom izvješću iz 2009. godine.

<sup>2</sup> Podaci za Maltu iz izvješća iz 2010. godine

<sup>3</sup> Podaci za Sloveniju nisu uzete u obzir u 2010. godini jer kao zemlja članica nije podnijela statistički izvještaj više od dvije godine

<sup>4</sup> Podaci za Švedsku u izvješću za 2010. godinu odnose na srednju vrijednost temeljenu na dvije procjene podnesene Komisiji.

Izvor: Annual Public Procurement Implementation Review , Brussels (2012) i Annual Public Procurement Implementation Review, Brussels (2014).

Ukupna procijenjena vrijednost natječaja objavljenih u TED-u, prema procjeni Europske komisije smanjena je sa 447 u 2010. na 425 milijardi eura u 2011. godini, što je smanjenje od 4,8 %. Procijenjeno smanjenje javne potrošnje u zemljama članicama rezultat je gospodarske i financijske krize, ali i poboljšanja u primjeni metodologije koju koristi Europska komisija za izradu svojih procjena. Podaci dostavljeni od zemalja članica uzimaju se s oprezom jer su nepotpuni i različiti. Dok Europska komisija procjenjuje vrijednost natječaja objavljenih u TED-u na temelju procijenjenih vrijednosti natječaja, Statistička izvješća temelje se na

ukupnim vrijednostima dodijeljenih ugovora jer nisu svi pozivi okončani dodjelom ugovora (npr. poništenje postupka). Nadalje, statistička izvješća zaostaju od procjene EK zbog razlike u vremenskoj seriji objava (vrijeme koje protječe između poziv za podnošenje ponuda i dodjele ugovora), neusklađenosti oko statističkog izvještavanja te zbog nedostupnosti informacija o raznim nabavama (npr. razlike u pokrivenost nabave u komunalnom sektoru). Naime, nisu sve komunalne djelatnosti obuhvaćene GPA<sup>46</sup> (Government Procurement Agreement), odnosno Sporazumom o javnim nabavama, stoga ne podliježu obvezama statističkog izvješćivanja.

U suradnji s nadležnim tijelima unutar nacionalnih granica nastojat će se osigurati metodološka dosljednost, pružiti bolje razumijevanje teškoća s kojima se susreću nacionalne vlasti u prikupljanju relevantnih podataka, čime bi se poboljšala kvaliteta zaključaka.

Obzirom da je Republika Hrvatska postala članicom EU, Uprava za sustav javne nabave najkasnije do 31. listopada tekuće godine dužna je dostaviti Europskoj komisiji statističko izvješće o javnoj nabavi koje se posebno odnosi na ugovore o javnoj nabavi robe, ugovore o javnim uslugama i ugovore o javnim radovima koje su naručitelji sklopili tijekom prethodne godine.

---

<sup>46</sup> Sporazum o javnoj nabavi (Agreement on Government Procurement – GPA) je plurilateralnih sporazum u okviru WTO-a. Nisu svi članovi WTO stranke Sporazuma. Naručitelji na koje se odnosi Sporazum obvezni su pri sklapanju ugovora o javnoj nabavi primijeniti njegove odredbe na gospodarske subjekte zemalja koje su strane Sporazuma. Tako i RH pri sklapanju ugovora o javnoj nabavi obuhvaćenih Sporazumom, primjenjuje na gospodarske subjekte država članica uvjete jednako povoljne kao one koje jamči gospodarskim subjektima trećih država koje su strane Sporazuma o javnoj nabavi (čl. 4. ZJN). Sporazum o javnoj nabavi dostupan je na [http://www.wto.org/english/docs\\_e/legal\\_e/gpr-94\\_e.pdf](http://www.wto.org/english/docs_e/legal_e/gpr-94_e.pdf), i Revidirani Sporazum na [http://www.wto.org/english/docs\\_e/legal\\_e/rev-gpr-94\\_01\\_e.pdf](http://www.wto.org/english/docs_e/legal_e/rev-gpr-94_01_e.pdf)

#### **4. EVALUACIJA POSTUPAKA JAVNE NABAVE INVESTICIJSKOG PROJEKTA ŠKOLSKO - GRADSKA SPORTSKA DVORANA U PAZINU**

Pokretanje i upravljanje investicijskim projektima izazov je za svakog investitora. Posljedica globalne financijske i gospodarske krize odrazila se i u RH, kako na nacionalnoj razini, tako i regionalnoj, odnosno lokalnoj razini, ograničivši raspoloživost javnih financijskih sredstava u svim područjima ulaganja. U situaciji nedostatnih financijskih sredstava za pokretanje infrastrukturnih projekata trebala bi jačati potreba i za kvalitetnijom pripremom projekata.

Investicijski projekt je osmišljeni skup međusobno povezanih i vremenski raspoređenih multidisciplinarnih aktivnosti koje za cilj imaju realizaciju nekog ulaganja (Gunjača i dr., 2013b, str. 3). Dobro realizirani investicijski projekt mora biti ostvaren unutar planiranih financijskih sredstava, zadanih rokova izgradnje i imati zadovoljnog investitora.

Zakon o proračunu (NN 87/08 i 136/12) definira investicije ili kapitalna ulaganja kao ulaganja u povećanje i očuvanje vrijednosti imovine, ulaganja u zemljišta, građevine, opremu i drugu dugotrajnu materijalnu i nematerijalnu imovinu, uključujući ulaganja u izobrazbu i osposobljavanje, razvoj novih tehnologija, poboljšanja kvalitete života i druga ulaganja iz kojih će se ostvariti koristi. Istim zakonom regulirano je preuzimanje obveza po investicijskim projektima, na način da se obveze po investicijskim projektima mogu preuzeti tek po provedenom stručnom vrednovanju i ocijenjenoj opravdanosti i učinkovitosti investicijskog projekta. Naime, Vlada RH trebala je uredbom propisati način ocjene i postupak odobravanja investicijskih projekata. Rok za donošenje uredbe istekao je još 7. lipnja 2013. godine. Neovisno o tome prije donošenja odluke o realizaciji investicijskog projekta trebalo bi provesti ocjenjivanje njegove opravdanosti i isplativosti, pripremiti investicijsku dokumentaciju koja će obuhvatiti cjelovitu procjenu ekonomskih, financijskih, tehničko- tehnoloških, prostornih, razvojnih, socijalnih, političkih i drugih posljedica kao i procjenu utjecaja na okoliš.

Provođenju postupka javne nabave za svaku investiciju prethodi projektni ciklus investicijskog projekta koji možemo promatrati kroz nekoliko faza. Faze projektne ciklusa prikazati ćemo na projektu Školsko – gradska sportska dvorana u Pazinu (dalje: ŠGSD).

##### ***I. FAZA PROJEKTOG CIKLUSA – priprema projekta, ideja i strateški okvir***

Priprema projekta polazi od temeljne svrhe projekta, što projekt nudi, koji su ciljevi, kakav se rezultat može očekivati, koja je ciljana skupina i kakav će biti učinak.

Investicijski projekt Grada Pazina pod nazivom „Izgradnja školsko - gradskog rekreacijskog centra“, koji čini izgradnja ŠGSD i uređenje atletske staze, prepoznat je kao važan segment razvoja i uvršten je u Razvojnu strategiju Istarske županije za razdoblje od 2011.- 2013. godine<sup>47</sup> u sklopu strateškog cilja II. Razvoj ljudskih resursa (Prioritet 2.2. Osposobljavanje, jačanje i unaprjeđenje predškolskih, osnovnoškolskih i srednjoškolskih ustanova te visokih učilišta, Mjera 2.2.1. Izgradnja i opremanje obrazovnih institucija).

Cilj projekta je osiguranje sportskih, obrazovnih i društvenih kapaciteta neophodnih za društveni razvoj Grada Pazina i zadovoljavanje potreba stanovnika Grada Pazina i okolnih naselja i općina. Izgradnja ŠGSD bit će u funkciji odvijanja sportskih aktivnosti Gimnazije i strukovne škole Jurja Dobrile u Pazinu, Osnovne škole Vladimira Nazora Pazin, gradskih sportskih klubova, rekreativaca, u svrhu organizacije regionalnih, državnih, međunarodnih natjecanja i razna kulturna, glazbena i scenska događanja, što znači da se prostor može jednostavno prenamijeniti i preoblikovati.

Temeljem prihvaćene ideje vrlo je važno identificirati probleme koji se žele riješiti projektom, utvrditi razloge pokretanja projekta, jasno definirati što se projektom namjerava poboljšati, te povezati projekt sa širom zajednicom i sagledati je li planirani projekt dio nekog većeg sustava. U Tablici 16 autor je kroz prihvaćenu ideju i ciljeve projekta izradio SWOT analizu projekta izgradnje ŠGSD u Pazinu.

---

<sup>47</sup> Županijska razvojna strategija Istarske županije (ŽRS) temeljni je planski dokument za održivi društveno-gospodarski razvoj svake županije. Sukladno Zakonu o regionalnom razvoju Republike Hrvatske (NN 153/09), navedena strategija zamijenila je Regionalni operativni program (ROP-ove ), koji je za razdoblje od 2006. do konca 2010. godine izradila Istarska razvojna agencija (IDA) d.o.o., a Skupština Istarske županije usvojila 11. rujna 2006. godine, Koncem 2010. donijeta je Županijska razvojna strategija (ŽRS) za razdoblje od 2011. do 2013. godine. Po završetku spomenutog razdoblja, uslijedit će izrada strateških dokumenata usklađenih sa sedmogodišnjim ciklusima planiranja Europske unije. ŽRS prepoznala je važnost izgradnje sportske dvorane i atletske staze u Pazinu, u sklopu točke 2.6. Društvene djelatnosti, podtočke 2.6.5. Sport, s ciljem rješavanja problema koji se očituju u lošem i neučinkovitom sustavu školskog sporta (izvannastavne aktivnosti), te nezadovoljavajuće sportske infrastrukture.

**Tablica 16. SWOT analiza projekta Školsko - gradske sportske dvorane u Pazinu**

SNAGE	SLABOSTI
<ul style="list-style-type: none"> <li>• pružanje sportsko-rekreacijske aktivnosti za sve građane (odrasli , djeca, sportaši)</li> <li>• kinezoterapijske aktivnosti,</li> <li>• sportskim aktivnostima u funkciji unapređenja i čuvanja zdravlja i postizanja psihofizičke sposobnosti stanovništva, tjelesnom kulturom i sportskim aktivnostima invalida i drugih osoba oštećena zdravlja,</li> <li>• podupiranje sporta od strane Grada</li> <li>• inovativne usluge i sportski proizvodi (nogotenis i sl.)</li> <li>• talentirani sportaši</li> <li>• veliki izbor sportske opreme i rekvizita</li> <li>• smještaj u blizini Gimnazije i strukovne škole Jurja Dobrile u Pazinu i Osnovne škole Vladimira Nazora Pazin</li> <li>• razvijena prometna i ostala infrastruktura, osiguran pristup vozilima i autobusima</li> <li>• registrirana brojna sportska društva (cca 30) sa cca 780 članova - potencijalnih korisnika dvorane</li> <li>• mogućnost cjelogodišnje upotrebe dvorane</li> <li>• jak imidž u sportskim krugovima (rukomet, košarka, odbojka)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• neodgovarajući financijski resurs</li> <li>• slabo razvijene strategije za funkcionalna područja</li> <li>• nedostatna financijska sredstva za pokriće iskazanih potreba korisnika</li> <li>• ne postoje financijska sredstva za poticanje izvrsnosti (vrhunski sport)</li> <li>• nekvalitetna sportska selekcija</li> <li>• unutrašnji operativni problemi</li> <li>• nedostatak menadžerskog talenta</li> <li>• veći troškovi u odnosu na ključne konkurente</li> </ul>
PRILIKE	PRIJETNJE
<ul style="list-style-type: none"> <li>• društveni razvoj</li> <li>• zapošljavanje</li> <li>• poticanje i promicanje sporta</li> <li>• dostignuti minimalne standarde za provedbu programa nastavnih i izvan nastavnih aktivnosti</li> <li>• dodatna potpora školama za izvan nastavne aktivnosti u sportu</li> <li>• odrediti jedinstveni minimum proračunskih izdvajanja jedinica lokalne uprave za javne potrebe u sportu</li> <li>• uvođenje dodatnih sportskih programa za predškolski odgoj</li> <li>• jačanje sustava školskog sporta</li> <li>• stimulirati pojedinačnu i skupnu izvrsnost te nagrađivati iznimna postignuća na državnoj i međunarodnoj razini</li> <li>• unapređenje korištenja slobodnog vremena mladih</li> <li>• poticati osnivanje institucija, financiranje aktivnosti te razvoj novih sportskih programa</li> <li>• mogućnost dobrih odnosa s konkurentskim organizacijama, rast tržišta donatora i sponzora</li> <li>• organizacija nacionalnih i državnih natjecanja</li> <li>• donijeti strategiju razvoja sporta</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• nedostatno i nesigurno financiranje sportskih aktivnosti</li> <li>• loš i neučinkovit sustav školskog sporta (izvan nastavne aktivnosti)</li> <li>• sportski i turistički kapaciteti na obalnom području</li> <li>• nepovoljne demografske promjene</li> <li>• promjena potreba i ukusa kupaca sportskih potreba</li> <li>• ulazak inozemnih konkurenata na domaće tržište</li> <li>• povećan interes za alternativne vidove zabave, rekreacije i sportskih aktivnosti</li> </ul>

Izvor: Izrada autora na temelju podataka iz Razvojne strategije Istarske županije za razdoblje od 2011.-2013. (2010)

Idejno urbanističko i arhitektonsko rješenje, te glavni izvedbeni projekt za izgradnju ŠGSD izradilo je trgovačko društvo AAI ISKRA d.o.o. Rovinj u 2011. godini. Glavni projekt ŠGSD, Broj 12./2007.A/11<sup>48</sup>, obuhvaća:

- prostor dvorane – koji čini glavno borilište s mogućnošću podjele dvorane na tri glavne sportske cjeline; teleskopske tribine za otprilike 750 gledatelja, a parter je dimenzioniran za igranje velikog broja takmičarskih sportova,

<sup>48</sup> Projekt izgradnje ŠGSD u Pazinu, zaseban je projekt od uređenja atletske staze. Atletska staza nije predmet daljnje analize.



- prateće prostore i sadržaje nužne za redovito odvijanje sportskih, kulturnih i drugih društvenih aktivnosti (svlačionice, društvene prostorije, ugostiteljski objekt, spremišta, sanitarije, tehnička soba, kotlovnica, kabineti za fizičku i medicinsku dijagnostiku i prostorije za klubove)

- jedna manja polivalentna dvorana.

Planirana površina izgradnje iznosi 2.803 m<sup>2</sup> neto. Procijenjena vrijednost izgradnje ŠGSD u Pazinu sa pješačkim pristupom i uređenim glavnim školskim trgom prema projektu iznosila je 22.211.600,00 kn (bez PDV-a)<sup>49</sup>.

Projektни zadatak ispunjava odgojne, obrazovne i funkcionalne ciljeve te prostorne uvjete s obzirom na broj učenika, nastavnika, raspoloživih kapaciteta i specijaliziranih prostora. Zbog postojanja zajedničkih interesa za izgradnjom ŠGSD, Istarska županija, Grad Pazin, Osnovna škola Vladimira Nazora Pazin i Gimnazija i strukovna škola Juraj Dobrile potpisali su Pismo namjere kojim se navedene škole obvezuju ustupiti pojedine dijelove parcela Gradu Pazinu za potrebe formiranja parcele za gradnju. Grad Pazin obvezao se pripremiti projektну dokumentaciju i provesti investiciju, dok se Istarska županija obvezala na sufinanciranje projekta (50% ).

## ***II. FAZA PROJEKTOG CIKLUSA- model financiranja i prijava projekta***

U ovoj fazi sagledavaju se aspekti pojedinog modela financiranja. Financiranje investicijskog projekta može se riješiti na različite načine: proračunsko financiranje, zaduženje, financiranje putem fondova EU, model javno- privatnog partnerstva i sl.

Kako je već navedeno, Zakonom o proračunu definirano je donošenje plana razvojnih programa. Problem predstavlja činjenica da je unatoč zakonskim odredbama planiranje kapitalnih investicija u većem dijelu lokalnog javnog sektora Republike Hrvatske ipak formalne prirode. Ulaganja u kapitalne objekte preduvjet su funkcioniranja lokalnih jedinica i predstavljaju osnovu djelovanja lokalne ekonomije. Grad Pazin nije izuzetak, poznato je da se jedinice lokalne samouprave nalaze u situaciji da liste potencijalnih projekata značajno prelaze njihove proračunske mogućnosti, a nije isključena niti činjenica da kapitalni projekti predstavljaju ostvarenje različitih ciljeva u okviru interesnih grupa u lokalnoj zajednici, stoga je sam izbor projekata izuzetno osjetljivo pitanje.

---

<sup>49</sup> Procijenjena vrijednost izgradnje ŠGSD utvrđena projektom predstavlja projektantski troškovnik. Služi kao smjernica investitoru za daljnje planiranje i realizaciju investicije, te nije uvjet za utvrđivanje procijenjene vrijednosti s kojom investitor pokreće postupak javnu nabave.

Prije donošenja odluke o načinu financiranja, Grad Pazin kandidirao je projekt Školsko gradskog sportsko rekreacijskog centra u sklopu Programa usmjeravanja i rasporeda sredstava za razvoj otoka i priobalja u 2012. godini pri Ministarstvu regionalnog razvoja i fondova EU (dalje. MRRIFEU)<sup>50</sup>. Projekt je prijavljen u iznosu od **28.260.500,00** kn (s PDV-om). Po okončanju natječaja, sklopljen ugovor o sufinanciranju Školsko gradskog sportsko rekreacijskog centra, prema prijedlogu MRRIFEU u slijedećem omjeru i iznosu:

**Tablica 17. Omjer financiranja projekta Školsko gradskog sportsko rekreacijskog centra temeljem Ugovora Grada Pazina i Ministarstva regionalnog razvoja i fondova Europske unije**

	Omjer (%)	Iznos (s PDV-om)
Grad Pazin	65%	18.369.162,50
MRRIFEU	35%	9.891.087,50
	<b>100%</b>	<b>28.260.250,00</b>

***Napomena:** Odobreni iznos odnosi se na Športsko gradski sportsko rekreacijski centar koji uključuje izgradnju školske dvorane i rekonstrukciju atletske staze. Sredstva će se koristiti za projekt Izgradnje ŠGSD i Stručnog nadzora ŠGSD.*

Izvor: Grad Pazin, Gradonačelnik (2012), izrada autorice

Nakon odobrenog sufinanciranja od strane MRRIFEU, Grad Pazin pristupa razradi projekta, na način da utvrđuje prioritete iz navedenog projekta, faze pripreme i provedbe projekta i pronalaženje modela financiranja investicije.

U Tablici 18 u nastavku, prikazani su ostvareni prihodi Proračuna Grada Pazina od 2010. do 2013. godine prema namjeni. Vidimo da tijekom promatranog razdoblja od ukupno ostvarenih proračunskih prihoda u prosjeku je samo 36,40% nenamjenskih prihoda. Nenamjenske prihode čine: porez i prirez na dohodak, porez na imovinu, porez na robu i usluge, prihodi od financijske imovine (kamate na depozite i sl.), prihodi od nefinancijske imovine (zakup i iznajmljivanje imovine), upravne i administrativne pristojbe, kazne i upravne mjere te ostali prihodi (bez posebne namjene). Izvor financiranja nenamjenskih prihoda su opći prihodi i primici, koji u prosjeku za Grad Pazin iznose 20 milijuna kuna godišnje. Tijekom proračunskog razdoblja nenamjenskim prohodima financiraju se tekući rashodi poslovanja gradske uprave i ustanova nad kojima Grad Pazin ima osnivačka prava, donacije za rad udruga i realizaciju socijalnih, kulturnih sportskih i drugih programa i projekata. Primarna uloga javnog sektora je zadovoljavanje javnih potreba, čime ograničene proračunske potrošnje često dovode do smanjenja sredstava namijenjenih kapitalnim ulaganjima, jer se najčešće

<sup>50</sup> Program (broj KLASA: 302-02/12-01/15, URBROJ: 538-03-12-1 od 16. travnja 2012. godine) je uvršten u Državni proračun RH za 2012. godinu te projekcijama istih za 2013. i 2014. godinu (NN 24/12).

smanjenjem rashoda proračuna najprije „režu“ troškovi namijenjeni održavanju i izgradnji infrastrukture. Prema podacima iz Tablice 18 možemo zaključiti da Grad Pazin ne može oporezivanjem prikupiti dovoljno prihoda za sufinanciranje investicije izgradnje ŠGSD. Gotovo ista situacija bilježi se u svim jedinicama lokalne (područne) regionalne samouprave.

