

Klasa:
Urbroj:

Zagreb,

PREDSJEDNIKU HRVATSKOGA SABORA

Predmet: Izvješće o obavljenoj reviziji učinkovitosti sustava javne nabave u trgovačkim društvima u vlasništvu Republike Hrvatske - mišljenje Vlade

Veza: Pismo Hrvatskoga sabora, klase: 021-12/14-09/73, urbroja: 65-14-03, od 5. studenoga 2014. godine

Na temelju članka 122. stavka 2. Poslovnika Hrvatskoga sabora (Narodne novine, broj 81/2013), Vlada Republike Hrvatske o Izvješće o obavljenoj reviziji učinkovitosti sustava javne nabave u trgovačkim društvima u vlasništvu Republike Hrvatske, daje sljedeće

MIŠLJENJE

Vlada Republike Hrvatske predlaže Hrvatskome saboru da prihvati Izvješće o obavljenoj reviziji učinkovitosti sustava javne nabave u trgovačkim društvima u vlasništvu Republike Hrvatske, u tekstu koji je Državni ured za reviziju uputio Hrvatskome saboru aktom, klase: 003-05/14-05/1, urbroja: 613-01-01-14-11, od 3. studenoga 2014. godine.

Vlada Republike Hrvatske nalazi potrebnim dodatno ukazati na činjenicu da su navedenim Izvješćem obuhvaćena trgovačka društva u vlasništvu Republike Hrvatske koja jesu obveznici primjene propisa o javnoj nabavi, ali su u isto uključena i druga trgovačka društva u vlasništvu Republike Hrvatske koja nisu naručitelji u smislu propisa o javnoj nabavi, odnosno nisu obveznici primjene tih propisa.

Također, obzirom da se to Izvješće odnosi na razdoblje od 2011. do 2013. godine, vezano na pitanje sagledavanja primjene relevantnih propisa o javnoj nabavi, Vlada Republike Hrvatske napominje da je potrebno imati u vidu da je u 2011. godini bio na snazi Zakon o javnoj nabavi (Narodne novine, br. 110/2007 i 125/2008), dok je od početka 2012. godine na snazi Zakon o javnoj nabavi (Narodne novine, broj 90/2011), koji je potom tijekom 2013. godine dva puta izmijenjen i dopunjen i to: Zakonom o izmjenama i dopunama Zakona o javnoj nabavi (Narodne novine, broj 83/2013) koji je stupio na snagu 9. srpnja 2013. godine, te Zakonom o izmjenama i dopunama Zakona o javnoj nabavi (Narodne novine, broj 143/2013) koji je stupio na snagu 10. prosinca 2013. godine.

Za svoje predstavnike, koji će u vezi s iznesenim mišljenjem biti nazočni na sjednicama Hrvatskoga sabora i njegovih radnih tijela, Vlada je odredila Ivana Vrdoljaka, ministra gospodarstva, Alena Leverića, zamjenika ministra gospodarstva, te Filka Ceznera, Vedrana Kružića, Senadu Dürriegl, Sabinu Škrtić, Ismara Avdagića i dr. sc. Tomislava Radoša, pomoćnike ministra gospodarstva.

PREDSJEDNIK

Zoran Milanović



HRVATSKI SABOR

KLASA: 021-12/14-09/73

URBROJ: 65-14-03

Zagreb, 5. studenoga 2014.

50 — VLADA REPUBLIKE HRVATSKE

Primljeno: 06-11-2014		
Klasifikacijska oznaka:	Org. jed.	
022-03/14-12/64	5301	
Urudžbeni broj:	Pril.	Vrij.
65-14-01	14	14

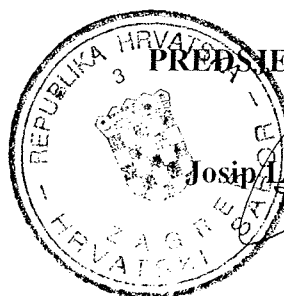
05

VLADI REPUBLIKE HRVATSKE

Na temelju članka 214. stavak 4. Poslovnika Hrvatskoga sabora u prilogu upućujem, radi davanja mišljenja,

- a) *Izvješće o obavljenoj reviziji učinkovitosti gospodarenja otpadom u Republici Hrvatskoj*
- b) *Izvješće o obavljenoj reviziji učinkovitosti osnivanja i ulaganja u opremanje i razvoj poduzetničkih zona*
- c) *Izvješće o obavljenoj reviziji učinkovitosti postizanja rezultata i ostvarivanja ciljeva poslovanja trgovačkih društava u vlasništvu jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave*
- d) *Izvješće o obavljenoj reviziji učinkovitosti sustava javne nabave u trgovačkim društvima u vlasništvu Republike Hrvatske,*

koja je predsjedniku Hrvatskoga sabora dostavio Državni ured za reviziju, aktom od 3. studenoga 2014. godine.





REPUBLIKA HRVATSKA
DRŽAVNI URED ZA REVIZIJU

KLASA: 003-05/14-05/1
URBROJ: 613-01-01-14-11

Zagreb, 3. studenoga 2014.

REPUBLIKA HRVATSKA
65 - HRVATSKI SABOR
ZAGREB, Trg Sv. Marka 6

Prilijeno: 04-11-2014	
Klasifikacijska oznaka: 021-12/14-09/73	Org. jed. 65
Uredbeni broj: 5803-14-01	Pril. 4 Vrij. 60

HRVATSKI SABOR
n/p Josip Leko, predsjednik

Predmet: dostava izvješća o obavljenoj reviziji učinkovitosti

U skladu s odredbom članka 9. Zakona o Državnom uredu za reviziju (Narodne novine 80/11), dostavljaju se:

- a) Izvješće o obavljenoj reviziji učinkovitosti gospodarenja otpadom u Republici Hrvatskoj
- b) Izvješće o obavljenoj reviziji učinkovitosti osnivanja i ulaganja u opremanje i razvoj poduzetničkih zona
- c) Izvješće o obavljenoj reviziji učinkovitosti postizanja rezultata i ostvarivanja ciljeva poslovanja trgovačkih društava u vlasništvu jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave
- d) Izvješće o obavljenoj reviziji učinkovitosti sustava javne nabave u trgovačkim društvima u vlasništvu Republike Hrvatske.

Izjestitelj na sjednicama Hrvatskog sabora i njegovih radnih tijela, bit će mr. Ivan Klešić, dipl. oec., glavni državni revizor.

GLAVNI DRŽAVNI REVIZOR



mr. Ivan Klešić, dipl. oec.

Prilog: kao u dopisu

O tome obavijest:

mr. Srđan Gjurković, dipl. oec., predsjednik
Odbora za financije i državni proračun



REPUBLIKA HRVATSKA
DRŽAVNI URED ZA REVIZIJU

**IZVJEŠĆE
O OBAVLJENOJ REVIZIJI UČINKOVITOSTI
SUSTAVA JAVNE NABAVE U TRGOVAČKIM DRUŠTVIMA
U VLASNIŠTVU REPUBLIKE HRVATSKE**

Zagreb, listopad 2014.

SADRŽAJ

stranica

PREDMET I CILJEVI REVIZIJE	2
Metode revizije	3
Kriteriji za ocjenu učinkovitosti SUSTAVA JAVNE NABAVE	3
SAŽETAK NALAZA REVIZIJE	6
OCJENA UČINKOVITOSTI sustava javne nabave	11

Prilog: Izvješća o obavljenoj reviziji učinkovitosti sustava javne nabave (deset trgovačkih društava u vlasništvu Republike Hrvatske)



REPUBLIKA HRVATSKA
DRŽAVNI URED ZA REVIZIJU

KLASA: 041-01/14-10/56

URBROJ: 613-01-01-14-1

Zagreb, 31. listopada 2014.

**IZVJEŠĆE
O OBAVLJENOJ REVIZIJI UČINKOVITOSTI
SUSTAVA JAVNE NABAVE U TRGOVAČKIM DRUŠTVIMA
U VLASNIŠTVU REPUBLIKE HRVATSKE**

Državni ured za reviziju je obavio deset revizija učinkovitosti sustava javne nabave u trgovačkim društvima u vlasništvu Republike Hrvatske za 2011.-2013.

Revizija je obavljena na način i prema postupcima koji su utvrđeni okvirom revizijskih standarda Međunarodne organizacije vrhovnih revizijskih institucija (INTOSAI) i Kodeksom profesionalne etike državnih revizora.

Postupci revizije provedeni su od 21. listopada 2013. do 24. listopada 2014.

PREDMET I CILJEVI REVIZIJE

Javna nabava predstavlja značajan dio gospodarstva, a unaprjeđenje sustava javne nabave ima izravan utjecaj na ekonomičnost, efikasnost i zakonitost odvijanja postupaka nabave. Društva su odgovorna za učinkovitu nabavu roba, radova i usluga te za provođenje postupaka javne nabave u skladu sa zakonima i drugim propisima koji reguliraju postupke javne nabave. Društva koja nisu obveznici primjene Zakona o javnoj nabavi, jednako su odgovorna za učinkovitu nabavu te za provođenje postupaka nabave u skladu sa svojim unutarnjim aktima.

Od deset trgovačkih društava obuhvaćenih revizijom, pet je obveznika primjene Zakona o javnoj nabavi (Narodne novine 90/11, 83/13 i 143/13), a pet društava nije obvezno primjenjivati spomenuti Zakon.

Predmet revizije su bile aktivnosti društava obuhvaćenih revizijom vezane uz provedbu postupaka javne nabave, što je obuhvatilo proces planiranja nabave, provedbu postupaka nabave, zaključenje ugovora, praćenje provedbe ugovora, sustav kontrola koje prate izvršenje i primjenu ugovora o nabavi roba, radova i usluga te usklađenost provođenja nabave sa zakonima i drugim propisima.

Ciljevi revizije bili su utvrditi:

- postoje li jasne procedure u postupcima nabave od faze planiranja do stavljanja sredstava u uporabu

- jesu li nabavljene robe, radovi i usluge odgovarajuće kvalitete i jesu li nabavljene po najpovoljnijim cijenama
- je li uspostavljen učinkovit sustav unutarnjih kontrola radi otklanjanja slabosti i nepravilnosti u postupcima javne nabave
- je li postojala stvarna potreba za provedenu nabavu te
- jesu li nabavom roba, radova i usluga ostvareni ciljevi koji osiguravaju poboljšanje kvalitete, odnosno poboljšanje učinkovitosti društava te zadovoljavanje stvarnih potreba krajnjih korisnika.

Područja revizije su određena na temelju visine ostvarenih prihoda i rashoda, vrijednosti imovine, ocjene rizika, te interesa javnosti za uspostavljanje ekonomske i djelotvorne javne nabave u društvima u vlasništvu Republike Hrvatske. Revizijom su obuhvaćena sljedeća područja: planiranje javne nabave, upravljanje postupcima javne nabave i praćenje izvršenja i provedbe ugovora za 2011.-2013. Prema izvješćima društava, ukupna vrijednost javne nabave je iznosila 17.453.129.837,00 kn.

U tablici u nastavku, daju se podaci o vrijednosti javne nabave trgovačkih društava obuhvaćenih revizijom za 2011.-2013.

Tablica broj 1

Vrijednost javne nabave trgovačkih društava za 2011.-2013.

u kn

Redni broj	Naziv trgovačkog društva	Vrijednost javne nabave
	1	2
1.	Adriatic Croatia International Club d.d.	94.403.952,00
2.	Apartmani Medena d.d.	12.532.031,00
3.	Autocesta Rijeka-Zagreb, društvo za građenje i gospodarenje autocestom, d.d.	358.558.418,00
4.	HEP-Plin d.o.o.	42.664.202,00
5.	Hrvatska elektroprivreda d.d.	9.143.356.742,00
6.	Hrvatske autoceste d.o.o.	5.276.353.161,00
7.	Jadranski naftovod d.d.	824.584.544,00
8.	Jadrolinija	1.546.412.607,00
9.	Kaštelanski staklenici d.d.	11.276.473,00
10.	Luka Rijeka d.d.	142.987.707,00
	Ukupno	17.453.129.837,00

METODE REVIZIJE

Za pribavljanje dostatnih, valjanih i mjerodavnih revizijskih dokaza primijenjene su različite metode i postupci revizije, i to: uvid u propise, stručne publikacije i druge dostupne materijale, intervjui s rukovoditeljima i drugim zaposlenicima društava, uvid i provjera dokumentacije društava, izravna dokazna ispitivanja, izravna zapažanja, analitički postupci, te izračuni i analiza dobivenih podataka. Od ukupno provedenih postupaka javne nabave u vrijednosti 17.453.129.837,00 kn, revizijskim uzorkom je obuhvaćeno 12.866.624.305,00 kn ili 73,7 % ukupne vrijednosti javne nabave.

KRITERIJI ZA OCJENU UČINKOVITOSTI SUSTAVA JAVNE NABAVE

Za ocjenu učinkovitosti sustava javne nabave odabran je pristup koji polazi od pitanja na koja se revizijom željelo odgovoriti. Također, kao kriteriji za ocjenu učinkovitosti sustava javne nabave kod društava obveznika primjene Zakona o javnoj nabavi razmotreni su zahtjevi koji proizlaze iz spomenutog Zakona i drugih propisa koji reguliraju postupke javne nabave.

Kod društava koja nisu obveznici primjene Zakona o javnoj nabavi, kao kriteriji za ocjenu učinkovitosti razmotreni su zahtjevi sadržani u njihovim unutarnjim aktima.

Okosnicu revizije je činilo glavno pitanje:
Je li sustav javne nabave u društvima učinkovit?

Ovo pitanje je razrađeno u tri osnovna potpitanja, a svako od njih u niz detaljnijih potpitanja. Osnovna potpitanja su bila:

- *Je li planiranje javne nabave dobro organizirano?*
- *Je li formalno (u pisanom obliku) određen način upravljanja postupcima javne nabave?*
- *Je li uspostavljen sustav kontrola koje prate izvršenje i primjenu ugovora te jesu li nabavljenim robama, radovima i uslugama ostvareni planirani ciljevi, odnosno poboljšana učinkovitost društva?*

Sustav javne nabave se ocjenjuje kao **učinkovit** kod trgovačkih društava koja su dobro organizirala planiranje nabave, koja upravljaju postupcima javne nabave u skladu s propisima i svojim unutarnjim aktima, te koja primjereno prate izvršenje i provedbu ugovora.

Sustav javne nabave **nije dovoljno učinkovit** ako su utvrđene slabosti i propusti u jednom i više područja revizije, te je iz danih preporuka vidljivo kako trgovačko društvo treba uložiti dodatne napore da bi sustav javne nabave bio učinkovitiji.

Sustav javne nabave **nije učinkovit** ako su utvrđene značajne slabosti i propusti u svim područjima revizije, te grubo nepoštivanje propisa i unutarnjih akata kojima je uređen sustav javne nabave.

U nastavku se daju kriteriji za ocjenu učinkovitosti sustava javne nabave, prema područjima revizije.

Kriteriji za ocjenu učinkovitosti sustava javne nabave, prema područjima revizije

Područja revizije	Kriteriji
Planiranje javne nabave	- planiranje nabave se obavlja na temelju jasnih procedura - jasno je određeno tko je zadužen za sastavljanje plana nabave, u okviru koje organizacijske jedinice, tko odobrava plan nabave - prati se i analizira ostvarenje plana - donose se izmjene plana nabave - opravdanost nabave se ispituje prema vrsti i količini roba, radova i usluga u skladu sa stvarnim potrebama - izrada plana nabave je centralizirana - donesen je plan nabave za poslovnu godinu - plan nabave je donesen u roku 60 dana od dana donošenja financijskog plana - plan nabave je sastavljen u funkciji ostvarenja ciljeva plana poslovanja - plan nabave sadrži sve elemente utvrđene odredbama Zakona o javnoj nabavi - plan nabave je objavljen na internetskim stranicama u propisanom roku - kod utvrđivanja procijenjene vrijednosti predmeta nabave primijenjena su mjerila propisana odredbama Zakona o javnoj nabavi - određeni su prioriteti te procijenjeni rizici nabave zbog mogućih poteškoća u procesu nabave, radi pravodobnog početka i završetka postupka nabave - planom nabave je predviđena dinamika i vremensko razdoblje nabave - utvrđene su optimalne zalihe roba i nabava se obavlja u skladu s donesenim politikama zaliha roba
Upravljanje postupcima javne nabave	- doneseni su razumljivi i jasni interni propisi o provedbi postupaka javne nabave i usklađeni su s važećim propisima - zaposlenicima odgovornim za provedbu postupaka javne nabave pružena je potrebna izobrazba - najmanje jedan od ovlaštenih predstavnika naručitelja ima važeći certifikat iz područja javne nabave - jasno su i detaljno specificirani roba, radovi i usluge koji se nabavljaju - analizirano je koji način nabave (odabir postupaka) je najpovoljniji za društvo - sastavljena je detaljna i jasna analiza ponuda, te je odabrana najpovoljnija ponuda uz primjenu kriterija propisanih odredbama Zakona o javnoj nabavi

	• cijene odabranih ponuditelja su povoljnije od cijena drugih dobavljača jednakih roba, radova i usluga na tržištu • ugovori su zaključeni u skladu s ponudama • realno su utvrđeni rokovi obavljanja radova, dostave roba, te pružanja usluga • ustrojene su kontrole nabave koje osiguravaju zakonitost i pravilnost postupaka nabave • uspostavljeno je sustavno praćenje i usporedba dobavljača tijekom određenog vremenskog razdoblja odnosno broja ugovora koji se zaključuju, cijene roba, radova i usluga koje se nabavljaju, pravilnosti izvršavanja ugovora, te je viši menadžment upoznat s time • uspostavljeni su pregledi i evidencije odnosno sustavno praćenje i analiza ukupnih sredstava utrošenih za nabavu da bi se uočio trend potrošnje – iznosa utrošenih sredstava za nabavu, vrsta robe, radova i usluga koja se nabavlja u svrhu poboljšanja postupaka nabave • uspostavljena je suradnja s društvima susjednih zemalja koja se bave jednakom djelatnošću, u svrhu poboljšanja kvalitete nabave i financijskih ušteda
Praćenje izvršenja i provedbe ugovora	• doneseni su interni pravilnici o primjeni, korištenju i održavanju nabavljene robe i opreme, te obavljanju usluga i postupa se u skladu s njima • provode se kontrole izvršenja ugovora o javnoj nabavi, odnosno obavlja se nabava od odabranog dobavljača u skladu s ugovorenim količinama i cijenama • za dodatne ili dopunske radove i usluge su zaključivani dodaci ugovoru, te je proveden novi postupak javne nabave za te izmjene • plaćanja su obavljana u skladu s ugovorom • robe, radovi i usluge se nabavljaju u ugovorom predviđenom roku • ugovorene su kazne za slučaj kašnjenja kod isporuke roba, radova i usluga ako je utvrđeno da je do kašnjenja došlo krivnjom dobavljača (izvoditelja), te se primjenjuju • uspostavljen je registar ugovora i okvirnih sporazuma, sadrži sve elemente propisane odredbama Zakona o javnoj nabavi i pravodobno se ažurira • provodi se analiza u kojoj su mjeri nabavljene robe, radovi i usluge stvarno potrebni i optimalno iskorišteni • izvedeni radovi, te nabavljena roba i usluge se koriste za svrhe za koje su nabavljeni • izvedenim radovima, te nabavljenom robom i opremom je poboljšana kvaliteta usluge • uspostavljena je kontrola kvalitete izvedenih radova, te isporučenih roba i usluga, te se provodi posjeta mjestu isporuke robe, radova i usluga • uspostavljeno je praćenje postupaka nabave i implementacije • uspostavljeno je praćenje danih preporuka o poboljšanju postupaka nabave • predviđene su aktivnosti u slučaju nepostupanja s odredbama zakona i propisa

SAŽETAK NALAZA REVIZIJE

Revizijom utvrđene nepravilnosti i propusti koji su utjecali na ocjenu učinkovitosti sustava javne nabave u trgovačkim društvima obuhvaćenim revizijom odnose se na planiranje javne nabave, upravljanje postupcima javne nabave i praćenje izvršenja i provedbe ugovora.

- Planiranje javne nabave

Planiranje javne nabave je proces kojim se postavljaju ciljevi nabave te načini njihova ostvarenja. Počinje identificiranjem potreba, a završava isporukom roba, radova ili usluga na zadovoljavajući način. Nepravilnosti utvrđene kod planiranja javne nabave se odnose na pisane naputke, procedure i planove nabave. Kod svih deset društava obuhvaćenih revizijom utvrđene su nepravilnosti u području planiranja nabave.

Društva nemaju pisane naputke kojima bi bile opisane procedure te obveze korisnika i organizacijskih jedinica pri planiranju nabave. Nemaju pisanih dokaza o zahtjevima organizacijskih jedinica i provedenim istraživanjima tržišta, koji bi trebali biti polazište za izradu plana nabave, odnosno nemaju pisanih dokaza na osnovi kojih su sastavljeni planovi nabave.

Državni ured za reviziju je predložio donijeti pisane procedure za planiranje nabave kojima bi se odredile obveze i odgovornosti pojedinih sudionika u procesu planiranja, tijekom kolanja i čuvanja dokumentacije na osnovi koje se sastavlja plan nabave, faze i rokovi planiranja te podaci koje trebaju sadržavati iskazi organizacijskih jedinica za nabavom. To bi jedinici za nabavu omogućilo brže, preglednije i jednostavnije objedinjavanje zahtjeva prema vrsti, količini i predmetima nabave.

