

# Istraživanje ponašanja u javnoj nabavi u jedinici lokalne i područne (regionalne) samouprave

---

**Lukić, Miroslav**

**Master's thesis / Diplomski rad**

**2022**

*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:137:365339>

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

*Download date / Datum preuzimanja:* **2024-06-24**



*Repository / Repozitorij:*

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



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

**MIROSLAV LUKIĆ**

**ISTRAŽIVANJE PONAŠANJA U JAVNOJ NABAVI  
U JEDINICAMA LOKALNE I PODRUČNE  
(REGIONALNE) SAMOUPRAVE**

Diplomski rad

Pula, 2022.

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

**MIROSLAV LUKIĆ**

**ISTRAŽIVANJE PONAŠANJA U JAVNOJ NABAVI  
U JEDINICAMA LOKALNE I PODRUČNE  
(REGIONALNE) SAMOUPRAVE**

Diplomski rad

**JMBAG: 0303073856, redoviti student**

**Studijski smjer: Marketinško upravljanje**

**Predmet: Istraživanje tržišta i marketinga**

**Znanstveno područje: Društvene znanosti**

**Znanstveno polje: Ekonomija**

**Znanstvena grana: Marketing**

**Mentor: izv. prof.dr.sc. Dragan Benazić**

Pula, lipanj 2022.



## IZJAVA O AKADEMSKOJ ČESTITOSTI

Ja, dolje potpisani Miroslav Lukić, kandidat za magistra ekonomije, smjera marketing 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.

Student

---

U Puli, \_\_ lipnja, 2022. godine



## IZJAVA

### o korištenju autorskog djela

Ja, Miroslav Lukić dajem odobrenje Sveučilištu Jurja Dobrile u Puli , kao nositelju prava iskorištavanja, da moj diplomski rad pod nazivom

„Istraživanje ponašanja u javnoj nabavi jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave“

koristi na način da gore navedeno autorsko djelo, kao cjeloviti tekst trajno objavi u javnoj internetskoj bazi Sveučilišne knjižnice Sveučilišta Jurja Dobrile u Puli te kopira u javnu internetsku bazu završnih radova Nacionalne i sveučilišne knjižnice (stavljanje na raspolaganje javnosti), sve u skladu s Zakonom o autorskom pravu i drugim srodnim pravima i dobrom akademskom praksom, a radi promicanja otvorenoga, slobodnoga pristupa znanstvenim informacijama.

Za korištenje autorskog djela na gore navedeni način ne potražujem naknadu.

U Puli, \_ lipnja 2022.

Potpis

---

# SADRŽAJ

1. UVOD.....	1
1.1. Problem i predmet rada.....	3
1.2. Svrha i cilj rada .....	3
1.3. Struktura diplomskog rada .....	4
2. MODELI ORGANIZACIJSKOG PONAŠANJA KUPACA .....	6
2.1 Tradicionalni modeli .....	7
2.2. Klasični model .....	7
2.3. Bihevioristički modeli.....	9
3. JAVNA NABAVA U REPUBLICI HRVATSKOJ .....	17
3.1. Zakonodavni okvir javne nabave u RH .....	17
3.2. Državna komisija za kontrolu postupaka javne nabave .....	18
3.3. Jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave kao javni naručitelji .....	19
3.4. Pragovi javne nabave.....	19
3.5. Definiranje predmeta nabave .....	20
3.6. Odabir postupka.....	21
3.7. Planiranje postupka.....	22
4. PLANIRANJE I PROVEDBA POSTUPKA JAVNE NABAVE U .....	23
LOKALNIM JEDINICAMA.....	23
4.1. Objavljivanje dokumentacije.....	23
4.1.1. Izrada dokumentacije o javnoj nabavi .....	23
4.1.2. Definiranje specifikacija i standarda.....	24
4.1.3. Definiranje kriterija za odabir ponude.....	25
4.1.4. Određivanje rokova .....	29
4.1.5. Oglašavanje ugovora .....	29
4.2. Podnošenje ponuda i odabir ponuditelja .....	30
4.2.1. Osiguravanje dostave ponuda u skladu s uputama.....	30
4.2.2. Potvrda primitka i otvaranje ponuda .....	31
4.2.3. Postupak ocjene i odabir ponuda .....	32
4.3. Ocjenjivanje ponuda i dodjela ugovora .....	33
4.3.1. Stručno povjerenstvo za odabir najpovoljnijeg ponuditelja (SPJN) .....	33
4.3.2. Primjena kriterija za odabir najpovoljnije ponude .....	34
4.3.3. Postupanje s neuobičajeno niskim ponudama .....	35
4.3.4. Dovršetak ocjenjivanja i donošenje odluke o odabiru .....	36

4.3.5. Dodjela ugovora.....	37
5. IZVJEŠĆE O PROVEDENOJ JAVNOJ NABAVI BRODSKO-POSAVSKE ŽUPANIJE U 2020. GODINI.....	38
6. DEVIJANTNI OBLICI PONAŠANJA U JAVNOJ NABAVI LOKALNIH.....	46
6.1. Sukob interesa u postupcima javne nabave.....	46
6.1.1. Primjeri sukoba interesa u praksi JLP(RS).....	48
6.2. Sprječavanje korupcije i sukoba interesa u javnoj nabavi .....	49
6.3. Deloitte: Istraživanje studenata o korupciji i njezinu suzbijanju .....	53
7. ISTRAŽIVANJE PONAŠANJA U JAVNOJ NABAVI LOKALNIH.....	57
JEDINICA I PRIMJENA MARKETINGA.....	57
7.1. Model upravljanja marketingom u jedinicama područne samouprave na primjeru Brodsko-posavske županije (BPŽ).....	59
7.1.1. Definiranje misije i ciljeva JP(R)S.....	64
7.1.2. Analiza okoline i Portfelj plan poslova.....	66
7.1.3. SWOT analiza.....	72
7.1.4. Istraživanje potreba ciljnih skupina u BPŽ.....	80
7.1.5. Ocjena ključnih poslova BPŽ.....	86
7.2. Definiranje marketing-strategije BPŽ .....	89
7.3. Program (Marketing-mix) BPŽ .....	91
7.3.1. Proizvod/usluga županijske uprave .....	92
7.3.2. Ostali elementi marketing-mixa .....	93
7.4. Ustroj, primjena i kontrola marketinga u JLP(R)S .....	94
7.5. Prijedlozi za unapređenje postojećeg stanja .....	95
ZAKLJUČAK .....	99
POPIS LITERATURE:.....	102
POPIS SLIKA.....	106
POPIS TABLICA.....	106
POPIS GRAFIKONA.....	106
PRILOZI .....	107
SAŽETAK .....	112
SUMMARY .....	113

## KRATICE

KratICA	Definicija
<b>BPŽ</b>	Brodsko-posavska županija
<b>CGO</b>	Centar za gospodarenje otpadom
<b>DKOM</b>	Državna komisija za kontrolu postupaka javne nabave
<b>DON</b>	Dokumentacija o nabavi
<b>DZS</b>	Državni zavod za statistiku
<b>EK</b>	Europska komisija
<b>ENP</b>	Ekonomski najpovoljnija ponuda
<b>EO</b>	Energetska obnova
<b>EOJN</b>	Elektronski oglasnik javne nabave
<b>ESPD</b>	Europska jedinstvena dokumentacija o nabavi (eng. European single procurement document)
<b>EU</b>	Europska unija
<b>HGK</b>	Hrvatska gospodarska komora
<b>HOK</b>	Hrvatska obrtnička komora
<b>HZZ</b>	Hrvatski zavod za zapošljavanje
<b>ITU</b>	Integrirana teritorijalna ulaganja
<b>JLP(R)S</b>	Jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave (eng. Local and regional self-government units)
<b>JLS</b>	Jedinica lokalne samouprave
<b>JN</b>	Javna nabava
<b>JP(R)S</b>	Jedinica područne (regionalne) samouprave
<b>LAG</b>	Lokalna akcijska grupa
<b>MGIOR</b>	Ministarstvo gospodarstva i održivog razvoja
<b>MPURH</b>	Ministarstvo pravosuđa i uprave Republike Hrvatske
<b>NG</b>	Nova Gradiška
<b>OPG</b>	Obiteljsko poljoprivredno gospodarstvo
<b>PP</b>	Provedbeni program
<b>PR</b>	Plan razvoja
<b>RH</b>	Republika Hrvatska
<b>SB</b>	Slavonski Brod
<b>SPJN</b>	Stručno povjerenstvo za javnu nabavu
<b>VV</b>	Velika vrijednost (javne nabave)
<b>ZJN</b>	Zakon o javnoj nabavi
<b>ZLP(R)S</b>	Zakon o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi
<b>ŽRS</b>	Županijska razvojna strategija



## 1. UVOD

Lokalna samouprava je ključni element u političkom sustavu europske liberalne demokracije. Lokalna samouprava je civilizacijska tekovina te je i teorijski i praktično nužna sastavnica suvremenih demokratskih političkih sustava u svijetu.

Ustavom Republike Hrvatske propisano je da je u Republici Hrvatskoj državna vlast ustrojena na načelu diobe vlasti na zakonodavnu, izvršnu i sudbenu, a ograničena je Ustavom zajamčenim pravom građanima na lokalnu i područnu (regionalnu) samoupravu.

Uspostava sadašnjeg sustava lokalne samouprave u Republici Hrvatskoj započela je 1992. godine postavljanjem temeljnog zakonodavnog okvira te je sustav uspostavljen 1993. godine, stupanjem na snagu zakona kojima se uređuje teritorijalni ustroj, samoupravni djelokrug, izborni sustav, način financiranja lokalne samouprave, a oživotvoren provedbom prvih lokalnih izbora.

Zakonom o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi, dalje: ZLP(R)S (Narodne novine br. 33/01, 60/01, 129/05, 109/07, 125/08, 36/09, 150/11, 144/12, 19/13, 137/15, 123/17, 98/19 i 144/20) utvrđeno je da su jedinice lokalne samouprave općine i gradovi, a jedinice područne (regionalne) samouprave su županije.

U Republici Hrvatskoj sveukupno je 576 jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave, i to: 555 jedinica lokalne samouprave, 428 općina i 127 gradova i 20 jedinica područne (regionalne) samouprave, odnosno županija.

Grad Zagreb, kao glavni grad Republike Hrvatske, ima poseban status grada i županije.

Općine i gradovi, u svom samoupravnom djelokrugu, obavljaju poslove lokalnog značaja kojima se neposredno ostvaruju potrebe građana, a koji nisu Ustavom ili zakonom dodijeljeni državnim tijelima, dok županije obavljaju poslove od područnog (regionalnog) značaja.

ZLP(R)S utvrđuje područja koja spadaju u samoupravni djelokrug jedinica lokalne samouprave (općina i gradova) i područne (regionalne) samouprave - županija.

Prema članku 6. ZLP(R)S jedinice područne (regionalne) samouprave, a na njima je u ovom radu akcent, županija je jedinica područne (regionalne) samouprave čije područje predstavlja prirodnu, povijesnu, prometnu, gospodarsku, društvenu i samoupravnu cjelinu, a ustrojava se radi obavljanja poslova od područnoga (regionalnog) interesa, a unutar svojega samoupravnog djelokruga obavljaju poslove kojima se neposredno ostvaruju potrebe građana, a osobito se odnosi na poslove iz područja obrazovanja, zdravstva, prostornog i urbanističkog planiranja, gospodarskog razvoja, prometa i prometne infrastrukture, održavanja javnih cesta, planiranja i razvoja mreže obrazovnih, zdravstvenih, socijalnih i kulturnih ustanova, izdavanja građevinskih i lokacijskih dozvola, drugih akata vezanih uz gradnju, provedbe dokumenata prostornog uređenja te ostale poslove sukladno posebnim zakonima.

Kako su županije obveznici primjene Zakona o javnoj nabavi, dalje: ZJN (Narodne novine br. 120/16) ovaj rad usredotočen je na provođenje procesa i postupka javne nabave u marketinškom okruženju, devijantne oblike ponašanja koji se pri tome javljaju, a okosnica je stavljena na društveni marketing i marketing društvenih djelatnosti lokalnih jedinica<sup>1</sup>, modele upravljanja marketingom te definiranje marketing-strategije i programa na primjeru Brodsko-posavske županije, dalje: BPŽ kao jedinice područne samouprave.

U kontekstu provođenja procesa postupaka javne nabave (dalje: JN) svakako je bitno odlučivanje. Odlučivanju prethodi proces donošenja odluke. Ovisno o uvjetu, svrsi i sastavnicama procesa odlučivanja, s vremenom su se razvijale različite teorije od kojih je najvažnije spomenuti tradicionalne, klasične i biheviorističke teorije koje će u nastavku biti predstavljene s prikazom ekstrapolacije na okruženje JLP(R)S.

„Donositelj odluke može biti pojedinac, skupina osoba, organizacija ili institucija kod kojih postoji potreba za izborom među mogućim odlukama. Konačan izbor među raspoloživim

---

<sup>1</sup> Lokalna jedinica se ovdje upotrebljava kao kolokvijalni naziv za lokalnu vlast koju građani percipiraju kao „vlast“ odnosno one koji spadaju u isti „koš“, bez obzira da li se radi o županiji, gradu ili općini.

rješenjima pokazat će uspjeh ili neuspjeh odlučivanja, a ujedno podrazumijeva odustajanje od drugih mogućih rješenja.“ (Budimir, 2013)

Razvidno je da se najveći dio poslova odnosi na zadovoljavanje zajedničkih potreba građana na njihovom području, a najveći dio poslova pripada skupini društvenih djelatnosti pa budući da se radi o razmjenskom odnosu jedinice područne samouprave (županije) i građana nameće se logičnom primjena marketinške koncepcije u njihovom okruženju a ponajprije društvenog marketinga.

U radu se razmatraju stvarne i moguće organizacije marketinga u kontekstu provedenog istraživanja te iznose prijedlozi za unaprjeđenje postojećeg stanja.

### **1.1. Problem i predmet rada**

Problem i predmet rada su primjena marketinške koncepcije u jedinicama područne samouprave koje bi trebale obavljati poslove, najčešće javne usluge, ne primarno u cilju ostvarenja dobiti, već u cilju postizanja društvene koristi za svoje stanovništvo. Jedinice područne samouprave moraju voditi računa o željama i potrebama građana, planirajući u lokanom proračunu usluge i investicije koje građani prioritetno traže, jer će ih korisnici, porezni obveznici i u krajnjem slučaju glasači na izborima znati vrednovati i honorirati (ne)dodjeljivanjem novoga mandata. Potrebna je, dakle, identifikacija ključnih problema odnosa između nositelja izvršne vlasti i korisnika njezinih usluga te razvoj novog načina razmišljanja u upravljanju lokalnom administracijom, utemeljenog na načelima marketinške koncepcije, a sve u cilju postizanja zadovoljavanja javnih potreba svojih stanovnika.

### **1.2. Svrha i cilj rada**

Svrha i cilj rada je utvrditi i analizirati temeljne probleme primjene marketinške koncepcije u jedinicama područne samouprave koja će doprinijeti poboljšanju odnosa između lokalne administracije i njezinih građana odnosno javnosti. Na temelju istraživanja javnih potreba stanovništva, županija kao područna jedinica morala bi planirati takve aktivnosti koje će uz primjenu marketing-mixa (4P, proizvod, cijena, distribucija, promocija) dovesti do razvoja onih investicija, programa i projekata koji će najbolje zadovoljiti potrebe i ciljeve

razvoja njihovih građana a posebno: „razvoj ljudskih potencijala i unaprjeđenje kvalitete života, jačanje i povećanje konkurentnosti gospodarstva i učinkovitosti resursa te razvoj komunalne i prometne infrastrukture uz održivi razvoj i zaštitu bioraznolikosti“ (Županijska razvojna strategija BPŽ do 2020. (ŽRS 2015:49).

### **1.3. Struktura diplomskog rada**

Diplomski rad je raščlanjen na šest glavnih cjelina koje su smisleno i tematski razdvojene u zasebne cjeline.

U prvom, uvodnom dijelu, izložen je pojam lokalne i područne (regionalne) samouprave, zakonodavni okvir lokalne i područne samouprave, samoupravni djelokrug JLP(R)S, te ukazano da će okosnica rada biti usredotočena na primjenu marketinške koncepcije u jedinicama područne samouprave . Također je dan osvrt na problem i predmet rada te svrhu i cilj rada.

Drugi dio rada odnosi se na prikaz modela organizacijskog ponašanja kupaca u okviru kojega su predstavljeni tradicionalni klasični i bihevioristički modeli ponašanja kupaca odnosno njihova ekstrapolacija na okruženje lokalne i područne samouprave.

U trećem dijelu prikazan je zakonodavni okvir JN, ukazano na značaj Državne komisije za kontrolu postupaka javne nabave (dalje: DKOM), opisani pragovi JN te definirani predmeti nabave kao i odabir i planiranje postupka JN u JLP(R)S.

U četvrtom dijelu daje se opširni prikaz planiranja i provedbe postupka JN u lokalnim jedinicama počevši od objavljivanja dokumentacije o JN, detaljno opisan postupak podnošenja ponude te ocjenjivanja ponude i odabir najpovoljnijeg ponuditelja (dodjela ugovora), kako sa zakonodavnog, tako i s marketinškog aspekta.

Peti dio rada odnosi se statističko izvješće o provedenoj JN roba, radova i usluga BPŽ u 2020. godini. Daje se detaljan prikaz izvršene nabave u ukupnoj godišnjoj vrijednosti, kako po vrstama postupka, po okvirnim sporazumima, tako i po kriteriju za odabir najpovoljnije ponude (ekonomski najpovoljnija ponuda, dalje: ENP odnosno najniža cijena)

U šestom dijelu opisani su devijantni oblici ponašanja u postupcima JN s kojima se susreće DKOM ( sukob interesa i sprječavanje korupcije i sukoba interesa) u provedbi postupaka JN u praksi lokalnih jedinica. Također se prezentira provedeno istraživanje Deloitte-a u studentskoj populaciji odnosno njihova percepcija o korupciji i njenom suzbijanju.

Sedmo poglavlje predstavlja okosnicu diplomskog rada odnosno istraživanje ponašanja u JN lokalnih jedinica uz primjenu marketinške koncepcije. Poseban akcent stavlja se na model upravljanja marketingom u JLP(R)S na primjeru BPŽ ( definiranje misije i ciljeva JP(R)S, portfelj (portfolio) plan poslova, provodi opširna SWOT analiza po pojedinim područjima i istraživanje potreba ciljnih skupina), definiranje marketing strategije BPŽ, marketing-mixa BPŽ, te Programa (marketing-mixa) BPŽ uz opis proizvoda/usluge i njegovih ostalih elemenata. Također se predstavlja ustroj, primjena i kontrola marketing-mixa JP(R)S uz navođenje prijedloga za moguće unaprjeđenje postojećeg stanja u BPŽ.

U zaključnom dijelu oblikuje se konačna sinteza gore navedenih poglavlja, prezentiraju se rezultati provedenih analiza i istraživanja uz opis stvarne i moguće organizacije marketinga u BPŽ te daju analiza i prijedlozi za unaprjeđenje postojećeg stanja.

## 2. MODELI ORGANIZACIJSKOG PONAŠANJA KUPACA

„Za potrebe sagledavanje ponašanja poslovnog kupca potrebno je upoznati se s modelima ponašanja poslovnog kupca i varijablama koje su sastavni dio strukture tog modela. S tim u vezi u nastavku se elaboriraju multidimenzionalni modeli kojima se u nedavnoj prošlosti objašnjavalo ponašanje poslovnih kupaca i interaktivni modeli ponašanja poslovnih kupaca koji se temelje na međuodnosu subjekata na poslovnom tržištu.“ (Grbac&Lončarić, 2010:301)

U fokusu interesa prvih modela u kojima se analiziralo ponašanje poslovnih kupaca u kupovno procesu bili su: cijene, ukupni troškovi poslovanja, ograničenost izbora proizvoda i sl. koji imaju značajan utjecaj na rezultat kupovnog procesa, donošenje odluke i u krajnjoj liniji odlučivanje.

Donošenje odluke o kupovini/nabavi često se temelji na iskustvima iz prethodnih razdoblja i predviđanju ponašanja ostalih sudionika/kupaca u kupovnom procesu kao i kretanja na tržištu. Predviđanje ponašanja zasniva se na pravovremenim, pouzdanim i prikladnim tržišnim informacijama koje su dostupne kupcu, ali i o modelima koji se koriste za interpretaciju raspoloživih informacija.

Precizno koncipirani model donošenja kupovne odluke, s detaljno povezanim varijablama, može biti osnova za predviđanje ponašanja potrošača, s obzirom na varijable na kojima je model konstruiran.

Napoznatiji modeli organizacijskog ponašanja kupaca na tržištu mogu se podijeliti na:

- tradicionalne,
- klasične,
- biheviorističke.

## 2.1 Tradicionalni modeli

Cilj ovog modela je da osigura što niže troškove proizvodnje uštedom na materijalu, s ciljem postizanja što niže cijene ili uštede pri ugovaranju isporuke i ostalih uvjeta kupovine. Izdvajaju se dva modela, a to su: (Kesić. 2006:410)

- *Model minimalne cijene* - predstavlja isključivo ekonomski pristup modeliranju organizacijske kupovine. S obzirom da je glavni ekonomski cilj gospodarskog subjekta maksimalizacija profita, veliki broj gospodarskih subjekata nastojat će taj cilj postići. Model pretpostavlja da kupac posjeduje potpune informacije o tržištima i da su supstituti podjednake kvalitete. Ti pretpostavljeni modeli nisu ostvareni, te sam model gubi vrijednost.

- *Model najnižih troškova* - nastoji ukupne troškove svesti na minimum, to se može postići na nekoliko načina, a najčešće je kupovina materijala i dijelova loše kvalitete što nikako nije dobro za proizvođače. Također ušteda se može postići ako se zemljopisno približimo dobavljaču, pa su transportni troškovi niži.

*Ekstrapolirajući prikazane modele u kontekst lokalne i područne samouprave možemo konstatirati da su ovi modeli novom zakonskom regulativom o JN zamijenjeni ekonomski najpovoljnijom ponudom, jer se najniža cijena često vezivala uz slabiju kvalitetu (lošiju robu), a u procesu postupaka JN naručitelj je bio obvezan izabrati upravo takvog dobavljača.*

## 2.2. Klasični model

Klasični modeli upućuju iskustvena opažanja procesa donošenja odluke o kupovini organizacijskog potrošača. Stvoreni su na osnovi spoznaje da se proces kupovine ne može objasniti samo jednom ili s nekoliko varijabli. Modeli ove grupe su: (Kesić, 2006:410)

- *Buygrid model,*
- *Robinson-Stidsonov model.*

Između ta dva modela nema neke bitne razlike. *Buygrid model* je okvir industrijske kupovine koji obuhvaća tri kupovne situacije i osam faza kupovine. Ovaj model razlikuje tri kupovne situacije, a to su: novi zadatak, rutinska kupovina i modificirana kupovina.

Isto tako Buygrid model čini osam faza kupovine koje objašnjavaju redoslijed odvijanja procesa industrijske kupovine. Naravno broj faza ovisi o specifičnostima procesa kupovine. Faze procesa jesu: (Kesić, 2006:412)

- prepoznavanje problema,
- definiranje obilježja potrebnog proizvoda,
- opis obilježja proizvoda,
- traženje i vrjednovanje potencijalnih izvora,
- pribavljanje ponuda,
- vrjednovanje ponuda i dobavljača,
- odabiranje postupka narudžbe i
- vrjednovanje performansi proizvoda i dobavljača.

*Robinson – Stindsonov model* sastoji se od pet faza s opisom osnovnih akcija koje pojedina faza obuhvaća. Model pretpostavlja i dva smjera kretanja aktivnosti, s time da se prvi odnosi na logički tijek donošenja odluke o kupovini, a drugi omogućuje ponovno traženje rješenja za one faze koje nisu odlučene.

Elementi Robinson - Stindsonovog modela su: (Kesić, 2006:414)

- spoznaja problema,
- nabava proizvoda,
- zadovoljenje cilja,
- usklađivanje performansi s ciljevima i zadacima
- vanjska i unutarnja ograničenja

Smatralo se da su klasični modeli bili nedovoljno precizni za predviđanje ponašanja poslovnih kupaca te su napori usmjereni na formuliranje kompleksnijih modela.



### 2.3. Bihevioristički modeli

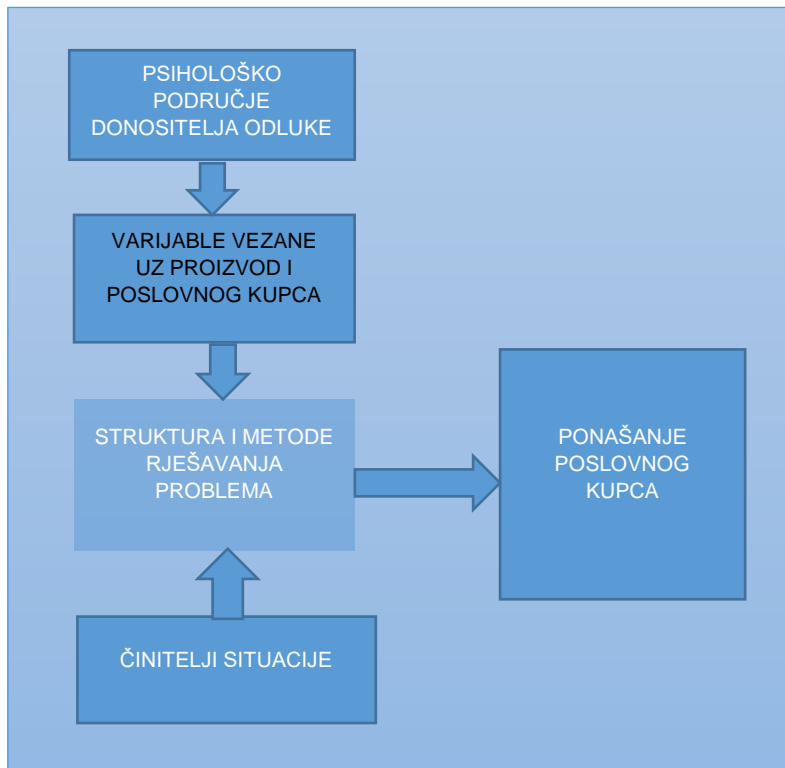
Bihevioristički modeli donošenja odluka na poslovnom tržištu su nastali nakon proučavanja prednosti i nedostataka gore spomenutih klasičnih i tradicionalnih modela. U ovim modelima proučava se ponašanje poslovnog kupca kroz ponašanje pojedinca ili grupe koja djeluje kroz organizaciju. Ovdje postoji podjela koja zavisi od složenosti čimbenika na jednostavne i složene modele.

Dva modela zahtijevaju posebnu pozornost, tzv. *Shethov model* i *Webster- Wind model* koji nastaju početkom sedamdesetih godina prošlog stoljeća i pripadaju kompleksnijim biheviorističkim modelima.

U nastavku se daje kratki osvrt na Shethov model i opširniji osvrt i prikaz Webster-Windovog modela s ekstrapolacijom na okruženje JLP(R)S.

„**Shethov model** uključuje čitav niz varijabli objedinjene u četiri kategorije koje su međusobno povezane i koje djeluju u zajedništvu te utječu na ponašanje poslovnog kupca. Te varijable su objedinjene u: psihološko područje donositelja odluke, varijable vezane za proizvod i poslovnog kupca, strukturu i metode rješavanja problema te činitelje situacije.“ (Grbac & Lončarić, 2010:302)

Shetov model predstavlja integralan i "napredniji" model koji objašnjava ponašanje i odlučivanje organizacijskog kupca obzirom na širok spektar utjecaja, njihovu međusobnu povezanost uključujući i psihološko područje donositelja odluke, čimbenike kupovine, donošenje odluke i rješavanje problema/konflikta, kao i situacijske faktore koji utječu na izbor proizvoda. (slika 1.)



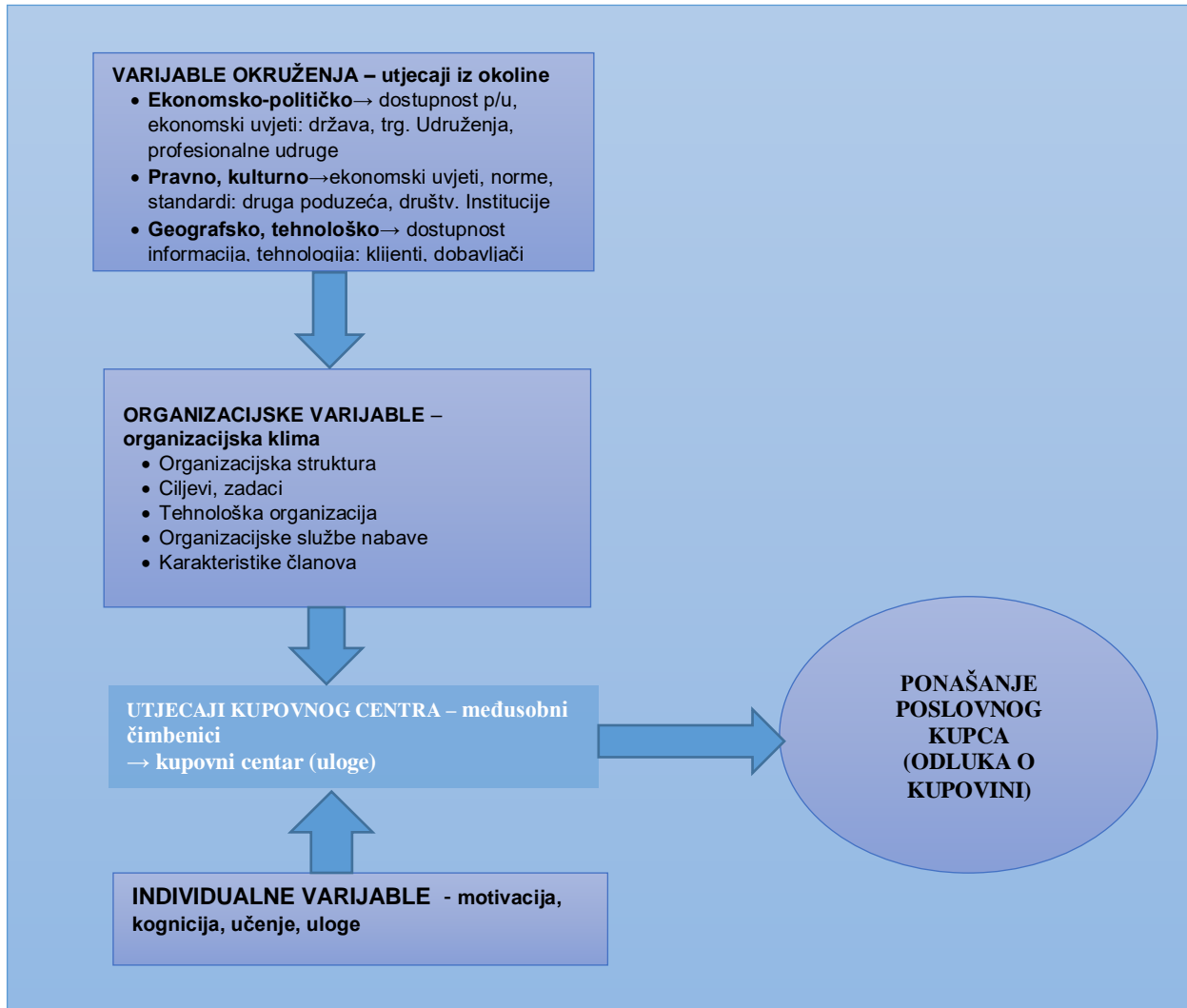
Slika 1: Shethov model  
Izvor: izrada autora prema Grbac&Lončarić 2010

„Sheth argumentira da donositelj odluke pod utjecajem psiholoških varijabli i varijabli vezanih za proizvod i poslovnog kupca donosi odluku o metodi rješavanja problema. Te metode mogu biti karakterizirane odlučivanjem u skupini ili pojedinačno pri čemu u prvom slučaju kada se odlučuje u skupini dolazi do konflikata. Ti konflikti prvenstveno proizlaze iz različitih kriterija, koji članovi kupovnog centra imaju u vrednovanju karakteristika i očekivanjima od proizvoda i dobavljača ili i zbog različitih pristupa odlučivanju ili definiranju ciljeva.

Dakle, Shethov model ne nudi rješenje već okvir za razmatranje ponašanja poslovnih kupaca na način da se uvažava dinamika promjena i kompleksnost odnosa te s tim u svezi utjecaji raznih varijabli na proces kupnje.“ (Grbac &Lončarić, 2010:303)

*Ekstrapolirajući ovaj model na lokalnu i područnu samoupravu možemo konstatirati da je odlučivanje svedeno na davanje prijedloga odluke koje članovi SPJN dostavljaju županu koji slijedom svojih zakonskih ingerencija donosi konačnu odluku, pri čemu su konflikti među članovima kupovnog centra odnosno SPJN svedeni na minimum, jer ne proizlaze iz različitih kriterija.*

**Webster-Windov model** „naglašava ulogu pojedinaca, i pri tome osobnost, percepcija, iskustvo i druge osobne karakteristike se smatraju ključnim za proces kupnje. Argumentira se, da je proces kupnje rezultat pojedinačnog utjecaja članova kupovnog centra i njihovog međusobnog djelovanja te da na njihove odluke utjecaji dolaze iz četiri područja: općeg okruženja, organizacije, utjecaja kupovnog centra i utjecaja pojedinaca.“ (Grbac & Lončarić, 2010:303)



Slika 2: Webster- Wind model

Izvor: izrada autora prema Grbac&Lončarić, 2010.