**Tablica 18. Struktura ostvarenih prihoda proračuna Grada Pazina od 2010. do 2013. godine u tisućama kn**

R.b.	PRIHODI	2010.	%	2011.	%	2012.	%	2013.	%
1	Decentralizirana sredstva za Osnovnu školu i JVP Pazin	11.251	22,41	10.701	15,59	9.914	21,07	9.354	14,86
2.	Namjenski prihodi	19.171	38,19	35.631	51,90	18.222	38,73	32.379	51,44
3.	Nenamjenski prihodi	19.776	39,40	22.320	32,51	18.911	40,20	21.209	33,70
4.	<b>UKUPNO</b>	<b>50.198</b>	<b>100</b>	<b>68.652</b>	<b>100</b>	<b>47.047</b>	<b>100,00</b>	<b>62.942</b>	<b>100</b>

Izvor: Grad Pazin, Upravni odjel za gospodarstvo, financije i proračun, *Godišnja izvješća o izvršenju proračuna Grada Pazina od 2010.-2013. godine*

Kako je projekt prepoznat kao dio strateškog plana Istarske županije, Grad Pazin odlučio se na model financiranja projekta dugoročnim zaduživanjem te je dana 12. prosinca 2011. godine s Istarskom županijom potpisan Predugovor, a 13. ožujka 2013. godine Sporazum o sufinanciranju otplate kredita projekta kojim su ugovorene strane preuzele svaka 50% financiranja ugovorenog kreditnog iznosa.

Postupak zaduživanja jedinica lokalne samouprave provodi se sukladno Pravilniku o postupku zaduživanja jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave i davanju jamstva jedinica područne (regionalne) samouprave (NN 55/09 i 139/10) (dalje Pravilnik). Dva često korištena argumenta za opravdavanje strukturalnog zaduživanja jesu:

- 1) budući da koristi od dugotrajnih javnih dobara financiranih zaduživanjem imaju i buduće generacije, pravedno je da iste snose i dio tereta investicije i
- 2) zaduživanje omogućuje financiranje više javnih investicija nego što ih je moguće financirati porezima.

Dobivanju suglasnosti Vlade RH za zaduženje, prethodi procedura prikupljanja potrebnih dokumenata<sup>51</sup>, uz obvezu poštivanja granice godišnje obveze proračuna.<sup>52</sup>

<sup>51</sup> Sastavni dio zahtjeva za zaduženje čine dokumenti opisani u članku 10. Pravilnika.

Zašto Grad Pazin nije primijenio model JPP? Naime, Vlada Republike Hrvatske donijela je u 12. travnja 2012. godine na sjednici Okvirni program izgradnje, dogradnje i rekonstrukcije javnih građevina prema ugovornom obliku javno-privatnog partnerstva (JPP), prema kojem je izrađen potencijalni investicijski okvir za primjenu modela JPP-a. Grad Pazin nije prijavio projekt prvenstveno zbog neriješenih imovinsko-pravnih odnosa, nedostatka prakse, te ograničavajuće okolnosti glede: nedostatka financijskih sredstava za ulaganja u projekte sportske infrastrukture; nedostatak zajedničkog interesa privatnih i javnih partnera o ulaganjima u projekte vezane uz sportsko-rekreacijske sadržaje; nedostatak kriterija raspodjele financijskih sredstava (koja su ionako mala) namijenjenih sportu prema njegovom značaju kako za državu, tako i za pojedine jedinice lokalnih samouprave; nedostatak jasne definicije pojma javnog dobra, javnog interesa i javnih potreba na nivou svih društvenih institucija i zajednica od državnog do lokalnog nivoa (kako bi se pronašle adekvatne mogućnosti poticanja ulaganja i suradnje sa privatnim partnerima); značajan utjecaj politike na donošenje odluka kojima se povećava rizik dugoročnih ulaganja; nedostatak koncepcije razvoja sportsko-rekreacijske ponude; nedostatak kvalitetno educiranih i sposobnih kadrova i sl.

### ***III. FAZA PROJEKTOG CIKLUSA- projektna organizacijska struktura, projektiranje***

Važan korak u ovoj fazi je donošenje Odluke o osnivanju i imenovanju projektnog tima. Gradonačelnik Grada Pazina, 24. rujna 2012. godine, donio je Odluku o osnivanju i imenovanju Radne skupine za realizaciju projekta izgradnje ŠGSD i internu odluku o imenovanju voditelja projekta. U 2011. godini izrađeno je Idejno urbanističko i arhitektonsko rješenje i glavni izvedbeni projekt za izgradnju ŠGSD na novoj lokaciji izrađen od trgovačkog društva AAI ISKRA d.o.o. Rovinj. Naime, riječ je o projektu koje je izrađen još 2007. godine, ali se pristupilo njegovoj izmjeni i dopuni za smještaj na novoj lokaciji. Te izmjene i dopune utjecati će na daljnju realizaciju projekta, potrebu izrade novih izmjena i dopuna projekta izgradnje ŠGSD, a time i odstupanja od ugovorenog troškovnika o čemu će biti govora u daljnjoj razradi projekta.

---

<sup>52</sup> Utvrđivanje ukupne godišnje obveze, sukladno Pravilniku o postupku zaduživanja te davanja jamstava i suglasnosti jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave, ne smije prelaziti 20% ostvarenih prihoda poslovanja i prihoda od prodaje nefinancijske imovine iz Izvještaja o prihodima i rashodima, primicima i izdacima (Obrazac: PR-RAS, razina: 22) za razdoblje od 1. siječnja do 31. prosinca godine koja prethodi godini u kojoj se zadužuju, umanjeni za prihode: od domaćih i stranih pomoći i donacija; iz posebnih ugovora: sufinanciranje građana za mjesnu samoupravu, te ostvarene s osnove dodatnog udjela u porezu na dohodak i pomoći izravnjanja za financiranje decentraliziranih funkcija.

#### ***IV. FAZA PROJEKTOG CIKLUSA- studija izvodljivosti investicijskog projekta***

Studija izvodljivosti investicijskog projekta je faza u kojoj se na temelju pravomoćne lokacijske dozvole i opisa iz idejnog projekta detaljno obrazlaže i analizira investicijski projekt, a trebala bi uključiti podatke o naručitelju (opis projekta, cilj), opis stanja u okruženju, plan realizacije projekta (strategija, iskoristivost projekta), opis troškova (operativnih i onih koji su prethodili u osmišljavanju projekta), financijsku analizu, procjenu rizika i dr. Nažalost studija izvodljivosti, kao i društveno –ekonomska korist za širu zajednicu izostala je iz ove faze projekta. Projekt je pokrenut na temelju prethodno ispunjenog Upisnika o podprojektu MRRIFEU i navedenih ciljeva projekta.

Svojevrсна studija gospodarske opravdanosti izgradnje sportske dvorane sa pratećim sadržajima u Gradu Pazinu postoji za lokaciju sportske dvorane prema projektu iz 2007. godine. Izrađena je u svibnju 2008. godine, ali ista se ne može primijeniti, niti s aspekta procijene troškova ulaganja i održavanja, a niti procijene prihoda. Zajednički elementi ogledaju se samo u procijeni broja korisnika dvorane.

U napomeni uz Tablicu 17 već je istaknuto da se iz osiguranih sredstava MRRIFEU planira financirati izgradnja i nadzor ŠGSD sukladno projektu iz 2011. godine. Projekt Opremanja i uređenja interijera ŠGSD zaseban je projekt, čija realizacija započinje u 2014. godini, o čemu će biti govora u daljnjem radu.

#### ***V. FAZA PROJEKTOG CIKLUSA- faza realizacije projekta***

Peta faza realizacije projekta uključuje provedbu postupaka javne nabave investicijskog projekta ŠGSD te realizacije ugovora.

##### ***V.1. Faza realizacije projekta- provedba postupaka javnih nabava za projekt izgradnje Školsko - gradske sportske dvorane u Pazinu***

Nakon što je projekt izgradnje ŠGSD izrađen i odobren, utvrđeni izvori financiranja, okvirno definirani ciljevi projekta, prije same faze realizacije projekta gradnje pristupa se provođenju postupaka javne nabave. Grad Pazin preuzima ulogu investitora od same ideje do realizacije ugovora, dok se u postupcima nabave pojavljuje u ulozi naručitelja.

U postupku javne nabave najveću ulogu ima specijalisti javne nabave (osoba koja posjeduje certifikat za provođenje postupaka javne nabave) i koja će biti zadužena za odabir adekvatnog postupka javne nabave, izradu dokumentacije za nadmetanje, utvrđivanje procijenjene vrijednosti nabave, pripremu tehničke specifikacije, vršiti objave u EOJN, sudjelovati na

otvaranju i pregledu ponuda i predlaganju odgovornoj osobi naručitelja odluku o odabiru i /ili poništenju.

**Postupci javne nabave** provode se u tri faze:

***U prvoj fazi*** za planirane postupke javne nabave, trebalo je:

- a) imenovati ovlaštene predstavnike javnog naručitelja i definirati njihove ovlasti i odgovornosti,
- b) odabrati odgovarajući postupak javne nabave,
- c) utvrditi procijenjene vrijednosti nabave,
- d) uvrstiti nabave u Plan nabave uz navođenje svih obveznih elemenata (od evidencijskog broja nabave, vrsta postupka, početak i kraj postupka, navod da li se sklapa ugovor ili okvirni sporazum, te predmet nabave).

Kako su nabave planirane tek sredinom 2012. godine naručitelj pristupa izmjeni Plana nabave za 2012. godinu i uvrštava tri nova predmeta nabave i to: Izgradnju ŠGSD, Uslugu stručnog nadzora gradnje ŠGSD i Uslugu nabave dugoročnog kredita za kupnju zemljišta<sup>53</sup>, izgradnju i stručni nadzor ŠGSD. Naime, važno je istaknuti da se postupci moraju planirati u Planu nabave i mogu se provesti, ali sredstva za realizaciju trebaju biti osigurana do donošenja Odluke o odabiru najpovoljnijeg ponuditelja.<sup>54</sup>

Zbog uske povezanost predmetnih nabava naručitelj paralelno provodi sva tri prethodno navedena postupka javne nabave (bez suglasnosti za zaduženje ne mogu se sklopiti ugovori za gradnju i nadzor).

Ovlašteni predstavnici javnog naručitelja predložili su primjenu otvorenog postupka javne nabave za sva tri predmeta nabave. To je postupak u kojem svi zainteresirani gospodarski subjekti mogu podnijeti ponudu.

***U drugoj fazi*** javne nabave:

- a) priprema se dokumentacija za nadmetanje (podaci o naručitelju i osobi za kontakt, utvrđuju se svi bitni elementi za izradu ponude od opisa predmeta nabave, tehničkih

---

<sup>53</sup> Grad Pazin je paralelno uz pripremu projekta pristupio i uređenju imovinsko pravnih odnosa na parceli na kojoj se planira gradnja, od rješavanja ustupanja parcela za potrebe gradnje od Osnovne škole i Srednje i strukovne škole Jurja Dobrile u Pazinu do imovinsko pravnih odnosa otkupa parcela od privatnog vlasnika i trgovačkog društva u stečaju Puris d.d. Zbog velike vrijednosti privatne parcele posljednji ugovoreni iznos rate zemljišta u iznosu od 1.350.000,00 kn Grad Pazin namjerava isplatiti iz dugoročnog kredita.

<sup>54</sup> ZJN predvidio je mogućnost nastanka ugovorenog odnosa, tek po dobivanju suglasnosti mjerodavnog tijela za zaduženje Naime u članku 99. navodi se da Odluka o odabiru najpovoljnijeg ponuditelja postaje izvršna istekom roka mirovanja koji iznosi kod malih nabava 10, odnosno 15 dana kada nabava velikih vrijednosti, odnosno ako je nastanak ugovora o javnoj nabavi odnosno okvirnog sporazuma uvjetovan suglasnošću mjerodavnog tijela, ugovor o javnoj nabavi odnosno okvirni sporazum nastaje u trenutku pribavljanja suglasnosti.

specifikacija, troškovnika, mjesta izvođenja radova, odnosno pružanja usluge, obvezni razlozi isključenja, ostali razlozi isključenja (ako naručitelj ocjenjuje potrebnim), dokazi sposobnosti (pravni, financijski, tehnički), bitne odredbe ugovora, način i sadržaj izrade ponude, način određivanja cijene, jamstva, odredbe o zajednici ponuditelja i podizvoditeljima, rok za dostavu ponuda i mjesto otvaranja ponuda, rok, način i uvjeti plaćanja, kriterij odabira ponude i rok za donošenje odluke o odabiru.

b) objava poziva i dokumentacije za javno nadmetanje

**Treća faza** javne nabave uključuje sam tijekom postupka nabave od objave poziva, objave dodatnih informacija, pojašnjenja, izmjene dokumentacije za nadmetanje, analizu, pregled i ocjenu ponuda, do donošenja odluke o odabiru i/ili poništenju postupka.

U nastavku je prikazan tijekom prethodno navedenih postupaka javne nabave:

### Slika 3. Tijek otvorenog postupka Usluge dugoročnog kredita za kupnju zemljišta, izgradnju i stručni nadzor Školsko – gradske sportske dvorane u Pazinu

#### Odluka o imenovanju ovlaštenih predstavnika

- Gradonačelnik donosi Odluku o imenovanju ovlaštenih predstavnika - 15.11.2012. kojom određuje njihove oveze i odgovornosti (potpisivanje izjave o sprječavanju sukoba interesa, sudjelovanje u objavi Poziva, izrada dokumentacije za nadmetanje, otvaranje ponuda, izrada zapisnika, analiza ponuda, izrada prijedloga Odluke o odabiru /poništenju)

#### Izrada Dokumentacije za nadmetanje (čl.3. Uredbe o postupanju s dokumentacijom za nadmetanje i ponudama)

- procijenjena vrijednost nabave : **6.760.103,00 kn**
- glavica: **19.719.163,00 kn**
- rok korištenja kredita: 18 mjeseci
- rok otplate: 174 mjeseca uz mogućnost prijevremene otplate
- otplata glavnice: 58 tromjesečnih rata
- kamata: fiksna
- valuta: HRK
- kriterij odabira: najniža cijena

#### OBJAVA POZIVA ZA NADMETANJE (čl. 23. st. 1. ZJN)

- početak postupka danom slanja poziva za nadmetanje- 16.11.2012.
- objava poziva i dokumentacije - 19.11.2012.

#### ZAHTJEVI ZA OBJAŠNJENJEM I IZMJENOM DOKUMENTACIJE ZA NADMETANJE (čl. 31 st. 3. ZJN)

- objava ispravka dokumentacije- nije utjecalo na rok za dostavu ponuda

#### UPISNIK O ZAPRIMANJU PONUDA (čl. 17. Uredbe o načinu izrade i postupanju s DZN i ponudama)

- Privredna banka Zagreb, ponuda zaprimljena 6.12.2012. u 9:02 h
- rok za dostavu ponuda 6.12.2012. do 10:00 sati

#### JAVNO OTVARANJE PONUDA (čl. 89. st. 7. ZJN)

- izrada Zapisnika o javnom otvaranju ponuda - 6.12.2012. cijena ponude: 5.430.738,59

#### PREGLED I OCJENA PONUDA (čl. 90. do 95. ZJN)

- izrada Zapisnika o pregledu i ocjeni ponuda
- **Rangiranje ponuda:**
- 1. Privredna banka Zagreb d.d.

#### ODLUKA O ODABIRU (čl. 96. ZJN)

- Gradonačelnik Grada Pazina donosi Odluku o odabiru najpovoljnije ponude - Privredne banke Zagreb d.d. po cijeni od 5.430.738,59 kn
- Odluka o odabiru sa Zapisnikom o pregledu i ocjeni ponuda dostavlja se odabranom ponuditelju
- rok za žalbu 5 dana

#### ROK MIROVANJA (čl. 98)

- rok mirovanja ne primjenjuje se jer je u postupku sudjelovao samo jedan ponuditelj.
- ugovorni odnos nastaje dobivanjem suglasnosti Vlade RH za zaduženje.

#### ODLUKA O ZADUŽIVANJU GRADSKOG VIJEĆA GRADA PAZINA (čl.86. Zakona o proračunu i čl. 10. t. 5. Pravilnikao postupku zaduživanja te davanja jamstva i suglasnosti JLP(R)S

- Gradsko vijeće Grada Pazina donijelo je Odluku o zaduživanju Grada Pazina temeljem provedenog postupka javne nabave Usluge dugoročnog kredita- 20.12.2012.
- Upravni odjel za gospodarstvo, financije i proračun Grada Pazina priprema zahtjev za zaduženje i upućuje ga Ministarstvu financija.

#### ZAVRŠETAK POSTUPKA JAVNE NABAVE I NASTANAK UGOVORA (čl. 103. st. 1. ZJN)

- Vlada RH donijela je Odluku o davanju suglasnosti Gradu Pazinu za zaduženje kod Privredne banke Zagreb d.d., - 28. ožujka 2013.

Izvor: Grad Pazin, Ured Grada, 2012a.



Procijenjena vrijednost nabave usluge kredita utvrđena je na temelju procijenjene vrijednosti izgradnje ŠGSD. Dokumentacija za javno nadmetanje usluge dugoročnog kredita, specifična je u odnosu na ostale nabave. Naime, kompletna dokumentacija za nadmetanje izrađena je na način koji odgovara uvjetima iz „Programa kreditiranja komunalne infrastrukture“<sup>55</sup> Hrvatske banke za obnovu i razvoj (dalje HBOR), od procijenjene vrijednosti nabave, namjene kredita, rokova korištenja i otplate, naknade za obradu kredita, naknade za rezervaciju sredstava i sl. Navedeni Program nije se isticao u dokumentaciji iz razloga što se i sam HBOR može javiti na natječaj. Obzirom na ograničene administrativne kapacitete HBOR se ne javlja na javne natječaje, već surađuje sa poslovnim bankama stoga je o i objavljen Popis poslovnih banaka uključenih u suradnju na provedbi Programa kreditiranja komunalne infrastrukture. Tek je u rujnu 2014. godine HBOR izdalo Priopćenje o postupanju zaduživanja jedinica lokalne, područne (regionalne) samouprave i društava u njihovom većinskom vlasništvu kod HBOR-a. Navedenim priopćenjem pozivaju se na mišljenje Ministarstva gospodarstva, Uprave za sustav javne nabave od 10. veljače 2012. godine, kojim se jedinicama lokalne, područne (regionalne) samouprave za kreditiranje od strane HBOR-a za nabavu financijskih sredstava za potrebe financiranja infrastrukturnih objekata o općeg interesa, a koji se provode u sklopu nekog od programa HBOR-a i za koje HBOR donosi zasebne odluke o kreditiranju, nije nužno provoditi postupke javne nabave po ZJN. Na snagu je stupila i nova Direktiva 2014/24/EU kojom se proširuju odredbe o izuzećima od primjene tako da se (članak 10(f)) procedura javne nabave ne primjenjuje za ugovore o zajmu bez obzira da li su povezani s izdavanjem, prodajom, kupnjom ili prijenosom vrijednosnih papira ili drugih financijskih instrumenata. Unatoč Mišljenju Uprave za sustav javne nabave do sada se provodila javna nabava za takvu vrstu usluga. Niti HBOR, a niti Uprava za sustav javne nabave nisu dale niti jedno službeno priopćenje obveznicima primjene Zakona o javnoj nabavi, a prošlo je dvije godine. U ovakvim nabavama dalo bi se naslutiti kršenje nekih načela javne nabave kao načelo slobode pružanja usluga, načelo tržišnog natjecanja i načelo jednakog tretmana. Naime, malo je vjerojatno da bi banke putem komercijalnih kredita odobrile ovako nisku i fiksnu kamatnu stopu za dugoročne kredite. Važno je istaknuti da su poslovne banke nefleksibilne i ne žele odstupati od svoje poslovne politike, inzistiraju na izradi prijedloga ugovora i uvođenjem odredbi koje nisu bile sastavni dio dokumentacije za javno nadmetanje

---

<sup>55</sup> PBZ d.d. i HBOR potpisali su Ugovor o poslovnoj suradnji broj PS-19/01 od 12.3. 2001. godine, te dodatak ugovora broj: KO - 09/13 od 29.4.2013. Kamatne stope koje HBOR izravno ili putem poslovnih banaka ponudi sukladno Zakonu o javnoj nabavi na javnim nadmetanjima za nabavu novčanih kredita su fiksne i nepromjenjive, iznose do 4% godišnje.