Planovi nabave nisu doneseni ili nisu doneseni pravodobno, tj. prije početka poslovne godine na koju se odnose, tako da je dio nabave obavljen prije donošenja plana nabave. Društva nisu objavljivala izmjene planova nabave na mrežnim stranicama, nisu pokrenula pojedine planirane postupke nabave, te nemaju pisana obrazloženja odstupanja ostvarenja od plana.

U pojedinim slučajevima, osobito kod žurnih nabava, nema pisanih obrazloženja o opravdanosti nabave. Godišnji financijski planovi ne sadrže detaljno razrađene pozicije i poveznicu s pozicijama u planovima nabave.

Predloženo je donijeti plan nabave prije početka poslovne godine na koju se odnosi, te ga objaviti i redovito ažurirati na mrežnim stranicama. Predloženo je planovima nabave predvidjeti dinamiku nabave i vremensko razdoblje nabave, ocijeniti opravdanost planiranih nabava, te sastavljati pisana obrazloženja odstupanja ostvarenja od planova. Pri donošenju godišnjih financijskih planova, predloženo je voditi brigu da sadrže detaljno razrađene pozicije i poveznice s pozicijama u planovima nabave. Nadalje je predloženo više pozornosti posvetiti planiranju nabave kako bi se izbjegle žurne nabave i dodatni radovi. Predloženo je pripremati obrazloženja o opravdanosti nabave, te standardizirati zahtjeve za planiranje nabave i drugu dokumentaciju koja služi kao podloga za izradu plana nabave.

Prema odredbama članka 20. Zakona o javnoj nabavi, naručitelj donosi plan nabave za poslovnu godinu koji sadrži najmanje sljedeće podatke: predmet nabave, evidencijski broj nabave, procijenjenu vrijednost nabave ako je poznata, vrstu postupka javne nabave, uključujući i postupak sklapanja ugovora o javnim uslugama iz Dodatka II. B ovoga Zakona, sklapa li se ugovor o javnoj nabavi ili okvirni sporazum, planirani početak postupka, planirano trajanje ugovora o javnoj nabavi ili okvirnog sporazuma. Za predmete nabave čija je procijenjena vrijednost jednaka ili veća od 20.000,00 kn, a manja od 70.000,00 kn, u plan nabave unose se podaci o predmetu nabave i procijenjenoj vrijednosti nabave. Planovi nabave ne sadrže podatke o predmetu nabave i procijenjenoj vrijednosti nabave za predmete nabave čija je procijenjena vrijednost jednaka ili veća od 20.000,00 kn, a manja od 70.000,00 kn.

U skladu s odredbama članka 18. stavka 3. Zakona o javnoj nabavi, Zakon se ne primjenjuje od 10. prosinca 2013. za nabavu roba i usluga procijenjene vrijednosti do 200.000,00 kn, odnosno za nabavu radova do 500.000,00 kn, a pitanje nabave do tih vrijednosti uređuje naručitelj svojim aktom.

Društva nisu donijela akte kojima bi se uredila nabava roba i usluga procijenjene vrijednosti do 200.000,00 kn, odnosno 500.000,00 kn za nabavu radova.

Državni ured za reviziju je predložio donijeti akte kojima će se urediti nabava predmeta nabave procijenjene vrijednosti od 20.000,00 kn do 200.000,00 kn za robu i usluge te do 500.000,00 kn za radove.

- Upravljanje postupcima javne nabave

Postupci javne nabave su propisani odredbama Zakona o javnoj nabavi i drugim propisima koji uređuju područje javne nabave, te unutarnjim aktima društva. Trgovačka društva koja nisu obveznici primjene Zakona o javnoj nabavi, obvezna su upravljati postupcima nabave u skladu sa svojim unutarnjim aktima. Nepravilnosti utvrđene kod upravljanja postupcima javne nabave se odnose na unutarnje akte, izbor načina nabave i ponudbenu dokumentaciju, istraživanje tržišta, primjenu Zakona o javnoj nabavi, ugovaranje, upravljanje rizicima nabave, izobrazbu zaposlenika i upravljanje zalihama. Kod svih deset društava obuhvaćenih revizijom utvrđene su nepravilnosti u području upravljanja postupcima javne nabave. Društva nemaju unutarnje akte o upravljanju postupcima nabave (pravilnike o primjeni, korištenju i održavanju nabavljene robe i opreme te obavljanju usluga).

Državni ured za reviziju je predložio donijeti pisane procedure, odnosno akt kojim bi se uredio način upravljanja i odgovornosti u provođenju postupaka nabave. Također je predloženo donijeti unutarnje akte o primjeni, korištenju i održavanju predmeta nabave.

Prije provedbe postupaka nabave, društva nisu analizirala koji je način nabave (odabir postupaka) najprikladniji i najpovoljniji. Za

pojedine radove nije utvrđen obujam, a za pojedine robe nisu utvrđene količine. Uočeni su propusti pri analizi ponuda jer nije bila obavljena u skladu s dokumentacijom za nadmetanje.

Državni ured za reviziju je predložio utvrditi koji je način nabave najpovoljniji za društvo, kako bi se postigla najpovoljnija cijena te najniži troškovi. Nadalje, predloženo je u dokumentaciji za nadmetanje utvrditi obujam radova, odnosno količine roba radi povećanja mogućnosti postizanja najboljih cijena, razmotriti i utvrditi, osim cijene, i druge kriterije kao što su kvaliteta, tehničke prednosti i troškovi tijekom vijeka trajanja, te zatražiti uvjete sposobnosti ponuditelja i plaćanja, jamstva i navesti razloge isključenja. Također je predloženo analizu ponuda obavljati u skladu s dokumentacijom za nadmetanje, a tehničke specifikacije sastavljati na način da se ponuditeljima omogući jednak i nediskriminirajući pristup nadmetanju. U slučaju neuobičajeno niskih cijena, predloženo je zatražiti dodatna pojašnjenja o ponudi. Predloženo je posvetiti veću pozornost sastavljanju troškovnika, a kod pregledavanja cijena stavaka troškovnika i odabira ponuda voditi računa da se za jednake radove ugovaraju jednake cijene. Predloženo je izbor izvoditelja radova, pružatelja usluga ili dobavljača robe provoditi u skladu s odredbama Zakona o javnoj nabavi i drugim propisima koji uređuju javnu nabavu, te unutarnjim aktima društava.

Društva su istraživala tržišne cijene, pri čemu nisu utvrdila metode istraživanja i analize tržišta prema pojedinom predmetu nabave. Pojedina društva nisu istraživala tržišne cijene, nego su godinama nabavljala robu i usluge od istih dobavljača.

Državni ured za reviziju je predložio pratiti cijene roba, radova i usluga na tržištu, te unutarnjim aktom odrediti metode analize tržišnih cijena prema pojedinom predmetu nabave. Također je predloženo analizirati opravdanost nabave od dobavljača odabranih u ranijim godinama i dobavljača odabranih izravnom pogodbom, te na temelju analize tržišta postupcima nabave obuhvatiti što više ponuditelja kako bi se postigla što povoljnija cijena.

Društva - obveznici primjene Zakona o javnoj nabavi su zaključivala okvirne sporazume nakon provedenih pregovaračkih postupaka bez prethodne objave, a bila su obvezna provesti otvorene postupke javne nabave. Nabavljana je roba izravno od dobavljača, bez primjene propisanih postupaka javne nabave.

Predloženo je provoditi postupke javne nabave u skladu s odredbama Zakona o javnoj nabavi i precizirati vrijednosti nabave za koje će se primjenjivati određeni postupci nabave.

U ugovorima o nabavi roba, radova ili usluga, nije utvrđena kazna za neizvršenje u ugovorenom roku. Rokovi za obavljanje radova, odnosno pružanje usluga nisu realno utvrđeni, te su zaključivani dodaci ugovorima kojima su produživani rokovi. Neka su društva propustila utvrditi za koliko je radnih dana prekoračen ugovoreni rok izgradnje, te nisu obračunala i naplatila ugovorene kazne. U pojedinim slučajevima ugovorene su različite cijene za jednaku vrstu radova, nisu pribavljene garancije banke za dobro izvršenje posla, a ugovori nisu bili zaključeni u skladu s ponudama. Nisu ustrojeni registri ugovora o nabavi i okvirnih sporazuma. Uočeni su nedostaci i propusti u provedbi postupaka javne nabave te postupanja koja nisu u skladu s odredbama Zakona o javnoj nabavi.

Državni ured za reviziju je predložio zaključivati ugovore u skladu s ponudama, utvrditi realne rokove završetka radova ili pružanja usluga, uzimajući u obzir okolnosti koje je moguće predvidjeti. Za slučajeve kašnjenja, predloženo je obračunavati i naplaćivati ugovorene kazne, te pravodobno zaključivati dodatke ugovorima za produženje rokova. Nadalje je predloženo utvrditi istovrsne radove i provoditi objedinjenu javnu nabavu, a za više izvršene usluge provoditi Zakonom propisane postupke i omogućiti sudjelovanje većeg broja ponuditelja u postupcima nabave. Kod pregledavanja cijena stavaka troškovnika i odabira ponude, predloženo je voditi računa da se za jednake radove ugovaraju jednake cijene. Također je predloženo pribavljati garancije banke kao jamstvo za dobro izvršenje ugovora najkasnije u vrijeme zaključivanja ugovora.

Predloženo je ustrojiti registre ugovora o nabavi i okvirnih sporazuma.

Društva nisu posvetila primjerenu pozornost procjeni rizika nabave te su u pojedinim slučajevima plaćene zatezne kamate za nepravodobno uvođenje u posao.

Predloženo je djelotvorno upravljati rizicima nabave, pravodobno uvoditi u posao izvoditelje radova, analizirati troškove nabave prema vrsti i vrijednosti radi provedbe odgovarajućeg postupka nabave i ostvarenja mogućih ušteda, redovito mjeriti vrijednosti postignute za utrošeni novac te utvrditi prioritete i moguće rizike nabave, kao i način upravljanja rizicima.

Zaposlenicima koji obavljaju poslove nabave nije pružena odgovarajuća izobrazba.

Državni ured za reviziju je predložio pružiti zaposlenicima koji obavljaju poslove javne nabave potrebnu izobrazbu u skladu s financijskim mogućnostima, te za svaku poslovnu godinu donijeti program izobrazbe i stručnog usavršavanja. Također je predloženo razmotriti mogućnost suradnje s društvima susjednih zemlja koja se bave sličnom djelatnošću radi primjene najbolje prakse u postupcima nabave.

Pojedina društva nisu utvrdila optimalne zalihe i nisu donijela strategiju upravljanja zalihama. Moguće posljedice ovoga propusta su da se u slučaju nepotrebno velikih zaliha povećavaju troškovi i blokiraju obrtna sredstva, a ako su zalihe nedostatne postoji rizik prekida pružanja usluga i povećanja troškova.

Predloženo je utvrditi optimalne zalihe i donijeti strategiju upravljanja zalihama.

- Praćenje izvršenja i provedbe ugovora

Nepravilnosti utvrđene kod praćenja izvršenja i provedbe ugovora se odnose na kontrole nabave, unutarnju reviziju i objavljivanje obavijesti o zaključenim ugovorima. Kod osam društava obuhvaćenih revizijom utvrđene su nepravilnosti u području praćenja izvršenja i provedbe ugovora.

Kontrole nabave koje osiguravaju zakonitost i pravilnost postupaka nabave nisu ustrojene. Sustavno praćenje i usporedba dobavljača tijekom određenog vremenskog razdoblja, odnosno cijene roba, radova i usluga koje se nabavljaju i pravilnost izvršavanja ugovora nije uspostavljena. Osim toga, sustavno praćenje i analiza ukupnih sredstava utrošenih za nabavu nisu uspostavljeni u svrhu poboljšanja postupaka nabave, odnosno za određivanje strategije ugovaranja. U pojedinim slučajevima izvršavane su usluge više od ugovorenih i izvođeni su radovi koji nisu ugovoreni, zaprimljena roba nije dana na analizu prema odredbama ugovora, a troškovnici nisu razrađeni prema cijenama pojedinih usluga, artikala ili dijelova koji se nabavljaju. Društva nemaju evidencije putem kojih bi se pratilo pojedinačno izvršenje ugovora o javnoj nabavi usluga, te nemaju analizu iskorištenosti postojećih vozila i analizu opravdanosti najma osobnih i gospodarskih vozila.

Državni ured za reviziju je predložio povremeno dodatno provjeravati je li zaprimljena roba jednake kvalitete kao i uzorak na temelju kojeg je odabran dobavljač. Radi boljeg upravljanja postupcima nabave te postizanja ciljeva poslovanja, predloženo je uspostaviti učinkovit sustav unutarnjih kontrola i redovito ocjenjivati primjerenost funkcioniranja sustava. Predloženo je ustrojiti evidencije za pojedinačno praćenje izvršenja ugovora o javnoj nabavi usluga, te sastaviti pregled najčešćih nepravilnosti, poteškoća, uočenih propusta i grešaka s prijedlozima za njihovo otklanjanje i smanjenje prema pojedinom predmetu nabave. Nadalje je predloženo uspostaviti mehanizam ocjenjivanja provedenih nabava i upoznati

viši menadžment s rezultatima, na temelju iskustva iz ranijih godina i ocjene odrediti rizike u provođenju postupaka nabave prema predmetima nabave te sustavno pratiti i analizirati troškove prema vrsti, vrijednosti i primijenjenom načinu nabave radi poboljšanja postupaka nabave. Također je predloženo analizirati iskorištenost postojećih vozila i ocijeniti opravdanost najma osobnih i gospodarskih vozila.

U pojedinim društvima unutarnja revizija nije ustrojena, a u pojedinim nije provodila sustavnu provjeru zakonitosti i pravilnosti postupaka nabave, nego povremenu, prema pojedinačnim zahtjevima uprave. Služba unutarnje revizije nije obavljala reviziju postupaka javne nabave.

Državni ured za reviziju je predložio ustrojiti unutarnju reviziju, provoditi sustavne kontrole zakonitosti i pravilnosti postupaka javne nabave i unutarnjom revizijom obuhvatiti postupke javne nabave.

Prema odredbama članka 125. Zakona o javnoj nabavi, sektorski naručitelj je obvezan za svaki zaključen ugovor o javnoj nabavi ili okvirni sporazum poslati na objavljivanje obavijest o zaključenom ugovoru u elektronski oglasnik javne nabave najkasnije dva mjeseca od dana zaključenja ugovora o javnoj nabavi ili okvirnog sporazuma. Društva nisu pravodobno slala obavijesti o zaključenim ugovorima na objavljivanje u elektronski oglasnik javne nabave.

Državni ured za reviziju je predložio poslati obavijesti o zaključenom ugovoru u elektronski oglasnik javne nabave u propisanim rokovima. U tablici u nastavku se navode područja u kojima su dane preporuke trgovačkim društvima.

Tablica broj 2

Područja u kojima su dane preporuke trgovačkim društvima

Redni broj	Naziv trgovačkog društva	Planiranje javne nabave	Upravljanje postupcima javne nabave	Praćenje izvršenja i provedbe ugovora
	1	2	3	4
1.	Adriatic Croatia International Club d.d.	x	x	x
2.	Apartmani Medena d.d.	x	x	
3.	Autocesta Rijeka-Zagreb, društvo za građenje i gospodarenje autocestom, d.d.	x	x	x
4.	HEP-Plin d.o.o.	x	x	x
5.	Hrvatska elektroprivreda d.d.	x	x	x
6.	Hrvatske autoceste d.o.o.	x	x	x
7.	Jadranski naftovod d.d.	x	x	x
8.	Jadrolinija	x	x	
9.	Kaštelanski staklenici d.d.	x	x	x
10.	Luka Rijeka d.d.	x	x	x

OCJENA UČINKOVITOSTI SUSTAVA JAVNE NABAVE

Obavljena je revizija učinkovitosti sustava javne nabave u deset trgovačkih društava u vlasništvu Republike Hrvatske. Ciljevi revizije su se odnosili na provjeru uspostave jasnih procedura u postupcima nabave od faze planiranja do stavljanja sredstava u uporabu, provjeru postizanja odgovarajuće kvalitete i najpovoljnijih cijena nabavljenih roba, radova i usluga, provjeru uspostave djelotvornog sustava unutarnjih kontrola radi otklanjanja slabosti i nepravilnosti u postupcima javne nabave, provjeru opravdanosti nabave te ostvarivanja ciljeva nabave u kontekstu poboljšanja kvalitete i učinkovitosti društava te zadovoljenja stvarnih potreba krajnjih korisnika.

Na temelju provedenih postupaka revizije i utvrđenih činjenica, uzimajući u obzir postavljene ciljeve revizije, Državni ured za reviziju je ocijenio da sustav javne nabave u svih deset društava obuhvaćenih revizijom nije bio dovoljno učinkovit. Utvrđene su nepravilnosti i propusti koje je potrebno otkloniti kako bi se povećala usklađenost poslovanja sa zakonima i drugim propisima te poboljšao sustav javne nabave društava.

U svim trgovačkim društvima koji su obuhvaćeni revizijom, utvrđene su nepravilnosti u području planiranja nabave. Društva nemaju pisane naputke kojima bi bile opisane procedure te obveze korisnika i organizacijskih jedinica pri planiranju nabave, nemaju pisane dokaze o zahtjevima organizacijskih jedinica i provedenim istraživanjima tržišta, koji bi trebali biti polazište za izradu plana nabave, odnosno nemaju pisanih dokaza na osnovi kojih su sastavljeni planovi nabave. Planovi nabave nisu doneseni ili nisu doneseni pravodobno, tj. prije početka poslovne godine na koju se odnose, tako da je dio nabave obavljen prije donošenja plana nabave. Društva nisu objavljivala izmjene planova nabave na mrežnim stranicama, nisu pokrenula pojedine planirane postupke nabave, te nemaju pisana obrazloženja odstupanja ostvarenja od plana.

U pojedinim slučajevima, osobito kod žurnih nabava, nema pisanih obrazloženja o opravdanosti nabave. Godišnji financijski planovi ne sadrže detaljno razrađene pozicije i poveznicu s pozicijama u planovima nabave. Planovi nabave ne sadrže podatke o predmetu nabave i procijenjenoj vrijednosti nabave za predmete nabave čija je procijenjena vrijednost jednaka ili veća od 20.000,00 kn, a manja od 70.000,00 kn. Društva nisu donijela unutarnje akte kojima bi se uredila nabava roba i usluga procijenjene vrijednosti do 200.000,00 kn, odnosno 500.000,00 kn za nabavu radova.

U svim trgovačkim društvima utvrđene su nepravilnosti u području upravljanja postupcima javne nabave. Društva nemaju unutarnje akte o upravljanju postupcima nabave. Nemaju pravilnike o primjeni, korištenju i održavanju nabavljene robe i opreme te obavljanju usluga. Prije provođenja postupaka nabave nisu analizirala koji je način nabave (odabir postupaka) najprikladniji i najpovoljniji. Za pojedine radove nije utvrđen obujam te za pojedine robe nisu utvrđene količine. Uočeni su propusti pri analizi ponuda, jer nije bila obavljena u skladu s dokumentacijom za nadmetanje. Društva su istraživala tržišne cijene, pri čemu nisu utvrdila metode istraživanja i analize tržišta prema pojedinom predmetu nabave. Pojedina društva nisu istraživala tržišne cijene, nego su godinama nabavljala robu i usluge od istih dobavljača. Društva - obveznici primjene Zakona o javnoj nabavi su zaključivala okvirne sporazume nakon provedenih pregovaračkih postupaka bez prethodne objave, a bila su obvezna provesti otvorene postupke javne nabave. Nabavljala su robu izravno od dobavljača, bez primjene propisanih postupaka javne nabave. U ugovorima o nabavi roba, radova ili usluga nije utvrđena kazna za neizvršenje u ugovorenom roku. Rokovi obavljanja radova, odnosno pružanja usluga nisu realno utvrđeni, te su zaključivani dodaci ugovorima kojima su produživani rokovi.

Neka su društva propustila utvrditi za koliko je radnih dana prekoračen ugovoreni rok izgradnje, te nisu obračunala i naplatila ugovorene kazne.

U pojedinim slučajevima ugovorene su različite cijene za jednaku vrstu radova, nisu pribavljene garancije banke za dobro izvršenje posla, a ugovori nisu bili zaključeni u skladu s ponudama. Nisu ustrojili registri ugovora o nabavi i okvirnih sporazuma. Uočeni su nedostaci i propusti u provedbi postupaka javne nabave te postupanja koja nisu u skladu s odredbama Zakona o javnoj nabavi. Društva nisu posvetila primjerenu pozornost procjeni rizika nabave te su u pojedinim slučajevima plaćene zatezne kamate za nepravodobno uvođenje u posao. Zaposlenicima koji obavljaju poslove nabave nije pružena odgovarajuća izobrazba. Pojedina društva nisu utvrdila optimalne zalihe i nisu donijela strategiju upravljanja zalihama.

