

# DEVELOPMENT OF LEGISLATIVE AND INSTITUTIONAL FRAMEWORK OF PUBLIC PROCUREMENT AND THE IMPACT ON HOSPITAL MANAGEMENT

## RAZVOJ ZAKONODAVNOG I INSTITUCIONALNOG OKVIRA JAVNE NABAVE I UTJECAJ NA POSLOVANJE BOLNICE

MJERTAN, Sanja & RADAKOVIC, Lidija

**Abstract:** *The Republic of Croatia has tendencies for the development of public procurement system, compatible with legal acquest, legislation and standards of European Union, induce of market competition, free movement of goods and services, improve managemet of public finance, transparency, to prevent crime and corruption, prevent discrimination, to establishe objective criteria in decision-making and specialization of participant of public procurement system, in strengthening legal protection and reducing the administrative load. The effect of development of national framework of public procurement is noticeable in management of County General Hospital of Požega.*

**Key words:** *public procurement, value, processes, legislation*

**Sažetak:** *Republika Hrvatska teži razvoju sustava javne nabave, usklađenog s pravnim stečevinama, zakonodavstvom i standardima Europske unije, poticanju tržišnog natjecanja, slobode kretanja roba i usluga, unaprjeđenju upravljanja javnim financijama, transparentnosti, sprječavanju korupcije i kriminala, zabrani diskriminacije, utvrđivanju objektivnih mjerila u odlučivanju, izobrazbi i usavršavanju sudionika u sustavu javne nabave, jačanju pravne zaštite i smanjenju administrativnog opterećenja. Efekti razvoja nacionalnog okvira sustava javne nabave vidljivi su i u poslovanju Opće županijske bolnice Požega.*

**Ključne riječi:** *javna nabava, vrijednost, postupci, propisi*



**Authors' data:** Sanja **Mjertan**, dipl.iur., Opća županijska bolnica Požega, Požega, sanja.mjertan@pozeska-bolnica.hr; Lidija **Radaković**, mr.sc., Opća županijska bolnica Požega, Požega, lidija.radakovic@pozeska-bolnica.hr

## 1. Uvod

Sustav javne nabave u Republici Hrvatskoj (u daljnjem tekstu RH) razvija se iz netržišne ekonomije do postupnog usklađenja sa zakonodavnim okvirom Europske unije (u daljnjem tekstu EU) te uz tradicionalno uže shvaćanje, obuhvaća i koncesije i javno-privatno partnerstvo (Obradović Mazal, 2008). Od samog sustava očekuje se niz gospodarskih koristi u javnom i privatnom sektoru. Razvoj okvira javne nabave utječe na poslovanje obveznika primjene Zakona o javnoj nabavi.

Cilj rada je utvrditi postojanje i utjecaj razvoja nacionalnog okvira sustava javne nabave na poslovanje Opće županijske bolnice Požega (u daljnjem tekstu: Bolnica).

## 2. Zakonodavni i institucionalni okvir javne nabave

Osnova za nacionalni zakonodavni okvir je u zakonodavnom okviru EU koji se temelji na primarnom (Ugovor o osnivanju Europske zajednice (u daljnjem tekstu EZ) i Ugovor o EU: utvrđene temeljne slobode zajedničkog tržišta, propisi i zabrane) i sekundarnom pravu EU (Direktiva Europskog parlamenta i Vijeća 2004/18/EZ i 2004/17/EZ, Direktiva Vijeća 89/665/EEZ i 92/13/EEZ te Uredbe o javnoj nabavi) (Vlada RH, Ured za javnu nabavu, 2006) te sudskoj praksi Europskog suda pravde (Obradović Mazal, 2008). Ulaskom RH u punopravno članstvo EU, sudska praksa Europskog suda će dodatno dobiti na značenju, jer odlukama o prethodnim pitanjima često rješava dileme nacionalnih tijela u predmetima njihove nadležnosti.

