

EKONOMSKI UČINCI JAVNE NABAVE U ELEKTROENERGETSKOM SEKTORU REPUBLIKE HRVATSKE KAO ČLANICE EUROPSKE UNIJE

Maligec, Saša

Doctoral thesis / Disertacija

2023

Degree Grantor / Ustanova koja je dodijelila akademski / stručni stupanj: **Josip Juraj
Strossmayer University of Osijek / Sveučilište Josipa Jurja Strossmayera u Osijeku**

Permanent link / Trajna poveznica: <https://um.nsk.hr/um:nbn:hr:236:962700>

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

Download date / Datum preuzimanja: **2024-12-24**



Repository / Repozitorij:

[Repository of Doctoral School, Josip Juraj University
in Osijek](#)



SVEUČILIŠTE JOSIPA JURJA STROSSMAYERA U OSIJEKU
DOKTORSKA ŠKOLA

Poslijediplomski interdisciplinarni sveučilišni studij
Europski studiji

Saša Maligec

**EKONOMSKI UČINCI JAVNE NABAVE U
ELEKTROENERGETSKOM SEKTORU
REPUBLIKE HRVATSKE
KAO ČLANICE EUROPSKE UNIJE**

Doktorska disertacija

Mentor: Prof. dr. sc. Branimir Marković, redoviti profesor u
trajnom zvanju

Osijek, 2023.

JOSIP JURAJ STROSSMAYER UNIVERSITY OF OSIJEK
POSTGRADUATE UNIVERSITY DOCTORAL SCHOOL

Postgraduate University Study Program
European Studies

Saša Maligec

**THE ECONOMIC EFFECTS OF PUBLIC
PROCUREMENT IN THE ELECTRIC
ENERGY SECTOR OF CROATIA AS THE
MEMBER OF THE EUROPEAN UNION**

Doctoral thesis

Mentor: Prof. Branimir Marković, PhD, Full professor

Osijek, 2023.

Mentor: **prof. dr. sc. Branimir Marković**, redoviti profesor u trajnom zvanju, Ekonomski fakultet u Osijeku

Zahvala

Doktorski studij i izrada doktorske disertacija za mene je bio veliki izazov u životu. Koliko se na početku studija sve činilo lako dostižno kako je vrijeme odmicalo cilj se, zbog životnih i profesionalnih obveza, činio sve udaljeniji i nedostižniji. U postizanju tog cilja i svladavanju svih izazova koji su se pojavljivali na tome putu uvijek sam imao punu podršku moje supruge Željane i naših kćeri Nikoline i Marije. Zahvaljujem im se na strpljenju koje su pokazale tijekom svih godina mog studiranja. Puno vremena sam oduzeo od njih kako bi se posvetio studiranju i postizanju ovog visokog akademskog stupnja i na tome sam im iskreno zahvalan, osobito supruzi Željani koja je podnijela veliki teret brige za našu obitelj tijekom svih ovih godina. Svoju zahvalu dodatno upućujem i kćeri Nikolini na svim gramatičkim i pravopisnim savjetima kao i na stručnoj lekturi ove doktorske disertacije.

Zahvaljujem se prof. dr. sc. Domagoju Karačiću na svojoj stručnoj i prijateljskoj pomoći tijekom, a osobito u završnoj fazi izrade ove disertacije.

Konačno, zahvaljujem se i mom mentoru prof. dr. sc. Branimiru Markoviću na stručnom vođenju tijekom izrade ove disertacije, a prije svega na strpljenju koje je imao sa mnom tijekom svih mojih padova i uspona u pisanju disertacije. Iako je u vremenu do kraja izrade disertacije otišao u zasluženu mirovinu nije digao ruke od dovršetka ovog našeg zajedničkog uratka i to mi je dalo posebni poticaj da sve ovo zajednički privedemo cilju.

Dug put je prošao od mog ulaska među akademske građane, ali uz dobre ljude oko sebe koji su mi podrškom i savjetima uvijek bili na pomoći cilj je postignut. Hvala svima koje nisam osobno spomenuo, ali svatko tko mi je pružio i najmanju pomoć zna da sam mu iskreno zahvalan i vjerujem da će za to od Boga biti obilno nagrađen.

Sveučilište Josipa Jurja Strossmayera u Osijeku
Doktorska škola

**EKONOMSKI UČINCI JAVNE NABAVE U ELEKTROENERGETSKOM SEKTORU
REPUBLIKE HRVATSKE KAO ČLANICE EUROPSKE UNIJE**

Saša Maligec

Znanstveno/umjetničko područje: 5. Društvene znanosti
Znanstveno/umjetničko polje: 5.14. Interdisciplinarne društvene znanosti

Doktorska disertacija sadrži:

Broj stranica: 312
Broj slika: 42
Broj tablica: 73
Broj literaturnih navoda: 341

Povjerenstvo za ocjenu doktorske disertacije:

1. Prof. dr. sc. Ivana Barković Bojanić, predsjednica
2. Prof. dr. sc. Mirela Župan, članica
3. Prof. dr. sc. Sandra Krtalić, članica

Povjerenstvo za obranu doktorske disertacije:

1. Prof. dr. sc. Ivana Barković Bojanić, predsjednica
2. Prof. dr. sc. Mirela Župan, članica
3. Prof. dr. sc. Sandra Krtalić, članica

Datum obrane: 17. siječanj 2023.

UDK oznaka:

Disertacija je pohranjena u:

1. Nacionalnoj i sveučilišnoj knjižnici Zagreb, Ul. Hrvatske bratske zajednice 4, Zagreb;
2. Gradskoj i sveučilišnoj knjižnici Osijek, Europska avenija 24, Osijek;
3. Sveučilištu Josipa Jurja Strossmayera u Osijeku, Trg Sv. Trojstva 3, Osijek

**Josip Juraj Strossmayer University of Osijek
Doctoral School**

**THE ECONOMIC EFFECTS OF PUBLIC PROCUREMENT IN THE ELECTRIC
ENERGY SECTOR OF CROATIA AS THE MEMBER OF THE EUROPEAN UNION**

Saša Maligec

Scientific/Artistic Area: 5. Social Sciences
Scientific/Artistic Field: 5.14. Interdisciplinary social sciences

Thesis contains:

Number of pages: 312
Number of figures: 42
Number of tables: 73
Number of references: 341

Commission for assessment of the doctoral thesis:

- | | | |
|-----------|--|----------------------------------|
| 1. | Prof. Ivana Barković Bojanić, PhD | , President of Commission |
| 2. | Prof. Mirela Župan, PhD | , member |
| 3. | Prof. Sandra Krtalić, PhD | , member |

Commission for the defense of the doctoral thesis:

- | | | |
|-----------|--|----------------------------------|
| 1. | Prof. Ivana Barković Bojanić, PhD | , President of Commission |
| 2. | Prof. Mirela Župan, PhD | , member |
| 3. | Prof. Sandra Krtalić, PhD | , member |

Date of the thesis defense: 17. january 2023.

UDK label:

Thesis deposited in:

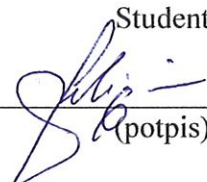
1. National and University Library in Zagreb, Ul. Hrvatske bratske zajednice 4, Zagreb;
2. City and University Library of Osijek, Europska avenija 24, Osijek;
3. Josip Juraj Strossmayer University of Osijek, Trg Sv. Trojstva 3, Osijek

Ime i prezime: Saša Maligec
Matični broj studenta: 36
OIB: 41648803018
E-mail: sasa.maligec@hops.hr
Naziv studija: Poslijediplomski interdisciplinarni sveučilišni studij
Europski studiji
Naslov doktorske disertacije: Ekonomski učinci javne nabave u elektroenergetskom
sektoru Republike Hrvatske kao članice Europske unije
Mentor: Prof.dr.sc. Branimir Marković

**IZJAVA O AKADEMSKOJ ČESTITOSTI,
NE PLAGIRANJU I SUGLASNOSTI ZA OBJAVU
U INSTITUCIJSKIM REPOZITORIJIMA**

1. Izjavljujem i svojim potpisom potvrđujem da je doktorska disertacija isključivo rezultat mog vlastitog rada koji se temelji na mojim istraživanjima i oslanja se na objavljenu literaturu, a što pokazuju korištene bilješke i bibliografija.
2. Izjavljujem i svojim potpisom potvrđujem da sam upoznat/upoznata s pravilima citiranja, znam pravilno citirati izvore drugih autora i da neću (auto)plagirati znanstvene i stručne radove, kao ni mrežne stranice. Također potvrđujem kako ni jedan dio doktorske disertacije nije napisan na nedopušten način, odnosno nije prepisan iz necitiranih radova i ne krši ničija autorska prava.
3. Izjavljujem i svojim potpisom potvrđujem da bez prethodne suglasnosti voditelja studija neću objavljivati niti stavljati drugima na raspolaganje svoju doktorsku disertaciju ili dijelove doktorske disertacije izrađene u okviru poslijediplomskog interdisciplinarnog sveučilišnog studija Europski studiji u Doktorskoj školi Sveučilišta Josipa Jurja Strossmayera u Osijeku.
4. Izjavljujem i svojim potpisom potvrđujem da sadržaj elektroničke inačice doktorske disertacije u potpunosti odgovara sadržaju obranjene i nakon obrane uređene disertacije.
5. Izjavljujem i svojim potpisom potvrđujem da sam suglasan da se trajno pohrani i objavi moja doktorska disertacija u digitalnom repozitoriju Doktorske škole Sveučilišta Josipa Jurja Strossmayera u Osijeku, repozitoriju Sveučilišta Josipa Jurja Strossmayera u Osijeku te javno dostupnom repozitoriju Nacionalne i sveučilišne knjižnice u Zagrebu (u skladu s odredbama Zakona o znanstvenoj djelatnosti i visokom obrazovanju, Narodne novine broj 123/03., 198/03., 105/04., 174/04., 2/07.-Odluka USRH, 46/07., 45/09., 63/11., 94/13., 139/13., 101/14.-Odluka USRH i 60/15.-Odluka USRH).

U Osijeku, 17. siječanj 2023.

Student

(potpis)

Sažetak

Javne nabave najvažniji su instrument javnog sektora kojim se provode investicijski projekti, osobito u elektroenergetske infrastrukturne objekte. Elektroenergetski sektor iznimno je važan sektor u gospodarstvu jer on omogućava dostupnost električne energije svim potrošačima u traženim količinama i adekvatnoj kvaliteti. Električna je energija kao pokretač ušla u gotovo svako područje ljudskog života i upravo je zbog toga potražnja za njom postala iznimno velika. Javna nabava koju provode javni elektroenergetski subjekti ima izravne utjecaje na financijska kretanja u državi jer upravo to područje regulira prisutnost javnih financija na tržištu. Institucije EU i RH razvijale su pravnu regulativu u području javne nabave kako bi se sustav razvijao u pozitivnom smislu s ciljem novih investicija i poduzetničkog djelovanja. Na sustav javne nabave iznimno značajan utjecaj ima pravna regulativa kao i pravosudni sustav koji kontrolira postupke. S obzirom na velike utjecaje javne nabave, ponajviše na tržište roba, radova i usluga, ali i na cijelo društvo, provedeno je istraživanje o ekonomskim utjecajima javne nabave u javnom elektroenergetskom sektoru RH. Za istraživanje su upotrijebljeni javno objavljeni dokumenti u sustavu javne nabave kao i iskustva stručnjaka. Cilj provedenog istraživanja bio je utvrditi korelacije između provođenja postupaka javne nabave u javnom elektroenergetskom sektoru regulirane u skladu sa pravnom regulativom EU i RH i kvalitete (pouzdanosti) javnog elektroenergetskog sustava, istražiti model odabira kriterija za odabir ponude, utjecaj kvalitativnih kriterija odabira ponude na kvalitetu roba, radova i usluga te ukupni odnos prema nekim ekonomskim pokazateljima u gospodarstvu kao posljedicu utjecaja sustava javne nabave. Analizom prikupljenih podataka tijekom istraživanja zaključeno je da je transparentna i efikasna provedba javne nabave ključna za investiranje u infrastrukturne projekte što utječe na kretanje BDP-a, malo i srednje poduzetništvo, likvidnost i sl. Sustav javne nabave bitno utječe na opću likvidnost gospodarstva i skraćivanje rokova plaćanja što omogućuje veću stopu obrta kapitala. Investicije u elektroenergetskom sektoru omogućavaju sigurnost opskrbe potrošača, pouzdanost elektroenergetskog sustava, bolju kvalitetu električne energije i manje cijene električne energije.

Ključne riječi:

javna nabava; ekonomski učinci; Europska unija; elektroenergetski sektor; indikatori uspješnosti javne nabave; investicije; kvaliteta roba, radova i usluga

Summary

Public procurement is the most important instrument of the public sector through which investment projects are implemented, especially in electricity infrastructure facilities. The electricity sector is an extremely important sector in business because it enables electricity to always be available to all consumers in the required quantities and of adequate quality. Electricity as a driver has entered almost every area of human life and which is why its demand has become extremely high. Public procurement carried out by public electricity entities has a direct impact on financial developments in the country because this area regulates the presence of public finances on the market. The EU and Croatian institutions have developed legal regulations in the field of public procurement in order to develop the system in a positive way with the aim of new investments and entrepreneurial activity. The public procurement system is significantly influenced by legal regulations as well as the judicial system that controls procedures. Given the large impacts of public procurement, mostly on the market of goods, works and services, but also on the whole society, a survey was conducted on the economic impacts of public procurement in the public electricity sector of the Republic of Croatia. Documents published in the public procurement system as well as the experiences of experts were used for the research. The aim of the research was to determine the correlations between the implementation of public procurement procedures in the public electricity sector regulated in accordance with EU and Croatian legislation and the quality (reliability) of the public electricity system, to investigate the model of selection criteria, the impact of qualitative selection criteria on product quality, works and services and the overall relationship to some economic indicators in the economy as a result of the impact of the public procurement system. The analysis of data collected during the research concluded that transparent and efficient implementation of public procurement is key to investing in infrastructure projects, which affects GDP trends, small and medium enterprises, liquidity and etc. The public procurement system significantly affects the general liquidity of the economy, and shortening payment deadlines allows for a higher rate of capital turnover. Investments in the electricity sector enable security of supply to consumers, reliability of the electricity system, better quality of electricity and lower electricity prices.

Key words:

public procurement; economic effects; European union; electric energy sector; public procurement successful indicators; investments; quality of goods, works and services.

Sadržaj

1.	Uvod	13
1.1.	Hipoteze i ciljevi istraživanja	14
1.2.	Metodologija istraživanja	20
2.	Električna energija i elektroenergetski sustav	23
2.1.	Električna energija – roba na tržištu	24
2.2.	Električna energija kao javno, privatno i mješovito dobro.....	26
2.3.	Elektroenergetski sustav	31
2.4.	Sektor elektroenergetike u Republici Hrvatskoj.....	34
2.4.1.	Razvoj tržišta električne energije u RH.....	35
2.4.2.	HEP d.d. – nacionalna energetska tvrtka.....	38
2.4.3.	HOPS d.d. – nacionalni operator prijenosnog sustava	44
2.4.4.	HERA – regulatorna agencija	48
2.4.5.	Tržišni sudionici.....	49
3.	Povijest europskih integracija s naglaskom na elektroenergetski sektor	51
3.1.	Integracijski proces u Europi – od Pariškog do Lisabonskog ugovora	52
3.2.	Europsko zajedničko, jedinstveno i unutarnje tržište	55
3.3.	Transeuropske mreže	56
3.4.	Razvoj energetske integracije kroz povijesni put Europe	58
3.5.	Međunarodne organizacije u elektroenergetskom sektoru	59
3.6.	Razvoj europskih propisa u području elektroenergetike	62
3.6.1.	Prvi energetske paket	63
3.6.2.	Drugi energetske paket	64
3.6.3.	Treći energetske paket	64
3.6.4.	Četvrti energetske paket.....	66
4.	Javna nabava u Europskoj uniji i Republici Hrvatskoj	69
4.1.	Načela i standardi Europske unije u području javne nabave	70

4.2.	Pravna stečevina Europske unije o javnoj nabavi	75
4.3.	Važeće direktive u području javne nabave	79
4.4.	Značajnija sudska praksa Suda Europske unije u kreiranju europskog i hrvatskog zakonodavstva u području javne nabave	83
4.4.1.	Principi dodjele ugovora – značajni predmeti	85
4.4.2.	Pravna zaštita – značajni predmeti	88
4.4.3.	Značajni predmeti vezani uz primjenu važećih direktiva.....	90
4.5.	Prilagodba hrvatskog zakonodavstva javne nabave zakonodavstvu Europske unije – stanje prije članstva RH u EU-u	93
4.6.	Pregovori između Hrvatske i Europske unije – Poglavlje 5.: Javne nabave	96
4.6.1.	Analitički pregled hrvatskog zakonodavstva	96
4.6.2.	Pregovaračko stajalište Hrvatske	97
4.6.3.	Zajedničko stajalište Europske unije.....	98
4.7.	Zakonodavno uređenje javne nabave nakon ulaska RH u članstvo EU	100
4.7.1.	Pragovi nabave	107
4.7.2.	Procijenjena vrijednost nabave.....	108
4.7.3.	Plan nabave i registar ugovora	108
4.7.4.	Postupci javne nabave	110
4.7.5.	Sklapanje ugovora o javnoj nabavi za sektorske naručitelje.....	114
4.7.6.	Pravna zaštita u postupcima javne nabave	116
4.8.	Upravljanje i ciljevi javne nabave	123
4.8.1.	Upravljanje javnom nabavom	123
4.8.2.	Ciljevi javne nabave	124
4.9.	Zaključno o javnoj nabavi u EU	130
5.	Analiza sustava javne nabave u elektroenergetskom sektoru RH.....	134
5.1.	Primjena javne nabave u svim društvima HEP grupe u razdoblju 2013. – 2020.	138
5.2.	Uspješnost javne nabave kod naručitelja EE sektora u HEP grupi	150
5.2.1.	Analiza postupaka javne nabave prema predmetu nabave.....	150

5.2.2.	Analiza objavljenih postupaka javne nabave na razini RH i EU	152
5.2.3.	Analiza indikatora prema EU metodologiji ocjene performansi sustava javne nabave	154
5.3.	Utjecaj unutarnjeg tržišta EU na postupke javne nabave EE sektora.....	192
5.4.	Planiranje razvoja elektroenergetskog sustava i planiranje nabave.....	200
5.5.	Utjecaj investicija i kvalitete opreme, radova i usluga na pouzdanost EES.....	216
5.5.1.	Metodologija ocjene ekonomski najpovoljnije ponude	226
5.5.2.	Primjena AHP metode u određivanju vrijednosti pondera.....	235
5.5.3.	Zaključno o utjecajima kvalitativnih kriterija na kvalitetu opreme, radova i usluga na pouzdanost EES.....	242
5.6.	Utjecaj javne nabave EE sektora na likvidnost ponuditelja	243
5.7.	Utjecaj troškova javne nabave kod naručitelja EE sektora.....	249
5.7.1.	Troškovi edukacije radnika uključenih u provedbu postupaka javne nabave	250
5.7.2.	Troškovi objava postupaka javne nabave u EOJN.....	254
5.7.3.	Troškovi žalbenih postupaka.....	255
5.8.	Nedostaci sustava javne nabave i prijedlog unapređenja sustava javne nabave za društva EE sektora i općenito za sektorske naručitelje	258
6.	Zaključak.....	266
7.	Literatura	281
	Popis tablica	304
	Popis slika	308
	Popis grafikona.....	308
	Kratice	311
	Životopis autora.....	312

1. Uvod

Razvojem unutarnjeg tržišta Europske unije (EU) i ulaskom Republike Hrvatske (RH) u punopravno članstvo EU, četiri temeljne slobode (sloboda kretanja roba, kapitala, usluga i ljudi) dobile su dodatni značaj u hrvatskom društvu. Sve četiri temeljne slobode integralni su dio provođenja javnih nabava jer se njima omogućuje tržišno natjecanje ponuditelja što omogućava dobivanje najbolje vrijednosti naručiteljima. Javne nabave postale su najvažniji instrument javnog sektora kojim se provode investicijski projekti, osobito u elektroenergetske infrastrukturne objekte. Naime, javni elektroenergetski subjekti u RH obveznici su primjene javne nabave, stoga oni zbog te činjenice imaju drugačiji položaj na tržištu u odnosu na privatne elektroenergetske subjekte. Javna nabava koju provode javni elektroenergetski subjekti ima izravne utjecaje na financijska kretanja u državi jer upravo to područje regulira prisutnost javnih financija na tržištu. Institucije EU razvijale su pravnu regulativu u području javne nabave kako bi se sustav javnih rashoda razvijao u pozitivnom smislu – da javni i sektorski naručitelji, gdje se nalaze i javni elektroenergetski subjekti, ulažu u nove investicije, a tržišni sudionici odnosno ponuditelji dobiju priliku za poduzetničko djelovanje. Također, s ciljem razvoja unutarnjeg tržišta EU i ukidanjem bilo kakvih ograničenja u ostvarivanju temeljnih sloboda, pravna regulativa u području javne nabave mora biti ujednačena u svim državama članicama. Unutarnje tržište EU kao veliko i organizirano tržište roba, radova i usluga ima značajan utjecaj na funkcioniranje cijelog gospodarstva RH, ali i na funkcioniranje elektroenergetskog sektora (EE sektora). Naime, poduzetnici iz drugih članica EU izravno ili neizravno sudjeluju na tržištu roba, radova i usluga koje se isporučuju odnosno izvršavaju za potrebe subjekata EE sektora.

S obzirom na to da se najveće investicije u elektroenergetskom sektoru koji je u državnom vlasništvu provode javnom nabavom jasno je da se javni novac usmjerava na tržište, što dovodi do značajnih utjecaja na makroekonomske pokazatelje u gospodarstvu. Ukupni utjecaj takvih investicija očituje se u kretanjima BDP-a, utjecaju na malo i srednje poduzetništvo, utjecaju na likvidnost i sl. Vrijednost investicija u EE ima značajnu ulogu i u regionalnom razvoju (zbog organizacijske strukture javnog EE sektora) jer se mnogi mali i srednji poduzetnici uključuju u izvođenje radova, pružanje usluga ili isporuku roba, kao nositelji ugovora ili podugovaratelji.

Na sustav javne nabave iznimno značajan utjecaj ima pravna regulativa (na razini EU i na nacionalnoj razini) kao i pravosudni sustav koji kontrolira postupke javne nabave (brzina i kvaliteta odluka imaju presudnu ulogu u provedbi javne nabave, a posredno tome i u izvršenju javnih rashoda u investicije).

Sustav javne nabave postoji u Hrvatskoj dvadesetak godina i doživio je razne oblike razvoja i korekcija.¹ Veliki je broj sudionika bilo sa strane naručitelja bilo ponuditelja. Odnosi između tih dviju strana uglavnom su usmjereni k zajedničkim ciljevima, odnosno postizanju poslovnog uspjeha te ujedno i gospodarskog razvoja. Iskustva koja sudionici tog sustava imaju mogu biti od dragocjene pomoći u njegovom kvalitetnijem razvoju.²

Uz kompleksan sustav javne nabave nalazi se i ništa manje kompleksan i u mnogočemu jedinstven elektroenergetski sustav koji kroz komplicirani pravni sustav treba doći do kvalitetne opreme, radova i usluga nužnih za pravilno i pouzdano funkcioniranje elektroenergetskog sustava. U konačnici sve dovodi do ekonomskih učinaka jer elektroenergetski sustav postoji da bi potrošače opskrbljivao kvalitetnim proizvodom u količinama koje tržište zahtijeva. Cilj pouzdane opskrbe s jedne je strane radi zadovoljavanja potreba potrošača, a s druge strane radi ostvarivanja profita i pozitivnog poslovanja svih subjekata koji isporučuju električnu energiju u bilo kojoj fazi proizvodnog i opskrbnog dijela prodaje električne energije.

1.1. Hipoteze i ciljevi istraživanja

S obzirom na velike utjecaje javne nabave, ponajviše na tržište roba, radova i usluga, ali i na cijelo društvo, provedeno je istraživanje o ekonomskim utjecajima javne nabave u javnom EE sektoru RH.

Ključna područja istraživanja rada mogu se predstaviti kroz definirane radne hipoteze i ciljeve istraživanja. Na početku istraživanja definirane su sljedeće radne hipoteze:

H1: Transparentni i efikasni postupci javne nabave omogućuju elektroenergetskom sektoru investiranje u infrastrukturne projekte koji su pokretač razvoja gospodarstva Republike Hrvatske. Investicije u elektroenergetskom sektoru imaju bitan utjecaj na kretanje BDP-a, utjecaj na malo i srednje poduzetništvo i likvidnost.

H2: Apsolutno otvoreno unutarnje tržište EU može pozitivno i negativno utjecati na razvoj gospodarstva Hrvatske.

H3: Značajnijim zamahom investicija u elektroenergetskom sektoru omogućava se sigurnost opskrbe potrošača, pouzdanost elektroenergetskog sustava, bolja kvaliteta električne energije i manje cijene električne energije.

¹ Op.a. Prvi Zakon o javnoj nabavi u RH pod tim nazivom stupio je na snagu 1. siječnja 2002. (NN 117/2001)

² O iskustvima stručne javnosti vidi više u stručnom časopisu: „*Bilten javne nabave*“, Temporis savjetovanje d.o.o. Zagreb – dostupno na <https://biltenjavnenabave.hr/>

H4: Model javne nabave s primjenom ekonomski najpovoljnije ponude kao jedinim kriterijem odabira ponuda pozitivno utječe na cjelokupni gospodarski razvoj i kvalitetu robe, usluga i radova iako taj model implicira veće cijene robe, usluga i radova.

H5: Rokovi plaćanja na temelju ugovora sklopljenih kroz sustav javne nabave bitno utječu na opću likvidnost gospodarstva i njihovo skraćivanje omogućuje veću stopu obrta kapitala.

Cilj provedenog istraživanja bio je

- utvrditi korelacije između provođenja postupaka javne nabave u javnom elektroenergetskom sektoru regulirane u skladu sa pravnom regulativom EU i RH i kvalitete (pouzdanosti) javnog elektroenergetskog sustava
- istražiti model odabira kriterija za odabir ponude, utjecaj kvalitativnih kriterija odabira ponude na kvalitetu roba, radova i usluga
- utvrditi ukupni odnos prema nekim ekonomskim pokazateljima u gospodarstvu kao posljedicu utjecaja sustava javne nabave.

Područje istraživanja sustava javne nabave u elektroenergetskom sektoru ima interdisciplinarnu dimenziju (pravnu, ekonomsku i elektrotehničku) jer je sustav pravno utemeljen na europskom i hrvatskom zakonodavstvu, ali najvažniji su ekonomski učinci sustava jer oni pokazuju rezultat cijelog sustava, kao i elektrotehnički učinci (koji nisu predmet razmatranja ovog rada). Temeljno istraživanje vezano uz temu rada i hipoteze provelo se u dvije faze.

U prvoj fazi prikupljene su i strukturirane teorijske informacije iz područja javne nabave u javnom elektroenergetskom sektoru koje se odnose na:

- opis temeljnih pojmova vezanih uz električnu energiju i elektroenergetski sustav uz naglasak na električnu energiju kao javno, privatno i mješovito dobro koje sustav isporučuje
- pregled elektroenergetskih subjekata u Republici Hrvatskoj organiziranih pod utjecajem europskog i nacionalnog zakonodavstva vezanog uz otvaranje tržišta električne energije
- povijesni razvoj europskih integracija s naglaskom na razvoj unutarnjeg tržišta EU i elektroenergetskog sektora Europske unije i elektroenergetskog sektora Republike Hrvatske
- pravnu regulativu Europske unije za područje javne nabave s analizom pravnih pretpostavki iz primarnog i sekundarnog zakonodavstva Europske unije (ugovori, direktive, uredbe i sl.) uz osvrt na važniju sudsku praksu Suda EU

- pregovarački proces Europske unije i Republike Hrvatske (analiza pregovaračkih poglavlja vezanih uz područja javne nabave i elektroenergetskog sektora)
- razvoj nacionalnog zakonodavstva i trenutnog stanja regulative javne nabave u Republici Hrvatskoj.

Električna je energija roba koja ima svoje posebnosti na tržištu, osobito u pogledu nužnosti apsolutne ravnoteže ponude i potražnje, kao i posebnosti vezane uz njezinu isporuku i nemogućnost skladištenja po ekonomski prihvatljivim uvjetima. Upravo su zbog tih specifičnosti tijekom tehnološkog razvoja sustava proizvodnje i isporuke električne energije diljem svijeta nastajale elektroenergetske kompanije zadužene za proizvodnju, prijenos i distribuciju električne energije. S obzirom na potpunu različitost električne energije kao robe, u odnosu na ostale oblike roba, važno je pojasniti temeljne pojmove koji se odnose na električnu energiju i njezinu ulogu u današnjem tehnološki razvijenom društvu, u kojem gotovo svaki čovjekov trenutak života ovisi o dostupnosti električne energije. Današnji čovjek i društvo u cjelini ne bi mogli funkcionirati ni u elementarnim stvarima da nema dostupne električne energije. O tome kolika je njezina važnost u društvu može se samo pretpostavljati jer bi se prava slika mogla steći tek u trenutku kada bi električne energije nestalo u širem području (npr. u cijeloj državi, kontinentu ili čak cijelom planetu) i kroz neko dulje razdoblje. Takav nestanak električne energije (npr. tjedan ili mjesec dana u jednoj državi ili kontinentu) napravio bi nezamislivi učinak. Primjerice, nestanak električne energije učinio bi da cijeli sustav komunikacija prestane s radom (internet, mobilne i fiksne telekomunikacijske linije, radio i televizija), da prestane s radom sustav opskrbe vodom, da se zaustave svi oblici industrijske proizvodnje, svi sustavi čuvanja i distribucije hrane, svi uređaji u zdravstvenim objektima (npr. sustavi za održavanje života u bolnicama), vojni i sigurnosni komunikacijski sustavi, sustavi opskrbe gorivom i dr. Dakle, mnogi sustavi o kojima ovisi život današnjeg čovjeka bili bi ugroženi u svojoj funkcionalnosti: od toga da se čovjek ne bi mogao opskrbiti hranom i vodom pa do sustava sigurnosne ugroze jer ne bi postojala mogućnost obavještanja stanovništva.

Upravo je iz navedenih razloga u većini država svijeta upravljanje, održavanje i razvoj elektroenergetskim sustavom povjeren tvrtkama u državnom vlasništvu koje u pravilu imaju monopolski položaj na tržištu. U određenim dijelovima svijeta, pa tako i u Europskoj uniji, krenulo se u pravcu određenog razvoja slobodnijega tržišta električne energije. Zbog toga je došlo do značajnih restrukturiranja nacionalnih elektroenergetskih kompanija te je dio njihovog poslovanja izložen tržišnom nadmetanju. No zbog sigurnosti opskrbe, države Europske unije mrežni su dio djelatnosti (prijenos i distribuciju) u većini slučajeva ostavile pod upravljanjem države

zadržavanjem većinskog ili apsolutnog vlasništva u tim tvrtkama. Ulaskom Hrvatske u članstvo EU i hrvatska nacionalna elektroenergetska tvrtka, Hrvatska elektroprivreda d.d., doživjela je značajnu transformaciju kao i cjelokupno tržište električne energije, koje do članstva Hrvatske u EU gotovo nije ni postojalo. Trenutno stanje organizacije EE sektora RH zbog svih je zakonskih promjena uzrokovanih pravnim odredbama komunitarnog prava EU, a potom i nacionalnog pravnog poretka, postalo vrlo kompleksno te je u radu prikazan ustroj i opis sudionika koji čine nacionalni EE sektor.

Hrvatska je 1. srpnja 2013. postala punopravna članica EU i prihvatila pravnu stečevinu koju je do tada kroz dugi niz godina EU usvojila i primjenjivala. Povijesni razvoj EU i razvoj pravne stečevine tijekom godina kada Hrvatska nije bila članica kao i nastanak raznih udruženja elektroenergetskih kompanija diljem svijeta i Europe utjecali su na današnji ustroj i funkcioniranje elektroenergetskog sustava, tržišta električne energije i općenito sustava proizvodnje, prijenosa i distribucije električne energije. Nacionalna elektroenergetska poduzeća Europe i svijeta imala su tijekom povijesti svoj put udruživanja i usklađivanja rada, osobito u tehnološkom smislu jer elektroenergetski sustavi moraju biti međusobno povezani kako bi njegova svrha postojanja bila ispunjena, a to je pouzdana i trajna isporuka kvalitetne električne energije potrošačima.

S obzirom na to da je u većini država članica EU jezgra elektroenergetskog sektora (prijenos i distribucija te dio proizvodnje) i dalje u većinskom državnom vlasništvu, a koji je financiran javnim novcem, važno je bilo regulirati potrošnju tog novca na zakonit i transparentan način. Zbog toga su ta državna poduzeća smještena u skupinu koja se naziva sektorski naručitelji i za njih postoje posebna pravila kada na tržištu nabavljaju robe, radove i usluge. Drugim riječima, ti naručitelji primjenjuju pravila javne nabave određena zakonodavstvom EU kao i nacionalnim zakonodavstvima koja imaju obvezu implementiranja odredbi koje propisuje zakonodavstvo EU.

Hrvatska je u postupku pregovaranja o punopravnom članstvu u EU imala posebno poglavlje vezano za javne nabave što je kasnije odredilo ponašanje svih javnih naručitelja na tržištu, pa tako i sektorskih naručitelja iz područja elektroenergetike. Da bi EU došla do ove razine organiziranosti unutarnjeg tržišta nužno je bilo proći dugogodišnji proces integracija, od početnih organizacijskih oblika do današnjeg unutarnjeg tržišta s potpunom slobodom kretanja roba, kapitala, usluga i ljudi. Hrvatska je u pregovaračkom procesu pristupanja prihvatila svu pravnu stečevinu EU, ali i sve ostale društvene, socijalne, političke i ekonomske oblike integracija.

Elektroenergetski sektor EU uz sve je oblike udruživanja elektroenergetskih subjekata reguliran pravnim odredbama EU, poznatim kao energetska paketi, u kojima su sadržana zajednička pravila vezana uz strukturiranje i djelovanje tih subjekata na unutarnjem tržištu EU.

Nakon ulaska u punopravno članstvo Hrvatska je postala obveznica primjene svih novih zakonodavnih rješenja EU i njihove implementacije u nacionalno zakonodavstvo. Zbog toga je 1. siječnja 2017. stupio na snagu novi Zakon o javnoj nabavi (ZJN 2016) u potpunosti usklađen s važećim direktivama EU iz 2014. godine. Navedeni Zakon i odredbe EU zakonodavstva na prilično kompleksan i detaljan način uređuju područje javne nabave i donose brojne odredbe i procedure koje je potrebno primijeniti prilikom provođenja javnih nabava. Kompleksnost ZJN 2016 i ukupna vrijednost javnih nabava u RH pokazuje koliko je zahtjevno provoditi postupke javne nabave te je zbog toga potrebno imati i određene resurse, kao i posebno obučene stručnjake za sustav javne nabave.

Istražena je sva dostupna znanstvena i stručna literatura stručnjaka iz područja javne nabave u RH i značajnim dijelom znanstvena i stručna literatura u EU. Cjelokupna je stručna i znanstvena literatura uz dostupne knjige istražena i u elektroničkim bazama podataka, odnosno upotrijebljeni su elektronički dokumenti. Postoji značajan broj stručnih radova koji obrađuju raznu tematiku iz područja javne nabave, kao i korelacije sa elektroenergetskim sustavom. Javna nabava u elektroenergetskom sektoru ima značajne učinke u području makroekonomije RH, ali su važni i učinci na poslovanje samih elektroenergetskih tvrtki, kao i tvrtki sa strane ponuditelja, što stvara mikroekonomske učinke u tim gospodarskim subjektima. Time se uz relevantnu literaturu iz područja javne nabave, javnih financija (vezano uz javna dobra), makroekonomije i mikroekonomije strukturirao teorijski dio rada. Teorijski dio rada ima važnu ulogu zbog nužnosti poznavanja teorijskoga razvoja područja javne nabave kako bi se na ispravan način razumjeli i interpretirali procesi iz praktičnog područja javne nabave.

U drugoj fazi provedeno je istraživanje područja javne nabave u javnom elektroenergetskom sektoru RH kojim su prikupljeni potrebni podaci za donošenje zaključaka postavljenim u hipotezama rada. Ovim istraživanjem prikupljeni su relevantni podaci koji mogu biti od opće koristi za cjelokupni sustav javne nabave, a osobito za područje elektroenergetike. Zbog potrebe stalne i kvalitetne opskrbe električnom energijom kao i zbog specifičnosti sustava ponude i potražnje za robom koju u pravilu nije moguće držati na zalihama taj je sustav posebno zakonski reguliran u svim područjima i od javnih elektroenergetskih subjekata očekuje se visoki stupanj pouzdanosti i kvalitete isporuke robe i to u vrijeme i količinama koje tržište traži. Stoga je

planiranje razvoja i održavanja sustava ključno za ispunjenje postavljenih zahtjeva pa se zbog toga i kreiraju višegodišnji planovi razvoja elektroenergetskog sustava. Kvaliteta izvođenja radova odnosno pružanja usluga i kvaliteta isporučene robe (opreme) od iznimnog je značaja za cjelokupni sustav i njegovu pouzdanost. Jasno je uspostavljena korelacija između učinkovitog provođenja postupaka javne nabave i pouzdanosti javnog elektroenergetskog sustava. Dodatno na sve utječe i količina financijskih sredstava koja se ulažu u investicije u elektroenergetskom sektoru, ali i održavanje postojeće opreme u sustavu.

Pouzdanost pojedinih komponenti elektroenergetske mreže izravno ovisi o starosti, načinu uporabe i održavanja tih komponenti. Na troškove redovnog i interventnog održavanja najveći utjecaj imaju starost opreme i uvjeti pogona opreme. Starija oprema osjetljivija je na kvarove što izravno utječe na pouzdanost elektroenergetskog sustava i sigurnost opskrbe. Dodatni problem stare opreme u postrojenjima jest otežana nabava rezervnih dijelova što posredno utječe i na veće troškove nabave potrebnih rezervnih dijelova. Prema statističkim podacima elektroenergetskih subjekata, većina objekata elektroenergetske mreže (dalekovodi i transformatorske stanice) izgrađena je prije više od 30 godina. Od 2011. godine značajnije se počelo ulagati u elektroenergetsku mrežu u zamjeni opreme, poglavito sklopne opreme, energetske i mjernih transformatora, opreme dalekovoda i kabelaških vodova te sekundarne opreme za upravljanje i nadzor. Prema planiranim ulaganjima navedenim u desetogodišnjim planovima razvoja prijenosne i distribucijske elektroenergetske mreže, postojeći trend ulaganja u poboljšanje komponenti elektroenergetske mreže bit će na sadašnjim razinama s potencijalnim rastom u skladu s prognoziranim rastom potrošnje električne energije kao i vršnim opterećenjem sustava.

Višegodišnji planovi razvoja elektroenergetskog sektora imaju osnovni cilj da pravilno prikažu planiranje što će se od pojedinih dijelova elektroenergetskih postrojenja izgraditi, rekonstruirati ili na neki način poboljšati. Isti ti planovi zainteresiranoj javnosti pokazuju što EE sektor planira u kratkoročnom i srednjoročnom razdoblju, ali daje i smjernice o iznosima koji se planiraju uložiti odnosno što se može očekivati u budućnosti u sustavu javne nabave EE sektora.

Kvaliteta opreme, radova i usluga od iznimne je važnosti za pouzdanost EES-a, kvalitetu isporučene električne energije i općenito sigurnost opskrbe tako važnim proizvodom kakav je električna energija. Kakva će oprema biti ugrađena, kako će biti izvedeni radovi i izvršene usluge u bitnome zavisi o postupcima javne nabave jer upravo se u dokumentacijama o nabavi definira sve ono što ta oprema, radovi ili usluge trebaju imati u smislu cijene i kvalitete. Tu do značaja dolazi metodologija kojom se ocjenjuju ponude, kao i kvalitetna priprava dokumentacija o nabavi.

Uz postojeće poznate modele relativne i apsolutne metode ocjene ponuda nužno je pravilno odrediti vrijednosti pojedinih kriterija, za što je potrebno primijeniti određene metode višekriterijskog odlučivanja jer zavisno o modelu ocjene ponude dolazi i do financijskog učinka u vrijednostima ponuda.

Sklapanje ugovora temeljem postupaka javne nabave podrazumijeva financijsku obvezu prema drugoj ugovornoj strani. Zakonske odredbe o plaćanju tih obveza pružaju određenu slobodu naručiteljima da definiraju pravila i rokove plaćanja, ali utjecaj tih rokova važan je u svim ugovorima osobito u onima koji se sklapaju s malim i srednjim poduzetnicima.

Kako je sustav javne nabave određen zakonskim odredbama, jasno je da nepoštivanje odredbi podrazumijeva i moguće troškove vezane uz pravne postupke, kao i prekršaje proistekle zbog nepravilnog provođenja postupaka javne nabave. Analizirani su svi nastali troškovi žalbenih postupaka provedenih pri Državnoj komisiji za kontrolu postupaka javne nabave (DKOM) koje su imali subjekti EE sektora.

1.2. Metodologija istraživanja

Provedeno istraživanje obuhvatilo je prikupljanje podataka o svim predmetima javne nabave objavljenim od strane trgovačkih društava koja čine javni EE sektor RH u razdoblju od 1. siječnja 2013. do 31. prosinca 2020. Metodom promatranja i prikupljanja podataka sa internetskih stranica na kojima su objavljeni službeni podaci iz sustava javne nabave prikupljeni i analizirani su sekundarni podaci objavljeni u formalnim i zakonom propisanim objavama i izvješćima koje naručitelji, obveznici javne nabave, moraju javno objavljivati u sustavu Elektroničkog oglasnika javne nabave RH (EOJN). Svi podaci prikupljeni su iz objavljenih dokumenata na portalu EOJN i to u dokumentima: Obavijest o nadmetanju i Obavijest o dodjeli ugovora te u Dokumentacijama o nabavi i Odlukama naručitelja koje se objavljuju vezano uz postupke javne nabave.

Također su u istraživanju prikupljeni podaci iz rješenja Državne komisije za kontrolu postupaka javne nabave objavljena vezano uz žalbene postupke koji su evidentirani u predmetima javne nabave društava EE sektora.

Nakon provedenog prikupljanja podataka istraživanje je nastavljeno analizama i donošenjem zaključaka u svim fazama istraživačkog postupka upotrebom statističkih metoda deskriptivne i

inferencijalne statistike.³ Metodama deskriptivne statistike uređeni su (grupirani), analizirani i opisani statistički podaci prikupljeni i obrađeni u obliku kvantitativnih i kvalitativnih varijabli numeričkim i grafičkim metodama, poput tablica, grafikona i potrebnih izračuna i tumačenja dobivenih rezultata. Nadalje, metodama deskriptivne statistike izračunati su i opisani rezultati vezani uz mjere centralne tendencije (aritmetička sredina, medijan) te mjere varijabiliteta (raspon, standardna devijacija i sl.). Metodama inferencijalne statistike (regresijskom i korelacijskom analizom, Hi-kvadrat testom te analizama vremenskih nizova) analizirane su ekonomske pojave pojedinih varijabli proisteklih iz rezultata istraživanja pojava u sustavu javne nabave EE sektora i temeljem dobivenih rezultata utvrđene su međusobne ovisnosti između tih pojava. Analizama vremenskih nizova utvrđeni su trendovi kretanja i predviđanje pojedinih pojava u narednim godinama iza vremenskog razdoblja provedenog istraživanja. Svi statistički izračuni vezani uz ponašanje varijabli izrađeni su uporabom statističkih funkcija ugrađenih u programski paket MS Excel i provjereni klasičnim statističkim izračunima.

Analizom svih prikupljenih podataka metodama, kako ih opisuje Zelenika (2000), raščlanjeni su prikupljeni podaci kako bi se stekla jasnija predodžba o svim objektima koji su bili dio istraživačkog postupka. Analizirani su svi podaci o objavljenim postupcima javne nabave u promatranom razdoblju koje su proveli javni elektroenergetski subjekti. Time su obrađeni značajni podaci o ukupnim procijenjenim vrijednostima postupaka, broju i vrstama pojedinih postupaka. Provedena je analiza sklopljenih ugovora nastalih kroz analizirane postupke javne nabave, upotrebljivanih kvalitativnih kriterija odabira ponuda, omjera cijene i kvalitativnih kriterija i dr.

Uspješnost provedbe javne nabave kod naručitelja javnog EE sektora analizirana je sukladno metodologiji Europske komisije (EK) koja svake godine ocjenjuje performanse nacionalnih sustava javne nabave država članica. Navedena metodologija prilagođena je za ocjenu sustava javne nabave EE sektora u smislu utvrđivanja ekonomskih utjecaja pojedinih indikatora pa je zbog toga upotrijebljen manji broj indikatora, ali obrađeni podaci analizirani su prema istoj metodologiji.

Analiza je provedena i nad podacima iz godišnjih financijskih izvješća javnih elektroenergetskih subjekata te su izvedeni zaključci potrebni za dokazivanje korelacije između postupaka javne nabave i ostvarenog financijskog rezultata navedenih subjekata. Za potrebe navedene analize upotrijebljeni su javno dostupni podaci iz sustava elektroničkog oglasnika javne nabave, javno

³ O statističkim metodama vidi više u: Horvat, J., Mijoč, J. (2014). *Osnove statistike*. Zagreb: Ljevak.; Gogala, Z., (2001). *Osnove statistike*. Zagreb: Sinergija; Biljan-August, M., Pivac, S., Štambuk, A., (2009). *Uporaba statistike u ekonomiji*, 2.izdanje. Rijeka: Ekonomski fakultet Sveučilišta u Rijeci.

objavljenih financijskih izvješća elektroenergetskih subjekata, statističkih izvješća Uprave za sustav javne nabave Ministarstva gospodarstva, poduzetništva i obrta (nadležnog za sustav javne nabave) i rješenja DKOM-a.

Za donošenje zaključaka na temelju prikupljenih i analiziranih podataka u teorijskom i empirijskom dijelu rada upotrijebljene su metode indukcije i dedukcije. Kako bi se svi pojmovi, utvrđene zakonitosti i postupci jasno opisali, upotrijebljena je metoda deskripcije te metoda generalizacije kojom se uopćavaju pojmovi (od posebnog do općenitijeg pojma). Metodom komparacije provedeno je uspoređivanje istih ili sličnih činjenica, pojava i procesa između usporedivih podataka dobivenih kroz istraživački postupak. Pojedine jednostavnije tvrdnje i zaključci povezane su u složenije i općenitije tvrdnje sa svrhom boljeg i sistematičnijeg proučavanja odnosa među objektima istraživanja upotrebom metode sinteze.

Znanstveni doprinos istraživanja u doktorskom radu odnosi se na:

- sistematizirani pregled razvoja zakonodavstva javne nabave u EU i RH
- prilog ekonomskoj znanosti kroz provedbu istraživanja o ekonomskim učincima javne nabave u elektroenergetskom sektoru RH
- formuliranje prijedloga poboljšanja u sustavu javne nabave važnih za pouzdanost elektroenergetskog sustava temeljeno na prikupljenim podacima iz istraživanja kao i za ukupni razvoj hrvatskog gospodarstva.

2. Električna energija i elektroenergetski sustav

„Energija se pojavljuje u prirodi, tehnici i industriji u različitim oblicima koji se pretvaraju jedan u drugi po načelu održanja (očuvanja) energije: ona se ne može poništiti ni stvoriti već samo promijeniti svoj oblik“ (Udovičić, 2005: 1). Kako Udovičić smatra „energiju se može definirati kao sposobnost rada, a s obzirom na to da je rad svladavanje sile na putu i da se na taj način energija pretvara u rad, dolazi se do zaključka da je potrebno raspolagati energijom kako bi se moglo raditi“ (Udovičić, 2005: 1). Povijesni razvoj društva pokazuje da se svaki prijelaz na viši stupanj razvoja događao u korelaciji s novim otkrićima i novom razinom razvoja u području vezanom uz energiju. Svaki stupanj razvoja ima svoje zahtjeve za energetske potrebama. Od raznih izvora energija koje priroda daje čovjeku na raspolaganje u obliku prirodnih resursa mnogi su se oblici pokazali nepraktičnim za upotrebu zbog samog načina upotrebe ili zahtjevnih oblika transporta do točke eksploatacije. „Do pred kraj 19. stoljeća energija tada raspoloživih prirodnih izvora energije morala se dopremati na mjesto korištenja (drvo, ugljen, nafta) ili se mjesto njihova pridobivanja moralo slagati s mjestom njihova korištenja (vodne snage, vjetar)“ (Kalea, 2007: 11). Naime, energija koja se nalazi čovjeku na raspolaganju dolazi iz prirode, odnosno čovjekove okoline. Udovičić (2005) navodi da prirodne izvore energije možemo pronaći u Zemlji i Suncu te njihovim fizikalnim utjecajima na prirodu (gravitacijske sile). Prirodni oblici energije dijele se na oblike koji se ne obnavljaju i oblike koji se obnavljaju. Važno je napomenuti da izravna upotreba prirodnih oblika energije ima značajno manju korisnost u odnosu na oblike energije koji nastanu pretvorbom tih prirodnih oblika u neki drugi korisniji oblik. Udovičić (2005) navodi da se prirodni oblici energije u najvećem dijelu pretvaraju u razne oblike energije poput kemijske, termičke, mehaničke, kinetičke, potencijalne energije, a iz tih oblika nastaje, među ostalim, danas najkorisniji oblik energije – električna energija. „Tek krajem 19. stoljeća dolazi do početaka korištenja električnom energijom i primjene električnog prijenosa energije na daljinu“ (Kalea, 2007: 11). „Pojedini se konvencionalni oblici energije ne mogu masovno koristiti bez prethodne pretvorbe u električnu energiju“ (Kalea, 2007: 96). Današnje moderno društvo zasnovano na modernim tehnologijama jednostavno više nema mogućnosti funkcionirati bez električne energije. Da bi čovjek pokretao sve što mu je danas na raspolaganju, on mora imati stalnu dostupnost električne energije. Tu se istu električnu energiju raznim uređajima ponovno pretvara u neki drugi oblik čovjeku izravno upotrebljiv.

2.1. Električna energija – roba na tržištu

„Bez električne energije danas, a tako je i od vremena početka njezina komercijalna korištenja, nije moguće zamisliti svakodnevni život ljudi te svekoliki društveni, gospodarski i industrijski razvoj društva“ (Kalea, 2008: 11). Od polovice 20. stoljeća upotreba električne energije dobiva sve veću ekspanziju i ulazi u gotovo svako kućanstvo i industrijski pogon. Sve značajnija uloga električne energije omogućila je snažan razvoj tehnologije, takav da je današnji moderni čovjek postao gotovo ovisan o tehnološkim dostignućima. Električna energija kao pokretač ušla je u gotovo svako područje ljudskog života i upravo je zbog toga potražnja za njom postala iznimno velika. „Osobita svojstva električne energije pridonose tomu da u gospodarstvima svijeta neprekidno raste udio električne energije u ukupno neposredno iskorištenoj energiji. Automatizacija, robotizacija, kompjutorizacija, neslućeni razvoj telekomunikacija, ali i neprestana čovjekova težnja za udobnijim življenjem i lakšim radom, određuju takav smjer kretanja i u budućnosti“ (Kalea, 2007: 95).

„Gledano s tehničko-tehnološkog aspekta, najveći dio električne energije nastaje pretvorbom mehaničke energije koja se dobiva pretvorbom toplinske, potencijalne i kinetičke energije dok se znatno manji dio proizvodnje električne energije ostvaruje (ili se može ostvariti) pretvorbom kemijske energije i energijom Sunčeva isijavanja“ (Udovičić, 2005: 63). „U svim područjima profesionalnog i privatnog života uvelike se primjenjuje električna energija, jer je najčistiji oblik korisne energije, a njezinom se uporabom ne narušava čovjekov okoliš“ (Udovičić, 2004: 129).

Koliko je električna energija vrlo osobit proizvod važan za ekonomski razvitak, govori i činjenica da „planiranje razvitka elektroenergetskoga sektora poštuje osnovne principe koji dolaze do izražaja i pri planiranju općeg društveno-ekonomskog razvitka. Uzimaju se pri tome u obzir tehničko-ekonomske specifičnosti električne energije i elektroenergetski sektor kao dio gospodarstva“ (Udovičić, 2005: 64). „Proizvodnja, prijenos, distribucija i potrošnja električne energije sadrže niz svojstava i obilježja koja oštro izdvajaju elektroenergetiku od ostalih grana energetike i od drugih sličnih privrednih grana. Elektroenergetika postavlja za svoja istraživanja, planiranja, projektiranja, izgradnju i eksploataciju vrlo složenu tehničko-energetsku i ekonomsko-financijsku problematiku koja se ne susreće ni u jednoj drugoj gospodarskoj grani“ (Matutinović i Stanić, 2002: 1031).

Spomenute specifičnosti čine električnu energiju jedinstvenom robom među kojima Udovičić ističe:

- „električna se energija ne može uskladištiti pod ekonomski prihvatljivim uvjetima, što dovodi do toga da pojedina elektrana nije u stanju, bez velikih ekonomskih gubitaka, kontinuirano opskrbljivati potrošače kvalitetnom električnom energijom te se imperativno nameće potreba zajedničkog rada i povezivanja elektrana u elektroenergetskih sustav
- električna se energija proizvodi i prenosi u okviru elektroenergetskog sustava do potrošača. Električna energija se pri svojoj proizvodnji ne da obilježiti, tako da nije znano iz koje elektrane pojedini potrošač fizikalno dobiva energiju. Jedino ispravno je poimanje: svi potrošači zajedno dobivaju energiju od svih elektrana koje su angažirane u nekom trenutku. Stoga se djelatnost proizvodnje i prijenosa u svojem razvitku orijentira prema ukupnom opsegu potrošnje, prema hidrološkim uvjetima i strukturi prirodnih izvora energije, te tehničkom napretku
- razvitak razdiobe električne energije ovisi u mnogo većoj mjeri o načinu i prostornom razmještanju potrošnje električne energije, te se zbog toga taj razvitak planira pod naglašenim utjecajem potrošača i većim stupnjem neizvjesnosti
- električna se energija prenosi od elektrana do potrošača vodovima koji se nalaze pod nadzorom elektroenergetskog sustava, a ne potrošača, zbog čega potrošači ne mogu preprodavati električnu energiju
- elektroenergetski je sustav kapitalno intenzivna djelatnost, tako da se racionalnost u radu i razvitku elektroenergetskog sustava svodi na racionalnost investicijske politike, a u manjoj mjeri na podizanje produktivnosti i rentabilnosti elektroenergetskog sustava kad su investicije već završene. To znači da se u proširenoj reprodukciji dobiva ili gubi bitka za društveno efikasan rad i razvitak elektroenergetskog sustava, te da cijena električne energije mora odražavati troškove proširene reprodukcije
- razvitak elektroprivrede dovodi do koristi i troškova koji imaju dugoročan karakter i protežu se tijekom cijelog vijeka investicije, a nikako se ne svode samo na koristi i troškove u razdoblju izgradnje novih objekata u sustavu
- ne postoji mogućnost supstitucije za električnu energiju u velikom broju njezinih uporaba. Velika kapitalna intenzivnost elektroenergetskog sustava kao i monopolni položaj elektroprivrede u odnosu na potrošače električne energije, mogu biti osnova za društveno neefikasan razvitak elektroprivrede“ (Udovičić, 2005: 64 – 65).

„Električna energija kao sveprisutan i gotovo nezamjenjiv energent služi zadovoljenju mnogih, poglavito elementarnih potreba u svim područjima života. Trošak električne energije sastavni je dio troškova izrade svih proizvoda i usluga kao i troškova života. Cijena električne energije izravno i neizravno određuje razinu životnog standarda: izravno potrošnjom električne energije u kućanstvima, a neizravno cijenom svih proizvoda i usluga“ (Tominov, 2008: 258).

Vlahinić (u: Bodiroga-Vukobart, Rodin i Sander, 2016) smatra da je energija input za gotovo svu robu i usluge, te kako postoji jaka veza između cijena energije s jedne strane i konkurentnosti, zaposlenosti i gospodarskog rasta s druge strane. Prema makroekonomskoj teoriji, kratkoročno povećanje cijena energije dovodi do povećanja razine domaćih cijena i smanjenja proizvodnje zbog većih troškova.

2.2. Električna energija kao javno, privatno i mješovito dobro

Prema svom smislu postojanja, država u području ekonomije ima iznimno važnu ulogu za funkcioniranje cjelokupnog ekonomskog sustava. Tržišno postavljene način funkcioniranja ekonomije nije savršen te zahtijeva međusobnu korelaciju i nadopunjavanje između državnog (javnog) i privatnog (tržišnog) sektora. S obzirom na nesavršenosti tržišta država ima ulogu korektora tih nesavršenosti.

„Država, odnosno vlada ima u ekonomskom životu nekoliko doista važnih funkcija:

1. država osigurava i održava zakonski okvir u kojem i pomoću kojega ekonomija funkcionira
2. država realocira resurse
3. država obavlja preraspodjelu dohotka
4. država nastoji stabilizirati poslovni ciklus, ona intervenira kako bi smanjila nezaposlenost i inflaciju“ (Ferenčak, 2003: 221).

Upravo zbog nesavršenosti tržišta, država mora imati na raspolaganju mogućnosti intervencija na tržištu i to čini putem mehanizma javnog sektora. Naime, država intervenira u gospodarskom životu, odnosno realocira resurse zbog činjenice da tržište nije u stanju osigurati alokacijsku efikasnost ili Pareto⁴ optimalnu alokaciju resursa, jer je prema Ferenčak (2003) stvarno tržište Pareto suboptimalno. „Pareto optimalna alokacija resursa znači da ne postoji alternativni način alokacije koji bi omogućio veću proizvodnju makar i jednog dobra ili usluge, a da pri tome veličina

⁴ Op.a. „Pareto optimalna alokacija resursa znači da ne postoji alternativni način alokacije koji bi omogućio veću proizvodnju makar i jednog dobra ili usluge, a da pri tome veličina proizvodnje ostalih dobara i usluga ostane neizmijenjena i koji bi dakle, omogućio poboljšanje nečijeg blagostanja bez istovremenog smanjenja blagostanja svih ostalih“ (Ferenčak, 2003: 221 – 222).

proizvodnje ostalih dobara i usluga ostane neizmijenjena i koji bi dakle, omogućio poboljšanje nečijeg blagostanja bez istovremenog smanjenja blagostanja svih ostalih.“ (Ferenčak, 2003: 221 – 222). Tržišni mehanizmi su u pravilu učinkoviti kada je riječ o privatnim dobrima i rijetko kada je ovdje nužna intervencija države (eventualno kod pojave monopola⁵ i eksternalija⁶). Sama priroda određenih dobara određuje da neka od njih pripadaju javnim dobrima, odnosno onim dobrima koja su po svojoj prirodi namijenjena istovremenoj uporabi od strane više pojedinaca. Javna dobra čine jedno od najvažnijih područja ekonomije države pa zbog toga država ima bitnu ulogu u proizvodnji javnih dobara, odnosno država osigurava značajna sredstva kako bi omogućila dostupnost javnih dobara. Kod ovakvih dobara djelovanje je države na tržištu nužnost, osobito jer tržište, u pravilu, nije sposobno proizvoditi javna dobra, odnosno osigurati njihovu racionalnu ponudu pa se zbog toga državna intervencija smatra opravdanom. Zahvaljujući tehnološkom razvoju povećava se broj pozitivnih i negativnih eksternalija, ali jednako tako proizvodnja javnih dobara ima značajan utjecaj na ekonomski rast i razvoj države. U području između čistih javnih dobara i privatnih dobara nalaze se mješovita dobra.

Često pitanje koje se postavlja jest koja dobra javni sektor treba staviti na raspolaganje i u kojim količinama. Budući da država upravlja javnim sektorom, politički odnosi i odluke važni su čimbenici koji određuju pitanja dobara koja stavlja na raspolaganje javni sektor.

„U financijskoj se teoriji uglavnom pri traženju odgovora na ta političko-ekonomska pitanja polazilo od situacije u kojoj je tržište zakazalo, tj. od takvih gospodarskih konstelacija u kojima je tržište nesposobno koordinirati ponudu i potražnju. Ocjenjuje se da u slučaju zakazivanja tržišta postoji za državu potencijalna mogućnost odnosno potreba da postane aktivna, pa je stoga prije svega nužno identificirati i istražiti slučajeve zakazivanja tržišta“ (Jelčić, 2001: 371).

„Tradicionalna financijska znanost u tom smjeru se kreće čineći dva koraka:

1. najprije se u okviru teorije o zakazivanju tržišta determinira kod kojih to dobara tržište ne funkcionira, a onda se
2. primijeni korektivni mehanizam odlučivanja, da bi se utvrdile preferencije pojedinaca u odnosu prema tim dobrima“ (Jelčić, 2001: 371).

⁵ Op.a. „Monopol znači postojanje jednog proizvođača-ponuđača jedinstvenog dobra (dobro koje nema bliskog supstrata), koji je, na ovaj ili onaj način, zaštićen od potencijalne konkurencije“ (Ferenčak, 2003: 154).

⁶ Op.a. „Eksternalija je trošak ili korist koju osjećaju oni koji nisu neposredno uključeni u ekonomsku transakciju koja ih izaziva“ (Ferenčak, 2003: 227).

Uloga države i političkih odnosa upravo u ovakvim situacijama ključna je kako ne bi došlo do značajnijih gospodarskih poremećaja. Stoga je bitno da se uspostavi korelacija između razloga zakazivanja tržišta i donesenih korektivnih odluka.

Javna dobra imaju važnu osobinu da su namijenjena zajedničkoj uporabi svih građana i njima se na jednaki način mogu služiti svi građani. Uporabom javnog dobra od strane pojedinca ne umanjuje se mogućnost uporabe istog dobra od strane drugog pojedinca. Ekstremni slučaj javnog dobra jest čisto javno dobro. „Čisto javno dobro može se opisati kao dobro čija proizvodnja zahtijeva sudjelovanje i doprinos većeg broja članova neke zajednice koje je, jednom proizvedeno, na raspolaganju svima, a ne samo onima koji su sudjelovali u njegovoj proizvodnji, jer ne postoji način da se korištenje javnog dobra ograniči samo na one koji su bili angažirani u njegovoj proizvodnji i, konačno, čije korištenje odnosno potrošnja ne smanjuje njegovu ponudu“ (Ferenčak, 2003: 222).

Čista javna dobra, uz već navedenu jednaku dostupnost svima i zajedničku uporabu, besplatna su za sve koji se njima koriste. „Objektivno im nije ni moguće utvrditi cijenu za pojedinog korisnika, ili, ako bi i bilo moguće, to ne bi bilo racionalno zato što uključivanje novog potrošača u korištenje javnog dobra ne proizvodi nikakav dodatni trošak“ (Jurković, 2002: 32). Također, može se reći da je „čisto javno dobro ono dobro koje nije konkurentno u potrošnji, što znači da kada je jednom ponuđeno, dodatni troškovi resursa druge osobe koja troši to dobro jednaki su nuli“ (Rosen, 1999: 65). Odnosno, uključivanje bilo kojeg dodatnog potrošača uzrokuje oportunitetne troškove jednake nuli. Među klasičnim primjerima čistih javnih dobara mogu se nabrojati dobra poput: ulica, trgova, prometnica, šuma, vodnih tokova, rudnih bogatstava i sl. Postojanost čistog javnog dobra nije uvijek stalna, odnosno može tijekom životnog ciklusa doći do određenih promjena, npr. privatizacije nekih dobara, pa time gube osnovne odrednice poput besplatne uporabe. Također, moguće je i povećanje količine čistih javnih dobara kao npr. izgradnja novih ulica, uređenje nasipa na vodnim tokovima i sl.

S obzirom na javnu dostupnost i besplatnost čistih javnih dobara, korisnici tih dobara nisu uopće spremni platiti uporabu navedenih dobara, stoga korisnici niti ne otkrivaju preferencije za čistim javnim dobrima. Zbog navedenog je poznat problem tzv. „*free ridera*“, odnosno problem slobodnog jahača. „Bit problema sastoji se u tome da netko/neki pretpostave ili da je dovoljan broj onih koji će sudjelovati u proizvodnji javnog dobra te da njihov doprinos (istovremeno i njihov trošak) neće biti potrebit ili pak da je broj onih koji će se angažirati, a time i količina novčanih sredstva, sasvim nedovoljan pa je racionalno odustati od takvog projekta. Prema tome, „*free rider*“

je osoba koja besplatno, ne sudjelujući u njegovoj proizvodnji, koristi javno dobro. Budući da je isplativo ovakvo je ponašanje prije pravilo nego izuzetak – ne smanjujući potrošnju privatnih dobara besplatno se mogu koristiti javna dobra“ (Ferenčak, 2003: 222 – 223).

Kako navodi Jurković (2002) dva su temeljna obilježja čistog javnog dobra – nekonkurentnost i neisključivost.

Potpuna suprotnost čistim javnim dobrima jesu privatna dobra. „Privatno dobro je dobro ili usluga koje troši jedna osoba i osnovna obilježja privatnog dobra su suparništvo i isključivost. Suparništvo se odnosi na jednostavnu činjenicu da, *ceteris paribus*, povećanje nečije potrošnje određenog dobra znači smanjenje potrošnje istog dobra od strane druge osobe. Isključivost privatnog dobra znači da kupac takvog dobra stiče ekskluzivno, isključivo pravo njegove potrošnje“ (Ferenčak, 2003: 222). Drugim riječima, „sve koristi od upotrebe jednog dobra ograničavaju se na pojedinca i to dobro koje koristi jedan pojedinac ne može koristiti nitko drugi“ (Jurković, 2002: 32). Svi oni koji ne mogu ili neće platiti cijenu uporabe tog dobra isključuju se iz njegove daljnje uporabe. „Plaćanje cijene privatnog dobra svojevrsna je ulaznica na tržište kojom potrošač privatnog dobra dokazuje sposobnost i spremnost da ga kupi te izražava preferencije za tim dobrom. Osim toga, cijena privatnog na konkurentnom tržištu zadana je i za kupca (potrošača) i za ponuđača i u sebi internalizira sve koristi upotrebe i potrošnje tog dobra“ (Jurković, 2002: 32). Potrošač je dužan izraziti svoje preferencije o privatnim dobrima koja želi kupiti na tržištu kao i koju cijenu je spreman platiti za ta dobra. Subjekti koji nude navedena dobra i subjekti koji žele ta dobra nalaze se na tržištu bez posredovanja države. Država ima određenu ulogu samo u smislu pravne države, odnosno kao mehanizam kontrole valjanog međusobnog odnosa tih subjekata.

Temeljna su obilježja privatnih dobara su konkurentnost i isključivost.

Mješovita su dobra prema Jelčić (2001) ona dobra koja se nalaze između javnih i privatnih dobara i sadrže u sebi samo jednu karakteristiku: ili konkurentnost ili isključivost. Značajan broj dobara na tržištu smješta se u područje mješovitih dobara. Mješovita dobra mogu na tržištu osiguravati oba sektora – javni i privatni. Također, mješovita dobra jesu dobra koja su na tržištu, imaju jasno određenu cijenu i oni subjekti koji nisu spremni platiti potrebnu cijenu mogu biti isključeni iz uporabe mješovitih dobara. Granični trošak uključivanja dodatnog korisnika veći je od nule.

Promatrajući električnu energiju koja je kao resurs potrebna svakom čovjeku, gotovo svakom uređaju i stroju, koja je potrebna u svakom trenutku svim dijelovima društva, postavlja se pitanje u koju kategoriju dobra ona pripada. Električna energija ima značajno drugačiji status na tržištu od svih ostalih dobara. Naime, gledajući iz kuta najčešćeg mjesta uporabe električne energije

(kućanstva i poslovni prostori) može se vrlo jednostavno doći do zaključka da je električna energija privatno dobro jer svaki onaj potrošač koji se želi koristiti električnom energijom mora platiti priključak na elektroenergetsku mrežu i mora platiti svaki potrošeni kWh električne energije. Jasno je da ako potrošač ne plaća utrošak električne energije, opskrbljivač će uskratiti daljnju uslugu opskrbe i potrošač se neće moći koristiti navedenim dobrom. S druge strane, ukoliko se potrošaču ne sviđa kvaliteta usluge jednog opskrbljivača slobodno može (na dereguliranom tržištu) otići drugom opskrbljivaču. Oba su temeljna obilježja privatnog dobra prisutna – konkurentnost i isključivost.

Međutim, električna se energija upotrebljava i za mnoge javne potrebe, odnosno ti ju isti potrošači upotrebljavaju u obliku javnoga dobra. Naime, bilo koji potrošač iz kategorije kućanstava i poslovnih subjekata slobodno, bez naknade rabi električnu energiju koja se pretvara u svjetlosnu u javnoj rasvjeti, uređajima za regulaciju prometa (semafori, rampe, svjetleći znakovi i sl.). Činjenica je da ako grad, općina ili neka druga javna institucija ne plati upotrebu električne energije i potrošači iz kategorije kućanstava i poslovnih subjekata mogu ostati bez mogućnosti upotrebe električne energije za javne potrebe. Takav oblik upotrebe električne energije može se smatrati mješovitim dobrom jer postoji barem jedno obilježje mješovitog dobra.

Električna energija može biti i čisto javno dobro. Postoje određeni slučajevi gdje je neko dobro pokretano snagom električne energije stavljeno jednom na raspolaganje i rabiti ga može neograničeni broj potrošača bez bilo kakvog dodatnog troška. Primjer je takvog dobra svjetionik. „Svjetionici su tipičan primjer javnog dobra koje osigurava država. Oni čuvaju živote i teret. No svjetioničari ne mogu prikupiti pristojbe od brodova, ali kada bi i mogli, to ne bi imalo efikasnu svrhu koja se sastoji u točnom ekonomskom odmjeravanju pristojbi na brodove koji se koriste njihovim uslugama. Svjetlo se najefikasnije može opskrbljivati besplatno, jer ono ne košta više kad upozorava 100 brodova od trenutka kad upozorava samo jedan brod pored obližnjih litica. Ovdje imamo pozitivnu eksternaliju, odstupanje između privatnog i društvenog probitka. Filozofi i političke vođe uvijek su prihvaćali nužnost uloge države kao opskrbitelja takvih javnih dobara“ (Samuelson i Nordhaus, 2000: 32).

Iz svega navedenog jasno se dolazi do zaključka da električna energija nije roba kao sva druga, dostupna na policama nekog supermarketa, već ona ima toliko svojih specifičnosti da je često postavljano pitanje je li električna energija samo roba.

Ona jest roba jer je to dobro koje služi ispunjavanju određenih čovjekovih potreba te se razmjenjuje na tržištu kao i svaka druga roba. „Nisu to potrebe onoga koji je dobro proizveo, već nekoga drugog

člana društva s kojim proizvođač stupa u odnos razmjene, dajući mu svoj proizvod za njegov proizvod ili prodajući mu svoj proizvod za novac. Dakle, bitna su svojstva svakoga proizvoda kao robe otuđivanje razmjenom te podmirivanje tuđih potreba. Svaka korisna stvar može se kao roba promatrati po kvaliteti i kvantiteti. Roba je cjelina mnogih svojstava te na različite načine može biti upotrebljiva. Korisna svojstva robe daju prirodu upotrebne vrijednosti. Kako bi za nju mogla tražiti cijenu, proizvodnja robe traži trošak ili rad i to joj daje atribut vrijednosti te određuje veličinu njezine vrijednosti“ (Enciklopedija, n.d.).

Međutim, roba u obliku električne energije ne bi imala nikakav tržišni učinak ukoliko nije kao i svaka druga roba ponuđena potrošačima, ali to nije moguće klasičnim načinom prodaje robe na policama supermarketa ili malih prodavaonica. Specifičnosti koje ona ima zahtijevaju da postoji poseban opskrbni sustav preko kojeg se izravno od proizvođača električna energija stavlja na raspolaganje potrošačima. Važan dio tržišta električne energije jesu i usluge koje sustav mora osigurati da bi roba (električna energija) bila stavljena potrošačima na raspolaganje. Kao što je već navedeno, gotovo istovremeno se događa proces proizvodnje i potrošnje te su stoga ponuda i potražnja cijelo vrijeme u savršenoj ravnoteži. Naravno, proizvodna postrojenja često su locirana na vrlo velikim udaljenostima od potrošača pa je između njih izgrađen kompleksni elektroenergetski sustav koji služi upravo za pružanje usluge prijenosa i distribucije električne energije između proizvođača i potrošača. Bez tog sustava i tih usluga ta roba nikada ne bi imala svoje kupce.

2.3. Elektroenergetski sustav

„Osnovna uloga elektroenergetskog sustava sastoji se u isporučivanju određene količine električne energije, određene kvalitete i sigurnosti isporuke uz prihvatljive ekonomske uvjete dobave, na čemu se zasniva opći društveni razvitak, fizički porast gospodarstva i njegov kvalitativan razvitak na temelju sve intenzivnije primjene tehničkog napretka“ (Udovičić, 2005: 64).

„Planiranje u elektroenergetskom sustavu sastoji se od dviju posebnih aktivnosti: planiranja razvitka i planiranja korištenja. Navedena planiranja obuhvaćaju razdoblje od više godina do jednog sata, a gdje prestaje jedno planiranje (planiranje razvitka) započinje drugo (planiranje korištenja). Ciljevi su i jednog i drugog planiranja:

- proizvodnja električne energije uz minimum troškova
- sigurna i kvalitetna isporuka električne energije.

Manjkavosti bilo kojeg čimbenika (sigurnosti, kvalitete, minimuma troškova) ide na štetu potrošača“ (Udovičić, 2005: 65).

„Elektroenergetski sustav dio je energetskeg sustava, te se stoga ne može planirati ni razvitak ni korištenje elektroenergetskog sustava bez kompleksnog razmatranja energetske potrošnje i njezina zadovoljenja. Gledajući s aspekta konačnog potrošača, kojemu je cilj sigurna i kvalitetna opskrba energijom uz minimum troškova, optimum se može postići samo dugoročnom energetskeg politikom“ (Udovičić, 2005: 65).

„Osim energetske-ekonomskih kriterija i ograničenja prilikom traženja najpovoljnijih rješenja zadovoljenja energetske potrošnje treba u isto vrijeme uvažiti i mnoge druge faktore koji mogu biti ograničenja u traženju najpovoljnijih rješenja. Ti faktori mogu proizaći iz političkog života, zakonskih normativa, ekonomske snage društva, realnih mogućnosti usvajanja nove tehnologije, međunarodne zaštite okoliša itd. Oni sadrže u sebi elemente prostora i vremena u kojima i na kojima "živi" elektroenergetski sustav i kao takvi moraju se zadovoljiti“ (Udovičić, 2005: 65).

„Zadatak je elektroenergetskog sustava opskrba potrošača-kupaca (točnije njihovih trošila) električnom energijom“ (Kalea, 2007: 195). Elektroenergetski sustav čine generatori, transformatori, vodovi i rasklopna postrojenja koji imaju osnovnu ulogu: proizvesti, prenijeti i distribuirati tražene količine električne energije na tržištu s propisanom kvalitetom isporučene robe. Navedeni je sustav potreban jer je vrlo nepraktično ili gotovo nemoguće izgraditi toliki broj proizvodnih postrojenja da bi svaki potrošač imao vlastiti priključak na proizvodno postrojenje, a k tome još i da bude pouzdano napajan. Ekonomski je racionalnije izgraditi veće proizvodne jedinice (elektrane) i putem mreže dalekovoda, transformatorskih i rasklopnih postrojenja povezati potrošače u jedan veliki, ali pouzdan sustav opskrbe električnom energijom. Kvaliteta elektroenergetskog sustava omogućuje da i u slučaju kvara u određenom dijelu mreže sustav i dalje opskrbljuje sve ostale potrošače, a vrlo često se i potrošačima zahvaćenim kvarom postrojenja omogućuje opskrba zbog zalihosti sustava i mogućnosti prespajanja na druge izvore ili druge dijelove mreže.

„Kada je riječ o mrežama, uvijek se podrazumijeva da u mreži postoje čvorne točke. Te točke moraju biti tako koncipirane da se u svakom trenutku na njih može priključiti potrošač ili izvor izravno ili neizravno preko nekog prijenosnog sustava na tehnički i ekonomski zadovoljavajući način“ (Udovičić, 2005: 76). Te čvorne točke u elektroenergetskom sustavu nazivaju se transformatorske stanice i rasklopna postrojenja. Gledano s tehničke strane mreža se dijeli na prijenosnu i distribucijsku mrežu, a temeljna je razlika u naponskim razinama na pojedinoj mreži.

„Osnovne su jedinice prijenosne i distribucijske mreže:

- rasklopna postrojenja (prekidači, rastavljači, sabirnice, pomoćni uređaji)
- vodovi
- transformatori
- jedinice za kompenzaciju jalove snage“ (Kalea, 2007: 165).

„Po funkcionalnoj podjeli prijenosnu mrežu čine vodovi i postrojenja, čija opterećenja – po veličini i smjeru – prvenstveno ovise o trenutnom angažmanu elektrana, a ne o potražnji u pojedinim čvorištima mreže, dok distribucijsku mrežu čine vodovi i postrojenja koji iz tih čvorišta – samo u jednom smjeru – razvode energiju do kupaca (potrošača) te je opterećenje te mreže uvjetovano prvenstveno potražnjom električne energije, bez obzira na nazivni napon mreže“ (Kalea, 2007: 163).

Cijeli elektroenergetski sustav sastavljen samo od elemenata prijenosne i distribucijske mreže ne bi imao nikakvog smisla da na početku sustava ne postoje izvori koji generiraju električnu energiju.

Električna energija proizvodi se u elektranama odnosno u postrojenjima u kojima se neki prirodni oblik energije pretvara (preobražava, preoblikuje, transformira) u električnu energiju. „Elektrane služe za masovnu proizvodnju električne energije kojom se napajaju električne mreže, prenoseći i distribuirajući tu električnu energiju do svakog kupca – potrošača“ (Kalea, 2007: 117).

Uz navedene dijelove koji čine mrežni dio elektroenergetskog sustava i proizvodna postrojenja imaju svoja rasklopna i transformatorska postrojenja, ali najvažniji elementi elektrane jesu generatori, uređaji u kojima se mehanički oblik energije transformira u električnu energiju.

Jedan od najznačajnijih faktora funkcionalnosti elektroenergetskog sustava jest međusobno povezivanje sustava pojedinih država u jedan veliki međunacionalni elektroenergetski sustav. „Nacionalni elektroenergetski sustavi međusobno su povezani interkonekcijskim dalekovodima i tvore kontinentalne sustave u istovremenom pogonu, kakav je primjerice europski elektroenergetski sustav u koji je integriran i hrvatski sustav“ (Kalea, 2008: 11).

„Povezivanjem više državnih (ili unutardržavnih, u država velikih prostornih obuhvata) elektroenergetskih sustava nastaju elektroenergetske interkonekcije (interkonektirani elektroenergetski sustavi) i to radi:

- potpunijeg iskorištenja novih velikih ekonomičnih elektrana, dakle njihova potpunog angažiranja odmah nakon izgradnje;

- boljeg kombiniranja različitih hidroloških i potrošačkih karakteristika pojedinih sustava, izbjegavanja preljeva u hidroelektranama i smanjenja utroška goriva u termoelektranama;
- smanjenja rotirajuće i hladne rezerve u sustavima, uz povećanu sigurnost u svim međusobno povezanim elektroenergetskim sustavima“ (Kalea, 2006: 79).

Kako bi se postigla potpuna funkcionalnost cijelog elektroenergetskog sustava potrebno je sve glavne elemente povezati u funkcionalnu cjelinu. Za upravljanje tim sustavom ili pojedinim njegovim dijelovima osnivaju se trgovačka društva koja u sebi imaju sve potrebne resurse: materijalne i ljudske.

2.4. Sektor elektroenergetike u Republici Hrvatskoj

Elektroenergetski sustav na prostorima Republike Hrvatske tijekom posljednjih desetak godina doživljava bitne promjene. Gotovo cjelokupna mreža dalekovoda, transformatorskih stanica i rasklopnih postrojenja, kao i većina proizvodnih postrojenja nalazi se u vlasništvu i pod upravljanjem javnog trgovačkog društva – Hrvatske elektroprivrede d.d. i njezinih ovisnih društava. Tek je manji dio postrojenja u vlasništvu drugih investitora, a osobito se to odnosi na postrojenja vezana uz proizvodne pogone iz obnovljivih izvora (vjetroelektrane, elektrane na biomasu, solarne elektrane i sl.). S obzirom na to da je Hrvatska elektroprivreda kao državno poduzeće imala apsolutni monopol nad tržištem električne energije taj manji dio sustava u vlasništvu drugih investitora nastao je unazad posljednjih 10 – 15 godina kako se postupno otvaralo tržište električne energije. Novom zakonodavnom regulativom preuzetom iz pravne stečevine Europske unije, Republika Hrvatska otvorila je tržište električne energije te je jednim dijelom ukinula monopolni položaj Hrvatske elektroprivrede. Hrvatska elektroprivreda (i njezina ovisna društva) ima potpuni monopol nad vlasništvom, upravljanjem, izgradnjom i održavanjem mreže jer je taj dio sustava ostao potpuno reguliran od strane države, što je u skladu s europskim propisima.

„Opskrba energijom preduvjet je gospodarskog i socijalnog napretka. Da bi se opskrba energijom pospješila, država mora sudjelovati u političkom i regulatornom podupiranju energetske sigurnosti kao razvojne sastavnice hrvatskog gospodarstva. Energetski sektor jest infrastrukturna, ali i poduzetnička te potencijalno izvozno orijentirana djelatnost pa stoga može biti zanimljiva ulagačima“ (Brnabić i Ivkošić, 2013: 890).

2.4.1. Razvoj tržišta električne energije u RH

Europska unija svoju ekonomsku integraciju temelji na četiri temeljne slobode: slobodnom kretanju roba, ljudi, usluga i kapitala. Budući da je električna energija roba, doduše nešto specifična, Europska je unija u duhu temeljnih sloboda smatrala da i za nju treba imati slobodno tržište na kojem će svi subjekti moći slobodno i ravnopravno sudjelovati. Zbog povećanja potražnje za električnom energijom, značajna je i sloboda kretanja kapitala, a posredno zbog toga i sloboda kretanja ljudi i usluga. Naime, u elektroenergetskom sektoru događaju se velike kapitalne investicije te su sve četiri temeljne slobode važne za razvoj tog sektora.

„Početni razlozi za reformu elektroenergetskog sektora i uvođenje tržišta podrazumijevali su četiri aspekta:

1. povećanje kvalitete električne energije,
2. tržišno reguliranje cijena električne energije,
3. uvođenje novih tehnologija,
4. povećanje efikasnosti sustava“ (Granić, Majstrović i Sabolić, 2010: 2).

Europska je unija tijekom pregovora s Republikom Hrvatskom o poglavlju br. 15 (Energetika) definirala četiri mjerila za zatvaranje poglavlja br. 15, među kojima je bilo i pitanje „jačanja tržišta električne energije i prirodnog plina, čije je funkcioniranje percipirano kao netransparentno, dobrim dijelom netržišno i iznimno zatvoreno, bez prave konkurencije među energetske subjektima“ (Bruketa et al., 2010: 1).

Kao što je već prije spomenuto, a i kako navodi Tominov „industrija električne energije obuhvaća najmanje četiri gospodarske aktivnosti: proizvodnju, prijenos, distribuciju i opskrbu električnom energijom. Te aktivnosti mogu biti objedinjene ili odvojene. Kad su te aktivnosti objedinjene na jednom tržištu onda postoji samo jedan opskrbljivač električnom energijom, odnosno monopolist. Tržišta električne energije određena su ili monopolom ili konkurencijom. Tradicionalno su u industriji električne energije dominirali državni i lokalni monopoli s regulacijom cijena kako bi se potaknulo ekonomski učinkovito ponašanje“ (Tominov, 2008: 256).

Početkom pregovora o punopravnom članstvu Republike Hrvatske u Europskoj uniji, elektroenergetski sektor u Hrvatskoj bio je potpuno monopolistički strukturiran, odnosno cjelokupni sustav bio je u vlasništvu Hrvatske elektroprivrede. Počeci reformi sežu još u 2001. godinu, ali ozbiljniji pomaci u prelasku tržišta električne energije na tržišni model događaju se od 2004. godine kada RH usvaja drugi paket energetske zakona te počinje restrukturiranje Hrvatske

elektroprivrede u HEP grupu u kojoj se upravljanje nad dijelovima postrojenja prepušta u nadležnost ovisnih društava.

Usvajanjem Trećeg energetskeg paketa EU zakonodavstva tržište električne energije unutar EU pa tako i RH dobiva smjer u kojem se teži potpunoj liberalizaciji tržišta, a prema tome i potpunom ukidanju monopolističkog položaja nacionalnih energetskeg poduzeća.

Brnabić i Ivkošić (2013) navode kako je usklađivanje hrvatskeg energetskeg sektora i energetskeg zakonodavstva s Trećim paketom energetskeg propisa EU dovelo do toga da su propisana načela funkcioniranja umreženih sustava, pravila funkcioniranja tržišta i zaštite kupaca te regulacija energetskeg sektora. Cilj je ovog usklađivanja donošenje nacionalnih propisa kojima se stvaraju podloge za „osiguravanje uvjeta za sigurnu i kvalitetnu opskrbu energijom, razvoj tržišta, konkurentnost cijena, zaštitu kupaca, učinkovitu proizvodnju i uporabu energije, smanjivanje negativnih utjecaja na okoliš i održivi razvoj u sektoru energetike“ (Brnabić i Ivkošić, 2013: 874).

„Preuzimanjem obveza koje proizlaze iz pravne stečevine EU-a na području energetike Hrvatska prihvaća učinkovitije korištenje energije, znatnije korištenje obnovljivih izvora energije i razvoj tržišta. Razvoj tržišta trebao bi pomoći stvaranju uvjeta za investicije koje su potrebne za sigurnost opskrbe energijom, a mogle bi poslužiti i kao jedan od pokretača razvoja“ (Tišma, Samardžija i Jurlin, 2012: 93).

Hrvatska je do ulaska u punopravno članstvo EU napravila tražene korake vezane uz liberalizaciju tržištu, a osobito u pogledu izdvajanja operatora prijenosnog sustava u posebnu neovisnu tvrtku (prema ITO modelu) – Hrvatski operator prijenosnog sustava d.o.o., koji je u svoje vlasništvo prenio visokonaponsku mrežu i transformatorske stanice te ima odgovornost za izgradnju, upravljanje, održavanje i eksploataciju tog dijela elektroenergetske mreže.

„Hrvatska Elektroprivreda (HEP) ostaje ključni nacionalni igrač u proizvodnji i distribuciji dok bi se u prijenosu mogao pretvoriti u jačeg regionalnog igrača. Na temelju navedenog te analizom sadašnjeg stanja društva, izrađena je SWOT analiza strateške pozicije i okoline Hrvatske Elektroprivrede (HEP)“ koju prikazuje Slika 1. (Teodorović, Aralica i Redžepagić, 2006: 11).

	POZITIVNO	NEGATIVNO
UNUTARNJI FAKTORI	<p>SNAGE</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Dugogodišnje iskustvo i ugled HEP d.d. ▪ Tradicija tvrtke i tržišni ugled ▪ Zadržana stručnost radne snage ▪ Uprava koja je svjesna potrebe za promjenama 	<p>SLABOSTI</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Slab utjecaj na potrošače i kvalitetu distribucije ▪ Poteškoće u financiranju razvoja ▪ Nepouzdana mogućnost širenja ▪ Otežano prilagođivanje promjenjivim zahtjevima potrošača ▪ Neučinkovitost na nivou poduzeća ▪ Tehnološka ograničenja ▪ Rizik poslovanja na teretu Države
VANJSKI FAKTORI	<p>PRILIKE</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Liberalizacija tržišta ▪ Tehnološki napredak u proizvodnji ▪ Državna (RH) potpora ▪ Alternativne tehnologije 	<p>PRIJETNJE</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Promjena tržišne strukture potrošača ▪ Nemogućnost fleksibilne prilagodbe tržištu ▪ Zastarjelost tehnologije ▪ Ograničena mogućnost širenja proizvodnih kapaciteta

Slika 1. SWOT analiza poslovanja HEP grupe
(Izvor: Teodorović, I., Aralica, Z., Redžepagić, D., Energetska politika EU i hrvatske perspektive (2006))

„SWOT analiza pokazuje da, između ostalog, Hrvatska Elektroprivreda (HEP) posjeduje unutarnji potencijal za promjene, ali da vanjski utjecaji imaju relativno veći utjecaj na strateško odlučivanje unutar društva kao i na buduće strateške odluke, implicirajući strategiju društva koja ima nacionalne, institucijske i multidisciplinarnе karakteristike“ (Teodorović, Aralica i Redžepagić, 2006: 12).

Vlahinić (u: Bodiroga-Vukobart, Rodin i Sander, 2016) smatra da će na daljnji razvoj hrvatskog tržišta električne energije snažno utjecati politika zaštite klime, povećanje udjela obnovljivih izvora u energetsom miksu, razvoj tehnologije i razvoj pametnih mreža. Samo stvarne cijene energije koje bi uključivale troškove zaštite klime i okoliša mogle bi potaknuti privatna ulaganja u energetske sektor. Stoga će cijene i troškovi rasti, ali dugoročno bi se viši troškovi mogli nadoknaditi manjom potrebom za energijom kao rezultatom povećane energetske učinkovitosti i razvojem tehnologije.

2.4.2. HEP d.d. – nacionalna energetska tvrtka

„Hrvatska elektroprivreda d.d. (HEP grupa) je nacionalna energetska tvrtka koja se više od jednog stoljeća bavi proizvodnjom, distribucijom i opskrbom električnom energijom, a u posljednjih nekoliko desetljeća i distribucijom i opskrbom kupaca toplinskom energijom i prirodnim plinom“ (HEP, n.d. *a*).

„Hrvatska elektroprivreda organizirana je u obliku koncerna kao grupacija povezanih društava (tvrtke kćeri). Vladajuće društvo (matica) HEP grupe jest HEP d.d., koje obavlja funkciju korporativnog upravljanja HEP grupom i jamči uvjete za sigurnu i pouzdanu opskrbu kupaca električnom energijom“ (HEP, n.d. *a*).

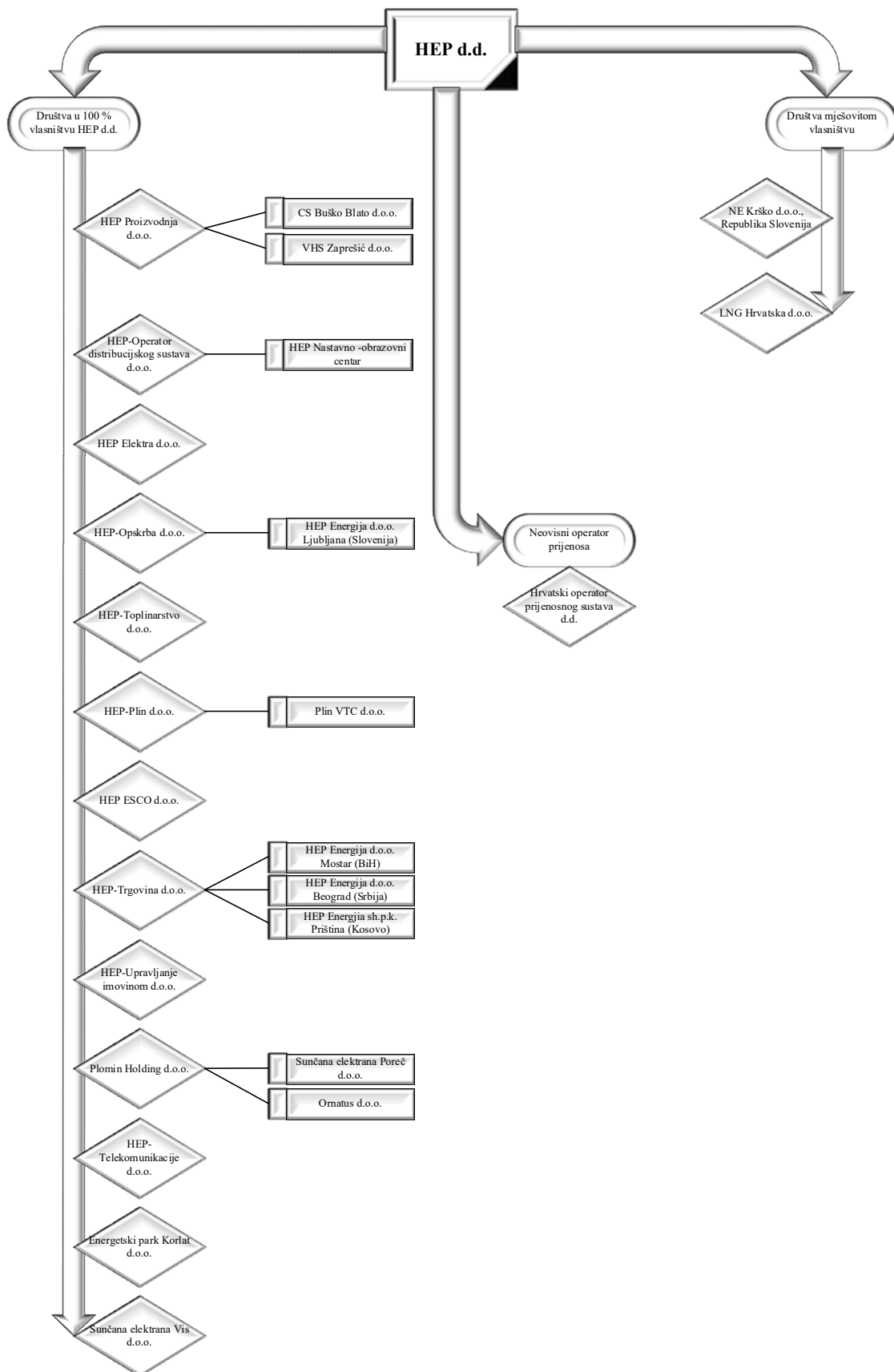
„Unutar HEP grupe jasno su odvojena (upravljački, računovodstveno i pravno) društva koja obavljaju regulirane djelatnosti (prijenos i distribucija) od nereguliranih djelatnosti (proizvodnja i opskrba). Hrvatski operator prijenosnog sustava d.o.o. (HOPS d.o.o.) razdvojen je u odnosu na HEP grupu prema *ITO* modelu („neovisni operator prijenosa“)“ (HEP, n.d. *a*).

Misija Hrvatske elektroprivrede jest „održiva, pouzdana i konkurentna proizvodnja, distribucija i opskrba energijom, u skladu s potrebama kupaca i uz visoki stupanj društvene odgovornosti“ uz viziju HEP grupe kao „regionalnog eneretskog lidera koji će u suradnji s domaćim i međunarodnim institucijama i kompanijama razvijati tehnološke mogućnosti, konkurentske prednosti i inovativne poslovne modele usredotočene na buduće potrebe korisnika“ (HEP, n.d. *b*).

„Strateški su ciljevi HEP grupe:

- održivi i fleksibilni energetski portfelj
- optimizacija i unaprjeđenje poslovnih procesa
- tržišna prilagodljivost
- suradnja s dionicima“ (HEP, n.d. *c*).

Kako se navodi u Godišnjim izvješćima HEP grupe, da bi Hrvatska elektroprivreda, odnosno njezina ovisna društva mogla ispunjavati zadanu misiju i ciljeve nužno je posjedovanje potrebnih resursa za upravljanje velikim i kompleksnim postrojenjem. Naime, HEP grupa u svome vlasništvu i pod upravljanjem ima 7.795 km visokonaponskih vodova (nadzemnih i kabela), 140.969 km vodova srednjeg i niskog napona, 183 transformatorske stanice visokog napona, 26.736 transformatorskih stanica srednjeg i niskog napona, 26 hidroelektrana, 8 termoelektrana i 50% vlasništva NE Krško (Slovenija) (HEP d.d., 2020: 16 – 17). HEP grupa sastoji se od vladajućeg društva (matice) Hrvatske elektroprivrede d.d. i ovisnih društava (HEP, n.d. *d*).



Slika 2. Shematski prikaz društava HEP grupe
 (Izvor: autor prema podacima s <http://www.hep.hr/drustva-hep-grupe/29>)

HEP grupa prema financijskim pokazateljima jedna je od najvećih poslovnih grupacija u Hrvatskoj.

„U 2020. godini Grupa je ostvarila dobit iz poslovanja u iznosu od 2.158,8 milijuna kuna što je, unatoč ostvarenim manjim prihodima, povećanje od 464,5 milijuna kuna (27,4%) u odnosu na 2019. godinu prvenstveno zbog smanjenja varijabilnih troškova poslovanja. Ostvaren je gubitak iz financijskih aktivnosti u iznosu od 344,4 milijuna kuna, dok je u 2019. godini ostvarena dobit iz financijskih aktivnosti od 24 milijuna kuna.“ (HEP d.d., 2020: 69).

„Poslovni prihodi iznose 14.372,6 milijuna kuna i manji su za 1.142,7 milijuna kuna u odnosu na 2019. godinu prvenstveno uslijed smanjenja prihoda od prodaje električne energije za 1.040,1 milijun kuna (8,3%) te prihoda od prodaje plina na veleprodajnom tržištu za 496,2 milijuna kuna (51,1%), dok su ostali poslovni prihodi veći za 319,9 milijuna kuna zbog naplaćenih otpisanih potraživanja za prodani plin domaćem industrijskom kupcu.“ (HEP d.d., 2020: 69).

„Poslovni rashodi iznose 12.213,8 milijuna kuna i manji su za 1.607,1 milijun kuna u odnosu na 2019. godinu. Na smanjenje su utjecali manji troškovi nabave električne energije (31,8%) zbog manje nabave električne energije na tržištu za opskrbu kupaca i za trgovanje, manji troškovi nabavne vrijednosti plina (40,6%) te manji troškovi goriva (11,2%), dok su povećani troškovi amortizacije (6,9%) te troškovi osoblja (5,7%)“ (HEP d.d., 2020: 69).

Tablica 1. prikazuje podatke iz konsolidiranih računa dobiti i gubitka za HEP grupu u razdoblju od 2013. do 2020. godine. Iz navedenih podataka iščitava se financijska snaga društava HEP grupe koja ukazuje na snažan utjecaj jedne grupacije trgovačkih društava u gospodarstvu RH.

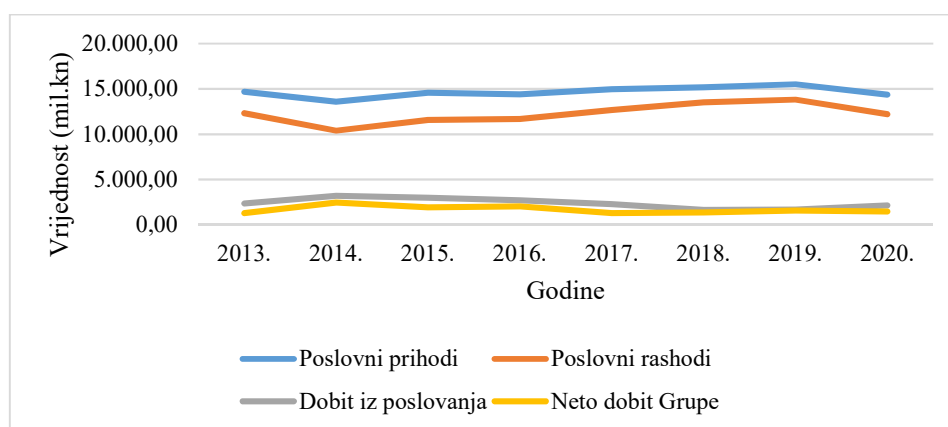
Tablica 1. Konsolidirani račun dobiti i gubitka (skraćena verzija)
(Izvor: Godišnja izvješća HEP grupe 2013. – 2020.)

mil. kn

	2013.	2014.	2015.	2016.	2017.	2018.	2019.	2020.
Poslovni prihodi	14.694,90	13.599,20	14.569,50	14.400,40	14.969,30	15.198,30	15.515,20	14.372,60
Poslovni rashodi	12.321,30	10.398,70	11.573,70	11.677,20	12.674,50	13.539,80	13.820,90	12.213,80
Dobit iz poslovanja	2.373,60	3.200,40	2.995,80	2.723,20	2.294,80	1.658,50	1.694,30	2.158,80
Neto dobit Grupe	1.298,20	2.465,40	1.940,10	2.045,00	1.300,30	1.364,80	1.602,60	1.463,80

Grafikon 1. prikazuje kretanje osnovnih financijskih pokazatelja HEP grupe: poslovnih prihoda, poslovnih rashoda, dobiti iz poslovanja i neto dobiti HEP grupe u razdoblju od 2013. do 2020.

Uočeni trend ukazuje na podjednake razine prihoda i rashoda uz manje oscilacije tijekom godina, a sličan trend imaju i krivulje dobiti čije oscilacije za posljedicu imaju i određene oscilacije u investicijskim ciklusima koje unose poremećaje na tržištu.



Grafikon 1. Prihodi, rashodi i dobit HEP grupe u razdoblju 2013. – 2020.
(Izvor: Godišnja izvješća HEP grupe 2013. – 2020.)

Ukoliko se ukupni prihodi HEP grupe stave u odnos sa ukupnim BDP-om Hrvatske, dobije se podatak da HEP grupa ima utjecaj u ukupnom BDP-u Hrvatske prosječno 4,09% (Tablica 2.). Toliki utjecaj na ukupni BDP ima iznimno važnu ulogu u cjelokupnom gospodarstvu Hrvatske te oscilacije u poslovanju HEP grupe, a osobito u smislu dobiti koja je većinom pokretač novih investicija, ne bi smjele biti u velikim rasponima jer iste ne daju stabilnost tržištu i razvoju poduzetništva.

Tablica 2. Odnos prihoda HEP grupe i vrijednosti BDP-a u razdoblju 2013. – 2020.
(Izvor: Godišnja izvješća HEP grupe i <https://www.hnb.hr/statistika/glavni-makroekonomski-indikatori>)

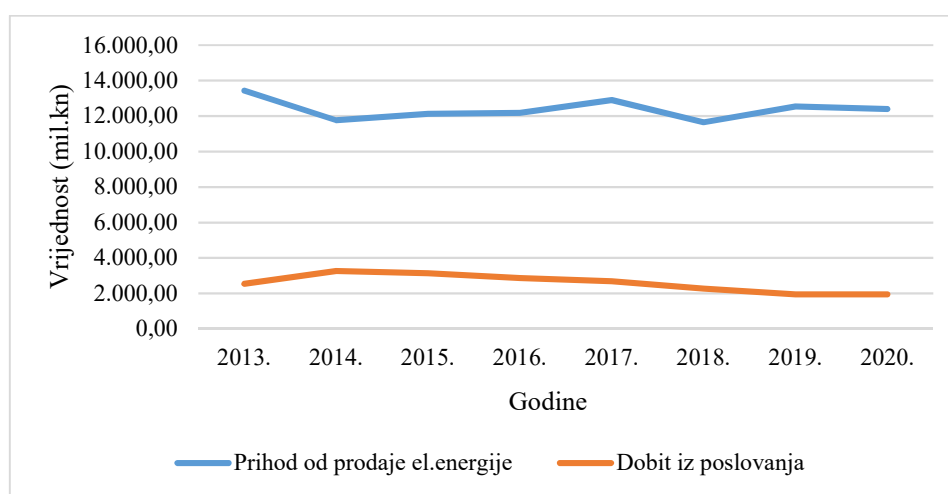
	2013.	2014.	2015.	2016.	2017.	2018.	2019.	2020.
								mil.kn
Poslovni prihodi	14.695	13.599	14.570	14.400	14.969	15.198	15.515	14.373
BDP (tekuće cijene)	329.571	331.322	339.663	351.197	367.501	385.377	402.332	371.517
Udio prihoda HEP grupe u BDP-u	4,46%	4,10%	4,29%	4,10%	4,07%	3,94%	3,86%	3,87%
Prosjek	4,09%							

Najvažniji dio poslovanja HEP grupe odnosi se na prodaju električne energije. „Prihod od prodaje električne energije u 2020. iznosi 12.400,6 milijuna kuna (Tablica 3.), od čega je 92,6% ostvareno prodajom u Hrvatskoj, a 7,4% prodajom u inozemstvu“ (HEP d.d., 2020: 75).

Tablica 3. Prihod od prodaje električne energije u razdoblju 2013. – 2020.
(Izvor: Godišnja izvješća HEP grupe 2013. – 2020.)

	2013.	2014.	2015.	2016.	2017.	2018.	2019.	2020.
Prihod od prodaje el.energije	13.428	11.767	12.129	12.182	12.904	11.650	12.535	12.401
Dobit iz poslovanja	2.543	3.265	3.149	2.868	2.692	2.266	1.944	1.945

Grafikon 2. prikazuje kretanje poslovnih prihoda od prodaje električne energije i dobiti iz poslovanja.



Grafikon 2. Prihodi od prodaje električne energije HEP grupe u razdoblju 2013. – 2020.
(Izvor: Godišnja izvješća HEP grupe 2013. – 2020.)

„U 2020. godini HEP Grupa ostvarila je investicije u vrijednosti 4.342,2 milijuna kuna. Glavnina investicijskih ulaganja odnosila se na obnavljanje i modernizaciju proizvodnih objekata i postrojenja energetskeg sustava, izgradnju novih proizvodnih elektroenergetskih objekata te obnovu postojećih i izgradnju novih objekata prijenosne i distribucijske mrežne infrastrukture“ (HEP d.d., 2020: 82).

Kako se dalje navodi u godišnjem Izvješću o poslovanju i održivosti HEP d.d. za 2020. osim navedenog, „ulagalo se u energetske sustave toplinarstva i distribucije plina te u nadgradnju informatičke i telekomunikacijske infrastrukture, kao i razvoj i širenje mreže javne infrastrukture za punjenje električnih automobila u gradovima te na autocestama u Hrvatskoj“ (HEP, 2021: 82).

„Kontinuiranim ulaganjima u održavanje i modernizaciju postojećih objekata i gradnju novih proizvodnih kapaciteta i mrežnih sustava, HEP ispunjava sljedeće ciljeve: sigurnost opskrbe energijom, konkurentnost HEP-ovog energetskeg sustava, razvoj poslovnog sustava HEP grupe,

doprinos održivosti i razvoju energetskog sektora Republike Hrvatske uvažavajući sve veću prisutnost ostalih sudionika na otvorenom tržištu, osobito u opskrbi električnom energijom i proizvodnji električne energije iz obnovljivih izvora energije“ (HEP d.d., 2020: 82).

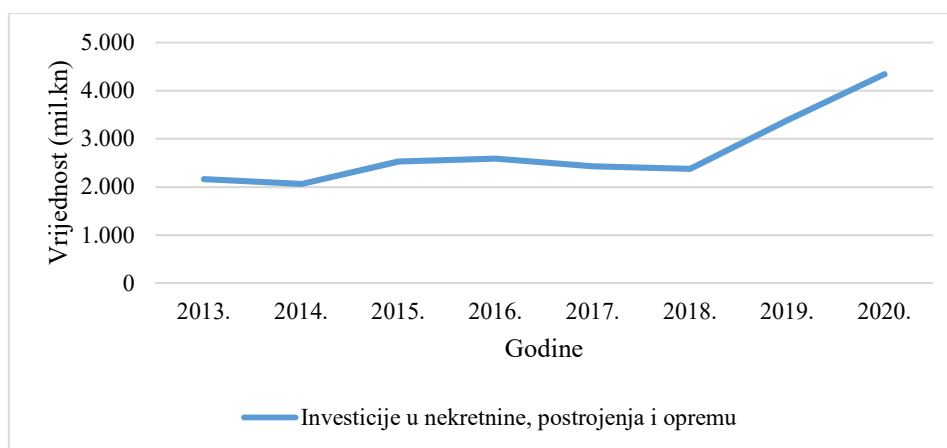
„Investicijskim ulaganjima (Tablica 4.) HEP grupa ostvaruje preduvjete za dostizanje primjerene razine energetske samodostatnosti u sektoru električne energije, uzevši u obzir današnju potrošnju električne energije i projekciju njenog budućeg rasta, kao i nužnog prestanka rada termoenergetskih postrojenja koja zbog tehnološke zastarjelosti ne mogu udovoljiti zahtjevima propisanih uvjeta zaštite okoliša“ (HEP d.d., 2020: 82).

Tablica 4. Investicijska ulaganja u HEP grupi u razdoblju 2013. – 2020.
(Izvor: Godišnja izvješća HEP grupe 2013. – 2020.)

	2013.	2014.	2015.	2016.	2017.	2018.	2019.	2020.
Investicije u nekretnine, postrojenja i opremu	2.167	2.064	2.528	2.589	2.432	2.376	3.387	4.342

mil.kn

Kao što je već spomenuto kod analize poslovanja HEP grupe tijekom analiziranog razdoblja i uočenog problema oscilacija u financijskom ostvarenju, osobito kod ostvarenja dobiti uočena su i prilično velika odstupanja u vrijednostima investicija (Grafikon 3.).



Grafikon 3. Investicije HEP grupe u razdoblju 2013. – 2020.
(Izvor: Godišnja izvješća HEP grupe 2013. – 2020.)

2.4.3. HOPS d.d. – nacionalni operator prijenosnog sustava

Proces restrukturiranja nacionalne elektroenergetske kompanije bio je prioritet hrvatske energetske politike te su shodno tome monopolske djelatnosti prijenosa i distribucije električne energije odvojene od komercijalnih djelatnosti HEP grupe.

„Početkom srpnja 2013. godine provedene su statusne promjene HEP Operatora prijenosnog sustava (novi naziv: Hrvatski operator prijenosnog sustava d.o.o., skraćeno HOPS d.o.o.) radi razdvajanja prema ITO modelu „neovisnog operatora prijenosa“ u skladu sa Zakonom o tržištu električne energije i odlukom Skupštine HEP-a d.d. Imovina koju je Hrvatski operator prijenosnog sustava d.o.o. koristio u obavljanju djelatnosti prenijeta je u njegovo vlasništvo, a dospjela potraživanja su prenijeta u temeljni kapital Hrvatskog operatora prijenosnog sustava d.o.o.“ (HEP d.d., 2013: 144).

