

## PUBLIC PROCUREMENT - CHALLENGES FOR SMALL AND MEDIUM ENTERPRISES

### JAVNA NABAVA – IZAZOVI ZA MALA I SREDNJA PODUZEĆA

BEZIC, Smiljana; KROLO CRVELIN, Anita & SUSTIC, Ivona

**Abstract:** *Public Procurement represents significant part of each country's economy, and improvement of Public Procurement system has direct impact on efficiency and legality of Public Procurement procedures and spending tax payers' money. On the other hand, small and medium business sector is significant part of the overall economy of the Republic of Croatia, both by the number of business entities and financial results and by the share of the employed persons in overall economy. Purpose of this paper is to determine possibilities and challenges that Public Procurement provides, in the light of the new law, especially for the small and medium enterprises.*

**Key words:** *public procurement, SMEs, Splitsko-dalmatinska County, empirical research*

**Sažetak:** *Javna nabava predstavlja značajan dio gospodarstva svake zemlje, a unapređenje sustava javne nabave ima izravan utjecaj na ekonomičnost, efikasnost i zakonitost odvijanja postupaka javne nabave i trošenja novca poreznih obveznika. S druge, pak, strane, sektor malog gospodarstva značajan je dio gospodarstva Republike Hrvatske, kako po broju gospodarskih subjekata i financijskim rezultatima poslovanja, tako i po udjelu zaposlenih u odnosu na cjelokupno gospodarstvo. Cilj je rada utvrditi kakve mogućnosti i izazove pružaju poslovi javne nabave, u svjetlu novog zakona, upravo malim i srednjim gospodarskim subjektima.*

**Ključne riječi:** *javna nabava, mala i srednja poduzeća, Splitsko-dalmatinska županija, empirijsko istraživanje*



**Authors' data:** Smiljana **Bezić**, lecturer, University of Split, University Centre for Professional Studies, sbezić@oss.unist.hr; Anita **Krolo Crvelin**, Msc., senior lecturer, University of Split, University Centre for Professional Studies, akroloc@oss.unist.hr; Ivona **Sustić**, senior lecturer, University of Split, University Centre for Professional Studies, isustić@oss.unist.hr

## 1. Uvod

Javna nabava važan je segment svakog gospodarstva što se najbolje ogleda u podatku da je u Republici Hrvatskoj, prema statističkim izvješćima Ministarstva gospodarstva, rada i poduzetništva[1], ukupna vrijednost javnih nabava 2009. godine iznosila 39,6 milijardi kuna. Sustav javne nabave stoga mora osigurati ekonomične i učinkovite postupke kao i racionalno trošenje novca poreznih obveznika pa su, s ciljem njegova unapređenja, učinjeni značajni pomaci. Vlada Republike Hrvatske usvojila je Strategiju razvoja sustava javne nabave s Akcijskim planom njene provedbe, a nadležnost nad sustavom preuzelo je Ministarstvo gospodarstva, rada i poduzetništva[2]. Prema posljednjim podacima[3] u Hrvatskoj je preko 99,5 posto malih i srednjih poduzeća od ukupnog broja registriranih poduzetnika, a upravo njih potaknuti na sudjelovanje u javnoj nabavi jedno je od ključnih načela Zakona o malom gospodarstvu. U tom smislu je, primjerice, Francuska predložila preslikavanje američke sheme kojom je 23% javnog tržišta rezervirano za ovaj sektor[4]. U ovom će se radu nastojati utvrditi kakve mogućnosti i izazove pružaju poslovi javne nabave upravo malim i srednjim gospodarskim subjektima u RH.

## 2. Javna nabava

Sustav javne nabave predstavlja skup propisa i pravila koji državi, njenim tijelima i tijelima s javnim ovlastima propisuju određene postupke prilikom kupnje roba te naručivanju usluga i radova obzirom da tijela s javnim ovlastima ne stječu samostalno financijska sredstva. Temeljni cilj ovih propisa je osigurati gospodarski opravdano trošenje i nadzor proračunskih sredstava odnosno sprječavanje uporabe sredstava poreznih obveznika u proizvoljne svrhe. Cilj javne nabave, najčešće nazivan "Najbolja vrijednosti za novac" obvezuje javnog nabavljača da nabavlja određeni predmet nabave u željenoj količini, željenoj kvaliteti, i to za prihvatljivu cijenu na liberaliziranom tržištu. Politički okvir javne nabave je ostvarenje suradnje privatnog i javnog sektora i prilagodba postupaka javne nabave elektronskom poslovanju. E-nabavom ostvarujemo transparentnost pa je korupcija svedena na najmanju moguću mjeru. Takvim političkim okvirom razvijaju se regionalna gospodarstva, smanjuje nezaposlenost, jačaju obiteljske tvrtke, obiteljski obrti i slično. Sustav javne nabave treba omogućiti ostvarivanje niza gospodarskih koristi u javnom i privatnom sektoru i određenu društvenu korist. Posebno treba istaknuti: unaprjeđenje upravljanja javnim financijama, poticanje tržišnog natjecanja, smanjenje administrativnog opterećenja, sprečavanje korupcije i kriminala, očuvanje okoliša i promicanje izvrsnosti.