U okviru Webster-Windovog modela (*slika 2.*) proces kupnje se promatra kao lijevak, jer se polazi od općih društvenih odrednica, preko jedinstva organizacijskih utjecaja, do međudjelovanja skupine i pojedinaca. Razlikuju se četiri razine utjecaja: varijable okruženja, organizacijske varijable, utjecaji kupovnog centra i individualne varijable.

**Varijable okruženja** (vanjski čimbenici) ili utjecaji iz okoline odnose se na utjecaje iz okruženja poslovnog kupca i to:

- a) *ekonomsko, političko* (dostupnost p/u, ekonomske uvjete: utjecaje države, trgovačkih udruženja, profesionalnih udruga i sl.),
- b) *pravno, kulturno* (utjecaji ekonomskih uvjeta, normi i standarda: druga poduzeća i društvene institucije) i
- c) *geografsko, tehnološko* (dostupnost informacija, tehnologija: klijenti, dobavljači)

Na drugoj razini su **organizacijske varijable** odnosno utjecaji koji proizilaze iz organizacije, kao npr. organizacijska struktura, zadaci i ciljevi koji se žele postići, tehnologija koja se koristi, način organizacije nabavne službe kao i utjecaji pojedinaca odnosno karakteristike članova unutar organizacije.

Na trećoj razini su **utjecaji** koji dolaze iz **kupovnog centra** i razrada kupovnih aktivnosti i uloga u procesu kupnje. Svaka osoba koja je uključena u proces donošenja odluke o kupovini predstavlja kupovni centar. To je skup pojedinaca koji imaju različite uloge i vrstu utjecaja u procesu donošenja odluke o kupovini. Istraživanje o društvenoj dinamici kupovnog centra ukazuje da veličina kupovnog centra i intenzitet interakcije među članovima

Postoji šest ključnih uloga koje se mogu raspoznati pri organizacijskom odlučivanju o kupovini: (Tomašević Lišanin, 2010.),

- **Inicijator** – osoba koja je spoznala problem, najčešće su to izravni korisnici, ali mogu biti i drugi, na primjer prodavač, konkurencija, kupac i slično.
- **Korisnik** – on upotrebljava određeni proizvod i on može pokretni nabavu proces samim time što izvijesti nadređene o postojanju određenog problema ili potrebe.

- **Utjecajne osobe** – oni mogu utjecati na konačan ishod procesa odlučivanja posrednim utjecajem na donositelje odluka. Oni nemaju formalnu ovlast u donošenju odluke, ali se njihovo mišljenje uvažava i pita ih se za savjet.

- **Donositelj odluke** – najčešće je osoba koja ima najviše hijerarhijsku razinu u cijelom kupovnom procesu,

- **Kupac** - jedna ili više osoba koja ima ovlast obavljati izbor i pregovarati s dobavljačima, ta osoba ili odjel obavlja sve tehničke radnje potrebne za realizaciju transakcije. Unutar odjela može postojati određena struktura senioriteta koja definira tko može obaviti određenu vrstu transakcija i s kojom vrstom kupaca.

- **Kontrolori** – oni imaju određenu kontrolu nad procesom odlučivanja, uz pomoć kontroliranja tijekom informacija ka ključnim članovima kupovnog centra. To su najčešće bliski suradnici donositelja odluke koji odlučuju koje će informacije proslijediti dalje, hoće li omogućiti izravni kontakt s njima i slično. Tko će biti uključen u kupovni centar ovisi o tome što se kupuje, za koga se kupuje, pod kojim uvjetima i slično.

*U poslovnom okruženju JLP(R)S **inicijator** je u većini slučajeva pročelnik resornog upravnog odjela koji pokreće proces postupka JN i imenuje SPJN, a ujedno je u najvećem dijelu i **korisnik**. **Donositelj odluke** je župan, (na prijedlog pročelnika koji je imenovao SPJN), koji ima najvišu hijerarhijsku razinu u županiji, a čije su ingerencije utvrđene ZLP(R)S i Statutom županije. **Utjecajna osoba** koja nema formalno ovlaštenje za donošenje odluke, ali zbog političke vlasti ima (ili može imati) izravan utjecaj na donositelja odluke. **Kupac** je u većini slučajeva proračunski korisnik, a **kontrolor** pročelnik kabineta župana ili unutarnji revizor.*

Četvrta razina objedinjuje **utjecaje pojedinaca** s argumentacijom da na proces kupnje značajan utjecaj dolazi od pojedinaca uključenih u taj proces.

„Čovjek je ključni element organizacijsko- kupovnog ponašanja. Čovjek može misliti, osjećati, reagirati, ponašanje može biti pod utjecajem ljudi koji ga okružuju, ciljevi i strukture organizacije, tehničkih dostignuća i raznih drugih čimbenika. Individualni motivi

i ciljevi pojedinca dolaze u organizacijskom kontekstu pod utjecaj skupnih ciljeva i motiva, zadataka organizacije i drugo. Sve su komponente okvir kojemu pojedinac mora prilagoditi svoje motive i ponašanje želi li ostati član kolektiva.“ (Hajdarović (2018:34)

Organizacijski kupac može se promatrati kao donositelj odluke, ograničen raznim čimbenicima organizacije i okoline.

„Osnovne psihološke varijable su: (Kesić, 2006:408)

- motivacija,
- kognicija (mišljenje, rasuđivanje, učenje, rješavanje problema)
- učenje,
- osobnost pojedinca,
- percipirana uloga,
- individualna obilježja u sklopu organizacije.

Do kojeg će stupnja pojedinac dominirati ili voditi, odnosno slijediti u svojim odnosima prema ostalim članovima skupine, ovisi o njegovim osobinama. Status i uloga pojedinca u organizaciji ključna je determinanta njegova ponašanja. Sama uloga pojedinca određuje njegov financijski prihod, mogućnost postignuća, stupanj zadovoljstva, koji nadalje utječu na njegovu motiviranost u dosezanju organizacijskih ciljeva.“

*Ekstrapolirajući sve navedene utjecaje na lokalno okruženje JLP(R)S posebnu važnost treba prema preporuci EK (OLAF) posvetiti članovima SPJN (individualni utjecaj). Preporuča se da se od osoba zatraži da potpišu **Izjavu o nepostojanju sukoba interesa** čim se uključe u kupovni postupak (JN). Ta bi se obveza morala odmah ispuniti u cilju zaštite postupka i same osobe. Izjava o sukobu interesa trebala bi, po svojoj prirodi, biti dobrovoljna, što je vrlo nesigurno. Stoga bi kasnije u slučaju prijevernog postupanja bilo teže dokazati namjeru.*

*Izjava o nepostojanju sukoba interesa trebala bi sadržavati definiciju sukoba interesa iz Financijske uredbe i sve zahtjeve svakog kodeksa ponašanja ili etičkog kodeksa koji se primjenjuje na postupak i povezan je sa sukobom interesa. Izjava bi trebala sadržavati: (a) jasnu uputu na predmetni postupak JN; (b) puno ime potpisnika, datum rođenja, mjesto u organizaciji i funkciju u postupku javne nabave; (c) datum potpisa.*

*Izjavom bi se potpisniku trebalo omogućiti da službeno izjavi:*

- *nalazi li se, prema vlastitim saznanjima, u prividnom/potencijalnom/stvarnom sukobu interesa u vezi s predmetnim postupkom javne nabave;*
- *postoje li okolnosti zbog kojih bi se on/ona mogli naći u prividnom/potencijalnom/stvarnom sukobu interesa u bliskoj budućnosti; i*
- *da se on/ona obvezuje odmah prijaviti potencijalan sukob interesa u slučaju okolnosti koje bi mogle dovesti do takvog zaključka.*

*Izjava bi trebala uključivati uputu na stegovne/administrativne/kaznene sankcije u slučaju davanja lažne izjave. U izjavi bi se trebala nalaziti i odredba o povjerljivosti, ako postoji vjerojatnost da će osoba postupati s povjerljivim podacima ponuditelja/natjecatelja tijekom postupka javne nabave. Uz izjavu bi trebalo biti priloženo obrazloženje u kojem će se potpisnicima dati jasne i stroge smjernice o:*

- *politici organizacije, uključujući svrhu izjave;*
- *pravnim zahtjevima iz propisa, uključujući objašnjenja određenih pitanja koja proizlaze iz definicije: obitelj, emocionalni život itd. (primjerice, odnosi koji čine obiteljske odnose mogu se razlikovati između država članica i oni moraju biti stavljeni u kulturni kontekst (2. ili 3. koljeno na primjer).*
- *kodeks ponašanja koji se primjenjuje na sukobe interesa u organizaciji; – posljedice neprijavlivanja sukoba interesa;*
- *postupak u slučaju promjene u situaciji i posebno kada, kako i kome treba prijaviti nastali sukob interesa*

*U napomeni bi trebalo dati neke primjere situacija sukoba interesa*

Primjer Izjave o nepopstojanju sukoba interesa nalazi se u Prilogu rada.



### **3. JAVNA NABAVA U REPUBLICI HRVATSKOJ**

Javna nabava u RH definirana je i determinirana ZJN (Narodne novine br. 120/16), a sukladno članku 1. i 2. spomenutog Zakona je nabava putem ugovora o javnoj nabavi robe, radova ili usluga koje nabavlja jedan ili više naručitelja od gospodarskih subjekata koje su ti naručitelji odabrali, bez obzira na to jesu ili roba, radovi ili usluge namijenjene javnoj svrsi. Županije kao jedinice područne (regionalne) samouprave su obveznici primjene ZJN i u tom smislu smatraju se javnim naručiteljima.

JN podrazumijeva provođenje zakonom propisanih postupaka i pravila prilikom nabave roba, radova i usluga koje su potrebne javnim tijelima - državnim tijelima, jedinicama lokalne samouprave i javnim ustanovama – budući da ta tijela raspolažu javnim financijskim sredstvima, odnosno novcem poreznih obveznika.

JN se provodi kroz Elektronički oglasnik javne nabave (dalje: EOJN) RH koji potencijalnim ponuditeljima omogućuje registraciju, uvid u dokumentaciju o nabavi (dalje: DON), preuzimanje istih, komunikaciju s naručiteljem (npr. Zahtjev za sudjelovanje, Zahtjev za pojašnjenje) slanje ponude, Standardni obrazac europske jedinstvene dokumentacije (ESPD-obrazac) i njegovo učitavanje, zaprimanje zahtjeva za pojašnjenjem, e-Žalbu, dostavu Odluke o odabiru, dostavu Odluke o neprihvatanju i dr.

#### **3.1. Zakonodavni okvir javne nabave u RH**

Pridruživanjem Europskoj uniji RH provela je u 2013. godini promjene u zakonodavnom okviru JN kako bi zadovoljila standarde EU, a ujedno i kako bi bila konkurentnija na tržištu EU. Cilj EU-a je stvaranje jedinstvenog tržišta JN, bez trgovinskih barijera među članicama, kao niti bilo kakvih prepreka koje proizlaze iz same JN. Zakonodavni okvir koji se odnosi na JN obuhvaća niz različitih propisa, institucija i službi. Pravila koja se primjenjuju na svaku pojedinu nabavu ovise o procijenjenoj vrijednosti nabave (vrijednost bez PDV-a) odnosno o vrijednosnom pragu nabave koji je utvrđen europskim direktivama o nabavi ili nacionalnim zakonodavstvom. Obzirom na procijenjeni iznos za nabavu roba, radova i usluga, koriste se različiti Zakonom propisani postupci javne nabave.

„Najvažniji zakon u Hrvatskoj kojim je regulirana javna nabava je Zakon o javnoj nabavi (dalje: ZJN). Novi ZJN stupio je na snagu 1. siječnja 2017. te je usklađen s javnonabavnim regulatornim okvirom EU. Određuju se glavni pojmovi i načela postupaka JN, vrste postupaka, raspisivanje natječaja i vođenje postupaka, odabir ponuditelja, sklapanje ugovora i pravna zaštita.“ (Turudić, 2017)

Zakonodavni okvir JN u RH čine sljedeći zakoni:

- Zakon o javnoj nabavi (Narodne novine br.120/16)
- Zakon o Državnoj komisiji za kontrolu postupaka javne nabave (Narodne novine br.18/13)

te nekoliko pravilnika, od kojih su najvažniji:

- Pravilnik o dokumentaciji o nabavi te ponudi u postupcima javne nabave (Narodne novine br. 65/17)
- Pravilnik o popisu obveznika primjene Zakona o javnoj nabavi (Narodne novine br. 19/12)
- Pravilnik o planu nabave, registru ugovora, prethodnom savjetovanju i analizi tržišta u javnoj nabavi (Narodne novine br. 101/17)
- Pravilnik o izobrazbi u području javne nabave (Narodne novine br. 65/17)

Kao što je vidljivo, značajan dio zakonodavnog okvira JN čini i niz podzakonskih opće normativnih akata (pravilnika) kojima se potiče transparentnost u primjeni ZJN-a, sustava obrazovanja, sustava certifikata, itd.

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

Rad Državne komisije za kontrolu postupaka javne nabave (dalje: DKOM) temelji se na Zakonu o Državnoj komisiji za kontrolu postupaka javne nabave (Narodne novine br.18/13).

Člankom 3. spomenutog Zakona utvrđuje se da je „DKOM samostalno i neovisno državno tijelo nadležno za rješavanje o žalbama u vezi s postupcima JN, postupcima davanja koncesija i postupcima odabira privatnog partnera u projektima javno-privatnog partnerstva.

DKOM u žalbenom postupku odlučuje o zakonitosti postupaka, radnji, propuštanja radnji i odluka donesenih u postupcima JN, davanja koncesija i odabira privatnog partnera u projektima javno-privatnog partnerstva te o zakonitosti ugovora o JN i okvirnih sporazuma sklopljenih bez provedbe postupaka JN.

DKOM odlučuje i o drugim zahtjevima koje su u žalbenim postupcima ovlaštene postaviti stranke.

DKOM podnosi optužne prijedloge za prekršaje propisane ovim zakonom i drugim propisima koji uređuju područje JN.

U postupcima JN u kojima je DKOM naručitelj nije dopuštena žalba, već se može pokrenuti upravni spor pred nadležnim upravnim sudom. Tužba ima odgodni učinak u onim slučajevima u kojima žalba sukladno ZJN sprječava nastavak postupka JN ili nastanak ugovora o JN, odnosno okvirnog sporazuma.“

DKOM za svoj rad odgovara Hrvatskom saboru, a njezino sjedište u Zagrebu.

### **3.3. Jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave kao javni naručitelji**

Sukladno odredbama članka 3. stavak 3. Pravilnika o popisu obveznika primjene Zakona o javnoj nabavi (Narodne novine br. 19/12) županije se smatraju Javnim naručiteljima odnosno obveznicima primjene ZJN u postupcima planiranja i provede postupaka JN roba, radova i usluga.

Pravila i postupci koje u svom radu primjenjuju JLP(R)S trebaju imati javnu prepoznatljivost i osigurati pristupačnost svim zainteresiranim osobama uz istovremeno postizanje najšireg društvenog nadzora nad potrošnjom javnih sredstava.

### **3.4 Pragovi javne nabave**

„Praktičari u području javne nabave trebali bi vrijednost nabave procijeniti na temelju prethodnog iskustva, prethodnih sličnih ugovora i/ili na temelju prethodnog istraživanja ili savjetovanja o tržištu. Mora se je izračunati bez PDV-a. Ako se ugovor dijeli u grupe, vrijednost nabave zbrojena je vrijednost svih grupa. U tom se trenutku mogu uzeti u obzir troškovi životnog vijeka jer su oni jedna metoda procjene potrebnog proračuna.

U slučaju ugovora o radovima ne uzima se u obzir samo vrijednost radova, nego i procijenjena ukupna vrijednost nabave robe koja je potrebna da se izvrše radovi i koju javni naručitelj daje na raspolaganje ugovaratelju.“ (EK.2018:34)

### ***Nabava velike vrijednosti***

Nabava velike vrijednosti određena je europskim pragovima. Vrijednost EU pragova Uredbom utvrđuje Europska Komisija (dalje: EK) i oni se u pravilu mijenjaju svake dvije godine. Do 1. siječnja 2022.godine bili su u primjeni vrijednosti EU pragova donesene 1. siječnja 2016. godine. Sve objave JN velike vrijednosti od dana pristupanja Republike Hrvatske Europskoj uniji moraju se, putem EOJN RH, objaviti i u Službenom listu Europske unije, TED – Tender Electronic Daily.

JN roba i usluga procijenjene vrijednosti iznad 200.000,00 kuna, odnosno nabava radova procijenjene vrijednosti iznad 500.000,00 kuna objavljuje se u EOJN RH.

### ***Nabava male vrijednosti***

Nabava ispod zakonskog praga je nabava robe i usluga procijenjene vrijednosti do 200.000,00 kuna, odnosno nabava radova procijenjene vrijednosti do 500.000,00 kuna naziva se još i *bagatelna nabava*. Ovu nabavu ispod zakonskog praga, na koju se ne primjenjuje Zakon o javnoj nabavi, JLP(R)S provodi prema Pravilniku o provedbi postupaka jednostavne (bagatelne) nabave koju donosi župan/gradonačelnik/načelnik općine.

Pored navedenog, JLP(R)S donosi Plan nabave za svaku proračunsku godinu koji se može, po potrebi, mijenjati i dopunjavati i vodi Registar ugovora JN.

### **3.5. Definiranje predmeta nabave**

„Javni naručitelji obično smatraju da je definiranje predmeta ugovora (tj. njegova predmeta, trajanja i vrijednosti) prvi korak postupka nabave. Međutim, to bi trebalo učiniti tek kad se procijeni potreba, utvrde i aktiviraju relevantni dionici te analizira tržište. Osim definiranja predmeta, tijekom te faze javni naručitelj treba odrediti vrstu, trajanje, vremenski raspored, vrijednost i strukturu ugovora.“ (EK. 2018:28)

Predmet nabave definiran je člankom 80. ZJN.

„Predmet nabave mora se opisati na jasan, nedvojbjen, potpun i neutralan način koji osigurava usporedivost ponuda u pogledu uvjeta i zahtjeva koje je javni naručitelj postavio.

Opis predmeta nabave ne smije pogodovati određenom gospodarskom subjektu.

Opis predmeta nabave sadrži tehničke specifikacije te se, ako je potrebno, nadopunjava nacrtima, projektnom dokumentacijom, crtežima, modelima, uzorcima i slično.

U opisu predmeta nabave navode se sve okolnosti koje su značajne za izvršenje ugovora, a time i za izradu ponude kao što su mjesto izvršenja, rokovi izvršenja ili posebni zahtjevi u pogledu načina izvršavanja predmeta nabave itd. Isto vrijedi i za posebno otežavajuće ili olakšavajuće okolnosti.

Kod funkcionalnog opisa predmeta nabave mora biti prepoznatljiva svrha predmeta nabave i zahtjevi koji se postavljaju za predmet nabave u tehničkom, gospodarskom, oblikovnom i funkcionalnom pogledu.

Ako su operativni troškovi jedan od kriterija za odabir ponude, opis predmeta nabave mora obuhvatiti sve moguće čimbenike povezane s predmetom nabave koji su imali, imaju ili će imati učinak na troškove kao što su pogonski poslovi i poslovi održavanja, servisiranje, potrebno skladištenje zamjenskih dijelova, zbrinjavanje otpada, troškovi energije ili energenata, itd.“

Važno je da javni ponuditelji mogu jasno utvrditi predmet na način da odrede pravilan postupak nabave koji se će provesti i pravu vrstu ugovora. Jedinostveni rječnik javne nabave referentnim oznakama daje detaljan opis raznih vrsta predmeta te se one mogu upotrijebiti za ispravno definiranje predmeta nabave.

### **3.6. Odabir postupka**

Odluka o tome koji postupak primijeniti ključna je i strateška odluka koja utječe na cijeli postupak nabave. Tu odluku treba donijeti i opravdati u fazi planiranja.

Postupci JN u smislu članka 85. ZJN su:

- 1. otvoreni postupak i*
- 2. ograničeni postupak*

Javni naručitelj slobodno bira između otvorenog i ograničenog postupka (članak 86. ZJN)

Pored navedenoga mogu se još primjenjivati: natjecateljski postupak uz pregovore, natjecateljski dijalog, partnerstvo za inovacije i pregovarački postupak bez prethodne objave poziva na nadmetanje.

U *otvorenom postupku* Javni naručitelj koji namjerava dodijeliti ugovor o JN obvezan je objaviti poziv na nadmetanje.

U otvorenom postupku svaki zainteresirani gospodarski subjekt može dostaviti ponudu u roku za dostavu ponuda.

Javni naručitelj koji namjerava dodijeliti ugovor o JN u *ograničenom postupku* obvezan je objaviti poziv na nadmetanje.

U ograničenom postupku svaki zainteresirani gospodarski subjekt može dostaviti zahtjev za sudjelovanje u roku za dostavu zahtjeva.

### **3.7. Planiranje postupka**

U ovoj se fazi preporučuje izrada sveobuhvatnog plana za cijeli postupak nabave kako bi se organizirala buduća provedba ugovora i upravljanje njime. To se može učiniti na temelju svih ključnih kriterija koji su već definirani: potrebe koju treba ispuniti, tima i dionika, predmeta, trajanja i vrijednosti ugovora te postupka.

Planiranje je ključno i ne mora uključivati zamorne i dugačke postupke. Potrebno je samo odrediti što treba učiniti, kada i s pomoću kojih resursa. Ako javni naručitelj pogriješi u tom dijelu postupka, najvjerojatnije će slijediti pogreške i problemi. Za uobičajene postupke nabave odgovorno Stručno povjerenstvo za odabir najpovoljnijeg ponuditelja (dalje: SPJN)

## **4. PLANIRANJE I PROVEDBA POSTUPKA JAVNE NABAVE U LOKALNIM JEDINICAMA**

### **4.1. Objavljivanje dokumentacije**

Svrha je faze objavljivanja privući dovoljan broj konkurentnih ponuda kojima će se ugovor realizirati na zadovoljavajući način, odnosno koji će u potpunosti zadovoljiti potrebe javnog naručitelja. U tom smislu je potrebno: izraditi jasnu dokumentaciju o nabavi s jasno utvrđenom potrebom i predmetom ugovora u tehničkim specifikacijama, osnovama za isključenje te kriterijima za odabir gospodarskog subjekta i odabir ponude odrediti dostatne rokove kako bi ponuditelji odgovarajuće pripremili svoje prijedloge primjereno oglasiti ugovor ili pozvati natjecatelje na dostavu ponuda te dostaviti pojašnjenja ako su potrebna.

#### *4.1.1. Izrada dokumentacije o javnoj nabavi*

Izrada dokumentacije o nabavi (dalje: DON) najvažniji je korak u postupku nabave. Javni naručitelj na taj način zainteresiranim ponuditeljima, objašnjava svoje potrebe te vezane ciljeve i zahtjeve. Broj i priroda DON ovisi o vrsti odabranog postupka. Neovisno o tome, u većini će slučajeva dokumentacija o nabavi uključivati sljedeće stavke.

DON je regulirana člankom 200. ZJN te Pravilnikom o dokumentaciji o nabavi te ponudi i postupcima JN.

DON mora biti jasna, precizna, razumljiva i nedvojbena te izrađena na način da omogućiti podnošenje usporedivih ponuda.

DON mora omogućiti izračun cijena bez preuzimanja neuobičajenih rizika i poduzimanja opsežnih predradnji ponuditelja.

DON mora se izraditi na hrvatskom jeziku i latiničnom pismu i ta jezična verzija predstavlja isključivo vjerodostojan tekst.

Javni naručitelj može DON ili njezin dio, osim na hrvatskom jeziku i latiničnom pismu, izraditi i na drugom službenom jeziku Europske unije.

Javni naručitelj je istodobno sa slanjem na objavu poziva na nadmetanje obvezan poslati na objavu i pripadajuću DON te u tekstu obavijesti navesti internetsku adresu na kojoj je DON dostupna.

Javni naručitelj može izmijeniti ili dopuniti DON do isteka roka za dostavu ponuda ili zahtjeva za sudjelovanje.

Sadržaj, način izrade, postupanje s dokumentacijom i druga bitna pitanja u vezi s DON propisuje čelnik središnjeg tijela državne uprave nadležnog za politiku javne nabave, pravilnikom.

#### *4.1.2. Definiranje specifikacija i standarda*

Tehnička specifikacija je najvažniji dokument u postupku nabave.

Svrha je specifikacija tržištu dati jasan, točan i potpun opis potreba javnog naručitelja na temelju kojeg gospodarski subjekti odnosno javni ponuditelji mogu predložiti rješenje za ispunjenje tih potreba. Specifikacije su temelj za odabir najboljeg ponuditelja i postat će dio konačnog ugovora kojim se utvrđuje predmet isporuke najboljeg ponuditelja.

„Specifikacije obično sadržavaju opis potreba javnog naručitelja, predmeta ugovora u kojem se objašnjava usluga, roba ili posao koji treba izvršiti, inputa, očekivanih outputa i ishoda, potrebnih standarda te pomoćnih i specifičnih materijala. Osobe koje izrađuju specifikacije trebale bi uzeti u obzir činjenicu da one izravno utječu na trošak,“ (EK,2018:59)

Tehničke specifikacije radova trebale bi uključivati najmanje: opis tehničkih radova, tehničko izvješće, projektnu dokumentaciju (projektne nacрте, projektne izračune, detaljne nacрте), pretpostavke i propise, uključujući radne uvjete (preusmjeravanje prometa, noćni radovi), troškovnik (ako je primjenjivo) i cjenik radova te planirani raspored.

„Tehničke specifikacije ne smiju upućivati na određenu marku ili izvor, ili određeni proces s obilježjima proizvoda ili usluga koje pruža određeni gospodarski subjekt, ili na zaštitne znakove, patente, tipove ili određeno podrijetlo ili proizvodnju ako bi to imalo učinak pogodovanja ili isključenja određenih gospodarskih subjekata ili određenih proizvoda, osim ako je to opravdano predmetom nabave.“ (članak 210. ZJN)



„U tehničkim je specifikacijama zabranjeno upućivanje na određenu marku ili tip proizvoda ili općenito na karakteristike koje nesumnjivo upućuju na određenog gospodarskog subjekta, obzirom da bi takvo postupanje imalo karakter pogodovanja određenom gospodarskom subjektu, a time narušilo načelo tržišnog natjecanja. Međutim, ako unatoč svim naporima, te korištenjem metoda propisanih člankom 209. ZJN, javni naručitelj nije u mogućnosti opisati predmet nabave bez da direktno uputi na specifičan proizvod, uslugu ili marku proizvoda određenog gospodarskog subjekta, istome je dopušteno na taj način definirati predmet nabave, no u tom je slučaju naručitelj dužan u DON obvezno propisati kako je predmet nabave ne samo takav, već i bilo koji drugi jednakovrijedan proizvod, usluga ili roba, s time da u DON nadalje mora obvezno navesti kriterije temeljem kojih će vršiti ocjenu navedene jednakovrijednosti predmeta nabave, prema objektivnim kriterijima.“ (Alija Hrastinski, K. i Graf, D. (2017:155).

#### *4.1.3. Definiranje kriterija za odabir ponude*

Javni naručitelji trebaju u dokumentaciji o nabavi definirati kriterije za odabir najbolje ponude. Ti se kriteriji moraju jasno i transparentno objaviti. Tri se vrste kriterija primjenjuju za odabir najbolje ponude:

- **osnove za isključenje** odnose se na okolnosti u kojima se gospodarski subjekt mora isključiti iz postupka nabave
- **kriterijima za odabir gospodarskog subjekta** određuje se jesu li ponuditelji prikladni za izvršenje ugovora
- **kriterijima za odabir ponude** određuje se koji je ponuditelj izradio ekonomski najpovoljniju ponudu za isporuku očekivanih rezultata te bi mu se stoga trebao dodijeliti ugovor.

#### **Osnove za isključenje**

Javni naručitelji moraju iz postupaka nabave isključiti sve gospodarske subjekte koji krše ili su prekršili pravo ili su pokazali vrlo neprimjereno profesionalno ponašanje.

U zakonodavstvu se definira niz osnova za isključenje koje su obvezujuće ili se prepuštaju diskrecijskoj odluci javnih naručitelja, ovisno o prenošenju relevantnih direktiva EU-a u nacionalno zakonodavstvo. U slučajevima zajedničkog podnošenja ponude kad nekoliko gospodarskih subjekata osniva konzorcij kako bi dostavili zajedničku ponudu, osnove za isključenje primjenjuju se na sve ponuditelje.

Obvezujuće osnove za isključenje moraju primjenjivati svi javni naručitelji. Gospodarski subjekti koji su osuđeni za jedno od sljedećih kaznenih djela moraju se isključiti iz svih postupaka nabave:

- sudjelovanje u zločinačkoj organizaciji
- korupciju
- prijevare
- terorizam
- pranje novca
- dječji rad ili trgovanje ljudima.

Osim toga, i gospodarski subjekti koji nisu uredno platili poreze i doprinose za mirovinsko i zdravstveno osiguranje u svojoj državi članici moraju se isključiti iz svih postupaka nabave. Iznimno, javni naručitelji mogu prihvatiti odstupanje od tog pravila ako nisu plaćeni samo manji iznosi poreza ili doprinosa za mirovinsko i zdravstveno osiguranje ili ako je gospodarski subjekt o svojoj povredi obveza obaviješten prekasno tako da nije mogao na vrijeme izvršiti plaćanje.

Kako bi javni naručitelji propisno ocijenili jesu li ispunjene osnove za isključenje, moraju imati pristup ažuriranim informacijama u nacionalnim bazama podataka drugih administracija ili dokumentaciji koju dostave ponuditelji. To je posebno važno u slučajevima financijskih poteškoća koje utječu na prikladnost gospodarskog subjekta ili nepodmirenih obveza za poreze ili socijalna davanja.

### **Kriterij za odabir gospodarskog subjekta**

Odabir se odnosi na određivanje gospodarskih subjekata koji su kvalificirani za izvršenje ugovora. Svrha je kriterija za odabir gospodarskog subjekta utvrditi natjecatelje ili ponuditelje koji mogu isporučiti ugovor i njegove očekivane rezultate.

Da bi ih se odabralo, gospodarski subjekti trebaju dokazati da mogu izvršiti ugovor zahvaljujući svojoj:

- sposobnosti za obavljanje profesionalne djelatnosti
- ekonomskoj i financijskoj sposobnosti te
- tehničkoj i stručnoj sposobnosti.

Kriteriji za odabir gospodarskog subjekta moraju uvijek sadržavati riječi „ili jednakovrijedan” ako se određuje neka vrsta norme, robne marke ili podrijetla.

Budući da kriteriji za odabir gospodarskog subjekta ovise o konkretnoj prirodi nabave, najbolja je praksa definirati ih istovremeno s izradom specifikacija. U tablici u nastavku prikazan je sažetak mogućih kriterija za odabir gospodarskog subjekta koji su predviđeni u Direktivi 2014/24/EU i koje javni naručitelji mogu primijeniti pri odabiru ponuditelja.

### **Kriterij za odabir ponude**

Nakon odabira ponuditelja koji ispunjavaju zahtjeve osnova za isključenje i kriterija za odabir gospodarskog subjekta javni naručitelji moraju odabrati najbolju ponudu na temelju kriterija za odabir ponude. Kao i u slučaju kriterija za odabir gospodarskog subjekta, kriteriji za odabir ponude moraju se unaprijed odrediti, objaviti u dokumentaciji o nabavi te ne smiju narušavati pošteno tržišno natjecanje. Javni naručitelji dodjelu ugovora moraju temeljiti na **ekonomski najpovoljnijoj ponudi** (dalje: ENP).

Sukladno člancima 283. do 286. ZJN kriterij za odabir ponude u postupcima javne nabave je ENP.

ENP utvrđuje se na temelju cijene ili troška, primjenom pristupa isplativosti, kao što je trošak životnog vijeka, te može uključivati najbolji omjer između cijene i kvalitete, koji se ocjenjuje na temelju kriterija, uključujući kvalitativne, okolišne ili društvene značajke, povezanih s predmetom nabave.

Ti kriteriji mogu obuhvaćati na primjer:

1. kvalitetu, uključujući tehničku vrijednost, estetske i funkcionalne značajke, pristupačnost, rješenje za sve korisnike, društvene, okolišne i inovativne značajke te trgovanje i uvjete trgovanja
2. organizaciju, kvalifikacije i iskustvo osoblja angažiranog na izvršenju određenog ugovora, ako kvaliteta angažiranog osoblja može značajno utjecati na razinu uspješnosti izvršenja ugovora, ili
3. usluge nakon prodaje i tehničku pomoć, uvjete isporuke kao što su datum isporuke, proces isporuke i rok isporuke ili rok izvršenja.