„Temeljem rješenja Trgovačkog suda u Zagrebu broj Tt-22/17075-2 od 11. travnja 2022. godine u sudski registar upisano je preoblikovanje društva Hrvatski operator prijenosnog sustava s ograničenom odgovornošću u dioničko društvo. Društvo posluje i sudjeluje u pravnom prometu pod tvrtkom / nazivom Hrvatski operator prijenosnog sustava d.d. (skraćeno: HOPS d.d.), na engleskom jeziku *Croatian Transmission System Operator Plc.*“ (HOPS, n.d. a).

Zakon o tržištu električne energije (NN 22/2013) stupio je na snagu 2. ožujka 2013. (dalje u tekstu: ZoTEE). Prema podacima iz Godišnjeg izvješća HEP d.d. za 2013. godinu sukladno odredbama navedenog Zakona „Hrvatska elektroprivreda d.d. kao vladajuće društvo unutar vertikalno integriranog subjekta i vlasnik prijenosnog sustava provela je razdvajanje operatora prijenosnog sustava sukladno odredbama ZoTEE, te poduzela sve aktivnosti za ispunjenje zahtjeva za razdvajanjem operatora prijenosnog sustava u cilju certificiranja. Skupština Hrvatske elektroprivrede d.d. donijela je 9. travnja 2013. godine odluku o razdvajanju operatora prijenosnog sustava po modelu neovisnog operatora prijenosa (*engl. ITO – Independent Transmission Operator*)“ (HEP d.d., 2013: 144).

„HOPS d.d. jedini je operator elektroenergetskog prijenosnog sustava u RH i vlasnik cjelokupne hrvatske prijenosne mreže (naponskih razina 400kV, 220kV i 110kV), te posjeduje dozvolu za obavljanje energetske djelatnosti prijenosa električne energije kao regulirane javne usluge“ (HOPS, n.d. a). Odvajanje HOPS-a od društva HEP d.d. u smislu vlasništva nad prijenosnom mrežom i u pogledu neovisnosti poslovanja bio je posljednji korak u formalnom procesu restrukturiranja.

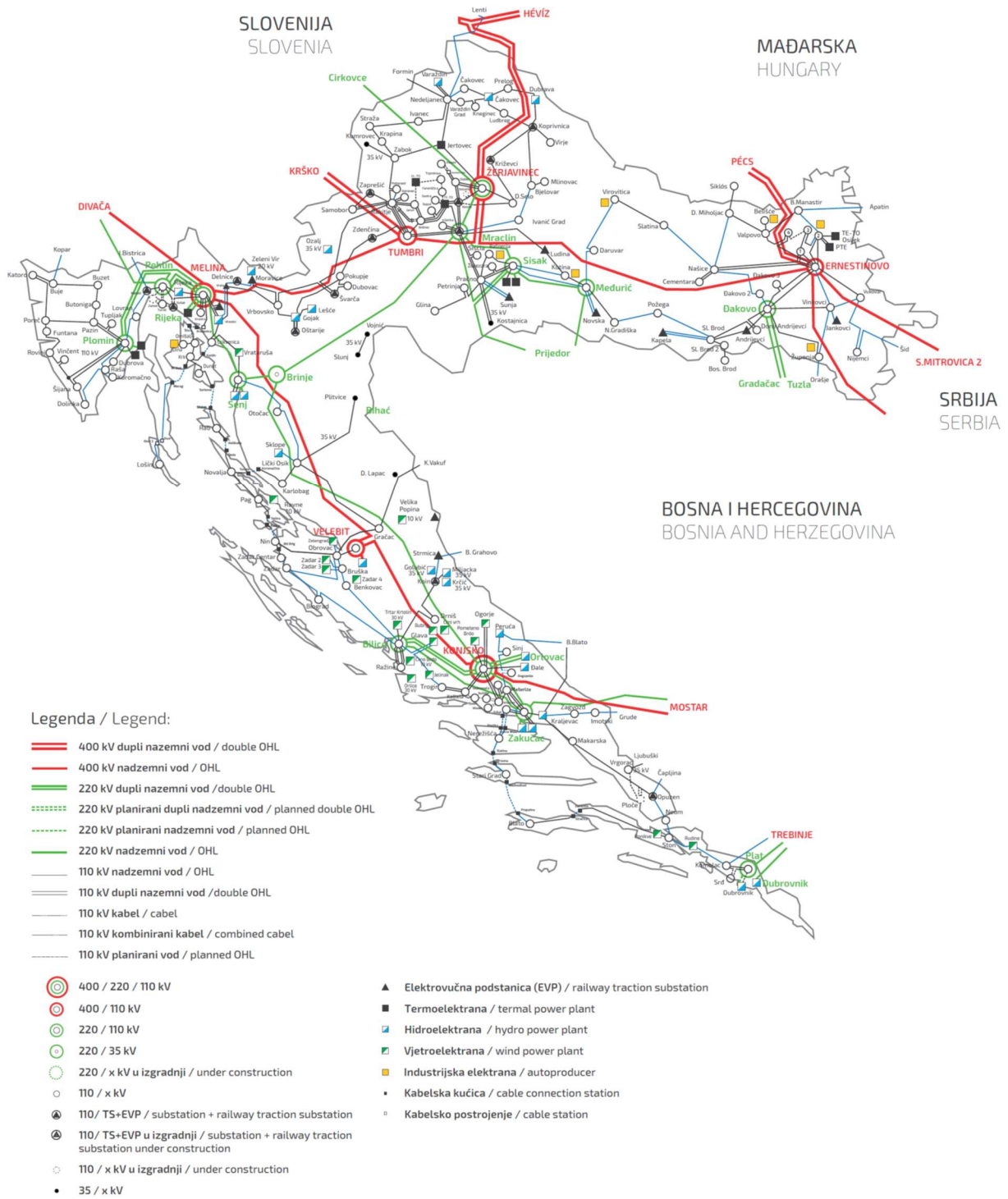
„HOPS obavlja energetska djelatnost prijenosa električne energije, proizvedene u Hrvatskoj ili uvezene iz inozemstva, hrvatskim kupcima ili kupcima u drugim zemljama te tranzit električne energije preko prijenosne mreže hrvatskog elektroenergetskog sustava“ (HOPS, n.d. *b*).

„HOPS posluje po modelu neovisnog operatora prijenosa, što podrazumijeva funkcijsku neovisnost o matičnom društvu Hrvatskoj elektroprivredi d.d. i njezinim povezanim društvima, te nediskriminatorno ponašanje prema svim korisnicima prijenosnog sustava“ (HOPS, n.d. *a*).

„HOPS kao neovisni operator prijenosa (tzv. ITO model) mora raspolagati svim financijskim, tehničkim, materijalnim i kadrovskim sredstvima potrebnim za izvršavanje svojih dužnosti i za obavljanje djelatnosti prijenosa električne energije, što se osobito odnosi na:

- vlasništvo nad imovinom nužnom za obavljanje djelatnosti prijenosa
- zapošljavanje cjelokupnog osoblja nužnog za obavljanje djelatnosti prijenosa električne energije, uključujući i obavljanje svih korporativnih zadataka
- raspolaganje odgovarajućim financijskim sredstvima za buduće investicijske projekte i/ili zamjenu postojeće imovine nužne za obavljanje djelatnosti prijenosa električne energije“ (HOPS, n.d. *c*).

Slika 3. prikazuje cjelokupni visokonaponski elektroenergetski sustav RH kojim upravlja, kojeg održava i razvija HOPS d.d. Kompleksnost i razgranatost sustava uzrok je organizacije društva kao i poslovnih procesa koje društvo izvršava. Društvo je organizirano na način da su Uprava društva i potporne funkcije (organizirane u obliku Sektora) smještene u sjedištu društva u Zagrebu, dok je značajan dio poslovnih funkcija i resursa organiziran regionalno u obliku prijenosnih područja (Osijek, Zagreb, Rijeka i Split). Svako Prijenosno područje ima svoju funkcionalnost u smislu da je odgovorno za održavanje i upravljanje dijelom elektroenergetskog sustava te zbog toga ima organiziran i dio potpornih funkcija (ekonomskih, pravnih i općih poslova). Iako je društvo zbog bolje funkcionalnosti na ovaj način organizirano, isto je prema Zakonu o trgovačkim društvima registrirano jedinstveno kao HOPS d.d. te tako i djeluje prema poslovnoj okolini.



Slika 3. Shema visokonaponskog dijela elektroenergetskog sustava RH
(Izvor: Godišnje izvješće HOPS d.o.o., 2020. str. 100)

„Hrvatski operator prijenosnog sustava d.d., u skladu sa Zakonom o tržištu električne energije, odgovoran je za:

- vođenje elektroenergetskog sustava i pogona prijenosnog sustava Republike Hrvatske s međusobno povezanim prijenosnim sustavima, odnosno s distribucijskim sustavom u Republici Hrvatskoj
- razvoj prijenosne mreže kojim se osigurava dugoročna sposobnost prijenosne mreže da ispuní razumne zahtjeve za prijenosom električne energije s unaprijed definiranom sigurnošću pogona
- održavanje i izgradnju prijenosne mreže te za djelomično osiguranje jalove električne energije
- izvođenje priključka korisnika prijenosne mreže i stvaranja tehničkih uvjeta za priključenje korisnika prema uvjetima propisanim zakonima kojima se uređuje područje energetike i regulacije energetske djelatnosti te ostalim propisima kojima se uređuje to područje
- pouzdanost i raspoloživost sustava opskrbe električnom energijom te ispravnu koordinaciju sustava proizvodnje, prijenosa i distribucije
- te druge utvrđene poslove, u skladu sa ZoTEE“ (HOPS, n.d. *d*).

„Osim navedenih temeljnih odgovornosti, HOPS u skladu sa Zakonom ima i druge dužnosti kao što su primjerice:

- osiguravati dugoročnu sposobnost prijenosne mreže radi zadovoljenja razboritih zahtjeva za prijenosom električne energije s unaprijed definiranom sigurnošću pogona, održavanjem, modernizacijom, poboljšavanjem i razvijanjem prijenosne mreže
- pridonositi sigurnosti opskrbe odgovarajućim prijenosnim kapacitetima i pouzdanošću prijenosne mreže
- koristiti se objektima prijenosne mreže u skladu s tehničkim propisima i standardima
- poduzimati mjere za zaštitu okoliša, te propisane mjere sigurnosti tijekom korištenja prijenosne mreže
- donijeti i javno objaviti mrežna pravila prijenosnog sustava
- upravljati tokovima električne energije u prijenosnoj mreži i osigurati raspoloživost svih potrebnih pomoćnih usluga
- druge dužnosti predviđene Zakonom o tržištu električne energije“ (HOPS, n.d. *d*).

2.4.4. HERA – regulatorna agencija

„Poseban oblik državnog nadzora energetskeg tržišta predstavlja djelatnost Hrvatske energetske regulatorne agencije (HERA) čiji je osnivač Republika Hrvatska“ (Brnabić i Ivkošić, 2013: 873).

„Hrvatska energetska regulatorna agencija osnovana je Zakonom o regulaciji energetske djelatnosti (NN 177/2004, 76/2007), a nastavila je poslovati sukladno odredbama Zakona o regulaciji energetske djelatnosti (NN 120/2012, 68/2018). Zakon o regulaciji energetske djelatnosti propisuje da je HERA samostalna, neovisna pravna osoba s javnim ovlastima za regulaciju energetske djelatnosti. Osnivač HERA-e je Republika Hrvatska, a osnivačka prava ostvaruje Vlada Republike Hrvatske. HERA za svoj rad odgovara Hrvatskom saboru“ (HERA, n.d. a).

„Dvojbena je pitanje u kojoj je mjeri spomenuti subjekt neovisan o utjecaju države koja uvijek predstavlja i određeni politički interes“ (Brnabić i Ivkošić, 2013: 873).

HERA kao državna agencija ima važnu ulogu u regulaciji energetskeg sektora.

„Temeljni su ciljevi regulacije energetske djelatnosti:

- osiguranje objektivnosti, transparentnosti i nepristranosti u obavljanju energetske djelatnosti
- briga o provedbi načela reguliranog pristupa mreži/sustavu
- donošenje metodologija za utvrđivanje iznosa tarifnih stavki u tarifnim sustavima
- uspostavljanje učinkovitog tržišta energije i tržišnog natjecanja
- zaštita kupaca energije i energetske subjektata“ (Zakon o regulaciji energetske djelatnosti, NN 177/2004, čl. 4.).

„Regulacijom energetske djelatnosti promiče se:

- učinkovito i racionalno korištenje energije
- poduzetništvo u području energetike
- investiranje u energetske sektor
- zaštita okoliša“ (HERA, n.d. b).

„Poslovi, ovlasti i odgovornosti HERA-e utvrđuju se Zakonom o regulaciji energetske djelatnosti (NN 120/2012, 68/2018), Zakonom o energiji (NN 120/2012, 14/2014, 102/2015, 68/2018), Statutom HERA-e i zakonima kojima se uređuju pojedina tržišta energije“ (HERA, n.d. b).

2.4.5. Tržišni sudionici

„Sudionici na tržištu električne energije u Hrvatskoj (tržišni sudionici) su proizvođači, opskrbljivači, trgovci i krajnji kupci“ (HROTE, n.d.).

„Proizvođač, opskrbljivač i trgovac moraju imati dozvolu za obavljanje energetske djelatnosti. Dozvole za obavljanje energetskih djelatnosti u Republici Hrvatskoj izdaje Hrvatska energetska regulatorna agencija (HERA)“ (HROTE, n.d.).

„Organiziranje tržišta električne energije te prijenos i distribucija električne energije regulirane su djelatnosti koje se obavljaju kao javne usluge:

- za organiziranje tržišta električne energije zadužen je Hrvatski operator tržišta energije (HROTE)
- za prijenos električne energije, održavanje, razvoj i izgradnju prijenosnog sustava te vođenje elektroenergetskog sustava zadužen je Hrvatski operator prijenosnog sustava (HOPS)
- za distribuciju električne energije, održavanje, razvoj i izgradnju distribucijskog sustava zadužen je HEP-Operator distribucijskog sustava“ (HROTE, n.d.).

„Proizvođač električne energije energetski subjekt je koji obavlja djelatnost proizvodnje električne energije i za to posjeduje dozvolu, zatim energetski subjekt koji proizvodi električnu energiju isključivo za vlastite potrebe te energetski subjekt koji električnu energiju proizvodi u proizvodnim objektima snage do 1 MW“ (HROTE, n.d.).

„Proizvođač može kupiti ili prodati električnu energiju drugom proizvođaču, opskrbljivaču, trgovcu, burzi električne energije, Hrvatskom operatoru prijenosnog sustava u svrhu pružanja pomoćnih usluga, pružanja usluge uravnoteženja, kompenzacijskog plana razmjene i za pokriće gubitaka u prijenosnoj mreži, HEP-Operatoru distribucijskog sustava u svrhu pružanja pomoćnih usluga i za pokriće gubitaka u distribucijskoj mreži ili na način da je uveze ili izveze preko granica Republike Hrvatske“ (HROTE, n.d.).

„U Hrvatskoj razlikuju se dvije kategorije proizvođača:

- povlašteni proizvođač
- nezavisni proizvođač.

Status povlaštenog proizvođača mogu steći proizvođači koji električnu energiju proizvode iz obnovljivih izvora energije i kogeneracije. Poticanje takve proizvodnje te otkup i prodaja tako proizvedene električne energije regulirani su Zakonom o energiji i Zakonom o obnovljivim

izvorima energije i visokoučinkovitoj kogeneraciji te posebnim podzakonskim aktima“ (HROTE, n.d.).

„Trgovac je energetska subjekt koji kupuje i prodaje energiju, za što mora posjedovati odgovarajuću dozvolu za obavljanje energetske djelatnosti. Trgovac može kupiti ili prodati električnu energiju proizvođaču, opskrbljivaču, drugom trgovcu, burzi električne energije, Hrvatskom operatoru prijenosnog sustava u svrhu pružanja pomoćnih usluga, pružanja usluge uravnoteženja, kompenzacijskog plana razmjene i za pokriće gubitaka u prijenosnoj mreži, HEP-Operatoru distribucijskog sustava u svrhu pružanja pomoćnih usluga i za pokriće gubitaka u distribucijskoj mreži ili na način da je uveze ili izveze preko granica Republike Hrvatske“ (HROTE, n.d.).

„Opskrbljivač je energetska subjekt s dozvolom za obavljanje djelatnosti opskrbe električnom energijom. Opskrbljivač može kupiti ili prodati električnu energiju proizvođaču, drugom opskrbljivaču, trgovcu, burzi električne energije, Hrvatskom operatoru prijenosnog sustava u svrhu pružanja pomoćnih usluga, pružanja usluge uravnoteženja, kompenzacijskog plana razmjene i za pokriće gubitaka u prijenosnoj mreži, HEP-Operatoru distribucijskog sustava u svrhu pružanja pomoćnih usluga i za pokriće gubitaka u distribucijskoj mreži ili na način da je uveze ili izveze preko granica Republike Hrvatske“ (HROTE, n.d.).

„Pojam kupac odnosi se na krajnjeg kupca električne energije. Kupac (bilo kategorije kućanstva, poduzetništva ili industrije) opskrbljuje se električnom energijom isključivo preko svog opskrbljivača. Status krajnjeg kupca daje pravo kupcu da odabere svog opskrbljivača i s njim ugovara cijenu električne energije“ (HROTE, n.d.).

3. Povijest europskih integracija s naglaskom na elektroenergetski sektor

Početne ideje o europskom ujedinjavanju sežu duboko u povijest europskog kontinenta, čak negdje u antičko doba. Iako se na europskom tlu tijekom povijesti događao veći broj ratnih sukoba, ideja i svijest o zajedničkim interesima europskih naroda sve se više razvijala. Nažalost, kroz povijesni razvoj Europe bilo je i negativnih događanja kad se zbog raznih političkih ciljeva europska ideja vraćala unatrag. Moderno doba karakterizira činjenica da su mnoge države silno težile vlastitoj samostalnosti i neovisnosti, što je bila nova prepreka u ostvarivanju ideje ujedinjenja. Brojni vođe pojedinih država imali su vizije o ostvarenju europskog ujedinjenja vojnim putem, ali takvi pokušaji ostali su kratko zabilježeni u povijesti. Završetkom Drugoga svjetskog rata Europa se okreće novom smjeru zajedničkog života. Sitni politički ciljevi europskih zemalja odlaze u drugi plan, a u prvi plan izlazi nova ideja o snažnom ekonomskom ujedinjenju. Tijekom povijesnog puta novog oblika europske integracije, kakva je danas aktualna, Europljani svoje ciljeve ujedinjenja pomjeraju s početnih ekonomskih ciljeva na gotovo sve ostale oblike političkih ciljeva. Tako danas Europska unija ne regulira samo područja ekonomije, već i ostala područja općeg ljudskog života.

Bilo kakav razvoj današnjeg modernog društva nije moguće zamisliti bez razvoja novih tehnologija. Razvoj i primjena novih tehnologija, kao ni ikakav industrijski razvoj nije moguć bez izvora energije, osobito električne energije. Važnost tog izvora energije države članice prepoznavale su tijekom povijesti pa su u tom području nastajala razna udruženja i organizacije iako je to područje pravno bilo regulirano samo unutar pojedinih država. Zbog snažnijeg ujedinjenja država članica unutar Europske unije pristupilo se zajedničkoj pravnoj regulativi u energetske sektoru, ali i osnivanju organizacija nužnih za provođenje te iste regulative.

Energetski sektor unutar Europske unije prošao je svoj životni put, od pristupa zemalja članica u punopravno članstvo, preko organiziranja unutar sektora do uspostavljanja zajedničke regulative.

Hrvatska kao nova članica Europske unije imala je svoj put razvoja energetske sektora, ali pristupnim pregovorima taj se put spojio s europskim putem.

3.1. Integracijski proces u Europi – od Pariškog do Lisabonskog ugovora

Nakon završetka Drugog svjetskog rata Europa se našla u položaju da je potrebno provesti sveobuhvatnu obnovu cijelog kontinenta jer su gotovo sve europske države bile sudionice rata, izravno ili neizravno. Političke podjele i uloga velikih sila, SAD-a i SSSR-a dovele su do različitog razvojnog puta zapadnog i istočnog dijela Europe. Završetkom rata Europa je i dalje bila nestabilno i nesigurno područje jer su interesne i ideološke podjele dovele do sukoba tih dvaju dijelova Europe, zapadnog i istočnog, što je, kako navodi Mintas-Hodak (u: Mintas-Hodak, 2004) rezultiralo podjelom na dva suparnička politička, ekonomska i vojna bloka. Kandžija i Cvečić (2008) navode kako se zapadni dio Europe priklonio suradnji sa SAD-om i prihvatio izdašnu pomoć u okviru Marshallova plana, dok se istočni dio priklonio sovjetskom načinu obnove i razvoja. Zamah obnove zapadnih europskih država ukazuje na potrebu za dubljom ekonomskom integracijom, što se može prepoznati u ekonomskoj uniji koju su 1944. formirale zemlje Beneluxa (Belgija, Nizozemska i Luksemburg), koja kasnije postaje temelj ekonomske unije sa bitnim utjecajem na sve kasnije oblike europskih integracija. Kako nadalje navode Kandžija i Cvečić (2008) spomenute države svoj su integracijski proces započele još 1921. kada je nastala carinska unija između te tri države.

Prvi poslijeratni oblik ekonomske integracije nastaje temeljem Schumanovog plana,⁷ kojemu je cilj bio ujediniti francusku i njemačku proizvodnju ugljena i čelika kako bi se spriječili potencijalni sukobi donedavno zaraćenih država, odnosno stvaranje zajedničkog tržišta, kontrola, planiranje i uporaba tih sirovina. Rezultat tih pregovora kako navodi Đerđa (2012) bio je Pariški ugovor iz 1951. kojim je osnovana Europska zajednica za ugljen i čelik, u kojoj je sudjelovalo šest zemalja: zemlje Beneluxa, Francuska, Njemačka i Italija. Prema Arrowsmith et al. (2011) glavno sredstvo za postizanje prosperiteta i učvršćenje mira bilo je stvaranje jedinstvenog tržišta uklanjanjem prepreka trgovini. Nadalje, Arrowsmith et al. (2011) navode kako se stvaranje prosperiteta kroz trgovinu temelji na pretpostavci da će otvaranje tržišta stranoj konkurenciji poboljšati ekonomsko blagostanje jer se u Europi gospodarski prosperitet smatrao primarnim sredstvom za postizanje mira: smatralo se da bi bliska trgovinska ovisnost smanjila rizik od budućih neprijateljstava.

Tim oblikom integracije uspostavljena je suradnja u proizvodnji tada najvažnijih sirovina, među kojima je i ugljen kao glavni energetska izvor toga doba. Tadašnji europski lideri imali su jasnu sliku da su izvori energije temelji za bilo kakav oblik gospodarskog razvoja. „Zemlje Beneluxa

⁷ O Schumanovom planu vidi više u: Mintas-Hodak, L.J., Povijest Europskih integracija, u: Mintas-Hodak, L.J., (ur.) (2004). *Uvod u Europsku uniju*, Zagreb: Mate & Zagrebačka škola ekonomije i menadžmenta.

1955. godine predložile su svojim partnerima iz Europske zajednice za ugljen i čelik sljedeći korak k europskim gospodarskim integracijama – uspostavu zajedničkog tržišta te razvoj prometa i energetike“ (Đerđa, 2012: 8). Kandžija i Cvečić (2008) navode da samo nekoliko godina kasnije, 1957. Rimskim ugovorom, potpisanim od tadašnjih šest država članica i potpisnica Pariškog ugovora, nastaju novi oblici integracija, Europska ekonomska zajednica i Europska zajednica za atomsku energiju, koji imaju kao konačni cilj nastanak zajedničkog europskog tržišta. „Ugovor predviđa između ostalog i zajedničke politike u oblasti tržišnog natjecanja, transporta, poljoprivrede, energije te modalitete udruživanja s prekomorskim zemljama s kojima su zemlje članice povezane ili imaju kolonijalni status“ (Kandžija i Cvečić, 2008: 7). „Europska ekonomska zajednica postavila si je kao cilj do 1968. ukloniti carine i kvote unutar zajednice te razviti zajedničku vanjsku carinsku politiku, jedinstvenu poljoprivrednu, obrazovnu i ekonomsku politiku te regionalni razvoj s konačnim ciljem nastanka nadnacionalne institucije“ (Jurčić, 2005:3).

U razdoblju do 1973. Europsku zajednicu činilo je šest država osnivačica inicijalnih zajednica. Dana 1. siječnja 1973. događa se prvo proširenje kojim se Europskoj ekonomskoj zajednici pridružuju Danska, Irska i Ujedinjeno Kraljevstvo (Norveška je odustala od pridruživanja nakon negativnog izjašnjavanja na referendumu) (EU, n.d. b).

Iako je razdoblje od 1975. do 1986. označeno europesimizmom, političkim i ekonomskim šokovima unutar integracije, neuspjehom monetarne i dublje trgovinske integracije, proračunskim problemima i sl., nastavljen je proces proširenja na nove države članice. Godine 1981. Europskoj ekonomskoj zajednici pristupa Grčka, a 1986. Portugal i Španjolska.

Kandžija i Cvečić (2008) navode da je dvanaest država članica odlučilo uslijed dinamike integracijskih procesa i pritiska SAD-a izvršiti prvu reviziju izvornog prava – Rimskog ugovora te 1986. godine države članice potpisuju Jedinstveni europski akt kojim je omogućen novi oblik integracije odnosno prijelaz s Europske ekonomske zajednice na Europsku zajednicu te sa zajedničkog tržišta na jedinstveno tržište. Aktom su, kako navodi Đerđa (2012), istodobno povećane ovlasti tijela Europske zajednice, Europske komisije i Europskog parlamenta. Jedinstvenim europskim aktom postavljeni su temelji za kasniju uspostavu Europske ekonomsko-monetarne unije i Zajedničke vanjske i sigurnosne politike.

Daljnja evolucija integracija dostiže svoju povijesnu prekretnicu 1993. kada Maastrichtskim ugovorom dvanaest država članica osniva Europsku uniju. Kandžija i Cvečić (2008) navode da su se tim činom ujedinile tri Europske zajednice kao i suradnja poduzeta na polju vanjske i sigurnosne politike te unutarnjih poslova i pravosuđa. Europska integracija stvaranjem Europske unije dobiva

potpuno novu dimenziju jer se ovim ugovorom temeljni ekonomski ciljevi početnih integracija pomiču k političkim ciljevima.

Daljnji proces proširenja nastavljen je 1995. ulaskom Austrije, Švedske i Finske u članstvo Europske unije (EU, n.d. c). Države članice postale su svjesne da je nužno bilo napraviti institucionalne reforme Europske unije kako bi se pripremio ulazak država srednje i istočne Europe te baltičkih zemalja. Kako bi se reforma uspješno provela, prihvaćena su dva nova ugovora koji su postali izvorno pravo EU-a: Ugovor iz Amsterdama (stupio na snagu 1999.) te Ugovor iz Nice (stupio na snagu 2003.).

Dana 1. siječnja 2004. dogodilo se najveće proširenje Europske unije, kada je u punopravno članstvo ušlo deset država: Češka, Cipar, Estonija, Latvija, Litva, Mađarska, Malta, Poljska, Slovenija i Slovačka. Bugarska i Rumunjska u članstvo ulaze 2007. godine (EU n.d. d).

Kersan Škabić (2015) navodi da je 2004. potpisan tzv. Ustav EU-a, novi temeljni dokument koji je trebao donijeti značajne promjene u funkcioniranju EU-a. Ideja o Europskom ustavu nije zaživjela zbog neuspješnosti procesa ratifikacije u Francuskoj i Nizozemskoj, pa su lideri država članica zaustavili proces ratifikacije i pristupili izradi novog reformskog ugovora koji je omogućio izlazak iz institucionalne krize kao i proširenje na nove članice.

Dana 13. prosinca 2007. potpisan je Ugovor iz Lisabona koji ima svrhu učiniti Europsku uniju demokratičnijom i učinkovitijom. Ugovor iz Lisabona stupio je na snagu 1. prosinca 2009. (Europarlament, n.d. a).

Posljednje proširenje Europske unije, omogućeno novim Ugovorom, dogodilo se 1. srpnja 2013. kada je kao 28. država članica postala Republika Hrvatska. Prepoznajući potencijale koje Europska unija pruža zahtjev za ulaskom u punopravno članstvo podnijele su Albanija, Crna Gora, Makedonija, Srbija, Turska i Island koje danas imaju status kandidata (Europarlament, n.d. b).

„Članstvo je moguće ostvariti jedino ako država dokaže da ispunjava uvjete koje je, na temelju članka 49. Ugovora o Europskoj uniji, ovlašteno uspostaviti Vijeće. Uz uvjet poštivanja temeljnih vrijednosti EU-a, Europsko je vijeće tako zahtijevalo da nove države prije članstva usvoje cijeli europski *acquis*, da razviju sustav tržišne ekonomije koje je dovoljno jak da izdrži kompetitivne pritiske ulaska na unutarnje tržište EU-a te da ojačaju administrativni kapacitet za provedbu prava (tzv. kopenhaski kriteriji)“ (Ćapeta i Rodin, 2018: 9).

„Jedna od osnovnih karakteristika europskog integriranja jest da ono predstavlja kontinuirani povijesni proces koji traje već 60-ak godina (s određenim usponima i padovima), ali koji nije završen već se nastavlja u budućnost“ (Mintas-Hodak u: Mintas-Hodak, 2004: 3).

Međutim, dana 23. lipnja 2016. dogodio se presedan u razvoju Europske unije kada su građani Ujedinjene Kraljevine na referendumu glasali za izlazak iz Europske unije. Nakon provedenog referenduma političko vodstvo Ujedinjene Kraljevine obavijestilo je Europsko vijeće o rezultatima te je donesena odluka da se aktivira članak 50. Ugovora o EU koji predviđa ovakvu situaciju. Nikada u povijesti Europske unije i svih njezinih ranijih oblika niti jedna članica nije zatražila izlazak iz članstva. Kakav će učinak na opće gospodarsko i političko stanje EU-a i Ujedinjene Kraljevine imati napuštanje EU-a od strane jedne gotovo najsnažnije članice teško je predvidjeti. „Ujedinjena Kraljevina izašla je iz EU-a 1. veljače 2020.“ (Europarlament, n.d. a). Činjenica je da nakon izlaska Ujedinjenog Kraljevstva iz EU-a (popularno zvanog Brexit⁸) mnogo toga više neće biti isto posebice u funkcioniranju unutarnjeg tržišta EU-a zato što je tržište na određeni način napustilo gotovo 66 milijuna stanovnika, odnosno država koja je 2020. godine imala BDP veći od 2,8 bilijuna USD (UK GDP, n.d.).

3.2. Europsko zajedničko, jedinstveno i unutarnje tržište

Iako je Rimskim ugovorom postignuto ukidanje carinskih barijera, trgovinskih kvota te je omogućeno slobodno kretanje građana i radnika, sloboda trgovine robom i uslugama te sloboda poslovnog nastana, i dalje su postojala znatna izravna i neizravna ograničenja. Raznim političkim raspravama došlo se do zaključka da je potrebno dodatno raditi na cilju uspostave zajedničkog tržišta uklanjanjem trgovinskih barijera. „Kroz Rimski ugovor iz 1957. i Jedinstveni europski akt iz 1986. zajedničko tržište i jedinstveno tržište, u trideset intervalnih godina, temelje se na poštovanju četiriju istih sloboda: slobodnom kretanju roba, ljudi, usluga i kapitala“ (Kandžija, 2003: 85). Jedinstvenim europskim aktom omogućen je prijelaz sa zajedničkog na jedinstveno tržište s ciljem da se unutarnje tržište uspostavi do 31. prosinca 1992.

Sva tri navedena oblika tržišta jednoznačno se odnose na zajednički gospodarski tržišni prostor Europske unije, ali ujedno i predstavljaju etape razvoja unutarnjega europskog tržišta kakvo je danas aktualno. Prema članku 26. Ugovora o funkcioniranju Europske unije, „Unutarnje je tržište

⁸ Op.a. složenica koja je nastala od spajanja dvaju engleskih riječi *Britain* i *exit*. Izraz se rabi za politički proces i medijsku kampanju koja je povezana s britanskim izlaskom iz Europske unije.

područje bez unutarnjih granica na kojem se slobodno kretanje robe, usluga i kapitala osigurava u skladu s odredbama Ugovora“ (Ugovor o funkcioniranju EU (UFEU), čl. 26.).

Temeljni su preduvjeti za nastanak unutarnjeg tržišta i njegovu punu primjenu, uz političke, bile i zakonodavne mjere koje se mogu podijeliti u tri skupine:

- „ukidanje fizičkih granica – ukidanjem graničnih kontrola za dobra i osobe na unutarnjim granicama
- ukidanje tehničkih granica – rušenjem nacionalnih barijera za proizvode i usluge, harmoniziranjem ili međusobnim priznavanjem
- eliminacija fiskalnih granica – nadilaženjem prepreka stvorenih posrednim porezima, harmonizacijom ili približavanjem stopa PDV-a i trošarina“ (Kandžija i Cvečić, 2008: 88).

Kako smatra Arrowsmith et al. (2011) obrazloženje za stvaranje jedinstvenog odnosno unutarnjeg tržišta EU može se pronaći u Ricardovoj teoriji komparativne prednosti prema kojoj će ukupna ekonomska dobrobit grupe slobodne trgovine i dobrobit svake pojedinačne države biti maksimizirana slobodnom trgovinom među članicama jer takva trgovina dovodi svaku članicu do specijalizacije u područjima u kojima ima komparativnu prednost, a što je vezano uz najučinkovitiju uporabu resursa, a shodno tome i povećanje bogatstva države.⁹ „Unutarnje tržište, kao gospodarski pojam, moglo bi se opisati kao područje bez unutarnjih granica, gdje se osigurava slobodan promet roba i nesmetano pružanje usluga uz nesmetanu mobilnost čimbenika proizvodnje“ (Bovis, 2005: 17).

Stvaranjem i primjenom unutarnjeg tržišta Europske unije nastali su preduvjeti za više stupnjeve integracija, osobito u uspostavi zajedničke europske politike transeuropskih mreža, odnosno projekta uspostave zajedničke infrastrukture u energetici, prometu i telekomunikacijama.

3.3. Transeuropske mreže

„Ugovorom iz Maastrichta EU-u je dodijeljena zadaća uspostavljanja i razvijanja transeuropskih mreža u područjima prometa, telekomunikacija i energije kako bi se doprinijelo razvoju unutarnjeg tržišta, jačanju gospodarske i socijalne kohezije, kako bi se povezali otoci, područja koja nemaju izlaz na more i rubna područja sa središnjim područjima Unije te teritorij EU-a približio susjednim zemljama“ (Europarlament, n.d. c). Upravo sva ta tri navedena područja ključna su za razvoj gospodarstva Europske unije i kroz dostupnost toj infrastrukturi omogućeno je „svim građanima

⁹ O teoriji komparativne prednosti vidi više u: Matić, B., (2004) *Međunarodno poslovanje*. Zagreb: Sinergija-nakladništvo d.o.o., str. 21. – 24.

Unije, gospodarskim subjektima te regionalnim i lokalnim zajednicama da ostvare punu korist iz uspostave područja bez unutarnjih granica“ (UFEU, čl. 170.).

Današnje moderno gospodarstvo i visoka razvijenost novih tehnologija ukazuju na snažnu potrebu za kvalitetnom i pouzdanom opskrbom energentima, a osobito električnom energijom. Članice Europske unije usvojile su 2006. godine smjernice kojima se Europska unija treba voditi u postizanju energetske ciljeve, odnosno kako bi se ostvarili ciljevi iz čl. 170. UFEU. Važnost tih ciljeva dovela je i do potreba da se Europske unija uključi u financiranje određenih projekata iz područja energetike. Prema Kersan-Šabić (2015) prioritete energetske politike na razini EU-a jesu: efikasnost upotrebe energije, liberalizacija energetskog tržišta, zaštita potrošača i sigurnosti opskrbe energijom, proširivanje europskog liderstva u energetske tehnologiji i inovacijama i jačanje vanjske dimenzije energetskog tržišta.

U energetske sektoru susreću se sve četiri temeljne slobode Europske unije pa je uspostava transeuropskih energetske mreža izuzetno bitan faktor u ostvarivanju ekonomskog rasta i zaposlenosti. Transeuropske energetske mreže reguliraju djelatnosti prijenosa i skladištenja plina, kao i prijenosa električne energije, zato što je električna energija specifična roba koju je, prema sadašnjim tehnološkim dostignućima, nemoguće skladištiti pod ekonomski prihvatljivim uvjetima. Dosadašnji oblici pristupa energetske sustavu značajno su ograničavali mogućnosti razvoja tržišnog gospodarstva jer su u većini zemalja članica energetske kompanije bile u državnom vlasništvu i imale su monopolistički utjecaj na tržište.

Prema Vlahinić (u: Bodiroga-Vukobart, Rodin i Sander, 2016) energetska politika jedno je od najvažnijih gospodarskih, političkih i pravnih pitanja današnjice koja su dosegla najviši prioritet unutar EU. Energetski sektor je snažno povezan s gospodarskim, društvenim i ekološkim posljedicama, te je stoga energetska politika vrlo složena i sveobuhvatna. Kersan-Škabić (2015) navodi kako energetska politika kao zasebna politika nije uključena u Ugovor o EU, ali da se ista razvija kroz druge politike poput unutarnjeg tržišta, zaštite okoliša, konkurencije i sl.

Budućnost energetskog tržišta prilično je izazovna jer je to područje gdje su uključene sve države članice i vrlo je dinamično u smislu brojnih svakodnevnih aktivnosti.

3.4. Razvoj energetske integracije kroz povijesni put Europe

Tijekom posljednjih 50-ak godina na području Europe energetske se sektor razvijao i ujedinjavao kroz razna udruženja i organizacije koje su nastajale. Iako nije postojalo zajedničke pravne regulative, stručnjaci iz elektroenergetskog sektora došli su do zaključaka da je sigurnost opskrbe potrošača i tehnološki napredak moguće ostvariti jedino kroz razne oblike međusobne suradnje. Razvoj organizacija u elektroenergetskom sektoru kreće paralelnim putem s pravnom regulativom tek usvajanjem Trećeg paketa energetske propisa Europske unije kada se i pravno određuje uloga sektorskih europskih organizacija te uloga regulatora u tom području. Danas elektroenergetski sektor u Europskoj uniji ima smjer uspostave slobodnog liberaliziranog tržišta transparentnim i potpunim pristupom elektroenergetskom sustavu za sve sudionike na tržištu električne energije. Značajan zamah tom usmjerenju elektroenergetskog sektora dala je Strategija EU 20-20-20 koja je odredila da sve države članice do 2020. moraju u svojoj proizvodnoj bilanci električne energije osigurati minimalno 20% proizvodnje električne energije iz obnovljivih izvora.

Republika Hrvatska kao nova članica ima vrlo ozbiljan zadatak dostići postavljene standarde u energetske sektor. Postupak restrukturiranja nacionalne elektroenergetske kompanije nije nimalo jednostavan osobito zbog dosadašnjeg načina funkcioniranja nacionalne energetske tvrtke, ali i njezine organizacije i pristupa razvoju i održavanju elektroenergetskog sustava. Iako je Hrvatska sudjelovala u članstvu unutar udruženja i organizacija u elektroenergetskom sektoru, to nije rezultiralo ujednačenom pravnom regulativom s drugim državama članicama Europske unije. Otvaranjem pregovora za punopravno članstvo Hrvatske u Europskoj uniji, postavljeni su spomenuti zahtjevi, odnosno Hrvatska je morala uskladiti svoje zakonodavstvo s pravnom stečevinom Europske unije. Nakon mnogobrojnih provedenih rasprava i izrađenih studija koje su trebale dati širu sliku onoga što je potrebno učiniti, izvršeno je usklađenje zakona te su pokrenuti procesi u liberalizaciji tržišta električne energije. Danas je elektroenergetski sektor u Hrvatskoj znatno bliži onome kakvog imaju ostale zemlje članice i potrebno je učiniti omanji broj koraka da bi se usklađenost u potpunosti provela.

3.5. Međunarodne organizacije u elektroenergetskom sektoru

Elektroenergetski sektor svoj je proces integracija započeo i prije nego što su politički vođe europskih zemalja konkretizirali integracijske ideje. Naime, još je 1906. u Londonu osnovana organizacija *International Electrotechnical Commission (IEC)*, koja je imala ulogu uvođenja standardizacije nomenklature i označavanja električnih aparata i strojeva.¹⁰ Nastavak integracija u elektroenergetskom sektoru nastavljen je u Parizu 1921. osnivanjem *Conseil International des Grands Réseaux Électriques (CIGRE)*, odnosno Međunarodnog vijeća za velike elektroenergetske sustave koje ima ulogu razmjene stručnih dostignuća u elektroenergetskom sektoru.¹¹ Četiri godine kasnije, 1925. Italija, Francuska i Belgija osnivaju udruženje proizvođača i distributera električne energije – *Union Internationale des Producteurs et Distributeurs d'Énergie Électrique (UNIPÉDE)*.¹² Jedna je od organizacija iz područja elektroenergetike koja je svoje djelovanje započela na Europskom tlu je *World Power Conference (WPC)* koja je osnovana 1923. u Londonu sa ciljem međunarodnog dogovora stručnjaka u pitanjima iz elektroenergetskog sektora. Danas ta organizacija nosi naziv *World Energy Council* i djeluje na svjetskoj razini.¹³

Nakon Drugog svjetskog rata Europa se našla na pragu novog početka, od političkih pregrupiranja unutar europskih država do raznih ekonomskih oblika udruživanja. Bilo kakav napredak na ekonomskom planu bio je moguć jedino pod uvjetom da se inicijalno obnove izvori energije (kako je već spomenuto, 1951. osnovana je Europska zajednica za ugljen i čelik), a osobito električne energije koja je u novom dobu postajala sve važniji izvor energije. Naravno, glavni izvor energije za proizvodnju električne energije u to vrijeme bio je ugljen, uz vodu koja je bila izvor energije u hidroelektranama.

Najvažniji korak u europskom integracijskom procesu u sektoru elektroenergetike jest osnivanje *Union for the Coordination of Production and Transmission of Electricity (UCPTE)* – Udruženja za koordinaciju proizvođača i prijenosnih kompanija električne energije, koja je osnovana 1951. u Parizu, u sjedištu Organizacije za europsku ekonomsku suradnju (*Organisation for Economic Cooperation and Development (OECD)*). Osnovna uloga UCPTE-a bila je doprinos u razvoju gospodarske aktivnosti kroz učinkovitu uporabu energetske resursa i kroz omogućavanje povezivanja elektroenergetskih mreža. Prilikom osnivanja organizacije sudjelovalo je osam zemalja osnivačica (Belgija, SR Njemačka, Francuska, Italija, Luksemburg, Nizozemska, Austrija

¹⁰ O organizaciji IEC vidi više <https://www.iec.ch/history>

¹¹ O organizaciji CIGRE vidi više <https://www.cigre.org/GB/about/introducing-cigre>

¹² O organizaciji UNIPÉDE vidi više <https://uia.org/s/or/en/1100065583>

¹³ O organizaciji WPC vidi više <https://www.worldenergy.org/about-us>

i Švicarska), dok je u narednim godinama organizaciji pristupilo još nekoliko zemalja (Grčka, Jugoslavija, Portugal i Španjolska) (ENTSO-E, n.d. a).

Kako je tekao razvoj i integracijski proces u elektroenergetskom sektoru zapadnog dijela Europe, pokazuje i činjenica da je 1980. (30 godina nakon osnivanja UCPTE-a) zbog tehničkih razloga elektroenergetska mreža bila podijeljena na četiri podmreže koje su činili sljedeći prsteni zemalja:

- Austrija – SR Njemačka
- Francuska – Italija – Švicarska
- Italija – Austrija – Jugoslavija
- Francuska – Belgija – Nizozemska – SR Njemačka – Švicarska (ENTSO-E, n.d. a).

Ni istočni dio Europe, politički i ekonomski bitno razdvojen od zapadnog dijela, nije ostao izvan integracija u elektroenergetskom sektoru. U razdoblju od 1959. do 1962. razvijena je elektroenergetska mreža kroz bilateralne ugovore koordinirane od strane *Central Dispatch Organisation of the Interconnected Power Systems (CDO / IPS)* iz Praga (ENTSO-E, n.d. a). Naime, kroz Vijeće za uzajamnu ekonomsku pomoć (SEV) tadašnji Sovjetski Savez na određeni je način ujedinjavao, ali i kontrolirao gospodarske i ekonomske tijekove na području istočne Europe. Samim time i utjecaj na elektroenergetski sektor bio je iznimno velik. Zbog različitosti u tehničkoj izvedbi dvaju sustava njihova međusobna interkonekcija bila je tada nemoguća.

Izrazito osjetljivo političko pitanje bilo je osnivanje Europskog jedinstvenog tržišta na koje je Europska unija planirala prijeći krajem 1992. godine. Osobita važnost tom pitanju pridavana je u stručnim krugovima unutar elektroenergetskog sektora jer je osnivanje ovakvog oblika tržišta zahtijevalo i bitnu transformaciju unutar elektroenergetskog tržišta koje uglavnom do tada nije bilo liberalizirano i nije imalo tržišnu osnovu određivanja cijena električne energije.

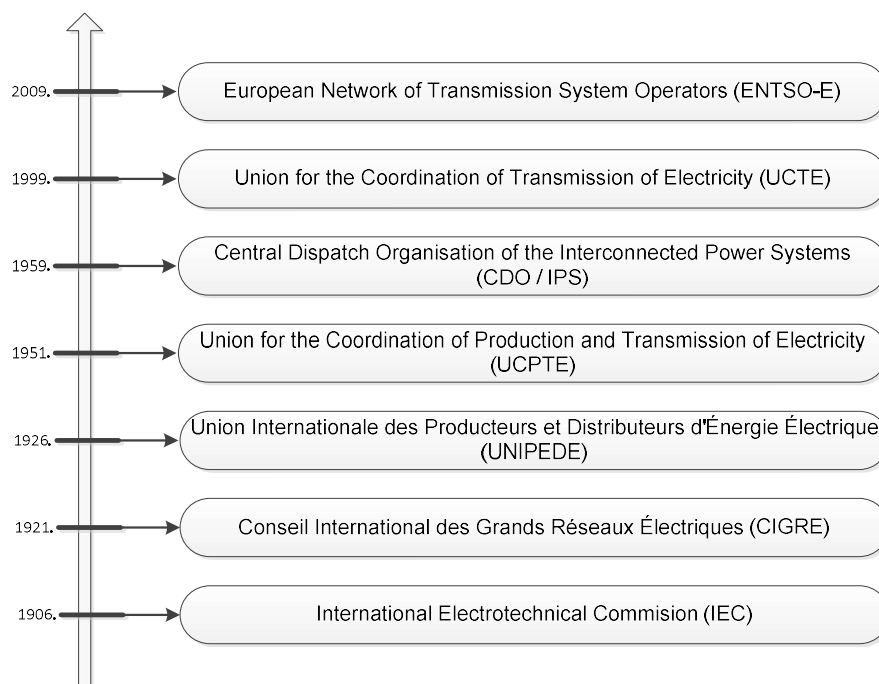
Kroz 48 godina djelovanja, UCPTE je bila organizacija koja je odgovarala na sve postavljene zahtjeve i promjene u području reguliranja tehničkih pravila za povezivanje elektroenergetskih sustava zemalja članica organizacije. Temeljem EU Direktive 96/92 o zajedničkim pravilima za unutarnje tržište električnom energijom, pokrenuti su procesi liberalizacije elektroenergetskog tržišta kojim se od integriranih elektroenergetskih kompanija u EU tražilo da se razdvoje djelatnosti proizvodnje, prijenosa i distribucije električne energije kako bi se svim korisnicima omogućio pravedan i nediskriminirajući pristup elektroenergetskom sustavu i mreži (ENTSO-E, n.d. a). Godine 1999. UCPTE redefinira svoju ulogu u skladu s direktivom te postaje udruga kompanija Operatora prijenosnih sustava (UCTE), u kontekstu internog energetskog tržišta.¹⁴ Iz

¹⁴ O organizaciji UCTE vidi više <https://www.entsoe.eu/news-events/former-associations/>

nadležnosti organizacije uklonjeno je područje proizvodnje električne energije koje je postalo tržišno orijentirano i u to područje mogli su ući i ostali investitori i subjekti izvan nacionalnih elektroenergetskih kompanija. Prijenos električne energije postaje temelj uspostave sustava električnih mreža u okvirima transeuropskih mreža te je shodno tome ovo područje posebno regulirano i nije ga moguće prepustiti tržišnim čimbenicima zbog sigurnosti opskrbe svih potrošača. UCTE je preuzeo ulogu definiranja tehničkih standarda kroz tehničke upute i multilateralne sporazume članova. Budući da električna energija nije klasična roba koja ima standardne mogućnosti skladištenja, nužno je bilo uspostaviti apsolutnu ravnotežu između proizvodnje i potrošnje električne energije na gotovo najvećem tržištu svijeta u jednoj sinkronoj zoni (cca 500 milijuna stanovnika). Tijekom deset godina djelovanja UCTE-a koordiniran je rad 29 operatora prijenosnog sustava iz 24 zemlje kontinentalne Europe (nisu sve članice UCTE-a ujedno i članice EU-a, ali je regulativa u tom području određena EU regulativom).

Tijekom godina od objave prve EU direktive u području elektroenergetike, Europska unija je to područje dodatno regulirala kroz tzv. energetske pakete koje su činile direktive i uredbe važne za područje uspostave liberaliziranog tržišta električne energije.

Dana 1. srpnja 2009. sve nadležnosti UCTE-a temeljem odredbi Trećeg eneretskog paketa dodijeljene su novoosnovanoj organizaciji *European Network of Transmission System Operators (ENTSO-E)*, odnosno Europskoj mreži operatora prijenosnih sustava (ENTSO-E, n.d. b). ENTSO-E je organizacija koju čini 41 operator prijenosnog sustava iz 34 države sa područja Europe (ENTSO-E, n.d. b). Organizacija je osnovana od strane EU-a i temeljem propisa EU-a, ali članice nisu samo države članice EU-a (koje moraju biti temeljem Ugovora), već su članice i neke države izvan kruga EU-a. Glavni ciljevi ENTSO-E organizacije jesu integracija obnovljivih izvora energija (vjetar i solarna energija) te dovršenje unutarnjeg tržišta električne energije koje je ključno za postizanje političkih ciljeva EU u smislu dostupnosti, održivosti i sigurnosti opskrbe (ENTSO-E, n.d. b). Prednosti koje će ostvarivati unutarnje tržište električne energije osjetit će cjelokupno gospodarstvo Europske unije tako da su transeuropske mreže od iznimne važnosti za daljnji tijek razvoja i jačanja gospodarstva Europske unije.



Slika 4. Povijesni pregled razvoja europskih udruženja i organizacija u energetsom sektoru
(Izvor: autor)

3.6. Razvoj europskih propisa u području elektroenergetike

Razna europska udruženja i organizacije iz područja elektroenergetike razvijale su se tijekom europske povijesti i bez postavljene međunarodne pravne regulative. Naime, nužnost povezivanja elektroenergetskih sustava proizašla je iz prirode električne energije kao robe koja se ne može standardno skladištiti, ali i općeg gospodarskog i tehnološkog razvoja cijelog europskog kontinenta. Značajnijim političkim ujedinjenjem Europske unije i postavljanjem značajnog cilja – ostvarenja unutarnjeg tržišta – elektroenergetski sektor dobio je na temelju čl. 194. UFEU svoju pravnu regulativu u obliku dosad prihvaćena četiri energetska paketa. Energetski paketi odnose se na sve pravne akte Europske unije u pitanjima regulacije tržišta električnom energijom i plinom.¹⁵

¹⁵ Op.a. U ovom radu prikazani su svi akti iz energetske paketa EU, ali su detaljnije obrazloženi samo oni koji se odnose na tržište električnom energijom.

3.6.1. Prvi energetska paket

Regulativa EU koja čini uvod Prvi energetska paket donesena je 1990. i 1991. Sadržava sljedeće dokumente:

- Direktiva Vijeća 90/377/EEC od 29. lipnja 1990. u vezi postupaka Zajednice za poboljšanje transparentnosti cijena plina i električne energije prema industrijskim korisnicima
- Direktiva Vijeća 90/547/EEC od 29. listopada 1990. o tranzitu električne energije preko prijenosne mreže
- Direktiva Vijeća 91/296/EEC od 31. svibnja 1991. o tranzitu prirodnog plina kroz mreže.

Kako navode Bruketa et al. (2010) u Direktivi 90/377/EEC stavljen je naglasak na transparentnost cijena zbog različitosti cijena u zemljama članicama, a transparentnost cijena jedna je od glavnih pretpostavki funkcioniranja unutarnjeg energetska tržišta. Temeljni cilj ove direktive jest osiguranje poštene tržišne utakmice i uklanjanje svih oblika diskriminacije potrošača. Također Bruketa et al. (2010) navode da Direktiva 90/547/EEC naglašava potrebu postavljanja mjera s ciljem postupnog uspostavljanja jedinstvenog unutarnjeg tržišta energijom te traži veću integraciju europska energetska tržišta u kojem državne granice ne bi utjecale na slobodan tranzit električne energije. „Navedeni dokumenti predstavljaju postulate uspostave jedinstvenog unutarnjeg europska energetska tržišta“ (Bruketa et al., 2010: 6).

U tom vremenu tržište električne energije gotovo da nije postojalo i u tom području jedinu su ulogu imale velike monopolističke elektroenergetske kompanije. Europska unija pristupa donošenju novih direktiva kojima će se dati novi impuls prema liberalizaciji tržišta električnom energijom:

- Direktiva 96/92/EC Europska parlamenta i Vijeća od 19. prosinca 1996. o zajedničkim pravilima za unutarnje tržište električne energije
- Direktiva 98/30/EC Europska parlamenta i Vijeća od 22. lipnja 1998. o zajedničkim pravilima za unutarnje tržište prirodnog plina.

„Ove direktive čine tzv. Prvi paket energetska propisa Europska unije. Cilj ovih direktiva bio je uspostaviti cjelokupni energetska sustav umjesto djelovanja od slučaja do slučaja. Potrebno je bilo dati ovlasti i uskladiti rad državnih tijela radi ostvarenja europska ciljeva unutarnjeg tržišta energijom, ali kao postupni proces“ (Bruketa et al., 2010: 6). Kako bi se omogućila prilagodba, u direktivama se vodilo računa u načinu organizacije pojedinih elektroenergetska i plinskih sustava.

Direktive, među ostalim, traže da se iz velikih elektroenergetskih kompanija izdvoji djelatnost prijenosa električne energije kako bi se osigurala transparentnost i nepristranost u pristupu prijenosnom sustavu električne energije.

3.6.2. Drugi energetska paket

Nakon što su postignuti određeni uspjesi, ali i neuspjesi u provedbi donesenih direktiva važnih za uspostavu jedinstvenog unutarnjeg tržišta energijom, Europska je unija u lipnju 2003. donijela novi paket energetska propisa, tzv. Drugi paket energetska propisa Europske unije. Naime, dodatni razlog za donošenje novog paketa propisa bio je i taj da su direktive iz Prvog paketa imale određen rok (1. srpnja 2004.) u kojem ih je trebalo implementirati u nacionalna zakonodavstva, a time ih i provesti u primjenu. Novi dokumenti u tzv. Drugom paketu su činili:

- Direktiva 2003/54/EC Europskog parlamenta i Vijeća od 26. lipnja 2003. o zajedničkim pravilima za unutarnje tržište električne energije i stavljanju izvan snage Direktive 96/92/EC
- Direktiva 2003/55/EC Europskog parlamenta i Vijeća od 26. lipnja 2003. o zajedničkim pravilima za unutarnje tržište prirodnog plina i stavljanju izvan snage Direktive 98/30/EC.

Uz navedene direktive, Europska unija je kao dio pravne regulative donijela još i pripadajuće uredbe za električnu energiju (1288/2003/EC) i prirodni plin (1775/2005/EC) koje se bave pitanjima prekogranične razmjene energije te direktive za električnu energiju (2005/89/EC) i za prirodni plin (2004/67/EC) koje se bave pitanjima sigurnosti opskrbe.

Drugim energetska paketom propisa dodatno je naglašena važnost uspostave jedinstvenog unutarnjeg tržišta energijom, postupno, ali do potpune liberalizacije.

3.6.3. Treći energetska paket

U travnju 2009. usvojen je tzv. Treći paket energetska propisa Europske unije. Cilj Trećeg energetska paketa je dodatna liberalizacija unutarnjeg tržišta električne energije i plina. Na snagu je u potpunosti stupio 3. ožujka 2011. kada su povučene sve direktive i uredbe iz Drugog paketa. Navedeni Treći paket čine sljedeći dokumenti:

- Direktiva 2009/72/EC Europskog parlamenta i Vijeća od 13. srpnja 2009. o zajedničkim pravilima za unutarnje tržište električne energije i stavljanju izvan snage Direktive 2003/54/EC

- Direktiva 2009/73/EC Europskog parlamenta i Vijeća od 13. srpnja 2009. o zajedničkim pravilima za unutarnje tržište prirodnim plinom i stavljanju izvan snage Direktive 2003/55/EC
- Uredba 2009/713/EC Europskog parlamenta i Vijeća o osnivanju Agencije za suradnju organa energetske nadzora
- Uredba 2009/714/EC Europskog parlamenta i Vijeća o uvjetima pristupa mreži za prekograničnu razmjenu električne energije i stavljanju izvan snage Uredbe 2003/1228/EC
- Uredba 2009/715/EC Europskog parlamenta i Vijeća o uvjetima pristupa mrežama za transport prirodnog plina i stavljanju izvan snage Uredbe 2003/1775/EC.

Direktive o sigurnosti opskrbe električnom energijom i prirodnim plinom iz Drugog paketa energetske propisa i dalje ostaju na snazi.

Rok za implementaciju novih direktiva određen je za razdoblje:

- do 3. ožujka 2011. (18 mjeseci) države članice obvezne su donijeti zakone, uredbe, administrativne prilagodbe i uvjete u cilju implementacije direktive
- do 3. ožujka 2012. implementacija jedne od triju opcija razdvajanja operatora prijenosnog sustava
- do 3. ožujka 2013. stupanje na snagu klauzule o trećim zemljama.

U tom su razdoblju države članice trebale donijeti potrebna nacionalna rješenja usklađena s direktivama.

Novo direktive donijele su dodatnu regulativu osobito u pogledu pristupa mreži i učinkovite razine regulatornog nadzora u svim državama članicama jer je analiza pokazala kako još uvijek nije postignuta dovoljna razina liberalizacije tržišta. Naime, u većini država članica postojala su velika energetska poduzeća u državnom vlasništvu koja su imala monopol na tržištu i samostalno su određivala pravila u energetske sektoru. U navedenim državnim poduzećima nisu bile razdvojene temeljne djelatnosti u elektroenergetskom sektoru pa shodno tome djelatnosti koje su mogle biti tržišno orijentirane, poput proizvodnje i opskrbe električne energije, nisu bile dopuštene drugim trgovačkim društvima. Uredbom Europskog parlamenta od 10. srpnja 2007. određeno je da se zbog osiguranja pristupa mreži novim sudionicima kao i zbog transparentnosti poslovanja, vlasnički razdvoji djelatnost prijenosa električne energije. Prema navedenoj uredbi i Direktiva 2009/72/EC predviđa tri različita modela razdvajanja djelatnosti prijenosa: TSO (*engl. Transmission System Operator – Operator prijenosnog sustava*), ISO (*engl. Independent System Operator – Nezavisni operator sustava*) i ITO (*engl. Independent Transmission Operator – Nezavisni operator prijenosa*). Temeljne su razlike u ponuđenim modelima u odnosu na vlasništvo

nad mrežom odnosno postrojenjem. TSO model je model koji zahtjeva vlasničko odvajanje operatora prijenosnog sustava prema kojem je tvrtka operatora prijenosnog sustava potpuno neovisno poduzeće o nacionalnoj energetskej tvrtki, ali u potpunom vlasništvu države. ITO model kompromisni je model u kojem je tvrtka operatora prijenosnog sustava neovisna u svom poslovanju i u svom vlasništvu ima cjelokupnu mrežu, ali je sama u vlasništvu nacionalne energetske tvrtke. Treći je model ISO model prema kojem je samo funkcija upravljanja mrežom prebačena na tvrtku operatora prijenosnog sustava, ali vlasništvo nad mrežom ima nacionalna energetska tvrtka (Zakon o tržištu električne energije (ZOTEE), NN , NN 22/2013, 95/2015, 102/2015, 68/2018, 52/2019).

Iznimno bitan naglasak koji postavlja nova direktiva jest uloga regulatora na nacionalnoj i europskoj razini. Za potrebe provedbe odredbe i direktive osnovana je posebna agencija za suradnju s nacionalnim regulatorima (*Agency for the Cooperation of Energy Regulators – ACER*). Uloga te nove agencije jest provedba korekcija odluka nacionalnih regulatora zbog viših europskih interesa, a sve u skladu s novim većim i jasnijim ovlastima agencije. Nacionalni regulator u RH po pitanjima električne energije je HERA.

Prema Vlahinić (u: Bodiroga-Vukobart, Rodin i Sander, 2016) hrvatski energetskej sektor bio je podložan tržišnoj liberalizaciji, deregulaciji, restrukturiranju i privatizaciji, s jakim naglaskom na prilagodbi svog zakonodavstva pravnoj stečevini EU-a. Energetsko tržište formalno je potpuno otvoreno, ali još uvijek nema dovoljno tržišnih igrača koji bi stvorili pravu konkurenciju. Nakon usvajanja Trećeg energetskej paketa 2012. godine, reforme energetskej tržišta ulaze u novu fazu koja zahtijeva novu razvojnu platformu, ali i novu energetskej strategiju i politiku.

3.6.4. Četvrti energetskej paket

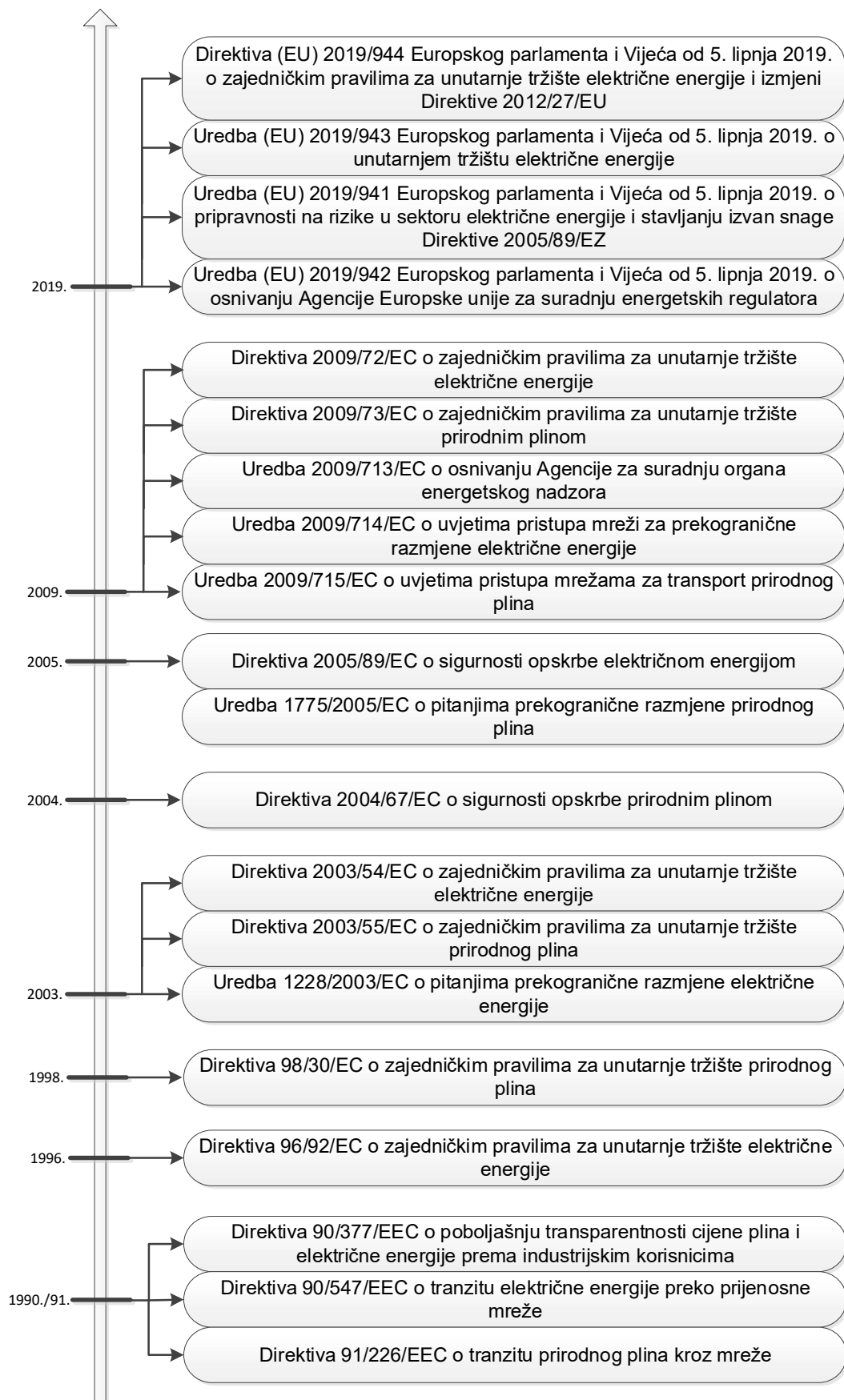
Nakon višegodišnjeg razvoja energetskej tržišta Europske unije i ostvarenih dostignuća u liberalizaciji energetskej tržišta, Europski parlament i vijeće usvojili su u lipnju 2019. tzv. četvrti energetskej paket koji sadrži:

- Direktivu (EU) 2019/944 Europskej parlamenta i Vijeća od 5. lipnja 2019. o zajedničkim pravilima za unutarnje tržište električne energije i izmjeni Direktive 2012/27/EU
- Uredbu (EU) 2019/943 Europskej parlamenta i Vijeća od 5. lipnja 2019. o unutarnjem tržištu električne energije
- Uredbu (EU) 2019/941 Europskej parlamenta i Vijeća od 5. lipnja 2019. o pripravnosti na rizike u sektoru električne energije i stavljanju izvan snage Direktive 2005/89/EC

- Uredbu (EU) 2019/942 Europskog parlamenta i Vijeća od 5. lipnja 2019. o osnivanju Agencije Europske unije za suradnju energetske regulatora.

„Četvrtim energetske paketom uvode se nova pravila za tržište električne energije kako bi se zadovoljile potrebe u pogledu obnovljivih izvora energije i privukla ulaganja. Uvode se poticaji za potrošače te novo ograničenje za elektrane u pogledu mogućnosti primanja subvencija za razvoj kapaciteta. Osim toga, države članice moraju pripremiti krizne planove za eventualne elektroenergetske krize, a u prekograničnoj regulatornoj suradnji povećavaju se nadležnosti Agencije za suradnju energetske regulatora ako postoji rizik od fragmentacije na nacionalnoj i regionalnoj razini“ (Kratki vodič o Europskoj uniji, 2020: 2).

„Prema novim pravilima najmanje 32% energetske potrošnje u EU-u do 2030. godine mora biti iz obnovljivih izvora, kao što su sunce i vjetar. Energetske učinkovitost do 2030. treba povećati za 32,5% i olakšati kućanstvima da samostalno stvaraju, spremaju i troše zelenu energiju. Prema novim pravilima građani i poduzeća uštedjet će na potrošnji, a osim manjih računa za struju doprinjet će smanjenju emisija stakleničkih plinova“ (Ekovjesnik, 2018).



Slika 5. Povijesni pregled razvoja europskog zakonodavstva u energetske sektoru (Izvor: autor)

4. Javna nabava u Europskoj uniji i Republici Hrvatskoj

Temeljne gospodarske slobode zajamčene osnivačkim ugovorima Europske unije – sloboda kretanja roba, kapitala, usluga i ljudi najviše su zamisli u ostvarenju europskih integracija. Tijekom povijesnog razvoja europskih integracija značajni pomaci ostvareni su u dostizanju visoke razine poštivanja temeljnih sloboda. Sve četiri temeljne slobode integralni su dio provođenja javnih nabava jer se njima omogućuje tržišno natjecanje ponuditelja što omogućava dobivanje najbolje vrijednosti naručiteljima. U javnim nabavama troši se javni novac, odnosno novac poreznih obveznika i korisnika javnih usluga, pa je dužnost naručitelja da racionalno i s pažnjom dobrog gospodarstvenika raspolaže s povjerenim novcem. Nažalost, praktična primjena javnih nabava nije uvijek bila provedena s dobrim namjerama te su zabilježena razna koruptivna djela s ciljem dobivanja raznih oblika imovinskih koristi. Navedene su radnje, naravno, protuzakonite u svim državama članicama, ali su i pogledi javnosti prema takvim radnjama dodatno pod povećalom jer je ipak riječ o javnom novcu i javnom interesu. „Novi javnonabavni regulatorni okvir EU donosi značajan broj antikoruptivnih alata. Neki od njih predstavljaju značajnije novine, dok neki predstavljaju samo blago unapređivanje već postojećih rješenja“ (Turudić, 2016: 51).

Iako u javnosti postoji opće mišljenje kako je sustav javne nabave izrazito korumpiran te da se značajan dio postupaka javne nabave unaprijed priprema za određene ponuditelje, određena istraživanja nisu potvrdila takva uvjerenja. Naime, kako zaključuju Budak i Rajh (2014) jedan od bitnih čimbenika je nedostatak povjerenja ponuditelja iz grupacije malih i srednjih poduzetnika u hrvatski sustav javne nabave te se zbog toga smatra da sustav funkcionira ispod standarda EU.

Etičko i profesionalno ponašanje stručnjaka za javnu nabavu spada u najvažnija načela vezana uz sustav javne nabave. Kako navode Flynn, Buffington i Pennington (2020) javnost, državna vlast, struka i dobavljači očekuju etičko i profesionalno ponašanje. Profesionalnost znači više od strogog poštivanja etičkih standarda i zakonskih odredbi.

Upravo iz tih navedenih razloga, ali i drugih važnih razloga, institucije Europske unije razvijale su pravnu regulativu u području javne nabave kako bi se mogućnosti bilo kakvih zloupotreba smanjile na najmanju moguću mjeru. Bovis (2012) navodi da je svrha regulacije javne nabave uvesti režim konkurentnosti na relevantna tržišta i eliminirati sve nekarinske zapreke trgovini unutar zajednice koje proizlaze i preferencijalnih praksi u kojima se pogoduje nacionalnim poduzećima. Uz navedeno, Bovis (2012) smatra da se regulacijom uspostavlja odgovornost za javnu potrošnju, izbjegavanje korupcije i političke manipulacije od strane države i njezinih institucija. Regulacija javne nabave je prioritet u javnim politikama EU i izrazito je važna za

postizanje makroekonomskih i mikroekonomskih ciljeva te primjeni načela javne nabave, odgovornosti upravljanja sustavom, fiskalne razboritosti i konkurencije.

Također, s ciljem razvoja unutarnjeg tržišta Europske unije i ukidanjem bilo kakvih ograničenja u ostvarivanju temeljnih sloboda, pravna regulativa u području javne nabave mora biti ujednačena u svim državama članicama, jer ako bi svaka država članica samostalno donosila pravnu regulativu, upitno je koliko bi unutarnje tržište zaista i funkcioniralo. Arrowsmith et al. (2011) navodi da je uklanjanje trgovinskih barijera na državnim tržištima jedan aspekt politike uklanjanja trgovinskih barijera na razini EU koji u stvari daje obrazloženje i pravnu osnovu za režim javne nabave EU-a.

Dodatna problematika važnosti ujednačavanja pravne regulative se, kako smatra Bovis (2005), pronalazi u tome što su pojedine države provodile mjere na strani potražnje poput isključivanja strane konkurencije, isključive primjene nacionalnih politika nabave te primjene politike nacionalnih standarda što dovodi do geografske segmentacije tržišta, odnosno podjele europskog javnog tržišta na različita nacionalna tržišta, a što je u suprotnosti sa temeljnim aktima EU-a.

Hrvatska je prilikom pregovaračkog postupka za članstvo u Europskoj uniji prošla dugotrajan postupak usklađivanja nacionalnog zakonodavstva s pravnom stečevinom Europske unije. Od sveukupno 35 pregovaračkih poglavlja, poglavlje br. 5 u cijelosti je bilo posvećeno regulativi iz područja javne nabave. Iako je hrvatsko zakonodavstvo javne nabave prilikom pokretanja pregovora već djelomično bilo usklađeno s europskim direktivama, ipak su bile potrebne određene izmjene zakona, ali najveći je naglasak stavljen na efikasnu primjenu zakona.

4.1. Načela i standardi Europske unije u području javne nabave

Ugovorom o osnivanju Europske unije i Ugovorom o funkcioniranju Europske unije proistječu tržišne slobode koje su najvažniji instrumenti funkcioniranja unutarnjeg tržišta.

Rodin (2011) navodi kako su upravo spomenutim ugovorima uređena pravila poduzetničkih i tržišnih sloboda u EU-u te da su države članice obvezne primjenjivati njihove odredbe u kontekstu zajedničkog tržišta EU-a zbog osiguravanja slobode kretanja robe, osoba, usluga i kapitala i onemogućavanja bilo kakvih tržišnih ograničenja.

Četiri su temeljne tržišne slobode određene Ugovorom o funkcioniranju Europske unije:

1. „sloboda kretanja robe
2. sloboda kretanja osoba
3. sloboda pružanja usluga

4. sloboda kretanja kapitala“ (UFEU, čl. 28. – 66.).

Ćapeta i Rodin (u: Ćapeta i Goldner Lang, 2021) navode da je člankom 26. UFEU definirano unutarnje tržište i u kojem su određene spomenute četiri temeljne tržišne slobode, ali isti ukazuju i na to da relevantno poglavlje Osnivačkog ugovora, uz navedene tržišne slobode, određuje i slobodu poslovnog nastana kao jednu od temeljnih sloboda.

Iz navedenih temeljnih sloboda, a i načela navedenih u Ugovorima o EU proistječu sva načela koja su od iznimne važnosti za reguliranje područja javne nabave. Ista su navedena i u Zakonu o javnoj nabavi:

- „načelo slobode kretanja robe
- načelo slobode poslovnog nastana
- načelo slobode pružanja usluga
- načelo tržišnog natjecanja
- načelo jednakog tretmana
- načelo zabrane diskriminacije
- načelo uzajamnog priznavanja
- načelo proporcionalnosti (ili razmjernosti)
- načelo transparentnosti“ (Zakon o javnoj nabavi (ZJN 2016), NN 120/2016, čl. 4.).

Dodjeljivanje javnih ugovora od strane ili u ime tijela država članica, kako navode Ferk i Ferk (u: Piga i Tátraí, 2018) mora biti u skladu s općim načelima Ugovora o funkcioniranju EU, a posebno sa slobodnim kretanjem robe, slobodom poslovnog nastana i slobodom pružanja usluga, kao i načela koja iz njih proizlaze poput načela jednakog tretmana, nediskriminacije, uzajamnog priznavanja, proporcionalnosti i transparentnosti. Određene lokalne (nacionalne) preferencije mogu biti uzrokom ograničavanja tih temeljnih sloboda.

Kako bi postupci javne nabave bili provedeni na način da osiguravaju slobodnu tržišnu utakmicu, nužna je primjena svih navedenih načela pa su shodno tome ona ugrađena u nacionalne zakone svih država članica kojima se regulira područje javne nabave. Temeljni cilj tih načela jest osiguravanje slobodnog tržišta i učinkovite javne nabave (najbolja vrijednost za uloženi novac) uz postavljanje pravnog okvira zaštite od prijevara i korupcije koja nije zanemariv problem (osobito u zemljama članicama s područja bivšega istočnog bloka).

Načelo slobode kretanja robe proistječe iz jedne od četiri temeljne slobode unutar EU i njime je onemogućeno javnim naručiteljima u postupcima nabave ograničavati pristup nacionalnim

tržištima na bilo koji način stavljajući u preferirani položaj nacionalne proizvode. Iz navedenog načela proistječu druga navedena načela. „Za ostvarenje slobode poslovnog nastana s obzirom na određenu djelatnost, Europski parlament i Vijeće donose direktive u skladu s redovnim zakonodavnim postupkom i nakon savjetovanja s Gospodarskim i socijalnim odborom. Osobito postupnim ukidanjem ograničenja slobode poslovnog nastana u svakoj razmatranoj grani djelatnosti, kako s obzirom na uvjete za osnivanje zastupništava, podružnica ili društava kćeri na državnom području države članice, tako i s obzirom na uvjete za dolazak osoblja iz matičnog poduzeća na upravljačke ili nadzorne položaje u takvim zastupništvima, podružnicama ili društvima kćerima“ (UFEU, čl. 50.).

Nastankom unutarnjeg tržišta EU omogućeno je ravnopravno natjecanje i pod istim uvjetima na tržištima bilo koje države članice bez obzira u kojoj državi članici taj tržišni subjekt ima poslovni nastan. Drugim riječima, tržišni subjekti ne moraju otvarati predstavništva ili podružnice u drugim državama članicama već se ravnopravno mogu natjecati iz države članice u kojoj imaju svoje sjedište. Iz navedenog načela proistječe da se ravnopravno bez ikakvog oblika diskriminacije mogu pružati usluge od strane tržišnih subjekata registriranim u bilo kojoj državi članici.

„Uslugama u smislu Ugovorâ smatraju se one „usluge“ koje se uobičajeno obavljaju uz naknadu, u mjeri u kojoj nisu uređene odredbama koje se odnose na slobodu kretanja robe, kapitala i osoba. Usluge osobito uključuju:

- a) djelatnosti industrijske naravi
- b) djelatnosti komercijalne naravi
- c) obrtničke djelatnosti
- d) djelatnosti slobodnih zanimanja“ (UFEU, čl. 57.).

"Sve veća specijalizacija u pojedinim profesijama i realnost na unutarnjem tržištu u kojemu su zajamčene četiri temeljne gospodarske slobode (sloboda kretanja robe, osoba, usluga i kapitala) te protekcionističke prepreke nacionalnih zakonodavstava država članica utječu na sve veću složenost ove materije, posebice pravna kultura država članica na temelju vrijednosti i pretpostavki kako regulirati aktivnosti ljudi i obavljanja poslova te pružanja usluga. Sve veći obujam usluga i veća specijalizacija povećavali su broj i razinu profesionalnih aktivnosti koje reguliraju države, regulatorna tijela ili pak kombinacija ovih dvaju načina reguliranja“ (Horak, Bodiroga-Vukobrat i Dumančić, 2015: 9). U svemu spomenutom nalaze se razlozi složenosti pravne regulacije slobode pružanja usluga, a kada se u sve to uključe porezni i socijalni sustavi, koji su uglavnom neusklađeni

u svojim aktivnostima, uređenost sustava pružanja usluga, osobito reguliranih profesija, ukazuje na dugotrajan i težak put do pune harmoniziranosti.

Načelom nediskriminacije u osnovi se naglašava provedba načela jednakog tretmana prema svim sudionicima u postupcima dodjele ugovora. Zabranjeni su svi postupci kojima se unaprijed ograničavaju ili onemogućavaju prava sudionika postupaka (npr. ovisno o njihovom boravištu, sjedištu ili podrijetlu roba).

Nastavno na načelo nediskriminacije nadovezuje se načelo jednakog tretmana kojim svi natjecatelji moraju imati jednako postupanje od strane naručitelja, odnosno svaki natjecatelj mora moći na jednaki način podnijeti svoju ponudu. Kriteriji za natjecanje moraju biti postavljeni na jednak i nepristran način te jednako dostupni svim potencijalnim ponuditeljima. Drugim riječima, preduvjeti moraju biti jednaki za sve.

„Načelo transparentnosti zahtijeva da se svi stadiji postupka dodjele javnog ugovora vode na providan način tako da svaki ponuditelj, ali i šira javnost, može imati saznanja o tome postupku. To je načelo u uskoj vezi s načelom nediskriminacije i načelom jednakog tretmana, jer doprinosi provedbi tih načela. Načelo je važno i zbog toga ako se dosljedno ostvaruje, smanjuje mogućnost počinjenja korupcijskih kaznenih djela u javnoj nabavi“ (Ljubanović i Britvić-Vetma, 2011: 409). Prema Bovis (2005) načelo transparentnosti ima dva glavna cilja:

- uvesti otvorenost u javnoj nabavi država članica čime se podiže stupanj odgovornosti i eliminira izravna diskriminacija na temelju nacionalnosti
- učiniti da transparentnost u javnoj nabavi predstavlja osnovu za sustav najbolje prakse svih sudionika, ali osobito onih na strani ponuditelja kako bi imali proaktivniju ulogu kod određivanja potreba na strani naručitelja.

Georgieva (2017) navodi da pojam transparentnosti nema jedinstvenu definiciju prihvaćenu u teoriji i praksi, a njezine se značajke i funkcije s vremenom različito shvaćaju i nadopunjuju. Razlog je tomu nejasnoća vezana uz njezinu ulogu u vlasti svake države, kao i u različitim sferama državnog djelovanja. Transparentnost se ne može povezati samo s jednostavnim pružanjem informacija za pojedini proces koji vodi javna institucija iako je to temeljni i sastavni dio biti pojma transparentnosti.

Načelo proporcionalnosti (razmjernosti) podrazumijeva da kriteriji i uvjeti provedbe neke javne nabave trebaju biti razumno proporcionalni predmetu javne nabave. Zahtjevi koje postavlja organ vlasti ili jedinica koja raspisuje natječaj ne smiju nadilaziti ono što je u određenom javnom

nadmetanju neophodno. Ukoliko se određenom mjerom javnih tijela ograničavaju individualna prava, ta mjera mora biti proporcionalna samoj naravi potrebe za tom mjerom. Kako se navodi u mišljenju nezavisne odvjetnice Sharpston „odredbe, mjerila ili postupanja moraju biti objektivno opravdana legitimnim ciljem, a sredstva za postizanje tog cilja su primjerena i nužna“ (C-188/15).

Načelo uzajamnog priznanja znači da potvrde i certifikati koje izda nadležni organ vlasti u jednoj državi članici vrijede i u ostalim državama Europske unije. Također, „svaka zemlja članica mora prihvatiti proizvode i usluge gospodarskih subjekata iz drugih zemalja članica pod uvjetom da ti proizvodi i usluge ispunjavaju legitime ciljeve odnosne države članice“ (Ljubanović i Britvić-Vetma, 2011: 409).

Bovis (2005) smatra da uklanjanje protekcionizma i preferencijalnog tretmana te uvođenje konkurentskog okruženja na javnim tržištima donosi alokativnu učinkovitost, što rezultira povećanjem socijalne skrbi na europskoj i nacionalnoj razini kroz tri glavna učinka: trgovinskog učinka, učinka konkurencije i učinka restrukturiranja. Bovis (2005) nadalje navodi da je trgovinski učinak povezan sa stvarnim i potencijalnim uštedama u javnom sektoru postignutim kroz niže troškove nabave te da isti proizlazi iz načela transparentnosti. Učinak konkurencije utječe na promjene vezane uz cijene nacionalnih ponuditelja koji su bili zaštićeni od konkurencije putem prakse preferencijalnih i diskriminirajućih oblika nabave. Učinak restrukturiranja kako smatra Bovis (2005) odražava se na dimenziju restrukturiranja same ponude zbog povećane konkurencije na tržištu. Učinak restrukturiranja ima dinamičke karakteristike i odnosi se na dugoročnu industrijsku i sektorsku prilagodbu kroz strateška ulaganja, preuzimanja, spajanja i akvizicije.

Uz navedena načela vezana izravno uz pojam javne nabave potrebno je ukazati i na načela koja također imaju bitan utjecaj na sustav javne nabave, a proistječu iz komunitarnog prava EU-a. Pavlović (2022) navodi tri bitna načela:

1. načelo izravnog učinka
2. načelo prvenstva prava Europske unije
3. načelo odgovornosti države članice Europske unije.

Prema Pavlović (2022) načelo izravnog učinka uvedeno je praksom Suda Europske unije te tim načelom građani Europske unije imaju pravo pred nacionalnim sudovima izravno se pozivati na pravo, pravnu stečevinu i jurisprudenciju Suda. Navedeno načelo proisteklo je iz presude Suda u predmetu C-26/62 (van Gend & Loos). Na načelo izravnog učinka nadovezuje se načelo prvenstva prava Europske unije koje je uvedeno temeljem presude Suda u predmetu C-6/64 (Costa v ENEL). Pavlović (2022) nadalje navodi i treće bitno načelo, a to je načelo odgovornosti države članice

Europske unije koje je uvedeno temeljem presude Suda u spojenim predmetima C-6/90 i C-9/90 (Francovich v Italy). Ovo načelo ukazuje na odgovornost države članice EU prema pojedincima za štetu koja im je prouzročena povredom prava EU.

Ova načela, kako navodi Georgieva (2017) pokazuju volju zakonodavca da osigura pošteno tržišno natjecanje i ekonomski povoljne proizvode i usluge. Načela osiguravaju da se postupci provode na najpošteniji način i na kraju jamče da se javni novac ne troši za koruptivnu osobnu korist.

4.2. Pravna stečevina Europske unije o javnoj nabavi

Sukladno nastojanjima Europske unije u uspostavljanju unutarnjeg tržišta, institucije Europske unije uredile su putem direktiva područje javne nabave u sektoru vodoopskrbe, u energetskom, prometnom i telekomunikacijskom sektoru te u području nabave usluga, radova i robe za javne naručitelje. Razlozi uvođenja novih direktiva nalaze se u potrebi donošenja mjera u cilju postupne uspostave unutarnjeg tržišta u kojem je slobodno kretanje roba, osoba, usluga i kapitala. Odredbama Ugovora o EU zabranjeno je ograničavati temeljne slobode kretanja roba i pružanja usluga. Zbog svega navedenog nužno je na razini EU ujednačiti pravnu regulativu za provedbu postupaka javne nabave.

Prvi oblik pravne regulacije područja javne nabave u Europskoj uniji (tadašnjoj Europskoj ekonomskoj zajednici) sadržan je u sljedećim direktivama:

- Direktiva Vijeća 66/683/EC od 7. studenog 1966. o eliminiranju svih razlika između tretmana nacionalnih proizvoda i onih proizvoda koji pod člankom 9. i 10. Ugovora moraju biti priznati za slobodno kretanje što se tiče zakona, propisa ili administrativnih mjera koje zabranjuju korištenje navedenim proizvodima i propisuju korištenje nacionalnim proizvodima ili čine da takvo korištenje bude predmet rentabilnosti
- Direktiva Vijeća 70/32/EEC od 17. prosinca 1969. o opskrbi robama za državu, lokalne vlasti i ostala službena tijela
- Direktiva Vijeća 71/305/EEC od 26. srpnja 1971. o koordinaciji postupaka za dodjelu javnih ugovora o radovima
- Direktiva Vijeća 77/62/EEC od 21. prosinca 1976. o koordinaciji postupaka za dodjelu javnih ugovora o dobrima
- Direktiva Vijeća 80/767/EEC od 22. srpnja 1980. o izmjeni i prilagodbi u pogledu određenih naručitelja Direktive 77/62/EEC o koordinaciji postupaka za dodjelu javnih ugovora o dobrima.

U drugom regulatornom okviru vezanom uz javnu nabavu na području tadašnje Europske ekonomske zajednice okviru donesene su sljedeće direktive:

- Direktiva Vijeća 88/295/EEC od 22. ožujka 1988. koja mijenja Direktivu 77/62/EEC o koordinaciji postupaka za dodjelu javnih ugovora o dobrima i neke odredbe Direktive 80/767/EEC
- Direktiva Vijeća 89/440/EEC od 18. srpnja 1989. koja mijenja Direktivu 71/305/EEC o koordinaciji postupaka za dodjelu javnih ugovora o radovima
- Direktiva Vijeća 89/665/EEC od 21. prosinca 1989. o koordinaciji zakona, uredbi i upravnih uredbi u vezi s primjenom postupaka pravne zaštite u postupcima dodjele javnih ugovora o radovima i dobrima
- Direktiva Vijeća 90/531/EEC od 17. rujna 1990. o postupcima nabave za tijela koja djeluju u sektorima vodoopskrbe, energije, prijevoza i telekomunikacija
- Direktiva Vijeća 92/13/EEC od 25. veljače 1992. koja koordinira zakone, uredbi i upravne uredbi u vezi s primjenom prava Zajednice o postupcima nabave za tijela koja djeluju u sektorima vodoopskrbe, energije, prijevoza i telekomunikacija.

Iako je područje javne nabave bilo uređeno pomoću nekoliko navedenih direktiva, Vijeće Europske unije donijelo je 1992. i 1993. godine¹⁶ novi skup direktiva kojima sustavno uređuje područje javne nabave u duhu uspostavljanja unutarnjeg tržišta:

- Direktiva Vijeća 92/50/EEC od 18. lipnja 1992. o koordinaciji postupaka za dodjelu ugovora o javnim uslugama
- Direktiva Vijeća 93/36/EEC od 14. lipnja 1993. o koordinaciji postupaka za dodjelu ugovora o javnoj nabavi robe
- Direktiva Vijeća 93/37/EEC od 14. lipnja 1993. o koordinaciji postupaka za dodjelu ugovora o javnim radovima
- Direktiva Vijeća 93/38/EEC od 14. lipnja 1993. o koordinaciji postupaka nabave od strane subjekata koji djeluju u sektorima vodoprivrede, energetike, prijevoza i telekomunikacija.

¹⁶ Op.a. Sve direktive iz razdoblja od 1966. do 1993. nisu dio pravne stečevine Europske unije koju je Republika Hrvatska morala prihvatiti jer su iste bile izvan snage prilikom pokretanja pregovora između Republike Hrvatske i Europske unije. Ovdje su navedene iz razloga jer su one bile izvor za nastajanje novih direktiva 2004.g. koje su bile dio pravne stečevine i oko čega je Republika Hrvatska vodila pregovore.

Europska je unija nakon desetak godina primjene ranije navedenih direktiva iz 1992. i 1993. godine u područje javne nabave unijela određena nova pravila putem direktiva Europskog parlamenta i Vijeća objavljenih 31. ožujka 2004. godine koje čine četvrti regulatorni okvir i to:

- Direktiva 2004/17/EC Europskog parlamenta i Vijeća od 31. ožujka 2004. kojom se usklađuju postupci nabave subjekata koji djeluju u sektoru vodnog gospodarstva, energetskom i prometnom sektoru te sektoru poštanskih usluga
- Direktiva 2004/18/EC Europskog parlamenta i Vijeća od 31. ožujka 2004. o usklađivanju postupaka za sklapanje ugovora o javnim radovima, ugovora o javnoj nabavi robe te ugovora o javnim uslugama
- Direktiva 2007/66/EC Europskog parlamenta i Vijeća od 11. prosinca 2007. o izmjeni direktiva Vijeća 89/665/EEZ i 92/13/EEZ u vezi s poboljšanjem učinkovitosti postupaka pravne zaštite koji se odnose na sklapanje ugovora o javnoj nabavi.

Kako je predlagatelj ZJN 2016 u obrazloženju prijedloga Zakona ustvrdio, navedene direktive temelje se na sudskoj praksi Suda Europske unije „kojima se pojašnjava koje mogućnosti naručitelji imaju da udovolje potrebama javnosti, uključujući i ekološko i/ili socijalno područje, pod uvjetom da su takvi kriteriji vezani uz predmet ugovora. Ti kriteriji ne daju neograničenu slobodu izbora naručiteljima i moraju biti navedeni u objavi ili dokumentaciji za nadmetanje i moraju zadovoljavati temeljna načela nabave“ (Konačni prijedlog Zakona o javnoj nabavi). Tijekom godina iskustva primjene prethodno važećih direktiva, uočen je bitan nedostatak u tome što postoje različiti načini na koje Vlade država članica mogu utjecati na ponašanje sektorskih naručitelja osobito putem upravljačkih i vlasničkih udjela u tim gospodarskim subjektima. Također, veliki je problem bio u tome što su tržišta na kojima djeluju sektorski naručitelji bila značajno ograničena zbog postojanja posebnih ili isključivih prava koja dodjeljuju države članice. Iz tih navedenih razloga, a i ostalih manje bitnih razloga, donesena je 2004. godine Direktiva 2004/17/EC kojom su uvedena pravila kojima se usklađuju postupci javnih nabava u području sektorskih naručitelja.

U području javnog sektora (države, regionalnih ili lokalnih vlasti i drugih tijela javnog prava), donesena Direktiva 2004/18/EC uvodi pravila u koordinaciji nacionalnih postupaka za dodjelu ugovora o javnim nabavama roba, usluga i radova utemeljenih na osnovnim načelima koja proizlaze iz Ugovora. Temeljni razlozi donošenja direktive su osiguravanje primjene temeljnih načela i veći tržišni učinak u području javne nabave, odnosno poticanje značajnijeg tržišnog natjecanja. Tržišno natjecanje nikada ne bi smjelo biti narušeno iz razloga što je jedan od sudionika

tijelo javnog prava u ulozi ponuditelja. Ta direktiva dodatno naglašava ulogu održivog razvoja kao i provedbi dodatnih mjera zaštite okoliša. Temeljni je cilj primjene ovih direktiva da se omogući više tržišnog natjecanja, odnosno slobodniji pristup pojedinim dijelovima tržišta na kojima su postojala izravna ili neizravna ograničenja. Prema odredbama direktiva države članice bile su obvezne donijeti nacionalne zakone i druge podzakonske akte kako bi uskladile nacionalno zakonodavstvo s odredbama ove direktive. Rok za donošenje odredbi nacionalnog zakonodavstva bio je najkasnije do 31. siječnja 2006. te su o tome bile dužne odmah obavijestiti EK.

Uredbom vijeća (EK) br. 1874/2004 od 28. listopada 2004. navedene direktive izmijenjene su i dopunjene, uglavnom u pogledu izmjene vrijednosti pragova primjene navedenih direktiva.

Europski parlament i Vijeće donijeli su 11. prosinca 2007. Direktivu 2007/66/EC kojom se izmjenjuju i dopunjuju Direktive Vijeća 89/665/EEC i 92/13/EEC kojima je cilj poboljšati učinkovitost postupka revizije u postupcima javnih nabava. Naime, Direktivama 89/665/EEC i 92/13/EEC regulirano je područje postupaka revizije sklapanja ugovora o javnim nabavama i javnim radovima koje sklapaju javni naručitelji i postupaka revizije sklapanja ugovora koje sklapaju sektorski naručitelji iz sektora vodoopskrbe, energije, prijevoza i telekomunikacija. To je područje bilo nužno regulirati zbog potencijalnih zloupotreba koje su naručitelji mogli učiniti u postupku javne nabave pa je zbog toga napravljen ovaj iskorak u reguliranju pravne zaštite u postupcima nabave. Stare direktive pokazale su određene slabosti unutar mehanizama revizije u državama članicama pa je to vodilo do toga da se nije uvijek mogla osigurati provedba prava Zajednice, osobito u fazama postupaka kad se nepravilna primjena ili potpuna neprimjena prava Zajednice može korigirati. Prema Direktivama 2004/18/EC i 2004/17/EC osigurano je postizanje pozitivnih učinaka propisa o javnim nabavama. Ti su se učinci mogli u cijelosti ostvariti samo ako su postupci nabave provedeni na transparentan i nediskriminirajući način. Zbog neadekvatnog načina reguliranja rokova u kojima je moguće zatražiti reviziju provedenog postupka javne nabave i mogućnosti sklapanja ugovora na temelju nepravilno provedenog postupka Direktiva 2007/66/EC uvodi minimalne rokove u kojima sudionici postupaka javne nabave mogu dobiti pravnu zaštitu uz, naravno, slobodu državama članicama da omoguće i duže rokove. Za nepoštivanje propisanih rokova direktiva predviđa i sankcije pa je očekivani rezultat zbog toga bio izvjesniji.

4.3. Važeće direktive u području javne nabave

Na temelju višegodišnjeg iskustva u provedbi zajedničkih propisa iz područja javne nabave, Europska unija je donijela nove direktive kojima se zamjenjuju postojeće direktive iz 2004. godine. Uočeni su određeni nedostaci u primjeni dosad važećih direktiva pa su prihvaćene dvije nove direktive koje reguliraju područje javne nabave i čine peti regulatorni okvir:

- Direktiva 2014/24/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 26. veljače 2014. o javnoj nabavi i o stavljanju izvan snage Direktive 2004/18/EC
- 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/EC
- Direktiva 2014/23/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 26. veljače 2014. o dodjeli ugovora o koncesiji.

Prema odredbama u navedenim direktivama, iste su stupile na snagu 17. travnja 2014. Za implementaciju novih direktiva u nacionalna zakonodavstva država članica određen je rok 24 mjeseca od stupanja direktiva na snagu, osim nekih iznimki vezanih uz elektroničku nabavu. Dana 18. travnja 2016. Direktive 2004/17/EC i 2004/18/EC stavljene su izvan snage.

Direktive predstavljaju prekretnicu u načinu provođenja postupaka javne nabave i donose određene bitne reforme. Najvažnija promjena koju donose nove direktive jest obvezna primjena isključivo ekonomski najpovoljnije ponude kao kriterija za odabir ponuda. Naime, dosadašnje iskustvo pokazivalo je da se kriterij ekonomski najpovoljnije ponude gotovo i nije primjenjivao, već su se svi postupci javne nabave provodili isključivo prema kriteriju najniže cijene što je dovodilo do smanjenja kvalitete radova, usluga pa i robe koja je isporučivana u sklopu javnih nabava. Prema statističkim godišnjim izvješćima Uprave za sustav javne nabave Ministarstva gospodarstva Republike Hrvatske (RH) za razdoblje 2013. – 2020., kriterij ekonomski najpovoljnije ponude do primjene novih direktiva je u hrvatskom sustavu javne nabave primijenjen u svega 1 – 2,5% postupaka javne nabave (Tablica 5.). Ni u drugim država članicama EU kriterij ekonomski najpovoljnije ponude nije bio bitno više zastupljeniji.

Tablica 5. Primjena kriterija odabira ponude prema vrsti naručitelja u RH
(Izvor: Statistička godišnja izvješća Uprave za sustav javne nabave (MINGO) 2013. – 2020.)

	2013.	2014.	2015.	2016.	2017.	2018.	2019.	2020.
Javni naručitelji								
Broj postupaka s najnižom cijenom	17.658	11.763	12.730	11.178	4.154	703	469	255
	80,17%	78,82%	82,21%	80,78%	36,41%	3,88%	1,93%	1,11%
Broj postupaka s ENP	171	174	266	299	5.386	15.120	21.399	20.125
	0,78%	1,17%	1,72%	2,16%	47,21%	83,48%	87,87%	87,70%
Ukupno javni naručitelji	17.829	11.937	12.996	11.477	9.540	15.823	21.868	20.380
Sektorski naručitelji								
Broj postupaka s najnižom cijenom	4.156	2.947	2.386	2.318	737	109	42	17
	18,87%	19,75%	15,41%	16,75%	6,46%	0,60%	0,17%	0,07%
Broj postupaka s ENP	40	40	103	43	1.131	2.180	2.444	2.550
	0,18%	0,27%	0,67%	0,31%	9,91%	12,04%	10,04%	11,11%
Ukupno sektorski naručitelji	4.196	2.987	2.489	2.361	1.868	2.289	2.486	2.567
Ukupno svi naručitelji cijena	21.814	14.710	15.116	13.496	4.891	812	511	272
	99,04%	98,57%	97,62%	97,53%	42,87%	4,48%	2,10%	1,19%
Ukupno svi naručitelji ENP	211	214	369	342	6.517	17.300	23.843	22.675
	0,96%	1,43%	2,38%	2,47%	57,13%	95,52%	97,90%	98,81%
Ukupno svi naručitelji	22.025	14.924	15.485	13.838	11.408	18.112	24.354	22.947

Odredbe novih direktiva, a kako je to preneseno i u hrvatski Zakon o javnoj nabavi, određuju da se „ekonomski najpovoljnija ponuda utvrđuje se na temelju cijene ili troška, primjenom pristupa isplativosti, kao što je trošak životnog vijeka, u skladu s pododjeljkom 2. ovoga odjeljka, 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“ (ZJN 2016, čl. 284. st. 1.). Kriteriji koji se mogu primijeniti jesu:

- „kvaliteta, uključujući tehničku vrijednost, estetske i funkcionalne značajke, pristupačnost, rješenje za sve korisnike, društvene, okolišne i inovativne značajke te trgovanje i uvjete trgovanja
- organizacija, kvalifikacije i iskustvo osoblja angažiranog na izvršenju određenog ugovora, ako kvaliteta angažiranog osoblja može značajno utjecati na razinu uspješnosti izvršenja ugovora
- usluge nakon prodaje i tehničku pomoć, uvjete isporuke kao što su datum isporuke, proces isporuke i rok isporuke ili rok izvršenja.“ (ZJN 2016, NN 120/2016, čl. 284.).

Primjenom kriterija ekonomski najpovoljnije cijene javni i sektorski naručitelji mogu dobiti najbolju vrijednost za novac ne degradirajući kvalitetu, koja je sada u drugom planu dok je na snazi uglavnom primjena kriterija najniže cijene. Važno je naglasiti da direktive izričito naglašavaju nedozvoljenost primjene samo jednog kriterija.

Primjena kriterija troškova životnog vijeka (*eng. Life-Cycle Costing (LCC)*) značajna je novina aktualnih direktiva koje uređuju područje javne nabave. Naručitelji su sve više okrenuti prema održivoj javnoj nabavi, pa shodno tome sve više počinju promatrati šire aspekte utjecaja javne nabave. Andhov, Caranta i Wiesbrock (2021) smatraju kako pristup isplativosti podrazumijeva da se u ocjeni omjera cijene i kvalitete ponuđenih roba, radova i usluga u obzir uzimaju svi troškovi povezani s životnim ciklusom proizvodnje i distribucije proizvoda, uključujući dugoročne troškove koje imaju naručitelji kao i troškove vezane uz utjecaj na okoliš. Saussier i Bovis (u: Castelli et al., 2021) smatraju da se LCC može definirati kao ekonomska procjena koja uzima u obzir sve dogovorene projicirane značajne i relevantne tokove troškova tijekom razdoblja analize izražene u novčanoj vrijednosti. Nadalje Saussier i Bovis (u: Castelli et al., 2021) navode kako je razlog određivanja troškova životnog ciklusa u tome da skrivene troškove i eksterne učinke učine vidljivima tijekom procesa nabave, a posebno u fazi evaluacije ponude.

Saussier i Bovis (u: Castelli et al., 2021) ukazuju da je eksternalija često povezana s troškovima povezanim s okolišem, koji su prilično predvidljivi. Međutim, drugi vanjski troškovi predstavljaju poteškoće u njihovom određivanju, kao što je nabava robe iz područja sukoba, zbrinjavanje otrovnih materijala bez recikliranja, negativan utjecaj na zdravlje ili produktivnost. Stoga se u praksi obračun troškova životnog ciklusa često fokusira na odabrane vrste eksternih troškova (kao što su emisije u okoliš) i na skrivene troškove koji utječu na ugovornu stranu, ali se redovito zanemaruju troškovi korištenja, održavanja, troškovi na kraju životnog vijeka, porezi i sl.

Da bi se ispravno primijenio ovaj koncept ocjene ekonomski najpovoljnije ponude, nužno je izraditi adekvatne metodologije koje će uključivati sve aspekte pojedinih kategorija roba, radova i usluga što podrazumijeva suradnju i sinergiju stručnjaka iz raznih područja. Czarnecki i Van Garsse (u: Andhov, Caranta i Wiesbrock, 2021) upućuju da je izračun LCC-a složen zadatak koji zahtjeva stvaranje pretpostavki o budućim troškovima i troškovima eksternih učinaka osobito jer procjena ovih troškova neizbježno uključuje element nepredvidivosti (npr. troškovi održavanja, potrošnja energije, stvarni životni vijek proizvoda, potreba za zamjenom proizvoda ili dijelova).

Michaux i Gruyters (2020) navode primjer za inspiraciju Direktivu 2009/33/EC o promicanju čistih i energetski učinkovitih cestovnih prijevoznih sredstava koja u članku 6. ima izrađenu metodologiju za izračun životnih troškova vezanih uz emisije onečišćujućih tvari kojom bi se trebalo koristiti pri donošenju odluka o nabavi vozila, odnosno u postupcima javne nabave.

Promjena koju donose direktive vezana je uz primjenu pregovaračkog postupka s prethodnom objavom koji su primjenjivali javni naručitelji. Novom direktivom taj je postupak zamijenjen

natjecateljskim postupkom uz pregovore (članci 26. i 29. Direktive 2014/24/EU). Dodatno su prošireni uvjeti za primjenu natjecateljskog postupka koji se ubuduće mogu koristiti kod npr. nabave inovativnih i dizajnerskih rješenja, odnosno prilikom nabave potpuno prilagođenih rješenja isključivo za naručitelja. Sektorskim naručiteljima omogućen je sličan postupak, tzv. natjecateljski dijalog.

Dosadašnja praksa u javnoj nabavi ukazivala je na problem sudjelovanja malih i srednjih poduzeća u ulozi ponuditelja zato što je veliki dio značajnih i velikih ugovora bio strukturiran na način da svojim kapacitetima mala i srednja poduzeća ne zadovoljavaju tražene uvjete. Nove direktive idu u smjeru da se malim i srednjim poduzećima omogući ravnopravno sudjelovanje. Sljepčević, Budak i Rajh (u: Ateljević i Budak, 2018) navode kako je uloga malog i srednjeg poduzetništva posebno važna u posttranzicijskim gospodarstvima budući da više od 90% dobavljača javne nabave u posttranzicijskim gospodarstvima čine mala i srednja poduzeća. Zato se u velikim postupcima nabave traži javne naručitelje da na kvantitativnoj osnovi razdjele pojedine dijelove ugovora, ali i da odrede pravila o broju grupa koje može izvršavati jedan od ponuditelja. „Ako javni naručitelj odluči da nije prikladno razdijeliti ugovor u zasebne grupe, dokumentacija za nadmetanje mora sadržavati glavne razloge za takvu odluku, npr. mišljenje javnog naručitelja da bi takva razdioba mogla ograničiti nadmetanje, ili da bi zbog razdiobe izvršenje ugovora postalo suviše tehnički složeno ili skupo, ili da bi potreba za koordinacijom različitih ugovaratelja za svaku grupu narušila pravilno izvršenje ugovora“ (Direktiva 2014/24/EU, točka 78. preambule). Direktivama je uveden pojam Europske jedinstvene dokumentacije o nabavi koja se sastoji od ažuriranih osobnih izjava (umjesto potvrda nadležnih institucija) kojima se preliminarno dokazuje nepostojanje osnova za isključenje, sposobnost za obavljanje profesionalne djelatnosti, ekonomska i financijska sposobnost te tehnička i stručna sposobnost (Direktiva 2014/24/EU, čl. 59.).

U direktivama, pa shodno tome i u nacionalnim zakonodavstvima, nalaze se odredbe i uvjeti po kojima naručitelji mogu iz postupaka nabave isključiti pojedine ponuditelje. Međutim, odredbe u prethodnim direktivama nisu u cijelosti bile jasne, pa se taj institut primjenjivao isključivo kod potpuno jasnih situacija. U novim direktivama odredbe vezane uz isključenje gospodarskih subjekata iz postupka javne nabave bolje su pojašnjene i proširene.

Prema odredbama Direktive 2014/24/EU naručitelji trebaju imati „mogućnost isključenja gospodarskih subjekata koji su dokazano nepouzdana jer su, primjerice, prekršili okolišne ili društvene obveze, uključujući pravila o dostupnosti za osobe s invaliditetom, ili su počinili ostale oblike teških poslovnih prekršaja, poput kršenja pravila o tržišnom natjecanju ili prava

intelektualnog vlasništva“ (Direktiva 2014/24/EU, uv. tč. 101.). Direktiva također naglašava da je potrebno „dopustiti da gospodarski subjekti mogu usvajati mjere sukladnosti usmjerene na ispravljanje posljedica kaznenih djela ili neprimjerena ponašanja te usmjerenih na učinkovito sprečavanje budućeg neprimjerenog ponašanja“ (Direktiva 2014/24/EU, uv. tč. 102.). Cilj je odredbi o isključenju gospodarskih subjekata iz postupaka javne nabave ne sklapati ugovore s nepouzdanim partnerima, ali i omogućiti mogućnost za popravak i povratak na tržište javne nabave onim partnerima koji žele korigirati svoje neprimjerene postupke.

Primjena informatičke tehnologije ne zaobilazi ni područje javne nabave, pa direktive određuju potpuno nove načine elektroničkog informiranja i komunikacije koji postaju standard i obveza svim sudionicima. Rok za uspostavu sustava e-nabave bio je određen do 18. listopada 2018.

Direktive donose dodatna poboljšanja s ciljem razvoja partnerskih odnosa koji teže razvoju inovativnih proizvoda, usluga i radova. Mendušić Škugor (2015) navodi da među glavne ciljeve direktiva ulazi smanjenje troškova postupaka nabave i osiguravanje transparentnosti i učinkovitosti. Na pojedinim državama članicama je zadaća da navedene ciljeve implementiraju u nacionalna zakonska rješenja.

Zahtjevi koje direktive stavljaju pred države članice nisu nimalo jednostavni već zahtijevaju značajan zaokret u provedbi postupaka javne nabave.