### 2.1. Razvoj zakonodavnog i institucionalnog okvira javne nabave

Od početka hrvatskih inicijativa za priključenje EU provodi se usklađenje nacionalnih propisa o javnoj nabavi sa zakonodavnim okvirom EU, a sve veći značaj dobiva u kontekstu pregovaranja za punopravno članstvo u EU. Prvi zakoni su izrađeni na temelju UNCITRAL-ova nacrtu zakona. Od svog osamostaljenja RH je donijela niz propisa u svezi reguliranja sustava javne nabave, te pri tome možemo razlikovati:

1) razdoblje do 1995. god: Nije postajala nacionalna regulativa, ali se u članku 24. Zakona o izvršavanju Državnog proračuna RH za 1994. god. (NN br. 28/94) naznačava potreba nabave putem javnog natječaja za vrijednosti iznad 50.000,00 DEM, a i preuzima se u nacionalno zakonodavstvo i Zakon o općem upravnom postupku (NN br. 53/91).

2) razdoblje od 1995. god. do 1997. god. koje označavaju tri Uredbe o postupku nabave roba i usluga i ustupanju radova (NN, br. 13/95, 25/96 i 33/97), sa sažetim reguliranjem nabave veće vrijednosti korisnika navedenih u popisu i ovlaštenjem Ministarstva financija za usklađenje i nadzor provedbe, temeljena na postupcima nabave Svjetske banke (Regvar, 2008)

3) od 1998. god. do 2001. god:

- Zakon o nabavi roba, usluga i ustupanju radova (NN br. 142/97, 32/01 – reguliranje postupaka javne nabave veće vrijednosti): Svi ranije sklopljeni dugoročni ugovori o nabavi, morali su se obnoviti, uvedeni su novi načini nabave i regulirani uvjeti provedbe nadmetanja.

4) od 2002. god. do 2007. god, gdje su se zasebnim propisima regulirali postupci nabave velike i male vrijednosti i to:

- Zakon o javnoj nabavi (NN br. 117/01, 197/03 i 92/05) koji predstavlja važan korak u usklađenju s pravnom stečevinom EU, iako nije pretočen još uvijek veliki dio odredbi važećih Direktiva. Postupno je ukinuta Uprava Ministarstva financija za usklađenje, koordinaciju i kontrolu javne nabave i ovlast prenešena na zasebna dva subjekta: Ured za javnu nabavu RH i Državnu komisiju za kontrolu postupaka javne nabave, ustanovljeni Zakonom o Državnoj komisiji za kontrolu postupaka javne nabave (NN br. 117/03) i Uredbom o osnivanju Ureda za javnu nabavu Vlade RH (NN br. 179/03 i 98/05), kao prvim institucionalnim okvirom javne nabave.

- Uredba o postupku nabave roba, radova i usluga male vrijednosti (NN br. 14/02) s mogućnosti (čl.4.) ograničenog prikupljanja ponuda i Uredba o objavama i evidenciji javne nabave (NN br 14/02,18/02 i 122/05), te je na snazi Popis obveznika primjene Zakona o javnoj nabavi (NN br.18/06 i 64/07)

5) od 2008. god, važeća je nova regulativa javne nabave:

- Zakon o javnoj nabavi (NN br. 110/07): predstavlja važan iskorak u daljnjem usklađenju s polazištem u Direktivama EZ, a daje i novu ulogu Uredu za javnu nabavu RH (preventivno-instruktivno djelovanje, izobrazba i certificiranje djelatnika i sudionika u postupku javne nabave) (Vuić, 2008) detaljnije uređeno Uredbom o provođenju nadzora kroz obavljanje preventivno-instruktivne djelatnosti (NN br. 14/08) i Uredbom o oblicima, načinima i uvjetima izobrazbe u sustavu javne nabave (NN br. 54/08).