U osam trgovačkih društava utvrđene su nepravilnosti u području praćenja izvršenja i provedbe ugovora. Kontrole nabave koje osiguravaju zakonitost i pravilnost postupaka nabave nisu ustrojene. Sustavno praćenje i usporedba dobavljača tijekom određenog vremenskog razdoblja, odnosno cijene roba, radova i usluga koje se nabavljaju i pravilnost izvršavanja ugovora nije uspostavljena. Jednako tako, sustavno praćenje i analiza ukupnih sredstava utrošenih za nabavu nisu uspostavljeni u svrhu poboljšanja postupaka nabave, odnosno za određivanje strategije ugovaranja. Izvršavane su usluge više od ugovorenih i izvođeni su radovi koji nisu ugovoreni, zaprimljena roba nije dana na analizu prema odredbama ugovora, a troškovnici nisu razrađeni prema cijenama pojedinih usluga, artikala ili dijelova koji se nabavljaju. Društva nemaju evidencije za praćenje pojedinačnog izvršenja ugovora o javnoj nabavi usluga, te nemaju analizu iskorištenosti postojećih vozila i analizu opravdanosti najma osobnih i gospodarskih vozila. U pojedinim društvima unutarnja revizija nije ustrojena, a u drugima nije provodila sustavnu provjeru zakonitosti i pravilnosti postupaka nabave, nego povremenu, prema pojedinačnim zahtjevima uprave.

Služba unutarnje revizije nije obavljala reviziju postupaka javne nabave. Društva nisu pravodobno dostavljala obavijesti o zaključenim ugovorima na objavljivanje u elektronski oglasnik javne nabave.

Državni ured za reviziju je dao sljedeće preporuke:

- donijeti pisane procedure za planiranje nabave kojima bi se odredile obveze i odgovornosti pojedinih sudionika u procesu planiranja, tijek kolanja i čuvanja dokumentacije na osnovi koje se sastavlja plan nabave, faze i rokovi planiranja te podaci koje trebaju sadržavati iskazi organizacijskih jedinica za nabavom
- donijeti plan nabave prije početka poslovne godine na koju se odnosi, te ga objaviti i redovito ažurirati na mrežnim stranicama
- planovima nabave predvidjeti dinamiku nabave i vremensko razdoblje nabave, ocijeniti opravdanost planiranih nabava, te sastavljati pisana obrazloženja odstupanja ostvarenja od planova
- pri donošenju godišnjih financijskih planova voditi brigu da sadrže detaljno razrađene pozicije i poveznice s pozicijama u planovima nabave
- više pozornosti posvetiti planiranju nabave kako bi se izbjegle žurne nabave i dodatni radovi
- pripremati obrazloženja o opravdanosti nabave, te standardizirati zahtjeve za planiranje nabave i drugu dokumentaciju koja služi kao podloga za izradu plana nabave
- donijeti unutarnje akte kojima će se urediti nabava procijenjene vrijednosti od 20.000,00 kn do 200.000,00 kn za robu i usluge te do 500.000,00 kn za radove
- donijeti pisane procedure, odnosno unutarnji akt kojim bi se uredio način upravljanja i odgovornosti u provođenju postupaka nabave
- donijeti unutarnje akte o primjeni, korištenju i održavanju predmeta nabave

- utvrditi koji je način nabave najpovoljniji za društvo, kako bi se postigla najpovoljnija cijena te najniži troškovi
- u dokumentaciji za nadmetanje utvrditi obujam radova, odnosno količine roba radi povećanja mogućnosti postizanja najboljih cijena, razmotriti i utvrditi, osim cijene, i druge kriterije kao što su kvaliteta, tehničke prednosti i troškovi tijekom vijeka trajanja, te zatražiti uvjete sposobnosti ponuditelja i plaćanja, jamstva i navesti razloge isključenja
- analizu ponuda obavljati u skladu s dokumentacijom za nadmetanje, a tehničke specifikacije sastavljati na način da se ponuditeljima omogući jednak i nediskriminirajući pristup nadmetanju
- u slučaju neuobičajeno niskih cijena zatražiti dodatna pojašnjenja o ponudi
- posvetiti veću pozornost sastavljanju troškovnika, a kod pregledavanja cijena stavaka troškovnika i odabira ponuda voditi računa da se za jednake radove ugovaraju jednake cijene
- izbor izvoditelja radova, pružatelja usluga ili dobavljača robe provoditi u skladu s odredbama Zakona o javnoj nabavi i drugim propisima koji uređuju javnu nabavu, te unutarnjim aktima društava
- pratiti cijene roba, radova i usluga na tržištu, te unutarnjim aktom odrediti metode analize tržišnih cijena prema pojedinom predmetu nabave
- analizirati opravdanost nabave od dobavljača odabranih u ranijim godinama i dobavljača odabranih izravnom pogodbom, te na temelju analize tržišta postupcima nabave obuhvatiti što više ponuditelja kako bi se postigla što povoljnija cijena
- provoditi postupke javne nabave u skladu s odredbama Zakona o javnoj nabavi
- precizirati vrijednosti nabave za koje će se primjenjivati određeni postupci nabave
- zaključivati ugovore u skladu s ponudama, utvrditi realne rokove završetka radova ili pružanja usluga uzimajući u obzir okolnosti koje je moguće predvidjeti
- za slučajeve kašnjenja obračunavati i naplaćivati ugovorene kazne
- pravodobno zaključivati dodatke ugovorima za produženje rokova
- utvrditi istovrsne radove i provoditi objedinjenu javnu nabavu
- omogućiti sudjelovanje većeg broja ponuditelja u postupcima nabave
- kod pregledavanja cijena stavaka troškovnika i odabira ponude, voditi računa da se za jednake radove ugovaraju jednake cijene
- pribavljati garancije banke kao jamstvo za dobro izvršenje ugovora najkasnije u vrijeme zaključivanja ugovora
- ustrojiti registre ugovora o nabavi i okvirnih sporazuma
- djelotvorno upravljati rizicima nabave
- pravodobno uvoditi u posao izvoditelje radova
- analizirati troškove nabave prema vrsti i vrijednosti radi provedbe odgovarajućeg postupka nabave i ostvarenja mogućih ušteda
- redovito mjeriti vrijednosti postignute za utrošeni novac
- utvrditi prioritete i moguće rizike nabave, kao i način upravljanja rizicima
- pružiti zaposlenicima potrebnu izobrazbu u skladu s financijskim mogućnostima, te za svaku poslovnu godinu donijeti program izobrazbe i stručnog usavršavanja
- razmotriti mogućnost suradnje s društvima susjednih zemlja koja se bave sličnom djelatnošću radi primjene najbolje prakse u postupcima nabave
- utvrditi optimalne zalihe i donijeti strategiju upravljanja zalihama
- povremeno dodatno provjeravati je li zaprimljena roba jednake kvalitete kao i uzorak na temelju kojeg je odabran dobavljač
- uspostaviti učinkovit sustav unutarnjih kontrola i redovito ocjenjivati primjerenost funkcioniranja sustava

- ustrojiti evidencije za pojedinačno praćenje izvršenja ugovora o javnoj nabavi usluga
- sastaviti pregled najčešćih nepravilnosti, poteškoća, uočenih propusta i grešaka s prijedlozima za njihovo otklanjanje i smanjenje prema pojedinom predmetu nabave
- uspostaviti mehanizam ocjenjivanja provedenih nabava i upoznati viši menadžment s rezultatima
- na temelju iskustva iz ranijih godina i ocjene odrediti rizike u provođenju postupaka nabave prema predmetima nabave
- sustavno pratiti i analizirati troškove prema vrsti, vrijednosti i primijenjenom načinu nabave radi poboljšanja postupaka nabave
- analizirati iskorištenost postojećih vozila i ocijeniti opravdanost najma osobnih i gospodarskih vozila
- ustrojiti unutarnju reviziju
- provoditi sustavne kontrole zakonitosti i

pravilnosti postupaka javne nabave

- unutarnjom revizijom obuhvatiti postupke javne nabave te
- poslati obavijest o zaključenom ugovoru u elektronski oglasnik javne nabave u propisanom roku.

Očekuje se da će provedba danih preporuka pridonijeti donošenju boljih poslovnih odluka, većoj transparentnosti u postupcima nabave, većoj razini javne odgovornosti za gospodarsko i racionalno upravljanje sredstvima, te uštedama sredstava pri nabavi roba, radova i usluga, što bi trebalo utjecati na povećanje učinkovitosti sustava javne nabave.

U prilogu se daju izvješća o obavljenoj reviziji učinkovitosti sustava javne nabave za deset trgovačkih društava u vlasništvu Republike Hrvatske.



REPUBLIKA HRVATSKA
DRŽAVNI URED ZA REVIZIJU
Područni ured Rijeka

IZVJEŠĆE
O OBAVLJENOJ REVIZIJI

NABAVA U DRUŠTVU ADRIATIC
CROATIA INTERNATIONAL CLUB D.D.

Rijeka, lipanj 2014.

S A D R Ź A J

stranica

I.	PREDMET REVIZIJE	2
II.	CILJEVI I PODRUČJA REVIZIJE	3
III.	METODE I POSTUPCI REVIZIJE	3
IV.	NABAVA	4
V.	NALAZ	11
VI.	OCJENA UČINKOVITOSTI NABAVE	21



REPUBLIKA HRVATSKA
DRŽAVNI URED ZA REVIZIJU
Područni ured Rijeka

KLASA: 041-01/14-10/32
URBROJ: 613-10-14-5

Rijeka, 17. lipnja 2014.

IZVJEŠĆE
O OBAVLJENOJ REVIZIJI UČINKOVITOSTI
NABAVE U DRUŠTVU ADRIATIC CROATIA INTERNATIONAL CLUB D.D.
ZA 2011. – 2013.

Na temelju odredbi članaka 12. i 14. Zakona o Državnom uredu za reviziju (Narodne novine 80/11), obavljena je revizija učinkovitosti nabave u društvu Adriatic Croatia International Club d.d. (dalje u tekstu: Društvo) za 2011. - 2013.

Revizija je obavljena na način i prema postupcima utvrđenim okvirom revizijskih standarda Međunarodne organizacije vrhovnih revizijskih institucija (INTOSAI) i Kodeksom profesionalne etike državnih revizora.

Postupci revizije su provedeni od 23. siječnja do 17. lipnja 2014.

I. PREDMET REVIZIJE

Društvo nije obveznik primjene odredbi Zakona o javnoj nabavi (Narodne novine 90/11, 83/13 i 143/13). Predmet revizije su bile aktivnosti Društva vezane uz provedbu postupaka nabave. Nabava predstavlja značajan dio gospodarstva, a unapređenje sustava nabave ima izravan utjecaj na ekonomičnost, efikasnost i zakonitost odvijanja postupaka nabave.

Društvo je registrirano za obavljanje djelatnosti marina, te druge djelatnosti vezane uz iznajmljivanje, popravak i gradnju plovila, ugostiteljstvo, trgovinu, mjenjačnicu, čuvanje automobila i drugo. Obavljanje djelatnosti je regulirano Zakonom o pomorskom dobru i morskim lukama (Narodne novine 158/03, 100/04, 141/06, 38/09 i 123/11) i odlukama Vlade Republike Hrvatske o koncesijama na pomorskom dobru u svrhu gospodarskog korištenja. Najznačajniji izvori sredstva za obavljanje djelatnosti Društva su vlastiti prihodi od prodaje veza u marinama i pružanja drugih nautičkih usluga, dok je obavljanje većine sporednih djelatnosti (ugostiteljske usluge, servisne djelatnosti, trgovine i drugo) povjereno zakupcima na temelju suglasnosti Vlade Republike Hrvatske. Društvu su dodijeljene koncesije na pomorskom dobru u svrhu gospodarskog korištenja luka posebne namjene – luka nautičkog turizma na temelju javnih natječaja. Društvo ima u svom sastavu 22 marine, od kojih je jedna marina u izgradnji, što čini nešto više od trećine svih marina na hrvatskom dijelu Jadrana. Četiri marine su sezonske i posluju od travnja do listopada. Društvo raspolaže s 5 338 vezova u moru, te 741 vez na kopnu, odnosno ukupno 6 079 vezova. U sjedištu Društva poslovanje se odvija kroz sedam odjela. Koncem 2011. je Društvo imalo 353 zaposlenika, koncem 2012. je imalo 358, te koncem 2013. je imalo 367 zaposlenika.

Društvo je osnovano 1983., a pretvorba u dioničko društvo za nautički turizam je obavljena 1994. U sudski registar Trgovačkog suda u Rijeci je upisano u lipnju 1994. Temeljni kapital Društva iznosi 399.816.000,00 kn i podijeljen je na 111 060 redovnih dionica pojedinačnog nominalnog iznosa 3.600,00 kn. U vlasništvu Republike Hrvatske je 87 638 dionica ili 78,9%, dok su preostale dionice u vlasništvu malih dioničara, poslovnih banaka i društva za trgovinu vrijednosnim papirima.

Strategija razvoja nautičkog turizma Republike Hrvatske od 2009. do 2020., sadrži viziju i strateške ciljeve dugoročnog razvoja nautičkog turizma u skladu s principom održivog razvoja, te akcijski plan za provedbu Strategije u kojem su razrađene mjere, aktivnosti, nositelji i rokovi provedbe Strategije. Strategijom razvoja turizma Republike Hrvatske do 2020. su planirana ulaganja u poboljšanje ponude luka nautičkog turizma u novim i postojećim marinama i lukama, podizanju razine kvalitete ponude, uređenju sustava sidrišta (naplata, usluge, cijene) i usklađenju zakonske regulative. Planirano je prilagođavanje određenog broja marina za prihvrat mega plovila u atraktivnim destinacijama s cjelogodišnjom ponudom, te izgradnja novih 5 000 vezova u moru u postojećim lukama nautičkog turizma, u devastiranim prostorima i prostorima gdje već postoji djelomično izgrađena infrastruktura, uz primjenu novih tehnologija i ekoloških standarda u zaštiti okoliša.

Društvo je utvrdilo okvir strateškog plana, viziju i misiju s njegovim ključnim elementima, općim i posebnim ciljevima. Misija Društva je, uz postojeće tržište, dio ponude usmjeriti prema tržištu mega jahti kako bi se povećala kvaliteta postojećih i kreirale nove usluge odgovarajuće potražnji ciljnih skupina. Vizija je postati lider i promotor nautičkog turizma i nositelj inicijative na Jadranu odnosno na nautičkom tržištu Mediterana.

Sastavljen je akcijski plan za provedbu Antikorupcijskog programa za trgovačka društva u većinskom državnom vlasništvu, koji je donijela Vlada Republike Hrvatske. Akcijskim planom za provedbu Antikorupcijskog programa za 2013./2014. na mrežnoj stranici Društva su objavljeni ciljevi, mjere, aktivnosti, ciljne skupine, rokovi i izvršitelji plana. Između ostalog su predviđene mjere vezane uz postupke nabave.

II. CILJEVI I PODRUČJA REVIZIJE

Ciljevi revizije su bili utvrditi:

- postoje li jasne procedure u postupcima nabave od faze planiranja do stavljanja sredstava u uporabu
- jesu li nabavljena roba, radovi i usluge odgovarajuće kvalitete i jesu li nabavljene po najpovoljnijim cijenama
- je li uspostavljen učinkovit sustav unutarnjih kontrola radi otklanjanja slabosti i nepravilnosti u postupcima nabave
- je li postojala stvarna potreba za provedenu nabavu te
- jesu li nabavom roba, radova i usluga ostvareni ciljevi koji osiguravaju poboljšanje kvalitete, odnosno poboljšanje učinkovitosti Društva te zadovoljenje stvarnih potreba krajnjih korisnika.

Revizijom su obuhvaćena sljedeća područja: planiranje nabave, upravljanje postupcima nabave i praćenje izvršenja i provedbe ugovora za 2011., 2012. i 2013.

III. METODE I POSTUPCI REVIZIJE

Prigodom odabira revizijskog pristupa, a kako bi se pribavili mjerodavni revizijski dokazi i odgovorilo na ciljeve revizije primijenjene su različite metode i postupci prikupljanja revizijskih dokaza.

U postupku revizije korištene su sljedeće metode prikupljanja dokaza: uvid u propise, stručne publikacije i druge dostupne materijale, intervjui sa zaposlenicima Društva, uvid i provjera dokumentacije Društva, izravna zapažanja te analiza dobivenih podataka.

Okosnicu revizije su činila sljedeća pitanja:

- Je li planiranje nabave dobro organizirano?
- Je li formalno (u pisanom obliku) određen način upravljanja postupcima nabave?
- Je li uspostavljen sustav kontrola koje prate izvršenje i primjenu ugovora, te jesu li nabavljenim robama, uslugama i radovima ostvareni planirani ciljevi, odnosno poboljšana učinkovitost Društva?

IV. NABAVA

Planiranje nabave

Planiranje nabave je proces kojim se postavljaju ciljevi nabave te načini njihova ostvarenja. Glavni ciljevi kvalitetnog organiziranja i planiranja nabave su sustavno pronalaženje najpovoljnijeg postupka i načina nabave kako bi se naručiteljima osiguralo ono što im je potrebno, kada im je potrebno i uz najbolju vrijednost za uloženi novac te osigurala točnost i zakonitost u provođenju politike, postupaka i načina nabave. Planiranje počinje identificiranjem potreba, a nastavlja se sve dok robe, usluge ili radovi ne budu isporučeni ili izvršeni na zadovoljavajući način.

Naputke za postupanje u postupcima nabave kojima bi bile opisane procedure, te propisane obveze korisnika i organizacijskih jedinica prigodom planiranja Društvo nema u pisanom obliku. Od 2011. do konca 2013. Društvo nije donosilo plan nabave. Nabave su planirane putem planova ulaganja u dugotrajnu imovinu i investicijsko održavanje (dalje u tekstu: plan ulaganja) i financijskog plana koje utvrđuje Uprava i podnosi ih na odobrenje Nadzornom odboru.

Društvo je ustrojilo Službu za nabavu koja je planirala i objedinjeno nabavljala robe i potrošni materijal (boje i lakovi, zastave, elektro i vodovodni materijal, uredski i drogerijski materijal, lanci i konopi) u okviru poslovnih rashoda za sve organizacijske jedinice, dok su druge nabave obavljali odjeli, svaki u svom djelokrugu rada. Od 2011. do listopada 2013., Služba za nabavu je bila ustrojena u okviru Odjela financijsko ekonomskih poslova s jednim zaposlenikom, a od tada u okviru Odjela za investicijske poslove, nabavu i upravljanje imovinom s dva zaposlenika. Djelokrug rada je istraživanje potencijalnih dobavljača, raspisivanje natječaja, pribavljanje i obrada ponuda, koordinacija i praćenje isporuka roba koje se nabavljaju objedinjeno za Društvo.

Ostvarenje financijskog plana i plana ulaganja se prati i analizira u okviru odjela koji su nadležni za provedbu postupaka nabave i praćenje pojedinih ugovora, te u okviru Službe za plan i analizu. Za 2011., 2012. i 2013. nisu bile donesene izmjene financijskog plana, odnosno plana ulaganja.

Prikupljanje prijedloga nabave je organizirano na način da direktori marina utvrđuju potrebe za ulaganjima te nabavom roba, radova i usluga u okviru materijalnih troškova i vanjskih usluga. Do početka turističke sezone se planiraju neophodni radovi, a drugi poslovi u narednom razdoblju. Zaposlenici Odjela razvoja, investicija i održavanja izlaskom na teren utvrđuju potrebe u marinama. Operativni direktori odjela u okviru zajedničkih službi daju prijedloge plana nabave za svoje odjele. Izrada godišnjih planova poslovanja je centralizirana, jer su prijedlozi razmatrani na kolegiju direktora koji su, nakon utvrđivanja prioriteta te u skladu s financijskim mogućnostima Društva, uključeni u godišnje planove. Kako je završio jedan ciklus ulaganja od 2006. do 2012., prema zapisnicima sa sastanaka Uprave i direktorice Odjela razvoja, investicija i održavanja s direktorima marina iz listopada 2011., direktori marina su davali prijedloge daljnjeg petogodišnjeg plana ulaganja. Kao prioriteti ulaganja su utvrđeni neophodni radovi ukoliko je ugrožena stabilnost i sigurnost gatova i pontona, obveze prema propisima (vodopravne dozvole - uređaji za obradu otpadnih voda, hidrantska mreža, legalizacija objekata, zamjena plutajućih pontona prema zahtjevima Hrvatskog registra brodova, i drugo), kod preuređenja sanitarija obvezno je predvidjeti sanitarije i za invalide, investicijsko održavanje objekata, te povećanje kapaciteta.

Plan se dijelom donosio i na temelju obveza ulaganja preuzetih ugovorima o koncesijama pomorskog dobra. Petogodišnji plan ulaganja nije sastavljen.