4.4. Značajnija sudska praksa Suda Europske unije u kreiranju europskog i hrvatskog zakonodavstva u području javne nabave

Sud Europske unije (*engl. Court of Justice of the European Union*) institucija je Europske unije zadužena za tumačenje prava „EU-a kako bi se osigurala njegova ujednačena primjena u svim državama članicama EU-a te rješava pravne sporove između nacionalnih vlada i institucija EU-a“ (Sud EU, n.d.).

Najvažniji učinak rada Suda jesu odluke koje Sud donosi jer one predstavljaju izvor prava. „Međutim, obrazloženja odluka Europskog suda izuzetno su bitna. U praksi takva obrazloženja mogu biti napisana na više od 20 stranica, a u sebi sadrže pravne pretpostavke, sudsko shvaćanje prava i društvenog konteksta te druge relevantne činjenice koje Europski sud smatra bitnima za donošenje konkretne odluke. Kada jednom Europski sud zauzme određeno pravno shvaćanje o značenju određene pravne norme, to će, u pravilu, učiniti u obrazloženju svoje odluke. Kasnije odluke suda temeljit će se na takvim pravnim shvaćanjima. Stoga je razumljivo da je najzanimljiviji dio teksta odluka Europskog suda upravo onaj koji se nalazi u obrazloženju. Osim

toga, u obrazloženjima svojih odluka Europski sud opsežno izlaže pravna stajališta stranaka u sporu, intervenijena u spor (primjerice vlada država članica) te nezavisnog odvjetnika koji je prethodno objavio svoje mišljenje“ (Rodin i Čapeta, 2008: 17).

Dio sudske prakse odnosi se na presude koje je Sud donio u postupcima provedenim pred Sudom vezanim uz područje javne nabave. Kao što je već prethodno navedeno, u području javne nabave zastupljene su temeljne slobode proistekle iz osnivačkih Ugovora, pa shodno tome Sud na ovaj način brine i o ispravnoj primjeni odredbi osnivačkih Ugovora.

Bovis (2012) navodi da je sudska praksa Suda važna u definiranju ključnih pojmova unutar pravnog okvira javne nabave. Sud je u svojoj praksi razmatrao relativnu važnost javne nabave za temeljne slobode zajedničkog tržišta te je zauzeo stav o restriktivnom tumačenju Direktiva prema kojem daje izravni učinak direktivama u dijelovima gdje su direktive jasno propisale određene pojmove i postupke.

U svojim presudama iz područja javne nabave Sud je dao odgovore na neka pitanja koja su bila nejasno određena u samim direktivama, ali i pogrešno implementirana u nacionalna zakonodavstva. Treumer (u: Treumer i Lichere, 2011) ukazuju na to da Sud tijekom svog rada i donošenja odluka vezanih uz provedbu postupaka javne nabave pokazuje svijest o važnosti učinkovite provedbe javne nabave. Upravo u tom smislu Sud je odlučivao u brojnim predmetima vezanim uz javnu nabavu i time doveo do temeljnih poboljšanja sustava provedbe javne nabave na razini EU-a i nacionalnim razinama.

Presude Europskog suda obvezujuće su za sve države članice. U pravilu su presude donesene u smislu da pojedina država članica mora promijeniti nacionalni zakon ili određenu praksu te je potrebno navedeno uskladiti s pravom Europske unije. Neprovođenje presuda Europskog suda povlači za sobom mjere Europske komisije koje se uglavnom svode na novčane kazne koje mogu biti paušalne (izrečene u određenom paušalnom iznosu) i kazne prema metodi dana kašnjenja u provedbi. Moguće su i kazne koje kombiniraju te dvije metode. Za područje javne nabave dosad su državama članicama izricane kazne.

U predmetu C-275/03 Komisija vs. Portugal donesena je presuda prema kojoj Portugal nije uredio sustav kontrole javnih nabava u skladu s EU direktivama. Budući da Portugal nije postupio ni po presudi Suda, Komisija je pokrenula tužbu C-70/06 u kojoj je zahtijevala kaznu za državu članicu Portugal zbog nepostupanja. Sud je donio presudu kojom se Portugal kažnjava novčanom kaznom od 19.392 € dnevno zbog neprovedbe presude iz slučaja C-275/03.

Takvim represivnim metodama Europski sud zajedno s Komisijom ima mogućnost natjerati „neposlušne“ države članice na primjenu prava Europske unije u skladu s preuzetim obvezama iz osnivačkih Ugovora.

4.4.1. Principi dodjele ugovora – značajni predmeti

Sudska praksa u spojenim predmetima C-147/06 SECAP SpA i C-148/06 Santorso Soc. coop. Arl uređuje pitanje nadležnosti Suda, odnosno da su predmeti javne nabave ispod vrijednosti koje određuju relevantne direktive izvan nadležnosti Suda, a predmetu C-59/00 Vestergaard Sud je presudio da ugovori vrijednosti ispod EU pragova nisu u području primjene direktiva o javnoj nabavi. Prema presudi Suda, naručitelji su u tim predmetima dužni primjenjivati načela iz direktiva, ali pravno uređenje tog područja prepušteno je pojedinim državama članicama. U RH ne postoji bitna razlika u primjeni pravila određenih Zakonom o javnoj nabavi između predmeta koje su u području primjene direktiva i predmeta koje su vrijednosti manje od propisanih direktivama. Takva regulativa značajno komplicira provedbu postupaka nabave ispod vrijednosti pragova u direktivama, a osobito je problematično kod sektorskih naručitelja gdje su pragovi značajno viši od pragova određenih za javne naručitelje.

Prilikom dodjele ugovora javni naručitelj mora poštovati načela iz Ugovora, a osobito načela jednakog tretmana, transparentnosti i nediskriminacije. Zbog kršenja ovih načela pokrenuti su postupci na Sudu koji su rezultirali presudama i tumačenjima Suda.

U predmetu C-532/06 Lianakis and Others Sud je prema preliminarnom pitanju ukazao na načelo jednakog tretmana i transparentnosti, odnosno da naručitelj ne smije primijeniti relativni značaj ili podkriterije u odnosu na kriterije za odabir ponude s kojima nije prethodno upoznao ponuditelje. Ponuditelji moraju biti upoznati sa svim elementima kojima će se naručitelj koristiti prilikom ocjene ekonomski najpovoljnije ponude, uključujući relativan značaj koji im pridaje i koje podkriterije će primijeniti. Ponderi i podkriteriji se ne smiju mijenjati nakon što su podnesene ponude. Prema navedenoj presudi, ocjena sposobnosti gospodarskih subjekata i odabir ponude su dvije različite aktivnosti u postupku javne nabave. Prema navedenom u presudi, direktive zabranjuju uporabu iskustva, radne snage i opreme te sposobnosti ponuditelja da izvrši ugovor u roku kao kriterija za odabir ponude, što je naručitelj u ovom slučaju postavio kao kriterij.

Također, u predmetu C-368/10 Komisija vs. Nizozemska, Sud je utvrdio da kriteriji ekonomski najpovoljnije ponude za dodjelu ugovora moraju biti povezani s predmetom nabave te da moraju biti u skladu s načelima jednakog tretmana i transparentnosti.

U spojenim predmetima C-21/03 i C-34/03 *Fabricom vs. Belgija*, Sud je temeljem podnesene tužbe utvrdio problem neusklađenosti belgijskog zakonodavstva s direktivama. Sud je u ovom predmetu postavio definiciju jednakog tretmana prema kojem načelo jednakog tretmana zahtijeva da se usporedive situacije ne smiju tretirati različito i da se različite situacije ne smiju tretirati na isti način osim ako je takav tretman opravdan objektivnim razlozima.

Uz navedene predmete, na ovu je temu Sud odlučivao i u predmetima C-226/09 (o kriterijima za dodjelu ugovora za usluge iz Aneksa II B) i C-243/89 (o indirektnoj diskriminaciji kroz zahtjev za uporabu materijala, robe, opreme i usluga nacionalnih dobavljača).

Slučaj C-176/98 *Holst Italia SpA vs. Općina Cagliari* daje odgovor na pitanje dopušta li pravo Europske unije ponuditelju da dokaže posjedovanje tehničke i financijske sposobnosti oslanjanjem na drugu osobu. Sud je presudio da je temeljno načelo da se kompanija može osloniti na kvalifikacije drugih subjekata u svakom slučaju kada može dokazati da zaista ima na raspolaganju resurse tih subjekata te da je pravna priroda odnosa između ponuditelja i subjekta na koji se oslanja irelevantna. O sličnoj problematici Sud je razmatrao u slučajevima C-389/92 *Ballast Nedam*, C-5/97 *Ballast Nedam II*, C-314/01 *Siemens*. Oslanjanje na druge gospodarske subjekte bilo je predmetom i u slučaju C-387/14 *Esaprojekt Sp. z o.o. vs. Województwo Łódzkie* u kojem Sud u paragrafu 89. presude jasno tumači odredbe direktiva iz 2004. godine prema kojima naručitelj može zahtijevati da ponuditelj mora sam izvršavati ugovor u cijelosti ako se predmet ugovora proglasi nedjeljivim. Takav zahtjev se u tom slučaju smatra proporcionalnim. U istom paragrafu Sud nadalje tumači da oslanjanje ponuditelja nije dozvoljeno na iskustvo zajednice ponuditelja u kojoj je ponuditelj sudjelovao u okviru drugog predmeta nabave ako stvarno nije sudjelovao u izvršenju tog ugovora. Prilikom podnošenja ponuda ponuditelj može dio ugovora dodijeliti svom podugovaratelju na kojeg se oslanja, ali ukoliko podugovaratelj tijekom trajanja postupka javne nabave izgubi tražene kvalifikacije ponuditelj može istog zamijeniti tijekom pregleda i ocjene ponuda, o čemu je Sud odlučivao u predmetu C-223/16 *Casertana Costruzioni Sr.*

Presudom u slučaju C-76/16 *Ingsteel spol. s r. o., Metrostav* Sud je odlučio kako je u postupku javne nabave u kojem se zahtjeva dokazivanje ekonomske i financijske sposobnosti nužno omogućiti ponuditeljima da istu mogu dokazati traženim dokumentima navedenim u dokumentaciji za nabavu, ali i bilo kojim prikladnim drugim dokumentom kojim će jamčiti ispunjavanje traženih uvjeta ukoliko traženi dokument iz dokumentacije o nabavi u trenutku predaje ponude bilo objektivno nemoguće dobiti. Vezano uz ekonomsku i financijsku sposobnost nadovezuje se i presuda u predmetu C-101/18 *Idi Srl* prema kojoj direktiva omogućuje isključiti

iz postupka provedbe javne nabave gospodarski subjekt koji je na datum odluke o isključenju podnio prijedlog za sudjelovanje u nagodbi s vjerovnicima, zadržavajući si mogućnost da podnese plan o nastavku poslovanja.

Temeljem tužbe u predmetu C-45/87 Komisija vs. Irska (predmet Dundalk) Sud je utvrdio da je restriktivna specifikacija mjera koja ograničava pristup uvoznih proizvoda na tržište. Također je u presudi naglašeno da specifikacija koja dozvoljava uporabu samo onih proizvoda koji zadovoljavaju samo irsku normu krši članak 28. Ugovora te da je naručitelj trebao prihvatiti bilo koji proizvod koji je „jednakovrijedan“ onome koji je specificirao. Ta se restriktivna specifikacija smatra diskriminirajućom jer je postavila uvjet koji su lakše mogli ispuniti lokalni ponuditelji. O sličnim razlozima Sud je razmatrao i u slučaju C-359/93 Unix.

Važan predmet u sudskoj praksi iz područja javne nabave jest predmet C-59/00 Vestergaard u kojem je Sud odredio da naručitelj mora prilikom upućivanja na posebne proizvode u specifikacijama navesti da prihvaća i „jednakovrijedan“ proizvod. U suprotnome naručitelj krši članak 28. Ugovora koji zabranjuje ograničenje uvozu odnosno naručitelj diskriminira temeljem toga da traženu specifikaciju ne zadovoljavaju strani proizvodi. O „jednakovrijednosti“ proizvoda Sud je odlučivao i u predmetu C-14/17 VARSrl, Azienda Trasporti Milanesi SpA.

Bogata sudska praksa očituje se i u sljedećim predmetima te njihovim rješenjima:

- C-507/03 Komisija vs. Irska te C-119/06 Komisija vs Italija – načela iz Ugovora se primjenjuju samo onda kada ugovor ima određeni prekogranični interes
- C-91/08 Wall – ugovor može imati prekogranični interes za ponuditelje iz drugih država članica
- C-599/10 SAG ELV Slovenko – naručitelj nije obvezan tražiti pojašnjenja uz neprecizne ponude i ponude koje ne zadovoljavaju tehničke specifikacije
- C-218/11 Hochtief – naručitelj može tražiti samo minimalne uvjete koji moraju biti povezani i proporcionalni sa predmetom nabave.

U nove direktive iz 2014. uvedena su i stajališta Suda iz njegove prakse i u slučajevima Teckal (C-107/98), Coditel (C-324/07), Hamburg (C-480/06), Priesstext (C-454/06) i dr.

4.4.2. Pravna zaštita – značajni predmeti

Kako bi sustav javne nabave ispunjavao osnovna načela, potrebno je bilo urediti i način pravne zaštite sudionika u postupcima javne nabave. Europska je unija, kako je već spomenuto, područje javne nabave uredila pomoću nekoliko direktiva, dok je područje pravne zaštite uređeno posebnim direktivama tzv. korektivnim direktivama. U početku je donesena jedna direktiva za javne naručitelje (89/665/EC), a druga za sektorske naručitelje (92/13/EEC). Obje direktive zamijenjene su Direktivom 2007/66/EC koja obuhvaća pravnu zaštitu za postupke javne nabave koje provode javni i sektorski naručitelji. Cilj direktive/a o pravnoj zaštiti jest da se u svim državama članicama omogući osporavanje eventualnih nepravilnosti do kojih može doći u postupcima javne nabave. Direktivama nije određeno kako pojedina država članica treba organizirati sustav pravne zaštite, ali su ipak postavljeni osnovni uvjeti koje taj sustav mora ispunjavati. Posljedično na krive implementacije i provedbe ovih direktiva pokrenuti su i postupci pred Sudom.

Od najznačajnijih presuda Europskog suda u području pravne zaštite u javnoj nabavi mogu se izdvojiti sljedeći predmeti:

- u predmetu C-54/96 Sud je utvrdio da svaka država članica može samostalno odlučiti koja je to pravna institucija nadležna za rješavanje sporova u području javne nabave s tim što država mora voditi računa da se prava sudionika pravnih sporova efikasno štite u svakom slučaju
- predmetom C-103/97 Sud je objasnio da postoje dva moguća rješenja za uspostavu sustava pravne zaštite i to na način da se nadležnost za provedbu žalbenih postupaka dodijeli tijelima koja imaju karakter sudova ili da se ta nadležnost dodijeli tijelima koja nemaju karakter sudova, ali samo za prvostupanjsku razinu s tim da moraju osigurati i mogućnost kontrole drugog tijela u drugom stupnju žalbenog postupka (o istoj temi je Sud odlučivao i u predmetu C-258/97)
- u direktivama koje uređuju pitanja pravne zaštite u javnoj nabavi određeno je da žalbeni postupak mora biti omogućen najmanje jednoj osobi koja ima interes za sudjelovanje u postupku javne nabave te posredno da dobije predmetni ugovor i koja je oštećena ili koja može biti oštećena povredom u postupku. Budući da su postupci javne nabave dostupni svim sudionicima na tržištu, Sud u predmetu C-230/02 smatra da se pravnim lijekom mogu koristiti svi gospodarski subjekti koji su samo zainteresirani za posao, a da nisu formalno sudjelovali u podnošenju ponude

- u predmetu C-249/01 Sud je odlučio da se od onih koji žele uložiti žalbu na postupak javne nabave može zahtijevati da dokažu da su navodnom povredom oštećeni njihovi interesi odnosno da postoji rizik da im interesi budu oštećeni
- Odlukom u predmetu C-81/98 Sud je istaknuo važnost da se bilo koja odluka donesena u postupcima javne nabave mora moći osporavati žalbom, odnosno da je žalbene mjere potrebno tumačiti što je šire moguće. Navedena odluka Suda usmjerena je na činjenicu da se na ovakav način tumačenja može osigurati pobijanje svake nezakonite odluke ugovornog tijela u postupku javne nabave. Upravo je zbog toga Sud i u predmetu C-26/03 dao definicije odluka koje mogu biti predmetom žalbenog postupka
- kako bi se osigurala maksimalna transparentnost u postupcima javne nabave, Sud je u predmetu C-92/00 utvrdio da se može osporavati i poništenje postupka bez dodjele ugovora; tom je presudom Sud naglasio da tijelo koje poništava postupak nabave obvezno mora navesti razlog zbog kojeg se odustaje od predmeta nabave, odnosno zašto se postupak poništava.

Europski je sud o pravnim lijekovima u postupcima javne nabave odlučivao i u predmetima C-100/12 te C-570/08 (pitanje aktivne legitimacije), C-241/06 i C-406/08 (rokovima u postupcima javne nabave), C-444/06, C-327/08 (obvezi mirovanja u postupcima), C-455/08 (informiranosti o razlozima za odluku o dodjeli ugovora) te C-568/08 i C-314/09 (privremene mjere).

Kao što je već prethodno navedeno, prve direktive koju su se odnosile na žalbene postupke u javnim nabavama donesene su 1989. odnosno 1992. Nakon tog perioda na Europskom sudu provedeno je više postupaka vezanih uz pravnu zaštitu (dijelom navedenih u ovom radu) te su odluke koje je Sud donio prenesene u direktivu iz 2007. Može se očekivati da će se navedena praksa nastaviti te da će neka nova direktiva vezana uz žalbene postupke u javnoj nabavi biti nadograđena odlukama Suda iz perioda nakon donošenja važeće direktive. Osnovni je cilj da se u nacionalnim zakonodavstvima država članica osigura efikasan i brz sustav pravne zaštite protiv odluka javnih ili sektorskih naručitelja u svima fazama postupka javne nabave te da pravni lijekovi ne budu ograničeni onima koji na njih imaju pravo. Neovisno o ugrađenosti odluka Suda u direktive, svaka sudska odluka postaje izvorom prava Europske unije i primjenjuje se na cijelom teritoriju Europske unije.

4.4.3. Značajni predmeti vezani uz primjenu važećih direktiva

Sud je u predmetu C-124/17 Vossloh Laeis odlučivao o odredbama nacionalnih propisa koji traže da ponuditelj koji ima osnove za isključenje iz postupka temeljito razjasni činjenice i okolnosti u vezi s osnovama za isključenje. Naime, ponuditelj je obvezan aktivno surađivati s javnim naručiteljem kao i nacionalnim tijelima nadležnim za provedbu istrage kako bi dokazao svoju sposobnost uz napomenu da su mjere i postupci ograničeni na ono što je nužno u svrhu predmetnog dokazivanja.

Tehničke specifikacije robe koja se nabavlja jedan su od ključnih elemenata u postupku javne nabave. U predmetu C-413/17 Roche Lietuva Sud ukazuje da tehničke specifikacije moraju u cjelini poštovati načela jednakog postupanja i proporcionalnosti.

U predmetu C-328/17 Amt Azienda Trasporti e Mobilità Sud u paragrafu 59. presude tumači odredbe Direktive 2007/66/EC vezane uz pravnu zaštitu da nacionalno zakonodavstvo može propisati da se gospodarskim subjektima ne omogućuje podnošenje pravnog sredstva protiv odluka javnog naručitelja koje se odnose na postupak javne nabave u kojem su odlučili ne sudjelovati zato što je na temelju propisa primjenjivog na taj postupak bilo malo vjerojatno da će im biti dodijeljen predmetni ugovor o javnoj nabavi. Uz pravnu zaštitu nadovezuje se i predmet C-54/18 Cooperativa Animazione Valdocco u kojem je Sud u paragrafu 50. presude protumačio odredbe Direktive 2014/23/EU u smislu da se tužbe protiv odluka javnih naručitelja o dopuštanju ili isključenju iz postupaka javne nabave moraju podnijeti u roku 30 dana od njihova priopćavanja zainteresiranim osobama, pod prijetnjom gubitka prava, a pod uvjetom da tako priopćene odluke sadržavaju odgovarajuće razloge koji jamče da su potonje osobe znale ili mogle znati za povredu prava Europske unije koju one navode. U slučaju nepostojanja tužbe protiv odluka naručitelja u prekluzivnom roku od 30 dana od dana priopćenja obavijesti, zainteresirane osobe više ne mogu isticati nezakonitost navedenih odluka.

Sud u predmetu C-41/18 Meca Srl u paragrafu 43. presude tumači da „članak 57. stavak 4. točke (c) i (g) Direktive 2014/24/EU treba tumačiti na način da mu se protivi nacionalni propis na temelju kojeg se podnošenjem sudske tužbe protiv odluke o raskidu ugovora o javnoj nabavi, koju je donio javni naručitelj zbog značajnih nedostataka nastalih tijekom njegova izvršenja, sprečava javnog naručitelja koji pokreće novu javnu nabavu da u fazi odabira ponuditelja provede bilo kakvo ocjenjivanje pouzdanosti subjekta na kojeg se odnosi taj raskid“ (C-41/18, paragraf 43.).

Ponuditelji su vrlo često u situacijama, osobito u području graditeljstva, da dijelove ugovora dodijele podugovarateljima. U predmetu C-63/18 Vitali SpA Sud je odlučio da „Direktivu

2014/24/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 26. veljače 2014. o javnoj nabavi i o stavljanju izvan snage Direktive 2004/18/EC, kako je izmijenjena Delegiranom uredbom Komisije (EU) 2015/2170 od 24. studenoga 2015., treba tumačiti na način da joj se protivi nacionalni propis, poput onoga o kojem je riječ u glavnom postupku, kojim se dio ugovora koji je ponuditelj ovlašten dati u podugovor trećim stranama ograničava na 30%“ (C-63/18, paragraf 46.). O sličnim pitanjima Sud je odlučivao i u predmetu C-402/18 Tedeschi gdje je još napomenuo da nije dopušteno ograničiti mogućnost smanjenja cijena koje se primjenjuju na podugovorene usluge za više od 20% u odnosu na cijenu koja proizlazi iz sklopljenog ugovora. Važno je naglasiti da prilikom podnošenja ponuda ne smije biti postavljenih granica za podugovaratelje, ali da naknadno uvođenje podugovaratelja u ugovor ima zakonito postavljenu granicu od maksimalno 30% ukupnog iznosa ugovora kako je to određeno i u hrvatskom Zakonu o javnoj nabavi. Vezano uz podugovaranje je i predmet C-267/18 Delta Antrepriză u kojem je Sud u paragrafu 39. presude protumačio odredbe direktiva „da podugovaranje dijela radova od strane gospodarskog subjekta u okviru prethodnog ugovora o javnoj nabavi, a o kojem je odlučeno bez odobrenja javnog naručitelja i koje je dovelo do raskida tog ugovora, predstavlja značajan ili postojan nedostatak“ (C-267/18, paragraf 39.). Zbog tog nedostatka naručitelj može u kasnijim predmetima isključiti tog gospodarskog subjekta, ali mu mora ostaviti mogućnost izlaganja korektivnih mjera koje je usvojio nakon raskida prethodnog ugovora o javnoj nabavi.

U predmetu C-219/19 Parsec Fondazione Sud u paragrafu 29. presude tumači odredbe direktiva da nacionalnim propisima nije dopušteno odrediti isključenje mogućnosti za neprofitne subjekte da sudjeluju u postupku javne nabave inženjerskih i arhitektonskih usluga, iako su ti subjekti u skladu s nacionalnim pravom ovlašteni nuditi tražene usluge.

Važna presuda za sustav javne nabave je C-367/19 Tax-Fin-Lex prema kojoj Sud u paragrafu 37. presude tumači odredbe direktiva da nije dopušteno odbiti ponudu samo zato što cijena predložena u ponudi iznosi nula eura, odnosno iznosa u nacionalnoj valuti. Sud ovdje ukazuje da naručitelj treba tražiti objašnjenje za iznimno nisku ponuđenu cijenu te na temelju tog objašnjenja utvrditi pouzdanost te ponude. Odbijanje ponude samo na temelju cijene iskazane u obliku nula eura, odnosno iznosa u nacionalnoj valuti nema pravnu osnovu, ali istu treba tražiti u drugim odredbama direktiva.

Financijski efekt javne nabave očituje se u međusobnom ugovornom odnosu u kojem se određuju, među ostalim, i uvjeti plaćanja za izvršene obveze iz ugovora. U predmetu C-299/19 Techbau Sud u vezu sa sustavom javne nabave dovodi i Direktivu 2000/35/EC Europskog parlamenta i Vijeća

od 29. lipnja 2000. o borbi protiv kašnjenja u plaćanju u poslovnim transakcijama koju „treba tumačiti na način da javna nabava radova predstavlja poslovnu transakciju koja rezultira isporukom robe ili pružanjem usluga u smislu odredbe čl. 2. tč. 1. podst. 1. i stoga ulazi u materijalno područje primjene te direktive“ (C-299/19, paragraf 58.).

Tijekom realizacije ugovora o javnoj nabavi događaju se i propusti od strane odabranih ponuditelja što se karakterizira kao teški profesionalni propust. U predmetu C-425/19 Consorzio Nazionale Servizi Sud upućuje da je nije dopušteno u nacionalnom zakonodavstvu odrediti „da iz područja primjene „teškog propusta” koji je gospodarski subjekt počinio u „obavljanju svoje profesionalne djelatnosti” isključuje ponašanja koja predstavljaju povredu pravila o tržišnom natjecanju koju je utvrdilo i sankcioniralo nacionalno tijelo za zaštitu tržišnog natjecanja odlukom koju je potvrdio Sud, čime je javnim naručiteljima oduzeto pravo da samostalno ocjenjuju te povrede, za potrebe mogućeg isključenja tog gospodarskog subjekta iz nadmetanja za dodjelu ugovora o javnoj nabavi“ (C-425/19, paragraf 36.).

Okvirni sporazumi su vrlo praktičan institut ugovaranja u javnoj nabavi jer naručitelji mogu tijekom ugovornog razdoblja nabavljati robu po unaprijed ugovorenim uvjetima. Jedan od bitnih elemenata za sklapanje okvirnog sporazuma su količine i vrijednost budućeg sporazuma. Naručitelji su obvezni u obavijesti o nadmetanju u cijelosti navesti procijenjenu količinu i/ili vrijednost kao i najveću količinu i/ili vrijednost proizvoda koje treba isporučiti na temelju okvirnog sporazuma i da u toj obavijesti mogu biti utvrđeni dodatni zahtjevi koje bi javni naručitelj odlučio dodati. O tome je Sud odlučivao u predmetu Simonsen & Weel (C-23/20).

Tehnička i stručna sposobnost je jedan od ključnih dokaza u postupcima javne nabave putem kojeg ponuditelji moraju dokazati naručitelju da su sposobni izvršiti ugovorne odredbe. U predmetu C-195/21 LB Sud u paragrafu 71. presude tumači odredbe direktiva da naručitelj „može odrediti, na temelju kriterija za odabir koji se odnose na tehničke i stručne sposobnosti gospodarskih subjekata, strože uvjete od minimalnih zahtjeva utvrđenih nacionalnim propisom, pod uvjetom da takvi zahtjevi mogu osigurati da kandidat ili podnositelj ponude raspolaže tehničkim i stručnim sposobnostima potrebnima za izvršenje ugovora koji treba dodijeliti, da su povezani s predmetom ugovora i da su razmjerni s njime“ (C-195/21, paragraf 71.).

Zajednička ponuda skupine poduzetnika je čest oblik udruživanja, ali naručitelji prema tumačenju Suda u predmetu C-642/20 Caruter Srl ne smiju postaviti zahtjev da „poduzetnik zastupnik skupine gospodarskih subjekata koja sudjeluje u postupku javne nabave mora ispunjavati kriterije

predviđene u obavijesti o nadmetanju i izvršavati usluge tog ugovora u većinskom dijelu“ (C-642/20, paragraf 45.).

Iz svega navedenog može se zaključiti da Sud aktivno sudjeluje u kreiranju politike javne nabave u EU-u. Iako su mnoge države propisale postupanje po pravilima javne nabave i za predmete vrijednosti ispod pragova direktiva pa shodno tome Sud ne bi bio nadležan za te predmete, uočeno je da je Sud ponekad znao odlučivati i u takvim predmetima kada presuda može imati značajan utjecaj na cijeli sustav javne nabave. Sud je tijekom svog rada odlučivao u mnogim predmetima koji imaju poveznicu sa pravilima javne nabave i zbog broja tih predmeta ovdje su spomenuti samo oni predmeti koji imaju bitan značaj za postupanje sudionika u postupcima javne nabave.

4.5. Prilagodba hrvatskog zakonodavstva javne nabave zakonodavstvu Europske unije – stanje prije članstva RH u EU-u

„Ostvarenju članstva u EU-u prethode pregovori koju su dio danas već usustavljenog predpristupnog procesa. Uobičajeno, već prije podnošenja prijave za članstvo, buduća članica s EU-om uspostavlja institucionalne odnose utemeljene na međunarodnom sporazumu. Iz perspektive prava EU-a, takav sporazum spada u kategoriju sporazuma o pridruženom članstvu i sklapa se kao mješoviti sporazum, što znači da ga moraju ratificirati ne samo EU, već i sve države članice“ (Ćapeta i Rodin, 2018: 8).

Hrvatsko zakonodavstvo u području javne nabave na određeni je način bilo regulirano i prije nego što je Hrvatska 21. veljače 2003. službeno podnijela zahtjev za članstvo u EU (Kronologija pregovora, n.d. a). Hrvatska je postupke javne nabave u prvim godinama svoje samostalnosti regulirala putem uredbi Vlade RH o postupku nabave roba i usluga i ustupanju radova. Prvu takvu uredbu od ostvarenja samostalnosti donijela je Vlada RH 23. veljače 1995. godine (Uredba o postupku nabave roba i usluga i ustupanju radova, NN 13/95). Tijekom 1996. i 1997. godine donesene su nove uredbi (Uredba o postupku nabave roba i usluga i ustupanju radova, NN 25/96 i Uredba o postupku nabave roba i usluga i ustupanju radova, NN 33/97) kojima se nastavio razvoj pravne regulative u području javne nabave. Izmjene navedenih uredbi bile su minimalne i osnova je bila uredba iz 1995. Osnovna su obilježja tih uredbi:

- imale su pravni učinak na naručitelje koji se financiraju iz proračuna (državnog ili jedinica lokalne samouprave)
- prag primjene bio je vrijednost nabave jednaka ili veća od 200.000,00 kn
- regulirale su načine nabave (nadmetanje po pozivu, prikupljanje ponuda, izravna pogodba i sl. ovisno o tipu nabave)

- regulirale su određeni oblik pravne zaštite (nadzor od strane Ministarstva financija i mogućnost prigovora od strane ponuditelja).

Temeljem iskustva iz provedbi uredbi, Sabor RH donio je 19. prosinca 1997. prvi javnonabavni Zakon o nabavi roba, usluga i ustupanja radova kojim je trajno zakonski riješeno pitanje javne nabave iako Zakon nije nosio u nazivu pojam javne nabave (Zakon nabavi roba, usluga i ustupanju radova, NN 142/97). „Zakon je nastao pod snažnim pritiskom Svjetske trgovinske organizacije i Europske banke za obnovu i razvoj, kojima je kvalitetan javnonabavni pravni sustav bio jedan od glavnih preduvjeta za poslovanje u RH“ (Turudić, 2017: 25). Važan iskorak u tom Zakonu bio je da se isti počeo primjenjivati i na pravne osobe utemeljene posebnim zakonom kao i one koje su u cijelosti u vlasništvu ili većinskom vlasništvu države odnosno jedinica lokalne uprave. Kako navodi Turudić (2017) uvode se načini provedbe slični današnjima: javno nadmetanje, dvostupanjsko nadmetanje, nadmetanje po pozivu, prikupljanje ponuda s cijenom te izravna pogodba. Isti je Zakon 2001. doživio nomotehnički ispravak, da bi Sabor RH 14. prosinca 2001. donio novi Zakon o javnoj nabavi (Zakon o javnoj nabavi, NN 117/2001) kojim se „uređuju uvjeti i postupci javne nabave koji prethode sklapanju ugovora o nabavi robe i usluga te ustupanju radova, a u svrhu djelotvornog korištenja proračunskih i drugih sredstava te poticanja slobodnoga tržišnog nadmetanja“ (Zakon o javnoj nabavi, NN 117/2001, čl. 1.). Navedeni Zakon već je tada u nekim svojim dijelovima bio usmjeren otvaranju tržišta Europske zajednice te se može reći da je na određeni način bio djelomično usklađen s tadašnjom pravnom stečevinom Europske zajednice. Naime, „glavno obilježje ZJN-a 2001. bilo je doslovno prepisivanje zakona o javnoj nabavi drugih država članica EU-a kao i direktiva EU-a, bez vođenja računa o specifičnostima hrvatskoga pravnog poretka“ (Turudić, 2017: 26. – 27.). Uvedena je nadležnost Državne komisije za kontrolu postupaka javne nabave (DKOM) kao tijela nadležnog za pravnu zaštitu. Iako je Zakon o javnoj nabavi predvidio DKOM kao nadležno tijelo za pravnu zaštitu, tek Zakonom o Državnoj komisiji za kontrolu postupaka javne nabave iz 2003. (Zakon o Državnoj komisiji za kontrolu postupaka javne nabave, NN 117/2003). i suglasnošću Vlade RH na Statut DKOM-a, 17. ožujka 2003. održana je konstituirajuća sjednica i DKOM je počeo s radom, preuzevši predmete od Uprave za javnu nabavu Ministarstva financija (Izvješće o radu DKOM za 2004. godinu). Nakon četiri godine primjene, Zakon je 2005. godine doživio izmjene i dopune te je bio u primjeni sve do 1. siječnja 2008. kada je stupio na snagu potpuno novi Zakon o javnoj nabavi (Zakon o javnoj nabavi, NN 110/2007), u cijelosti usklađen s tadašnjom pravnom stečevinom Europske unije s obzirom na to da su pregovori o punopravnom članstvu Hrvatske u Europskoj uniji bili u tijeku. Dana 1. siječnja 2009. stupile su na snagu Izmjene i dopune Zakona o javnoj nabavi. Zakon o

javnoj nabavi iz 2007. donio je u praksu određene novine koje su odredile smjer budućih zakonodavnih rješenja u RH.

„Temeljne su promjene u odnosu na važeći zakon znatno veća transparentnost i javnost postupka nabave, a to su prije svega:

- novi pojmovi
- potpun opis svakog postupka nabave
- osim uobičajenih, novi postupci javne nabave (natjecateljski dijalog)
- posebni načini nabava: dinamički sustav nabave, okvirni sporazum, okvirni ugovor
- novi elektronički sustav javnih objava u Elektroničkom oglasniku javne nabave
- javno objavljivanje u Elektroničkom oglasniku javne nabave svih postupaka nabave veće vrijednosti od 70.000,00 kuna
- jedinstveni rječnik javne nabave (CVP)
- elektronička dostava ponuda
- elektronička dražba
- javno otvaranje s mogućnošću nazočnosti svake osobe bez obzira na to je li ponuditelj u postupku nabave
- mogućnost uvida u ponude, osim u dijelove zaštićene posebnim pravom,
- brži postupak pravne zaštite
- mogućnost kontrole postupka nabave i ulaganje zahtjeva u svim fazama postupka nabave
- kvalitativno nove ovlasti i organizacija Ureda za javnu nabavu u smislu preventivno-instruktivnog djelovanja te redovnom izobrazbom i certificiranjem zaposlenika ili sudionika u postupku javne nabave“ (Konačni prijedlog zakona o JN, 2007: 105).

Budući da je tijekom pregovaračkog postupka utvrđeno da je potrebno dodatno uskladiti zakonodavstvo javne nabave u Hrvatskoj, dana 15. srpnja 2011. godine Sabor RH donio je novi Zakon o javnoj nabavi koji je uz manje izmjene i dopune donesene 2013. godine bio na snazi sve do 31. prosinca 2016. „Zakon o javnoj nabavi predstavlja opće normativni okvir kojim se uređuje sustav javne nabave u Republici Hrvatskoj. Odredbama Zakona o javnoj nabavi uređuju se postupci sklapanja ugovora o javnoj nabavi i okvirnih sporazuma radi nabave robe, radova ili usluga, uređuje se pravna zaštita u vezi s tim postupcima i nadležnost središnjeg tijela državne uprave nadležnog za sustav javne nabave“ (eSavjetovanje, n.d. a).

Hrvatska danas kao država članica Europske unije ima obvezu implementacije svih novih direktiva EU, pa je tako postojala i obveza implementacije direktiva iz 2014. godine vezanih uz javnu

nabavu u zadanom roku, odnosno do 18. travnja 2016. godine. Sabor RH nije u zadanom roku donio novi Zakon o javnoj nabavi u potpunosti usklađen s direktivama EU, već je isto napravljeno na sjednici 9. prosinca 2016. te je Zakon stupio na snagu 1. siječnja 2017.

4.6. Pregovori između Hrvatske i Europske unije – Poglavlje 5.: Javne nabave

4.6.1. Analitički pregled hrvatskog zakonodavstva

Nakon što su 3. listopada 2005. pregovori formalno otvoreni, uslijedio je analitički pregled (*engl. screening*) i ocjena usklađenosti zakonodavstva Hrvatske s pravnom stečevinom Europske unije u području javne nabave (Pregovori, n.d.). U analitičkom pregledu sudjelovali su s jedne strane predstavnici Europske komisije u ime Europske unije, članovi radnih skupina za pripremu pregovora po pojedinim poglavljima pregovora i predstavnici tijela državne uprave u ime Republike Hrvatske.

Dana 7. studenog 2005. održan je eksplanatorni analitički pregled, odnosno predstavljanje pravne stečevine Europske unije od strane predstavnika Europske komisije. Bilateralni sastanak između dvaju pregovaračkih strana održan je 29. studenog 2005. na kojem je Hrvatska predstavila usklađenost nacionalnog zakonodavstva s pravnom stečevinom Europske unije u području javne nabave (Izvešće o analitičkom pregledu, 2006).

Hrvatska je već na samom početku pregovora javno objavila da je spremna u cijelosti prihvatiti pravnu stečevinu Europske unije u području javne nabave te da ne očekuje neke poteškoće u tom pogledu. Kao što je već navedeno, prilikom otvaranja pregovaračkog poglavlja br. 5 hrvatsko zakonodavstvo iz područja javne nabave već je dijelom bilo usklađeno s direktivama Europske unije. Zakon o javnoj nabavi iz 2005. godine koji je bio predmet analitičkog pregleda i provjere usklađenosti u sebi je sadržavao sva načela koja proizlaze iz osnivačkih ugovora: načela jednakog postupanja, slobode tržišnog natjecanja uključujući bilo koji oblik zabrane tržišnog natjecanja uz poseban naglasak na načelo transparentnosti. Nacionalne povlastice prestale su se primjenjivati još 1. siječnja 2002. te je time napravljen bitan zaokret u pogledu nediskriminacije po pitanju mjesta boravka ili sjedišta te podrijetla robe. Iako su direktive postavile znatno veće granice u pogledu iznosa javnih ugovora, Hrvatska je pravno regulirala i područje iznosa ispod pragova propisanih u direktivama primjenjujući temeljna načela iz osnivačkih ugovora. Tadašnji Zakon o javnoj nabavi, kao i svi ostali koji su ga naslijedili, imali su ugrađene posebne odredbe vezane uz javne ugovore koje dodjeljuju javni naručitelji (državne, regionalne i lokalne vlasti) te koje dodjeljuju sektorski naručitelji (javna poduzeća u vlasništvu države s posebnim pravima u

komunalnom sektoru) – također sve u skladu s EU direktivama. Transparentnost se naglasila u odredbama Zakona o javnoj nabavi koje se odnose na primjenu postupaka javne nabave gdje su za primjenu pregovaračkog postupka nametnuta posebna ograničenja (što ujedno predstavlja i različitost od odredbi direktiva).

U navedenom analitičkom pregledu zakonodavstva u području javne nabave analizirane su odredbe raznih Zakona u pitanjima:

- dodjele koncesija
- izuzeća od primjene Zakona o javnoj nabavi
- pragovima primjene
- specifikacija i dokumentacije za nadmetanje
- vrsta postupaka javne nabave
- javnosti objava poziva na nadmetanje
- pravila provedbe postupaka
- elektroničke nabave
- središnjih organizacija za javnu nabavu
- pravne zaštite (Izvješće o analitičkom pregledu, 2006).

Temeljem provedenog analitičkog pregleda utvrđeno je da je hrvatski sustav javne nabave djelomično usklađen s pravnom stečevinom Europske unije u tom pregovaračkom poglavlju. Kako bi se usklađenje provelo, nužno je bilo uz izradu novih Zakona u potpunosti usklađenih s direktivama osigurati učinkovitu primjenu pravila o javnoj nabavi. Naime, nije bilo dovoljno to da je zakonodavstvo uglavnom usklađeno, već je znatno važnija bila primjena tog istog zakonodavstva.

4.6.2. Pregovaračko stajalište Hrvatske

U svom pregovaračkom stajalištu objavljenom 6. listopada 2008. Hrvatska prije svega izjavljuje da „prihvaća pravnu stečevinu Europske unije obuhvaćenu poglavljem br. 5 (Javne nabave) kakva je na snazi 1. rujna 2008. godine te da je spremna ostvariti njenu punu provedbu do pristupanja Europskoj uniji“ (Pregovaračko stajalište RH, 2008: 2).

U navedenom stajalištu utvrđuje se da je zakonodavni okvir kojim se uređuje sustav javne nabave u Hrvatskoj uređen:

- Zakonom o javnoj nabavi
- Zakonom o koncesijama

- Zakonom o javno-privatnom partnerstvu
- pripadajućim podzakonskim aktima.

Zakonodavni je okvir prema stajalištu Hrvatske usklađen prije svega s odredbama osnivačkih ugovora te direktiva i uredbi Vijeća i Komisije. Vlada RH usvojila je 20. lipnja 2008. godine Strategiju razvoja sustava javne nabave s Akcijskim planom provedbe strategije (Pregovaračko stajalište RH, 2008).

Vlada RH u stajalištu iznosi da je donijela prijedloge izmjena i dopuna navedenih Zakona koje je uputila u saborsku proceduru te je donijela sve potrebne podzakonske akte važne za primjenu navedenih zakona. Uz zakonsko uređenje područja javne nabave, Vlada RH je, prema navodima iz stajališta, provela potrebne radnje radi:

- uređenja načina objave poziva na nadmetanje
- jačanja pravne zaštite
- reguliranja dodjele koncesija
- utvrđivanja pravila u javno-privatnim partnerstvima
- veće administrativne sposobnosti središnjeg ureda za javnu nabavu
- izobrazbe sudionika u postupcima javne nabave
- provođenja antikoruptivnih mjera (Pregovaračko stajalište RH, 2008).

Sve navedene radnje predstavljene su u pregovaračkom stajalištu hodogramom kojim je Vlada RH predvidjela potrebne rokove za postizanje navedenih ciljeva.

4.6.3. Zajedničko stajalište Europske unije

Pregovori o poglavlju br. 5 (Javna nabava) službeno su otvoreni 19. prosinca 2008. (Kronologija pregovora, n.d. b).

„U zajedničkom stajalištu, EU je za zatvaranje ovoga poglavlja zatražila ispunjenje sljedećih mjerila:

- prilagoditi nacionalni zakonodavni okvir koji treba obuhvatiti sva područja javne nabave, uključivo i koncesije, te javno-privatno partnerstvo
- pružiti dokaze da će nacionalne institucije odgovorne za vođenje politike i provedbu javnih nabava na primjeren način ispunjavati svoje zadaće

- pružiti dokaze da su poduzete primjerene mjere kako bi se pravodobno, prije pristupanja EU, osigurala odgovarajuća primjena nacionalnog zakonodavstva na svim razinama“ (Ljubanović i Britvić Vetma, 2011: 407).

U objavljenom dokumentu Zajedničko stajalište u poglavlju br. 5 (Javne nabave) dana 25. lipnja 2010. Europska unija pozitivno ocjenjuje izjave Hrvatske da u cijelosti „prihvaća pravnu stečevinu Europske unije kakva je bila na snazi 1. svibnja 2010. te kako će ju do datuma svoga pristupanja Europskoj uniji biti spremna provesti (vidi više: Dodatak na Pregovaračko stajalište Republike Hrvatske). Također, Europska unija primjećuje da Hrvatska uspješno provodi Strategiju razvoja sustava javne nabave u Hrvatskoj dovršavajući znatan broj mjera predviđenih u pratećem Akcijskom planu (2008. – 2009.)“ (Zajedničko stajalište EU, 2010: 3).

Europska unija primjećuje sve pokrenute procese u pravcu usklađivanja pravne stečevine, osobito u pogledu izmjena Zakona o javnoj nabavi, stupanja na snagu Zakona o koncesijama te primjenu Zakona o javno-privatnom partnerstvu. Prema navedenom, Europska je unija smatrala da je Hrvatska već tada „ispunila zahtjeve prvog mjerila za zatvaranje prema Zajedničkom stajalištu Europske unije“ (Zajedničko stajalište EU, 2010: 4).

U navedenom zajedničkom stajalištu Europske unije:

- „Europska unija naglašava potrebu da Hrvatska donese i primijeni konačne izmjene i dopune Zakona o javnoj nabavi te da izmijeni i dopuni Uredbu o javnoj nabavi za potrebe obrane i sigurnosti, kako bi dovršila usklađenje s pravnom stečevinom
- Europska unija poziva Hrvatsku da nastavi rad na omogućavanju šire primjene e-nabave, da nastavi s pravodobnom primjenom preostalih elemenata obnovljenog Akcijskoga plana te da i nadalje poklanja posebnu pozornost jačanju i poboljšanju administrativne sposobnosti za pravilnu provedbu zakona o javnoj nabavi uz posebnu usredotočenost na regionalnu i lokalnu razinu
- Europska unija poziva Hrvatsku da nastavi primjenjivati mjere vezano uz suzbijanje korupcije u sustavu javne nabave i sprečavanje sukoba interesa“ (Zajedničko stajalište EU, 2010: 4).

Do početka pregovora, Hrvatska je u potpunosti uskladila područje pravne zaštite donošenjem novog Zakona o Državnoj komisiji za kontrolu postupaka javne nabave „kojim se jasnije uređuju nadležnosti Državne komisije, poboljšava transparentnost postupaka Državne komisije i osigurava bolja pravna zaštita“ (Zajedničko stajalište EU, 2010: 4).

Vezano za jačanje administrativne sposobnosti, Hrvatska je učinila više značajnih radnji:

- jačanje kadrova u Upravi za javnu nabavu
- osnivanje Agencije za javno-privatno partnerstvo i njezinu primjerenu opremljenost osobljem
- jačanje Državne komisije za kontrolu postupaka javne nabave i dr. (Zajedničko stajalište EU, 2010).

Europska unija osobito naglašava mjere poduzete vezano uz borbu protiv korupcije na području javne nabave jer je to područje bilo izrazito potencijalno za koruptivne aktivnosti. Prema navedenom, ali i ostalom sadržanom u Zajedničkom stajalištu Europske unije za poglavlje br. 5 (Javne nabave) „Europska unija smatra da je Hrvatska ispunila zahtjeve drugog i trećeg mjerila za zatvaranje prema Zajedničkom stajalištu Europske unije, odnosno da je Hrvatska ispunila sve potrebne zahtjeve prema Zajedničkom stajalištu Europske unije. Daljnji pregovori o ovom poglavlju više nisu bili potrebni, s tim da je Europska unija i nadalje pratila provedbu primijenjene pravne stečevine Europske unije“ (Zajedničko stajalište EU, 2010: 6).

Sljepčević, Budak i Rajh (u: Ateljević i Budak, 2018) tvrde kako je usklađenost s pravnom stečevinom Europske unije u slučaju pristupanja Hrvatske EU u smislu pravnog okvira bilo relativno lako postići. Pregovaračko poglavlje 5: Javna nabave otvoreno je u prosincu 2008., a zatvoreno u lipnju 2010. i smatralo se jednim od manje kompliciranih pregovaračkih poglavlja koje je Hrvatska zatvorila u dugom razdoblju pristupanja EU-u. Proces je potrajao jer je Hrvatska morala dokazati neometanu provedbu zakona.

4.7. Zakonodavno uređenje javne nabave nakon ulaska RH u članstvo EU

Kako je već prethodno navedeno, „u veljači 2014. godine na razini Europske unije usvojene su tri nove direktive u području javne nabave: Direktiva 2014/24/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 26. veljače 2014. o javnoj nabavi i o stavljanju izvan snage Direktive 2004/18/EC, 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/EC te Direktiva 2014/23/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 26. veljače 2014. o dodjeli ugovora o koncesiji. Navedene direktive stupile su na snagu 18. travnja 2014. godine s rokom za transpoziciju dvije godine“ (eSavjetovanje, n.d. a).

Republika Hrvatska, kao punopravna članica Europske unije našla se u situaciji da mora implementirati (transponirati) u nacionalno zakonodavstvo nove direktive iz područja javne nabave odnosno da nacionalno zakonodavstvo mora uskladiti s europskom pravnom stečevinom.

„Određena normativna rješenja iz novih direktiva bila su sadržana u prijašnjim direktivama iz područja javne nabave ili predstavljaju kodifikaciju sudske prakse Suda Europske unije te su već implementirana u važeći Zakon o javnoj nabavi iz 2011. Međutim, u nacionalno zakonodavstvo potrebno je implementirati nova rješenja koja nisu bila sadržana u prethodnim direktivama. Odredbe novih direktiva imaju za cilj povećanje transparentnosti i fleksibilnosti postupaka javne nabave, smanjenje administrativnog tereta uporabom elektroničkih sredstava komunikacije i Europske jedinstvene dokumentacije o nabavi kao preliminarnog dokaza da gospodarski subjekt ispunjava propisane uvjete u postupku javne nabave te utvrđuju da se ponude odabiru isključivo na temelju kriterija ekonomski najpovoljnije ponude“ (eSavjetovanje, n.d. a).

„Usklađenost zakonodavnog okvira u području javne nabave u Republici Hrvatskoj s pravnom stečevinom EU od izuzetnog je značenja ne samo zbog potrebe da postupci javne nabave, koji predstavljaju vrlo stručne i složene postupke, budu zakoniti, sukladni načelima javne nabave, te u tom smislu transparentni, učinkoviti, da omogućavaju učinkovito tržišno natjecanje među gospodarskim subjektima, da omogućavaju jednak tretman svih gospodarskih subjekata, bez ikakve diskriminacije, osobito srednjih i malih poduzetnika, već dodatno i zbog činjenice da se ista pravila javne nabave primjenjuju u slučaju provedbe projekata financiranih iz europskih strukturnih i investicijskih (ESI) fondova. Takvi postupci javne nabave, koji su u vezi s projektima financiranim iz ESI fondova, podliježu tzv. ex post kontroli, odnosno reviziji od strane institucija EU, gdje revizori nakon dovršetka projekta ponovno kontroliraju pravilnost prethodno provedenih postupaka javne nabave, i to sukladno odredbama pravne stečevine EU (što obuhvaća načela iz osnivačkih ugovora te sekundarne izvore prava u području javne nabave, direktive, provedbene uredbe Europske komisije i praksu Suda EU), a ne samo na temelju nacionalnog prava pojedine države članice“ (Palčić u: Palčić et al., 2017a: 17).

Dana 3. ožujka 2016. objavljeno je javno savjetovanje o Nacrtu prijedloga iskaza o procjeni učinaka propisa za nacrt prijedloga zakona o javnoj nabavi, a 28. travnja 2016. objavljeno je javno savjetovanje o Nacrtu prijedloga zakona o javnoj nabavi. Nakon provedenog postupka javnog savjetovanja od svega 15 dana i prikupljenih više stotina prijedloga (od kojih treba istaknuti mnoge primjedbe vezane uz kratki rok javnog savjetovanja za ovako važni propis), Vlada RH na 27. sjednici održanoj 8. lipnja 2016. prihvatila je prijedlog Zakona o javnoj nabavi.

„U odnosu na dotadašnji Zakon o javnoj nabavi iz 2011. ključne novine koje donosi novi Zakon mogu se istaknuti kao sljedeće:

- ekonomski najpovoljnija ponuda postaje jedini kriterij za odabir ponude u postupku javne nabave
- uvodi se Europska jedinstvena dokumentacija o nabavi (ESPD) kao izjava gospodarskog subjekta da udovoljava svim traženim uvjetima sposobnosti te da ne postoje razlozi za isključenje umjesto dostave izvadaka i potvrda koje izdaju nadležna tijela
- uvode se pravni temelji za povezivanje registara koje vode javna tijela (sudski, obrtni, FINA, Porezna uprava, kaznena evidencija i dr.) s Elektroničkim oglasnikom
- uvodi se obveza prethodnog savjetovanja sa zainteresiranim gospodarskim subjektima o nacrtu dijela dokumentacije o nabavi u otvorenim ili ograničenim postupcima javne nabave radova te u postupcima javne nabave usluga i robe velike vrijednosti
- uvodi se partnerstvo za inovacije kao nova vrsta postupka javne nabave u cilju razvoja i nabave inovativne robe, radova ili usluga
- uvodi se dinamički sustav nabave i e-katalog kao potpuno elektronički alati za nabavu
- propisuju se određena nova izuzeća od primjene zakona (određene vrste pravnih usluga te zajmovi, odnosno krediti)
- smanjuje se visina jamstva za ozbiljnost ponude s 5% na 3% te se propisuje da visina jamstva za uredno izvršenje ugovora smije iznositi najviše 10% vrijednosti sklopljenog ugovora
- propisuje se poseban blaži pravni režim za nabavu društvenih i drugih posebnih usluga
- propisuje se jedinstveni rok za žalbu od 10 dana, neovisno o vrsti postupka (nabava male ili velike vrijednosti)
- propisuju se određene osobito bitne povrede postupka na koje Državna komisija za kontrolu postupaka javne nabave (DKOM) pazi po službenoj dužnosti neovisno o fazi postupka u kojoj je žalba izjavljena
- smanjuje se iznos naknade za pokretanje žalbenog postupka za procijenjene vrijednosti nabave do 750.000,00 kn te se propisuje fiksni iznos naknade za pokretanje žalbenog postupka za žalbu na dokumentaciju o nabavi
- žalitelja se oslobađa od plaćanja upravne pristojbe za žalbu
- propisuje se nadležnost Visokog upravnog suda za rješavanje u pravnim sporovima protiv odluke DKOM-a, te objava presuda i rješenja upravnih sudova na internetskim stranicama DKOM-a, bez anonimizacije“ (Palčić u: Palčić et al., 2017a: 20 – 21).

Novi Zakon o javnoj nabavi (ZJN 2016) kojim je uređen sustav javne nabave u RH, u potpunosti usklađen s direktivama 2014/24/EU, 2014/25/EU i 2014/23/EU, ali i direktivama iz područja

pravne zaštite 89/665/EEC i 92/13/EEC te člancima 2., 12. i 13. direktive 2009/81/EEC, stupio je na snagu 1. siječnja 2017. sa više od osam mjeseci zakašnjenja od postavljenog roka za implementaciju.

Predlagatelj Zakona išao je u pravcu donošenja potpuno novog zakona jer je smatrao da će se „cjelovitim i sustavnim usklađivanjem sustava javne nabave Republike Hrvatske s novim EU direktivama, Direktivom 2014/24/EU i 2014/25/EU dodatno unaprijediti postojeći sustav javne nabave, stvoriti opći pravni okvir za jednostavno, efikasno i transparentno trošenje javnih sredstava te osigurati učinkovita pravna zaštita sudionicima“ (eSavjetovanje, n.d. a).

„Iako novi Zakon ne iziskuje dodatna proračunska sredstva za njegovu provedbu, ocijenjeno je da će naručitelji i gospodarski subjekti snositi određene troškove, prvenstveno edukacije, kako bi se upoznali s novim zakonskim rješenjima“ (eSavjetovanje, n.d. a).

Novim „Zakonom utvrđuju se pravila o postupku javne nabave, a Zakon provodi javni ili sektorski naručitelj, ili drugi subjekt u propisanim slučajevima, radi sklapanja ugovora o javnoj nabavi robe, radova ili usluga, okvirnog sporazuma te provedbe projektnog natječaja. Također, ZJN 2016 sadrži odredbe o pravnoj zaštiti u vezi s tim postupcima te propisuje nadležnosti središnjeg tijela državne uprave za politiku javne nabave“ (ZJN 2016, NN 120/2016, čl. 1.). Važno je naglasiti da je nadležno ministarstvo kao predlagatelj Zakona odbilo prijedloge stručne javnosti da se analogno europskom pravu koje ima dvije direktive, jednu za javne, a drugu za sektorske naručitelje, u RH izrade dva zakona odvojena za javne i sektorske naručitelje. U odgovoru na navedeni prijedlog, predlagatelj Zakona daje odgovor u kojem odbija navedeni prijedlog s obrazloženjem da Direktivu 2015/25/EU koja se odnosi na sektorske naručitelje u Hrvatskoj primjenjuje manji broj naručitelja (otprilike 270 od 4.500) te da Zakon sadrži brojne odredbe identičnog sadržaja, stručni je nositelj odlučio Nacrt prijedloga Zakona strukturirati na isti način kao i važeći Zakon o javnoj nabavi (2. dio za javne, 3. za sektorske) (vidi više: (eSavjetovanje, n.d. b).

„Poredak odredaba u ZJN 2016 izrađen je na način da se postigne najbolja moguća sinergija između poretka odredaba u novim direktivama i poretka odredaba u prethodno važećem zakonu. To se najbolje može uočiti iz činjenice da je ZJN 2016 podijeljen na iste dijelove kao i prethodno važeći zakon, tj. da prvi dio prenosi zajedničke odredbe iz Direktive 2014/24/EU i Direktive 2014/25/EU, drugi dio prenosi odredbe iz Direktive 2014/24/EU, treći dio prenosi odredbe Direktive 2014/25/EU, a četvrti dio prenosi odredbe Direktive 89/665/EEC i Direktive 92/13/EEC o pravnoj zaštiti. Peti je dio posvećen politici javne nabave te utvrđuje nadležnosti središnjeg tijela

državne uprave za politiku javne nabave, šesti dio sadržava prekršajne odredbe, a sedmi dio prijelazne i završne odredbe“ (Palčić u: Palčić et al., 2017a: 19).

„Što se tiče korištenja pojmovima, treba naglasiti da ZJN 2016 preuzima terminologiju novih EU-ovih direktiva odnosno njihova prijevoda na hrvatski jezik. Razlog tomu je činjenica da će delegirane i provedbene uredbe koje Europska komisija donosi na temelju tih direktiva slijediti istu terminologiju u prijevodu na hrvatski jezik. Istom će se terminologijom također koristiti u hrvatskim prijevodima sudske prakse Suda EU-a. Nakon početnog upoznavanja s novom terminologijom, korisnicima će biti bitno jednostavnije čitanje i razumijevanje pravne stečevine EU-a, pogotovo kada je riječ o pravnim shvaćanjima Suda EU-a“ (Palčić u: Palčić et al., 2017a: 19).

Podzakonski propisi koji se odnose na odredbe ZJN 2016 doneseni su kako slijedi:

- Uredba o javnoj nabavi u području obrane i sigurnosti (NN 19/2018) – stupila na snagu 1. ožujka 2018.
- Pravilnik o dokumentaciji o nabavi te ponudi u postupcima javne nabave (NN 65/2017) – stupio na snagu 1. siječnja 2018.
- Pravilnik o izobrazbi u području javne nabave (NN 65/2017) – stupio na snagu 8. srpnja 2017.
- Pravilnik o nadzoru nad provedbom Zakona o javnoj nabavi (NN 65/2017) – stupio na snagu 8. srpnja 2017.
- Pravilnik o javnoj nabavi u diplomatskim misijama i konzularnim uredima Republike Hrvatske u inozemstvu (NN 69/2017) – stupio na snagu 6. srpnja 2017.
- Pravilnik o planu nabave, registru ugovora, prethodnom savjetovanju i analizi tržišta u javnoj nabavi (NN 101/2017) – stupio na snagu 1. siječnja 2018.
- Pravilnik o elektroničkoj žalbi u javnoj nabavi (NN 101/2017) – stupio na snagu 11. listopada 2017. (osim čl. 3. – 5., koji su stupili na snagu 1. siječnja 2018.).

Iz iskustva stručnjaka koji aktivno provode postupke javne nabave doznaje se da je bilo iznimno teško provoditi postupke u razdoblju do donošenja pratećih pravilnika jer zakonske odredbe ne donose detaljne provedbene upute o pojedinim proceduralnim pitanjima. Najveći izazov bio je izraditi zakonitu Dokumentaciju o nabavi na koju zainteresirani gospodarski subjekti neće imati primjedbi i žalbi, a da pri tome postupak bude u cijelosti zakonito proveden. Nažalost, izjavljen je nemali broj žalbi upravo na proceduralne pogreške, pa su naručitelji shodno rješenjima DKOM-a

tražili najbolja rješenja. Kao što je vidljivo iz datuma kada su pojedini pravilnici stupili na snagu, nadležno ministarstvo nije se držalo zakonskih odredbi u donošenju potrebnih pravilnika.

Odredbama ZJN 2016 i za postupke javne nabave male vrijednosti (ispod EU-ovih pragova) određeno je da se primjenjuju sljedeći pravni akti Europske unije:

- Provedbena uredba Komisije (EU) 2016/7 od 5. siječnja 2016. o utvrđivanju standardnog obrasca za europsku jedinstvenu dokumentaciju o nabavi
- Provedbena uredba Komisije (EU) 2015/1986 od 11. studenog 2015. o utvrđivanju standardnih obrazaca za objavljivanje obavijesti u području javne nabave i stavljanju izvan snage Provedbene uredbe (EU) br. 842/2011
- Uredba (EC) br. 2195/2002 Europskog parlamenta i Vijeća od 5. studenoga 2002. o Jedinstvenom rječniku javne nabave (CPV), kako je zadnje izmijenjena Uredbom (EC) br. 596/2009.

Novi Zakon o javnoj nabavi (ZJN 2016) objavljen je u Narodnim novinama br. 120. od 21. prosinca 2016., a kako je već navedeno, stupio je na snagu 1. siječnja 2017. S obzirom na značajnost novina koje je donio novi ZJN 2016, stupanje na snagu određenih odredbi odgođeno je za razumno razdoblje potrebno za prilagodbu. Odgođena je primjena sljedećih odredbi:

- „1. srpnja 2017. stupa na snagu odredba čl. 284. st. 4. i 5. od primjeni isključivo ekonomski najpovoljnije ponude (do navedenog datum moguće je bilo primjenjivati i samo kriterij najniže cijene)
- 18. travnja 2018. stupa na snagu odredba čl. 261. prema kojoj se Europska jedinstvena dokumentacija o nabavi dostavlja isključivo u elektroničkom obliku
- 18. listopada 2018. stupa na snagu odredba čl. 269. prema kojoj naručitelji trebaju upotrebljavati sustav e-Certis radi dobivanja podataka o vrstama i oblicima dokaza iz pododjeljka 2. odjeljka B Zakona (Kriteriji za odabir gospodarskog subjekta (uvjeti sposobnosti)) te o nadležnim tijelima koja ih izdaju u državama članicama“ (ZJN 2016, NN 120/2016, čl. 452.).

Stupanjem na snagu ZJN 2016 prestao je važiti Zakon o javnoj nabavi (NN, br. 90/2011, 83/2011, 143/2013 i 13/2014) kao i podzakonski propisi:

- članak 6. stavak 9. Uredbe o javnoj nabavi za potrebe obrane i sigurnosti (NN, br. 89/2012 i 145/2014)
- Uredba o objavama javne nabave (NN, br. 10/2012)

- Pravilnik o popisu obveznika javne nabave (NN, br. 19/2012)
- Pravilnik o primjeni Jedinog rječnika javne nabave (CPV) (NN, br. 6/2012)
- Naputak o postupanju u postupcima javne nabave u slučaju nedostupnosti Elektroničkog oglasnika javne nabave Republike Hrvatske (NN, br. 88/2016).

Kako je to već uobičajeno kod donošenja novih zakonskih rješenja, svi „postupci javne nabave pokrenuti do stupanja na snagu ZJN 2016 dovršeni su prema odredbama zakona kojim se regulira javna nabava, a koji je bio na snazi u vrijeme započinjanja postupka nabave“ (ZJN 2016, NN 120/2016, čl. 448.), odnosno prema Zakonu o javnoj nabavi (NN, br. 90/2011, 83/2011, 143/2013 i 13/2014).

Utemeljenje svih zakonskih odredbi pronalazi se u načelima navedenim u ZJN 2016. što je osobito važno jer su ta temeljna načela navedena i u osnivačkim ugovorima Europske unije. Dodatno, temeljna načela u Zakonu služe i kada se u praksi pojavi situacija koja nije u cijelosti regulirana zakonskim odredbama, jer kao i svaki zakon tako i ZJN 2016 ne može predvidjeti sve moguće životne situacije ili odredbe koje nisu u potpunosti jasne onome koji ih primjenjuje.

Upravo tada načela pokazuju smjer na koji način treba tumačiti pravnu normu. Dakle, načela postavljaju prije svega naručiteljima, ali i ponuditeljima, nevidljivi okvir unutar kojeg se treba kretati kada se u tijeku provedbe postupka javne nabave pojave situacije koje nisu dovoljno detaljno regulirane.

„Određivanje načela zakona dio je zakonodavnog procesa koji je važan iz nekoliko razloga. Prije svega, određivanjem načela zakonodavac proklamira ciljeve koje želi ostvariti“ (Turudić, 2018: 511).

Zakonom o izmjenama i dopunama Zakona o javnoj nabavi (NN 114/2022) korigirani su dijelovi ZJN 2016 koji su se tijekom primjene pokazali manje učinkoviti, a navedenim izmjenama ZJN 2016 je prilagođen ulasku RH u eurozonu od 1. siječnja 2023. kada euro postaje nacionalna valuta RH.

„Prema statističkim izvješćima u Republici Hrvatskoj postoji cca 4.300 javnih naručitelja. S obzirom na to da su tijekom važenja ZJN 2016 moguća osnivanja, ukidanja, pripajanja i spajanja javnih naručitelja, indikativan popis javnih naručitelja u Republici Hrvatskoj objavljuje središnje tijelo državne uprave nadležno za politiku javne nabave na Portalu javne nabave i ažurira prema potrebi. Naglašava se da taj popis ima isključivo informativni karakter kako bi dao tržištu transparentan popis javnih naručitelja na jednome središnjem mjestu. No, kao i dosad, obvezujući

karakter zakonske norme te udovoljavanje propisanim uvjetima čini određenog subjekta javnim naručiteljem neovisno o tome nalazi li se njegov naziv na indikativnom popisu ili ne“ (Palčić u: Palčić et al., 2017a: 23).

Obveza je svakog naručitelja znati primjenjuju li se na njega primjenjuju odredbe ZJN 2016, a sukladno tome i na propisani način provoditi nabave roba, radova i usluga.

4.7.1. Pragovi nabave

Prema direktivama EU pragovi imaju prilično visoke vrijednosti, osobito s aspekta hrvatskog tržišta, ali bilo bi vrlo upitno bi li postojao interes u nadnacionalnim tržištima za vrijednostima poslova nižim od postavljenih EU pragova. Pretpostavka je bila da se ponuditelji iz drugih država članica neće javljati na postupke nabave vrijednosti niže od EU pragova, pa je iz tog razloga pojedinim državama članicama ostavljena određena sloboda da urede to područje ispod EU pragova. Kod ove slobode bitno je da se države ne odmaknu od načela navedenih u Ugovorima EU-a. Nabave čija je procijenjena vrijednost manja od propisanih EU pragova odredbama ZJN 2016 smatraju se nabavama male vrijednosti, osim onih nabava koje su vrijednosti manje od vrijednosti propisanih u članku 13. ZJN 2016 koje se smatraju postupcima jednostavnih nabava i na koje se ne primjenjuju odredbe ZJN 2016. Ulaskom RH u eurozonu od 1. siječnja 2023. primjenjuju se pragovi nabave izraženi u eurima sukladno odredbama čl. 1. Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o javnoj nabavi NN 114/2022

ZJN 2016 ne sadrži u svojim odredbama točne iznose navedenih pragova između male i velike vrijednosti nabave iz razloga što Europska komisija ima ovlast mijenjati iznose pragova. Uz objavljivanje iznosa u eurima, Komisija objavljuje i točne iznose pragova u nacionalnim valutama svih država članica koje nisu sastavni dio eurozone. U Hrvatskoj se navedeni podatak objavljuje i na službenom portalu središnjeg tijela državne uprave nadležnog za sustav javne nabave (Portal JN, n.d. a).

Prema podacima iz važećih uredbi Komisije i komunikacije komisije pragovi su primjene pravila velike nabave od 1. siječnja 2022. sljedeći:

- za javne naručitelje (Delegirana uredba Komisije 2021/1952)
 - nabava roba i usluga (tijela središnje državne uprave) – 140.000 € (1.052.800 kn)
 - nabava roba i usluga (decentralizirani javni naručitelji) – 215.000 € (1.616.800 kn)
 - nabava radova – 5.382.000 € (40.472.640 kn)
 - društvene i posebne usluge – 750.000 € (5.640.000 kn)

- za sektorske naručitelje (Delegirana uredba Komisije 2021/1953)
 - nabava roba i usluga – 431.000 € (3.241.120 kn)
 - nabava radova – 5.382.000 € (40.472.640 kn)
 - društvene i posebne usluge – 1.000.000 € (7.520.000 kn) (Komunikacija Komisije)

4.7.2. Procijenjena vrijednost nabave

Procijenjena vrijednost jest pojam koji ima važnu ulogu u provedbi postupaka javne nabave. Naime, direktive EU određuju pragove primjene direktiva, a da bi se valjano moglo odrediti postoji li obveza izravne primjene direktiva, potrebno je u trenutku početka postupka javne nabave valjano odrediti procijenjenu vrijednost nabave, odnosno u slučaju javne nabave u RH i primjene Zakona o javnoj nabavi. Kad ne bi postojala obveza određivanja i objavljivanja procijenjene vrijednosti nabave postojao bi znatno veći rizik od mogućih zloupotreba, osobito s ciljem izbjegavanja propisanih postupaka pa i izbjegavanja primjene ZJN-a.

Prema odredbama direktiva „izračun procijenjene vrijednosti nabave temelji se na ukupnom plativom iznosu, bez PDV-a, koju je procijenio naručitelj, uključujući sve mogućnosti i sva moguća obnavljanja ugovora kako je izričito određeno u dokumentaciji o nabavi. Ako naručitelj nudi nagrade ili isplate natjecateljima ili ponuditeljima, mora ih uzeti u obzir pri izračunu procijenjene vrijednosti nabave“ (Direktiva 2014/24/EU i Direktiva 2014/25/EU, čl. 16. st. 1.). Važno je naglasiti da naručitelj sukladno odredbama čl. 18. ZJN 2016 mora u trenutku početka postupka javne nabave valjano odrediti procijenjenu vrijednost nabave i obvezan ju je objaviti u objavi postupka javne nabave (ZJN 2016, NN 120/2016, čl. 16. – 27.).

4.7.3. Plan nabave i registar ugovora

Svaka poslovna odnosno proračunska godina kod sektorskih i javnih naručitelja započinje donošenjem financijskog plana odnosno proračuna. Sukladno tome i ZJN 2016 u čl. 28. predviđa obvezu donošenja plana nabave za tu poslovnu ili proračunsku godinu. Jedna od temeljnih premisa donošenja plana nabave i njegovo javno objavljivanje usmjerena je povećanju transparentnosti postupaka s ciljem dobivanja što više kvalitetnih ponuda. Na taj način stvara se i veće međusobno povjerenje između naručitelja i ponuditelja, razvija se učinkovitije tržišno natjecanje s konačnim ciljem na strani naručitelja dobivanja najbolje vrijednosti za novac, a na strani ponuditelja optimalnog profita.

Planiranje u javnoj nabavi važan je proces kojim se određuju ciljevi, način njihovog ostvarivanja i dinamika provedbe postupaka. Temelj dobrog planiranja jest istraživanje i određivanje stvarnih

potreba kao i procjeni tržišnih prilika i mogućih utjecaja na provedbu postupaka javne nabave. Kvalitetna izrada plana nabave omogućava naručitelju i jasniji uvid u potrebna sredstva i dinamiku trošenja sredstava u razdoblju za koje se ugovara. S druge strane, i ponuditelji mogu dobiti bolju sliku o potrebnom angažiranju resursa s njihove strane vezanom uz kvalitetnu pripremu ponude, kao i kasnije u slučaju ugovaranja koliko je resursa potrebno i u koje ih vrijeme osigurati za potrebe realizacije ugovorenog.

„Planiranje nabave početni je dio upravljanja nabavom koju još čine kontrola i analiza. Dok planiranje predstavlja postavljanje ciljeva i utvrđivanje najpovoljnijeg načina ostvarivanja ciljeva, kontrola pomaže menadžmentu javne nabave u ocjeni ostvarivanja i izvršenja planiranih ciljeva i aktivnosti, a analiza je usmjerena na istraživanja razloga i uzroka odstupanja ostvarenog od planiranog plana nabave“ (Turudić, 2017: 68). Drugim riječima, kako smatra Trybus (2017) dio ciklusa nabave reguliran pravom EU i nacionalnim pravom počinje nakon proračunske faze (odnosno vremena izrade planova), a završava nakon sklapanja ugovora, nakon koje počinje faza upravljanja ugovorom. Sve faze unutar procesa javne nabave mogu trajati mjesecima, pa i godinama, što dovodi do zaključka da je planska faza izrazito bitna jer je u njoj potrebno predvidjeti mnoge faktore koji mogu utjecati na postupak javne nabave poput cijena na tržištu, vremenskog okvira, cjelokupnog konteksta nabave i sl.

Plan nabave sukladno odredbama čl. 28. ZJN 2016 sadržava sve predmete nabave čija je vrijednost jednaka ili veća od 20.000,00 kn. Zakon određuje da javni naručitelji moraju javno na internetskim stranicama objaviti taj plan i sve njegove kasnije izmjene dok sektorski naručitelji imaju obvezu donošenja plana nabave za poslovnu godinu, ali isti ne mora biti javno objavljen. Sva pitanja vezana uz plan nabave zakonodavac je odredio Pravilnikom izmjenama i dopunama Pravilnika o planu nabave, registru ugovora, prethodnom savjetovanju i analizi tržišta u javnoj nabavi (NN 144/2020).

Iznimno značajna odredba Pravilnika odnosi se na donošenje i promjene plana nabave koja određuje da se plan nabave „za proračunsku ili poslovnu godinu donosi najkasnije u roku 30 dana od dana donošenja proračuna ili financijskog plana“ (Pravilnik o planu nabave, registru ugovora, prethodnom savjetovanju i analizi tržišta u javnoj nabavi, NN 101/2017, čl. 3.). Također, u smislu transparentnosti provedbe postupaka javne nabave, odnosno postupaka nabave veće od 20.000,00 kn, Pravilnik određuje obvezu ustrojavanja i ažurnog vođenja registra ugovora i okvirnih sporazuma za predmete nabave čija je vrijednost bez PDV-a jednaka ili veća od 20.000,00 kuna

(Pravilnik o planu nabave, registru ugovora, prethodnom savjetovanju i analizi tržišta u javnoj nabavi, NN 101/2017, čl. 6.).

Registar ugovora vodi se kroz sustav EOJN RH te je tako dostupan javnosti. Specifičnost koju donosi Pravilnik jest da se ove odredbe odnose i na postupke jednostavne nabave iako se na navedene postupke ne primjenjuje ZJN 2016.

„Dužnost objave registra ugovora omogućava svim zainteresiranim stranama uvid u potrošnju naručitelja, čime ga se (na još jedan način) stavlja pod nadzor javnosti u postupcima javne nabave“ (Turudić, 2017: 68).

4.7.4. Postupci javne nabave

Zbog različitih životnih situacija i nabavnih potreba u kojima se može naći pojedini naručitelj, javni ili sektorski, Zakon na temelju EU direktiva omogućava šest različitih postupaka javne nabave.

Postupci javne nabave prema ZJN 2016 jesu:

*Tablica 6. Vrste postupaka u ZJN 2016 prema vrsti naručitelja u RH
(Izvor: ZJN 2016 – članak 85. i 356.)*

Javni naručitelji	Sektorski naručitelji
otvoreni postupak	otvoreni postupak
ograničeni postupak	ograničeni postupak
natjecateljski postupak uz pregovore	pregovarački postupak s prethodnom objavom poziva na nadmetanje
natjecateljski dijalog	natjecateljski dijalog
partnerstvo za inovacije	partnerstvo za inovacije
pregovarački postupak bez prethodne objave poziva na nadmetanje	pregovarački postupak bez prethodne objave poziva na nadmetanje

Koji će postupak biti upotrijebljen ostavljeno je na slobodu pojedinog naručitelja, ali, naravno, uz poštivanje zakonski predodređenih uvjeta. Temeljna razlika u određivanju toga koji će postupak biti primijenjen jest u tome da naručitelj može primijeniti postupke koji su određeni da ih slobodno bira bez potrebe bilo kakvog obrazloženja. Mendušić Škugor (2015) smatra da ovo proširenje slobode naručitelja da odaberu odgovarajući postupak treba smatrati pozitivnim korakom u smislu

nužne diversifikacije. Iako su naručitelji i do primjene ZJN 2016 imali razne mogućnosti tipova postupaka, ali to ne znači nužno da će isti biti i primjenjivani.

Ukoliko naručitelj bira partnerstvo za inovacije isti se mora provoditi u smjeru razvoja robe, usluge ili radova te njihovoj naknadnoj nabavi. Navedeni postupak dodatno je reguliran Zakonom (čl. 117. – 130. za javne naručitelje i čl. 359. za sektorske naručitelje) gdje su jasno određeni uvjeti primjene tog postupka. Partnerstvo za inovacije potpuno je novi postupak javne nabave i prvi put se pojavljuje u aktualnim direktivama.

ZJN 2016 inovaciju definira kao „implementaciju novog ili značajno poboljšanog proizvoda, usluge ili procesa, uključujući, ali ne ograničavajući se na procese proizvodnje, građenja ili izgradnje, nova metoda stavljanja na tržište ili nova metoda organizacije u poslovnoj praksi, organizacije radnog mjesta ili vanjskih odnosa među ostalim s ciljem pomaganja rješavanja društvenih izazova ili kao potpora strategiji Europa 2020. za pametan, održiv i uključiv rast“ (ZJN 2016, NN 120/2016, čl. 3.).

„U načelu je riječ o postupku koji objedinjuje fazu istraživanja i razvoja inovativne robe, radova ili usluge te fazu nabave potrebnih količina kada roba, radovi ili usluge budu razvijeni za širu, komercijalnu upotrebu“ (Palčić, 2017b: 23).

EU direktive naglašavaju da bi „tijela javne vlasti trebala na najbolji mogući način strateški upotrijebiti javnu nabavu kako bi potakla inovacije. Kupnja inovativnih proizvoda, radova i usluga od ključne je važnosti za poboljšanje djelotvornosti i kvalitete javnih usluga te za suočavanje s važnim društvenim izazovima. Tom se kupnjom doprinosi postizanju najbolje vrijednosti javnih sredstava te širih gospodarskih, okolišnih i društvenih dobrobiti vezanih za osmišljavanje novih ideja, pretvorbu tih ideja u inovativne proizvode i usluge i promoviranje održivog gospodarskog rasta“ (Direktiva 2014/24/EU, Paragraf 47.).

„Zbog važnosti inovacije naručitelje bi trebalo poticati da što češće dozvoljavaju varijante. Pozornost naručitelja trebalo bi slijedom toga usmjeriti na potrebu definiranja minimalnih kriterija koje varijante moraju ispuniti prije nego što utvrde da se mogu podnijeti te varijante“ (Direktiva 2014/25/EU, Paragraf 58.).

„Partnerstvom za inovacije javnim se naručiteljima omogućava da uspostave dugoročno inovacijsko partnerstvo za razvoj i naknadnu kupnju novog, inovativnog proizvoda, usluge ili radova pod uvjetom da taj inovativni proizvod, usluga ili inovativni radovi mogu zadovoljiti dogovorene razine uspješnosti i troškova bez potrebe za posebnim postupkom nabave za tu kupnju,

kao i da nisu prijetnja učinkovitim tržišnim natjecanjima“ (Direktiva 2014/24/EU, Paragraf 49.).
Upravo to predstavlja partnerstvo za inovacije.

„Postupak javne nabave posebna je vrsta upravnog postupka. Sukladno tome, u javnonabavnom postupku primjenjuje se ZJN 2016 kao *lex specialis*, a u svim ostalim situacijama koje nisu predviđene ZJN-om primjenjuje se Zakon o općem upravnom postupku. Kao i svaki postupak i postupak javne nabave ima svoje specifične postupovne faze, čije je izvršenje nužan preduvjet zakonitog provođenja postupka javne nabave“ (Turudić, 2017: 110).

„Stručno povjerenstvo za javnu nabavu priprema i provodi postupak javne nabave. Javni naručitelj obvezan je internom odlukom imenovati stručno povjerenstvo za javnu nabavu prije početka postupka javne nabave. Članovi stručnog povjerenstva za javnu nabavu ne moraju biti zaposlenici javnog naručitelja, no najmanje jedan član mora posjedovati važeći certifikat u području javne nabave“ (ZJN 2016, NN 120/2016, čl. 197.).

„Kako bi se osigurala sukladnost s načelom jednakog postupanja pri dodjeli ugovora, javni naručitelji trebali bi biti obvezni osigurati potrebnu transparentnost kako bi omogućili da su svi ponuditelji na odgovarajući način obaviješteni o kriterijima i postupcima koji će se primjenjivati pri donošenju odluke o dodjeli ugovora“ (Direktiva 2014/24/EU, Paragraf 90.; Direktiva 2014/25/EU, Paragraf 95.).

U postupku javne nabave javni naručitelj objavljuivat će čitav niz obavijesti, ovisno o vrsti i stadiju javnonabavnog postupka.

Te su obavijesti:

Tablica 7. Obavijesti u postupcima javne nabave
(Izvor: ZJN 2016 – čl. 243. (javni naručitelj), čl. 377. (sektorski naručitelj))

Javni naručitelj	Sektorski naručitelj
Prethodna informacijska obavijest	Periodična indikativna obavijest – sektorska nabava
Obavijest o nadmetanju	Obavijest o nadmetanju – sektorska nabava
Obavijest o dodjeli ugovora	Obavijest o dodjeli ugovora – sektorska nabava
	Kvalifikacijski sustav – sektorska nabava
Obavijest na profilu kupca	Obavijest na profilu kupca
Obavijest o izmjeni	Obavijest o izmjeni
Društvene i druge posebne usluge – javni ugovori	Društvene i druge posebne usluge – sektorska nabava
Obavijest o projektnom natječaju	Obavijest o projektnom natječaju
Rezultati projektnog natječaja	Rezultati projektnog natječaja
Obavijest za dobrovoljnu ex ante transparentnost	Obavijest za dobrovoljnu ex ante transparentnost
Ispravak – obavijest o izmjenama ili dodatnim informacijama.	Ispravak – obavijest o izmjenama ili dodatnim informacijama.

Sadržaj svih tih obavijesti propisan je Prilogom V. ZJN 2016, a „u postupcima javne nabave velike i male vrijednosti obavijesti javne nabave objavljuju se na standardnim obrascima koje utvrđuje EK provedbenim aktom“ (ZJN 2016, NN 120/2016, čl. 243.). „Javni naručitelj obvezan je poslati na objavu obavijesti javne nabave za sve nabave čija je procijenjena vrijednost jednaka ili veća od pragova određenim u ZJN 2016. U postupcima javne nabave velike vrijednosti obavijesti javne nabave obvezno se objavljuju u SLEU-u i u EOJN RH, a u postupcima javne nabave male vrijednosti obavijesti javne nabave obvezno se objavljuju u EOJN RH, a mogu se objaviti i u SLEU-u“ (ZJN 2016, NN 120/2016, čl. 244.).

„Obavijesti javne nabave koje su poslone na objavu Uredu za publikacije Europske unije objavljuju se u cijelosti na hrvatskom jeziku i latiničnom pismu i ta jezična verzija predstavlja isključivo vjerodostojan tekst, s time da javni naručitelj može sadržaj obavijesti poslati i na drugom

službenom jeziku Europske unije, dok se sažetak važnih elemenata obavijesti objavljuje i na ostalim službenim jezicima Europske unije“ (ZJN 2016, NN 120/2016, čl. 245.).

Detaljne odredbe vezane za objave obavijesti u postupcima javne nabave za javne naručitelje određene su člancima 245. – 250. ZJN 2016, dok su za sektorske naručitelje određene člancima 378. – 382.

4.7.5. Sklapanje ugovora o javnoj nabavi za sektorske naručitelje

„Javni naručitelji (tijela državne uprave, jedinice lokalne i područne samouprave...) zbog racionalnog trošenja proračunskih sredstava i unapređenja tržišnog natjecanja, primjenjuju pravila javne nabave na svu nabavu iznad propisanih pragova. Dakle, navedeni javni naručitelji u potpunosti se (ili bar većim dijelom) financiraju iz državnog proračuna. Situacija je puno nejasnija kada se određena pravna osoba većinski financira pružanjem svojih usluga na tržištu, a ta je usluga iznimno važna za funkcioniranje države te tržište nije u potpunosti razvijeno i država ima određeni vlasnički udio u pravnoj osobi. Pitanje koje se javlja jest trebaju li i takve pravne osobe primjenjivati pravila javne nabave kada pribavljaju dobra, radove ili usluge“ (Turudić, 2017: 165).

Pravo EU-a za takve naručitelje rabi pojam „sektorski naručitelji“. Kao što je već navedeno, EU za sektorske naručitelje donosi posebnu Direktivu 2014/25/EU koja uređuje pravo javne nabave za sektorske naručitelje. Hrvatsko zakonodavstvo nema poseban zakon za sektorske naručitelje već jedan dio ZJN 2016 (dio treći) u cijelosti posvećuje sektorskim naručiteljima koji za njih donosi posebne odredbe u onim dijelovima gdje se razlikuju u odnosu na javne naručitelje.

„Pojam „sektorski naručitelji“, iako fluidan i promjenjiv pojam, tijekom povijesti podrazumijevao je pružanje usluga vodoopskrbe, komunalnih usluga, telekomunikacijskih usluga, poštanskih usluga, prometnih usluga i usluga opskrbe energijom. Pojam sektorskih naručitelja nužno je povezan s industrijom čiji su dio. Takve se industrije mogu definirati kao mrežne industrije. Mrežne su industrije dio industrijske djelatnosti koje strana teorija izdvaja iz industrijske djelatnosti kao cjeline. Glavni je razlog takvog izdvajanja specifične osobine koje mrežne industrije dijele. Mrežne industrije može se smatrati gospodarskom »kralježnicom« postojanja i funkcioniranja svake države. Njihovo djelovanje ovisi o postojanju »mreže«. Tako bi se mrežne industrije najjednostavnije mogle definirati kao sve one industrije koje ovise o fizičkoj mreži preko koje se odvija prijevoz ljudi te distribucija proizvoda ili usluga. Fizička mreža mrežnih industrija sastoji se od velikog broja međusobno povezanih čvorišta, preko kojih te naizgled raznolike industrije distribuiraju proizvode i usluge ili prevoze ljude. Uzevši u obzir navedene definicije i karakteristike, primjećuje se da se u mrežne industrije ubrajaju raznolike gospodarske djelatnosti.

Tako se mrežne industrije dijele prema mrežama kojima se koriste za obavljanje svoje djelatnosti na transportne (cestovne, željezničke, zračne...), informacijske (pošta, elektroničke komunikacije), energetske (električna energija, toplinska energija, plin...) i komunalne usluge (voda i ostale komunalije). Takvo grupiranje gospodarskih djelatnosti postoji i u hrvatskom pravnom poretku. Zakon o zaštiti potrošača (ZZP) člankom 24. propisuje da se javnim uslugama smatraju distribucija električne energije, distribucija prirodnog plina, distribucija toplinske energije, elektroničke komunikacijske usluge, javna vodoopskrba i javna odvodnja, opskrba plinom u javnoj usluzi, obavljanje dimnjačarskih poslova, opskrba električnom energijom u univerzalnoj usluzi, poštanske usluge, prijevoz putnika u javnom prometu i prikupljanje miješanog i biorazgradivoga komunalnog otpada“ (Turudić, 2018: 632 – 633).

„Navedene specifičnosti mrežnih industrija i sektorskih naručitelja povijesno su kao posljedicu imale izostanak primjene prava javne nabave na njihovu nabavu robe, dobara i usluga unutar EU-a. Tek se početkom 1990-ih situacija počinje mijenjati. Ideja o potrebi stvaranja zajedničkih javnonabavnih pravila za sve države članice pojavila se relativno rano u razvoju EU-a. Glavni poticaj bila je spoznaja da neće postojati zajedničko tržište ako i veliko javnonabavno tržište ne bude otvoreno za ponuditelje iz svih država članica. Tako je prva javnonabavna direktiva usvojena već 1971. Ipak, sektorski naručitelji bili su isključeni iz tog javnonabavnog regulatornog okvira EU-a i svih sljedećih sve do 1990. Iako je prepoznata potreba za primjenom pravila javne nabave i na sektorske naručitelje, razlozi za takav pristup bili su višestruki“ (Turudić, 2017: 166).

Direktiva 2014/25/EU u svom uvodnom dijelu naglašava da osobito zbog „zatvorenosti tržišta u kojem subjekti u tim sektorima djeluju, a i zbog postojanja posebnih ili isključivih prava dodijeljenih od strane država članica vezanih za nabavu, pružanje ili rad mreža, za pružanje dotične usluge i nadalje treba primjenjivati zakonodavstvo EU-a u području javne nabave koju provode sektorski naručitelji“ (Direktiva 2014/25/EU, Paragraf 1.).

„Kako bi se osiguralo tržišno natjecanje pri nabavi koju provode subjekti koji djeluju u sektoru vodnog gospodarstva, energetskom i prometnom sektoru te sektoru poštanskih usluga, potrebno je sastaviti propise za usklađivanje postupaka nabave s obzirom na ugovore iznad određene vrijednosti. Takvo je usklađivanje potrebno kako bi se osigurao učinak načela Ugovora o funkcioniranju Europske unije (UFEU), a pogotovo slobodno kretanje robe, sloboda poslovnog nastana te sloboda pružanja usluga, kao i načela koja iz toga proizlaze, poput načela jednakog postupanja, zabrane diskriminacije, međusobnog priznavanja, proporcionalnosti i transparentnosti. S obzirom na prirodu sektora na koje se to odnosi, usklađivanje postupaka nabave na svim

razinama Europske unije trebalo bi uspostaviti okvir za dobru trgovinsku praksu i omogućiti maksimalnu fleksibilnost uz istodobno osiguranje primjene tih načela“ (Direktiva 2014/25/EU, Paragraf 2.).

„U slučaju nabave čija je vrijednost manja od pragova na koje se primjenjuju odredbe direktiva, potrebno je, u skladu sa sudskom praksom Suda Europske unije, ispravno primijeniti pravila i načela UFEU-a“ (Direktiva 2014/25/EU, Paragraf 3.).

„Zbog veličine nabave koju provode sektorski naručitelji, takva nabava smatrala se važnim instrumentom domaće industrijske politike država članica te su države članice bile izrazito protiv podvrgavanja takve nabave transparentnom i kompetitivnom režimu javne nabave EU-a, zato što su se oslanjale na preferencijalne i zatvorene postupke nabave kako bi održavale svoje strateške industrije, kakvim su smatrale i industrije u kojima djeluju sektorski naručitelji. Država i sektorski naručitelji tada su imali i posebne međuodnose. Države su mogle imati izravan utjecaj na nabavu sektorskih naručitelja sudjelovanjem u njihovu kapitalu i preko predstavnika u njihovim upravnim i nadzornim tijelima“ (Turudić, 2017: 167).

„Također, pružanje usluga sektorskih naručitelja zahtijeva velike investicije, tehnički je složeno te je bila potrebna određena posebna prilagodba javnonabavnih postupaka kako bi se poštovale specifičnosti javne nabave kod sektorskih naručitelja. Upravo zbog te tehničke složenosti iznosi nabave sektorskih naručitelja bili su vrlo visoki, prosječno znatno viši od javne nabave u javnom sektoru. Stoga je bilo nužno posebnim pravnim propisima prilagoditi pragove javne nabave posebno za sektorske naručitelje, da se direktnom primjenom pragova iz javnog sektora ne bi ugrozilo *de minimis* načelo kao jedno od ključnih načela postupaka javne nabave“ (Turudić, 2018: 634).

4.7.6. Pravna zaštita u postupcima javne nabave

Medvedović (2011) zaključuje kako se pravna zaštita, upravna i sudska, u postupcima javne nabave treba osigurati protiv svih odluka, radnji i propuštanja te postupaka naručitelja koji imaju ili bi mogli imati učinak na prava sudionika u postupku. Pravo na pravnu zaštitu osigurava se bez obzira na vrijednost ugovora radi kojeg se provodi postupak javne nabave.

„Pravna zaštita u postupcima javne nabave iznimno je značajan institut pomoću kojeg se ostvaruje kontrola zakonitosti postupaka, radnji, propuštanja radnji i odluka donesenih u postupcima javne nabave. Na taj je način gospodarskim subjektima omogućena zaštita njihovih subjektivnih prava i interesa od samovolje i diskrecije naručitelja“ (Palčić, 2017c: 40).

„Pravna se zaštita temelji ponajprije na općim načelima javne nabave kao što su načelo slobode kretanja robe, načelo slobode poslovnog nastana i načelo slobode pružanja usluga te načela koja iz toga proizlaze, kao što je načelo tržišnog natjecanja, načelo učinkovitosti, načelo jednakog tretmana, načelo zabrane diskriminacije, načelo uzajamnog priznavanja, načelo razmjernosti i načelo transparentnosti. Osim na tim načelima, pravna se zaštita temelji i na načelima zakonitosti, efikasnosti, ekonomičnosti i kontradiktornosti“ (Aviani, 2008: 188).

„Uloga pravne zaštite ključna je u postupcima javne nabave. Institutima pravne zaštite ponuditelji ostvaruju pravnu zaštitu od nezakonitog djelovanja javnih naručitelja, ali i DKOM-a. Pristup djelotvornom pravnom lijeku jedno je od temeljnih procesnih jamstava u svim pravnim postupcima, i zato je Ustavom zajamčeno kao temeljno pravo“ (Turudić, 2017: 181).

Pravnu zaštitu u području javne nabave na razini Europske unije uređuju dvije direktive: Direktiva Vijeća 89/665/EEC od 21. prosinca 1989. o usklađivanju zakona i drugih propisa u odnosu na primjenu postupaka kontrole na sklapanje ugovora o javnoj nabavi robe i javnim radovima i Direktiva Vijeća 92/13/EEC od 25. veljače 1992. o usklađivanju zakona i drugih propisa o primjeni pravila Zajednice u postupcima nabave subjekata koji djeluju u sektoru vodnog gospodarstva, energetskom, prometnom i telekomunikacijskom sektoru i njihove kasnije promjene.

Značajna promjena tih direktiva učinjena je Direktivom 2007/66/EC Europskog parlamenta i Vijeća od 11. prosinca 2007. o izmjeni direktiva Vijeća 89/665/EEC i 92/13/EEC u vezi s poboljšanjem učinkovitosti postupaka pravne zaštite koji se odnose na sklapanje ugovora o javnoj nabavi. Navedene direktive u zakonodavstvo Republike Hrvatske prenesene su odredbama 4. dijela ZJN 2016.

Uz pravnu zaštitu koju određuje ZJN 2016 dodatno je ovo područje regulirano i Zakonom o Državnoj komisiji za kontrolu postupaka javne nabave kojim se uređuje nadležnost Državne komisije za kontrolu postupaka javne.

„Ministarstvo gospodarstva, poduzetništva i obrta, kao središnje tijelo državne uprave nadležno za politiku javne nabave, ima ovlast pokrenuti prekršajni postupak pred nadležnim prekršajnim sudom protiv naručitelja ako u provedbi upravnog nadzora utvrdi jednu ili više nepravilnosti koje imaju obilježja prekršaja iz čl. 443. ZJN 2016. Svrha upravnog nadzora jest sprječavanje, otklanjanje ili otkrivanje nepravilnosti koje mogu nastati ili su nastale kao posljedica povrede ZJN 2016 i njegovih podzakonskih propisa, čime se također ostvaruje pravna zaštita u postupcima javne nabave“ (Palčić, 2017c: 40).

„Za rješavanje o žalbama izjavljenim u skladu s odredbama ovoga Zakona i propisa kojim se uređuje javna nabava za potrebe obrane i sigurnosti, nadležna je Državna komisija“ (ZJN 2016, NN 120/2016, čl. 398.). Žalbeni se postupak vodi prema odredbama ZJN 2016 i Zakona o općem upravnom postupku, a temelji se na načelima javne nabave i upravnog postupka“ (ZJN 2016, NN 120/2016, čl. 399.).

„Dakle, osim na načelima slobode kretanja robe, slobode poslovnog nastana, slobode pružanja usluga, tržišnog natjecanja, jednakog tretmana, zabrane diskriminacije, uzajamnog priznavanja, razmjernosti i transparentnosti iz čl. 4. ZJN 2016, žalbeni se postupak temelji i na načelima zakonitosti, razmjernosti u zaštiti prava stranaka i javnog interesa, pomoći stranci, utvrđivanja materijalne istine, samostalnosti i slobodne ocjene dokaza, učinkovitosti i ekonomičnosti, pristupa podacima i zaštite podataka te zaštite stečenih prava stranaka koja su propisana ZUP-om. Treba naglasiti da su zabranjeni bilo kakvi dogovori stranaka koji utječu ili bi mogli utjecati na ishod žalbenog postupka, a svaki je takav sporazum ništetan“ (Palčić, 2017c: 41).

„Pravo na žalbu ima svaki gospodarski subjekt koji ima ili je imao pravni interes za dobivanje određenog ugovora o javnoj nabavi, okvirnog sporazuma, dinamičkog sustava nabave ili projektnog natječaja i koji je pretrpio ili bi mogao pretrpjeti štetu od navodnoga kršenja subjektivnih prava“ (ZJN 2016, NN 120/2016, čl. 401.).

„Prema Zakonu o javnoj nabavi, osobe koje imaju aktivnu legitimaciju na ulaganje žalbe su ne samo natjecatelji ili ponuditelji u postupku javne nabave, već i svaki drugi gospodarski subjekt koji ima pravni interes za dobivanje predmetnog ugovora o javnoj nabavi, makar još nije ni uputio svoju prijavu, pod uvjetom da je pretrpio ili mogao pretrpjeti štetu od navodnog kršenja subjektivnih prava. Isto tako, legitimaciju za ulaganje žalbe imaju Ured za javnu nabavu Vlade Republike Hrvatske, kao i Državno odvjetništvo“ (Aviani, 2008: 189). „U žalbenom postupku svaka je stranka obvezna iznijeti sve činjenice na kojima temelji svoje zahtjeve te predložiti dokaze kojima se te činjenice utvrđuju. Žalitelj je obvezan dokazati postojanje postupovnih pretpostavki za izjavljivanje žalbe te povrede postupka ili materijalnog prava koje su istaknute u žalbi. S druge strane, naručitelj je obvezan dokazati postojanje činjenica i okolnosti na temelju kojih je donio odluke o pravima, poduzeo radnje ili propustio radnje te proveo postupke koji su predmet žalbenog postupka“ (ZJN 2016, NN 120/2016, čl. 403.).

„U žalbenim postupcima Državna komisija odlučuje na sjednicama vijeća koje nisu javne. Državna komisija mora donijeti odluku u roku 30 dana od dana predaje uredne žalbe, ako nije drukčije određeno“ (ZJN 2016, NN 120/2016, čl. 432.).

„Državna komisija odluke dostavlja javnom objavom na internetskim stranicama Državne komisije. Dostava se smatra obavljenom istekom dana objave“ (ZJN 2016, NN 120/2016, čl. 432.).

„Naručitelj je obavezan postupiti u skladu s izrekom odluke Državne komisije najkasnije u roku 30 dana od dostave izvršne odluke, pri čemu je vezan pravnim shvaćanjem i primjedbama Državne komisije“ (ZJN 2016, NN 120/2016, čl. 425.).

„U žalbenom postupku Državna komisija postupa u granicama žalbenih navoda, a po službenoj dužnosti pazi na postupovne pretpostavke i na određene, taksativno navedene, osobito bitne, povrede navedene u čl. 404. st. 2. ZJN 2016“ (ZJN 2016, NN 120/2016, čl. 404.).

U žalbenom postupku Državna komisija ima sljedeće ovlasti:

- a) „obustaviti žalbeni postupak
- b) odbaciti žalbu zbog nenadležnosti, nedopuštenosti, neurednosti, nepravodobnosti, nedostatka pravnog interesa i zbog toga što je izjavljena od neovlaštene osobe
- c) odbiti žalbu
- d) usvojiti žalbu te u tom slučaju poništiti odluku, postupak ili radnju u dijelu u kojem su zahvaćeni nezakonitošću, uključujući diskriminirajuće tehničke, financijske i druge odredbe iz poziva na nadmetanje, dokumentacije o nabavi ili ostale dokumentacije u vezi s postupkom javne nabave
- e) poništiti ugovor o javnoj nabavi ili okvirni sporazum ili njegov dio
- f) odlučiti o zahtjevu za naknadom troškova žalbenog postupka
- g) odlučiti o prijedlogu za određivanje privremene mjere
- h) odlučiti o zahtjevu za odobrenje nastavka postupka javne nabave odnosno sklapanja ugovora o javnoj nabavi ili okvirnog sporazuma
- i) odrediti novčanu kaznu
- j) oglasiti odluku ništavom
- k) naložiti stranki određeno postupanje“ (ZJN 2016, NN 120/2016, čl. 425.).

Državna komisija odlučuje i o zakonitosti ugovora o javnoj nabavi i okvirnih sporazuma sklopljenih bez provedbe postupaka javne nabave.

Tijekom vremena DKOM je razvijao praksu i stvarao mišljenja o pojedinim situacijama na koje su nailazili naručitelji i ponuditelji. Stručna javnost uočavala je određene anomalije, poput pretjeranog pravnog formalizma, koje su se pojavljivale i na raznim područjima ukazivala na iste, ali promjena, uglavnom, nije bilo. Naime, kako navodi Staničić (2017) DKOM je u značajnom

dijelu postupaka previše formalno postupao. Staničić (2017) smatra da pretjerani pravni formalizam kojega je u nizu slučajeva iskazao DKOM, unatoč načelno kvalitetnom i konzistentnom radu tog državnog tijela, ima negativan utjecaj na ponuditelje u postupcima javne nabave. Pravne norme je potrebno tumačiti polazeći od cilja i svrhe koju je zakonodavac želio postići njihovim propisivanjem te u skladu s tako utvrđenom svrhom primjenjivati mjerodavnu normu. Staničić (2017) smatra da previše pravno formalistička primjena propisa otvara visok stupanj pravne nesigurnosti, a kad je riječ o ishodu odlučivanja u upravnim stvarima, postoji neizvjesnost i nepredvidljivost.

Državna komisija ima ovlast određivati i novčane kazne, i to isključivo naručiteljima. Novčana kazna naručitelju sukladno odredbama čl. 429. ZJN 2016 mora se odrediti u dva slučaja: ako Državna komisija poništi ugovor, odnosno okvirni sporazum samo u odnosu na one ugovorne obveze koje još nisu ispunjene te ako odluči da isti u cijelosti ili djelomično ostaje na snazi, a sklopljen je u suprotnosti s odredbama čl. 428. ZJN 2016.

Svota novčane kazne može biti poprilično visoka. Članak 429. st. 3. ZJN 2016 propisuje da se kazna može izreći u rasponu „od 10% do 20% vrijednosti ugovora, razmjerno ispunjenju djelomično poništenog ugovora o javnoj nabavi, preostalim ugovornim obvezama koje još nisu ispunjene odnosno cijelom ugovoru čije se sklapanje ili izvršenje odobrava“ (ZJN 2016, NN 120/2016, čl. 429.). Točna svota novčane kazne te rok njezina plaćanja određuje Državna komisija ovisno o okolnostima svakoga konkretnog slučaja. „Novčana kazna uplaćuje se u korist državnog proračuna Republike Hrvatske“ (ZJN 2016, NN 120/2016, čl. 429.).

4.7.6.1. Troškovi žalbenog postupka

Državna je komisija tijelo koje donosi odluke o tome tko snosi troškove žalbenog postupka te o svim drugim zahtjevima koje su stranke u žalbenim postupcima postavile. „U žalbenom postupku svaka stranka prethodno snosi troškove uzrokovane svojim radnjama. Državna komisija odlučuje o troškovima žalbenog postupka (Tablica 8.), određuje tko snosi troškove žalbenog postupka i njihov iznos te kome se i u kojem roku moraju platiti. Stranka na čiju je štetu žalbeni postupak okončan dužna je protivnoj stranci nadoknaditi opravdane troškove koji su joj nastali sudjelovanjem u žalbenom postupku. U slučaju odustajanja od žalbe, odbijanja ili odbacivanja žalbe, žalitelj nema pravo na naknadu troškova žalbenog postupka. U slučaju djelomičnog usvajanja žalbe, Državna komisija može odlučiti da svaka stranka snosi svoje troškove, da se troškovi žalbenog postupka podijele na jednake dijelove ili da se podijele razmjerno usvajanju žalbe. U slučaju usvajanja žalbe, Državna će komisija svojom odlukom naložiti naručitelju

plaćanje troškova žalbenog postupka žalitelju u roku osam dana od dana primitka odluke Državne komisije. Žalba može sadržavati zahtjev za naknadom troškova žalbenog postupka koji mora biti određen i dostavljen Državnoj komisiji prije donošenja odluke“ (ZJN 2016, NN 120/2016, čl. 431.).

*Tablica 8. Naknade za pokretanje žalbenog postupka
(Izvor: ZJN 2016 – čl. 430.)*

Procijenjena vrijednost nabave (u kn)		Svota naknade za pokretanje žalbenog postupka (u kn)
od	do	
	750.000,00	5.000,00
750.000,01	1.500.000,00	10.000,00
1.500.000,01	7.500.000,00	25.000,00
7.500.000,01	25.000.000,00	45.000,00
25.000.000,01	60.000.000,00	70.000,00
60.000.000,01		100.000,00
Na dokumentaciju o nabavi neovisno o procijenjenoj vrijednosti		5.000,00
Ako nije poznata ili nije objavljena u trenutku izjavljivanja žalbe		5.000,00

Od 1. listopada 2022. sukladno odredbama članka 19. Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o javnoj nabavi (NN 114/2022) izmijenjene su vrijednosti naknada za izjavljivanje žalbe te se iste primjenjuju od 1. siječnja 2023. i iznose:

- 1.320,00 € za procijenjenu vrijednost nabave do 265.440,00 €
- 0,5% procijenjene vrijednosti nabave za procijenjenu vrijednost nabave od 265.440,01 € do 13.272.000,00 €
- 66.360,00 € za procijenjenu vrijednost nabave veću od 13.272.000,00 €.

Ako se žalba izjavljuje na odluku o odabiru ili poništenju za jednu ili više grupa predmeta nabave, onda se za svaku grupu na koju se izjavljuje žalba plaća jedna petina prethodno navedenih naknada, s time da ukupna svota tako plaćene naknade, primjerice u slučaju žalbe na više grupa, ne može biti viša od svote naknade za pokretanje žalbenog postupka koji bi se plaćao prema ukupnoj procijenjenoj vrijednosti svih grupa, tj. cijelog postupka (ZJN 2016, NN 120/2016, čl. 430.).

4.7.6.2. Sudska zaštita i građanskopravne odredbe

„Protiv odluke Državne komisije nije dopuštena žalba, ali se može pokrenuti upravni spor pred Visokim upravnim sudom Republike Hrvatske. Rok za podnošenje tužbe počinje teći istekom roka od osam dana od dana javne objave odluke Državne komisije. Odluka u upravnom sporu donijet će se u roku od 30 dana od dana podnošenja uredne tužbe. Ako Visoki upravni sud Republike Hrvatske poništi odluku Državne komisije, svojom će presudom odlučiti i o žalbi u postupku javne nabave. Odluku u upravnom sporu Državna će komisija objaviti na svojim internetskim stranicama bez anonimizacije“ (ZJN 2016, NN 120/2016, čl. 434.). „Svaka osoba koja je pretrpjela štetu zbog povreda ZJN 2016 ima mogućnost traženja naknade štete pred nadležnim sudom prema općim propisima o naknadi štete“ (ZJN 2016, NN 120/2016, čl. 435.).

Čović (2017) navodi kako je upravnosudska praksa zabilježila značajan broj slučajeva u kojima Visoki upravni sud RH poništio odluke DKOM-a.

*Tablica 9. Odnos broja žalbi i upravnih sporova
(Izvor: Godišnja izvješća o radu DKOM za razdoblje 2013. – 2020.)*

Godina	Broj žalbi	Broj upravnih sporova		Usvojeno		Usvojeno od ukupnog broja žalbi
2013.	987	52	5,27%	7	13,46%	0,71%
2014.	1.315	145	11,03%	7	4,83%	0,53%
2015.	1.137	93	8,18%	1	1,08%	0,09%
2016.	1.135	113	9,96%	24	21,24%	2,11%
2017.	945	85	8,99%	29	34,12%	3,07%
2018.	1.170	72	6,15%	14	19,44%	1,20%
2019.	1.209	123	10,17%	38	30,89%	3,14%
2020.	1.089	145	13,31%	16	11,03%	1,47%
Ukupno	8.987	828	9,21%	136	16,43%	1,51%

Tablica 9. prikazuje odnos broja ukupno izjavljenih žalbi na odluke DKOM-a te broj pokrenutih sporova protiv tih odluka kao i broj usvojenih sporova protiv DKOM-a. Iz svega navedenog zaključuje se da DKOM prilično kvalitetno donosi odluke koje u najvećem broju (u onim slučajevima u kojima je pokrenut upravni spor) potvrđuje jer podaci pokazuju da je u svega 1,51% predmeta u kojima je DKOM odlučivao donio, prema mišljenju upravnih sudova, pogrešnu odluku. Prema mišljenju Čović (2017) Visoki upravni sud ima fundamentalnu zadaću u ujednačavanju upravnopravne prakse i primjene prava u postupcima pred javnopravnim tijelima jer to sve doprinosi učinkovitijoj zaštiti pravne sigurnosti svih dionika koji sudjeluju u ovim vrstama postupaka.