Element troška može biti i u obliku fiksne cijene ili troška na temelju čega se gospodarski subjekti natječu samo po kriterijima kvalitete.

Javni naručitelj ne smije odrediti samo cijenu ili samo trošak kao jedini kriterij za odabir ponude te u tom slučaju relativni ponder cijene ili troška ne smije biti veći od 90 %.

Ako je cijena određene robe ili naknada za određene usluge propisana zakonom ili drugim propisom, javni naručitelj ne smije u postupcima javne nabave koristiti cijenu kao kriterij za odabir ponude.

Pri određivanju kriterija za odabir ekonomski najpovoljnije ponude u kojima su predmet nabave poljoprivredno-prehrambeni proizvodi i hrana, naručitelj treba uzeti u obzir kriterije kojima se vrednuju proizvodi koji su proizvedeni u sustavima kvalitete poljoprivrednih i prehrambenih proizvoda (sezonski, ekološki, integrirani proizvodi i dr.), hrana proizvedena po standardima kvalitete za hranu utvrđenim u nacionalnim propisima o poljoprivredi i hrani, te hrana koja je održivo proizvedena i prerađena, čime je stvorena hrana više vrijednosti u pogledu veće svježine ili nižeg opterećenja okoliša (kraćeg prijevoza, manje transporta, manje opterećena materijalima za pakiranje te u pakiranjima koja su izrađena od okolišu prihvatljivih i/ili recikliranih materijala i dr.).

Čelnik središnjeg tijela državne uprave može javnim naručiteljima iz svog djelokruga odlukom odrediti relativne pondere za pojedine vrste predmeta nabave, s time da relativni ponder cijene ili troška ne smije biti veći od postotka iz stavka 4. ovoga članka.

Kriteriji za odabir ponude ne smiju biti diskriminirajući, moraju biti povezani s predmetom nabave te moraju omogućiti učinkovito nadmetanje.

Smatra se da su kriteriji za odabir ponude povezani s predmetom nabave ako se odnose na radove, robu ili usluge koji će se pružati u okviru tog ugovora u bilo kojem pogledu i u bilo kojoj fazi njihova životnog vijeka, uključujući čimbenike obuhvaćene u:

1. određenom postupku proizvodnje, izvedbe ili trgovine tim radovima, robom ili uslugama, ili
2. određenom postupku za drugu fazu njihova životnog vijeka, i onda kada takvi čimbenici nisu dio njihova materijalnog sadržaja.

Javni naručitelj mora odrediti kriterije za odabir ponude na način koji mu omogućava učinkovit pregled i ocjenu ponuda te provjeru informacija dostavljenih od ponuditelja, a u slučaju dvojbe mora učinkovito provjeriti točnost dostavljenih podataka i dokaza u ponudi. Javni naručitelj mora u dokumentaciji o nabavi odrediti relativni ponder koji dodjeljuje svakom pojedinom kriteriju koji je odabran u svrhu određivanja ekonomski najpovoljnije ponude, osim kada se on utvrđuje samo na temelju cijene.

Ponderi se mogu izraziti određivanjem raspona s odgovarajućom maksimalnom razlikom, a ako ponderiranje nije moguće zbog objektivnih razloga, javni naručitelj navodi kriterije od najvažnijeg prema manje važnom.

#### ***4.1.4. Određivanje rokova***

U ovoj fazi postupka javni naručitelj mora odrediti vrijeme od objave postupka nabave do roka za dostavljanje ponuda ili zahtjeva za sudjelovanje gospodarskih subjekata. Javni naručitelji mogu odlučiti da će gospodarskim subjektima osigurati više ili manje vremena za pripremu prijedloga, uzimajući u obzir veličinu i složenost ugovora. U praksi se javni naručitelji obično suočavaju sa znatnim vremenskim ograničenjima i kratkim internim rokovima. Stoga obično primjenjuju minimalne rokove dopuštene u zakonodavstvu. Osim toga, u iznimnim slučajevima, javni naručitelji mogu primijeniti ubrzane postupke nabave. (EK, 2018:77)

#### ***4.1.5. Oglašavanje ugovora***

„Oglašavanje ugovora sastoji se od objavljivanja postupka nabave tako da svi zainteresirani gospodarski subjekti mogu sudjelovati i dostaviti prijedlog (zahtjev za sudjelovanje ili ponudu). Objavljivanje je jedan od najvažnijih elemenata javne nabave kako bi se osigurali transparentnost, jednako postupanje i tržišno natjecanje među

gospodarskim subjektima na jedinstvenom tržištu. Oglašavanje pomaže povećati transparentnost i sprječavati korupciju jer se osigurava da su gospodarski subjekti i civilno društvo, uključujući medije, te šira javnost, upoznati s raspoloživim prilikama za nadmetanje za javne ugovore, ali i s prethodnim dodijeljenim ugovorima. Zahvaljujući oglašavanju javni naručitelji mogu najveći mogući broj potencijalnih gospodarskih subjekata obavijestiti o poslovnim prilikama u javnom sektoru te se, stoga, oni mogu natjecati, čime se za javne naručitelje stvara najbolja vrijednost za novac.“ (EK,2018:81)

## **4.2. Podnošenje ponuda i odabir ponuditelja**

Svrha je faze podnošenja ponuda i odabira ponuditelja osigurati primitak ponuda koje ispunjavaju uvjete i njihov odabir u skladu s pravilima i kriterijima utvrđenima u dokumentaciji o nabavi.

(EK, 2018:86) upozorava da „prije podnošenja ponuda potencijalnim ponuditeljima može se dopustiti kontakt s javnim naručiteljem kako bi zatražili pojašnjenja, pod uvjetom da je to predviđeno u dokumentaciji za nadmetanje, da su komunikacijski kanali dostupni svim potencijalnim ponuditeljima i da su određeni jasni vremenski okviri i krajnji rokovi. U tim se slučajevima preporučuje isključivo pisana komunikacija te se sve dodatne informacije javnog naručitelja moraju dostaviti i svim potencijalnim ponuditeljima, a ne samo ponuditelju koji je zatražio pojašnjenja.“

### *4.2.1. Osiguravanje dostave ponuda u skladu s uputama*

Javni naručitelji trebali bi u dokumentaciji o nabavi navesti jasne tehničke i administrativne upute kako bi gospodarskim subjektima pomogli pri pripremi i podnošenju ponuda ili zahtjeva za sudjelovanje.

Ako je utvrđeno da je prijedlog potrebno dostaviti u tiskanom obliku, važno je precizno objasniti upute za dostavu, odnosno kamo treba poslati ponudu (ime, adresa, broj sobe ili ureda), broj potrebnih primjeraka i sve upute za pakiranje. Javni naručitelji mogu navesti i da se ponude moraju dostaviti u omotnici bez identifikacijskih oznaka društva, kao što je službeni pečat ili logotip. U slučaju elektroničke nabave, posebno u slučaju elektroničkog podnošenja, svim potencijalnim ponuditeljima moraju se staviti na raspolaganje relevantne internetske stranice i platforme za e-nabavu.

Rok za zaprimanje ponuda ili zahtjeva za sudjelovanje mora se uključiti u obavijest o nadmetanju. Ponuditelj je odgovoran za pravovremenu dostavu ponude.

Iznimno je važno u obavijesti o nadmetanju i dokumentaciji o nabavi jasno navesti rok kako bi se izbjeglo da ga potencijalni ponuditelj previdi, što bi povlačilo diskvalifikaciju iz postupka.

Kako bi se izbjeglo pogrešno tumačenje, javni naručitelji trebali bi navesti:

- puni datum (dan, mjesec i godinu) i
- točno vrijeme (sat i minute).

Ako se od ponuditelja zahtijeva tiskana verzija koja se može poslati poštom, potrebno je navesti smatra li se valjanim datum poštanskog žiga ili se tiskana verzija mora isporučiti na lokaciju javnog naručitelja prije roka.

#### *4.2.2. Potvrda primitka i otvaranje ponuda*

Neovisno o tome podnose li se ponude u tiskanom ili elektroničkom obliku, javnim naručiteljima savjetuje se da sastave popis dostavljenih ponuda, s nazivom ponuditelja te datumom i vremenom primitka. Osim toga, ponuditelji bi trebali dobiti službenu pisanu potvrdu primitka sa zabilježenim datumom i vremenom dostave, neovisno o tome jesu li njihove ponude dostavljene poštom, kurirskom dostavom, osobno ili elektronički.

Ako se radi o EOJN, portali za e-nabavu trebali bi imati pouzdanu aparaturu za dostavu ponuda i izradu automatske potvrde primitka ponuditeljima. Isto tako, potrebno je osigurati čuvanje povjerljivosti i sigurnu pohranu dostavljenih ponuda. Javni naručitelj zatim treba provjeriti sve ponude kako bi osigurao da su formalno u skladu s uputama za ponuditelje (npr. broj primjeraka, pakiranje, struktura ponude). Ako nisu, a nema mogućnosti da se zatraže pojašnjenja, odmah bi ih trebalo odbiti kao neusklađene i ponuditelju objasniti zašto je to učinjeno. Odbijanje ponude i razlog ili razlozi moraju se evidentirati.

Vrlo značajan trenutak u provedbi svake JN je postupak **otvaranja ponuda** koji je propisan člankom 282. ZJN.

Da bi se osigurala načela javnosti i transparentnosti kod svih postupaka JN, bez obzira o kojoj vrsti postupka se radi (velike ili male vrijednosti), propisana je obveza javnog otvaranja (konačnih) ponuda. Javno otvaranje mora započeti u točno određeno vrijeme i na točno određenom mjestu a ti parametri moraju biti jasno naznačeni u DON. U postupku

mogu, pored najmanje 2 člana stručnog povjerenstva javnog naručitelja, te ovlaštenih predstavnika ponuditelja, sudjelovati i treće osobe, ali one neće imati mogućnost aktivnog sudjelovanja u postupku. Tijekom postupka javnog otvaranja ponuda sastavlja se obvezno zapisnik o javno otvaranju ponuda koji se uručuje svim nazočnim predstavnicima ponuditelja.

Ako se ponude otvaraju elektroničkim sredstvima komunikacija, javni naručitelj nema obvezu javnog otvaranja, jer EOJN omogućava automatsko otvaranje ponuda.

#### *4.2.3. Postupak ocjene i odabir ponuda*

Postupak pregleda i ocjene odnosno odabir ponuda utvrđen je člankom 290. ZJN.

Odabir gospodarskih subjekata sastoji se od ocjene gospodarskih subjekata na temelju *osnova za isključenje i kriterija za odabir* gospodarskog subjekta utvrđenih u dokumentaciji o nabavi. Nakon te faze ponude se ocjenjuju na temelju kriterija za odabir ponuda.

*Osnove za isključenje gospodarskog subjekta* (članak 251. ZJN) i kriteriji za odabir gospodarskog subjekta mogli bi se ocijeniti na temelju matrice koja sadržava kriterije objavljene u DON i različitim ponudama. Osnove za isključenje i kriteriji za odabir gospodarskog subjekta ne smiju se mijenjati tijekom ocjenjivanja. Iako su osnove za isključenje i kriteriji za odabir gospodarskog subjekta transparentni i objektivni kriteriji, preporučuje se da to ocjenjivanje provode najmanje dvije ovlaštene osobe javnog naručitelja i/ili Povjerenstva za odabir najpovoljnijeg ponuditelja, pri čemu bi jedna analizirala svaki kriterij, a druga revidirala ocjenu.

Javni naručitelj dužan je najprije utvrditi postoje li osnove za isključenje gospodarskih subjekata iz postupka odnosno postoji li odstupanje. Javni naručitelj zatim će razmotriti ispunjavaju li gospodarski subjekti koji nisu isključeni relevantne zahtjeve za odabir gospodarskog subjekta. Gospodarski subjekti koji su odabrani zatim će se pozvati na podnošenje ponuda, pregovore ili sudjelovanje u dijalogu. Ako za ponuditelja postoji osnova za isključenje ili ako on ne ispunjava neki kriterij za odabir gospodarskog subjekta, ponudu bi trebalo smatrati neprihvatljivom te se ostatak ponude ne bi trebao ocjenjivati.



Člankom 251. ZJN kao obvezatnim razlogom isključenja ponuditelja iz postupka JN propisuje okolnost da je gospodarski subjekt ili njegova ovlaštena osoba pravomoćnom presudom osuđena za kaznena djela navedena u odlomku 3.1.3. ovoga rada.

### **4.3. Ocjenjivanje ponuda i dodjela ugovora**

Svrha je ocjenjivanja ponuda utvrditi koja je od njih, uz poštovanje osnova za isključenje i kriterija za odabir gospodarskog subjekta, ekonomski najpovoljnija na temelju objavljenih kriterija za odabir ponude.

„Naručitelj u pravilu, provjerava ponudu slijedećim redom:

- je li dostavljeno jamstvo za ozbiljnost ponude, ako je traženo
- odsutnost utemeljenja za isključenje gospodarskog subjekta
- ispunjavanje traženih kriterija za odabir gospodarskog subjekta
- ispunjavanje zahtjeva i uvjeta vezanih uz predmet nabave i tehničke specifikacije te ispunjenje ostalih zahtjeva, uvjeta i kriterija utvrđenih u obavijesti o nadmetanju te u DON
- računsku ispravnost ponude.

Ako su tijekom pregleda i ocjene ponude određene informacije ili dokumentacija nepotpune ili pogrešne ili se takvima čine ili nedostaju određeni dokumenti, naručitelj može, poštujući načelo jednakog tretmana i transparentnosti, zahtijevati od dotičnih gospodarskih subjekata da dopune, razjasne, upotpune ili dostave nužne informacije ili dokumentaciju u primjerenom roku, a ne kraćem od pet dana.. Međutim, ponudbeni list, troškovnik i jamstvo za ozbiljnost ponude ne smatraju se određenim dokumentima koji nedostaju te naručitelj ne smije zatražiti ponuditelja da iste dostavi tijekom pregleda i ocjene ponuda.“ (MGIOR, 2020.)

#### *4.3.1. Stručno povjerenstvo za odabir najpovoljnijeg ponuditelja (SPJN)*

Člankom 197. ZJN je propisano da Javni naručitelj kod svake JN mora imenovati SPJN koje provodi postupak JN, a njegove članove mora imenovati javni naručitelj svojom internom odlukom prije početka samog postupka JN. SPJN nadležno je za cjelokupni postupak JN od trenutka pripreme DON do konačne dodjele ugovora o JN po odabiru najpovoljnijeg ponuditelja.

Kako je u praksi moguće da su svi zaposlenici u nekom postupku u sukobu interesa zakonodavac je omogućio javnom naručitelju da u SPJN može imenovati i osobe koje ne moraju biti njegovi zaposlenici. Zakonom je propisano da najmanje jedan član SPJN mora imati važeći certifikat u području JN, jer su u suprotnom propisane zakonske sankcije.

Najbolja je praksa SPJN imenovati čim se donese odluka o provedbi JN, kako bi se osiguralo da postupak od početka uključuje sve sudionike s potrebnim kvalifikacijama i stručnim znanjem.

SPJN obično predsjeda voditelj nadležan za postupak nabave u ingerenciji javnog naručitelja. Toj osobi može pomagati tajnik s financijskim i/ili pravnim kvalifikacijama u području JN. U manjim postupcima nabave uloge predsjednika i tajnika može imati jedna osoba (npr. voditelj ugovora). Ocjenjivači su članovi tehničkog osoblja javnog naručitelja ili vanjski stručnjaci specijalizirani za predmet ugovora. Kao članovi bez prava glasa mogu se uključiti i tehnički savjetnici ili vanjski dionici povezani s ishodom ugovora.

Javni naručitelji trebaju od svih članova SPJN zatražiti potpisivanje Izjave o nepostojanju sukoba interesa i povjerljivosti. Osim toga, potrebno je upotrijebiti i druge odgovarajuće tehnike upozorenja radi detektiranja i ispitivanja mogućih neprijavljenih veza između članova odbora za ocjenjivanje i ponuditelja.

*U praksi BPŽ imenovano je SPJN koje ima tri (3) stalna člana, dok se dva imenuju po potrebi ili iz redova zaposlenika ili iz redova vanjskih suradnika odnosno proračunskih korisnika za koje se provodi postupak JN.*

#### *4.3.2. Primjena kriterija za odabir najpovoljnije ponude*

Temeljem članka 283. ZJN propisano je da je kriterij za odabir ponude u postupcima JN ekonomski najbolja cijena odnosno ponuda (dalje: ENP). Za razliku od ranije važećeg teksta ZJN koji je kao kriterij za odabir ENP omogućavao korištenje ili kriterija najniže cijene ili kriterija ENP, novim se ZJN propisuje da postoji samo jedan zakonom dopušteni kriterij za odabir ponude, a to je ENP. Razlog navedene promjene su poteškoće u praksi koje su se redovno javljale kod korištenja kriterija najniže cijene, a koje se korištenjem opisanog kriterija ENP žele u cijelosti izbjeći te omogućiti **najbolji omjer ponuđene cijene i kvalitete.**

ENP na temelju najboljeg omjera cijene i kvalitete postala je uobičajena metoda ocjenjivanja među javnim naručiteljima, iako je u nekim zemljama kriterij „samo cijena” i dalje glavna praksa. U tom kontekstu javni naručitelji trebaju biti sposobni provesti ocjenjivanje na temelju cijene i kvalitete, tehničkih vrijednosti i funkcionalnih karakteristika. Ponuditelji isto tako trebaju razumjeti kako na temelju toga izraditi ponudu. U nekim slučajevima javni naručitelji mogu zatražiti pomoć vanjskih stručnjaka koji nisu ovisni o ponuditeljima.

Ako se primjenjuje pristup *najboljeg omjera cijene i kvalitete*, SPJN treba primijeniti određene objavljene kriterije i njihove relativne pondere. Ako je u dokumentaciji za nadmetanje objavljena detaljnija metodologija ocjenjivanja, ona se mora primijeniti.

(EK,2018:97) upozorava da „neki ocjenjivači ponekad mogu pogrešno izmijeniti neke kriterije ili utvrditi dodatne kriterije ili potkriterije tijekom postupka ocjenjivanja, čak i kad te promjene ili dodatni aspekti nisu uključeni u dokumentaciju o nabavi. Te su prakse nezakonite i moraju se izbjegavati. Međutim, ako se kriteriji za odabir ponude izmijene tijekom postupka ocjenjivanja, ugovor će se dodijeliti na temelju kriterija koji nisu objavljeni, što će dovesti do netočnog ocjenjivanja ponuda. Ako je izmjena kriterija za odabir ponude potrebna nakon objavljivanja obavijesti o nadmetanju, javni naručitelj treba i. poništiti postupak nabave i pokrenuti novi postupak; ili ii. objaviti ispravak uz moguće produljenje roka za podnošenje ponuda.“

*U praksi BPŽ najčešće primjenjivani kriterij je kriterij najboljeg omjera cijene i kvalitete, pri čemu se jasno propisuje u kojem postotku će koji od pondera participirati prilikom odabira najpovoljnijeg ponuditelja.*

#### *4.3.3. Postupanje s neuobičajeno niskim ponudama*

Ukoliko javni naručitelj posumnja na utemeljenost neuobičajeno niske ponude nekog ponuditelja ovlašten je, temeljem članka 289. ZJN, u roku ne kraćem od pet dana zatražiti pojašnjenje cijena.

„Javni naručitelji ponuditeljima s niskim ponudama uvijek moraju dati priliku obrazložiti svoje niske ponude te ih ne mogu automatski isključiti iz postupka JN. Od ponuditelja se mora zatražiti pisano obrazloženje temelja za nisku ponudu.

U slučaju odbijanja ponude odluka se mora jasno obrazložiti u zapisniku o ocjenjivanju ponuda te se u njoj mora upućivati na odgovor ponuditelja. Osim toga, neki javni naručitelji primjenjuju referentnu minimalnu cijenu ponude, koja se često izračunava s pomoću matematičke formule. Ponude niže od te referentne cijene automatski se isključuju prije nego ponuditelji dobiju priliku opravdati svoje niske ponude. Ta je praksa nezakonita i mora se izbjegavati.“ EK (2018:100)

#### *4.3.4. Dovođenje ocjenjivanja i donošenje odluke o odabiru*

Ocjenjivanje ponuda obično završava sastankom SPJN na kojem se svaka ponuda treba zajedno analizirati i razmotriti te na kojem članovi SPJN mogu donijeti zajedničku odluku. Javnog naručitelja zatim se obavješćuje o odluci dostavljanjem detaljnog *Zapisnika o ocjenjivanju ponuda* koji sadržava preporuku SPJN za dodjelu ugovora određenom ponuditelju što je regulirano člankom 28. Pravilnik o dokumentaciji o nabavi te ponudi u postupcima javne nabave (Narodne novine br. 65/17)

Preporuka za dodjelu ugovora uključuje se u zapisnik o ocjenjivanju ponuda, koji obično izrađuje predsjednik SPJN, uz potporu ostalih članova-ocjenjivača. Zapisnik o ocjenjivanju ponuda trebao bi biti jasan i dovoljno detaljan kako bi se transparentno prikazalo kako je donesena odluka o dodjeli ugovora.

Trebao bi sadržavati opis primjene različitih kriterija i ishod aktivnosti ocjenjivanja. Preporuka za dodjelu ugovora treba biti jasno obrazložena i potkrijepljena mehanizmom bodovanja, pojašnjenjima ako je primjenjivo te postupkom donošenja odluka unutar samog SPJN.

#### *4.3.5. Dodjela ugovora*

Na temelju preporuke SPJN javni naručitelji trebali bi provesti potrebni interni postupak kako bi donijeli službenu odluku o dodjeli. Nakon toga trebaju obavijestiti ponuditelje i objaviti dodjelu ugovora.

„Nakon odobrenja dodjele javni naručitelji moraju, što prije, pisanim putem obavijestiti uspješnog ponuditelja da je njegova ponuda prihvaćena za dodjelu ugovora. O odluci o dodjeli i njezinu obrazloženju potrebno je obavijestiti i neuspješne ponuditelje. Obavijest mora uključivati sažetak razloga za donesenu odluku, a posebno ime uspješnog ponuditelja te značajke i relativne prednosti odabrane ponude. Na zahtjev ponuditelja javni naručitelji moraju u roku od 15 dana od primitka pisanog zahtjeva dodatno obavijestiti neuspješnog ponuditelja o razlozima za odbijanje njegove ponude. Prije sklapanja konačnog ugovora mora proći razdoblje od najmanje deset dana („rok mirovanja“). U obavijesti ponuditeljima mora se navesti i točno trajanje roka mirovanja kako bi ih se upoznalo s vremenom koje im je na raspolaganju za osporavanje odluke o dodjeli, ako to žele učiniti. Ugovor se može dodijeliti nakon isteka roka mirovanja ako se ne zaprimi nikakva pritužba.“ (EK, 2018:101).

## **5. IZVJEŠĆE O PROVEDENOJ JAVNOJ NABAVI BRODSKO- POSAVSKE ŽUPANIJE U 2020. GODINI**

BPŽ kao jedinica područne (regionalne) samouprave odnosno kao javni naručitelj obveznik je primjene ZJN.

ZJN utvrđuje pravila o postupku javne nabave koji provodi javni ili sektorski naručitelj, ili drugi subjekti u slučajevima određenima ZJN, radi sklapanja ugovora o JN robe, radova ili usluga, okvirnog sporazuma te provedbe projektnog natječaja. JN provodi se putem ugovora o javnoj nabavi robe, radova ili usluga koje jedan ili više naručitelja nabavlja od gospodarskih subjekata koje su odabrali, bez obzira na to jesu li roba, radovi ili usluge namijenjene javnoj svrsi.

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

1. Direktiva 2014/23/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 26. veljače 2014. o dodjeli ugovora o koncesiji,
2. Direktiva 2014/24/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 26. veljače 2014. o javnoj nabavi i o stavljanju izvan snage Direktive 2004/18/EZ te
3. 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.

Europska komisija na temelju ovlasti iz EU direktiva 2014/23/EU, 2014/24/EU, 2014/25/EU te 2009/81/EZ donijela je akte kojima se od 1. siječnja 2020. mijenjaju vrijednosti europskih pragova (nabava velike vrijednosti). - Delegirana uredba Komisije (EU) 2019/1827 od 30. listopada 2019. o izmjeni Direktive 2014/23/EU Europskog parlamenta i Vijeća u vezi s pragovima primjene za postupke dodjele ugovora (SL EU L-279 od 31.10.2019.)

ZJN propisana je njegova primjena za nabavu roba i usluga te provedbu projektnih natječaja procijenjene vrijednosti jednake ili veće od 200.000,00 kuna, odnosno za nabavu radova procijenjene vrijednosti jednake ili veće od 500.000,00 kuna, a pitanja nabave do tih vrijednosti naručitelj utvrđuje općim aktom.

Dakle, za sve nabave čija je procijenjena vrijednost jednaka ili veća od navedenog, postoji obveza objavljivanja objava o javnoj nabavi u EOJN-u.

Odsjek za javnu nabavu BPŽ (u daljnjem tekstu: OJN), kao stručna tijelo Županije, zadužen je za sljedeće aktivnosti:

- poslove praćenja i istraživanja tržišta roba i usluga od interesa za javnu nabavu Županije,
- poslove pripreme plana javne nabave Županije,
- poslove izrade dokumentacije za nadmetanje,
- poslove provođenja postupka javne nabave za Županiju i njezine proračunske korisnike u postupcima zajedničke nabave,
- poslove pregleda i ocjene ponuda podnesenih u postupku javne nabave,
- poslove proučavanja i izvještavanja o provedenim postupcima javne nabave,
- poslove osposobljavanja sudionika postupka javne nabave Županije kao naručitelja,
- druge stručne poslove iz propisima utvrđene nadležnosti Županije u okviru djelokruga rada OJN i
- provođenje postupaka jednostavnih nabava (koji ne podliježu provođenju odgovarajućeg postupka sukladno ZJN) za iznose do 200.000,00 kuna (bez PDV-a) za robe i usluge odnosno do 500.000,00 kuna (bez PDV-a) za radove, temeljem zahtjeva pojedinog upravnog odjela ili službe sukladno Pravilniku o provedbi postupka jednostavne nabave ("Službeni bjesnik BPŽ" broj 39/20 ).

Zakonodavni okvir i provedbeni propisi navedeni su u poglavlju 2.1. ovoga rada.

### **Analiza podataka javne nabave BPŽ u 2020. godini.**

Ovim Izvješćem su obuhvaćeni podatci o postupcima JN i nabave koji su započeti i koji se provode u razdoblju od 1. siječnja do 31. prosinca 2020. godine i za koje su sklopljeni ugovor/okvirni sporazum o javnoj nabavi odnosno sklopljeni ugovori ili izdane narudžbenice za postupke jednostavne nabave.

## 1. Broj i vrijednost sklopljenih ugovora jednostavne nabave

Podsjećanja radi, jednostavna (bagatelna) nabava je nabava do vrijednosti pragova iz članka 12. stavka 1. ZJN 2016. ZJN 2016 se ne primjenjuje:

1. na nabavu robe i usluga te provedbu projektnih natječaja procijenjene vrijednosti manje od 200.000,00 kuna,
2. radova procijenjene vrijednosti manje od 500.000,00 kuna.

Način izračunavanja procijenjene vrijednosti nabave **ne smije se koristiti s namjerom izbjegavanja primjene ovoga Zakona** ili odredaba ovoga Zakona koje se primjenjuju na nabavu male, odnosno velike vrijednosti.

Nabava se ne smije dijeliti s namjerom izbjegavanja primjene ovoga Zakona ili odredaba ovoga Zakona koje se primjenjuju na nabavu male, odnosno velike vrijednosti, na što upućuju Odredbe čl. 17. ZJN koji glasi:

Izračunavanje procijenjene vrijednosti nabave temelji se na **ukupnom iznosu, bez poreza na dodanu vrijednost (PDV)**, uključujući sve opcije i moguća obnavljanja ugovora, što se izričito određuje u dokumentaciji o nabavi.

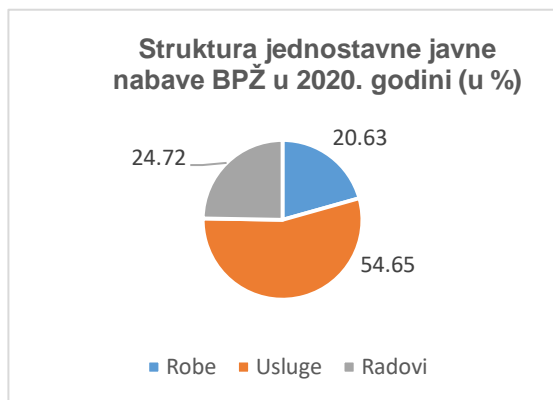
OPIS	POSTUPCI JEDNOSTAVNE NABAVE (S PDV)		
Predmet nabave	Broj sklopljenih ugovora	Vrijednost sklopljenih ugovora (s PDV)	Struktura (%)
Robe	2	2.409.083,30	20,63
Usluge	11	6.383.820,68	54,65
Radovi	2	2.887.160,55	24,72
<b>UKUPNO</b>	<b>15</b>	<b>11.680.064,53</b>	<b>100,00</b>

Tablica 1. Struktura javne nabave BPŽ u 2020. godini

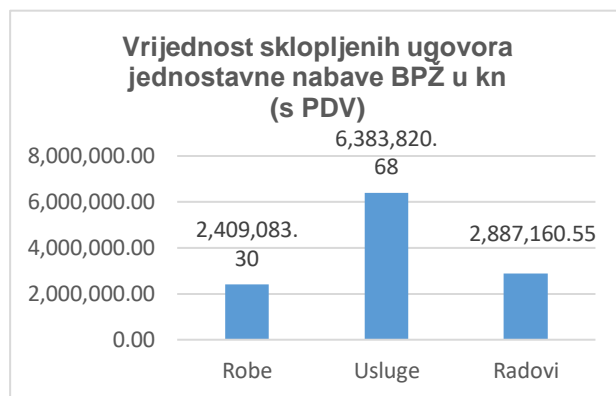
Izvor: izrada autora

Kao što je vidljivo, u izvještajnom razdoblju sklopljeno je 15 ugovora jednostavne nabave (tablica 1.) za postupke koji su započeti, te koji se provode u ukupnoj vrijednosti 11.680.064,53 kuna s PDV-om. (grafikon 2.)





Grafikon 1. Struktura javne nabave BPŽ u 2020. god  
Izvor: Izrada autora



Grafikon 2. Vrijednost sklopljenih ugovora BPŽ u kn 2020  
Izvor: Izrada autora

U strukturi sklopljenih ugovora jednostavne nabave (*grafikon 1.*) na robe otpada 20,63 %, usluge 54,65 % i radove 24,72 % od ukupne vrijednosti sklopljenih ugovora s PDV. Iz podataka prezentiranih u tablici 2. razvidno je da je ukupna vrijednost sklopljenih ugovora velike vrijednosti (dalje: VV) u razdoblju od 1. siječnja do 31. prosinca 2020. godine u BPŽ iznosila 94.405.534,35 kuna s PDV-om, što je vizualno predočeno u *grafikonu 3.*

## 2. Broj i vrijednost sklopljenih ugovora i okvirnih sporazuma VV prema predmetu nabave

EK donijela je 10. studenoga 2021. akte kojima će se od 1. siječnja 2022. primjenjivati nove vrijednosti europskih pragova, kojima se razgraničuje nabava male i velike vrijednosti u smislu ZJN (Nar. nov., br. 120/16; ZJN 2016).

Na temelju ovlasti iz EU direktiva 2014/23/EU, 2014/24/EU, 2014/25/EU te 2009/81/EZ EK je donijela akte kojima se od 1. siječnja 2022. mijenjaju vrijednosti europskih pragova (nabava velike vrijednosti).

Naručitelji		Vrsta nabave	EU prag
Javni naručitelji	Državna tijela RH	Roba/Usluge/Projektne natječaj	1.052.800 HRK (140.000 EUR)
	Decentralizirani javni naručitelji	Roba/Usluge/Projektne natječaj	1.616.800 HRK (215.000 EUR)
Svi naručitelji		Društvene i druge posebne usluge	5.640.000 HRK (750.000 EUR)
		Radovi	40.472.640 HRK (5.382.000 EUR)
Sektorski naručitelji		Roba/Usluge/Projektne natječaj	3.241.120 HRK (431.000 EUR)
		Društvene i druge posebne usluge	7.520.000 HRK (1.000.000 EUR)
		Radovi	40.472.640 HRK (5.382.000 EUR)

Tablica 2. Nove vrijednosti EU pragova od 1. siječnja 2022.

Izvor: EOJN,2022.

Dakle, ako će procijenjena vrijednost nabave biti manja od navedenih iznosa, radi se o nabavi male vrijednosti, a ako će procijenjena vrijednost nabave biti jednaka ili veća od ovih iznosa, radi se o nabavi velike vrijednosti.