Za objedinjene nabave potrošnog materijala u okviru rashoda poslovanja, voditelj Službe za nabavu je prikupljao potrebe za robama i potrošnim materijalom na razini Društva. Sadržaj zahtjeva koji su direktori marina bili dužni navesti pri iskazivanju potreba za nabavom nije standardiziran. Zahtjevi iz marina su dostavljani elektronskom poštom, telefonski, faksom, pri čemu pojedini dostavljeni zahtjevi za nabavom nisu sadržavali sve godišnje potrebe za nabavom koje se uobičajeno naručuju. Služba za nabavu čuva spomenute podloge za planiranje nabave. Nabave dugotrajne imovine i investicijskog održavanja su obuhvaćene putem godišnjeg plana ulaganja koji sadrži, uz nove nabave, nerealizirana ulaganja prema ugovorima iz prethodnih godina, dok cjeloviti plan nabave koji obuhvaća i materijalne troškove i troškove vanjskih usluga u okviru poslovnih rashoda nije donesen. S obzirom na to da su na odabranim pojedinim uzorcima utvrđena značajna odstupanja planiranih vrijednosti u odnosu na zaključene ugovore te da nisu realizirana pojedina planirana ulaganja, Državni ured za reviziju je ocijenio da se ne ispituje u dovoljnoj mjeri opravdanost nabave prema vrsti i količini roba, radova i usluga u skladu sa stvarnim potrebama za ulaganja u dugotrajnu imovinu.

Za 2011. Uprava je donijela plan ulaganja te financijski plan koji je Nadzorni odbor prihvatio u prosincu 2010. O planu poslovanja za 2012. je raspravljao Nadzorni odbor u prosincu 2011., te je zaključkom obvezao Upravu na razradu plana. U travnju 2012. je Nadzorni odbor dao suglasnost na financijski plan poslovanja te na okvirni iznos ulaganja u dugotrajnu imovinu. Nadalje, obvezao je Upravu na izmjenu plana na način da se razdvoje ulaganja koja se odnose na investicijsko održavanje, navede objedinjena nabava na razini Društva (informatizacija, video nadzor, vatrogasna oprema), te obrazloži ekonomska opravdanost ulaganja većih od 1.000.000,00 kn. U lipnju 2012. je izabran novi sastav Nadzornog odbora. Na sjednicama je razmatrao ostvarenje plana ulaganja i financijskog plana za 2012., ali nije raspravljao o davanju suglasnosti na razrađeni plan ulaganja. Za 2013. sastavljen je prijedlog financijskog plana i plana ulaganja koji je sadržavao rokove i osobe zadužene za provedbu. S obzirom na to da je početkom 2013. imenovan novi predsjednik i član Uprave, spomenuti prijedlog plana nije upućen Nadzornom odboru na usvajanje. U travnju 2013. je sastavljen je novi financijski plan na koji je suglasnost dao Nadzorni odbor. Materijalni rashodi su planirani u okviru skupine rashoda i prema marinama, ali nije utvrđena struktura i visina za pojedinu vrstu radova, usluga i materijala. Iz navedenog razloga je onemogućena usporedba financijskog plana s ostvarenim rashodima prema zaključenim ugovorima i ispostavljenim računima. Nadalje, plan ulaganja sadrži 18 projekata (modernizacija postojećih marina, povećanje broja novih marina i vezova u sidrištima u sustavu Društva i drugo) uz obvezu naknadnog sastavljanja studije ekonomske isplativosti pojedinih ulaganja.

Društvo je utvrdilo okvir strateškog plana razvoja (viziju i misiju razvoja, te opće i posebne ciljeve), ali nije utvrdilo način njihova ostvarenja, sustav praćenja i izvještavanja o provedbi strateških ciljeva kroz definirane pokazatelje uspješnosti te sustav upravljanja rizicima strateškog plana razvoja. Kako bi se postigli ciljevi poslovanja važno je na temelju plana nabave pratiti i analizirati njegovo ostvarenje.

S obzirom na to da nisu doneseni planovi nabave, Državni ured za reviziju je ocijenio financijske planove i planove ulaganja, te njihovu primjenu u funkciji ostvarenja ciljeva utvrđenih planovima poslovanja, te realne mogućnosti i potrebe. Ulaganja u dugotrajnu imovinu su financijskim planom za 2011. planirana u vrijednosti 62.868.197,00 kn, za 2012. u vrijednosti 60.285.186,00kn, te za 2013. u vrijednosti 127.300.000,00 kn.

S obzirom na ulaganja za 2013. koja su planirana u dvostrukoj većoj vrijednosti u odnosu na prethodne godine, a bez prethodno sastavljenih studija ekonomske isplativosti pojedinih ulaganja i utvrđenih izvora financiranja, Državni ured za reviziju je ocijenio da planirana ulaganja za 2013. nisu realna te tako znatno manje doprinose funkciji ostvarenja ciljeva poslovanja.

Financijski plan, odnosno plan ulaganja nije objavljen na internetskim stranicama. U procesu nabave, odnosno planiranja ulaganja za 2011. i 2012. su bili utvrđeni prioriteti, dok za 2013. nisu određeni prioriteti. Rizici zbog mogućih poteškoća u procesu nabave, a radi pravodobnog početka i završetka postupka nabave, nisu procijenjeni. Planovima ulaganja u dugotrajnu imovinu i investicijsko održavanje je planirana mjesečna dinamika ulaganja, dok nisu utvrđene dinamika nabave roba, radova i usluga u okviru drugih rashoda poslovanja.

Društvo ne posluje sa zalihama. Tijekom 2011., 2012. i 2013. je obavljana trgovačka djelatnost minimalnog opsega, i to prodaja specijalnih artikala s oznakom branda na recepcijama marina. Dva objekta ugostiteljske djelatnosti posluju s minimalnim zalihama. Nabava drugih roba (uredskog materijala, konopa, lanaca, boja i lakova) se, na temelju zahtjeva iz marina, dostavlja izravno od dobavljača u marine.

Upravljanje postupcima nabave

Za 2011. i 2012. Društvo nije donijelo interne akte o provedbi postupaka nabave. Pri nabavi roba, radova i usluga je primjenjivalo uobičajenu dugogodišnju praksu, ovisno o vrijednosti nabave. Za nabave u vrijednosti od 20.000,00 kn do 100.000,00 kn odjeli u okviru zajedničkih službi su, svaki u svom djelokrugu, prikupljali tri ponude i donosili odluke o odabiru. Za nabave u vrijednosti od 100.000,00 kn do 1.000.000,00 kn bilo je obvezno prikupiti tri ponude. Povjerenstvo za nabavu u sastavu tri člana (predstavnicima iz Odjela ekonomsko financijskih poslova, Odjela razvoja, investicija i održavanja te Odjela pravnih, kadrovskih i opih poslova) je sastavilo usporedni prijedlog ponuda na kojem je istaknuta ponuda s najnižom cijenom. Odluku o zaključenju ugovora je donosila Uprava. Za sve ugovore o nabavi u vrijednosti iznad 1.000.000,00 kn bilo je obvezno provođenje javnog nadmetanja, te prethodna suglasnost Nadzornog odbora na zaključenje ugovora. Direktori marina su mogli nabavljati robu, radove i usluge u vrijednosti do 20.000,00 kn u 2011., odnosno do 10.000,00 kn u 2012. i 2013., uz prethodnu suglasnost direktorice Odjela ekonomsko financijskih poslova. Iako je u ožujku 2013. donesen Pravilnik o nabavi roba, ugovaranju usluga i ustupanju radova, nije primjenjivan. Izrada izmjena navedenog Pravilnika je ustupljena odvjetničkom uredu. Kako su pojedine predložene odredbe bile neprovedive (predloženo je da revizijski odbor kontrolira postupke nabave što je bilo neprihvatljivo), nisu donesene izmjene Pravilnika.

Opseg poslova zaposlenika koji, uz druge poslove, provode i postupke nabave, određen je sistematizacijom radnih mjesta i ugovorima o radu, a poslovi nabave se odvijaju u svim odjelima Društva. Tijekom 2011., 2012. i 2013. Društvo nije provodilo posebna osposobljavanja za zaposlenike na poslovima nabave.

Tijekom 2011. provedeni su postupci nabave i zaključena su 184 ugovora u ukupnoj vrijednosti 51.012.593,00 kn bez poreza na dodanu vrijednost, tijekom 2012. zaključeno je 137 ugovora o nabavi u ukupnoj vrijednosti 32.234.372,00 kn bez poreza na dodanu vrijednost, a tijekom 2013. zaključeno je 90 ugovora o nabavi u ukupnoj vrijednosti 11.156.987,00 kn bez poreza na dodanu vrijednost.

Od ukupno provedenih postupaka, revizijom je obuhvaćeno 69 postupaka nabave ukupne vrijednosti 39.766.260,00 kn bez poreza na dodanu vrijednost ili 42,1 %. S ciljem provjere usklađenosti ugovora s ponudbenom dokumentacijom revizijom su obuhvaćeni ugovori za nabavu kolica za gašenja požara u osam marina, remont lifta i remont strojarnice vanjskog bazena, izradu aluminijske stolarije u tri marine, rekonstrukciju pontonskih gatova i sidrenog sustava u dvije marine, uređenje sanitarija u dvije marine, projektiranje nove marine, rekonstrukciju brodskih ležaljki u pet marina, podmorske radove na sidrenim sustavima, izradu projekta tehničke zaštite za sve marine i upravnu zgradu, dobavu i montažu plutajućeg gata, usluge tekućeg održavanja, usluge zaštitara na čuvanju imovine te odvjetničke usluge.

Za 2013. u provedbi nabave Društvo je koristilo usluge vanjskih stručnih suradnika i to za procjenu troškova na hitnom tekućem održavanju marina te provedbi postupaka nabave. Suradnja s društvima susjednih država koja se bave nautičkom djelatnosti nije bila uspostavljena, dok je u okviru edukacije i pripreme novog sustava nabave dan prijedlog o istraživanju mogućnosti nabave određenih roba u inozemstvu, u svrhu poboljšanja kvalitete nabave i financijskih ušteda.

Analiza, o najpovoljnijem načinu nabave (odabir postupaka) za Društvo, nije provedena. U 2011. i 2012. kao najčešći način nabave Društvo je prikupljalo ponude, i to uglavnom od istih ponuditelja. U 2013., osim za dio potrošnog materijala, svi ugovori su zaključeni bez provedenog postupka nabave. Od 2011. do 2013. je u Narodnim novinama bio objavljen dva puta isti natječaj za nabavu radova na rekonstrukciji i dogradnji bazena za liftove i obalnog zida, te uređenje platoa za pranje plovila u Dubrovniku procijenjene vrijednosti 10.700.000,00 kn. Oba puta je odlukama Nadzornog odbora poništen natječaj jer odabrani ponuditelj nije dostavio bankovnu garanciju, nego alternativni ugovor. Dopune ugovora koje je zatražio Nadzorni odbor nisu prihvaćene u cijelosti, a u međuvremenu je istekao rok ponude, tako da nisu ispunjeni uvjeti za zaključenje ugovora. Nadalje, Nadzorni odbor je zatražio dodatne analize ove investicije u vezi visine izvanstroškovničkih radova. Za usluge elektroničkih komunikacijskih usluga je zaključen okvirni sporazum na neodređeno vrijeme. S obzirom na postupke nabave koji su provođeni na temelju prikupljanja više ponuda od istih ponuditelja, propuštena je mogućnost sudjelovanja većeg broja ponuditelja u nadmetanju koji mogu pružiti veću konkurenciju i vrijednost za novac.

Upiti za prikupljanje ponuda su sastavljani na temelju prakse iz prethodnih razdoblja. U većini nabava u upitima za prikupljanje ponuda je utvrđen opis i količina predmeta nabave, te rok izvođenja ukoliko se radilo o nabavi radova. Roba, radovi i usluge koji se nabavljaju su jasno specificirane. U pojedinim slučajevima nije utvrđen obujam radova, odnosno količine robe. Na odabranom uzorku dijelom su sastavljeni usporedni pregledi ponuda. Za istovrsne radove upiti za ponudu su uglavnom upućeni istim ponuditeljima. Kao jedini kriterij odabira se primjenjivala najniža cijena. U upitima za ponude nisu navedeni uvjeti plaćanja, dok su ponude sadržavale plaćanje predumomom u rasponu od 20,0 % do 50,0 %. Također, u upitima za ozbiljnost ponude nisu zatraženi instrumenti osiguranja plaćanja, izjave o nekažnjavanju te podmirenju obveza prema državnom proračunu.

Nabavu materijala (boje i lakovi, zastave, elektro i vodovodni materijal, uredski i drogerijski materijal, lanci i konopi) koja se nabavlja centralizirano na razini Društva, a isporučuje sukcesivno u marine, u 2011. i 2012. je provela Služba za nabavu. Prije provođenja postupaka nabave, pribavljeni su podaci o godišnjim potrebama. Odlukom direktora je osnovana komisija za provedbu pozivnog natječaja, te su upućeni upiti za prikupljanje ponuda sa specifikacijom godišnjih potreba na više adresa.

Komisijski su otvarane ponude, sastavljen je usporedni pregled ponuda i prema kriteriju najniže cijene odabran je ponuditelj. O odabiru su obaviješteni ponuditelji, najčešće telefonski. Prema usmenom obrazloženju, cijene odabranih ponuditelja su manje od cijena drugih dobavljača jednakih roba, radova i usluga na tržištu. S obzirom na to da nije uobičajena praksa dokumentiranje svih faza upravljanja postupcima nabave, nije vidljivo jesu li cijene odabranih ponuditelja u okviru tržišnih cijena.

Ugovori su zaključeni u skladu s ponudama, osim u pojedinim slučajevima koji se odnose na rok izvođenja radova. U ponudama je bio naveden rok 45 dana od dana početka radova, dok je ugovoreno 60 dana. Rokovi obavljanja radova, dostave roba, te pružanja usluga su realno utvrđeni.

Kontrole postupaka nabave nisu u potpunosti uspostavljene, a što je potrebno u svrhu razvijanja sustava mjera usmjerenih na sprječavanje nepravilnosti u provođenju postupaka nabave. Za nabavu pojedinih roba i radova u ukupnoj godišnjoj vrijednosti iznad 1.000.000,00 kn je utvrđeno da su prikupljane ponude, umjesto provođenja javnog natječaja. Za 2013. su nabavljane robe, radovi i usluge bez prethodno provedenih postupaka nabave. U Izvješću o obavljenoj reviziji poslovanja Društva za 2008. su bile utvrđene nepravilnosti vezane uz nabavu. Utvrđene nepravilnosti se odnose na nedonošenje plana nabave, zaključivanje dodataka ugovorima o građenju za naknadne radove iako su ugovori bili zaključeni po modelu ključ u ruke, pribavljanje svjedodžbi o sigurnosti plutajućih objekata, te nadzor nad izvedenim radovima jer nije bila vođena evidencija o izvedenim radovima, nije bilo vidljivo kako su navedeni radovi kontrolirani te jesu li stvarno bili obavljeni. Postupljeno je po preporukama koje se odnose na zaključivanje dodataka ugovorima, pribavljanje svjedodžbi o sigurnosti plutajućih objekata, te dijelom nadzor nad izvedenim radovima.

Sustavno praćenje i usporedba dobavljača tijekom određenog vremenskog razdoblja, odnosno broja ugovora koji se zaključuju, cijene roba, radova i usluga koje se nabavljaju, pravilnosti izvršavanja ugovora nije uspostavljeno. Nije uspostavljena praksa sustavnog praćenja i analize ukupnih sredstava utrošenih za nabavu da bi se uočio trend potrošnje, odnosno iznosa utrošenih sredstava za nabavu, vrsta robe, radova i usluga koja se nabavlja u svrhu poboljšanja postupaka nabave i određivanje strategije ugovaranja. Korištenje financijskih i upravljačkih informacija o tome na koji su način isporučitelji obavili nabavu omogućuje da se pri budućem donošenju odluke o nabavi uzmu u obzir ranija iskustva o tome kako je dobavljač ispunio svoju obvezu.

Praćenje izvršenja i provedbe ugovora

Društvo je u 2011. donijelo Pravilnik o službenoj, radnoj i zaštitnoj odjeći i obući. Navedenim Pravilnikom je utvrđeno na kojim radnim mjestima je obvezno korištenje radne, službene i zaštitne odjeće i obuće, te namjena, vrsta, oblik i rok trajanja prema kojem postupka. Drugi interni pravilnici o primjeni, korištenju i održavanju predmeta nabave (službena vozila, plovila, informatička oprema i drugo) nisu doneseni.

Kontrole izvršenja ugovora o nabavi, odnosno obavlja li se nabava od odabranog dobavljača u skladu s ugovorenim količinama i cijenama provode odjeli koji su i zaključili ugovore o nabavi, odnosno direktori marina, a zatim Odjel ekonomsko financijskih poslova. Za dodatne ili dopunske radove i usluge su zaključivani dodaci ugovoru, a za koje nisu bili provedeni novi postupci nabave.

Plaćanja su obavljana u skladu sa zaključenim ugovorima s nekim iznimkama tijekom 2012. zbog naloga Uprave za dodatnim kontrolama vjerodostojnosti izvršenih radova.

Roba, radovi i usluge se nabavljaju u ugovorom predviđenom roku.

Društvo je ugovaralo kaznu za izvoditelja, ako ne izvrši obveze u ugovorenom roku, u visini 0,2 % za svaki dan zakašnjenja do najviše 8,0 % ugovorene cijene. Nakon što se dođe do najvećeg iznosa ugovorene kazne, Društvo može razmotriti raskid ugovora. Ugovorena kazna može se naplatiti iz jamstva za uredno ispunjenje ugovora, što ne isključuje pravo na zahtjev za naknadu pretrpljene štete koja se mora dokazati. Do primjene odredbi o ugovorenoj kazni neće doći, ako je ugovoreni rok završetka isporuke i radova prekoračen uslijed više sile, što izvoditelj mora dokazati. Kao jamstvo za otklanjanje nedostataka u garantnom roku Društvo zadržava solemnizirane bjanko zadužnice izvoditelja, pribavljene za dobro izvršenje ugovorenih obveza. Vodi se evidencija primljenih instrumenata osiguranja plaćanja koji su u nekoliko slučajeva aktivirani zbog kašnjenja u izvođenju radova. Obračunane su i naplaćene ugovorne kazne.

Odjel pravnih, kadrovskih i općih poslova vodi pregled svih ugovora (nabava, zakup, ugovori o djelu i drugo) koji sadrži redni broj ugovora, ime dobavljača, predmet ugovora te ugovoreni iznos. Postojeći pregled ne sadrži vrstu provedenog postupka nabave, datum i rok na koji je zaključen ugovor, konačni datum realizacije ugovora, konačni plaćeni iznos, te obrazloženje ukoliko je taj iznos veći od ugovorenog.

Društvo provodi analize u kojoj su mjeri nabavljene robe, radovi i usluge stvarno potrebni i optimalno iskorišteni. S ciljem utvrđivanja navedenog revizijom su obuhvaćeni troškovi odvjetničkih usluga koji su porasli s 1.494.806,00 kn u 2011. na 2.300.375,00 kn u 2013. Analizom računa je utvrđeno da su dijelom obavljani poslovi koji su u djelokrugu rada Službe za pravne poslove. Također, kao trošak poslovanja za 2013. su iskazani troškovi arhitektonskog dizajna na uređenju i proširenju marine u Opatiji u iznosu 764.539,00 kn jer su predloženi materijali i arhitektonska rješenja ocijenjeni preskupim u odnosu na vijek trajanja, te projekt uređenja apartmana u marini na Korčuli u iznosu 116.000,00 kn jer nije planiran daljnji nastavak radova zbog visokih troškova u odnosu na vrijeme povrata ulaganja.

S ciljem provjere funkcioniranja kontrola kvalitete izvedenih radova, te isporučenih roba i usluga revizijom su obuhvaćeni radovi na remontu lifta i strojarne vanjskog bazena, izrade aluminijske stolarije, rekonstrukcije pontonskih gatova, sidrenog sustava, brodskih ležaljki, uređenja sanitarija u marini, te nabave kolica za gašenja požara i betonskih blokova za sidrenje. Nakon završetka radova odgovorna osoba u Odjelu razvoja, investicija i održavanja pribavlja projekte izvedenog stanja na gatovima i pontonima u podmorju koje su bili dužni napraviti izvoditelji radova, primopredajni zapisnik kojeg potpisom ovjeravaju naručitelj i izvoditelj radova, potvrdu o ugrađenoj opremi kojom su u cijelosti prenesena jamstva proizvođača od datuma ugradnje (plutajući pontoni), te okončane situacije. Izvoditelj je dužan na prvi poziv Društva otkloniti nedostatak na opremi, a ukoliko to ne učini u roku pet dana, Društvo povjerava otklanjanje nedostataka drugom izvoditelju, s time da troškovi terete ugovornog izvoditelja. Također, navedenu dokumentaciju, kao i nabavu drugih roba i usluga, ovjeravaju direktori marina, te zaposlenici Odjela razvoja, investicija i održavanja prema potrebi kontroliraju pojedine projekte izlaskom na teren i usporedbom građevinskih knjiga s ponudbenim troškovnicima. Ugovorom je najčešće definiran nadzor za pojedinačne projekte, koji vodi računa o količini i kvaliteti izvedenih radova. Ispostavljene račune, odnosno situacije kontroliraju zaposlenici Odjela razvoja, investicija i održavanja.

Pregledom ugovora obuhvaćenih revizijom je utvrđeno da su izvedeni radovi te nabavljena roba i usluge korištene za svrhe za koje su nabavljeni. Navedenim nabavama je poboljšana kvaliteta usluga.