## 3. Mala i srednja poduzeća u Republici Hrvatskoj

Razvijena tržišna gospodarstva odavno su prepoznala kako značajan utjecaj na njihov ekonomski i društveni razvitak imaju mala i srednja poduzeća. *Europska povelja o malim poduzećima*[5] ističe kako su upravo ona temeljni potporanj europskog

gospodarstva te glavni izvor zapošljavanja i novih poslovnih ideja. Drugim riječima, nastojanja Europe oko uvođenja nove ekonomije uspjeh će samo ukoliko se mala poduzeća stave na vrh ljestvice prioriteta. Sektor malog gospodarstva značajan je dio nacionalnog gospodarstva, kako po broju gospodarskih subjekata i financijskim rezultatima poslovanja, tako i po udjelu zaposlenih u odnosu na cjelokupno gospodarstvo. Promoviranje i razvitak malog gospodarstva preporuča se ne samo zbog ekonomskog razvitka već i zbog socijalne i političke stabilnosti. Mala poduzeća izravno utječu na dva makroekonomska indikatora zemlje i to na stopu rasta i stupanj razvijenosti gospodarstva[6]. Također, nalazi nedavno provedenih istraživanja[7] na uzorku od 417 europskih poduzeća, pokazali su kako je fleksibilnost malih poduzeća, u odnosu na velika više istaknuta u smislu prilagođavanja promjenama iz okoline, što je i uvjet njihova poslovnog opstanka i razvitka. Naime, s obzirom na njihovu lošiju financijsku fleksibilnost, mala poduzeća za razliku od velikih, pronalaze nove načine zadržavanja svoje pozicije te stoga i pokazuju veću spremnost za prilagođavanje vanjskim prijetnjama. Prema posljednjim podacima Financijske agencije i Hrvatske gospodarske komore[8], subjekti maloga gospodarstva (trgovačka društva) čine 99,5 posto (89.203) ukupnog broja gospodarskih subjekata. Malo gospodarstvo zapošljava 66,3 posto ukupnog broja zaposlenih u hrvatskom gospodarstvu. Ovaj sektor, osim trgovačkih društava (pravne osobe) obuhvaća i obrtnike (fizičke osobe) kojih je u Hrvatskoj 105.495 te zapošljavaju još 148.401 radnika. Malo gospodarstvo Hrvatske (pravne i fizičke osobe) zapošljava 66,3 posto ukupnog broja zaposlenih odnosno 618.841 radnika. Mala trgovačka društva ostvaruju 53,6 posto ukupnog prihoda, 40,8 posto direktnog izvoza, 56,4 posto dobiti nakon oporezivanja te sudjeluju s oko 45 posto u vrijednosti imovine i s 35,6 posto u kapitalu i rezervama. Rezultati poslovanja poduzetnika Hrvatske[9] u prvih devet mjeseci 2009. godine, pokazuju da su mali, srednji i veliki gospodarski subjekti poslovali relativno dobro, jer su ostvarili bruto dobit, iako je manja nego u istome razdoblju 2008. godine. Najbolje rezultate ostvarili su mali poduzetnici, koji su imali 10,1 milijardu kuna bruto dobiti ili 46,1% ukupne bruto dobiti poduzetnika Hrvatske.