4.8. Upravljanje i ciljevi javne nabave

4.8.1. Upravljanje javnom nabavom

Sustav je javne nabave u EU pa tako i RH, zbog činjenice da se javni naručitelji koriste javnim sredstvima, osmišljen na način da se kod provođenja postupaka javne nabave određuju posebna pravila ponašanja javnih naručitelja u odnosu na privatne naručitelje. Javnim naručiteljima nije dopušteno rabiti subjektivne kriterije (ciljeve) kod nabave dobara, radova ili usluga.

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

Zbog svega navedenog, a i da bi se izbjegle moguće nezakonitosti i koruptivna djelovanja u postupku, postupak mora biti strogo formaliziran i transparentan.

Svaki postupak javne nabave treba biti pomno planiran, a u procesu planiranja važno je obuhvatiti sljedeće ciljeve planiranja:

- „strateške (planiranje i razvijanje organizacije nabave, stručnost, identifikacija i standardi poslovanja koji treba postići, doprinos u planiranju proračuna, uspostavljanje kontrole i izvještavanja, angažiranje stručnjaka iz područja javne nabave za boljim upravljanjem)
- upravljačke (istraživanje tržišta, istraživanje i definiranje potreba naručitelja, planiranje i koordinacija rada u nabavi, obuka i usavršavanje osoba koje rade u javnoj nabavi, mjerenje rezultata nabave)
- operativne (definiranje predmeta nabave i izrada specifikacija, definiranje i implementacija postupkom vođenja projekata i praćenje izvršenja ugovora)
- administrativne (pripremanje zahtjeva za narudžbu, zaprimanje i kontrola primitaka robe, izvođenja radova ili pružanja usluga, primitak i provjera računa, dokumentiranje svih faza i radnji u provođenju postupaka javne nabave i u kontroli izvršenja ugovora)“ (Gunjača et al., 2013: 6).

Svaki postupak nabave ima tri temeljne faze:

1. planiranje postupka
2. provođenje postupaka javne nabave i ugovaranje
3. realizacija ugovora.

Upravljanje javnom nabavom podrazumijeva razmatranje svih mogućnosti koje potencijalno tržište nudi, a u smislu zadovoljenja potreba naručitelja. Također, pravilno upravljanje javnom nabavom treba imati pozitivan utjecaj na tržišna zbivanja, opću potrošnju, okoliš i socijalne aspekte društva. Temeljna načela javne nabave polazišne su točke od kojih treba početi svaki postupak javne nabave i ona su ključni koncept upravljanja javnom nabavom.

Važnost kvalitetnog upravljanja javnom nabavom proizlazi iz sve većih zahtjeva društva za kvalitetnijim uslugama javnog sektora, a smislu ograničenih javnih financijskih sredstava za tu namjenu.

4.8.2. Ciljevi javne nabave

Sustav javne nabave kao iznimno važan čimbenik javne politike, a k tome prilično kompleksan u svojoj uređenosti ima nekoliko kategorija ciljeva koje treba ostvariti u interesu države odnosno javnog sektora.

Mjerenje učinkovitosti javne nabave izazovno je jer se politika nabave često rabi za postizanje različitih, promjenjivih ciljeva osim maksimiziranja vrijednosti za novac, smatra Spagnolo (u: Castelli et al., 2021). Složenost ciljeva utječe na to da se evaluacija nabave fokusira samo na najosnovnije pokazatelje poput ušteda. Kako nadalje navodi Spagnolo (u: Castelli et al., 2021) najbolja vrijednost za novac središnji je cilj provedbe javne nabave uz sve ostale važne učinke i ciljeve koje proizvode postupci javne nabave.

Ciljevi javne nabave mogu se podijeliti na:

- „kratkoročne ili primarne ciljeve (ciljevi su racionalno i učinkovito trošenje proračunskih sredstava)
- dugoročne ili sekundarne ciljevi (ciljevi su pravna sigurnost, sprečavanje korupcije i kriminala, pozitivne utjecaje na gospodarski razvoj i zapošljavanje (poticanje tržišnog natjecanja, promicanje izvrsnosti), unaprjeđenje upravljanja javnim financijama, očuvanje okoliša i dr.)“ (Minivodič za poslovnu zajednicu, n.d.: 7).

Graells (2015) navodi da se može identificirati najmanje devet primarnih ciljeva sustava nabave: konkurentnost, integritet, transparentnost, učinkovitost sustava nabave, zadovoljstvo kupaca, najbolja vrijednost za novac, raspodjela bogatstva, izbjegavanje rizika i ujednačenost pravila. Nijedan sustav ne može postići sve te ciljeve istovremeno pa njihovo izvršenje zahtijeva određene kompromise. S druge strane, javna nabava je instrumentalizirana za postizanje društveno-

političkih ciljeva koji se ponekad razlikuju ili su čak u suprotnosti s temeljnim ciljevima javne nabave.

Kod promatranja ciljeva javne nabave „nužno je uzeti u obzir i iznimnu ekonomsku moć države. Postupcima javne nabave troši se znatan dio proračuna države i sama ta činjenica državu čini vjerojatno najvećim gospodarskim subjektom na tržištu. Tom se gospodarskom moći država može koristiti da bi ostvarila svoje ciljeve. Ti ciljevi mogu biti poticanje inovacija, poticanje inkluzije socijalno ugroženih skupina u društvu, poticanje razvoja malog i srednjeg poduzetništva, zaštita okoliša i slično. Dodjeljivanjem ugovora o javnoj nabavi ponuditeljima koji zapošljavaju osobe s invaliditetom ili koji zadovoljavaju stroge ekološke standarde država može pozitivno utjecati na socijalni i ekološki razvoj društva“ (Turudić, 2017: 12).

Graells (2015) smatra da je bitno voditi računa o uporabi javne nabave kao instrumenta (makroekonomske) politike koju treba odvojiti od njezine funkcije provedbenog alata vlade te ju treba osloboditi takve sekundarne politike kako bi se povećala učinkovitost primarnih ciljeva.

„Kako bi se navedeno ostvarilo, potrebno je poticati razvoj što boljih uvjeta tržišnog natjecanja. Poticanje tržišnog natjecanja tradicionalno se smatralo kao način osiguranja da javni naručitelji nabave potrebna dobra, usluge i radove u najboljim mogućim tržišnim uvjetima, odnosno kao alat za osiguravanje vrijednosti za novac ili najbolje vrijednosti u javnim nabavama i posljedično se na taj način osiguralo da tržišno natjecanje postane jedan od glavnih ciljeva javne nabave. Tržišnim natjecanjem kao ciljem javne nabave omogućava se javnim naručiteljima što manju potrošnju proračunskih sredstava. Također, zbog velike važnosti države kao gospodarskog subjekta na tržištu, posredno se potiče i tržišno natjecanje općenito, čime se ponuditelji čine konkurentnijima u zemlji i inozemstvu“ (Turudić, 2017: 13).

„Ciljevi tržišnog natjecanja u javnoj nabavi najbolje se ostvaruju na sljedeći način:

- sustavnom objavom informacija o javnim natječajima
- prihvaćanjem ponuda najvećeg mogućeg broja ponuditelja na javnonabavni natječaj
- dodjelom ugovora o javnoj nabavi ponuditelju koji daje bolju vrijednost za novac javnom naručitelju, na temelju objektivnih i unaprijed postavljenih kriterija“ (Turudić, 2017: 13).

Prema Graells (2015) ciljevi tržišnog natjecanja u sustavu javne nabave tumače se i kao pravila usmjerena na suzbijanje tržišnog ponašanja javnih naručitelja koja bi mogla imati znatan utjecaj na konkurentnost tržišta.

„Ostvarenje tržišnog natjecanja primarni je cilj javne nabave. EU navedeni cilj proširuje i tumači sukladno svojim specifičnim potrebama. Jedan od glavnih motiva nastanka Europske zajednice (EZ) pa tako i EU-a, bio je ukidanje ekonomskih barijera među državama članicama, a time i stvaranje zajedničkog tržišta. Stoga se može reći da je pravo tržišnog natjecanja iznimno važno za EU i jedno je od njegovih glavnih integracijskih faktora. O učinkovitom tržišnom natjecanju ovisi i učinkovito funkcioniranje EU-a. EU tržišnom natjecanju pristupa neznatno drugačije od država. Dok je državama bitno da tržišno natjecanje kvalitetno funkcionira unutar njihovih granica, EU želi postići funkcionalno tržišno natjecanje između svih svojih država članica, neovisno o njihovim granicama. To znači da EU želi postići slobodu bilo kojeg gospodarskog subjekta iz bilo koje države članice da obavlja gospodarsku djelatnost pod jednakim uvjetima u cijelom EU-u“ (Turudić, 2017: 14).

Tržišta javne nabave imaju određene specifičnosti u odnosu na opće tržište na kojem sudjeluju svi potrošači. Naime, na tržištima javne nabave posluju s jedne strane naručitelji koji potražuju određena dobra (robe, radove i usluge), a s druge strane su ponuditelji koji se međusobno natječu kako bi dobili određeni posao, odnosno kako bi isporučili traženu robu, pružili usluge ili izvršili potrebne radove. Temeljna specifičnost tržišta javne nabave je u tome što pojedini naručitelji pripadaju reguliranim djelatnostima i dio njih sudjeluje na općem odnosno otvorenom tržištu. Primjerice, nisu niti približno slične potrebe jednog ministarstva, županije ili grada i jednog državnog poduzeća u elektroenergetskom sektoru koje nabavlja specifičnu robu i usluge.

Na navedeno upućuje i Graells (2015) koji navodi četiri tipa tržišta na kojima sudjeluju naručitelji i ponuditelji: ekskluzivna, ovisna, komercijalna i privatna tržišta. Ekskluzivna tržišta prema Graells (2015) su ona tržišta koja bolje odgovaraju paradigmatičnom poimanju 'javnih tržišta' kao monopsonističkih tržišta na kojima je javni naručitelj zapravo jedini izvor potražnje za određenim proizvodom ili uslugom koji je nije potreban niti jednom drugom subjektu na tržištu. Graells (2015) dalje navodi da su ovisna tržišta ona tržišta na kojima javni naručitelj ima vodeću ulogu jer je dinamika tržišta uvelike definirana propisima i praksama javne nabave, odnosno učinak odluka i prakse javne nabave na konkurentsku dinamiku je vrlo relevantan, budući da većina ponuđača ne bi mogla ostati u poslovanju ako bi zadovoljila samo 'privatnu' potražnju za svojim proizvodima i uslugama.

Komercijalna tržišta su prema Graells (2015) ona tržišta na kojima je javni naručitelj jedan od mnogih kupaca određene robe ili usluge i, u načelu, javni naručitelj ne određuje tržišnu dinamiku

ništa više od bilo kojeg drugog naručitelja s ekvivalentnom kupovnom moći (pošto su dobavljači relativno slobodni preusmjeriti svoja dobra i usluge s javne potražnje na privatnu potražnju).

Kao četvrti tip tržišta, Graells (2015) navodi privatno tržište koje je ono tržište na kojima je javna nabava samo anegdotska (na primjer, tržište luksuznih proizvoda), odnosno gdje se javni naručitelji pojavljuju samo u izuzetnim situacijama, pa shodno tome na tim tržištima propisi i praksa javne nabave nemaju gotovo nikakav utjecaj.

Svi spomenuti oblici tržišta su zastupljeni i na zajedničkom tržištu EU-a kao i na tržištima izvan prostora EU-a na kojima posluju naručitelji i ponuditelji iz država članica EU-a.

„Javna nabava važan je dio postizanja zajedničkog tržišta EU-a. Činjenicu da ponuditelji iz država članica nisu pod jednakim uvjetima mogli sudjelovati na javnim natjecanjima u drugim državama članicama EU je smatrala velikom preprekom u uspostavljanju zajedničkog tržišta. Zato se već nekoliko desetljeća postupci javne nabave pokušavaju učiniti otvorenima za ponuditelje svih država članica, čime se paralelno i jača zajedničko tržište EU-a. Glavni alat postizanja tog cilja jesu direktive EU-a o javnoj nabavi odnosno regulatorni okviri (skupine direktiva i uredba). Cilj je javnonabavnih direktiva stvoriti zajedničko tržište za javnu nabavu s efektivnom slobodom protoka dobara i usluga i učinkovitim tržišnim natjecanjem u postupcima javne nabave. Zadatak postizanja zajedničkog tržišta EU-a još uvijek nije u potpunosti ostvaren. Isto se može reći i za posebno tržište javne nabave. Postupak stvaranja zajedničkog javnonabavnog tržišta EU-a je dugotrajan te se odvijao u nekoliko etapa, a svaku od tih etapa obilježio je poseban javnonabavni regulatorni okvir EU-a. Čak i danas u državama članicama postoji otpor protiv omogućavanja ponuditeljima iz drugih država članica da ravnopravno sudjeluju u postupcima javne nabave. To je problem koji će EU morati riješiti u bliskoj budućnosti“ (Turudić, 2017: 14).

Među sekundarne ciljeve javne nabave uvršten je održivi razvitak i sukladno tome zelena javna nabava. Naime, RH je 2009. godine donijela Strategiju održivog razvitka RH koja definira održivi razvitak „kao razvitak koji zadovoljava potrebe današnjice, a pritom ne ugrožava potrebe budućih generacija te koji ostvaruje ravnotežu između zahtjeva za unapređivanjem kakvoće života (ekonomska sastavnica), za ostvarivanjem socijalne dobrobiti i mira za sve (socijalna sastavnica) te zahtjeva za očuvanjem sastavnica okoliša kao prirodnog dobra o kojima ovise i sadašnja i buduće generacije“ (Strategija održivog razvitka RH, NN 30/2009-658, 2009: 1). Pravo Europske unije pokušava uspostaviti ravnotežu između konkurencije i sekundarnih ciljeva. Grandia i Groeneveld smatraju (u: Decarolis i Frey, 2014) kako je održiva nabava stjecanje dobara i usluga na način koji osigurava najmanji utjecaj na društvo i okoliš tijekom cijelog životnog ciklusa

proizvoda. Nadalje smatraju da su u održivoj nabavi bitna tri čimbenika: podrška najvišeg menadžmenta, predanost i stručnost. Republika Hrvatska prihvaća načela održive nabave pa je u tom smjeru donijela određene strateške dokumente koji imaju za cilj osvijestiti važnost održive i zelene javne nabave. Šikić i Turudić (2017) smatraju da je održiva javna nabava sve važnija i kao takva je neizbježna odrednica ekonomskog razvoja zemalja. Upravo su gospodarska moć države i njezin utjecaj izrazito dobra podloga za ostvarivanje održivog razvoja. Šikić i Turudić (2017) nadalje navode kako javnost smatra da implementiranje načela održivog razvoja dodatno komplicira već komplicirane postupke javne nabave.

„Poštivanje načela demokracije, ravnopravnosti spolova, socijalne pravde i solidarnosti, zakonitosti, poštivanje prava čovjeka te očuvanje prirodnih dobara, kulturne baštine i čovjekova okoliša pridonose očuvanju Zemlje za održavanje života u svoj svojoj raznolikosti. Na taj se način održivi razvitak ostvaruje kroz dinamično gospodarstvo s punom zaposlenošću, ekonomsku, socijalnu i teritorijalnu koheziju, visok stupanj obrazovanosti građana, visok stupanj zaštite zdravlja i očuvanje okoliša“ (Strategija održivog razvitka RH, NN 30/2009-658, dio Ostalo, poglavlje I.). „Strategijom je određen niz aktivnosti i mjera za postizanje navedenih ciljeva, a jedna se odnosi na promicanje održive i zelene javne nabave“ (Zelena JN, n.d.).

Navedena Strategija polazna je osnova za „Nacionalni akcijski plan za zelenu javnu nabavu za razdoblje od 2015. do 2017. godine s pogledom do 2020. godine (skraćeno: NAP ZeJN) prihvaćen na sjednici Vlade Republike Hrvatske u kolovozu 2015. godine. Izvješće za razdoblje od 2015. do 2017. godine o provedbi NAP ZeJN daje preglednu analizu provedenih mjera i aktivnosti u trogodišnjem razdoblju važenja NAP ZeJN“ (Zelena JN, n.d.).

„Svrha je Nacionalnog akcijskog plana za zelenu javnu nabavu da se kroz sustav javne nabave u Republici Hrvatskoj potakne nabava proizvoda i usluga koje imaju manji okolišni otisak u odnosu na istovrsne proizvode i usluge, odnosno definiranje aktivnosti koje će dovesti do toga. Na ovaj način tijela javne uprave mogu doprinijeti smanjenju svog okolišnog otiska koji uzrokuju kroz svoje poslovanje. S tom namjerom potrebno je jasno definirati skupine proizvoda i usluga koje će u najkraćem roku omogućiti postizanje strateškog cilja od 50% provedenih postupaka javne nabave u Republici Hrvatskoj uz primjenu zelenih mjerila do 2020. godine“ (Nacionalni akcijski plan, 2015: 7).

Uz navedeno, Nacionalni akcijski plan za zelenu javnu nabavu, među ostalim, donosi sljedeće:

- utvrđuje Zelenu javnu nabavu kao stratešku mjeru za ozelenjavanje tržišta
- pojašnjava svrhu pokretanja Nacionalnog akcijskog plana za Zelenu javnu nabavu

- ukazuje na Zelenu javnu nabavu kao instrument održive proizvodnje i potrošnje
- donosi osnovna i sveobuhvatna mjerila za Zelenu javnu nabavu
- analizira dosadašnja iskustva u ozelenjavanju javne nabave u Republici Hrvatskoj
- donosi popis ključnih dionika i nadležnih tijela u javnoj nabavi
- analizira mogućnosti postizanja strateškog cilja od 50% provedenih postupaka javne nabave u Republici Hrvatskoj uz primjenu zelenih mjerila do 2020. godine
- donosi mjere i aktivnosti za ozelenjavanje javne nabave
- određuje pokazatelje provedbe i praćenja rezultata (Nacionalni akcijski plan, 2015).

Nacionalni akcijski plan za zelenu javnu nabavu također daje osvrt na važeće propise, strateške i planske dokumente vezane za ZeJN Europske unije i Republike Hrvatske, primjenjive Eko-oznake, mjerila za prioritetne skupine proizvoda i usluga te poseban osvrt na primjenu energetske učinkovitosti u javnoj nabavi kao i vodič za izračun troškova životnog vijeka proizvoda (Nacionalni akcijski plan, 2015).

„Obveznici primjene Zakona o javnoj nabavi omogućit će postizanje veće energetske učinkovitosti provedbom sustava javne nabave za projekte energetske učinkovitosti na transparentan način. To je najjednostavnije ostvariti izradom primjera standardnih ugovora za pojedine vrste nabave, izradom detaljnih uputa za procjenu ušteta kod različitih projekata energetske učinkovitosti, razradom sustava mjerenja te redovnim obavljanjem nadzora nad ostvarenim uštedama“ (Turudić i Britvić Vetma, 2017: 174).

„Pored Strategije održivog razvitka Republike Hrvatske, također IV. Nacionalni akcijski plan energetske učinkovitosti Republike Hrvatske za razdoblje 2017. – 2019. sadrži mjeru P.5 Zelena javna nabava, kojoj je cilj uključiti mjerila zelene javne nabave u redovite postupke javne nabave na nacionalnoj i lokalnoj razini kao i edukacija, osposobljavanje i razvijanje kapaciteta neposrednih provoditelja postupaka javne nabave za zelenu javnu nabavu“ (Zelena JN, n.d.).

„Jedna od najvažnijih promjena koja je uvedena novim Zakonom o javnoj nabavi jest obaveza korištenja kriterija ENP kao jedinog kriterija za odabir ponude. Time je omogućeno uključivanje mjerila ZeJN u postupke javne nabave čime se ostvaruju višestruki pozitivni učinci: okolišni, društveni i financijski“ (Zelena JN, n.d.).

Ekonomski najpovoljnija ponuda temelj je kojim se postiže pomicanje prema kvalitetnijim oblicima ponuda, osobito u smislu primjene ekoloških kriterija. Caranta (u: Caranta i Trybus, 2010) smatra da naručitelji trebaju voditi računa o tehničkim specifikacijama i kriterijima odabira ponuda u kojima će biti implementirani zahtjevi vezani uz kriterije zelene javne nabave (poput

eko-oznaka kao mjerila), a sve u smislu promicanja proizvoda koji imaju potencijal smanjenja negativnih utjecaja na okoliš. Smanjenje utjecaja na okoliš i primjena takvih proizvoda pridonose učinkovitijem trošenju resursa i visokoj zaštiti okoliša.

4.9. Zaključno o javnoj nabavi u EU

Europska je unija temeljem odredbi osnivačkih ugovora putem direktiva, odluka Komisije i presuda Suda Europske unije tijekom vremena ujednačila pravnu regulativu u području javne nabave u svim državama članicama. Kao i svaki drugi pravni akt, regulativa Europske unije doživjela je svojevrsnu evoluciju. Naime, tijekom vremena iskustvo u primjeni zajedničke pravne regulative pokazalo je prednosti i nedostatke postojeće regulative. U svim pravnim aktima komunitarnog prava primjenjivana su načela koja proizlaze iz osnivačkih ugovora. Osnovni je cilj svih nastojanja regulative javne nabave razvoj slobodnog unutarnjeg tržišta Europske unije.

Kako pokazuje praksa Suda Europske unije, jasno je da primjena komunitarnog prava nije uvijek bila ispravna, od toga da države nisu na ispravan način implementirale direktive do toga da su nametana razna ograničenja tržišnoj utakmici što je u suprotnosti s osnovnim načelima Unije. Temeljem spomenutih, ali mnogobrojnih nespomenutih odluka Suda Europske unije, nastao je dio pravne stečevine vezane uz područje javne nabave. Iz sudske se prakse odluke i tumačenja prenose u direktive koje su po svojoj prirodi obvezujući pravni akt Europske unije te se nakon postupka implementacije u nacionalno zakonodavstvo na jednak način primjenjuju. Aktivizam Suda Europske unije od iznimne je važnosti za komunitarno pravo što u konačnici ima cilj jačanje same Europske unije. Trybus (2017) navodi kako je uloga Suda Europske unije, kao i direktiva i UFEU dovela do tolikog utjecaja na sustav javne nabave da, iako je osnovni cilj pravnih akata EU-a bio regulacija prekograničnih nabava, utječe na sve razine vlasti u svim državama članicama. Trybus (2017) ukazuje da je usredotočenost na unutarnje tržište izrazito velika, makar činjenice pokazuju da prekogranična nabava čini samo između 2 i 4 % ukupnog tržišta nabave, odnosno više od 95 % ugovora dodjeljuje se domaćim ponuditeljima.

Kao što je vidljivo iz postupaka pred Sudom, Europska je komisija također vrlo aktivan sudionik u postupcima te svojim tužbama protiv država jasno ukazuje na važnost točne i aktivne primjene direktiva u nacionalnom zakonodavstvu.

Zbog navedenih razloga institucije Europske unije donosile su nekoliko puta dosad nove, poboljšane direktive te je svakom novom direktivom na određeni način napravljen iskorak prema poboljšanju provedbe postupaka javne nabave, a k tome boljeg i transparentnijeg trošenja javnog novca. Uz probleme koji su se javljali vezano za razna tržišna ograničenja, najveći problem u

javnim nabavama bile su razne aktivnosti u području korupcije i zlouporabe te je veliki naglasak stavljen upravo na to područje. Kako bi se ovakve nezakonite radnje svele na najmanju moguću razinu, Europska unija je kroz direktive uređivala i područje pravne zaštite u javnoj nabavi. Da bi se omogućilo poštovanje određenih specifičnosti pojedinih država članica, ali i njihovog stupnja razvoja, Europska unija nije pravnu regulativu javne nabave provodila putem obvezujućih uredbi, već je upravo radi toga primijenila direktive. One su pravni akt koji u bitnome ujednačava regulativu, ali i omogućuje određene specifičnosti pojedinim državama članicama, naravno, bez zadiranja u dijelove regulative koja mora biti ujednačena.

Hrvatska je tijekom pregovaračkog postupka morala primijeniti pravnu stečevinu Europske unije na način da uskladi svoje nacionalno zakonodavstvo s tada važećim direktivama iz svih pregovaračkih područja, pa tako i javne nabave. Zanimljivo je naglasiti da je tijekom pregovora došlo do donošenja novih direktiva koje je Hrvatska implementirala u nacionalno zakonodavstvo zato što se tako i obvezala potpisom Ugovora o članstvu. Kako je danas Hrvatska članica Europske unije, sada ima obvezu u potpunosti primijeniti svaku buduću promjenu u komunitarnom pravu.

Statistički su pokazatelji indikatori kolika se razina javnog novca nalazi u sustavu javne nabave. Očekivani gospodarski rast na području Europske unije kao i buduće povećanje količine novca u optjecaju upozorava na činjenicu da će se u postupcima javne nabave nalaziti svakim danom sve više javnog novca. Upravo radi toga ne smije se prepustiti ovo područje slaboj i neujednačenoj pravnoj regulativi te je nužno kontinuirano pratiti eventualne poteškoće i nedostatke u pravnoj regulativi. Sve veća ujednačenost pravne regulative javne nabave jamac je praktične primjene svih temeljnih sloboda koje pred države članice, ali i sve građane Europske unije postavljaju odredbe osnivačkih ugovora.

Javne su nabave na određeni način motor svih investicija jer su one te koje osiguravaju razvoj infrastrukture bez koje nije moguć razvoj poduzetništva, odnosno bez koje nije moguće pokrenuti privatni kapital na ulaganja. Transparentan i pošten način provođenja javnih nabava signal je svim poduzetnicima da je potencijalno ulaganje sigurno te da se od njega može očekivati pozitivan povrat u obliku profita. Profit koji motivira poduzetnike omogućava rast onih država u kojima se ulaže, a rezultat svega jest veća zaposlenost, viši standard života, viši BDP pojedine države i u konačnici sretnije i zadovoljnije stanovništvo.

Sljepčević, Budak i Rajh (u: Ateljević i Budak, 2018) navode kako se javna nabava smatra važnim mehanizmom za poticanje nacionalne gospodarske aktivnosti. Stoga kreatori politika diljem svijeta koriste javnu nabavu za provođenje mjera ekonomske politike, a EU preuzima vodeću

ulogu u propisima i politikama javne nabave zajedničkog tržišta. U tu svrhu dogovoreni su EU standardi i načela javne nabave, a posebna pažnja posvećena je uključivanju malih i srednjih poduzeća.

Bovis (2005) upućuje da je javna nabava, kao disciplina koja uključuje pravne, ekonomske i javne politike, dobila značajnu ulogu u kontekstu europskih integracija, ali što je još važnije na nacionalnoj razini, gdje su države bile dužne provoditi i pridržavati se pravnog režima koji ima za cilj integraciju javnih tržišta država EU i uspostavljanje konkurentskog režima sličnog onom predviđenom za privatna tržišta.

Jedna od iznimno važnih politika EU-a je politika zaštite potrošača. Sustav javne nabave prvotno služi javnom sektoru (javnim i sektorskim naručiteljima) za nabavu roba, radova i usluga, ali posljedično tome mnogobrojni su potrošači pod neizravnim utjecajem javne nabave iako kao fizičke osobe u tom procesu ne sudjeluju. Prema definiciji „potrošač je svaka fizička osoba koja sklapa pravni posao ili djeluje na tržištu izvan svoje trgovačke, poslovne, obrtničke ili profesionalne djelatnosti“ (Zakon o zaštiti potrošača, NN 19/2022 čl. 4. st. 21.).

Naručitelji koji naručuju robe, radove i usluge putem sustava javne nabave obvezni su u tom procesu voditi računa o posljedicama koje će predmetni postupci javne nabave imati za krajnje potrošače. Može se zaključiti da gotovo iza svakog javnonabavnog predmeta nastaju posljedice za krajnje potrošače. Primjerice, nabavu i ugradnju visokotehnološke opreme u elektroenergetski sustav sektorski naručitelj ugovara putem javne nabave, ali utjecaj na krajnje potrošače treba promatrati u smislu da će potrošač u tom slučaju imati kvalitetniju električnu energiju i pouzdaniju opskrbu istom u svom kućanstvu, stoga vrijednosti ulaganja mogu imati i utjecaj na cijenu krajnjeg proizvoda, električne energije. Prema Ferreti (2014) za politiku tržišnog natjecanja interes potrošača čisto je ekonomski koncept jer u većini slučajeva potrošači očekuju niže cijene proizvoda ili neke druge koristi.

Kako navode Salač i Uzelac (2014), Europska unija još od 1973. godine regulira područje zaštite potrošača kada je donesen temeljni dokument iz tog područja pod nazivom „Europska povelja o informiranju i zaštiti potrošača“. U narednim godinama EU ovo područje regulira direktivama koje su se temeljile na načelu minimalne harmonizacije odnosno nacionalnim zakonodavcima je omogućena fleksibilnost i uvođenje strožih uvjeta od propisanih u direktivama. S obzirom na uređenost EU regulative, njezinu neujednačenost zbog minimalne harmonizacije i provedbu u državama članicama jasno se zaključuje da su određeni segmenti EU regulative različito tumačeni stoga Sud Europske unije i u ovom području ima značajnu ulogu u tumačenju odredbi.

Potrošači su važna tržišna skupina i djelovanjem javnog sektora pod utjecajem su odluka javnog sektora, izravno ili neizravno, stoga svi naručitelji u sustavu javne nabave moraju primjenjivati najviše profesionalne standarde u provedbi postupaka javne nabave jer odluke naručitelja značajno utječu na krajnje potrošače. U ovom segmentu utjecaja sustava javne nabave najznačajniju ulogu imaju načela javne nabave jer su u njima sadržana sva pravila koja naručitelji moraju primjenjivati. Stoga je od iznimne važnosti da se kontinuirano razvija svijest ovlaštenih predstavnika naručitelja koji provode postupke javne nabave i menadžmenta koji odlučuju u tim postupcima da njihove odluke, zahtjevi u nabavama i sva postupanja u konačnici utječu na krajnje potrošače. Cilj uvijek treba biti pozitivan utjecaj na krajnje potrošače i njihova zaštita od nepoštena poslovne prakse.

5. Analiza sustava javne nabave u elektroenergetskom sektoru RH

Javna nabava kao obvezni formalizirani proces nabave robe, radova i usluga za naručitelje iz sektora elektroenergetike određena je Zakonom o javnoj nabavi, a detaljno njezinim člancima 339. – 345., dok je člankom 7. ZJN 2016 jasno određeno tko su sektorski naručitelji na koje se primjenjuju navedene odredbe Zakona. HEP d.d. trgovačko je društvo u vlasništvu RH, a u njegovom vlasništvu nalaze se ostala trgovačka društva HEP grupe od kojih su neka zbog navedene vlasničke strukture i zakonskih odredbi vezanih uz tržišno poslovanje obveznici primjene Zakona o javnoj nabavi.

Za potrebe istraživanja metodom promatranja i prikupljanja podataka sa internetskih stranica na kojima su objavljeni službeni podaci iz sustava javne nabave prikupljeni i analizirani su sekundarni podaci objavljeni u formalnim i zakonom propisanim objavama i izvješćima koje naručitelji, obveznici javne nabave, moraju javno objavljivati u sustavu EOJN.¹⁷

Temeljni podaci potrebni za analize prikupljeni su iz dokumenata objavljenim u razdoblju od 1. siječnja 2013. do 31. prosinca 2020. i to u dokumentima objavljenim u EOJN (Obavijest o nadmetanju i Obavijest o dodjeli ugovora, Dokumentacija o nabavi, Odluke naručitelja) od strane društava HEP grupe te u rješenjima DKOM-a objavljenim vezano uz žalbene postupke koji su evidentirani u predmetima javne nabave društava HEP grupe. Uz spomenute podatke iz objavljenih izvješća, u analizama su rabljeni podaci iz godišnjih izvješća o poslovanju HEP grupe, statističkih izvješća Uprave za sustav javne nabave, statističkih podataka HNB-a i desetogodišnjih planova razvoja društava HEP ODS d.o.o. i HOPS d.o.o.

Analizom je utvrđeno da je u navedenom razdoblju sveukupno 13 društava HEP grupe objavljivalo javna nadmetanja radi sklapanja javnih ugovora za nabavu roba, radova i usluga. Riječ je o sljedećim društvima:

1. HEP d.d.
2. HEP Operator distribucijskog sustava d.o.o. (HEP ODS d.o.o.)
3. Hrvatski operator prijenosnog sustava d.o.o. (HOPS d.o.o.)
4. HEP Proizvodnja d.o.o.
5. TE Plomin d.o.o.
6. HEP Elektra d.o.o.

¹⁷ O internetskim istraživanjima vidi više: Maliković, M., (2015). *Internetska istraživanja (Sveučilišni priručnik)*. Rijeka: Filozofski fakultet u Rijeci.

7. HEP ESCO d.o.o.
8. HEP Opskrba d.o.o.
9. HEP Toplinarstvo d.o.o.
10. LNG Hrvatska d.o.o.
11. HEP Plin d.o.o.
12. HEP Telekomunikacije d.o.o.
13. HEP Upravljanje imovinom d.o.o.

Ostala društva nisu u spomenutom razdoblju objavljivala postupke javne nabave dijelom iz razloga što su njihove potrebe pokrivena postupcima koje je provodio HEP d.d. kao tijelo središnje nabave, a dijelom što dio društava nije obveznik javne nabave jer posluju isključivo tržišno ili posluju na teritoriju drugih država te se u tom slučaju na njih ne primjenjuje Zakon o javnoj nabavi u RH.

Analize podataka provedene su za razdoblje tijekom posljednje četiri godine važenja ZJN iz 2011. (2013. – 2016.) te tijekom prve četiri godine primjene ZJN 2016 (2017. – 2020.).

Analizama nisu obuhvaćeni pojedini ugovori sklopljeni na temelju okvirnih sporazuma niti tromjesečna evidencija ugovora po okvirnim sporazumima jer su u analizama rabljene vrijednosti samih okvirnih sporazuma sklopljenih u određenoj godini.

Tijekom analiziranog razdoblja iz dijela sektorskih naručitelja koji se bave električnom energijom, osam naručitelja objavljivalo je ugovore u EOJN.

U prvom dijelu ovog poglavlja analizirani su određeni podaci svih naručitelja unutar HEP grupe kako bi se dobio ukupni pregled veličine pojedinih naručitelja unutar HEP grupe, dok su sve daljnje analize provedene isključivo nad društvima/naručiteljima iz područja elektroenergetike kao primarne djelatnosti HEP grupe. Društva/naručitelji iz HEP grupe koji posluju na području elektroenergetike jesu (dalje u tekstu: EE sektor):

1. Hrvatska elektroprivreda d.d. (HEP d.d.)
2. HEP Operator distribucijskog sustava d.o.o. (HEP ODS d.o.o.)
3. Hrvatski operator prijenosnog sustava d.o.o. (HOPS d.o.o.)
4. HEP Proizvodnja d.o.o.
5. TE Plomin d.o.o.
6. HEP Elektra d.o.o.
7. HEP ESCO d.o.o.
8. HEP Opskrba d.o.o.

Navedena društva/naručitelji iz područja djelatnosti električne energije prema podacima iz statističkih izvješća (Tablica 10.) Uprave za trgovinu i politiku javne nabave Ministarstva gospodarstva i održivog razvoja činili su prosječno svega 0,43% od ukupnog broja naručitelja dok je njihov utjecaj na cjelokupni sustav javne nabave značajno veći, što je prikazano u daljnjoj analizi.

Tablica 10. Broj subjekata koji su objavljivali ugovore u EOJN
(Izvor: Statistička godišnja izvješća Uprave za sustav javne nabave (MINGO) 2013. – 2020.)

Godina	Broj svih naručitelja	Broj društava EE sektora	%
2013.	1.688	7	0,41
2014.	1.200	5	0,42
2015.	1.141	5	0,44
2016.	1.062	5	0,47
2017.	971	6	0,62
2018.	1.323	5	0,38
2019.	1.516	5	0,33
2020.	1.420	5	0,35
Prosjek	1.290	5	0,43

Budući da su sva propisana izvješća javno objavljena na internetskim stranicama EOJN, DKOM, HNB, HEP d.d., HOPS d.o.o. i Uprave za trgovinu i politiku javne nabave za upotrebu i obradu podataka objavljenim u njima nije bilo potrebe tražiti bilo kakvu suglasnost jer se isti smatraju javnim podacima. Izvješća su javno dostupna i mogu se prikupljati i obrađivati bez potrebe bilo kakvih korisničkih prava, odnosno dostupna su svima, bez ikakve naknade i registracije.

Kako bi podaci navedeni u izvješćima bili upotrebljivi za analize, iste je bilo potrebno preuzeti sa spomenutih internetskih stranica te ih nakon toga transformirati u prihvatljivi format za analize. Naime, gotovo sva izvješća objavljuju se kao PDF datoteke, a radi analize velikih količina bilo ih je potrebno transformirati u format Excel tablica u kojima se mogu raditi razne statističke i matematičke analize.

Točnost objavljenih podataka koji su rabljeni u analizama ovisi isključivo o stručnim osobama zaposlenim u trgovačkim društvima i javnim institucijama zaduženim za objavu tih izvješća, stoga se autor ovog rada ograđuje za eventualne netočnosti u samim izvješćima jer iste nisu provjerljive na drugačiji način niti je autor ovog rada mogao ikako utjecati na njihovu objavu, a osobito jer je sadržaj izvješća zakonski propisan.

Kao što prikazuje Tablica 11. za predmetno istraživanje sa internetskih stranica EOJN i DKOM preuzeto je i analizirano 15.975 objavljenih dokumenata koji sadrže 194.027 stranica. Iz svih navedenih dokumenata preuzeti su potrebni podaci nad kojima su izvršene potrebne analize, a s ciljem donošenja zaključaka vezanih uz postavljene hipoteze rada.

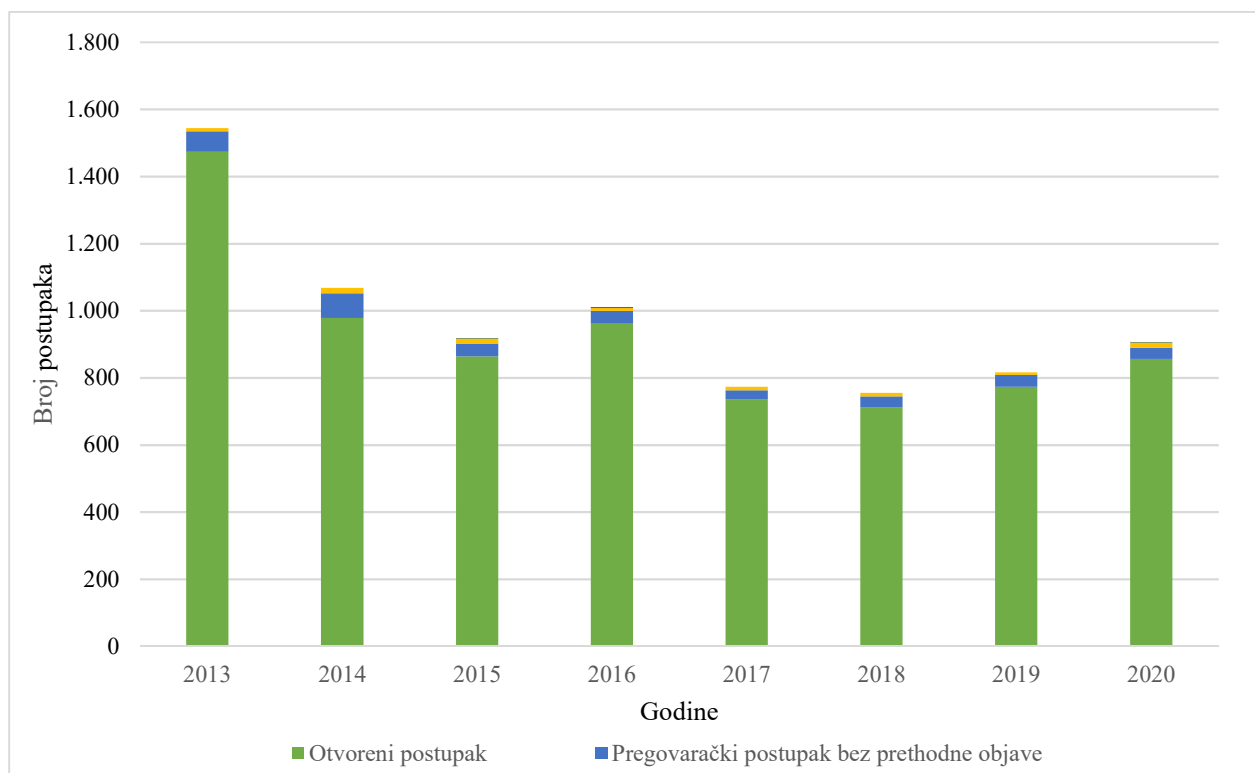
Za analize su rabljeni sljedeći dokumenti:

Tablica 11. Dokumenti preuzeti s portala EOJN i DKOM upotrijebljeni u analizama
(Izvor: <https://eojn.nn.hr/Oglasnik/> i <http://www.dkom.hr/>)

		EE sektor		Ostala društva HEP grupe	
		HEP d.d.		HEP Toplinarstvo d.o.o.	
Obavijest o nadmetanju	broj objava/stranica	501	6.993	445	6.016
Obavijest o dodjeli ugovora	broj objava/stranica	601	6.332	403	4.233
Rješenja DKOM	broj objava/stranica	193	1.128	40	243
Ukupno HEP d.d.	broj objava/stranica	1.295	14.453	888	10.492
		HEP Operator distribucijskog sustava d.o.o.		LNG Hrvatska d.o.o.	
Obavijest o nadmetanju	broj objava/stranica	3.335	49.914	1	7
Obavijest o dodjeli ugovora	broj objava/stranica	3.134	36.483	0	0
Rješenja DKOM	broj objava/stranica	533	2.928	0	0
Ukupno HEP ODS d.o.o.	broj objava/stranica	7.002	89.325	1	7
		Hrvatski operator prijenosnog sustava d.o.o.		HEP Plin d.o.o.	
Obavijest o nadmetanju	broj objava/stranica	1.450	21.102	118	1.456
Obavijest o dodjeli ugovora	broj objava/stranica	1.444	14.860	115	1.073
Rješenja DKOM	broj objava/stranica	197	1.239	9	57
Ukupno HOPS d.o.o.	broj objava/stranica	3.091	37.201	242	2.586
		HEP Proizvodnja d.o.o.		HEP Telekomunikacije d.o.o.	
Obavijest o nadmetanju	broj objava/stranica	1.454	19.981	34	365
Obavijest o dodjeli ugovora	broj objava/stranica	1.544	16.323	51	411
Rješenja DKOM	broj objava/stranica	222	1.371	4	30
Ukupno HEP Proizvodnja d.o.o.	broj objava/stranica	3.220	37.675	89	806
		TE Plomin d.o.o.		HEP Upravljanje imovinom d.o.o.	
Obavijest o nadmetanju	broj objava/stranica	12	193	33	404
Obavijest o dodjeli ugovora	broj objava/stranica	11	134	49	443
Rješenja DKOM	broj objava/stranica	4	25	0	0
Ukupno TE Plomin d.o.o.	broj objava/stranica	27	352	82	847
		HEP Elektra d.o.o.			
Obavijest o nadmetanju	broj objava/stranica	5	43		
Obavijest o dodjeli ugovora	broj objava/stranica	5	46		
Rješenja DKOM	broj objava/stranica	0	0		
Ukupno HEP Elektra d.o.o.	broj objava/stranica	10	89		
		HEP ESCO d.o.o.			
Obavijest o nadmetanju	broj objava/stranica	16	78		
Obavijest o dodjeli ugovora	broj objava/stranica	3	21		
Rješenja DKOM	broj objava/stranica	2	4		
Ukupno HEP ESCO d.o.o.	broj objava/stranica	21	103		
		HEP Opskrba d.o.o.			
Obavijest o nadmetanju	broj objava/stranica	1	22		
Obavijest o dodjeli ugovora	broj objava/stranica	6	69		
Rješenja DKOM	broj objava/stranica	0	0		
Ukupno HEP Opskrba d.o.o.	broj objava/stranica	7	91		
HEP Grupa	broj objava/stranica	14.673	179.289	1.302	14.738
	ukupni broj objava	15.975			
	ukupno stranica izvješća	194.027			

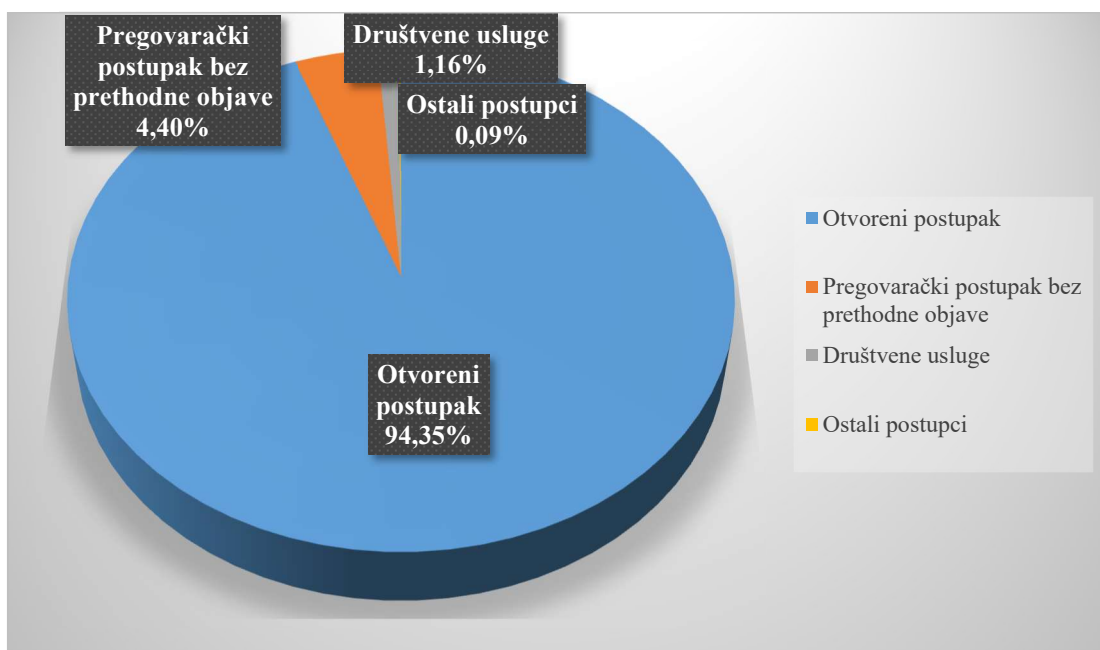
5.1. Primjena javne nabave u svim društvima HEP grupe u razdoblju 2013. – 2020.

Kako bi se dobio općeniti pregled primjene zakonom omogućenih postupaka javne nabave, analizirani su podaci iz objavljenih poziva na javna nadmetanja u svim društvima HEP grupe u promatranom razdoblju, odnosno od 1. siječnja 2013. do 31. prosinca 2020. Iz prikupljenih podataka uočeno je da omogućavanje nekih novih oblika javnog nadmetanja koje je donio ZJN 2016 u društvima HEP grupe u analiziranom razdoblju nije imalo nikakvog utjecaja. Naime, analiza je pokazala da se realno primjenjuju samo tri tipa postupaka: otvoreni postupak, pregovarački postupak bez prethodne objave i otvoreni postupak za društvene usluge, odnosno isti postupci koji su se primjenjivali i u vrijeme dok je na snazi bio Zakon o javnoj nabavi iz 2011. godine dok je uočen zanemariv broj drugih tipova postupaka u razdoblju primjene ZJN iz 2011. godine. Primijenjene tipove postupaka javne nabave u društvima HEP grupe prikazuje Grafikon 4. Prikazani su ukupni podaci o ukupnom broju objavljenih postupaka javnih nabava po tipovima tijekom analiziranog razdoblja u svim društvima HEP grupe.



Grafikon 4. Primijenjeni tipovi postupaka javne nabave po društvima u HEP grupi u razdoblju 2013. – 2020. (Izvor: <https://eojn.nn.hr/Oglasnik/>)

Grafikon 5. prikazuje analizu prema kojoj je utvrđeno da je u društvima HEP grupe prosječno 94,35% postupaka objavljeno u obliku otvorenog postupka nabave, dok je prema podacima iz Statističkog izvješća o javnoj nabavi u Republici Hrvatskoj za 2020. godinu na nacionalnoj razini u sektorskom dijelu to 87,10%, odnosno kod javnih naručitelja to iznosi 90,00%. Najnetransparentiji postupak namijenjen izravnom ugovaranju je pregovarački postupak bez prethodne objave i isti se primjenjuje pod strogo određenim uvjetima u Zakonu o javnoj nabavi. U HEP grupi taj se postupak primjenjuje prosječno u 4,40% postupaka javne nabave, a na nacionalnoj razini u sektorskom dijelu 2020. godine iznosio je 4,20%, dok je u dijelu javnih naručitelja iznosio 4,70%.



*Grafikon 5. Odnos broja objavljenih postupaka javne nabave u HEP grupi po tipovima postupaka
(Izvor: <https://eojn.nn.hr/Oglasnik/>)*

Prethodno prikazane agregirane podatke detaljnije prikazuje Tablica 12. gdje su analitički prikazani podaci o objavljenim postupcima javne nabave po pojedinim društvima HEP grupe. Iz navedenih podataka može se zaključiti da četiri društva HEP grupe dominiraju u provedbi postupaka javne nabave (HEP d.d., HEP ODS d.o.o., HOPS d.o.o.¹⁸ i HEP Proizvodnja d.o.o.), što odgovara samoj veličini i značaju tih društava unutar HEP grupe. Sva navedena društva subjekti su čiji je primarni oblik poslovanje iz područja elektroenergetike.

¹⁸ Op.a. U daljnjim navodima Hrvatski operator prijenosnog sustava d.d. (HOPS d.d.) prikazan je nazivom Hrvatski operator prijenosnog sustava d.o.o. odnosno skraćeno HOPS d.o.o. jer je u vrijeme koje je obuhvaćeno istraživanjem HOPS imao organizacijski oblik d.o.o.

Tablica 12. Analitika tipova postupaka javne nabave po društvima u HEP grupi u razdoblju 2013. – 2020.
(Izvor: <https://eojn.nn.hr/Oglasnik/>)

	Otvoreni postupak	Ograničeni postupak	Pregovarački postupak s prethodnim pozivom na nadmetanje	Pregovarački postupak bez prethodne objave	Natjecateljski dijalog	Partnerstvo za inovacije	Društvene usluge
HEP d.d.	487	2	1	73	0	0	26
HEP Operator distribucijskog sustava d.o.o.	3.320	0	0	89	0	0	20
Hrvatski operator prijenosnog sustava d.o.o.	1.439	0	0	35	0	0	23
HEP Proizvodnja d.o.o.	1.450	0	3	132	0	0	8
TE Plomin d.o.o.	12	0	1	0	0	0	0
HEP Elektra d.o.o.	5	0	0	0	0	0	0
HEP ESCO d.o.o.	11	0	0	0	0	0	0
HEP Opskrba d.o.o.	1	0	0	0	0	0	6
HEP Toplinarstvo d.o.o.	443	0	0	13	0	0	1
LNG Hrvatska d.o.o.	1	0	0	0	0	0	0
HEP Plin d.o.o.	118	0	0	1	0	0	0
HEP Telekomunikacije d.o.o.	34	0	0	0	0	0	0
HEP Upravljanje imovinom d.o.o.	30	0	0	0	0	0	6
Ukupno	7.351	2	5	343	0	0	90

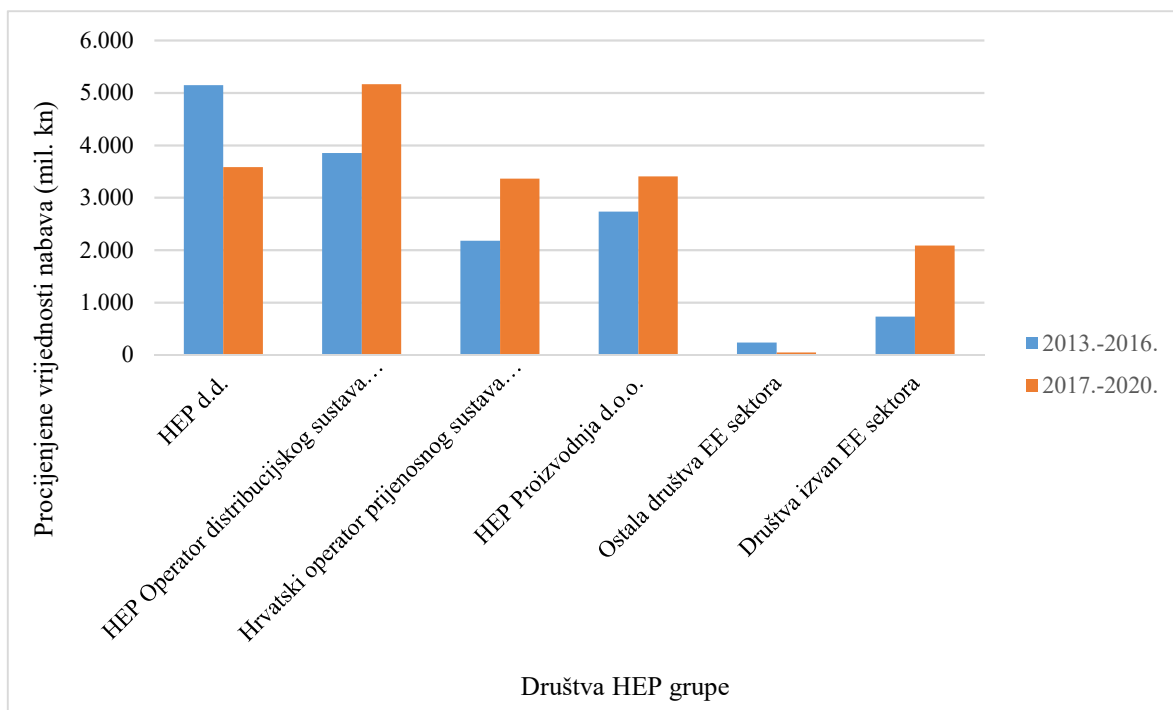
Kao što je već i prethodno spomenuto, jasno se uočava da neki od novih postupaka javne nabave koje je uveo ZJN 2016 nisu upotrijebljeni, odnosno nešto novo što izlazi iz okvira ustaljene prakse. Razlog tomu može se tražiti u eventualnom nepoznavanju samih procedura s obzirom da one nisu u značajnijem broju primjenjivane uopće u sustavu javne nabave RH, ali i u tome da postoji određena pravna nesigurnost zato što ne postoji nikakva praksa DKOM-a i VUS-a po pitanju takvih postupaka javne nabave. S neprimjenjivanjem tih postupaka javne nabave može se povući analogija na primjenu kriterija ekonomski najpovoljnije ponude (ENP) za vrijeme trajanja ZJN iz 2011. kada je DKOM poništavao izrazito veliki broj dokumentacija o nabavi pa i samih postupaka gdje je ENP bio kriterij za odabir ponude, te su se stoga postupci javne nabave po ZJN iz 2011. najvećim dijelom provodili primjenom najniže cijene kao jedinog kriterija odabira ponude. Tek donošenjem novog Zakona o javnoj nabavi (ZJN 2016) i njegovim stupanjem na snagu ENP je uveden kao obveza pa se počeo primjenjivati u svim postupcima (osim u onima gdje ZJN 2016 omogućuje samo cijenu kao kriterij odabira), a shodno tome razvijala se i pravna praksa DKOM-

a vezano za takav način odabira ponuda. Kada bi naručitelji imali više spoznaja veznih uz nove postupke javne nabave koje omogućuje ZJN 2016 vjerojatno bi njihova primjena bila značajnija.

Analiza ukupnog broja objavljenih postupaka javne nabave tijekom četiri godine prije primjene ZJN 2016 i tijekom četiri godine od početka primjene ZJN 2016 dovodi do jasnog zaključka da spomenuta četiri društva u smislu broja postupaka javne nabave imaju dominaciju u cijeloj HEP grupi. Naime, ta četiri društva u analiziranom osmogodišnjem razdoblju objavila su 91,23% od ukupnog broja objavljenih postupaka (7.108 postupaka od ukupno 7.791).

Ukoliko se promatraju društva koja u HEP grupi čine EE sektor (i objavljivali su javne nabave u promatranom razdoblju) tada je broj objavljenih postupaka iznosi 7.144 postupaka odnosno 91,70%.

Grafikon 6. prikazuje ukupne objavljene procijenjene vrijednosti nabave¹⁹ u postupcima javne nabave u svim društvima u HEP grupi sa istaknutim vrijednostima objava četiri dominantna društva i grupirane vrijednosti ostalih društava EE sektora te ostalih društva HEP grupe izvan EE sektora. Vrijednosti objavljenih procijenjenih vrijednosti nabava razdijeljene su na razdoblje četiri godine prije stupanja na snagu ZJN 2016 (2013. – 2016.) i tijekom četiri godine primjene ZJN 2016 (2017. – 2020.).



Grafikon 6. Ukupne procijenjene vrijednosti nabave u postupcima javne nabave u svim društvima HEP grupe
(Izvor: <https://eojn.nn.hr/Oglasnik/>)

¹⁹ O procijenjenoj vrijednosti nabave vidi više u ZJN 2016., NN 120/2016, čl. 16. – 27.

Društva HEP grupe izvan četiri dominantna društva EE sektora i društva izvan EE sektora koja su u promatranom razdoblju objavljivala postupke javne nabave imaju zanemariv utjecaj na ukupne vrijednosti javne nabave cijele HEP grupe jer vrijednosti svih nabava u osmogodišnjem razdoblju čine manje od 10% ukupne vrijednosti javne nabave HEP grupe. Procijenjene vrijednosti nabave koje prikazuje Grafikon 6. za razdoblje 2013. – 2016. preuzete su iz izvješća vezanih uz cjelokupni predmet nabave, a procijenjene vrijednosti nabave u postupcima provedenim prema pravilima ZJN 2016 preuzete su iz izvješća po pojedinim grupama zato što ti podaci daju bolju i precizniju procijenjenu vrijednost nabave. Podaci o procijenjenim vrijednostima nabave iz pojedinih grupa upotrijebljeni su u analizi iz razloga što je u izvješćima uočeno određeno odstupanje u odnosu na ukupno objavljene procijenjene vrijednosti nabave pa su se te vrijednosti pokazale točnije. Jedan od razloga tome može se pronaći u primjeni čl. 23. ZJN 2016 po kojem su neka društva HEP grupe objavljivala odvojene nabave pojedinih grupa, a u svakom od pojedinih postupaka objavljene su ukupne procijenjene vrijednosti za sve grupe. Određene razlike pojavile su se i zbog toga što su procijenjene vrijednosti pojedinih grupa ispod vrijednosti pragova javne nabave, ali se po čl. 23. ZJN 2016 ukupna procijenjena vrijednost nabave u jednom postupku koji ima više grupa promatra na razini cijelog društva (npr. takvi slučajevi uočeni su u HOPS d.o.o. i HEP ODS d.o.o.).²⁰ O navedenoj primjeni čl. 23. ZJN 2016 mišljenje je donijela i Uprava za sustav javne nabave pri MINGO (Portal JN, n.d. b), a sukladno uvodnoj točki br. 30. Direktive 2014/25/EU. U navedenoj točki navodi se da bi „u svrhu procjene vrijednosti određene nabave, trebalo pojasniti da bi trebalo dopustiti da se procjena vrijednosti temelji na podjeli nabave samo ako je to opravdano objektivnim razlozima. Na primjer, to bi moglo biti opravdano za procjenu vrijednosti ugovora na razini zasebnih operativnih jedinica naručitelja, pod uvjetom da je dotična jedinica samostalno nadležna za svoju nabavu. To se može pretpostaviti za slučajeve u kojima zasebna operativna jedinica samostalno provodi postupke nabave i donosi odluke o kupnji, ima zasebnu proračunsku liniju za dotične nabave, sklapa ugovore samostalno i financira ih iz proračuna kojim raspolaže. Podjela nije opravdana u slučajevima kada naručitelj samo organizira nabavu na decentralizirani način.“ (Direktiva 2014/25/EU, uvodna tč. 30).

Turudić smatra „da će zasebna operativna jedinica biti samostalno nadležna za svoju nabavu ili njezine određene kategorije ako ispunjava sljedeće uvjete:

- ima odvojen proračun kojim samostalno upravlja i koji koristi u provedbi postupaka javne nabave

²⁰ Vidi više ZJN 2016, NN 120/2016, čl. 23.

- provodi postupak neovisno (i od naručitelja čija je sastavnica)
- ima ovlasti odlučivati o nabavi i zaključivati ugovore u ime i za račun naručitelja čija je sastavnica
- nijedna druga sastavnica naručitelja ne utječe na ugovor zasebne operativne jedinice i gospodarskog subjekta s kojim je ugovor sklopljen
- druge sastavnice ne nabavljaju robu, usluge ili radove kroz ugovor koji je sklopila zasebna operativna jedinica
- zasebna operativna jedinica nema obvezu provoditi nabavu kroz centralizirane ugovore ili okvirne ugovore na razini naručitelja čija je sastavnica“ (Turudić, 2018: 42).

Podaci o procijenjenim vrijednostima nabave u pregovaračkim postupcima bez prethodne objave preuzeti su iz izvješća o sklopljenim ugovorima jer se u ovom postupku nabave poziv na nadmetanje ne objavljuje javno, već se podaci javno objavljuju tek nakon provedenog postupka i sklapanja ugovora.

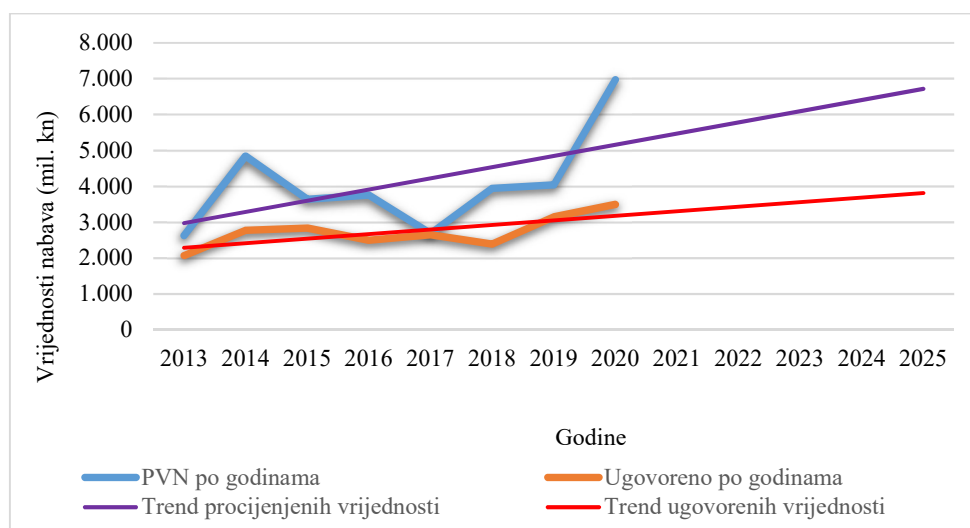
Svaki postupak javne nabave ima za cilj sklapanje ugovora kojim će se realizirati prethodno određene potrebe pojedinog naručitelja. S obzirom na kompleksnost provođenja postupaka javne nabave često se pojedini postupci provode kroz dulji vremenski period. Vrlo se često događa da se postupci javne nabave objavljuju u jednoj poslovnoj odnosno kalendarskoj godini, a ugovori se sklapaju u narednoj godini. Uzroci toga mogu se tražiti u provođenju vrlo zahtjevnih postupaka javne nabave koji traže dulje periode potrebne za pripremu dokumentacije, izradu ponude, kao i potrebno vrijeme za pregled takvih ponuda uz puno komunikacije sa ponuditeljima vezano uz pojašnjenja i dopune ponuda. Dugotrajnost postupaka može biti i posljedica raznih pravnih postupaka (npr. pred DKOM-om i VUS-om) gdje se moraju čekati rješenja navedenih tijela za daljnje postupanje. Također, postoji i praksa kod nekih naručitelja da se krajem jedne godine započinju postupci javne nabave koji se planiraju realizirati u narednoj godini kako bi se na vrijeme došlo do sklapanja ugovora (npr. za izvođenje većih građevinskih ili elektromontažnih radova), a u skladu s godišnjim financijskim planovima. Iz svih navedenih razloga, a i navedenih razloga, i u društvima HEP grupe vidi se efekt duljine trajanja postupaka javne nabave. Podaci koje prikazuje Tablica 13. ukazuju na značajno manje sklopljene ukupne vrijednosti ugovora od ukupno objavljenih procijenjenih vrijednosti nabave u promatranom razdoblju. Svakako jedan od razloga manjih vrijednosti sklopljenih ugovora treba tražiti i u tome da su, u pravilu, postignute nešto niže cijene kroz sam postupak javne nabave u odnosu na procijenjene vrijednosti nabave, ali i da postoji dio postupaka u kojima nisu primljene ponude te su ti postupci morali biti poništeni.

Tablica 13. Ukupne procijenjene vrijednosti nabave i sklopljenih ugovora u postupcima javne nabave po pojedinim društvima HEP grupe
(Izvor <https://eojn.nn.hr/Oglasnik/>)

	Procijenjena vrijednost nabave	Ugovoreno	Odnos PVN/Ugovoreno
HEP d.d.	8.732	6.328	72%
HEP Operator distribucijskog sustava d.o.o.	9.013	5.555	62%
Hrvatski operator prijenosnog sustava d.o.o.	5.537	4.286	77%
HEP Proizvodnja d.o.o.	6.136	4.142	68%
Ostala društva EE sektora	284	185	65%
Ostala društva izvan EE sektora	2.819	1.378	49%
Ukupno	32.521	21.873	67%

mil. kn

Trend kretanja procijenjenih vrijednosti nabave i vrijednosti sklopljenih ugovora koji prikazuje Grafikon 7. ukazuje na značajne razlike objavljenih procijenjenih vrijednosti nabave i vrijednosti sklopljenih ugovora. Vidljivo je da postoje značajne fluktuacije u godišnjim vrijednostima kao i prijelomna točka između dva razdoblja (2013. – 2016. i 2017. – 2020.), a to je 2017. godina odnosno godina početka primjene ZJN 2016. Iznimno bitan podatak koji prikazuje ovaj grafikon su vrijednosti sklopljenih ugovora koje imaju trend rasta u narednim godinama te od 2,1 milijarde kuna s početka analiziranog razdoblja dolaze do vrijednosti od 3,5 milijarde kuna na kraju analiziranog razdoblja. Trendovi za naredno petogodišnje razdoblje pokazuju daljnji pozitivni rast što ima bitan i pozitivan utjecaj na razvoj društava HEP grupe i općenito na gospodarstvo RH.



Grafikon 7. Trend kretanja procijenjenih vrijednosti nabave i vrijednosti sklopljenih ugovora u postupcima javne nabave u svim društvima HEP grupe
(Izvor: <https://eojn.nn.hr/Oglasnik/>)

Međusobni utjecaj odnosno povezanost ukupnih procijenjenih vrijednosti nabava i ukupnih vrijednosti sklopljenih ugovora utvrđen je metodom regresijske analize i korelacijske analize, statističkim postupcima kojima se ispituje povezanost zavisne i nezavisne varijable s ciljem utvrđivanja statističke zavisnosti i pokazatelja jakosti te međusobne zavisnosti.²¹

Tablica 14. Ukupne procijenjene vrijednosti nabave i vrijednosti sklopljenih ugovora u postupcima javne nabave u svim društvima HEP grupe u razdoblju 2013. – 2020.
(Izvor: <https://eojn.nn.hr/Oglasnik/>)

Godina	PVN po	Ugovoreno po
	godinama	godinama
	x	y
2013.	2.630	2.072
2014.	4.845	2.771
2015.	3.644	2.841
2016.	3.757	2.500
2017.	2.684	2.654
2018.	3.943	2.389
2019.	4.044	3.151
2020.	6.974	3.495
Ukupno	32.521	21.873

Tablica 15. prikazuje parametre regresijskog modela za ukupne procijenjene vrijednosti nabave i vrijednosti sklopljenih ugovora u postupcima javne nabave u svim društvima HEP grupe izračunate uporabom MS Excel funkcije *Data Analysis – Regression*²² na razini značajnosti $\alpha=0,05$.

²¹ O regresijskoj i korelacijskoj analizi vidi više u: Belullo, A., *Uvod u ekonometriju*. 2011. Pula: Sveučilište Jurja Dobrile u Puli, Odjel za ekonomiju i turizam „Dr.Mijo Mirković; i vidi više u Pauše, Ž., *Uvod u matematičku statistiku*. 1993. Zagreb: Školska knjiga.

²² O MS Excel statističkim funkcijama vidi više u: Salkind, J. N., *Excel Statistics: a quick guide*. Thrid edition. University of Kansas. Thousand Oaks, California: SAGE Publications, Inc.

Tablica 15. Parametri regresijske analize za ukupne procijenjene vrijednosti nabave i vrijednosti sklopljenih ugovora u postupcima javne nabave u svim društvima HEP grupe u razdoblju 2013. – 2020.
(Izvor: Autor)

Regression Statistics	
Multiple R	0,78349407
R Square	0,613862957
Adjusted R Square	0,549506784
Standard Error	298,4624993
Observations	8

ANOVA					
	df	SS	MS	F	Significance F
Regression	1	849690,4836	849690,4836	9,538524763	0,021430243
Residual	6	534479,1808	89079,86347		
Total	7	1384169,664			

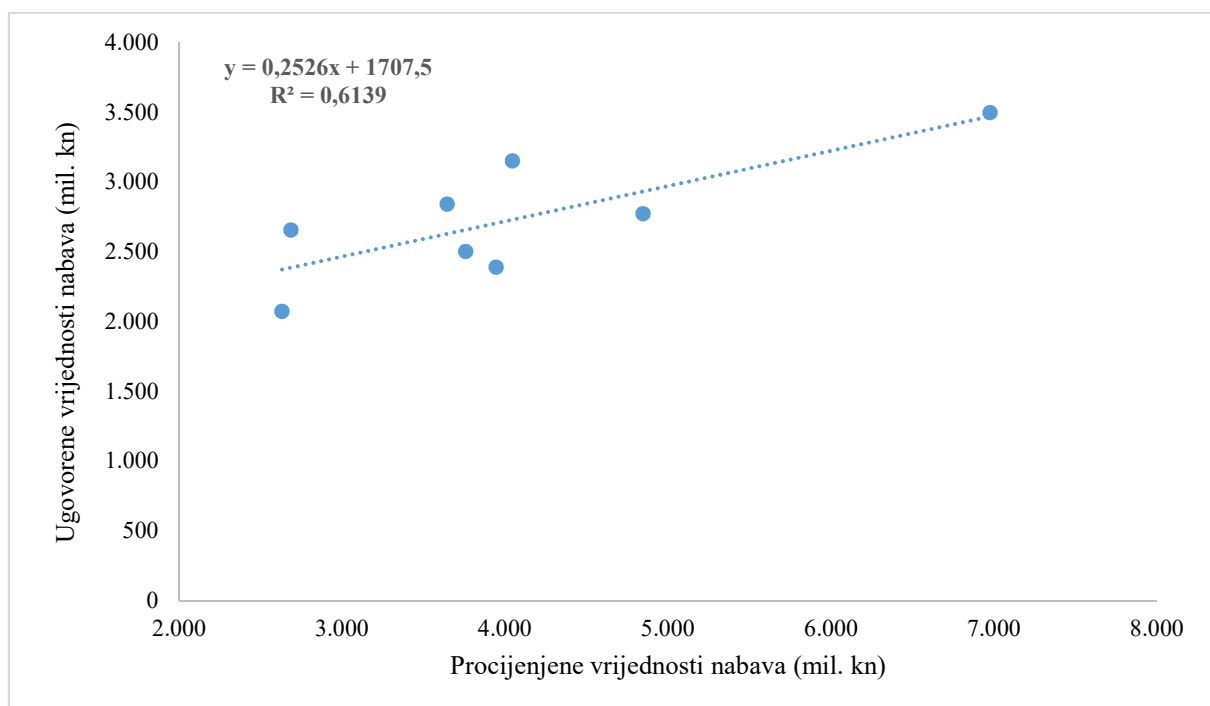
	Coefficients	Standard Error	t Stat	P-value	Lower 95%	Upper 95%
Intercept	1707,518049	348,7649434	4,89589932	0,002722132	854,1209759	2560,915122
PVN po godinama	0,252555368	0,081774142	3,08845022	0,021430243	0,05246125	0,452649486

Dijagram rasipanja (Grafikon 8. prema podacima koje prikazuje Tablica 15.) ukazuje kako navedene dvije varijable (nezavisna varijabla - PVN po godinama i zavisna varijabla - ugovoreno po godinama) u vremenskom razdoblju od 2013. – 2020. imaju pozitivnu statističku vezu odnosno međusobni linearni odnos prikazan linearnim modelom regresije $\hat{y} = ax+b = 0,2526x + 1.707,5$. Koeficijent determinacije navedenog modela iznosi $R^2=0,6139$ (*R Square*) što prema Chadockovoj ljestvici ukazuje na srednje jaku linearnu zavisnost. Postavljenim linearnim regresijskim modelom može se reprezentativno protumačiti 61,39% statističkih veza između ove dvije varijable jer toliki postotak točaka pada na regresijsku liniju, odnosno 61,39% varijacija y-vrijednosti oko srednje vrijednosti objašnjeno je x-vrijednostima. S obzirom na to da postoji značajan dio koji odstupa od ovog modela i ne može ga se postavljenim modelom protumačiti zaključuje se da postoje utjecaji izvan modela koji mogu dovesti do odstupanja poput primljenih ponuda s nižim vrijednostima od procijenjenih, nepovoljni ishodi žalbenih i sudskih postupaka pa i određene okolnosti na strani naručitelja zbog kojih dolazi do poništenja postupaka. Prema navedenom, procijenjena vrijednost nabave nije jedina varijabla koja ima utjecaj na vrijednost sklopljenih ugovora.

Pearsonov koeficijent korelacije u ovom modelu iznosi 0,7835 (*Multiple R*) što ukazuje na srednje jaku pozitivnu korelaciju između procijenjenih vrijednosti nabava i vrijednosti sklopljenih ugovora.

Pouzdanost modela ocijenjena je putem izračunate vrijednosti značajnosti F koja iznosi 0,0214 (*Significance F*) što je manje od zadane razine značajnosti modela $\alpha=0,05$ te je zbog toga rezultat ovog testa statistički značajan. P-vrijednost koeficijenta x u postavljenom modelu iznosi 0,0214

(*P-value*) te je također manji od zadane razine značajnosti $\alpha=0,05$ pa je i rezultat ovog testa statistički značajan. Shodno navedenim podacima zaključuje se da je postavljeni linearni model regresije $\hat{y} = ax+b = 0,2526x + 1.707,5$ pouzdan. Standardna pogreška regresije kao apsolutni pokazatelj reprezentativnosti regresijskog modela iznosi 298,46 (*Standard Error*) što odgovara prosječnoj udaljenosti promatranih vrijednosti od linije koja je rezultat regresijske analize, odnosno tolike mogu biti prosječne varijacije stvarnih vrijednosti zavisne varijable u odnosu na očekivane regresijske vrijednosti. Interval pouzdanosti koeficijenta x na razni pouzdanosti od 95% nalazi se unutar raspona od 0,0525 (*Lower 95%*) do 0,4526 (*Upper 95%*), odnosno može se zaključiti da je stvarni populacijski parametar unutar ovog raspona.



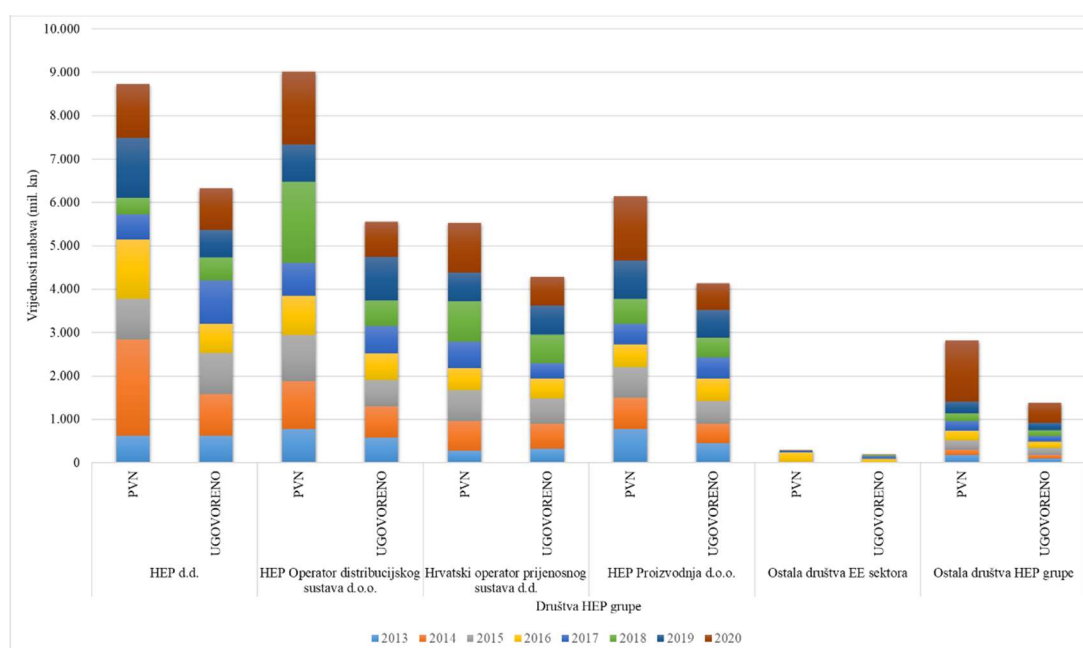
Grafikon 8. Procijenjene vrijednosti nabave i vrijednosti sklopljenih ugovora u postupcima javne nabave u svim društvima HEP grupe – dijagram rasipanja
(Izvor: <https://eojn.nn.hr/Oglasnik/>)

Postavljeni linearni model regresije može biti upotrijebljen za predviđanje budućih kretanja vrijednosti sklopljenih ugovora EE sektora u zavisnosti o procijenjenim vrijednostima nabave. Tablica 16. prikazuje procjenu budućih kretanja procijenjenih vrijednosti nabave i procijenjenih vrijednosti sklopljenih ugovora temeljem postavljenog linearnog modela regresije $\hat{y} = ax+b = 0,2526x + 1.707,5$ te se time mogu uspješno prognozirati budući trendovi.

Tablica 16. Procjena budućih kretanja vrijednosti sklopljenih ugovora EE sektora u zavisnosti o procijenjenim vrijednostima nabave temeljem linearnog modela regresije
(Izvor: Autor)

mil.kn	
PVN	Ugovoreno
5.000	2.971
6.000	3.223
7.000	3.476
8.000	3.728
9.000	3.981
10.000	4.234

U analitičkom prikazu (Grafikon 9.) jasno se uočavaju spomenute razlike između procijenjenih vrijednosti nabave i vrijednosti sklopljenih ugovora u cjelokupnom analiziranom razdoblju po pojedinim društvima HEP grupe. Te razlike na cijelom razdoblju su upravo zbog dijela postupaka koji su pokretani krajem prethodnih godina, zbog postignutih nižih cijena u postupcima nabave te u vrijednostima postupaka u kojima nije došlo do sklapanja ugovora (npr. poništeni postupci i sl.).



Grafikon 9. Ukupne procijenjene vrijednosti nabave i vrijednosti sklopljenih ugovora u postupcima javne nabave u svim društvima HEP grupe
(Izvor: <https://eojn.nn.hr/Oglasnik/>)

Iz svega navedenog i utvrđenog u analizi podataka može se zaključiti da dio zakonskih mogućnosti u HEP grupi u četiri godine primjene ZJN 2016 nikad nije zaživio. Zadržana je poznata i postojeća praksa u provedbi postupaka javne nabave neovisno o potencijalnim prednostima drugih načina provođenja postupaka javne nabave. Nisu prepoznate prednosti postupaka javne nabave poput

pregovaračkog postupka s prethodnom objavom poziva na nadmetanje, natjecateljskog dijaloga ili partnerstva za inovacije.

Osobito ovdje treba naglasiti mogućnost sklapanja partnerstva za inovacije i prednosti samih inovacija u poslovanju. „Inovacija se bavi prepoznavanjem i utvrđivanjem novih tehnologija sposobnih za rješavanje društvenih izazova kroz rješenja koja već postoje na tržištu u malim količinama (javna nabava inovativnih rješenja) ili razvojem rješenja od nulte faze istraživanja i razvoja“ (Vodič PP2INOVATE, 2021: 4).

Društva HEP grupe u pravilu su visokotehnoška društva koja baziraju svoje poslovanje na primjeni najmodernijih tehnoloških rješenja. Međutim, ono što se uočava je da se primjenjuju isključivo gotova i na tržištu dostupna rješenja. Elektroenergetski sustav kakvim upravlja HEP grupa sigurno ima značajnog prostora za primjenu određenih inovacija koja ujedno mogu biti i pokretač drugih društava na tržištu RH, ali i cijele EU.

Edler et al. (u: Edquist et al., 2015) smatraju da, unatoč sve većem naglasku u svim formalnim strateškim dokumentima EU-a, iskustvo pokazuje da je odaziv javnih i sektorskih naručitelja u smjeru poticanja inovacija zanemariv. Najveći problem može se prepoznati u rizicima koje sa sobom nosi javna nabava inovacija. Nesklonost javnih i sektorskih naručitelja prema ovom riziku može se promatrati u smislu odgovornosti prema trošenju javnih sredstava, odnosno novca poreznih obveznika (ili potrošača javne usluge). Za razvoj i poticanje inovacija nužno je upravljati rizicima vezanim uz investicije te navedeni rizici moraju biti predviđeni u proračunima, odnosno u financijskim planovima naručitelja. Ovakvo ulaganje dovodi do privatnog i/ili društvenog povrata ako troškovi upravljanja rizikom ne prelaze ukupne koristi od inovacije i nisu veći od oportunitetnih troškova uopće neuvođenja inovacija.

Atkinson i Ezell (2014) smatraju da je tu potrebno usavršiti tzv. „inovacijski trokut“, što znači da se ispravno moraju posložiti čimbenici kojima bi se poduprlo snažno poslovno okruženje, regulatorno okruženje i okruženje politike inovacija.

Doprinos ovom inovacijskom trokutu mogu dati društva HEP grupe u stvaranju snažnog poslovnog okruženja kao i okruženja politike inovacija. Regulatorni okvir u rukama je državne vlasti, ali s obzirom na vlasničku strukturu u HEP grupi, postoji velika mogućnost za utjecaj i na toj razini. Pokretanje nastajanja inovacija za društva HEP grupe sigurno bi imalo značajnog učinka na razvoj malog i srednjeg poduzetništva, a i opće konkurentnosti hrvatskog gospodarstva. Inovacijska konkurentnost posebno se ističe u uvjetima ekonomske krize kada države koje su na tom polju konkurentnije imaju manji ekonomski pad jer su se zbog razvijene politike inovacije u

moгуćnosti brzo prilagoditi novim uvjetima na tržištu. HEP grupa kao državno poduzeće koje godišnje kroz postupke javne nabave ulaže na tržište između 2,1 i 3,5 milijarde kuna sigurno može biti jedan od pokretača inovacijske politike u RH.

5.2. Uspješnost javne nabave kod naručitelja EE sektora u HEP grupi

Daljnja analiza odnosi se samo naručitelje koji pripadaju EE sektoru HEP grupe: Hrvatska elektroprivreda d.d. (HEP d.d.), HEP Operator distribucijskog sustava d.o.o. (HEP ODS d.o.o.), Hrvatski operator prijenosnog sustava d.d. (HOPS d.o.o.), HEP Proizvodnja d.o.o., TE Plomin d.o.o., HEP Elektra d.o.o., HEP ESCO d.o.o., HEP Opskrba d.o.o.

5.2.1. Analiza postupaka javne nabave prema predmetu nabave

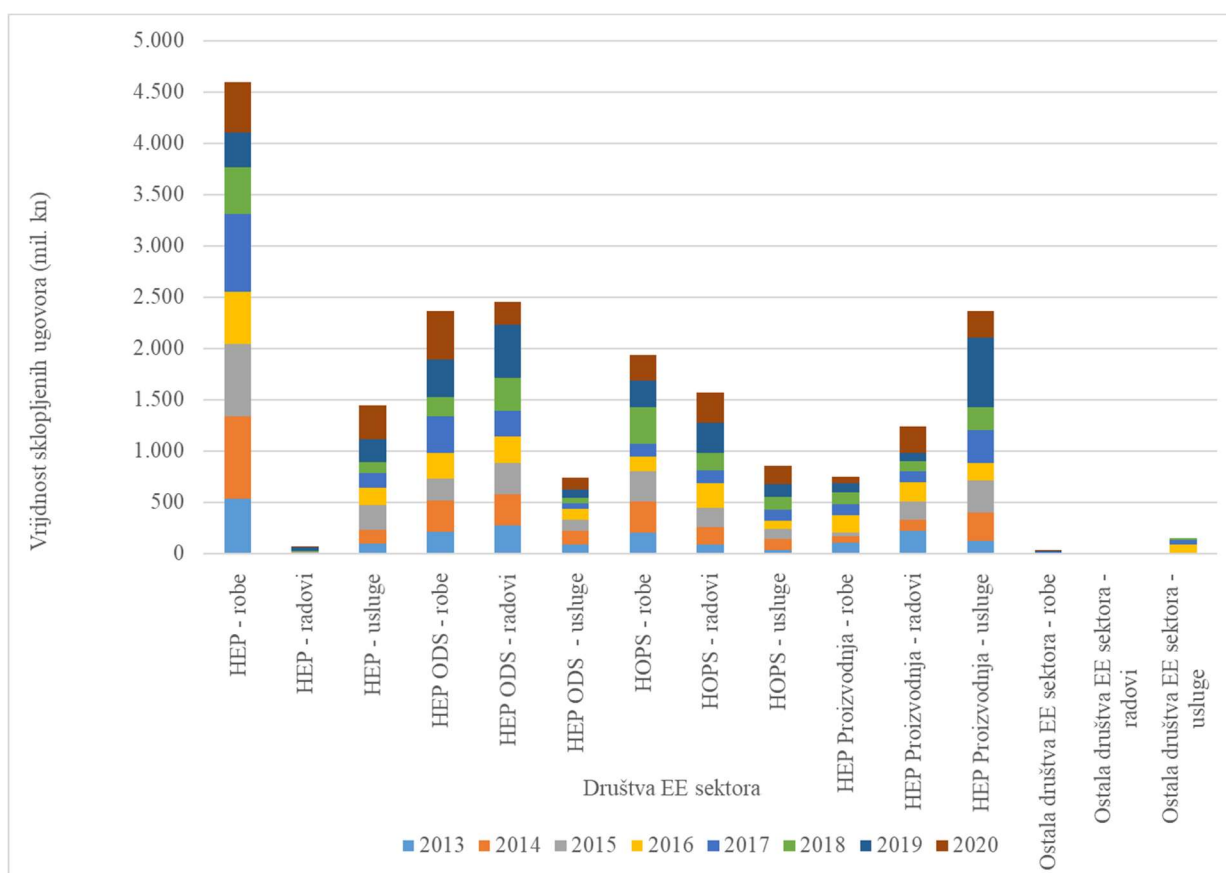
Osnovna podjela vrsta javne nabave odnosi se na sam predmet nabave, odnosno nabavljaju li se robe, radovi ili usluge. Shodno tom određenju primjenjuju se i pravila postupka javne nabave.

S obzirom na veličinu sustava HEP grupe jasno je da svako društvo unutar grupe ima vlastite potrebe za nabavom određene opreme i materijala odnosno radova i usluga. Iz tog razloga napravljena je analiza sklopljenih ugovora raščlanjenih prema predmetu nabave. Pogled na ukupne iznose koje prikazuje Tablica 17. ukazuje da je u ukupnom iznosu sklopljenih ugovora dominantna nabava roba, dok su vrijednosti nabava radova i usluga na približnim razinama. Takva raspodjela u ukupnim iznosima razumljiva je jer svaka izgradnja novog postrojenja, rekonstrukcija postojećeg postrojenja ili održavanje postrojenja ima za potrebu nabavu razne opreme i materijala, a shodno tome i određenih vrsta radova i usluga osobito zato što društva HEP grupe nemaju dovoljno vlastitih resursa za izvođenje takvih radova i usluga.

Tablica 17. Ukupni iznosi sklopljenih ugovora u postupcima javne nabave u svim društvima EE sektora HEP grupe prema predmetu nabave u razdoblju 2013. – 2020.
(Izvor: <https://eojn.nn.hr/Oglasnik/>)

mil.kn		
Predmet nabave	Ugovoreni iznos	Ugovoreno/ Ukupno ugovoreno
Robe	9.667	47%
Radovi	5.337	26%
Usluge	5.549	27%
Ukupno	20.554	100%

Ako se analitički sagledaju navedeni agregirani podaci po pojedinim društvima EE sektora, dolazi se ipak do određenih razlika u strukturi vrsta nabave i vrijednosti sklopljenih ugovora što najviše zavisi o potrebama pojedinog društva i njegovoj ulozi u HEP grupi. Temeljna razlika je u tome koliko pojedino društvo investira u nova postrojenja, odnosno koliko ih rekonstruira ili ih uglavnom samo održava u funkcionalnom stanju. Zbog toga se prema podacima koje pokazuje Grafikon 10. jasno može zaključiti da društva poput HEP Operatora distribucijskog sustava d.o.o., a u dobroj mjeri i Hrvatskog operatora prijenosnog sustava d.d. značajna sredstva ulažu u rekonstrukcije i nova postrojenja (jer se nabavljaju značajne količine radova u kojim se ugovara i dio nabave opreme), dok društvo HEP d.d. ima najznačajniju ulogu središnjeg tijela za nabavu (ponajviše opreme) u cijeloj HEP grupi (izuzev za HOPS d.o.o. zbog njegove neovisnosti). HEP Proizvodnja d.o.o. društvo je koje dominantno nabavlja usluge potrebne za redovno održavanje postrojenja dok su investicije u nove objekte i rekonstrukcije postojećih objekata značajno manje.



Grafikon 10. Vrijednosti sklopljenih ugovora u postupcima javne nabave po društvima EE sektora HEP grupe prema predmetu nabave u razdoblju 2013. – 2020.
(Izvor: <https://eojn.nn.hr/Oglasnik/>)

5.2.2. Analiza objavljenih postupaka javne nabave na razini RH i EU

Budući da je zakonodavno rješenje određeno relevantnim Direktivama EU regulative kao i nacionalnim Zakonom o javnoj nabavi koji određuju pravila javnog objavljivanja poziva na nadmetanje zavisno o procijenjenoj vrijednosti nabave, analizirane su procijenjene vrijednosti nabave u društvima EE sektora iz perspektive broja i vrijednosti postupaka objavljenih samo na nacionalnoj razini i na obje razine (nacionalnoj i EU razini). Analiza je pokazala da od ukupno 7.144²³ predmeta nabave objavljenih u razdoblju od 2013. – 2020. predmeta nabave male vrijednosti (vrijednosti ispod EU pragova) bilo je 6.234 odnosno 87% s ukupnom PVN u iznosu od 9.652 mil. kn što čini samo 32% ukupne PVN. Postupaka nabave velike vrijednosti (iznad pragova EU i s obveznom objavom u TED-u (Službenom listu EU) u promatranom razdoblju bilo je svega 911, odnosno 13%, ali ti su predmeti činili 68% ukupne PVN (20.050 mil. kn). Tablica 18. prikazuje analitičke podatke po pojedinim društvima EE sektora.

Iz navedene analize može se zaključiti da je značajno veći broj javnih nabava objavljen isključivo na nacionalnoj razini (na taj način objavljuju se samo postupci MV), ali da te nabave imaju udio u ukupnoj vrijednosti javnih nabava od 32%, s prosječnom PVN u tim postupcima nabave od 1.548.292 kn. Nasuprot je tome svega 13% postupaka javne nabave objavljeno i na nacionalnoj i na EU razini, ali sa značajno većim iznosima uz prosječnu PVN u tim postupcima nabave od 22.032.433 kn. EU regulativa omogućila je poslovnim subjektima sa unutarnjeg EU tržišta da izravno sudjeluju u ovim postupcima javne nabave. Bitno je napomenuti da je svim poslovnim subjektima sa unutarnjeg EU tržišta omogućeno sudjelovanje i u postupcima male vrijednosti, ali se za njih ne šalje obavijest u TED, već samo u EOJN gdje svi potencijalni korisnici moraju biti registrirani.

²³ Iz izračuna je uklonjen jedan predmet nabave velike vrijednosti (VV) društva HEP d.d. u 2014. godini koji je imao PVN 2.748.212.640 kn jer je isti predstavljao ekstrem u cjelokupnoj populaciji, a u tom predmetu javne nabave nikada nije došlo do sklapanja ugovora i predmet nabave poništen je od strane naručitelja.

Tablica 18. Broj postupaka i iznosi procijenjenih vrijednosti nabave u postupcima javne nabave po društvima EE sektora HEP grupe i pragovima nabava u razdoblju 2013. – 2020.
(Izvor: <https://eojn.nn.hr/Oglasnik/>)

kn

Godina	Opis	HEP d.d.	HEP Operator distribucijskog sustava d.o.o.	Hrvatski operator prijenosnog sustava d.o.o.	HEP Proizvodnja d.o.o.	Ostala društva EE sektora
2013.	Broj postupaka MV	64	742	228	297	3
	PVN MV	43.916.584	548.059.312	215.905.000	358.558.610	2.060.000
	Broj postupaka VV	30	18	12	30	0
	PVN VV	581.514.130	229.304.580	60.300.000	409.435.750	0
2014.	Broj postupaka MV	51	441	180	187	1
	PVN MV	59.527.997	480.341.780	355.084.705	335.301.820	400.000
	Broj postupaka VV	47	34	27	29	0
	PVN VV	2.153.973.402	618.923.648	323.925.000	398.233.000	0
2015.	Broj postupaka MV	50	395	151	152	2
	PVN MV	60.885.233	592.610.961	359.400.400	256.099.586	1.600.000
	Broj postupaka VV	32	26	14	26	2
	PVN VV	879.916.216	466.184.895	359.100.000	448.230.000	8.000.000
2016.	Broj postupaka MV	43	457	132	182	3
	PVN MV	45.989.850	681.429.668	326.533.668	284.802.837	10.200.000
	Broj postupaka VV	30	21	13	26	9
	PVN VV	1.322.133.940	234.725.123	175.934.000	241.075.000	213.000.000
2017.	Broj postupaka MV	27	350	124	120	3
	PVN MV	42.226.800	605.416.468	287.975.232	231.042.422	4.764.000
	Broj postupaka VV	18	17	23	18	2
	PVN VV	534.849.700	155.553.898	323.046.700	239.644.000	27.680.000
2018.	Broj postupaka MV	33	234	159	123	0
	PVN MV	86.783.000	449.027.106	238.217.575	215.280.500	0
	Broj postupaka VV	24	39	40	34	0
	PVN VV	297.862.258	1.415.905.770	705.618.677	359.699.222	0
2019.	Broj postupaka MV	48	287	167	116	1
	PVN MV	63.628.710	401.810.607	355.996.000	256.334.900	900.000
	Broj postupaka VV	34	34	21	30	2
	PVN VV	1.310.891.304	452.429.590	294.943.000	627.913.553	7.065.500
2020.	Broj postupaka MV	29	299	168	185	0
	PVN MV	44.594.903	540.226.393	393.720.334	415.396.448	0
	Broj postupaka VV	29	35	38	38	8
	PVN VV	1.203.416.222	1.140.921.044	760.861.600	1.058.754.390	8.548.700
Ukupno	Broj postupaka MV	345	3.205	1.309	1.362	13
	PVN MV	447.553.077	4.298.922.293	2.532.832.914	2.352.817.123	19.924.000
	Broj postupaka VV	244	224	188	231	23
	PVN VV	8.284.557.172	4.713.948.548	3.003.728.977	3.782.984.915	264.294.200

5.2.3. Analiza indikatora prema EU metodologiji ocjene performansi sustava javne nabave²⁴

S obzirom na to da je sustav javne nabave temeljni sustav kojim javni i sektorski naručitelji nabavljaju robe, radove i usluge, a u sustavu je angažirano više od 16% BDP-a Europske unije,²⁵ postavljena je temeljna premisa sustava javne nabave, a to je dobivanje maksimalne vrijednosti za novac u javnom sektoru uz primjenu tri ključna principa odnosno načela:

1. jednaki tretman
2. nediskriminacija
3. transparentnost.²⁶

Razvijenost sustava javne nabave u pojedinim državama članicama, Europska komisija analizira svake godine kroz određene indikatore koji mogu dati objektivnu sliku o stanju sustava javne nabave u pojedinoj državi članici. Analizom dvanaest indikatora dobiva se pojednostavljena slika sustava javne nabave što ujedno ima značajan utjecaj na funkcioniranje unutarnjeg tržišta EU-a. Važno je napomenuti da je riječ o pojednostavljenoj slici sustava zato što na sve indikatore utječu razni čimbenici specifični za pojedinu državu članicu. Bitno je voditi računa o strukturi i veličini pojedinih tržišta država članica, konkurenciji i birokraciji, ali i o tome što je predmet nabave i koliko je isti općenito dostupan na tržištu.

Spomenutih 12 indikatora su:

1. indikator jednog ponuditelja (*Single bidder*)
2. indikator bez javnog pozivanja na dostavu ponude (*No calls for bids*)
3. postotak objavljivanja (*Publication rate*)
4. partnerstva u javnoj nabavi (*Cooperative procurement*)
5. kriteriji ocjenjivanja (*Award criteria*)
6. vrijeme donošenja odluke (*Decision speed*)
7. zastupljenost malih i srednjih poduzetnika (*SME contractors*)
8. postotak ponuda primljenih od malih i srednjih poduzetnika (*SME bids*)
9. zastupljenost postupaka podijeljenih u grupe (*Procedures divided into lots*)
10. zastupljenost nepotpunih ponuda (*Missing calls for bids*)
11. zastupljenost nadmetanja bez predane ponude (*Missing seller registration numbers*)

²⁴ TED CSV open data, Advanced notes on methodology, Version 0.91; European Commission, DG GROW G4, 2020-06-04, dostupno na https://data.europa.eu/euodp/repository/ec/dg-grow/mapps/TED_advanced_notes.pdf

²⁵ <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/hr/sheet/34/ugovori-o-javnoj-nabavi>

²⁶ O načelima u javnoj nabavi vidi više ZJN 2016, NN 120/2016, čl. 4.

12. zastupljenost nadmetanja na kojima su propušteni brojevi registracije (*Missing buyer registration numbers*) (EU, n.d. a).

Analizirani su podaci prikupljeni iz javno objavljenih izvješća o sklopljenim ugovorima društava EE sektora, a koji imaju utjecaja na spomenute indikatore i koji ujedno ukazuju na značajniji ekonomski učinak javne nabave. Iz tog razloga provedena je analiza podataka za slijedeće indikatore:

1. indikator jednog ponuditelja (*Single bidder*)
2. indikator bez javnog pozivanja na dostavu ponude (*No calls for bids*)
3. postotak objavljivanja (*Publication rate*)
4. zastupljenost malih i srednjih poduzetnika (*SME contractors*)
5. postotak ponuda primljenih od malih i srednjih poduzetnika (*SME bids*).

5.2.3.1. Indikator jednog ponuditelja

Cilj je ove analize i općenito prikupljanja podataka na razini Europske komisije utvrđivanje konkurentnosti tržišta i mogućnost sudjelovanja više ponuditelja u postupcima javne nabave. Ukoliko javni i sektorski naručitelji imaju više ponuda, smatra se da postoji više opcija za postizanje bolje vrijednosti za novac.

Prema stavu Europske komisije ukoliko je $\leq 10\%$ svih postupaka javne nabave sa jednom ponudom u kojima se sklapa ugovor o javnoj nabavi,²⁷ smatra se da je sustav po ovom indikatoru zadovoljavajući, a ukoliko se jedna ponuda pojavljuje u više od 20% postupaka sustav se smatra nezadovoljavajućim.²⁸

Na razini RH u razdoblju od 2016. do 2019. godine (kako se prati sustav javne nabave u RH od strane Europske komisije i za koje postoje podaci objavljeni na internetskim stranicama Europske komisije sukladno važećoj metodologiji) dogodilo se značajno poboljšanje u smislu postupaka sa samo jednom ponudom. Prema izvješću EK sustav javne nabave u RH imao je prosječno 25% postupaka s jednom ponudom što se smatra nezadovoljavajućim rezultatom (EU, n.d. a).

²⁷ Prema metodologiji EK za pojedinačne indikatore za indikator jednog ponuditelja isključuju se postupci u kojima se sklapa okvirni sporazum kao i postupci javne nabave u kojim je rabljen pregovarački postupak bez prethodne objave (https://data.europa.eu/euodp/repository/ec/dg-grow/mapps/TED_advanced_notes.pdf)

²⁸ O problematici jedne ponude u postupcima javne nabave vidi više u „*Single bidding and non-competitive tendering procedure in EU Co-founded Projects*“, Ured za publikacije Europske unije, 2019. – dostupno na https://ec.europa.eu/regional_policy/en/information/publications/reports/2019/single-bidding-and-non-competitive-tendering

Analizom izvješća o sklopljenim ugovorima društava EE sektora HEP grupe utvrđeno je koliko je u pojedinim društvima, ali i općenito u EE sektoru HEP grupe bilo postupaka sa samo jednom ponudom u kojima je sklopljen ugovor o javnoj nabavi ili okvirni sporazum.²⁹

Važno je napomenuti da je EE sektor u Hrvatskoj pa i EU-a vrlo specifičan s obzirom na to da su predmeti nabave vrlo često jedinstveni i ne ulaze u sferu općeg tržišta sa javno dostupnom robom, radovima i uslugama. Oprema za EE postrojenja, radovi i usluge koji se u njima izvode uglavnom nemaju na tržištu veći broj sposobnih ponuditelja pa je jasno da će značajan dio postupaka imati samo jednu ponudu. Također treba naglasiti da je u manjem dijelu postupaka za izvođenje radova proveden postupak javne nabave sa ciljem sklapanja okvirnog sporazuma s obzirom na to da se isti pokazao kao prikladan oblik ugovaranja za radove koji su imali nepredvidljivu dinamiku izvođenja zbog prilika u EE sustavu.

²⁹ Op.a. predmeti javne nabave u kojima nije bilo ponuda nisu analizirani jer temeljem tih postupaka javne nabave nisu sklopljeni ugovori, pa shodno tome nije bilo ekonomskih i pravnih učinaka.

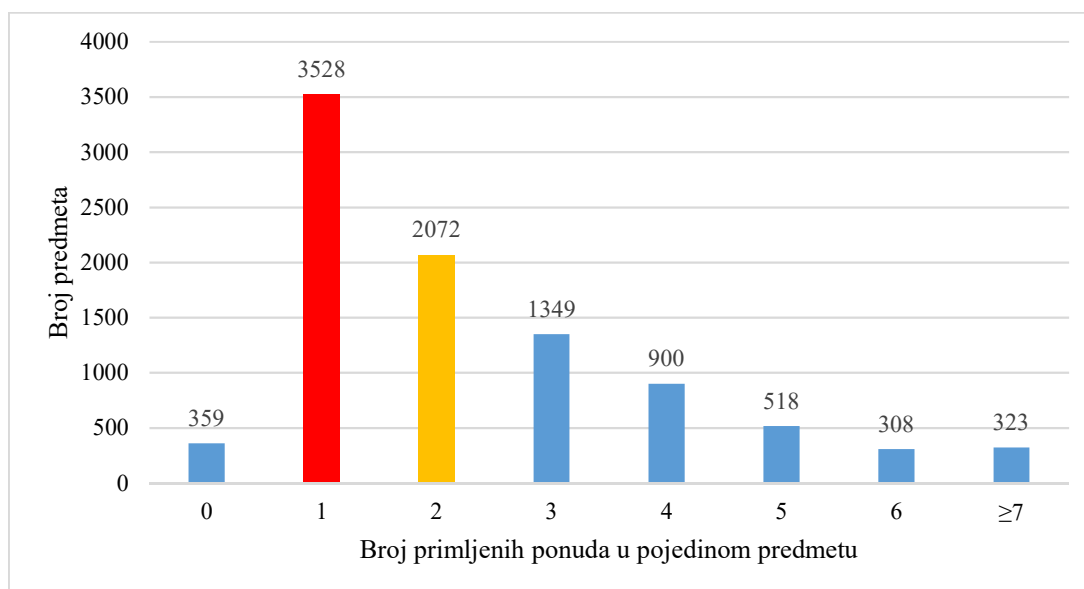
Tablica 19. Broj postupaka javne nabave sa primljenom jednom ponudom u postupcima javne nabave po društvima EE sektora u razdoblju 2013. – 2020.
(Izvor: <https://eojn.nn.hr/Oglasnik/>)

		HEP d.d.	HEP ODS d.o.o.	HOPS d.o.o.	HEP Proizvodnja d.o.o.	Ostala društva EE sektora	UKUPNO	
2013.	Broj sklopljenih ugovora	135	1.005	262	255	2	1.659	32%
	1 ponuda	60	238	122	113	2	535	
2014.	Broj sklopljenih ugovora	140	813	280	262	1	1.496	35%
	1 ponuda	55	204	140	131	1	531	
2015.	Broj sklopljenih ugovora	102	612	175	163	3	1.055	35%
	1 ponuda	44	140	92	86	2	364	
2016.	Broj sklopljenih ugovora	79	567	145	218	4	1.013	39%
	1 ponuda	43	154	89	105	3	394	
2017.	Broj sklopljenih ugovora	105	500	142	159	16	922	39%
	1 ponuda	46	144	90	71	6	357	
2018.	Broj sklopljenih ugovora	76	416	216	213	1	922	45%
	1 ponuda	36	159	137	85	0	417	
2019.	Broj sklopljenih ugovora	85	477	194	182	1	939	54%
	1 ponuda	53	230	135	91	0	509	
2020.	Broj sklopljenih ugovora	95	423	205	269	0	992	42%
	1 ponuda	38	167	113	103	0	421	
Ukupno	Broj sklopljenih ugovora	817	4.813	1.619	1.721	28	8.998	39%
	1 ponuda	375	1.436	918	785	14	3.528	
	Odnos broja ugovora i ugovora s jednom ponudom	46%	30%	57%	46%	50%		

Iz podataka koje prikazuje Tablica 19. zaključuje se da je tržište na kojem EE sektor ugovara nabavu roba, radova i usluga djelomično konkurentno jer prema tom pokazatelju prosječno 39% postupaka odnosno grupa unutar pojedinog postupka ima samo jednu ponudu. Dakle, prema

metodologiji EK sustav javne nabave u EE sektoru prema tom indikatoru nije zadovoljavajući i ima značajnog prostora za poboljšanja uvažavajući sve specifičnosti EE sektora. U analizi su upotrijebljeni i sklopljeni okvirni sporazumi, što je različito od metodologije EK, a razlog je tome jer je time dobiven veći uzorak za analizu te su dobiveni rezultati vjerodostojniji.

U kontekstu analize sustava javne nabave EE sektora i indikatora „jedne ponude“ analiza svih sklopljenih ugovora i okvirnih sporazuma prema provedenim otvorenim postupcima javne nabave (ukupno 8.998 od 9.357 predmeta javne nabave) pokazala je da se ozbiljnija konkurentnost tržišta pronalazi u 36% postupaka odnosno grupa u kojima je primljeno tri ili više ponuda, a u 60% postupaka odnosno grupa bile su jedna ili dvije ponude (Grafikon 11.) U 4% postupaka nije bilo ponuda te su ti postupci poništeni. Podaci za predmete u kojima je bilo sedam i više predmeta agregirani su u jednu kategoriju zbog malog broja tih predmeta u odnosu na ukupan broj analiziranih predmeta.



Grafikon 11. Broj primljenih ponuda u grupama postupaka javne nabave EE sektora
(Izvor: <https://eojn.nn.hr/Oglasnik/>)

Međusobni utjecaj odnosno povezanost ukupnog broja primljenih ponuda i ukupnog broj predmeta u kojima je sklopljen ugovor o javnoj nabavi utvrđen je metodom regresijske i korelacijske analize s ciljem ispitivanja povezanosti zavisne i nezavisne varijable, utvrđivanja statističke zavisnosti i pokazatelja jakosti te međusobne zavisnosti.

Podaci koje prikazuje Tablica 20. obrađeni su na način da su iz daljnje analize izuzeti predmeti u kojima nije bilo ponuda te su grupirani podaci za predmete u kojima je bilo sedam ili više ponuda.

Tablica 20. Broj primljenih ponuda i broj predmeta javne nabave EE sektora u razdoblju 2013. – 2020.
(Izvor: <https://eojn.nn.hr/Oglasnik/>)

Broj ponuda	x	1	2	3	4	5	6	≥7	Ukupno
Broj predmeta	y	3.528	2.072	1.349	900	518	308	323	8.998

Tablica 21. prikazuje parametre regresijskog modela za broj primljenih ponuda i broj predmeta javne nabave EE sektora u razdoblju 2013. – 2020. izračunate uporabom MS Excel funkcije *Data Analysis – Regression* na razini značajnosti $\alpha=0,05$.