Zbog sumnje u odstupanja u količini i kvaliteti izvedenih podmorskih radova u odnosu na ugovorene radove, u nekoliko slučajeva su angažirani sudski vještaci građevinske struke ovlašteni za podmorske građevinske radove, što ukazuje na nedostatke u kontroli kvalitete izvedenih radova.

Pregled ulaganja, kao i ostvarenih troškova prati se o okviru Službe plana i analize, te u okviru pojedinih odjela. Na sastancima Uprave se analizira ostvarenje pojedinih ulaganja na kojima sudjeluju i direktori marina. O usmenoj raspravi, te analizi ostvarenja plana ulaganja sastavljene su zabilješke, te su doneseni zaključci. Također Nadzornom odboru je prezentirana evidencija ostvarenih ulaganja, odnosno financijskog plana. Cjeloviti godišnji pregled nabave koji obuhvaća i nabave u okviru rashoda poslovanja Društvo nije sastavljalo. Za 2011., 2012. i 2013. nisu bile davane preporuke o poboljšanju postupaka nabave.

V. NALAZ

Revizijom su obuhvaćena sljedeća područja: planiranje nabave, upravljanje postupcima nabave te praćenje izvršenja i provedbe ugovora.

Obavljenom revizijom su utvrđene nepravilnosti i propusti koji se odnose na planiranje nabave, upravljanje postupcima nabave i praćenje izvršenja i provedbe ugovora.

1. Planiranje nabave

1.1. Glavni ciljevi planiranja nabave su određivanje najpovoljnijeg postupka i načina nabave koji prethode zaključenju ugovora o nabavi, racionalno i učinkovito gospodarenje sredstvima, te osiguranje tržišnog nadmetanja u provođenju nabave. Društvo nije obveznik primjene odredbi Zakona o javnoj nabavi. Društvo nema pisane naputke za postupanje u postupcima nabave kojima bi bile opisane procedure te propisane obveze korisnika i organizacijskih jedinica prigodom planiranja. Ustrojena je Služba za nabavu u kojoj je do listopada 2013. bio jedan zaposlenik, a od tada, dva zaposlenika. Služba za nabavu je planirala i provodila objedinjenu nabavu roba i potrošnog materijala za sve organizacijske jedinice na razini Društva. Sve procese oko postupka drugih nabava su obavljali odjeli u okviru zajedničkih službi koji su smješteni u sjedištu Društva, osim nabava u vrijednosti do 10.000,00 kn, odnosno 20.000,00 kn koje su provodili direktori marina uz prethodnu suglasnost direktorice Odjela ekonomsko financijskih poslova. Odjel razvoja, investicija i održavanja je uglavnom provodio nabave koje se odnose na gradnju. Nabave pojedinih roba i radova u 2011. i 2012. su provođene prema nalogu direktora, neovisno o djelokrugu rada odjela.

Na temelju zahtjeva direktora Društva prijedlog nabave sastavljaju direktori marina i zaposlenici Odjela razvoja, investicija i održavanja koji izlaskom na teren utvrđuju stvarno stanje i potrebe. Operativni direktori odjela u okviru zajedničkih službi daju prijedloge plana nabave za svoje odjele. Izrada godišnjih planova poslovanja je centralizirana, jer su prijedlozi razmatrani na kolegiju direktora koji su, nakon utvrđivanja prioriteta te u skladu s financijskim mogućnostima Društvima, uključeni u godišnje planove. Na temelju javnih natječaja Vlada Republike Hrvatske je Društvu dodijelila koncesije na pomorskom dobru. Na temelju studije gospodarske opravdanosti ujednačavanja roka koncesija svih marina u sastavu Društva do 2030. Društvo se ugovorima o koncesijama obvezalo obaviti ulaganja u vrijednosti 201.966.044,00 kn, od čega je do 2013. ostvareno 127.843.039,00 kn ili 63,3%. Ministarstvo nadležno za pomorstvo je ovlašteno kontrolirati provedbu odredbi ugovora. U sedmogodišnjem razdoblju su promijenjene okolnosti u odnosu na stanje u vrijeme izrade studije, tako da zbog očekivanog proširenja marine planirana izgradnja gata u jednoj marini je postala nepotrebna, postavljanje novih stupnih dizalica na pojedinim lokacijama nije potrebno, odnosno nabavljeni su liftovi. Nisu nabavljane radne protupožarne brodice za 12 marine, a za što nije dano obrazloženje. Dio ulaganja je planiran u narednom trogodišnjem razdoblju. S obzirom na promijenjene okolnosti potrebno je s nadležnim ministarstvom utvrditi opravdanost pojedinih ugovorenih ulaganja.

Za jednu marinu su digitalno obrađene prikupljene podloge i podaci o stanju gatova, pontona i druge imovine, te je uz pomoć alata geografskog informacijskog sustava (dalje u tekstu: GIS) uspostavljena GIS baza podataka.

Na taj su način dobivene informacije o stanju imovine, koje se mogu dalje obrađivati (analizirati) i predočavati. S obzirom na to da su dobra podloga za planiranje daljnjih ulaganja, potrebno je za sve marine ustrojiti navedenu bazu podatka. Voditelj Službe za nabavu je prikupljao objedinjene potrebe za robama i potrošnim materijalom na razini Društva. Sadržaj zahtjeva za nabavom nije standardiziran, tako da dio zahtjeva nije sadržavao sve potrebe za nabavom roba, radova i usluga koje su uobičajeno naručivane.

Za 2011., 2012. i 2013. Društvo nije donijelo planove nabave. Nabave dugotrajne imovine i investicijskog održavanja prema marinama su obuhvaćene putem godišnjeg plana ulaganja koji sadrži planirane nove nabave te nerealizirana ulaganja prema ugovorima iz prethodnih godina, dok zaseban plan nabave koji obuhvaća i nabave roba, radova i usluga u okviru poslovnih rashoda nije donesen. Za 2011. Uprava je donijela plan ulaganja te financijski plan koji je Nadzorni odbor prihvatio u prosincu 2010. O planu poslovanja za 2012. je raspravljao Nadzorni odbor u prosincu 2011. S obzirom na to da je obvezao Upravu na razradu plana, u travnju 2012. je Nadzorni odbor dao suglasnost na financijski plan poslovanja te na okvirni iznos ulaganja u dugotrajnu imovinu uz obvezu razrade plana, navođenja objedinjene nabave na razini Društva (informatizacija, video nadzor, vatrogasna oprema) te obrazloženje ekonomske opravdanosti ulaganja većih od 1.000.000,00 kn. U lipnju 2012. je izabran novi sastav Nadzornog odbora. Na sjednicama je razmatrao ostvarenje plana ulaganja i financijskog plana za 2012., ali nije raspravljao o davanju suglasnosti na razrađeni plan ulaganja. Nadzorni odbor je u travnju 2013. dao suglasnost na financijski plan za 2013.

Pri analizi odnosa planiranih vrijednosti ulaganja u dugotrajnu imovinu, te ugovorenih i ostvarenih vrijednosti uočena su značajna odstupanja. Za nabave pojedinih radova (na rekonstrukciji, odnosno natkrivanju i ostakljivanju terase restorana aluminijskom bravarijom, zamjeni vanjske stolarije, uređenju sanitarija) su planirane vrijednosti bile znatno manje od ugovorenih. Nabave istovrsne opreme za potrebe marina nisu objedinjene na razini Društva. U 2011. su zaključeni ugovori za nabave koje nisu bile planirane u vrijednosti 12.977.978,00 kn, 1.929.259,00 kn u 2012., te 8.757.458,00 kn u 2013. Iz navedenog proizlazi da dijelom nije posvećena dužna pozornost utvrđivanju vrsti i količini radova, odnosno vrijednosti predmeta nabave. Za 2011., 2012. i 2013. materijalni rashodi su financijskim planom bili planirani u okviru skupine rashoda i prema mjestima troška (marine), tako da nije utvrđena struktura i visina za pojedinu vrstu radova, usluga i materijala. Iz navedenog razloga je onemogućena usporedba plana s ostvarenim rashodima prema zaključenim ugovorima i ispostavljenim računima. Nadalje, plan ulaganja za 2013. je sadržavao 18 projekata u vrijednosti 127.300.000,00 kn uz obvezu naknadnog sastavljanja studije ekonomske isplativosti pojedinih ulaganja.

Ostvarenje financijskog plana i plana ulaganja se prati i analizira u okviru odjela nadležnih za praćenje pojedinih ugovora, te u okviru Službe za plan i analizu. Financijski plan, odnosno plan ulaganja za 2011., 2012. i 2013. nije objavljen na internetskim stranicama. Za navedene godine nisu bile donesene izmjene financijskog plana, odnosno plana ulaganja.

Ulaganja u dugotrajnu imovinu su financijskim planom za 2011. planirana u vrijednosti 62.868.197,00 kn, za 2012. u vrijednosti 60.285.186,00 kn, te za 2013. u vrijednosti 127.300.000,00 kn.

S obzirom na ulaganja za 2013. koja su planirana u dvostrukoj većoj vrijednosti u odnosu na prethodne godine, a bez prethodno sastavljenih studija ekonomske isplativosti pojedinih ulaganja i utvrđenih izvora financiranja, Državni ured za reviziju je ocijenio da planirana ulaganja za 2013. nisu realna te tako znatno manje doprinose funkciji ostvarenja ciljeva plana poslovanja. Kako bi se postigli ciljevi poslovanja potrebno je na temelju plana nabave pratiti i analizirati njegovo ostvarenje. Koncem 2012. je završio jedan ciklus ulaganja, te su započele pripreme na planiranju za sljedeće petogodišnje razdoblje. U planu investicija za 2013. godinu nabrojano je 18 projekata u vrijednosti 127.300.000,00 kn za ulaganja u 2013., te 14 projekata u 2014. u vrijednosti 113.300.000,00 kn za modernizaciju postojećih marina, te povećanje broja novih marina i vezova u sidrištima u sustavu Društva. Većina planiranih projekata za 2013. nije realizirana. S obzirom na zaključene ugovore o nabavi roba, radova i usluga u dugotrajnu imovinu za 2011. u vrijednosti s 51.012.593,00 kn, koji su u 2013. smanjeni na 11.156.986,00 kn, Državni ured za reviziju je ocijenio da su nepostojanje jasnih procedura planiranja i provođenja postupaka svih sudionika u procesu nabave te promjene članova Uprave, utjecali na znatno manje ostvarenje plana ulaganja.

Za 2011., 2012. i 2013. sveukupni troškovi nabave u okviru rashoda poslovanja nisu analizirani prema vrsti i vrijednosti kako bi se dobile informacije o tome što Društvo kupuje, koliko i zašto, od koga i koliko se troši na nabavu radi provedbe odgovarajućeg postupka nabave u cilju ostvarenja mogućih ušteda.

U procesu planiranja nabave roba, radova i usluga u okviru dugotrajne imovine za 2011. i 2012. su bili utvrđeni prioriteti, dok za 2013. nisu određeni prioriteti. Zbog promjena članova Uprave financijski plan za 2013. je donesen koncem travnja 2013., te su ulaganja za 2013. planirana bez prethodno sastavljene studije ekonomske opravdanosti pojedinih ulaganja, od čega većina planiranih projekata nije započela. Rizici zbog mogućih poteškoća u procesu nabave Društva, a radi pravodobnog početka i završetka postupka nabave, nisu procijenjeni. Pravodobno uočavanje ključnih rizika i poduzimanje odgovarajuće kontrolne aktivnosti znači izbjegavanje nepotrebnih troškova koji se mogu javiti, ali i izbjegavanje negativne reputacije zbog propusta u poslovanju. Rukovoditelji odgovorni za poslovanje i realizaciju postavljenih ciljeva, ujedno su i ključne osobe odgovorne za upravljanje rizicima.

Državni ured za reviziju predlaže donijeti pisane procedure za planiranje nabave kojima bi se odredile obveze i odgovornosti pojedinih sudionika u procesu planiranja, tijek kolanja i čuvanja dokumentacije na temelju koje se sastavlja plan nabave, faze i rokovi planiranja te propisati podatke koje trebaju sadržavati iskazi organizacijskih jedinica za nabavom, što bi omogućilo brže, preglednije i jednostavnije objedinjavanje zahtjeva prema vrsti i količini predmeta nabave. U cilju ostvarenja ušteda provođenjem sustavnog pristupa u nabavi te razdvajanja dužnosti u poslovnim procesima, predlaže se objединiti provođenje nabave u okviru jedne službe. S obzirom na to da su ugovorima o koncesijama preuzete obveze za ulaganja u dugotrajnu imovinu, Državni ured za reviziju predlaže u suradnji s nadležnim ministarstvom utvrditi opravdanost pojedinih ulaganja zbog dijelom promijenjenih okolnosti u odnosu na preuzete obveze, te utvrditi potrebu daljnjih ulaganja. Državni ured za reviziju predlaže uspostaviti GIS bazu podataka za dugotrajnu imovinu za sve marine, te standardizirati zahtjeve za planiranje nabave. Radi učinkovitog upravljanja procesima planiranja, postupcima nabave i poslovanja Društva Državni ured za reviziju predlaže pravodobno donijeti plan nabave.

Nadalje, u godišnji plan poslovanja, odnosno plan nabave uključiti ulaganja (projekte) koji zadovoljavaju kriterije pripremljenosti za realizaciju u skladu s financijskim mogućnostima Društva. Radi dostupnosti informacija, Državni ured za reviziju predlaže na mrežnim stranicama društva objaviti plan nabave. U slučaju odstupanja od plana nabave, predlaže se donijeti izmjene plana nabave. Isto tako, predlaže se analizirati troškove nabave prema vrsti i vrijednosti radi provedbe odgovarajućeg postupka nabave i ostvarenja mogućih ušteda. Također, predlaže se redovito mjeriti vrijednosti postignute za utrošeni novac i efikasnosti postignute u odnosu na postavljene ciljeve. Državni ured za reviziju predlaže utvrditi prioritete i moguće rizike nabave, te način upravljanja rizicima.

- 1.2. *Društvo obrazlaže da je jedan od prioritetnih zadataka, s novim ustrojem uprave od konca listopada 2013., funkcija nabave s obzirom na predstojeći investicijski ciklus te značajan opseg redovne nabave koja na taj način postaje okosnica upravljanja troškovima. Društvo razvija nabavu po najboljim praksama komercijalne nabave u svim aspektima (nabavna strategija, organizacija, procesi, resursi, upravljanje nabavnim kategorijama i dobavljačima, nabavni controlling te upravljanje nabavnim opsegom). Cilj razvoja nabave Društva je osigurati visoku transparentnost opsega i postupaka nabave, smanjivanje rizika nabave, te za nabave pri realizaciji budućih kapitalnih projekata osigurati optimalne vrijednosti za novac. Navodi da se u 2014. počela mijenjati nabavna praksa opredjeljenjem za razvoj strateškog pristupa nabavnim kategorijama, predmetima nabave i dobavljačima što je dugotrajan proces (do tri godine). Obrazlaže da je Društvo, u cilju što bržeg otklanjanja nepravilnosti i propusta iz prethodnog razdoblja te razvoja komercijalne nabave, počelo koristiti provjerenu metodologiju koja omogućuje upravljanje nabavnim kategorijama i ključnim dobavljačima te razvoj nabavne organizacije u sljedeća četiri koraka: analiza, strategija, inicijative i rezultati. Također, navodi da je započeo proces sustavne analize nabavnih kategorija i artikala, zatim identifikacija dobavljača na globalnoj razini, raspisivanje objedinjene nabave u kvalitetno strukturiranim tenderima te provođenje pregovora s dobavljačima. Uz korištenje pripadajućeg web alata, cilj je smanjivanje troškova nabave prema prioritetnim kategorijama nabave, razrada kategorizacije cjelokupnog redovnog opsega nabave i investicija te razvoj nabavnog controllinga. Ističe se da je jedan od prioritetnih zadataka osposobljavanje zaposlenika na novi način rada putem radionica čime nabava iz administrativne funkcije postaje moderna strateška funkcija. S obzirom na to da prethodno nije bila praksa analiza nabave te u cilju dobivanja kvalitetne podloge za izradu naputka za postupanje u postupcima nabave i strategije nabave, Društvo je pristupilo popisivanju svih artikala unutar nabavnih kategorija, uvedena je obveza izrade i vođenja, uz financijski, i količinski plan pojedinih artikala prema nabavnim kategorijama, te provođenja zahtjeva za nabavom putem informatičkog programa u svim marinama. Radi pravodobne izrade plana investicija i investicijskog održavanja te plana redovne nabave odlukama uprave iz 2014. su propisani postupci i rok izrade investicijskog plana do 15. studenoga tekuće godine za narednu te uvjeti ugovaranja nabave roba, usluga ili radova koji se primjenjuju do donošenja Pravilnika o nabavi. Izrađeni su obrasci poziva za dostavu ponuda (ponudbeni list) kojim Društvo jasno definira tehnički opis, rokove i dinamiku nabave te potrebna sredstva osiguranja izvršenja ugovornih obveza. Obrazlaže da su, uvođenjem web alata za učinkovito upravljanje strateškim aktivnostima u nabavi i centralizacijom redovne nabave za sve marine putem informatičkog programa, stvoreni uvjeti za bolje planiranje i objedinjavanje potreba marina na razini Društva, nakon čega će biti moguće provesti objedinjenu nabavu.*

Za nabavnu kategoriju lanci, škopci i konopi je kreirana duga lista dobavljača „long list“ za RFI proces (request for information) te je upitnik upućen na adrese 800 dobavljača što je rezultiralo velikim brojem novih potencijalnih dobavljača koji se namjeravaju uključiti u budući tender. Isto tako, pri sanaciji sidrenih lanaca prestalo se s dotadašnjom praksom povjeravanja i radova i nabave materijala jednom dobavljaču. Procijenjeno je da se razdvajanjem postupaka nabave materijala od radova, odnosno objedinjenom nabavom materijala na razini Društva (21 marina) može postići niža cijena kao i bolji uvjeti nabave. Navedeno je primijenjeno i za radove na sanaciji sanitarija u tri marine pri čemu je Društvo nabavilo kompletnu sanitarnu opremu i keramiku, a izvođenje radova je povjereno građevinskim tvrtkama. U cilju ostvarenja ušteda provođenjem sustavnog pristupa u nabavi te razdvajanja dužnosti u poslovnim procesima novom sistematizacijom radnih mjesta s primjenom do lipnja 2014. je predviđeno da Služba za nabavu bude u okviru Odjela za pravne poslove, ljudske potencijale i stratešku nabavu. Također je planirano povećanje broja zaposlenika na poslovima nabave od dosadašnja dva do konca godine na šest.

2. Upravljanje postupcima nabave

- 2.1. Upravljanje postupcima nabave podrazumijeva postupke koje Društvo mora provesti prije zaključenja ugovora o nabavi koje je potrebno detaljno utvrditi internim aktom kako bi se odvijali prema unaprijed zadanim pravilima. Također, podrazumijeva kontrolu postupaka nabave, sustavno praćenje i usporedbu dobavljača tijekom određenog vremena, te sustavno praćenje i analizu utrošenih sredstava za nabavu u svrhu poboljšanja postupaka nabave. Za 2011. i 2012. nisu bili doneseni interni akti o provedbi postupaka nabave. Iako je u ožujku 2013. donesen Pravilnik o nabavi roba, ugovaranju usluga i ustupanju radova, nije primjenjivan. Izrada izmjena navedenog Pravilnika je ustupljena odvjetničkom uredu. Kako su pojedine predložene odredbe bile neprovedive (između ostalog, predloženo je da revizijski odbor kontrolira postupke nabave što je bilo neprihvatljivo), Uprava nije donijela izmjene Pravilnika.

Poslovi nabave se odvijaju u svim odjelima Društva, a opseg poslova zaposlenika koji uz druge poslove, provode i postupke nabave, određen je sistematizacijom radnih mjesta i ugovorima o radu. Tijekom 2011., 2012. i 2013. Društvo nije provodilo posebne edukacije za zaposlenike na poslovima nabave, odnosno Društvo nema sustavan pristup izobrazbi zaposlenika na poslovima nabave.

Za 2013. u provedbi nabave Društvo je koristilo usluge vanjskih stručnih suradnika za procjenu troškova na hitnom tekućem održavanju marina i provedbi postupaka nabave, te su ostvareni rashodi u iznosu 789.761,00 kn. Prije donošenja financijskog plana i bez provedenog postupka nabave, koncem veljače 2013. Društvo je zaključilo ugovor o obavljanju konzalting usluga u iznosu 124.160,00 kn bez poreza na dodanu vrijednost. Obveza konzultanta je bila da obilaskom lokacija utvrdi stanje te sastavi procjenu troškova hitnih sanacija, kao i procjenu sanacija koje je potrebno obaviti nakon turističke sezone za 21 marinu. S istim izvođačem je u svibnju 2013. zaključen ugovor o provođenju postupaka nabave i povremenog nadzora nad izvođenjem radova tekućeg održavanja na realizaciji Projekta malih investicija za 13 marina u iznosu 629.425,00 kn bez poreza na dodanu vrijednost. U oba ugovora je utvrđeno naknadno obračunavanje troškova prijevoza i smještaja. Spomenuti su poslovi u djelokrugu rada zaposlenika Službe za investicijsko i tekuće održavanje.