Zakon i nadalje određuje otvoreni postupak kao osnovni način nabave, regulira nabave velike i male vrijednosti, mijenja vrijednosne pragove, sadržaj i tijek ograničenog postupka nabave, ukida ograničeno prikupljanje ponuda, uvodi natjecateljski dijalog kao novi postupak i nove načine provedbe (okvirni sporazum, dinamički sustav nabave i elektroničku dražbu), potiče elektroničku komunikaciju.

- Uredba o uvjetima primjene Jedinog rječnika javne nabave (CPV) (NN br. 13/08) sukladno čl. 35. Zakona o javnoj nabavi: prilikom opisa predmeta nabave naručitelj mora primijeniti Jedinog rječnik javne nabave (CPV) koji sadržava oznake i nazive glavnog rječnika i dodatnog rječnika. Svrha Uredbe je usklađenje s odredbama Direktiva 17 i 18 EEZ, kako bi se osigurao razvoj učinkovitog tržišnog natjecanja u području javne nabave.

- Uredba o načinu izrade i postupanju s dokumentacijom za nadmetanje i ponudama (NN br. 13/08) detaljno propisivanje načina izrade i postupanja. U sustavu javne nabave na snazi su i Uredba o objavama i evidenciji javne nabave (NN br. 13/08), Uredba o sadržaju i načinu dostavljanja izvješća o javnoj nabavi (NN br. 14/08) i Uredba o popisu obveznika primjene Zakona o javnoj nabavi (NN br. 14/08).

## *2.2. Utjecaj na poslovanje Opće županijske bolnice Požega*

Značaj javne nabave se očituje u udjelu javnih izdataka u bruto domaćem proizvodu (u daljnjem tekstu BDP) gotovo 48%, a podaci Ureda za javnu nabavu Vlade RH, temeljeni na izvješćima za 2006. god. govore o ukupnoj vrijednosti evidentiranih javnih nabava 11,77 BDP-a. U Bolnici temeljem izvješća o ugovorenim nabavkama u 2007. god. u odnosu na plan nabave udio je 68%. Otvoreni postupak kao

najtransparentniji postupak, po istraživanju provedenom na temelju svih objava u Službenom glasniku (TED) institucija javnog sektora članica EU (01.05.2004. do 30.04.2005. god.) je najčešći postupak (75% svih vrsta postupaka) nadmetanja, zato što naručitelj kroz ovaj postupak ostvaruje „najbolju vrijednost za utrošeni novac“ (Ivanušec, 2008).

Predmet nabave	Vrsta postupka							
	Javno		Ograničeno		Izravno		Ukupno	
	Br. sklop. ugovora	Iznos u kn bez PDV	Br. sklop. ugovora	Iznos u kn bez PDV	Br. sklop. ugovora	Iznos u kn bez PDV	Br. sklop. ugovora	Iznos u kn bez PDV
Robe	63	7.534.530,24	17	1.650.695,12	3	264.691,42	83	9.449.916,78
Usluge	6	652.160,00	4	318.144,36	3	400.943,34	13	1.371.247,70
Radovi	0	0	4	407.029,21	0	0	4	407.029,21
UKUPNO	69	8.186.690,24	25	2.375.868,69	6	665.634,76	100	11.228.193,69

Tablica 1. Sveukupno nabava male i velike vrijednosti Opće županijske bolnice Požega u 2006. godini

U Bolnici po završetku svih postupaka javne nabave u 2006. god. na vrijednost ugovora u otvorenim postupcima otpada 72,91% ukupnih ugovorenih vrijednosti, u ograničenim postupcima 21,16%, dok udio izravnog ugovaranja iznosi 5,93%. No, Bolnica je u istom periodu po provedbi postupaka nabave velike vrijednosti, zaključila 69 ugovora (100%) po završetku otvorenog postupka nabave i to 63 za nabavu roba s udjelom 92,03% u ukupnoj vrijednosti velikih nabava, te ostalih 6 za usluge s udjelom 7,97%. Po završetku postupaka nabave male vrijednosti u 2006. god. 25 ugovora je sklopljeno nakon završenog postupka ograničenog prikupljanja ponuda, čija je vrijednost 78,11% ukupne ugovorene vrijednosti male nabave, dok je 6 ugovora sklopljeno izravnim ugovaranjem s udjelom 21,89%.