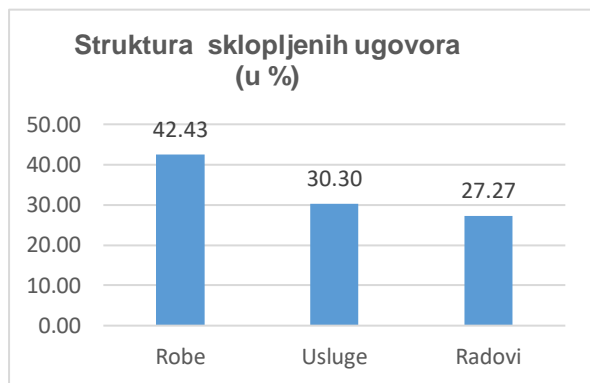
Predmet nabave	Broj sklopljenih ugovora velike vrijednosti (VV)	%	Vrijednost sklopljenih ugovora VV	Broj sklopljenih ugovora VV s PDV-om	%
Radovi	14	42,43	66.281.566,72	82.851.958,40	87,76
Roba	10	30,30	7.681.982,39	9.602.477,99	10,17
Usluge	9	27,27	1.560.878,37	1.951.097,96	2,07
<b>Ukupno</b>	<b>33</b>	<b>100,00</b>	<b>75.524.427,48</b>	<b>94.405.534,35</b>	<b>100,00</b>

Tablica 3. Ugovori o javnoj nabavi po predmetu nabave

Izvor: obrada autora

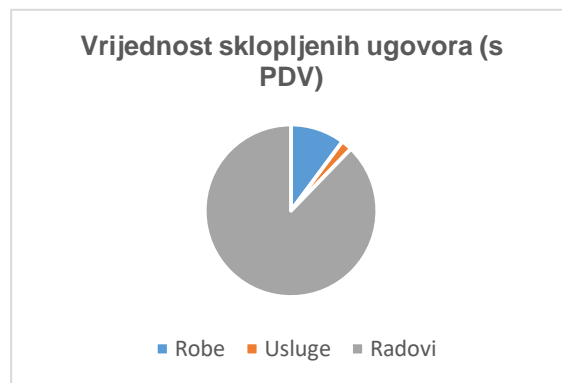
Ukupna vrijednost sklopljenih ugovora VV (tablica 3.) iznosila je u 2020. godini 75,52 milijuna kuna (bez PDV-a) odnosno 94,40 milijuna kuna s PDV-om. Od čega se na radove odnosi 82,85 milijuna kuna, robe 9,60 milijuna kuna a na usluge svega 1,95 mil. Kuna.

U strukturi ukupno sklopljenih 33 ugovora VV 14 ugovora (42,43 %) odnosi se na ugovore za radove, 10 ugovora (30,30 %) odnosi se na ugovore za robe, a preostalih 9 ugovora (27,27 %) odnosi se na sklopljene ugovore za obavljanje usluga. (grafikon 4.)



Grafikon 3. Struktura sklopljenih ugovora VV (u %)

Izvor: obrada autora



Grafikon 4. Vrijednost sklopljenih ugovora Velikih Vrijednosti (s PDV-om)

Izvor: obrada autora

Promatrajući ukupnu proračunsku potrošnju BPŽ 2020. godine odnosno izvršenje njezinog konsolidiranog proračuna (koji uz samu Županiju uključuje i njezina 44 proračunska korisnika) bilo bi posebno zanimljivo promatrati i analizirati Izdvajanja za investicije u toj godini, koje su, usprkos pandemiji korona-virusa iznosile od ukupno izvršenih rashoda i izdataka u iznosu od 1.077.261.970,48 kuna iznosile 109.694.233,00 kuna odnosno 10,18 %. (tablica 4.)

Uz napomenu da se radi o godini u kojoj je započela pandemija korona-virusa, dakle 2020., potrebno je naglasiti da ovi podaci ne daju potpuno vjernu sliku investicijskog ulaganja, budući da su se u toj godini veliki iznosi novčanih sredstava preusmjeravali i ulagali u nabavku medicinske opreme i uređaja, zaštitnih maski, PCR-uređaja, laboratorijsku opremu, prekovremeni rad liječnika i medicinskih sestara itd.

No i pored svega navedenoga, BPŽ je u skladu sa svojim raspoloživim proračunskim mogućnostima ipak nije zanemarila ni investicijska ulaganja. (tablica 4.)

Vrsta investicije	Iznos ulaganja u kn	Ukupna participacija (%)
Dodatna ulaganja na građevinskim objektima (energetska obnova školskih, zdravstvenih i dr. ustanova)	60.608.385,00	55,25
Dodatna ulaganja na postrojenjima i opremi	359.811,00	0,33
Dodatna ulaganja na prijevoznim sredstvima	17.825,00	0,02
Građevinski objekti (poslovni, bolnice, laboratoriji, centri za socijalnu skrb, domovi umirovljenika)	11.937.443,00	10,88
Knjige, umjetnička djela i izložbene vrijednosti	2.492.242,00	2,27
Nematerijalna imovina (patenti, koncesije, licence)	342.340,00	0,31
Nematerijalna proizvedena imovina (ulaganja u računalne programe, znanstveni radovi, prostorni planovi)	7.772.406,00	7,09
Postrojenja i oprema (uredska oprema, komunikacijska oprema, oprema za održavanje i zaštitu, laboratorijska)	24.011.480,00	21,89
Prijevozna sredstva (automobili, kombiji i sl.)	2.152.300,00	1,96
<b>UKUPNO:</b>	<b>109.694.233,00</b>	<b>100,00</b>

Tablica 4. Izdvajanja za investicije BPŽ u 2020. godini

Izvor: obrada autora

Iz podataka prezentiranih u tablici 4. vidljivo je da se daleko najveći dio izdvajanja za investicije u 2020. godini u BPŽ (55,25 %) ili 60,61 milijun kuna odnosi na dodatna ulaganja na građevinskim objektima. To se, prije svega odnosi na dodatna ulaganja za energetska obnova objekata u zdravstvu, školstvu i socijalnoj skrbi (bolnice, domovi zdravlja, škole, centri za socijalnu skrb, domovi umirovljenika).

Značajan dio investicija u iznosu od 11,94 milijuna kuna (21,89 %) odnosi se izgradnju građevinskih objekata (poslovni objekti, bolnice, laboratoriji, centri za socijalnu skrb, domovi umirovljenika i sl.), dok su treće po prioritetu bile investicije u nematerijalna proizvedena imovina (ulaganja u računalne programe, znanstveni radovi, prostorni planovi) s oko 7,8 milijuna kuna i participacijom od 7,09 % u ukupnoj investicijskoj potrošnji 2020. godine. Ostale investicije vrijednosno su manje participirale u ukupnim investicijskim radovima.

Sukladno članku 441. stavku 2. ZJN, Županija kao javni naručitelj do 31. ožujka svake godine u obvezi je dostaviti izvješće o JN za prethodnu godinu sukladno uputi koju je na svojim internetskim stranicama objavila Uprava za politiku javne nabave pri Ministarstvu gospodarstva, poduzetništva i obrta putem EOJN. EOJN je aplikacija koja naručiteljima omogućava on-line unos podataka potrebnih za izradu i objavljivanje objava o javnoj nabavi, a svim korisnicima omogućava pristup neraspoređenim objavljenim objavama o javnoj nabavi bez naknade. EOJN uspostavljaju, vode i održavaju Narodne novine d.d. Kroz EOJN omogućen je besplatan i neograničen pristup i pretraživanje baze podataka iz EOJN-a tijelu nadležnom za sustav javne nabave, DKOM-u i Državnom odvjetništvu Republike Hrvatske. Podaci o provedenim postupcima JN automatski se generiraju u izvješće, a izvršen je ručni unos podataka za nabave za koje nije potrebna primjena ZJN do 200.000,00 kuna (bez PDV-a) za robe i usluge odnosno do 500.000,00 kuna (bez PDV-a) za radove, u sveukupnoj vrijednosti posebno za robe, radove i usluge bez PDV-a.

## **6. DEVIJANTNI OBLICI PONAŠANJA U JAVNOJ NABAVI LOKALNIH**

„U javnoj sferi evidentno je postojanje sve većeg sukoba interesa u koji su involvirani brojni dužnosnici od visoko rangiranih do nisko rangiranih, što za posljedicu ima različite negativne učinke od koruptivnih radnji, nepotizma, netransparentnosti, nepovjerenja građana u funkcioniranje tijela javne vlasti... Za prevenciju takvih postupanja nužne su strože i efikasnije mjere, za čiju provedbu je potrebno imati i kvalitetan zakonski okvir. Također, u dosadašnjoj praksi pokazalo se da i nakon utvrđenog sukoba interesa i aktera koji su sudjelovali u njemu, oni nisu snosili odgovarajuće sankcije, čime se otvarao prostor za daljnja neetična ponašanja. Stoga je neophodno ojačati položaj i ovlasti nadležnog tijela za odlučivanje o sukobu interesa te uvesti učinkovitije preventivne mehanizme, koji će se dosljednije primjenjivati u praksi.“ (Iljazović, B., 2021.)

Već iz samog uvoda je jasno vidljivo da je javna nabava vrlo prostrano područje na kojem se zbog vrlo visoke vrijednosti alokacije javnih sredstava kroz postupke JN radi o složenim odnosima njenih dionika, ali i specifičnom području rizika za različite oblike zlouporaba i koruptivnih djelatnosti odnosno za devijantne oblike ponašanja u JN (sukob interesa, mito i korupcija, nepotizam, klijentelizam, zloupotreba položaja i ovlasti, zloupotreba povlaštenih informacija, trgovina utjecajem i sl.).

Kako su svi navedeni oblici osobito aktualni upravo u današnje vrijeme ovom prigodom ćemo se zadržati na dva najkarakterističnija pojavna oblika: sukob interesa i korupcija, ali isto tako upozoriti na sve učestaliju pojavu tzv. „profesionalnih žalitelja“ tijekom cijelog postupka provođenja JN.

### **6.1. Sukob interesa u postupcima javne nabave**

Prema MGIOR (2021.) ukupna vrijednost javne nabave u RH u 2020. godini dosegla je iznos od 58.867.283.775 kn bez PDV-a odnosno 73.584.104.718,70 kn s PDV-om. Upravo zbog ove raspoložive vrlo visoke vrijednosti alokacije javnih sredstava u postupcima JN postoje vrlo visoki rizici za sve oblike nedozvoljenog odnosno koruptivnog i u krajnjem slučaju kriminalnog ponašanja sudionika u ovim postupcima.

Horvat et al. (2018:26) za službenike i namještenike u JLP(RS) navodi da je „sukob interesa situacija u kojoj su privatni interesi dužnosnika/službenika/namještenika u suprotnosti s javnim interesom, odnosno svaka situacija u kojoj privatni interes utječe, utjecao je ili može utjecati na njihovu nepristranost u obavljanju javne dužnosti. Sukob interesa ne treba ograničiti isključivo na onaj financijske odnosno materijalne prirode ili onaj koji je u izravnoj koristi za dužnosnika, službenika ili namještenika.

Osoba se može naći u sukobu interesa zbog osobnih aktivnosti, sklonosti, udruživanja, emotivnih veza, odnosno u svim situacijama u kojima službenik, namještenik ili dužnosnik ima priliku pogodovati ili davati prednost sebi, bliskim osobama, društvenim skupinama ili organizacijama te bilo kakvim pravnim ili fizičkim osobama s kojima je na bilo koji način povezan (npr. s političkim strankama i drugim društvenim skupinama s kojima je u osobnom i profesionalnom svojstvu u vezi) nauštrb interesa javnosti.“

Prvobitni Zakon o sprječavanju sukoba interesa donesen je 2011. godine, te je od tada doživio nekoliko zakonskih izmjena i dopuna, s tim da je mijenjan i odlukom Ustavnog suda Republike Hrvatske 2012. godine. Zakonskim rješenjima novog Zakona o sprečavanju sukoba interesa, uvedena su nova pravila koja su unaprijedila ondašnji zakonodavni okvir.

Svrha Zakona o sprječavanju sukoba interesa je sprječavanje sukoba interesa u obnašanju javnih dužnosti, sprječavanje privatnih utjecaja na donošenje odluka u obnašanju javnih dužnosti, jačanje integriteta, objektivnosti, nepristranosti i transparentnosti u obnašanju javnih dužnosti, te jačanje povjerenja građana u tijela javne vlasti.

U provedbi postupka JN, sukob interesa nastaje kada predstavnici naručitelja, koji su uključeni u provedbu postupka JN, imaju, izravno ili neizravno, financijski, gospodarski ili bilo koji drugi osobni interes koji bi se mogao smatrati štetnim za njihovu nepristranost i neovisnost u okviru postupka.

ZJN propisuje da je „naručitelj obavezan poduzeti prikladne mjere da učinkovito spriječi, prepozna i ukloni sukobe interesa u vezi s postupkom javne nabave, kako bi se izbjeglo narušavanje tržišnog natjecanja i osiguralo jednako postupanje prema svim gospodarskim subjektima.“

U cilju učinkovitog sprječavanja, prepoznavanja i uklanjanja sukoba interesa u vezi s postupcima JN, predstavnici naručitelja obavezni su potpisati *Izjavu o postojanju ili nepostojanju sukoba interesa* te je ažurirati bez odgađanja ako nastupe promjene. Ujedno, javni naručitelj je obavezan objaviti popis gospodarskih subjekata s kojima je predstavnik naručitelja ili s njime povezane osobe u sukobu interesa ili obavijest da takvi subjekti ne postoje odnosno istu informaciju uvrstiti u DON.

#### *6.1.1. Primjeri sukoba interesa u praksi JLP(RS)*

Horvat et al. (2018:29) navode eklatantne primjere sukoba interesa u praksi poslovanja JLP(RS). „ Svaki službenik je ujedno i građanin koji ima prijatelje, obitelj, hobije, probleme, stoga su situacije mogućeg sukoba interesa izgledne za velik broj službenika. JLP(RS) treba tiskati brošure, a službenikova sestra ima tiskaru. Ili, za službeni automobil treba nabaviti nove zimske gume, a službenikov ujak je vulkanizer. Ili, službenica koja radi na rješavanju pritužbi zbog neetičnog ponašanja zaprimi pritužbu zbog neetičnog ponašanja kolege s kojim svaki dan pije kavu. U navedenim primjerima činjenice što sestra ima tiskaru, ujak je vulkanizer ili što je u opisu poslova službenice rješavanje pritužbi zbog neetičnog postupanja kolega ne predstavljaju same po sebi sukob interesa, međutim u situacijama kada JLP(R)S priprema brošuru i traži ponuditelje za obavljanje posla tiska, kada će mijenjati gume na automobilu ili kada bude zaprimljena pritužba na kolegu, situacija će postati stvarni sukob interesa ako na vrijeme ne bude prepoznata i službenik omogući sestri i ujaku da sklope posao, a pritužbu protiv kolege ne može riješiti nepristrano. U tim navedenim slučajevima osobni interesi su prevagnuli nad javnima ili se barem takav dojam ostavlja u javnost.“



## 6.2. Sprječavanje korupcije i sukoba interesa u javnoj nabavi

„Korupcija je u najširem smislu svaki oblik zloupotrebe ovlasti radi osobne ili skupne koristi, u javnom ili privatnom sektoru. To je svaki čin kojim se, suprotno javnom interesu, nedvojbeno krše moralne i pravne norme te povređuju temelji vladavine prava.“ (MPU,2017)

MPRH (2018) navodi da „JLP(R)S nabavljaju robe, radove i usluge (u pravilu) provođenjem postupka JN, a u cilju obavljanja dužnosti iz svoje nadležnosti i zadovoljavanja javnog interesa. JN je aktivnost države koja je najviše podložna korupciji, odnosno rizik korupcije je velik, uzimajući u obzir sredstva koja su na raspolaganju za provedbu postupaka javne nabave, broj sudionika koji sudjeluju u tom procesu te blisku interakciju javnog i privatnog sektora. Korupcijski rizici postoje u svakoj fazi postupka javne nabave, počevši od postupka planiranja i pripreme postupka, provođenja samog postupka nadmetanja pa sve do izvršenja ugovora o javnoj nabavi.“

Prema MGIOR

„Korupcija se pojavljuje u raznim oblicima i to ovisno o različitim potrebama aktera koji ulaze u koruptivne, nedopuštene razmjene ili trgovanja odlukama.

Najčešći pojavni oblici korupcije su:

- **Podmićivanje** – nuđenje i davanje novca ili druge (ne)materijalne beneficije, kojima se utječe na odluku javne vlasti,
- **Zahtijevanje mita** – uvjetovanje pružanja usluge od strane dužnosnika/slужbenika traženjem mita,
- **Zlouporaba položaja** – korištenje informacija ili ovlasti koje sa sobom donosi obnašanje javne dužnosti za vlastitu ili korist povezanih osoba,
- **Pronevjera** - oblici nezakonitog i neetičnog postupanja s javnim sredstvima koji vode ostvarenju privatne materijalne koristi, a na izravnu štetu financijskih sredstava predviđenih za ostvarenje javnog interesa,
- **Nepotizam** - pogodovanje članovima obitelji ili drugim povezanim osobama u stjecanju koristi koje inače podliježu natječaju ili selekciji prema definiranim kriterijima,

- **Pogodovanje u natječajima za zapošljavanje i javnu nabavu** - netransparentan ili arbitraran odabir između opcija ponuđenih na javnim natječajima ili pristupnika za neki položaj,
- **Korištenje sukoba interesa za stjecanje koristi** – sukob interesa je situacija u kojoj su privatni interesi dužnosnika u suprotnosti s javnim interesom ili privatni interes utječe, ili može utjecati, na nepristranost dužnosnika u obavljanju javne dužnosti. Sukob interesa nije korupcija, ali situacije sukoba interesa kojima se ne upravlja predstavljaju „predvorje korupcije” jer olakšavaju pristup koristima.“

MPU (2017) transparentno navodi najveće rizike u korupciji:

- nepotrebna investicija koja nema vrijednost za društvo,
- precijenjene potrebne količine,
- nepridržavanje uvjeta provedbe postupaka JN, sukladno procijenjenim vrijednostima i dijeljenje vrijednosti nabave s namjerom izbjegavanja primjene propisanog postupka nabave,
- odabir pregovaračkog postupka JN bez prethodne objave suprotno propisanim uvjetima,
- DON propisana je na diskriminatorni način te se njome pogoduje točno određenom gospodarskom subjektu (primjerice, uvjeti i zahtjevi koji nisu u direktnoj vezi i predmet nabave),
- Oznaka tipa i 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 pripremi ponuda,
- Tehničke specifikacije izrađene su na način da u njima sadržane uvjete može ispuniti samo određeni gospodarski subjekt.“

Da bismo se na praktičnoj razini suprotstavili korupciji, potrebno je djelovati na njezine uzroke na institucionalnoj i osobnoj razini, odnosno pokušati rizične situacije u kojima se ona može pojaviti svesti na najnižu razinu.

„Takvom djelovanju mora prethoditi detekcija područja rizika koji otvaraju prostor korupciji (organizacijskih nedostataka, nepostojanje mehanizama nadzora, manjkavosti zakonodavnog okvira itd). Cilj je formiranje sustava koji će biti što otporniji na korupciju.

Dobro organiziran i upravljani sustav je, ukratko, najefikasnija prevencija korupcije (dobro upravljani sustav podrazumijeva odgovornost, efikasnost, transparentnost, osjetljivost i pravičnost njegovih institucija).

Stupovi prevencije su:

- jačanje transparentnosti otvorenosti, participativnosti u radu tijela javne vlasti (proaktivna objava podataka, dostava traženih informacija, javnost rada tijela javne vlasti i mogućnost sudjelovanja svih aktera u formiranju javnih politika)
- jačanje i formiranje sustava integriteta institucija i odgovornosti dužnosnika i službenika (interni etički akti, formiranje kodeksa ponašanja, jačanje etičkih kompetencija, upravljanje sukobom interesa, regulacija zagovaranja interesa)
- podizanje svijesti o nužnosti sprječavanja i suzbijanja korupcije kroz edukacije, obrazovanje i kampanje.
- poticanje mehanizama prijavljivanja korupcije – formiranje učinkovitih kanala za prijavljivanje i adekvatne zaštite prijavitelja.“ (MPU, 2017.)

*„Profesionalni žalitelji“*

Veliki problem javnih nabava, posebice kada je riječ o velikim infrastrukturnim projektima, kao što su cestovni ili željeznički projekti i sl., su tzv. „ *profesionalni žalitelji*“ odnosno žalbe, koje se mogu izjaviti u svakoj pojedinoj fazi postupka (npr. na sadržaj ili izmjenu dokumentacije o nabavi, na odluke naručitelja i sl.).

Tako prema važećem ZJN (2016) pravodobna žalba na dokumentaciju zaustavlja postupak JN.

Međutim, zakon propisuje da se postupak zaustavlja i u slučaju nepravodobnih i nedopuštenih žalbi dok DKOM ne odluči o žalbi.

Naručitelji su obavezni po završetku žalbenog postupka produžiti rok za dostavu ponuda, čime se omogućava žaliteljima koji nemaju za cilj ostvariti pravnu zaštitu da izjavljivanjem žalbi izvan zakonom propisanih rokova (nepravodobnih žalbi) zaustave postupak nabave i dovedu do produljenja roka za dostavu ponuda i na taj način odugovlače postupke javne nabave, što predstavlja osobit problem u postupcima javne nabave koji su financirani iz EU fondova zbog očuvanja rokova koji su određeni za povlačenje predmetnih sredstava.

MGIOR (2017.) konstatira da "praksa DKOM pokazuje učestale žalbene predmete pojedinih žalitelja, koji vješto koristeći važeće zakonske odredbe, izjavljuju žalbe bez žalbenih navoda, prisiljavajući Državnu komisiju da traži uređenje žalbe u tom dijelu. Žalitelji na taj način dobivaju na vremenu odnosno praktički produljuju žalbeni postupak, a time i sam postupak javne nabave", ističu iz resora gospodarstva.

Praksa je, dodaju, pokazala da pojedini gospodarski subjekti žalbe ne ulažu s ciljem da ostvare pravnu zaštitu od nezakonitog postupanja naručitelja, već iskorištavaju važeće zakonske odredbe, kao i niske žalbene naknade kako bi zaustavili postupak javne nabave i odgodili otvaranje ponuda.

Potkrepljuju to i podacima iz izvješća o radu DKOM-a u 2019. godini, kada su zaprimljene 1.194 žalbe u vezi JN.

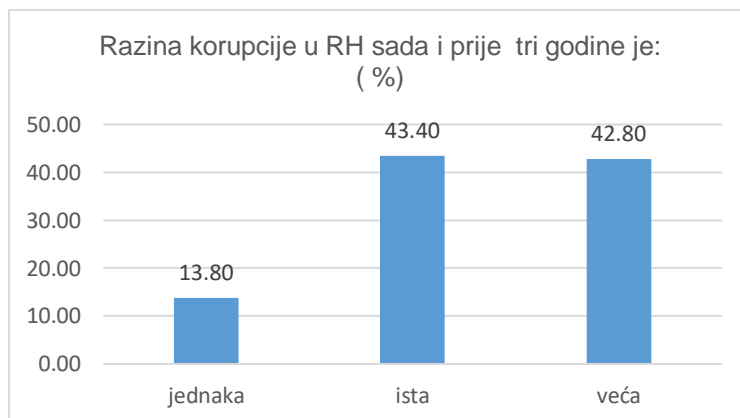
Od toga je 385 žalbi ili gotovo trećina (32 posto) bilo na DON, a sama je Komisija u izviješću navela kako je to u velikoj mjeri i "zbog jedinstvene naknade za pokretanje žalbenog postupka u iznosu od 5.000 kuna, neovisno o procijenjenoj vrijednosti nabave". DKOM je 2019. usvojio 519 žalbi, od čega na dokumentaciju otpada 135 ili 26,01 posto. Tijekom 2019. uočen je i porast broja odbačenih žalbi na dokumentaciju o nabavi (najvećim dijelom zbog nepravodobnosti te ne plaćanja žalbene naknade) - više od 42 posto žalbi koje su izjavljene u toj fazi postupka završi odbačajem ili obustavom postupka. "Na žalost, žaliti se mogu svi na dokumentaciju, a na odluku o odabiru se mogu žaliti samo ponuditelji. MGIOR je uvelo promjene koje bi trebale stati na kraj ne samo „profesionalnim žaliteljima“, već će podignuti cijene žalbenog postupka. Naime, smatra se kako je naknada od 5.000 kuna za pokretanje žalbenog postupka na natječajnu dokumentaciju preniska, pogotovo kada je riječ o višemilijunskim projektima (npr. Pelješki most).

U segmentu, ne samo žalbenih rokova, nego i onom tko se može žaliti, moraju se postrožiti uvjeti u smislu da oni koji nisu participanti konkretnog projekta neće moći dobiti ni priliku da budu tzv. „profesionalni žalitelji“, ali isto tako sama cijena žalbenog postupka mora se znatnije povećati.

### 6.3. Deloitte: Istraživanje studenata o korupciji i njezinu suzbijanju

„Deloitte“ je vodeći globalni pružatelj usluga revizije i savjetovanja, financijskog savjetovanja, savjetovanja u području upravljanja rizicima te poreznih i povezanih usluga, globalno povezana mreža članova i povezanih subjekata u preko 150 zemalja i teritorija. Ova ugledna kuća anketirala je 339 studenata (među kojima su 67 posto studentice) „ne bismo li preciznije osvijestili koliko je korupcija duboka i koliko rano počinje, odnosno kada se u stvarnome svijetu počinjemo susretati s korupcijom. Kao jedan od partnera konferencije 'Međunarodni tjedan svijesti o prijevarama' Deloitte je za studente osmislio upitnik: Percepcija prijevare i korupcije te odrednice (ne)korumpiranoga ponašanja studenata u Hrvatskoj. Rezultati nisu iznenađujući.“ (Gelenčer, 2019)

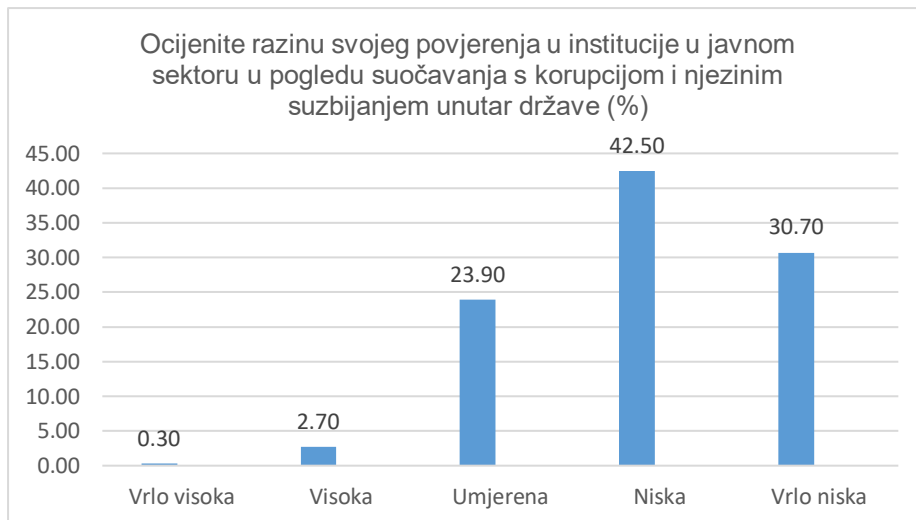
Na pitanje: „*Da li je razina korupcije u RH jednaka ili veća nego prije tri godine?*“ njihova percepcija nije nimalo blagonaklona prema Hrvatskoj – njih 43,4 posto misli da je razina korupcije ista kao i prije tri godine, no čak 42,8 posto ih misli da je ona veća nego prije! (tablica 5.)



Grafikon 5. Ocjena razine korupcije u RH sada i prije tri godine

Izvor: Deloitte

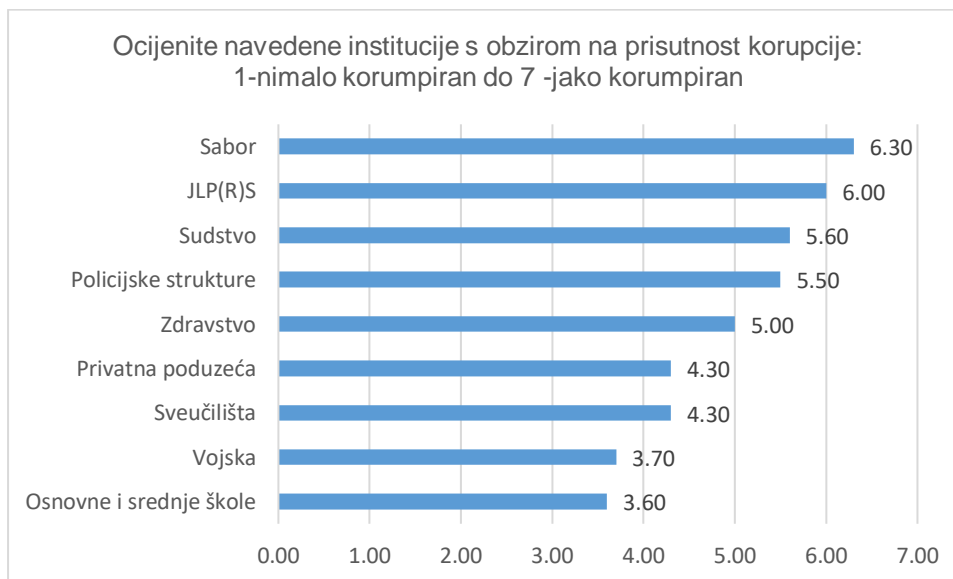
Na pitanje „*kako ocjenjuju razinu svojeg povjerenja u institucije u javnome sektoru*“, s 42,5 posto uvjerljivo prevladava odgovor 'niska'. Vrlo nisko povjerenje zaradilo je glasove 30,7 posto anketiranih dok umjereno povjerenje u institucije ima zamalo 24 posto studenata. Visoko povjerenje zadržalo je 2,7 posto ispitanih, a vrlo visoko povjerenje ima samo njih 0,3 posto.



Grafikon 6: Ocjena razine povjerenja u institucije u javnom sektoru u pogledu suočavanja s korupcijom i njezinim suzbijanjem unutar države

Izvor: Deloitte

Posebno zanimljivo je bilo pitanje studentima: „Ocijenite navedene institucije s obzirom na prisutnost korupcije“ pri čemu je ocjena 1- nimalo korumpiran do ocjena 7 – jako korumpiran.



Grafikon 7. Ocjena institucija s obzirom na prisutnost korupcije

Izvor: Deloitte

Iz podataka prezentiranih u *tablici 7.* vidljivo je „ da je najvišu ocjenu, dakle, i percepciju najkorumpiranije institucije, zaradio – *Sabor*, 6,3! Dakle, krovna institucija demokracije u očima studenata institucionalno je najveći izvor koruptivnoga ponašanja. *Lokalnu upravu, županije i općine*, zbog moći lokalnih šerifa u prosječnoj javnosti percipirane kao najkoruptivnije, studenti su ipak smjestili ispod Sabora i to s čistom šesticom.

Zanimljivo, *sudstvo*, koje se inače proziva kao najveći krivac za neprocesuiranje financijsko-devijantnih ponašanja političara, na trećem je mjestu s ocjenom 5,6.

Tek decimalu manje, 5,5, dobila je *policija*.

*Zdravstvo*, s listama čekanja koje se skraćuju darovima u raznim oblicima, dobilo je peticu, no tek nešto bolje prošlo je privatno poduzetništvo – ocjena 4,3 smješta ga u gornji dio ljestvice koruptivnih mjesta. Očito, i studenti znaju da mito ima dvije ruke, jednu koja prima, ali i jednu koja daje.

Jednako toliko, 4,3, dobila su *sveučilišta* dok su *ostale obrazovne institucije* na sredini ljestvice s ocjenom 3,6. Koliko je navika podmićivanja, posebno u zdravstvu gdje se pregled ili operacija čekaju mjesecima, pa i godinama, uhvatila korijen potvrđuje i primjer žene koja se uputila na pregled u privatnu zdravstvenu kliniku, onu gdje uslugu plaća iz vlastite lisnice. Za svaki slučaj liječniku je ponijela dar – bombonijeru i bocu vina.

Donekle iznenađuje ocjena *sudstvu*. Mnogi bi im, bez ikakva premišljanja, dali najgoru ocjenu, 7. Jer, i onda kada policija i DORH odrade svoj dio posla, korupcijska hobotnica nekako preživi sve sudske procese.

Doduše, u zemlji od četiri milijuna ljudi ima više od 600 tisuća sudskih slučajeva, od kojih su neki zaglavljeni u sustavu i više od desetljeća. U pravnome sustavu EU Hrvatska kotira kao država s najvećim brojem sudaca u cijeloj EU na stotinu tisuća stanovnika, ali s najgorim rezultatima kada je u pitanju stjecanje povjerenja javnosti. Analitičari će reći kako je problem i u novcu (loše financirano Državno odvjetništvo Republike Hrvatske i Ured za suzbijanje korupcije i organiziranog kriminala), ali i u nedovoljnome broju, uz to premalo stručnih ljudi. Ako bi se problem sudstva i razina percepcije korupcije u tome sustavu trebali svesti na tri ključne stvari onda bi to, tvrde analitičari, bile ove:

- status i položaj sudaca ne jamče dovoljno njihovu neovisnost
- pritisak iz ekonomskih ili drugih specifičnih interesa
- pritisak vlade i političara. (Gelenčer, 2019.)