(npr. plaćanje troškova između poslovne banke i HBOR-a i sl.) i teško prihvaćaju prijedloge ugovornih odredbi korisnika kredita.

Ako pogledamo Sliku 3 vidimo da je procijenjena vrijednosti nabave usluge kredita iznosila 6.760.103,00 kn i znatno odstupa od odabrane ponude (5.430.738,59 kn), što znači da ni Grad Pazin nije očekivao tako nisku kamatnu stopu za dugoročno zaduženje. Donošenjem Odluke o odabiru, Gradskom vijeću upućen je prijedlog Odluke o zaduženju za navedeni iznos. Po usvajanju iste od strane Gradskog vijeća Grada Pazina, Gradonačelnik Grada Pazina upućuje zahtjev za zaduženje. U nastavku je dat izvod iz obrasca ZJS<sup>56</sup> kojeg je Grad Pazin dostavio Ministarstvu financija.

**Tablica 19. Izvod iz Obrasca ZJS- Zahtjev za davanje suglasnosti za zaduživanje / davanje jamstva / suglasnosti**

III. Podaci o kreditu/zajmu			
1	Vrsta zaduženja (nepotrebno precrtati)	a) zaduženje	b) jamstvo* <sup>1</sup> c) suglasnost* <sup>2</sup>
2	Namjena* <sup>3</sup>	Financiranje kupnje zemljišta, izgradnju i stručni nadzor projekta Školsko-gradske sportske dvorane u Pazinu.	
3	Korisnik kredita(zajma)/jamstva	GRAD PAZIN	
4	Ukupan iznos kredita(zajma)/jamstva (5+6b+7b)	25.139.901,59 kn	
5	Iznos glavnice (u kn)	19.719.163,00 kn	
6	Kamatna stopa	a) 3,66%	b) 5.322.142,77 kn
7	Ostali troškovi kredita(zajma)	a) 0,5%	b) 98.595,82 kn
8	Godišnji anuitet (u kn) (4 / (9+10))	1.733.786,32 kn	
9	Rok otplate (bez počka)	14,5 godina	
10	Razdoblje počka	-	
11	Ostvareni proračunski prihodi (u kunama) u prethodnoj godini, umanjeni za prihode i primitke iz čl. 88. st. 4. t.1., 2. i 3.) Zakona o proračunu (NN 87/08)	36.884.678,00	
12	Udio godišnjeg anuiteta u ostvarenim prihodima (točka 8 / 11)	4,70 %	
13	Ukupna godišnja obveza (godišnji anuitet) po kreditima(zajmovima) i danim jamstvima /suglasnostima iz prethodnog razdoblja te dospjele a nepodmirene obveze iz prethodne godine (u kn)	2.513.128,38	
14	Udio točke 13 u točki 11	6,81%	
15	Iznos preuzetog duga za pravnu osobu iz čl. 90. i 91. Zakona o proračunu (NN 87/08) koji je u proračunu za tekuću godinu iskazan na skupini računa 35 (Subvencije), 36 (Pomoći) i 38 (Donacije) prema Pravilniku o proračunskom računovodstvu i računskom planu	0,00	
16	Udio točke 15 u točki 11	0,00	
17	Udio ukupne godišnje obveze iz točaka 12, 14 i 16 (12+14+16)	11,51%	
U Pazinu, 28.12. 2012.		Potpis (župan / gradonačelnik / načelnik)	

Izvor: Grad Pazin, Upravni odjel za gospodarstvo, financije i proračun (2012.)

<sup>56</sup> Prema Pravilniku, zahtjev za davanje suglasnosti za zaduživanje /davanje jamstva / suglasnosti podnosi načelnik, gradonačelnik odnosno župan na Obrascu ZJS Ministarstvu financija.

Nakon provedenog postupaka javne nabave usluge kredita, uključujući ugovorena sredstva MRRIFEU, te potpisanog Sporazuma o sufinanciranju otplate kredita za izgradnju ŠGSD između Grada Pazina i Istarske županije<sup>57</sup>, u nastavku je (Tablica 20) dat prikaz ukupno ugovorenih financijskih sredstava za realizaciju projekta.

**Tablica 20. Ugovoreni iznosi financiranja Školsko- gradske sportske dvorane u Pazinu**

Izvor sredstava	Ugovoreni iznosi		Grad Pazin (50%)	Istarska županija (50%)
	gradnja i nadzor	zemljište		
<b>KREDIT</b>	18.369.163,00	1.350.000,00	9.184.581,50	9.184.581,50
<b>MRRIFEU</b>	9.891.087,50			
<b>UKUPNO:</b>	<b>28.260.250,50</b>			

Izvor: Izrada autorice

Glede provedenog postupka nabave Usluge dugoročnog kredita možemo zaključiti da je postupak uredno preveden s aspekta poštivanja zakonske procedure, međutim iz upisnika o zaprimanju ponuda iz Slike 3, dostavljanjem ponude samo jednog ponuditelja ne možemo u potpunosti govoriti o efikasnom tržišnom natjecanju, bilo iz razloga što banke ne žele preuzimati tako dugoročan rizik s aspekta nisko predložene kamate i odobravanju kredita u kunama na način kako je to predviđeno Programom HBOR-a (do 4%), bilo zbog financijskog poslovanja naručitelja Grada Pazina s aspekta realizacije proračuna. Banke traže uvide u financijsko poslovanje naručitelja kako bi mogle ocijeniti rizik i uvjete odobravanja financijskih sredstava.

<sup>57</sup> Sukladno potpisanom Predugovoru između Grada Pazina i IŽ, ugovorene strane obvezale su se po sklapanju ugovora o kreditu potpisati Sporazum o sufinanciranju otplate kredita u jednakom omjeru – 50% svaka. Sporazum, je potpisan 13. ožujka 2013. godine.

## Slika 4. Tijek otvorenog postupka javne nabave radova „Izgradnja Školsko- gradske sportske dvorane u Pazinu“

### Odluka o imenovanju ovlaštenih predstavnika

- Gradonačelnik donosi Odluku o imenovanju ovlaštenih predstavnika - 30.10.2012. i izmjenu Odluke 13.11.12. kojom određuje njihove obveze i odgovornosti (potpisivanje izjave o spriječavanju sukoba interesa, sudjelovanje u objavi Poziva, izrada dokumentacije za nadmetanje, otvaranje ponuda, izrada zapisnika, analiza ponuda, izrada prijedloga Odluke o odabiru /poništenju)

### Izrada Dokumentacije za nadmetanje (čl.3. Uredbe o postupanju s dokumentacijom za nadmetanje i ponudama)

- procijenjena vrijednosot nabave : **22.258.200,00 kn**
- rok izvođenja radova 18 mjeseci
- kriterij odabira: najniža cijena
- E-MV-9/12-9

### OBJAVA POZIVA ZA NADMETANJE (čl. 23. st. 1. ZJN)

- početak postupka danom slanja poziva za nadmetanje- 2.11.2012.
- objava poziva i dokumentacije - 4.11.2012.

### ZAHTJEVI ZA OBJAŠNJENJEM I IZMJENOM DOKUMENTACIJE ZA NADMETANJE (čl. 31 st. 3. ZJN)

- objava ispravka, dopuna i pojašnjenja dokumentacije- nije utjecalo na rok za dostavu ponuda

### UPISNIK O ZAPRIMANJU PONUDA (čl. 17. Uredbe o načinu izrade i postupanju s dokumentacijom za nadmetanje i ponudama)

- Zaprimljeno 11 ponuda od čega 2 izmjene
- Rok za dostavu ponuda: 4.12.2012. do 17:00 sati

### JAVNO OTVARANJE PONUDA (čl. 89. st. 7. ZJN)

- izrada Zapisnika o javnom otvaranju ponuda- 4.12.2012.

### PREGLED I OCJENA PONUDA (čl. 90. do 95. ZJN)

- izrada Zapisnika o pregledu i ocjeni ponuda: analiza dokaza sposobnosti i isključenja ispravci, dopune i pojašnjenja dokumenata
- Rangiranje ponuda: **bez PDV-a**
- 1. Zajednica ponuditelja: MIPCRU d.o.o. i Geozmjera d.o.o - **19.869.336,13 kn**
- 2. Zajednica ponuditelja: Međimurje Graditeljstvo d.o.o.; Vladimir Gortan d.d. i Ured ovlaštenog inženjera geodezije Boris Brajković - **20.828.138,10 kn**
- 3. Zajednica ponuditelja: LAVČEVIĆ d.d. i TAHIMETAR d.o.o.- **20.463.457,95 kn**
- 4. Zajednica ponuditelja: Zagorje Tehnobeton d.d. i Metra d.o.o. **20.687.897,94 kn**
- 5. Zajednica ponuditelja: Radnik d.d. i Ured ovlaštenog inženjera geodezije Josip Okroša - **20.692.171,50 kn**
- 6. GP Krk d.d. - **20.939.037,01 kn**
- 7. Zajednica ponuditelja: Zagrebgradnja d.o.o. i Geoprojekt d.o.o - **21.127.798,52 kn**
- 8. Zajednica ponuditelja: Gradnja d.o.o. Osijek i Ured ovlaštenog inženjera geodezije Hrvoje Trconić - **21.658.049,75 kn**
- Odbijena **ponuda**:
- 1. TEHNIKA D.D.

### ODLUKA O ODABIRU (čl. 96. ZJN)

- Gradonačelnik Grada Pazina donosi Odluku o odabiru najpovoljnije ponude - 24.1.2013.
- najpovoljnja ponuda prema kriteriju odabira najniže cijene- ponuda **Zajednice ponuditelja MIPCRU d.o.o. i Geozmjera d.o.o** po cijeni od **19.869.336,13 kn** (bez PDV-a), odnosno ukupnoj cijeni ponude **24.838.982,66 kn**(s PDV-om)
- Odluka o odabiru sa Zapisnikom o pregledu i ocjeni ponuda dostavlja se svim ponuditeljima
- rok za žalbu 5 dana

### ROK MIROVANJA (čl. 98)

- rok mirovanja 10 dana.
- ugovorni odnos nastaje dobivanjem suglasnosti Vlade RH za zaduženje. Gradsko vijeće Grada Pazina donijelo je Odluku o zaduživanju Grada Pazina temeljem provedenog postupka javne nabave Usluge dugoročnog kredita- 20.12.2012. Upravni odjel za gospodarstvo, financije i proračun Grada Pazina upućuje zahtjev za zaduženje Ministarstvu financija 28.12.2012.

### ZAVRŠETAK POSTUPKA JAVNE NABAVE I NASTANAK UGOVORA (čl. 103. st. 1. ZJN)

- **Vlada RH donijela je Odluku o davanju suglasnosti Gradu Pazinu za zaduženje kod Privredne banke Zagreb d.d., - 28. ožujka 2013.**

Izvor: Grad Pazin, Ured Grada, 2012b

U otvorenom postupku javne nabave za izvođenje radova procijenjena vrijednost nabave utvrđena je na temelju procijenjenog troškovnika iz projekta. Kao što je već navedeno, projektantski troškovnici su orijentacioni i naručitelj nije u obvezi primijeniti istu vrijednost. Grad Pazin pokrenuo je postupak javne nabave s procijenjenom vrijednosti u iznosu od 22.258.200,00 kn (bez PDV-a), rok za dostavu ponuda utvrđen je u roku od 30 dana od dana objave Poziva. Rok za dostavu ponuda treba prilagoditi specifičnostima, složenosti predmeta nabave i vremenu potrebnom za izradu ponuda. Naručitelj je u ovom postupku pozvao sve zainteresirane gospodarske subjekte na uvid u projekt i lokaciju. Odaziv je bio zadovoljavajući s gledišta zainteresiranosti gospodarskih subjekata za posjet lokacije i uvid u projekt. Upiti za pojašnjenja i izmjene dokumentacije za nadmetanje, tijekom objave poziva bili su neznatni i nisu utjecali na rok za dostavu ponuda. Zakonom o javnoj nabavi gospodarski subjekti mogu zahtijevati objašnjenja i izmjene vezane za dokumentaciju, a javni naručitelj dužan je odgovor staviti na raspolaganje na istim internetskim stranicama na kojima je dostupna i osnovna dokumentacija bez navođenja podataka o podnositelju zahtjeva, i to u ovom predmetu nabave male vrijednosti, najkasnije tijekom četvrtog dana prije dana u kojem ističe rok za dostavu ponuda. Zahtjev je pravodoban ako je dostavljen naručitelju najkasnije tijekom šestog dana prije dana u kojem ističe rok za dostavu ponuda. Nedostatak upita ponuditelja za pojašnjenja dokumentacije odrazilo se u fazi realizacije ugovora. Kroz evaluaciju postupka moglo se primijetiti da gospodarski subjekti ne pristupaju detaljno izradi ponude, a najčešće jer se gospodarski subjekti istovremenom javljanju na više javnih nadmetanja, tako da ponude ispunjavaju redom kako ističu rokovi za njihovu dostavu, što naravno rezultira i nekvalitetnom izradom ponude.

Tijekom analize i pregleda ponuda za predmet nabave gradnje utvrđeno je manje nedostataka zbog kojih je naručitelj zatražio:

- *pojašnjenje i upotpunjavanje dokumenata*- zbog specifičnosti čelične konstrukcije koja se zahtijevala, od ponuditelja koji nisu dostavili traženi dokument, zatraženo je pojašnjenje dostavljenog dokaza tehničke i stručne sposobnosti, odnosno „*potvrde o uredno ispunjenom ugovoru koja mora sadržavati dokaz da je gospodarski subjekt uredno izvršio radove na izradi i montaži iste ili slične čelične konstrukcije kako je to opisano u Troškovniku, točki XVII Građevinsko- obrtničkih radova*“ (Grad Pazin, Ured Grada, 2012b). Ponuditelji su u zatraženom roku dostavili traženi dokaz.

- *očitanje na ispravke računskih pogrešaka*. Troškovnik radova izgradnje dostavljen je u PDF formatu i na zahtjev naručitelja ispunjavan u izvorniku i ručno, zbog čega je došlo

do pogrešaka u izračunu. Odluka ovlaštenih predstavnika o načinu dostave troškovnika temeljila se na bojazni da bi kod ispunjavanja troškovnika u excellu dobili različite ponude. Ako se dozvoli upis samo polja „jedinične cijene“ dešava se da neki ponuditelji unose u ćeliju više od dvije decimale, a postavbe prikaz ćelije na dvije decimale. Kako u ukupni izračun stavke ulazi umnožak jedinične cijene (koja sukladno prethodnim navodu u sebi zna sadržavati više decimala) i količine, dobivamo neusporedive ponude, jer naručitelji kroz analizu ponude vrše računsku kontrolu uzimajući u izračun umnožak jedinične cijene („vidljive“ u stavci) i količine. Da bi se isto izbjeglo ovlašteni predstavnici odlučili su se na prethodnu varijantu.

U analitičkom prikazu traženih i dostavljenih dokumenata na temelju kojih se utvrđuje postoje li razlozi isključenja ponuditelja (obvezni razlozi i ostali razlozi isključenja) niti jedna ponuda nije isključena.

U daljnjoj analizi prikaza ponuda prema obliku, sadržaju i cjelovitosti jedna ponuda odbijena je zbog nepravilnog označavanja stranica u ponudi. S gledišta vrijednosti nabave, apsurdno je odbiti ponudu ponuditelja zbog krive numeracije stranica, ali obzirom da se radilo o ponuditelju koji nije imao pravni interes (ponuda nije bila najpovoljnija prema kriteriju odabira), naručitelj je takvim postupanjem upozorio ponuditelja za neka od budućih javnih nadmetanje. Uprava za sustav javne nabave smatra da je opravdano odbiti ponudu koja je suprotna odredbama dokumentacije za nadmetanje. Polazi se od pretpostavke da ponuditelji moraju ozbiljno pristupiti izradi ponude i posvetiti dovoljno vremena za kvalitetnu izradu ponude. Nova praksa DKOM-a ne slaže se s mišljenjem Uprave za sustav javne nabave, te smatra da, ukoliko je ista uvezena jamstvenikom na način da je onemogućeno naknadno umetanje listova, naručitelj treba primijeniti načelo učinkovitost i ekonomičnog trošenja sredstava za javnu nabavu<sup>58</sup>.

Temeljem prethodno iznesenih činjenica može se zaključiti da je evaluacija ovog postupka opravdana i možemo govoriti o pravom tržišnom natjecanju. Cijene svih dostavljenih ponuda manje su od procijenjene vrijednosti nabave, što znači da je naručitelj pravilno izvršio procjenu. Prema kriteriju odabira najniže cijene (Slika 4) vidimo da je najjeftinija ponuda za 9% povoljnija od zadnje rangirane ponude, što znači da su odstupanja između dostavljenih ponuda relativno mala. Pravnih lijekova na Odluku o odabiru nije bilo.

---

<sup>58</sup> DKOM, Rješenje KLASA: UP/II-034-02/14-01/586, URBROJ: 354-01/14-8 od 1. srpnja 2014. godine. Međutim, prijašnjih godina DKOM je u svojim Rješenjima ipak ukazivala na obveznost ispravnog numeriranja stranica, kao što je to primjer u rješenju: UP/II-034-02/09-01/883, URBROJ: 354-01/09-12 od 29. rujna 2009., UP/II-034-02/13-01/198, URBROJ: 354-01/13-7 od 12. ožujka 2013. godine

## Slika 5. Tijek otvorenog postupka javne nabave usluge „Stručni nadzor građenja nad radovima izgradnje Školsko - gradske sportske dvorane u Pazinu“

### Odluka o imenovanju ovlaštenih predstavnika

- Gradonačelnik donosi Odluku o imenovanju ovlaštenih predstavnika - 30.10.2012. i izmjenu Odluke 13.11.12. kojom određuje njihove obveze i odgovornosti (potpisivanje izjave o sprječavanju sukoba interesa, sudjelovanje u objavi Poziva, izrada dokumentacije za nadmetanje, otvaranje ponuda, izrada zapisnika, analiza ponuda, izrada prijedloga Odluke o odabiru /poništenju)

### Izrada Dokumentacije za nadmetanje (čl.3. Uredbe o postupanju s dokumentacijom za nadmetanje i ponudama)

- procijenjena vrijednost nabave : **350.000,00 kn**
- rok pružanja usluge: sukladno dinamici izvođenja radova (18 mjeseci)
- kriterij odabira: najniža cijena
- E-MV-10/12-10

### OBJAVA POZIVA ZA NADMETANJE (čl. 23. st. 1. ZJN)

- početak postupka danom slanja poziva za nadmetanje 2.11.2012.
- objava poziva i dokumentacije - 4.11.2012.