#### **4. Rezultati empirijskog istraživanja**

Osnovni cilj istraživanja bio je utvrditi stupanj do kojeg mali i srednji poduzetnici na području Splitsko-dalmatinske županije sudjeluju u poslovima javne nabave, te utvrditi mišljenja i interes anketiranih za istraživački problem. Istraživanje je provedeno anketnom metodom prikupljanja podataka, a rezultati prezentirani u ovom radu odnose se na istraživanje poslova javne nabave u funkciji razvoja poslovanja malih i srednjih poduzeća, te predstavljaju dio opširnijeg istraživanja (obrada nalaza u tijeku) autorica ovoga rada pod nazivom: *Poduzetnik i poduzetništvo – značajne odrednice razvoja hrvatskog gospodarstva*. Podaci su prikupljeni putem anketnog upitnika, tehnikom poštanske ankete, a dijelom direktnim anketiranjem ispitanika. Pitanja su strukturirana kao zatvorena pitanja, uz mogućnost navođenja vlastitih mišljenja u dijelu pitanja. Anketni upitnik upućen je predstavnicima 150 tvrtki, subjekata malog i srednjeg gospodarstva na području Splitsko-dalmatinske županije,

a ispitivanje je provedeno tijekom 2009. godine. Prikupljena su 102 pravilno ispunjena anketna upitnika koji čine uzorak ovog šireg istraživanja.

Od ukupnog broja ispitanih samo su 22 gospodarska subjekta (21,57% ukupnog uzorka) sudjelovala u poslovima javnog nadmetanja. Ostali se (78,43%) uglavnom nisu uključivali u postupke javnih nadmetanja smatrajući ih unaprijed dogovorenima, ili smatrajući da nemaju dovoljan kapacitet za dovršenje takvih poslova.

Poduzetnici koji su bili uključeni u poslove jave nabave (njih 22) čine osnovni uzorak za potrebe analize sudjelovanja malih i srednjih gospodarskih subjekata Splitsko-dalmatinske županije u poslovima javne nabave. Rezultati istraživanja govore kako 21 poduzeće (95,45%) poslove pripremanja ponude za javno nadmetanje čini samo, odnosno to čine osposobljeni radnici njihovih tvrtki. Samo je 1 tvrtka (4,55%) za te poslove angažirala vanjske suradnike, a niti jedna nije angažirala konzultantske tvrtke. Pri tom 54,55% ispitanika smatra da mora dodatno osposobljavati radnike za pripremu valjanih ponuda za javno nadmetanje, što upućuje na zaključak da je samo polovica ispitanih svjesna složenosti postupka javne nabave, i važnosti obuke (ili angažiranja obučениh stručnjaka) u takvim poslovima. Istovremeno 81,82% ispitanih nije nikada zatražilo savjete Ureda za javnu nabavu. Ispitanici uglavnom smatraju (72,73%) da novi Zakon o javnoj nabavi pogoduje ponuditeljima iz Europske unije, dok ih 27,27% nije tog mišljenja. Iako postoji optimizam, ispitanici su podijeljenog mišljenja o tome koliko će novi Zakon o javnoj nabavi uistinu smanjiti korupciju (primjerice visokim novčanim kaznama): 40,91% ih smatra da će novi Zakon uistinu smanjiti korupciju, 18,18% ih smatra da će znatno utjecati na smanjenje korupcije, dok ih 27,27% smatra da će to učiniti u neznatnoj mjeri. Samo 13,64% ispitanika ne vjeruje da će novi zakon utjecati na smanjenje korupcije u postupcima javne nabave.

Prag tzv. *bagatelne nabave* do 75.000 kuna za koju nije potreban postupak javnog nadmetanja 45,45% ispitanih smatra pragom koji pogoduje malim poduzetnicima. 63,64% ispitanih smatra da će taj prag, ipak, pogodovati korupciji. Iako je vidljivo nezadovoljstvo i nepovjerenje u postupak javne nabave samo su dva ispitanika (9,09%) pokrenula žalbeni postupak pred Državnom komisijom za kontrolu postupka javne nabave, pri čemu oba smatraju kako žalbeni postupak nije valjano proveden. Razlozi nepokretanja žalbenog postupaka ostalih ispitanika (njih 20) su: nije bilo potrebe jer su nadmetanja valjano provedena (40%), bilo je razloga, ali mislim da ne bi bilo koristi (35%), bilo je razloga za pokretanje postupka, ali svejedno nismo bili konkurentni za taj posao (25%).

## 5. Zaključak

Značajan preduvjet za pravilno provođenje postupka javne nabave je dostatno znanje o javnoj nabavi kao skupu pravnih propisa za vođenje postupka nabave roba, radova i usluga svih sudionika postupka. U Hrvatskoj je još uvijek nedovoljan broj poduzetnika iz sektora malog gospodarstva koji sudjeluju u javnim nadmetanjima, dijelom zbog nedovoljne upućenosti, a dijelom zbog nedostatka kapaciteta i uvjerenja o korumpiranosti postupaka. U tom je smislu neophodna pravna pomoć malim poduzetnicima, kako bi se, slijedeći preporuke Europske komisije, pojavili kao ravnopravan sudionik na tržištu nabavki javnih naručitelja.