Troškovi tekućeg održavanja prema Projektu malih investicija za 13 marina su procijenjeni na 4.878.600,00 kn. Za usluge tekućeg održavanja sedam marina, procijenjene na 2.934.600,00 kn, konzultant je proveo postupke nabave. Društvo je zaključilo ugovore u vrijednosti 2.399.529,00 kn, od čega su za dvije marine zaključeni ugovori u dvostruko većoj vrijednosti u odnosu na procijenjene troškove. Zbog kašnjenja pri ugovaranju radova i početku radova (u turističkoj sezoni), radovi su izvedeni u vrijednosti 1.253.964,00 kn.

Suradnja s društvima iz susjednih zemlja koja se bave nautičkom djelatnošću, u svrhu poboljšanja kvalitete nabave i financijskih ušteda nije uspostavljena.

Roba, radovi i usluge koji se nabavljaju su uglavnom jasno specificirane, dok za pojedine radove nije utvrđen obujam te za pojedine robe količine. Za radove na remontu strojarne vanjskog bazena, te radove na liftu u marini Dubrovnik nije jasno određen predmet radova, jer u upitima za prikupljanje ponuda navedem opis (vrste) radova, dok nema opsega radova (količina). Ugovori su zaključeni u iznosu 818.920,00 kn, odnosno 846.050,00 kn. U upitu za nabavu odbojnika za plutajuće i betonske gatove različitih dimenzija su zatražene jedinične cijene bez specificiranja količina, a za dvije marine nabavljeno je 730 odbojnika u vrijednosti 912.500,00 kn. Za kupnju prikolica za gašenje požara za osam marina provedena su tri postupka prikupljanja ponuda po pozivu, a zaključeni su ugovori u ukupnom iznosu 2.885.000,00 kn. U 2012. su provedena dva postupka prikupljanja ponuda za nabavu hidrauličnih kolica za prijevoz plovila i zaključeni su ugovori u iznosu 1.785.600,00 kn, kao i za podmorske radove u marini Palmižana za koje su zaključeni ugovori u iznosu 1.887.116,00 kn. S obzirom na ostvarene vrijednosti nabave opreme, trebalo je na godišnjoj razini procijeniti predmet nabave i provesti javno nadmetanje. Kako su pojedini upiti za prikupljanje ponuda sadržavali specifikaciju radova bez utvrđenih količina nije vidljivo jesu li nabavljene količine i ugovorene.

Analiza o najpovoljnijem načinu nabave (odabir postupaka) za Društvo nije provedena. U 2011. i 2012. kao najčešći način nabave Društvo je koristilo prikupljanje ponuda, i to uglavnom od istih ponuditelja. Za usluge elektroničkih komunikacijskih usluga je u 2011. zaključen okvirni sporazum na neodređeno vrijeme. U 2013., osim za potrošnog materijala, svi ugovori su zaključeni bez provedenog postupka nabave. Od 2011. do 2013. je u Narodnim novinama bio objavljen dva puta isti natječaj za nabavu radova na rekonstrukciji i dogradnji bazena za liftove i obalnog zida, te uređenje platoa za pranje plovila u Dubrovniku procijenjene vrijednosti 10.700.000,00 kn. Oba puta je odlukama Nadzornog odbora poništen jer odabrani ponuditelj nije dostavio bankovnu garanciju, odnosno nisu bili ispunjeni uvjeti za zaključenje ugovora. S obzirom na to da je Društvo postupke nabave provodilo na temelju prikupljanja više ponuda od određenih ponuditelja, propuštena je mogućnost sudjelovanja većeg broja ponuditelja u nadmetanju koji mogu pružiti veću konkurenciju i vrijednost za novac.

U većini nabava u upitima za prikupljanje ponuda je utvrđen opis i količina predmeta nabave te rok izvođenja ukoliko se radilo o nabavi radova. Za istovrsne radove upiti za ponudu su uglavnom upućeni istim ponuditeljima. Na odabranom uzorku dijelom su sastavljeni usporedni pregledi ponuda. Kao jedini kriterij odabira se primjenjivala cijena, osim za izradu projekta tehničke zaštite za što su navedena dva kriterija (cijene i stručne sposobnosti izvođača) koji nisu vrednovani, odnosno nije naveden relativni značaj koji se pridaje svakom pojedinom kriteriju. U upitima za ponude nisu bili navedeni uvjeti plaćanja, dok su ponuditelji navodili plaćanje predugomom u rasponu od 20,0 % do 50,0 %.

Također, Društvo nije u upitima zatražilo ispunjenje drugih uvjeta (dostavljanje instrumenta osiguranja plaćanja za ozbiljnost ponude, dokaza o sposobnosti ponuditelja, izjave o nekažnjavanju te o podmirenju obveza prema državnom proračunu). Prema obrazloženju, cijene odabranih ponuditelja su manje od cijena drugih dobavljača jednakih roba, radova i usluga na tržištu. S obzirom na to da nisu doneseni interni akti kojima bi bila propisana obveza dokumentiranja svih faza upravljanja postupcima nabave (analize radi odabira najpovoljnijeg načina nabave, kontrole nabave, sustavno praćenje i usporedba dobavljača tijekom određenog vremenskog razdoblja, usporedbe cijena odabranih ponuditelja u odnosu na druge dobavljače jednakih roba, radova i usluga i drugo), nije vidljivo jesu li cijene odabranih ponuditelja u okviru tržišnih cijena.

Ugovori su zaključeni u skladu s ponudama, osim u pojedinim slučajevima što se odnosi na rok izvođenja radova. U ponudama, za izradu i montažu aluminijske stolarije u dvije marine, je bio naveden rok 45 dana od dana početka radova, dok je ugovoreno 60 dana.

Kontrole postupaka nabave nisu u potpunosti uspostavljene, a što je potrebno u svrhu razvijanja sustava mjera usmjerenih na sprječavanje nepravilnosti u provođenju postupaka nabave. Za 2011. nije bila posvećena dužna pozornost planiranju radova na građevinskim objektima. Od planiranih radova u iznosu 32.918.930,00 kn, nije ugovoreno 14.812.000,00 kn ili 45,0 %. Također, izvedeno je radova (ugradnja aluminijske stolarije, kupnja prikolica za gašenje požara, izmjena sidrenog sustava u Vodicama i drugo) u vrijednosti 12.977.978,00 kn koji nisu bili planirani. Utvrđeno je da su za nabave pojedinih roba i radova prikupljane ponude, umjesto provođenja javnog natječaja s obzirom na ukupnu vrijednost nabave koja je bila iznad 1.000.000,00 kn. Pojedini upiti za nabavu roba i radova nisu sadržavali količine, odnosno obujam radova. Za 2013. Društvo nije provodilo postupke nabave, osim za postupak objedinjene nabave usluga tekućeg održavanja za sedam marina, a što je bilo ustupljeno vanjskom suradniku. S obzirom na utvrđene nepravilnosti, propuste i nedostatke, sustav unutarnjih kontrola procesa nabave nije učinkovit, odnosno ne funkcionira u dovoljnoj mjeri i na način kojim bi se spriječili, odnosno otklonili nedostaci i nepravilnosti.

Korištenje financijskih i upravljačkih informacija o tome na koji su način isporučitelji obavili nabavu omogućuje da se pri budućem donošenju odluke o nabavi uzmu u obzir ranija iskustva o tome kako je dobavljač ispunio svoju obvezu. Sustavno praćenje i usporedba dobavljača tijekom određenog vremenskog razdoblja, odnosno broja ugovora koji se zaključuju, cijene roba, radova i usluga koje se nabavljaju, pravilnosti izvršavanja ugovora, nije uspostavljeno. Isto tako, sustavno praćenje i analiza ukupnih sredstava utrošenih za nabavu nije uspostavljena kako bi se utvrdilo koliko je potrošeno, na koje robe, radove i usluge i s kojim dobavljačima u cilju dobivanja informacija u svrhu poboljšanja postupaka nabave, odnosno za određivanje strategije ugovaranja. S obzirom na to da je isporuka dobavljača ključna za efikasan sustav nabave i postizanje poslovnih ciljeva, potrebno je uspostaviti mehanizam ocjenjivanja načina na koji je isporuka obavljena. Posljedice propusta ocjenjivanja mogu biti rizici neprepoznavanje problema u ranoj fazi i postizavanja zadovoljavajuće razine usluge.

Državni ured za reviziju predlaže donijeti interni akt o nabavi kojim su detaljno utvrđeni načini i provedba postupaka nabave. Radi usavršavanja zaposlenika na poslovima nabave, predlaže se planirati i provesti sustavnu izobrazbu zaposlenika.

Predlaže se analizirati opravdanost korištenja usluga vanjskih stručnjaka pri provođenju postupaka nabave manje složenosti koje mogu obaviti zaposlenici Društva, te razmotriti mogućnost suradnje s društvima susjednih zemalja koja se bave nautičkom djelatnošću radi primjene najbolje prakse u postupcima nabave. Državni ured za reviziju predlaže utvrditi koji je način nabave najpovoljniji za Društvo. Predlaže se u dokumentaciji za nadmetanje utvrditi obujam radova, odnosno količine roba radi povećanja mogućnosti postizanja najboljih cijena. Nadalje, predlaže se razmotriti i utvrditi, osim cijene, i druge kriterije kao što su kvaliteta, tehničke prednosti, troškovi tijekom vijeka trajanja i drugo, te zatražiti uvjete sposobnosti ponuditelja i plaćanja, jamstva i navesti razloge isključenja. Državni ured za reviziju predlaže ugovore zaključivati u skladu s ponudama, uspostaviti učinkovit sustav unutarnjih kontrola radi boljeg upravljanja postupcima nabave i postizanja ciljeva poslovanja, te redovito ocjenjivati primjerenost funkcioniranja sustava unutarnjih kontrola kod postupaka nabave. Nadalje, predlaže se uspostaviti mehanizam ocjenjivanja provedenih nabava i upoznati viši menadžment s rezultatima, a na temelju iskustva iz ranijih godina i ocjene odrediti rizike u provođenju postupaka nabave prema predmetima nabave. Isto tako, predlaže se sustavno pratiti i analizirati troškove prema vrsti, vrijednosti i primijenjenom načinu nabave u svrhu poboljšanja postupaka nabave.

- 2.2. *U cilju stjecanja potrebnih znanja i vještina te učenja na primjerima dobre prakse komercijalne nabave, obrazlaže se da je organizirano sedam radionica za edukaciju zaposlenika na poslovima nabave kao i svih ostalih koji su uključeni u postupke nabave. Radionice se temelje na iskustvima metodologije strateške nabave i upravljanja nabavnim kategorijama i dobavljačima. U vezi suradnje s društvima koja se bave nautičkom djelatnošću u svrhu poboljšanja kvalitete nabave i financijskih ušteda, Društvo navodi da je u tijeku provođenje benchmarkinga (mjerenje i uspoređivanje) s marinom Punač za nabavnu kategoriju radne odjeće, te da se namjerava nastaviti i s drugim izabranim kategorijama kao i uspostaviti suradnju s društvima iz susjednih zemalja. Za odabir najpovoljnijeg načina nabave Društvo navodi da, prema Odluci o utvrđivanju uvjeta ugovaranja nabave iz ožujka 2014., djelatnici odjela nadležnog za poslove nabave obvezno prikupljaju ponude putem javne objave za nabavu roba, radova i usluga čija vrijednost prelazi 500.000,00 kn. Obrazlaže da je u 2014., kao dio procesa razvoja nabave po principima komercijalne nabave i korištenjem novog web alata, započet proces kreiranja duge liste dobavljača „long list“ za RFI proces, te su korišteni dobavljači iz baze podataka dobavljača. Navodi da radi i na razvijanju postupaka kontrole nabave u svrhu visokog stupnja transparentnosti i mogućnosti aktivnog upravljanja nabavom radi sprječavanja nepravilnosti u provođenju postupaka nabave, te otklanjanju bilo kakve nepravilnosti. Procjenjuje da će analiza koja se trenutno radi te razvijanje strateškog promišljanja nabave pridonijeti i razvoju jačih mehanizama za sprječavanje nepravilnosti tijekom samih postupaka. Kao osnovni kontrolni mehanizam u postupcima nabave za velike nabavne kategorije ili predmete nabave (iznad 100.000,00 kn) uveden je obrazac koji sadržava SWOT analizu, strategiju nabave ili taktiku pregovora te 23 kontrolne točke za ispravnost postupaka nabave prije provođenja tendera i točke za provođenje tendera. Također, navodi da je ustrojena evidencija o narednim postupcima nabave te je u tijeku osnivanje povjerenstava, odnosno komisija radi provjere kontrole postupka i donošenja odluka o nabavi.*

3. Praćenje izvršenja i provedbe ugovora

- 3.1. Planiranje i postupci nabave trebaju osigurati nabavu roba, radova i usluga odgovarajuće kvalitete po najpovoljnijim cijenama, u troškovno opravdanoj količini i raspoloživosti kada je potrebno. Sustav kontrola koji prate izvršenje i primjenu ugovora trebaju osigurati vezu nabave i postizanja poslovnih ciljeva. Interni pravilnici o primjeni, korištenju i održavanju predmeta nabave (službena vozila, plovila, informatička opremu i drugo) nisu doneseni, osim Pravilnika o službenoj, radnoj i zaštitnoj odjeći i obući iz 2011. prema kojem Društvo postupa.

Odjel pravnih, kadrovskih i općih poslova vodi pregled svih ugovora koje je Društvo zaključilo koji sadrži redni broj ugovora, ime dobavljača, predmet ugovora te iznos. Postojeći pregled ne sadrži vrstu provedenog postupka nabave, datum i rok na koji je zaključen ugovor, konačni datum realizacije ugovora, konačni plaćeni iznos, te obrazloženje ukoliko je taj iznos veći od ugovorenog. Radi transparentnosti nabave potrebno je voditi registar ugovora o nabavi roba, radova i usluga i okvirnih sporazuma.

Društvo provodi analize u kojoj su mjeri nabavljene robe, radovi i usluge stvarno potrebni i optimalno iskorišteni. S ciljem utvrđivanja u kojoj su mjeri nabavljene usluge stvarno potrebne i optimalno iskorištene revizijom su obuhvaćeni troškovi odvjetničkih usluga. Navedeni troškovi su porasli s 1.494.806,00 kn u 2011. na 2.300.375,00 kn u 2013. U okviru ovih rashoda vrijednosno su najznačajniji rashodi u 2013. s tri odvjetnička društva, u iznosu 2.051.468,00 kn. Analizom računa za odvjetničke usluge je utvrđeno da su dijelom obavljani poslovi koji su u djelokrugu rada Službe za pravne poslove. Odnose se na izradu dva pravilnika (organizacija i sistematizacija radnih mjesta, te službena putovanja), pokretanje ovršnih postupaka, pomoć u uspostavi sustava nabave, rješavanje radnih odnosa prema novoj organizaciji i slično. S obzirom na to da su u Društvu tri zaposlenika kojima je u opisu radnog mjesta dio usluga koje su obavili odvjetnici, potrebno je preispitati opravdanost angažiranja vanjskih stručnjaka.

Kao rashod poslovanja za 2013. su iskazani troškovi nerealiziranih projekata koji se odnose na poslove arhitektonskog dizajna za uređenje i proširenje marine u Opatiji u iznosu 764.539,00 kn, te projekt uređenja apartmana u marini na Korčuli u iznosu 116.000,00 kn. Prema zahtjevima nautičkog tržišta je planirano preuređenje i proširenje marine u Opatiji. Radovi na izradi arhitektonskog dizajna marine te projekata za pribavljanje građevne dozvole su bili ustupljeni 2011. Prije okončanja ugovorenih poslova, za prvu fazu (arhitektonski dizajn marine) je u 2013. uveden novi inozemni izvoditelj. Kako je dio poslova na projektu bio izveden, a zbog nepoznavanja domaće pravne regulative, imenovan je i domaći koordinator radova. U drugoj fazi inozemni izvoditelj je trebalo analizirati komercijalnu isplativost zgrada za usluge i trgovinu prema standardu marina za mega jahte. Kako su predloženi materijali i rješenja arhitektonskog dizajna ocijenjeni preskupim u odnosu na njihov vijek trajanja, Društvo je u 2013. odustalo od ovog ugovora. Također, kao trošak razdoblja je iskazana projektna dokumentacija za preuređenje apartmana u drugoj marini (Korčuli) u iznosu 116.000,00 kn. Prema ocjeni Uprave od navedenog projekta se odustalo zbog previsokih troškova u odnosu na vrijeme povrata ulaganja.

Radi provjere načina kontrole kvalitete izvedenih radova revizijom su obuhvaćeni i podmorski radovi na sidrenom sustavu za koje su u 2012. u jednoj marini zaključena četiri ugovora s istim izvoditeljem u vrijednosti 1.887.116,00 kn.

Za radove betoniranja podmorske konstrukcije u vrijednosti 764.796,00 kn je, zbog sumnje u odstupanja u količini i kvaliteti izvedenih radova u odnosu na ugovorene radove, angažiran sudski vještak građevinske struke ovlašten za podmorske građevinske radove. Prema nalazu vještaka radovi nisu izvedeni u skladu s ugovorenim količinama. Nadzor nad izvođenjem radova je obavljao ugovorom ovlašten zaposlenik Društva koji nije ovlašten za podmorske radove. Spomenuti izvoditelj je od 2009. do 2012. izvodio podmorske radove u pet marina. U 2013. je dao pisano očitovanje o svim izvedenim radovima u kojem je naveo da je bio angažiran i na utvrđivanju stanja sidrenog sustava i valobrana prije radova, te je i izvodio radove. Direktori marina su ovjerili račune, te su i naknadno u 2013. izjavama potvrdili da su ugovoreni radovi i izvedeni. Nadalje, radi dodatnih kontrola vjerodostojnosti izvedenih radova na zahtjev Uprave su bili angažirani sudski vještaci za vještačenje podmorskih radova u još dvije marine. Navedeno ukazuje na nedostatke u kontroli kvalitete izvođenja podmorskih radova.

Državni ured za reviziju predlaže donijeti interne akte o primjeni, korištenju i održavanju predmeta nabave te ustrojiti registar ugovora o nabavi i okvirnih sporazuma. Predlaže se obavljanje pojedinih usluga povjeriti zaposlenicima Društva prema opisu radnog mjesta, iskustvu i stručnoj osposobljenosti, umjesto ugovaranja s vanjskim suradnicima. Za vrijednosno značajnije nabave predlaže se provesti detaljnu analizu planiranih ulaganja i donijeti plan za cjelokupnu nabavu koji je podijeljen na etape kako bi se izbjegli nepotrebni troškovi. Nadalje, predlaže se nadzor nad izvođenjem podmorskih radova povjeriti osobi ovlaštenoj za te radove kako bi se osiguralo izvođenje radova u skladu s pravilima struke, te izbjegle štetne posljedice za Društvo zbog propusta u izvođenju radova.

- 3.2. *Društvo navodi da namjerava razmotriti sve preporuke Državnog ureda za reviziju i u svim područjima nabave u kojima još nije napravljena izmjena kako bi se provele u što kraćem roku. Navodi da je u tijeku izrada Pravilnika o nabavi koji uzima u obzir najbolju praksu komercijalne nabave i stvarne potrebe za redovnu i investicijsku nabavu. Nadalje, namjerava u narednom periodu izraditi pravilnike o primjeni, korištenju i održavanju predmeta nabave te ustrojiti registar ugovora o nabavi i okvirnih sporazuma. Ističe da Pravilnik želi temeljiti na dobroj praksi koja se stvara, tako da osigurava učinkovite nabave te da bude praktičan instrument za provođenje postupaka nabave.*

VI. OCJENA UČINKOVITOSTI NABAVE

Društvo je odgovorno za učinkovitu nabavu roba, radova i usluga. Od 2011. do konca 2013. Društvo nije donosilo plan nabave te nema pisane naputke za postupanje u postupcima planiranja nabave. Nabave su planirane putem planova ulaganja u dugotrajnu imovinu i investicijsko održavanje i financijskog plana koje utvrđuje Uprava i podnosi ih na odobrenje Nadzornom odboru. Ostvarenje financijskog plana i plana ulaganja se prati i analizira u okviru odjela nadležnih za praćenje pojedinih ugovora te Službe za plan i analizu. Planovima ulaganja u dugotrajnu imovinu i investicijsko održavanje je planirana mjesečna dinamika ulaganja. U procesu nabave, odnosno planiranja ulaganja za 2011. i 2012. su bili utvrđeni prioriteti, dok za 2013. nisu određeni prioriteti. Rizici zbog mogućih poteškoća u procesu nabave, a radi pravodobnog početka i završetka postupka nabave, nisu procijenjeni.