### ZAHTJEVI ZA OBJAŠNJENJEM I IZMJENOM DOKUMENTACIJE ZA NADMETANJE (čl. 31 st. 3. ZJN)

- objava ispravka, dopuna i pojašnjenja dokumentacije nije utjecalo na rok za dostavu ponuda

### UPISNIK O ZAPRIMANJU PONUDA (čl. 17. Uredbe o načinu izrade i postupanju s dokumentacijom za nadmetanje i ponudama)

- Zaprimljene 4 ponude
- Rok za dostavu ponuda: 3.12. 2012. do 12:00 sati

### JAVNO OTVARANJE PONUDA (čl. 89. st. 7. ZJN)

- izrada Zapisnika o javnom otvaranju ponuda- 3.12.2012. u 12:00 sati

### PREGLED I OCJENA PONUDA (čl. 90. do 95. ZJN)

- izrada Zapisnika o pregledu i ocjeni ponuda: analiza dokaza sposobnosti i isključenja ispravci, dopune i pojašnjenja dokumenata
- **Rangiranje ponuda: bez PDV-a**
- 1. Zajednica ponuditelja UČKA KONZALTING d.o.o. Pazin i TERMOTEHNIKA PAUN d.o.o. Pula - **198.000,00 kn**
- 2. JURCON PROJEKT d.o.o. , Zagreb - **240.000,00 kn**
- 3. INSTITUT IGH d.d., Janka Rakuše 1, 10000 Zagreb - **289.500,00 kn**
- Odbijena **ponuda:**
- 1. URBIS 72 d.o.o. Pula

### ODLUKA O ODABIRU (čl. 96. ZJN)

- Gradonačelnik Grada Pazina donosi Odluku o odabiru najpovoljnije ponude - 14.1.2013.
- najpovoljnija ponuda prema kriteriju odabira najniže cijene ponuda **Zajednice ponuditelja UČKA KONZALTING d.o.o. Pazin i TERMOTEHNIKA PAUN d.o.o. Pula**, po cijeni od **198.000,00 kn** (bez PDV-a), odnosno ukupnoj cijeni ponude **247.500,00 kn** (s PDV-om)
- Odluka o odabiru sa Zapisnikom o pregledu i ocjeni ponuda dostavlja se svim ponuditeljima
- rok za žalbu 5 dana

### ROK MIROVANJA (čl. 98)

- rok mirovanja 10 dana.
- ugovorni odnos nastaje dobivanjem suglasnosti Vlade RH za zaduženje. Gradsko vijeće Grada Pazina donijelo je Odluku o zaduživanju Grada Pazina temeljem provedenog postupka javne nabave Usluge dugoročnog kredita- 20.12.2012. Upravni odjel za gospodarstvo, financije i proračun Grada Pazina upućuje zahtjev za zaduženje Ministarstvu financija 28.12.2012.

### ZAVRŠETAK POSTUPKA JAVNE NABAVE I NASTANAK UGOVORA (čl. 103. st. 1. ZJN)

- **Vlada RH donijela je Odluku o davanju suglasnosti Gradu Pazinu za zaduženje kod Privredne banke Zagreb d.d., - 28. ožujka 2013.**

Izvor: Grad Pazin, Ured Grada, 2012c

U postupku javne nabave usluge stručnog nadzora (Slika 5.) smatram važnim istaknuti razliku između procijenjene vrijednosti nabave i razliku u cijenama ponude. Procijenjena vrijednost nabave iznosila je 350.000,00 (bez PDV-a). Procijenjena vrijednost nabave usluge stručnog nadzora dobivena je na temelju izračuna iz Pravilnika o cjeniku usluga<sup>59</sup> kao omjer procijenjene vrijednosti radova (22.258.200,00) i redukcijske osnove (370.000,00 kn), pri čemu je dobivena reducirana vrijednost proračunskih troškova u iznosu od 60,16. Iz tablice u članku 229. Pravilnika o cjeniku usluga na temelju dobivene reducirane vrijednosti proračunskih troškova vidljivo je da se utvrđena reducirana vrijednost kreće u rasponu navedenom u tablici od 51,00 do 84,99, iz čega se u drugom stupcu iščitava postotak od proračunskih troškova gradnje koji u ovom slučaju iznosi 1,55%. Kada bi taj postotak primijenili na procijenjenu vrijednost gradnje dobijemo iznos od 345.002,10 kn što je gotovo identično procjeni.

Najjeftinija cijene dostavljene ponude usluge nadzora iznosi 0,89%, a najskuplja ponuda iznosi 1,30% od procijenjene vrijednosti radova. Međutim, naručitelj nije obavezan i nadležan provjeravati ponuditelje jesu li su u svojim ponudama pravilno odredili cijenu usluge stručnog nadzora, isto je u nadležnosti Komore ovlaštenih inženjera građevinarstva<sup>60</sup>.

Nadalje, iz podataka o mjestu sjedišta ponuditelja dva su ponuditelja s područja Zagreba, jedan iz Pule, te jedan iz Pazina. Obzirom da stručni nadzor zahtjeva tijekom realizacije ugovora znatnu prisutnost ovlaštenih nadzornih inženjera na gradilištu, što iziskuje visoke putne troškove ili troškove smještaja, a koji su sukladno opisu predmeta nabave trebali biti ukalkulirani u cijenu ponude, realno je bilo očekivati da će cijena ponude ponuditelja koji su bliži mjestu izvršenja usluge biti niže.

Opis predmeta nabave obuhvaća složene poslove i prisutnost više ovlaštenih inženjera, zbog čega se kroz Tehničku i stručnu sposobnost od ponuditelja zahtijevalo: „...*Popis značajnijih ugovora o uslugama stručnog nadzora građenja nad radovima na objektima visokogradnje, odnosno uslugama istim ili sličnim predmetu nabave, izvršenih u posljednje 3 (tri) godine s iznosom i datumom pružene usluge te nazivom druge ugovorne strane....Popisu se prilaže*

---

<sup>59</sup> U vrijeme provođenja postupka javne nabave na snazi je bio Pravilnik o cjeniku usluga (NN 85/99). Navedenim cjenikom uređuje se obračun naknade, među ostalim i za nadzor nad gradnjom. Cijena usluge za poslove nadzora određuje se prema proračunskim troškovima gradnje (čl. 229.) na način da se utvrdi reducirana vrijednost proračunskih troškova V ( $V=I / X$ , pri čemu je I- proračunski trošak gradnje, a X-redukcijska osnova koja iznosi 370.000,00 kn utvrđena na dan 1.11.1998.). Iz tablice u čl. 229. Pravilnika na temelj dobivene reducirane vrijednosti proračunskih troškova može se iščitati postotak od proračunskih troškova gradnje koji u ovom slučaju iznosi 1,55%.

<sup>60</sup> Stegovne odgovornosti ovlaštenih inženjera regulirane su člankom 119 i 120. Zakona o arhitektonskim i inženjerskim poslovima i djelatnostima u prostornom uređenju i gradnji (NN 152/08, 124/09, 49/11 i 25/13), a povrede se utvrđuju Statutima Komora.



najmanje jedna potvrda o uredno ispunjenom ugovoru za usluge iste ili slične predmetu nabave čiji je iznos najmanje u visini procijenjene vrijednosti nabave...“ (Grad Pazin, Ured Grada, 2012c.). Tijekom analize ponuda jedna je ponuda odbijena jer ponuditelj nije dokazao svoju sposobnost u skladu s dokumentacijom za nadmetanje i odredbama ZJN (nije dostavio uz Popis i Potvrdu o uredno ispunjenim ugovorima koja udovoljava vrijednosni kriterij, kao dokaz minimalnih razina tehničke i stručne sposobnosti)<sup>61</sup>. Pravnih lijekova na Odluku o odabiru nije bilo.

## **V.2. Faza realizacije projekta- provedba postupaka javnih nabava projekta Opremanje i uređenja interijera ŠGSD u Pazinu**

Grad Pazin, kao investitor, tijekom realizacije ugovora o gradnji i nadzoru, ocijenio je potrebitim zatvaranje „kompletnog“ investicijskog projekta ŠGSD. Početkom 2014. godine pokrenuti su novi postupci nabava u skladu s projektom Opremanje i uređenje interijera Školsko- gradske sportske dvorane izgrađenog od strane AAI-ISKRA d.o.o. Rovinj (dalje: Projekt opremanje i uređenje interijera). Nakon izvršene analize projekta, ovlaštani predstavnici javnog naručitelja predložili su provođenje više odvojenih postupaka nabave i to:

1. javna nabava Sportske opreme za potrebe ŠGSD,
2. bagatelna nabava<sup>62</sup> Opremanje ugostiteljskog objekta za potrebe ŠGSD
3. bagatelna nabava informatičke opreme za potrebe ŠGSD.

Projekt opremanje i uređenje interijera mogao se provesti (zbog racionalnosti i troškova objave) kao objedinjena javna nabava. Kako je riječ o nabavi koja se sukladno zakonskoj osnovi može podijeliti na zasebne nabave (sportska oprema, informatička oprema, ugostiteljski objekt), specijalist za javnu nabavu (osoba sa ovlaštenjem) predložila je provođenje zasebnih postupaka. Naime, projekt uključuje sportsku opremu, te opremu opremanja ugostiteljskog objekta i informatičku opremu i realno je očekivati da se gospodarski subjekti javljaju u ulozi prekupaca, stoga je za naručitelja povoljnije provesti nabavu od specijaliziranih proizvođača (npr. inox opreme za ugostiteljski objekt) i specijaliziranih dobavljača opreme (informatičke opreme, sportske opreme).

**Prva faza** započela je uvrštavanjem predmetnih nabava u Plan nabave za 2014. godinu, a na temelju procijenjenih vrijednosti nabava.

---

<sup>61</sup> Osnova za odbijanje ponude sadržana je u članku 93. stavak 1. točka 2. ZJN.

<sup>62</sup> Bagatelne nabave provode se prema Pravilniku o bagatelnim nabavama („Službene novine Grada Pazina“ broj 1/14). Više o bagatelnim nabavama opisano u dijelu poglavlja 3.4.1.

*Druga faza* uključuje provedbu postupaka javne nabave Sportske opreme za potrebe ŠGSD, te dva postupka bagatelne nabave Opremanje ugostiteljskog objekta za potrebe ŠGSD i Informatičke opreme za potrebe ŠGSD.

U nastavku je prikazan tijek otvorenog postupka javne nabave usluge “Sportska oprema za Školsko – gradsku sportsku dvoranu“ (Slika 6).

## Slika 6. Tijek otvorenog postupka javne nabave usluge „Sportska oprema za Školsko - gradsku sportsku dvoranu“

### Odluka o imenovanju ovlaštenih predstavnika

- Gradonačelnik donosi Odluku o imenovanju ovlaštenih predstavnika - 29.1.2014. i izmjenu kojom određuje njihove obveze i odgovornosti (potpisivanje Izjave o sprječavanju sukoba interesa, sudjelovanje u objavi Poziva, izrada dokumentacije za nadmetanje, otvaranje ponuda, izrada zapisnika, analiza ponuda, izrada prijedloga Odluke o odabiru /poništenju)

### Izrada Dokumentacije za nadmetanje (čl.3. Uredbe o postupanju s dokumentacijom za nadmetanje i ponudama)

- procijenjena vrijednost nabave : **2.160.000,00 kn**
- rok isporuke robe : 60 kalendarskih dana odnosno do osiguranja uvjeta za njenu isporuku od stane izvođača radova na gradilištu
- kriterij odabira: najniža cijena

### OBJAVA POZIVA ZA NADMETANJE (čl. 23. st. 1. ZJN)

- početak postupka danom slanja poziva za nadmetanje- 12.02.2014.
- objava poziva i dokumentacije - 13.02.2014.

### ZAHTEVI ZA OBJAŠNJENJEM I IZMIENOM DOKUMENTACIJE ZA NADMETANJE (čl. 31 st. 3. ZJN)

- objava ispravka, dopuna i pojašnjenja dokumentacije- izmjene utjecale na produženje roka za dostavu ponuda
- Objava Obavijesti o ispravku-15.3.2014.

### UPISNIK O ZAPRIMANJU PONUDA (čl. 17. Uredbe o načinu Izrade i postupanju s dokumentacijom za nadmetanje i ponudama)

- Zaprimljene 3 ponude
- Rok za dostavu ponuda: 31.3.2014. do 12:00 sati

### JAVNO OTVARANJE PONUDA (čl. 89. st. 7. ZJN)

- izrada Zapisnika o javnom otvaranju ponuda- 3.12.2012. u 12:00 sati

### PREGLED I OCJENA PONUDA (čl. 90. do 95. ZJN)

- izrada Zapisnika o pregledu i ocjeni ponuda: analiza dokaza sposobnosti i isključenja ispravci, dopune i pojašnjenja dokumenata
- Rangiranje ponuda: (s PDV-om)
- 1. GHIA SPORT d.o.o. , Pazin 2.095.266,25 kn
- 2. MULTI-SPORT d.o.o., Cerovlje 2.135.940,63 kn
- Odbijena **ponuda**:
- 1. BRID d.o.o. , Čakovec 2.122.117,50 kn

### ODLUKA O ODABIRU (čl. 96. ZJN)

- Gradonačelnik Grada Pazina donosi Odluku o odabiru najpovoljnije ponude - 24.4.2014.
- najpovoljnja ponuda prema kriteriju odabira najniže cijene- ponuda **GHIA SPORT d.o.o.** ,po cijeni od **1.676.213,00 kn** (bez PDV-a), odnosno ukupnoj cijeni ponude **2.095.266,25 kn** (s PDV-om)
- Odluka o odabiru sa Zapisnikom o pregledu i ocjeni ponuda dostavlja se svim ponuditeljima
- rok za žalbu 10 dana

### ROK MIROVANJA (čl. 98)

- rok mirovanja 15 dana.

### ZAVRŠETAK POSTUPKA JAVNE NABAVE I NASTANAK UGOVORA (čl. 103. st. 1. ZJN)

- Odluka o odabiru **postaje izvršna- 5.5.2014.**

Izvor: Grad Pazin, Ured Grada, 2014

Tijekom analize ponuda naručitelj je zatražio dostavu i /ili pojašnjenje dokumenata koji nisu priloženi uz ponudu ili su nejasni.

Specifičnost ovog postupka je dostava „jednakovrijednih“ proizvoda. Ako to nije opravdano predmetom nabave, tehnička specifikacija ne smije upućivati na posebnu marku ili izvor, ili poseban proces, ili zaštitni znak, patente, tipove ili posebno podrijetlo ili proizvodnju, ako bi to imalo učinak pogodovanja ili isključenja određenih gospodarskih subjekata ili određenih proizvoda. Takva uputa iznimno je dopuštena ako se predmet nabave ne može dovoljno precizno i razumljivo opisati i moraju se označiti s dodatkom „ili jednakovrijedan“. U Troškovniku Sportske opreme za ŠGSD bilo je takvih stavaka, te su ponuditelji nudili „jednakovrijedne“ proizvode za koje nisu dostavili valjane dokaze. Jedan ponuditelj nije dokazao jednakovrijednost stavke 1.8. Troškovnika pod nazivom „PODNI SKLOPIVI KOŠEVI - glavno i pomoćno igralište“, a koja je glasila „*Dobava, doprema i montaža podne, sklopive košarkaške konstrukcije za glavno i pomoćno košarkaško igralište. Konstrukcija se diže, spušta i zatvara isključivo sistemom opruga bez ikakvih elektromotora, pumpi ili ventila, tipa kao (SAM - Spring Assisted Mechanism ) ili "jednakovrijedan" \_\_\_\_\_*“. (Ured Grada, 2014.). Ponuditelj je ponudio proizvod pod nazivom „EASY PLAY OFFICIAL“, ali sukladno traženim pojašnjenjima, nije dokazao jednakovrijednost (naveo je da se radi o koševima koji se dižu, spuštaju i zatvaraju sistemom utega, a ne opruga kako je traženo u opisu stavke), te je ponuda odbijena sukladno ZJN<sup>63</sup>.

U ovom postupku naručitelj je iskoristio mogućnost traženja pojašnjenja ponude, te se od ponuditelja, tražilo pojašnjenje neuobičajeno niske jedinične cijene stavke troškovnika<sup>64</sup>. Ponuditelj je u svojem očitovanju istaknuo da se radi o pogrešci, naveo je stvarnu tržišnu vrijednost, uz napomenu da će neovisno o pogrešci isporučiti traženi proizvod po ponuđenoj cijeni. Naručitelj je prihvatio objašnjenje.

Donošenjem odluke o odabiru ponuditelji su iskoristili mogućnost izvršenja uvida u ponude, ali pravnih lijekova nije bilo.

---

<sup>63</sup> Osnova za odbijanje ponude sadržana je u čl. 93. st.1. t. 8. ZJN.

<sup>64</sup> Ako je u ponudi iskazana neuobičajeno niska cijena ponude ili neuobičajeno niska pojedina jedinična cijena (čl. 91. ZJN) što dovodi u sumnju mogućnost isporuke robe, izvođenja radova ili pružanja usluga koji su predmet nabave, javni naručitelj može odbiti takvu ponudu. Kod ocjene cijena javni naručitelj uzima u obzir usporedne iskustvene i tržišne vrijednosti te sve okolnosti pod kojima će se izvršavati određeni ugovor o javnoj nabavi. Prije odbijanja ponude iz stavka 1. ovoga članka javni naručitelj mora pisanim putem od ponuditelja zatražiti objašnjenje s podacima o sastavnim elementima ponude koje smatra bitnima za izvršenje ugovora. U tu svrhu ponuditelju se daje primjereni rok.

Nakon provedenih postupaka javnih nabava Grad Pazin pristupa provedbi postupaka bagatelne nabave prema Pravilniku o bagatelnoj nabavi Grada Pazina („Službene novine Grada Pazina“ broj 1/14.). Tijek postupka bagatelnih nabava fleksibilniji je u odnosu na javne nabave, nema pravnih lijekova i objava. Radi se o pozivnom natječaju na najmanje tri adrese, a istekom roka za dostavu ponuda vrši se analiza sukladno uvjetima iz poziva. Primijenjen je kriterij odabira najniže cijene.

### **V.3. Faza realizacije projekata – realizacija ugovora izgradnje ŠGSD i ugovora opremanja i uređenja interijera ŠGSD**

Iako se realizacija ugovora promatra zasebno od provedenih postupaka javne nabave, smatram da je kroz evaluaciju potrebno uključiti i fazu realizacije ugovora po provedenim postupcima. Iz analize prethodnih postupaka u nastavku je dat prikaz odnosa ugovorenih u odnosu na realizirane vrijednosti ugovora.

Postupci javnih nabava gradnje i nadzora radova ŠGSD okončani su 28. ožujka 2013. godine dobivanjem suglasnosti za zaduživanje, čime su osigurana kreditna sredstva za realizaciju ugovora o građenju i nadzoru. Uz prethodno osigurana sredstva MRRIFEU, započinje faza realizacije navedenih ugovora .

Službeno su radovi na gradilištu započeli 6. svibnja 2013. godine. Tijekom izvođenja radova na gradilištu ustanovljeni su znatni nedostaci u projektu zbog kojih se pristupilo izradi II. Izmjena i dopuna glavnog projekta, odnosno izmjeni i dopuni Rješenja za građenje, a jedan od razloga je manjkavost Elaborata zaštite od požara. Izmjena i dopuna Elaborata zaštite od požara utjecala je na potrebu izrade izmjena i dopuna i svih ostalih dijelova glavnog projekta kao i povećanje troškova same izgradnje.