Rezimirajući rezultate prezentirane ankete, odnosno njenih najzanimljivijih dijelova, možemo zaključiti sljedeće:

„Korupcija je, kako ga definira Ministarstvo pravosuđa, svaki čin kojim se, suprotno javnome interesu, nedvojbeno krše moral i pravne norme te povrjeđuju temelji vladavine prava. Oblici korupcije zastupljeni (ne samo) u Hrvatskoj razni su – od pronevjere novca u političkome sustavu od strane političkih kandidata i političara na vlasti, netransparentnosti novčanih tokova u politici, omogućavanja privatnome sektoru da kupi politički utjecaj sve do utjecaja na pravni sustav države da neučinkovito procesuiru (i time štiti kaznena djela) korupciju i utjecaja na zakonodavnu vlast da legalizira povoljniji tretman za pojedine interesne skupine.“ (Gelenčer, 2019.)

Imajući u vidu samo segment korupcije koji se javlja u okruženju JLPRS (Horvat , 2018:42) potpuno razložno zaključuje sljedeće:

„Za borbu protiv korupcije potreban je aktivni odnos kako građana tako i namještenika/službenika zaposlenih u JLP(R)S. Pravo na pristup informacijama građana, jasno definirane unutarnje kontrole (revizije) te što veća transparentnost u djelovanju JLP(R)S-a uvelike pridonose borbi protiv te štetne pojave.

Potrebno je poticati veću zainteresiranost građana za problematiku korupcije kako na državnoj tako i na lokalnoj i područnoj (regionalnoj) razini. Aktivni stav građana za prijavljivanje korupcije postići će se pozitivnim primjerima rješavanja i kažnjavanja (sankcioniranja) korupcije. Na lokalnoj i područnoj (regionalnoj) razini približavanje teme i problematike korupcije javnosti može se postići osnivanjem *antikorupcijskih povjerenstava* kao radnih tijela koja će se baviti problematikom korupcije te svojim radom upoznavati građane s njihovim pravima i načinom njihove zaštite, kao i zaprimanjem prijava o slučajevima sumnje na korupciju i eventualni sukob interesa, njihovim prosljeđivanjem nadležnim tijelima na postupanje i zahtijevanjem obavijesti o poduzetim radnjama.“



## 7. ISTRAŽIVANJE PONAŠANJA U JAVNOJ NABAVI LOKALNIH JEDINICA I PRIMJENA MARKETINGA

Područna (regionalna) samouprava u RH bilježi svoje stvarne začetke 1. srpnja 2001. godine kada je započeo proces decentralizacije<sup>2</sup> odnosno prenošenja poslova financiranja osnovnog i srednjeg školstva, zdravstva i socijalne skrbi (tzv. decentraliziranih funkcija) sa središnje razine vlasti na gradove s jačim fiskalnim kapacitetom<sup>3</sup> (tzv. *velike gradove* s preko 30.000 stanovnika) i na sve županije.

U RH su se 2009. godine dogodile vrlo značajne političke promjene kod izbora izvršnih tijela općina, gradova, županija i Grada Zagreba – neposrednim izborima građani su birali u svojim jedinicama nositelje izvršne vlasti, općinske načelnike, gradonačelnike i župane. Župani su sa dotadašnje dvojne funkcije (čelnik ureda državne uprave i čelnik lokalne jedinice) postali čelnici područne (regionalne) samouprave sa zakonom propisanim ingerencijama. ZLP(R)S uredio je djelokrug i ustrojstvo te način rada:

1. Predstavničkog tijela JP(R)S – Županijske skupštine
2. Izvršnog tijela – Župana
3. Upravnih tijela – upravnih odjela i službi.

Na taj način župan je preuzeo ingerencije odnosno prava i obveze dotadašnjeg (županijskog) Poglavarstva u kontekstu planiranja, organiziranja, donošenja odluka, upravljanja financijskim resursima, nekretninama, ljudskim potencijalima, kontrolinga itd.

---

<sup>2</sup> *Decentralizacija* je politička ideologija koja se sastoji od **prenošenja odgovornosti i autonomije sa središnje vlade na druge razine vlasti**. Decentralizacijom se nastoje predati odgovornosti za proizvodnju, raspodjelu i izvršavanje zadataka lokalnim jedinicama koje su poznatije okruženju u kojem rade.

<sup>3</sup> Pod *fiskalnim kapacitetom* se podrazumijeva sposobnost lokalne jedinice da raspoloživim financijskim sredstvima može zadovoljiti podmirenje svih dospjelih financijskih obveza.

ZLP(R)S utvrđuje da županije kao JLP(R)S obavljaju poslove od područnog (regionalnog) značaja. Koji se odnose osobito na:

- Obrazovanje,
- Zdravstvo,
- Prostorno i urbanističko planiranje,
- Gospodarski razvoj,
- Promet i prometna infrastruktura,
- Održavanje javnih cesta,
- Planiranje i razvoj mreže obrazovnih, zdravstvenih, socijalnih i kulturnih ustanova,
- Izdavanje građevinskih i lokacijskih dozvola, drugih akata vezanih uz gradnju, te provedba dokumenata prostornog uređenja,
- Ostali poslovi sukladno posebnim zakonima,

Od 1. siječnja 2020. godine županije su preuzele poslove kao i zaposlenike dotadašnjih *ureda državne uprave*.

Obavljanjem gore navedenih poslova od područnog (regionalnog) značaja županije kao povijesne, prirodne, gospodarske i društvene cjeline neposredno ostvaruju potrebe stanovništva na svom području, što ukazuje na činjenicu da se gro njihovih poslova odnosi na zadovoljavanje zajedničkih potreba stanovništva na njihovom području. Ako se uzme u obzir da daleko najveći i najznačajniji dio njihovih poslova po svom sadržaju pripada skupini društvenih djelatnosti i da se radi o uzajamnom odnosu između razine vlasti i pripadajućih građana, logično se nameće i nužnost primjene marketinške koncepcije u tom okruženju odnosno društvenog (neprofitnog) marketinga.

Postoje mnoge zamjerke na funkcioniranje lokalnih vlasti od njihove samodostatnosti pa do uvjerenja kako su oni tu zbog sebe a ne zbog građana koje predstavljaju i koji su ujedno i njihovi birači odnosno oni koji mogu svake četiri godine honorirati njihove napore dodjelom novog mandata na neposrednim izborima.

Karakteristično je, dakle, ne samo za državne razine vlasti već i za županijsku administraciju da su one ogledalo neefikasnosti, neljubaznosti i birokratiziranosti, tako

građani čak niti ne percipiraju razliku između lokalnih i državnih tijela već ih svrstavaju u isti “koš”.

Upravo iz tih razloga fokus interesa u ovom radu usmjeren je „ na identifikaciju ključnih problema odnosa administracije i njezinih korisnika usluga te na razvoj novog načina razmišljanja u upravljanju lokalnom administracijom, zasnovanog na načelima marketinške koncepcije koja je nositelj uspjeha najutjecajnijih i najuspješnijih tvrtki u gospodarstvu.“ (Paliaga 2002:162)

### **7.1. Model upravljanja marketingom u jedinicama područne samouprave na primjeru Brodsko-posavske županije (BPŽ)**

Za BPŽ kao JLP(R)S bila bi potpuno razumljiva i logična primjena marketinške koncepcije kao suvremenog modela upravljanja i poslovanja koji je usmjeren na zadovoljavanje zajedničkih društvenih odnosno javnih potreba gravitirajućeg stanovništva. Ipak, isto tako je poznato da u stvarnosti naših lokalnih vlasti situacija nije ni približno takva, ali da je imajući u vidu stalne promjene za društvenim potrebama u različitim etapama neophodno, uz primjenu marketing-mixa (4P: proizvod, cijena, distribucija, promocija), nužno planirati i razvijati takve aktivnost, programe i projekte koji će na najbolji način služiti zadovoljenju zajedničkih (javnih) potreba građana.

Kao što se u poslovnom smislu marketing jednostavno može definirati kao proces kreiranja proizvoda koji je usmjeren na aktivno zadovoljenje potreba i želja kupaca, tako se u društvenom smislu marketinška koncepcija mora usmjeriti na ljudske potrebe. Marketinške aktivnosti u lokalnom okruženju, kao što je već spomenuto, moraju se realizirati i izražavati kroz elemente marketing-mixa.

Paliaga (2002: 162) ispravno zaključuje da „umjesto da poduzeće “prodaje ono što uspije proizvesti”, poduzeće će primjenom marketinške koncepcije nastojati proizvesti “ono što može prodati” u skladu sa zahtjevima kupaca. Marketing mogu primjenjivati kako neprofitne udruge i organizacije, tako i sva druga tijela državne i lokalne javne administracije na svim svojim razinama (*društveni marketing*).“

Proizvod lokalnih administracija su, dakle, društvene promjene, bilo da se radi o provođenju određene politike ili u smislu realizacije određenih programa vladajućih struktura.

Primjena marketinške koncepcije u županijskom okruženju stavlja županijsku upravu pred sasvim nove izazove i nalaže potpuno novi način ponašanja i odnos prema građanima. Župan kao nositelj izvršne vlasti koordinirajući rad upravnih tijela županije provodi odluke predstavničkog tijela - Županijske skupštine i neizbježna su spona između područne vlasti i građana odnosno poreznih obveznika. Taj međusobni odnos karakterizira sljedeće:

- građani predstavljaju kontrolore nositelja izvršne vlasti putem neposrednih izbora te (ne)dodjeljujući svoj glas daju svoj stav o provođenju politike u prethodnom razdoblju,
- građani svojim prijedlozima sve češće sudjeluju u kreiranju županijskih politika (npr. prilikom donošenja županijskog proračuna) te na taj način izravno doprinose rješavanju aktualnih društvenih problema,
- građani su korisnici najvažnijih zajedničkih potreba (obrazovanje, zdravstvo, socijalna skrb, prostorno planiranje i sl.).

Stoga je neobično važno razbiti sve postojeće predrasude i dosadašnje načine djelovanja, kako u BPŽ, tako i u svim lokalnim jedinicama i početi aktivno (su)djelovati u primjeni marketinške koncepcije na svim lokalnim razinama.

### **Općenito o BPŽ**

BPŽ smještena je u južnom dijelu slavonske nizine, na prostoru između planine Psunj, Požeškog i Diljskog gorja sa sjevera i rijeke Save s juga, koja je dio državne granice prema Bosni i Hercegovini u dužini od 163 km. Obuhvaća prostor od 2.034 km<sup>2</sup> što čini 3,61 % ukupnog teritorija Republike Hrvatske (56.542 km<sup>2</sup>) i po veličini je na 14. mjestu među hrvatskim županijama.

Jedna je od najužih (7 km) i najdužih županija (117 km zračne dužine), na istoku graniči s Vukovarsko-srijemskom, na sjeveroistoku s Osječko-baranjskom, na sjeveru s Požeško-slavonskom i na zapadu sa Sisačko-moslavačkom županijom. (*slika 3.*)



Slika 3: Prostorni obuhvat BPŽ  
Izvor: Wikipedia

Sredinom 2018. godine BPŽ imala je 140.072 stanovnika, što je stavlja na 11. mjesto s 3,4 % populacije Republike Hrvatske (RH). Gustoća naseljenosti za 2018. godinu u Brodsko-posavskoj županiji iznosi 69,0 stan./km<sup>2</sup>, a na području Republike Hrvatske 72,2 stan./km<sup>2</sup>. Broj stanovnika u Županiji u razdoblju 2008. - 2018. bilježi smanjenje od 19,33 %, što je znatno lošiji trend nego na razini RH, gdje se bilježi smanjenje broja stanovnika za 5,15 %. BPŽ sastoji se od 2 grada i 26 općina.

Prema popisu stanovništva iz 2021., BPŽ ima 130.782 stanovnika što je za 27.793 stanovnika ili 17,53 % manje u odnosu na 2011. godinu. BPŽ participira s 3,36 % u ukupnom stanovništvu Republike Hrvatske (3.888.529). Prosječna gustoća naseljenosti je 64,42 stanovnika na 1 četvorni km. U gradovima živi 61.758 stanovnika ili 47,22 % od čega u Slavonskom Brodu kao sjedištu županije 50.039 stanovnika, a u Novoj Gradiški 11.719 stanovnika. U ruralnim sredinama živi 69.024 stanovnika ili 52,78 % svih stanovnika županije.

Središte Županije je grad *Slavonski Brod* u kojem živi više od trećine svih stanovnika Županije i u kojem je koncentrirana većina društvenog i gospodarskog života. Drugi grad u Brodsko-posavskoj županiji je *Nova Gradiška* koja je središnje mjesto zapadnog dijela županije.

Veliki broj županija do sada uopće nije razmišljalo o primjeni marketinške koncepcije na područnoj razini niti o strateškom planiranju.

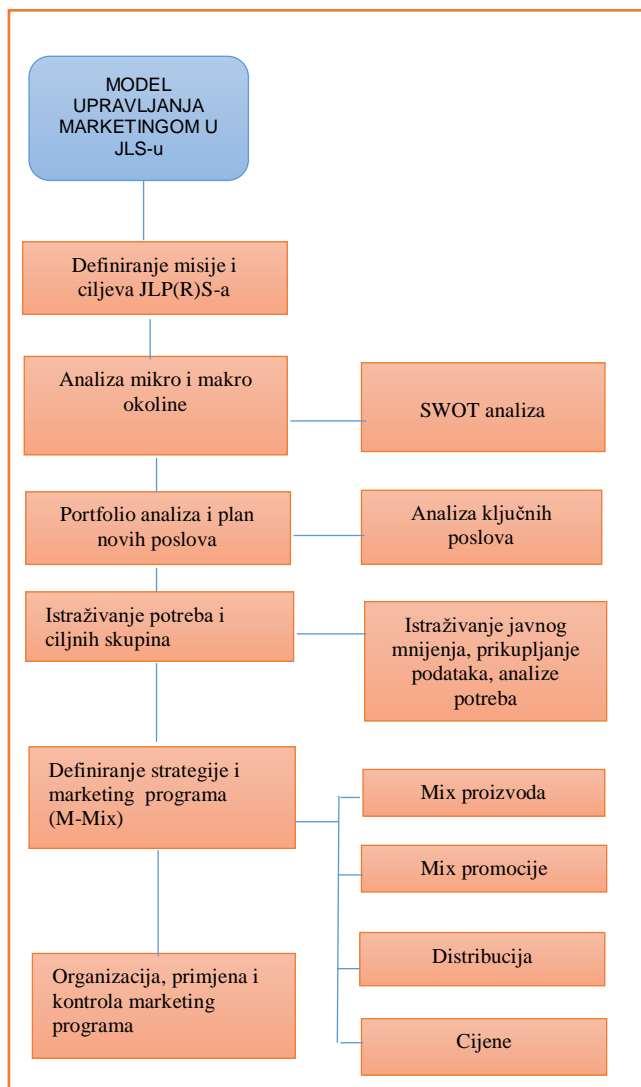
Županijska skupština BPŽ je 2021. godine donijela Plan razvoja BPŽ za razdoblje 2021.-2025. godine (dalje: PR) i Provedbeni program BPŽ za razdoblje 2021.-2025. (dalje: PP) u kojima su naznačene pojedine faze strateškog planiranja, odnosno definirana je misija i vizija te ciljevi s analizom mikro i makro okoline i portfolio analizom.

Meler (2006) navodi da „u svakom slučaju, JLS koja prihvati načela marketinga mora operacionalizirati i sljedeći proces neprofitnog marketinga:

1. Analiza okruženja marketinga jedinice lokalne samouprave
2. Istraživanje i odabiranje ciljnih usvojitelja
3. Utvrđivanje strategije marketinga jedinice lokalne samouprave
4. Planiranje programa (marketing-mixa) marketinga JLS
5. Organizacija, provedba, kontrola i vrednovanje napora marketinga JLS.

Predmet istraživanja marketinga JLS treba biti istraživanje potreba, želja, stavova i namjera stvarnih i potencijalnih usvojitelja u cilju oblikovanja proizvoda i usluga koji će pridonijeti društvenim promjenama djelomično ili u cjelini. Osim toga, po ostvarivanju društvenih promjena, istraživanjem je potrebno ustanoviti u kojoj mjeri one ispunjavaju očekivanja ciljnih usvojitelja, odnosno treba li se njihov smjer nastaviti, te kolika je dosegnuta razina intenziteta novonastalih promjena.“

Kotler (1989) u sljedećoj shemi prikazuje prijedlog modela upravljanja marketingom u JLS, koji se adekvatno može primijeniti i na županije. (slika 4.)



Slika 4: Model upravljanja marketingom u JLP(R)S-u  
Izvor: Pripremljeno prema Philip Kotler: Upravljanje marketingom, Informator, Zagreb, 1989.

Model upravljanja marketingom u JLP(R)S uključuje nekoliko faza, a započinje definiranjem misije i ciljeva, nakon čega slijedi Analiza mikro i makro okoline pomoću SWOT- matrice. SWOT analizom utvrđuju se snage i slabosti te prilike i prijetnje u okruženju lokalne (područne) jedinice.

*Portfelj (portfolio) analiza i plan novih poslova* provodi se analizom ključnih poslova, dok se u sljedećoj fazi *Istraživanje potreba ciljnih skupina* provodi istraživanje javnog mnijenja, prikupljanjem podataka i analizom potreba lokalne (područne) jedinice.

Jedna od najznačajnijih faza svakako je *Definiranje strategije i marketing-programa* (M-mix) koja se odnosi na mix proizvoda, mix promocije, distribuciju i cijene (4P).

Završnu fazu modela upravljanja marketingom u okruženju JLP(R)S predstavlja *organizacija, primjena i kontrola marketing programa*.

Model upravljanja marketingom biti će predstavljen na primjeru BPŽ u nastavku ovoga rada.

#### *7.1.1. Definiranje misije i ciljeva JP(R)S*

Primjenjujući predloženi model upravljanja marketingom vidimo da bi prvi korak u praksi županije kao jedinice područne samouprave trebao biti definiranje misije i glavnih ciljeva.

**Misiju** možemo definirati kao razlog postojanja tvrtke i čime bi se ona trebala baviti, a područje kojim se bavi županija definirano je kao samoupravni djelokrug županije i propisano zakonom. Za razliku od gospodarskih subjekata čiji je krajnji cilj ostvarenje dobiti, cilj JP(R)S je realizacija misije.

Za mandatno razdoblje izvršnog tijela, za razdoblje 2021. - 2025. godine, utvrđena je *vizija* BPŽ koja je usklađena sa srednjoročnom vizijom razvoja utvrđenoj u PR BPŽ.

**Viziju** bismo mogli opisati kao „zvijezdu vodilju“ tvrtke koja određuje njen smjer kretanja u sljedećih 3-5 godina – ona **definira potrebe potrošača** koje će tvrtka zadovoljavati u budućnosti.

Prema PP BPŽ (2021:5) *vizija* BPŽ je „ *do 2025. godine BPŽ je tradicionalno središte industrije i poduzetništva u snažnom zamahu ka zelenom, inovativnom, digitalnom gospodarstvu i zadovoljnom društvu.*“

Također, za isto mandatno razdoblje određena je i **misija** BPŽ.

*„Upravna tijela BPŽ obavljajući poslove iz samoupravnog djelokruga, na zakonit, učinkovit i transparentan način ostvarit će uvjete za kvalitetan i ugodan život građana, za ukupan razvoj gospodarstva i na dobrobit cijele BPŽ“*



Ciljevi definiraju i specificiraju aktivnosti koje je potrebno ostvariti da bi se ispunila misija područne samouprave. Usporedno s misijom, što su ciljevi jasniji to je lakše odrediti i taktike koje će dovesti do njihove realizacije.

Analizom srednjoročnih razvojnih potreba i razvojnih potencijala utvrđena su sljedeća četiri prioriteta područja u okviru kojih će dionici razvoja BPŽ-a težiti unapređenju postojećeg stanja u sljedećem srednjoročnom razdoblju:

- *Prioritet 1. Razvoj konkurentnog i inovativnog gospodarstva te rast zaposlenosti i stope obrazovanja*
- *Prioritet 2. Demografska revitalizacija, kvalitetan život i sigurnost za stabilan razvoj*
- *Prioritet 3. Zelena i digitalna tranzicija gospodarstva i društva*
- *Prioritet 4. Jačanje konkurentnosti Županije i razvoj potpomognutih područja*

Za svaki od navedenih prioriteta definirani su i posebni ciljevi za svaki prioritet koje je potrebno ostvariti radi unapređenja postojećeg stanja i uspješnog dostizanja planskih politika sljedećeg mandatnog razdoblja.

Tako su za **Prioritet 1- Razvoj konkurentnog i inovativnog gospodarstva te rast zaposlenosti i stope obrazovanja**, planirani sljedeći posebni ciljevi:

Posebni cilj 1. *Razvoj kreativnog i inovativnog poduzetništva*

Posebni cilj 2. *Osiguranje perspektivnog tržišta rada i zapošljavanje*

Posebni cilj 3. *Razvoj znanosti i obrazovanja*

Posebni cilj 4. *Održivo korištenje prirodne i kulturne baštine za gospodarski rast i razvoj*

Za **Prioritet 2. Demografska revitalizacija, kvalitetan život i sigurnost za stabilan razvoj**, planirani su sljedeći posebni ciljevi:

Posebni cilj 5. *Demografski rast i aktivno življenje*

Posebni cilj 6. *Ulaganje u zdravstvenu i socijalnu skrb*

Posebni cilj 7. *Ulaganja u kulturu*

Za **Prioritet 3. Zelena i digitalna tranzicija gospodarstva i društva**, planirani su sljedeći posebni ciljevi:

Posebni cilj 8. *Razvoj klasičnih grana gospodarstva korištenjem zelene i digitalne tranzicije*

Posebni cilj 9. *Razvoj bio ekonomije*

Posebni cilj 10. *Intenzivno korištenje obnovljivih izvora energije i podizanje energetske učinkovitosti*

Posebni cilj 11. *Daljnji razvoj komunalne, prometne i društvene infrastrukture*

Konačno, za **Prioritet 4. Jačanje konkurentnosti Županije i razvoj potpomognutih područja** planirani su sljedeći posebni ciljevi:

Posebni cilj 12. *Jačanje upravljanja razvojem*

Posebni cilj 13. *Razvoj potpomognutih područja i integriranih teritorijalnih ulaganja (ITU)*

Posebni cilj 14. *Jačanje spremnosti na okolišne i sigurnosne izazove*

Utvrđeni posebni ciljevi povezani su s razvojnim potrebama i potencijalima odgovarajućih područja javnih politika kojima se ostvaruje provedba odgovarajućeg strateškog cilja iz hijerarhijski nadređenog akta strateškog planiranja – NRS 2030. Za svaki posebni cilj popisane su odgovarajuće mjere koje su detaljno opisane u PR BPŽ.“

(PR BPŽ, 2021.)

#### *7.1.2. Analiza okoline i Portfelj plan poslova*

„Značenje *interne analize* za područnu samoupravu iznimno je veliko jer interna okolina predstavlja neposredno radno okruženje u kojem se zbivaju svi ključni procesi i događaji bitni za njezin opstanak. Na taj način, analiza snaga i slabosti elemenata, poput ustrojbene strukture i angažiranih resursa, može postati veoma važnim elementom upravljanja tekućim poslovanjem i radom lokalne samouprave. Temeljem tako dobivenih rezultata, područna samouprava usmjerava svoje aktivnosti i poduzima akcije s ciljem da očuva i ojača svoje snage, te da ublaži i potpuno eliminira uočene slabosti.

Nakon definiranja ciljeva potrebno je obuhvatiti analizu eksterne ili vanjske okoline, odnosno one dijelove okoline organizacije koje indirektno utječu na lokalnu odnosno područnu jedinicu.

Glavne vanjske okoline županije, a samim time i drugih neprofitnih organizacija, proračunskih korisnika i udruga, mogu se sagledati u okviru podjele na:

„demografsku okolinu, političko-pravnu okolinu, društveno-kulturnu okolinu i tehničko-tehnološku okolinu. Činjenica je da danas sva poduzeća pa i javne institucije posluju i djeluju u okolini poznatoj po brzim, neočekivanim i teško predvidivim promjenama.“ (Paliaga 2002:163)

S tim u svezi, župan kao nositelj izvršne vlasti sa svojim stručnim timom moraju si postaviti dva temeljna pitanja: Prvo, kako okolina utječe na njih? Drugo, kako ta samouprava odgovara na utjecaje iz okoline?

### ***Demografska okolina***

Prema Popisu stanovništva 2021. godine, BPŽ ima 130.782 stanovnika što čini 3,4% ukupnog broja stanovništva Republike Hrvatske. U odnosu na Popis stanovništva iz 2011. godine to je smanjenje broja stanovništva BPŽ od 17,5%. Gustoća naseljenosti prema procjenama DZS-a za 2021. godinu u BPŽ iznosi 64,4 stan./km<sup>2</sup>, a na području RH 68,7 stan./km<sup>2</sup>. Dobno-spolna struktura stanovništva BPŽ pokazuje kako je svaka godina obilježena nepovoljnom dinamikom razvoja dobne slike naseljenosti. U dva grada BPŽ živi 61.758 stanovnika što iznosi 47,22 % ukupnog broja stanovnika županije, dok ostatak od 52,78 % živi u 26 općina. Raspodjela stanovništva je vidljivo neujednačena s najvećom koncentracijom stanovnika u gradovima, posebno u gradu SB.

### ***Političko-pravna okolina***

Veličina bruto domaćeg proizvoda (BDP) Županije prilično je mala, čak i u hrvatskim okvirima. Prema podacima Državnog zavoda za statistiku (DZS) županija je u 2018. ostvarila svega 2,00 % udjela u ukupnom BDP-u RH. Najvažnija gospodarska grana bila je prerađivačka industrija s udjelom od 22,8 % u ukupnoj bruto dodanoj vrijednosti (BDV). Udio poljoprivrede, šumarstva i ribarstva u ukupnom BDV-u županije je u 2018. iznosio 9,6 %, što BPŽ svrstava na osmo mjesto prema visini udjela među županijama. Poljoprivredna gospodarstva BPŽ najvećim dijelom čine obiteljska gospodarstva (95,8 %).

Od 2017. godine broj obiteljskih poljoprivrednih gospodarstva je u porastu, što je u skladu sa sve boljim ukupnim rezultatima u sektoru poljoprivrede. Poduzetnička potporna infrastruktura na području Brodsko-posavske županije obuhvaća 41 gospodarsku zonu različite veličine i opremljenosti te 4 poduzetničke potporne institucije. U većini zona aktivan je relativno mali broj tvrtki s malim brojem radnika.

### ***Društveno-kulturna okolina***

U *društvenom* kontekstu, Županija ima potencijala za demografski rast u budućnosti. Raspolaže iskustvom i sposobnostima učinkovitog korištenja EU i razvoj fondova i drugih izvora za nova zapošljavanje, posebno za mlade i obrazovane ljude. Također, potencijal je i dosadašnja provedba uspješne pronatalitetne politike u nekim JLS-ima, koja se može primjenjivati u području čitave Županije. U području socijalne uključenosti i usluga socijalne skrbi županijski razvojni potencijal ogleda se u dosadašnjim iskoracima u porastu razine kvalitete življenja za starije, nemoćne i osobe s posebnim potrebama te u pokretanju i razvoju socijalnih inovacija. Potencijal za daljnji razvoj zdravstva u Županiji očituje se u dosadašnjem održavanju ekipiranosti zdravstvenih ustanova liječničkim i drugim zdravstvenim kadrom, značajnom smanjenju lista čekanja i u cjelini zadovoljavajućem stanju zdravstvene infrastrukture. Uz to razvija se i integrirani pristup razvoju zdravstva, sporta i obrazovanja kako bi se potaklo usvajanje zdravih navika kod mladih. Županija ima i dobre mogućnosti za razvoj zdravstvenog turizma.

U *području kulture* potencijal predstavlja bogata materijalna i nematerijalna kulturna baština Županije, mnoštvo raznih manifestacija i događanja tijekom godine koji doprinose očuvanju identiteta i tradicije kao i porast proračunskog izdvajanja za kulturu. Značajan razvojni potencijal su i mogućnosti gospodarskog korištenja kulturne baštine, pokretanje i razvoj kulturnih i kreativnih industrija, posebno za zapošljavanje mladih te razvoj kulturnog turizma.

### ***Tehničko-tehnološka okolina***

Prema podacima razine konkurentnosti (2014, Regionalni indeks konkurentnosti za 2013.) BPŽ se nalazi na predzadnjem mjestu u odnosu na ostale županije, dok se prema rangiranju poslovnog sektora nalazi na 14. mjestu. Razlog tomu djelomično je u niskom BDP-u i visokoj nezaposlenosti, ali i u niskoj razini stručnih, tehnoloških i znanstvenih djelatnosti u sveukupnom razvoju i planiranju poticanja gospodarstva. Jačanje međusektorske suradnje, istraživanja i razvoja i primjena novih tehnologija i inovacija ključni su čimbenici konkurentnog gospodarstva i povećanja konkurentnosti.

U svrhu realizacije posebnih ciljeva u okviru poticanja razvoja u tehničko-tehnološkom smislu, osnaživat će se suradnja dionika za upravljanje razvojem, jačat će transparentnost rada javne uprave kao i uključivanje građana kroz participativno upravljanje. Također, jačat će digitalizacija na području Županije, uspostaviti će se sustav praćenja i vrednovanja županijskih i lokalnih razvojnih programa i planova te osnaživati suradnja s JLS-ovima kao i međužupanijska suradnja. Također će se ulagati u stjecanje specifičnih znanja za pripremu i provedbu projekata, proširivanje upravljačkih znanja i vještine zaposlenika u županijskim tijelima, poticanje proaktivnog pristupa kod djelatnika u upravi za rješavanje razvojnih problema te u jačanje kapaciteta za pripremu i provedbu projekata financiranih iz fondova EU-a i drugih izvora. Posebno će se poticati aktivnosti čija je svrha povećanje znanja i vještina organizacija civilnog društva i jačanje njihova doprinosa razvoju zajednice, njihovo sudjelovanje u projektima socijalnog poduzetništva i socijalnih inovacija te promoviranje volonterstva u društvu (PR BPŽ, 2021)

### ***Portfelj (portfolio) plan***

„Portfelj plan je skup projekata ili programa ili bilo koji drugi posao kojim je potrebno upravljati da bi se ostvarili strateški poslovni ciljevi. Dijelovi portfelja ne moraju biti izravno zavisni, ali moraju imati zajedničku poveznicu (npr. projekti se financiraju iz istog izvora tj. proračuna). Na primjer, ako se projekti financiraju istog portfelja financiraju iz istog proračuna, onda se odredi jedinstveni proračun, a periodički se procjenjuje izvedivost projekata koji budu financirani ili odgođeni.

**Upravljanje portfeljem** se sastoji od uspostave strategije investiranja, procjene projekata i postavljanje prioriteta predloženih projekata, nadzora nad izvršenjem portfelja te povremene prilagodbe sadržaja portfelja.

Ciljevi upravljanja portfeljem su:

- ostvariti strateške ciljeve preko projekta,
- osigurati povezanost strateških ciljeva i projekta,
- ulaganje u „prave“ projekte uz maksimizaciju dobiti i optimizaciju rizika,
- efikasno koristiti dostupne resurse,
- efikasno upravljati poslovnim rizicima,
- postaviti kriterije za prekidanje neuspješnih projekata,
- izbjegavanje investiranja u potencijalno neuspješne projekte.“ (Fertalj et al., 2016)

Mnogi rukovoditelji projekata, a to su u većini slučajeva nositelji izvršne vlasti na lokalnoj razini, ne razumiju potrebe zbog kojih je projekt pokrenut, jer nisu bili blagovremeno uključeni u iniciranje projekta i ne znaju koje temeljne strateške ciljeve treba realizirati određenim projektom.

Portfelj bi trebalo definirati u 5 koraka: (prilagođeno prema: Nedeljković, 2019)

1. Strateški ciljevi
2. Prijedlozi projekata
3. Izbor najboljih prijedloga projekata - kreiranje portfelja
4. Realizacija portfelja
5. Monitoring i kontrola portfelja

### 1. *Strateški ciljevi*

JP(R)S ima jasno definirane strateške ciljeve i svi projekti trebaju potpomoći realizaciju tih ciljeva. Ciljevi su jasno istaknuti i svi zaposlenici znaju ciljeve županije i svojih organizacionih cjelina.

### 2. *Prijedlozi projekata*

Na osnovu definiranih godišnjih ciljeva, krajem godine se pravi se plan realizacije ciljeva za sljedeću godinu. Svi zaposleni daju prijedloge projekata imajući na umu realizaciju tih ciljeva. Pri tom se javlja više različitih rješenja, a broj projekata uvijek je mnogo veći nego što su kapaciteti područne jedinice, kako ljudski, tako i financijski koji bi mogli popratiti pokretanje i završetak svih projekata.

### 3. *Selekcija najboljih kandidata za portfelj*

Neophodno je uraditi portfelj analizu, odnosno izvršiti odabir najboljih kandidata koji će se pokrenuti u narednoj godini i čijom uspješnom realizacijom će se realizirati i strateški ciljevi. Nakon detaljne analize na osnovu unaprijed utvrđenih kriterija, dobivaju se najbolji kandidati. Iz mora ideja, izabiru se oni projekti koji s najmanje troškova, vremena, resursa i rizika ostvaruju ciljeve županije.