Za 2011. i 2012. Društvo nije bilo donijelo interne akte o provedbi postupaka nabave. Pri nabavi roba, radova i usluga pridržavalo se uobičajene dugogodišnje prakse, ovisno o vrijednosti nabave. Kao najčešći način nabave Društvo je prikupljalo ponude, i to uglavnom od istih ponuditelja. Sastavljalo je analizu ponuda, a kod odabira najpovoljnije ponude je primjenjivalo kriterij najniže cijene. Društvo ne provodi izobrazbu zaposlenika na provedbi postupaka nabave. Za provedbu jednog postupka nabave usluga u 2013. koristilo je usluge vanjskih stručnih suradnika. Robe, radovi i usluge koje se nabavljaju su specificirane, dok za pojedine radove nije utvrđen obujam te za pojedine robe nisu utvrđene količine. Pravilnik o nabavi roba, ugovaranju usluga i ustupanju radova iz 2013. nije primjenjivan, a tijekom 2013. za nabave roba, radova i usluga nisu provedeni postupci nabave. Kontrole nabave koje osiguravaju pravilnost postupaka nabave, odnosno koje osiguravaju nabavu u skladu s uobičajenom praksom Društva nisu ustrojene. Sustavno praćenje i usporedba dobavljača tijekom određenog vremenskog razdoblja, odnosno cijene roba, radova i usluga koje se nabavljaju i pravilnost izvršavanja ugovora nije uspostavljena. Isto tako, sustavno praćenje i analiza ukupnih sredstava utrošenih za nabavu nije uspostavljena u svrhu poboljšanja postupaka nabave, odnosno za određivanje strategije ugovaranja.

Društvo nije donijelo pravilnike o primjeni, korištenju i održavanju nabavljene robe i opreme te obavljanju usluga, osim za službenu, radnu i zaštitnu odjeću i obuću. Kontrole izvršenja ugovora o nabavi, odnosno obavlja li se nabava od odabranog dobavljača u skladu s ugovorenim količinama i cijenama provode odjeli koji su i zaključili ugovore o nabavi, odnosno direktori marina, a zatim Odjel ekonomsko financijskih poslova. Plaćanja dobavljačima se obavljaju u skladu s ugovorom. Društvo ne vodi registar ugovora i okvirnih sporazuma. U ugovorima o nabavi je ugovarana kazna za neizvršenje ugovora u ugovorenom roku i jamstva za dobro izvršenje ugovora. Radi dodatnih kontrola vjerodostojnosti izvedenih podmorskih radova su na zahtjev Uprave bili angažirani ovlašteni sudski vještaci u dvije marine, što ukazuje na nedostatne kontrole.

Državni ured za reviziju ocjenjuje da sustav nabave u Društvu nije bio dovoljno učinkovit. Zbog navedenog se predlaže:

- donijeti pisane procedure za planiranje nabave kojima bi se odredile obveze i odgovornosti pojedinih sudionika u procesu planiranja, tijek kolanja i čuvanja dokumentacije na temelju koje se sastavlja plan nabave, faze i rokovi planiranja te propisati podatke koje trebaju sadržavati iskazi organizacijskih jedinica za nabavom, što bi omogućilo brže, preglednije i jednostavnije objedinjavanje zahtjeva prema vrsti i količini predmeta nabave

- radi ostvarenja ušteda provođenjem sustavnog pristupa u nabavi te razdvajanja dužnosti u poslovnim procesima, objediniti provođenje nabave u okviru jedne službe
- s obzirom na to da su ugovorima o koncesijama preuzete obveze za ulaganja u dugotrajnu imovinu, u suradnji s nadležnim ministarstvom utvrditi opravdanost pojedinih ulaganja zbog dijelom promijenjenih okolnosti u odnosu na preuzete obveze, te utvrditi potrebu daljnjih ulaganja
- uspostaviti GIS bazu podataka za dugotrajnu imovinu za sve marine koja bi bila polazište za planiranje nabave, nabavu dugotrajne imovine planirati realnije na temelju stvarnih potreba, istraživanja tržišta i provedenih analiza te u plan nabave uključiti ulaganja (projekte) koji zadovoljavaju kriterije pripremljenosti za realizaciju u skladu s financijskim mogućnostima Društva
- standardizirati zahtjeve za planiranje nabave i druge dokumentacije koja je služila kao podloga za izradu plana nabave radi bržeg i jednostavnijeg objedinjavanja zahtjeva prema vrsti i količini predmeta nabave
- analizirati troškove nabave prema vrsti i vrijednosti radi provedbe odgovarajućeg postupka nabave i ostvarenja mogućih ušteda, redovito mjeriti vrijednosti postignute za utrošeni novac i efikasnosti postignute u odnosu na postavljene ciljeve te utvrditi prioritete i moguće rizike nabave kao i način upravljanja rizicima
- donijeti plan nabave prije početka poslovne godine, objaviti ga na internetskim stranicama, prema potrebi donijeti izmjene planova, te planom nabave predvidjeti dinamiku nabave i vremensko razdoblje nabave
- donijeti pravilnik o nabavi kojim se detaljno utvrđuju načini i provedba postupaka nabave
- radi profesionalnog usavršavanja zaposlenika na poslovima nabave za svaku godinu donijeti program izobrazbe i usavršavanja
- obavljanje pojedinih usluga povjeriti zaposlenicima Društva prema opisu radnog mjesta, iskustvu i stručnoj osposobljenosti, umjesto ugovaranja s vanjskim suradnicima
- razmotriti mogućnost suradnje s društvima susjednih zemlja koja se bave nautičkom djelatnošću radi primjene najbolje prakse u postupcima nabave
- utvrditi koji je način nabave najpovoljniji za Društvo, odnosno koji omogućava sudjelovanje većeg broja ponuditelja kako bi se postigla najpovoljnija cijena te najniži troškovi
- u dokumentaciji za nadmetanje utvrditi obujam radova, odnosno količine roba radi povećanja mogućnosti postizanja najboljih cijena, razmotriti i utvrditi, osim cijene, i druge kriterije kao što su kvaliteta, tehničke prednosti, troškovi tijekom vijeka trajanja i drugo, te zatražiti uvjete sposobnosti ponuditelja i plaćanja, jamstva i navesti razloge isključenja
- zaključivati ugovore u skladu s ponudama

- radi boljeg upravljanja postupcima nabave te postizanja ciljeva poslovanja uspostaviti učinkovit sustav unutarnjih kontrola i redovito ocjenjivati primjerenost funkcioniranja sustava
- uspostaviti mehanizam ocjenjivanja provedenih nabava i upoznati viši menadžment s rezultatima, na temelju iskustva iz ranijih godina i ocjene odrediti rizike u provođenju postupaka nabave prema predmetima nabave te sustavno pratiti i analizirati troškove prema vrsti, vrijednosti i primijenjenom načinu nabave radi poboljšanja postupaka nabave
- donijeti interne akte o primjeni, korištenju i održavanju predmeta nabave i postupati prema njima
- ustrojiti registar ugovora o nabavi i okvirnih sporazuma
- za vrijednosno značajnije nabave provesti detaljnu analizu planiranih ulaganja i donijeti plan podijeljen na etape kako bi se izbjegli nepotrebni troškovi
- nadzor nad izvođenjem podmorskih radova povjeriti osobi stručnoj za podmorske građevinske radove.

Državni ured za reviziju ocjenjuje da bi provedba preporuka pridonijela boljoj organizaciji i upravljanju postupcima nabave te uspostavljanju učinkovitog sustava kontrola koji prate izvršenje i primjenu ugovora. Očekuje se da će učinci biti ostvareni kroz donošenje boljih poslovnih odluka, veću transparentnost u postupcima nabave, veću razinu javne odgovornosti za gospodarsko i racionalno upravljanje sredstvima, te uštede sredstava pri nabavi roba, radova i usluga, što bi trebalo utjecati na povećanje učinkovitosti sustava nabave.



REPUBLIKA HRVATSKA
DRŽAVNI URED ZA REVIZIJU
Područni ured Split

IZVJEŠĆE
O OBAVLJENOJ REVIZIJI

NABAVA U DRUŠTVU
APARTMANI MEDENA D.D.

Split, lipanj 2014.

S A D R Ź A J

stranica

I.	PREDMET REVIZIJE	2
II.	CILJEVI I PODRUČJA REVIZIJE	3
III.	METODE I POSTUPCI REVIZIJE	4
IV.	NABAVA	4
V.	NALAZ	8
VI.	OCJENA UČINKOVITOSTI NABAVE	10



REPUBLIKA HRVATSKA
DRŽAVNI URED ZA REVIZIJU
Područni ured Split

KLASA: 041-01/14-10/36
URBROJ: 613-19-14-6

Split, 5. lipnja 2014.

IZVJEŠĆE
O OBAVLJENOJ REVIZIJI UČINKOVITOSTI
NABAVE U DRUŠTVU APARTMANI MEDENA D.D.
ZA 2011. - 2013.

Na temelju odredbi članaka 12. i 14. Zakona o Državnom uredu za reviziju (Narodne novine 80/11) obavljena je revizija učinkovitosti nabave u društvu Apartmani Medena d.d., Seget Donji (dalje u tekstu: Društvo) za 2011. - 2013.

Revizija je obavljena na način i prema postupcima utvrđenim okvirom revizijskih standarda Međunarodne organizacije vrhovnih revizijskih institucija (INTOSAI) i Kodeksom profesionalne etike državnih revizora.

Postupci revizije su provedeni od 1. veljače do 5. lipnja 2014.

I. PREDMET REVIZIJE

Društvo nije obveznik primjene Zakona o javnoj nabavi (Narodne novine 90/11, 83/13 i 143/13), jer u obavljanju djelatnosti nema opći značaj i javne ovlasti, prihod stječe na tržištu, ima trgovački značaj, te nije korisnik državnog proračuna.

Osnovna djelatnost Društva je pružanje turističkih usluga u apartmanskom naselju.

Predmet revizije su bile aktivnosti Društva vezane uz provedbu postupaka nabave. Nabava je jedna od osnovnih poslovnih funkcija svakog hotelskog poduzeća, od čijeg rada u velikoj mjeri ovisi njegova poslovna uspješnost.

Društvo je osnovano 1995., nakon izvršene pretvorbe u dioničko društvo i usklađenja s odredbama Zakona o trgovačkim društvima (Narodne novine 111/93, 34/99, 121/99, 52/00, 118/03, 107/07, 146/08, 137/09, 152/11, 111/12 i 68/13). Temeljni kapital je upisan u sudskom registru u iznosu 229.612.800,00 kn i podijeljen je na 765 376 dionica nominalne vrijednosti 300,00 kn. Udjel Republike Hrvatske u temeljnom kapitalu je 527 560 dionica ili 68,9 % (Kapitalni fond d.d., zatvoreni investicijski fond u vlasništvu Hrvatskog zavoda za mirovinsko osiguranje). Društvo raspolaže s 260 apartmana (ukupno 1024 kreveta).

Koncem 2013. u okviru dioničke glavnice Društvo ima akumulirane gubitke u iznosu 57.332.755,00 kn. Kratkoročne obveze koncem 2011. iznosile su 83.799.501,00 kn, u 2012. iznosile su 92.392.233,00 kn, te u 2013. iznosile su 94.214.214,00 kn. Koncem 2013. kratkoročne obveze veće su za 88.526.111,00 kn od kratkotrajne imovine.

Društvo je od 2011. do 2013. bilo nelikvidno, te nije moglo plaćati dospjele kratkoročne obveze koje se odnose na obveze prema Ministarstvu financija Republike Hrvatske nastale od 1996. do 2000. po osnovi danih jamstava za kredite poslovne banke i Hrvatske banke za obnovu i razvitak. Koncem 2013. obveze prema Ministarstvu financija iznosile su 92.895.126,00 kn (glavnica 51.406.664,00 kn i kamate 41.488.462,00 kn). Uprava Društva je sukladno Zakonu o financijskom poslovanju i predstečajnoj nagodbi (Narodne novine 108/12, 144/12, 81/13 i 112/13) predložila Nagodbenom vijeću plan financijskog restrukturiranja koji je usvojen na ročištu vjerovnika u listopadu 2013. Planom financijskog restrukturiranja je predviđeno podmiriti dug prema državi (Ministarstvu financija) zamjenom za zemljište na neizgrađenom dijelu apartmanskog naselja, a ostale obveze prema vjerovnicima u iznosu 617.324,00 kn podmiriti u roku od godine dana od početka važenja dokumenata predstečajne nagodbe. Ročište za zaključenje predstečajne nagodbe pred Trgovačkim sudom u Splitu je zakazano za 15. svibnja 2014.

Vlada Republike Hrvatske je u studenom 2009. donijela Antikorupcijski program za trgovačka društva u većinskom državnom vlasništvu za razdoblje 2010. - 2012., na temelju kojeg je direktor (uprava) u srpnju 2013. donio Akcijski plan za provođenje antikorupcijskih mjera. Akcijskim planom Društvo želi u cijelosti spriječiti moguću korupciju i smanjiti neučinkovitost, s ciljem nesmetanog i optimalnog ostvarivanja ciljeva, te je definirana vizija i misija Društva.

Analizom i procjenom rizika izloženosti korupciji, utvrđena su moguća područja rizika na korupciju, a između ostalog, predviđene su i mjere vezane uz postupke nabave. Na području nabave je predviđeno da, prilikom nabave roba u vrijednosti iznad 6.000.000,00 kn, te radova iznad 12.000.000,00 kn, ponuditelji trebaju potpisati izjavu o integritetu kojom jamče korektnost u postupku, kao i izostanak bilo kakve zabranjene prakse u vezi s postupkom nadmetanja, te izražavaju suglasnost s provedbom revizije cijelog postupka od strane neovisnih stručnjaka i prihvaćanjem odgovornosti i određenih sankcija ukoliko se krše pravila. Planirano je objavljivati informacije na mrežnoj stranici Društva o postupcima nabave te obavijesti o sklopljenim ugovorima.

Misija Društva je ostvarivanje boljih financijskih rezultata povećanjem profitabilnosti, te zadovoljenje različitih potreba gostiju podizanjem kvalitete usluga i poboljšanjem i proširenjem ponude. Vizija je stručnim osobljem, te podizanjem kvalitete usluge, postati prepoznatljiva turistička destinacija, koju će gosti rado odabrati ne samo u sezoni, već u predsezoni i postsezoni.

Ciljevi Društva su ostvarivanje pozitivnih rezultata poslovanja, produženje sezone, povećanje broja gostiju, postizanje bolje iskorištenosti kapaciteta, smanjenje ukupnih troškova poslovanja, povećanje prihoda, uređivanje 180 apartmana, zadržavanje kategorizacije, izgradnja polivalentnog igrališta, stavljanje u funkciju velikog nogometnog igrališta, podizanje razine kvalitete usluga, proširenje ukupne ponude dodatnim sadržajima, kako bi zadovoljili različite potrebe gostiju, dobivanje koncesije pomorskog dobra, koja će omogućiti kvalitetniju ponudu na pomorskom dobru, zadovoljavanje potreba i očekivanja domaćih i inozemnih gostiju i drugih korisnika usluga, kontinuirano educiranje i usavršavanje osoblja, ostvarivanje općeg zadovoljstva zaposlenika, jačajući brigu o njihovim potrebama, interesima i sposobnostima, kako bi zadržali i poboljšali njihovu motiviranost, učvršćivanje ugleda Društva korektnim i profesionalnim odnosima s korisnicima usluga, dobavljačima, medijima i javnošću, poticanje, kreiranje i aktivno sudjelovanje u razvoju lokalne samouprave i šireg okruženja, očuvanje okoliša, te ulaganje u uređenje hortikulture u okviru naselja.

Koncem 2011., 2012. i 2013. Društvo je imalo 66 zaposlenika.

II. CILJEVI I PODRUČJA REVIZIJE

Ciljevi revizije su bili utvrditi:

- postoje li jasne procedure u postupcima nabave od faze planiranja do stavljanja sredstava u uporabu
- jesu li nabavljene robe, radovi i usluge odgovarajuće kvalitete i jesu li nabavljene po najpovoljnijim cijenama
- je li uspostavljen učinkovit sustav kontrola u fazi planiranja i fazi provedbe ugovora
- je li postojala stvarna potreba za provedenu nabavu te
- jesu li nabavom roba, radova i usluga ostvareni ciljevi koji osiguravaju poboljšanje kvalitete, odnosno poboljšanje učinkovitosti Društva.

Revizijom su obuhvaćena sljedeća područja: planiranje nabave, upravljanje postupcima nabave, te praćenje izvršenja i provedbe ugovora za 2011., 2012. i 2013.

III. METODE I POSTUPCI REVIZIJE

Prigodom odabira revizijskog pristupa, a kako bi se pribavili mjerodavni revizijski dokazi i odgovorilo na ciljeve revizije, primijenjene su različite metode i postupci prikupljanja revizijskih dokaza.

U postupku revizije korištene su sljedeće metode prikupljanja dokaza: uvid u propise, stručne publikacije i druge dostupne materijale, uvid u poslovnu dokumentaciju Društva, intervju sa zaposlenicima, izravna zapažanja, te analiza dobivenih podataka.

Okosnicu revizije su činila sljedeća pitanja:

- Je li planiranje nabave dobro organizirano?
- Je li formalno (u pisanom obliku) određen način upravljanja postupcima javne nabave?
- Je li uspostavljen sustav kontrola koje prate izvršenje i primjenu ugovora te jesu li nabavljenim robama, uslugama i radovima ostvareni planirani ciljevi, odnosno poboljšana učinkovitost Društva?

IV. NABAVA

Nabava je jedna od osnovnih poslovnih funkcija svakog hotelskog poduzeća, od čijeg rada u velikoj mjeri ovisi njegova poslovna uspješnost. Cilj poslovanja službe koja se bavi nabavom u društvu koje se bavi turističkom djelatnošću je da na osnovi podataka o fizičkom opsegu pružanja usluga, normativima utroška osnovnih i drugih materijala, zalihama, veličini i kvaliteti priručnog skladišnog prostora i mogućnostima nabave, osigura opskrbu prodajnih mjesta robama i uslugama prema planu, utvrđenoj dinamici i prema optimalno planiranoj količini, a radi održanja kvalitete usluga te smanjenja troškova poslovanja. Pritom je od velike važnosti planiranje nabave roba i usluga.

Organizacijska jedinica koja se bavi nabavom u Društvu sastoji se od Odjela za nabavu, skladišta (skladište hrane, pića, potrošnog materijala, uredskog materijala) i skladišta maloprodaje (trgovina unutar naselja). Utvrđeni zadaci Odjela za nabavu su određivanje načina nabave, provedba postupaka nabave, analiza prikupljenih ponuda, zaključivanje ugovora i naručivanje roba u skladu s potrebama, te kontrola izvršavanja ugovora (cijene, rokovi isporuke). U Odjelu je zaposleno tri zaposlenika.

Planiranje nabave

Planiranje nabave je od velike važnosti za učinkovit sustav nabave. Kod procesa planiranja glavna polazišta su: analiza strukture buduće potražnje, analiza tržišta roba, usluga i kapitala, prijedlog menadžmentu za određenje strateških planova, ciljeva i zadataka, određenje taktičkih i operativnih planova nabave, izrada robnih bilanci po vremenskoj dinamici, kvantiteti i kvaliteti, te izbor najpovoljnijeg dobavljača.

Društvo nema pisane naputke kojima bi bile opisane procedure prigodom planiranja (tko je zadužen za sastavljanje plana nabave, u okviru koje organizacijske jedinice, tko odobrava plan nabave, prati li se i analizira ostvarenje plana, te donose li se izmjene plana nabave).

Planiranje nabave u Društvu je centralizirano. Odjel za nabavu donosi plan nabave (plan potreba za nabavu roba), analizira i prati izvršenje plana. Planovi nabave za 2011., 2012. i 2013. su sastavljeni u funkciji ostvarenja ciljeva plana poslovanja. Proces planiranja započinje zahtjevima voditelja odjela i odluka uprave - direktora Društva. Plan nabave je sastavljen na temelju analize troškova nabave iz prethodnog razdoblja, analize strukture buduće potražnje na turističkom tržištu, te analize tržišta roba, usluga i kapitala. Planom nabave su određeni prioriteti za nabavu, te vremensko razdoblje nabave. Društvo procjenjuje rizike za nabavu, a prema obrazloženju odgovorne osobe rizika za nabavu nema jer se nabava obavlja od dobavljača s kojima Društvo godinama uspješno posluje. Plan nabave je objavljen na web stranicama Društva.

Planom nabave planirana je nabava prehrambenih proizvoda (hrana), alkoholnih i bezalkoholnih pića, sredstva za čišćenje i pranje, uredskog materijala, tehničkog materijala za održavanje (elektromaterijal, bojleri, slavine i slično), osnovnih sredstva, sitnog inventara, tekstilnih proizvoda, radne odjeće, opreme za apartmane, te radova na investicijskom održavanju (uređivanje kupaonica u apartmanima).

Revizijom su obuhvaćene zalihe roba u skladištima iskazane na koncu 2011., 2012. i 2013. Zalihe hrane, pića, potrošnog materijala, tehničke robe u skladištu iskazane su po metodi FIFO (prvi ulaz – prvi izlaz), a zalihe hrane u pomoćnim skladištima iskazane su po prosječnoj cijeni. Koncem 2011. vrijednost iskazanih zaliha iznosila je 107.688,00 kn, u 2012. iznosila je 67.912,00 kn, te je na koncu 2013. iznosila 68.781,00 kn. Koeficijenti obrtaja zaliha (omjer poslovnih prihoda i zaliha) za 2011. iznosio je 115, za 2012. iznosio je 186, te je za 2013. iznosio 176. Utvrđeni koeficijenti ukazuju da Društvo upravlja zalihama na učinkovit način što utječe na smanjenje troškova poslovanja.

Društvo nema pisane procedure o politikama zaliha roba ni optimalnim zalihama roba.