Tablica 21. Parametri regresijske analize za broj primljenih ponuda i broj predmeta javne nabave EE sektora u razdoblju 2013. – 2020.
(Izvor: Autor)

Regression Statistics	
Multiple R	0,918253771
R Square	0,843189987
Adjusted R Square	0,811827985
Standard Error	509,3084667
Observations	7

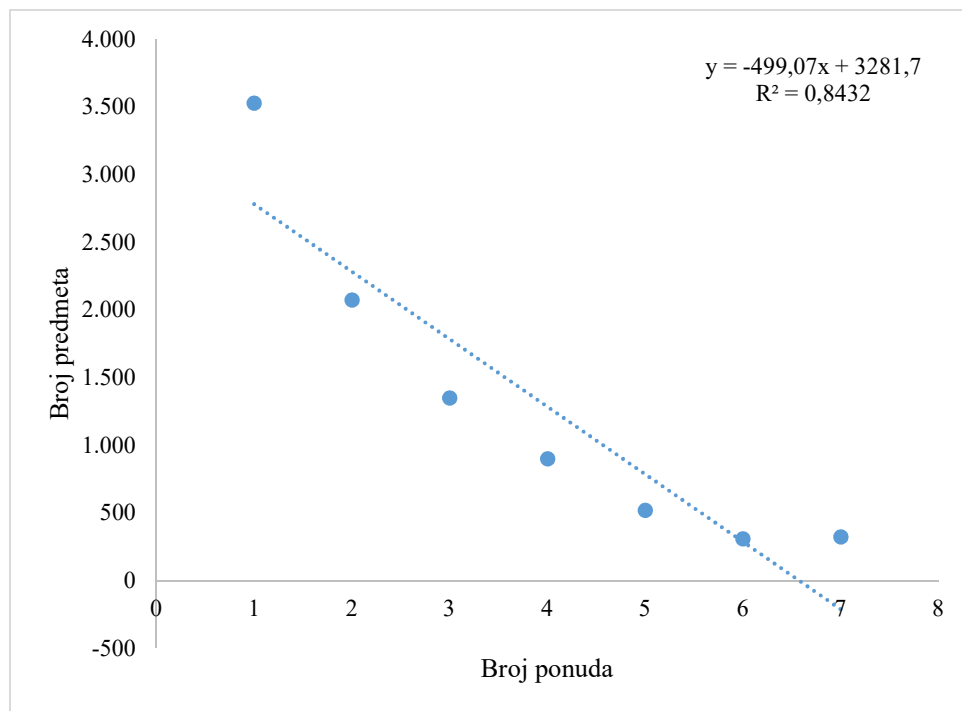
ANOVA					
	df	SS	MS	F	Significance F
Regression	1	6974024,143	6974024,143	26,88571896	0,003510219
Residual	5	1296975,571	259395,1143		
Total	6	8270999,714			

	Coefficients	Standard Error	t Stat	P-value	Lower 95%	Upper 95%
Intercept	3281,714286	430,4442176	7,624017588	0,000617288	2175,222199	4388,206373
Broj ponuda	-499,0714286	96,25025311	-5,185144064	0,003510219	-746,4905809	-251,6522762

Dijagram rasipanja (Grafikon 12. prema podacima koje prikazuje Tablica 21.) ukazuje kako navedene dvije varijable (nezavisna varijabla – broj ponuda i zavisna varijabla – broj predmeta) u vremenskom razdoblju od 2013. – 2020. imaju negativnu statističku vezu odnosno međusobni linearni odnos prikazan linearnim modelom regresije $\hat{y} = ax+b = -499,07x + 3.281,7$. Koeficijent determinacije navedenog modela iznosi $R^2=0,8432$ (*R Square*), što prema Chadockovoj ljestvici ukazuje na čvrstu linearnu zavisnost. Postavljenim linearnim regresijskim modelom može se reprezentativno protumačiti 84,32% statističkih veza između ove dvije varijable jer toliki postotak točaka pada na regresijsku liniju, odnosno 84,32% varijacija y-vrijednosti oko srednje vrijednosti objašnjeno je x-vrijednostima.

Pearsonov koeficijent korelacije u ovom modelu iznosi -0,9183 (*Multiple R*) što također ukazuje na jaku linearnu negativnu korelaciju između broja ponuda i broja predmeta.

Pouzdanost modela ocijenjena je putem izračunate vrijednosti značajnosti F koja iznosi 0,0035 (*Significance F*), što je manje od zadane razine značajnosti modela $\alpha=0,05$ te je zbog toga rezultat ovog testa statistički značajan. P-vrijednost koeficijenta x iznosi 0,0035 (*P-value*) te je također manji od zadane razine značajnosti $\alpha=0,05$ pa je i rezultat ovog testa statistički značajan. Shodno navedenim podacima zaključuje se da je postavljeni linearni model regresije $\hat{y} = ax+b = -499,07x + 3.281,7$ pouzdan. Standardna pogreška regresije kao apsolutni pokazatelj reprezentativnosti regresijskog modela iznosi 509,31 (*Standard Error*), što odgovara udaljenosti promatranih vrijednosti od linije koja je rezultat regresijske analize, odnosno tolike mogu biti prosječne varijacije stvarnih vrijednosti zavisne varijable u odnosu na očekivane regresijske vrijednosti. Interval pouzdanosti koeficijenta x na razni pouzdanosti modela od 95% nalazi se unutar raspona od -746,49 (*Lower 95%*) do -251,65 (*Upper 95%*), odnosno može se zaključiti da je stvarni populacijski parametar unutar ovog raspona.



Grafikon 12. Broj primljenih ponuda i predmeta javne nabave EE sektora - dijagram rasipanja
(Izvor: <https://eojn.nn.hr/Oglasnik/>)

Metodom Hi kvadrat testa testirana je pretpostavka da se broj primljenih ponuda u predmetima javnih nabava dobiva sukladno pretpostavljenoj distribuciji (Tablica 22.):

Tablica 22. Pretpostavljena i empirijska distribucija broja primljenih ponuda u postupcima javne nabave EE sektora
(Izvor: Autor i <https://eojn.nn.hr/Oglasnik/>)

Broj ponuda	1	2	3	4	5	6	≥7
Pretpostavljena distribucija	20,00%	26,77%	18,59%	13,51%	9,19%	6,81%	5,13%
Empirijska distribucija	39,93%	23,45%	15,27%	10,19%	5,86%	3,49%	1,81%

Navedena pretpostavljena distribucija odabrana je na ovaj način jer se u metodologiji Europske komisije navodi da je sustav javne nabave prihvatljiv odnosno djelomično zadovoljavajući³⁰ ako je broj postupaka s jednom ponudom jednak ili manji od 20% u odnosu na ukupan broj postupaka javne nabave. Pretpostavljene vrijednosti za predmete javnih nabava s dvije ili više ponuda određene su iskustveno sukladno empirijskim podacima prikupljenim iz provedenih postupaka. Razlika za koju je umanjena pretpostavljena distribucija jedne ponude linearno je raspodijeljena na ostale podatke. Specifičnosti tržišta na kojem robu, radove i usluge nabavlja EE sektor zahtijevaju nešto veću toleranciju od tržišta javnih naručitelja te je stoga odabrana pretpostavljena distribucija kao što prikazuje Tablica 23.

Tablica 23. Izračun Hi-kvadrat testa za broj primljenih ponuda i broj grupa postupaka javne nabave EE sektora u razdoblju 2013. – 2020.
(Izvor: Autor i <https://eojn.nn.hr/Oglasnik/>)

Broj ponuda	1	2	3	4	5	6	≥7	Ukupno
m_i	3.528	2.072	1.349	900	518	308	160	8.835
e_i	1.767	2.365	1.642	1.194	812	602	453	8.835
$(m_i - e_i)^2$	3.101.121	85.849	85.849	86.436	86.436	86.436	85.849	
$(m_i - e_i)^2 / e_i$	1.755,02	36,30	52,28	72,39	106,45	143,58	189,51	2.355,54

m_i = opažene frekvencije

e_i = pretpostavljene frekvencije

Postavljene su sljedeće radne hipoteze:

H_0 ... broj ponuda u predmetima javnih nabava EE sektora prima se sukladno očekivanjima metodologije EK.

³⁰ Op.a. prema Metodologiji EK zadovoljavajuće je ako je broj predmeta s jednom ponudom manji od 10%, a prihvatljivo, odnosno djelomično zadovoljavajuće je u rasponu od 10 do 20%.

H_1 ... broj ponuda u predmetima javnih nabava EE sektora ne prima se sukladno očekivanjima metodologije EK.

Odabrana je razina značajnosti (signifikantnosti) = 5% ($\alpha=0,05$) i provođenje testa sukladnosti.

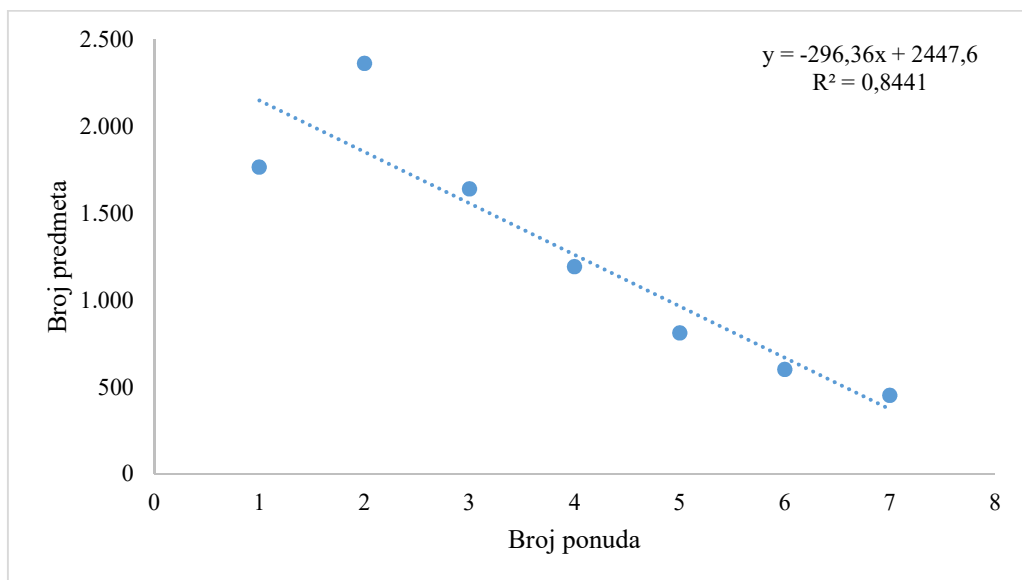
Stupanj slobode iznosi $Df = k - 1 = 6$

Teorijska vrijednost $\chi^2_{0,05} = 12,592$

Izračunom je utvrđena testovna veličina $\chi^2 = 2.355,54$. Izračunata testovna veličina veća je od teorijske vrijednosti hi-kvadrat testa te se nul hipoteza odbacuje, odnosno broj ponuda u predmetima javnih nabava EE sektora ne prima se sukladno očekivanjima metodologije EK.

Pretpostavljena distribucija broja primljenih ponuda u postupcima javne nabave EE sektora koja bi zadovoljavala uvjete iz metodologije EK sukladno dijagramu rasipanja (Grafikon 13.) ukazuje na to da između varijabli pretpostavljenog broja ponuda i broja predmeta postoji negativna linearna veza koja se ponaša po modelu jednostavne linearne regresije s parametrima $y = -296,36x + 2.447,6$ i koeficijentom determinacije $R^2=0,8441$. Prema podacima iz izračuna postavljenim linearnim regresijskim modelom može se reprezentativno protumačiti 84,41% statističkih odnosa između ove dvije varijable.

Pearsonov koeficijent korelacije iznosi -0,8912 što ukazuje na jaku negativnu korelaciju između pretpostavljenih vrijednosti broja primljenih ponuda i broja predmeta javne nabave.



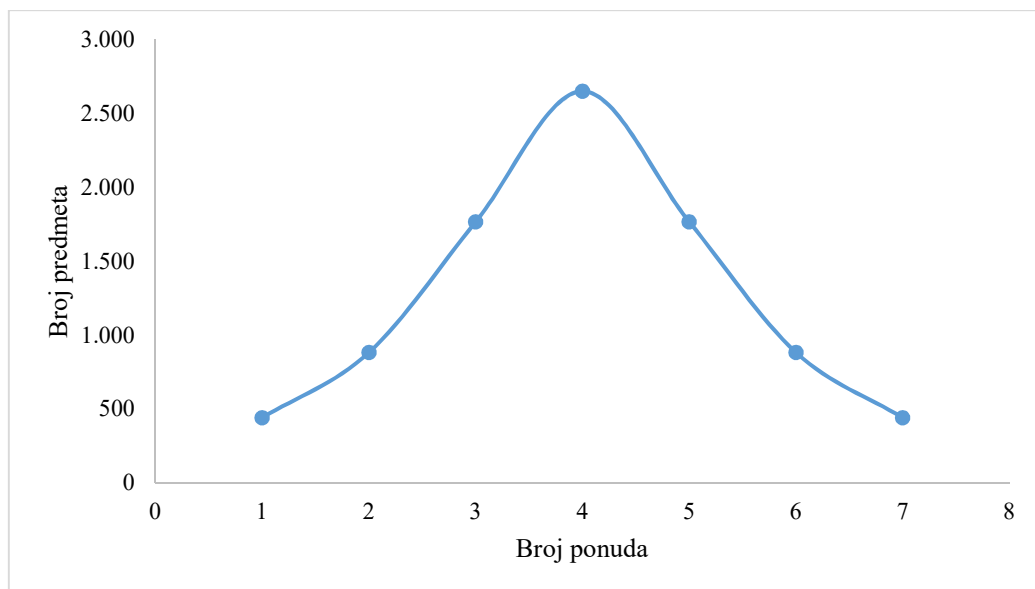
Grafikon 13. Pretpostavljeni broj primljenih ponuda u grupama postupaka javne nabave EE sektora - dijagram rasipanja
(Izvor: Autor)

Pretpostavljena distribucija broja primljenih ponuda u postupcima javne nabave EE sektora koja bi zadovoljavala uvjete iz metodologije EK ukazuje da je takvo tržište djelomično konkurentno jer je broj predmeta s jednom ponudom u djelomično zadovoljavajućim okvirima osobito za tržište EE sektora.

Da bi tržište bilo u potpunosti konkurentno, broj ponuda i broj predmeta javne nabave trebali bi se ponašati sukladno simetričnoj normalnoj distribuciji i u idealnim pretpostavljenim okolnostima ona bi izgledala kao što prikazuju Tablica 24. i Grafikon 14. uvažavajući specifičnosti malog tržišta kakvo je tržište RH. Prema takvom modelu u najvećem broju predmeta nabave broj ponuda kretao bi se između tri i pet ponuda po predmetu, što bi podrazumijevalo 70% svih predmeta javne nabave.

Tablica 24. Idealna raspodjela broja primljenih ponuda i broja predmeta javne nabave
(Izvor: Autor)

Broj ponuda	1	2	3	4	5	6	≥7
Broj predmeta	442	884	1.767	2.651	1.767	884	442
Omjer u odnosu prema ukupnom broju predmeta	5%	10%	20%	30%	20%	10%	5%

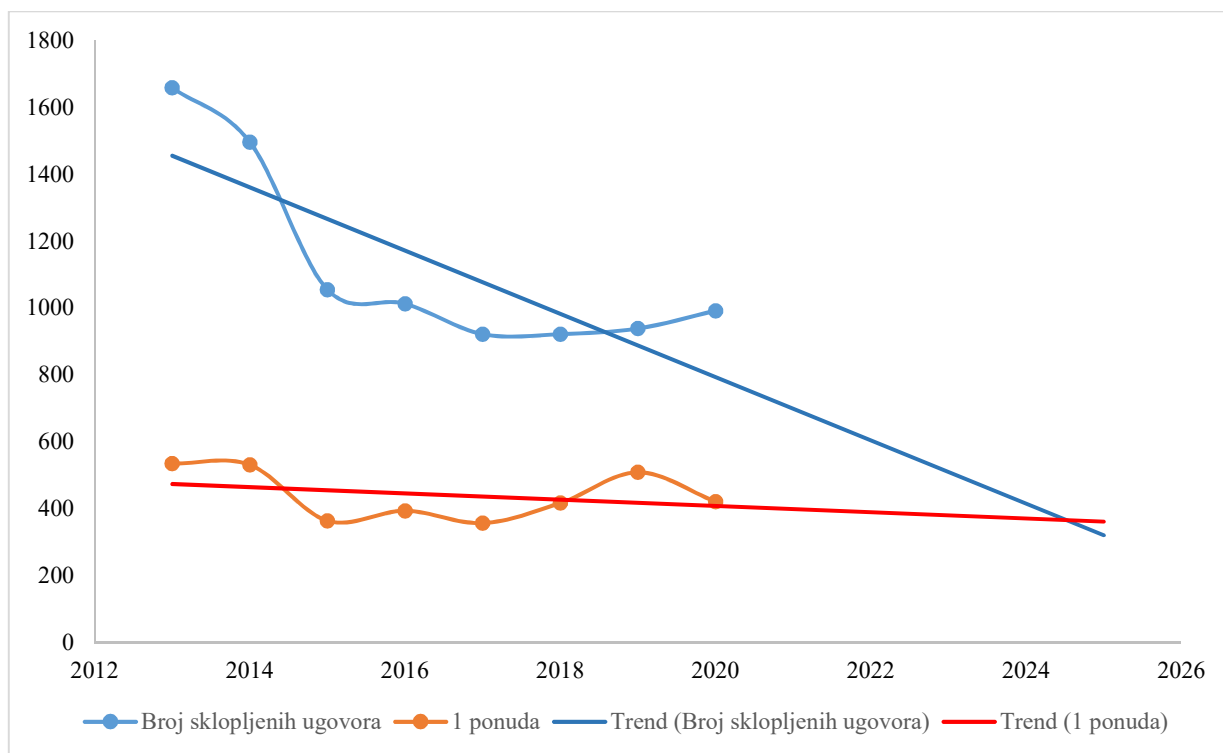


Grafikon 14. Idealni broj primljenih ponuda i broja predmeta nabave za potpuno konkurentno tržište
(Izvor: Autor)

Jedan od pokazatelja transparentnosti postupaka javne nabave upravo je to što obveznici javne nabave moraju javno objavljivati izvješća o provedenim postupcima javne nabave u sustavu EOJN. Prema svim prethodno navedenim pokazateljima zaključuje se da postupci javne nabave

koji se provode u EE sektoru RH nisu u potpunosti transparentni i da postoji značajnog prostora za postizanje cilja prema kojem će broj predmeta u kojima se pojavljuje samo jedna ponuda biti sve manji i da taj rezultat dođe ispod ciljane razine od 20% ukupnog broja predmeta nabave. Trendovi koje prikazuje Grafikon 15. ukazuju da u narednom petogodišnjem razdoblju postoji zanemariv trend smanjivanja predmeta nabave s jednom ponudom. Važno je primijetiti da se smanjuje i trend broja sklopljenih ugovora što ukazuje na dvije mogućnosti:

- smanjuje se ukupna aktivnost EE sektora u broju predmeta javne nabave i/ili
- predmeti javne nabave se objedinjuju pa je shodno tome i broj sklopljenih ugovora sve manji.



*Grafikon 15. Trend broja primljenih ponuda i broja predmeta nabave u grupama postupaka javne nabave EE sektora za razdoblje 2013. – 2025.
(Izvor: <https://eojn.nn.hr/Oglasnik/>)*

5.2.3.2. Indikator bez javnog pozivanja na dostavu ponude

Pregovarački postupak bez prethodne objave pripada u najnetransparentnije postupke javne nabave i ima posebno određena zakonska pravila kada i pod kojim uvjetima se isti može rabiti. Prema metodologiji EK postoji poseban indikator koji pokazuje kolika je primjena takvog tipa postupka. Osnovni razlog posebnog odnosa prema ovakvim tipovima postupaka je da se oni koriste iznimno i u posebnim slučajevima, a kako bi se minimalno utjecalo na konkurentnost tržišta.

Prema izvješću EK sustav javne nabave u RH imao je prosječno 7% objavljenih postupaka bez prethodne objave što je djelomično zadovoljavajući rezultat. Ukoliko je ovaj indikator prema

metodologiji EK ispod 5% rezultat je zadovoljavajući, između 5 – 10% je djelomično zadovoljavajući, a iznad 10% je nezadovoljavajući.

Za taj se indikator u analizu uzima ukupni broj objavljenih postupaka javne nabave u odnosu sa brojem postupaka javne nabave tipa pregovarački postupak bez prethodne objave.³¹

Tablica 25. Ukupni broj postupaka javne nabave u odnosu prema broju postupaka bez prethodne objave (PPBPO) po društvima EE sektora HEP grupe u razdoblju 2013. – 2020. sukladno metodologiji EK
(Izvor: <https://eojn.nn.hr/Oglasnik/>)

Godina	Broj objavljenih JN (od toga PPBPO)	HEP d.d.	HEP ODS d.o.o.	HOPS d.o.o.	HEP Proizvodnja d.o.o.	Ostala društva EE sektora	Ukupno	
2013.	Broj objavljenih JN	94	760	240	327	3	1.424	
	PPBPO	14	10	17	20	0	61	4,3%
2014.	Broj objavljenih JN	99	475	207	216	1	998	
	PPBPO	10	35	5	22	0	72	7,2%
2015.	Broj objavljenih JN	82	421	165	178	2	848	
	PPBPO	11	10	5	12	0	38	4,5%
2016.	Broj objavljenih JN	73	478	145	208	12	916	
	PPBPO	12	15	1	9	0	37	4,0%
2017.	Broj objavljenih JN	45	367	147	138	5	702	
	PPBPO	5	8	4	8	0	25	3,6%
2018.	Broj objavljenih JN	57	273	199	157	0	686	
	PPBPO	10	5	3	9	0	27	3,9%
2019.	Broj objavljenih JN	82	321	188	146	3	740	
	PPBPO	6	6	0	23	0	35	4,7%
2020.	Broj objavljenih JN	58	334	206	223	8	829	
	PPBPO	5	0	0	29	0	34	4,1%
Ukupno	Broj objavljenih JN	590	3.429	1.497	1.593	34	7.143	
	PPBPO	73	89	35	132	0	329	4,6%
	Odnos broja objavljenih JN i PPBPO	12,4%	2,6%	2,3%	8,3%	0,0%		

³¹ Op.a. ovdje se spominje samo pregovarački postupak bez prethodne objave jer je to jedini tip postupka javne nabave koji koriste sektorski naručitelji, a isti se ne objavljuje javno. O takvom postupku se objavljuje jedino izvješće o sklopljenom ugovoru nakon provedenog postupka.

Podaci koje prikazuje Tablica 25. pokazuju da je postotak postupaka javne nabave bez javne objave niži od prosjeka na razini RH te da je u 4,6% postupaka rabljen pregovarački postupak bez prethodne objave što se smatra zadovoljavajućom razinom jer se prema metodologiji EK sve ispod 5% smatra zadovoljavajućom razinom. Pojedina društva imaju značajnija odstupanja i imaju značajno veći udio pregovaračkih postupaka bez prethodne objave od prosjeka, ali ukupni prosjek EE sektora ima zadovoljavajuću ocjenu.

Međusobni utjecaj odnosno povezanost ukupnog broja postupaka javne nabave i broja pregovaračkih postupaka bez prethodne objave utvrđen je metodom regresijske i korelacijske analize.

Tablica 26. Ukupni broj postupaka javne nabave i broj postupaka bez prethodne objave (PPBPO) EE sektora u razdoblju 2013. – 2020.

(Izvor: <https://eojn.nn.hr/Oglasnik/>)

Godina	Broj objavljenih JN	Broj PPBPO
	x	y
2013.	1.424	61
2014.	998	72
2015.	848	38
2016.	916	37
2017.	702	25
2018.	686	27
2019.	740	35
2020.	829	34
Ukupno	7.143	329

Tablica 27. prikazuje parametre regresijskog modela ukupni broj postupaka javne nabave i broj postupaka bez prethodne objave (PPBPO) EE sektora u razdoblju 2013. – 2020. izračunate uporabom MS Excel funkcije *Data Analysis – Regression* na razini značajnosti $\alpha=0,05$.

Tablica 27. Parametri regresijske analize za ukupni broj postupaka javne nabave i broj postupaka bez prethodne objave (PPBPO) EE sektora u razdoblju 2013. – 2020.
(Izvor: Autor)

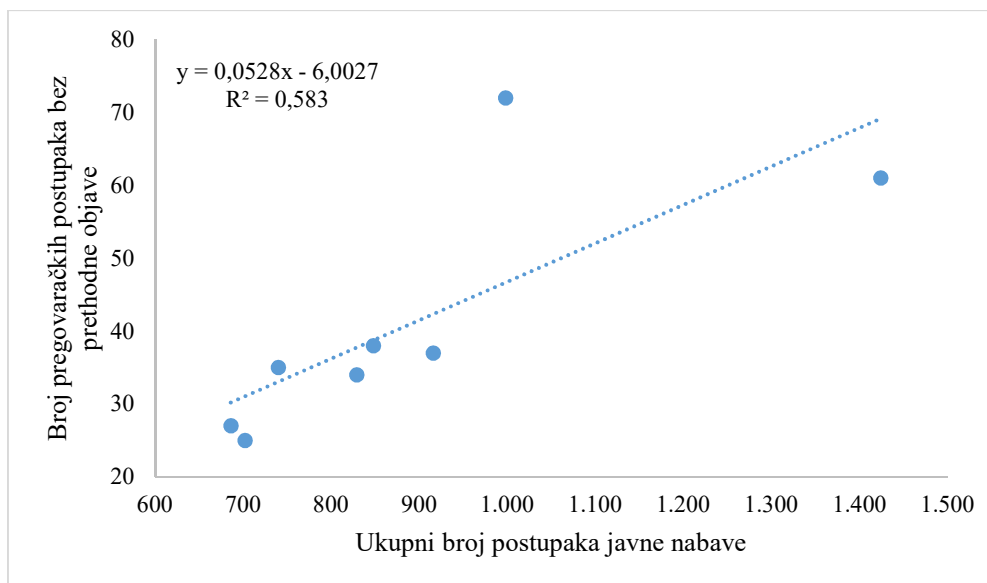
<i>Regression Statistics</i>	
Multiple R	0,763528441
R Square	0,58297568
Adjusted R Square	0,513471626
Standard Error	11,56060581
Observations	8

ANOVA					
	<i>df</i>	<i>SS</i>	<i>MS</i>	<i>F</i>	<i>Significance F</i>
Regression	1	1120,98936	1120,98936	8,387650085	0,027472338
Residual	6	801,8856402	133,6476067		
Total	7	1922,875			

	<i>Coefficients</i>	<i>Standard Error</i>	<i>t Stat</i>	<i>P-value</i>	<i>Lower 95%</i>	<i>Upper 95%</i>
Intercept	-6,002671327	16,77802418	-0,357769858	0,732764584	-47,05701754	35,05167488
Broj objavljenih JN	0,052781936	0,0182249	2,896144003	0,027472338	0,008187211	0,097376661

Dijagram rasipanja (Grafikon 16. prema podacima koje prikazuje Tablica 27.) ukazuje kako navedene dvije varijable (nezavisna varijabla – ukupni broj postupaka javne nabave i zavisna varijabla – broj pregovaračkih postupaka bez prethodne objave) u vremenskom razdoblju od 2013. do 2020. imaju pozitivnu statističku vezu odnosno međusobni linearni odnos prikazan linearnim modelom regresije $\hat{y} = ax + b = 0,0528x - 6,0027$. Koeficijent determinacije iznosi $R^2 = 0,5829$ (*R Square*), što prema Chadockovoj ljestvici ukazuje na srednje jaku linearnu zavisnost. Postavljenim linearnim regresijskim modelom može se reprezentativno protumačiti 58,29% statističkih odnosa između tih dviju varijabli jer toliki postotak točaka pada na regresijsku liniju, odnosno 58,29% varijacija y-vrijednosti oko srednje vrijednosti objašnjeno je x-vrijednostima. S obzirom na to da postoji značajan dio koji odstupa od ovog modela i ne može ga se postavljenim modelom protumačiti zaključuje se da postoje utjecaji izvan modela koji mogu dovesti do odstupanja. Naime, provođenje pregovaračkih postupaka bez prethodne objave u pravilu se događa u slučaju neplaniranih okolnosti u kojima se može naći naručitelj EE sektora poput elementarnih nepogoda, požara, velikih kvarova na opremi u transformatorskim stanicama i dalekovodima i sl. S obzirom na to da se takve situacije ne mogu planirati i događaju se stohastički, naručitelji EE sektora u značajnoj mjeri ne mogu uvijek objektivno utjecati na broj ovih postupaka javne nabave.

Pearsonov koeficijent korelacije iznosi 0,7635 (*Multiple R*), što ukazuje na srednje jaku pozitivnu korelaciju između ukupnog broja objavljenih postupaka javne nabave i broja pregovaračkih postupaka bez prethodne objave.



Grafikon 16. Broj postupaka javne nabave i broj pregovaračkih postupaka bez prethodne objave u EE sektoru u razdoblju 2013. – 2020. – dijagram rasipanja
(Izvor: <https://eojn.nn.hr/Oglasnik/>)

Pouzdanost modela ocijenjena je putem izračunate vrijednosti značajnosti F koja iznosi 0,0275 (*Significance F*), što je manje od zadane razine značajnosti modela $\alpha=0,05$ te je zbog toga rezultat ovog testa statistički značajan. P-vrijednost koeficijenta x iznosi 0,0275 (*P-value*) te je također manji od zadane razine značajnosti $\alpha=0,05$ pa je i rezultat ovog testa statistički značajan. Shodno navedenim podacima zaključuje se da je postavljeni linearni model regresije $\hat{y} = ax+b = 0,0528x - 6,0027$ pouzdan. Standardna pogreška regresije kao apsolutni pokazatelj reprezentativnosti regresijskog modela iznosi 11,5606 (*Standard Error*), što odgovara udaljenosti promatranih vrijednosti od linije koja je rezultat regresijske analize, odnosno tolike mogu biti prosječne varijacije stvarnih vrijednosti zavisne varijable u odnosu na očekivane regresijske vrijednosti. Interval pouzdanosti koeficijenta x na razni pouzdanosti od 95% nalazi se unutar raspona od 0,0082 (*Lower 95%*) do 0,0973 (*Upper 95%*), odnosno može se zaključiti da je stvarni populacijski parametar unutar ovog raspona.

Metodom Hi-kvadrat testa testirana je pretpostavka da je broj pregovaračkih postupaka bez prethodne objave u ukupnom broju objavljenih predmeta javne nabave svake godine iznosi 5%.

Tablica 28. Pretpostavljena distribucija broja pregovaračkih postupaka bez prethodne objave od 5% u ukupnom broju objavljenih postupaka javne nabave EE sektora za razdoblje 2013. – 2020.
(Izvor: Autor i <https://eojn.nn.hr/Oglasnik/>)

	2013.	2014.	2015.	2016.	2017.	2018.	2019.	2020.	Ukupno
Broj objavljenih JN	1.424	998	848	916	702	686	740	829	7.143
Pretpostavljena distribucija	5,0%	5,0%	5,0%	5,0%	5,0%	5,0%	5,0%	5,0%	
Očekivani broj PPBPO	71	50	42	46	35	34	37	41	356

Navedena pretpostavljena distribucija odabrana na ovaj način je jer se u metodologiji Europske komisije navodi da je sustav javne nabave zadovoljavajući ako je broj pregovaračkih postupaka bez prethodne objave jednak ili manji od 5% u odnosu na ukupan broj objavljenih postupaka javne nabave.

Tablica 29. Izračun parametara Hi-kvadrat testa za broj provedenih pregovaračkih postupaka bez prethodne objave i pretpostavljeni broj pregovaračkih postupaka bez prethodne objave EE sektora u razdoblju 2013. – 2020.
(Izvor: Autor i <https://eojn.nn.hr/Oglasnik/>)

	2013.	2014.	2015.	2016.	2017.	2018.	2019.	2020.	Ukupno
m_i	61	72	38	37	25	27	35	34	329
e_i	71	50	42	46	35	34	37	41	356
$(m_i - e_i)^2$	100	484	16	81	100	49	4	49	
$(m_i - e_i)^2 / e_i$	1,408	9,680	0,381	1,761	2,857	1,441	0,108	1,195	18,832

m_i = opažene frekvencije

e_i = pretpostavljene frekvencije

Postavljene su sljedeće radne hipoteze:

H_0 ... broj pregovaračkih postupaka bez prethodne objave sukladan je očekivanjima metodologije EK.

H_1 ... broj pregovaračkih postupaka bez prethodne objave nije sukladan očekivanjima metodologije EK.

Odabrana je razina značajnosti (signifikantnosti) = 5% ($\alpha=0,05$) i provođenje testa sukladnosti.

Stupanj slobode iznosi $Df = k - 1 = 7$

Teorijska vrijednost $\chi^2_{0,05} = 14,067$

Izračunom je utvrđena testovna veličina $\chi^2 = 18,832$. Izračunata testovna veličina veća je od teorijske vrijednosti hi-kvadrat testa te se nul hipoteza na razini značajnosti 5% odbacuje, odnosno broj pregovaračkih postupaka bez prethodne objave nije sukladan očekivanjima metodologije EK. S obzirom na to da je u analiziranim podacima uočeno da su vrijednosti opažene u 2014. godini značajno izvan prosjeka, izveden je dodatni test metodom Hi-kvadrat testa s pretpostavljenom distribucijom od 5% u odnosu na ukupan broj objavljenih postupaka javne nabave, ali bez 2013. i 2014. godine.

Tablica 30. Pretpostavljena distribucija broja pregovaračkih postupaka javne nabave od 10% u ukupnom broju objavljenih postupaka javne nabave EE sektora za razdoblje 2015. – 2020.
(Izvor: Autor i <https://eojn.nn.hr/Oglasnik/>)

	2015.	2016.	2017.	2018.	2019.	2020.	Ukupno
Broj objavljenih JN	848	916	702	686	740	829	4.721
Pretpostavljena distribucija	5%	5%	5%	5%	5%	5%	
Očekivani broj PPBPO	42	46	35	34	37	41	235

Tablica 31. Izračun Hi kvadrat testa za broj provedenih pregovaračkih postupaka bez prethodne objave i pretpostavljenog broja pregovaračkih postupaka bez prethodne objave EE sektora u razdoblju 2015. – 2020.
(Izvor: Autor i <https://eojn.nn.hr/Oglasnik/>)

	2015.	2016.	2017.	2018.	2019.	2020.	Ukupno
m_i	38	37	25	27	35	34	196
e_i	42	46	35	34	37	41	235
$(m_i - e_i)^2$	16	81	100	49	4	49	
$(m_i - e_i)^2 / e_i$	0,381	1,761	2,857	1,441	0,108	1,195	7,743

m_i = opažene frekvencije

e_i = pretpostavljene frekvencije

Postavljene su sljedeće radne hipoteze:

H_0 ... broj pregovaračkih postupaka bez prethodne objave sukladan je očekivanjima metodologije EK.

H_1 ... broj pregovaračkih postupaka bez prethodne objave nije sukladan očekivanjima metodologije EK.

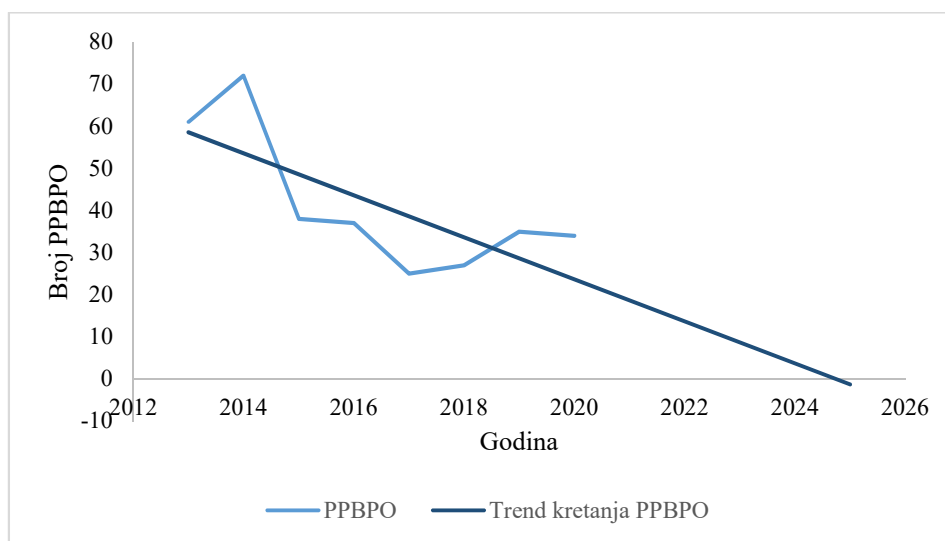
Odabrana je razina značajnosti (signifikantnosti) = 5% ($\alpha = 0,05$) i provođenje testa sukladnosti.

Stupanj slobode iznosi $Df = k - 1 = 5$

Teorijska vrijednost $\chi^2_{0,05} = 11,070$

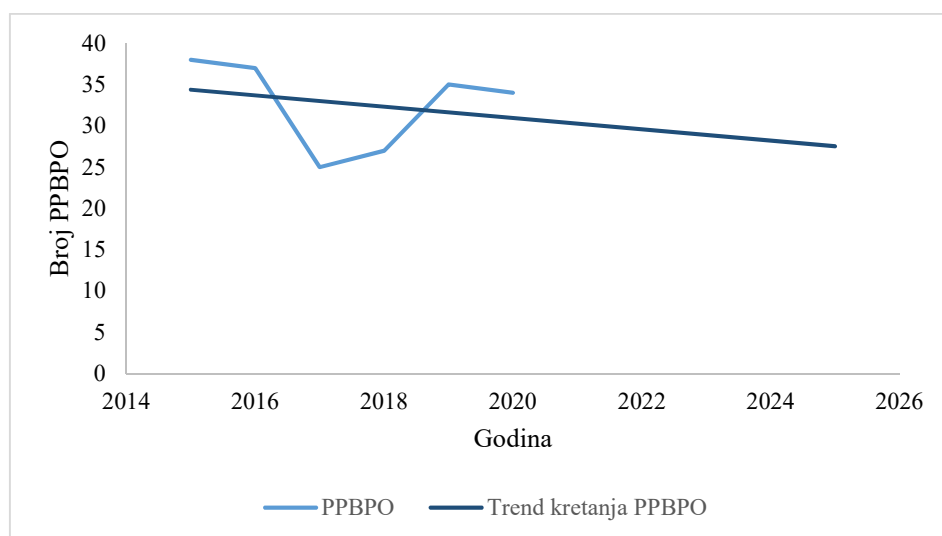
Izračunom je utvrđena testovna veličina $\chi^2 = 7,743$. Izračunata testovna veličina manja je od teorijske vrijednosti hi-kvadrat testa te se nul hipoteza na razini značajnosti 5% prihvaća, odnosno broj pregovaračkih postupaka bez prethodne objave sukladan je očekivanjima metodologije EK.

Trendovi također pokazuju smanjenje broja pregovaračkih postupaka bez prethodne objave – Grafikon 17. (za razdoblje 2013. – 2020.) i Grafikon 18. (za razdoblje 2015. – 2020.) te se shodno tome i rezultatu Hi-kvadrat testa za razdoblje 2015. – 2020. može zaključiti da se u ovom smislu postupci javne nabave u EE sektoru provode transparentno i u skladu s očekivanjima EK.



Grafikon 17. Trend kretanja broja pregovaračkih postupaka bez prethodne objave u EE sektoru u razdoblju 2013. – 2025.

(Izvor: <https://eojn.nn.hr/Oglasnik/>)



Grafikon 18. Trend kretanja broja pregovaračkih postupaka bez prethodne objave u EE sektoru u razdoblju 2015. – 2025.

(Izvor: <https://eojn.nn.hr/Oglasnik/>)

5.2.3.3. Postotak objavljivanja

Prema metodologiji EK i godišnjem izvješću koristi se pokazatelj temeljen na BDP-u jer je taj pojam javno najviše poznat i rabljen. Nedostatak ovakvog prikazivanja uspješnosti sustava javne nabave u tome je što BDP ne odražava težinu koju državna potrošnja ima u gospodarstvu pojedine države članice, ali s obzirom na ujednačenost metodologije izračuna BDP-a na razini svih država članica, ovaj indikator ipak daje značajan pokazatelj uspješnosti sustava.

Indikator pokazuje vrijednost nabave oglašene u TED-u, odnosno na razini EU-a, kao udio u BDP-u pojedine države članice. Vrijednost nabave u ovom smislu smatra se vrijednostima sklopljenih ugovora u promatranom razdoblju i objavljenih u TED-u. Viši rezultat indikatora smatra se boljim jer to znači da više ponuditelja može sudjelovati u postupcima što naručiteljima donosi bolju vrijednost za novac. To također znači veću transparentnost jer je više informacija dostupno javnosti. Ovaj pokazatelj odražava vrijednost nacionalne javne nabave koja se oglašava poduzećima tj. dostupnost i otvorenost tržišta javnih nabava.

Godišnja izvješća EK o sustavu javne nabave donose podatke da ovaj indikator na razini RH iznosi prosječno 8% što se prema metodologiji EK smatra dobrim pokazateljem zato što je vrijednost iznad minimalno očekivanih 5%.

Podaci objavljeni u izvješću EK za 2020. godinu odnose se na razdoblje između 2015. i 2018. godine. Razlog je neraspologanja svježijim podacima u kašnjenju objavljivanja tih podataka od strane pojedinih država članica. Međutim, navedeni indikator ima sporu promjenu pa se i podaci za to razdoblje smatraju relevantnima.

Budući da je istraživanje sustava javne nabave u HEP grupi provedeno za razdoblje 2013. – 2020. godine, navedeno je razdoblje upotrijebljeno u analizi i usporedbi s podacima objavljenim na razini RH.

Prema podacima Hrvatske narodne banke (HNB n.d.) BDP RH (Tablica 32.) prema metodi tekućih cijena³² kretao se u sljedećim okvirima:

³² Bruto domaći proizvod (BDP) i temeljni agregati nacionalnih računa izračunati su prema metodologiji Europskog sustava nacionalnih i regionalnih računa (ESA 2010). ESA 2010 europska je verzija svjetskoga metodološkog okvira Sustava nacionalnih računa (SNA 2008). Od rujna 2014. sve zemlje članice Europske unije primjenjuju novu metodologiju. Vidi više *European system of accounts* – ESA 2010. (2013).

Tablica 32. Kretanje BDP-a Republike Hrvatske u razdoblju 2013. – 2020.
(Izvor: Statistička izvješća Hrvatske narodne banke objavljena na <https://www.hnb.hr/statistika/glavni-makroekonomski-indikatori>)

mil.kn

Godina	Vrijednost
2013.	331.990
2014.	335.292
2015.	344.034
2016.	355.920
2017.	372.355
2018.	390.856
2019.	412.228
2020.	378.349

Analiza podataka objavljenih vrijednosti sklopljenih ugovora na razini RH u analiziranom razdoblju ukazuje da sektorski naručitelji imaju značajno manje objavljenih javnih nabava na razini EU-a odnosno u TED-u. Općenito utjecaj sektorskih naručitelja na ukupnu vrijednost javne nabave u RH značajno je manji od utjecaja javnih naručitelja, što prikazuje Tablica 33.

Tablica 33. Vrijednosti sklopljenih ugovora prema vrsti naručitelja i vrijednosnom pragu
 (Izvor: Statistička izvješća Uprave za sustav javne nabave objavljena na
<http://www.javnabava.hr/default.aspx?id=3425>)

mil. kn

Godina	Vrij.prag	Javni		Sektorski		Ukupno
2013.	MV	7.278		3.241		10.519
	VV	14.479		8.150		22.629
	Ukupno	21.757	66%	11.391	34%	33.148
2014.	MV	7.237		3.237		10.474
	VV	14.123		8.279		22.402
	Ukupno	21.360	65%	11.516	35%	32.876
2015.	MV	8.424		3.552		11.976
	VV	13.835		5.299		19.134
	Ukupno	22.259	72%	8.851	28%	31.110
2016.	MV	9.619		3.449		13.068
	VV	16.050		5.443		21.493
	Ukupno	25.669	74%	8.892	26%	34.561
2017.	MV	7.063		1.958		9.021
	VV	17.388		4.631		22.019
	Ukupno	24.451	79%	6.589	21%	31.040
2018.	MV	8.356		2.401		10.757
	VV	20.191		5.649		25.840
	Ukupno	28.547	78%	8.050	22%	36.597
2019.	MV	12.823		2.799		15.622
	VV	20.679		6.732		27.411
	Ukupno	33.502	78%	9.531	22%	43.033
2020.	MV	10.979		3.194		14.173
	VV	18.586		14.310		32.896
	Ukupno	29.565	63%	17.504	37%	47.069
		Prosjek	72%		28%	

Sektorski naručitelji ukupno u sustavu javne nabave RH sudjeluju prosječno s 28% vrijednosti sklopljenih ugovora dok je u odnosu na broj naručitelja koji su sklapali ugovore u promatranom razdoblju sektorskih naručitelja bilo 15% (Tablica 34).

Tablica 34. Broj naručitelja koji su sklapali ugovore prema vrsti naručitelja i vrijednosnom pragu
(Izvor: Statistička izvješća Uprave za sustav javne nabave objavljena na <http://www.javnabava.hr/default.aspx?id=3425>)

Godina	Vrij.prag	Javni		Sektorski		Ukupno
2013	MV	14.150		3.677		17.827
	VV	3.679		519		4.198
	Ukupno	17.829	81%	4.196	19%	22.025
2014	MV	10.588		2.726		13.314
	VV	1.349		261		1.610
	Ukupno	11.937	80%	2.987	20%	14.924
2015	MV	11.472		2.248		13.720
	VV	1.524		241		1.765
	Ukupno	12.996	84%	2.489	16%	15.485
2016	MV	10.028		2.145		12.173
	VV	1.449		216		1.665
	Ukupno	11.477	83%	2.361	17%	13.838
2017	MV	8.175		1.666		9.841
	VV	1.365		202		1.567
	Ukupno	9.540	84%	1.868	16%	11.408
2018	MV	10.444		1.917		12.361
	VV	5.379		372		5.751
	Ukupno	15.823	87%	2.289	13%	18.112
2019	MV	13.401		1.958		15.359
	VV	8.467		528		8.995
	Ukupno	21.868	90%	2.486	10%	24.354
2020	MV	12.589		1.954		14.543
	VV	7.791		613		8.404
	Ukupno	20.380	89%	2.567	11%	22.947
		Prosjeck	85%		15%	

Od ukupnog broja sektorskih naručitelja u odnosu na sveukupni broj naručitelja koji su sklapali ugovore prosječno svega 2% (odnosno prosječno godišnje njih 369) objavljivalo je javne nabave u TED-u. Ukupna vrijednost sklopljenih ugovora od strane sektorskih naručitelja (i objavljenih u TED-u) iznosi 58.493 mil. kn u odnosu na ukupno objavljenu vrijednost sklopljenih ugovora velike vrijednosti od 193.824 mil. kn što čini 30% ukupne vrijednosti sklopljenih ugovora velike vrijednosti. Prema tome, brojčano je riječ o manjem broju sklopljenih ugovora, ali značajno veće vrijednosti.

Kada se u analizu uvrste podaci iz sklopljenih ugovora EE sektora dobiva se slika koliki utjecaj ima taj sektor u ukupnoj vrijednosti javne nabave, ali i na cjelokupno gospodarstvo RH.

Tablica 35. Vrijednosti sklopljenih ugovora prema vrsti naručitelja i vrijednosnom pragu te društvima EE sektora
 (Izvor: Statistička izvješća Uprave za sustav javne nabave objavljena na <http://www.javnabava.hr/default.aspx?id=3425> i Izvješća o sklopljenim ugovorima objavljena na <https://eojn.nn.hr/Oglasnik/>)

mil. kn

Godina	Vrij.prag	Javni		Sektorski		Ukupno	EE sektor	
2013	MV	7.278		3.241		10.519	769	
	VV	14.479		8.150		22.629	1.210	
	Ukupno	21.757	66%	11.391	34%	33.148	1.978	6%
2014	MV	7.237		3.237		10.474	947	
	VV	14.123		8.279		22.402	1.750	
	Ukupno	21.360	65%	11.516	35%	32.876	2.697	8%
2015	MV	8.424		3.552		11.976	961	
	VV	13.835		5.299		19.134	1.734	
	Ukupno	22.259	72%	8.851	28%	31.110	2.695	9%
2016	MV	9.619		3.449		13.068	937	
	VV	16.050		5.443		21.493	1.424	
	Ukupno	25.669	74%	8.892	26%	34.561	2.361	7%
2017	MV	7.063		1.958		9.021	847	
	VV	17.388		4.631		22.019	1.675	
	Ukupno	24.451	79%	6.589	21%	31.040	2.522	8%
2018	MV	8.356		2.401		10.757	838	
	VV	20.191		5.649		25.840	1.257	
	Ukupno	28.547	78%	8.050	22%	36.597	2.094	6%
2019	MV	12.823		2.799		15.622	830	
	VV	20.679		6.732		27.411	2.312	
	Ukupno	33.502	78%	9.531	22%	43.033	3.142	7%
2020	MV	10.979		3.194		14.173	952	
	VV	18.586		14.310		32.896	1.992	
	Ukupno	29.565	63%	17.504	37%	47.069	2.945	6%
		Prosjeck	72%		28%			7%

Podaci koje prikazuje Tablica 35. jasno ukazuju na ekonomsku snagu EE sektora jer isti sa samo osam trgovačkih društava koje čine EE sektor (efektivno je riječ o četirima društvima koja imaju prevladavajući i značajan utjecaj) prosječno utječe sa 7% na cjelokupni sustav javne nabave u RH, a jednako tako i na vrijednosti svih naručitelja (javnih i sektorskih) koji su obavijesti objavili u TED-u.

Indikator kojeg analizira EK postavlja u omjer sve naručitelje jedne države članice koji su nabave objavili u TED-u i vrijednost BDP-a države članice. Taj je podatak već iznesen u ovom poglavlju, no, ako se u taj omjer stavi vrijednost ukupne nabave odnosno nabave objavljene u TED-u od

strane društava EE sektora dolazi se do podatka koliki je utjecaj EE sektora na taj indikator, odnosno na BDP u cijelosti. Prema podacima koje prikazuje Tablica 36. vrijednost ovog indikatora za EE sektor prosječno je 0,46%, odnosno ukupna vrijednost javne nabave EE sektora ima utjecaj od prosječno najmanje 0,70% BDP-a RH.

Tablica 36. Odnos ukupnih vrijednosti sklopljenih ugovora EE sektora i BDP-a RH u razdoblju 2013. – 2020.
(Izvor: <https://eojn.nn.hr/Oglasnik/> i <https://www.hnb.hr/statistika/glavni-makroekonomski-indikatori>)

mil. kn

	2013.	2014.	2015.	2016.	2017.	2018.	2019.	2020.	Prosjek
MV	769	947	961	937	847	838	830	952	885
VV	1.210	1.750	1.734	1.424	1.675	1.257	2.312	1.992	1.669
Ukupno	1.978	2.697	2.695	2.361	2.522	2.094	3.142	2.945	2.554
BDP	331.990	335.292	344.034	355.920	372.355	390.856	412.228	378.349	365.128
MV/BDP	0,23%	0,28%	0,28%	0,26%	0,23%	0,21%	0,20%	0,25%	0,24%
VV/BDP	0,36%	0,52%	0,50%	0,40%	0,45%	0,32%	0,56%	0,53%	0,46%
Ukupno/BDP	0,60%	0,80%	0,78%	0,66%	0,68%	0,54%	0,76%	0,78%	0,70%

Međusobni utjecaj odnosno povezanost vrijednosti BDP-a RH i ukupnih vrijednosti sklopljenih ugovora u razdoblju 2013. – 2020. u EE sektoru utvrđen je metodom regresijske i korelacijske analize.

Tablica 37. Ukupne vrijednosti BDP-a RH i sklopljenih ugovora EE sektora u razdoblju 2013. – 2020.
(Izvor: <https://eojn.nn.hr/Oglasnik/> i <https://www.hnb.hr/statistika/glavni-makroekonomski-indikatori>)

mlrd. kn

Godina	Vrijednost BDP-a RH	Vrijednost ugovora EE sektora
	x	y
2013.	331,99	1,98
2014.	335,29	2,70
2015.	344,03	2,70
2016.	355,92	2,36
2017.	372,36	2,52
2018.	390,86	2,09
2019.	412,23	3,14
2020.	378,35	2,94
Ukupno	2.921,02	20,43

Tablica 38. prikazuje parametre regresijskog modela za ukupne vrijednosti BDP-a RH i sklopljenih ugovora EE sektora u razdoblju 2013. – 2020. izračunate uporabom MS Excel funkcije *Data Analysis – Regression* na razini značajnosti $\alpha=0,05$.

Tablica 38. Parametri regresijske analize ukupnih vrijednosti sklopljenih ugovora EE sektora i BDP-a RH u razdoblju 2013. – 2020.
(Izvor: Autor)

<i>Regression Statistics</i>	
Multiple R	0,433482413
R Square	0,187907003
Adjusted R Square	0,05255817
Standard Error	0,38933389
Observations	8

ANOVA					
	<i>df</i>	<i>SS</i>	<i>MS</i>	<i>F</i>	<i>Significance F</i>
Regression	1	0,210442216	0,210442216	1,388316387	0,283298758
Residual	6	0,909485266	0,151580878		
Total	7	1,119927483			

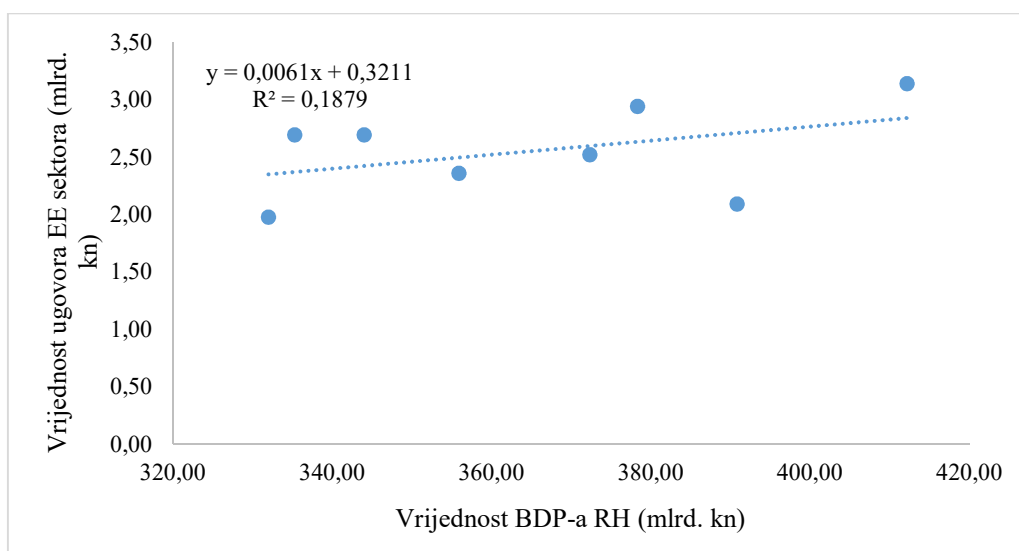
	<i>Coefficients</i>	<i>Standard Error</i>	<i>t Stat</i>	<i>P-value</i>	<i>Lower 95%</i>	<i>Upper 95%</i>
Intercept	0,321057704	1,900343433	0,168947201	0,871389909	-4,328915164	4,971030571
Vrijednost BDP-a RH	0,006116301	0,005190924	1,178268385	0,283298758	-0,006585431	0,018818034

Dijagram rasipanja (Grafikon 19. prema podacima koje prikazuje Tablica 38.) ukazuje kako navedene dvije varijable (nezavisna varijabla – BDP RH i zavisna varijabla – ukupne vrijednosti sklopljenih ugovora EE sektora) u vremenskom razdoblju od 2013. – 2020. imaju pozitivnu statističku vezu odnosno međusobni linearni odnos prikazan linearnim modelom regresije $\hat{y} = ax + b = 0,0061x + 0,3211$. Koeficijent determinacije navedenog modela iznosi $R^2=0,1879$ (*R Square*) što prema Chadockovoj ljestvici ukazuje na slabu linearnu zavisnost. Postavljenim linearnim regresijskim modelom može se reprezentativno protumačiti svega 18,79% statističkih veza između ove dvije varijable jer toliki postotak točaka pada na regresijsku liniju, odnosno 18,79% varijacija y-vrijednosti oko srednje vrijednosti objašnjeno je x-vrijednostima.

Pearsonov koeficijent korelacije u ovom modelu iznosi 0,4335 (*Multiple R*), što ukazuje na relativno slabu pozitivnu linearnu korelaciju između vrijednosti BDP-a RH i ukupnih vrijednosti sklopljenih ugovora EE sektora.

Pouzdanost modela ocijenjena je putem izračunate vrijednosti značajnosti F koja iznosi 0,2833 (*Significance F*), što je veće od zadane razine značajnosti modela $\alpha=0,05$ te zbog toga rezultat ovog testa statistički nije značajan. P-vrijednost koeficijenta x iznosi 0,2833 (*P-value*) te je također veći od zadane razine značajnosti $\alpha=0,05$ pa i rezultat ovog testa statistički nije značajan. Shodno

navedenim podacima zaključuje se da postavljeni linearni model regresije $\hat{y} = ax+b = -499,07x + 3.281,7$ nije pouzdan. Standardna pogreška regresije kao apsolutni pokazatelj reprezentativnosti regresijskog modela iznosi 0,3893 (*Standard Error*), što odgovara udaljenosti promatranih vrijednosti od linije koja je rezultat regresijske analize, odnosno tolike mogu biti prosječne varijacije stvarnih vrijednosti zavisne varijable u odnosu na očekivane regresijske vrijednosti. Interval pouzdanosti koeficijenta x na razni pouzdanosti od 95% nalazi se unutar raspona od -0,0066 (*Lower 95%*) do 0,0188 (*Upper 95%*), odnosno može se zaključiti da je stvarni populacijski parametar unutar ovog raspona.



Grafikon 19. Vrijednost BDP-a RH i ukupne vrijednosti sklopljenih ugovora EE sektora u razdoblju 2013. – 2020. – dijagram rasipanja
(Izvor: <https://eojn.nn.hr/Oglasnik/>)

Regresijski model u ovom slučaju ne pokazuje pouzdani model tumačenja statističkih veza između vrijednosti BDP-a RH i vrijednosti sklopljenih ugovora, dok Pearsonov koeficijent korelacije ukazuje da ipak postoji određena povezanost tih varijabli iako je ona relativno slaba. Vrijednost ugovora EE sektora proizašlih iz sustava javne nabave doista nema prevelikog utjecaja na BDP RH (svega prosječno 0,70%), ali isti nije niti zanemariv s obzirom na apsolutne iznose. EE sektor u smislu utjecaja na BDP treba promatrati i iz drugih aspekata, poput ukupno ostvarenih prihoda i rashoda gdje je taj utjecaj ipak značajniji od utjecaja samog sustava javne nabave EE sektora.

5.2.3.4. Zastupljenost malih i srednjih poduzetnika (SME contractors)

Indikator pokazuje koliko subjekata koji su sklopili ugovore u promatranom razdoblju su mali i srednji poduzetnici.

Definicija MSP-a prema Preporuci Komisije od 6. svibnja 2003. o definiciji mikropoduzeća, malih i srednjih poduzeća određuje kriterije koji se uzimaju u obzir prilikom određivanja koje poduzeće se smatra MSP-om. Ti kriteriji su: „broj zaposlenika, godišnji promet i ukupna godišnja bilanca. Kategorijom mikro, malih i srednjih poduzeća obuhvaćena su poduzeća koja imaju manje od 250 zaposlenih i poduzeća čiji godišnji promet ne premašuje 50 milijuna eura ili čija godišnja bilanca ne premašuje 43 milijuna eura“ (Europska komisija, 2003). Davis (u: Piga i Treumer, 2013) navodi da mala i srednja poduzeća imaju sve važniju ulogu u mnogim gospodarstvima, iako njihov utjecaj na tržišta nije velik, njihova veličina im može dati konkurentsku prednost. Nadalje, smatra kako je osnovni razlog njihove fleksibilnosti odgovora na tržištu u tome što nemaju krute, sofisticirane i složene organizacijske strukture.

Prema metodologiji EK poželjni su visoki postoci jer većina tvrtki u EU spada u ovu kategoriju. Niski postoci mogli bi ukazivati na prepreke koje sprečavaju manje tvrtke da sudjeluju u postupcima nabave (npr. birokracija, javni natječaji koji su pristrani protiv manjih tvrtki ili tvrtkama sa niskim kapacitetima da se natječu).

Upravno na ovaj problem ukazuje i Davis (u: Piga i Treumer, 2013) koji navodi probleme oko nejednakosti administrativnog opterećenja što mogu biti nepremostive prepreke za mala i srednja poduzeća. Davis (u: Piga i Treumer, 2013) naglašava da je važno imati na umu da mala i srednja poduzeća u mnogim postupcima javne nabave mogu ponuditi najbolju robu i usluge po konkurentskim cijenama, donoseći uštede poreznim obveznicima, odnosno uštede u javom financijskom sektoru.

Prema izvješću EK za razdoblje 2017. – 2020.³³ u sustavu javne nabave RH prema ovom indikatoru sklopljeno je prosječno 51% ugovora sa MSP, što je dobar znak jer RH smješta u EU prosjek, ali još uvijek nije postignut cilj od barem 60% ugovora dodijeljenih MSP na što smjera metodologija EK.

Analizom sklopljenih ugovora u EE sektoru utvrđeno je da prosječno 68% ugovora sa društvima EE sektora sklapaju mali i srednji poduzetnici³⁴ što je izvrstan rezultat i znatno bolji od prosjeka

³³ Op.a. Izvješće EK sadrži podatke jedino za navedeno razdoblje 2017. – 2020., dostupno na https://single-market-scoreboard.ec.europa.eu/policy_areas/public-procurement_en

³⁴ Op.a. Prilikom analize podataka objavljenih u izvješćima o sklopljenim ugovorima objavljenim na EOJN uočeno da su pojedina poduzeća u nekim postupcima označena kao MSP, a u nekim postupcima kao veliko poduzeće. Problem

RH. Tablica 39. donosi analitički prikaz broja sklopljenih ugovora u društvima EE sektora i broja ugovora dodijeljenih malim i srednjim poduzetnicima. Navedena tablica prikazuje podatke samo za razdoblje 2017. – 2020. godine i to za postupke provedene prema pravilima ZJN 2016. jer izvješća koja su objavljivana za sklopljene ugovore provedene prema pravilima ZJN iz 2011. godine ne sadrže podatke o tome da li su ponuditelji MSP-ovi, odnosno ne sadrže podatke uopće o tom statusu poduzetnika.

Tablica 39. Broj sklopljenih ugovora EE sektora i broj ugovora sklopljenih s MSP
(Izvor: <https://eojn.nn.hr/Oglasnik/>)

	2017.			2018.			2019.			2020.		
	Broj sklopljenih ugovora	MSP	%	Broj sklopljenih ugovora	MSP	%	Broj sklopljenih ugovora	MSP	%	Broj sklopljenih ugovora	MSP	%
HEP d.d.	32	25	78%	72	45	63%	85	56	66%	118	55	47%
HEP ODS d.o.o.	283	220	78%	417	297	71%	477	344	72%	428	280	65%
HOPS d.o.o.	78	51	65%	216	135	63%	194	108	56%	221	154	70%
HEP Proizvodnja d.o.o.	65	39	60%	211	145	69%	182	133	73%	310	187	60%
TE Plomin d.o.o.	0	0	0%	0	0	0%	0	0	0%	0	0	0%
HEP Elektra d.o.o.	7	3	43%	1	1	0%	0	0	0%	0	0	0%
HEP ESCO d.o.o.	0	0	0%	0	0	0%	1	1	100%	2	2	100%
HEP Opskrba d.o.o.	0	0	0%	0	0	0%	0	0	0%	0	0	0%
Ukupno	465	338	73%	917	623	68%	939	642	68%	1.079	678	63%

Prema odredbama relevantnih direktiva „javna nabava trebala bi biti prilagođena potrebama malih i srednjih poduzeća (MSP-ova). U tu svrhu trebalo bi jasno predvidjeti da se ugovori mogu dijeliti u grupe. Takva razdioba mogla bi se izvršiti na kvantitativnoj osnovi, kako bi veličina pojedinih ugovora bila bolje prilagođena kapacitetima malih i srednjih poduzeća ili na kvalitativnoj osnovi, u skladu s različitim djelatnostima i specijalizacijama koje su obuhvaćene, kako bi se sadržaj pojedinih ugovora bolje prilagodio specijaliziranim sektorima malih i srednjih poduzeća ili bio u skladu s različitim naknadnim fazama projekta“ (Direktiva 2014/24/EU, paragraf 78.; Direktiva 2014/25/EC, paragraf 87.).

je uočen u iznimno malom broju slučajeva što nema utjecaj na konačne zaključke. Također je utvrđeno da navedeni podatak upisuju sami gospodarski subjekti prilikom predaje ponude te naručitelji ne mogu promijeniti podatke prilikom objave svojih izvješća.

„U istu svrhu države članice trebale bi biti slobodne staviti na raspolaganje mehanizme za izravna plaćanja podugovarateljima“ (Direktiva 2014/24/EU, paragraf 78.; Direktiva 2014/25/EC, paragraf 87.).

ZJN 2016 jasno uvodi ova pravila u regulatorni okvir s tim što sektorski naručitelji imaju određenu iznimku da nisu obvezni obrazlagati razloge zašto pojedini predmet nabave nije podijeljen u grupe, dok javni naručitelji imaju tu obvezu za postupke velike nabave, odnosno one postupke koji se objavljuju u TED-u.

Obvezu izravnog plaćanja podugovarateljima imaju svi naručitelji sustava javne nabave što je rješenje koje ima djelomično pozitivne aspekte. Iskustva iz početnih godina sustava javne nabave pokazuju da mnogi veći poduzetnici koji su sklapali ugovore i davali dijelove istih ili cijele ugovore u podugovor nisu podmirivali svoje obveze ili su značajno kasnili u podmirivanju istih prema podugovarateljima koji su u pravilu srednji, mali i mikro poduzetnici. Negativni aspekti se pojavljuju u iskustvima naručitelja s obzirom da veći poduzetnici često na gradilišta dovode obrtnike, mikro i mala poduzeća te u značajnom broju izbjegavaju navedeno prijaviti naručitelju. Naručitelji su u takvim situacijama onemogućeni u primjeni obveze izravnog plaćanja ukoliko podugovaratelji nisu navedeni u ugovoru između naručitelja i izvođača. Ovakvo postupanje dovodi do situacija da naručitelji svjesno propuste primjenu ovih zakonskih odredbi jer se, u protivnom, moraju upustiti u pravne procedure sklapanja dodatka ugovoru za svakog podugovaratelja koji se pojavi na gradilištu što je vrlo često kompliciran i dugotrajan postupak, a u pitanju su poslovi od male vrijednosti i kratkog trajanja.

Budući da indikator kojeg analizira izvješće EK prikazuje broj sklopljenih ugovora sa MSP u odnosu sa ukupnim brojem sklopljenih ugovora, a kako bi se dobio još bolji pregled utjecaja sustava javne nabave EE sektora na MSP, analizirani su podaci o iznosima sklopljenih ugovora. Navedena analiza u kojoj su u odnos stavljeni ukupni iznosi sklopljenih ugovora u EE sektoru u razdoblju 2017. – 2020. (8,9 mlrd. kn) i iznosi sklopljenih ugovora EE sektora sa MSP-ovima (4,7 mlrd. kn) pokazuje da je vrijednost sklopljenih ugovora sa MSP-ovima na razini od 52% (Tablica 40.), što je nešto manje od broja sklopljenih ugovora, ali i dalje se ovaj rezultat smatra vrlo povoljnim i pozitivnim u utjecaju na razvoj MSP-ova.

Tablica 40. Vrijednosti sklopljenih ugovora EE sektora i vrijednosti ugovora sklopljenih s MSP po društvima EE sektora
(Izvor: <https://eojn.nn.hr/Oglasnik/>)

mil. kn

	2017.			2018.			2019.			2020.		
	Ukupni iznos ugovora	MSP	Nisu MSP	Ukupni iznos ugovora	MSP	Nisu MSP	Ukupni iznos ugovora	MSP	Nisu MSP	Ukupni iznos ugovora	MSP	Nisu MSP
HEP d.d.	313	242	71	355	188	167	635	349	285	963	337	626
HEP ODS d.o.o.	283	193	90	578	370	208	1.017	671	346	804	524	280
HOPS d.o.o.	203	86	117	656	273	383	676	199	477	671	344	327
HEP Proizvodnja d.o.o.	55	32	23	443	232	211	649	279	370	597	305	292
TE Plomin d.o.o.	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
HEP Elektra d.o.o.	11	8	2	22	22	0	0	0	0	0	0	0
HEP ESCO d.o.o.	0	0	0	0	0	0	4	4	0	3	3	0
HEP Opskrba d.o.o.	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Ukupno	865	562	303	2.055	1.085	969	2.977	1.498	1.479	3.039	1.513	1.525

Međusobni utjecaj odnosno povezanost ukupnih vrijednosti sklopljenih ugovora u razdoblju 2017. – 2020. u EE sektoru i vrijednosti ugovora sklopljenih sa MSP utvrđen je metodom regresijske i korelacijske analize.

Tablica 41. Ukupne vrijednosti sklopljenih ugovora EE sektora i vrijednosti ugovora sklopljenih s MSP u razdoblju 2017. – 2020.
(Izvor: <https://eojn.nn.hr/Oglasnik/>)

mil. kn

Godina	Ukupna vrijednost ugovora	Vrijednost ugovora MSP
	x	y
2017.	865	562
2018.	2.055	1.085
2019.	2.977	1.498
2020.	3.039	1.513
Ukupno	8.935	4.659

Tablica 42. prikazuje parametre regresijskog modela za ukupne vrijednosti sklopljenih ugovora EE sektora i vrijednosti ugovora sklopljenih sa MSP u razdoblju 2017. – 2020. izračunate uporabom MS Excel funkcije *Data Analysis – Regression* na razini značajnosti $\alpha=0,05$.

Tablica 42. Parametri regresijske analize ukupnih vrijednosti sklopljenih ugovora EE sektora i vrijednosti ugovora sklopljenih s MSP u razdoblju 2017. – 2020.
(Izvor: Autor)

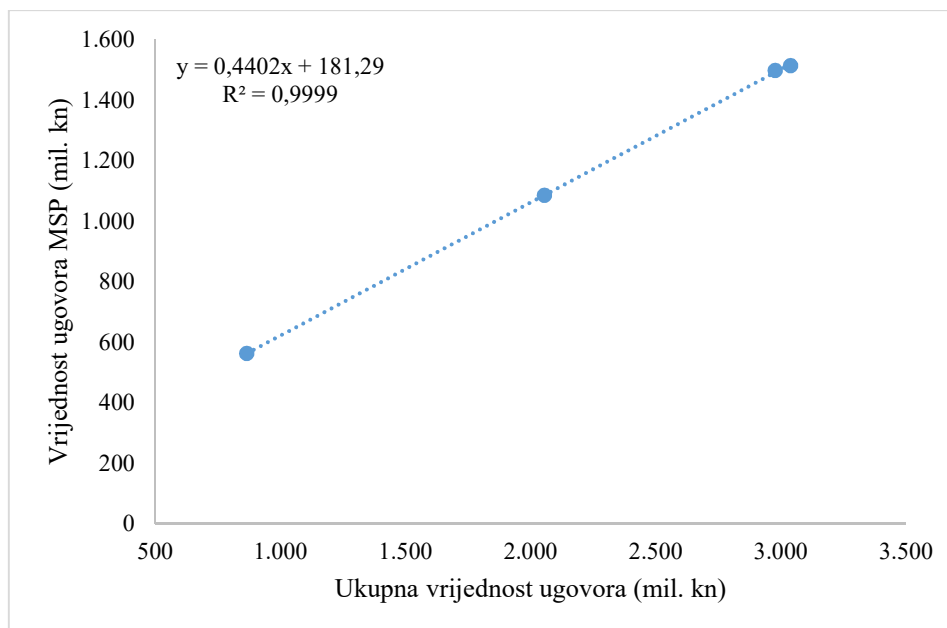
<i>Regression Statistics</i>	
Multiple R	0,999940823
R Square	0,999881649
Adjusted R Square	0,999822474
Standard Error	5,968817401
Observations	4

ANOVA					
	<i>df</i>	<i>SS</i>	<i>MS</i>	<i>F</i>	<i>Significance F</i>
Regression	1	601983,7116	601983,7116	16896,94358	5,9177E-05
Residual	2	71,25356234	35,62678117		
Total	3	602054,9651			

	<i>Coefficients</i>	<i>Standard Error</i>	<i>t Stat</i>	<i>P-value</i>	<i>Lower 95%</i>	<i>Upper 95%</i>
Intercept	181,2887215	8,132456446	22,29200029	0,002006289	146,2975856	216,2798574
Ukupni iznos ugovora	0,440231294	0,003386701	129,988244	5,9177E-05	0,425659496	0,454803092

Dijagram rasipanja (Grafikon 20. prema podacima koje prikazuje Tablica 42.) ukazuje kako navedene dvije varijable (nezavisna varijabla - ukupne vrijednosti sklopljenih ugovora EE sektora i zavisna varijabla – vrijednosti ugovora sklopljenih sa MSP) u vremenskom razdoblju od 2017. – 2020. imaju pozitivnu statističku vezu odnosno međusobni linearni odnos prikazan linearnim modelom regresije $\hat{y} = ax+b = 0,4402x + 181,29$. Koeficijent determinacije iznosi $R^2=0,9999$ (*R Square*) što prema Chadockovoj ljestvici ukazuje na gotovo potpunu linearnu zavisnost. Postavljenim linearnim regresijskim modelom može se reprezentativno protumačiti 99,99% statističkih odnosa između ove dvije varijable jer toliki postotak točaka pada na regresijsku liniju, odnosno 99,99% varijacija y-vrijednosti oko srednje vrijednosti objašnjeno je x-vrijednostima.

Pearsonov koeficijent korelacije iznosi 0,9999 (*Multiple R*) što ukazuje na gotovo potpunu pozitivnu korelaciju između ukupnih vrijednosti sklopljenih ugovora EE sektora i vrijednosti ugovora sklopljenih sa MSP u razdoblju 2017. – 2020.



Grafikon 20. Ukupne vrijednosti sklopljenih ugovora EE sektora i vrijednosti ugovora sklopljenih s MSP u razdoblju 2017. – 2020. – dijagram rasipanja
(Izvor: <https://eojn.nn.hr/Oglasnik/>)

Pouzdanost modela ocijenjena je putem izračunate vrijednosti značajnosti F koja iznosi 0,000059 (*Significance F*) što je manje od zadane razine značajnosti modela $\alpha=0,05$ te je zbog toga rezultat ovog testa statistički značajan. P-vrijednost koeficijenta x iznosi 0,000059 (*P-value*) te je također manji od zadane razine značajnosti $\alpha=0,05$ pa je i rezultat ovog testa statistički značajan. Shodno navedenim podacima zaključuje se da je postavljeni linearni model regresije $\hat{y} = ax+b = 0,4402x - 181,29$ pouzdan. Standardna pogreška regresije kao apsolutni pokazatelj reprezentativnosti regresijskog modela iznosi 5,9688 (*Standard Error*) što odgovara udaljenosti promatranih vrijednosti od linije koja je rezultat regresijske analize, odnosno tolike mogu biti prosječne varijacije stvarnih vrijednosti zavisne varijable u odnosu na očekivane regresijske vrijednosti. Interval pouzdanosti koeficijenta x na razni pouzdanosti od 95% nalazi se unutar raspona od 0,4257 (*Lower 95%*) do 0,4548 (*Upper 95%*), odnosno može se zaključiti da je stvarni populacijski parametar unutar ovog raspona.

5.2.3.5. Postotak ponuda primljenih od malih i srednjih poduzetnika

Prema metodologiji EK za ovaj indikator poželjni su visoki postoci (više od 80%) dok se prihvatljivim smatra sve iznad 60% ponuda primljenih od MSP-ova. Hrvatska tijekom perioda zadnje četiri godine (za koje postoje podaci u izvješćima) bilježi podatke koji ukazuju da ovaj indikator na razini nacionalnog sustava javne nabave nije zadovoljavajući i koji u prosjeku iznosi 51%.

Javni EE sektor u RH tu pokazuje značajno bolje rezultate (Tablica 43.) s obzirom da je istraživanje pokazalo da je od ukupno 6.903 primljene ponuda od strane MSP-ova dostavljeno 4.663 ponude odnosno 68% ponuda bile su ponude MSP-ova. Navedeni pokazatelj znači da se dokumentacije o nabavi pripremaju prilično transparentno u smislu mogućnosti sudjelovanja MSP-ova, ali i da prostora za napredak još ima, a kako bi se i unutar EE sektora dosegao cilj EK odnosno da bude više od 80% ponuda od strane MSP-ova.

Tablica 43. Ukupni broj ponuda u sklopljenim ugovorima EE sektora i broj ponuda MSP po društvima EE sektora u razdoblju 2017. – 2020.

(Izvor: <https://eojn.nn.hr/Oglasnik/>)

	2017.			2018.			2019.			2020.		
	Ukupni broj ponuda	Ponude MSP-ova	%	Ukupni broj ponuda	Ponude MSP-ova	%	Ukupni broj ponuda	Ponude MSP-ova	%	Ukupni broj ponuda	Ponude MSP-ova	%
HEP d.d.	54	42	78%	134	80	60%	166	92	55%	191	112	59%
HEP ODS d.o.o.	803	565	70%	979	661	68%	937	656	70%	801	562	70%
HOPS d.o.o.	111	76	68%	364	221	61%	294	172	59%	385	266	69%
HEP Proizvodnja d.o.o.	114	70	61%	533	369	69%	340	224	66%	660	465	70%
TE Plomin d.o.o.	0	0	0%	0	0	0%	0	0	0%	0	0	0%
HEP Elektra d.o.o.	25	21	84%	6	5	83%	0	0	0%	0	0	0%
HEP ESCO d.o.o.	0	0	0%	0	0	0%	2	0	0%	4	4	100%
HEP Opskrba d.o.o.	0	0	0%	0	0	0%	0	0	0%	0	0	0%
Ukupno	1.107	774	70%	2.016	1.336	66%	1.739	1.144	66%	2.041	1.409	69%

Međusobni utjecaj odnosno povezanost ukupnog broja ponuda i broja ponuda MSP u razdoblju 2017. – 2020. u EE sektoru utvrđen je metodom regresijske i korelacijske analize.

Tablica 44. Ukupni broj ponuda u sklopljenim ugovorima EE sektora i broj ponuda MSP EE sektora u razdoblju 2017. – 2020.

(Izvor: <https://eojn.nn.hr/Oglasnik/>)

Godina	Ukupni broj ponuda	Broj ponuda MSP
	x	y
2017.	1.107	774
2018.	2.016	1.336
2019.	1.739	1.144
2020.	2.041	1.409
Ukupno	6.903	4.663

Tablica 45. prikazuje parametre regresijskog modela za ukupni broj ponuda u sklopljenim ugovorima EE sektora i broja ponuda MSP u razdoblju 2017. – 2020. izračunate uporabom MS Excel funkcije *Data Analysis – Regression* na razini značajnosti $\alpha=0,05$.

Tablica 45. Parametri regresijske analize ukupnog broja ponuda u sklopljenim ugovorima EE sektora i broja ponuda MSP u razdoblju 2017. – 2020.
(Izvor: Autor)

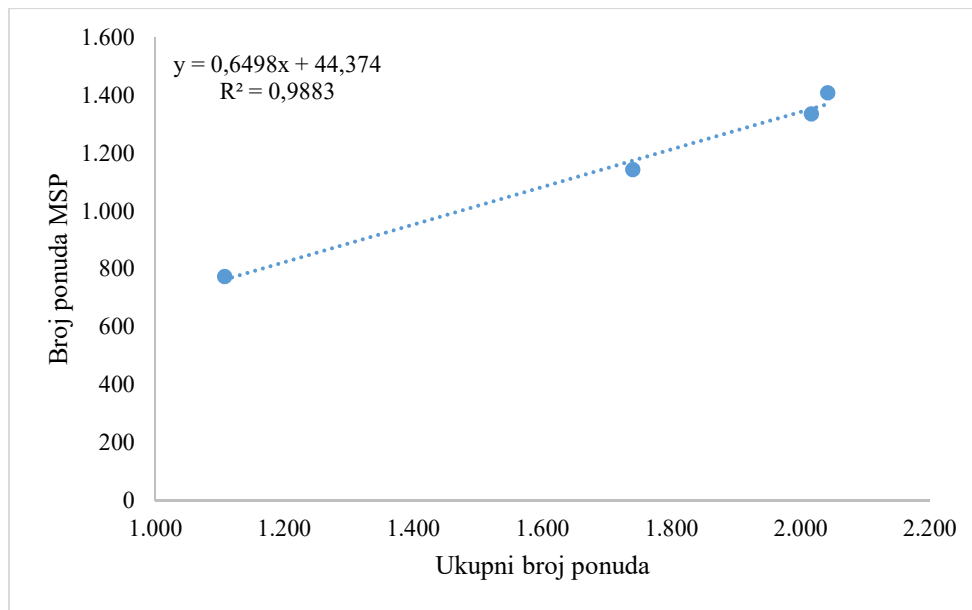
<i>Regression Statistics</i>	
Multiple R	0,994118142
R Square	0,98827088
Adjusted R Square	0,982406319
Standard Error	37,6801138
Observations	4

ANOVA					
	<i>df</i>	<i>SS</i>	<i>MS</i>	<i>F</i>	<i>Significance F</i>
Regression	1	239257,168	239257,168	168,5157689	0,005881858
Residual	2	2839,581953	1419,790976		
Total	3	242096,75			

	<i>Coefficients</i>	<i>Standard Error</i>	<i>t Stat</i>	<i>P-value</i>	<i>Lower 95%</i>	<i>Upper 95%</i>
Intercept	44,37442023	88,41412594	0,501892879	0,665545669	-336,0408601	424,7897005
Ukupni broj ponuda	0,649790282	0,050055631	12,98136237	0,005881858	0,434418286	0,865162279

Dijagram rasipanja (Grafikon 21. prema podacima koje prikazuje Tablica 45.) ukazuje kako navedene dvije varijable (nezavisna varijabla - ukupni broj ponuda i zavisna varijabla – ukupni broj ponuda MSP) u vremenskom razdoblju od 2017. – 2020. imaju pozitivnu statističku vezu odnosno međusobni linearni odnos prikazan linearnim modelom regresije $\hat{y} = ax+b = 0,6498x + 44,374$. Koeficijent determinacije iznosi $R^2=0,9883$ (*R Square*) što prema Chadockovoj ljestvici ukazuje na čvrstu (gotovo potpunu) linearnu zavisnost. Postavljenim linearnim regresijskim modelom može se reprezentativno protumačiti 98,83% statističkih odnosa između ove dvije varijable jer toliki postotak točaka pada na regresijsku liniju, odnosno 98,83% varijacija y-vrijednosti oko srednje vrijednosti objašnjeno je x-vrijednostima.

Pearsonov koeficijent korelacije iznosi 0,9941 (*Multiple R*) što ukazuje na gotovo potpunu pozitivnu korelaciju između ukupnog broja ponuda u sklopljenim ugovorima EE sektora i broja ponuda MSP u razdoblju 2017. – 2020.



Grafikon 21. Ukupni broj ponuda u sklopljenim ugovorima EE sektora i broj ponuda MSP u razdoblju 2017. – 2020. – dijagram rasipanja (<https://eojn.nn.hr/Oglasnik/>)

Pouzdanost modela ocijenjena je putem izračunate vrijednosti značajnosti F koja iznosi 0,0059 (*Significance F*) što je manje od zadane razine značajnosti modela $\alpha=0,05$ te je zbog toga rezultat ovog testa statistički značajan. P-vrijednost koeficijenta x iznosi 0,0059 (*P-value*) te je također manji od zadane razine značajnosti $\alpha=0,05$ pa je i rezultat ovog testa statistički značajan. Shodno navedenim podacima zaključuje se da je postavljeni linearni model regresije $\hat{y} = ax+b = 0,6498x + 44,374$ pouzdan. Standardna pogreška regresije kao apsolutni pokazatelj reprezentativnosti regresijskog modela iznosi 37,6801 (*Standard Error*) što odgovara udaljenosti promatranih vrijednosti od linije koja je rezultat regresijske analize, odnosno tolike mogu biti prosječne varijacije stvarnih vrijednosti zavisne varijable u odnosu na očekivane regresijske vrijednosti. Interval pouzdanosti koeficijenta x na razni pouzdanosti od 95% nalazi se unutar raspona od 0,4344 (*Lower 95%*) do 0,8652 (*Upper 95%*), odnosno može se zaključiti da je stvarni populacijski parametar unutar ovog raspona.

5.2.3.6. Zaključno o performansama sustava javne nabave u EE sektoru

Analiza indikatora koji ukazuju na performanse sustava javne nabave u EE sektoru pokazala je da se u cijelom EE sektoru postupci javne nabave provode sukladno zakonskim odredbama kao i temeljnim načelima javne nabave.

Iako se u postupcima javne nabave koje provode naručitelji EE sektora zapaža značajan broj postupaka s jednom ponudom, ne znači nužno da je sustav zatvoren i netransparentan. Riječ je o

dijelu tržišta koje zbog veličine i razvijenosti industrijskog dijela energetskog sektora RH nema većeg broja proizvođača pa iz tog razloga dio postupaka dobiva samo jednu ponudu. U dijelu usluga, nabave roba i radova gdje se traže općenitije dostupne usluge, robe i radovi gotovo uvijek je slučaj da ima više ponuda. Dakle, nije isto nabavljati usluge tjelesne i tehničke zaštite, čišćenja prostora, redovnog građevinskog održavanja, nabave potrošnog materijala ili nabave stručnih inženjerskih usluga, nabave radova za izgradnju visokonaponskih vodova, nabave specijalizirane visokotehnološke opreme za upravljanje sustavom, energetske visokonaponske opreme, energetskih transformatora i sl.

Metodom regresijske analize dokazano je da između broja predmeta nabave u kojima su primljene ponude i broja ponuda u tim predmetima postoji čvrsta linearna zavisnost, odnosno da je broj predmeta s većim brojem ponuda uvijek značajno manji od broja predmeta s manjim brojem ponuda. Regresijska analiza pokazala je da se linearnim modelom regresije $\hat{y} = -499,07x + 3.281,7$ može reprezentativno protumačiti 84,32% statističkih veza između ove dvije varijable. Snažna negativna korelacija dokazana je metodom korelacijske analize odnosno Pearsonovim koeficijentom korelacije koji iznosi -0,9183.

Metodom Hi-kvadrat testa dokazano je da broj predmeta s jednom ponudom nije u skladu s očekivanjima metodologije EK i da naručitelji EE sektora moraju značajno utjecati na načine pripreme DoN u predmetima javne nabave kako bi se broj predmeta s jednom ponudom spustio ispod 20% ukupnog broja predmeta. Kao što je prethodno navedeno, tržište EE sektora je ograničenog karaktera zbog specifičnosti roba, radova i usluga, ali proaktivnom politikom javne nabave društva EE sektora mogu značajnije utjecati na očekivani trend smanjenja broja predmeta s jednom ponudom.

Na transparentnost postupaka značajno utječe i broj postupaka koje naručitelji provode u obliku postupaka bez prethodne objave. Analizom je utvrđeno da naručitelji EE sektora takve postupke koriste samo u hitnim situacijama, a sve u skladu sa zakonskim odredbama i bez bilo kakve zlouporabe.

Metodom regresijske analize dokazano je da između ukupnog broja objavljenih predmeta nabave i broja pregovaračkih postupaka bez prethodne objave postoji srednje jaka linearna zavisnost, odnosno da je ukupni broj objavljenih predmeta nabave i broj objavljenih pregovaračkih postupaka bez prethodne objave imaju linearni međusobni odnos. Regresijska analiza pokazala je da se linearnim modelom regresije $\hat{y} = 0,0528x - 6,0027$ može reprezentativno protumačiti 58,29%

statističkih veza između ovih dviju varijabli. Srednje jaka pozitivna korelacija dokazana je metodom korelacijske analize odnosno Pearsonovim koeficijentom korelacije koji iznosi 0,7635.

Metodom Hi-kvadrat testa dokazano je da je broj pregovaračkih postupaka bez prethodne objave u skladu s metodologijom EK ako se iz analize izuzmu 2013. i 2014. godina, odnosno da se broj takvih predmeta kreće ispod 5% ukupnog broj predmeta, a što potvrđuje i trend kretanja broja pregovaračkih postupaka bez prethodne objave u EE sektoru u razdoblju 2015. – 2020. s predviđanjem do 2025. godine. Podaci za 2013. i 2014. ukazuju da je riječ o *outlier-ima* i da se bez tih dviju godina analizirani podaci ponašaju sukladno očekivanim vrijednostima.

Tijekom analize nije uočeno postojanje namjera kojima bi se na bilo koji način onemogućilo sudjelovanje poduzetnika s EU tržišta. Dakle, svi postupci koji su imali PVN iznad EU pragova pravilno su javno objavljeni u TED-u, što je u skladu s metodologijom i preporukama EK.

Uz sve spomenuto zbog značajnog plasiranja javnih sredstava na tržište bilježi se i utjecaj na BDP RH s obzirom na to da vrijednosti ugovora godišnje dosežu oko 0,7% BDP-a RH.

Metodom korelacijske analize dokazano je da između vrijednosti BDP-a RH i ukupnih vrijednosti sklopljenih ugovora EE sektora postoji veza slabe jakosti i da vrijednost BDP RH i ukupne vrijednosti sklopljenih ugovora EE sektora imaju pozitivan linearni međusobni odnos. Pozitivna korelacija dokazana je Pearsonovim koeficijentom korelacije koji iznosi 0,4335, što ukazuje na relativno slabu korelaciju između vrijednosti BDP-a RH i ukupnih vrijednosti sklopljenih ugovora EE sektora.

Regresijska analiza pokazala je da se linearnim modelom regresije $\hat{y} = 0,0061x + 0,3211$ može reprezentativno protumačiti svega 18,79% statističkih veza između ove dvije varijable, a i po ostalim pokazateljima regresijske analize zaključuje se da postavljeni regresijski model nije pouzdan, stoga se jedino rezultatom korelacijske analize može ukazati na međusobnu vezu.

Transparentnost i efikasnost postupaka ima izravan utjecaj na društva EE sektora da pokreću nove investicije i provode redovno održavanje EE postrojenja i cjelokupnog sustava nužnog za funkcioniranje EE sektora. Veliki infrastrukturni projekti kakvi se često provode u EE sektoru svakako su jedan od pokretača razvoja gospodarstva RH. Osobiti utjecaj investicija i redovnog održavanja za koje naručitelji EE sektora provode postupke javne nabave izražen je prema malom i srednjem poduzetništvu. Društva EE sektora transparentno i efikasno omogućavaju malim i srednjim poduzetnicima da sudjeluju u postupcima javne nabave (68% ponuda u razdoblju 2017. – 2020. ponude su MSP-ova) te s njima sklapaju mnogobrojne i financijski vrijedne ugovore

(prema podacima iz analize cca 68% ugovora u razdoblju 2017. – 2020. sklopljeno je s MSP). Svemu tome u prilog govore podaci dobiveni tijekom istraživanja i analize prikupljenih podataka.

Metodom regresijske analize dokazano je da između ukupnih vrijednosti sklopljenih ugovora EE sektora i vrijednosti ugovora sklopljenih s MSP u razdoblju 2017. – 2020. postoji snažna pozitivna korelacija i da imaju pozitivan linearni međusobni odnos. Regresijska analiza pokazala je da se linearnim modelom regresije $\hat{y} = 0,4402x + 181,29$ može reprezentativno protumačiti 99,99% statističkih veza između ove dvije varijable dok dijela koji se ne može protumačiti postavljenim modelom gotovo da niti nema. Gotovo potpuna pozitivna korelacija između ukupnih vrijednosti sklopljenih ugovora EE sektora i vrijednosti ugovora sklopljenih sa MSP u razdoblju 2017. – 2020. dokazana je metodom korelacijske analize odnosno Pearsonovim koeficijentom korelacije koji iznosi 0,9999.

Metodom regresijske analize dokazano je da između broja ponuda u sklopljenim ugovorima EE sektora i broja ponuda MSP po društvima EE sektora u razdoblju 2017. – 2020. postoji snažna pozitivna korelacija i da imaju pozitivan linearni međusobni odnos. Regresijska analiza pokazala je da se linearnim modelom regresije $\hat{y} = 0,6498x + 44,37$ može reprezentativno protumačiti 98,83% statističkih veza između ove dvije varijable. Pearsonov koeficijent korelacije iznosi 0,9941, što ukazuje na gotovo potpunu pozitivnu korelaciju između broja ponuda u sklopljenim ugovorima EE sektora i broja ponuda MSP po društvima EE sektora u razdoblju 2017. – 2020.

Transparentnost i efikasnost postupaka javne nabave prije svega se očituje u pravilnom provođenju postupaka sukladno zakonskim odredbama, ali dodatno se očituje i kroz indikatore koje EK nadzire s ciljem poboljšanja cjelokupnog sustava javne nabave. Iako određeni indikatori u sustavu javne nabave EE sektora pokazuju da postoje manja odstupanja od očekivanja EK, nisu uočene anomalije koje bi ukazivale na ciljanu netransparentnost i neefikasnost sustava. Ugovaranje investicijskih infrastrukturnih projekata u EE sektoru nije moguće bez postupaka javne nabave stoga dokazane poveznice vezane uz transparentnost i efikasnost postupaka javne nabave dovode u vezu i uspješnost ugovaranja investicijskih infrastrukturnih projekata. Kroz same postupke javne nabave u EE sektoru ugovaraju se značajni iznosi financijskih sredstava te je i dokazanim poveznicama s kretanjima BDP-a RH kao i utjecaja na MSP dokazano da sustav javne nabave ima značajnu ulogu i u tim segmentima.

Svime što je navedeno **dokazan je veći dio radne hipoteze H1**: Transparentni i efikasni postupci javne nabave omogućuju elektroenergetskom sektoru investiranje u infrastrukturne projekte koji

su pokretač razvoja gospodarstva Republike Hrvatske. Investicije u elektroenergetskom sektoru imaju značajan utjecaj na kretanje BDP-a i iznimno bitan utjecaj na malo i srednje poduzetništvo. Utjecaj javne nabave na likvidnost i dokazivanje tog dijela hipoteze H1 obrađeno je u poglavlju 5.6. Utjecaj javne nabave EE sektora na likvidnost ponuditelja.

5.3. Utjecaj unutarnjeg tržišta EU na postupke javne nabave EE sektora

Unutarnje tržište EU-a kao i politika usklađivanja regulatornog okvira omogućilo je svim poduzetnicima na području EU-a ravnopravno sudjelovanje na tržištu roba, radova i usluga. Sve države članice dužne su uskladiti nacionalno zakonodavstvo kako bi se primijenila temeljna načela iz javne nabave osobito u smislu nediskriminacije poduzetnika iz drugih država članica.

Na razini RH statistička izvješća bilježe podatke za vrijeme od 2017. godine i pokazuju da je vrijednost sklopljenih ugovora sa poduzetnicima iz drugih država članica na razini od 3,65% (2017.), 2,75% (2018.), 7,16% (2019.) do 7,29% (2020.) ukupne vrijednosti sklopljenih ugovora. Ova izvješća obuhvaćaju sve naručitelje koji su u sustavu javne nabave, pa je nemoguće točno odrediti u kojem tržišnom području se pojavljuju poduzetnici iz EU odnosno koji su to poslovi koji su im zanimljivi i prihvatljivi.

Analizom postupaka naručitelja iz područja javnog EE sektora utvrđeno je da u posljednje četiri godine za koje postoje podaci u izvješćima nije bilo značajnijeg pojavljivanja poduzetnika iz EU-a u javnim nadmetanjima. Naime, svega 41 ponudu podnijeli su poduzetnici iz drugih država članica EU-a od ukupno primljene 6.903 ponude, a one su bile zastupljene u svega 33 predmeta javne nabave u kojima su sklopljeni ugovori.

Tablica 46. Ukupni broj ponuda u sklopljenim ugovorima EE sektora i broj ponuda poduzetnika iz EU po društvima EE sektora u razdoblju 2017. – 2020.
(Izvor: <https://eojn.nn.hr/Oglasnik/>)

	2017.			2018.			2019.			2020.		
	Ukupni broj ponuda	Ponude poduzetnika iz EU	%	Ukupni broj ponuda	Ponude poduzetnika iz EU	%	Ukupni broj ponuda	Ponude poduzetnika iz EU	%	Ukupni broj ponuda	Ponude poduzetnika iz EU	%
HEP d.d.	54	0	0,00%	134	1	0,75%	166	1	0,60%	191	5	2,62%
HEP ODS d.o.o.	803	0	0,00%	979	1	0,10%	937	3	0,32%	801	1	0,12%
HOPS d.o.o.	111	0	0,00%	364	1	0,27%	294	0	0,00%	385	0	0,00%
HEP Proizvodnja d.o.o.	114	0	0,00%	533	19	3,56%	340	4	1,18%	660	5	0,76%
TE Plomin d.o.o.	0	0	0,00%	0	0	0,00%	0	0	0,00%	0	0	0,00%
HEP Elektra d.o.o.	25	0	0,00%	6	0	0,00%	0	0	0,00%	0	0	0,00%
HEP ESCO d.o.o.	0	0	0,00%	0	0	0,00%	2	0	0,00%	4	0	0,00%
HEP Opskrba d.o.o.	0	0	0,00%	0	0	0,00%	0	0	0,00%	0	0	0,00%
Ukupno	1.107	0	0,00%	2.016	22	1,09%	1.739	8	0,46%	2.041	11	0,54%

Međusobni utjecaj odnosno povezanost ukupnog broja ponuda u svim predmetima javne nabave i ukupnog broj ponuda poduzetnika iz EU u razdoblju 2017. – 2020. u EE sektoru utvrđen je metodom regresijske i korelacijske analize.

Tablica 47. Ukupni broj ponuda u sklopljenim ugovorima EE sektora i broj ponuda poduzetnika iz EU u razdoblju 2017. – 2020.
(Izvor: <https://eojn.nn.hr/Oglasnik/>)

	Ukupni broj ponuda	Broj ponuda poduzetnika iz EU
	x	y
2017.	1.107	0
2018.	2.016	22
2019.	1.739	8
2020.	2.041	11
Ukupno	6.903	41

Tablica 48. prikazuje parametre regresijskog modela za ukupni broj ponuda u sklopljenim ugovorima EE sektora i broja ponuda poduzetnika iz EU-a u razdoblju 2017. – 2020. izračunate uporabom MS Excel funkcije *Data Analysis – Regression* na razini značajnosti $\alpha=0,05$.

Tablica 48. Parametri regresijske analize ukupnog broja ponuda u sklopljenim ugovorima EE sektora i broja ponuda poduzetnika iz EU u razdoblju 2017. – 2020.
(Izvor: Autor)

<i>Regression Statistics</i>	
Multiple R	0,838852924
R Square	0,703674228
Adjusted R Square	0,555511343
Standard Error	6,070874553
Observations	4

ANOVA					
	<i>df</i>	<i>SS</i>	<i>MS</i>	<i>F</i>	<i>Significance F</i>
Regression	1	175,0389643	175,0389643	4,749328582	0,161147076
Residual	2	73,71103569	36,85551784		
Total	3	248,75			

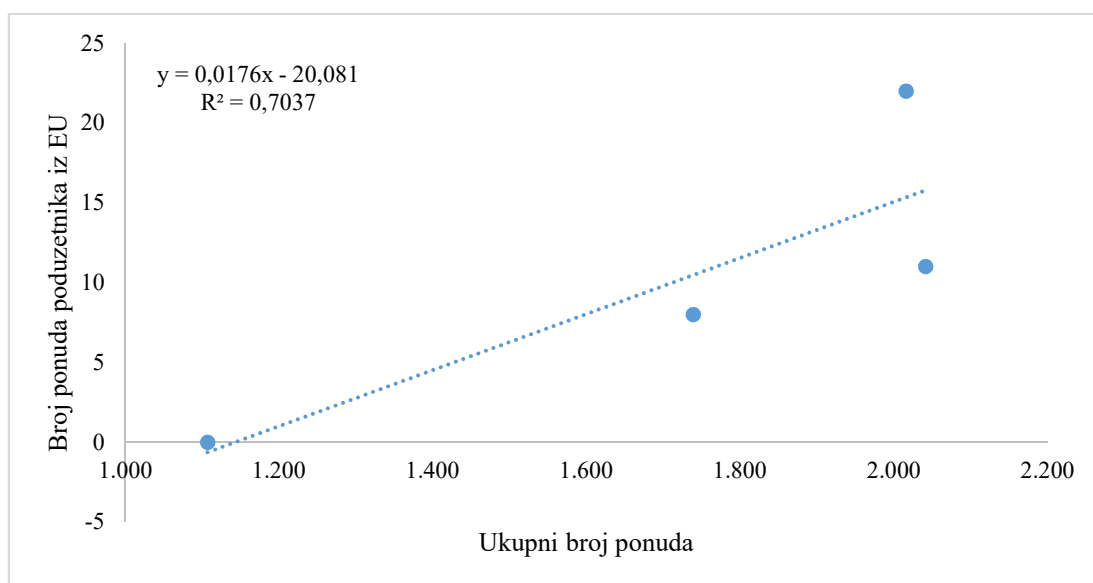
	<i>Coefficients</i>	<i>Standard Error</i>	<i>t Stat</i>	<i>P-value</i>	<i>Lower 95%</i>	<i>Upper 95%</i>
Intercept	-20,08094788	14,24494284	-1,409689607	0,294026925	-81,37199007	41,21009431
Ukupni broj ponuda	0,017575517	0,00806477	2,179295433	0,161147076	-0,017124388	0,052275422

Dijagram rasipanja (Grafikon 22. prema podacima koje prikazuje Tablica 48.) ukazuje kako navedene dvije varijable (nezavisna varijabla – ukupni broj ponuda u sklopljenim ugovorima EE sektora i zavisna varijabla – broj ponuda poduzetnika iz EU-a) u vremenskom razdoblju 2017. – 2020. imaju pozitivnu statističku vezu odnosno međusobni linearni odnos prikazan linearnim modelom regresije $\hat{y} = ax+b = 0,0176x - 20,081$. Koeficijent determinacije navedenog modela iznosi $R^2=0,7037$ (*R Square*), što prema Chadockovoj ljestvici ukazuje na čvrstu linearnu zavisnost. Postavljenim linearnim regresijskim modelom može se reprezentativno protumačiti 70,37% statističkih veza između ove dvije varijable jer toliki postotak točaka pada na regresijsku liniju, odnosno 70,37% varijacija y-vrijednosti oko srednje vrijednosti objašnjeno je x-vrijednostima.

Pearsonov koeficijent korelacije u ovom modelu iznosi 0,8388 (*Multiple R*), što ukazuje na jaku pozitivnu korelaciju između ukupnog broja ponuda u sklopljenim ugovorima EE sektora i broja ponuda poduzetnika iz EU u razdoblju 2017. – 2020.

Pouzdanost modela ocijenjena je putem izračunate vrijednosti značajnosti F koja iznosi 0,1611 (*Significance F*), što je veće od zadane razine značajnosti modela $\alpha=0,05$ te zbog toga rezultat ovog testa statistički nije značajan. P-vrijednost koeficijenta x iznosi 0,1611 (*P-value*) te je također veći od zadane razine značajnosti $\alpha=0,05$ pa i rezultat ovog testa statistički nije značajan. Shodno

navedenim podacima zaključuje se da postavljeni linearni model regresije $\hat{y} = ax+b = 0,0176x - 20,081$ nije pouzdan. Standardna pogreška regresije kao apsolutni pokazatelj reprezentativnosti regresijskog modela iznosi 6,0709 (*Standard Error*), što odgovara udaljenosti promatranih vrijednosti od linije koja je rezultat regresijske analize, odnosno tolike mogu biti prosječne varijacije stvarnih vrijednosti zavisne varijable u odnosu na očekivane regresijske vrijednosti. Interval pouzdanosti koeficijenta x na razni pouzdanosti od 95% nalazi se unutar raspona od $-0,0171$ (*Lower 95%*) do $0,0523$ (*Upper 95%*), odnosno može se zaključiti da je stvarni populacijski parametar unutar ovog raspona.



Grafikon 22. Ukupni broj ponuda u sklopljenim ugovorima EE sektora i broj ponuda poduzetnika iz EU u razdoblju 2017. – 2020. – dijagram rasipanja
(Izvor: <https://eojn.nn.hr/Oglasnik/>)

Regresijski model u ovom slučaju ne pokazuje pouzdani model tumačenja statističkih veza između ukupnog broja ponuda u sklopljenim ugovorima EE sektora i broja ponuda poduzetnika iz EU u razdoblju 2017. – 2020., dok Pearsonov koeficijent korelacije (0,8388) ukazuje da ipak postoji snažna pozitivna korelacija između tih varijabli.

Uz aktivno sudjelovanje poduzetnika iz drugih država članica EU-a unutarnje tržište EU-a ima utjecaj na nacionalno tržište putem raznih EU fondova iz kojih je moguće dobiti značajna sredstva osobito u smislu jačanja međusobne povezanosti i prekogranične suradnje. Analizom sklopljenih ugovora EE sektora u RH zaključeno je da društva EE sektora HEP grupe nisu značajno sudjelovala u pridobivanju sredstava iz EU fondova. Naime, u analiziranom četverogodišnjem razdoblju za koje postoje podaci o vezi postupaka javne nabave i EU fondova svega 17 predmeta nabave bilo je povezano s EU fondovima i to dva predmeta u društvu HEP d.d. za projekte *EAST-*

E i 3Smart, za devet predmeta nabave u društvu HOPS d.o.o. za projekt *Implementation of the SINCRO.GRID PCI - Phase 1* i za 6 predmeta u društvu HEP ODS d.o.o. za projekt *Operativni program konkurentnost i kohezija, specifični cilj 4d1: Pilot projekti uvođenja naprednih mreža*. Što se tiče iznosa predmetnih nabava jasno se zaključuje da je riječ o relativno malim iznosima kod društva HEP d.d. (vrijednost sklopljenih ugovora za EAST-E projekt iznosi 870.000,00 kn, a za 3Smart projekt 1.786.675,45 kn), dok je vrijednost sklopljenih ugovora u SINCRO.GRID projektu kojeg je provelo društvo HOPS d.o.o. bila 197.220.532,40 kn. Vrijednost projekta Pilot projekti uvođenja naprednih mreža društva HEP ODS d.o.o. vrijednost sklopljenih ugovora iznosila je 111.284.641,85 kn. Sve zajedno iznosi cca. 311 mil. kn i promatrano u odnosu na ukupne vrijednosti sklopljenih ugovora u EE sektoru riječ je o gotovo zanemarivoj vrijednosti.

Međusobni utjecaj odnosno povezanost ukupnog broja grupa u sklopljenim ugovorima EE sektora i broja ugovora povezanih s EU fondovima u razdoblju 2017. – 2020. utvrđen je metodom regresijske i korelacijske analize.

Tablica 49. Ukupni broj grupa u sklopljenim ugovorima EE sektora i broj ugovora povezanih s EU fondovima u razdoblju 2017. – 2020.
(Izvor: <https://eojn.nn.hr/Oglasnik/>)

Godina	Ukupni broj grupa	Broj ugovora povezanih s EU fondovima
	x	y
2017.	507	3
2018.	1.054	4
2019.	1.083	4
2020.	1.204	11
Ukupno	3.848	22

Tablica 50. prikazuje parametre regresijskog modela za ukupni broj grupa u sklopljenim ugovorima EE sektora i broj ugovora povezanih s EU fondovima u razdoblju 2017. – 2020. izračunate uporabom MS Excel funkcije *Data Analysis – Regression* na razini značajnosti $\alpha=0,05$.

Tablica 50. Parametri regresijske analize za broj grupa u svim predmetima javne nabave i ukupni broj ugovora povezanih s EU fondovima u EE sektoru u razdoblju 2017. – 2020.
(Izvor: Autor)

<i>Regression Statistics</i>	
Multiple R	0,624633983
R Square	0,390167613
Adjusted R Square	0,085251419
Standard Error	3,535755073
Observations	4

ANOVA					
	<i>df</i>	<i>SS</i>	<i>MS</i>	<i>F</i>	<i>Significance F</i>
Regression	1	15,99687212	15,99687212	1,279589674	0,375366017
Residual	2	25,00312788	12,50156394		
Total	3	41			

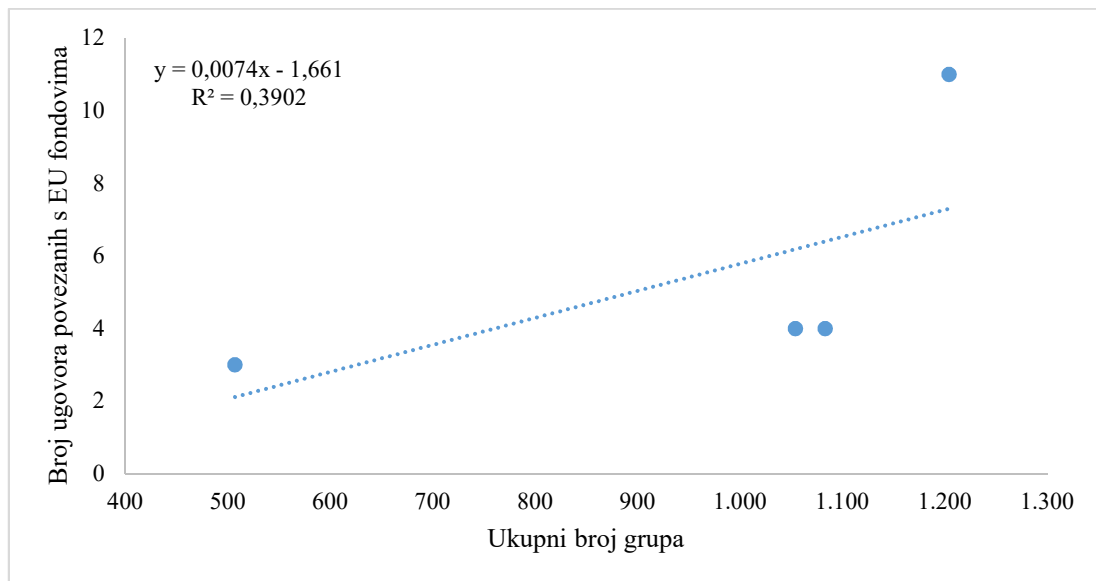
	<i>Coefficients</i>	<i>Standard Error</i>	<i>t Stat</i>	<i>P-value</i>	<i>Lower 95%</i>	<i>Upper 95%</i>
Intercept	-1,661000921	6,572722907	-0,252711235	0,824092596	-29,94114508	26,61914324
Ukupni broj grupa	0,007443868	0,006580567	1,131189495	0,375366017	-0,020870025	0,035757761

Dijagram rasipanja (Grafikon 23. prema podacima koje prikazuje Tablica 50.) ukazuje kako navedene dvije varijable (nezavisna varijabla – ukupni broj grupa u sklopljenim ugovorima EE sektora i zavisna varijabla – broj ugovora povezanih s EU fondovima) u vremenskom razdoblju od 2017. – 2020. imaju pozitivnu statističku vezu odnosno međusobni linearni odnos prikazan linearnim modelom regresije $\hat{y} = ax + b = 0,0074x - 1,661$. Koeficijent determinacije navedenog modela iznosi $R^2 = 0,3902$ (*R Square*), što prema Chadockovoj ljestvici ukazuje na srednje jaku linearnu zavisnost. Postavljenim linearnim regresijskim modelom može se reprezentativno protumačiti 39,02% statističkih veza između ove dvije varijable jer toliki postotak točaka pada na regresijsku liniju, odnosno 39,02% varijacija y-vrijednosti oko srednje vrijednosti objašnjeno je x-vrijednostima. Navedeni podatak ukazuje da postoje drugi utjecajni čimbenici na ove veze, a koji se nalaze izvan postavljenog modela.