*Takvi projekti će se rangirati, autorizirati i formalno inicirati u toku naredne godine. A za njihovu realizaciju biće odgovoran portfolio menadžer.*

### 4. *Realizacija portfelja*

Sve projekte treba, radi lakšeg praćenja, unijeti u neki softverski alat. Danas su alati za vođenje projekata i portfolija projekata brojni, među kvalitetnijim rešenjima je MS Project koji ima jednostavan interfejs, vrlo je intuitivan i lak za korištenje.

### 5. *Monitoring i kontrola portfelja*

Kada se sve sinkronizira i prati kroz neki softverski alat vidljivo je kako se stoji s cijelim portfeljem projekata, jasno je kako se napreduje što se tiče vremena, troškova i korištenja resursa. Isto tako jasno je da li postoje odstupanja od inicijalnog plana portfelja ili ne, i kako cijeli sustav vratiti na pravi put.“

### 7.1.3. SWOT analiza

Nakon analiziranja svih unutarnjih i vanjskih čimbenika utjecaja na izbor strategije JP(R)S potrebno je rezultate na odgovarajući način povezati, a to je moguće učiniti korištenjem više različitih metoda SWOT analiza među kojima je najčešće u upotrebi metoda SWOT analize (TOWS), odnosno SWOT matrica S predstavlja unutrašnje snage ili prednosti poduzeća, W predstavlja unutarnje slabosti ili nedostatke poduzeća, O predstavlja vanjske prilike, a T vanjske prijetnje ili rizike. (*tablica 5.*)

Čičin-Šain (2016) navodi da je „ova je metoda primjenjiva kako na makroekonomskom planu tako i na mikroekonomskom planu Naglasak je na isticanju dobrog ili lošeg u sadašnjosti i na predviđanju mogućnosti i rizika u budućnosti. Na toj se osnovi formira SWOT matrica koja se sastavlja na temelju prikupljenih podataka prema unaprijed utvrđenom cilju istraživanja. Metode prikupljanja podataka koje se mogu u ovom slučaju upotrijebiti su ankete, intervjui, panel diskusije, zapažanja itd.“

Takvom analizom gradovi, općine i županije mogu sustavnim pristupom pozitivnim i negativnim događajima, trendovima u njihovoj okolini u odnosu na njihovo unutarnje stanje donositi i provoditi adekvatne politike, programe i odluke.



U sljedećoj tablici prikazana je shema izvođenja SWOT analize:

<b>Unutarnji (interni) čimbenici</b>	<b>Unutarnje snage (Strengths- S)</b> tj. snage u menadžmentu, operacijama financijama, marketingu, istraživanju Npr. prednosti u menadžmentu, proizvodnji, informatizaciji, službi, komunikaciji između službi i sl.	<b>Unutarnje slabosti (Weaknesses-W)</b> tj. slabosti u područjima prikazanim u polju „snage“ npr. slabosti u menadžmentu, slabosti proizvodnje, financiranja, ovisnost o zastarjelim proizvodima i sl.
<b>Vanjski (externi) čimbenici</b>		
<b>Vanjske prilike (Opportunities - O)</b> tj. sadašnji i budući ekonomski uvjeti, političke i društvene promjene, novi proizvodi, usluge i tehnologije (vodeći računa i o rizicima)	<b>SO Strategija Maxi-Maxi</b> Potencijalno najuspješnija strategija, uporaba snaga organizacije da bi se iskoristile prilike; moramo dobiti odgovor na pitanje: Kako da na najbolji mogući način iskoristimo naše snage u odnosu na novonastale prilike u našoj okolini?	<b>WO Strategija Mini-Maxi</b> tj. razvojna strategija prevladavanja vlastitih slabosti u cilju iskorištavanja prilika; moramo dobiti odgovor na pitanje: Što učiniti da prebrodimo naše slabosti i da iskoristimo novonastale prilike u okolini?
<b>Vanjske prijetnje (Threats- T)</b> tj. nedostatak energije, jaka konkurencija, nepovoljni ekonomski uvjeti, politička nestabilnost i područja slična onima u prethodnom polju „prilike“	<b>ST Strategija Maxi- Mini</b> Korištenje vlastitih prednosti da bi se svladale i izbjegle prijetnje iz okoline; moramo dobiti odgovor na pitanje: Kako možemo iskoristiti naše snage da bismo prebrodili prijetnje iz okoline?	<b>WT Strategija Mini- Mini</b> strategija štednje, likvidacije, smanjivanje opsega poslova; moramo dobiti odgovor na pitanje: Kako minimalizirati unutarnje slabosti da bi se prevladale prijetnje?

Tablica 5. SWOT analiza u svrhu određivanja strategije djelovanja

Izvor: Weilrich, Koontz: *Menadžment*, 10. izdanje, Mate, Zagreb, 1994., te dijelom prema Čičin-Šain, 2016

Paliaga (2002: 164) napominje da je „značenje interne okoline za lokalnu vlast iznimno veliko jer interna okolina predstavlja neposredno radno okruženje u kojemu se zbivaju svi ključni procesi i događaji bitni za njezin opstanak. Na taj način analiza snaga i slabosti elementa poput ustrojstvene strukture, organizacijske kulture i angažiranih resursa može postati veoma važan instrument upravljanja tekućim poslovanjem i radom lokalne samouprave. Temeljem tako dobivenih rezultata, lokalna samouprava usmjerava svoje aktivnosti i poduzima akcije s ciljem da očuva i ojača svoje snage, te da ublaži i potpuno eliminira uočene slabosti.“

Sve naprijed navedeno u cijelosti se odnosi i na JP(R)S.

Nakon što je Županijska skupština BPŽ 2021. godine donijela Plan razvoja Brodsko-posavske županije za razdoblje 2021.-2027.godine bilo je nužno u Provedbenom programu Brodsko-posavske županije (dalje: PP BPŽ) za razdoblje 2021.-2025. godine izraditi SWOT analizu BPŽ po najvažnijim područjima, (društvene djelatnosti, gospodarstvo, komunalna infrastruktura i okoliš), koje se daju u nastavku:

### **SWOT analiza BPŽ**

„Najveća **snaga BPŽ**, prepoznata analizom stanja, su stečena znanja i iskustva dionika u provedbi ŽRS-a u pripremi i provedbi projekata financiranih iz sredstava EU-a, dok su općenite slabosti niska razina digitalizacije javnih usluga te ograničena mogućnost zapošljavanja. Pozitivni eksterni čimbenici, prilike u svim sektorima BPŽ-a, uključuju povećanu dostupnost fondova EU-a za financiranje projekata iz ključnih razvojnih sektora, ulaganja u obnovljive izvore energije kojima je BPŽ iznimno bogata, kao i ulaganje u energetske učinkovitost, unapređenje postojećih i razvoj novih javnih usluga podržanih IKT-om. Nadalje, jačanje konkurentnosti malog i srednjeg poduzetništva, poduzetničke klime i inicijative predstavljaju priliku za smanjivanje „odljeva mozgova“, kao i stvaranje materijalnih i drugih preduvjeta za razvoj obrazovanja, znanstveno-istraživačkog rada povezanog s potrebama gospodarstva i centara kompetencija. Prepoznata je prilika novih razvojnih pravaca, tema i koncepata te znanja i iskustva iz okruženja za potrebe razvoja koju je potrebno iskoristiti, a odnosi se na koncept pametnih gradova, zelenih gradova, zelenog gospodarstva i zelenog turizma, srebrnu ekonomiju, kružno gospodarstvo, bio ekonomiju te otporne i pružive gradove. Također, eksterni čimbenici koji mogu pozitivno utjecati na razvoj BPŽ-a uključuju jačanje suradnje s drugim županijama na kompleksnim područjima, kao i jačanje međunarodne suradnje na projektima EU-a i drugim projektima. Ostale **prilike** u narednom razdoblju za BPŽ proizlaze iz imovine u državnom vlasništvu koju je potrebno staviti u funkciju za postizanje razvojnih iskoraka. Tu su i strani ulagači koje je moguće privući ostvarivanjem bolje komunikacije i administrativnih zahtjeva između države i samih ulagača, te povećanje konkurentnosti cijena domaćih poljoprivrednih proizvoda na tržištu.

**Prijetnje** s kojima se suočavaju svi sektori Brodsko-posavske županije uključuju stalne promjene zakona, stalne promjene u poreznim i drugim sustavima, odnosno njihova nestabilnost, nepovjerenje u institucije, kašnjenje strategija „više razine“ na nacionalnoj razini, nepovoljne opcije pred financiranja i sufinanciranja sredstava iz fondova EU-a te struktura gospodarstva RH koju karakteriziraju veliki trgovački lanci koji guše male trgovce, obrtnike i poljoprivrednike. Geografski položaj BPŽ-a razlog je prijetnji koju predstavlja mekana granica s BiH koja omogućuje nekontroliran unos roba upitne kvalitete i narušava tržišnu utakmicu. Također, geografski položaj, odnosno činjenica da je BPŽ dio sanitarne granice EU-a, naglašava opasnost od širenja zaraze i bolesti, a eksterni čimbenik koji može utjecati na gospodarstvo BPŽ-a je i ponovljena pandemija bolesti COVID-19 ili slična ugroza. **Snage društvenih djelatnosti** BPŽ predstavljaju brojne organizacije civilnog društva, razvijena obrazovno-odgojna infrastruktura, izgradnja Regionalnog centra kompetentnosti za koji je nositelj projekta Tehnička škola Slavonski Brod, centra kompetentnosti Slavonski Šamac, Sveučilište u Slavanskom Brodu, te inovativne udruge i rad s mladima. **Slabosti društvenih djelatnosti** na području Županije proizlaze iz neaktivnosti udruga civilnog društva i njihove financijske nestabilnosti, nedostatnih fiskalnih kapaciteta BPŽ-a za aktivniju socijalnu politiku, primjerice de institucionalizaciju, socijalne inovacije i slično, kao i pomanjkanja entuzijazma kod stanovnika, poglavito mladih. Interni čimbenici koji utječu na kvalitetu društvenih djelatnosti su i starenje i iseljavanje stanovništva, pogotovo u ruralnim sredinama, depopulacija mladih, nedovoljni i neadekvatni kapaciteti za skrb o starijima i nemoćnima, u prvom redu u ruralnim sredinama, nizak životni standard stanovnika ruralnih područja te ovisnost o socijalnoj pomoći u tim područjima. **Prilike za razvoj društvenih djelatnosti** na području BPŽ-a su razvoj novih programa obrazovanja u skladu s Hrvatskim kvalifikacijskim okvirom s ciljem povezivanja obrazovnog sustava s tržištem rada RH/EU na svim razinama obrazovanja, te podizanje razine kvalitete socijalnih usluga i daljnji razvoj novih korištenjem dostupnih sredstava iz ESIF-a i nacionalnih programa. **Prijetnju društvenim djelatnostima** BPŽ-a predstavljaju posljedice ponovljene pandemije bolesti COVID-19 ili slične ugroze na društvene sektore Županije, a poglavito na zdravstvo, palijativnu skrb i obrazovanje. (PR BPŽ,2021) (*tablica 6*)

<b>SNAGE (STRENGTHS – S)</b>	<b>SLABOSTI (WEAKNESSES – W)</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• brojne organizacije civilnog društva</li> <li>• relativno razvijena odgojno-obrazovna struktura</li> <li>• izgradnja Centra kompetencija Općine Slavonski Šamac</li> <li>• Sveučilište u Slavskom Brodu</li> <li>• Inovativne udruge i rad s mladima</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• neaktivnost udruga civilnog društva i njihova financijska nestabilnost</li> <li>• nedostatni financijski kapaciteti BPŽ za aktivniju socijalnu politiku</li> <li>• pomanjkanje entuzijazma kod mladih</li> <li>• starenje i iseljavanje stanovništva (pogotovo u ruralnim sredinama) te depopulacija mladih</li> <li>• nedovoljni i neadekvatni kapaciteti za skrb o starijima i nemoćnima, pogotovo u ruralnim sredinama</li> <li>• nizak životni standard stanovništva u ruralnim područjima</li> <li>• ovisnost o socijalnoj pomoći u ruralnim sredinama</li> </ul>
<b>PRILIKE (OPPORTUNITIES – O)</b>	<b>PRIJETNJE (THREATS – T)</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• razvoj novih programa obrazovanja u skladu s Hrvatskim kvalifikacijskim okvirom s ciljem povezivanja obrazovnog sustava s tržištem rada RH/EU na svim razinama obrazovanja</li> <li>• podizanje razine kvalitete socijalnih usluga i daljnji razvoj novih kroz korištenje dostupnih sredstava iz ESIF-a i nacionalnih programa</li> <li>• moguće stipendiranje učenika prvih razreda u agro zanimanjima (agro tehničar, agro turist, mehaničar poljoprivredne mehanizacije, poljoprivredni gospodarstvenik, prehrambeni tehničar, veterinar, geodeta) bitnih u budućem nastavku školovanja ili zapošljavanju nakon srednje škole</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• posljedice ponovljene pandemije bolesti COVID-19 ili slične ugroze na društvene sektore Županije, a poglavito zdravstvo, palijativnu skrb i obrazovanje</li> </ul>

Tablica 6. SWOT analiza društvenih djelatnosti BPŽ

Izvor: Izrada autora prema: PP BPŽ za razdoblje 2021.-2025.

### **SWOT analiza gospodarstva BPŽ**

SWOT analiza gospodarstva BPŽ na području gospodarstva prikazana je u nastavku (tablica 7.)

<b>SNAGE (STRENGTHS – S)</b>	<b>SLABOSTI (WEAKNESSES – W)</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• dostupnost poduzetničke infrastrukture</li> <li>• postojanje poduzetničko-potpornih institucija i njihova dobra geografska raspoređenost</li> <li>• tradicija u metaloprerađivačkoj industriji</li> <li>• postojanje radne snage u metaloprerađivačkoj industriji</li> <li>• postojeći resursi pogodni za razvoj turizma</li> <li>• postojanje lovišta</li> <li>• bogata kulturna baština i tradicija</li> <li>• prirodni resursi i biološka raznolikost (8 zaštićenih područja, velik dio pokriven projektom NATURA 2000)</li> <li>• razmjerno niski start-up troškovi</li> <li>• dostupnost sirovina za razvoj bio ekonomije</li> <li>• povoljan geografski položaj – postojanje 3 LAG-a s donesenim lokalnim razvojnim strategijama do 2020. i odobrenim financiranjem – postojanje 2 razvojne agencije i JUCTR-a</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• manjak poduzetničke klime</li> <li>• nedovoljno subvencioniranje i nedovoljna bespovratna sredstva za otvaranje novih i širenje postojećih gospodarskih subjekata</li> <li>• izostanak sektorskih strateških razvojnih dokumenata u ključnim područjima gospodarstva (poduzetništvo)</li> <li>• neusklađenost obrazovnog sustava i potreba tržišta rada</li> <li>• nedovoljno razvijena turistička ponuda i infrastruktura</li> <li>• neiskorištenost industrijskih zona nedovoljna prepoznatljivost (brendiranje) turističkih proizvoda i usluga</li> <li>• manjak tradicionalnih poljoprivrednika i eko-proizvodnje</li> <li>• nepopunjene industrijske zone</li> <li>• ne konkurentnost proizvodnog sektora, zastarjele tehnologije</li> <li>• niska razina ulaganja u istraživanje i razvoj</li> <li>• manjak udruživanja u klastere</li> <li>• usitnjenost i nepovezanost poljoprivrednog zemljišta</li> <li>• siva ekonomija</li> <li>• nepovjerenje i nespремnost građana za investiranje</li> </ul>
<b>PRILIKE (OPPORTUNITIES – O)</b>	<b>PRIJETNJE (THREATS – T)</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• privlačenje selektivnih stranih ulaganja</li> <li>• rast trendova u povezivanju poljoprivrede, turizma i nepoljoprivrednih djelatnosti</li> <li>• očuvanje tradicionalnih zanimanja</li> <li>• poticanje neformalnog udruživanja regionalnih turističkih zajednica u svim promotivnim i PR aktivnostima</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• zahtjevan komplicirani sustav prijave za fondove EU-a</li> <li>• utjecaj pandemije uzrokovane korona virusom na razvoj gospodarstva</li> <li>• nedovoljni poticaji/potpore na nacionalnoj razini za poduzetnike početnike</li> <li>• postupci JN nisu prilagođeni poslovanju poduzetnika i previše komplicirani</li> </ul>

Tablica 7. SWOT analiza gospodarstva BPŽ

Izvor: Izrada autora prema: PP BPŽ za razdoblje 2021.-2025.

„Interni čimbenici koji opisuju gospodarstvo BPŽ-a, odnosno **snage gospodarstva** Županije su dostupnost poduzetničke infrastrukture, postojanje poduzetničko-potpornih institucija i njihova dobra geografska raspoređenost, postojeći resursi pogodni za razvoj turizma, postojanje lovišta, bogata kulturna baština i tradicija te prirodni resursi i biološka raznolikost (8 zaštićenih područja na prostoru Županije te velik dio teritorija pokriven projektom NATURA 2000).

Gospodarstvo BPŽ-a karakteriziraju i razmjerno niski start-up troškovi, dostupnost sirovina za razvoj bio ekonomije, povoljan geografski položaj, postojanje 3 LAG-a s donesenim lokalnim razvojnim strategijama do 2020. i odobrenim financiranjem, te postojanje dvije razvojne agencije. **Slabosti gospodarstva** BPŽ-a su manjak poduzetničke klime, nedovoljno subvencioniranje i nedovoljna bespovratna sredstva za otvaranje novih i širenje postojećih gospodarskih subjekata, izostanak sektorskih strateških razvojnih dokumenata u ključnim područjima gospodarstva, neusklađenost obrazovnog sustava i potreba tržišta rada, slaba turistička ponuda i infrastruktura te neiskorištenost turističkih zona. Karakteristike gospodarstva BPŽ-a uključuju i nedovoljnu prepoznatljivost (brendiranje) turističkih proizvoda i usluga, manjak tradicionalnih poljoprivrednika i eko-proizvodnje, nepopunjene industrijske zone, ne konkurentnost proizvodnog sektora, zastarjele tehnologije te niska razina ulaganja u istraživanje i razvoj. Slabosti gospodarstva su i nedovoljna poduzetnička znanja, nedovoljna informatička pismenost i poznavanje stranih jezika, manjak udruživanja u klastere, usitnjenost i nepovezanost poljoprivrednog zemljišta, siva ekonomija te nepovjerenje i nespremnost građana za investiranje. **Prilike razvoja gospodarstva** BPŽ-a su privlačenje selektivnih stranih ulaganja, rast trendova u povezivanju poljoprivrede, turizma i nepoljoprivrednih djelatnosti, očuvanje tradicionalnih zanimanja, aktiviranje postojećih poduzetničkih zona i „brownfield“ područja od faze prostornih planova do faze korištenja, potencijal razvoja zadružnog oblika poslovanja i drugih oblika udruživanja te neformalno udruživanje regionalnih turističkih zajednica u svim promotivnim aktivnostima. **Prijetnja** iskorištavanju prilika koje se pružaju **za razvoj gospodarstva** Županije proizlazi iz zahtjevnog i kompliciranog sustava prijave za fondove EU-a.“(PR BPŽ, 2021)

## SWOT analiza komunalne infrastrukture i zaštite okoliša BPŽ

U nastavku se daje SWOT analiza komunalne infrastrukture i zaštite okoliša BPŽ:

<b>SNAGE (STRENGTHS – S)</b>	<b>SLABOSTI (WEAKNESSES – W)</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• očuvan okoliš</li> <li>• relativno zadovoljavajući sustav vodoopskrbe</li> <li>• doneseni prostorni planovi za sve JLP(R)S</li> <li>• relativno razvijena županijska i međužupanijska cestovna infrastruktura</li> <li>• relativno zadovoljavajuća plinska mreža</li> <li>• vodni potencijal</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• nefunkcionalnost sustava gospodarenja otpadom</li> <li>• nema sustava nadzora i kažnjavanja za nedopušteno odlagane otpada</li> <li>• smanjivanje šumskog fonda</li> <li>• porast divljih odlagališta (vodotoci i šume su lokacije divljih odlagališta)</li> <li>• relativno nerazvijena komunalna infrastruktura (sustav vodoopskrbe, plinska mreža, lokalne ceste, javna rasvjeta itd.)</li> <li>• nerazvijena ekološka svijest građana</li> <li>• nedovoljna valorizacija prirodnih resursa kao izvora za razvoj</li> <li>• nedostatak spojnih i obilaznih cesta oko gradskih i većih općinskih središta</li> <li>• nedovoljno razvijeni sustavi obrane od elementarnih nepogoda</li> <li>• neriješeni imovinsko-pravni odnosi i zemljišne knjige</li> <li>• zastarjela željeznička infrastruktura i nezadovoljavajuća dinamika modernizacije</li> <li>• zastarjeli vozni park u javnom prometu koji ugrožava sigurnost stanovnika (autobusi, vlakovi)</li> <li>• neadekvatno razvijen širokopoljasni Internet – nije pokrivena cijela BPŽ</li> </ul>
<b>PRILIKE (OPPORTUNITIES – O)</b>	<b>PRIJETNJE (THREATS – T)</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• mogućnost korištenja (cestovni, inter modalnog transporta željeznički, vodeni)</li> <li>• mogućnost korištenja plovnog puta rijekom Savom</li> <li>• jačanje prometne infrastrukture i izgradnja sustava navodnjavanja kroz izgradnju kanala Dunav -Sava</li> <li>• uspostava centra za gospodarenje otpadom</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• onečišćenje zraka iz rafinerije u Bosanskom Brodu</li> <li>• česte elementarne nepogode</li> <li>• klizišta, poplave i bujice</li> <li>• klimatske promjene</li> </ul>

Tablica 8. SWOT analiza komunalne infrastrukture i zaštite okoliša BPŽ

Izvor: Izrada autora prema: PP BPŽ za razdoblje 2021.-2025.

„**Snage** koje karakteriziraju **komunalnu infrastrukturu i okoliš** BPŽ su očuvani okoliš, relativno razvijena komunalna infrastruktura, koja se odnosi na sustav vodoopskrbe, plinsku mrežu, lokalne ceste, javnu rasvjetu i slično, relativno zadovoljavajući sustav vodoopskrbe, doneseni prostorni planovi za sve jedinice lokalne i regionalne samouprave. Također, snage sektora u BPŽ-u su i relativno razvijena županijska i međužupanijska cestovna infrastruktura, relativno zadovoljavajuća plinska mreža te vodni potencijal. **Slabosti u području komunalne infrastrukture i okoliša** predstavljaju nefunkcionalnost sustava gospodarenja otpadom, nedostatak sustava nadzora i kažnjavanja za nedopušteno odlaganje otpada, neodrživost reciklažnih 14 dvorišta, smanjenje šumskog fonda, porast divljih deponija, nedostatan razvijen sustav kanalizacije i odvodnje te nerazvijena ekološka svijest građana. Karakteristike komunalne infrastrukture i okoliša BPŽ-a su i neprepoznatost prirodnih resursa kao izvora za razvoj, nedostatak spojnih i obilaznih cesta oko gradskih i većih općinskih središta, nedovoljno korištenje obnovljivih izvora energije (biomasa), neprepoznatost prirodnih resursa te nedovoljno razvijeni sustavi obrane od elementarnih nepogoda. **Slabosti sektora** su i neriješeni imovinsko-pravni odnosi i zemljišne knjige, zastarjela željeznička infrastruktura i nezadovoljavajuća dinamika modernizacije, zastarjeli vozni park u javnom prijevozu koji ugrožava sigurnost putnika te neadekvatno razvijen širokopojasni Internet koji ne pokriva cijelu BPŽ. Prilike koje se pružaju sektoru komunalne infrastrukture i zaštite okoliša su mogućnost korištenja inter modalnog transporta, mogućnost korištenja plovnog puta rijekom Savom pod pretpostavkom da se osigura plovnost s nacionalne razine, jačanje prometnog sustava i izgradnja sustava navodnjavanja kroz kanal Dunav - Sava, te uspostava centra za gospodarenje otpadom. Prijetnje u sferi komunalne infrastrukture i okoliša uključuju onečišćenje zraka iz rafinerije Bosanski Brod, česte elementarne nepogode koje uključuju klizišta, poplave i bujice te klimatske promjene.“ (PR BPŽ; 2021)

#### *7.1.4. Istraživanje potreba ciljnih skupina u BPŽ*

Za županiju kao jedinicu područne samouprave, odnosno župana koji je nositelj izvršne vlasti koje je do 2009. godine bilo u ingerenciji Županijskog poglavarstva, ključno je utvrditi i otkriti gdje ulagati proračunska sredstva i koje usluge prioritetno financirati i potencirati kako bi građani Županije bili zadovoljni pruženim uslugama.



Ovo posljednje moguće je ostvariti samo uz adekvatnu primjenu istraživanja tržišta odnosno javnog mnijenja o županijskoj problematici.

Marketing područne samouprave (društveni marketing) ima u svom žarištu društvene djelatnosti, djelatnosti dosadašnjih ureda državne uprave odnosno državne kao i područne administracije, proračunske korisnike, udruge, vjerske i slične organizacije.

Njegov je proizvod usmjeren na društvene i političke promjene koje u konačnici služi zadovoljenju potreba građana odnosno poreznih obveznika iz čijih se sredstava te potrebe i financiraju.

Prema Meleru (2001:150) dionici tržišta JLS ali i JP(R)S su:

„*Korisnici*. Jedinica područne samouprave morala bi biti tržišno osjetljiva. Kako bi se u tome uspjelo, BPŽ mora znati što žele njezini korisnici i njezini donatori. Međutim, važnije je zadovoljiti potrebe korisnika negoli njihove želje. Naime želje mogu biti objektivno znatno veće negoli potrebe. Kako bi spoznala potrebe korisnika, BPŽ ih mora i istražiti.“

„*Usvojitelji*. Za nositelje društvenog marketinga prostorno obuhvaćeni građani BPŽ predstavljaju i temeljne ciljne usvojitelje od kojih se na temelju osmišljeno uloženi marketing-napora, očekuju i odgovarajuće reakcije koje se u kvantitativnom i dinamičkom agregatu trebaju približiti kategoriji društvenih promjena.“ (Meler, 2003:170)

Ovisno o stupnju željenih društvenih promjena BPŽ, operacionalizacijom marketing-procesa treba se oblikovati i odgovarajuća marketing-strategija i marketing-program namijenjen ciljnim tržišnim usvojiteljima, čime bi bili ostvareni ne samo postavljeni marketing-ciljevi BPŽ već i širi općedruštveni ciljevi.

*Segmentacija*. Prema Kotleru,(1998:12) „glavna faza ciljnog marketinga je segmentacija tržišta, koja predstavlja postupak podjele tržišta u različite skupine kupaca koji bi mogli zahtijevati posebne proizvode i/ili marketing-mixeve.“ Tržišta čine kupci, a kupci se pak razlikuju po svojim željama, sredstvima, zemljopisnom smještaju, odnosno prema kupnji ili kupovnim navikama. Tržište BPŽ, kao jedinice područne samouprave čine svi subjekti koji se financiraju iz njezinog proračuna (jer predstavlja servis svih njenih građana), proračunski korisnici koji gravitiraju prema županijskom proračunu, a poglavito gospodarstvo za čiji je razvoj, a sukladno svom samoupravnom djelokrugu, županija dužna osigurati nužne preduvjete za njegov razvoj.

Slijedom svega navedenog, potpuno je razumljivo da će se BPŽ prilagoditi svojim korisnicima te planirati i realizirati najbolje investicije u cilju postizanja što veće razine javnih usluga i zadovoljenja javnih potreba svoga stanovništva.

*Tablica 9.* u nastavku prikazuje prosječne ocjene (prema prioritetima) nekih investicija planiranih u PR BPŽ za razdoblje 2021.-2027. godine.

Podaci prezentirani u donjoj tablici rezultat su metode anketiranja<sup>4</sup> provedene na reprezentativnom uzorku od 100 (N= 100) respondenata (odabranih ispitanika) u mjesecu siječnju 2022. godine na području BPŽ.

Investicija	Ocjena 1	Ocjena 2	Ocjena 3	Ocjena 4	Ocjena 5	ukupno	prosjek	ne znam
Infrastrukturni razvoj Sveučilišta u SB	2	2	12	26	56	98	4,34	1
Unapređenje kvalitete sustava odgoja i obrazovanja	0	5	17	35	39	96	4,13	2
Ulaganje u unapređenje sustava zdravstvene zaštite	1	6	21	32	38	98	4,02	1
Izgradnja sustava navodnjavanja za cjelokupno područje BPŽ-a	3	6	24	27	38	98	3,93	1
Regionalni centar za gospodarenje otpadom (RCGO)	2	11	21	28	34	96	3,84	2
Istočna vezna cesta, u Slavskom Brodu,	3	7	21	29	38	98	3,93	1
Izgradnja produžena Svačićeva ul. u SB,	2	7	19	36	33	97	3,73	2
Izgradnja infrastrukture u Luci SB	9	8	14	12	55	98	3,98	1
Južna obilaznica Grada SB: faza II	1	1	15	20	61	98	4,41	1
Brod 2- Izgradnja sustava odvodnje i aglomeracije	5	13	24	32	24	98	3,58	1
Brod 3 - Dovod vode u vodoopskrbni sustav	2	6	19	39	32	98	3,94	1

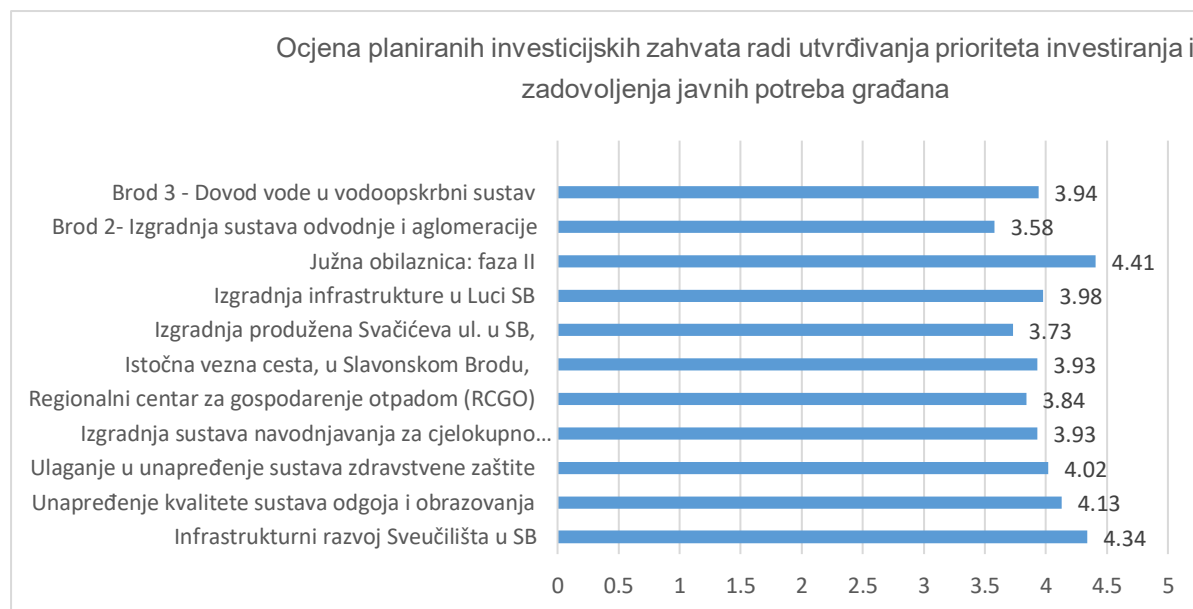
*Tablica 9. Prikaz prosječnih ocjena planiranih investicija U PR BPŽ za razdoblje 2021.-2027.*

*radi utvrđivanja prioriteta investiranja i zadovoljenja javnih potreba građana, N = 100*

*Izvor: izrada autora prema: Paliaga, 2002:164*

<sup>4</sup> Prema Zelenika (2000:366) **metoda anketiranja** je postupak kojim se na temelju anketnog upitnika istražuju i prikupljaju podaci, informacije, stavovi i mišljenja o predmetu istraživanja. Ova metoda pouzdana je u tolikoj mjeri u kojoj su mjeri pouzdane same informacije prikupljene tom metodom.