Nadalje, tijekom realizacije projekta gradnje, što nije uobičajeno u fazi realizacije ugovora o javnoj nabavi, Grad Pazin prijavio se na Natječaj sufinanciranja projekta energetske učinkovitosti u zgradarstvu koji je objavio Fond za zaštitu okoliša i energetske učinkovitost (dalje Fond). Grad Pazin prijavio je na natječaj pojedine dijelove radova na izgradnji ŠGSD koji se odnosi na inteligentno upravljanje objektom (radovi na dobavi i ugradnji energetske učinkovite vanjske stolarije -aluminijske bravarije, radove na izvedbi energetske učinkovite vanjske ovojnice, strojarske instalacije i rasvjetna tijela) i obvezao se da će ukoliko putem natječaja ostvari pravo na korištenje sredstava Fonda preuzeti obvezu ugradnje materijala i izvedbe radova na način kako to propisuje natječaj i pokrenuti sve potrebne radnje na izmjeni postojeće projektne dokumentacije, ukoliko bude potrebno. Odlukom o odabiru korisnika

sredstava Fonda radi zajedničkog sufinanciranja projekta energetske učinkovitosti u zgradarstvu<sup>65</sup> (u daljnjem tekstu Odluka), dostavljena je Obavijesti o odobrenoj financijskoj pomoć u visini od 40% opravdanih troškova, a najviše u iznosu do 2.065.075,53 kuna, ali Odlukom nisu navedeni opravdani troškovi, odnosno koji dio troškovnika će se priznati.

Ugovor o zajedničkom financiranju projekta održive gradnje „Izgradnja Školsko – gradske sportske dvorane u Pazinu“ potpisan je sa Fondom u iznosu od **1.999.138,61 kn**. Međutim, Ugovor o zajedničkom financiranju projekta održive gradnje „Izgradnja Školsko – gradske sportske dvorane u Pazinu“ zaprimljen je tek 20. siječnja 2014. iz kojeg je razvidno da kao opravdani trošak projekta nije prihvaćena vanjska stolarija (aluminijaska bravarija). Grad Pazin je po prethodno zaprimljenoj Odluci smatrao vanjsku stolariju opravdanim troškom i pristupio izmjeni troškovnika u tom djelu, što je utjecalo na veći financijski izdatak u odnosu na ugovoreni dio troškovnika radova koji se odnosi na vanjsku stolariju za otprilike 425.000,00 kn.

Kroz ovaj primjer, te vezujući se na probleme u analizi prethodnih postupaka nabave možemo istaknuti nedostatak suradnje i komunikacije između naručitelja i tijela javne uprave. Odluka Fonda donijeta je u svibnju 2013. godine, te je Grad Pazin pristupio izmjeni projekta, ali kako se može vidjeti ugovor je dostavljen tek u siječnju 2014. godine. Naravno da se s radovima nije moglo čekati od svibnja 2013. do siječnja 2014. godine. Fond je trebao prihvatiti troškovnik vanjske stolarije s obzirom da je izmjena projekta usklađena s natječajem Fonda. Nadalje, dobiveno je pozitivno mišljenje Ministarstva gospodarstva, Uprave za sustav Javne nabave da za opisanu izmjenu projekta i ugovornog troškovnika vanjske stolarije nije potrebno provoditi novi postupak javne nabave (Grad Pazin, Ured Grada, 2013.) o čemu je Fond pravovremeno obavještavan putem e-maila.

Dok je s jedne strane Fond osnovan s ciljem sudjelovanja svojim sredstvima u financiranju nacionalnih energetskih programa imajući u vidu postizanje energetske učinkovitosti, odnosno korištenja obnovljivih izvora energije, s druge strane, način suradnje Fonda s naručiteljima ne pridonosi realizaciji postavljenih ciljeva, na način da se uspostavi kvalitetna suradnja na zadovoljstvo objiju ugovorenih strana, a to možemo propisati u učestaloj izmjeni administrativne strukture Fonda, kao i nedostatku suradnje Fonda i drugih tijela javne uprave.

Tijekom daljnje realizacije projekta izgradnje ŠGSD tijekom 2013. i 2014. godine, realno je bilo očekivati izmjene kako projekata, o čemu je već bilo riječi u prijašnjem tekstu, tako i

---

<sup>65</sup> Fond za zaštitu okoliša i energetska učinkovitost (2013.)

dopuna ugovora zbog dodatnih, naknadnih, nepredviđenih ili izmijenjenih radova, što je očekivano s obzirom na vrijednost investicije. Naravno, s dopunama radova dolazi i do dopuna usluga stručnog nadzora<sup>66</sup>.

Ukupno je sklopljeno 7 (sedam) Dodataka osnovnom ugovoru za gradnju i 2 (dva) Dodatka osnovnom ugovoru za nadzor i to:

- 4 (četiri) su Dodatka za gradnju sklopljena na temelju članka 105. stavak 6. točka 2. ZJN, odnosno za njih nisu provedeni postupci javne nabave. Ukoliko je ukupna vrijednost svih izmjena bez PDV-a manja od 10% iznosa osnovnog ugovora o javnoj nabavi bez PDV-a, pod uvjetom da to ne mijenja pravnu prirodu ugovora o javnoj nabavi, ne smatra se bitnom izmjenom ugovora, te naručitelj nije obvezan provesti novi postupak javne nabave. Tako je npr. sklopljen dodatak ugovora za vanjsku stolariju o kojoj smo prethodno govorili, te zbog više radnji iz okončane situacije koje prelaze 5% osnovnog ugovora<sup>67</sup>.

- 3 (tri) Dodatka za gradnju i 2 (dva) Dodatka za nadzor radova sklopljena su temeljem pregovaračkog postupka javne nabave bez prethodne objave. Riječ je o postupku kojeg javni naručitelj mogu primijeniti u posebnim okolnostima koji su navedeni u zakonu<sup>68</sup>.

U nastavku u Tablici 21 prikazana je rekapitulacija ukupno ugovorenih i izvedenih radova, stručnog nadzora, te sportske opreme i uređenja interijera.

---

<sup>66</sup> Plaćanje usluge stručnog nadzora ugovorena je primjenom postotka s obzirom na cijenu usluga stručnog nadzora građenja u apsolutnom iznosu u odnosu na vrijednost izvedenih radova građenja, sukladno Pravilniku o cijenama usluga (NN 85/99.). Način plaćanja adekvatan je financijskoj izvedbi radova na gradilištu, prema dostavljenim privremenim situacijama radova, s time da situacije za nadzor ipak nisu pratile privremene situacije.

<sup>67</sup> Čl. 105. st. 7. ZJN omogućuje da ako se prema ugovoru o građenju u skladu s običajima i praksom u graditeljstvu ukupna cijena utvrđuje konačnim obračunom, neovisno o tome je li građenje ugovoreno prema klauzuli »ključ u ruke« ili se ta cijena utvrđuje primjenom jediničnih cijena prema stvarno izvedenim radovima obračunatim u skladu s građevinskom knjigom, za slučaj da ukupan iznos prema konačnom obračunu nije viši od 5% od predvidive cijene građenja utvrđene ugovorom te da je ugovorom o građenju tako određeno, nije potrebno sklapanje dodatka toga ugovora.

<sup>68</sup> Čl. 26. st. 1. t. 4 ZJN definira da je Pregovarački postupak javne nabave bez prethodne objave moguće provesti za dodatne radove čija ukupna vrijednost ne smije preći 25% vrijednosti osnovnog ugovora, koji nisu bili uključeni u početni projekt niti u osnovni ugovor, ali su zbog nepredviđenih okolnosti postali nužni za izvođenje radova opisanih u njima, pod uvjetom da se ugovor sklopi s gospodarskim subjektom koji izvršava osnovni ugovor te: a) kada takve dodatne radove nije moguće tehnički ili ekonomski odvojiti od osnovnog ugovora bez znatnih poteškoća za javnog naručitelja, ili b) kada su takvi radovi, iako odvojivi od izvršenja osnovnog ugovora, nužno potrebni za njegov dovršetak.

**Tablica 21. Rekapitulacija ukupno ugovorenih / realiziranih radova, stručnog nadzora, sportske opreme i uređenja interijera Školsko - gradske sportske dvorane u Pazinu**

		JN GRADNJA	JN NADZOR	JN OPREMA	BN UGOSTITELJSKI OBJEKT	BN INFORMATIČKA OPREMA
		a	b	c	d	e
1.	Ugovoreno (bez PDV-a)	19.869.336,13	198.000,00	1.676.213,00	173.299,00	33.079,20
2.	Realizirano (bez PDV-a)	<b>23.716.042,34</b>	<b>246.299,06</b>	<b>1.676.115,97</b>	<b>165.556,00</b>	<b>33.079,20</b>
3.	Razlika	<b>3.846.706,21</b>	<b>48.299,06</b>	<b>-97,03</b>	<b>-7.743,00</b>	<b>0,00</b>
4.	Ukupno realizacija (pod 2.) (a+b+c+d+e)	<b>25.837.092,57</b>				
5.	PDV 25%	<b>6.459.273,14</b>				
6.	<b>SVEUKUPNO</b>	<b>32.296.365,71</b>				

Izvor: Grad Pazin, Upravni odjel za gospodarstvo, financije i proračun, 2014.

Prema podacima Iz Tablice 21 vidimo da je došlo do povećanja rashoda za realizaciju Školsko - gradske sportske dvorane u Pazinu u odnosu na osnovni ugovor o gradnji za 19,36%, što je argumentirano kroz prethodno navedene dodatke ugovora. Realizacija ugovora o nadzoru radova veća je za 24,39% od osnovnog ugovora o nadzoru. Iako je plaćanje usluge stručnog nadzora ugovoreno primjenom postotka s obzirom na cijenu usluga stručnog nadzora građenja u apsolutnom iznosu u odnosu na vrijednost izvedenih radova građenja, u pregovaračkom postupku javne nabave bez prethodne objave prilikom sklapanja Dodatka 1. ponuditelj je ponudio znatno višu cijenu u odnosu na cijenu iz osnovnog ugovora. Tražilo se očitovanje načina izračuna takve cijene ponude, s prijedlogom da se dostavi konačna ponuda. Kako je u međuvremenu prethodno navedeni Pravilnik o cjeniku usluga stavljen van snage, obrazloženje se temeljilo na primjeni Pravilnika o standardu usluga projektiranja i/ili stručnog nadzora građenja osoba građevinske struke izdanog od Komore inženjera građevinarstva 26. studenog 2013. godine. Tim pravilnikom utvrđeni su novi parametri za obračun usluge stručnog nadzora, te je investitor prihvatio konačnu ponudu.

U ostalim nabavama radilo se o nabavi robe koja se količinski mogla točno predvidjeti, te nije došlo do većih odstupanja od ugovorenih vrijednosti. Do manjeg odstupanja u realizaciji došlo je kod bagatelne nabave opremanja ugostiteljskog objekta, ali radi se o umanjenju određene stavke ugovora za 10% zbog ne uklanjanja nedostataka od strane izvršitelja ugovora.



Kroz prethodno navedene dodatke ugovora za gradnju i nadzoru, te realizaciju ugovora projekta Opremanja i uređenja interijera, procijenilo se da ukupno osigurana sredstva neće biti dostatna za realizaciju, stoga je uslijedilo novo zaduživanje i sklapanje Dodatka 1 ugovora o dugoročnom zaduženju za dodatnih **1.750.000,00 kn**. Investitor je procijenio dodatne troškove usluge kredita u iznosu od cca 490.000,00 kn (kamate, naknade i sl.) sukladno uvjetima iz postojećeg kredita i prihvaćene ponude (Slika 3). Upućen je Poziv za dostavu preliminarne ponude Privrednoj banci Zagreb d.d., Podružnica Pula s kojom je sklopljen osnovni ugovor. Dostavljena je ponuda u iznosu od **483.382,96 kn**. Kako ponuda ne prelazi 10% osnovnog ugovora (5.420.738,59 kn), s Privrednom bankom Zagreb d.d. Podružnica Pula, nakon provedene procedure dobivanja suglasnosti za zaduženje, sklopljen je Dodatak 1 osnovnog ugovora na temelju članka 105. stavak 6. točka 2. ZJN.

Vlada RH donijela je Odluku o izmjeni Odluke o davanju suglasnosti Gradu Pazinu (KLASA: 022-03/14-04/375, URBROJ: 50301-05/16-14-2 od 9.10.2014.) za zaduženje kod Privedene banke Zagreb d.d. za dodatnih 1.750.000,00 kn, što ukupno iznosi **21.469.163,00 kn**.

U fazi pronalaženja rješenja o načinu pribavljanja dodatnih kreditnih sredstava bilo je nedoumica oko toga na koji način provesti postupak. Naime, dok ZJN predviđa u posebnim slučajevima primjenu pregovaračkog postupka javne nabave bez prethodne objave<sup>69</sup>, zatraženo je i usmeno mišljenje Uprave za sustav javne nabave. U konzultaciji sa savjetnikom Uprave za sustav javne nabave može li se u ovom postupku provesti pregovarački postupak bez prethodne objave za dodatne usluge, savjetnik nije isključio mogućnost, ali je uputio protupitanje je li uopće opravdano zatražiti dodatnu uslugu (u tom slučaju financijska sredstva koja su neophodna za realizaciju nekog drugog ugovora - u ovom slučaju zbog dodatnih radova izgradnje i usluge nadzora). Obzirom da konkretan odgovor nije dobiven, investitor Grad Pazin odlučio se na prethodno navedeni način ugovaranja (članak. 105. st. 6. točka 2. ZJN).

Poznato je da sukladno Zakonu o financijskom posredovanju i predstečajnoj nagodbi<sup>70</sup> javni naručitelj mora svoje financijske obveze izvršavati u roku od 30 (trideset) dana, iznimno 60 (šezdeset). S gledišta javne nabave odluku o odabiru ponude moguće je donijeti tek po

---

<sup>69</sup> Čl. 28. st. 2. t. 4. ZJN (definira da je Pregovarački postupak javne nabave bez prethodne objave moguće provesti za dodatne usluge čija ukupna vrijednost ne smije preći 25% vrijednosti osnovnog ugovora koje nisu bile uključene u početni projekt niti u osnovni ugovor, ali su zbog nepredviđenih okolnosti postale nužne za pružanje usluga opisanih u njima, pod uvjetom da se ugovor sklopi s gospodarskim subjektom koji izvršava osnovni ugovor te: a) kada takve dodatne usluge nije moguće tehnički ili ekonomski odvojiti od osnovnog ugovora bez znatnih poteškoća za javnog naručitelja, ili b) kada su takve usluge, iako odvojive od izvršenja osnovnog ugovora, nužno potrebne za njegov dovršetak.

<sup>70</sup> Čl. 12. Zakona o financijskom posredovanju i predstečajnoj nagodbi NN 108/12, 144/12, 81/13, 112/13.

dobivanju suglasnosti za zaduženje, a procedura traje minimalno 42 dana, ne uključujući postupak donošenja Odluke o zaduženju o čemu odlučuje predstavničko tijelo jedinice lokalne (područne ) regionalne samouprave.

Ako pogledamo u nastavku Tablicu 22 u odnosu na izvore financiranja, realizacija evaluiranih projekata veća je za **286.976,60 kn**, što znači da ni uz novo zaduženje sredstva nisu dostatna, te investitor treba iznaći novi model zatvaranja financijske konstrukcije projekta. Treba još napomenuti da kroz prethodnu evaluaciju nisu evidentirani troškovi koji su uslijedili tijekom izvođenja radova, kao što su izmjena projektne dokumentacije izgradnje ŠGSD i ostale usluge vezane uz gradnju van prikazanih provedenih postupaka javne i bagatelne nabave: usluge Koordinatora II, elaborati projekata zaštite od požara, parcelacioni elaborati, revizije projekata, arhitektonski nadzor, vodni doprinos, prelaganje kablova i sl. u iznosu cca 713.023,34 kn, a naručitelj ih očito nije predvidio kroz planiranje novog zaduženja.

**Tablica 22. Odnos izvora financiranja i realizacije ugovora Školsko - gradske sportske dvorane u Pazinu**

	Izvor sredstava	Gradnja, nadzor i oprema
1.	<b>KREDIT</b>	18.369.163,00
2.	<b>Dodatak I KREDITA</b>	1.750.000,00
3.	<b>MRRIFEU</b>	9.891.087,50
4.	<b>FOND ZA ZAŠTITU OKOLIŠA I ENERGETSKU UČINKOVITOST</b>	1.999.138,61
5.	<b>SVEUKUPNO OSIGURANO</b>	<b>32.009.389,11</b>
6.	<b>SVEUKUPNO REALIZIRANO</b>	<b>32.296.365,71</b>
7.	<b>RAZLIKA (6.- 5.)</b>	<b>-286.976,60</b>
8.	<b>OSTALI TROŠKOVI (cca)</b>	<b>-713.023,34</b>
9.	<b>NEOSIGURANA SREDSTVA (cca) (7.+8.)</b>	<b>-1.000.000,00</b>

Izvor: Grad Pazin, Upravni odjel za gospodarstvo, financije i proračun, 2014.

#### **V.4. Evaluacija (vrednovanje) provedenih postupaka nabave**

U samoj analizi prethodnih postupaka javne nabave vidimo da unatoč primjeni otvorenog postupka, za koji smo već utvrdili da je namijenjen svim zainteresiranim gospodarskim subjektima zaprimljeno je relativno malo ponuda i to svega 4 (četiri) za uslugu nadzora, 1 (jedna) za uslugu dugoročnog kredita i 3 (tri) za nabavu sportske opreme, što znači da se ne može u potpunosti govoriti o efikasnom tržišnom natjecanju, da li zbog nedostatnih kapaciteta gospodarskih subjekata u RH ili pak nezainteresiranost za javljanje na javno nadmetanje.

Međutim, vidimo iz Slike 6 da je procijenjena vrijednost nabave Sportske opreme za ŠGSD u Pazinu nabava velike vrijednosti (vrijednost veća od vrijednosti europskih pragova<sup>71</sup>) i da se objava vršila i u Službenom listu Europske unije te se očekivalo da će se na javno nadmetanje javiti i gospodarski subjekti iz drugih zemalja EU, ali to se nije ostvarilo.

Nadalje, naručitelj je u postupcima tražio pojašnjenja ponuda i dostavljenih dokumenata. DKOM<sup>72</sup> smatra da je traženje pojašnjenja procjena naručitelja jer iz zakonskog članka (ZJN, čl. 92.) ne proizlazi da je traženje pojašnjenja naručiteljeva obveza. Važno je istaknuti da postupanje naručitelja ne smije imati učinak diskriminacije, nejednakog tretmana ponuditelja ili pogodovanja pojedinom ponuditelju u postupku javne nabave, te mora biti transparentno. Međutim prethodno navedena mogućnost naručitelja upravo ukazuje suprotno. Postupanjem naručitelja na način da sam „ocjeni“ da li će tražiti pojašnjenja dalo bi se naslutiti da naručitelji „manipuliraju ponudama“, odnosno da pogoduju pojedinim ponuditeljima. Sloboda naručitelja da u jednom postupku zatraži pojašnjenja, a u drugom ne traži, zbunjujuće djeluje kod gospodarskih subjekata, potencijalnih ponuditelja. Tako npr. ako pogledamo Sliku 4. u postupku analize i pregleda ponude za predmet nabave Izgradnja ŠGSD, naručitelj je tražio upotpunjavanje dokumenata (čl. 67.-74. ZJN) za 3 (tri) ponude, u protivnom iste bi trebale biti odbijene, a među njima i odabrana ponuda po cijeni od 19.869.336,13 kn (bez PDV-a), te bi kao najpovoljnija bila drugorangirana ponuda po cijeni od 20.828.138,10 kn, (bez PDV-a) što je razlika u iznosu od 958.801,97 kn.