Pearsonov koeficijent korelacije u ovom modelu iznosi 0,6246 (*Multiple R*), što ukazuje na srednje jaku pozitivnu korelaciju između ukupnog broja grupa u svim predmetima javne nabave i ukupnog broja ugovora povezanih s EU fondovima u EE sektoru u razdoblju 2017. – 2020.

Pouzdanost modela ocijenjena je putem izračunate vrijednosti značajnosti F (*Significance F*) koja iznosi 0,3754 što je veće od zadane razine značajnosti modela $\alpha = 0,05$ te zbog toga rezultat ovog testa statistički nije značajan. P-vrijednost koeficijenta x iznosi 0,3754 (*P-value*) te je također veći od zadane razine značajnosti $\alpha = 0,05$ pa i rezultat ovog testa statistički nije značajan. Shodno navedenim podacima zaključuje se da postavljeni linearni model regresije $\hat{y} = ax + b = 0,0074x - 1,661$ nije pouzdan. Standardna pogreška regresije kao apsolutni pokazatelj reprezentativnosti

regresijskog modela iznosi 3,5358 (*Standard Error*), što odgovara udaljenosti promatranih vrijednosti od linije koja je rezultat regresijske analize, odnosno tolike mogu biti prosječne varijacije stvarnih vrijednosti zavisne varijable u odnosu na očekivane regresijske vrijednosti. Interval pouzdanosti koeficijenta x na razni pouzdanosti od 95% nalazi se unutar raspona od - 0,0209 (*Lower 95%*) do 0,0358 (*Upper 95%*), odnosno može se zaključiti da je stvarni populacijski parametar unutar ovog raspona.



Grafikon 23. Ukupni broj grupa u svim predmetima javne nabave i ukupni broj ugovora povezanih s EU fondovima u EE sektoru u razdoblju 2017. – 2020. – dijagram rasipanja
(Izvor: <https://eojn.nn.hr/Oglasnik/>)

Regresijski model u ovom slučaju ne pokazuje pouzdani model tumačenja statističkih veza između ukupnog broja grupa u svim predmetima javne nabave i ukupnog broja ugovora povezanih s EU fondovima u EE sektoru u razdoblju 2017. – 2020., dok Pearsonov koeficijent korelacije (0,6246) ukazuje da ipak postoji srednje jaka pozitivna korelacija između tih varijabli.

Prema svemu navedenom jasno se zaključuje da aktivnost EE sektora u smislu dobivanja sredstava iz EU fondova nije dostatna te da se većim angažmanom može doći do značajnijih sredstava, a jednako tako i do većih ulaganja u proizvodna, prijenosna i distribucijska postrojenja.

Promatrajući spomenuta dva aspekta utjecaja unutarnjeg EU tržišta dolazi se do zaključka da EU tržište nema značajan utjecaj na postupke nabave u EE sektoru, međutim taj zaključak ima svoju snagu ako je riječ o nabavi radova i usluga zato što radove i usluge uglavnom izvode tvrtke sa nacionalnog tržišta. Kod isporuke roba slika je nešto drugačija jer je oprema koja se ugrađuje u EE postrojenja specifična i u RH ne postoji značajan broj proizvođača te opreme. Veliki dio

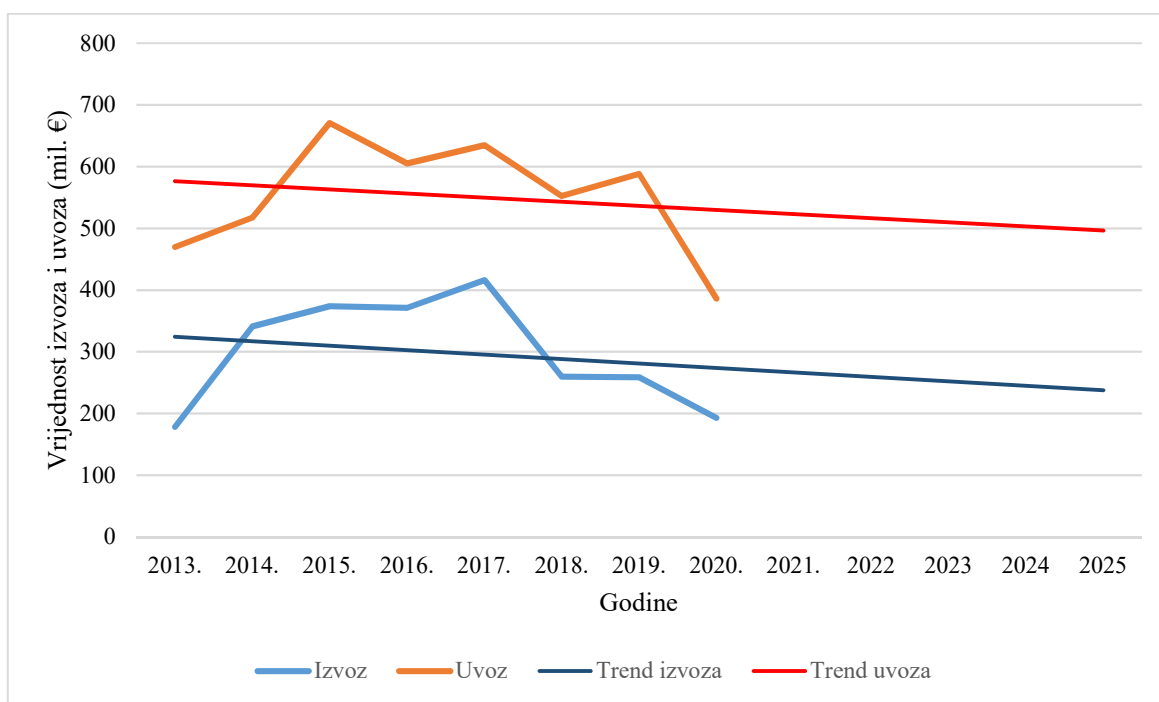
opreme nabavlja se s EU tržišta od svjetski renomiranih proizvođača te je u tom segmentu utjecaj unutarnjeg EU tržišta iznimno značajan. Isporuka roba s EU tržišta na kojem sudjeluje i RH značajno je jednostavnija i s puno manje birokratskih zapreka nego da ista dolazi iz trećih zemalja.

Tablica 51. Izvoz i uvoz u RH prema NKD-u 2007. (proizvodno načelo) za djelatnost opskrbe električnom energijom, plinom, parom i klimatizacijom u razdoblju 2013. – 2020.
(Izvor: https://web.dzs.hr/Hrv_Eng/Pokazatelji)

	2013.	2014.	2015.	2016.	2017.	2018.	2019.	2020.
Izvoz	178	341	374	372	416	260	259	193
Uvoz	470	517	671	605	635	552	588	386

mil. eura

Trendovi kretanja izvoza i uvoza RH u djelatnosti opskrbe električnom energijom, plinom, parom i klimatizacijom u razdoblju 2017. – 2025. ukazuju da izvoz i uvoz imaju silazni trend. Proaktivnom politikom moguće je i poželjno preokrenuti trend izvoza u smjeru porasta, a trend uvoza potrebno je zadržati u smjeru smanjivanja jer je to pokazatelj izvozne konkurentnosti hrvatskog gospodarstva. Izvoz na područje EU-a čini prosječno 66% ukupnog izvoza RH, a uvoz iz država članica EU čini prosječno 78% ukupnog uvoza u promatranom razdoblju. Utjecaj EU tržišta od iznimne je važnosti za RH na što ukazuju analizirani podaci. Analogno tome može se zaključiti da EU tržište ima značajan utjecaj i na tržište EE sektora jer RH ima mali broj proizvođača opreme za tržište elektroenergetike.



Grafikon 24. Trendovi kretanja izvoza i uvoza u RH prema NKD-u 2007. (proizvodno načelo) za djelatnost opskrbe električnom energijom, plinom, parom i klimatizacijom u razdoblju 2013. – 2025.
(Izvor: https://web.dzs.hr/Hrv_Eng/Pokazatelji)

Iz svega navedenog u ovom poglavlju zaključuje se da u potpunosti otvoreno unutarnje tržište EU-a može negativno utjecati na razvoj gospodarstva RH u slučaju da se značajno poveća količina i vrijednost usluga, isporuke roba i izvođenja radova koje izvršavaju poduzetnici iz područja EU, a da pri tom ne koriste i resurse poduzetnika iz RH. To je potencijalna opasnost, ali prema podacima koje generira sustav javne nabave u RH takvih slučajeva je vrlo malo jer u najvećem broju sklopljenih ugovora gotovo uvijek se angažiraju i poduzetnici sa teritorija RH, bilo kao članovi u zajedničkim ponudama, bilo kao podugovaratelji. Negativan utjecaj vidljiv je i u značajno većoj vrijednosti uvoza u odnosu na izvoz, a cilj je barem uravnoteženje međunarodne razmjene, odnosno dovođenja vrijednosti uvoza i izvoza na iste razine.

Metodom regresijske analize nije utvrđena zavisnost između broja ponuda u sklopljenim ugovorima EE sektora i broja ponuda poduzetnika iz EU, kao ni između broja predmeta nabave EE sektora i broja sklopljenih ugovora s poduzetnicima iz EU jer su se regresijski modeli pokazali kao nepouzdana.

Metodom korelacijske analize utvrđena je snažna pozitivna korelacija između broja ponuda u sklopljenim ugovorima EE sektora i broja ponuda poduzetnika iz EU te srednje jaka pozitivna korelacija između broja predmeta nabave EE sektora i broja sklopljenih ugovora s poduzetnicima iz EU. Taj pokazatelj ukazuje da postoji određeni utjecaj EU tržišta na tržište javne nabave RH, ali da isti može biti i značajno veći ukoliko bi se veći broj poduzetnika iz EU-a uključio izravno na tržište javne nabave EE sektora.

Mnogo značajniji je pozitivan efekt unutarnjeg tržišta EU koje omogućuje značajno jednostavnije kretanje roba, kapitala i usluga između država članica kao i pristup izdašnim sredstvima EU fondova kojima mogu pristupiti svi poduzetnici iz RH, a osobito javni i sektorski naručitelji. Svime što je navedeno **dokazana je radna hipoteza H2**: Apsolutno otvoreno unutarnje tržište EU-a može pozitivno i negativno utjecati na razvoj gospodarstva Hrvatske.

5.4. Planiranje razvoja elektroenergetskog sustava i planiranje nabave

Dva društva EE sektora HEP grupe, HOPS d.o.o. i HEP ODS d.o.o., energetske su subjekti koji su sukladno zakonskim odredbama Zakona o energiji i organizacijom samih društava odgovorni za upravljanje, pogon i vođenje, održavanje, razvoj i izgradnju prijenosne i distribucijske elektroenergetske mreže.

„Temeljem Zakona o tržištu električne energije, HOPS kao vlasnik prijenosne mreže 110 kV do 400 kV, dužan je izraditi i donijeti, uz prethodnu suglasnost Hrvatske energetske regulatorne

agencije (HERA), desetogodišnje, trogodišnje i jednogodišnje investicijske planove razvoja prijenosne mreže“ (HOPS, 2019: 1).

Također je odredbama „Zakona o tržištu električne energije, određena odgovornost i dužnost operatora distribucijskog sustava u dijelu planiranja razvoja distribucijske mreže“ koje se, među ostalim, odnosi i na donošenje desetogodišnjeg plana razvoja distribucijske mreže (HEP ODS, 2020: 16).

Oba subjekta redovito donose navedene planove razvoja, pribavljaju potrebne suglasnosti HERA-e i navedene planove javno objavljuju kako bi o istima upoznali sve zainteresirane tržišne subjekte. Planovi razvoja mreže koncipirani su na način da se javnosti objavljuju podaci o planiranim investicijskim ulaganjima u razvoj mreže u narednom razdoblju od 10 godina s detaljnom razradom za početno trogodišnje i jednogodišnje razdoblje. Svake godine planovi se noveliraju uzimajući u obzir niz faktora koji mogu imati utjecaj na proširenja mreže kao i na poboljšanja postojećih elemenata mreže. “Sigurnost opskrbe kupaca, potrebe tržišnih sudionika, zahtjevi za priključak novih korisnika mreže i povećanja priključne snage postojećih korisnika, uobičajene nesigurnosti koje se pojavljuju unutar EES-a, promjene vršnog opterećenja, dopuštena opterećenja elemenata mreže“ i sl. određuju prioritete ulaganja u razvoj mreže (HOPS, 2019: 1).

„Plan razvoja prijenosne mreže u najvećoj je mogućoj mjeri usklađen s prijedlogom ENTSO-ETYNDP 2018 (Ten Year Network Development Plan) kao i prijedlogom ENTSO-E TYNDP 2020, s obzirom da je HOPS punopravni član ENTSO-E“ (HOPS, 2021: 8).

„Prilikom izrade plana razvoja HOPS se rukovodio kriterijima planiranja definiranim u Mrežnim pravilima hrvatskog EES te kriterijima planiranja definiranim od strane ENTSO-E u TYNDP 2018. godine:

- tehnička ocjena projekta: fleksibilnost i elastičnost predloženog rješenja
- troškovi izvedbe projekta: minimalni
- utjecaj na okoliš i sociološki aspekti: minimalni
- sigurnost opskrbe sukladno uvjetima kvalitete opskrbe
- društvena korist i integracija EU tržišta električnom energijom: što veća
- održivost projekta: smanjenje gubitaka prijenosa, minimiziranje emisija CO₂, integracija
- OiE“ (HOPS, 2021: 9).

„Desetogodišnji plan razvoja hrvatske prijenosne mreže obuhvaća izgradnju novih objekata prijenosne mreže te neophodnu revitalizaciju postojećih. Prije donošenja konačnih investicijskih odluka za pojedine objekte provode se dodatna istraživanja njihove tehno-ekonomske opravdanosti izgradnje te mogućnosti izgradnje s obzirom na prostorna, okolišna i druga ograničenja. HOPS također provodi kontinuirana istraživanja ekonomske opravdanosti izgradnje pojedinih objekata prijenosne mreže kroz analize troškova i koristi (CB analize), posebno za veće investicijske projekte procijenjene vrijednosti od nekoliko desetaka milijuna kuna i više“ (HOPS, 2021: 9).

„Ukupni troškovi razvoja i revitalizacije mreže procijenjeni su na temelju sadašnje razine jediničnih cijena visokonaponske opreme (dalekovodi, transformatorske stanice – polja, transformatori, sekundarna oprema, i dr.), određenih temeljem provedenih javnih nabava koje provodi HOPS i ponuda proizvođača opreme i/ili izvođača radova. Ukupna ulaganja u razvoj prijenosne mreže u planu treba shvatiti kao maksimalnu vrijednost ulaganja koju će biti potrebno osigurati u slučaju potpunog ostvarenja svih ulaznih pretpostavki poput porasta opterećenja te izgradnje i priključenja svih prijavljenih korisnika. U stvarnosti neće doći do ostvarenja svih pretpostavki pa će potreban iznos financijskih sredstava biti manji, a realnija procjena dati će se pri svakoj narednoj novelaciji desetogodišnjeg plana razvoja“ (HOPS, 2019: 1 – 2).

Strateške odrednice desetogodišnjih planova „ispunit će se provođenjem sljedećih aktivnosti:

- kontinuirana ulaganja u revitalizaciju, odnosno zamjene i rekonstrukcije, dotrajalih jedinica prijenosne mreže
- ulaganja u izgradnju novih jedinica mreže (vodovi, transformatori, ICT infrastruktura, uređaji za kompenzaciju reaktivne snage, uređaji za regulaciju aktivne snage i ostalo), temeljem kriterija propisanih u Mrežnim pravilima prijenosnog sustava, uz uvažavanje ekonomskih kriterija odnosno minimiziranje uloženih financijskih sredstava
- ulaganja u zahvate koji će omogućiti bolje iskorištavanje postojećih, odnosno izgradnju neophodnih novih, prekograničnih kapaciteta, koristeći naknade prikupljene kroz alokaciju prekograničnih kapaciteta (dražbe)
- primjenu modernih tehnologija u prijenosu električne energije, kao što su visokotemperaturni vodiči malog provjesa 2. generacije (HTLS vodiči) u revitalizaciji i povećanju prijenosne moći postojećih dalekovoda, ugradnja uređaja baziranih na energetskej elektronici (FACTS) ili regulacijskih konvencionalnih uređaja (VSR) za rješavanje problema previsokih napona u prijenosnoj mreži, ugradnja mrežnih

transformatora s mogućnosti zakretanja faza (upravljanje tokovima djelatnih snaga), itd.

- stalno unaprjeđenje i usavršavanje vlastitih kadrova zbog obaveznog aktivnog sudjelovanja u europskim procesima pod okriljem ENTSO-E, te sudjelovanja u ostalim međunarodnim organizacijama (CIGRE, IEEE, i dr.)“ (HOPS, 2019: 3).

„Ekonomska valorizacija odnosno promatranje odnosa između dobiti i troškova izgradnje objekta prijenosne mreže pruža važne informacije u procesu donošenja odluka o pokretanju investicija, ali i u procesu njihova odobravanja sa strane HERA-e. U korist od investicija u prijenosnu mrežu uključena je procjena povećanja sigurnosti napajanja kroz smanjenje očekivanih troškova neisporučene električne energije, dobit od smanjenja gubitaka u mreži te korist od minimiziranja troškova preraspodjele proizvodnje elektrana u sustavu, odnosno tržišne cijene električne energije uslijed redispečinga. Troškovi za svaku pojedinačnu investiciju procijenjeni su na temelju jediničnih cijena visokonaponske opreme i postrojenja. Detaljne ekonomske analize provode se u studijama izvodljivosti za objekte prikazane u predmetnom planu“ (HOPS, 2019: 5).

Prilikom planiranja ulaganja u distribucijsku mrežu „važno je osigurati da svako ulaganje sudjeluje u ostvarenju usvojenih poslovnih ciljeva. Ovim pristupom, zajedno s primjenom metodologije i kriterija planiranja razvoja distribucijske mreže, osigurava se:

- dugoročna opravdanost ulaganja u razvoj i izgradnju distribucijske mreže
- jednak pristup razvoju i izgradnji distribucijske mreže na cijelom području u nadležnosti HEP ODS-a
- razvidnost opsega potrebnih ulaganja“ (HEP ODS, 2019: XIV).

„Primarna svrha desetgodišnjeg plana razvoja distribucijske mreže je utvrđivanje potrebnog opsega ulaganja s ciljem uravnoteženog i učinkovitog razvoja distribucijske mreže, uz uvažavanje početnog stanja distribucijske mreže i okruženja, a u skladu sa zakonskom propisima, regulatornim zahtjevima i postavljenim poslovnim ciljevima“ (HEP ODS, 2019: 30).

„Izradom desetgodišnjeg plana razvoja stvaraju se preduvjeti za:

- pravodobno planiranje i osiguranje izvora financiranja
- tipizaciju postrojenja i vodova te njihovih elemenata
- učinkovitu pripremu izgradnje objekata
- pravodobno usuglašavanje dinamike i nadležnosti u izgradnji susretnih objekata operatora prijenosne i distribucijske mreže

- bolje planiranje aktivnosti korisnika mreže, pružatelja ostalih javnih usluga, gospodarskih subjekata (proizvođači opreme, pružatelji usluga i dr.), državnih i lokalnih tijela
- učinkovitije građenje infrastrukture
- pravodobno utvrđivanje ulaznih podataka za izmjene i dopune dokumenata prostornog planiranja“ (HEP ODS, 2019: 30).

Plan razvoja prijenosne mreže koji izrađuje HOPS također vodi računa o zajedničkim (susretnim) objektima s HEP ODS-om koji su usklađeni između dva operatora. Na temelju tih planova usklađen je i način financiranja izgradnje ili rekonstrukcije pojedinih dijelova tih susretnih postrojenja.

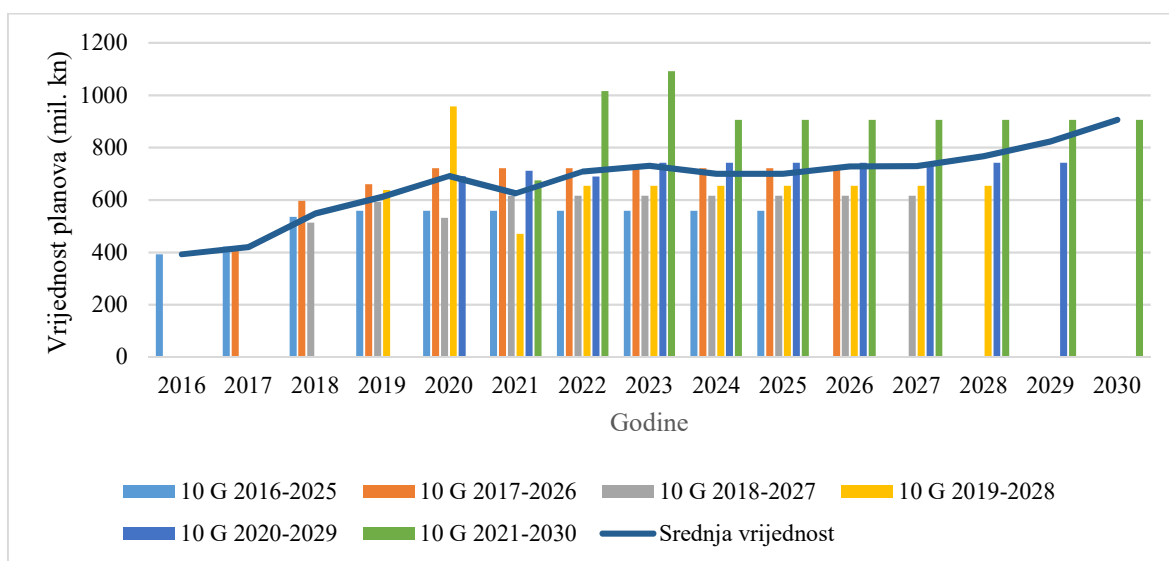
Iz svega navedenog jasno se zaključuje da ta dva društva imaju iznimno veliku tehničku povezanost, ali na određeni način i poslovnu povezanost. Oba društva imaju istog vlasnika, a značajna poveznica su i poslovni ciljevi koja oba društva moraju ostvarivati. To je prije svega sigurnost opskrbe potrošača koja se postiže pouzdanošću elektroenergetskog sustava zbog redovitog ulaganja u razvoj i održavanje uz ugradnju visokokvalitetnih komponenti sustava. Time se postiže i bolja kvaliteta električne energija koja se isporučuje potrošačima. Uz stabilne iznose godišnjih investicijskih ulaganja u nova postrojenja i rekonstrukcije postojećih te uz ulaganja u redovno održavanje postrojenja (što se računovodstveno evidentira kao trošak poslovanja poslovne godine u kojoj je nastao) očekuje se i održavanje stabilne cijene električne energije. Naime, značajnim odstupanjima u negativnom smjeru ulaganja odnosno u smanjenju investicija i održavanja u dijelu razdoblja, u srednjoročnom razdoblju mogu se očekivati značajniji kvarovi u mreži što u konačnici dovodi i do potrebe za kasnijim većim iznosima ulaganja. Osnovni su prihodi tih društava iz mrežarine, odnosno od pruženih usluga prijenosa i distribucije električne energije, a mrežarina je sastavni dio cijene električne energije koju plaćaju krajnji potrošači, stoga bi neuravnoteženo ulaganje u srednjoročnom i dugoročnom razdoblju izazvalo nužne korekcije cijene električne energije.

Analizom planova razvoja prijenosne i distribucijske mreže³⁵ utvrđeno je da oba društva imaju planirana značajna investicijska ulaganja u elektroenergetsku mrežu. U promatranom razdoblju za koje postoje planovi razvoja, a isti se odnose i na razdoblje u kojem je provedena analiza vrijednosti javnih nabava uočava se da su godišnja investicijska ulaganja u HOPS-u prosječno na

³⁵ Op.a. Planovi razvoja oba društva javno su dostupni za razdoblja koje počinju od 2016. godine te su shodno tome podaci analizirani za razdoblje 2016. – 2020.

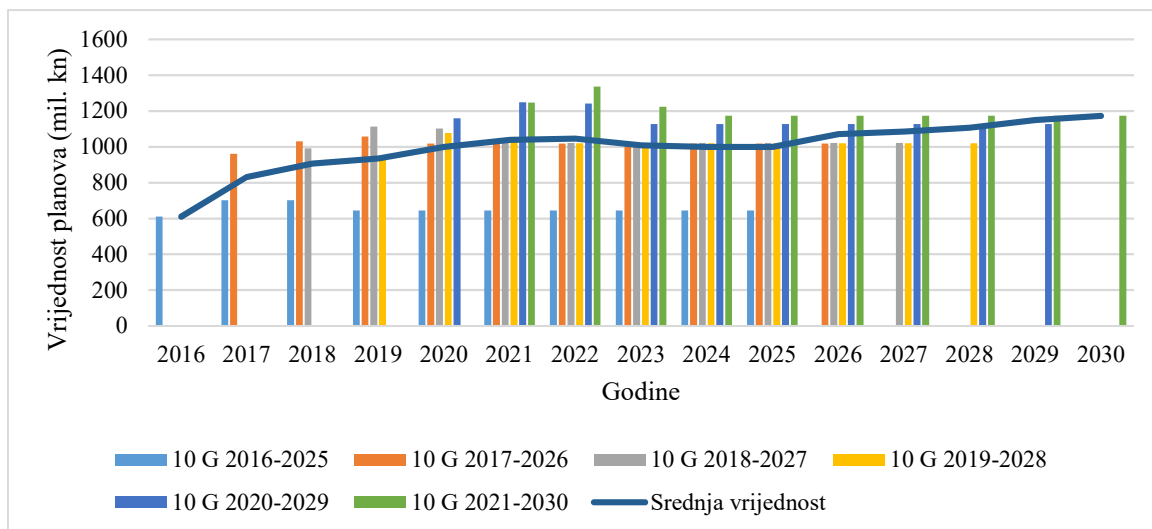
razini 672 mil. kn godišnje uz standardnu devijaciju od 132 mil. kn, a prosječna ulaganja u HEP ODS-u iznose 998 mil. kn godišnje uz standardnu devijaciju od 135 mil. kn.

Grafikon 25. prikazuje trend kretanja vrijednosti desetogodišnjih (10G) planova razvoja prijenosne mreže. Kako se 10G planovi svake godine noveliraju i usklađuju sa stvarnim stanjem i potrebama EE sustava uočavaju se određene oscilacije u planiranim iznosima investicijskih ulaganja. Navedene oscilacije nisu dobre za tržište jer ukazuju na određene nesigurnosti koje se mogu dogoditi tijekom kratkoročnog i srednjoročnog razdoblja. Kao što je već prethodno u ovom radu spomenuto, značajan dio opreme koja se ugrađuje u EE postrojenja nije klasična trgovačka roba i ista se u najvećem dijelu proizvodi po narudžbi i potrebno je određeno vrijeme za njezinu proizvodnju. Npr. ukoliko se nabavlja energetska transformator, nužno je voditi računa o vremenu potrebnom za provedbu postupka javne nabave, vremenu potrebnom da tvornica osigura potrebni materijal, termine u proizvodnom procesu, vrijeme potrebno za proizvodnju i konačno vrijeme za potrebnu ugradnju na lokaciji EE objekta. Takva je odstupanja nužno smanjiti na najmanju prihvatljivu razinu jer ista imaju dvosmjerni utjecaj – na tržišne subjekte da mogu planirati svoje poslovne aktivnosti i resurse, ali jednako tako i na društvo/naručitelja koji planira jer i naručitelj mora osigurati sve potrebne resurse za postizanje poslovnog cilja zadanog u predmetnom 10G planu. Budući da se u 10G planu detaljno obrađuje nastupajuće trogodišnje razdoblje sa točnim projekcijama iznosa planiranih ulaganja isto je točno prikazano na grafičkom prikazu, dok se za sedmogodišnje razdoblje koje nastupa iza prve tri godine iznos objavljuje u ukupnom iznosu za tih sedam godina u grafičkom prikazu je sedmogodišnji iznos linearno raspodijeljen na tih sedam godina.



Grafikon 25. Planirane vrijednosti investicijskih ulaganja u HOPS d.o.o. u razdoblju od 2016. – 2030.
(Izvor: Desetogodišnji planovi razvoja HOPS d.o.o.)

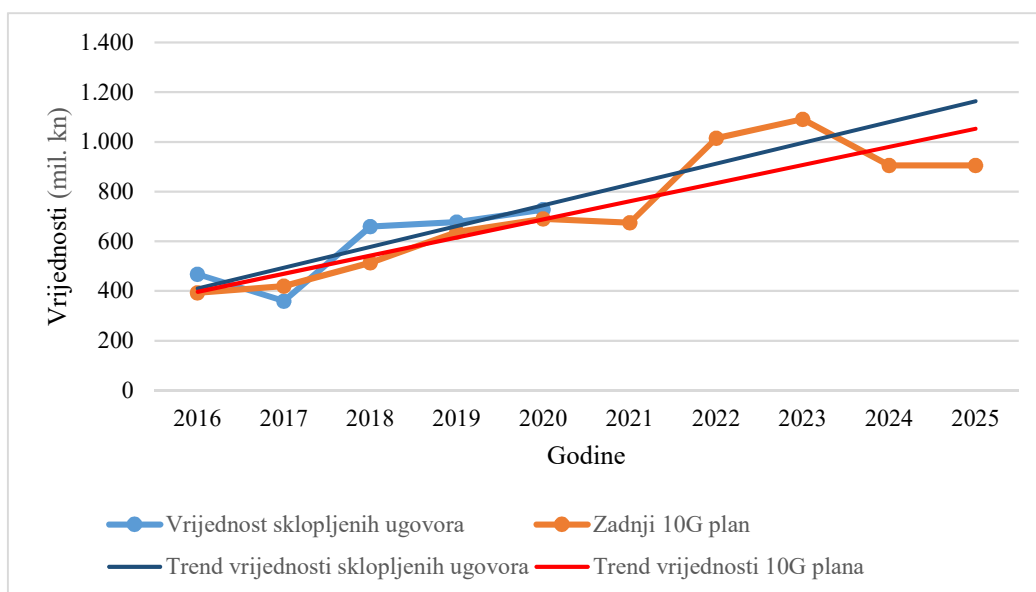
Plan razvoja distribucijske mreže grafički prikazuje Grafikon 26. i u njemu su spomenute neuravnoteženosti u planiranim iznosima nešto manje nego kod operatora prijenosnog sustava.



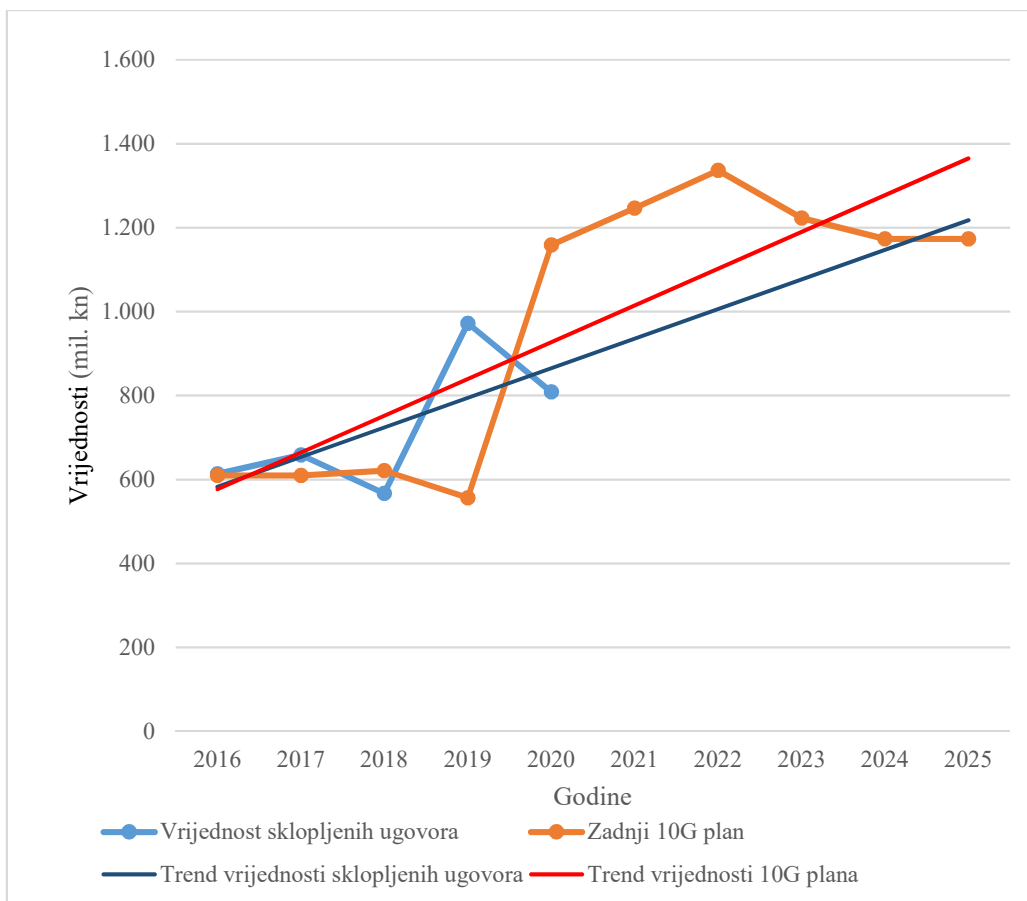
Grafikon 26. Planirane vrijednosti investicijskih ulaganja u HEP ODS d.o.o u razdoblju od 2016. – 2030. (Izvor: Desetogodišnji planovi razvoja HEP ODS d.o.o.)

Objavljeni desetogodišnji planovi razvoja mreže jedini su planovi koje EE sektor javno objavljuje, a sadrže informacije među ostalim i o planiranim financijskim (investicijskim) ulaganjima. Naime, sukladno odredbama ZJN 2016 sektorski naručitelji nisu obvezni objavljivati planove nabave (kako to ZJN 2016 propisuje za javne naručitelje) pa shodno tome niti naručitelji EE sektora ne objavljuju svoje planove nabave koristeći se tom zakonskom mogućnosti. Stoga zainteresirani potencijalni ponuditelji mogu jedino iz 10G planova dobiti informacije o mogućim postupcima javne nabave i njihovima očekivanim procijenjenim vrijednostima, ali do same objave javnih nadmetanja ne mogu pouzdano znati o kojim predmetima i vrijednostima se radi. Svaka stavka 10G plana ne mora nužno značiti da je riječ samo o jednom predmetu nabave, već ista može biti podijeljena u više predmeta nabave, ovisno o procjeni i odluci naručitelja. 10G planovi razvoja mreže dobri su pokazatelji o planiranim javnim nabavama jer se više od 95% vrijednosti 10G planova mora ugovoriti postupcima javnih nabava, ali je važno napomenuti da je riječ o samo dva EE subjekta koji izrađuju spomenute 10G planova razvoja. Ostali subjekti EE sektora nisu dužni izrađivati 10G planove pa shodno tome nemaju što ni objaviti javnosti, a kada se analiziraju vrijednosti sklopljenih ugovora tih društava uočava se da se radi o značajnim iznosima. Iako ZJN 2016 ne zahtjeva od sektorskih naručitelju objavu planova nabave zbog primjene temeljnih načela javne nabave, bilo bi poželjno i preporučljivo da svi sektorski naručitelji objavljuju svoje planove nabave kako bi time potakli razvoj poduzetništva jer mnogi bi poduzetnici imali pravovremenu informaciju o planiranim vrijednostima i vremenu pokretanja pojedinog postupka javne nabave.

Usporednom analizom objavljenih 10G planova razvoja mreže i vrijednosti sklopljenih ugovora (Grafikon 27. i Grafikon 28.) s trendovima vrijednosti u narednom petogodišnjem razdoblju utvrđeno je da postoji korelacija između tih vrijednosti. Naime, Pearsonov koeficijent korelacije između vrijednosti planova razvoja mreže i vrijednosti sklopljenih ugovora u društvu HOPS d.o.o. iznosi 0,8813 što ukazuje na jaku pozitivnu korelaciju, dok kod društva HEP ODS d.o.o. Pearsonov koeficijent između vrijednosti planova razvoja mreže i vrijednosti sklopljenih ugovora iznosi 0,1902 te isti ukazuje da između te dvije varijable postoji neznatna pozitivna korelacija. Dodatno je potrebno spomenuti da se u vrijednosti sklopljenih ugovora dio vrijednosti odnosi na redovni plan održavanja postrojenja koji se ne smatra investicijama već računovodstvenim troškom razdoblja u kojem je trošak nastao. Iz iskustva subjekata EE sektora omjer je vrijednosti sklopljenih ugovora koji se odnose na investicije i redovni plan održavanja cca 80% su investicije, a cca 20% trošak održavanja. Iz grafičkih prikaza uočava se da vrijednost sklopljenih ugovora prati trend 10G plana ili ima nešto veću vrijednost. Jedan je od razloga već spomenuti plan održavanja (za predmete koji su ugovarani putem javne nabave), a drugi je razlog da se neki ugovori sklapaju na razdoblje od nekoliko godina, dok su u 10G planu navedena osigurana sredstva za predmetne ugovore.



Grafikon 27. Planirane vrijednosti investicijskih ulaganja i vrijednosti sklopljenih ugovora u HOPS d.o.o. u razdoblju od 2016. – 2020. i trend budućeg petogodišnjeg razdoblja
(Izvor: Desetogodišnji planovi razvoja HOPS d.o.o. i <https://eojn.nn.hr/Oglasnik/>)



Grafikon 28. Planirane vrijednosti investicijskih ulaganja i vrijednosti sklopljenih ugovora u HEP ODS d.o.o u razdoblju od 2016. – 2020. i trend budućeg petogodišnjeg razdoblja
(Izvor: Desetogodišnji planovi razvoja HEP ODS d.o.o. i <https://eojn.nn.hr/Oglasnik/>)

Analiza navedenih podataka dokazuje da se najveći dio ugovora vezanih uz investicije i plan održavanja u EE sektoru sklapa putem postupaka javne nabave, a manji dio putem postupaka jednostavne nabave koja je regulirana javno objavljenim internim aktima društava i drugim zakonima RH.

Društva EE sektora HOPS d.o.o. i HEP ODS d.o.o. javno objavljuju svoje planove razvoja no ostala društva EE sektora ne izrađuju takve planove, a ni jedno društvo nije obvezno niti javno objavljivati godišnje planove nabave. Trgovačka društva EE sektora obvezna su objavljivati financijske izvještaje o poslovanju te podatke o sklopljenim ugovorima proisteklim iz javne nabave.

Međusobni utjecaj odnosno povezanost vrijednosti investicijskih ulaganja i vrijednosti sklopljenih ugovora u razdoblju 2013. – 2020. u EE sektoru utvrđen je metodom regresijske i korelacijske analize.

Tablica 52. Vrijednosti investicijskih ulaganja i sklopljenih ugovora EE sektora u razdoblju 2013. – 2020.
(Izvor: Godišnja financijska izvješća HEP grupe i <https://eojn.nn.hr/Oglasnik/>)

Godina	Investicije u nekretnine, postrojenja i opremu	Ugovoreno po godinama
	x	y
2013.	2.167	2.072
2014.	2.064	2.771
2015.	2.528	2.841
2016.	2.589	2.500
2017.	2.432	2.654
2018.	2.376	2.389
2019.	3.387	3.151
2020.	4.342	3.495
Ukupno	21.885	21.873
Prosjek	2.736	2.734
St.dev.	713	416

Tablica 53. prikazuje parametre regresijskog modela za vrijednosti investicijskih ulaganja i sklopljenih ugovora EE sektora u razdoblju 2013. – 2020. izračunate uporabom MS Excel funkcije *Data Analysis – Regression* na razini značajnosti $\alpha=0,05$.

Tablica 53. Parametri regresijske analize vrijednosti investicijskih ulaganja i sklopljenih ugovora EE sektora u razdoblju 2013. – 2020.
(Izvor: Autor)

<i>Regression Statistics</i>	
Multiple R	0,845722168
R Square	0,715245985
Adjusted R Square	0,667786982
Standard Error	256,3031634
Observations	8

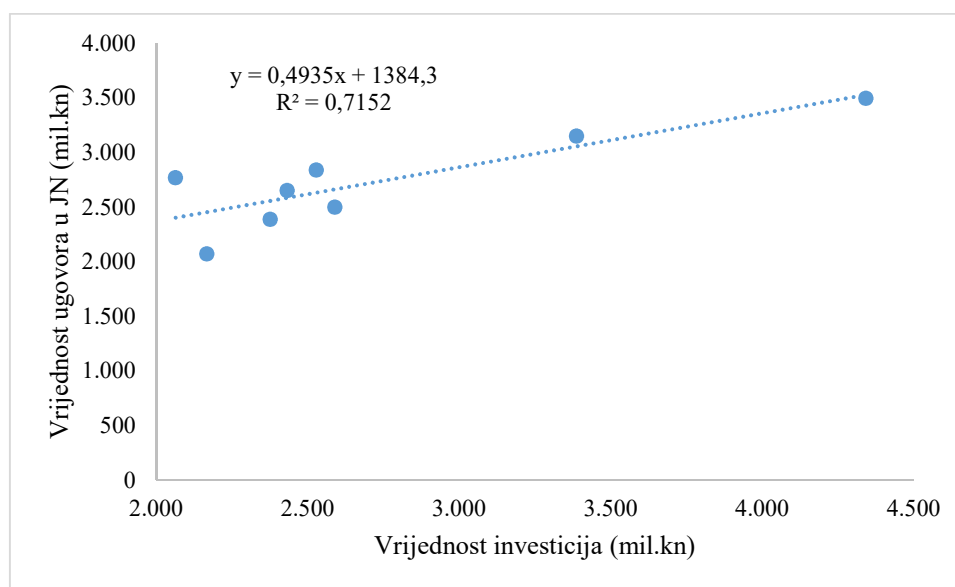
ANOVA

	<i>df</i>	<i>SS</i>	<i>MS</i>	<i>F</i>	<i>Significance F</i>
Regression	1	990021,795	990021,795	15,07081791	0,00815072
Residual	6	394147,8694	65691,31157		
Total	7	1384169,664			

	<i>Coefficients</i>	<i>Standard Error</i>	<i>t Stat</i>	<i>P-value</i>	<i>Lower 95%</i>	<i>Upper 95%</i>
Intercept	1384,291329	359,3324137	3,852397603	0,008436441	505,0365875	2263,546071
Vrijednost investicija	0,49345547	0,127109952	3,882115134	0,00815072	0,182428621	0,804482319

Dijagram rasipanja (Grafikon 29. prema podacima koje prikazuje Tablica 53.) ukazuje kako navedene dvije varijable (nezavisna varijabla – vrijednost investicija u nekretnine, postrojenja i opremu EE sektora i zavisna varijabla – vrijednost sklopljenih ugovora iz JN u EE sektoru) u vremenskom razdoblju 2013. – 2020. imaju pozitivnu statističku vezu odnosno međusobni linearni odnos prikazan linearnim modelom regresije $\hat{y} = ax+b = 0,4935x + 1.384,3$. Koeficijent determinacije iznosi $R^2=0,7152$ (*R Square*), što prema Chadockovoj ljestvici ukazuje na čvrstu linearnu zavisnost. Postavljenim linearnim regresijskim modelom može se reprezentativno protumačiti 71,52% statističkih odnosa između ove dvije varijable jer toliki postotak točaka pada na regresijsku liniju, odnosno 71,52% varijacija y-vrijednosti oko srednje vrijednosti objašnjeno je x-vrijednostima.

Pearsonov koeficijent korelacije iznosi 0,8457 (*Multiple R*) što ukazuje na jaku pozitivnu korelaciju između vrijednosti investicijskih ulaganja i sklopljenih ugovora EE sektora u razdoblju 2013. – 2020.



Grafikon 29. Vrijednosti investicijskih ulaganja i sklopljenih ugovora EE sektora u razdoblju 2013. – 2020. – dijagram rasipanja
(izvor: Godišnja izvješća HEP grupe i <https://eojn.nn.hr/Oglasnik/>)

Pouzdanost modela ocijenjena je putem izračunate vrijednosti značajnosti F koja iznosi 0,0082 (*Significance F*), što je manje od zadane razine značajnosti modela $\alpha=0,05$ te je zbog toga rezultat ovog testa statistički značajan. P-vrijednost koeficijenta x iznosi 0,0082 (*P-value*) te je također manji od zadane razine značajnosti $\alpha=0,05$ pa je i rezultat ovog testa statistički značajan. Shodno navedenim podacima zaključuje se da je postavljeni linearni model regresije $\hat{y} = ax+b = 0,4935x + 1.384,3$ pouzdan. Standardna pogreška regresije kao apsolutni pokazatelj reprezentativnosti

regresijskog modela iznosi 256,3032 (*Standard Error*), što odgovara udaljenosti promatranih vrijednosti od linije koja je rezultat regresijske analize, odnosno tolike mogu biti prosječne varijacije stvarnih vrijednosti zavisne varijable u odnosu na očekivane regresijske vrijednosti. Interval pouzdanosti koeficijenta x na razni pouzdanosti od 95% nalazi se unutar raspona od 0,1824 (*Lower 95%*) do 0,8045 (*Upper 95%*), odnosno može se zaključiti da je stvarni populacijski parametar unutar ovog raspona.

Desetogodišnji planovi razvoja upućuju na važnost investicijskih ulaganja u postrojenja EE sektora jer o prioritetima i visini ulaganja zavisi sigurnost opskrbe potrošača, a investiranjem i ugradnjom novih visokotehnoloških elemenata EE sustava podiže se pouzdanost te opreme. Također, nova, tehnološki napredna i učinkovita oprema utječe i na veću kvalitetu prenesene i isporučene električne energije, a sukladno tome za očekivati je i stabilnu cijenu električne energije zbog manjeg obima kvarova u sustavu.

Društva EE sektora kroz financijska izvješća dokazuju koliki se iznosi ulažu u investicije, ponajviše kroz sustav javne nabave. Te investicije povećavaju vrijednost opreme EE sektora i utječu na sve prethodno navedene faktore.

„Uspješno poslovanje poslovnih subjekata jedan je od osnovnih zadataka upravljačkih struktura društava. HEP grupa, kao temeljno trgovačko društvo u RH u smislu proizvodnje, prijenosa, distribucije i opskrbe električnom energijom, svoje poslovanje provodi u skladu sa zakonom i etičkim normama, na načelima održivog razvoja i društvene odgovornosti“ (HEP, 2020: 21). „Prema financijskim pokazateljima jedna je od najvećih poslovnih grupacija u Hrvatskoj“ (HEP, 2021: 69). Uz postizanje ciljeva za ostvarenje dobrog poslovnog rezultata koji podrazumijeva i ostvarenje dobiti iz poslovanja, društva HEP grupe tijekom cijelog poslovanja imaju za cilj i povećavanje vrijednosti imovine društava.

Na temelju godišnjih izvješća o poslovanju HEP grupe provedena je analiza kretanja vrijednosti ostvarenih investicija i vrijednosti dugotrajne imovine u bilanci grupe. Navedena godišnja izvješća sadrže konsolidirana izvješća za cijelu grupu (za sva društva grupe) odnosno u njima nema podataka o pojedinačnim rezultatima pojedinih društava. Zbog toga je analiza u ovom dijelu rađena u odnosu na poslovni rezultat cijele HEP grupe, a ne samo na društva EE sektora. Godišnja izvješća HEP grupe sadrže i izvješće o poslovanju društva HOPS d.o.o. kao neovisnog operatora prijenosnog sustava, a zbog vlasničkog odnosa matičnog društva HEP d.d. prema HOPS d.o.o.

Kako bi analiza bila valjana kao varijable rabljeni su podaci o ukupnom iznosu investicija cijele HEP grupe, vrijednost sklopljenih ugovora javne nabave cijele HEP grupe te vrijednost dugotrajne imovine cijele HEP grupe.

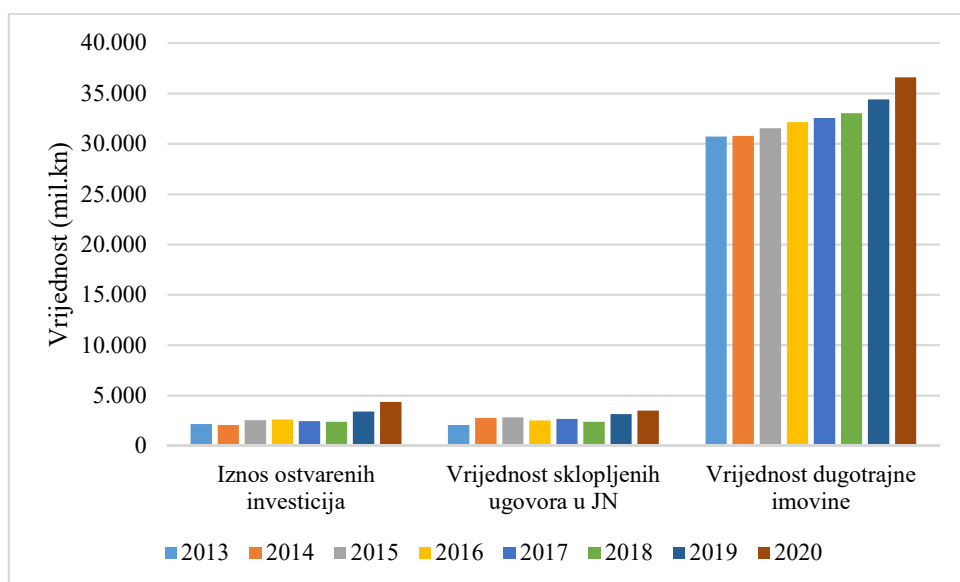
Prema dostupnim podacima iz godišnjih izvješća HEP grupe „glavnina investicijskih ulaganja odnosila se na obnovu i modernizaciju proizvodnih objekata i postrojenja energetskeg sustava, izgradnju novih proizvodnih elektroenergetskih objekata te obnovu postojećih i izgradnju novih objekata prijenosne i distribucijske mrežne infrastrukture. Kontinuiranim ulaganjima u održavanje i modernizaciju postojećih objekata i gradnju novih proizvodnih kapaciteta i mrežnih sustava HEP ispunjava sljedeće ciljeve: sigurnost opskrbe energijom, konkurentnost HEP-ovog energetskeg sustava, razvoj poslovnog sustava HEP grupe, doprinos održivosti i unaprjeđenju kontinuiteta razvoja energetskeg sektora Republike Hrvatske uvažavajući sve veću prisutnost ostalih sudionika na otvorenom tržištu, osobito u opskrbi električnom energijom i proizvodnji električne energije iz obnovljivih izvora energije“ (HEP, 2020: 72).

Kako prikazuju analizirani podaci na razini HEP grupe godišnje se ostvaruje između 2,2 – 4,3 milijarde kuna (prosječno 2,7 milijarde kn godišnje) vrijednosti investicija s trendom povećavanja u budućim godinama (kako to pokazuju desetogodišnji planovi razvoja prijenosne i distribucijske mreže). U korelaciji s tim vrijednostima su i vrijednosti sklopljenih ugovora kroz sustav javne nabave. Kako je ranije objašnjeno, vrijednosti investicija koje se planiraju na razini godine većinom se ne ostvare u cijelosti zbog raznih čimbenika koji utječu na njihovu realizaciju pa dio vrijednosti sklopljenih ugovora treba promatrati iz aspekta redovnog održavanja postrojenja što se smatra knjigovodstvenim troškovima razdoblja odnosno godine u kojoj je održavanje provedeno te isto ne utječe na povećavanje vrijednosti dugotrajne imovine.

Analizirajući trend kretanja dugotrajne imovine HEP grupe zaključuje se da postoji godišnje povećanje vrijednosti dugotrajne imovine, ali vrijednosti povećanja iz godine u godinu nisu na razini vrijednosti investicija, odnosno sklopljenih ugovora. Razlog je tomu da se tijekom godine redovito rashoduju dijelovi postrojenja i neupotrebljiva imovina koja se zamjenjuje novom, pa se rashodom smanjuje vrijednost postojeće dugotrajne imovine, a novim se investicijama ona povećava. Usporedni podaci prikazani su analitički i grafički (Tablica 54. i Grafikon 30.) na kojoj se jasno uočava korelacija vrijednosti ostvarenih investicija i vrijednosti sklopljenih ugovora u JN te trend kretanja vrijednosti dugotrajne imovine (sve za cijelu HEP grupu).

Tablica 54. Vrijednost investicija, sklopljenih ugovora kroz postupke javne nabave te vrijednost dugotrajne imovine cijele HEP grupe u razdoblju 2013. – 2020.
(izvor: Godišnja izvješća HEP grupe i <https://eojn.nn.hr/Oglasnik/>)

Godina	mil. kn		
	Iznos ostvarenih investicija	Vrijednost sklopljenih ugovora u JN	Vrijednost dugotrajne imovine
2013.	2.167	2.072	30.702
2014.	2.064	2.771	30.779
2015.	2.528	2.841	31.546
2016.	2.589	2.500	32.124
2017.	2.432	2.654	32.538
2018.	2.376	2.389	33.042
2019.	3.387	3.151	34.406
2020.	4.342	3.495	36.576
Ukupno	21.885	21.873	



Grafikon 30. Odnos ostvarenih investicija, sklopljenih ugovora u JN i dugotrajne imovine HEP grupe
(Izvor: Godišnja izvješća HEP grupe i <https://eojn.nn.hr/Oglasnik/>)

Međusobni utjecaj odnosno povezanost vrijednosti investicijskih ulaganja i vrijednosti dugotrajne imovine HEP grupe u razdoblju 2013. – 2020. utvrđen je metodom regresijske i korelacijske analize.

Tablica 55. prikazuje parametre regresijskog modela za vrijednosti investicijskih ulaganja i vrijednosti dugotrajne imovine HEP grupe u razdoblju 2013. – 2020. izračunate uporabom MS Excel funkcije *Data Analysis – Regression* na razini značajnosti $\alpha=0,05$.

Tablica 55. Parametri regresijske analize vrijednosti investicijskih ulaganja i vrijednosti dugotrajne imovine HEP grupe u razdoblju 2013. – 2020.
(Izvor: Autor)

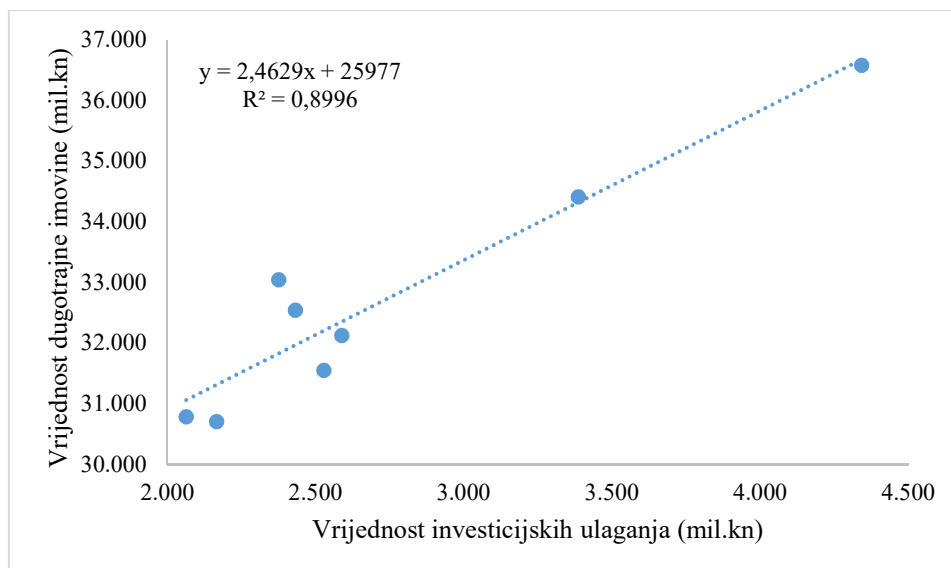
<i>Regression Statistics</i>	
Multiple R	0,948479864
R Square	0,899614053
Adjusted R Square	0,882883062
Standard Error	677,2555887
Observations	8

ANOVA					
	<i>df</i>	<i>SS</i>	<i>MS</i>	<i>F</i>	<i>Significance F</i>
Regression	1	24662651	24662651	53,76932226	0,000328804
Residual	6	2752050,794	458675,1324		
Total	7	27414701,8			

	<i>Coefficients</i>	<i>Standard Error</i>	<i>t Stat</i>	<i>P-value</i>	<i>Lower 95%</i>	<i>Upper 95%</i>
Intercept	25976,63516	949,5001238	27,35822198	1,57642E-07	23653,29205	28299,97826
Vrijednost investicija	2,46289257	0,335875393	7,332756798	0,000328804	1,641035091	3,284750049

Dijagram rasipanja (Grafikon 31. prema podacima koje prikazuje Tablica 55.) ukazuje kako navedene dvije varijable (nezavisna varijabla – vrijednost investicija u nekretnine, postrojenja i opremu EE sektora i zavisna varijabla – vrijednost dugotrajne imovine HEP grupe) u vremenskom razdoblju 2013. – 2020. imaju pozitivnu statističku vezu odnosno međusobni linearni odnos prikazan linearnim modelom regresije $\hat{y} = ax + b = 2,4629x + 25.977$. Koeficijent determinacije iznosi $R^2=0,8996$ (*R Square*), što prema Chadockovoj ljestvici ukazuje na čvrstu linearnu zavisnost. Postavljenim linearnim regresijskim modelom može se reprezentativno protumačiti 89,96% statističkih odnosa između ove dvije varijable jer toliki postotak točaka pada na regresijsku liniju, odnosno 89,96% varijacija y-vrijednosti oko srednje vrijednosti objašnjeno je x-vrijednostima.

Pearsonov koeficijent korelacije iznosi 0,9485 (*Multiple R*), što ukazuje na jaku pozitivnu korelaciju između vrijednosti investicijskih ulaganja i vrijednost dugotrajne imovine HEP grupe u razdoblju 2013. – 2020.



Grafikon 31. Vrijednosti investicijskih ulaganja i vrijednosti dugotrajne imovine HEP grupe u razdoblju 2013. – 2020. – dijagram rasipanja

(Izvor: Godišnja izvješća HEP grupe i <https://eojn.nn.hr/Oglasnik/>)

Pouzdanost modela ocijenjena je putem izračunate vrijednosti značajnosti F koja iznosi 0,0003 (*Significance F*), što je manje od zadane razine značajnosti modela $\alpha=0,05$ te je zbog toga rezultat ovog testa statistički značajan. P-vrijednost koeficijenta x iznosi 0,0003 (*P-value*) te je također manji od zadane razine značajnosti $\alpha=0,05$ pa je i rezultat ovog testa statistički značajan. Shodno navedenim podacima zaključuje se da je postavljeni linearni model regresije $\hat{y} = ax+b = 2,4629x + 25.977$ pouzdan. Standardna pogreška regresije kao apsolutni pokazatelj reprezentativnosti regresijskog modela iznosi 677,2556 (*Standard Error*), što odgovara udaljenosti promatranih vrijednosti od linije koja je rezultat regresijske analize, odnosno tolike mogu biti prosječne varijacije stvarnih vrijednosti zavisne varijable u odnosu na očekivane regresijske vrijednosti. Interval pouzdanosti koeficijenta x na razni pouzdanosti od 95% nalazi se unutar raspona od 1,6410 (*Lower 95%*) do 3,2847 (*Upper 95%*), odnosno može se zaključiti da je stvarni populacijski parametar unutar ovog raspona.

Iz svega navedenog i na temelju provedenog istraživanja zaključuje se da provođenje postupaka javne nabave ima odlučujući utjecaj na vrijednosti ostvarenja investicija, na vrijednosti dugotrajne imovine i na poslovni rezultat cijele HEP grupe.

Iz svih navedenih zaključaka može se zaključiti da je **u cijelosti dokazana radna hipoteza H3**: Značajnijim zamahom investicija u elektroenergetskom sektoru omogućava se sigurnost opskrbe potrošača, pouzdanost elektroenergetskog sustava, bolja kvaliteta električne energije i manje cijene električne energije.

5.5. Utjecaj investicija i kvalitete opreme, radova i usluga na pouzdanost EES

Kvaliteta opreme, izvođenja radova i pružanja usluga od iznimne je važnosti za pouzdanost cjelokupnog elektroenergetskog sustava jer takav važan i osjetljiv sustav ne trpi bilo kakav oblik površnog pristupa pri njegovom održavanju, izgradnji ili rekonstrukciji bilo kojeg dijela postrojenja. Kakva se oprema ugrađuje i na koji će se način izvesti radovi i usluge uvelike ovisi o postupcima javne nabave kojima se ugovaraju navedeni poslovi. Iako je i prije stupanja na snagu ZJN 2016 zakonski bila omogućena uporaba kvalitativnih kriterija za odabir ponude takav pristup gotovo da nije upotrijebljen ni u EE sektoru, ni u cijelom sustavu javne nabave RH. Tek donošenjem novog ZJN 2016 i stupanjem na snagu svih njegovih odredbi uporaba kvalitativnih kriterija odabira ponude postala je zakonski obvezna za sve naručitelje,³⁶ odnosno ponuda se može odabrati jedino kao ekonomski najpovoljnija ponuda i to na način da najviše 90% može biti kriterij cijene, a najmanje 10% mora biti kvalitativni kriterij. Točan je odnos između cijene i kvalitativnih kriterija na naručitelju i on određuje kojim će se kriterijima koristiti i koliko će pojedini kriterij vrednovati. Važno je voditi računa o tome da svi kriteriji moraju biti povezani s predmetom nabave. Dodatno ta pravila utvrđivanja kvalitativnih kriterija i njihovih vrijednosti mogu se urediti internim aktima pojedinih trgovačkih društava, a sukladno politikama poslovanja uprava tih društava.

Tijekom istraživanja prikupljeni su i analizirani podaci o kvalitativnim kriterijima koji su upotrijebljeni u postupcima javne nabave u društvima EE sektora HEP grupe. Analiza je podijeljena u dva analizirana razdoblja: razdoblje od 2013. – 2016. godine (primjena ZJN iz 2011.) i razdoblje 2017. – 2020. (primjena ZJN 2016).

Iako je ZJN iz 2011. omogućavao upotrebu kriterija ekonomski najpovoljnije ponude kao ravnopravnu mogućnost kriteriju najniže cijene, taj način ocjenjivanja ponuda gotovo da nije primjenjivan u EE sektoru, kao što nije primjenjivan niti kod ostalih javnih i sektorskih naručitelja. Podaci dobiveni analizom objavljenih izvješća o sklopljenim ugovorima (Tablica 56.) dokazuju da kriterij ekonomski najpovoljnije ponude nije zaživio u postupcima javne nabave EE sektora jer je riječ o zanemarivom broju postupaka u kojima je ENP bio kriterij ocjene ponuda odnosno u svega 41 predmetu nabave od ukupno 3.743 za koje je objavljena obavijest o sklopljenim ugovorima.

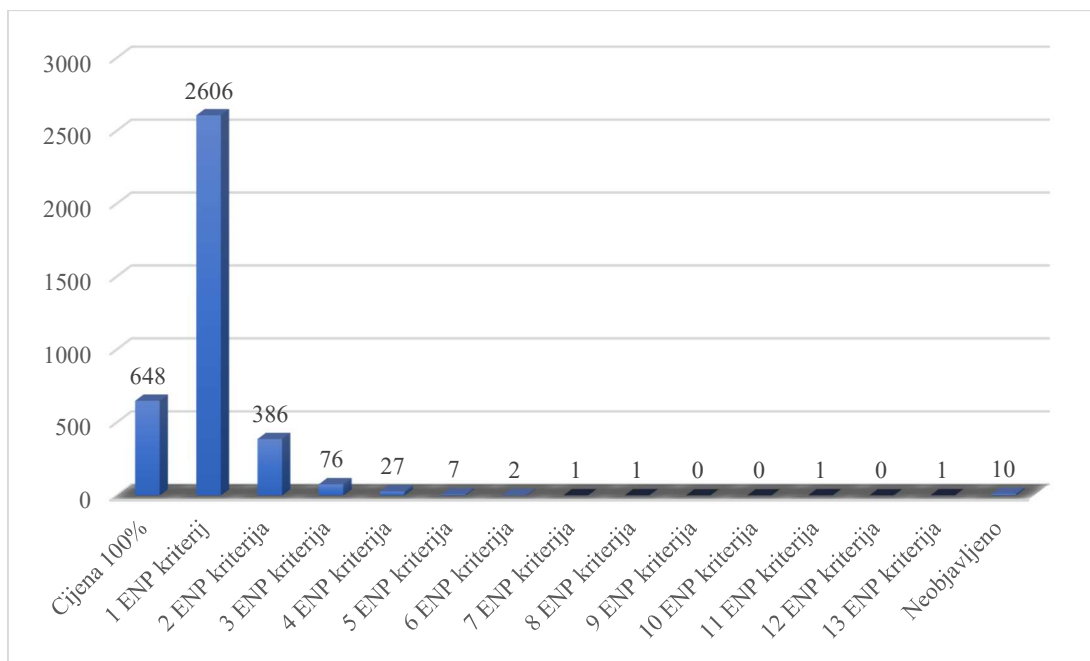
³⁶ O zakonskim odredbama vezanim uz ekonomski najpovoljniju ponudu vidi više ZJN 2016, NN 120/2016, čl. 283. – 288.

Tablica 56. Kriteriji ekonomski najpovoljnije ponude u postupcima javne nabave u razdoblju od 2013. – 2016. u EE sektoru

(Izvor: <https://eojn.nn.hr/Oglasnik/>)

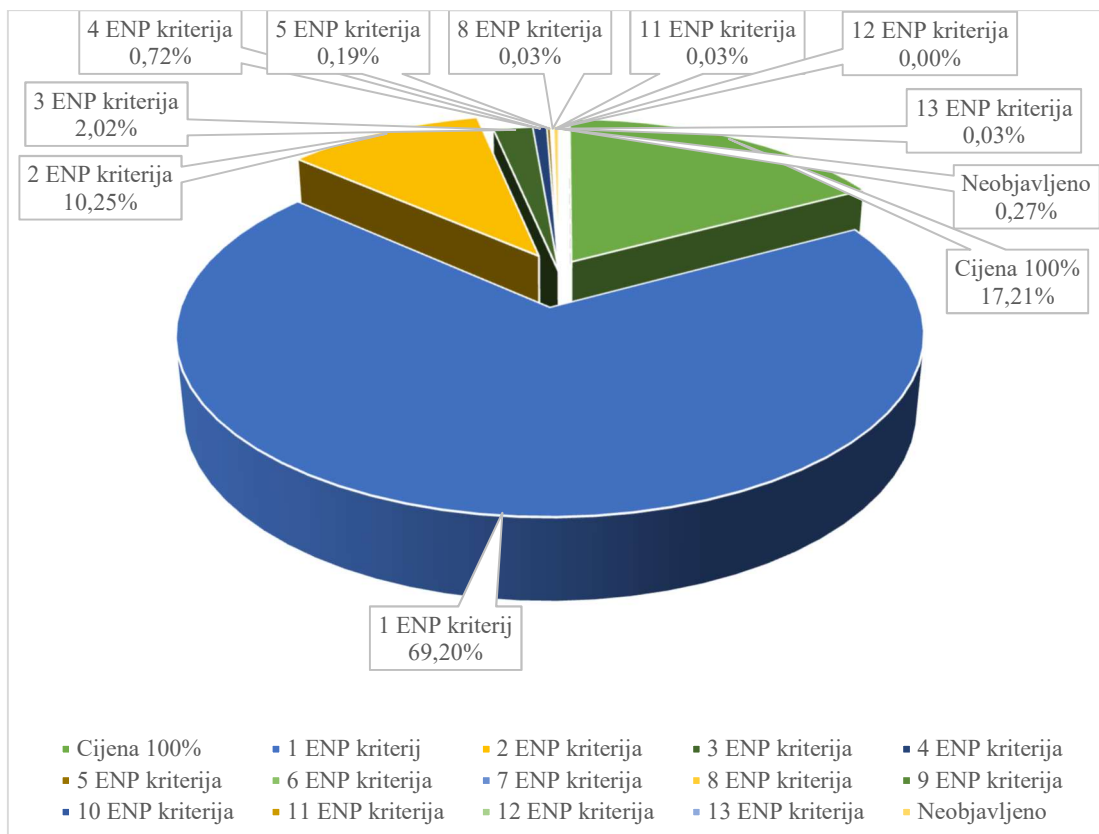
	2013.		2014.		2015.		2016.		Ukupno		Omjer broja predmeta sa ENP i ukupnog broja ugovora
	Obavijesti o sklopljenim ugovorima	Broj predmeta sa ENP	Obavijesti o sklopljenim ugovorima	Broj predmeta sa ENP	Obavijesti o sklopljenim ugovorima	Broj predmeta sa ENP	Obavijesti o sklopljenim ugovorima	Broj predmeta sa ENP	Obavijesti o sklopljenim ugovorima	Broj predmeta sa ENP	
HEP d.d.	100	0	88	7	75	15	50	5	313	27	8,63%
HEP ODS d.o.o.	690	2	469	0	370	2	364	1	1.893	5	0,26%
HOPS d.o.o.	196	2	235	1	154	2	130	2	715	7	0,98%
HEP Proizvodnja d.o.o.	246	0	240	1	148	0	178	0	812	1	0,12%
TE Plomin d.o.o.	0	0	0	0	0	0	4	0	4	0	0,00%
HEP Elektra d.o.o.	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0,00%
HEP ESCO d.o.o.	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0,00%
HEP Opskrba d.o.o.	2	1	1	0	3	0	0	0	6	1	16,67%
Ukupno	1.234	5	1.033	9	750	19	726	8	3.743	41	1,10%

Drugo analizirano razdoblje odnosi se na vrijeme primjene ZJN 2016, odnosno razdoblje 2017. – 2020. godine. U navedenom razdoblju svi predmeti nabave morali su biti provedeni uporabom ENP-a kao kriterija odabira ponuda. Analiza je pokazala da se većina naručitelja EE sektora koristila zakonskom mogućnosti koju je donio ZJN 2016 da prvih šest mjeseci od stupanja zakona na snagu ne moraju upotrebljavati isključivo kao kriterij ekonomski najpovoljniju ponudu već da jedini kriterij bude cijena ponude. Uz spomenuto, uočeno je da je u iznimno malom broju predmeta javne nabave rabljeno više od dva kvalitativna kriterija. Analitički prikaz broja grupa u postupcima javne nabave i broja upotrijebljenih kvalitativnih kriterija prikazuje Grafikon 32.



Grafikon 32. Broj grupa u postupcima javne nabave i broj upotrijebljenih kvalitativnih kriterija u razdoblju od 2017. – 2020. u EE sektoru
(Izvor: <https://eojn.nn.hr/Oglasnik/>)

Od ukupno 3.766 objavljenih obavijesti o sklopljenim ugovorima na temelju postupaka javne nabave provedenim po pravilima ZJN 2016 čak u 648 postupaka (grupa) sklopljen je ugovor samo na temelju cijene kao jedinog kriterija odabira ponude. Uz spomenutu uporabu zakonske mogućnosti prvih šest mjeseci primjene zakona dio se predmeta odnosi na postupke tipa pregovarački postupak bez prethodne objave te na postupke vezane uz društvene usluge u kojima se uvijek rabila cijena ponude kao jedini kriterij odabira ponude. U 2.606 grupa rabljen je samo jedan, a u 386 grupa rabljena su dva kvalitativna kriterija, što čini ukupno 2.992 grupa i sklopljenih ugovora, odnosno u više od 79% postupaka rabljeno je maksimalno dva kvalitativna kriterija. Uz nešto više od 17% postupaka gdje je cijena bila jedini kriterij odabira, ostaje svega 126 grupa u kojima je bilo više od dva kvalitativna kriterija što čini nešto više od 3% svih objavljenih obavijesti o sklopljenim ugovorima. Postotni odnos uporabe kvalitativnih kriterija prikazuje Grafikon 33. Uz sve navedeno analiza je pokazala i svega nekoliko ekstremnih slučajeva gdje je rabljeno pet i više kriterija, pa je tako uočeno da je u samo sedam predmeta rabljeno pet kvalitativnih kriterija, u jednom predmetu po osam, jedanaest i trinaest kvalitativnih kriterija. U deset izvješća kriteriji po kojima je odabrana ponuda nisu objavljeni.



Grafikon 33. Upotrijebljeni kvalitativni kriteriji u postupcima javne nabave u razdoblju 2017. – 2020. u EE /sektoru
(Izvor: <https://eojn.nn.hr/Oglasnik/>)

Iz svega navedenog i na temelju provedenog istraživanja zaključuje se da je najveći fokus u postupcima javne nabave usmjeren na uporabu minimalnog broja kriterija odabira ponude, odnosno većinom je usmjeren na dva kvalitativna kriterija. Razlozi izbjegavanja uporabe više kriterija za odabir ponude nisu poznati i nemoguće ih je otkriti na temelju provedenih analiza.

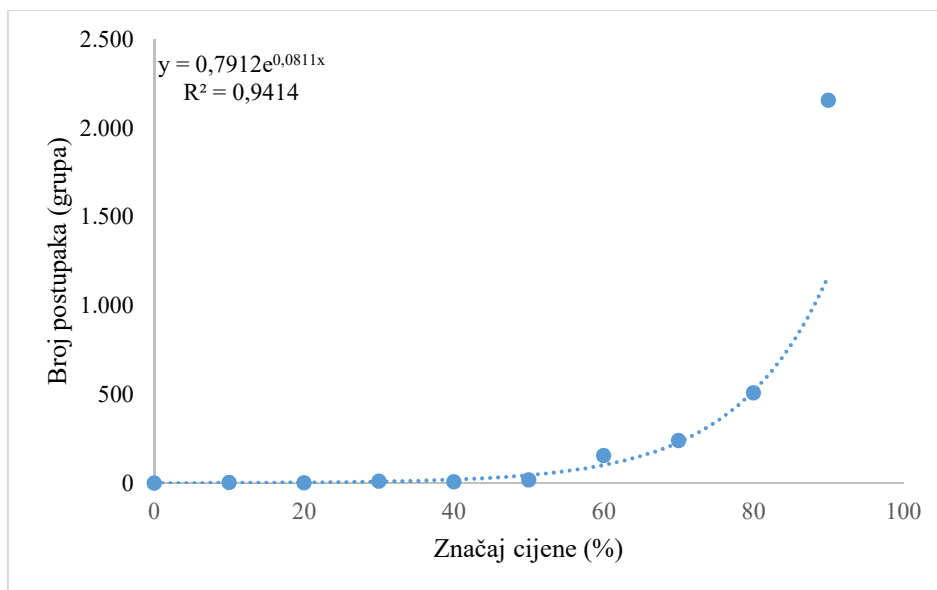
Detaljnom analizom omjera cijene kao kriterija i kvalitativnih kriterija utvrđeno da je, uz izuzeće spomenutih postupaka gdje je cijena bila jedini kriterij, u promatranom razdoblju u predmetima u kojima je upotrijebljen ENP 69,47% postupaka (grupa) nabave cijena bila kriterij koji imao kvantitativni značaj od 90%. Dakle, zaključak je da se većinom primjenjuju samo zakonske odredbe o minimalnom odnosu 90:10 ili samo cijena gdje je to dopušteno. U značajno manjem broju ti su omjeri bili drugačiji, odnosno u 16,41% cijena je nosila 80-89% značaja, u 7,72% postupaka nosila je 70 – 79% značaja, a u 4,99% nosila je 60 – 69% značaja. U svih ostalih 1,42% postupaka značaj cijene se kretao od svega 2% pa do 59%, odnosno u svega 44 postupka (grupa) (Tablica 57.).

Tablica 57. Cijena kao kriterij u postupcima javne nabave u razdoblju od 2017. – 2020. u EE sektoru
(Izvor: <https://eojn.nn.hr/Oglasnik/>)

Značaj cijene (%)	Broj postupaka (grupa)	Postotak u odnosu na ukupni broj postupaka
90	2.159	69,47%
80-89	510	16,41%
70-79	240	7,72%
60-69	155	4,99%
50-59	18	0,58%
40-49	7	0,23%
30-39	11	0,35%
20-29	3	0,10%
10-19	4	0,13%
0-9	1	0,03%
Ukupno	3.108	100,00%

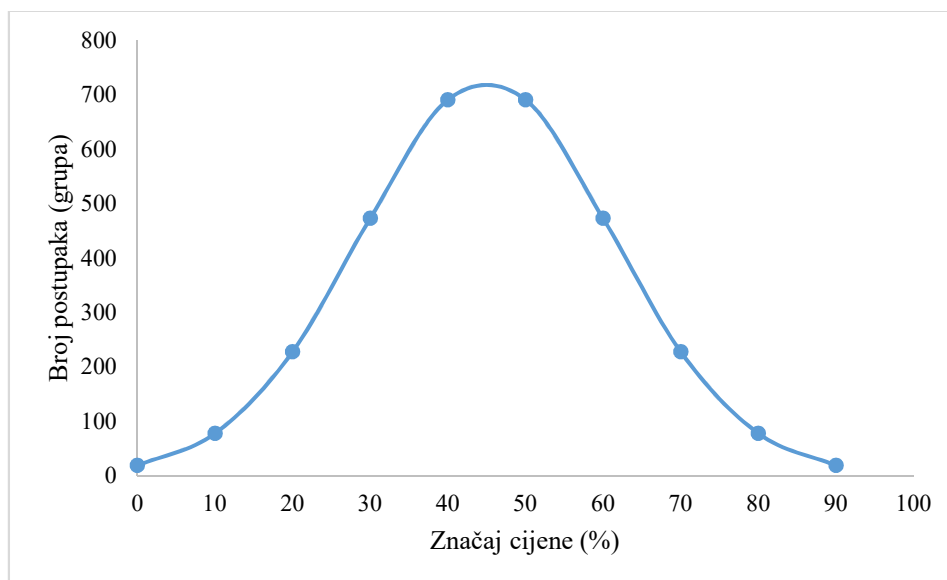
Ključan element za dobivanje ekonomski kvalitetnije ponude nalazi se u omjeru između cijene ponude i značajnosti primijenjenih kvalitativnih kriterija za odabir ponude. Naime, ne može se očekivati da će ponuda gdje cijena ima značaj od 90% biti kvalitetnija od one gdje cijena ima značaj 50%.

Analiza je pokazala da je broj predmeta eksponencijalno manji ukoliko je značaj cijene ponude manji što jasno prikazuje Grafikon 34. Model po kojem se odnosi broj ponuda i značaj cijene može se opisati nelinearnim odnosno eksponencijalnim regresijskim modelom $y = 0,7912^{1,0845x}$. Koeficijent determinacije ovog modela iznosi $R^2=0,9414$ te time pokazuje reprezentativnost modela kojim se može protumačiti 94,14% statističkih veza između tih dviju varijabli. Iz navedenih podataka može se zaključiti da što je značaj cijene veći, značaj je kvalitativnih kriterija niži, a to ukazuje da su i ponude u tim postupcima manje kvalitete.



Grafikon 34. Odnos broja ponuda i značaja cijene u postupcima javne nabave u razdoblju od 2017. – 2020. u EE sektoru
(Izvor: <https://eojn.nn.hr/Oglasnik/>)

Optimalan odnos između značaja kvalitativnih kriterija i značaja cijene bio bi kada bi se ukupna populacija svih predmeta nabave ponašala kao simetrična normalna distribucija. Prema takvoj raspodjeli koju prikazuje Grafikon 35. većina predmeta (46,40%) imala bi značaj cijene u rasponu od 40 – 59%, a u rasponu od 30 – 69% nalazilo bi se 78,17% svih predmeta javne nabave. U tom slučaju postoji optimalni značaj koji se može dodijeliti kvalitativnim kriterijima.



Grafikon 35. Optimalan značaj cijene u postupcima javne nabave u razdoblju 2017. – 2020. u EE sektoru
(Izvor: Autor)

Uz cijenu kao jedan od kriterija za odabir ponude u okviru ekonomski najpovoljnije ponude obvezno se mora koristiti najmanje jedan kvalitativni kriterij. Analizom objavljenih obavijesti o sklopljenim ugovorima u provedenim postupcima javne nabave (po pojedinim grupama) prikupljeni su i obrađeni podaci o primijenjenim kvalitativnim kriterijima kao kriterijima za odabir ponude.

Tablica 58. prikazuje najčešće upotrijebljene kvalitativne kriterije i njihov postotni udio u okviru sume svih kvalitativnih kriterija rabljenih u analiziranim postupcima javne nabave. Kao najznačajniji kvalitativni kriterij upotrijebljen je određeni oblik jamstvenog roka. Detaljnom analizom i sintezom prikupljenih podataka iz više analitičkih formulacija sumirani su podaci u jedinstveni oblik, odnosno u postupcima se koriste kriteriji pod nazivom: jamstveni rok na isporučenu i ugrađenu robu (opremu), jamstveni rok na izvršene radove, jamstveni rok na pružene usluge i slično. Drugi je najznačajniji rabljeni kriterij specifično iskustvo i dodatno znanje odnosno kvalifikacije stručnjaka koji su uključeni u izvršenje predmeta nabave. Različiti oblici rokova izvršenja zapaženi su kao značajan rabljeni kriterij kao i vrijeme odaziva na poziv (npr. na servisnu intervenciju i sl.). Kod primjene roka izvršenja bitno je naglasiti da, ako je isti upotrijebljen kao kvalitativni kriterij, nije moguće u fazi izvršenja ugovora produljivati rok jer je on postao bitan dio ugovora i o tome treba voditi računa zato što neizvršenje ugovora unutar ugovorenog roka znači kršenje ugovornih obveza i nužnost raskida ugovora kao i pokretanje instrumenata vezanih uz neizvršenje ugovora.

Tablica 58. Najčešće upotrijebljeni kvalitativni kriteriji u postupcima javne nabave u razdoblju 2017. – 2020. u EE sektoru
(Izvor: <https://eojn.nn.hr/Oglasnik/>)

Skupina kvalitativnih kriterija	Upotrijebljeno	
Jamstveni rok	1.896	48,6%
Iskustvo i kvalifikacije stručnjaka	755	19,3%
Rok izvršenja	464	11,9%
Vrijeme odziva na poziv	267	6,8%
Kontrola kvalitete	84	2,2%
Broj stručnjaka	65	1,7%
Udaljenost servisne radionice	46	1,2%
Posjedovanje normi	27	0,7%
Ukupni operativni troškovi	26	0,7%
Tehničke značajke koje doprinose kvaliteti ponuđenog proizvoda	15	0,4%
Okolišne značajke	15	0,4%
Kvaliteta ponuditelja	13	0,3%
Ovlaštenje za pružanje usluga	13	0,3%
Koeficijent učinka	12	0,3%
Ostali tehnički i netehnički kriteriji (ukupno <=10)	206	5,3%
Ukupno	3.904	100%

Analizom nije bilo moguće doći do zaključka o načinu donošenja odluka kada će se naručitelji koristiti određenim kvalitativnim kriterijem i koliko će isti biti vrednovan. Naime, analiza je pokazala da su čak za iste predmete nabave i u istom društvu rabljeni različiti kriteriji koji su i različito vrednovani. Zbog zakonskih odredbi naručitelji koja imaju decentralizirani način provedbe postupaka nabave često unutar jednog postupka javne nabave objavljuju postupke u više grupa u kojima su upotrijebljeni različiti kriteriji sa različitim značajem pojedinih kriterija. U takvim postupcima nerijetko se objavljuje i različita ukupna procijenjena vrijednost nabave prilikom objave pojedine grupe pa su ponuditelji često dovedeni u zabludu jer od objave prve grupe pa do posljednje obavljene grupe cjelokupni predmet nabave ima različitu PVN u svakoj fazi ili samo u nekim fazama.

Kvalitativni kriteriji imaju osnovnu namjenu omogućiti odabir najkvalitetnije ponude u postupku javne nabave, stoga je nužno metodologiji primjene i vrednovanja pojedinog kriterija pristupiti izrazito ozbiljno i promišljeno. Temeljem provedenog istraživanja zaključeno je da se vrlo često pojedini kvalitativni kriteriji odabiru temeljem iskustva naručitelja, proučavanjem sličnih postupaka nabave koje su provodili drugi naručitelji, neovisno jesu li to javni ili sektorski naručitelji te kopiranjem istih ili vrlo sličnih kriterija, minimalno prilagođenih konkretnom predmetu nabave. Odabir pojedinog kriterija mora biti usko vezan uz sam predmet nabave i cilj

koji se treba postići. Nije jednako provoditi postupak nabave za nabavu i isporuku neke robe odnosno opreme ili neke jednostavne usluge u odnosu na provođenje postupaka za pružanje nekih kompleksnih usluga ili izvođenja radova npr. za izgradnju nove transformatorske stanice, dalekovoda ili elektrane. Kriteriji uvijek moraju biti prilagođeni tome, ali moraju ukazivati na ekonomsku korist koju pojedini kriterij donosi. Kako je analiza pokazala, jamstveni rok izrazito je često rabljen kao kriterij i svakako je naručitelju bolje imati što dulji jamstveni rok na isporučenu robu, izvršene usluge i radove jer to na određeni način jamči kvalitetu, ali potrebno je ozbiljnije analizirati opravdanost toliko česte upotrebe tog kriterija. Temeljem rezultata provedene analize nameće se pitanje: je li riječ doista o stvarnoj potrebi za duljim jamstvenim rokom ili se radi o najjednostavnijem mogućem kriteriju – tko ponudi dulji jamstveni rok dodatno će biti vrednovan. Ako se tome pridoda izrazito veliki broj postupaka sa značajem cijene od 90% dolazi se do zaključka da način odabira kriterija nema gotovo nikakvu bitnu ulogu u takvim postupcima javne nabave. Naime, većina ponuditelja ponudi najdulji mogući jamstveni rok i za taj kriterij dobiju najveći broj bodova pa se nadmetanje svodi na najnižu cijenu, a što je bio osnovni cilj novog ZJN 2016 – postići najbolji omjer kvalitete i cijene, a odmaknuti se od kriterija najniže cijene.

Kako je već više puta navedeno, osnovni cilj je ekonomski najpovoljnije ponude dobivanje najboljeg omjera cijene i kvalitete, odnosno najbolje vrijednosti za novac. Osnovni zahtjevi u svakoj dokumentaciji o nabavi postavljaju se u tehničkim specifikacijama i u općim zahtjevima, a sve što nadilazi minimalno traženu razinu kvalitete treba dodatno vrednovati uporabom kvalitativnih kriterija odabira ponude. Tu se dolazi do ključnih pitanja: što je to čime se podiže razina kvalitete proizvoda/usluge/radova i koliko je naručitelj spreman platiti više da bi dobio kvalitetniji proizvod/uslugu/radove u odnosu na proizvod/uslugu/radove koji je opisan i zahtjevan u tehničkim specifikacijama. Analiza je pokazala koji su to kvalitativni kriteriji najčešće upotrijebljeni, ali je i pokazala da kriteriji poput troškova životnog vijeka proizvoda, metodologije izvođenja radova, zelene nabave, socijalnih, ekoloških, estetskih, inovativnih značajki te raznih društveno-odgovornih značajki gotovo nikada ili stvarno nikada nisu bili rabljeni u postupcima javne nabave EE sektora. Također postavlja se pitanje povećava li dodjeljivanje većeg pondera pojedinom kvalitativnom kriteriju kvalitetu proizvoda. Primjerice, prilikom nabave opreme za potrebe EE sektora u jednom postupku nabave rabljen je kvalitativni kriterij „jamstveni rok“ i dodijeljen mu je ponder 10% (cijena 90%), a u drugom je predmetu slične robe isti kvalitativni kriterij ponderiran sa 40% (cijena 60%). Maksimalni je jamstveni rok pet godina u oba predmeta. Je li roba koja ima isti jamstveni rok zaista toliko kvalitetnija ako je ponder 40% u odnosu na onaj

od 10%? Razina kvalitete postiže se kombinacijom tehničkih specifikacija i kriterija za odabir ponude.

Analizirana su sva objavljena izvješća o sklopljenim ugovorima EE sektora u razdoblju 2017. – 2020. u smislu pronalaska veze između postavljenih kvalitativnih kriterija i veće postignute cijene u tim postupcima nabave. Od ukupno 3.904 obavljena izvješća o sklopljenim ugovorima u EE sektoru u svega 153 iznos sklopljenog ugovora bio je veći od procijenjene vrijednosti nabave, a od ta 153 ugovora 67 ih je imalo samo cijenu kao jedini kriterij odabira ponude. Dakle, u svega 86 postupka javne nabave koji su u sebi imali kvalitativne kriterije bio je slučaj da je odabrana ponuda bila iznad procijenjene vrijednosti nabave. Od tih 86 postupaka javne nabave 74 su imala samo jedan kvalitativni kriterij koji je u najvećem dijelu imao ponder od 90% te je u 38 postupaka bila samo jedna ponuda. Iz svega se zaključuje da se ne može staviti u izravnu međusobnu vezu propisivanje kvalitativnih kriterija i dobivanje značajnije bolje ponude. Prema svim pokazateljima iz provedenog istraživanja, naručitelji su gotovo uvijek pravilno određivali procijenjenu vrijednost jer je najveći dio ponuda bio ispod te procijenjene vrijednosti nabave. Također, nisu utvrđene nikakve poveznice između većeg broja kvalitativnih kriterija i boljeg tržišnog natjecanja jer je analiza pokazala da je u predmetima koji su imali više kvalitativnih kriterija u pravilu bila jedna ponuda, a to je u konačnici rezultiralo da nije bilo odabira između više ponuda niti se realno mogla birati ekonomski najpovoljnija ponuda. Kod ovakvog postavljanja kvalitativnih kriterija jedino što utječe na eventualno manje povećanje ukupne cijene ponude je vrijednost bankarskih garancija koje ponuditelji dostavljaju naručiteljima kao garancije za otklanjanje nedostataka u jamstvenom roku. Analiza je također pokazala da dio ponuditelja za tu namjenu dostavlja zakonski omogućenu uplatu sredstava na račun naručitelja, pa je tu u pitanju vremenska vrijednost novca koju ponuditelj mora na određeni način nadoknaditi te se zbog toga taj trošak ugrađuje u ukupnu cijenu ponude. U posljednje vrijeme aktualno je i izdavanja bianco ili običnih zadužnica kao garancije za otklanjanje nedostataka u jamstvenom roku koje su u pravilu loš instrument u smislu naplate, ali su za ponuditelje izrazito povoljne jer trošak izdavanja gotovo da i ne postoji.

5.5.1. Metodologija ocjene ekonomski najpovoljnije ponude

Metodologija ocjene ekonomski najpovoljnije ponude³⁷ mora biti jasno i nedvojbeno navedena u dokumentaciji za nadmetanje te ista mora biti dostupna svim potencijalnim ponuditeljima. Prema Smjernicama br. 2. (Kriteriji za odabir ekonomski najpovoljnije ponude) javnosti je predstavljena metodologija ocjene ekonomski najpovoljnije ponude sa dva modela ocjenjivanja ponuda: apsolutni i relativni model. Pravilnik o izmjenama i dopunama Pravilnika o provedbi mjera Programa ruralnog razvoja Republike Hrvatske za razdoblje 2014. – 2020.(NN 37/2020) u poglavlju 7. Metodologija ocjene ekonomski najpovoljnije ponude također predstavlja istu metodologiju ocjene ekonomski najpovoljnije ponude. Iako su ova dva modela zabilježena kao jedina upotrijebljena, odnosno uglavnom je upotrijebljen samo relativni model, treba voditi računa da ne postoji jedinstveni model koji je najučinkovitiji i primjenjiv u svim postupcima javne nabave. Svaki model koji se primjeni mora biti jasno opisan i predstavljen u dokumentaciji o nabavi kako bi svi sudionici mogli znati što se točno ocjenjuje, a model također mora omogućiti usporedivost ponuda.

5.5.1.1. Relativni model ocjene ponuda

„Glavna osobina relativnog modela je da ocjena pojedine ponude ovisi o ostalim ponudama dostavljenim u postupku prikupljanja ponuda. Kod ovog modela ocjena pojedine ponude ne ovisi isključivo o „kvaliteti“ same ponude nego i o sadržaju ponuda drugih ponuditelja. Kod ovog modela uobičajeno je da korisnik odredi relativni značaj pojedinog kriterija za odabir u postotku, nakon čega se relativni značaj pojedinog kriterija pretvara u maksimalan broj bodova“ (Pravilnik o izmjenama i dopunama Pravilnika o provedbi mjera Programa ruralnog razvoja Republike Hrvatske za razdoblje 2014. – 2020., NN 91/2019).

„Kod ovog modela postoji mogućnost da se kriterij cijene i necjenovni kriteriji ocjenjuju prema različitim mjerilima. U takvim slučajevima, u pravilu, broj bodova koji pojedina ponuda dobije za ponuđenu cijenu ovisi o najnižoj i/ili najvišoj cijeni ponuda ostalih ponuditelja u postupku,

³⁷ Op.a. O modelu kriterija odabira ponuda vidi više u: *Ekonomski najpovoljnija ponuda, priručnik s praktičnim primjerima*, 2017., dostupno na <http://www.javnanabava.hr/>; Javna nabava – smjernice za praktičare, Ured za publikacije Europske unije, 2015., dostupno na https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/informat/2014/guidance_public_proc_hr.pdf; *Smjernice za nabavu proizvoda informacijske i komunikacijske tehnologije*, Središnji državni ured za razvoj digitalnog društva, Zagreb, 2019., dostupno na [https://rdd.gov.hr/UserDocsImages//SDURDD-dokumenti//Smjernice%20IKT%202019.8%20\(2\).pdf](https://rdd.gov.hr/UserDocsImages//SDURDD-dokumenti//Smjernice%20IKT%202019.8%20(2).pdf); Takala, P., Lahtinen, T., *Najbolji omjer cijene i kvalitete u javnoj nabavi – kako funkcionira u praksi?*, prezentacija, Središnja agencija za financiranje i ugovaranje, dostupno na http://lobor.hr/wp-content/uploads/2018/EU_Projekt/Najbolji%20omjer%20cijene%20i%20kvalitete%20u%20javnoj%20nabavi_v1.1.pdf

odnosno ovisno o formuli koju korisnik primjenjuje. S druge strane, broj bodova koje će ponude dobiti za necjenovne kriterije ovise o postavljenim zahtjevima za pojedini kriterij i skali bodova koje je korisnik odredio za njihovo ispunjavanje“ (Pravilnik o izmjenama i dopunama Pravilnika o provedbi mjera Programa ruralnog razvoja Republike Hrvatske za razdoblje 2014. – 2020., NN 91/2019).

„Iako se i kod ovog modela metodologija ocjena ponuda javno objavljuje, kao i kod apsolutnog modela, on nije toliko transparentan za ponuditelje s obzirom da im ne omogućava ni teoretsku procjenu uspješnosti vlastite ponude jer ta uspješnost ovisi o parametrima u ponudama drugih ponuditelja u postupku koje mu nisu poznate pri podnošenju ponude“ (Smjernice br. 2., 2017: 17).

Analizom je utvrđeno da se u postupcima javne nabave u EE sektoru koristio isključivo relativni model sa različitim pristupom ponderiranju. Cjenovni kriterij je uvijek bio u relativnom odnosu sa drugim ponudama, dok je kod kvalitativnih kriterija utvrđeno da se model koristio na način da su kvalitativni kriteriji kvantificirani na dva načina:

- stavljeni su u relativni odnos sa drugim ponudama
- dodjeljivani su im bodovi sukladno javno objavljenoj skali.

Primjer relativnog modela ocjene ponuda

Za primjer prikaza primjene relativnog modela ocjene ponuda upotrijebljen je postupak javne nabave naručitelja HOPS d.o.o. „Radovi na ugradnji regulacijske prigušnice u TS 400/220/110 kV Melina“, ev.br. 3000-V-18/18 (oznaka iz EOJN 2018/S 0F5-0020109). U navedenom postupku nabave upotrijebljen je isključivo relativni model sa cijenom i tri kvalitativna kriterija. Ovaj predmet nabave odabran je za primjer, uz spomenute razloge vezane uz kriterij odabira i zbog toga što se isti odnosi na nabavu i ugradnju važnog elementa mreže, značajne je financijske vrijednosti, ima više primljenih ponuda od kojih su barem dvije valjane, dio posla je povjeren MSP-ovima u smislu podugovaratelja i dio je velikog projekta *SINCRO.GRID PCI – Phase 1* sufinanciranim od strane EU fondova.

Tablica 59. *Upotrijebljeni kvalitativni kriteriji u postupku javne nabave „Radovi na ugradnji regulacijske prigušnice u TS 400/220/110 kV Melina“, ev.br. 3000-V-18/18*
(Izvor: <https://eojn.nn.hr/Oglasnik/>)

Kriterij	Maksimalni relativni značaj	Maksimalni broj bodova
Cijena ponude	60%	60 bodova
Jamčeni troškovi zbog gubitaka tijekom upotrebe	20%	20 bodova
Jamstveni rok	10%	10 bodova
Udaljenost servisne radionice	10%	10 bodova
Ukupno	100%	100 bodova

Ukupan broj bodova koje ponuda dobiva prilikom ocjene ponuda računa se prema sljedećoj formuli:

$$\mathbf{Buk = Bc + Bjt + Bjr + Bu}$$

gdje je:

- Buk - ukupan broj bodova ponude,
- Bc - broj bodova po kriteriju cijene ponude,
- Bjt - broj bodova po kriteriju jamčenih troškova zbog gubitaka tijekom upotrebe,
- Bjr - broj bodova po kriteriju jamstvenog roka,
- Bu - broj bodova po kriteriju udaljenosti servisne radionice.

Kriterij cijena ponude

Maksimalni broj bodova koji ponuditelj može dobiti prema ovom kriteriju je 60 bodova. Onaj ponuditelj koji dostavi ponudu sa najnižom cijenom dobit će maksimalni broj bodova. Zavisno o najnižoj cijeni ponude ostale ponude dobiti će manji broj bodova koji odgovara relativnom odstupanju njihovih ponuđenih vrijednosti od ponuđene vrijednosti ponude sa najnižom cijenom, što se računa prema sljedećoj formuli:

$$\mathbf{Bc = (Cn [kn] / Cp [kn]) \times 60}$$

gdje je:

- Bc - broj bodova po kriteriju cijene ponude,
- Cn - iznos najniže ponuđene ukupne cijene [kn],
- Cp - iznos ponuđene ukupne cijene ponude [kn].

Broj dobivenih bodova zaokružuje se na dvije decimale.

Kriterij jamčeni troškovi zbog gubitaka tijekom upotrebe

Troškovi zbog gubitaka tijekom upotrebe predstavljaju značajan trošak kojeg snosi naručitelj tijekom upotrebe regulacijske prigušnice za predviđeno vrijeme od 40 godina. Jamčeni troškovi zbog gubitaka tijekom upotrebe primjenjuju se kao kriterij za odabir ponude radi osiguranja ekonomičnog i svrhovitog trošenja sredstava. Maksimalni broj bodova koji Ponuditelj može dobiti prema ovom kriteriju je dvadeset (20) bodova. Bodovna vrijednost prema ovom kriteriju izračunava se prema sljedećoj formuli:

$$\mathbf{Bjt = (Tjn [kn] / Tjp [kn])^2 \times 20}$$

gdje je:

Bjt - broj bodova po kriteriju jamčenih troškova zbog gubitaka tijekom upotrebe,

Tjn - iznos najniže ponuđenog jamčenog troška zbog gubitaka tijekom upotrebe [kn],

Tjp - iznos ponuđenog jamčenog troška zbog gubitaka tijekom upotrebe [kn].

Broj dobivenih bodova se zaokružuje na dvije decimale.

Iznos ponuđenog jamčenog troška zbog gubitaka tijekom upotrebe računa se prema sljedećoj formuli:

$$\mathbf{Tjp [kn] = Pg [kW] \times Bs [h/godina] \times Ce [kn/kWh] \times Vu [godina] \times fu}$$

gdje je:

Tjp - iznos ponuđenog jamčenog troška zbog gubitaka u životnom vijeku [kn],

Pg - garantirani prosječni gubici [kW],

Bs - broj sati u jednoj godini; Bs = 8760 [h/godina],

Ce - cijena električne energije; Ce = 0,35 [kn/kWh],

Vu - vrijeme upotrebe; Vu = 40 [godina],

fu - faktor upotrebe; fu = 0,98.

Garantirani prosječni gubici izračunat će se po formuli:

$$\mathbf{Pg = P_{gmax(100\% Q_{IR})} * 0,6 + P_{gmid(65\% Q_{IR})} * 0,3 + P_{gmin(30\% Q_{IR})} * 0,1} \quad (\text{kW})$$

Proizvođač mora deklarirati garantirane maksimalne gubitke (kW) u tri položaja regulacijske sklopke (minimalni, srednji, maksimalni).

1. Maksimalni položaj regulacijske sklopke - $P_{gmax(100\% Q_{IR})}$
2. Srednji položaj regulacijske sklopke - $P_{gmid(65\% Q_{IR})}$
3. Minimalni položaj regulacijske sklopke - $P_{gmin(30\% Q_{IR})}$

Kriterij jamstveni rok

Minimalni jamstveni rok za regulacijsku prigušnicu, svu ostalu opremu i radove iz predmeta nabave je 36 mjeseci. Ponude s manjim jamstvenim rokom od 36 mjeseci neće biti razmatrane. Maksimalni jamstveni rok koji se uzima u obzir je 72 mjeseca. Ako ponuditelj nudi jamstveni rok duži od istog, smatrat će se da je ponuđen maksimalni jamstveni rok. Jamstveni rok počinje teći od dana uspješne privremene primopredaje cjelokupnog predmeta nabave.

Maksimalni broj bodova koji ponuditelj može dobiti prema ovom kriteriju je deset (10) bodova.

Bodovna vrijednost prema ovom kriteriju izračunava se prema sljedećoj formuli:

$$\mathbf{Bjr = ((Jp [mjeseci] - 36 [mjeseci]) / 36 [mjeseci]) \times 10}$$

gdje je:

Bjr - broj bodova po kriteriju jamstvenog roka,

Jp - iznos ponuđenog jamstvenog roka [mjeseci]. Broj dobivenih bodova se zaokružuje na dvije decimalne.

Jamstveni rok moguće je iskazivati isključivo cijelim brojem (ne decimalnim) u mjesecima (npr. 36, 42, 48 i sl.)

Kriterij udaljenost servisne radionice

Transport regulacijske prigušnice koja je predmet nabave zbog velike mase i dimenzija zahtijeva specijalna vozila te je cijena takvog transporta vrlo visoka. Nakon isteka jamstvenog roka, u slučaju da se zbog otklanjanja kvara regulacijska prigušnica mora transportirati do servisne radionice za popravak pripadne prigušnice odnosno do pogona proizvođača, troškove transporta snosi naručitelj što iziskuje znatna financijska sredstva.

Jednako tako i samo vrijeme transporta regulacijske prigušnice do servisne radionice za popravak (pogona proizvođača) i natrag ima veliki utjecaj na trošak naručitelja pošto navedeno vrijeme transporta povećava vrijeme u kojem će regulacijska prigušnica biti izvan funkcije i u kojem Naručitelj treba drugim sredstvima osigurati povoljne naponske prilike u elektroenergetskoj mreži jer za predmetnu regulacijsku prigušnicu ne postoji zalihost u sustavu.

Servisna radionica za popravak predstavlja pogone proizvođača regulacijske prigušnice u kojima je moguće obaviti najsloženije zahvate potrebne za popravak regulacijske prigušnice.

Udaljenost servisne radionice za popravak ponuđene regulacijske prigušnice primjenjuje se kao kriterij za odabir ponude radi osiguranja ekonomičnog i svrhovitog trošenja sredstava.

Maksimalni broj bodova koji ponuditelj može dobiti prema ovom kriteriju je deset (10) bodova.

Bodovna vrijednost prema ovom kriteriju izračunava se prema sljedećoj formuli:

$$Bu = (Un \text{ [km]} / Up \text{ [km]}) \times 10$$

gdje je:

Bu - broj bodova po kriteriju udaljenosti servisne radionice,

Un - iznos najniže ponuđene udaljenosti od servisne radionice [km],

Up - iznos ponuđene udaljenosti od servisne radionice [km].

Broj dobivenih bodova zaokružuje se na dvije decimale.

Udaljenost se računa kao zračna udaljenost (uporabom *Google Maps*) servisne radionice od lokacije postrojenja u TS 400/220/110 kV Melina iz razloga što postoje različite željezničke, cestovne, riječne, pomorske i sl. rute kao i činjenice da bi zainteresirani gospodarski subjekti mogli odabrati različite vrste ruta, odnosno najkraću, najbržu, najekonomičniju ili optimalnu koje bi mogle rezultirati različitom udaljenosti servisne radionice izraženu u kilometrima u odnosu na samu lokaciju postrojenja.

Temeljem objavljene dokumentacije o nabavi proveden je otvoreni postupak javne nabave u kojem su primljene tri ponude od kojih je jedna ponuda odbijena kao nepravilna i neprihvatljiva jer ponuda nije izrađena sukladno odredbama dokumentacije o nabavi. Preostale dvije ponude su ocijenjene kao valjane te je za njih izvršena ocjena ekonomski najpovoljnije ponude.³⁸

Ocjena ekonomski najpovoljnije ponude sukladno postavljenim kriterijima

Tablica 60. Kriteriji ekonomski najpovoljnije ponude u postupku javne nabave „Radovi na ugradnji regulacijske prigušnice u TS 400/220/110 kV Melina“, ev.br. 3000-V-18/18
(Izvor: <https://eojn.nn.hr/Oglasnik/>)

Kriterij	Maksimalni relativni značaj	Maksimalni broj bodova	Ponuda „S“		Ponuda „V“	
			Ponuđeno	Broj bodova	Ponuđeno	Broj bodova
Cijena ponude	60%	60 bodova	36.466.010,10	50,39	30.624.336,05	60,00
Jamčeni troškovi zbog gubitaka tijekom upotrebe	20%	20 bodova	214,10		249,20	
			25.732.079,52	20,00	29.950.650,24	14,76
Jamstveni rok	10%	10 bodova	72	10,00	72	10,00
Udaljenost servisne radionice	10%	10 bodova	116	10,00	1301	0,89
Ukupno	100%	100 bodova		90,39		85,65

³⁸ Op.a. podaci o provedenom postupku su preuzeti iz javno objavljenih dokumenata: Dokumentacija o nabavi, Odluka o odabiru, Zapisnik o pregledu i ocjenu ponuda (objavljeno na <https://eojn.nn.hr/Oglasnik/>)

Iz navedenog prikaza analize kriterija ekonomski najpovoljnije ponude utvrđeno je da je odabrana ponuda nije ponuda koja je imala najnižu cijenu (jeftinija je 16%) već je odabrana ponuda koja je bolje ocijenjena na kvalitativnim kriterijima.

Upotrijebljeni model u ovom postupku u cijelosti je relativan jer ocjena svakog pojedinog kriterija zavisi o drugoj ponudi u postupku. U apsolutnom iznosu razlika je u cijeni 5,8 mil.kn, ali trošak gubitaka tijekom upotrebe koje će naručitelj imati procjenjuje se prema modelu izračuna na 4,2 mil. kn pa shodno tome ispada da je ponuda realno skuplja za 1,6 mil. kn (kroz dugoročno vrijeme uporabe). Prema ostalim kvalitativnim kriterijima ponuđeni jamstveni rok jednak je kod oba ponuditelja (72 mjeseca), pa se zaključuje da je naručitelj prihvatio veću cijenu samo zbog potencijalnog kvara i nužnog prijevoza prigušnice u servisnu radionicu ponuditelja. Na naručitelju je da procjeni da li mu je prihvatljivo prihvatiti značajno veći financijski trošak prilikom nabave i da li je to željena postignuta ekonomska korist koju trebaju donijeti kvalitativni kriteriji, odnosno da li je dobivena zaista kvalitetnija oprema odnosno da će radovi značajno kvalitetnije biti izvedeni ili drugim riječima da li je odabrana ponuda stvarno ekonomski povoljnija ponuda.

Kako je već prethodno navedeno u relativnom modelu mogu se kombinirati i apsolutni kriteriji koji dodjeljuju bodove sukladno prethodno određenoj skali bodovanja.