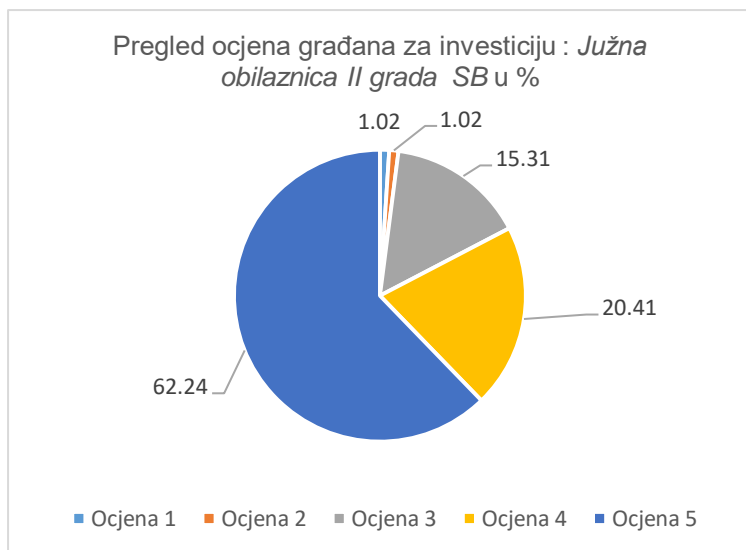
Analitikom prikupljenih podataka (*tablica 9.*) vidljivo je da su iz Strategije BPŽ predstavljeni njeni najvažniji projekti u narednom razdoblju te podvrgnuti anketiranju građanima BPŽ, koji su imali mogućnost ocjenjivanja u skali 1-5 te time favorizirati pojedine projekte kao prioritetne. Zanimljivo je da su projekt s najvišom prosječnom ocjenom: Južna obilaznica Grada SB (4,41) od 98 anketiranih građana čak njih 61 (preko 62 %) ocijenili odličnom ocjenom.



*Grafikon 8. Grafički prikaz prosječnih ocjena planiranih investicija u PR BPŽ za razdoblje 2021.-2027. radi utvrđivanja prioriteta investiranja i zadovoljenja javnih potreba građana, N = 100*

*Izvor: izrada autora*

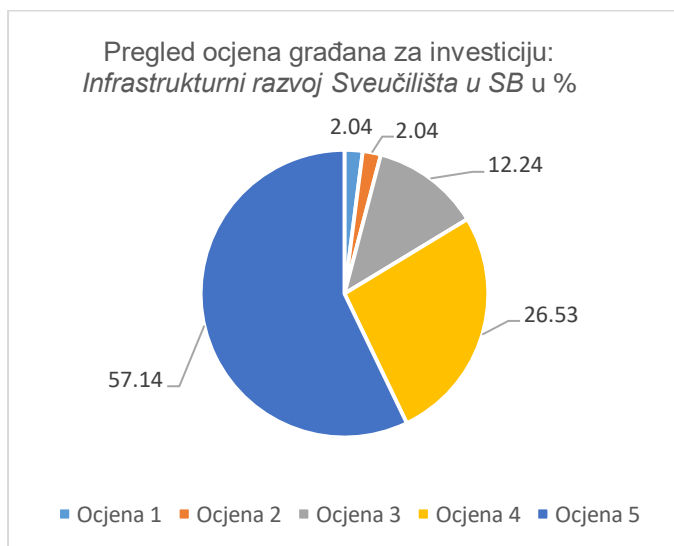
Analizom prikupljenih rezultata anketnog istraživanja možemo konstatirati da je građanima BPŽ od prioritetne važnosti Južne obilaznice: faza II grada SB, koja bi znatnim dijelom rasteretila promet u samom gradu kao sjedištu BPŽ, a koju su građani ocijenili prosječnom ocjenom od 4,41 i koju je odličnom ocjenom ocijenilo čak 61 od anketiranih 100 ispitanika. (*grafikon 8.*)



Grafikon 9. Prikaz ocjena građana za investiciju: *Južna obilaznica 2*

Izvor: izrada autora

Iz podataka prikazanih u grafikonu 8. razvidno je da je za **prioritetnu planiranu investiciju** u PR BPŽ za razdoblje od 2021.-2027. od ukupno 98 građana koji su dali svoju ocjenu za investiciju ***Južna obilaznica: faza II grada SB*** njih 62,24 % ocijenilo ocjenom 5, ocjenom 4 - 20,41 %, ocjenom 3 – 15,31 %, a tek 1,02 % ocjenom 2 ili 1.

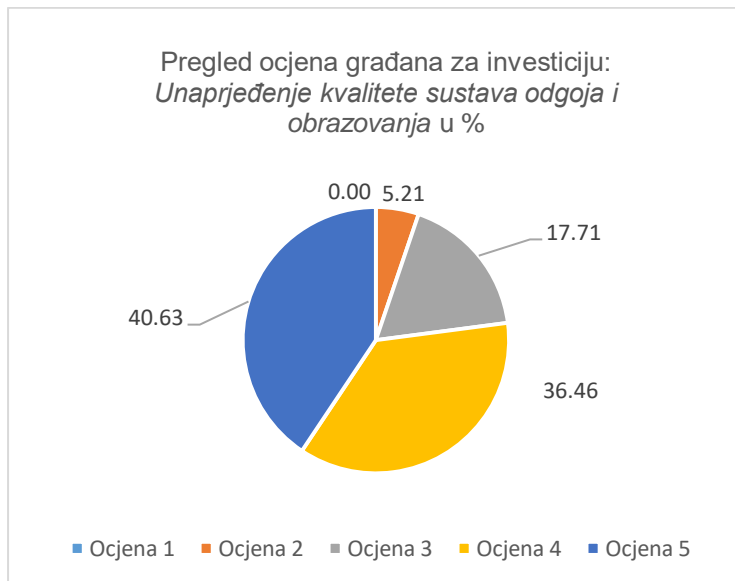


Grafikon 10. Prikaz ocjena građana za investiciju: *Infrastrukturni razvoj Sveučilišta SB*

Izvor: izrada autora

Prema rezultatima provedene ankete kao **drugi po prioritetu** investicijski zahvat: Infrastrukturni razvoj Sveučilišta SB koji je od strane anketiranih građana ocijenjen prosječnom ocjenom 4,34 (*grafikon 8*) i koji je odličnom ocjenom ocijenilo 56 anketiranih ili 57,14 % (*grafikon 9*), a tek 1 je bio neodlučan. Očito je da su građani vrlo zadovoljni nedavnim otvaranjem Sveučilišta u sjedištu Županije te su vrlo zainteresirani za njegov daljnji infrastrukturni razvoj. Svega 2,04 % anketiranih ne smatra ovu investiciju prioritetnom, kao ni 2,04 % onih koji su joj dali dovoljnu ocjenu.

**Treći** po prioritetu planirani investicijski zahvat u BPŽ u sljedećem razdoblju je: *Unaprjeđenje kvalitete sustava odgoja i obrazovanja* koji je od strane 96 respondenata ocijenjen prosječnom ocjenom 4,13 (*grafikon 8*) od kojih ga je odličnim ocijenilo 39 (40,63 %, a vrlo dobrim 35 (34,46 %) ispitanika. (*grafikon 10*). Rezultati vezani za navedenu investiciju samo pokazuju koliko su građani zainteresirani za unaprjeđenje kvalitete sustava odgoja i obrazovanja što potvrđuje i otvaranje Sveučilišta SB.



*Grafikon 11. Prikaz ocjena građana za investiciju: Unaprjeđenje kvalitete sustava odgoja i obrazovanja*  
Izvor: izrada autora

Nakon prezentirana i analizirana tri prioritetno ocijenjena investicijska zahvata prema stavovima i ocjenama građana redoslijedom po važnosti slijede ostale investicije prema prosječnim ocjenama:

4. Ulaganje u unapređenje sustava zdravstvene zaštite .....	4,02
5. Izgradnja infrastrukture u Luci SB .....	3,98
6. Brod 3 – Dovod vode u vodoopskrbni sustav .....	3,94
7. Istočna vezna cesta u SB .....	3,93
8. Izgradnja sustava navodnjavanja za cjelokupno područje BPŽ .....	3,93
9. Regionalni centar za gospodarenje otpadom (RCGO) ....	3,84
10. Izgradnja produžena Svačićeva ul. u SB .....	3,73
11. Brod 2 – Izgradnja sustava odvodnje i aglomeracije .....	3,58

Rang lista ostalih strateških projekata još jednom pokazuje da su u ovim teškim pandemijskim vremenima (COVID-19) građani itekako zainteresirani za *Ulaganje u unapređenje sustava zdravstvene zaštite* dodijelivši ovoj planiranoj investiciji visoku prosječnu ocjenu 4,02, da su također u fokusu njihovog interesa i *Izgradnja infrastrukture u Luci SB* (prosječna ocjena 3,98), *projekt Brod 3 – Dovod vode u vodoopskrbni sustav* (prosječna ocjena 3,94) kao i *projekt Istočne vezne ceste u SB* i *Izgradnja sustava navodnjavanja za cjelokupno područje BPŽ* (prosječne ocjene 3,93), dok su ostali projekti po prioritetu zaokupili manji interes građana.

Zelenika (2000:368) priznaje da u provođenju ankete postoje „epistemološke poteškoće. Takve poteškoće nastaju zbog različitog stupnja obrazovanja i pismenosti ispitanika, čiji odgovori zbog toga ne mogu imati istu vrijednost, a ravnopravno čine statističku masu koja predstavlja osnovu za anketno istraživanje. Stručnost ispitanika izravno utječe na točnost i iskrenost njihovih odgovora“.

No, i pored evidentnih poteškoća u izboru ispitanika, istraživanje javnog mnijenja, osobito putem elektroničke pošte, izrazito su korisna za procjenu, prognozu i detektiranje želja i potreba građana kao najznačajnijeg segmenta tržišta u kontekstu lokalne zajednice.

#### 7.1.5. Ocjena ključnih poslova BPŽ

Nakon što provedenom SWOT analizom po najznačajnijim segmentima svoga poslovanja područna samouprava detektira i identificira svoje snage, slabosti, prilike i prijetnje, mora, isto tako, preispitati i ocijeniti sve svoje ključne redovne poslove te odlučiti što i kako učiniti

sa svakim pojedinim poslom, koji i treba realizirati, prioritetno podržati, smanjiti ili potpuno odbaciti, a to predstavlja glavni posao marketingaša.

Kako je za ocjenu ključnih poslova BPŽ kao jedinice područne samouprave vrlo teška primjena BCG matrice<sup>5</sup> na njeno okruženje zbog niza ograničenja i nemogućnosti primjene u nastavku se prezentira jedna od mogućih analiza portfelja županijske uprave putem kojih bi se mogla ocijeniti uspješnost pojedinih ključnih poslova BPŽ.

U nastavku u *tablici 10.* u prikazane su prosječne ocjene (prema razini zadovoljstva građana) i proračunska ulaganja za neke ključne poslove BPŽ u 2020. godini.

Naziv	Prosječna ocjena	Trošak u proračunu 2020.
Županijska administracija	Zadovoljstvo građana radom i djelovanjem županijske uprave ..... <b>2,83</b>	33.393.834,00
Potpore gospodarstvu i poljoprivredi	Zadovoljstvo građana potporama gospodarstvu i poljoprivredi ..... <b>4,02</b>	21.670.583,00
Obrazovanje, šport i kultura	Zadovoljstvo građana obrazovnim, športskim i kulturnim manifestacijama u BPŽ* ..... <b>3,40</b>	298.623.663,00
Potpore zdravstvu i socijalnoj skrbi	Zadovoljstvo građana potporama zdravstvu i socijalnoj skrbi* ..... <b>4,13</b>	640.242.210,00
Komunalna infrastruktura	Zadovoljstvo građana dosegnutom razinom komunalne infrastrukture BPŽ ..... <b>3,28</b>	5.054.795,00

*Tablica 10. Prikaz prosječnih ocjena i proračunskih ulaganja za neke ključne usluge BPŽ u 2020.*

*Izvor : izrada autora prema Paliaga (2002).*

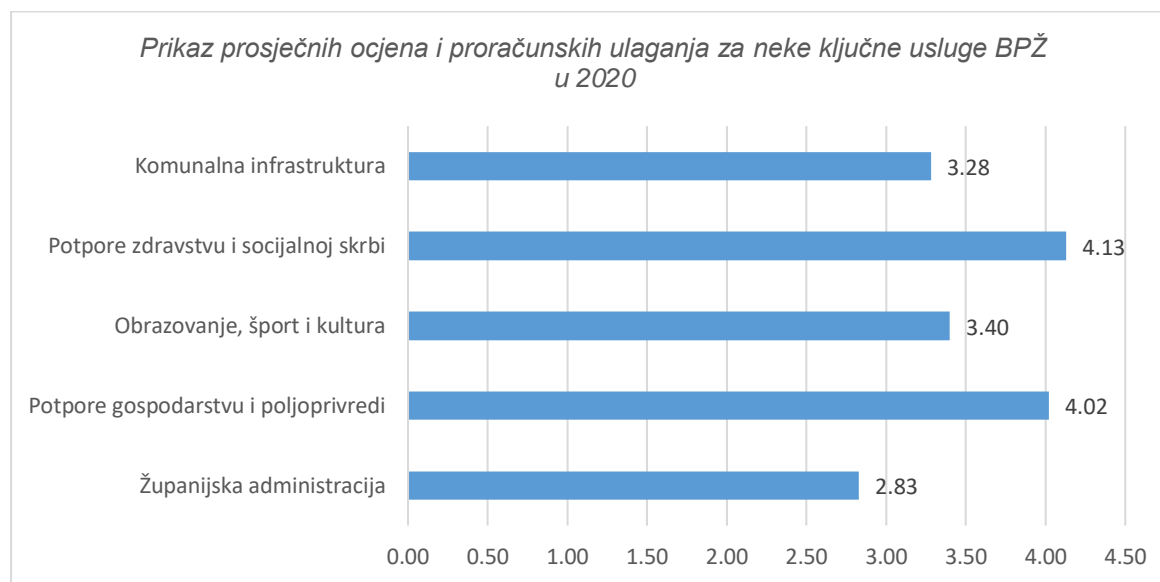
*Napomena: \* u trošak su uključena i sredstva za financiranje decentraliziranih funkcija za osnovno i srednje školstvo, zdravstvo i socijalnu skrb*

Prikazana analiza ključnih poslova županijske uprave BPŽ pokazuje da bi najuspješnija usluga županijske uprave trebala biti upravo onaj strateški posao koji „stvara“ najveće zadovoljstvo kod građana u odnosu na utrošena proračunska sredstva. Potpuno je razumljivo da su u pandemiji bolesti COVID-19 građani posebno senzibilizirani na

<sup>5</sup> BCG matrica: Matrica bostonske konzultantske grupe (BCG Matrix), koja se naziva i matricom portfelja proizvoda, alat je za poslovno planiranje koji se koristi za procjenu strateškog položaja portfelja robne marke tvrtke, u kojoj je moguće definirati četiri vrste poslovnih strategija za pojedina strategijska područja i to: „bezvrijedni poslovi“, „krave muzare“, „zvijezde“ i „upitnici“.

obavljanje usluga vezanih za potpore zdravstvu i socijalnoj skrbi, jer su ga građani ocijenili vrlo visokom prosječnom ocjenom 4,13, pokazujući tako koliko cijene znatna ulaganja županijske uprave uložena u nabavku PCR uređaja, zaštitne opreme, laboratorijske opreme i sl. a isto tako i u energetska obnova zdravstvenih ustanova. (grafikon 11.).

Iako se ovdje radi i o značajnim sredstvima koji su namijenjeni financiranju decentraliziranih poslova vidljivo je da bi takav posao u ovim kriznim vremenima mogao biti označen kao „vodeći posao“, što znači da ne zahtijeva bitna strukturalna poboljšanja.



*Grafikon 12. Prikaz prosječnih ocjena i proračunskih ulaganja za neke ključne poslove BPŽ u 2020.*

*Izvor: izrada autora*

Pored toga, visoko je ocijenjeno zadovoljstvo građana u sredstva uložena u potpore malim i srednjim poduzetnicima, poljoprivrednicima i OPG-ima, kojima su te potpore zapravo omogućile opstanak u kriznim korona-vremenima.

Refleksija toga je i prosječna ocjena od 4,02. Strateškim poslovima „Obrazovanje, šport i kultura“ kao i „Komunalna infrastruktura“ građani su relativno zadovoljni, svjesni činjenice da u vrijeme pandemije postoje značajniji prioriteti od športa, kulture pa i komunalnih ulaganja.



„Županijska administracija u odnosu na uložena sredstva i zadovoljstvo zahtijevaju znatnije modifikacije, ali i povećanje plaća, jer će se u suprotnom dogoditi negativna kadrovska selekcija.

## **7.2. Definiranje marketing-strategije BPŽ**

Čičin-Šain (2016) razmatrajući definicije Strategije navodi da se „prema tradicionalnom pristupu strategija definira kao “određivanje temeljnih dugoročnih ciljeva poduzeća, prilagođavanje smjerova poslovnih aktivnosti, odnosno određivanje koncepcija i izbor resursa potrebnih za postizanje zacrtanih ciljeva.” Suvremeni autori kritiziraju definiranje strategije na temelju planiranja. Mintzberg tvrdi da su često bolje strategije koje su proizašle iz samog postojanja poduzeća (slučajne strategije) od onih planiranih prema modernom pristupu strategija se definira kao “obrazac u obilju odluka ili akcija”

Stacey (1993) definira strategiju kao “skup menadžerskih znanja kojima nije cilj smanjenje iznenađenja i povećanje razine predviđanja zbog unapređenja sposobnosti vrhovnog menadžmenta, već naprotiv, cilj je suočavanje s nepredvidivošću i njezina uporaba, upoznavanje s ne komplementarnim kulturama, kao što su nepostojanje konsenzusa, proturječnost, konflikt i nedosljednost.”

Strategijom se u kontekstu primjene marketinške koncepcije u okruženju lokalne i područne samouprave trebaju definirati bitna načela organizacije kojima će BPŽ realizirati zacrtani program prema odabranim ciljnim skupinama i portfelj planu postojećih poslova. Marketing strategija sastoji se od temeljnih odluka o ukupnom proračunu i njegovom izvršavanju, marketing-mix-u, alokaciji planiranih sredstava itd.

Marinac et al. (2003) se ispravno referiraju na donošenje odluke o proračunu tvrdeći da se „kod odluke o proračunu, u načelu se donosi odluka o rasporedu sredstava na instrumente marketing-mixa, poznatije kao 4 P (Product, Price, Promotion i Place). Uz to, u gradovima i općinama se primjenjuje koncept 3 P.

- *Proces* , koraci kroz koje ciljne skupine prolaze do usvajanja i prihvaćanja određenog programa,
- *Personel*, osobe koje se neposredno brinu za dostavu proizvoda ili usluge krajnjim korisnicima i

- *Presentation*, vizualni elementi kojima se ciljne skupine „pripremaju“ za usvajanje određenog programa“.

Meler (2006: 83-84) zaključuje da „razvijanje marketinga jedinica lokalne samouprave (a u to svakako svrstavamo i područnu samoupravu op.a.) zahtijeva prethodno ispunjenje sljedećih zadaća:

- suglasje čelništva jedinice lokalne samouprave i izabranog vijeća (općinskog, odnosno gradskog) o ciljevima i strateškim pravcima jedinice lokalne samouprave,
- postavljanje marketing-strategije jedinice lokalne samouprave,
- iskreno razumijevanje potreba građana jedinice lokalne samouprave,
- iskreni osjećaj obveze zadovoljavanja potreba građana jedinice lokalne samouprave,
- inkorporiranje marketinga u način svakodnevnog promišljanja tijela jedinice lokalne samouprave,
- programiranje treninga za stjecanje osnovnih marketing-znanja izvršitelja u tijelima jedinice lokalne samouprave,
- obveza mjerenja efikasnosti marketing-outputa,
- veća odgovornost izvršitelja za dosezanje postavljenih marketing-ciljeva.

Lokalne vlasti, osobito njihovo čelništvo i izvršitelji u pojedinim tijelima, moraju shvatiti da oni nisu sami sebi svrha, ne smiju biti zadojeni samodovoljnošću, već isključivo činjenicom da oni postoje zbog građana koji su ih u jedinici lokalne samouprave svojim glasovima i postavili na vlast.“

Dok je u poslovnom odnosno konvencionalnom marketingu uobičajeno da se poslovna uspješnost nekog gospodarskog subjekta zasniva na razmjerno visokoj kvaliteti proizvoda (usluge) reflektirajući se pri tome u, za kupca povoljnijoj vrijednosti za novac („value for money“), čime se pridobiva njegov vjernost a ujedno postiže i primjereno zadovoljstvo, u javnim poslovima JP(R)S bi poslove koje obavljaju trebale bazirati isto tako na razmjerno visokoj kvaliteti javne usluge a sve u cilju zadovoljenja potreba svojih građana, kako bi zadobili njihovo povjerenje koje se manifestira glasovanjem na lokalnim izborima i izglasavanjem novog četverogodišnjeg mandata.

Iz portfelj matrice odnosno portfelj plana JP(R)S mogu se identificirati ključni poslovi, koje je potrebno zadržati i poboljšati odnosno koje treba u budućnosti potpuno eliminirati. Isto tako, temeljem provedene SWOT analize po pojedinim segmentima, nužno je definirati potencijalne aktivnosti i elemente pri čemu je neophodno za svaku od navedenih strategija razraditi elemente marketing-mixa počevši od načina poboljšanja proizvoda (javne usluge) pa sve do odgovarajuće promocije.

„Jednako tako, za ukupnu razinu kvalitete nekog javnog posla, odnosno u konačnici javne usluge, mogli bismo reći da predstavlja optimalnu usklađenost razine kvalitete njegovih, odnosno njezinih obilježja. Jedinica lokalne samouprave mora provoditi politiku kvalitete svojih poslova koja bi trebala počivati na sljedećim načelima:

1. razmjerno visoka kvaliteta obavljenih poslova,
2. kvaliteta poslova mora neprekidno biti najmanje na jednakoj razini,
3. neprekidno se treba težiti i poboljšanju kvalitete obavljenih poslova.

Za prethodno navedena načela kojih bi se trebale pridržavati jedinice lokalne samouprave postoje najmanje tri argumenta:

1. Djelovanje vanjskog okruženja jedinice lokalne samouprave.
2. Primjerena politika kvalitete će doprinijeti popularnosti, a time i održanju čelništva jedinice lokalne samouprave na sljedećim lokalnim izborima.
3. Primjerena politika kvalitete koja u žarištu promatranja ima prvenstveno vlastite građane i njihove potrebe, doprinijet će zbližavanju jedinice lokalne samouprave i građana kojima ona služi.“ (Meler, 2001:12)

U praksi, međutim, stvari ne izgledaju ni približno tako, jer niti jedna lokalna (područna) uprava ne promatra svoje građane kao „kupce“ pa se stoga i nedovoljno trudi u iznalaženju i razlogu za traženje novih poslova.

### **7.3. Program (Marketing-mix) BPŽ**

Elementi marketing-programa, odnosno elementi marketing-mixa JP(R)S u pravilu su gotovo identični onima kod djelatnosti gospodarskih subjekata

Zavisni su o razlikama u konkretnom području društvenog marketinga i u karakteristikama pojedinih elemenata i njihovoj međusobnoj kombinaciji.

Stoga se pokušavaju utvrditi ove razlike na primjeru BPŽ, prepoznati i spoznati karakter njenog marketing-programa, kako bi se on imajućim u vidu zadovoljenje javnih potreba ciljnih skupina mogao uspješno prezentirati.

### *7.3.1. Proizvod/usluga županijske uprave*

„Prvi element marketing miksa koji marketingaši moraju definirati je proizvod/usluga. Svakako, proizvod ne mora uvijek biti vidljiv i opipljiv, osobito kod javnih administracija. U kontekstu ovog rada proizvodom se smatraju sve usluge koje županijska administracija nudi svim svojim klijentima, od onih koje su zakonski obvezatne pa do onih dodatnih, koje su usmjerene na rješavanje specifičnih potreba građana.“ (Paliaga, 2002: 166)

Tako na primjer, župan BPŽ organizira Kolegij župana i pročelnika, jedanput tjedno, ponedjeljkom, kada se provjeravaju sve odluke administracije što se tiču provođenja odluka u nadležnosti predstavničkog tijela (Županijska skupština) kao i odluka iz ingerencija župana kao nositelja izvršne vlasti. U Hrvatskoj, JP(R)S u načelu pružaju različite usluge svojim građanima. Te usluge mogu se sagledati na sljedeći način:

- **Zakonske** - sve one koje je JP(R)S sukladno zakonima obvezna financirati i pružati, npr. financiranje i razvoj osnovnog i srednjeg školstva;
- **Prisilne** - sve one usluge ili proizvodi koje su tijela državne uprave prenijela u djelokrug županijske uprave, npr. davanje koncesija, izdavanje građevinskih dozvola, domovnica, obrtnica ili sl.

**Dobrovoljne** - sve one usluge ili proizvodi koje neka JLP(R)S pruža svojim korisnicima, a koje nije izravno obvezana činiti već to čini radi povećanja zadovoljstva svih svojih korisnika usluga te radi različitih političkih, društvenih i drugih motiva. Npr., različite kulturne manifestacije, aktivnosti na zaštiti okoliša i slično.“ (prema Paliaga, 2002:167).

Za područnu (regionalnu) samoupravu u budućnosti će biti neophodno potrebno uvođenje novih načina razmišljanja u smislu poboljšanja kvalitete usluga nalik onome u privatnom sektoru, ali isto tako i uvođenje nagrađivanja kako bi ih se dodatno motiviralo za takve procese. Jedan od razloga povećanog nezadovoljstva lokalnom administracijom je svakako i činjenica da se tu većinom zapošljavaju osobe koje imaju političke veze ili političku podobnost „stranački kadrovi“).

### 7.3.2. *Ostali elementi marketing-mixa*

Drugi element marketing mixa je **distribucija**. Distribucija u smislu JLP(R)S ima zadatak da neka usluga postane raspoloživa budućim korisnicima. U načelu, županijske uprave mogu obavljati distribuciju ili direktno ili preko posrednika. Posrednici mogu biti različite agencije, komunalna poduzeća, zdravstvene ustanove, obrazovne ustanove, kulturne ustanove kao i ostala trgovačka društva putem kojih županijska uprava može dostaviti svoj proizvod ili uslugu svojim krajnjim korisnicima. Direktnom (izravnom) uslugom smatraju se sve usluge koje pruža županijska uprava u okviru svojeg samoupravnog djelokruga unutar svoje poslovne zgrade e te u okviru njezinih ispostava odnosno odjela smještenih na izdvojenim lokacija (na primjeru BPŽ je to Ispostava Nova Gradiška).

**Cijena** je treći element marketing-mixa i veoma značajan element, posebno zato što su korisnici usluga posebice senzibilizirani na njihovu svaku pa i malu promjenu, jer svako povećanje utječe na njihov "proračun". U odnosu na cijene usluga lokalnih i područnih samouprava ali i drugih neprofitnih i sličnih organizacija, razlikuju se načelno sljedeće situacije: proizvod ima cijenu i u cijelosti je plaća potrošač (karta za Muzej Brodskog Posavlja), proizvod ima cijenu, a korisnik plaća tek dio, primjerice subvencioniranje kamata za male poduzetnike, zdravstvena usluga putem participacije ili izgradnja kanalizacije putem participacije u cijeni vode, sufinanciranje izgradnje plinovoda i sl.). I treće, proizvod ima cijenu, ali je korisnik plaća direktno, uplaćivanjem primjerice lokalnog poreza, doprinosa, prireza i tomu sličnog.

Posljednji element marketing-mixa je **promocija**, kojom marketingaši praktično "prodiru" u svijest budućih korisnika usluga. Za promociju je bitno istaknuti da je jedan od najvećih problema javne administracije upravo jezik i način na koji ona komunicira s korisnicima usluga. Administracija upotrebljava i jezik i način pisanja koji odgovara njezinim potrebama. Takav način komuniciranja prečesto poprima oblike jednostranog komuniciranja, jer korisnici usluga nerijetko uopće ne razumiju "što je pisac htio reći". U tom smislu dvosmjerna komunikacija, bilo telefonom ili face to face ili posredstvom drugih medija mora iznad svega biti razumljiva najprije korisniku usluga. Iz tog razloga promocija kao instrument marketing-mixa uopće ne može funkcionirati ako počiva na nerazumljivim porukama.

Budući da županijske usluge većinom označavaju “proizvod” koji je pretežito neopipljivih svojstava, nije ga lako promicati. Neopipljivost je teško prikazati oglašavanjem. Stoga se promocija županijskih programa usmjerava na elemente koje je moguće neposredno povezati s određenom uslugom, recimo kvaliteta, isticanje primjene standarda kvalitete, ili kreiranje posebnih promocijskih akcija za svaku pojedinu uslugu od ekoloških akcija do akcije zbrinjavanja otpada. (prilagođeno prema Paliaga, 2002:167)

#### **7.4. Ustroj, primjena i kontrola marketinga u JLP(R)S**

Kako bi se moglo ocijeniti i vrednovati ukupan marketinški napor u odnosu na angažirana sredstva planirana proračunom, postavljene ciljeve i strategiju te zadovoljstvo korisnika usluga, u procesu primjene marketinga u JLP(R)S, krajnji je korak:

- „ustroj marketinških resursa,
- primjena programa putem marketing- mix instrumenata i
- kontrola izvedenog kako bi se moglo ocijeniti i vrednovati ukupan marketinški napor u odnosu na angažirana sredstva, postavljene ciljeve i strategiju te zadovoljstvo korisnika javnih usluga.“ (Paliaga, 2002:168)

Jedno od najpoznatijih pravila u menadžmentu je da čak i najbolji, najpažljiviji plan ne vodi nikamo bez učinkovite implementacije i kontrole.

Učinkovita kontrola i implementacija zahtijeva podatke o ciljnim skupinama i zadovoljstvu ciljnih skupina provedbom pojedinih programa. Proces implementacije sastoji se iz nekoliko koraka, i to kako slijedi: (dijelom prilagođeno prema: Kotler,1989:32) :

- a. definiranje zadataka i uporaba funkcionalnih ciljeva - uporabom funkcionalnih ciljeva prema određenom zadatku unutar cjelokupnog programa postavljaju se tzv. kontrolne točke realizacije zacrtanog programa, realizacijom kojih je moguće pratiti uspješnost implementacije;
- b. razvoj politike primjene i standardiziranih procedura, odnosi se na jasno definiranje politike i procedura na osnovi kojih će se provesti određeni program;
- c. kreiranje provedivog operativnog programa i plana potrebnih sredstava – operativnim programom specificiraju se do detalja zadatci koje svaki odjel mora provesti da bi se ukupan program uspješno realizirao;

d. poduzimanje akcije je u biti zadnji korak koji se u praksi odnosi na stvarnu primjenu, a sve realizacijom prethodnih točaka.“

Imajući u vidu sve navedeno može se zaključiti da su JLPRS su one koje u svom samoupravnom djelokrugu nastoje doprinositi interesima ciljnih skupina društva, ali im osnovna svrha postojanja nije ostvarivanje profita nego dostizanje što više razine kvalitete javnih usluga i u krajnjoj liniji zadovoljenje potreba građana u skladu s proračunskim mogućnostima

Dakle, primjena (društvenog) marketinga u JLPRS je višestruko korisna i podrazumijeva:

- identificiranje svih sudionika/ciljnih grupa u djelovanju organizacije i utvrđivanje njihovih potreba,
- uspješnije zadovoljavanje utvrđenih potreba sudionika/ciljnih grupa,
- kvalitetnija osiguravanja resursa za djelovanje i osiguravanje financijske stabilnosti,
- snižavanje troškova djelovanja,
- osmišljavanje programa komunikacije organizacije s okruženjem

Iz svih iznesenih stajališta, prikazanih i provedenih analiza, mišljenja te prikupljenih podataka iznesenih uočava se korisnost primjene marketinške koncepcije u okruženju JLP(R)S, poglavito iz razloga što takav pristup omogućava jedan sasvim novi uvid u dosadašnje poslovanje, koji se manifestira kao zadovoljstvo ili nezadovoljstvo korisnika usluge, te daje rezultate koji zasigurno mogu bitno pomoći u kreiranju županijskih proračuna i usmjeravanju sredstava građana k boljoj, sigurnijoj i uspješnijoj županiji.

### **7.5. Prijedlozi za unapređenje postojećeg stanja**

Potpuno su realna i opravdana očekivanja da bi JLP(R)S u smislu primjene marketinške koncepcije u svom okruženju, poslove iz svog samoupravnog djelokruga odnosno ingerencije trebale temeljiti na očekivano visokoj razini kvalitete javnih usluga kako bi zadovoljili svoje građane/porezne obveznike/glasače u skladu s raspoloživim proračunskim mogućnostima, koje su, u pravilu, u najvećem broju slučajeva nedostatne.

To je jedan od razloga da njihovo ponašanje u cijelosti tijekom četverogodišnjeg mandata postane monopolističko i da se lokalne (kao i regionalne) vlasti pomalo „odnarde“ od svojih građana. U tom smislu možemo govoriti o pojavama lokalne (ne)demokracije čije je ponašanje manifestacija neefikasnosti, neljubaznosti i birokratiziranosti. Normalno i uobičajeno je da obični građani zaposlenike svih ureda u poslovnoj građi županije, bez obzira da li su zaposlenici ureda obrane, geodetske uprave ili matičnog ureda, percipiraju kao „županiju“, najčešće u negativnom kontekstu.

Stoga bi se u tom okruženju velika pažnja morala usmjeriti na identifikaciju ključnih problema odnosa lokalne administracije i njezinih korisnika, a poglavito na razvoj jednog novog načina razmišljanja u upravljanju lokalnom (regionalnom) administracijom utemeljenog na načelima marketinške koncepcije koja mora postati nositelj budućih uspjeha najmoćnijih, najutjecajnijih i najuspješnijih gospodarskih subjekata. Tako promijenjena administracija morala bi građanstvu pružati pouzdanu i kvalitetnu (javnu) uslugu, kvalificirane i motivirane izvršitelje, a nadasve toliko nedostajuću ljubaznost zaposlenika.