Naručitelj je u postupku nabave „Sportska oprema za Školsko - gradsku sportsku dvoranu“ (Slika 6) primijenio mogućnost pojašnjenja ponude, odnosno „neuobičajeno niske cijene“. Kao i u prethodnom primjeru mogućnost traženja pojašnjenja ponude nije obveza nego izbor naručitelja. Po realizaciji ugovora pokrenut je postupak osiguranja sportske opreme. Osiguravajuće društvo opremu osigurava prema ugovorenom troškovniku. Kako je naručitelj iskoristio mogućnost pojašnjenja „neuobičajeno niske jedinične cijene“, osiguravajućem društvu je dostavljeno očitovanje ponuditelja, u kojem je navedena i realna tržišna vrijednost proizvoda, te je osiguravajuće društvo utvrdilo premiju za navedenu stavku troškovnika prema tržišnoj cijeni navedenoj u očitovanju, u protivnom premija osiguranja utvrđivala bi se prema ugovorenoj jediničnoj cijeni.

Nadalje, 2014. godina prva je godina primjene internih akata za provođenje postupaka nabava ispod nacionalnih pragova (tzv. bagatelne nabave). Postupci ne zahtijevaju objave u

---

<sup>71</sup> Vidi Poglavlje 3.4.

<sup>72</sup> Rješenje DKOM-a KLASA: UP/II-034-02/12-01/922, URBROJ: 354-01/12-6 od 27. rujna 2012.

elektroničkom oglasniku (EOJN), nema pravnih lijekova, naručitelji su uglavnom koncentrirani na gospodarstvenike s lokalnih područja. Ono što se može izdvojiti kod postupaka nabave ispod nacionalnih pragova, na temelju prve godine prakse primjene internih akata, postoje određeni problemi koji se odražavaju kroz nedostatak motivacije gospodarskih subjekata da se javljaju na pozivne natječaje, neiskazivanje želje i interesa za sudjelovanje na pozivnim natjecanjima, dostavljanje nepotpunih ponuda i nepoštivanju načina izrade ponude i rokova za dostavu ponude. Tako je npr. postupak bagatelne nabave opremanja ugostiteljskog objekta proveden tek nakon ponovljenog postupka, jer se u prvom postupku niti jedan gospodarski subjekt nije odazvao pozivu, zbog čega je postupak poništen. Tek su na ponovljeni poziv dostavljene dvije ponude, ali jedna je ponuda odbijena jer ponuditelj nije na traženje naručitelja dostavio dokument tehničke sposobnosti koji je nedostajao u ponudi, te se ne može govoriti o tržišnom natjecanju .

ZJN tumači da je postupak nabave okončan donošenjem Odluke o odabiru, kada nastaje ugovoreni odnos i primjena Zakona o obveznim odnosima. Ukoliko nema pravnih lijekova, kako je već navedeno u ovom radu, smatra se da je postupak uredno planiran, proveden, a naročito uspješan ako je ugovoren unutar procijenjene vrijednosti. Međutim, isto nam ne govori da je postupak i opravdan. Nažalost, u praksi se doslovno primjenjuje takav način razmišljanja. Smatram da provedbu postupka nabave i donošenje odluke o odabiru ne možemo promatrati kao zasebnu cjelinu u odnosu na realizaciju ugovora. Radi se o vezanim cjelinama jer svaka greška u postupku od planiranja projekta, preko provedbe postupka javne nabave, odrazit će se u realizaciji ugovora. Posljednja izmjena Zakona o javnoj nabavi (NN 143/13) po prvi puta uvodi odredbe koje se odnose na izvršenje ugovora o javnoj nabavi (čl. 105). U praksi najčešći problemi javljaju se upravo kod realizacije ugovora o javnoj nabavi radova, kao posljedica:

- a) nekvalitetne dokumentacije za nadmetanje na osnovu koje se prikupljaju ponude;
- b) nekvalitetne tehničke specifikacije o kojima uvelike ovisi gradnja građevine i realizacija projekta unutar planiranih financijskih sredstava i rokova izgradnje.
- c) neadekvatno vršenje nadzora nad izvođenjem radova;
- d) nepoštivanje rokova za izvođenje radova;
- e) dodatni radovi i sl.

Razlozi zbog kojih se najčešće javljaju dodatni radovi su:

- a) nedostaci u projektnoj dokumentaciji (idejno rješenje, glavni projekt i sl.),

- b) neadekvatno izvršena revizija projektne dokumentacije,
- c) nedovoljno ispitivanje mjesta izvođenja radova (geološko, prostorno, infrastrukturno i sl.)
- d) nedovoljno utvrđene želje i/ili potrebe investitora.

Dodatni radovi stvaraju problem investitoru jer dolazi do:

- a) povećanja cijene ugovorenih radova i do probijanja osiguranih sredstava za predmetnu investiciju,
- b) dolazi do produženja rokova za izvođenje radova,
- c) dolazi do potrebe provođenja novih postupaka javne nabave i dr.

Da bi osigurali transparentu i sigurnu javnu nabavu treba jasno definirati odgovornosti osoba zaduženih za planiranje javne nabave, provedbu postupaka javne nabave i za izvršenje ugovora o javnoj nabavi. Radi olakšavanja provedbe postupaka predlaže se internim pravilnicima propisati procedure kojima se regulira tijek procesa provođenja javne nabave, usvojiti kodeks ponašanja i jasna interna pravila o rješavanju sukoba interesa.

Naime i Uredbom o izmjeni i dopuni Uredbe o sastavljanju i predaji Izjave o fiskalnoj odgovornosti i izvještaja o primjeni fiskalnih pravila (NN 106/12), u Upitniku o fiskalnoj odgovornosti- Poglavlje javna nabava, traži se odgovor na:

- pitanje broj 36. *„U pripremi tehničke specifikacije sudjelovale su osobe različite od ovlaštenih predstavnika naručitelja koje ocjenjuju ponude“*

- pitanje broj 37. *„Ovlašteni predstavnici naručitelja koji daju prijedlog za odluku o odabiru bile su različite od osoba koje prate provedbu ugovora)“.*

Možemo zaključiti da se navedenim Upitnikom predlaže da različite osobe sudjeluju u planiranju, provedbi postupka javne nabave, evaluaciji postupaka i realizaciji ugovora, kako bi se isključila mogućnost pogodovanja određenom ponuditelju. Smatram da osobe koje sudjeluju u postupku javne nabave moraju biti prisutne od same ideje do realizacije projekta. Jedino se na taj način može kvalitetno provesti i realizirati postupak. U protivnom javljaju se poteškoće u pojedinim fazama, pa je tako i u prethodnim postupcima nabave investicijskog projekta ŠGSD specijalist za javnu nabavu (osoba sa certifikatom) uključen tek u fazi pripreme dokumentacije za javno nadmetanje, te se u više navrata moralo intervenirati na izmjenju troškovnika za gradnju i nabavu sportske opreme (od uklanjanja naknadnih i nepredviđenih radova iz troškovnika, ispitivanje opravdanosti pozivanja na određeni proizvod

i utvrđivanje mogućnosti upućivanja na „jednakovrijedne“ proizvode, traženja projektanta da pripremi kvalitetne tehničke specifikacije i sl.).

U svim prethodno navedenim postupcima primijenjen je kriterij odabira - najniža cijena, razlog je uglavnom nedostatak prakse i primjene kriterija ENP u RH, kako je to već obrazloženo u točki 3.8. ovog rada.

Možemo primijetiti da je naručitelj podcijenio kompletnu investiciju te realizacija od osiguranih sredstva odstupa za cca jedan milijun kuna (Tablica 22), što znači da je investitor ponovno primoran iznaći nove izvore financiranja kako bi zatvorio financijsku konstrukciju investicije ŠGSD. Prostora za nove modele financiranja nema s obzirom da je investicija realizirana i da investitor mora izvršiti plaćanje unutra definiranih zakonskih i ugovoreni rokova. Investitor može za preostali iznos pristupiti kratkoročnom zaduženju ili osigurati plaćanje iz vlastitih prihoda.

Nažalost, investicijski projekt ŠGSD proveden je bez izrade odgovarajuće studija izvodljivosti ili isplativosti (eng. Feasibility study) kao i studije troškova i koristi (eng. Cost benefit analize), koje su trebale prethodno sagledati potrebe za kadrovima, energentima, tekućim i investicijskim održavanjem građevine tijekom njezinog cjeloživotnog ciklusa, u svrhu analize opravdanost ulaganja u projekt.

Studija izvodljivosti je dokument koji predstavlja polazišnu točku kod donošenja odluke treba li krenuti u realizaciju ideje odnosno projekta. Obuhvaća ekonomske, pravne, tehnološke, lokacijske, organizacijske, vremenske i ostale komponente koje će ustanoviti, kako smo već naveli u IV. Fazi projektnog ciklusa ŠGSD, odnosno je li lokacija pogodna za projekt, hoće li potražnja za uslugom u budućnosti biti adekvatna, je li projekt u skladu s strateškim dokumentima, opis troškova (operativnih i onih koji su prethodili u osmišljavanju projekta), financijsku analizu, procjenu rizika i sl.

Cost - benefit analiza je metoda ekonomske analize koja se bavi utvrđivanjem i uspoređivanjem sadašnje vrijednosti svih očekivanih troškova i koristi nekog projekta odnosno ulaganja radi procjene opravdanosti njegove realizacije. (Jurković, P., 2002., str. 58.)

Naime, treba razlikovati opravdanost projekata s aspekta privatnih investitora i javnih projekata. Dok se opravdanost privatnih investitora utvrđuje povratom uloženi sredstava kroz određeno vremensko razdoblje odnosno kroz ostvareni profit, kod javnih projekata primarni je zadatak doprinijeti korist društvenoj zajednici.

Ako polazimo od našeg primjera ŠGSD, Cost-benefit analiza trebala bi odrediti je li projekt, s gledišta društvenog interesa, poželjan za ulaganje, odnosno utvrditi jesu li koristi (posredne ili neposredne) veće od uloženi resursa te ima li projekt optimalan odnos koristi i troškova uzimajući u obzir različite scenarije. Neposredna korist projekta ovisi o potražnji za uslugama (u našem primjeru potražnja za rekreacijom, sportom, zabavom i sl.), a mjeri se očekivanom razinom uporabe građevine i voljom korisnika da plate pružene usluge. Posrednu korist samim postojanjem građevine imaju pojedinci i zajednice koji ne upotrebljavaju građevinu. Polazeći od definicije da je projekt skup međusobno povezanih aktivnosti kojima se želi ostvariti neki cilj, u primjeru ŠGSD ulaganje u sportske sadržaje može imati posredni utjecaj na ponudu ili potražnju usluga razvoja turizma (bilo sportskog, rekreativnog, zdravstvenog) što će stvoriti preduvjete za boravak sportskih klubova u vidu pripreme sportaša, organizacije državnih ili međunarodnih sportskih natjecanja, što će dalje utjecati na povećanje broja smještajnih i ugostiteljskih kapaciteta na području Grad Pazina, a time i do otvaranja novih radnih mjesta itd. Time bi Grad Pazina stvorio preduvjete društveno-gospodarskog napretka. Naravno, u ovakvim situacijama važno je jasno definirati sadržaj, odnosno domet projekta kako bi se što potpunije identificirali i procijenili njegovi očekivani efekti koji bi se koristili u daljnjoj analizi. Cost-benefit analiza trebala bi biti temelj izračuna opravdanosti svakog javnog projekta kao i osnovni instrument kojim je moguće napraviti kvalitetnu usporedbu više različitih javnih projekata.

Nedostatak prethodnih studija odraziti će se već u početnoj fazi uporabe građevine. Obzirom da je projekt ŠGSD u Pazinu realiziran, a uporabna dozvola dobivena u rujnu 2014. godine, u fazi uporabe građevine potrebno je voditi računa o potrebnim sredstvima za početno razdoblje funkcioniranja građevine, dok ista ne postane samoodrživa.

Gradsko vijeće Grada Pazina u prosincu 2013. godine donijelo je Odluku o porezima, s naglaskom na povećanje stope prireza Grada Pazina sa 5% na 9%<sup>73</sup>. Procjenjuje se da bi se povećanjem stope prireza, uz naplatu planiranih prihoda od poreza na dohodak, ostvarili dodatni prihodi s osnove povećane stope prireza porezu na dohodak za cca 900.000,00 kuna godišnje. Sredstva od prireza koristila bi se za otplatu dugoročnog kredita kod PBZ banke, kojim se sufinancirala izgradnja Školsko - gradske sportske dvorane.

Republika Hrvatska dio je EU, većina projekata sufinanciranih iz EU fondova biti će tretirana kao dio domaće javne nabave. Za one koji su obveznici Zakona o javnoj nabavi, a to su sva državna tijela, lokalna samouprava te javna poduzeća, isto predstavlja novi izazov, a svaki će

---

<sup>73</sup> Službene novine Grada Pazina broj 34/13.

propust rezultirati ili odgađanjem provedbe projekata ili djelomičnim i/ili potpunim povratom odobrenih financijskih sredstava iz EU fondova. Privatne tvrtke koje će aplicirati projekte za fondove također će slijediti određenu proceduru nabave.

Europska praksa pokazuje da se gotovo 50% svih nepravilnosti vezanih uz korištenje EU fondova odnosi na pogreške u provedbi javne nabave, a drugih 50% na loše upravljanje ugovorenim projektima (Grgas, 2012.). Nepravilnosti naručitelja ogledaju se u neobjavljivanju nabava velike vrijednosti u Službenom listu Europske unije (TED), bilo zbog greške, a najčešće je to zbog „dijeljenja predmeta nabave“ kako bi se izbjegla obveza objavljivanja natječaja na razini EU. Time se, naime, krši načelo jednakog tretmana i nediskriminirajućeg pristupa. U EU ne prolazi praksa, kako što je to slučaj u RH, da se nužne dodatne usluge ili radovi na projektu (ako iskrсну u tijeku samih radova) dodjeljuju automatski izvođaču s kojim je sklopljen osnovno ugovor, bez raspisivanja novog natječaja. Iz Europske komisije, također upozoravaju, da je u svim novim članicama Europske unije jako porastao broj žalbi na postupke javne nabave u prve dvije godine članstva. To pak izravno koči i iskoristivost dostupnog novca iz EU fondova, koji se mora potrošiti u zadanim rokovima ili se vraća u europski proračun.



## 5. ZAKLJUČAK

Javna nabava je proces podrške glavnim poslovnim procesima organizacije u javnom sektoru kroz koje se realiziraju programi, projekti i aktivnosti odnosno ostvaruju opći i posebni ciljevi organizacije postavljeni u strateškim planovima i programima.

Javna nabava više nije samo aktivnost prosljeđivanja zahtjeva za nabavu i narudžbenica. Institut javne nabave se mijenja, postaje strateška funkcija koja zahtjeva stručnjake i specijaliste razvijenih komunikacijskih i pregovaračkih vještina izloženih potrebi konstantnog educiranja.

Kroz javnu nabavu troše se značajna proračunska sredstva, pa je uloga javne nabave posebno naglašena u kontekstu uspostave i razvoja sustava financijskog upravljanja i kontrole u javnom sektoru. Ne smijemo zaboraviti činjenicu da za razliku od privatnog sektora čija se uspješnost mjeri stupnjem ostvarenog profita, uspješnost javnog sektora mjeri se stupnjem zadovoljenja javnih potreba i cijene koju moramo za to platiti.

Pravna regulativa i načela javne nabave pomažu naručitelju u ispunjavanju svojih obveza glede racionalnog i ekonomičnog postupanja. RH uskladila je pravnu proceduru u pogledu usklađivanja zakonodavstva iz područja javne nabave sa zakonodavnim okvirom EU, ali je nedovoljno učinjeno u jačanju administrativnih kapaciteta, suradnje među institucijama, suradnje naručitelja i gospodarskih subjekata, edukaciji naručitelja i gospodarskih subjekata. Isto se odražava na neracionalno i neekonomično planiranje i trošenje javnih sredstava, izbjegavanje primjene instituta javne nabave i učestale izmjene zakona. Pravilno primijenjen institut javne nabave suzbija i korupciju, te visoke štete koje ista nanosi nacionalnom gospodarstvu određene zemlje bez obzira da li se radi o velikim, malim nabavama ili nabavama ispod nacionalnih pragova (tzv. bagatelne nabave).

Na konkretnom primjeru evaluacije postupka javne nabave projekta Školsko - gradske sportske dvorane u Pazinu prikazan je pristup javnoj nabavi investicije koja nije bila u potpunosti pripremljena od izrade projektne dokumentacije, utvrđivanja ciljeva te ekonomske i financijske isplativosti, a koja će dugoročno opterećivati lokalni proračun, odnosno porezne obveznike (npr. povećanje prireza za plaćanje otplate kredita).

Možemo zaključiti da su postupci nabava za projekt Školsko - gradska sportska dvorana u Pazinu uredno provedeni s gledišta poštivanja provedbenih propisa u području javne nabave, međutim isto ne možemo promatrati kao zasebnu cjelinu u odnosu na realizaciju ugovora. Radi se o vezanim cjelinama jer svaka pogreška kod planiranja projekta, preko provedbe

postupka javne nabave, odražava se kroz realizaciju ugovora. Upravo su ti nedostaci utjecali na povećanje rashoda realizacije investicije gradnje sa ugovorenih 19.869.336,13 kn (bez PDV-a) na 23.716.042,34 kn (bez PDV-a), što čini povećanje za 19,36%, dok je realizacija ugovora o nadzoru radova uvećana za 24,39% od osnovnog ugovora odnosno sa 198.000,00 kn (bez PDV-a) na 246.299,06 kn (bez PDV-a). U ostalim nabavama opreme i uređenja interijera Školsko – gradske sportske dvorane realizacija je izvršena unutar ugovorenih vrijednosti.

Primarna uloga javnog sektora je zadovoljavanje javnih potreba, čime ograničene proračunske mogućnosti često dovode do smanjenja sredstava namijenjenih kapitalnim ulaganjima. Zahtjevi korisnika za podizanjem standarda javnih usluga sve više rastu, a ograničene financijske mogućnosti nameću potrebu za odgovornijim upravljanjem javnim financijama. Stoga javne uprave dolaze u situaciju da prilikom pristupanja realizaciji investicijskih projekata naglasak usmjeravaju na društveno- ekonomsku korist čime ocjenjuju doprinos projekta gospodarskoj dobrobiti ili kvaliteti života, u cilju podizanje razine javne usluge.

U konačnici, na konkretnom primjeru Školsko- gradske sportske dvorane u Pazinu investicija je realizirana kroz provedene postupke nabava i građevina je stavljena u uporabu. Unatoč naglasku na društveno- ekonomsku korist, isto nije dostatno za opravdanost investicije, investicija traži i financijsku održivost. Tko će otplatiti investiciju ako znamo da je trenutno najveći problem na nacionalnoj razini visoka nezaposlenost, pad proizvodnje, smanjivanje plaća, stagnacija izvoza, visok vanjski dug? Isto se odražava i na regionalnu i lokalnu razinu te dolazimo do zaključka da učestalim ulaganjima javnog sektora u nove projekte, a da istovremeno ne dolazi do proporcionalnog porasta novih radnih mjesta, odnosno povećanja proizvodnih kapaciteta, investicije postaju neodržive i potrošne. Takve investicije ne potiču razvoj gospodarstva nego postaju teret i prepreka jer dovode do preraspodjele dohotka na teret građana. Cilj ekonomske politike je povećanje broja radnih mjesta, proizvodnje i povećanje plaća, kako bi se lakše otplatila investicijska ulaganja.