U ovom predmetu nabave su se primjerice mogli postaviti apsolutni kriteriji npr. za jamstveni rok, udaljenost servisne radionice (npr. odrediti zone udaljenosti te ih bodovati skalom od 0-10) i sl.

Tablica 61. *Primjer kvalitativnih kriterija ekonomski najpovoljnije ponude u postupku javne nabave „Radovi na ugradnji regulacijske prigušnice u TS 400/220/110 kV Melina“, ev.br. 3000-V-18/18 (Izvor: <https://eojn.nn.hr/Oglasnik/>)*

Jamčeni troškovi zbog gubitaka tijekom upotrebe		Jamstveni rok		Udaljenost servisne radionice	
Vrijednost kriterija	Broj bodova	Vrijednost kriterija	Broj bodova	Vrijednost kriterija	Broj bodova
> 27.500.000,01 kn	0	2 godine	0	> 1.250,01 km	0
25.000.000,01 kn do 27.500.000,00 kn	5	3 godine	3	1.000,01 km do 1.250,00 km	3
22.500.000,01 kn do 25.000.000,00 kn	10	4 godine	5	750,01 km do 1.000,00 km	5
20.000.000,01 kn do 22.500.000,00 kn	15	5 godina	7	500,01 km do 750,00 km	7
< 20.000.000,00 kn	20	6 godina	10	< 500,00 km	10

Tablica 61. daje jedan od mogućih primjera i isti se ne mora koristiti točno na ovakav način već je odluka o vrednovanju pojedinog kriterija isključivo na naručitelju. Kada bi se u navedenom primjeru promijenio npr. način vrednovanja udaljenosti servisne radionice na dvije razine – do 500 km udaljenosti i više od 500 km udaljenosti došlo bi do promjene odabrane ponude i tada bi jeftinija ponuda bila ekonomski povoljnija.

5.5.1.2. Apsolutni model ocjene ponuda

„Glavna osobina apsolutnih modela ocjene ponuda je da ocjena pojedine ponude ne ovisi o ostalim ponudama dostavljenim u postupku javne nabave. Naručitelj za svaki od kriterija odabira utvrđuje određeni novčani iznos. Necjenovnim kriterijima odabira ne pridaje se relativni značaj u postotcima, već se svakom kriteriju pridaje određena novčana vrijednost. Slijedom navedenog, ovaj model ocjene obično se provodi u tri koraka:

1. Svakoj ponudi dodjeljuje se određeni broj bodova, ovisno o ocjeni necjenovnih kriterija.
2. Bodovi dodijeljeni u prvom koraku pretvaraju se u novčane iznose koji se dodaju ili oduzimaju od ponudene cijene. Na ovaj način naručitelj utvrđuje „kvalitativno usklađenu“ cijenu ponude.
3. Ponude se uspoređuju jedna s drugom. ENP je ponuda s najnižom „kvalitativno usklađenom“ cijenom“ (Smjernice br. 2. : 17).

Primjer apsolutnog modela ocjene ponuda

Za primjer je upotrijebljen isti predmet nabave kao i kod relativnog modela sa istim kriterijima nabave ponderiranim na način sličan kao što prikazuje Tablica 61.:

- cijena ponude
- jamčeni troškovi zbog gubitaka tijekom upotrebe
- jamstveni rok
- udaljenost servisne radionice.

Ukupan broj bodova koje ponuda dobiva prilikom ocjene ponuda računa se prema sljedećoj formuli:

$$UC = CP - NVTG - NVJR - NVUS$$

gdje je:

UC = usklađena cijena

CP = cijena ponude

NVTG = novčana vrijednost jamčenih troškova zbog gubitaka tijekom upotrebe

NVJR = novčana vrijednost jamstvenog roka

NVUS = novčana vrijednost udaljenosti servisne radionice.

Necjenovni kriteriji:

Za određivanje maksimalnog umanjenja po pojedinom kvalitativnom kriteriju za polazišni iznos rabljena je procijenjena vrijednost nabave u iznosu od 36.500.000,00 kn. Maksimalno umanjenje po kriteriju NVTG je 20% PVN, a za kriterije NVJR i NVUS je 10% za svaki kriterij.

Tablica 62. Primjer kvalitativnih kriterija apsolutnog modela ekonomski najpovoljnije ponude u postupku javne nabave „Radovi na ugradnji regulacijske prigušnice u TS 400/220/110 kV Melina“, ev.br. 3000-V-18/18 (Izvor: Autor)

Jamčeni troškovi zbog gubitaka tijekom upotrebe		Jamstveni rok		Udaljenost servisne radionice	
Vrijednost kriterija	Novčano umanjenje	Vrijednost kriterija	Novčano umanjenje	Vrijednost kriterija	Novčano umanjenje
> 27.500.000,01 kn	0,00	2 godine	0,00	> 1.250,01 km	0,00
25.000.000,01 kn do 27.500.000,00 kn	- 175.000,00	3 godine	- 105.000,00	1.000,01 km do 1.250,00 km	- 105.000,00
22.500.000,01 kn do 25.000.000,00 kn	- 350.000,00	4 godine	- 175.000,00	750,01 km do 1.000,00 km	- 175.000,00
20.000.000,01 kn do 22.500.000,00 kn	- 525.000,00	5 godina	- 245.000,00	500,01 km do 750,00 km	- 245.000,00
< 20.000.000,00 kn	- 700.000,00	6 godina	- 350.000,00	< 500,00 km	- 350.000,00

Podaci za dvije zaprimljene ponude:

Tablica 63. Podaci iz ponude za izračun kvalitativnih kriterija apsolutnog modela ekonomski najpovoljnije ponude u postupku javne nabave „Radovi na ugradnji regulacijske prigušnice u TS 400/220/110 kV Melina“, ev.br. 3000-V-18/18

(Izvor: <https://eojn.nn.hr/Oglasnik/>)

Kriteriji	Ponuda „S“	Ponuda „V“
Cijena ponude (kn)	36.466.010,10	30.624.336,05
Jamčeni troškovi zbog gubitaka tijekom upotrebe (kn)	25.732.079,52	29.950.650,24
Jamstveni rok	72 mjeseca	72 mjeseca
Udaljenost servisne radionice	116 km	1.301 km

Izračun kvalitativno usklađene cijene ponude prikazuje Tablica 64.

Tablica 64. Podaci iz ponude za izračun kvalitativnih kriterija apsolutnog modela ekonomski najpovoljnije ponude u postupku javne nabave „Radovi na ugradnji regulacijske prigušnice u TS 400/220/110 kV Melina“, ev.br. 3000-V-18/18
(Izvor: Autor)

Kriteriji	Ponuda „S“	Ponuda „V“
Cijena ponude (kn)	36.466.010,10	30.624.336,05
Jamčeni troškovi zbog gubitaka tijekom upotrebe (kn)	-175.000,00	-0,00
Jamstveni rok	-350.000,00	-350.000,00
Udaljenost servisne radionice	-350.000,00	-0,00
Kvalitativno usklađena cijene ponude	35.591.010,10	30.274.336,05

Temeljem ovakvog modela ekonomski najpovoljnija ponuda je ponuda „V“ koja ima najnižu kvalitativno usklađenu cijenu.

5.5.2. Primjena AHP metode u određivanju vrijednosti pondera

Zakonske odredbe ZJN 2016 određuju da je za odabir ponude potrebno imati najmanje dva kriterija. Prema tome, riječ je o postupku višekriterijskog odlučivanja. Sve analize koje su prethodno provedene potvrđuju primjenu modela višekriterijskog odlučivanja. Međutim, kako je analiza pokazala, ne postoji jednoznačna metodologija odlučivanja o tome koji kriteriji se upotrebljavaju kod određene nabave i koliki ponder će biti dodijeljen pojedinom kriteriju. Prema provedenom istraživanju kriteriji za odabir ponuda i njihovi ponderi su većinom odabirani na temelju iskustva stručnjaka naručitelja ili drugih postupaka javne nabave. Analize i simulacije koje su obrađene prethodno u ovom poglavlju pokazuju da odabir kvalitativnih kriterija i njihovih pondera može utjecati i na financijski učinak postupka javne nabave, odnosno na iznos ponude. Dakle, istraživanje je pokazalo da dio kvalitativnih kriterija nema gotovo nikakav ekonomski efekt, ali dio njih može značajno utjecati na cijenu ponude i općenito imati ekonomsku korist za naručitelja. Metodologija ocjenjivanja ponuda putem poznatih oblika relativne, apsolutne ili kombinirane metode standardni je i uvriježeni način ocjenjivanja ponuda, ali kako bi iste bile kvalitetno bile primijenjene preporuča se i na znanstveni matematički način izračunati optimalne vrijednosti pondera kako bi se nadopunilo iskustveno odlučivanje.

„Metode koje se koriste za uspoređivanje i rangiranje alternativa na temelju podataka iz tablice odlučivanja moraju na neki način uzeti u obzir prednosti koje neka alternativa ima u odnosu na ostale, usporediti te prednosti s njezinim nedostacima i sve to izraziti jednim brojem. Ukoliko

kriteriji imaju različite važnosti, treba uzeti u obzir i njihove težine“ (Hunjak u: Čerić i Varga, 2004: 108).

„Najpoznatije metode za uspoređivanje i rangiranje alternativa u problemima odlučivanja su Analitički hijerarhijski proces (AHP metoda - engl. *Analytical Hierarchy Proces*), ELECTRE (postoji nekoliko verzija ove metode) i PROMETHEE. Pomoću metoda ELECTRE i PROMETHEE skup alternativa uređuje se na temelju procjena o tome u kojoj su mjeri razlike u kriterijskim vrijednostima alternativa značajne za njihovo razlikovanje. AHP metoda temelji se na uspoređivanju alternativa u parovima“ (Hunjak u: Čerić i Varga, 2004: 108). AHP metoda je jedna od najpoznatijih metoda koja se unazad nekoliko vrlo često upotrebljava za višekriterijsko odlučivanje, a koja se često koristi i u području menadžerskog odlučivanja, jer se donošenje odluka o kriterijima u sustavu javne nabave može svrstati u kategoriju menadžerskog višekriterijskog odlučivanja.

Thomas Saaty autor je te metode i istu je javno predstavio davne 1972., a detaljan opis metode objavljen je u radu *Journal of Mathematical Psychology* (Saaty, 1977).

Primjena AHP metode se prikazuje u slijedećim koracima:

1. korak

- „prepoznati zahtjev, odnosno definirati što se želi (cilj)
- definirati koje su alternative koje zadovoljavaju postavljene zahtjeve
- definirati prioritete zahtjeva da bi se alternative implementirale i ostvario neki viši, globalni cilj
- razviti hijerarhijski model problema odlučivanja s ciljem na vrhu, kriterijima (podkriterijima) na nižim razinama te alternativama na dnu modela.

2. korak

- u svakom čvoru hijerarhijske strukture pomoću Saatyjeve skale u parovima se međusobno uspoređuju elementi tog čvora (koji se nalaze neposredno ispod njega) i izračunavaju se njihove lokalne težine. Pri tome se:
 - kriteriji se međusobno uspoređuju u parovima u odnosu na to koliko puta je jedan od njih važniji za mjerenje postizanja cilja od drugog
 - alternative se međusobno uspoređuju u parovima po svakom od kriterija procjenjujući u kojoj mjeri se po tom kriteriju jednoj od njih daje prednost u odnosu na drugu

3. korak

- iz procjena relativnih važnosti elemenata odgovarajuće razine hijerarhijske strukture problema izračunaju se lokalne težine kriterija i podkriterija, a na posljednjoj razini prioriteta alternativa
- ukupni prioriteta alternativa izračunavaju se tako da se njihovi lokalni prioriteta ponderiraju s težinama svih čvorova kojima pripadaju gledajući od najniže razine u hijerarhijskom modelu prema najvišoj i zatim zbroje

4. Provodi se tzv. analiza osjetljivosti“ (Barković, 2009: 242).

S obzirom da je AHP metoda prilično jednostavan matematički model, a uvažavajući okolnosti da nisu svi stručnjaci iz područja javne nabave ujedno i matematički stručnjaci, ista se može preporučiti kao jedna od metoda kojom se na matematički način može doći do optimalnog rješenja vrijednosti pojedinih pondera ocjene ponuda.

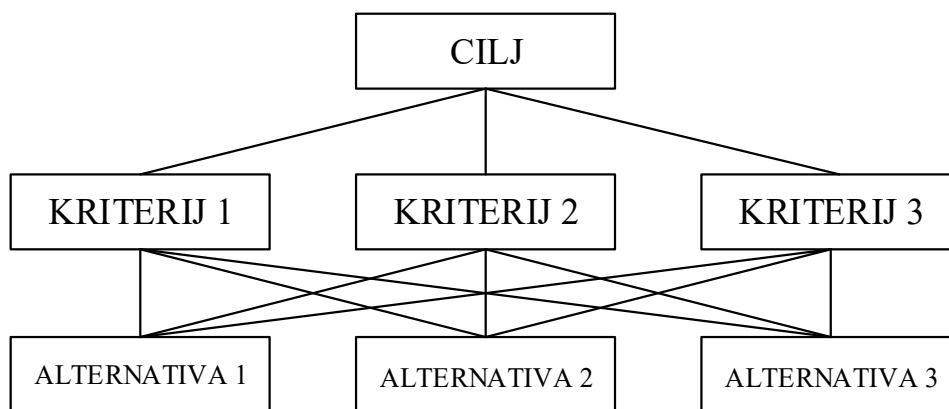
„Velika popularnost i česta primjena AHP metode temelji se na tome što je vrlo bliska načinu na koji pojedinac intuitivno rješava složene probleme rastavljajući ih na jednostavnije“ (Begičević, 2008: 228). Svaka metoda koja se primjenjuje u smislu odlučivanja o odabiru kriterija u postupcima javne nabave mora imati izrađenu simulaciju efekata odabranih kriterija odabira kao i njihovih pondera.

Sama AHP metoda je matematički model i teoretsko objašnjenje samog matematičkog modela³⁹ neće biti predmetom u ovom radu već je naglasak dan na objašnjenje općeg modela i primjene navedenog modela na primjeru odabranog postupka javne nabave.⁴⁰

„Rješavanje složenih problema odlučivanja pomoću AHP metode temelji se na njihovoj dekompoziciji u hijerarhijsku strukturu čiji su elementi cilj, kriteriji (potkriteriji) i alternative. Cilj se nalazi na vrhu hijerarhije dok su kriteriji, potkriteriji i alternative na nižim razinama. Kompleksnost raste s brojem kriterija i s brojem alternativa“ (Alić-Briš, 2014).

³⁹ O matematičkom modelu AHP metode vidi više u: Piljić, Ž., *Hijerarhijsko odlučivanje pomoću AHP metode*, Diplomski rad, Sveučilište J.J. Strossmayera u Osijeku, Odjel za matematiku, Osijek, 2019.

⁴⁰ O samoj AHP metodi vidi više u: Hunjak, T. *Višekriterijsko odlučivanje*, U: Čerić, V., Varga, M., (ur.), *Informacijska tehnologija u poslovanju* (str. 105. – 118.), Element, Zagreb, 2004.; Barković, D., *Menadžersko odlučivanje*, Ekonomski fakultet u Osijeku, Grafika, 2009.; Alić Briš, M., *Primjena AHP metode i Expert-choice softwera u procesu donošenja odluke*, predavanja iz kolegija Menadžersko odlučivanje, Ekonomski fakultet u Osijeku, 2014., Osijek; - Tramburovski, S., *Unapređenje postupka javne nabave u Uredu državne uprave*, Završni specijalistički rad, Sveučilište u Zagrebu, Fakultet organizacije i informatike u Varaždinu, Varaždin, 2017.



*Slika 6. Osnovni AHP model s ciljem, kriterijima i alternativama
(Izvor: Barković, D., Menadžersko odlučivanje, Ekonomski fakultet u Osijeku, 2009., Osijek, str. 242.)*

Određivanje pojedinih varijabli koje će ući u hijerarhijski model i u konačnici postati kriteriji za odabir ponude jedan je od najvažnijih koraka jer se tu pokazuje kreativnost predlagatelja varijabli. Kako to prikazuje Slika 6. težnja modela je uvijek prema postizanju postavljenog cilja jer je on na vrhu hijerarhije. Kod postupaka javne nabave cilj je uvijek najbolja kvaliteta za novac, odnosno dobar ekonomski efekt koji će nakon provedenog postupka javne nabave društvu donijeti izvršenje ugovora sklopljenog na temelju tog postupka javne nabave.

Kada se odrede varijable i njihove alternative istima je potrebno dodijeliti određeni stupanj važnosti. Važnost pojedine varijable se dodjeljuje prema Saatyjevoj skali relativne važnosti. Skala se „sastoji se od devet stupnjeva kojima se elementi uspoređuju putem verbalnih ocjena:

- neparnim brojevima (1, 3, 5, 7, 9) pridružene su osnovne vrijednosti
- parni brojevi (2, 4, 6, 8) opisuju njihove međuvrijednosti
- u skali se koriste i recipročne vrijednosti da iskažu ocjene suprotne od navedenih“ (Alić-Briš, 2014).

Tablica 65. Saatyjeva skala

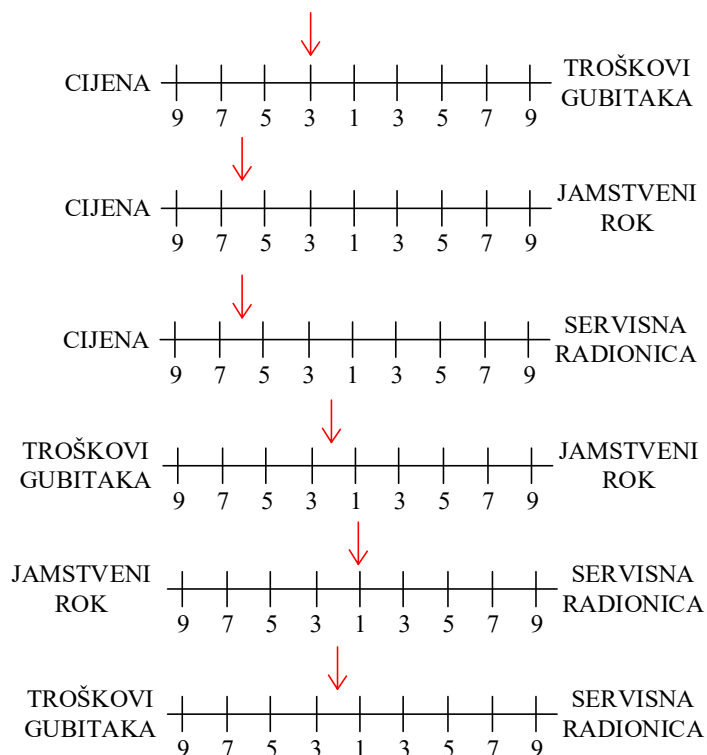
(Izvor: Földing, B., *specijalistički diplomski stručni rad, Primjena analitičkoga hijerarhijskog procesa u planiranju aktivnosti i projekata usluga računskog centra, str. 24.*)

Intenzitet važnosti	Definicija	Objašnjenje
1	Jednako važno	Dvije aktivnosti jednako doprinose cilju
2	Jednako važno do umjereno važnije	Međuvrijednost između jednakog doprinosa cilju i umjerene važnosti jedne aktivnosti u odnosu na drugu
3	Umjereno važnije	Na temelju iskustva i procjena daje se umjerena prednost jednoj aktivnosti u odnosu na drugu
4	Umjereno do strogo važnije	Međuvrijednost između umjerene prednosti do strogo važnije prednosti jedne aktivnosti u odnosu na drugu
5	Strogo važnije	Na temelju iskustva i procjena strogo se favorizira jedna aktivnost u odnosu na drugu
6	Strogo važnije do vrlo stroga važnost	Međuvrijednost od strogo važnije prednosti do vrlo stroge dokazane važnosti jedne aktivnosti u odnosu na drugu
7	Vrlo stroga, dokazana važnost	Jedna aktivnost izrazito se favorizira u odnosu na drugu; njezina dominacija dokazuje se u praksi
8	Vrlo stroga do ekstremna važnost	Međuvrijednost od vrlo stroge do ekstremne važnosti jedne aktivnosti u odnosu na drugu
9	Ekstremna važnost	Dokazi na temelju kojih se favorizira jedna aktivnost u odnosu na drugu potvrđeni su s najvećom uvjerljivošću

Uz spomenutu Saatyevu skalu, za postavljanje hijerarhije ključan je korak odabiranje pojedinih kriterija za donošenje odluke.

Kao primjer primjene AHP metode u određivanju vrijednosti pondera rabljen je isti postupak javne nabave koji je predstavljen prilikom analize primjene relativnog i apsolutnog modela ocjene ponuda. U modelu provedenog postupka javne nabave odnosi među kriterijima odabira ponude su bili 60%:20%:10%:10% odnosno 3:1:1/2:1/2. Na osnovi ovog odnosa napravljena je i usporedba parova kriterija kao prvog koraka definiranja matrice odlučivanja. Broj parova kriterija vrši se prema formuli $\frac{n(n-1)}{2}$, gdje je n = broj kriterija.

Radi jednostavnijeg prikaza grafički je prikazan način odabira važnosti i međusobnog odnosa među pojedinim kriterijima (Slika 7.).



Slika 7. Usporedba međusobnog odnosa parova važnosti pojedinih kriterija (Izvor: Autor)

Osnovni element višekriterijskog odlučivanja prema AHP metodi izrada je matrice (Tablica 66.) u kojoj se postavljaju numeričke vrijednosti težina pojedinog kriterija i njihovog omjera.

„Pravila unosa podataka u matricu su sljedeće:

- ako se iznos usporedbe nalazi na lijevoj strani skale u matricu se upisuje taj isti iznos
- ako se iznos usporedbe nalazi na desnoj strani skale u matricu se upisuje recipročna vrijednost iznosa“ (Lisjak, 2011).

Tablica 66. Procjena omjera težine kriterija (Izvor: Autor)

	CIJENA	TROŠKOVI GUBITAKA	JAMSTVENI ROK	SERVISNA RADIONICA
CIJENA	1	3	6	6
TROŠKOVI GUBITAKA	1/3	1	2	2
JAMSTVENI ROK	1/6	1/2	1	1
SERVISNA RADIONICA	1/6	1/2	1	1
	1,66666667	5,00000000	10,00000000	10,00000000

Tablica 67. Određivanje srednje vrijednosti svakog reda
(Izvor: Autor)

	CIJENA	TROŠKOVI GUBITAKA	JAMSTVENI ROK	SERVISNA RADIONICA	SREDNJA VRIJEDNOST REDA	PONDER KRITE RIJA
CIJENA	0,600000	0,600000	0,600000	0,600000	0,600000	60%
TROŠKOVI GUBITAKA	0,200000	0,200000	0,200000	0,200000	0,200000	20%
JAMSTVENI ROK	0,100000	0,100000	0,100000	0,100000	0,100000	10%
SERVISNA RADIONICA	0,100000	0,100000	0,100000	0,100000	0,100000	10%

Na osnovu varijabli koje su upotrijebljene na isti način kao i kod postupka javne nabave koji je uzet kao primjer rezultat ovog modela je jednak. Jednostavnim korekcijama međusobnih odnosa između varijabli (kriterija) dolazi do promjene rezultata i u konačnici različitih vrijednosti kriterija. Uz uporabu ovog modela dobro je isti usporediti u apsolutnom modelu odabira ponuda prema kojem se svakom kriteriju pridodaje novčana vrijednost te se na taj način odmah može vidjeti eventualni financijski učinak na ukupnu vrijednost ponude, odnosno koliko svaki ponder nosi vrijednosti cijelog postupka. Svi ovi primjeri izrađeni su uporabom tabličnih kalkulatora u Excelu jer je isti dostupan najvećem broju korisnika odnosno sudionika javne nabave.

„Za bolje i fleksibilnije rješenje može se koristiti programski paket Expert Choice koji omogućava prioritetno sortiranje i prioritiziranje alternativa te pouzdano donošenje odluka o alternativama za postizanje željenih ciljeva. Expert Choice u potpunosti je primjenjiv za AHP metodu i podržava sve potrebne korake. Omogućuje strukturiranje problema na više načina te uspoređivanje alternativa i kriterija u parovima na više načina. Ima mogućnost provođenja i vizualizacije analize osjetljivosti koje se temelje na jednostavnom interaktivnom načinu izmjene težina kriterija i alternativa“ (Alić-Briš, 2014).

Na tržištu naravno postoje i druga programska rješenja za provedbu AHP metode, ali neovisno o tome je li riječ o uporabi Excel tablica ili prilagođenog programskog rješenja, uporaba AHP metode apsolutno je preporučljiva jer se vrlo lagano može doći do simulacije utjecaja pojedinih odabranih kriterija i njihovih ponderiranih vrijednosti na cjelokupnu ponudu.

5.5.3. Zaključno o utjecajima kvalitativnih kriterija na kvalitetu opreme, radova i usluga na pouzdanost EES

Na temelju provedenog istraživanja može se zaključiti da najveći dio upotrijebljenih kvalitativnih kriterija nije pokazao bitan utjecaj na cijenu ponude. Upotrijebljena metodologija određivanja pojedinih kvalitativnih kriterija kao i ponderirane vrijednosti pojedinih kriterija uglavnom se temelje na iskustvu stručnjaka uključenih u predmetni postupak javne nabave i na upotrijebljene kriterije u drugim predmetima javne nabave. Utvrđene su značajne proturječnosti u određivanju kvalitativnih kriterija i ponderiranja istih jer je uočeno da u gotovo istim predmetima, pa i zaista istim predmetima (gdje je bilo više grupa) nisu postavljeni isti kriteriji odnosno nisu ponderirani na isti način.

Cilj ekonomski najpovoljnije ponude uvijek je dobivanje najbolje vrijednosti za novac. Zakonskim određivanjem obvezne primjene ekonomski najpovoljnije ponude u odnosu na dotad najviše rabljenu praksu najniže cijene očekivalo se da će naručitelji više raditi na određivanju optimalnih kvalitativnih kriterija za pojedine postupke javne nabave. U analiziranom razdoblju nisu utvrđene gotovo nikakve zakonitosti u određivanju kvalitativnih kriterija i njihovih vrijednosti osim u dijelu postupaka koji se svake godine ponavljaju pa se i kriteriji ponavljaju tijekom godina.

Za očekivati je bilo da će primjena ekonomski najpovoljnije ponude donijeti odmicanje od najniže cijene i dati doprinos boljoj kvaliteti roba, radova i usluga. Zbog bolje kvalitete roba, radova i usluga očekivao se i porast cijena na tržištu jer iz iskustva je poznato da najjeftiniji proizvod u pravilu nije najkvalitetniji odnosno da kvalitetniji proizvodi imaju veću cijenu. Istraživanje je pokazalo da se kvalitativni kriteriji vrlo često određuju iskustveno ili metodom kopiranja iz sličnih postupaka javne nabave te je gotovo nemoguće bilo povezati kvalitativne kriterije sa boljom kvalitetom roba, radova i usluga.

Kod dijela naručitelja ipak je utvrđeno da se događaju pomaci i da se u značajnijim postupcima javne nabave koristi više kriterija koji podižu kvalitetu roba, radova i usluga. Kvaliteta koju postupci javne nabave zahtijevaju svakako ima pozitivan utjecaj na cjelokupni gospodarski razvoj i kvalitetu robe, usluga i radova. Rast cijena koji je zapažen na temelju prikupljenih podataka uzrokovan je općenitim zbivanjima na tržištu u smislu ponude i potražnje, ali na ta zbivanja utječe i sustav javne nabave s obzirom da on značajno utječe na spomenute osnovne elemente tržišta – ponudu i potražnju.

Gospodarski razvoj RH najbolje se ocjenjuje kretanjem BDP-a, a s obzirom da je ZJN 2016 odredio obveznu primjenu ENP-a kao modela odabira ponuda napravljena je analiza između

vrijednosti BDP-a RH i vrijednosti sklopljenih ugovora iz JN u dva razdoblja: 2013. – 2016. i 2017. – 2020. Razdioba je napravljena jer su analize pokazale da u razdoblju 2013. – 2016. ENP gotovo nije nikada upotrijebljen pa se vrijednosti ugovora razdoblja 2017. – 2020. mogu staviti u vezu s primjenom ENP-a, a vrijednosti ugovora u razdoblju 2013. – 2016. ne mogu jer je tada jedini primijenjeni kriterij bio najniža cijena.

Korelacijskom analizom i izračunom Pearsonovog koeficijenta korelacije utvrđeno je da isti za odnos između vrijednosti BDP-a RH i vrijednosti sklopljenih ugovora iz JN u razdoblju 2013. – 2016. iznosi 0,2109 dok za razdoblje 2017. – 2020. vrijednost koeficijenta iznosi 0,3831 što ukazuje da se u razdoblju primjene ZJN 2016 i obvezne primjene ENP kao jedinog kriterija odabira ponuda povećava međusobna korelacija odnosno utjecaj javne nabave na vrijednost BDP-a.

Temeljem provedenog istraživanja i izvedenih zaključaka može se zaključiti da je u **većem dijelu dokazana radna hipoteza H4**: Model javne nabave sa primjenom ekonomski najpovoljnije ponude kao jedinim kriterijem odabira ponuda pozitivno utječe na cjelokupni gospodarski razvoj i kvalitetu robe, usluga i radova iako taj model implicira veće cijene robe, usluga i radova.

5.6. Utjecaj javne nabave EE sektora na likvidnost ponuditelja

Svaki ugovor sklopljen na temelju ZJN 2016 „je naplatni ugovor, sklopljen u pisanom obliku između jednog ili više gospodarskih subjekata i jednog ili više naručitelja, čiji je predmet izvođenje radova, isporuka robe ili pružanje usluga“ (ZJN 2016, NN 120/2016, čl. 3.). S obzirom da se radi o naplatnom ugovoru jasno je da za izvršene radove, pružene usluge ili isporučenu robu postoji novčana obveza naručitelja prema izvršitelju ugovora. „Novčane obveze jesu iznos glavnice koji je treba biti plaćen u roku predviđenom ugovorom ili zakonom, uključujući poreze i druga obvezna davanja navedena u računu ili drugom odgovarajućem zahtjevu za isplatu“ (Zakon o financijskom poslovanju i predstečajnoj nagodbi, NN 108/2012, 144/2012, 81/2013, 112/2013, 71/2015, čl. 3.). Zakon o financijskom poslovanju i predstečajnoj nagodbi određuje među ostalim, pravila o rokovima izvršenja i posljedicama neizvršenja novčanih obveza te svih daljnjih radnji i mjera koje bi poduzetnik trebao poduzeti nakon što postane nesposoban izvršavati novčane obveze u propisanim rokovima plaćanja.

Navedeni Zakon određuje da se „rok ispunjenja novčanih obveza u poslovnim transakcijama između poduzetnika i osoba javnog prava određuje na sljedeći način:

- U poslovnim transakcijama između poduzetnika i osoba javnog prava u kojima je osoba javnog prava dužnik novčane obveze, može se ugovoriti rok ispunjenja novčane obveze do 30 dana.
- Iznimno od stavka 1. ovoga članka, ako ne postoje okolnosti iz članka 14. stavka 6. ovoga Zakona, može se ugovoriti u pismenom obliku i duži rok ispunjenja novčane obveze, ako je to objektivno opravdano posebnim značajkama i naravi ugovora, ali ne duži od 60 dana.
- Ako ugovorom između poduzetnika i osobe javnog prava u kojem je osoba javnog prava dužnik novčane obveze nije ugovoren rok za ispunjenje novčane obveze, dužnik je dužan, bez potrebe da ga vjerovnik na to pozove, ispuniti novčanu obvezu u roku od 30 dana.
- Rok za ispunjenje novčane obveze iz stavka 1., 2. i 3. ovoga članka počinje teći od dana određenog člankom 11. stavkom 4. ovoga Zakona.
- U poslovnim transakcijama iz stavaka 1., 2. i 3. ovoga članka, na rok za pregled predmeta obveze primjenjuje se odredba članka 11. stavka 5. ovoga Zakona.
- Rok za pregled predmeta obveze iz članka 11. stavka 6. ovoga Zakona mora biti naveden u natječajnoj dokumentaciji“ (Zakon o financijskom poslovanju i predstečajnoj nagodbi, NN 108/2012, 144/2012, 81/2013, 112/2013, 71/2015, čl. 12.).

Analizom javno objavljenih dokumentacija o nabavi u društvima EE sektora utvrđeno je da se u svim postupcima javne nabave ugovara rok plaćanja od 60 dana koji, sukladno čl.11. Zakona počinje teći od:

1. „dana kad je dužnik primio račun ili drugi odgovarajući zahtjev za isplatu, ili
2. dana kad je vjerovnik ispunio svoju obvezu:
 - ako nije moguće sa sigurnošću utvrditi dan primitka računa ili drugog odgovarajućeg zahtjeva za isplatu ili,
 - ako je dužnik primio račun ili drugi odgovarajući zahtjev za isplatu prije negoli je vjerovnik ispunio svoju obvezu, ili
3. dana isteka roka za pregled predmeta obveze, ako je ugovorom ili zakonom predviđen određeni rok za takav pregled, a dužnik je primio račun ili drugi odgovarajući zahtjev za isplatu prije isteka toga roka“ (Zakon o financijskom poslovanju i predstečajnoj nagodbi, NN 108/2012, 144/2012, 81/2013, 112/2013, 71/2015, čl. 11.).

Kako bi se utvrdio utjecaj odredbe o roku plaćanja od 60 dana izrađena je simulacija u tri primjera nabave, odnosno za nekoliko karakterističnih poslova koje poduzetnici izvršavaju za društva EE sektora.

Primjer 1.

Prvi primjer je nabava robe (npr. visokonaponskog (VN) prekidača za transformatorske stanice) u kojem dobavljač na temelju sklopljenog ugovora o javnoj nabavi mora nabaviti i isporučiti predmetnu robu, odnosno VN prekidač. Prilikom sklapanja ugovora ugovara se i rok isporuke u kojem dobavljač mora isporučiti naručenu opremu. Nakon sklapanja ugovora dobavljač naručuje VN prekidač u tvornici proizvođača u kojoj se proizvodi predmetni VN prekidač i za čiju je proizvodnju potrebno izvjesno vrijeme (npr. 3 mjeseca). Kada se VN prekidač proizvede dobavljač s kojim naručitelj ima sklopljen ugovor isporučuje opremu naručitelju te nakon isporuke ispostavlja račun prema kojem nastaje obveza plaćanja. Iz provedenog istraživanja utvrđeno je da su u većini slučajeva isporuku VN opreme ugovorila trgovačka društva koja nisu proizvođači. Shodno tome ti dobavljači s kojima naručitelji sklapaju ugovore, u pravilu, moraju prilikom preuzimanja opreme i prije isporuke naručitelju podmiriti obvezu za isporučenu robu. Od preuzimanja opreme u tvornici pa do isporuke na lokaciju naručitelja može proći i više od 15 dana zbog transportnih i carinskih procedura (kod opreme koja je predmet uvoza). Često se događa da je potrebno još najmanje 5 dana da se ispostavi račun iako se sada isti ispostavlja isključivo elektroničkim putem. Nakon zaprimanja računa u elektronički sustav računa započinje rok za plaćanje od strane naručitelja, a to je prema ugovorima o javnoj nabavi 60 dana. Prema svemu navedenom, dobavljaču će isporučena roba biti plaćena za cca 80 – 90 dana od dana isporuke. Ako je dobavljač morao izvršiti plaćanje robe prilikom preuzimanja iz tvornice, njegova sredstva biti će neupotrebljiva za daljnje poslovanje gotovo tri mjeseca. To znači da takvi dobavljači moraju imati znatnu količinu likvidnih sredstava za redovito podmirenje obveza prema svojim dobavljačima, ali i prema državi jer obvezu za PDV je potrebno namiriti na temelju ispostavljenog računa, a ne na temelju plaćenog računa. Uz to je potrebno osigurati i dovoljno sredstava za tekuće poslovanje, npr. plaće radnika, režijske troškove i sl.

Primjer 2.

Drugi primjer je pružanje usluga (npr. uređenje trasa dalekovoda – sječa raslinja) u kojem pružatelj usluga ne nabavlja nikakvu robu koju će isporučiti naručitelju već samo pruža usluge i troši samo svoje resurse (rad i strojeve koje posjeduje). S obzirom da društva HOPS d.o.o. i HEP ODS d.o.o. vode brigu o elektroenergetskim vodovima dužni su i redovito održavati trase tih vodova kako

raslinje koje raste ispod njih ne bi ugrožavalo rad vodova. Kako spomenuta društva nemaju vlastite resurse za ove poslove njih ugovaraju na tržištu. Navedeni poslovi su radno intenzivni poslovi i koriste radnu snagu radnika pružatelja usluge i upotrebu strojeva. Radnici koji su uključeni za svoj rad dobivaju plaće i ostale naknade vezane uz rad na terenu. Svi strojevi koji se koriste u pružanju ove usluge prvotno moraju biti u posjedu pružatelja usluga (dakle moraju biti nabavljeni, bilo kupnjom, najmom ili nekim oblikom ustupanja), moraju se redovito održavati, amortizirati, a tijekom rada isti troše gorivo i mazivo. Dakle, za rad strojeva postoji određeni trošak koji pružatelj ima i prije nego je usluga pružena, a tijekom pružanja usluge nastaju i novi troškovi. Na temelju istraživanja utvrđeno je da se, u pravilu, navedena usluga izvršava tijekom jednog obračunskog razdoblja (mjeseca) i nakon toga se ovjeravaju građevinske knjige u kojima se vodi evidencija izvršenih usluga. Navedene dokumente obvezno ovjerava stručni nadzor naručitelja. Realno je da se usluga pruža tijekom 30 dana, cca 8 dana traje pregled građevinske knjige i usklađivanje sa stvarnim stanjem na terenu, ispostava računa naručitelju i rok plaćanja od 60 dana. Sve zajedno se dolazi do roka od barem 100 dana od početka pružanja usluge do plaćanja od strane naručitelja. Zaključuje se da i pružatelji usluga, osobito kod usluga velikih razmjera kakve su uređenje trasa dalekovoda, moraju imati veliku financijsku snagu, zato što je potrebno osiguravati plaće za radnike koji pružaju usluge, plaće za dio radnika logističkih službi te sve materijalne troškove koji su vezani uz predmetnu uslugu.

Primjer 3.

Treći primjer je izvođenje radova (npr. rekonstrukcija transformatorske stanice) u kojima izvoditelj radova nabavlja i isporučuje opremu koju ugrađuje, pruža potrebne usluge i izvodi potrebne radove. Izvođenje radova najkompleksniji je slučaj jer isti, u pravilu, obuhvaća i sve ostale slučajeve. Primjerice, ako izvoditelj radova nabavlja VN prekidač koji će kasnije ugraditi, on mora isti nabaviti iz tvornice, dopremiti ga na gradilište, izvršiti potrebne građevinske radove za njegovu ugradnju i isti mora ugraditi te pustiti u rad. Budući da se u ovom primjeru radi o rekonstrukciji transformatorske stanice količina potrebne opreme značajno je veća od jednog VN prekidača, pa to znači da izvoditelj radova mora od većeg broja svojih dobavljača nabaviti potrebnu opremu koju je ponekad potrebno naručiti i nekoliko mjeseci ranije te za istu mora osigurati financijska sredstva. Dok se sve to ugradi na predmetnom gradilištu može proći i više mjeseci od isporuke. Tu je važno dobro planiranje točne i pravovremene isporuke opreme i materijala na gradilište kako bi isti bio dostupan u točno određenoj tehnološkoj fazi gradnje, ali opet da nije prerano dopremljen na gradilište te da se dulje vrijeme isti ne može ugraditi i naplatiti. Realno je da se za isporučenu opremu i izvršene radove račun može ispostaviti najmanje 45 dana

od isporuke opreme (isporučena oprema na gradilište i ugradnja tijekom jednog obračunskog mjeseca). Uz to je potrebno osigurati vrijeme za pregled građevinske knjige i vrijeme potrebno za ovjeru situacije koje se u pravilu ugovara u trajanju od 8 dana (iako zakon omogućava i 30 dana). Zaključuje se da je realni rok za plaćanje izvođaču radova koji je nabavio opremu i materijal i isti ugradio cca 120 dana od dana isporuke materijala i opreme na gradilište (45 dana od isporuke do ugradnje; 15 dana za pregled građevinske knjige, ovjeru situacije i ispostavu računa; 60 dana rok plaćanja od dana primitka računa).

Poduzetnici koji planiraju sudjelovati u javnim nadmetanjima u kojima se ugovara izvođenje radova značajnije financijske prirode moraju biti svjesni da za takav posao potrebno imati na raspolaganju značajnu količinu likvidnih sredstava kako bi pravovremeno mogli podmirivati svoje obveze vezane uz izvođenje radova. Te obveze odnose se na nabavu materijala i opreme, plaće radnike, troškove radnih strojeva, obveze prema državi i dr. Dodatno je potrebno napomenuti da izvođači radova moraju biti svjesni činjenice da ovakvi radovi traju kroz dulje vremensko razdoblje (ponekad i više godina) te da likvidna sredstva trebaju osigurati i za više mjeseci dok im ne počnu dolaziti na naplatu prve situacije.

Iz svega navedenog zaključuje se da je rok plaćanja iznimno bitna varijabla u poslovnom odnosu jer ista ima obostrani utjecaj. Naime, izvršitelj ugovora je u situaciji da mora osigurati financijska sredstva u jednom poslovnom trenutku kako bi pravovremeno izvršio ugovorne odnose, a naručitelj navedena sredstva mora osigurati u pravilu nekoliko mjeseci kasnije kako bi podmirio svoje obveze prema izvršitelju ugovora. Obje strane u ugovornom odnosu imaju značajan utjecaj na vlastitu likvidnost, ali u ovakvom odnosu naručitelj je u nešto povoljnijoj situaciji jer može na vrijeme planirati potrebna sredstva za podmirenje obveza. Stoga je napravljena dodatna simulacija prema kojoj se izračunao koeficijent obrta potraživanja (Horvat Jurjec, 2011) ukoliko je poznato trajanje naplate u potraživanjima prema formuli:

$$\textit{koeficijent obrta potraživanja} = \frac{\textit{broj dana u godini}}{\textit{trajanje naplate potraživanja u danima}}$$

Tablica 68. prikazuje simulaciju promjene koeficijenta obrta potraživanja koje imaju izvršitelji ugovora prema naručiteljima ukoliko bi došlo do promjene ugovornih odredbi o roku plaćanja. U tablici su kao fiksne varijable rabljeni: razdoblje od jedne godine (365 dana) i broj dana u primarnom dijelu izvršenja ugovora, odnosno na strani izvršitelja ugovora i na koji naručitelj nema utjecaja. U najnepovoljnijem slučaju prikazanom u primjeru 3. ovog poglavlja koeficijent obrta potraživanja iznosu 3,04 što pokazuje da su se potraživanja 3 puta pretvarala u prihode, a ukoliko

bi se rok plaćanja smanjio na 30 dana taj koeficijent bio bi 4,06 odnosno ista potraživanja bi se 4 puta mogla pretvoriti u prihod. Ako bi primarni dio izvršenja ugovora trajao kraće taj koeficijent mogao bi doseći i vrijednosti od 6,08 što znači da bi sredstva koja je izvršitelj ugovora uložio u taj posao mogao ukupno 6 puta tijekom godine ulagati u daljnje poslovanje.

Tablica 68. Simulacija promjene koeficijenta obrta potraživanja u odnosu na ugovorni rok plaćanja (Izvor: Autor)

Broj dana u godini	365									
Broj dana u primarnom dijelu izvršenja ugovora	60					30				
Ugovorni rok plaćanja	60	50	45	40	30	60	50	45	40	30
Trajanje naplate potraživanja u danima	120	110	105	100	90	90	80	75	70	60
Koeficijent obrta potraživanja	3,04	3,32	3,48	3,65	4,06	4,06	4,56	4,87	5,21	6,08

Skraćivanjem rokova postigli bi se višestruki učinci:

- smanjilo bi se vrijeme potrebno za naplatu potraživanja
- omogućila bi se bolja likvidnost poduzetnika i opća likvidnost u državi
- boljom likvidnošću poduzetnika pokrenuli bi se novi poduzetnički koraci
- smanjio bi se broj blokiranih poduzetnika zbog nelikvidnosti
- povećao bi se broj malih i srednjih poduzetnika koji bi poslovali sa naručiteljima iz sustava javne nabave
- općenito bi se podigla poduzetnička i investicijska klima
- ostvario bi se pozitivan učinak na kreditni rejting države i naručitelja EE sektora.

Sve navedeno **dokazuje radnu hipotezu H5**: Rokovi plaćanja na temelju ugovora sklopljenih kroz sustav javne nabave bitno utječu na opću likvidnost gospodarstva i njihovo skraćivanje omogućuje veću stopu obrta kapitala te **dio radne hipoteze H1** u dijelu koji se odnosi na utjecaj sustava javne nabave na opću likvidnost.

5.7. Utjecaj troškova javne nabave kod naručitelja EE sektora

„Profesionalizacija radne snage u javnoj nabavi ključna je u osiguravanju da naručitelji imaju vještine, znanje i integritet koji su potrebni da bi poslove i zadaće obavljali u skladu sa zakonom, učinkovito, djelotvorno i strateški kako bi građanima pružili najbolju vrijednost za novac. Kvalitetni administrativni kapaciteti javnih uprava te profesionalniji stručnjaci za javnu nabavu koji razmišljaju strateški ključne su odrednice za primjenu strateškijeg pristupa u organizacijama, funkcijama i odjelima zaduženima za nabavu.“ (ProcurCompEU, 2020: 10).

Provedba postupaka javne nabave utječe na nastanak određenih troškova kod svih naručitelja pa tako i naručitelja EE sektora. Četiri su temeljne grupe troškova koje su izravno povezane sa provedbom postupaka javne nabave, a to su:

- troškovi plaća radnika izravno i neizravno uključenih u provedbu postupaka javne nabave
- troškovi edukacije radnika izravno uključenih u provedbu postupaka javne nabave
- troškovi objava postupaka javne nabave u EOJN
- troškovi žalbenih postupaka.

Uz sve spomenute troškove mogući su i troškovi drugih tipova, poput sudskih, odvjetničkih i konzultantskih usluga, troškovi prevoditelja i javnih bilježnika i sl. Ovi troškovi nisu redovne prirode jer nastaju, u pravilu, u izvanrednim okolnostima (npr. kod sporova pri Visokom upravnom sudu) ili u slučaju kada se naručitelji ne mogu osloniti na vlastite ljudske resurse pa je potrebno angažirati konzultante i odvjetnike (npr. predmeti vezani uz EU fondove i sl.). Castelli (2021) navodi kako su troškovi i uštede temeljne mjere za učinkovitost cjelokupnog procesa nabave i istovremeno predstavljaju veliki izazov koji treba riješiti jer je potrebno uzeti u obzir čimbenike kao što su primjerice, vrijeme i kvaliteta.

Značajan trošak koji je sustav javne nabave proizveo jesu troškovi plaća radnika izravno i neizravno uključenih u provedbu postupaka javne nabave. Za administrativnu provedbu postupaka javne nabave potrebno je imati dio radnika osposobljenih za taj dio posla, u pravilu sa položenim certifikatom iz područja javne nabave i oni se mogu smatrati resursima koji su izravno uključeni u provedbu postupaka javne nabave. Uz njih je u svim predmetima javne nabave potrebno imati na raspolaganju i radnike iz raznih tehničkih struka zavisno o predmetu nabave koji u postupcima sudjeluju bilo kao članovi stručnih povjerenstava bilo kao oni koji samo pripremaju tehničke specifikacije. Bez stručnih radnika tehničkih struka ne bi bilo moguće provesti niti jedan postupak javne nabave jer su to radnici koji posjeduju znanja o samom predmetu nabave, a certificirano

osoblje iz sustava javne nabave zaduženo je da se cjelokupna dokumentacija zajedno sa tehničkim specifikacijama izradi i objavi u skladu sa zakonskim i podzakonskim propisima. Uz sve spomenute radnike postoje i oni radnici koji u provedbi postupaka javne nabave sudjeluju kao stručnjaci koji vrše internu kontrolu, reviziju i odobravanje provedbe samih postupaka i pripremljenih dokumentacija.

Rad svih spomenutih radnika treba biti plaćen kroz isplatu plaće radnicima, ali zbog povjerljivih informacija o iznosima plaća kao i podacima potrebnim za njihov izračun (npr. utrošak radnog vremena na pojedinom postupku javne nabave) iznose tih troškova nije moguće prikazati. O tim troškovima potrebno je voditi računa jer oni čine značajnu stavku u ukupnim troškovima plaća radnika.

5.7.1. Troškovi edukacije radnika uključenih u provedbu postupaka javne nabave

Zakon o javnoj nabavi određuje da u svakom stručnom povjerenstvu mora biti „najmanje jedan član stručnog povjerenstva za javnu nabavu mora posjedovati važeći certifikat u području javne nabave“ (ZJN 2016, NN 120/2016, čl. 197.). Važnost ove zakonske odredbe određuje i čl. 443. ZJN 2016 koji navodi da, „ako najmanje jedan član stručnog povjerenstva za javnu nabavu ne posjeduje važeći certifikat u području javne nabave, pravna osoba koja je naručitelj može biti kažnjena kaznom od 10.000,00 do 100.000,00 kuna kao i odgovorna osoba u pravnoj osobi koja može biti kažnjena kaznom od 5.000,00 do 20.000,00 kuna“ (ZJN 2016, NN 120/2016, čl. 443.).

Također, odredbama čl. 440. ZJN 2016 određuje pravila vezana uz izobrazbu u području javne nabave dok čl. 445. propisuje da nadležno ministarstvo mora donijeti Pravilnik o izobrazbi u području javne nabave u roku od šest mjeseci od dana stupanja na snagu Zakona. Navedeni Pravilnik stupio je na snagu 8. srpnja 2017. godine i objavljen je u Narodnim novinama br. 65/2017.

Spomenutim „Pravilnikom propisuju se program izobrazbe, planiranje, način provedbe izobrazbe, način izdavanja i obnavljanja certifikata te druga bitna pitanja u vezi s izobrazbom u području javne nabave“ (Pravilnik o izobrazbi u području javne nabave, NN 65/2017, čl. 1.).

Dio odredbi Pravilnika odnosi se na izdavanje i obnavljanje certifikata koji sukladno zakonskim odredbama mora imati dio članova stručnih povjerenstava naručitelja. Pravilnik određuje da se certifikat izdaje „polaznicima izobrazbe temeljem položenog pisanog ispita u sklopu specijalističkog programa izobrazbe u području javne nabave. Za navedeni specijalistički program Pravilnik određuje i nastavni program koji je osmišljen u obliku predavanja i vježbi čime se

polaznicima prenose znanja i kroz praktične primjere, izradu vježbi i sl. s ciljem razvoja vještina vezanih uz područje javne nabave, prvenstveno pripremu i provedbu postupaka javne nabave“ (Pravilnik o izobrazbi u području javne nabave, NN 65/2017, Prilog 1.).

„Certifikat se izdaje na rok od tri godine, pri čemu se kao datum početka važenja certifikata određuje datum uspješnog polaganja pisanog ispita u sklopu specijalističkog programa izobrazbe u području javne nabave“ (Pravilnik o izobrazbi u području javne nabave, NN 65/2017, čl. 3.).

„Certifikat se obnavlja temeljem redovitog usavršavanja i obnavlja se onim nositeljima certifikata koji su tijekom važenja certifikata ostvarili 32 sata redovitog usavršavanja“ (Pravilnik o izobrazbi u području javne nabave, NN 65/2017, čl. 4.).

Sve su spomenute edukacije usluge koje na tržištu pružaju nositelji programa ovlaštene od strane Središnjeg tijela za javnu nabavu (Uprave za sustav javne nabave pri MINGO). Sva pravila vezana uz pružanje usluga edukacije također donosi Pravilnik o izobrazbi u području javne nabave.

Kako Pravilnik određuje, za pristupanje polaganju certifikata iz područja javne nabave nužno je pristupiti specijalističkom programu izobrazbe. Navedenom programu pristupa se, u pravilu, samo jednom prije prvog polaganja certifikata. Nakon što je jednom dobiven certifikat isti se obnavlja redovnom izobrazbom propisanom Pravilnikom. Jedina situacija u kojoj je potrebno ponoviti specijalistički program izobrazbe je ako nositelju certifikata isti istekne, a u propisanom trogodišnjem razdoblju ne prikupi dovoljan broj sati edukacije. Prema javno dostupnim podacima sa internetskih stranica nositelja programa specijalističkih programa izobrazbe cijena jedne takve edukacije se kreće između 2.000,00 i 3.000,00 kn bez PDV-a po polazniku za jednotjedni program u trajanju od 50 nastavnih sati. S obzirom da je primjena Zakona o javnoj nabavi u društvima EE sektora HEP grupe započela značajno prije razdoblja koje je bilo predmet istraživanja u ovom radu veći dio certificiranih radnika EE sektora specijalistički je program izobrazbe prošao prije razdoblja u kojem je provedeno istraživanje. Eventualno su novi radnici koji ulaze u sustav javne nabave pohađali specijalistički program izobrazbe, ali ti troškovi po pitanju edukacija radnika u specijalističkim programima izobrazbe nisu poznati jer isti nisu nigdje javno objavljeni niti su dostupni javno na bilo koji način.

Troškovi edukacija koji se mogu analizirati i kod kojih je moguće doći do okvirnih iznosa odnose se na troškove edukacija temeljem redovitog usavršavanja. Naime, analizom tržišnih cijena spomenutih edukacija objavljenim na internetskim stranicama pružatelja usluga većina cijena jednodnevnih edukacija u trajanju od osam sati kreće se u rasponu između 800,00 i 1.200,00 kn bez PDV-a (prosječno 1.000,00 kn po edukaciji).

Analizom podataka o nositeljima certifikata javno objavljenih na internetskim stranicama Uprave za sustav javne nabave (MINGO, 2020). na dan 31. prosinca 2020. utvrđeno je da u EE sektoru HEP grupe 248 radnika posjeduje važeći certifikat iz javne nabave.

*Tablica 69. Broj radnika sa certifikatima iz javne nabave po društvima EE sektora HEP grupe
(Izvor: <https://egradani-izobrazba.mingo.hr/Student/Registar>)*

Društvo EE sektora HEP grupe	Broj certificiranih radnika
HEP d.d.	29
HEP Operator distribucijskog sustava d.o.o.	85
Hrvatski operator prijenosnog sustava d.d.	47
HEP Proizvodnja d.o.o.	76
Ostala društva EE sektora	11
Ukupno	248

Ukoliko se u analizu uvrsti broj radnika sa važećim certifikatima sa potrebom pohađanja od četiri jednodnevna seminara u trajanju od osam sati kako bi se sakupila potrebna 32 sata za obnavljanje certifikata i sa prosječnom cijenom seminara od 1.000,00 kn (bez PDV-a), EE sektor mora u trogodišnjem razdoblju osigurati najmanje 992.000,00 kn odnosno prosječno najmanje 330.000,00 kn godišnje, što u osmogodišnjem analiziranom razdoblju doseže ukupni iznos od 2,6 mil. kn. Riječ je o najmanje potrebnim iznosima za edukacije temeljem redovitog usavršavanja, a radi obnavljanja certifikata (za najmanje 992 jednodnevne edukacije u trogodišnjem razdoblju). Dodatni troškovi nastaju i zbog toga što dio radnika pohađa i više od Pravilnikom propisane četiri edukacije unutar trogodišnjeg razdoblja, a s ciljem postizanja višeg stupnja stručnosti. Prema tome troškovi su u pravilu nešto veći od ovdje iznesene procjene. Stručnost osoblja od iznimne je važnosti jer utječe na kvalitetu pripreme dokumentacije o nabavi, provedbi samih postupaka, smanjenju mogućih žalbi i k tome novih troškova te općenito većoj profesionalnosti sudionika javne nabave.

Broj certificiranih radnika u EE sektoru utječe i na racionalnu uporabu ljudskih resursa. Naime, zavisno o organizacijskoj ustrojenosti pojedinih društava, broju i značaju predmeta javne nabave nužno je voditi računa i o razumnom broju certificiranih radnika s obzirom da posjedovanje takvih radnika podrazumijeva i dugoročne troškove eksploatacije ljudskih resursa.

Analizom broja certificiranih radnika u sustavu javne nabave i broja objavljenih javnih nabava po pojedinim društvima EE sektora dolazi se do podatka o indeksu broja predmeta po pojedinom certificiranom radniku. Analiza broja certificiranih radnika u društvima EE sektora i broja

objavljenih postupaka javne nabave po pojedinom društvu koje prikazuje Tablica 70. ukazuje da postoje značajne neravnomjernosti u uporabu ljudskih resursa u smislu broja educiranih stručnjaka u odnosu na broj objavljenih postupaka.

Tablica 70. Odnos broja radnika sa certifikatima iz javne nabave po društvima EE sektora HEP grupe i broja objavljenih postupaka javne nabave u razdoblju 2013. – 2020.
(Izvor: <https://egradani-izobrazba.mingo.hr/Student/Registar> i <https://eojn.nn.hr/Oglasnik/>)

Društvo EE sektora HEP grupe	Broj certificiranih radnika	Broj objavljenih poziva JN	Prosječno po certificiranom radniku	Prosječno godišnje po certificiranom radniku
HEP d.d.	29	590	20,34	2,54
HEP Operator distribucijskog sustava d.o.o.	85	3429	40,34	5,04
Hrvatski operator prijenosnog sustava d.o.o.	47	1497	31,85	3,98
HEP Proizvodnja d.o.o.	76	1593	20,96	2,62
Ostala društva EE sektora	11	36	3,27	0,41
Ukupno	248	7.145	28,81	3,60

Budući da je broj postupaka javne nabave, u pravilu, ujednačen tijekom godina odnosno dobrim planiranjem isti se može ujednačiti, nužno bi bilo racionalizirati broj educiranih stručnjaka i maksimizirati njihovu učinkovitost. S obzirom da dio educiranih stručnjaka opravdano ne sudjeluje izravno u provedbi postupaka javne nabave već sudjeluje uglavnom sa aspekta interne kontrole i revizije sva društva EE sektora (osim onih koji imaju zanemarivi broj objava javne nabave) trebala bi ići ka cilju povećanja indeksa opterećenosti pojedinog certificiranog radnika kako bi taj indeks došao na najmanje 6. Ako se, temeljem iskustva, pretpostavi da je aktivno u provedbu postupaka javne nabave uključeno nešto više od 50 – 60% certificiranog osoblja tada se dolazi do broja od 10 – 12 postupaka javne nabave godišnje po pojedinom stručnjaku što se može smatrati optimalnim brojem. Neracionalno povećavanje broja certificiranih stručnjaka ne znači nužno veću stručnost već se veća stručnost postiže uz kvalitetnu edukaciju i stjecanjem iskustva u provođenju postupaka javne nabave.

5.7.2. Troškovi objava postupaka javne nabave u EOJN

Provođenje postupaka javne nabave podrazumijeva javnu objavu poziva na nadmetanje kao i svih dokumenata nužnih za transparentnu provedbu postupaka javne nabave. Temeljem odredbi čl. 67. – 73. ZJN 2016 u RH je uspostavljena javna usluga Elektronički oglasnik javne nabave Republike Hrvatske (EOJN) kao i cjenik objava obavijesti javne nabave na internetskim stranicama portala.⁴¹

Na temelju javno objavljenog cjenika usluga EOJN (EOJN, n.d.) i analizom broja objavljenih postupaka javne nabave izračunati su troškovi koje su naručitelji EE sektora imali u analiziranom razdoblju (2013. – 2020.). Zbog različitog načina plaćanja i cijena pojedine usluge za postupke provedene temeljem Zakona o javnoj nabavi iz 2011. i ZJN 2016, napravljena je odvojena analiza troškova objava postupaka odnosno zakonski propisanih obavijesti. Naime, cjenikom EOJN bilo je određeno da se objave u postupcima vođeni temeljem Zakona o javnoj nabavi iz 2011. posebno naplaćuju:

- Poziv na nadmetanje – sektor (760,00 kn bez PDV-a po objavi)
- Obavijest o sklopljenim ugovorima – sektor (760,00 kn bez PDV-a po objavi)
- Obavijest o dodatnim informacijama, poništenju postupka ili ispravku (225,00 kn bez PDV-a po objavi).

Objave postupaka vođeni temeljem ZJN 2016 su naplaćivane na sljedeći način:

- a) postupci započeti do 25. svibnja 2017.
 - Obavijest o nadmetanju – sektorska nabava (760,00 kn bez PDV-a po objavi)
 - Obavijest o dodjeli ugovora – sektorska nabava (760,00 kn bez PDV-a po objavi)
 - Obavijest o izmjenama ili dodatnim informacijama (225,00 kn bez PDV-a po objavi).
- b) postupci započeti od 26. svibnja 2017.
 - Obavijesti javne nabave za postupke u kojima je cilj dodjela ugovora o javnoj nabavi/okvirnog sporazuma s jednim gospodarskim subjektom⁴² (1.500,00 kn bez PDV-a po postupku).

⁴¹ O EOJN vidi više <https://eojn.nn.hr/Oglasnik/>

⁴² Op.a. Stavka cjenika obuhvaća sve obavijesti koje pripadaju započetom postupku javne nabave

Tablica 71. Troškovi javne objave postupaka javne nabave po društvima EE sektora HEP grupe u EOJN u razdoblju 2013. – 2020.
(Izvor: <https://eojn.nn.hr/Oglasnik/>)

kn

	Stari cjenik		Novi cjenik		Ukupni trošak	Prosječni godišnji trošak
	Ukupno objava	Trošak	Ukupno objava	Trošak		
HEP d.d.	789	522.065	233	349.500	871.565	108.946
HEP ODS d.o.o.	4.479	3.143.495	1.295	1.942.500	5.085.995	635.749
HOPS d.o.o.	1.659	1.152.235	741	1.111.500	2.263.735	282.967
HEP Proizvodnja d.o.o.	1.944	1.346.365	635	952.500	2.298.865	287.358
HEP Elektra d.o.o.	0	0	5	7.500	7.500	938
HEP ESCO d.o.o.	0	0	11	16.500	16.500	2.063
TE PLOMIN d.o.o.	31	19.280	0	0	19.280	2.410
Ukupno	8.902	6.183.440	2.920	4.380.000	10.563.440	1.320.430

Iznos troškova koje prikazuje Tablica 71. značajni su i za ovako veliki sustav kakav je EE sektor koji za predmetnu, zakonski propisanu uslugu mora godišnje izdvojiti više od milijun kuna. Na razini cijele RH u sustavu javne nabave javno se objavi više od 20.000 postupaka javne nabave što ukazuje na to koliki trošak javni naručitelji imaju pri uporabi EOJN-a (više od 30 mil. kn).

Budući da je sustav EOJN RH isključivo u vlasništvu državne tvrtke (Narodne novine d.d.) i kao takav ima monopolistički položaj na tržištu nužno bi bilo redefinirati način raspodjele troškova provedbe postupaka javne nabave kao i ukupne troškove koji nastaju elektroničkom objavom. Na trenutno ustrojen način sve troškove javne objave te održavanja i nadogradnje sustava EOJN podnose isključivo naručitelji i to po prilično viskom cijenama ako se iste promatraju iz aspekta da se ti troškovi pokrivaju isključivo javnim novcem kojim raspolažu naručitelji.

5.7.3. Troškovi žalbenih postupaka

Značajnu ulogu u troškovima poslovanja svih naručitelja i ponuditelja u sustavu javne nabave imaju troškovi pravne zaštite. Pravna zaštita sudionika u javnoj nabavi zakonski je određena čl. 398. – 435. ZJN 2016.

Kako bi se pravna zaštita mogla učinkovito provoditi za potrebe pokretanja žalbenih postupaka ZJN 2016 u čl. 430. određuje iznose naknada za pokretanje postupaka. Prilikom pokretanja žalbe iznos naknade obvezno mora uplatiti žalitelj i to odmah kod podnošenja žalbe inače će ista biti proglašena neurednom i neće se razmatrati. Zavisno o ishodu žalbenog postupka troškove podnosi ona strana žalbenog postupka koja je izgubila u postupku, ali praksa DKOM-a pokazuje da ako je žalba djelomično uspješna tada se troškovi dijele između naručitelja i žalitelja.

U ne tako dalekoj povijesti, ali ipak prije primjene ZJN 2016 sustav pravne zaštite imao je određenu anomaliju u smislu troškova žalbenih postupaka javne nabave. Naime, za sastavljanje žalbi angažirani su odvjetnici koji su naplaćivali tarife sukladno procijenjenim vrijednostima nabave. Tako je čest slučaj bio žalba na dokumentaciju o nabavi koja je u sebi sadržavala manju nepravilnost ili čak pravopisnu pogrešku, ali ako je procijenjena vrijednost nabave bila velika odvjetnički trošak bi bio tarifiran sukladno tome. Odvjetnički troškovi su dosežali vrijednosti i preko 100.000,00 kn za takve žalbe. Naravno, većina takvih žalbi bila je uspješna za žalitelje pa je konačni trošak postupka i odvjetničkih usluga platio naručitelj, naravno javnim novcem. S obzirom da je navedeno postupanje prepoznato kao zlouporaba jer žalitelji na dokumentaciju o nabavi nisu morali nikad podnijeti ponude, navedena situacija morala se zakonski urediti. Zbog svega su napravljene izmjene i dopune Zakona o državnoj komisiji za kontrolu postupaka javne nabave koje su 26. lipnja 2014. stupile na snagu te riješile spomenuti problem. Tim izmjenama i dopunama Zakona određeno je da u žalbenim postupcima vrijednost predmeta nije procjenjiva pa shodno tome za trošak odvjetničkog sastavljanja žalbe može biti priznat samo trošak u visini od 500,00 kn (bez PDV-a). Takvo zakonsko rješenje je i trenutno na snazi pa DKOM sukladno njemu i odredbama ZJN 2016 određuje iznose opravdanih odvjetničkih troškova žalbenih postupaka.

Tijekom istraživačkog postupka analiziran je ukupan broj izjavljenih žalbi, predmeta žalbi (DoN, Odluka o odabiru, Odluka o poništenju, postupak otvaranja) te traženih troškova od strane žalitelja i troškova žalbenih postupaka koji su dodijeljeni naručiteljima. Tablica 72. prikazuje podatke o broju izjavljenih žalbi, broju prihvaćenih i djelomično prihvaćenih žalbi te nastale troškove u tim žalbenim postupcima. Analizom svih podataka utvrđeno je da je od ukupno 1.154 izjavljene žalbe prema postupcima naručitelja EE sektora prihvaćeno 529 žalbi, odnosno 46% žalbi opravdano je uloženo. Iako to promatrajući na ovaj način izgleda kao veliki postotak i broj radi ispravne analize potrebno je navedeni broj žalbi staviti u odnos sa ukupnim brojem objavljenih postupaka. Analizom se dolazi do podatka da je opravdano uloženo 529 žalbi u ukupno 7.143 objavljena postupka nabave što znači da je najmanje u 7,4% predmeta bilo pogrešnih ili protuzakonitih odredbi (u nekim predmetima bilo je više od jedne žalbe). Ako se u analizu uvrsti broj certificiranih osoba koje imaju naručitelji EE sektora i broj prihvaćenih žalbi može se zaključiti da je taj broj prevelik u odnosu na veličinu stručnog kadra. Također, zapaža se da je u analiziranom četverogodišnjem razdoblju (2013. – 2016.) u vrijeme primjene ZJN iz 2011. godine prosječno 38% opravdano uložениh žalbi, dok je u četverogodišnjem razdoblju (2017. – 2020.) u vrijeme primjene ZJN 2016. prosječno 56% opravdano uložениh žalbi.

Tablica 72. Broj žalbi, broj prihvaćenih žalbi i troškovi žalbenih postupaka javne nabave po društvima EE sektora HEP grupe u EOJN u razdoblju 2013. – 2020.
(Izvor: <https://dkom.hr/>)

	2013. - 2016.				2017. - 2020.			
	Broj žalbi	Prihvaćenih	Traženi trošak (kn)	Trošak naručitelja (kn)	Broj žalbi	Prihvaćenih	Traženi trošak (kn)	Trošak naručitelja (kn)
HEP d.d.	110	38	3.528.190	923.829	83	41	1.717.864	776.328
HEP ODS d.o.o.	287	119	5.226.058	2.382.810	248	161	3.493.776	2.531.649
HOPS d.o.o.	107	39	1.629.875	1.015.393	91	47	1.941.531	1.057.225
HEP Proizvodnja d.o.o.	101	27	2.114.495	414.195	121	55	2.599.867	1.159.248
TE Plomin	2	2	50.140	37.605	2	0	50.140	0
HEP Elektra d.o.o.	0	0	0	0	0	0	0	0
HEP ESCO d.o.o.	0	0	0	0	2	0	0	0
Ukupno	607	225	12.548.758	4.773.832	547	304	9.803.179	5.524.450
		37%		38%		56%		56%

Analiza je pokazala i koliki financijski trošak uzrokuju žalbe, odnosno da su u promatranom osmogodišnjem razdoblju naručitelji EE sektora platili gotovo 10,3 milijuna kuna za žalbene postupke, odnosno to prosječno 1,3 milijuna kuna godišnje, što je također u odnosu na broj stručnjaka neprihvatljivo i u apsolutnom iznosu prevelik trošak. Navedena izgubljena sredstva mogla su biti uložena u neki od investicijskih projekata.

Analizom broja žalbi po predmetu žalbi (DoN, Odluka o odabiru, Odluka o poništenju, postupak otvaranja) dolazi se do zaključka da se od opravdano uložених 529 žalbi ukupno 128 žalbi odnosi na dokumentaciju o nabavi, a 401 žalba na odluke koje donosi naručitelj i postupanja u postupcima provedbe. Izrada dokumentacija o nabavi ipak bi uz toliki broj stručnjaka trebala biti na razini da broj žalbi na dokumentaciju treba svesti na značajno manju mjeru (ne više od 10-ak godišnje u cijelom sektoru), dok se treba postaviti pitanje kvalitete donošenja odluka naručitelja koje se u tolikom broju poništavaju od strane DKOM-a i stvaraju tolike troškove naručitelju. U procesu donošenja odluka potrebna je sinergija svih stručnjaka koji su članovi stručnog povjerenstva jer zavisno o postavljenim zahtjevima u dokumentacijama o nabavi potrebno je kvalitetno i stručno analizirati ponude zato što površne analize čine da se ulažu žalbe i izazivaju veliki troškovi.

5.8. Nedostaci sustava javne nabave i prijedlog unapređenja sustava javne nabave za društva EE sektora i općenito za sektorske naručitelje

Zakon o javnoj nabavi kakav je danas na snazi u RH u svojoj osnovi čine prevedene i gotovo prepisane EU direktive. Relevantne EU direktive jasno razlikuju javne i sektorske naručitelje osobito jer priroda njihovog sudjelovanja na tržištu uglavnom nije niti slična iako obje skupine koriste javni novac za svoje poslovanje. Obje relevantne EU direktive određuju, među ostalim, i vrijednosne pragove obvezne primjene, a državama članicama daju određenu slobodu za kreiranje zakonodavnog okvira za predmete vrijednosti ispod pragova određenih tim direktivama. Zakonodavstvo RH već dulji niz godina gotovo identičnim odredbama uređuje postupke nabava javnih i sektorskih naručitelja kao i nabava vrijednosti ispod pragova EU direktiva na način kao što su uređeni postupci iznad tih pragova. Takvim načinom zakonodavnog uređenja sustav javne nabave je značajno kompliciraniji i vrlo često dovodi do dugotrajnih provođenja postupaka javne nabave osobito zbog (ponekad) izrazito dugog trajanja analiza ponuda koje su često dostavljene s nejasnim i nedovoljnim dokumentima, ali i duljine trajanja žalbenih postupaka koji se vode pri DKOM-u i VUS-u. Upravljanje sustavom javne nabave, osobito kod sektorskih naručitelja iz područja elektroenergetike, od izrazite je važnosti za dobro i pozitivno poslovanje tih društava. Naime, značajno veliki dio financijskih sredstava u tim društvima troši se kroz postupke javne nabave, bilo da se nabavlja oprema, radovi i usluge za investicijska ulaganja, bilo da se isto nabavlja za potrebe redovnog poslovanja i održavanja elektroenergetskih postrojenja. Upravo iz navedenih razloga, ali i učinkovitosti što većeg dobivanja sredstava iz EU fondova (što je danas vrlo aktualna tema u RH), efikasnost sustava javne nabave u tim društvima ključna je za njihovo poslovanje jer samo pravovremenim i uspješno provedenim postupcima javne nabave društvo osigurava potrebne preduvjete za dobro poslovanje. Prema navedenom, u izravnu vezu može se dovesti uređenost i kompleksnost sustava javne nabave sa dobrim poslovanjem društava u EE sektoru te važnim investicijskim ulaganjima. Ako su postupci koje sektorski naručitelji iz EE sektora moraju provoditi komplicirani i dugotrajni tada postoji značajna neizvjesnost za ostvarenje planiranih poslovnih ciljeva. Naravno, bitno je razdvojiti regulativu postupaka koji su iznad vrijednosnih pragova koje određuju EU direktive i na koje nacionalno zakonodavstvo nema bitnog utjecaja i regulativu za one postupke koji su u vrijednostima ispod EU pragova na koju države članice imaju slobodu zakonodavnog uređenja tog područja uzimajući u obzir načela javne nabave proistekla iz EU ugovora.

Turudić (2018) naglašava da sustav javne nabave koji se odnosi na sektorske naručitelje treba biti fleksibilniji jer su sektorske djelatnosti često u velikoj mjeri izložene (nesavršenom) tržišnom natjecanju, a zbog toga što dobar dio njihovih prihoda dolazi od pružanja tržišnih djelatnosti.

Iz tog razloga nužno je postojanje posebnih pravila za javne nabave koje provode sektorski naručitelji, pa je i Europska komisija zbog toga donijela posebnu EU Direktivu 2014/25/EC koja uređuje taj segment javne nabave. Nažalost, hrvatsko zakonodavstvo nije prepoznalo mogućnosti koje relevantna direktiva omogućava sektorskim naručiteljima, pa je i njih svrstalo u jedinstveni zakon o javnoj nabavi u kojem je samo manji dio zakona posvećen sektorskim naručiteljima i njihovim specifičnostima.

Od glavnih nedostataka postojećeg zakonodavnog uređenja javne nabave u RH, a koje se odnose na sektorske naručitelje mogu se, temeljem iskustva sektorskih naručitelja i provedenih analiza, istaknuti sljedeći nedostaci vezani uz provedbu postupaka nabava ispod vrijednosti EU pragova te mogućnosti poboljšanja sustava javne nabave:

1. Jednaki su tipovi postupaka za nabave ispod vrijednosti EU pragova sa postupcima nabava iznad vrijednosti EU pragova
 - Provedba postupaka javne nabave utječe na učinkovitost nabave te je nužno smanjiti kompleksnost postupaka u smislu smanjenja prevelikih pravnih formalnosti i omogućiti jednostavniju primjenu pregovaračkih postupaka. Sustav je potrebno maksimalno pojednostavniti, ali da ne izgubi sva bitna obilježja javne nabave. Analiza provedenih postupaka u EE sektoru za razdoblje 2013. – 2020. pokazala je da je ukupno objavljeno 7.144 poziva na nadmetanje od kojeg je postupaka nabave male vrijednosti bilo 6.234 odnosno 87% dok je postupaka velike vrijednosti bilo 910 odnosno 13%. Ovaj pokazatelj ukazuje da bi u slučaju izuzimanja postupaka nabave male vrijednosti iz sustava javne nabave značajno pao broj postupaka koji bi se provodili prema odredbama ZJN 2016, a shodno tome i količina resursa kod naručitelja bi značajno bila smanjena (zaposlenici, troškovi, angažman i sl.)
2. Predugi rokovi provedbe postupaka za nabave ispod vrijednosti EU pragova
 - Duljina trajanja postupaka često doseže razdoblje od više mjeseci od objave do sklapanja ugovora što ima značajan utjecaj na učinkovitost sustava. Analizom na uzorku od 500 postupaka nabave vrijednosti ispod EU pragova (nabava male vrijednosti) utvrđeno je da prosječno trajanje postupka javne nabave (od objave

poziva na nadmetanje do objave obavijesti o sklopljenom ugovoru) iznosi 164 dana uz standardnu devijaciju od 174 dana. Medijalna vrijednost trajanja postupaka iznosi 106 dana. Maksimalna vrijednost trajanja zabilježena u jednom predmetu javne nabave male vrijednosti je 1.182 dana (više od tri godine!)

Skraćivanjem propisanih rokova ubrzali bi se postupci i prije bi se stizalo u fazu realizacije, a što ima bitan utjecaj na cijelo gospodarstvo RH.

3. Dugotrajnost i kompleksnost žalbenih postupaka

- DKOM i VUS imaju zakonski određeno vrijeme za donošenje odluka od kompletiranja dokumentacije (određeno Zakonom o općem upravnom postupku), ali trajanje od kompletiranja do donošenja Odluka odnosno Presuda je netransparentno i naručitelj niti žalitelj nemaju podataka u kojoj fazi se nalazi predmet sve do objave Odluke DKOM-a odnosno Presude VUS-a. Nužno je omogućiti adekvatnu pravnu zaštitu sudionicima u postupcima javne nabave i to ne samo ponuditeljima već i naručiteljima (npr. u slučajevima nanošenja namjerne štete prilikom podnošenja neutemeljenih žalbi), ali nužno je i te postupke učiniti transparentima u svim fazama postupka. Prilikom izjavljivanja žalbe na DON svaki gospodarski subjekt ima pravni interes što često dovodi samo do zaustavljanja postupaka, ali bez stvarne namjere za sudjelovanje u postupku javne nabave. Izmjenom regulative, potrebno je ograničiti primjenu ovog prava.

4. Značajni troškovi naručitelja

- Naručitelji imaju značajne troškove objave dokumenata vezanih uz postupak javne nabave jer cijene jednostrano određuje pružatelj usluge EOJN RH koji ima monopolski status na tržištu. Također, naručitelji imaju i značajne troškove za edukacije osoblja koje je uključeno u provedbu postupaka javne nabave jer su isti dužni redovito pohađati edukacije sukladno zakonskim odredbama kako bi zadržali važeći certifikat što se ne odnosi i na ponuditelje. Nakon višegodišnje primjene ZJN 2016. teme su uglavnom iscrpljene i često se ponavljaju tako da se edukacije za iskusnije stručnjake svode samo na ispunjavanje zakonskih formalnosti. Izmjenama u načinu naplate javne objave i provedbi edukacija uštedjela bi se značajna sredstva na strani naručitelja odnosno u području javnih financija.

5. Primjena ENP kao jedinog kriterija odabira ponuda
 - Odredbom da se za odabir ponude primjenjuje isključivo ENP mnogi predmeti gdje se ne mogu dobro odrediti kvalitativni kriteriji povezani s predmetom nabave dovode do toga da se u značajnom broju slučajeva kreativno određuju kvalitativni kriteriji kako bi se ispunila forma iz odredbi ZJN 2016. Odnos cijene i kvalitativnih kriterija uglavnom se stavlja u zakonski minimum 90:10 pa shodno tome cijena u velikom broju slučajeva postaje opet jedini kriterij odabira ponuda. Izmjenom regulative potrebno je omogućiti više izuzetaka primjene kriterija najniže cijene jer ciljevi zakonski odredbi ne trebaju biti da se formalno ispunjavaju već da doprinose razvoju sustava javne nabave.
6. Jednakovrijednost proizvoda
 - Primjena odredbe o zabrani navoda o točnom proizvođaču, tipu i marki proizvoda i dopuštanju nuđenja jednakovrijednog proizvoda proizlazi iz slobode tržišnog natjecanja, ali u određenim slučajevima pokazalo se da naručitelji iz EE sektora moraju tražiti točno određeni proizvod i određenog proizvođača osobito kada se radi o zamjeni postojećeg proizvoda u postrojenjima za koji postoji tehnička pripremljenost postrojenja, ali i educiranost osoblja za održavanje. Promjenom proizvoda osoblje za održavanje moralo bi ponovo stjecati nova znanja (što je dodatni trošak naručitelja), ali najveći problem je nedostatak iskustva veznog uz taj novi proizvod u postrojenju. Sektorskim naručiteljima nužno je omogućiti izuzeće od primjene klauzule jednakovrijednosti za sve one predmete gdje je to naručitelju od iznimne važnosti za pouzdanost sustava.
7. Sudjelovanje podugovaratelja u izvršenju ugovora
 - Prema važećim zakonskim odredbama naručitelji su obvezni izravno plaćati podugovarateljima, osim ako im to već nije plaćeno od strane ugovaratelja i dokazivo prema naručitelju. Uvođenje novih podugovaratelja do zakonski propisanih iznosa ili zamjena postojećih podugovaratelja mora biti fleksibilno, jednostavno i brzo osobito prilikom izvođenja građevinskih radova. Duge procedure dokazivanja sposobnosti dovode do usporavanja u realizaciji, izbjegavanja prikazivanja stvarnih odnosa na gradilištu, ali i izbjegavanja primjene određenih zakonskih obveza vezanih uz zaštitu na radu. Odgovornost za podugovaratelje mora biti isključivo na ugovaratelju (izvođaču) koji je sklopio ugovor pa i u smislu plaćanja obveza prema podugovarateljima koje on ionako samostalno angažira i dogovara međusobne odnose bez utjecaja naručitelja.

Izmjenom zakonskih odredbi odgovornost za plaćanje podugovaratelja potrebno je preusmjeriti na ugovaratelje (izvođače).

8. Jednostavnija primjena pregovaračkih postupaka

- Malo tržište kao što je RH često nema dovoljan broj ponuditelja pa je ponekad učinkovitije pregovaračkim postupkom ugovoriti posao. Trenutno zakonsko rješenje traži posebne preduvjete za primjenu pregovaračkog postupka bez javne objave što gotovo onemogućava primjenu ovog tipa postupka. Izmjenom regulative potrebno je omogućiti jednostavniju primjenu pregovaračkog postupka bez javne objave za sektorske naručitelje. Pregovarački postupci mogu biti vrlo kvalitetno rješenje zbog jednostavnosti i brzine provedbe, ali isti su podložni strožim kontrolama primjene.

9. Pojednostavljenje dokazivanja sposobnosti

- Reference koje se zahtijevaju u postupcima javne nabave odnose se na tehničku i stručnu sposobnost, ali samo u minimalnim razinama i s omogućavanjem dokazivanja izvršenim sličnim predmetima nabave. U elektroenergetskim postrojenjima vrlo često su potrebna specifična znanja i iskustvo koje se ne može dokazivati minimalnim razinama i sličnim poslovima s obzirom na važnost pojedinog elementa postrojenja i njegov utjecaj na pouzdanost čitavog elektroenergetskog sustava.

10. Podizanje praga primjene ZJN 2016

- Sektorskim naručiteljima omogućiti provedbu postupaka nabave za vrijednosti ispod EU pragova po pojednostavljenim pravilima (npr. kao prema Pravilnik o provedbi postupka nabave roba, usluga i radova za postupke obnove) čime bi se postupci značajno ubrzali i pojednostavili. Konačni rezultat bio bi i bolja raspodjela resursa unutar pojedinih društava sektorskih naručitelja.

Hrvatsko zakonodavstvo iz područja javne nabave jedino odstupanje u odnosu na primjenu relevantnih EU direktiva ima samo za one postupke za koje je jasno u ZJN 2016 određeno da su izuzete od njegove primjene odnosno za one postupke koji su ispod pragova primjene ZJN 2016.⁴³

Pozitivan primjer kako se sustav javne nabave za vrijednosti nabava ispod EU pragova može pojednostaviti prepoznaje se u zakonodavnom uređenju provedbe postupaka nabave vezane uz obnovu potresom pogođenih područja u RH. Naime, područje Grada Zagreba, Krapinsko-zagorske

⁴³ O pragovima primjene ZJN 2016 vidi više, ZJN 2016. NN 120/2016, čl. 12. – 15.

županije, Zagrebačke županije, Sisačko-moslavačke županije i Karlovačke županije tijekom 2020., 2021. i 2022. godine pogođeno je potresima, a nadležno Ministarstvo prostornoga uređenja, graditeljstva i državne imovine je na temelju članka 42. Zakona o obnovi zgrada oštećenih potresom donijelo Pravilnik o provedbi postupka nabave roba, usluga i radova za postupke obnove (dalje: Pravilnik) (NN 126/2021) kojim se uređuju pravila o postupcima nabave robe, usluga i radova čija je procijenjena vrijednost manja od europskih pragova, kao i pravila žalbenog postupka za te postupke. Navedeni Pravilnik značajno pojednostavljuje provedbu postupaka nabave i iste izuzima iz područja primjene ZJN 2016. Osnovni cilj navedenog Pravilnika je ubrzavanje postupaka nabave i brža obnova potresom pogođenih područja. Primjena ovog Pravilnika obvezuje i nadalje na primjenu načela javne nabave i mjera antikorupcijske zaštite.⁴⁴

Osnovna pravila primjene Pravilnika su:

1. Nabave PVN ispod vrijednosti nabave koje određuje ZJN 2016. (< 200.000 kn za robe i usluge te < 500.000 kn za radove) provode se primjenom internog akta naručitelja o provedbi postupaka jednostavne nabave
2. Nabave PVN s vrijednostima iznad postupaka jednostavne nabave do vrijednosti EU pragova (postupci nabave male vrijednosti) provode se primjenom Pravilnika uz uvjet javne objave Poziva na dostavu ponuda putem portala EOJN RH – jednostavna nabava – eDostava s javnom objavom poziva prema Zakonu o obnovi i objavom na internetskim stranicama Naručitelja
3. Nabave PVN s vrijednostima iznad vrijednosti EU pragova provode se primjenom ZJN 2016.

Analizom zakonskih rješenja država u okruženju RH zapaža se da gotovo svaka država članica različito uređuju postupke nabave ispod vrijednosti EU pragova. Postoje države koje vrlo restriktivno uređuju pitanje postupaka nabave ispod vrijednosti EU pragova dok dio država omogućava slobodnije zakonodavno uređenje provedbe tih postupaka. Osobito značajan problem kod restriktivnih zakonodavnih rješenja je u tome što ona gotovo ne prepoznaju sektorske naručitelje i njihove specifičnosti. Poučene iskustvima, mnoge države pragove primjene odredbi nacionalnih zakona o javnoj nabavi spustile su na vrlo niske vrijednosti, a sve s ciljem smanjenja koruptivnih aktivnosti. Tako se uočava da, od analiziranih država, jedino Češka i Poljska na značajno drugačiji način promatraju sektorske naručitelje od javnih naručitelja. U te dvije države

⁴⁴ O mjerama antikorupcijske zaštite vidi više u: Pravilnik o provedbi postupka nabave roba, usluga i radova za postupke obnove. NN 126/2021., čl. 1.

prag za primjenu odredbi zakona o javnoj nabavi za sektorske naručitelje je EU prag, a sve nabave ispod tih vrijednosti provode se po puno jednostavnijem režimu. Omogućena je jednostavnija primjena pregovaračkih postupaka te jednostavnije i brže procedure što dovodi do bržeg dostizanja ugovora i realizacije. Na sličnom tragu je i Austrija koja ima značajnije veće pragove od ostalih država u hrvatskom okruženju.

Tablica 73. prikazuje vrijednosti od kojih se primjenjuju odredbe nacionalnih zakona o javnoj nabavi, odnosno do kojih se postupci smatraju nabavama jednostavne prirode i provode se uglavnom temeljem internih akata naručitelja. Prema hrvatskoj zakonodavnoj terminologiji svi postupci između vrijednosti navedenih u tablici pa do vrijednosti EU pragova provode se sukladno nacionalnim zakonima o javnoj nabavi i po istim ili prilagođenim procedurama (osim rokova i objava u TED-u što je posebnost nabava sa vrijednostima iznad EU pragova).

Tablica 73. Vrijednosni pragovi primjene zakona o javnoj nabavi u država u okruženju RH
(Izvor: <https://cms.law/en/int/expert-guides/cms-expert-guide-to-public-procurement>)

Država	Robe i usluge	Radovi	Napomena
Austrija	100.000 €	1.000.000 €	Omogućena jednostavnija uporaba pregovaračkih postupaka za postupke ispod EU pragova
Bosna i Hercegovina ⁴⁵	≈25.500 € (50.000 KM)	≈41.000 € (80.000 KM)	
Češka	≈79.000 € (2.000.000 CZK)	≈237.000 € (6.000.000 CZK)	Sektorski naručitelji samo iznad EU pragova
Hrvatska	≈27.000 € (200.000 HRK)	≈67.000 € (500.000 HRK)	
Italija	40.000 €	40.000 €	
Mađarska	≈37.600 € (15.000.000 HUF)	≈125.400 € (50.000.000 HUF)	Sektorski naručitelji za robe i usluge iznad ≈153.800 €; za radove ≈307.700 €
Poljska	30.000 €	30.000 €	Sektorski naručitelji samo iznad EU pragova
Slovačka	15.000 €	150.000 €	
Slovenija	40.000 €	80.000 €	
Srbija ⁴⁶	≈8.500 € (1.000.000 RSD)	≈25.500 € (3.000.000 RSD)	

⁴⁵ Op.a. Bosna i Hercegovina je status kandidata za članstvo u EU dobila 15. prosinca 2022.

⁴⁶ Op.a. Srbija ima status kandidata za članstvo u EU i zbog toga je obvezna imati usklađenu regulativu sukladno EU direktivama

Sve države članice EU obvezne su imati usklađeno nacionalno zakonodavstvo s EU direktivama, a za usporedbu s hrvatskim zakonodavstvom promatrane su i dvije partnerske države koje imaju veliki međusobni trgovinski utjecaj, Bosna i Hercegovina i Srbija. Bosna i Hercegovina tek od prosinca 2022. ima status kandidata za članstvo u EU, ali je zakonodavstvo iz područja javne nabave prilično uskladila s odredbama EU direktiva. Srbija, kao država kandidatkinja, obvezna je tijekom pregovaračkog procesa usklađivati svoje nacionalno zakonodavstvo s pravom EU, pa je shodno tome i nacionalni zakon o javnoj nabavi u potpunosti usklađen s EU direktivama.

S ciljem poboljšanja sustava javne nabave za sektorske naručitelje RH bi trebala primijeniti značajno blaži režim kakav je ovdje predložen i na tragu država članica koje su ta pitanja kvalitetnije riješila, poput Češke i Poljske.

6. Zaključak

Europska unija je temeljem odredbi osnivačkih ugovora putem direktiva, uredbi, odluka Komisije i presuda Suda Europske unije tijekom vremena ujednačila pravnu regulativu u području javne nabave u svim državama članicama. U svim pravnim aktima komunitarnog prava primjenjivana su načela koja proizlaze iz osnivačkih ugovora. Osnovni cilj svih nastojanja regulative javne nabave je razvoj slobodnog unutarnjeg tržišta Europske unije. Kako pokazuje praksa Suda Europske unije jasno je da primjena komunitarnog prava nije uvijek bila ispravna, od toga da države nisu na ispravan način implementirale direktive do toga da su nametana razna ograničenja tržišnoj utakmici što je u suprotnosti sa osnovnim načelima EU. Zbog navedenih razloga institucije EU nekoliko su puta dosad donosile nove i poboljšane direktive te je svakom novom direktivom na određeni način napravljen iskorak prema poboljšanju provedbe postupaka javne nabave, a k tome boljeg i transparentnijeg trošenja javnog novca. Uz probleme koji su se javljali vezano uz razna tržišna ograničenja, najveći problem u javnim nabavama bile su razne aktivnosti u području korupcije i zlouporabe te je veliki naglasak stavljen upravo na to područje. Kako bi se ovakve nezakonite radnje svele na najmanju moguću razinu, EU je kroz direktive uređivala i područje pravne zaštite u javnoj nabavi. Radi poštivanja određenih specifičnosti pojedinih država članica, ali i njihovog stupnja razvoja EU je primijenila direktive kao pravni akt. One su pravni akt koji u bitnome ujednačava regulativu, ali i omogućava određene specifičnosti pojedinim državama članicama, naravno bez zadiranja u dijelove regulative koja mora biti ujednačena.

Hrvatska je tijekom pregovaračkog postupka morala primijeniti pravnu stečevinu EU na način da uskladi svoje nacionalno zakonodavstvo sa tada važećim direktivama iz svih pregovaračkih područja pa tako i javne nabave. Hrvatska je danas članica EU i sada ima obvezu u potpunosti primijeniti svaku buduću promjenu u komunitarnom pravu.

Pravno uređenje sustava javne nabave iznimno je kompleksno i zahtjevno za provedbu. Pravilno provođenje postupaka javne nabave, a s ciljem dobivanja najbolje kvalitete za novac zahtjeva uporabu značajne količine resursa od opreme do ključnog resursa – ljudi. Ljudi koji su uključeni u provedbu postupaka javne nabave trebaju biti dobro upoznati sa sustavom javne nabave. Nije nužno da svi koji sudjeluju u provedbi postupaka javne nabave budu specijalizirani stručnjaci iz tog područja, ali temeljna znanja moraju imati svi osobito iz razloga kako bi se poštovala temeljna načela javne nabave koja proizlaze iz osnivačkih ugovora EU.

Statistički pokazatelji su indikatori kolika se razina javnog novca nalazi u sustavu javne nabave. Očekivani gospodarski rast na području EU kao i buduće povećanje količine novca u optjecaju

ukazuje na činjenicu da će se u postupcima javne nabave svakim danom nalaziti sve više javnog novca. Upravo zbog toga se ovo područje ne smije prepustiti slaboj i neujednačenoj pravnoj regulativi te je nužno kontinuirano pratiti eventualne poteškoće i nedostatke u pravnoj regulativi. Sve veća ujednačenost pravne regulative javne nabave jamac je praktične primjene svih temeljnih sloboda koje pred države članice, ali i sve građane EU postavljaju odredbe osnivačkih ugovora.

Javne nabave su na određeni način „motor“ svih investicija jer su one te koje osiguravaju razvoj infrastrukture bez koje nije moguć razvoj poduzetništva odnosno i bez koje nije moguće pokrenuti privatni kapital na ulaganja. Transparentan i pošten način provođenja javnih nabava signal je svim poduzetnicima da je potencijalno ulaganje sigurno te da se od njega može očekivati pozitivan povrat u obliku profita. Profit koji motivira poduzetnike ustvari omogućava rast onih država u kojima se ulaže, a rezultat svega je veća zaposlenost, viši standard života, viši BDP pojedine države, bolja razvijenost gospodarstva (osobito malog i srednjeg poduzetništva) i u konačnici sretnije i zadovoljnije stanovništvo.

Električna energija je u današnje vrijeme postala najvažniji izvor energije bez kojeg je nezamisliv život modernog čovjeka i kao pokretač ušla je u gotovo svako područje ljudskog života i upravo je zbog toga potražnja za njom postala iznimno velika. Europska unija svoju ekonomsku integraciju temelji na četiri temeljne slobode: slobodnom kretanju roba, ljudi, usluga i kapitala. Budući da je električna energija roba, doduše nešto specifična osobito zbog nužne apsolutne ravnoteže ponude i potražnje te posebnosti isporuke, EU je u duhu temeljnih sloboda smatrala da i za nju treba imati slobodno tržište na kojem će svi subjekti moći slobodno i ravnopravno sudjelovati. Zbog povećanja potražnje za električnom energijom značajna je i sloboda kretanja kapitala, a posredno zbog toga i slobode kretanja ljudi i usluga. Naime, u elektroenergetskom sektoru događaju se velike kapitalne investicije te su sve četiri temeljne slobode važne za razvoj tog sektora.

Kako se kroz povijesno razdoblje posljednjih 50-ak godina na području Europe razvijao i ujedinjivao elektroenergetski sektor vidljivo je kroz razna udruženja i organizacije koje su nastajale. Iako nije postojala zajednička pravna regulativa, europski stručnjaci iz elektroenergetskog sektora došli su do zaključaka da je sigurnost opskrbe potrošača i tehnološki napredak moguće ostvariti jedino kroz razne oblike međusobne suradnje. Razvoj organizacija u elektroenergetskom sektoru EU kreće paralelnim putem sa pravnom regulativom tek usvajanjem Trećeg paketa energetske propisa EU kada se i pravno određuje uloga sektorskih europskih organizacija te uloga regulatora u tom području. Danas, elektroenergetski sektor u EU ima smjer

ustrojenja slobodnog liberaliziranog tržišta, sa transparentnim i potpunim pristupom elektroenergetskom sustavu za sve sudionike na tržištu električne energije.

Republika Hrvatska ima vrlo ozbiljan zadatak dostići već postavljene standarde u elektroenergetskom sektoru. Postupak restrukturiranja nacionalne elektroenergetske kompanije nije bio nimalo jednostavan, osobito zbog dotadašnjeg načina funkcioniranja kompanije, ali i njezine organizacije te pristupa razvoju i održavanju elektroenergetskog sustava. Proces restrukturiranja u nacionalnoj elektroenergetskoj kompaniji još uvijek traje i može se zaključiti da je to jedan trajan proces u kojem se kompanija prilagođava uvjetima na tržištu. Danas je elektroenergetski sektor u Hrvatskoj znatno bliži onome kakvog ga imaju ostale države članice, ali usklađenje sa nastojanjima EU-a je pred svim državama članica postavljeno također kao trajni zadatak. Hrvatsko tržište električnom energijom ide nekim novim smjerom nezamislivim prije samo 10 – 15 godina.

Elektroenergetski sektor iznimno je važan sektor u gospodarstvu i cjelokupnom društvu Hrvatske i EU jer on omogućava da električna energija uvijek bude dostupna svim potrošačima u traženim količinama i adekvatnoj kvaliteti. Upravljanje, održavanje i razvoj elektroenergetskog sustava ključni su elementi u ostvarenju ciljeva koje taj sustav ima, a to su trajna i kvalitetna opskrba električnom energijom svih potrošača. Europska regulativa omogućuje državama članicama određenu slobodu oko organizacije funkcioniranja elektroenergetskog sustava, ali ključni dijelovi sustava (prijenosna i distribucijska mreža) i nadalje trebaju biti u vlasništvu države jer jedino tako je moguće u potpunosti kontrolirati i nadzirati sve poslovne procese vezane uz funkcioniranje tako važne mreže. Pravilno planiranje razvoja, investiranje u nova postrojenja i adekvatno održavanje postojećih postrojenja ključni su elementi da je sustav uvijek raspoloživ i spreman za ispunjavanje postavljenih ciljeva.

Temeljem svih pravila, procedura i pojmova vezanih uz javnu nabavu, europske integracije, električnu energiju i elektroenergetski sustav te teorijsku podlogu iz područja javnih financija, makroekonomike i mikroekonomike provedeno je stručno istraživanje područja javne nabave u javnom elektroenergetskom sektoru metodom promatranja i prikupljanja podataka sa internetskih stranica u kojem su prikupljeni potrebni podaci za donošenje zaključaka postavljenim u hipotezama rada. Provedeno istraživanje obuhvatilo je prikupljanje podataka o svim predmetima javne nabave objavljenim od strane trgovačkih društava koja čine javni EE sektor u razdoblju od 1. siječnja 2013. do 31. prosinca 2020. te analizu pojedinih ključnih elemenata vezanih uz stvaranje ekonomskih efekata sustava javne nabave u EE sektoru.

Fokus istraživačkog procesa bio je na četiri trgovačka društva iz sustava HEP grupe: Hrvatska elektroprivreda d.d. (HEP d.d.), HEP Operator distribucijskog sustava d.o.o. (HEP ODS d.o.o.), Hrvatski operator prijenosnog sustava d.d. (HOPS d.o.o.) i HEP Proizvodnja d.o.o. jer su ta društva ključna za javni EE sektor te brojem postupaka i vrijednošću istih dominiraju u sustavu javne nabave HEP grupe. Uz njih se u EE sektor (u smislu ovog rada) još ubrajaju HEP Elektra d.o.o., HEP ESCO, d.o.o., HEP Opskrba d.o.o. i TE Plomin d.o.o. koji su u sustavu javne nabave imali zanemariv utjecaj. U dijelu analiza rabljeni su podaci za svih 13 društava HEP grupe koja su u promatranom razdoblju objavljivala postupke javne nabave.

Analizirani su podaci o tipovima postupaka u provedenim postupcima javne nabave HEP grupe i rezultati su pokazali da je zadržana poznata i postojeća praksa u provedbi postupaka javne nabave jer su u primjeni realno bila samo tri tipa postupaka: otvoreni postupak, pregovarački postupak bez prethodne objave i otvoreni postupak za društvene usluge. U društvima HEP grupe prosječno 94,3% postupaka objavljeno je u obliku otvorenog postupka nabave, pregovarački postupak bez prethodne objave upotrijebljen je u 4,4% postupaka, a društvene usluge su ugovarane u 1,2% postupaka, ostalih tipova bilo je zanemarih 0,1%. Nisu prepoznate prednosti novih postupaka javne nabave poput pregovaračkog postupka s prethodnom objavom poziva na nadmetanje, natjecateljskog dijaloga ili partnerstva za inovacije.

Osobito treba naglasiti mogućnost sklapanja partnerstva za inovacije i prednosti samih inovacija u poslovanju. Društva HEP grupe u pravilu su visokotehnoška društva koja baziraju svoje poslovanje na primjeni najmodernijih tehnoloških rješenja. Međutim, ono što se uočava je da se primjenjuju gotova i na tržištu dostupna rješenja. Pokretanje nastajanja inovacija za društva HEP grupe sigurno bi imalo značajnog učinka na razvoj malog i srednjeg poduzetništva, a i opće konkurentnosti hrvatskog gospodarstva. Inovacijska konkurentnost posebno se ističe u uvjetima ekonomske krize kada države koje su na tom polju konkurentnije imaju manji ekonomski pad zato što su se, zbog razvijene politike inovacije, u mogućnosti brzo prilagoditi novim uvjetima na tržištu.

Analiza je pokazala da je od ukupnog broja objavljenih predmeta nabave u promatranom razdoblju predmeta nabave male vrijednosti (vrijednosti ispod EU pragova) bilo je 87% sa ukupnom PVN koja čini samo 32% ukupne PVN. Postupaka nabave velike vrijednosti (iznad pragova EU i s obveznom objavom u TED-u) u promatranom razdoblju bilo je svega 13%, ali ti predmeti činili su 68% ukupne PVN. Iz navedene analize može se zaključiti da je značajno veći broj javnih nabava objavljen isključivo na nacionalnoj razini.

U većini slučajeva u provedenim postupcima nabavljala se roba (47%), dok su usluge (27%) i radovi (26%) nabavljeni u podjednakim vrijednostima.

Trend kretanja procijenjenih vrijednosti nabave i vrijednosti sklopljenih ugovora ukazuje na značajne razlike objavljenih procijenjenih vrijednosti nabave i vrijednosti sklopljenih ugovora kao i na fluktuacije u godišnjim vrijednostima. Trendovi za naredno petogodišnje razdoblje pokazuju daljnji pozitivni rast što ima bitan i pozitivan utjecaj na razvoj društava HEP grupe i općenito na gospodarstvo RH.

Metodom regresijske analize i korelacijske analize utvrđen je međusobni utjecaj odnosno povezanost ukupnih procijenjenih vrijednosti nabava i ukupnih vrijednosti sklopljenih ugovora. Navedene varijable u vremenskom razdoblju od 2013. – 2020. imaju pozitivnu statističku vezu odnosno međusobni linearni odnos i srednje jaku linearnu zavisnost. Postavljenim modelom regresije $\hat{y} = 0,2526x + 1.707,5$ može se reprezentativno protumačiti 61,39% statističkih veza između ove dvije varijable, a Pearsonov koeficijent korelacije koji iznosi 0,7835 ukazuje na srednje jaku pozitivnu korelaciju između procijenjenih vrijednosti nabava i vrijednosti sklopljenih ugovora.

Analiza indikatora koji ukazuju na performanse sustava javne nabave u EE sektoru pokazala je da se u cijelom EE sektoru postupci javne nabave provode sukladno zakonskim odredbama kao i temeljnim načelima javne nabave.

Iako se u postupcima javne nabave koje provode naručitelji EE sektora zapaža značajan broj postupaka s jednom ponudom to ne znači nužno da je sustav zatvoren i netransparentan. Riječ je samo o dijelu tržišta koje zbog veličine i razvijenosti industrijskog dijela energetskog sektora u RH nema većeg broja proizvođača pa iz tog razloga dio postupaka dobiva samo jednu ponudu. U dijelu usluga, nabave roba i radova gdje se traže općenitije dostupne usluge, robe i radovi gotovo uvijek je slučaj da ima više ponuda. Dakle, nije isto nabavljati usluge tjelesne i tehničke zaštite, čišćenja prostora, redovnog građevinskog održavanja, nabave potrošnog materijala ili nabave stručnih inženjerskih usluga, nabave radova za izgradnju visokonaponskih vodova, nabave specijalizirane visokotehnološke opreme za upravljanje sustavom, energetske visokonaponske opreme, energetskih transformatora i sl.

Metodom regresijske analize dokazano je da između broja predmeta nabave u kojima su primljene ponude i broja ponuda u tim predmetima postoji čvrsta linearna zavisnost, odnosno da je broj predmeta s većim brojem ponuda uvijek značajno manji od broja predmeta s manjim brojem ponuda. Regresijska analiza pokazala je da se linearnim modelom regresije $\hat{y} = -499,07x + 3.281,7$

može reprezentativno protumačiti 84,32% statističkih veza između ove dvije varijable. Snažna negativna korelacija dokazana je metodom korelacijske analize odnosno Pearsonovim koeficijentom korelacije koji iznosi -0,9183.

Metodom Hi-kvadrat testa dokazano je da broj predmeta s jednom ponudom nije u skladu s očekivanjima metodologije EK i da naručitelji EE sektora moraju utjecati na načine pripreve DoN u predmetima javne nabave kako bi se broj predmeta s jednom ponudom spustio ispod ciljanih 20% ukupnog broja predmeta. Kao što je prethodno navedeno, tržište EE sektora je ograničenog karaktera zbog specifičnosti roba, radova i usluga, ali proaktivnom politikom javne nabave društva EE sektora mogu značajnije utjecati na očekivani trend smanjenja broja predmeta s jednom ponudom.

Na transparentnost postupaka značajno utječe i broj postupaka koje naručitelji provode u obliku postupaka bez prethodne objave. Analizom je utvrđeno da naručitelji EE sektora takve postupke koriste samo u hitnim situacijama, a sve u skladu sa zakonskim odredbama i bez bilo kakve zlouporabe.

Metodom regresijske analize dokazano je da između ukupnog broja objavljenih predmeta nabave i broja pregovaračkih postupka bez prethodne objave postoji srednje jaka linearna zavisnost, odnosno da je ukupni broj objavljenih predmeta nabave i broj objavljenih pregovaračkih postupka bez prethodne objave imaju linearni međusobni odnos. Regresijska analiza pokazala je da se linearnim modelom regresije $\hat{y} = 0,0528x - 6,0027$ može reprezentativno protumačiti 58,29% statističkih veza između ove dvije varijable. Srednje jaka pozitivna korelacija dokazana je metodom korelacijske analize odnosno Pearsonovim koeficijentom korelacije koji iznosi 0,7635.

Metodom Hi-kvadrat testa dokazano je da je broj pregovaračkih postupka bez prethodne objave u skladu s metodologijom EK ako se iz analize izuzmu 2013. i 2014. godina, odnosno da se broj takvih predmeta kreće ispod 5% ukupnog broj predmeta, a što potvrđuje i trend kretanja broja pregovaračkih postupaka bez prethodne objave u EE sektoru u razdoblju 2015. – 2020. s predviđanjem do 2025. godine. Podaci za 2013. i 2014. ukazuju da se radi o *outlier-ima* i da se bez te dvije godine podaci ponašaju sukladno u očekivanim vrijednostima.

Tijekom analize nije uočeno da postoje namjere kojima bi se na bilo koji način onemogućilo sudjelovanje poduzetnika sa EU tržišta. Dakle, svi postupci koji su imali PVN iznad EU pragova pravilno su javno objavljeni u TED-u što je u skladu s metodologijom i preporukama EK.

Uz sve spomenuto zbog značajnog plasiranja javnih sredstava na tržište bilježi se i utjecaj na BDP RH s obzirom da vrijednosti ugovora prosječno godišnje dosežu oko 0,7% BDP-a.

Metodom korelacijske analize dokazano je da između vrijednosti BDP-a RH i ukupnih vrijednosti sklopljenih ugovora EE sektora postoji veza slabe jakosti i da vrijednost BDP RH i ukupne vrijednosti sklopljenih ugovora EE sektora imaju pozitivan linearni međusobni odnos. Pozitivna korelacija dokazana je Pearsonovim koeficijentom korelacije koji iznosi 0,4335 što ukazuje na relativno slabu korelaciju između vrijednosti BDP-a RH i ukupnih vrijednosti sklopljenih ugovora EE sektora.

Regresijska analiza pokazala je da se linearnim modelom regresije $\hat{y} = 0,0061x + 0,3211$ može reprezentativno protumačiti svega 18,79% statističkih veza između ove dvije varijable, a i po ostalim pokazateljima regresijske analize zaključuje se da postavljeni regresijski model nije pouzdan stoga se jedino rezultatom korelacijske analize može ukazati na međusobnu povezanost.

Transparentnost i efikasnost postupaka ima izravan utjecaj na društva EE sektora da pokreću nove investicije i provode redovno održavanje EE postrojenja i cjelokupnog sustava nužnog za funkcioniranje EE sektora. Veliki infrastrukturni projekti kakvi se često provode u EE sektoru svakako su jedan od pokretača razvoja gospodarstva Republike Hrvatske. Osobiti utjecaj investicija i redovnog održavanja za koje naručitelji EE sektora provode postupke javne nabave izražen je prema malom i srednjem poduzetništvu. Društva EE sektora transparentno i efikasno omogućavaju malim i srednjim poduzetnicima da sudjeluju u postupcima javne nabave (68% ponuda u razdoblju 2017. – 2020. su ponude MSP-ova) te s njima sklapaju mnogobrojne i financijski vrijedne ugovore (prema podacima iz analize 68% vrijednosti ugovora u razdoblju 2017. – 2020. sklopljeno je sa MSP).