Da bi BPŽ kao regionalna jedinica mogla razviti i implementirati kvalitetnu marketinšku koncepciju u svom okruženju, morala bi ispuniti sljedeće zadaće:

- *„suglasje čelništva BPŽ (županijske uprave) i Županijske skupštine (izabranog predstavničkog tijela) o ciljevima u usvojenom Strateškom planu BPŽ;*
- *postavljanje marketing-strategije BPŽ;*
- *iskreno razumijevanje županijske uprave spram potreba građana BPŽ;*
- *iskreni osjećaj obveze zadovoljavanja javnih potreba građana BPŽ;*
- *inkorporiranje marketinga u način svakodnevnog promišljanja nositelja izvršne vlasti (župana) i upravnih tijela BPŽ;*
- *programiranje treninga za stjecanje temeljnih marketing-znanja izvršitelja u upravnim tijelima (upravnim odjelima, službama, javnim ustanovama) BPŽ;*
- *obveza mjerenja efikasnosti marketing-outputa i*
- *veća odgovornost neposrednih izvršitelja za doseganje postavljenih marketing ciljeva u skladu sa Strategijom BPŽ“ (razrađeno prema Baker, 1995:83-84)*



Zanimljiva su i istraživanja Čule i Marinca koji su istražujući subjektivna (unutarnja) ograničenja u primjeni marketinga u jedinicama lokalne i područne (regionalne) samouprave došli do određenih spoznaja. Njihovo polazište je da „općinska i gradska vijeće te županijske skupštine predstavljaju predstavnička tijela lokalne samouprave“. Ova tijela „donose akte u okviru njihovog djelokruga, obavljajući i druge poslove u skladu s Ustavom, Europskom poveljom o lokalnoj samoupravi, zakonima i statutima“. Pri tome, u kontekstu marketinške koncepcije važno je da „predstavnička tijela imaju pravo odlučivanja o potrebama i interesima građana lokalnog značenja“. Osobito se to odnosi na „uređivanje prostora i urbanističko planiranje, brigu za djecu, socijalnoj skrbi, kulturi, tjelesnoj kulturi te o zaštiti i unapređenju prirodnog okoliša“. Analizirajući kvalifikacijsku strukturu vijećnika u jedinicama lokalne i područne (regionalne) samouprave, došli su do zaključka da „većina njih nema znanja s područja marketinga pa otuda proizlazi i njihovo nerazumijevanje koncepcije marketinga, a samim tim i istraživanja potreba pučanstva lokalne samouprave kao osnovne marketinške aktivnosti“. Pri tome „zanimljiva su razmišljanja lokalnih čelnika da se kao ograničenje primjene marketinga navodi nedostatak proračunskih sredstava“. (Čulo i Marinac, 2010: 125, 126)

**Analiza postojećeg stanja i prijedlozi za njegovo unaprjeđenje** detaljno su obrađeni u **PR BPŽ za razdoblje 2021.-2027. godine** pri čemu se kao bitna značajka marketinškog ponašanja odnosno *prilagođavanje okruženju* djelotvorno pokazuje u *suradničkom odnosu sa stanovništvom i ostalim najširim i najznačajnijim strukturama BPŽ*, kao što su: predstavnici Upravnih odjela BPŽ, Zavoda za prostorno uređenje BPŽ, Centra za razvoj BPŽ, Grada SB, Razvojne agencije Grada SB, Grada Nove Gradiške (NG), predstavnici 8 općina BPŽ, Opće bolnice, HGK Županijske komore SB, HOK Obrtničke komore, Savjeta mladih BPŽ, LAG-a Posavina, LAG-a Zapadna Slavonija, Regionalnog centra za biotehnoška ispitivanja i razvoj BPŽ, CGO BPŽ, Industrijskog parka NG, Udruge žena, HZZ – Područna služba SB JU za zaštićene prirodne vrijednosti BPŽ itd. koji su tijekom cijelog procesa bili najneposrednije uključeni u njezinu pripremu i izradu.

Ciljevi vezani uz *planiranje prihoda i rashoda Županijskog proračuna* koji se odnose na *kvalitetno obnašanje postojećih i budućih obveza* aplicirani su kroz: **Indikativni**

**financijski okvir za provedbu mjera, aktivnosti i projekata.** Za ostvarenje prioriteta, posebnih ciljeva i mjera unutar mandatnog razdoblja 2021. – 2025. godine u proračunu Brodsko-posavske županije za 2022. godinu s projekcijama za 2023. i 2024. godinu te s dodatnom projekcijom za 2025. godinu planirana su sredstva u iznosu od 7.249.538.246 kn. Za ostvarivanje posebnih ciljeva u okviru prioriteta 1. Razvoj konkurentnog i inovativnog gospodarstva te rast zaposlenosti i stope obrazovanja, planirana su sredstva u iznosu od 2.615.271.411 kn. Za ostvarivanje posebnih ciljeva u okviru prioriteta 2. Demografska revitalizacija, kvalitetan život i sigurnost za stabilan razvoj planirana su sredstva u iznosu od 4.009.939.795 kn. Za ostvarivanje posebnih ciljeva u okviru prioriteta 3. Zelena i digitalna tranzicija gospodarstva i društva, planirana su sredstva u iznosu od 287.104.665 kn. Za ostvarivanje posebnih ciljeva u okviru prioriteta 4. Jačanje konkurentnosti Županije i razvoj potpomognutih područja planirana su sredstva u iznosu od 337.222.375 kn.

U svrhu realizacije temeljnog načela praktičnog djelovanja: *otvorenost prema okruženju te strukturna promjena ponašanja* - znači da bi BPŽ na temelju provedene analize u Strategiji razvoja morala planirati takve aktivnosti koje će uz primjenu marketing-mixa (4P: proizvod, cijena, distribucija, promocija) uz dodatna 3P (osoblje, prezentacija i proces) razviti takve aktivnosti, programe i projekte koji će najbolje zadovoljiti potrebe stanovništva BPŽ.

Temeljni ciljevi su već spomenuti u kontekstu pod poglavlja 6.1.1. *Definiranje misije i ciljeva BPŽ kao JP(R)S* i sastavni su dio Strategije, a eventualne i potencijalne sukobljenosti kratkoročnih interesa građana, poduzetnika i BPŽ trebati će rješavati politikom partnerstva, posredovanjem upravnih tijela i nositelja izvršne vlasti (župana) kao katalizatora tih procesa. Jasno je da još uvijek u našoj praksi JLP(R)S ne postupaju ili nedovoljno postupaju po načelima marketinga, kao i da (bi) primjena marketinške koncepcije u njihovom okruženju mora(la) postati pravilo a ne izuzetak, jer samo marketing-pristup predstavlja vjerodostojno jamstvo za zadovoljavanje potreba građana na njihovom području, a to u konačnici pokazuju i dokazuju i primjeri iz razvijenih zapadnih tržišnih ekonomija i demokracija.

## ZAKLJUČAK

Lokalna samouprava je ključni element u političkom sustavu europske liberalne demokracije. Lokalna samouprava je civilizacijska tekovina te je i teorijski i praktično nužna sastavnica suvremenih demokratskih političkih sustava u svijetu.

ZLP(R)S utvrđuje područja koja spadaju u samoupravni djelokrug jedinica lokalne samouprave (općina i gradova) i područne (regionalne) samouprave - županija.

Prema članku 6. ZLP(R)S jedinice područne (regionalne) samouprave, a na njima je u ovom radu akcent, županija je jedinica područne (regionalne) samouprave čije područje predstavlja prirodnu, povijesnu, prometnu, gospodarsku, društvenu i samoupravnu cjelinu, a ustrojava se radi obavljanja poslova od područnoga (regionalnog) interesa, a unutar svojega samoupravnog djelokruga obavljaju poslove kojima se neposredno ostvaruju potrebe građana, a osobito se nosi na poslove iz područja obrazovanja, zdravstva, prostornog i urbanističkog planiranja, gospodarskog razvoja, prometa i prometne infrastrukture, održavanja javnih cesta, planiranja i razvoja mreže obrazovnih, zdravstvenih, socijalnih i kulturnih ustanova, izdavanja građevinskih i lokacijskih dozvola, drugih akata vezanih uz gradnju, provedbe dokumenata prostornog uređenja te ostale poslove sukladno posebnim zakonima.

Županija kao JP(R)S sukladno ZJN je javni naručitelj odnosno obveznik primjene ZJN.

O tome kolika je važnost JN govori činjenica da je ukupna vrijednost JN u 2020. godini U RH iznosila 58.867.283.775 kn bez PDV-a odnosno 73.584.104.718,70 kuna.

Hrvatski ZJN predstavlja relativno (ne)uspješnu kompilaciju između njemačkog i francuskog zakona te u posljednje vrijeme trpi značajne prigovore zbog kompliciranog procesa provođenja postupaka JN, u kojem se čak i oni koji nisu sudionici konkretnog posla mogu žaliti u svakoj fazi provođenja procesa JN, što znatno usporava i produžuje njegovo trajanje zbog tzv. „profesionalnih žalitelja“. Eklatantan primjer je izgradnja Pelješkog mosta), pa su „profesionalni žalitelji“ pored sukoba interesa i koruptivnog ponašanja oblik devijantnog ponašanja u hrvatskom sustavu JN. Istraživanje uglednog „Deloitte“-a jasno potvrđuje kakva je percepcija studentske populacije o tim duboko ukorijenjenim pojavama u hrvatskom društvu čemu smo svakodnevni svjedoci.

Iz samoupravnog djelokruga JLP(R)S razvidno je da se najveći dio njihovih poslova odnosi na zadovoljavanje zajedničkih potreba građana na njihovom području, a najveći dio poslova pripada skupini *društvenih djelatnosti*, pa budući da se radi o razmjenskom odnosu jedinice područne samouprave (županije) i građana nameće se logičnom *primjena marketinške koncepcije* u njihovom okruženju a ponajprije *društvenog marketinga*.

Na primjeru BPŽ kao JP(R)S prikazan je model upravljanja marketingom odnosno primjena marketinške koncepcije u lokalnim i područnim jedinicama.

Za razliku od poslovnog marketinga u kojem je cilj povećanje prodaje, smanjenje troškova poslovanja i povećanje profita, u društvenom marketingu odnosno marketingu JLP(R)S temeljni cilj je povećanje društvenog blagostanja odnosno dostizanje što je moguće više razine zadovoljstva građana/poreznih obveznika/glasača na izborima obavljanjem javnih usluga od strane lokalne (područne) administracije. To samo potvrđuje činjenicu da je primjena suvremene marketinške koncepcije ne samo moguća već i nužna kako u gospodarskim, tako i u društvenim djelatnostima.

BPŽ kao i ostale JP(R)S kroz poslove koje obavljaju zapravo obavljaju niz raznovrsnih javnih usluga, materijalnih i nematerijalnih, koje su često puta neopipljive i građanima neprepoznatljive, iako oni moraju biti u fokusu svake lokalne vlasti. Za što uspješniju primjenu marketinške koncepcije u lokalnom okruženju je od izuzetne važnosti identifikacija ključnih problema odnosa administracije i njezinih korisnika te njezino usmjeravanje na razvoj novog načina promišljanja zasnovanog na načelima marketinške koncepcije poglavito marketinga društvenih djelatnosti.

Marketing će u budućnosti biti fokusiran na realizaciju viših društvenih ciljeva, a prije svega na povećanje kvaliteta života građana te će u njihovim očima biti najuspješnije one lokalne strukture vlasti koje budu najbolje odgovorile na izazove i zahtjeve koje će ti isti građani pred njih postavljati.

Nedvojbeno je da je Županijska razvojna strategija BPŽ pozitivan korak u tom smjeru i da je značajnim dijelom utemeljena na marketing-konceptu, ali će županijska uprava svakako morati uložiti dodatne napore da svoje ponašanje usmjeri u pravcu poštivanja i uvažavanja marketing-načela, što će provođenjem takve poslovne politike rezultirati zadovoljenjem potreba korisnika njenih usluga.

Samo takav pristup doprinijeti će racionalnom i optimalnom funkcioniranju JLP(R)S i ujedno predstavlja i vjerodostojno jamstvo za njihovu realizaciju, čime će lokalna (područna) administracija postati nositelj uspjeha i promicatelj najuspješnijih i najutjecajnijih gospodarskih subjekata na svom području.

Iako je marketing-koncept već značajnim dijelom zaživio u hrvatskoj praksi, poglavito onih najbogatijih i najrazvijenijih županija, još uvijek postoji značajan i dovoljan prostor za nadogradnju, poboljšanja marketing-procesa i dodatna istraživanja.

## POPIS LITERATURE:

### KNJIGE

1. Alija Hrastinski, K. i Graf, D. (2017.): *Novi veliki komentar Zakona o javnoj nabavi 2017*, Poslovna literatura, Zagreb.
2. Alija Hrastinski, K. i Graf, D. (2017.): *Nova zbirka podzakonskih propisa s područja javne nabave 2019*, Poslovna literatura, Zagreb.
3. Bähre, H-D. et al. (2016.): *Priručnik 1- Priručnik o nabavi i upravljanju kategorijama*, EU Twinning Light Projekt 'Podrška sustavu središnje javne nabave u sklopu SDUSJN (tijelo središnje javne nabave Republike Hrvatske)' HR 14 IPA FI 03 16 TWL.
4. Baker, F. P. (1995): *Marketing in a Local Authority*, Journal of Marketing Practice: Applied Marketing Science, Vol. 1, Issue 4.
5. Čulo, I. i Marinac, A.(2010.): *Mjesto i uloga lokalne samouprave u Republici Hrvatskoj*, Heno d.o.o., Požega
6. EK. (2018.): *Javna nabava- smjernice za praktičare*, Europska komisija, Zagreb.
7. Grbac, B. & Lončarić, D. (2010): *Ponašanje potrošača na tržištu krajnje i poslovne potrošnje – osobitosti, reakcije, izazovi, ograničenja*, Ekonomski fakultet Sveučilišta u Rijeci, Rijeka, str. 259-310.
8. Horvat, M. et al. (2018.): *Antikorupcijski vodič za službenike i namještenike u lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi*, Hrvatska zajednica županija.
9. Kesić T., (2006): *Ponašanje potrošača*, Opinio d.o.o., Zagreb
10. Kotler, Ph. Lee, N. (2007.): *Marketing u javnom sektoru – put do bolje izvedbe*, Mate, Zagreb.
11. Kotler, Roberto (1989): *Social marketing, strategies for changing social behavior*, The free press, New York.
12. Kotler, Ph. (1989): *Upravljanje marketingom*, Informator, Zagreb.
13. Meler, M. (2006.): *Marketing lokalne i regionalne samouprave*. U: Brunčić, D. et al.(ur) *Lokalna samouprava: hrvatska i nizozemska iskustva*, Grafika, Osijek.

14. Meler, M.(2005.): *Osnove marketinga*, Sveučilište Josipa Jurja Strossmayera, Ekonomski fakultet, Osijek.
15. MPURH. (2015.): *Antikorupcijski priručnik za državne i lokalne dužnosnike*, Ministarstvo pravosuđa RH.
16. Pavičić, J.(2003.): *Strategija marketinga neprofitnih organizacija*, Masmedia, Zagreb.
17. Stacey, Ralph D. (1993): *Strategic Management and Organisation Dynamics*. Pitman, London
18. Tomašević Lišanin M., (2010): *Profesionalna prodaja i pregovaranje*, Zagreb, HUPUP
19. Turudić, M. (2017): *Pravo javne nabave*; Narodne novine, Zagreb.
20. Zelenika, R., (2000.): *Metodologija i tehnologija izrade znanstvenog i stručnog rada*, Ekonomski fakultet u Rijeci, Rijeka.

## **ČLANCI**

1. Bazala, A. (1988.): *Društveni marketing*, Ekonomski vjesnik,1(2).
2. Budak, J. (2016.): *Korupcija u javnoj nabavi: trebamo li novi model istraživanja za Hrvatsku?*, Ekonomski pregled, 67 (4).
3. Budimir, M. (2013): *Uloga novih tehnologija u procesu odlučivanja*, Ekonomski vjesnik.
4. Čutura, M. (2018.): *Marketing dionika: prema boljem razumijevanju društvene odgovornosti marketinga*, Ekonomska misao i praksa DBK GOD XXVII br. 1.
5. Fertalj, K. et al. (2016): *Upravljanje projektima*, FER, Zagreb.
6. Gelenčer, G. (2019.): *Istraživanje studenata o korupciji i njezinu suzbijanju*, Deloitte.
7. Marinac, A. et al. (2003.): *Primjena marketinga u jedinicama lokalne samouprave s osvrtom na Grad Požegu*, Ekonomski vjesnik br. 1 i 2 (16).
8. Meler, M. (1992.): *Društveni marketing-realitet tržišno organiziranog gospodarstva*, Ekonomski vjesnik,1(5).
9. Meler, M. (2001.): *Marketing jedinica lokalne samouprave*, XVII. Kongres CROMAR-a "Marketing države-marketing hrvatske države-koncepcija, strategija, implementacija", Hrvatska zajednica udruga za marketing, Pula.

10. Paliaga, M. (2002.) *Primjena marketinške koncepcije u jedinicama lokalne samouprave, gradovima i općinama*, RRiF br. 3
11. Serdarušić et al. (2017.): *Zbornik stručnih članaka o javnoj nabavi*, Projekt jednako razvoj d.o.o., Zagreb
12. Šušnjar, T. i Zakarija, A. (2016.): *Transparentnost županija u Republici Hrvatskoj u provođenju bagatelne nabave*, Ekonomska misao i praksa DBK GOD XXVI br. 1.

## **INTERNETSKI I DRUGI IZVORI**

1. BPŽ(2021.): Plan razvoja BPŽ za razdoblje 2021.-2027. godine
2. BPŽ (2021.): Provedbeni program BPŽ za razdoblje 2021.-2025. godine
3. Čičin-Šain, D. (2016): *Strateško planiranje, predavanje iz Menadžmenta* (dostupno na: [https://www.unizd.hr/portals/4/nastavni\\_mat/2\\_godina/menadzment/menadzment\\_08.pdf](https://www.unizd.hr/portals/4/nastavni_mat/2_godina/menadzment/menadzment_08.pdf), pristupljeno 16.03.2022.)
4. Hajdarović, J. (2018): *Kupovno ponašanje potrošača i organizacijskih kupaca*, diplomski rad.
5. Iljazović, B. Što donosi novi Zakon o sprječavanju sukoba interesa? (dostupno <https://www.edusinfo.hr/aktualno/u-sredistu/48806>, pristupljeno 14.03. 2022.)
6. Interna dokumentacija Brodsko-posavske županije
7. Ministarstvo gospodarstva i održivog razvoja (MGIOR): *Portal javne nabave* (dostupno na: <http://www.javnabava.hr/> pristupljeno: 31.01.2022.)
8. MGIOR (2021.): *Statističko izvješće o javnoj nabavi u Republici Hrvatskoj u 2020. godini.*
9. MPU (2017) Ministarstvo pravosuđa i uprave: *Sprječavanje korupcije* (dostupno na [https://mpu.gov.hr/istaknute-teme/antikorupcija/sprjecavanje-korupcije-6174/6174\\_pristupljeno\\_25.02.2022.](https://mpu.gov.hr/istaknute-teme/antikorupcija/sprjecavanje-korupcije-6174/6174_pristupljeno_25.02.2022.)) na: <https://www.edusinfo.hr/aktualno/u-sredistu/48806>, pristupljeno,14.03.2022.)
10. Nacionalno vijeće za konkurentnost, (2014): *Regionalni indeks konkurentnosti 2013.*, Zagreb.



11. Nedeljković, D. (2019): *Šta je to portfolio menadžment?* dostupno na: <https://www.linkedin.com/pulse/%C5%A1ta-je-portfolio-menad%C5%BEment-dragan-nedeljkovi%C4%87?articleId=6597819120715091969>, pristupljeno 18.03.2
12. Stamenić, B. (2021.): *Opasnost korupcije u postupcima javne nabave* (dostupno na: <https://protivkorupcije.udd.hr teme/opasnost-korupcije-u-postupcima-javne-nabave/> (pristupljeno: 9.02.20022.)
13. Škender, D. (2020.): *Kriminal u javnoj nabavi* (dostupno na: <https://darkoskender.com/kriminal-u-javnoj-nabavi/>, (pristupljeno: 10.02.2022.)

## **ZAKONI**

1. Zakon o Državnoj komisiji za kontrolu postupaka javne nabave (Narodne novine br. 18/13);
2. Zakon o financiranju jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave (Narodne novine br. 127/17 i 138/20);
3. Zakon o javnoj nabavi (Narodne novine br. 120/16);
4. Zakon o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi (Narodne novine br. 33/01, 60/01, 129/05, 109/07, 125/08, 36/09, 150/11, 144/12, 19/13, 137/15, 123/17, 98/19 i 144/20) ;
5. Zakon o izmjenama Zakona o Državnoj komisiji za kontrolu postupaka javne nabave (Narodne novine br. 74/14);
6. Zakon o sprječavanju sukoba interesa (Narodne novine br. 143/21);

## POPIS SLIKA

Slika 1: Shethov model.....	10
Slika 2: Webster- Wind model .....	12
Slika 3: Prostorni obuhvat BPŽ .....	61
Slika 4: Model upravljanja marketingom u JLP(R)S-u.....	63

## POPIS TABLICA

Tablica 1. Struktura javne nabave BPŽ u 2020. godini.....	40
Tablica 2. Nove vrijednosti EU pragova od 1. siječnja 2022. ....	42
Tablica 3. Ugovori o javnoj nabavi po predmetu nabave.....	42
Tablica 4. Izdvajanja za investicije BPŽ u 2020. godini .....	44
Tablica 5. SWOT analiza u svrhu određivanja strategije djelovanja.....	73
Tablica 6. SWOT analiza društvenih djelatnosti BPŽ.....	76
Tablica 7. SWOT analiza gospodarstva BPŽ.....	77
Tablica 8. SWOT analiza komunalne infrastrukture i zaštite okoliša BPŽ .....	79
Tablica 9. Prikaz prosječnih ocjena planiranih investicija U PR BPŽ za razdoblje 2021.-2027. ....	82
Tablica 10. Prikaz prosječnih ocjena i proračunskih ulaganja za neke ključne usluge BPŽ u 2020. ....	87

## POPIS GRAFIKONA

Grafikon 1. Struktura javne nabave BPŽ u 2020. god .....	41
Grafikon 2. Vrijednost sklopljenih ugovora BPŽ u kn 2020 .....	41
Grafikon 3. Struktura sklopljenih ugovora VV (u %).....	43
Grafikon 4. Vrijednost sklopljenih ugovora Velikih Vrijednosti (s PDV-om) .....	43
Grafikon 5. Ocjena razine korupcije u RH sada i prije tri godine .....	53
Grafikon 6: Ocjena razine povjerenja u institucije u javnom sektoru u pogledu .....	54
Grafikon 7. Ocjena institucija s obzirom na prisutnost korupcije.....	54
Grafikon 8. Grafički prikaz prosječnih ocjena planiranih investicija u PR BPŽ za razdoblje 2021.-2027. ....	83
Grafikon 9. Prikaz ocjena građana za investiciju: Južna obilaznica 2 .....	84
Grafikon 10. Prikaz ocjena građana za investiciju: Infrastrukturni razvoj Sveučilišta SB .....	84
Grafikon 11. Prikaz ocjena građana za investiciju: Unaprjeđenje.....	85
Grafikon 12. Prikaz prosječnih ocjena i proračunskih ulaganja za neke ključne poslove BPŽ u 2020. ....	88

## PRILOZI

### Prilog 1. Anketni upitnik

## Online anketni upitnik

Poštovani,

Zamolio bih vas da popunite ANONIMNU anketu koja će se koristiti za potrebe istraživanja koje provodim u sklopu izrade Diplomskog rada na temu "ISTRAŽIVANJE PONAŠANJA U JAVNOJ NABAVI U JEDINICAMA LOKALNE I PODRUČNE (REGIONALNE) SAMOPUPRAVE"

Prikupljam anonimna mišljenja i ocjene građana Brodsko-posavske županije vezane za planirane investicije u Brodsko-posavskoj županiji, te zadovoljstvo kvalitetom obnavljanja ključnih poslova u županijskoj upravi Brodsko-posavske županije.

Unaprijed se zahvaljujem svima na ispunjavanju ankete.

---

[Prijavite se na Google](#) da biste spremili svoj napredak. [Saznajte više](#)

**\*Obavezno**

1. Kako biste, po vašem mišljenju, po važnosti (prioritetu) ocijenili planirane investicije Brodsko-posavske županije za razdoblje od 2021. - 2027. ? (za svaki projekt odgovoriti na skali od 1 do 5 ili ne znam) \*

	Ocjena 1	Ocjena 2	Ocjena 3	Ocjena 4	Ocjena 5	Ne znam
Infrastrukturni razvoj Sveučilišta u Slavonskom Brodu	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Unapređenje kvalitete sustava odgoja i obrazovanja (osnovne i srednje škole, fakulteti...)	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Ulaganje u unaprjeđenje sustava zdravstvene zaštite	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Izgradnja sustava navodnjavanja za cjelokupno područje BPŽ-a	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Izgradnja Regionalnog centra za gospodarenje otpadom (RCGO)	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Izgradnja Istočne vezne ceste u Slavonskom Brodu,	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Izgradnja produžene Svačićeve ul. u Slavonskom Brodu	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Izgradnja infrastrukture u Luci Slavonski Brod	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Izgradnja Južne obilaznice Grada Slavonskog Broda: faza II	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Brod 2- Izgradnja sustava odvodnje i aglomeracije	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Brod 3 - Dovod vode u vodoopskrbni sustav	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

2. Kako biste, po Vašem mišljenju, po važnosti (prioritetu) ocijenili svoje zadovoljstvo kvalitetom obnavljanja ključnih poslova u županijskoj upravi Brodsko-posavske županije ? (Za svaki posao odgovoriti na skali od 1 do 5 ili ne znam) \*

	Ocjena 1	Ocjena 2	Ocjena 3	Ocjena 4	Ocjena 5	Ne znam
Županijska administracija (poslovi županijske uprave)	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Potpore gospodarstvu i poljoprivredi (malim i srednjim poduzetnicima, OPG-ima, poljoprivrednicima)	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Obrazovanje, šport i kultura (športske i kulturne manifestacije)	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Potpore zdravstvu i socijalnoj skrbi (izgradnja i obnova bolnica, centara za socijalnu skrb i domova umirovljenika)	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Komunalna infrastruktura (izgradnja cesta, plinovođa, kanalizacije)	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

Podnesi

[Iz briši obrazac](#)

Google nije izradio niti podržava ovaj sadržaj. [Prijava zloupotrebe](#) - [Uvjeti pružanja usluge](#) - [Pravila o privatnosti](#)

Google OBRASCI

## Prilog 2. Primjer izjave o nepostojanju sukoba interesa

Naziv ugovora:

Referentni broj: (Broj poziva na podnošenje ponuda):

Ja, niže potpisani \_\_\_\_\_, imenovan članom Stručnog povjerenstva za provođenje procesa postupka javne nabave, izjavljujem da sam svjestan članka 57.

Financijske Uredbe koji glasi:

1. Svim financijskim izvršiteljima i drugim osobama uključenim u izvršenje proračuna i upravljanje proračunom, uključujući pripremne akte za navedeno, te u reviziju i kontrolu proračuna, zabranjuje se poduzimanje radnji koje bi mogle dovesti do sukoba njihovih interesa s interesima Unije.

Ako postoji takav rizik, dotična osoba suzdržava se od takve radnje i upućuje pitanje dužnosniku za ovjeravanje na osnovi delegiranja ovlasti koji u pisanom obliku potvrđuje postoji li sukob interesa. Dotična osoba o tome obavješćuje u svog nadređenog. Ako se utvrdi postojanje sukoba interesa, dotična osoba prestaje činiti sve radnje vezane za predmetno pitanje. Dužnosnik za ovjeravanje na osnovi delegiranja osobno poduzima daljnje odgovarajuće radnje.

2. Za potrebe stavka 1, sukob interesa postoji ako je ugroženo nepristrano i objektivno obnašanje funkcije financijskog izvršitelja ili druge osobe iz s stavka 1., iz obiteljskih, emocionalnih, političkih ili nacionalnih razloga, ekonomskog interesa ili bilo kojeg drugog zajedničkog interesa s primateljem.

[Ubaciti nacionalna pravila \_\_\_\_\_ u kojima piše da: \_\_\_\_\_ (ako je primjenjivo)]

Ovime izjavljujem da, prema svojim spoznajama, nisam u sukobu interesa sa subjektima koji su [prijavili se za sudjelovanje u ovom postupku javne nabave] [dostavili ponudu za ovu javnu nabavu], kao pojedinci ili članovi konzorcija, ili kao predloženi podizvođači.

Prema mome najboljem znanju i uvjerenju ne postoje, nisu postojale, niti će postojati u bliskoj budućnosti, činjenice ili okolnosti, koje bi mogle dovesti u pitanje moju neovisnost prema bilo kojoj od stranaka.

Potvrđujem da ću u slučaju da otkrijem sukob interesa ili u slučaju da postane očito tijekom postupka odabira/kriterija/[otvaranja] ocjenjivanja/izvršavanja ili izmjena ugovora da postoji takav sukob interesa ili je da nastao, odmah o tome obavijestiti odbor te da ću, u slučaju da bude utvrđen sukob interesa, prestati sudjelovati u postupku ocjenjivanja i svim povezanim aktivnostima.

Potvrđujem također da ću sve informacije koje su mi povjerene čuvati povjerljivima. Neću otkriti povjerljive informacije koje mi budu otkrivene ili koje sam otkrio. Neću informacije koje su mi dane koristiti na neprimjeren način. Posebno pristajem čuvati povjerljivim sve informacije ili dokumente koji su mi otkriveni ili koje otkrijem ili pripremim tijekom, ili kao rezultat, ocjenjivanja i suglasan sam da ću ih koristiti samo za svrhe ovog ocjenjivanja i neću ih otkrivati trećim strankama. Potvrđujem da neću zadržati primjerke informacija dostavljenih u pisanom obliku.

Potpis (datum i mjesto): \_\_\_\_\_

Ime i Prezime: \_\_\_\_\_

Funkcija

## SAŽETAK

U ovom radu se obrađuje problematika značaja primjene i uvođenja marketinške koncepcije u lokalne i područne jedinice. Županije kao regionalne jedinice se javljaju kao *javni naručitelji* roba, radova i usluga u kontekstu svoga samoupravnog djelokruga koji se temelji na zakonu. Kako najveći dio poslova koje one obavljaju pripada skupini društvenih djelatnosti, u njihovom okruženju logična je primjena marketing-koncepcije, a prije svega društvenog marketinga.

Za razliku od *poslovnog marketinga* koji ima za cilj povećanje prodaje, racionalizaciju troškova i maksimiziranje profita, marketing JLP(R)S (društveni marketing) usmjeren je na povećanje društvenog blagostanja i zadovoljenje javnih potreba građana. U tu svrhu se nameće kao nužna primjena elemenata marketing-mixa (4P= proizvod, cijena, distribucija, promocija) koji će uz dodatna tri (3P = personel, presentation, process) razviti takve investicije i poslove odnosno koji će na najbolji mogući način zadovoljiti javne potrebe stanovništva BPŽ. Tek njihovom punom operacionalizacijom stvaraju se neposredni uvjeti da ih se u sljedećem mandatnom razdoblju ponovo izabere na novi četverogodišnji mandat.

Iako je marketing-koncept već značajnim dijelom zaživio u praksi, poglavito onih najbogatijih i najrazvijenijih županija, još uvijek postoji značajan i dovoljan prostor za nadogradnju, poboljšanja marketing-procesa i dodatna istraživanja, kako s aspekta marketinga, tako i u praktičnom, operativnom smislu.

***Ključne riječi: javna nabava, marketing, društveni marketing, javne usluge, marketing-strategija, marketing-mix Brodsko-posavske županije,***



## SUMMARY

This paper deals with the importance of the application and introduction of marketing concepts in local and regional units. Counties as regional units appear as *contracting authorities* for goods, works and services in the context of their self-governing scope based on law. As most of the work they perform belongs to the group of social activities, in their environment it is logical to apply the marketing concept, and above all social marketing.

Unlike *business marketing* which aims to increase sales, rationalize costs and maximize profits, marketing of the Local and regional self-government units (social marketing) is aimed at increasing social welfare and meeting the public needs of citizens. For this purpose, it is necessary to apply the elements of the marketing mix (4P = product, price, distribution, promotion) which, along with an additional three (3P = people, process, physical evidence) will develop such investments and jobs, or which will best satisfy public needs of the Brod-posavina county population. Only with their full operationalization are the immediate conditions created for their re-election to a new four-year term in the next term.

Although the marketing concept has already largely come to life in practice, especially those of the richest and most developed counties, there is still significant and sufficient space for upgrading, improving the marketing process and additional research, both in marketing and in practical, operational terms.

***Keywords: public procurement, marketing, social marketing, public services, marketing strategy, marketing mix of Brod-posavina County,***