## LITERATURA:

### A) Knjige

1. **Gunjača, N., Banković, D., Depope Radman, K., Urek R. i Nikić, J.** (2013a.) *Planiranje u sustavu javne nabave*, Zagreb: Hrvatska zajednica računovođa i financijskih djelatnika
2. **Gunjača, N., Linić, V., Medvedec, D., Pranjić I. i Urek R.,** (2013b.) *Priprema i realizacija investicija u javnoj nabavi*, Zagreb: Hrvatska zajednica računovođa i financijskih djelatnika
3. **Jukić, Z., Loboja, A., Čulina, N., Vuić, Z., Tomljenović R. i Nikić J.** (2012.) *Provedbeni propisi u sustavu javne nabave*, Zagreb: Hrvatska zajednica računovođa i financijskih djelatnika
4. **Jurković, P.** (2002.) *Javne financije*, Zagreb; Masmedia
5. **Loboja, A., Josipović, D., Dolenac S., Duždević D., Firkelj, D., Šaban, J. i Hunjak T.** (2012.) *Primjena Zakona o javnoj nabavi*, Zagreb: TEB- Poslovno savjetovanje d.o.o.
6. **Raguž, G., Blažević, Z., Božičević S., Čulina N., Franjković, I., Julić, Z., Juričić, M., Loboja, A., Tomljenović, R., Vuić, Z., Zorić, A., Zovko, K. i Žunić, L.** (2013.) *Sustav javne nabave 2013./2014.*, Zagreb: TIM4PIN
7. **Šaban, J., Hunjak, T., Duždević, D., Loboja, A., Marinković Drača, D. i Vuić, Z.** (2011.) *Zakon o javnoj nabavi*, Zagreb: TEB- Poslovno savjetovanje d.o.o.

### B) Članci u časopisima:

1. **Drezgić, S.** (2008.) Planiranje kapitalnih investicija u jedinicama lokalne i regionalne (područne) samouprave, Riznica 10/2008, Zagreb, Hrvatska zajednica računovođa i financijskih djelatnika, str. 44-49.
2. **Kapular, M.** (2008.), *Karteli= zabranjeni sporazumi između tržišnih takmaca u pravu tržišnog natjecanja EU*, Pravo i porezi, RRF, broj 12, Zagreb, str. 83-92.
3. **Lerman, B.** (2014). *Nove direktive u sustavu javne nabave*, TIM4PIN magazin, Broj 11 2014, Zagreb, TIM4PIN, str. 75-83.
4. **Loboja, A.** (2013), *Izmjene i dopune Zakona o javnoj nabavi*, Računovodstvo, revizija i financije, br. 7/13, Zagreb, RRIF, str. 214-222.
5. **Loboja, A.** (2014), *Pojašnjenje i upotpunjavanje dokumenata i ponude u postupcima javne nabave*, TIM4PIN magazin, Broj 6 2014, Zagreb, TIM4PIN, str. 42-49.

6. **Ljubanović, B., Britvić-Vetma, B.** (2011.) *Hrvatsko pravo javne nabave*, Zbornik radova pravnog fakulteta u Splitu, god, 48, 2/2011, Split, str. 407.-417.
7. **Raguž, G.**, *Planiranje javne nabave za 2014. godinu*, , *TIM4PIN magazin*, Broj 12 2013., Zagreb, *TIM4PIN*, str.20-24.
8. **Raguž, G.**, *Upravljanje bagatelnom javnom nabavom*, *TIM4PIN magazin*, Broj 9 2013, Zagreb, *TIM4PIN*, str.39-45
9. **Rebrović, S.**, *Sukob interesa*, *TIM4PIN magazin*, Broj 12 2013., Zagreb, *TIM4PIN*, str.25-29.

### C) Elektronički izvori informacija:

1. **Agencija za zaštitu tržišnog natjecanja**, *Karteli u javnoj nabavi su najčešći i najteže se otkrivaju*, [online], Zagreb. Dostupno na: <http://www.aztn.hr/article/646/karteli-u-javnoj-nabavi-su-najcesci-i-najteze-se-otkrivaju>
2. **Clement, S. Defranceschi, P., Hidson, M., Ochoa, A., Querol, A. A., Müller, R., Staller, H., Chatzimpiros, A., Skoula, I., Isaac, H., Immendörfer, A., Bergeret, D., Villari F., Milardi, M., Reus Marti, M., Puig, J., Armanini B., Mazzà, L., Arvanitakis, S., Herbertsson, C., Hjelm, P, Hultman J.**, (2007.), *Vodič za isplativu održivu javnu nabavu*, [online], *drugo izdanje*, UNDP. Dostupno na: [http://www.procuraplus.org/fileadmin/files/Manuals/Croatian\\_Manual/procura\\_\\_\\_prirucnik.pdf](http://www.procuraplus.org/fileadmin/files/Manuals/Croatian_Manual/procura___prirucnik.pdf)
3. **Grgas, G.** (2012.) *Proučite Zakon o javnoj nabavi, iz EU fondova novac dolazi po tim pravilima*, [online], Dostupno na: <http://www.poslovnih.hr/hrvatska/proucite-zakon-o-javnoj-nabavi-iz-eu-fondova-novac-dolazi-po-tim-pravilima-224838#>
4. **Newsletter 5/2013.** *Kako pripremiti interni akt za nabave do 200.000,00 kn, odnosno do 500.000,00 kn?*, [online], Zagreb, TIM4PIN. Dostupno na: <http://www.tim4pin.hr/newsletter.html>
5. **OECD** (2005.) *Managing Conflict of Interest in the Public Sector*, [online]. Dostupno na: <http://www.oecd.org/gov/ethics/49107986.pdf>
6. **Parikka-Alhola K., Ari N. i Ari E.**, *Green Award Criteria in the Most Economically Advantageous Tender in Public Purchasing (Chapter 12)*, [online]. Dostupno na: <http://www.unpcdc.org/media/5406/green%20award%20criteria%20in%20the%20most%20economicallyadvantageous%20tender%20in%20public%20purchasing.pdf>

## D) Službeni dokumenti

1. **Annual Public Procurement Implementation Review**, (2012), Brussels, [online].  
Dostupno na:  
[http://ec.europa.eu/internal\\_market/publicprocurement/docs/implementation/20121011-staff-working-document\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/internal_market/publicprocurement/docs/implementation/20121011-staff-working-document_en.pdf)
2. **Annual Public Procurement Implementation Review**, (2014.), Brussels [online].  
Dostupno na:  
[http://ec.europa.eu/internal\\_market/publicprocurement/docs/implementation/20140820-staff-working-document\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/internal_market/publicprocurement/docs/implementation/20140820-staff-working-document_en.pdf)
3. **Commission Regulation (EC) No 1150/2009** of 10 November 2009 amending Regulation (EC) No 1564/2005 as regards the standard forms for the publication of notices in the framework of public procurement in accordance with Council Directives 89/665/EEC and 92/13/EEC, Official Journal of the European Union, L 313, 2009. [online]. Dostupno na:  
[http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=uriserv:OJ.L\\_.2009.313.01.0003.01.ENG](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=uriserv:OJ.L_.2009.313.01.0003.01.ENG)
4. **Direktiva Vijeća 89/665/EEZ** od 21. prosinca 1989. godine o usklađivanju zakona, i drugih propisa u odnosu na primjenu postupaka kontrole na sklapanje ugovora o javnoj nabavi robe i javnim radovima, Službeni list Europskih zajednica L 395, 1989. [online].  
Dostupno na: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/PDF/?uri=CELEX:31989L0665&from=EN>
5. **Direktiva Vijeća 92/13/EEZ** od 25. veljače 1992. godine za usklađivanje zakona, propisa i upravnih odredbi koje se odnose na primjenu pravila Zajednice o postupcima nabave subjekata koji djeluju u sektoru vodnoga gospodarstva, energetskom, prometnom i telekomunikacijskom sektoru, Službeni list Europskih zajednica L 076, 1992. [online].  
Dostupno na: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/PDF/?uri=CELEX:31992L0013&from=EN>
6. **Direktiva Komisije 2005/51/EC** od 7. rujna 2005. o izmjeni Priloga XX. Direktivi 2004/17/EZ i Priloga VIII. Direktivi 2004/18/EZ Europskog parlamenta i Vijeća o javnoj nabavi, Službeni list Europske unije L 257, 2005, [online]. Dostupno na: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/PDF/?uri=CELEX:32005L0051&from=EN>
7. **Odluka Komisije** od 9. prosinca 2008. o izmjeni priloga direktivama 2004/17/EZ i 2004/18/EZ Europskog parlamenta i Vijeća o postupcima javne nabave, u pogledu njihovih popisa naručitelja i javnih naručitelja, Službeni list Europske unije, L 349, 2008.

- [online]. Dostupno na: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/PDF/?uri=CELEX:32008D0963&from=EN>
8. **Direktiva 2004/17/EZ** Europskog parlamenta i Vijeća od 31. ožujka 2004. o usklađivanju postupaka nabave subjekata koji djeluju u sektoru vodnog gospodarstva, energetskom i prometnom sektoru te sektoru poštanskih usluga, Službeni list Europske unije L 134, 2004. [online]. Dostupno na: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/PDF/?uri=CELEX:32004L0017&from=EN>
  9. **Direktiva 2004/18/EZ** Europskog parlamenta i Vijeća od 31. ožujka 2004. o usklađivanju postupaka za sklapanje ugovora o javnim radovima, ugovora o javnoj nabavi robe te ugovora o javnim uslugama, Službeni list Europske unije L 134, 2004. [online]. Dostupno na: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/PDF/?uri=CELEX:32004L0018&from=EN>
  10. **Direktiva 2007/66/EZ** Europskog parlamenta i Vijeća od 11. prosinca 2007. o izmjeni direktiva Vijeća 89/665/EEZ i 92/13/EEZ u vezi s poboljšanjem učinkovitosti postupaka pravne zaštite koji se odnose na sklapanje ugovora o javnoj nabavi, Službeni list Europske unije, L 335, 2007. [online]. Dostupno na: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/PDF/?uri=CELEX:32007L0066&from=EN>
  11. **Direktiva 2009/81/EZ** Europskog parlamenta i Vijeća od 13. srpnja 2009. o usklađivanju postupaka nabave za određene ugovore o radovima, ugovore o nabavi robe i ugovore o uslugama koje sklapaju javni naručitelji ili naručitelji u području obrane i sigurnosti te izmjeni direktiva 2004/17/EZ i 2004/18/EZ), Službeni list Europske unije, L 216, 2009. [online]. Dostupno na: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/PDF/?uri=CELEX:32009L0081&from=EN>
  12. **Direktiva 2014/23/EU** Europskog parlamenta i Vijeća od 26. veljače 2014. o dodjeli ugovora o koncesiji; Službeni list Europske unije L 94, 2014. [online]. Dostupno na: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/PDF/?uri=CELEX:32014L0023&from=HR>
  13. **Direktiva 2014/24/EU** Europskog parlamenta i Vijeća od 26. veljače 2014. o javnoj nabavi i o stavljanju izvan snage Direktive 2004/18/EZ, Službeni list Europske unije L 94, 2014. [online]. Dostupno na: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/PDF/?uri=CELEX:32014L0024&from=HR>
  14. **Direktiva 2014/25/EU** Europskog parlamenta i Vijeća od 26. veljače 2014. o nabavi subjekata koji djeluju u sektoru vodnog gospodarstva, energetskom i prometnom sektoru te sektoru poštanskih usluga i stavljanju izvan snage Direktive 2004/17/EZ, Službeni list

Europske unije L 94, 2014. [online]. Dostupno na: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/PDF/?uri=CELEX:32014L0025&from=HR>

15. **Državna komisija za kontrolu postupaka javne nabave**, *Izvješće o radu Državne komisije za kontrolu postupka javne nabave za 2004. godinu*, [online], Zagreb. Dostupno na: [http://www.dkom.hr/UserDocsImages/godisnje\\_izvjesce\\_2004\\_HR.pdf](http://www.dkom.hr/UserDocsImages/godisnje_izvjesce_2004_HR.pdf)
16. **Državna komisija za kontrolu postupaka javne nabave**, *Izvješće o radu Državne komisije za kontrolu postupka javne nabave za 2005. godinu*, [online], Zagreb. Dostupno na: [http://www.dkom.hr/UserDocsImages/Godisnje\\_izvjesce\\_o\\_radu\\_za\\_2005.pdf](http://www.dkom.hr/UserDocsImages/Godisnje_izvjesce_o_radu_za_2005.pdf)
17. **Državna komisija za kontrolu postupaka javne nabave**, *Izvješće o radu Državne komisije za kontrolu postupka javne nabave za 2006. godinu*, [online], Zagreb. Dostupno na: [http://www.dkom.hr/UserDocsImages/Izvjesce\\_DKOM\\_2006.pdf](http://www.dkom.hr/UserDocsImages/Izvjesce_DKOM_2006.pdf)
18. **Državna komisija za kontrolu postupaka javne nabave**, *Izvješće o radu Državne komisije za kontrolu postupka javne nabave za 2007. godinu*, [online], Zagreb. Dostupno na: <http://www.dkom.hr/UserDocsImages/GodisnjeIzvjesce2007.pdf>
19. **Državna komisija za kontrolu postupaka javne nabave**, *Izvješće o radu Državne komisije za kontrolu postupka javne nabave za 2008. godinu*, [online], Zagreb. Dostupno na:  
[http://www.dkom.hr/UserDocsImages/IZVJESCE\\_DK\\_KONTROLA\\_JAVNE\\_NABAVE.pdf](http://www.dkom.hr/UserDocsImages/IZVJESCE_DK_KONTROLA_JAVNE_NABAVE.pdf)
20. **Državna komisija za kontrolu postupaka javne nabave**, *Izvješće o radu Državne komisije za kontrolu postupka javne nabave za 2009. godinu*, [online], Zagreb. Dostupno na: [http://www.dkom.hr/UserDocsImages/IZVJESCE\\_DKOM\\_2009.pdf](http://www.dkom.hr/UserDocsImages/IZVJESCE_DKOM_2009.pdf)
21. **Državna komisija za kontrolu postupaka javne nabave**, *Izvješće o radu Državne komisije za kontrolu postupka javne nabave za 2010. godinu*, [online], Zagreb. Dostupno na:  
<http://www.dkom.hr/UserDocsImages/Godi%20Izve%C5%A1nje%20Izve%C5%A1%C4%87e%20za%202010.pdf>
22. **Državna komisija za kontrolu postupaka javne nabave**, *Izvješće o radu Državne komisije za kontrolu postupka javne nabave za 2011. godinu*, [online], Zagreb. Dostupno na:<http://www.dkom.hr/UserDocsImages/IZVJE%C5%A0%C4%86E%20o%20radu%20DKOM-a%20za%202011.pdf>
23. **Državna komisija za kontrolu postupaka javne nabave**, *Izvješće o radu Državne komisije za kontrolu postupka javne nabave za 2012. godinu*, [online], Zagreb. Dostupno na:

<http://www.dkom.hr/UserDocsImages/IZVJE%C5%A0%C4%86E%20O%20RADU%20DKOM-a%20ZA%202012..pdf>

24. **Državna komisija za kontrolu postupaka javne nabave**, *Izvješće o radu Državne komisije za kontrolu postupka javne nabave za 2013. godinu*, [online], Zagreb. Dostupno na:  
[http://www.dkom.hr/UserDocsImages/IZVJE%C5%A0%C4%86E%20za%202013\\_v3%20-%20s%20ispravljenom%20stranicom%2055..pdf](http://www.dkom.hr/UserDocsImages/IZVJE%C5%A0%C4%86E%20za%202013_v3%20-%20s%20ispravljenom%20stranicom%2055..pdf)
25. **Državna komisija za kontrolu postupaka javne nabave**; Rješenje KLASA: UP/II-034-02/14-01/586, URBROJ: 354-01/14-8 od 1. srpnja 2014. godine. [online], Zagreb.  
Dostupno na: <http://pdf.dkom.hr/13647.pdf>
26. **Državna komisija za kontrolu postupaka javne nabave** UP/II-034-02/09-01/883, URBROJ: 354-01/09-12 od 29. rujna 2009. godinu, [online], Zagreb. Dostupno na: <http://pdf.dkom.hr/4761.pdf>
27. **Državna komisija za kontrolu postupaka javne nabave** UP/II-034-02/13-01/198, URBROJ: 354-01/13-7 od 12. ožujka 2013. godinu, [online], Zagreb. Dostupno na: <http://pdf.dkom.hr/11111.pdf>
28. **European Commission**, *Public procurement package: getting the best value for money*, Brussels, [online], Dostupno na:  
[http://ec.europa.eu/enterprise/newsroom/cf/itemdetail.cfm?item\\_id=6941&lang=en&title=Public-procurement-package%3A-getting-the-best-value-for-money](http://ec.europa.eu/enterprise/newsroom/cf/itemdetail.cfm?item_id=6941&lang=en&title=Public-procurement-package%3A-getting-the-best-value-for-money)
29. **European Commission**, *Annual Public Procurement Implementation Review, Commission staff working document, listopad 2012*, Brussels, [online], Dostupno na: [http://ec.europa.eu/internal\\_market/publicprocurement/docs/implementation/20121011-staff-working-document\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/internal_market/publicprocurement/docs/implementation/20121011-staff-working-document_en.pdf)
30. **European Commission**, *Annual Public Procurement Implementation Review, Commission staff working document, kolovoz 2013*, [online], Dostupno na: [http://ec.europa.eu/internal\\_market/publicprocurement/docs/implementation/20140820-staff-working-document\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/internal_market/publicprocurement/docs/implementation/20140820-staff-working-document_en.pdf)
31. **Fond za zaštitu okoliša i energetska učinkovitost**, *Odluka o odabiru korisnika sredstava Fonda - sufinanciranje projekata energetske učinkovitosti u zgradarstvu*, 2013. [online], Dostupno na: <http://www.fzoeu.hr/hrv/pdf/Odluka%20upravnog%20odbora%20-%20zgradarstvo.pdf>
32. **Grad Pazin**, Gradonačelnik (2012.), Ugovor o sufinanciranju 05-F-R-0061/12-18



33. **Grad Pazin**, Gradonačelnik (2013.), Sporazum o sufinanciranju otplate kredita za izgradnju Školsko- gradske sportske dvorane u Pazinu
34. **Grad Pazin**, Upravni odjel za gospodarstvo, financije i proračun, *Godišnje izvješće o izvršenju proračuna Grada Pazina za 2011. godinu* [online], Dostupno na: [http://www.pazin.hr/wp-content/uploads/Proracun-dokumenti/Godi%C5%A1nji\\_izvje%C5%A1taj\\_o\\_izvr%C5%A1enju\\_Prora%C4%8Duna\\_za\\_2011.\\_godinu.pdf](http://www.pazin.hr/wp-content/uploads/Proracun-dokumenti/Godi%C5%A1nji_izvje%C5%A1taj_o_izvr%C5%A1enju_Prora%C4%8Duna_za_2011._godinu.pdf)
35. **Grad Pazin**, Upravni odjel za gospodarstvo, financije i proračun, *Godišnje izvješće o izvršenju proračuna Grada Pazina za 2012. godinu* [online], Dostupno na: [http://www.pazin.hr/wp-content/uploads/Proracun-dokumenti/Godi%C5%A1nji\\_izvje%C5%A1taj\\_o\\_izvr%C5%A1enju\\_Prora%C4%8Duna\\_Grada\\_Pazina\\_za\\_2012.\\_godinu.pdf](http://www.pazin.hr/wp-content/uploads/Proracun-dokumenti/Godi%C5%A1nji_izvje%C5%A1taj_o_izvr%C5%A1enju_Prora%C4%8Duna_Grada_Pazina_za_2012._godinu.pdf)
36. **Grad Pazin**, Upravni odjel za gospodarstvo, financije i proračun (2012.), *Zahtjev za davanje suglasnosti za zaduživanje / davanje jamstva / suglasnosti*
37. **Grad Pazin**, Upravni odjel za gospodarstvo, financije i proračun, *Godišnje izvješće o izvršenju proračuna Grada Pazina za 2013. godinu* [online], Dostupno na: <http://www.pazin.hr/wp-content/uploads/Proracun-dokumenti/Godi%C5%A1nji%20izvje%C5%A1taj%20o%20izvr%C5%A1enju%20Prora%C4%8Duna%20za%202013.%20godinu.pdf>
38. **Grad Pazin**, Ured Grada (2012a.), *Dokumentacija za nadmetanje*: KLASA: 406-01/12-01/06, URBROJ: 2163/01-01-01-12-3, Pazin, 12. ožujka 2012.
39. **Grad Pazin**, Ured Grada (2012b.), *Dokumentacija za nadmetanje*: KLASA: 406-01/12-01/21, URBROJ: 2163/01-01-01-12-5, Pazin
40. **Grad Pazin**, Ured Grada (2012c.), *Dokumentacija za nadmetanje*: KLASA: 406-01/12-01/20, URBROJ: 2163/01-01-01-12-5, Pazin
41. **Grad Pazin**, Ured Grada (2013.), *Mišljenje Ministarstva gospodarstva glede primjene Zakona o javnoj nabavi*: KLASA: 406-01/13-01/20, Pazin
42. **Grad Pazin**, Ured Grada (2014.), *Dokumentacija za nadmetanje*: KLASA: 406-01/14-01/07, URBROJ: 2163/01-04-03-14-15, Pazin
43. **HNB**, *Bilten 209, prosinac 2014.* [online], Zagreb, Dostupno na: <http://www.hnb.hr/publikac/bilten/arhiv/bilten-209/hbilt209.pdf>
44. **Istarska županija**, Županijska razvojna strategija Istarske županije od 2011.- 2013. [online], Pula, Dostupno na:

[http://www.istra-istria.hr/uploads/media/ZRS\\_Istarske\\_zupanije\\_2011\\_-\\_2013\\_-\\_Materijal\\_za\\_Skupstinu\\_IZ.pdf](http://www.istra-istria.hr/uploads/media/ZRS_Istarske_zupanije_2011_-_2013_-_Materijal_za_Skupstinu_IZ.pdf)

45. **Ministarstvo gospodarstva**, *Europa 2012- Europska strategija za pametan, održiv i uključiv rast*, [online], Zagreb, Dostupno na:  
[http://www.mingo.hr/public/documents/eu\\_hr.pdf](http://www.mingo.hr/public/documents/eu_hr.pdf)
46. **Ministarstvo rada i poduzetništva**, *Javna nabava- Minivodič za poslovnu zajednicu (2009,)*, [online], Zagreb, Dostupno na:  
[http://www.javnanabava.hr/userdocsimages/userfiles/file/Razne%20publikacije/Minivodic\\_za\\_poslovnu\\_zajednicu.pdf](http://www.javnanabava.hr/userdocsimages/userfiles/file/Razne%20publikacije/Minivodic_za_poslovnu_zajednicu.pdf)
47. **Odluka Komisije 2008/963/EZ** od 9. prosinca 2008. godine o izmjeni priloga direktivama 2004/17/EZ i 2004/18/EZ Europskog parlamenta i Vijeća o postupcima javne nabave, u pogledu njihovih popisa naručitelja i javnih naručitelja, Službeni list Europske unije L 349, 2008. [online]. Dostupno na: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/PDF/?uri=CELEX:32008D0963&from=EN>
48. **Službene novine Grada Pazina**, SN 34/13, *Odluka o porezima* [online], Dostupno na:  
[http://www.pazin.hr/snovine/SN\\_34\\_2013.pdf](http://www.pazin.hr/snovine/SN_34_2013.pdf)
49. **Službene novine Grada Pazina Grad Pazin**,. SN 8/13, *Odluka za zaduženje* [online], Dostupno na: [http://www.pazin.hr/snovine/SN\\_08\\_2013.pdf](http://www.pazin.hr/snovine/SN_08_2013.pdf)
50. **Službene novine Grada Pazina Grad Pazin**,. SN 29/14, *Odluka za zaduženje* [online], Dostupno na: [http://www.pazin.hr/snovine/SN\\_29\\_2014.pdf](http://www.pazin.hr/snovine/SN_29_2014.pdf)
51. **Uprava za sustav javne nabave**, *Smjernice br. 1. Kriteriji za odabir ponude verzija 1.0.*, [online], Zagreb. Dostupno na:  
[http://www.javnanabava.hr/userdocsimages/userfiles/file/Smjernice/Smjernice\\_01-ENP.pdf](http://www.javnanabava.hr/userdocsimages/userfiles/file/Smjernice/Smjernice_01-ENP.pdf)
52. **Uprava za sustav javne nabave**, *Statističko izvješće o javnoj nabavi u Republici Hrvatskoj u 2008. godini* [online], Zagreb. Dostupno na:  
[http://www.javnanabava.hr/userdocsimages/userfiles/file/Statisti%C4%8Dka%20izvje%C5%A1%C4%87a/Godi%C5%A1nja/Statisticko\\_izvjesce\\_2008.pdf](http://www.javnanabava.hr/userdocsimages/userfiles/file/Statisti%C4%8Dka%20izvje%C5%A1%C4%87a/Godi%C5%A1nja/Statisticko_izvjesce_2008.pdf)
53. **Uprava za sustav javne nabave**, *Statističko izvješće o javnoj nabavi u Republici Hrvatskoj za 2009. godinu* [online], Zagreb. Dostupno na:  
[http://www.javnanabava.hr/userdocsimages/userfiles/file/Statisti%C4%8Dka%20izvje%C5%A1%C4%87a/Godi%C5%A1nja/Statisticko\\_izvjesce\\_JN-2009.pdf](http://www.javnanabava.hr/userdocsimages/userfiles/file/Statisti%C4%8Dka%20izvje%C5%A1%C4%87a/Godi%C5%A1nja/Statisticko_izvjesce_JN-2009.pdf)
54. **Uprava za sustav javne nabave**, *Statističko izvješće o javnoj nabavi u Republici Hrvatskoj za 2010. godinu* [online], Zagreb. Dostupno na:

[http://www.javnanabava.hr/userdocsimages/userfiles/file/Statisti%C4%8Dka%20izvje%C5%A1%C4%87a/Godi%C5%A1nja/Statisticko\\_izvjesce\\_JN-2010.pdf](http://www.javnanabava.hr/userdocsimages/userfiles/file/Statisti%C4%8Dka%20izvje%C5%A1%C4%87a/Godi%C5%A1nja/Statisticko_izvjesce_JN-2010.pdf)

55. **Uprava za sustav javne nabave**, *Statističko izvješće o javnoj nabavi u Republici Hrvatskoj za 2011. godinu* [online], Zagreb. Dostupno na: [http://www.javnanabava.hr/userdocsimages/userfiles/file/Statisti%C4%8Dka%20izvje%C5%A1%C4%87a/Godi%C5%A1nja/Statisticko\\_izvjesce\\_JN-2011.pdf](http://www.javnanabava.hr/userdocsimages/userfiles/file/Statisti%C4%8Dka%20izvje%C5%A1%C4%87a/Godi%C5%A1nja/Statisticko_izvjesce_JN-2011.pdf)
56. **Uprava za sustav javne nabave**, *Statističko izvješće o javnoj nabavi u Republici Hrvatskoj za 2012. godinu* [online], Zagreb. Dostupno na: [http://www.javnanabava.hr/userdocsimages/userfiles/file/Statisti%C4%8Dka%20izvje%C5%A1%C4%87a/Godi%C5%A1nja/Statisticko\\_izvjesce\\_JN-2012.pdf](http://www.javnanabava.hr/userdocsimages/userfiles/file/Statisti%C4%8Dka%20izvje%C5%A1%C4%87a/Godi%C5%A1nja/Statisticko_izvjesce_JN-2012.pdf)
57. **Uprava za sustav javne nabave**, *Statističko izvješće o javnoj nabavi u Republici Hrvatskoj za 2013. godinu* [online], Zagreb. Dostupno na: [http://www.javnanabava.hr/userdocsimages/userfiles/file/Statisti%C4%8Dka%20izvje%C5%A1%C4%87a/Godi%C5%A1nja/Statisticko\\_izvjesce\\_JN-2013.pdf](http://www.javnanabava.hr/userdocsimages/userfiles/file/Statisti%C4%8Dka%20izvje%C5%A1%C4%87a/Godi%C5%A1nja/Statisticko_izvjesce_JN-2013.pdf)
58. **Uprava za sustav javne nabave**, *Sprečavanje korupcije i sukoba interesa* [online], Zagreb. Dostupno na: <http://www.javnanabava.hr/default.aspx?id=3426>
59. **Uredba Komisije (EU) br. 1336/2013** od 13. prosinca 2013. o izmjeni direktiva 2004/17/EZ, 2004/18/EZ i 2009/81/EZ Europskog parlamenta i Vijeća u vezi s pragovima primjene za postupke dodjele ugovora, Službeni list Europske unije, L 335, 2013. [online]. Dostupno na: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/PDF/?uri=OJ:L:2013:335:FULL&from=HR>
60. **Uredba Komisije (EZ) br. 213/2008** od 28. studenoga 2007. o izmjeni Uredbe (EZ) br. 2195/2002 Europskog parlamenta i Vijeća o Jedinstvenom rječniku javne nabave (CPV) i direktiva 2004/17/EZ i 2004/18/EZ Europskog parlamenta i Vijeća o postupcima javne nabave, u pogledu revizije CPV-a, Službeni list Europske unije, L 074, 2008. [online]. Dostupno na: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/PDF/?uri=CELEX:32008R0213&from=EN>
61. **Vlada Republike Hrvatske**, *Strategija razvoja elektroničke javne nabave u Republici Hrvatskoj 2013.-2016.*, [online], Zagreb, Dostupno na: <http://www.javnanabava.hr/userdocsimages//userfiles/file/STRATE%C5%A0KI%20DOKUMENTI/Strategija%20e-nabave.pdf>
62. **Vlada Republike Hrvatske**, *Izvješće o ispunjenju obveza iz Poglavlja 5- „Javne nabave“*, [online], Zagreb, Dostupno na: <http://www.mvep.hr/custompages/static/hrv/files/pregovori/5/p5.pdf>

## **E) Zakoni i pravna regulativa**

1. **Etički kodeks** državnih službenika (NN 40/11 i 30/12), Zagreb: Narodne novine
2. **Pravilnik** o izobrazbi u području javne nabave, NN 6/12 i 128/14, Zagreb: Narodne novine
3. **Pravilnik** o cjeniku usluga, NN 85/99, Zagreb: Narodne novine
4. **Uredba** o objavama javne nabave, NN 10/12, Zagreb: Narodne novine
5. **Uredba** o nadzoru nad provedbom Zakona o javnoj nabavi, NN 10/12, Zagreb: Narodne novine,
6. **Uredba** načinu izrade i postupanju s dokumentacijom za nadmetanje i ponudama, NN 10/12, Zagreb: Narodne novine
7. **Uredba** o sastavljanju i predaji izjave o fiskalnoj odgovornosti i izvještaja o primjeni fiskalnih pravila NN 78/11 i 106/12, Zagreb: Narodne Novine
8. **Zakon** o javnoj nabavi, NN 90/11, 83/13, 143/13 i 13/14, Zagreb: Narodne novine
9. **Zakon** o državnoj komisiji za kontrolu postupaka javne nabave, NN 18/13, 127/13, Zagreb: Narodne novine
10. **Zakon** o fiskalnoj odgovornosti, NN 139/10, Zagreb: Narodne Novine
11. **Zakon** o proračunu, NN 87/08 i 136/12, Zagreb: Narodne Novine
12. **Zakon** o financijskom poslovanju i predstečajnoj nagodbi, NN 108/12, 144/12, 81/13 i 112/13, Zagreb: Narodne novine
13. **Zakon** o regionalnom razvoju Republike Hrvatske , NN 153/09, Zagreb: Narodne novine
14. **Zakon** o arhitektonskim i inženjerskim poslovima i djelatnostima u prostornom uređenju i gradnji, NN 152/08, 124/09, 49/11 i 25/13, Zagreb: Narodne novine

## **POPIS GRAFIKONA, TABLICA I SLIKA**

### **POPIS GRAFIKONA**

<b>Grafikon 1.</b> Trend kretanja broja žalbi i naknada za žalbene postupke u Republici Hrvatskoj za razdoblje od 2004. do 2013. godine .....	19
---	----

## **POPIS TABLICA**

<b>Tablica 1.</b> Udio ukupne javne nabave Republike Hrvatske u BDP-u za razdoblje od 2008.-2013. godine .....	7
<b>Tablica 2.</b> Najzastupljeniji naručitelji u ukupnim javnim nabavama Republike Hrvatske od 2008.-2013. godine u mil. kn.....	8
<b>Tablica 3.</b> Izvješće o sklopljenim ugovorima o javnoj nabavi javnih i sektorskih naručitelja za razdoblje od 2008. do 2013. godine .....	13
<b>Tablica 4.</b> Pregled tijela za središnju javnu nabavu u Europskoj uniji.....	14
<b>Tablica 5.</b> Izvod iz Plana nabave Grada Pazina za 2014. godinu .....	33
<b>Tablica 6.</b> Planiranje javne nabave .....	35
<b>Tablica 7.</b> Izvještaj o provedenoj bagatelnoj nabavi Republike Hrvatske od 2008. do 2013. godine u mil. kn.....	37
<b>Tablica 8.</b> Najveći rizici i moguće mjere suzbijanja korupcije i sukoba interesa u javnoj nabavi.....	40
<b>Tablica 9.</b> Postupci javne nabave za javne i sektorske naručitelje u Republici Hrvatskoj..	44
<b>Tablica 10.</b> Broj ugovora prema vrsti postupaka od 2008. do 2013. godine u Republici Hrvatskoj .....	45
<b>Tablica 11.</b> Prednosti i nedostaci kriterija najniže cijene .....	51
<b>Tablica 12.</b> Prednosti i nedostaci kriterija ekonomski najpovoljnije ponude.....	51
<b>Tablica 13.</b> Udio kriterija odabira ponude prema vrsti naručitelja u 2013. godini u Republici Hrvatskoj.....	52
<b>Tablica 14.</b> Učestalost primjene kriterija za ocjenu ponuda skandinavskih zemalja u GPP (razdoblje od 1.5.2005. do 1.9.2005.).....	53
<b>Tablica 15.</b> Procjena Europske komisije za javne nabave objavljene u OJ/TED prema podacima država članica za 2010. i 2011. godinu u mlrd. eura .....	55
<b>Tablica 16.</b> SWOT analiza projekta Školsko - gradske sportske dvorane u Pazinu.....	59
<b>Tablica 17.</b> Omjer financiranja projekta Školsko gradskog sportsko rekreacijskog centra temeljem Ugovora Grada Pazina i Ministarstva regionalnog razvoja i fondova Europske unije .....	61
<b>Tablica 18.</b> Struktura ostvarenih prihoda proračuna Grada Pazina od 2010. do 2013. godine u tisućama kn.....	62
<b>Tablica 19.</b> Izvod iz Obrasca ZJS- Zahtjev za davanje suglasnosti za zaduživanje / davanje jamstva / suglasnosti.....	69

<b>Tablica 20.</b> Ugovoreni iznosi financiranja Školsko- gradske sportske dvorane u Pazinu...	70
<b>Tablica 21.</b> Rekapitulacija ukupno ugovorenih / realiziranih radova, stručnog nadzora, sportske opreme i uređenja interijera Školsko - gradske sportske dvorane u Pazinu.....	83
<b>Tablica 22.</b> Odnos izvora financiranja i realizacije ugovora Školsko - gradske sportske dvorane u Pazinu .....	85

## **POPIS SLIKA**

<b>Slika 1.</b> Ciljevi centralizirane nabave.....	15
<b>Slika 2.</b> Tijek provedbe otvorenog postupka javne nabave.....	46
<b>Slika 3.</b> Tijek otvorenog postupka Usluge dugoročnog kredita za kupnju zemljišta, izgradnju i stručni nadzor Školsko – gradske sportske dvorane u Pazinu.....	67
<b>Slika 4.</b> Tijek otvorenog postupka javne nabave radova „Izgradnja Školsko- gradske sportske dvorane u Pazinu“ .....	71
<b>Slika 5.</b> Tijek otvorenog postupka javne nabave usluge „Stručni nadzor građenja nad radovima izgradnje Školsko - gradske sportske dvorane u Pazinu“.....	74
<b>Slika 6.</b> Tijek otvorenog postupka javne nabave usluge „Sportska oprema za Školsko - gradsku sportsku dvoranu“ .....	78



## SAŽETAK

Javna nabava sve više zauzima stratešku funkciju. Sustav javne nabave mora osigurati ekonomične i učinkovite postupke, te racionalno trošenje novca poreznih obveznika, za postizanje ciljeva slobodnog tržišta i osiguranje uvjeta tržišnog natjecanja, a na način da se za utrošena javna sredstva, dobije najbolji mogući gospodarski učinak uz najpovoljniju ponudu i uz najprihvatljiviju cijenu. Često se promatra kao institut podložan korupciji i sukobu interesa, zbog čega je izložena negativnim kritikama od strane građana, gospodarskih subjekata i medija. Republika Hrvatska provela je čitav niz promjena zakona i propisa u svrhu usklađivanja zakonodavstva u području javne nabave, ali je nedovoljno učinjeno u jačanju administrativnih kapaciteta, jačanju suradnje među institucijama, kvaliteti planiranja nabave, jačanju suradnje naručitelja i gospodarskih subjekata, edukaciji naručitelja i gospodarskih subjekata. Isto se odražava na neracionalno i neekonomično planiranje i trošenje javnih sredstava, izbjegavanje primjene instituta javne nabave i učestale izmjene zakona.

Postupci nabave Investicijskog projekta Školsko - gradska sportska dvorana u Pazinu uredno su provedeni, s gledišta poštivanja provedbenih propisa u području javne nabave. Međutim, investicija nije bila u potpunosti pripremljena s gledišta racionalnog i ekonomičnog postupanja od izrade projektne dokumentacije, utvrđivanja ciljeva, ekonomske i financijske isplativosti, te planiranja nabave. Problemi u gospodarstvu Republike Hrvatske (visoka nezaposlenost, pad proizvodnje, smanjivanje plaća, stagnacija izvoza, visok vanjski dug) odražavaju se na svim razinama vlasti te učestalim ulaganjem javnog sektora u nove projekte, a da istovremeno ne dolazi do proporcionalnog porasta novih radnih mjesta, odnosno povećanja proizvodnih kapaciteta, investicije postaju neodržive. Cilj ekonomske politike je povećanje broja radnih mjesta, proizvodnje i povećanje plaća, kako bi se lakše otplatila investicijska ulaganja.

## **ABSTRACT**

Public procurement is increasingly occupying a strategic function. The public procurement system must ensure cost-effective and efficient procedures, as well as the rational use of taxpayers' money, to achieve the objectives of the free market and ensure conditions of competition, in such a way that public funds are spent to achieve the best possible economic impact with the best offer and with the most acceptable price. Procurement in the public sector is often perceived as liable to corruption and conflict of interest, and is often exposed to negative criticism by the citizens, economic entities and the media. Republic of Croatia has made a series of changes in its legislation in order to achieve harmonization in the sector of public procurement. Insufficient efforts have been put into strengthening administrative capacities, strengthening cooperation between institutions, quality of procurement planning, strengthening of cooperation between clients and economic entities and education of clients and economic entities. The same is reflected in irrational and uneconomical planning and spending of public funds, avoidance of application of public procurement, and frequent changes in the laws.

Procurement procedures on the Investment project of School-city gym in Pazin have been carried out properly, in terms of implementing regulations in the field of public procurement. However, the investment was not fully prepared in terms of rational and economical treatment in preparation of project documentation, definition of objectives, economic and financial feasibility and procurement planning. In the Republic of Croatia, the biggest problems today are created by high unemployment, decline in production, reduction of wages, stagnation of exports and high external debt. The same is reflected in regional and local levels, as well as in frequent investment of the public sector in new projects that do not simultaneously produce a proportional increase in the number of jobs or productive capacity, thus making the investment unsustainable. The goal of economic policy is to increase the number of jobs, production and wages, in order to pay off the investments more easily.