Metodom regresijske analize dokazano je da između ukupnih vrijednosti sklopljenih ugovora EE sektora i vrijednosti ugovora sklopljenih sa MSP u razdoblju 2017. – 2020. postoji snažna pozitivna korelacija i da imaju pozitivan linearni međusobni odnos. Regresijska analiza pokazala je da se linearnim modelom regresije $\hat{y} = 0,4402x + 181,29$ može reprezentativno protumačiti 99,99% statističkih veza između ove dvije varijable dok dijela koji se ne može protumačiti postavljenim modelom gotovo da niti nema. Gotovo potpuna pozitivna korelacija između ukupnih vrijednosti sklopljenih ugovora EE sektora i vrijednosti ugovora sklopljenih sa MSP u razdoblju 2017. – 2020. dokazana je metodom korelacijske analize odnosno Pearsonovim koeficijentom korelacije koji iznosi 0,9999.

Metodom regresijske analize dokazano je da između broja ponuda u sklopljenim ugovorima EE sektora i broja ponuda MSP po društvima EE sektora u razdoblju 2017. – 2020. postoji snažna pozitivna korelacija i da imaju pozitivan linearni međusobni odnos. Regresijska analiza pokazala je da se linearnim modelom regresije $\hat{y} = 0,6498x + 44,37$ može reprezentativno protumačiti 98,83% statističkih veza između ove dvije varijable. Pearsonov koeficijent korelacije iznosi 0,9941 što ukazuje na gotovo potpunu pozitivnu korelaciju između broja ponuda u sklopljenim ugovorima EE sektora i broja ponuda MSP po društvima EE sektora u razdoblju 2017. – 2020.

Transparentnost i efikasnost postupaka javne nabave prije svega se očituje u pravilnom provođenju postupaka sukladno zakonskim odredbama, ali dodatno se očituje i kroz indikatore koje EK nadzire s ciljem poboljšanja cjelokupnog sustava javne nabave. Iako određeni indikatori u sustavu javne nabave EE sektora pokazuju da postoje manja odstupanja od očekivanja EK nisu uočene takve anomalije koje bi ukazivale na ciljanu netransparentnost i neefikasnost sustava. Ugovaranje investicijskih infrastrukturnih projekata u EE sektoru nije moguće bez postupaka javne nabave stoga dokazane poveznice vezane uz transparentnost i efikasnost postupaka javne nabave dovode u vezi i uspješnost ugovaranja investicijskih infrastrukturnih projekata. Kroz same postupke javne nabave u EE sektoru ugovaraju se značajni iznosi financijskih sredstava te je i dokazanim poveznicama s kretanjima BDP-a RH kao i utjecaja na MSP dokazano da sustav javne nabave ima značajnu ulogu i u tim segmentima.

Svime što je prethodno navedeno te dijelom koji je dokazan u dijelu disertacije, a koji se odnosi na utjecaj javne nabave EE sektora na likvidnost ponuditelja dokazana je **u cijelosti radna hipoteza H1**: Transparentni i efikasni postupci javne nabave omogućuju elektroenergetskom sektoru investiranje u infrastrukturne projekte koji su pokretač razvoja gospodarstva Republike Hrvatske. Investicije u elektroenergetskom sektoru imaju bitan značajan utjecaj na kretanje BDP-a, i iznimno bitan utjecaj na malo i srednje poduzetništvo, likvidnost i sl.

Analizom postupaka naručitelja iz područja javnog EE sektora utvrđeno je da u posljednje četiri godine za koje postoje podaci u izvješćima nije bilo značajnijeg pojavljivanja poduzetnika iz EU na javna nadmetanja. U potpunosti otvoreno unutarnje tržište EU može negativno utjecati na razvoj gospodarstva RH u slučaju da se značajno poveća količina i vrijednost usluga, isporuke roba i izvođenja radova koje izvršavaju poduzetnici iz područja EU, a da pri tom ne koriste i resurse poduzetnika iz RH. To je potencijalna opasnost, ali prema podacima koje generira sustav javne nabave u RH takvi slučajevi gotovo da nisu zabilježeni jer u najvećem broju sklopljenih ugovora gotovo uvijek se angažiraju i poduzetnici sa teritorija RH, bilo kao članovi u zajedničkim

ponudama, bilo kao podugovaratelj. Negativan utjecaj vidljiv je i u značajno većoj vrijednosti uvoza u odnosu na izvoz, a cilj je barem uravnoteženje međunarodne razmjena, odnosno dovođenja vrijednosti uvoza i izvoza na iste razine.

Metodom regresijske analize nije utvrđena zavisnost između broja ponuda u sklopljenim ugovorima EE sektora i broja ponuda poduzetnika iz EU, kao niti između broja predmeta nabave EE sektora i broja sklopljenih ugovora s poduzetnicima iz EU jer su se regresijski modeli pokazali kao nepouzdana.

Metodom korelacijske analize utvrđena je snažna pozitivna korelacija između broja ponuda u sklopljenim ugovorima EE sektora i broja ponuda poduzetnika iz EU te srednje jaka pozitivna korelacija između broja predmeta nabave EE sektora i broja sklopljenih ugovora s poduzetnicima iz EU. Taj pokazatelj ukazuje da postoji određeni utjecaj EU tržišta na tržište javne nabave RH, ali da isti može biti i značajno veći ukoliko bi se veći broj poduzetnika iz EU uključio izravno na tržište javne nabave EE sektora.

Mnogo značajniji je pozitivan efekt unutarnjeg tržišta EU koje omogućuje značajno jednostavnije kretanje roba, kapitala i usluga između država članica kao i pristup izdašnim sredstvima EU fondova kojima mogu pristupiti svi poduzetnici iz RH, a osobito javni i sektorski naručitelji. Svime što je navedeno je **dokazana je u cijelosti radna hipoteza H2**: Apsolutno otvoreno unutarnje tržište EU može pozitivno i negativno utjecati na razvoj gospodarstva Hrvatske.

Desetogodišnji planovi razvoja upućuju na važnost investicijskih ulaganja u postrojenja EE sektora jer o prioritetima i visini ulaganja zavisi sigurnost opskrbe potrošača, a investiranjem i ugradnjom novih visokotehnoloških elemenata EE sustava podiže se pouzdanost te opreme. Također, nova, tehnološki napredna i učinkovita oprema utječe i na veću kvalitetu prenesene i isporučene električne energije, a sukladno tome za očekivati je i stabilnu cijenu električne energije zbog manjeg obima kvarova u sustavu.

Međusobni utjecaj odnosno povezanost vrijednosti investicijskih ulaganja i vrijednosti sklopljenih ugovora u razdoblju 2013. – 2020. u EE sektoru utvrđen je metodom regresijske i korelacijske analize. Rezultat regresijske analize pokazao je da ove dvije varijable imaju pozitivnu statističku vezu odnosno međusobni linearni odnos i čvrstu linearnu zavisnost. Linearnim modelom regresije $\hat{y} = 0,4935x + 1.384,3$ može se reprezentativno protumačiti 71,52% statističkih odnosa između ove dvije varijable, a Pearsonov koeficijent korelacije iznosi 0,8457 što ukazuje na jaku pozitivnu korelaciju između vrijednosti investicijskih ulaganja i sklopljenih ugovora EE sektora u razdoblju 2013. – 2020.

Investicijska ulaganja imaju bitan utjecaj na vrijednost dugotrajne imovine društava HEP grupe te je metodom regresijske i korelacijske analize analizirana povezanost vrijednosti investicijskih ulaganja i vrijednosti dugotrajne imovine HEP grupe u razdoblju 2013. – 2020.

Regresijska analiza je pokazala da vrijednosti investicijskih ulaganja i vrijednosti dugotrajne imovine HEP grupe imaju pozitivnu statističku vezu i čvrstu linearnu zavisnost. Linearnim modelom regresije $\hat{y} = 2,4629x + 25.977$ može se reprezentativno protumačiti 89,96% statističkih odnosa između ove dvije varijable. Korelacijskom analizom utvrđeno je da između vrijednosti investicijskih ulaganja i vrijednost dugotrajne imovine HEP grupe u razdoblju 2013. – 2020. postoji jaka pozitivna korelacija na što ukazuje Pearsonov koeficijent korelacije koji iznosi 0,9485.

Iz svega navedenog i na temelju provedenog istraživanja zaključuje se da provođenje postupaka javne nabave ima odlučujući utjecaj na vrijednosti ostvarenja investicija, na vrijednosti dugotrajne imovine i na poslovni rezultat cijele HEP grupe.

Iz svih navedenih zaključaka može se zaključiti da je **u cijelosti dokazana radna hipoteza H3**: Značajnijim zamahom investicija u elektroenergetskom sektoru omogućava se sigurnost opskrbe potrošača, pouzdanost elektroenergetskog sustava, bolja kvaliteta električne energije i manje cijene električne energije.

Na temelju provedenog istraživanja može se zaključiti da najveći dio upotrijebljenih kvalitativnih kriterija nije pokazao bitan utjecaj na cijenu ponude. Upotrijebljena metodologija određivanja pojedinih kvalitativnih kriterija kao i ponderirane vrijednosti pojedinih kriterija uglavnom se temelje na iskustvu stručnjaka uključenih u predmetni postupak javne nabave i na upotrijebljene kriterije u drugim predmetima javne nabave. Utvrđene su značajne proturječnosti u određivanju kvalitativnih kriterija i ponderiranja istih jer je uočeno da u gotovo istim predmetima, pa i zaista istim predmetima (gdje je bilo više grupa) nisu postavljeni isti kriteriji odnosno nisu ponderirani na isti način.

Cilj ekonomski najpovoljnije ponude uvijek je dobivanje najbolje vrijednosti za novac. Zakonskim određivanjem obvezne primjene ekonomski najpovoljnije ponude u odnosu na dotad najviše upotrijebljenu praksu najniže cijene očekivalo se da će naručitelji više raditi na određivanju optimalnih kvalitativnih kriterija za pojedine postupke javne nabave. U analiziranom razdoblju nisu utvrđene gotovo nikakve zakonitosti u određivanju kvalitativnih kriterija i njihovih vrijednosti osim u dijelu postupaka koji se svake godine ponavljaju pa se i kriteriji ponavljaju tijekom godina.

Za očekivati je bilo da će primjena ekonomski najpovoljnije ponude donijeti odmicanje od najniže cijene i dati doprinos boljoj kvaliteti roba, radova i usluga. Zbog bolje kvalitete roba, radova i usluga očekivao se i porast cijena na tržištu jer iz iskustva je poznato da najjeftiniji proizvod u pravilu nije najkvalitetniji odnosno da kvalitetniji proizvodi imaju veću cijenu. Istraživanje je pokazalo da se kvalitativni kriteriji vrlo često određuju iskustveno ili metodom kopiranja iz sličnih postupaka javne nabave te je gotovo nemoguće bilo povezati kvalitativne kriterije sa boljom kvalitetom roba, radova i usluga.

Kod dijela naručitelja ipak je utvrđeno da se događaju pomaci i da se u značajnijim postupcima javne nabave koristi više kriterija koji podižu kvalitetu roba, radova i usluga. Kvaliteta koju postupci javne nabave zahtijevaju svakako ima pozitivan utjecaj na cjelokupni gospodarski razvoj i kvalitetu robe, usluga i radova. Rast cijena koji je zapažen na temelju prikupljenih podataka uzrokovan je općenitim zbivanjima na tržištu u smislu ponude i potražnje, ali na ta zbivanja utječe i sustav javne nabave s obzirom da on značajno utječe na spomenute osnovne elemente tržišta – ponudu i potražnju.

Gospodarski razvoj RH najbolje se ocjenjuje kretanjem BDP-a, a s obzirom da je ZJN 2016 odredio obveznu primjenu ENP-a kao modela odabira ponuda napravljena je analiza između vrijednosti BDP-a RH i vrijednosti sklopljenih ugovora iz JN u dvama razdobljima: 2013. – 2016. i 2017. – 2020. Razdioba je napravljena jer su analize pokazale da u razdoblju 2013. – 2016. ENP gotovo nije niti upotrijebljen dok je primjena ENP-a u razdoblju 2017. – 2020. obvezna.

Korelacijskom analizom i izračunom Pearsonovog koeficijenta korelacije utvrđeno je da isti za odnos između vrijednosti BDP-a RH i vrijednosti sklopljenih ugovora iz JN u razdoblju 2013. – 2016. iznosi 0,2109 dok za razdoblje 2017. – 2020. vrijednost koeficijenta iznosi 0,3831 što ukazuje da se u razdoblju primjene ZJN 2016 i obvezne primjene ENP kao jedinog kriterija odabira ponuda povećava međusobna korelacija odnosno utjecaj javne nabave na vrijednost BDP-a.

Temeljem provedenog istraživanja i izvedenih zaključaka može se zaključiti da je u **većem dijelu dokazana radna hipoteza H4**: Model javne nabave sa primjenom ekonomski najpovoljnije ponude kao jedinim kriterijem odabira ponuda pozitivno utječe na cjelokupni gospodarski razvoj i kvalitetu robe, usluga i radova iako taj model implicira veće cijene robe, usluga i radova.

Analizom javno objavljenih dokumentacija o nabavi u društvima EE sektora utvrđeno je da se u svim postupcima javne nabave ugovara rok plaćanja 60 dana koji je sukladan odredbama čl. 11. Zakona o financijskom poslovanju i predstečajnoj nagodbi. Kako bi se utvrdio utjecaj odredbe o roku plaćanja 60 dana u radu je izrađena simulacija u tri primjera nabave, odnosno za tri tipa

karakterističnih poslova koje poduzetnici izvršavaju za društva EE sektora. Temeljem provedenog istraživanja i izrađenih simulacija zaključuje se da je rok plaćanja iznimno bitna varijabla u poslovnom odnosu jer ista ima obostrani utjecaj. Naime, izvršitelj ugovora je u situaciji da mora osigurati financijska sredstva u jednom poslovnom trenutku kako bi pravovremeno izvršio ugovorne odnose, a naručitelj navedena sredstva mora osigurati u pravilu nekoliko mjeseci kasnije kako bi podmirio svoje obveze prema izvršitelju ugovora. Obje strane u ugovornom odnosu imaju značajan utjecaj na vlastitu likvidnost, ali u ovakvom odnosu naručitelj je u nešto povoljnijoj situaciji jer može na vrijeme planirati potrebna sredstva za podmirenje obveza.

Skraćivanjem rokova postigli bi se višestruki učinci:

- smanjilo bi se vrijeme potrebno za naplatu potraživanja
- omogućila bi se bolja likvidnost poduzetnika i opća likvidnost u državi
- boljom likvidnošću poduzetnika pokrenuli bi se novi poduzetnički koraci
- smanjio bi se broj blokiranih poduzetnika zbog nelikvidnosti
- povećao bi se broj malih i srednjih poduzetnika koji bi poslovali sa naručiteljima iz sustava javne nabave
- općenito bi se podigla poduzetnička i investicijska klima
- ostvario bi se pozitivan učinak na kreditni rejting države i naručitelja EE sektora.

Svime prethodno navedenim u **cijelosti je dokazana i radna hipoteza H5**: Rokovi plaćanja na temelju ugovora sklopljenih kroz sustav javne nabave bitno utječu na opću likvidnost gospodarstva i njihovo skraćivanje omogućuje veću stopu obrta kapitala.

Temeljem proučene literature, stručnih članaka i provedenog stručnog istraživanja može se zaključiti da sustav javne nabave EE sektora, ali i u općenitom smislu proizvodi najmanje sljedeće ekonomske učinke odnosno utjecaje na:

- BDP Republike Hrvatske i EU
- razvoj malog i srednjeg poduzetništva koji povećava zaposlenost, regionalnu razvijenost i ukupni broj poduzetnika na tržištu
- razvoj tržišta Hrvatske i EU
- opću likvidnost tržišta kao i na likvidnost pojedinih sudionika u procesu javne nabave
- poslovni rezultat naručitelja i ponuditelja
- vrijednost imovine društava EE sektora
- brži obrt kapitala s ciljem ostvarivanja novih poslovnih mogućnosti
- rokove plaćanja

- kvalitetu električne energije
- sigurnost opskrbe
- cijenu električne energije
- postojanje snažnog i pouzdanog EE sustava
- povećanje cijena na tržištu radi povećanje potražnje
- razvoj poduzetničke i investicijske klime
- kreditni rejting društava EE sektora i države općenito.

Uz spomenute ekonomske učinke važno je naglasiti da sustav javne nabave u EE sektoru također proizvodi pravne i tehničke učinke koji svi zajedno čine multidisciplinarni učinak na gospodarstvo.

Provedeno istraživanje i iskustvo sudionika postupaka javne nabave pokazuje da je u sustavu javne nabave potrebno napraviti određene korekcije kako bi isti bio funkcionalniji i efikasniji. Prijedlozi za poboljšanje sustava su sljedeći:

A. Za vrijednosti postupaka javnih nabava ispod EU pragova

1. sektorskim naručiteljima omogućiti provođenje postupaka po sličnim ili jednakim pravilima kakva su primijenjena u Pravilniku o provedbi postupka nabave roba, usluga i radova za postupke obnove
2. smanjiti kompleksnost postupaka u smislu smanjenja prevelikih pravnih formalnosti i omogućiti jednostavniju primjenu pregovaračkih postupaka
3. omogućiti više izuzetaka primjene kriterija najniže cijene jer ciljevi zakonskih odredbi ne trebaju biti da se formalno ispunjavaju već da doprinose kvaliteti ponude
4. omogućiti izuzeće od primjene klauzule jednakovrijednosti za sve one predmete vrijednosti ispod EU pragova gdje je to naručitelju od iznimne važnosti za pouzdanost sustava
5. omogućiti jednostavniju primjenu pregovaračkog postupka bez javne objave za sektorske naručitelje
6. omogućiti fleksibilnije dokazivanje tehničke i stručne sposobnosti
7. odgovornost za plaćanje podugovaratelja preusmjeriti na ugovaratelje (izvođače)

B. Općenito za cjelokupni sustav javne nabave

1. omogućiti transparentnost u svim fazama postupaka koji se vode pred DKOM-om i VUS-om za sve sudionike te ograničiti primjenu prava izjavljivanja žalbe na DON

2. korigirati regulativu u smislu potrebnih obveznih edukacija za stručnjake naručitelja te uvođenje obveznih edukacija za stručnjake ponuditelja
3. zakonski odrediti obvezu sektorskim naručiteljima da javno objavljuju planove nabave
4. u okvirima naručitelja EE sektora odrediti metodologije određivanja i vrednovanja kriterija odabira ponuda u smislu primjene u istim ili sličnim predmetima nabave
5. u okvirima naručitelja EE sektora koristiti ostale zakonski omogućene postupke javne nabave osobito partnerstvo za inovacije i time potaknuti inovacijski razvoj i postizanje konkurentske prednosti na tržištu
6. koristiti kriterije koji se odnose na troškove životnog vijeka proizvoda, metodologije izvođenja radova, zelene nabave, socijalnih, ekoloških, estetskih, inovativnih značajki te raznih društveno-odgovornih značajki
7. u okvirima naručitelja EE sektora uložiti značajnije resurse radi pridobivanja sredstava iz EU fondova
8. u okvirima naručitelja EE sektora provoditi centralizirane postupke javne nabave za one potrebe koje su jednake u više organizacijskih jedinica
9. voditi računa o primjeni kriterija koji će uvijek omogućiti tržišno natjecanje i dobivanje više ponuda u najvećem broju postupaka javne nabave
10. u okvirima naručitelja EE sektora provoditi postupke javne nabave na način da se gdje god je to moguće predmeti podijele u grupe te se omogući pristup većem broju malih i srednjih poduzetnika, a osobito u smislu poduzetnika iz pojedinih regija
11. smanjiti cijene usluga EOJN.

Javna nabava nezaobilazan je instrument u rukama javnih i sektorskih naručitelja koji ukoliko se ispravno upotrebljava može biti snažan „motor“ razvoja gospodarstva Hrvatske. Modeli i mogućnosti sklapanja ugovora daju prilično slobode stručnjacima koji pripremaju postupke javne nabave kao i odgovornim osobama koje odobravaju njihovu javnu objavu. Primjena novih tipova postupaka treba biti izazov stručnjacima jer se nova znanja i iskustva mogu dobiti samo ako se hrabro krene s primjenom tih postupaka. Dobrobiti koje inovacije mogu donijeti cjelokupnom gospodarstvu Hrvatske možda nisu jasne stručnjacima koji se sada nalaze pred promišljanjem kako postići određeni cilj, odnosno ugovoriti li nabavu putem klasičnog otvorenog postupka kroz koji će biti isporučena standardizirana roba ili će se postupkom javne nabave potaknuti razvoj novih spoznaja i tehnologija.

Sustav javne nabave u hrvatskom EE sektoru raspolaže sa značajnim sredstvima koja mogu biti kvalitetno usmjerena u razvoj samog EE sektora, ali i poduzetnika koji svoje poduzetničke ciljeve

ostvaruju unutar EE sektora. Kvalitetno planiranje i upravljanje sustavom javne nabave u EE sektoru doprinosi mnogobrojnim čimbenicima u gospodarstvu stoga u tom smjeru mora ići naglasak odgovornih osoba trgovačkih društava EE sektora. Nije jednostavno pomiriti zahtjeve koje sustav javne nabave ima pred sobom. S jedne strane uvijek je cilj sklopiti ugovor i čim prije započeti izvršenje posla, ali s druge strane postoje ciljevi koje bi društva u državnom vlasništvu uvijek morala imati pred sobom i voditi računa o njima, a to su: razvoj malog i srednjeg poduzetništva, razvoj novih tehnologija i inovacija te socijalni i ekološki učinci razvoja društva.

Sustav javne nabave instrument je od ključne važnosti za poslovanje EE sektora, ali i za javne financije RH. Učinkovitost sustava zavisi s jedne strane o pravnoj regulativi, a s druge strane o ljudskom faktoru, odnosno stručnjacima koji provode postupke javne nabave. Stručnjaci iz područja javne nabave imaju izrazito bitan utjecaj na cjelokupni sustav javne nabave, a posredno i na javne financije RH stoga oni moraju uvijek biti primjer profesionalnosti, stručnosti i etičnosti. Samo takvi ljudi mogu svakodnevno doprinositi da se sustav javne nabave kontinuirano unapređuje, ali i da se postižu vrhunski rezultati u uspješnosti provođenja postupaka javne nabave koji će utjecati na pozitivan razvoj EE sektora i gospodarstva EH u cijelosti.

7. Literatura

1. Andhov, M., Caranta, R., Wiesbrock, A., (2020). *Cost and EU Public Procurement Law, Life-Cycle Costing for Sustainability*. London i New York: Routledge.
2. Arrowsmith, S., Bordalo Faustino, P., Heuninckx, B., Treumer, S., & Fejø, J. (2011). *EU public procurement: an introduction*. University of Nottingham.
3. Atkinson, D., R., Ezell, J., S. (2014). *Ekonomika inovacija – utrka za globalnu prednost*. Zagreb: Mate.
4. Barković, D. (2009). *Menadžersko odlučivanje*. Osijek: Ekonomski fakultet u Osijeku.
5. Belullo, A., *Uvod u ekonometriju*. (2011). Pula: Sveučilište Jurja Dobrile u Puli, Odjel za ekonomiju i turizam „Dr. Mijo Mirković“.
6. Biljan-August, M., Pivac, S., Štambuk, A., (2009). *Uporaba statistike u ekonomiji*. 2.izdanje. Rijeka: Ekonomski fakultet Sveučilišta u Rijeci.
7. Bovis, C., (2005). *Public Procurement in the European Union*. New York: Palgrave Macmillan.
8. Bovis, C., (2012). *EU Public Procurement Law (second edition)*. Cheltenham (UK), Northampton (USA): Edward Elgar.
9. Caranta, R., Trybus, M., (ur.) (2010). *The Law of Green and Social Procurement in Europe - European Procurement Law Series vol. 2*. Copenhagen: DJOF.
10. Castelli, A., Piga, G., Saussier, S., Tátrai, T., (ur.) (2021). *The Challenges of Public Procurement Reforms*. London i New York: Routledge.
11. Czarnezki, J., J., Van Garsse, S., (2020). What is life-cycle costing? U: Andhov, M., Caranta, R., Wiesbrock, A., *Cost and EU Public Procurement Law, Life-Cycle Costing for Sustainability*. London i New York: Routledge.
12. Čapeta, T, Rodin S. (2021). Unutarnje tržište – osnovni pojmovi i uloga Suda Europske unije. U: Čapeta, T., Goldner Lang, I., (ur.) *Pravo unutarnjeg tržišta Europske unije*. Zagreb: Narodne novine.
13. Čapeta, T., Rodin, S., (2018). *Osnove prava Europske unije - III izmijenjeno i dopunjeno izdanje*. Zagreb: Narodne novine.
14. Davis, P., (2013). Public procurement and SMEs – an approach to increased participation. U: Piga, G., Treumer, S., (ur.) *The Applied Law and Economics of Public Procurement*. London i New York: Routledge.
15. Đerđa, D., (2012). *Osnove upravnog prava Europske unije*. Rijeka: Pravni fakultet Sveučilišta u Rijeci.

16. Edler, J., Rolfstam, M., Tsipouri, L., Uyarra, E., (2015). Risk management in public procurement of innovation: a conceptualization. U: Edquist, C., Vonortas, S.N., Zabala-Iturriagagoitia, J.M., Edler, J. (ur.) *Public Procurement for Innovation*. Cheltenham (UK) Northampton (USA): Edward Elgar.
17. Ferenčak, I. (2003). *Počela ekonomike*. Osijek: Ekonomski fakultet u Osijeku.
18. Ferk, B., Ferk, P., (2018). Local preferences as non-discriminatory instrument in public procurement of fresh foods: why, when i how. U: Piga, G., Tátrai, T., (ur.) *Law and Economics of Public Procurement Reforms*. London i New York: Routledge.
19. Ferreti, F., (2014). *EU Competition Law, the Consumer Interest and Data Protection_ The Exchange of Consumer Information in the Retail Financial Sector*. Cham: Springer.
20. Flynn, M., Buffington, W., K., Pennington, R., (2020). *Legal Aspects of Public Procurement (third edition)*. London i New York: Routledge.
21. Georgieva, I., (2017). *Using Transparency Against Corruption in Public Procurement*. Cham: Springer.
22. Gogala, Z., (2001). *Osnove statistike*. Zagreb: Sinergija
23. Graells, S., A., (2015). *Public Procurement and the EU Competition Rules*. Second edition. Oxford (UK) Portland (USA): Hart Publishing
24. Grandia, J., Groeneveld, S., Kuipers, B., Steijn B., (2014). Sustainable Procurement in Practice: Explaining the Degree of Sustainable Procurement from an Organisational Perspective. U: Decarolis, F., Frey, M., *Public Procurement's Place in the World - The Charge towards Sustainability and Innovation*. New York: Palgrave Macmillan.
25. Gunjača, N., Linić, V., Medvedec, D., Pranjić I. i Urek R. (2013). *Priprema i realizacija investicija u javnoj nabavi*, Zagreb: Hrvatska zajednica računovođa i financijskih djelatnika.
26. Horak, H., Bodiřoga-Vukobrat, N., Dumančić, K., (2015). *Sloboda pružanja usluga na unutaršnjem tržištu Europske unije*, Zagreb: Školska knjiga.
27. Horvat, J., Mijoć, J. (2014). *Osnove statistike*. 2. izdanje. Zagreb: Ljevak.
28. Hunjak, T. (2004). Višekriterijsko odlučivanje. U: Čerić, V. i Varga, M. (ur.) *Informacijska tehnologija u poslovanju*. Zagreb: Element.
29. Jelčić, B. (2001). *Javne financije*. Zagreb: RRiF-plus.
30. Jurković, P. (2002). *Javne financije*. Zagreb: Masmedia.
31. Kalea, M. (2006). *Prijenos električne energije, što je to?*. Zagreb: Kigen
32. Kalea, M. (2007). *Električna energija*, Zagreb: Kigen.

33. Kalea, M., (ur.) (2008). *50 godina organiziranog prijenosa električne energije u Hrvatskoj*. Zagreb: Kigen.
34. Kandžija, V., (2003). *Gospodarski sustav Europske unije*. Rijeka: Ekonomski fakultet Sveučilišta u Rijeci.
35. Kandžija, V., Cvečić I. (2008). *Makrosustav Europske unije*. Rijeka: Ekonomski fakultet Sveučilišta u Rijeci.
36. Kersan-Škabić., I., (2015). *Ekonomija Europske unije*. Pula: Sveučilište Jurja Dobrile u Puli, Fakultet ekonomije i turizma „Dr. Mijo Mirković“.
37. Maliković, M., (2015). *Internetska istraživanja (Sveučilišni priručnik)*. Rijeka: Filozofski fakultet u Rijeci.
38. Matic, B., (2004). *Međunarodno poslovanje*, Zagreb: Sinergija-nakladništvo d.o.o.
39. Mintas-Hodak, LJ., (2004). Povijest Europskih integracija, U: Mintas-Hodak, LJ., (ur.) *Uvod u Europsku uniju*, Zagreb: Mate & Zagrebačka škola ekonomije i menadžmenta.
40. Palčić, I., (2017 a). Osnovne odredbe Zakona o javnoj nabavi (ZJN 2016). U: Palčić, I., Čulina, N., Loboja, A., Vuić, Z., Jelinović, V., *Javna nabava od 1.1.2017*. Zagreb: TEB – Poslovno savjetovanje.
41. Pauše, Ž., (1993). *Uvod u matematičku statistiku*. Zagreb: Školska knjiga.
42. Pavlović, Š., (2022). *Javna nabava*. Rijeka: Libertin naklada.
43. Rodin, S., Čapeta, T., (ur.) (2008). *Učinci direktiva Europske unije u nacionalnom pravu*. Zagreb: Ministarstvo pravosuđa, Pravosudna akademija.
44. Rosen, S. H. (1999). *Javne financije*. Zagreb: Institut za javne financije.
45. Salkind, J. N., (2016). *Excel Statistics: a quick guide*. Thrid edition. University of Kansas. Thousand Oaks, California: SAGE Publications, Inc.
46. Samuelson, A.P., Nordhaus D.W. (1992). *Ekonomija*. 14. izdanje. Zagreb: Mate & Zagrebačka škola ekonomije i menadžmenta.
47. Saussier, S., Bovis, H., C., (2021). Life-cycle costing in public procurement (Colloquium). U: Castelli, A., Piga, G., Saussier, S., Tátrai, T., (ur.) *The Challenges of PublicProcurement Reforms*. London i New York: Routledge.
48. Slijepčević, S., Budak, J., Rajh E., (2018). The Effect of EU Membership on Public Procurement for SMEs in Post-Transition Countries. U: Ateljević, J., Budak, J., *Entrepreneurship in Post-Comunist Countries*. Cham: Springer.
49. Spagnolo, G., Glas, H., A., (2021). Calculating costs and savings of public procurement. U: Castelli, A., Piga, G., Saussier, S., Tátrai, T., (ur.) *The Challenges of PublicProcurement Reforms*. London i New York: Routledge.

50. Tišma, S., Samardžija, V., Jurlin, K., (ur.) (2012). *Hrvatska i Europska unija – Prednosti i izazovi članstva*. Zagreb: Institut za međunarodne odnose – IMO.
51. Treumer, S., (2011). Enforcement of the EU Public Procurement Rules: The State of Law and Current Issues. U: Treumer, S., Lichere, F., (ur.) *Enforcement of the EU Public Procurement Rules*. Copenhagen: DJOF.
52. Turudić, M. (2017). *Pravo javne nabave*. Zagreb: Narodne novine.
53. Turudić, M., (2018). *Komentar Zakona o javnoj nabavi*, Zagreb: Zgombić & Partneri – nakladništvo i informatika d.o.o.
54. Udovičić, B. (2004). *Neodrživost održivog razvoja: energetske resursi u globalizaciji i slobodnom tržištu*. Zagreb: Kigen.
55. Udovičić, B. (2005). *Elektroenergetski sustav*. Zagreb: Kigen.
56. Vlahinić, N. (2016). Energy Market Liberalisation in the EU: Quo Vadis, Croatia? U: Bodiroga-Vukobrat, N., Rodin, S., Sander, G., G., (ur.) *New Europe - Old Values? Reform and Perseverance*. Cham: Springer.
57. Zelenika, R. (2000). *Metodologija i tehnologija izrade znanstvenog i stručnog djela*. Rijeka: Ekonomski fakultet u Rijeci.

Stručni članci

1. Aviani, D. (2008). *Pravna zaštita u postupku dodjele javnih ugovora – harmonizacija hrvatskog prava s *acquis communautaire**. Split: Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, god. 45, br. 1/2008.
2. Brnabić, R., Ivkošić, M. (2013). *Trgovačka društva u energetske pravu RH*. Split: Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, god. 50, br. 4/2013.
3. Čović, S. (2017). *Aktualna upravnosudska praksa u postupku javne nabave*. Split: Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, god. 54, br. 1/2017.
4. Granić, G., Majstrović, G., Sabolić, D. (2010). *Implementacija zahtjeva trećeg paketa energetske propisa EU u elektroenergetskom sektoru Hrvatske*. Zadar: Zbornik 9. simpozija o sustavu vođenja EES-a CIGRE.
5. Horvat Jurjec, K. (2011). *Analiza financijskih izvještaja pomoću financijskih pokazatelja*. Zagreb: RRiF br. 7/11.
6. Jurčić, Lj. (2005). *Europska unija – povijest nastanka*. Opatija: Ekonomska politika Hrvatske u 2005.: zbornik radova.
7. Ljubanović, B., Britvić Vetma, B. (2011). *Hrvatsko pravo javne nabave – usklađenost s pravom EU*. Split: Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, God. 48, Broj 2 (100).

8. Matutinović, I., Stanić, Z. (2002). *Privatizacija elektroenergetskog sustava u Hrvatskoj – razvojni iskorak ili zabluda neoliberalne ideologije?*. Ekonomski pregled, Broj 53.
9. Medvedović, D., (2011). *Upravna zaštita sudionika u postupku javne nabave u hrvatskom pravu*. Split: Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, god. 48, br. 2/2011.
10. Mendušić Škugor, E., (2015). *EU public procurement reform and its reflections in south-eastern Europe: is Croatia ready?* InterEULawEast : journal for the international and european law, economics and market integrations, Vol. II (1) 2015.
11. Michaux, L., Gruyters, J. (2020). *Life Cycle Costing*. European Procurement & Public Private Partnership Law Review, Volume 15 (2020), Issue 1, Pages 61. – 69.
12. Palčić, I. (2017 b). *Pregled novog zakona o javnoj nabavi (II.)*. Pravo i porezi 2/17.
13. Palčić, I. (2017 c). *Pregled novog zakona o javnoj nabavi (III.)*. Pravo i porezi 3/17.
14. Rodin, S. (2011). *Hrvatska i unutarnje tržište EU: [uvodno izlaganje]*. Republika Hrvatska u Europskoj uniji: okrugli stol održan 27. listopada 2011. u palači Akademije u Zagrebu.
15. Saaty, T. (1977). *A scaling method for priorities in hierarchical structures*. Journal of mathematical psychology. 15(3), str. 234. – 281.
16. Salač, J., Uzelac, J. (2014). *Zaštita potrošača u Republici Hrvatskoj u kontekstu harmonizacije s pravnom stečevinom Europske unije*. FIP - Financije i pravo, Vol. 2 No. 1, str. 7. – 27.
17. Staničić, F. (2017). *Pretjerani pravni formalizam i postupci javne nabave*. Zagreb: Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu, Vol. 67 No. 3-4, 2017.
18. Šikić, M., Turudić, M. (2017). *Održiva javna nabava*. Rijeka: Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci (1991) v. 38, br. 1, 419-448 (2017).
19. Teodorović, I., Aralica, Z., Redžepagić, D. (2006). *Energetska politika EU i hrvatske perspektive*. Ekonomija/Economics, časopis za ekonomsku teoriju i politiku, 13 (2006), 1; 195-215.
20. Tominov. I. (2008). *Liberalizacija tržišta električne energije – ispunjava li očekivanja?*. Energija, Broj 57 (3)
21. Trybus, M. (2017). *European Union Law and Public Procurement*. Birmingham Law School, University of Birmingham. Institute of European Law. Working Papers. Paper: 05/2017.
22. Turudić, M. (2016). *Suzbijanje korupcije u javnoj nabavi kroz novi javnonabavni regulatorni okvir Europske unije*. Hrvatska pravna revija, lipanj 2016., 42-50.

23. Turudić, M. Britvić Vetma, B., (2017). *Specifičnosti javne nabave kod sektorskih energetskih naručitelja*. Split: Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, god. 54, br. 1/2017.

Pravo Europske unije

1. Delegirana uredba Komisije (EU) 2021/1952 od 10. studenoga 2021. o izmjeni Direktive 2014/24/EU Europskog parlamenta i Vijeća u vezi s pragovima za ugovore o javnoj nabavi robe, radova i usluga te projektne natječaje, Službeni list Europske unije L 398.
2. Delegirana uredba Komisije (EU) 2021/1953 od 10. studenoga 2021. o izmjeni Direktive 2014/25/EU Europskog parlamenta i Vijeća u vezi s pragovima za ugovore o javnoj nabavi robe, radova i usluga te projektne natječaje, Službeni list Europske unije L 398.
3. Direktiva 2000/35/EC Europskog parlamenta i Vijeća od 29. lipnja 2000. o borbi protiv kašnjenja u plaćanju u poslovnim transakcijama, Službeni list Europske unije L 200.
4. Direktiva 2003/54/EC Europskog parlamenta i Vijeća od 26. lipnja 2003. o zajedničkim pravilima za unutarnje tržište električne energije i stavljanju izvan snage Direktive 96/92/EC, Službeni list Europske unije L 176.
5. Direktiva 2003/55/EC Europskog parlamenta i Vijeća od 26. lipnja 2003. o zajedničkim pravilima za unutarnje tržište prirodnog plina i stavljanju izvan snage Direktive 98/30/EC, Službeni list Europske unije L 176.
6. Direktiva 2004/17/EC Europskog parlamenta i Vijeća od 31. ožujka 2004. kojom se usklađuju postupci nabave subjekata koji djeluju u sektoru vodnog gospodarstva, energetskom i prometnom sektoru te sektoru poštanskih usluga, Službeni list Europske unije L 134.
7. Direktiva 2004/18/EC Europskog parlamenta i Vijeća od 31. ožujka 2004. o usklađivanju postupaka za sklapanje ugovora o javnim radovima, ugovora o javnoj nabavi robe te ugovora o javnim uslugama, Službeni list Europske unije L 134.
8. Direktiva 2005/89/EC Europskog parlamenta i Vijeća od 18. siječnja 2006. o mjerama zaštite sigurnosti opskrbe električnom energijom i ulaganja u infrastrukturu, Službeni list Europske unije L 33.
9. Direktiva 2007/66/EC Europskog parlamenta i Vijeća od 11. prosinca 2007. o izmjeni direktiva Vijeća 89/665/EEC i 92/13/EEC u vezi s poboljšanjem učinkovitosti postupaka pravne zaštite koji se odnose na sklapanje ugovora o javnoj nabavi, Službeni list Europske unije L 335.

10. Direktiva 2009/33/EC Europskog parlamenta i Vijeća od 23. travnja 2009. o promicanju čistih i energetske učinkovitih vozila u cestovnom prijevozu, Službeni list Europske unije L 120.
11. Direktiva 2009/72/EC Europskog parlamenta i Vijeća od 13. srpnja 2009. o zajedničkim pravilima za unutarnje tržište električne energije i stavljanju izvan snage Direktive 2003/54/EC, Službeni list Europske unije L 211.
12. Direktiva 2009/73/EC Europskog parlamenta i Vijeća od 13. srpnja 2009. o zajedničkim pravilima za unutarnje tržište prirodnog plina i stavljanju izvan snage Direktive 2003/55/EC, Službeni list Europske unije L 211.
13. Direktiva 2014/23/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 26. veljače 2014. o dodjeli ugovora o koncesiji, Službeni list Europske unije L 94.
14. Direktiva 2014/24/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 26. veljače 2014. o javnoj nabavi i o stavljanju izvan snage Direktive 2004/18/EC, Službeni list Europske unije L 94.
15. Direktiva 2014/25/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 26. veljače 2014. o nabavi subjekata koji djeluju u sektoru vodnog gospodarstva, energetske i prometne sektoru te sektoru poštanskih usluga i stavljanju izvan snage Direktive 2004/17/EC, Službeni list Europske unije L 94.
16. Direktiva 2019/944/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 5. lipnja 2019. o zajedničkim pravilima za unutarnje tržište električne energije i izmjeni Direktive 2012/27/EU (preinaka), Službeni list Europske unije L 158.
17. Direktiva 89/665/EEC Vijeća od 21. prosinca 1989. o usklađivanju zakona i drugih propisa u odnosu na primjenu postupaka kontrole na sklapanje ugovora o javnoj nabavi robe i javnim radovima, Službeni list Europske unije L 395.
18. Direktiva 96/92/EC Europskog parlamenta i Vijeća od 19. prosinca 1996. o zajedničkim pravilima za unutarnje tržište električne energije, Službeni list Europske unije L 27.
19. Direktiva 98/30/EC Europskog parlamenta i Vijeća od 22. lipnja 1998. o zajedničkim pravilima za unutarnje tržište prirodnog plina, Službeni list Europske unije L 204.
20. Direktiva Vijeća 66/683/EEC od 7. studenog 1996. o eliminiranju svih razlika između tretmana nacionalnih proizvoda i onih proizvoda koji pod člankom 9. i 10. Ugovora moraju biti priznati za slobodno kretanje što se tiče zakona, propisa ili administrativnih mjera koje zabranjuju korištenje navedenim proizvodima i propisuju korištenje nacionalnim proizvodima ili čine da takvo korištenje bude predmet rentabilnosti, Službeni list Europske unije OJ 220.

21. Direktiva Vijeća 70/32/EEC od 17. prosinca 1969. o opskrbi robama za državu, lokalne vlasti i ostala službena tijela, Službeni list Europske unije L 13.
22. Direktiva Vijeća 71/305/EEC od 26. srpnja 1971. o koordinaciji postupaka za dodjelu javnih ugovora o radovima, Službeni list Europske unije L 185.
23. Direktiva Vijeća 77/62/EEC od 21. prosinca 1976. o koordinaciji postupaka za dodjelu javnih ugovora o dobrima, Službeni list Europske unije L 13.
24. Direktiva Vijeća 80/767/EEC od 22. srpnja 1980. o izmjeni i prilagodbi u pogledu određenih naručitelja Direktive 77/62/EEC o koordinaciji postupaka za dodjelu javnih ugovora o dobrima, Službeni list Europske unije L 215.
25. Direktiva Vijeća 88/295/EEC od 22. ožujka 1988. koja mijenja Direktivu 77/62/EEC o koordinaciji postupaka za dodjelu javnih ugovora o dobrima i neke odredbe Direktive 80/767/EEC, Službeni list Europske unije L 127.
26. Direktiva Vijeća 89/440/EEC od 18. srpnja 1989. koja mijenja Direktivu 71/305/EEC o koordinaciji postupaka za dodjelu javnih ugovora o radovima, Službeni list Europske unije L 210.
27. Direktiva Vijeća 89/665/EEC od 21. prosinca 1989. o koordinaciji zakona, uredbi i upravnih uredbi u vezi s primjenom postupaka pravne zaštite u postupcima dodjele javnih ugovora o radovima i dobrima, Službeni list Europske unije L 395.
28. Direktiva Vijeća 90/377/EEC od 29. lipnja 1990. u vezi postupaka Zajednice za poboljšanje transparentnosti cijena plina i električne energije prema industrijskim korisnicima, Službeni list Europske unije L 185.
29. Direktiva Vijeća 90/531/EEC od 17. rujna 1990. o postupcima nabave za tijela koja djeluju u sektorima vodoopskrbe, energije, prijevoza i telekomunikacija, Službeni list Europske unije L 297.
30. Direktiva Vijeća 90/547/EEC od 29. listopada 1990. o tranzitu električne energije preko prijenosne mreže, Službeni list Europske unije L 313.
31. Direktiva Vijeća 91/296/EEC od 31. svibnja 1991. o tranzitu plina kroz mreže, Službeni list Europske unije L 147.
32. Direktiva Vijeća 92/13/EEC od 25. veljače 1992. koja koordinira zakone, uredbi i upravne uredbi u vezi s primjenom prava Zajednice o postupcima nabave za tijela koja djeluju u sektorima vodoopskrbe, energije, prijevoza i telekomunikacija, Službeni list Europske unije L 76.
33. Direktiva Vijeća 92/50/EEC od 18. lipnja 1992. o koordinaciji postupaka za dodjelu ugovora o javnim uslugama, Službeni list Europske unije L 209.

34. Direktiva Vijeća 93/36/EEC od 14. lipnja 1993. o koordinaciji postupaka za dodjelu ugovora o javnoj nabavi robe, Službeni list Europske unije L 199.
35. Direktiva Vijeća 93/37/EEC od 14. lipnja 1993. o koordinaciji postupaka za dodjelu ugovora o javnim radovima, Službeni list Europske unije L 199.
36. Direktiva Vijeća 93/38/EEC od 14. lipnja 1993. o koordinaciji postupaka nabave od strane subjekata koji djeluju u sektorima vodoprivrede, energetike, prijevoza i telekomunikacija, Službeni list Europske unije L 199.
37. Europska komisija. (2003). Preporuka Komisije od 6. svibnja 2003. o definiciji mikropoduzeća, malih i srednjih poduzeća – dostupno na <https://ec.europa.eu/docsroom/documents/42921/attachments/1/translations/hr/renditions/native> [pristup:1.6.2021.]
38. Komunikacija Komisije – Odgovarajuće vrijednosti pragova iz direktiva 2014/23/EU, 2014/24/EU, 2014/25/EU i 2009/81/EC Europskog parlamenta i Vijeća, Službeni list Europske unije C 392/1.
39. Provedbena uredba Komisije (EU) 2015/1986 od 11. studenog 2015. o utvrđivanju standardnih obrazaca za objavljivanje obavijesti u području javne nabave i stavljanju izvan snage Provedbene uredbe (EU) br. 842/2011, Službeni list Europske unije L 296.
40. Provedbena uredba Komisije (EU) 2016/7 od 5. siječnja 2016. o utvrđivanju standardnog obrasca za europsku jedinstvenu dokumentaciju o nabavi, Službeni list Europske unije L 3.
41. Ugovor o Europskoj uniji, Službeni list Europske unije C 202/1.
42. Ugovor o funkcioniranju Europske unije, Službeni list Europske unije C 202/1.
43. Uredba (EC) br. 1228/2003 Europskog parlamenta i Vijeća od 26. lipnja 2003. o uvjetima pristupa mreži za prekograničnu razmjenu električne energije, Službeni list Europske unije L 176.
44. Uredba (EC) br. 2195/2002 Europskog parlamenta i Vijeća od 5. studenoga 2002. o Jedinstvenom rječniku javne nabave (CPV), Službeni list Europske unije L 340.
45. Uredba 2009/713/EC Europskog parlamenta i Vijeća od 13. srpnja 2009. o osnivanju Agencije za suradnju organa energetskeg nadzora, Službeni list Europske unije L 211.
46. Uredba 2009/714/EC Europskog parlamenta i Vijeća o uvjetima pristupa mreži za prekograničnu razmjenu električne energije i stavljanju izvan snage Uredbe 2003/1228/EC, Službeni list Europske unije L 211.

47. Uredba 2009/715/EC Europskog parlamenta i Vijeća o uvjetima pristupa mrežama za transport prirodnog plina i stavljanju izvan snage Uredbe 2005/1775/EC, Službeni list Europske unije L 211.
48. Uredba 2019/941/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 5. lipnja 2019. o pripravnosti na rizike u sektoru električne energije i stavljanju izvan snage Direktive 2005/89/EC, Službeni list Europske unije L 158.
49. Uredba 2019/942/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 5. lipnja 2019. o osnivanju Agencije Europske unije za suradnju energetske regulatora (preinaka), Službeni list Europske unije L 158.
50. Uredba 2019/943/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 5. lipnja 2019. o unutarnjem tržištu električne energije (preinaka), Službeni list Europske unije L 158.

Predmeti Suda Europske unije

1. C-100/12 Fastweb, presuda od 4. srpnja 2013., ECLI:EU:C:2013:448.
2. C-101/18 Idi Srl vs. Agenzia Regionale Campana Difesa Suolo (Arcadis), presuda od 28. ožujka 2019., ECLI:EU:C:2019:267.
3. C-103/97 Köllensperger and Atzwanger, presuda od 4. veljače 1999., ECLI:EU:C:1999:52.
4. C-107/98 Teckal, presuda od 18. studenog 1999., ECLI:EU:C:1999:562.
5. C-119/06 Commission vs. Italia, presuda od 29. studenog 2007., ECLI:EU:C:2007:729.
6. C-124/17 Vossloh Laeis GmbH vs. Stadtwerke München GmbH, presuda od 24. listopada 2018., ECLI:EU:C:2018:855.
7. C-14/17 VARSrl, Azienda Trasporti Milanesi SpA (ATM) vs. Iveco Orecchia SpA, presuda od 12. srpnja 2018., ECLI:EU:C:2018:568.
8. C-147/06 SECAP SpA i C-148/06 Santorso Soc. coop. Arl, presuda od 15. svibnja 2008., ECLI:EU:C:2008:277.
9. C-176/98 Holst Italia SpA vs. Općina Cagliari, presuda od 2. prosinca 1999., ECLI:EU:C:1999:593.
10. C-188/15 Asma Bougnaoui and Association de défense des droits de l'homme (ADDH) vs. Micropole SA, presuda od 14. ožujka 2017., ECLI:EU:C:2017:204
11. C-195/21 LB vs. Smetna palata na Republika Bulgaria, presuda od 31. ožujka 2022., ECLI:EU:C:2022:239.
12. C-21/03 i C-34/03 Fabricom vs. Belgija, presuda od 11. studenog 2004., ECLI:EU:C:2004:709.

13. C-218/11 Hochtief, presuda od 18. listopada 2012., ECLI:EU:C:2012:643.
14. C-219/19 Parsec Fondazione Parco delle Scienze e della Cultura protiv Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, Autorità nazionale anticorruzione (ANAC), presuda od 11. lipnja 2020., ECLI:EU:C:2020:470.
15. C-223/16 Casertana Costruzioni Sr vs. Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, presuda od 14. rujna 2017., ECLI:EU:C:2017:685.
16. C-226/09 Commission vs. Irska, presuda od 18. studenog 2010., ECLI:EU:C:2010:697.
17. C-23/20 Simonsen & Weel A/S protiv Region Nordjylland og Region Syddanmark, presuda od 17. lipnja 2021., ECLI:EU:C:2021:490.
18. C-230/02 Grossmann Air Service, presuda od 12. veljače 2004., ECLI:EU:C:2004:93.
19. C-241/06 Lämmerzahl, presuda od 11. listopada 2007., ECLI:EU:C:2007:597.
20. C-243/89 Commission vs. Denmark, presuda od 22. lipnja 1993., ECLI:EU:C:1993:257.
21. C-249/01 Hackermüller, presuda od 19. lipnja 2003., ECLI:EU:C:2003:359.
22. C-258/97 Hospital Ingenieure Krankenhaustechnik Planungs-Gesellschaft mbH, presuda od 4. ožujka 1999., ECLI:EU:C:1999:118.
23. C-26/03 Stadt Halle and RPL Lochau, presuda od 11. siječnja 2005., ECLI:EU:C:2005:5.
24. C-26/62 van Gend en LooS, presuda od 5. veljače 1963., ECLI:EU:C:1963:1.
25. C-267/18 Delta Antrepriză de Construcții și Montaj 93 SA vs. Compania Națională de Administrare a Infrastructurii Rutiere SA, presuda od 3. listopada 2019., ECLI:EU:C:2019:826.
26. C-275/03 Commission vs. Portugal, presuda od 9. studenog 2005., ECLI:EU:T:2005:385.
27. C-299/19 Techbau SpA vs. Azienda Sanitaria Locale AL, presuda od 18. studenoga 2020., ECLI:EU:C:2020:937.
28. C-314/01 Siemens, presuda od 18. ožujka 2004., ECLI:EU:C:2004:159.
29. C-314/09 Strabag and Others, presuda od 30.9.2010., ECLI:EU:C:2010:567.
30. C-324/07 Coditel, presuda od 13. studenog 2008., ECLI:EU:C:2008:621.
31. C-327/08 Commission vs. France, presuda od 11. lipnja 2009., ECLI:EU:C:2009:371.
32. C-328/17 Amt Azienda Trasporti e Mobilità SpA, Atc Esercizio SpA, Atp Esercizio Srl, Riviera Trasporti SpA, Tpl Linea Srl protiv Atpl Liguria - Agenzia regionale per il trasporto pubblico locale SpA, Regione Liguria, presuda od 28. studenog 2018., ECLI:EU:C:2018:958.
33. C-359/93 Unix (Commission vs. Netherlands), presuda od 24. siječnja 1995., ECLI:EU:C:1995:14.

34. C-367/19 Tax-Fin-Lex d.o.o. vs. Ministrstvo za notranje zadeve, presuda od 10. rujna 2020., ECLI:EU:C:2020:685.
35. C-368/10 Commission vs. Netherlands, presuda 10. svibnja 2012., ECLI:EU:C:2012:284.
36. C-387/14 Esaprojekt Sp. z o.o. vs. Województwo Łódzkie, presuda od 4. svibnja 2017., ECLI:EU:C:2017:338.
37. C-389/92 Ballast Nedam, presuda od 14. travnja 1994., ECLI:EU:C:1994:133.
38. C-402/18 Tedeschi Srl, Consorzio Stabile Istant Service vs. C. M. Service Srl, Università degli Studi di Roma La Sapienza, presuda od 27. studenoga 2019., ECLI:EU:C:2019:1023.
39. C-406/08 Uniplex (UK), presuda od 28. siječnja 2010., ECLI:EU:C:2010:45.
40. C-41/18 Meca Srl vs. Comune di Napoli, presuda od 19. lipnja 2019., ECLI:EU:C:2019:507.
41. C-413/17 „Roche Lietuva” UAB uz sudjelovanje Kauno Dainavos poliklinika VšĮ, presuda od 25. listopada 2018., ECLI:EU:C:2018:865.
42. C-425/19 Consorzio Nazionale Servizi Società Cooperativa (CNS) vs. Gruppo Torinese Trasporti GTT SpA , presuda od 4. lipnja 2019., ECLI:EU:C:2019:476.
43. C-444/06 Commission vs. Spain, presuda od 3. travnja 2008., ECLI:EU:C:2008:190.
44. C-45/87 Commission vs. Ireland, presuda od 22. rujna 1988., ECLI:EU:C:1988:435.
45. C-454/06 Pressetext, presuda od 19. lipnja 2008., ECLI:EU:C:2008:351.
46. C-455/08 Commission vs. Ireland, presuda od 23. prosinca 2009., ECLI:EU:C:2009:809.
47. C-480/06 Hamburg, presuda od 9. lipnja 2009., ECLI:EU:C:2009:357.
48. C-5/97 Ballast Nedam II, presuda od 18. prosinca 1997., ECLI:EU:C:1997:636.
49. C-507/03 Commission vs. Ireland, presuda od 13. studenog 2007., ECLI:EU:C:2007:676.
50. C-532/06 Lianakis and Others, presuda od 24. siječnja 2008., ECLI:EU:C:2008:40.
51. C-54/18 Cooperativa Animazione Valdocco Soc. coop. soc. Impresa Sociale Onlus protiv Consorzio Intercomunale Servizi Sociali di Pinerolo, Azienda Sanitaria Locale To3 di Collegno e Pinerolo, presuda od 14. veljače 2019., ECLI:EU:C:2019:118.
52. C-54/96 Dorsch Consult Ingenieurgesellschaft, presuda od 17. rujna 1997., ECLI:EU:C:1997:413.
53. C-568/08 Combinatie Spijker Infrabouw-De Jonge Konstruktie and Others, presuda od 9. prosinca 2010., ECLI:EU:C:2010:751.
54. C-570/08 Symvoulío Apochetefseon Lefkosias, presuda od 21.10.2010., ECLI:EU:C:2010:621.
55. C-59/00 Vestergaard, presuda od 3. prosinca 2001., ECLI:EU:C:2001:654.
56. C-599/10 SAG ELV Slovensko, presuda od 29. ožujka 2012., ECLI:EU:C:2012:191.

57. C-6/64 Costa vs. E.N.E.L., presuda od 15. srpnja 1964., ECLI:EU:C:1964:66.
58. C-6/90 i C-9/90 Francovich and Bonifaci vs. Italy, presuda od 19. studenog 1991., ECLI:EU:C:1991:428.
59. C-63/18 Vitali SpA vs. Autostrade per l'Italia SpA, presuda od 25. rujna 2019., ECLI:EU:C:2019:787.
60. C-642/20 Caruter Srl vs. S.R.R. Messina Provincia SCpA i dr., presuda od 28. travnja 2022., ECLI:EU:C:2022:308.
61. C-70/06 Commission vs. Portugal, presuda od 10. siječnja 2008., ECLI:EU:C:2008:3.
62. C-76/16 Ingsteel spol. s r. o., Metrostav a.s. vs. Úrad pre verejné obstarávanie, presuda od 13. srpnja 2017., ECLI:EU:C:2017:549.
63. C-81/98 Alcatel Austria and Others, presuda od 28. listopada 1999., ECLI:EU:C:1999:534.
64. C-91/08 Wall, presuda od 13. travnja 2010., ECLI:EU:C:2010:182.
65. C-92/00 Hospital Ingenieure Krankenhaus-technik Planungs-Gesellschaft mbH, presuda od 18. lipnja 2002., ECLI:EU:C:2002:379.

Zakoni i podzakonski akti

1. Naputak o postupanju u postupcima javne nabave u slučaju nedostupnosti Elektroničkog oglasnika javne nabave Republike Hrvatske, NN 88/2016
2. Pravilnik o dokumentaciji o nabavi te ponudi u postupcima javne nabave, NN 65/2017
3. Pravilnik o elektroničkoj žalbi u javnoj nabavi, NN 101/2017
4. Pravilnik o izmjenama i dopunama Pravilnika o dokumentaciji o nabavi te ponudi u postupcima javne nabave, NN 75/2020
5. Pravilnik o izmjenama i dopunama Pravilnika o planu nabave, registru ugovora, prethodnom savjetovanju i analizi tržišta u javnoj nabavi, NN 144/2020
6. Pravilnik o izmjenama i dopunama Pravilnika o provedbi mjera Programa ruralnog razvoja Republike Hrvatske za razdoblje 2014. – 2020., NN 37/2020
7. Pravilnik o izobrazbi u području javne nabave, NN 65/2017
8. Pravilnik o javnoj nabavi u diplomatskim misijama i konzularnim uredima Republike Hrvatske u inozemstvu, NN 69/2017
9. Pravilnik o nadzoru nad provedbom Zakona o javnoj nabavi, NN 65/2017
10. Pravilnik o planu nabave, registru ugovora, prethodnom savjetovanju i analizi tržišta u javnoj nabavi, NN 101/2017
11. Pravilnik o popisu obveznika javne nabave, NN 19/2012
12. Pravilnik o primjeni Jedinog rječnika javne nabave (CPV), NN 6/2012

13. Pravilnik o provedbi postupka nabave roba, usluga i radova za postupke obnove, NN 126/2021
14. Uredba o javnoj nabavi u području obrane i sigurnosti, NN 19/2018
15. Uredba o javnoj nabavi za potrebe obrane i sigurnosti, NN 89/2012, 145/2014
16. Uredba o objavama javne nabave, NN 10/2012
17. Uredba o postupku nabave roba i usluga i ustupanju radova, NN 13/95
18. Uredba o postupku nabave roba i usluga i ustupanju radova, NN 25/96
19. Uredba o postupku nabave roba i usluga i ustupanju radova, NN 33/97
20. Zakon o Državnoj komisiji za kontrolu postupaka javne nabave, NN 117/2003
21. Zakon o Državnoj komisiji za kontrolu postupaka javne nabave, NN 18/2013, 127/2013, 74/2014 i 98/2019
22. Zakon o energiji, NN 120/2012, 14/2014, 95/2015, 102/2015, 68/2018
23. Zakon o financijskom poslovanju i predstečajnoj nagodbi, NN 108/2012, 144/2012, 81/2013, 112/2013
24. Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o javnoj nabavi, NN 114/2022
25. Zakon o javnoj nabavi, NN 110/2007
26. Zakon o javnoj nabavi, NN 117/2001
27. Zakon o javnoj nabavi, NN 120/2016
28. Zakon o javnoj nabavi, NN 90/2011, NN 83/2013, NN 143/2013, OUSRH NN 13/2014
29. Zakon o nabavi roba, usluga i ustupanju radova, NN 142/97
30. Zakon o obnovi zgrada oštećenih potresom na području Grada Zagreba, Krapinsko-zagorske županije, Zagrebačke županije, Sisačko-moslavačke županije i Karlovačke županije, NN 102/2020, 10/2021, 117/2021
31. Zakon o regulaciji energetske djelatnosti, NN 177/2004
32. Zakon o sprječavanju sukoba interesa, NN 26/2011
33. Zakon o tajnosti podataka, NN 79/2007, 86/2012
34. Zakon o tržištu električne energije, NN 22/2013, 95/2015, 102/2015, 68/2018, 52/2019
35. Zakon o zaštiti potrošača, NN 19/2022

Statistička izvješća

1. Godišnje izvješće HEP d.d. za 2013. godinu. (2014). Dostupno na: <https://www.hep.hr/o-hep-grupi/publikacije/godisnje-izvjesce/62> [pristup: 1.11.2022.]
2. Godišnje izvješće HEP d.d. za 2014. godinu. (2015). Dostupno na: <https://www.hep.hr/o-hep-grupi/publikacije/godisnje-izvjesce/62> [pristup: 1.11.2022.]

3. Godišnje izvješće HEP d.d. za 2015. godinu. (2016). Dostupno na: <https://www.hep.hr/o-hep-grupi/publikacije/godisnje-izvjesce/62> [pristup: 1.11.2022.]
4. Godišnje izvješće HEP d.d. za 2016. godinu. (2017). Dostupno na: <https://www.hep.hr/o-hep-grupi/publikacije/godisnje-izvjesce/62> [pristup: 1.11.2022.]
5. Godišnje izvješće HEP d.d. za 2017. godinu. (2018). Dostupno na: <https://www.hep.hr/o-hep-grupi/publikacije/godisnje-izvjesce/62> [pristup: 1.11.2022.]
6. Godišnje izvješće HEP d.d. za 2018. godinu. (2019). Dostupno na: <https://www.hep.hr/o-hep-grupi/publikacije/godisnje-izvjesce/62> [pristup: 1.11.2022.]
7. Godišnje izvješće HOPS d.o.o. za 2020. godinu. (2021). Dostupno na: <http://www.hops.hr/godisnji-izvjestaji> [pristup: 1.11.2022.]
8. HEP (2020). Izvješće o poslovanju i održivosti, HEP d.d., 2019. Dostupno na: <https://www.hep.hr/o-hep-grupi/publikacije/godisnje-izvjesce/62> [pristup: 1.11.2022.]
9. HEP (2021). Izvješće o poslovanju i održivosti, HEP d.d., 2020. Dostupno na: <https://www.hep.hr/o-hep-grupi/publikacije/godisnje-izvjesce/62> [pristup: 1.11.2022.]
10. Izvješće o radu Državne komisije za kontrolu postupaka javne nabave za 2013. godinu. (2014). Dostupno na: <https://www.dkom.hr/izvjesce-o-radu-dkom-a/23> [pristup: 1.11.2022.]
11. Izvješće o radu Državne komisije za kontrolu postupaka javne nabave za 2014. godinu. (2015). Dostupno na: <https://www.dkom.hr/izvjesce-o-radu-dkom-a/23> [pristup: 1.11.2022.]
12. Izvješće o radu Državne komisije za kontrolu postupaka javne nabave za 2015. godinu. (2016). Dostupno na: <https://www.dkom.hr/izvjesce-o-radu-dkom-a/23> [pristup: 1.11.2022.]
13. Izvješće o radu Državne komisije za kontrolu postupaka javne nabave za 2016. godinu. (2017). Dostupno na: <https://www.dkom.hr/izvjesce-o-radu-dkom-a/23> [pristup: 1.11.2022.]
14. Izvješće o radu Državne komisije za kontrolu postupaka javne nabave za 2017. godinu. (2018). Dostupno na: <https://www.dkom.hr/izvjesce-o-radu-dkom-a/23> [pristup: 1.11.2022.]
15. Izvješće o radu Državne komisije za kontrolu postupaka javne nabave za 2018. godinu. (2019). Dostupno na: <https://www.dkom.hr/izvjesce-o-radu-dkom-a/23> [pristup: 1.11.2022.]

16. Izvješće o radu Državne komisije za kontrolu postupaka javne nabave za 2019. godinu. (2020). Dostupno na: <https://www.dkom.hr/izvjesce-o-radu-dkom-a/23> [pristup: 1.11.2022.]
17. Izvješće o radu Državne komisije za kontrolu postupaka javne nabave za 2020. godinu. (2021). Dostupno na: <https://www.dkom.hr/izvjesce-o-radu-dkom-a/23> [pristup: 1.11.2022.]
18. Statističko izvješće o javnoj nabavi u Republici Hrvatskoj za 2014. godinu. (2015). Dostupno na: <http://www.javnanaabava.hr/default.aspx?id=3425> [pristup: 1.11.2022.]
19. Statističko izvješće o javnoj nabavi u Republici Hrvatskoj za 2015. godinu. (2016). Dostupno na: <http://www.javnanaabava.hr/default.aspx?id=3425> [pristup: 1.11.2022.]
20. Statističko izvješće o javnoj nabavi u Republici Hrvatskoj za 2016. godinu. (2017). Dostupno na: <http://www.javnanaabava.hr/default.aspx?id=3425> [pristup: 1.11.2022.]
21. Statističko izvješće o javnoj nabavi u Republici Hrvatskoj za 2017. godinu. (2018). Dostupno na: <http://www.javnanaabava.hr/default.aspx?id=3425> [pristup: 1.11.2022.]
22. Statističko izvješće o javnoj nabavi u Republici Hrvatskoj za 2018. godinu. (2019). Dostupno na: <http://www.javnanaabava.hr/default.aspx?id=3425> [pristup: 1.11.2022.]
23. Statističko izvješće o javnoj nabavi u Republici Hrvatskoj za 2019. godinu. (2020). Dostupno na: <http://www.javnanaabava.hr/default.aspx?id=3425> [pristup: 1.11.2022.]
24. Statističko izvješće o javnoj nabavi u Republici Hrvatskoj za 2020. godinu. (2021). Dostupno na: <http://www.javnanaabava.hr/default.aspx?id=3425> [pristup: 1.11.2022.]

Ostali izvori

1. Alić Briš, M. (2014). *Primjena AHP metode i Expert-choice softwera u procesu donošenja odluke*, predavanja iz kolegija Menadžersko odlučivanje. Osijek: Ekonomski fakultet u Osijeku. Dostupno na: <http://www.efos.unios.hr/menadzersko-odlucivanje/wp-content/uploads/sites/247/2018/11/MENADZERSKO-ODLUCIVANJE-2016-06-07.pptx> [pristup: 1.11.2022.]
2. Begičević, N. (2008). *Višekriterijski modeli odlučivanja u strateškom planiranju uvođenja e-učenja*. Doktorska disertacija. Varaždin: Sveučilište u Zagrebu, Fakultet organizacije i informatike. Dostupno na: <https://dr.nsk.hr/islandora/object/foi:367> [pristup: 1.11.2022.]
3. *Bilten javne nabave*. (2018. – 2020). Zagreb: Temporis savjetovanje d.o.o.
4. Bruketa, N., Malbaša, N., Mužek, Z., Hecer, D., Abrashi, A., Jelavić, V., Komerički, Z., Jerbić, G., Mikulić, S., Surjan, A., Vujković, T., Draganić, N., Tilošanec, I., Sladoljev, F., Kalea, M. (2010). *Studija usklađivanja hrvatskoga energetskeg sektora i energetskeg*

- zakonodavstva s energetske propisima Europske unije*. Rev. 1. Zagreb: Ekenerg, Institut za elektroprivredu i energetiku i Odvjetnički ured Tilošanec.
5. Budak, J., Rajh, E., (2014). *The Public Procurement System: A Business Sector Perspective*. Zagreb: Ekonomski institut.
 6. *Dodatak na Pregovaračko stajalište Republike Hrvatske* (CONF_HR 26/08). (2010). Dostupno na: <http://www.mvep.hr/custompages/static/hrv/files/pregovori/3/5.pdf> [pristup: 1.5.2021.]
 7. *Dokumentacija o nabavi „Radovi na ugradnji regulacijske prigušnice u TS 400/220/110 kV Melina“*, ev.br. 3000-V-18/18 (oznaka iz EOJN 2018/S 0F5-0020109). (2018). Zagreb: EOJN RH.
Dostupno na:
<https://eojn.nn.hr/spin/application/ipn/documentmanagement/DokumentPodaciFrm.aspx?id=1931879> [pristup: 1.5.2021.]
 8. *Ekonomski najpovoljnija ponuda, priručnik s praktičnim primjerima*. (2017). Zagreb: Ministarstvo gospodarstva, poduzetništva i obrta. Dostupno na: http://www.javnanaabava.hr/userdocsimages/ENP%20prirucnik_MGPO_final-compressed.pdf [pristup: 1.11.2022.]
 9. ENTSO-E (n.d. a). *The 50 Year Success Story – Evolution of a European Interconnected Grid*. Dostupno na: https://www.entsoe.eu/fileadmin/user_upload/_library/publications/ce/110422_UCPTE-UCTE_The50yearSuccessStory.pdf [pristup: 1.6.2022.]
 10. *European system of accounts – ESA 2010*. (2013). Ured za publikacije Europske unije. Dostupno na <https://ec.europa.eu/eurostat/documents/3859598/5925693/KS-02-13-269-EN.PDF/44cd9d01-bc64-40e5-bd40-d17df0c69334> [pristup: 1.11.2022.]
 11. Földing, B. (2015). *Primjena analitičkoga hijerarhijskog procesa u planiranju aktivnosti i projekata usluga računskog centra*. Specijalistički diplomski stručni rad. Zagreb: VERN. Dostupno na: <https://repozitorij.srce.unizg.hr/islandora/object/srce%3A12/datastream/PDF/view> [pristup: 1.5.2021.]
 12. HEP ODS (2019). *Desetogodišnji (2019. – 2028.) plan razvoja distribucijske mreže HEP ODS-a*. Zagreb: HEP ODS d.o.o. Dostupno na: https://www.hep.hr/ods/UserDocsImages/dokumenti/Planovi_razvoja/10g_2019_2028.pdf [pristup: 1.11.2022.]

13. HEP ODS (2020). *Desetogodišnji (2021. – 2030.) plan razvoja distribucijske mreže HEP ODS-a*. Zagreb: HEP ODS d.o.o. Dostupno na: https://www.hep.hr/ods/UserDocsImages/dokumenti/Desetogodisnji%20plan/HEP_ODS_10g%20plan_2021_2030.pdf [pristup: 1.11.2022.]
14. HOPS (2016). *Desetogodišnji plan razvoja hrvatske prijenosne mreže 2017. – 2026. s detaljnom razradom za početno trogodišnje i jednogodišnje razdoblje*. Zagreb: HOPS d.o.o. Dostupno na: <https://www.hops.hr/vijesti/objava-desetogodisnjeg-plana-razvoja-hrvatske-prijenosne-mreze-2017-2026-s-detaljnom-razradom-za-pocetno-trogodisnje-i-jednogodisnje-razdoblje> [pristup: 1.11.2022.]
15. HOPS (2019). *Desetogodišnji plan razvoja hrvatske prijenosne mreže 2019. – 2028. s detaljnom razradom za početno trogodišnje i jednogodišnje razdoblje*. Zagreb: HOPS d.o.o. Dostupno na: https://www.hops.hr/post-file/LuCuknv6lq29WwgS0H4900/moja-objava/HOPS_10G_2019.pdf [pristup: 1.11.2022.]
16. HOPS (2020). *Desetogodišnji plan razvoja hrvatske prijenosne mreže 2021. – 2030. s detaljnom razradom za početno trogodišnje i jednogodišnje razdoblje*. Zagreb: HOPS d.o.o. Dostupno na: <https://www.hops.hr/vijesti/desetogodisnji-plan-razvoja-hrvatske-prijenosne-mreze-2021-2030-s-detaljnom-razradom-za-pocetno-trogodisnje-i-jednogodisnje-razdoblje> [pristup: 1.11.2022.]
17. *Izvjешće o analitičkom pregledu, poglavlje br. 5 (Javne nabave)*. (2006). Dostupno na: <http://www.mvep.hr/custompages/static/hrv/files/pregovori/3/5.pdf> [pristup: 1.5.2021.]
18. *Javna nabava – smjernice za praktičare*, Ured za publikacije Europske unije. (2015). Dostupno na: https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/informat/2014/guidance_public_proc_hr.pdf [pristup: 1.6.2022.]
19. *Konačni prijedlog zakona o javnoj nabavi*. (2007). Dostupno na: https://www.sabor.hr/sites/default/files/uploads/sabor/2019-01-18/075616/PZE_694.pdf [pristup: 1.5.2021.]
20. *Kratki vodič o Europskoj uniji - Unutarnje energetske tržište*. (2020). Ured za publikacije Europske unije. Dostupno na: https://www.europarl.europa.eu/ftu/pdf/hr/FTU_2.1.9.pdf [pristup: 1.6.2022.]
21. *Minivodič za poslovnu zajednicu – Javna nabava*. Republika Hrvatska, Ministarstvo Gospodarstva. (n.d.). Dostupno na: <https://www.mingo.hr/public/documents/93-vodic-javna-nabava-lowresfinalweb.pdf> [pristup: 1.6.2022.]

22. *Nacionalni akcijski plan za zelenu javnu nabavu za razdoblje od 2015. do 2017. godine s pogledom do 2020. godine.* (n.d.). Dostupno na: [https://mingor.gov.hr/UserDocsImages/NASLOVNE%20FOTOGRAFIJE%20I%20KORI%20C5%A0TENI%20LOGOTIPOVI/doc/nacionalni akcijski plan za zelenu javnu nabavu za razdoblje od 2015 do 2017 godine s pogledom do 2020 godine.pdf](https://mingor.gov.hr/UserDocsImages/NASLOVNE%20FOTOGRAFIJE%20I%20KORI%20C5%A0TENI%20LOGOTIPOVI/doc/nacionalni_akcijski_plan_za_zelenu_javnu_nabavu_za_razdoblje_od_2015_do_2017_godine_s_pogledom_do_2020_godine.pdf) [pristup: 1.5.2021.]
23. Piljić, Ž. (2019). *Hijerarhijsko odlučivanje pomoću AHP metode*. Diplomski rad. Osijek: Sveučilište J.J. Strossmayera u Osijeku, Odjel za matematiku. – dostupno na <https://zir.nsk.hr/islandora/object/mathos%3A285> [pristup: 1.5.2021.]
24. *Pregovaračko stajalište RH, poglavlje br. 5 (Javne nabave)* (2008). Dostupno na: <http://www.mvep.hr/custompages/static/hrv/files/pregovori/4/05.pdf> [pristup: 1.5.2021.]
25. ProcurCompEU. (2020). *Europski okvir kompetencija za stručnjake za javnu nabavu*. Ured za publikacije Europske unije. Dostupno na: https://commission.europa.eu/funding-tenders/tools-public-buyers/professionalisation-public-buyers/procurcompeu-european-competency-framework-public-procurement-professionals_hr
http://www.javnabava.hr/userdocsimages/ENP%20prirucnik_MGPO_final-compressed.pdf [pristup: 1.11.2022.]
26. *Savjetovanje sa zainteresiranom javnošću o Nacrtu prijedloga Zakona o javnoj nabavi* (n.d.). Dostupno na: <https://esavjetovanja.gov.hr/ECon/MainScreen?entityId=3159> [pristup: 1.5.2021.]
27. *Single bidding and non-competitive tendering procedure in EU Co-founded Projects*. (2019). Ured za publikacije Europske unije. Dostupno na: https://ec.europa.eu/regional_policy/en/information/publications/reports/2019/single-bidding-and-non-competitive-tendering [pristup: 1.5.2021.]
28. *Single Market Scoreboard - Performance per Policy Area: Public Procurement*. Reporting period: 01/2015 - 12/2015. (2016). Ured za publikacije Europske unije. Dostupno na: https://ec.europa.eu/internal_market/scoreboard/docs/2016/public-procurement/2016-scoreboard-public-procurement_en.pdf [pristup: 1.5.2021.]
29. *Single Market Scoreboard - Performance per Policy Area: Public Procurement*. Reporting period: 01/2016 - 12/2016. (2017). Ured za publikacije Europske unije. Dostupno na: https://ec.europa.eu/internal_market/scoreboard/docs/2017/public-procurement/2017-scoreboard-public-procurement_en.pdf [pristup: 1.5.2021.]
30. *Single Market Scoreboard - Performance per Policy Area: Public Procurement*. Reporting period: 01/2017 - 12/2017. (2018). Ured za publikacije Europske unije. Dostupno na:

- https://ec.europa.eu/internal_market/scoreboard/_docs/2018/public-procurement/2018-scoreboard-public-procurement_en.pdf [pristup: 1.5.2021.]
31. *Single Market Scoreboard - Performance per Policy Area: Public Procurement*. Reporting period: 01/2018 - 12/2018. (2019). Ured za publikacije Europske unije. Dostupno na: https://ec.europa.eu/internal_market/scoreboard/_docs/2020/07/performance_per_policy_area/public_procurement_en.pdf [pristup: 1.5.2021.]
32. *Single Market Scoreboard - Performance per Policy Area: Public Procurement*. Reporting period: 01/2019 - 12/2019. (2020). Ured za publikacije Europske unije. Dostupno na: https://ec.europa.eu/internal_market/scoreboard/_docs/2020/07/performance_per_policy_area/public_procurement_en.pdf [pristup: 1.5.2021.]
33. Smjernice br. 2 (2017). *Smjernice br.2., Kriteriji za odabir ekonomski najpovoljnije ponude*. verzija 1.0. Zagreb: Ministarstvo gospodarstva, poduzetništva i obrta, Uprava za politiku javne nabave. Dostupno na: http://www.javnanabava.hr/userdocsimages/Smjernice_01-ENP.pdf [pristup: 1.6.2022.]
34. *Smjernice za nabavu proizvoda informacijske i komunikacijske tehnologije*, Središnji državni ured za razvoj digitalnog društva. (2019). Dostupno na: [https://rdd.gov.hr/UserDocsImages//SDURDD-dokumenti//Smjernice%20IKT%202019.8%20\(2\).pdf](https://rdd.gov.hr/UserDocsImages//SDURDD-dokumenti//Smjernice%20IKT%202019.8%20(2).pdf) [pristup: 1.6.2022.]
35. *Strategija održivog razvitka RH*, NN 30/2009-658, dio Ostalo, poglavlje I. (2009). Dostupno na: https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2009_03_30_658.html [pristup: 1.5.2021.]
36. Takala, P., Lahtinen, T., *Najbolji omjer cijene i kvalitete u javnoj nabavi – kako funkcionira u praksi?*, prezentacija. (n.d.). Središnja agencija za financiranje i ugovaranje. Dostupno na: http://lobor.hr/wp-content/uploads/2018/EU_Projekt/Najbolji%20omjer%20cijene%20i%20kvalitete%20u%20javnoj%20nabavi_v1.1.pdf [pristup: 1.6.2022.]
37. *TED CSV open data, Advanced notes on methodology*, Version 0.91; European Commission, DG GROW G4, 2020-06-04 (2020). Dostupno na: https://data.europa.eu/euodp/repository/ec/dg-grow/mapps/TED_advanced_notes.pdf [pristup: 1.5.2021.]
38. Tramburovski, S. (2017). *Unapređenje postupka javne nabave u Uredu državne uprave*. Završni specijalistički rad. Varaždin: Sveučilište u Zagrebu, Fakultet organizacije i informatike u Varaždinu. Dostupno na: <https://zir.nsk.hr/islandora/object/foi:3517> [pristup: 1.5.2021.]

39. *Vodič kroz novi sustav javne nabave.* (2017). Zagreb: Temporis savjetovanje d.o.o.
40. Vodič PP2INOVATE. (2021). *Vodič PP2INNOVATE za pametnu energetiku.* Ured za publikacije Europske unije. Dostupno na: https://hamagbicro.hr/wp-content/uploads/2019/12/1_PPI2I_Pametna_energetika_v3.pdf [pristup: 1.11.2022.]
41. *Vodič za korisnike o definiciji malih i srednjih poduzeća.* (2015). Ured za publikacije Europske unije. Dostupno na: <https://strukturnifondovi.hr/wp-content/uploads/2017/06/Vodiczakorisnikeodefinicijimalihisrednjihpoduzeca.pdf> [pristup: 1.11.2022.]
42. *Zajedničko stajalište Europske unije, poglavlje br. 5 (Javne nabave)* (2010). Dostupno na: <http://www.mvep.hr/custompages/static/hrv/files/pregovori/ZSEUHR/05.pdf> [pristup: 1.5.2021.]

Internetski izvori

1. Ekovjesnik (2018). Dostupno na: <https://www.ekovjesnik.hr/clanak/1111/usvojen-konacni-paket-mjera-cista-energija-za-sve> [pristup: 1.6.2022.]
2. Enciklopedija (n.d.). Dostupno na: <http://www.enciklopedija.hr/natuknica.aspx?id=53059> [pristup: 1.6.2022.]
3. ENTSO-E (n.d. b). About. Dostupno na: <https://www.entsoe.eu/about/> [pristup: 1.6.2022.]
4. EOJN (n.d.). Cjenik. Dostupno na: https://eojn.nn.hr/Oglasnik/clanak_menu/cjenik-objava-u-elektronickom-oglasniku-javne-nabave-republike-hrvatske/0/63/1/ [pristup: 1.6.2022.]
5. eSavjetovanje (n.d. a). Dostupno na: <https://esavjetovanja.gov.hr/ECon/MainScreen?entityId=2872> [pristup: 1.6.2022.]
6. eSavjetovanje (n.d. b). Dostupno na: <https://esavjetovanja.gov.hr/ECon/MainScreen?entityId=3159> [pristup: 1.6.2022.]
7. EU (n.d. a). Indikatori JN. Dostupno na: https://single-market-scoreboard.ec.europa.eu/policy_areas/public-procurement_en [pristup: 1.6.2022.]
8. EU (n.d. b). Dostupno na: http://europa.eu/about-eu/eu-history/1970-1979/index_hr.htm [pristup: 1.6.2022.]
9. EU (n.d. c). Dostupno na: http://europa.eu/about-eu/eu-history/1990-1999/index_hr.htm [pristup: 1.6.2022.]
10. EU (n.d. d). Dostupno na: http://europa.eu/about-eu/eu-history/2000-2009/index_hr.htm [pristup: 1.6.2022.]

11. Europarlament (n.d. *a*). Ugovor iz Lisabona. Dostupno na: <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/hr/sheet/5/ugovor-iz-lisabona> [pristup: 1.6.2022.]
12. Europarlament (n.d. *b*). Proširenje EU. Dostupno na: <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/hr/sheet/167/prosirenje-unije> [pristup: 1.6.2022.]
13. Europarlament (n.d. *c*). Transeuropske mreže. Dostupno na: <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/hr/sheet/135/trans-european-networks-guidelines> [pristup: 1.6.2022.]
14. HEP (n.d. *a*). O HEP grupi. Dostupno na: <http://www.hep.hr/o-hep-grupi/25> [pristup: 1.6.2022.]
15. HEP (n.d. *b*). Misija, vizija i temeljne vrijednosti. Dostupno na: <http://www.hep.hr/o-hep-grupi/misija-vizija-i-temeljne-vrijednosti/37> [pristup: 1.6.2022.]
16. HEP (n.d. *c*). Strateški ciljevi. Dostupno na: <http://www.hep.hr/o-hep-grupi/strateski-ciljevi/51> [pristup: 1.6.2022.]
17. HEP (n.d. *d*). Društva HEP grupe. Dostupno na: <http://www.hep.hr/drustva-hep-grupe/29> [pristup: 1.6.2022.]
18. HERA (n.d. *a*). O Agenciji. Dostupno na: <https://www.hera.hr/hr/html/agencija.html> [pristup: 1.6.2022.]
19. HERA (n.d. *b*). Djelokrug. Dostupno na: <https://www.hera.hr/hr/html/djelokrug.html> [pristup: 1.6.2022.]
20. HNB (n.d.). Dostupno na: <https://www.hnb.hr/statistika/glavni-makroekonomski-indikatori> [pristup: 1.6.2022.]
21. HOPS (n.d. *a*). O nama. Dostupno na: <http://www.hops.hr/o-nama> [pristup: 1.6.2022.]
22. HOPS (n.d. *b*). Vođenje EES-a. Dostupno na: <https://www.hops.hr/vodenje-ees-a> [pristup: 1.6.2022.]
23. HOPS (n.d. *c*). Neovisnost. Dostupno na: <http://www.hops.hr/neovisnost> [pristup: 1.6.2022.]
24. HOPS (n.d. *d*). Djelatnosti. Dostupno na: <http://www.hops.hr/djelatnosti> [pristup: 1.6.2022.]
25. HROTE (n.d.). Tržišni sudionici. Dostupno na: www.hrote.hr/trzisni-sudionici [pristup: 1.6.2022.]

26. Kronologija pregovora (n.d. a). Dostupno na: <https://www.sabor.hr/hr/europski-poslovi/sabor-u-procesu-pristupanja-eu-u/kronologije/kronologija-vaznijih-datuma-u-procesu> [pristup: 1.6.2022.]
27. Kronologija pregovora (n.d. b). Dostupno na: <http://www.europe.hr/kronologija-odnosa-eu-rh/> [pristup: 1.6.2022.]
28. MINGO (2020). Dostupno na: <https://egradani-izobrazba.mingo.hr/Student/Registar> [pristup: 31.12.2020.]
29. Portal JN (n.d. a). Pravna stečevina EU. Dostupno na: <http://www.javnanabava.hr/default.aspx?id=3671> [pristup: 1.6.2022.]
30. Portal JN (n.d. b). Mišljenje MINGO Klasa: 406-01/17-01/31; Urbroj: 526-06-17-2 od 13.2.2017. Dostupno na: <http://www.javnanabava.hr/default.aspx?id=3423> [pristup: 1.6.2022.]
31. Pregovori (n.d.). Dostupno na: <https://mvep.gov.hr/print.aspx?id=245074&url=print> [pristup: 1.6.2022.]
32. Sud EU (n.d.). Dostupno na: https://europa.eu/european-union/about-eu/institutions-bodies/court-justice_hr [pristup: 1.6.2022.]
33. UK GDP (n.d.). Dostupno na: <https://tradingeconomics.com/united-kingdom/gdp> [pristup: 1.6.2022.]
34. Zelena JN (n.d.). Dostupno na: <http://www.zelenanabava.hr/strateski-okvir/hr-politika> [pristup: 1.6.2022.]
35. <http://www.javnanabava.hr/default.aspx?id=3425> [pristup: 1.6.2022.]
36. <https://cms.law/en/int/expert-guides/cms-expert-guide-to-public-procurement> [pristup: 1.6.2022.]
37. https://ec.europa.eu/regional_policy/en/information/publications/reports/2019/single-bidding-and-non-competitive-tendering [pristup: 1.6.2022.]
38. <https://eojn.nn.hr/Oglasnik/> [pristup: 1.6.2022.]
39. <https://uia.org/s/or/en/1100065583> [pristup: 1.6.2022.]
40. <https://www.cigre.org/GB/about/introducing-cigre> [pristup: 1.6.2022.]
41. <https://www.entsoe.eu/news-events/former-associations/> [pristup: 1.6.2022.]
42. <https://www.iec.ch/history> [pristup: 1.6.2022.]
43. <https://www.worldenergy.org/about-us> [pristup: 1.6.2022.]
44. <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/hr/sheet/34/ugovori-o-javnoj-nabavi> [pristup: 1.6.2022.]
45. <https://dkom.hr/> [pristup: 1.6.2022.]

Popis tablica

Tablica 1. Konsolidirani račun dobiti i gubitka (skraćena verzija)	40
Tablica 2. Odnos prihoda HEP grupe i vrijednosti BDP-a u razdoblju 2013. – 2020.	41
Tablica 3. Prihod od prodaje električne energije u razdoblju 2013. – 2020.....	42
Tablica 4. Investicijska ulaganja u HEP grupi u razdoblju 2013. – 2020.	43
Tablica 5. Primjena kriterija odabira ponude prema vrsti naručitelja u RH.....	80
Tablica 6. Vrste postupaka u ZJN 2016 prema vrsti naručitelja u RH.....	110
Tablica 7. Obavijesti u postupcima javne nabave	113
Tablica 8. Naknade za pokretanje žalbenog postupka	121
Tablica 9. Odnos broja žalbi i upravnih sporova.....	122
Tablica 10. Broj subjekata koji su objavljivali ugovore u EOJN	136
Tablica 11. Dokumenti preuzeti s portala EOJN i DKOM upotrijebljeni u analizama.....	137
Tablica 12. Analitika tipova postupaka javne nabave po društvima u HEP grupi u razdoblju 2013. – 2020.....	140
Tablica 13. Ukupne procijenjene vrijednosti nabave i sklopljenih ugovora u postupcima javne nabave po pojedinim društvima HEP grupe.....	144
Tablica 14. Ukupne procijenjene vrijednosti nabave i vrijednosti sklopljenih ugovora u postupcima javne nabave u svim društvima HEP grupe u razdoblju 2013. – 2020.....	145
Tablica 15. Parametri regresijske analize za ukupne procijenjene vrijednosti nabave i vrijednosti sklopljenih ugovora u postupcima javne nabave u svim društvima HEP grupe u razdoblju 2013. – 2020.....	146
Tablica 16. Procjena budućih kretanja vrijednosti sklopljenih ugovora EE sektora u zavisnosti o procijenjenim vrijednostima nabave temeljem linearnog modela regresije.....	148
Tablica 17. Ukupni iznosi sklopljenih ugovora u postupcima javne nabave u svim društvima EE sektora HEP grupe prema predmetu nabave u razdoblju 2013. – 2020.	150
Tablica 18. Broj postupaka i iznosi procijenjenih vrijednosti nabave u postupcima javne nabave po društvima EE sektora HEP grupe i pragovima nabava u razdoblju 2013. – 2020.	153
Tablica 19. Broj postupaka javne nabave sa primljenom jednom ponudom u postupcima javne nabave po društvima EE sektora u razdoblju 2013. – 2020.	157
Tablica 20. Broj primljenih ponuda i broj predmeta javne nabave EE sektora u razdoblju 2013. – 2020.....	159
Tablica 21. Parametri regresijske analize za broj primljenih ponuda i broj predmeta javne nabave EE sektora u razdoblju 2013. – 2020.	159

Tablica 22. Pretpostavljena i empirijska distribucija broja primljenih ponuda u postupcima javne nabave EE sektora	161
Tablica 23. Izračun Hi-kvadrat testa za broj primljenih ponuda i broj grupa postupaka javne nabave EE sektora u razdoblju 2013. – 2020.	161
Tablica 24. Idealna raspodjela broja primljenih ponuda i broja predmeta javne nabave	163
Tablica 25. Ukupni broj postupaka javne nabave u odnosu prema broju postupaka bez prethodne objave (PPBPO) po društvima EE sektora HEP grupe u razdoblju 2013. – 2020. sukladno metodologiji EK	165
Tablica 26. Ukupni broj postupaka javne nabave i broj postupaka bez prethodne objave (PPBPO) EE sektora u razdoblju 2013. – 2020.	166
Tablica 27. Parametri regresijske analize za ukupni broj postupaka javne nabave i broj postupaka bez prethodne objave (PPBPO) EE sektora u razdoblju 2013. – 2020.	167
Tablica 28. Pretpostavljena distribucija broja pregovaračkih postupaka bez prethodne objave od 5% u ukupnom broju objavljenih postupaka javne nabave EE sektora za razdoblje 2013. – 2020.	169
Tablica 29. Izračun parametara Hi-kvadrat testa za broj provedenih pregovaračkih postupaka bez prethodne objave i pretpostavljeni broj pregovaračkih postupaka bez prethodne objave EE sektora u razdoblju 2013. – 2020.	169
Tablica 30. Pretpostavljena distribucija broja pregovaračkih postupaka javne nabave od 10% u ukupnom broju objavljenih postupaka javne nabave EE sektora za razdoblje 2015. – 2020.	170
Tablica 31. Izračun Hi kvadrat testa za broj provedenih pregovaračkih postupaka bez prethodne objave i pretpostavljenog broja pregovaračkih postupaka bez prethodne objave EE sektora u razdoblju 2015. – 2020.	170
Tablica 32. Kretanje BDP-a Republike Hrvatske u razdoblju 2013. – 2020.	173
Tablica 33. Vrijednosti sklopljenih ugovora prema vrsti naručitelja i vrijednosnom pragu	174
Tablica 34. Broj naručitelja koji su sklapali ugovore prema vrsti naručitelja i vrijednosnom pragu	175
Tablica 35. Vrijednosti sklopljenih ugovora prema vrsti naručitelja i vrijednosnom pragu te društvima EE sektora	176
Tablica 36. Odnos ukupnih vrijednosti sklopljenih ugovora EE sektora i BDP-a RH u razdoblju 2013. – 2020.	177
Tablica 37. Ukupne vrijednosti BDP-a RH i sklopljenih ugovora EE sektora u razdoblju 2013. – 2020.	177

Tablica 38. Parametri regresijske analize ukupnih vrijednosti sklopljenih ugovora EE sektora i BDP-a RH u razdoblju 2013. – 2020.	178
Tablica 39. Broj sklopljenih ugovora EE sektora i broj ugovora sklopljenih s MSP.....	181
Tablica 40. Vrijednosti sklopljenih ugovora EE sektora i vrijednosti ugovora sklopljenih s MSP po društvima EE sektora	183
Tablica 41. Ukupne vrijednosti sklopljenih ugovora EE sektora i vrijednosti ugovora sklopljenih s MSP u razdoblju 2017. – 2020.	183
Tablica 42. Parametri regresijske analize ukupnih vrijednosti sklopljenih ugovora EE sektora i vrijednosti ugovora sklopljenih s MSP u razdoblju 2017. – 2020.	184
Tablica 43. Ukupni broj ponuda u sklopljenim ugovorima EE sektora i broj ponuda MSP po društvima EE sektora u razdoblju 2017. – 2020.	186
Tablica 44. Ukupni broj ponuda u sklopljenim ugovorima EE sektora i broj ponuda MSP EE sektora u razdoblju 2017. – 2020.	186
Tablica 45. Parametri regresijske analize ukupnog broja ponuda u sklopljenim ugovorima EE sektora i broja ponuda MSP u razdoblju 2017. – 2020.	187
Tablica 46. Ukupni broj ponuda u sklopljenim ugovorima EE sektora i broj ponuda poduzetnika iz EU po društvima EE sektora u razdoblju 2017. – 2020.	193
Tablica 47. Ukupni broj ponuda u sklopljenim ugovorima EE sektora i broj ponuda poduzetnika iz EU u razdoblju 2017. – 2020.....	193
Tablica 48. Parametri regresijske analize ukupnog broja ponuda u sklopljenim ugovorima EE sektora i broja ponuda poduzetnika iz EU u razdoblju 2017. – 2020.	194
Tablica 49. Ukupni broj grupa u sklopljenim ugovorima EE sektora i broj ugovora povezanih s EU fondovima u razdoblju 2017. – 2020.	196
Tablica 50. Parametri regresijske analize za broj grupa u svim predmetima javne nabave i ukupni broj ugovora povezanih s EU fondovima u EE sektoru u razdoblju 2017. – 2020.....	197
Tablica 51. Izvoz i uvoz u RH prema NKD-u 2007. (proizvodno načelo) za djelatnost opskrbe električnom energijom, plinom, parom i klimatizacijom u razdoblju 2013. – 2020.....	199
Tablica 52. Vrijednosti investicijskih ulaganja i sklopljenih ugovora EE sektora u razdoblju 2013. – 2020.....	209
Tablica 53. Parametri regresijske analize vrijednosti investicijskih ulaganja i sklopljenih ugovora EE sektora u razdoblju 2013. – 2020.	209
Tablica 54. Vrijednost investicija, sklopljenih ugovora kroz postupke javne nabave te vrijednost dugotrajne imovine cijele HEP grupe u razdoblju 2013. – 2020.	213

Tablica 55. Parametri regresijske analize vrijednosti investicijskih ulaganja i vrijednosti dugotrajne imovine HEP grupe u razdoblju 2013. – 2020.	214
Tablica 56. Kriteriji ekonomski najpovoljnije ponude u postupcima javne nabave u razdoblju od 2013. – 2016. u EE sektoru	217
Tablica 57. Cijena kao kriterij u postupcima javne nabave u razdoblju od 2017. – 2020. u EE sektoru	220
Tablica 58. Najčešće upotrijebljeni kvalitativni kriteriji u postupcima javne nabave u razdoblju 2017. – 2020. u EE sektoru	223
Tablica 59. Upotrijebljeni kvalitativni kriteriji u postupku javne nabave „Radovi na ugradnji regulacijske prigušnice u TS 400/220/110 kV Melina“, ev.br. 3000-V-18/18	228
Tablica 60. Kriteriji ekonomski najpovoljnije ponude u postupku javne nabave „Radovi na ugradnji regulacijske prigušnice u TS 400/220/110 kV Melina“, ev.br. 3000-V-18/18	231
Tablica 61. Primjer kvalitativnih kriterija ekonomski najpovoljnije ponude u postupku javne nabave „Radovi na ugradnji regulacijske prigušnice u TS 400/220/110 kV Melina“, ev.br. 3000-V-18/18.....	232
Tablica 62. Primjer kvalitativnih kriterija apsolutnog modela ekonomski najpovoljnije ponude u postupku javne nabave „Radovi na ugradnji regulacijske prigušnice u TS 400/220/110 kV Melina“, ev.br. 3000-V-18/18	234
Tablica 63. Podaci iz ponude za izračun kvalitativnih kriterija apsolutnog modela ekonomski najpovoljnije ponude u postupku javne nabave „Radovi na ugradnji regulacijske prigušnice u TS 400/220/110 kV Melina“, ev.br. 3000-V-18/18	234
Tablica 64. Podaci iz ponude za izračun kvalitativnih kriterija apsolutnog modela ekonomski najpovoljnije ponude u postupku javne nabave „Radovi na ugradnji regulacijske prigušnice u TS 400/220/110 kV Melina“, ev.br. 3000-V-18/18	235
Tablica 65. Saatyjeva skala	239
Tablica 66. Procjena omjera težine kriterija.....	240
Tablica 67. Određivanje srednje vrijednosti svakog reda	241
Tablica 68. Simulacija promjene koeficijenta obrta potraživanja u odnosu na ugovorni rok plaćanja.....	248
Tablica 69. Broj radnika sa certifikatima iz javne nabave po društvima EE sektora HEP grupe	252
Tablica 70. Odnos broja radnika sa certifikatima iz javne nabave po društvima EE sektora HEP grupe i broja objavljenih postupaka javne nabave u razdoblju 2013. – 2020.	253

Tablica 71. Troškovi javne objave postupaka javne nabave po društvima EE sektora HEP grupe u EOJN u razdoblju 2013. – 2020.	255
Tablica 72. Broj žalbi, broj prihvaćenih žalbi i troškovi žalbenih postupaka javne nabave po društvima EE sektora HEP grupe u EOJN u razdoblju 2013. – 2020.	257
Tablica 73. Vrijednosni pragovi primjene zakona o javnoj nabavi u država u okruženju RH ..	264

Popis slika

Slika 1. SWOT analiza poslovanja HEP grupe.....	37
Slika 2. Shematski prikaz društava HEP grupe	39
Slika 3. Shema visokonaponskog dijela elektroenergetskog sustava RH.....	46
Slika 4. Povijesni pregled razvoja europskih udruženja i organizacija u energetsom sektoru ...	62
Slika 5. Povijesni pregled razvoja europskog zakonodavstva u energetsom sektoru.....	68
Slika 6. Osnovni AHP model s ciljem, kriterijima i alternativama	238
Slika 7. Usporedba međusobnog odnosa parova važnosti pojedinih kriterija	240

Popis grafikona

Grafikon 1. Prihodi, rashodi i dobit HEP grupe u razdoblju 2013. – 2020.	41
Grafikon 2. Prihodi od prodaje električne energije HEP grupe u razdoblju 2013. – 2020.	42
Grafikon 3. Investicije HEP grupe u razdoblju 2013. – 2020.....	43
Grafikon 4. Primijenjeni tipovi postupaka javne nabave po društvima u HEP grupi u razdoblju 2013. – 2020.....	138
Grafikon 5. Odnos broja objavljenih postupaka javne nabave u HEP grupi po tipovima postupaka	139
Grafikon 6. Ukupne procijenjene vrijednosti nabave u postupcima javne nabave u svim društvima HEP grupe	141
Grafikon 7. Trend kretanja procijenjenih vrijednosti nabave i vrijednosti sklopljenih ugovora u postupcima javne nabave u svim društvima HEP grupe	144
Grafikon 8. Procijenjene vrijednosti nabave i vrijednosti sklopljenih ugovora u postupcima javne nabave u svim društvima HEP grupe – dijagram rasipanja	147

Grafikon 9. Ukupne procijenjene vrijednosti nabave i vrijednosti sklopljenih ugovora u postupcima javne nabave u svim društvima HEP grupe	148
Grafikon 10. Vrijednosti sklopljenih ugovora u postupcima javne nabave po društvima EE sektora HEP grupe prema predmetu nabave u razdoblju 2013. – 2020.....	151
Grafikon 11. Broj primljenih ponuda u grupama postupaka javne nabave EE sektora	158
Grafikon 12. Broj primljenih ponuda i predmeta javne nabave EE sektora - dijagram rasipanja	160
Grafikon 13. Pretpostavljeni broj primljenih ponuda u grupama postupaka javne nabave EE sektora - dijagram rasipanja	162
Grafikon 14. Idealni broj primljenih ponuda i broja predmeta nabave za potpuno konkurentno tržište	163
Grafikon 15. Trend broja primljenih ponuda i broja predmeta nabave u grupama postupaka javne nabave EE sektora za razdoblje 2013. – 2025.....	164
Grafikon 16. Broj postupaka javne nabava i broj pregovaračkih postupaka bez prethodne objave u EE sektoru u razdoblju 2013. – 2020. – dijagram rasipanja	168
Grafikon 17. Trend kretanja broja pregovaračkih postupaka bez prethodne objave u EE sektoru u razdoblju 2013. – 2025.....	171
Grafikon 18. Trend kretanja broja pregovaračkih postupaka bez prethodne objave u EE sektoru u razdoblju 2015. – 2025.....	171
Grafikon 19. Vrijednost BDP-a RH i ukupne vrijednosti sklopljenih ugovora EE sektora u razdoblju 2013. – 2020. – dijagram rasipanja	179
Grafikon 20. Ukupne vrijednosti sklopljenih ugovora EE sektora i vrijednosti ugovora sklopljenih s MSP u razdoblju 2017. – 2020. – dijagram rasipanja.....	185
Grafikon 21. Ukupni broj ponuda u sklopljenim ugovorima EE sektora i broj ponuda MSP u razdoblju 2017. – 2020. – dijagram rasipanja	188
Grafikon 22. Ukupni broj ponuda u sklopljenim ugovorima EE sektora i broj ponuda poduzetnika iz EU u razdoblju 2017. – 2020. – dijagram rasipanja	195
Grafikon 23. Ukupni broj grupa u svim predmetima javne nabave i ukupni broj ugovora povezanih s EU fondovima u EE sektoru u razdoblju 2017. – 2020. – dijagram rasipanja.....	198
Grafikon 24. Trendovi kretanja izvoza i uvoza u RH prema NKD-u 2007. (proizvodno načelo) za djelatnost opskrbe električnom energijom, plinom, parom i klimatizacijom u razdoblju 2013. – 2025.....	199
Grafikon 25. Planirane vrijednosti investicijskih ulaganja u HOPS d.o.o. u razdoblju od 2016. – 2030.....	205

Grafikon 26. Planirane vrijednosti investicijskih ulaganja u HEP ODS d.o.o u razdoblju od 2016. – 2030.....	206
Grafikon 27. Planirane vrijednosti investicijskih ulaganja i vrijednosti sklopljenih ugovora u HOPS d.o.o. u razdoblju od 2016. – 2020. i trend budućeg petogodišnjeg razdoblja	207
Grafikon 28. Planirane vrijednosti investicijskih ulaganja i vrijednosti sklopljenih ugovora u HEP ODS d.o.o u razdoblju od 2016. – 2020. i trend budućeg petogodišnjeg razdoblja.....	208
Grafikon 29. Vrijednosti investicijskih ulaganja i sklopljenih ugovora EE sektora u razdoblju 2013. – 2020. – dijagram rasipanja	210
Grafikon 30. Odnos ostvarenih investicija, sklopljenih ugovora u JN i dugotrajne imovine HEP grupe.....	213
Grafikon 31. Vrijednosti investicijskih ulaganja i vrijednosti dugotrajne imovine HEP grupe u razdoblju 2013. – 2020. – dijagram rasipanja	215
Grafikon 32. Broj grupa u postupcima javne nabave i broj upotrijebljenih kvalitativnih kriterija u razdoblju od 2017. – 2020. u EE sektoru	218
Grafikon 33. Upotrijebljeni kvalitativni kriteriji u postupcima javne nabave u razdoblju 2017. – 2020. u EE /sektoru	219
Grafikon 34. Odnos broja ponuda i značaja cijene u postupcima javne nabave u razdoblju od 2017. – 2020. u EE sektoru	221
Grafikon 35. Optimalan značaj cijene u postupcima javne nabave u razdoblju 2017. – 2020. u EE sektoru	221

Kratice

10G – desetogodišnji plan razvoja

BDP – bruto domaći proizvod

DKOM – Državna komisija za kontrolu postupaka javne nabave

DoN – dokumentacija o nabavi

EE sektor – trgovačka društva HEP grupe koja imaju primarnu djelatnost u sektoru električne energije

EEZ – Europska ekonomska zajednica

EK (EC) – Europska komisija (engl. *European Comission*)

EOJN – Elektronički oglasnik javne nabave RH

ESPD – Europska jedinstvena dokumentacija o nabavi (engl. *European Single Procurement Document*)

EU – Europska unija

EZ – Europska zajednica

HEP d.d. – Hrvatska elektroprivreda d.d.

HEP grupa – trgovačka društva u vlasništvu Hrvatske elektroprivrede d.d.

HEP ODS d.o.o. – HEP Operator distribucijskog sustava d.o.o.

HERA – Hrvatska energetska regulatorna agencija

HNB – Hrvatska narodna banka

HOPS d.d. – Hrvatski operator prijenosnog sustava d.d.

HROTE d.o.o. – Hrvatski operator tržišta energije d.o.o.

MSP – mali i srednji poduzetnici

NN – Narodne novine (službeni list RH)

OIE – obnovljivi izvori energije

RH – Republika Hrvatska

TED – Elektronički oglasnik javne nabave EU (engl. *Tenders Electronic Daily*)

UFEU – Ugovor o funkcioniranju EU

VN – Visokonaponska

VUS – Visoki upravni sud

ZJN 2016 – Zakon o javnoj nabavi (stupio na snagu 1. siječnja 2017.)

Životopis autora

Saša Maligec, rođen je 27. lipnja 1974. u Osijeku. Osnovnu školu je pohađao u Bilju, a srednjoškolsko obrazovanje postigao je u Elektrometalskom školskom centru u Osijeku, smjer tehničar za telekomunikacije. Kao izvanredni student 2007. godine upisuje Ekonomski fakultet u Osijeku gdje 2012. godine obranom magistarskog rada na temu „Uloga interne kontrole i revizije u korporativnom upravljanju sa primjerom HEP d.d. Zagreb“ postiže stručnu spremu magistra struke iz područja ekonomije, smjer financijski menadžment. U akademskoj godini 2013/2014. na Doktorskoj školi Sveučilišta J. J. Strossmayera u Osijeku upisuje poslijediplomski doktorski studij na kojem je 2017. javno obranio temu doktorske disertacije „Ekonomski učinci javne nabave u elektroenergetskom sektoru Republike Hrvatske kao članice Europske unije“.

Dana 12. ožujka 2013. polaganjem specijalističkog ispita iz područja javne nabave dobiva certifikat iz javne nabave te isti uz redovitu izobrazbu (pohađao više od 15 jednodnevnih seminara) ima važeći sve do danas.

Stručno iskustvo stječe radom u tvrtkama Mehanotehna d.o.o. (1994. – 1996.) te od 1996. u Hrvatskom operatoru prijenosnog sustava d.d. (HOPS d.d.) Prijenosno područje Osijek (prije HEP Operator prijenosnog sustava d.o.o.). U HOPS d.d. tijekom godina stjecao je iskustvo na više radnih mjesta (od tehničara za procesnu informatiku, rukovoditelja Odjela za ekonomske poslove do Rukovoditelja Službe za zajedničke poslove), a sada je, uslijed reorganizacijskih promjena, na radnom mjestu Rukovoditelja Odjela za računovodstvo i financije.

Tijekom dosadašnjeg rada u HOPS-u sudjelovao je u radu kao član Stručne grupe HOPS-a za nabavu, član Stručne grupe HOPS-a za ekonomske poslove, član Tima za uspostavu funkcije Interne revizije u HOPS-u, član stručnih povjerenstava u više stotina javnih nabava. Interni je auditor sustava upravljanja energetsom učinkovitošću (ISO 50001:2019) i član Tima za provedbu norme ISO 50001.

Redovito sudjeluje na stručnim Simpozijima i Savjetovanjima CIGRE gdje je objavio više stručnih radova kao autor i koautor. Redovito sudjeluje na Simpozijima Hrvatske zajednice računovođa i financijskih djelatnika.

Član je Izvršnog odbora Udruge računovođa i financijskih djelatnika Osijek.