Provedeni su postupci uz primjenu nepromjenjivosti cijena tijekom trajanja ugovora, gdje se pokušala dodatno osigurati likvidnost ustanove i ugovaranjem ekonomski najpovoljnije ponude u postupcima nabave lijekova i potrošnog medicinskog materijala (koji čine 57% vrijednosti Plana nabave). U pripremi i provedbi postupaka timski rade djelatnici različitih zanimanja, koji se kontinuirano osposobljavaju za rad.

### 3. Zaključak

Razvojem okvira sustava javne nabave izravno se utječe na udio i planiranje javne nabave u izdacima financijskog poslovanja Bolnice, provedbu postupaka, a time i na racionalnost poslovanja i razvoj elektroničke opremljenosti. Sustav javne nabave zahtijeva kompleksan pristup i razvoj specijaliziranih stručnjaka i timova za provedbu, radi postizanja što veće efikasnosti i racionalnosti poslovanja u zadanim uvjetima financiranja.

Problem je istovremenost provedbe postupaka godišnje nabavke, poznavanje specifičnosti roba i tržišta, planiranje, dužina trajanja postupaka i propisana obveza ponavljanja, uz istovremenu obvezu kontinuiranog pružanja usluga. Pozitivne strane

su primarno ugovaranje nepromijenjivosti i najnižih cijena, odn. ekonomski najpovoljnijih ponuda, snižavanje, odn. kontrolirani rast cijena u odnosu na indeks porasta cijena i ispod redovnih cijena na tržištu, te time utjecaj na izdatke i likvidnost. Prednost je i transparentnost te mogućnost okvirnih sporazuma kojima bi se ublažili problemi istovremenih postupaka i regulative nabave specifičnih roba poput lijekova čija je nabava, promet i cijena regulirana nizom propisa. Planiranje nabave, timski rad i obrazovanje kadrova doprinijeti će odlučivanju i rješavanju problema, smanjenju mogućih rizika u nabavi, omogućiti sistemski pristup i stvaranje koncepcije rukovođenja nabavom s polazištem u financijskom planu. Buduća istraživanja bi se trebala proširiti na analizu utjecaja novih postupaka javne nabave i novih načina provedbe na poslovanje Bolnice.

#### 4. Literatura

- Ivanušec, D.; Jukić, Z. & Loboja, A. (2008). *Osnove novog sustava javne nabave*, Hrvatska zajednica računovođa i financijskih djelatnika, Zagreb. ISBN 978-953-277-004-9
- Ivanušec, D. (2008). Sprječavanje korupcije u sustavu javne nabave U: *Primjena novog Zakona o javnoj nabavi i podzakonskih propisa*, Hercigonja J (ur.), str. 48-59, Inženjerski biro d.d., Zagreb, ISBN 978-953-262-016-0
- Obradović Mazal, T. (2008). Javna nabava u kontekstu pregovora s Europskom unijom-pravna stečevina Europske unije, U: *Primjena novog Zakona o javnoj nabavi i podzakonskih propisa*, Hercigonja J (ur.), str. 3-37, Inženjerski biro d.d., Zagreb, ISBN 978-953-262-016-0
- Regvar, M. (2008). Razlozi donošenja novog Zakona o javnoj nabavi, U: *Primjena novog Zakona o javnoj nabavi i podzakonskih propisa*, Hercigonja J, str. 38-47, Inženjerski biro d.d, Zagreb, ISBN 978-953-262-016-0
- Vuić, Z. (2008). Nova uloga Ureda za javnu nabavu Vlade Republike Hrvatske U: *Primjena novog Zakona o javnoj nabavi i podzakonskih propisa*, Hercigonja J (ur.), str. 60-78, Inženjerski biro d.d., Zagreb, ISBN 978-953-262-016-0