Iako hrvatska mala i srednja poduzeća u ovom trenutku gospodarskog razvoja drastično zaostaju za ekonomskom efikasnošću malog poduzetništva zemalja Europske unije, njihova veća angažiranost u pripremi ponuda za javna nadmetanja, s obzirom na proračunska sredstva koja se za taj segment izdvajaju, značajan je prostor za njihov daljnji rast i razvoj.

## 6. Literatura

- [1] Portal javne nabave, *Dostupno na:* [http://www.javnabava.hr/userfiles/file/Godi%C5%A1nja%20izvje%C5%A1%C4%87a/Statistika%20EOJN\\_01012010.pdf](http://www.javnabava.hr/userfiles/file/Godi%C5%A1nja%20izvje%C5%A1%C4%87a/Statistika%20EOJN_01012010.pdf), *Pristup:* 04-04-2010
- [2] Javna nabava: mini vodič za poslovnu zajednicu, *Dostupno na:* [http://www.bizimpact.hr/admin/js/filemanager/files/edukacija/miniguidesfinalprint/MG\\_PublicProcurementV2.pdf](http://www.bizimpact.hr/admin/js/filemanager/files/edukacija/miniguidesfinalprint/MG_PublicProcurementV2.pdf), *Pristup:* 04-03-2010
- [3] Hrvatska gospodarska komora, Sektor za industriju: Malo gospodarstvo, Zagreb, srpanj, 2009., *Dostupno na:* [http://www2.hgk.hr/en/depts/industry/Malo\\_gospodarstvo\\_2009.pdf](http://www2.hgk.hr/en/depts/industry/Malo_gospodarstvo_2009.pdf), *Pristup:* 04-02-2010
- [4] Internetske stranice Hrvatske agencije za malo gospodarstvo, EU vijesti, *Dostupno na:* <http://www.hamag.hr/pod-infrastruktura.aspVrsta>, *Pristup:* 04-01-2010
- [5] Europska povelja o malim poduzećima (tvrtke), *Dostupno na:* <http://hgk.biznet.hr/hgk/tekst.php>, *Pristup:* 05-04-2004
- [6] Amini, A. (2004). The distributional role of small business in development. *International Journal of Social Economics*, Vol. 31 No. 4, 2004, pp. 370-383, ISSN 0306-8293
- [7] Verdú-Jover, A.; Lloréns-Montes, J. & García-Morales, V. (2006). Environment-Flexibility Coalignment and Performance: An Analysis in Large versus Small Firms, *Journal of Small Business Management*, 44(3), pp. 334-349
- [8] Hrvatska gospodarska komora, Sektor za industriju: Malo gospodarstvo, Zagreb, srpanj, 2009., *Dostupno na:* [http://www2.hgk.hr/en/depts/industry/Malo\\_gospodarstvo\\_2009.pdf](http://www2.hgk.hr/en/depts/industry/Malo_gospodarstvo_2009.pdf), *Pristup:* 04-04-2010
- [9] Operativni plan poticanja malog i srednjeg poduzetništva za 2010. godinu, Vlada RH, Ministarstvo gospodarstva, rada i poduzetništva, Zagreb, veljača 2010.
- [10] Buble, M. & Kružić, D. (2006). Poduzetništvo: realnost sadašnjosti i izazov budućnosti, *RRiF-plus*, Zagreb. ISBN 9536121891
- [11] Kuvačić, N. (2005). *Poduzetnička biblija*, Beretin, Split. ISBN 953-7017-04-4
- [12] Renko, S. (2000). Malo poduzetništvo: izvor ekonomskog progresa Republike Hrvatske, *Ekonomski pregled*, 51 (5-6), str. 495.-508.
- [13] Škrtić, M. (2006): *Poduzetništvo*, Sinergija, Zagreb. ISBN 953-6895-33-1
- [14] Zakon o javnoj nabavi (Narodne novine, br. 110/07 i 125/08)
- [15] Zakon o javno-privatnom partnerstvu (Narodne novine, br. 129/08)
- [16] Zakon o koncesijama (Narodne novine, br. 125/08)
- [17] Zakon o poticanju razvoja maloga gospodarstva (Narodne novine, br. 63/07)
- [18] Zakon o računovodstvu (Narodne novine, br. 109/07)



Photo 011. Roof / Krov