Upravljanje postupcima nabave

Društvo nije donijelo interni akt o provedbi postupaka kojima bi se uredio način upravljanja i odgovornosti u provođenju postupaka nabave.

Zaposlenicima koji su odgovorni za provedbu postupaka nabave pružena je izobrazba na način da je osigurana stručna literatura, te se zaposlenici sami educiraju. U provedbi nabave Društvo nije koristilo usluge vanjskih stručnih suradnika. Pri nabavi roba, radova i usluga predmeti nabave su jasno i detaljno specificirani.

Za nabavu namirnica, uredskog materijala, potrošnog materijala, materijala za održavanje, osnovnih sredstava, sitnog inventara i tekstilnih proizvoda Društvo je raspisivalo javne natječaje, za radove na uređivanju kupaonica i za nabavu namještaja za opremanje prikupljane su ponude po pozivu, dok su usluge opskrbe električnom energijom, te usluge telefona i interneta ustupljene izravnom pogodbom.

Nakon donošenja plana nabave, početkom godine Društvo je na svojim web stranicama i u dnevnom tisku objavljivalo poziv za prikupljanje pisanih ponuda za nabavu određenih roba. Ponude su prikupljane za nabavu prehrambenih proizvoda (kruh, peciva i kolači; meso i suhomesnati proizvodi; riba i riblji proizvodi; mliječni proizvodi; konzervirano, smrznuto i svježe voće i povrće; prehrambeno industrijske prerađevine i drugo), alkoholnih i bezalkoholnih pića, potrošnog materijala (sredstva za pranje i čišćenje, papirna konfekcija i drugo), uredskog materijala (kompjutorski papir, fotokopirni papir, računi, kuverte i drugo), materijala za održavanje (bojleri, vodokotlići, žarulje, prekidači i drugo), osnovnih sredstava, sitnog inventara (čaše, tanjuri, pribor za jelo i dr.), tekstilnih proizvoda (ručnici, stolnjaci) i radne odjeće.

Prema uvjetima iz natječaja, kriteriji za odabir ponuda su cijene, odnos cijena/kvaliteta, uvjeti i rok (beskamatnog) plaćanja, rok isporuke-pravodobnost isporuke, po potrebi interventna dostava roba i dosadašnja suradnja. Stručno povjerenstvo za odabir ponuditelja provodilo je analizu ponuda u skladu s kriterijima za odabir ponuda, te su odabrane najpovoljnije ponude. Na temelju prijedloga povjerenstva, uprava je s odabranim ponuditeljima zaključivala ugovore u skladu s ponudama (godišnji okvirni ugovori za nabavu po važećim cjenicima ponuditelja na dan isporuke).

Proces naručivanja robe obavlja se na način da Odjel za nabavu naručuje robu (na temelju iskazanih potreba od strane voditelja odjela (zahtjevnicom ili telefonski) od odabranih dobavljača, koji robu isporučuju uz odgovarajuću dokumentaciju (račun - otpremnica), u ugovorenom roku (24 sata ili prema dogovoru). Robu zaprima skladište uz popratnu dokumentaciju, te se obavlja knjigovodstvena evidencija zaprimljene robe (zadužuje se skladište, sastavlja skladišna primka). Skladište dostavlja Odjelu za nabavu račun – dostavnicu i skladišnu primku. Odjel za nabavu sustavno obavlja kontrolu količina, cijena i ostalih ugovoreni odredbi, analizira i prati ukupne troškove nabave, te o tome izvještava upravu. Nakon provjere, račun - otpremnica se šalje na protokol, te upravi na ovjeru, nakon čega se račun – otpremnica dostavlja u Odjel za nabavu koji dokumentaciju dostavlja u računovodstveno - financijsku službu Društva.

Za nabavu ostalih roba i usluga Društvo je odabir dobavljača provodilo na temelju prikupljenih ponuda po pozivu ili izravnom pogodbom.

Od 2011. do 2013. Društvo je uložilo u imovinu 2.294.089,00 kn, od čega u građevinske objekte 1.060.820,00 kn (uređivanje kupaonica u apartmanima, nabava aluminijskih prozora), opremu 30.634,00 kn (informatička i uredska oprema, kuhinjska oprema), te poslovni inventar i namještaj u iznosu 1.2012,635,00 kn (namještaj za apartmane, transportno vozilo, klima uređaji, tv uređaji, te druga imovina).

Za izvođenje radova na uređivanju kupaonica u apartmanima od 2010. do 2013. (ukupna ulaganja iznosila su 1.024.002,00 kn) Društvo je prikupljalo tri ponude. Ponude su prikupljane za uređivanje jedne kupaonice u skladu s financijskim mogućnostima. Društvo je svake godine ulagalo u uređivanje (ukupno 35 kupaonica). Odabrani su ponuditelji koji su ponudili najnižu cijenu. Kontrolu radova je obavljala odgovorna osoba iz Odjela za nabavu.

Nabava namještaja od 2010. od 2013. (ukupna ulaganja su iznosila 684.893,00 kn) obavljena je od dobavljača koji je na temelju prikupljenih ponuda izabran u 2004., kada su i započela ulaganja u opremanje apartmana. Prema izjavi direktora Društva, dobavljač namještaja za apartmane je istovremeno bio i kupac (kao turistička agencija koja je dovodila goste u smještajne kapacitete Društva), te je uvjetovao da se dio potraživanja od Društva naplati putem prijeboja za isporučeni namještaj.

Ukupni materijalni troškovi za 2011. iznosili su 3.493.417,00 kn, za 2012. iznosili su 3.710.601,00 kn, te u 2013. iznosili su 3.033.924,00 kn. U strukturi materijalnih troškova vrijednosno najznačajniji su troškovi električne energije koji su od 2011. do 2013. iznosili 2.245.146,00 kn, telefona i interneta 415.899,00 kn, usluge revizije 263.000,00 kn, te održavanja informatičke opreme 243.475,00 kn. Za nabavu navedenih roba i usluga Društvo je odabiralo dobavljače izravnom pogodbom (električna energija, telefon i internet), prikupljanjem ponuda (usluge revizije) i javnim natječajem (usluge održavanja informatičke opreme – ugovor iz 2004.).

Praćenje izvršenja i provedbe ugovora

Revizijskim pregledom su obuhvaćeni vrijednosno najznačajniji ugovori za nabavu: namještaja za apartmane, prehrambenih proizvoda, alkoholnih i bezalkoholnih pića, te radova na uređivanju kupaonica u apartmanima. Utvrđeno je da se nabava roba i usluga obavlja u skladu s ugovorenim odredbama (cijene, količine, kvaliteta, rokovi isporuke).

Sustav kontrole postupaka nabave u Društvu je uspostavljen, a provodi je Odjel za nabavu (organizacijska jedinica koja se bavi nabavom). Odjel za nabavu sustavno prati izvršenje i provedbu ugovora, odnosno obavlja kontrolu količina iz računa s naručenim količinama, kontrolu kvalitete radova, roba i usluga, cijene, rokove dostave i ostalih odredbi iz ugovora.

Društvo nije zaključivalo dodatke ugovorima, jer nije bilo nabave dodatnih ili dopunskih radova, roba i usluga. Ugovorima nije predviđena kazna za dobavljače ukoliko ne izvrše obveze u ugovorenom roku. Uvidom u ispostavljene račune, te obrazloženje odgovorne osobe utvrđeno je da su dobavljači isporučivali robe, odnosno izvodili radove u roku koji je određen zahtjevom odgovorne osobe iz Odjela za nabavu.

Ugovorene cijene odabranih ponuditelja su u skladu s ponudama, te su manje od cijena drugih ponuditelja.

U Odjelu za nabavu se vodi evidencija zaključenih ugovora prema dobavljačima i razdoblju trajanja ugovora.

Društvo je ulaganjem u opremanje apartmana namještajem i uređenjem kupaonica u apartmanima poboljšalo kvalitetu usluge.

V. NALAZ

Revizijom su obuhvaćena sljedeća područja: planiranje nabave, upravljanje postupcima nabave te praćenje izvršenja i provedbe ugovora.

Obavljenom revizijom utvrđeni su propusti koji se odnose na planiranje nabave i upravljanje postupcima nabave.

1. Planiranje nabave

- 1.1. Planiranje nabave u Društvu je centralizirano, a Odjel za nabavu je nositelj izrade plana nabave. Društvo je od 2011. do 2013. donosilo plan nabave koji je sastavljen u funkciji ostvarenja ciljeva plana poslovanja. Proces planiranja započinje odlukom uprave - direktora Društva, te zahtjevima voditelja odjela. Plan nabave je izrađen na temelju analize troškova nabave iz prethodnog razdoblja, analize strukture buduće potražnje na turističkom tržištu, te analize tržišta roba, usluga i kapitala. Društvo nema pisane naputke kojima bi bile opisane procedure prigodom planiranja (tko je zadužen za sastavljanje plana nabave, u okviru koje organizacijske jedinice, tko odobrava plan nabave, prati li se i analizira ostvarenje plana, te donose li se izmjene plana nabave).

Koncem 2013. na zalihi je bilo robe u vrijednosti 68.781,00 kn. Na temelju utvrđenih koeficijenata obrtaja zaliha, utvrđeno je da se zalihama upravlja učinkovito što utječe na smanjenje troškova poslovanja. Društvo nema pisane procedure o politikama zaliha roba ni optimalnim zalihama roba.

Državni ured za reviziju predlaže donijeti pisane procedure za planiranje nabave kojima bi se odredile obveze i odgovornosti pojedinih sudionika u procesu planiranja. Predlaže se donijeti pisane procedure o politikama zaliha roba i o optimalnim zaliham.

- 1.2. *Društvo u cijelosti prihvaća navode iz Nalaza. U očitovanju navodi da je u tijeku izrada pisanih procedura za planiranje i postupke nabave, te za politike zaliha roba i za optimalne zalihe.*

2. Upravljanje postupcima nabave

- 2.1. Prilikom nabave roba, radova i usluga Društvo provodi javni natječaj za prikupljanje ponuda, prikuplja ponude po pozivu i nabavlja robe i usluge izravnom pogodbom. Nabava namještaja za opremanje apartmana i usluga održavanja informatičke opreme obavljena je od dobavljača odabranih 2004. nakon objavljenog javnog natječaja (za održavanje informatičke opreme) i prikupljenih ponuda po pozivu (za namještaj za apartmane).

Društvo nema pisane procedure kojima bi se uredio način upravljanja i odgovornosti u provođenju postupaka nabave.

Državni ured za reviziju predlaže analizirati opravdanost nabave od dobavljača koji su odabrani u prethodnim godinama (u 2004.) i dobavljača odabranih izravnom pogodbom te na temelju analize tržišta postupcima nabave obuhvatiti što više ponuditelja kako bi se postigla što povoljnija cijena.

Nadalje, predlaže donijeti pisane procedure kojima bi se uredio način postupanja i odgovornosti u provođenju postupaka nabave.

2.2. Društvo u cijelosti prihvaća navode iz Nalaza.

VI. OCJENA UČINKOVITOSTI NABAVE

Društvo je odgovorno za učinkovitu nabavu roba, radova i usluga.

Odjel za nabavu donosi plan nabave, analizira i prati izvršenje plana. Direktor Društva odobrava plan nabave. Prijedloge za plan nabave dostavljaju voditelji odjela. Plan nabave je sastavljen u funkciji ostvarivanja ciljeva poslovanja. Društvo procjenjuje rizike nabave i određuje prioritete nabave, te je planom nabave predviđena dinamika nabave i vremensko razdoblje nabave. Na temelju utvrđenih koeficijenata obrtaja zaliha, utvrđeno je da se zalihama upravlja učinkovito, što utječe na smanjenje troškova poslovanja. Društvo nema pisane naputke za postupke planiranja nabave, te naputke o politikama zaliha roba i o optimalnim zalihama.

Pri nabavi roba, radova i usluga Društvo provodi javni natječaj za prikupljanje ponuda, prikuplja ponude po pozivu i nabavlja robe i usluge izravnom pogodbom. Sastavlja detaljnu analizu ponuda, a kod odabira najpovoljnije ponude primjenjuje kriterije najniže cijene, odnos cijene i kvalitete, uvjeta i rokova (beskamatnog) plaćanja, rokova isporuke-pravodobnost isporuke, po potrebi interventna dostava roba i dosadašnje suradnje. Ugovore zaključuje u skladu s ponudama, a rokovi obavljanja radova, dostave robe i pružanja usluga su realno utvrđeni. Kontrole nabave su ustrojene i provodi ih Odjel za nabavu, međutim Društvo nema pisane procedure odnosno akt kojim bi uredilo način upravljanja i odgovornosti u provođenju postupaka nabave. Nabava namještaja i informatičkih usluga se obavlja od dobavljača odabranih 2004.

Odgovorna osoba iz Odjela za nabavu kontrolira izvršenje ugovora o nabavi, a nabava se obavlja od odabranog dobavljača u skladu s ugovorenim količinama i cijenama. Plaćanja dobavljačima se obavljaju u skladu s ugovorom. Vodi se evidencija ugovora. Kontrolu kvalitete izvedenih radova, isporučenih roba i usluga obavljaju odgovorne osobe iz Odjela za nabavu, a nabavljena roba i usluge se koriste za svrhe za koje su nabavljene. Praćenje postupaka nabave je uspostavljeno. Uvidom u ugovore i račune, te obrazloženjem odgovorne osobe utvrđeno je da su dobavljači obavljali isporuku roba i usluga, odnosno izvodili radove u ugovorenom roku, odnosno prema zahtjevu odgovorne osobe iz Odjela za nabavu. U ugovorima o nabavi nije ugovarana kazna za neizvršenje ugovora u ugovorenom roku.

Državni ured za reviziju ocjenjuje da sustav nabave u Društvu nije bio dovoljno učinkovit. Zbog navedenog se predlaže:

- donijeti pisane procedure za planiranje i postupke nabave kojima bi se odredile obveze i odgovornosti pojedinih sudionika u procesu planiranja, provođenja postupaka nabave i kontrole izvršavanja ugovora
- donijeti pisane procedure o politikama zaliha i optimalnim zalihama
- analizirati opravdanost nabave od dobavljača odabranih u prethodnim godinama (u 2004.) i dobavljača odabranih izravnom pogodbom, te na temelju analize tržišta postupcima nabave obuhvatiti što više ponuditelja kako bi se postigla što povoljnija cijena.

Državni ured za reviziju ocjenjuje da bi se provedbom navedenih preporuka poboljšao sustav nabave Društva. Očekuje se da će učinci biti ostvareni kroz donošenje boljih poslovnih odluka, veću transparentnost u postupcima nabave, veću razinu odgovornosti za gospodarsko i racionalno upravljanje sredstvima, te uštede sredstava pri nabavi roba, radova i usluga, što bi trebalo utjecati na povećanje učinkovitosti sustava nabave.



REPUBLIKA HRVATSKA
DRŽAVNI URED ZA REVIZIJU

IZVJEŠĆE
O OBAVLJENOJ REVIZIJI

JAVNA NABAVA U DRUŠTVU AUTOCESTA
RIJEKA-ZAGREB, DRUŠTVO ZA GRAĐENJE I
GOSPODARENJE AUTOCESTOM, D.D.

Zagreb, rujan 2014.

SADRŽAJ

	stranica
I. PREDMET REVIZIJE	2
II. CILJEVI I PODRUČJA REVIZIJE	3
III. METODE I POSTUPCI REVIZIJE	3
IV. JAVNA NABAVA	4
V. NALAZ	10
VI. OCJENA UČINKOVITOSTI JAVNE NABAVE	17



REPUBLIKA HRVATSKA
DRŽAVNI URED ZA REVIZIJU

KLASA:041-01/13-10/4
URBROJ:613-02-05-14-7

Zagreb, 2. rujna 2014.

IZVJEŠĆE
O OBAVLJENOJ REVIZIJI UČINKOVITOSTI
JAVNE NABAVE U DRUŠTVU AUTOCESTA RIJEKA-ZAGREB, DRUŠTVO ZA
GRAĐENJE I GOSPODARENJE AUTOCESTOM, D.D.

Na temelju odredbi članaka 12. i 14. Zakona o Državnom uredu za reviziju (Narodne novine 80/11), obavljena je revizija učinkovitosti javne nabave u društvu Autocesta Rijeka–Zagreb, društvo za građenje i gospodarenje autocestom, d.d. (dalje u tekstu: Društvo) za 2011.-2013.

Revizija je obavljena na način i prema postupcima utvrđenim okvirom revizijskih standarda Međunarodne organizacije vrhovnih revizijskih institucija (INTOSAI) i Kodeksom profesionalne etike državnih revizora.

Postupci revizije su provedeni od 21. listopada 2013. do 2. rujna 2014.

I. PREDMET REVIZIJE

Predmet revizije su bile aktivnosti Društva kod planiranja nabave, provedbe postupaka javne nabave, te sustav kontrola koje prate izvršenje i primjenu ugovora o nabavi roba, radova i usluga.

Vlada Republike Hrvatske je donijela u prosincu 1997. odluku o osnivanju dioničkog društva Autocesta Rijeka–Zagreb, društva za građenje i gospodarenje autocestom. Društvu je dodijeljena koncesija na 28 godina s ciljem građenja, gospodarenja, održavanja autoceste i njenih cestovnih i pratećih objekata. Od 2000. do 2007. između Društva i Vlade Republike Hrvatske su zaključene četiri izmjene i dopune Ugovora o koncesiji, a izmjenama i dopunama iz kolovoza 2007. koncesijsko razdoblje je produženo na 32 godine i jedanaest mjeseci. Prema pregledu koncesijskog područja na autocestu se odnosi 174,5 km, a na Most Krk i pristupne ceste 7,19 km, što je ukupno 181,69 km koncesijskog područja.

Društvo je upisano u sudski registar u veljači 1998., a s radom je započelo sredinom ožujka 1998. Temeljni kapital iznosi 2.152.000.000,00 kn i u cijelosti je u vlasništvu Republike Hrvatske. Društvo obavlja poslove gospodarenja javnim cestama, građenja, projektiranja i nadzora nad građenjem, usluge smještaja, prehrane, točenja pića i napitaka, kupnje i prodaje robe, poslovanje i iznajmljivanje vlastitih nekretnina, upravljanje nekretninama uz naplatu i po ugovoru, te iznajmljivanje strojeva i opreme za građevinarstvo i inženjerstvo. Osnovne odrednice su sigurnost, ekologija, uslužnost i efikasnost, a prema njima se određuju strategije, planovi i ciljevi. Opći ciljevi Društva su kontinuirano podizanje stanja sigurnosti, odnosno veća kvaliteta uslužnih djelatnosti kako bi krajnji korisnik bio što zadovoljniji.

Društvo je u prosincu 2004. dobilo certifikat za sustav upravljanja kvalitetom prema normi ISO 9001:2000 koja osigurava kvalitetu poslovanja osiguranjem donošenja pravilnih odluka na temelju činjenica u svim poslovnim procesima. U ožujku 2007. je dobilo certifikat za sustav upravljanja okolišem prema normi ISO 14000:2004., a početkom rujna 2007. je za potrebe evidentiranja i praćenja poslovnih događaja uvelo poslovno-informacijski sustav SAP koji omogućava učinkovito organiziranje internih poslovnih procesa te predstavlja standardno poslovno rješenje koje pridonosi većoj učinkovitosti u evidenciji i obradi podataka poslovnih procesa. U svibnju 2010. je dobilo certifikat za sustav upravljanja zaštitom zdravlja i sigurnošću prema specifikaciji OHSAS 18001:2007 koji pomaže upravljati rizicima štetnim po zdravlje i sigurnost zaposlenika. U lipnju 2013. je provedena vanjska nadzorna provjera sva tri sustava, te su certifikati ponovno dani za svaki sustav pojedinačno i vrijede do srpnja 2016.

Vlada Republike Hrvatske je donijela Strategiju suzbijanja korupcije koju je Hrvatski Sabor usvojio 19. lipnja 2008. godine. U skladu s navedenom Strategijom Društvo je izradilo i usvojilo akcijski plan za provedbu antikorupcijskog programa za razdoblje 2010.-2012. Društvo je donijelo za 2013. jednogodišnji akcijski plan prema kojem se nastavlja s provedbom antikorupcijske politike i koji sadrži ciljeve, mjere, aktivnosti, rokove i izvršitelje.

Misija je izgraditi autocestu i prateće uslužne objekte, te gospodariti pažnjom dobrog gospodara osiguravajući sigurnu, dobro održavanu i protočnu autocestu. Vizija Društva je pažljiv i odgovoran odnos prema korisnicima, društvenoj zajednici, zaposlenicima i okolišu, a isto tako da prometnica kojom gospodare bude pojam najsigurnije, najkvalitetnije i najljepše ceste u Republici Hrvatskoj i regiji. Misija i vizija su određene u okviru spomenutog antikorupcijskog programa.

Društvo je u listopadu 2013. osnovalo društvo kćer (ARZ–ON d.o.o.) s ograničenom odgovornošću za usluge koje je upisano u sudski registar 14. studenoga 2013. Temeljni kapital društva kćeri iznosi 25.179.500,00 kn (20.000,00 kn uplaćeno u novcu pri osnivanju, te 25.159.500,00 kn unosom pokretnina). Ugovor o pružanju usluga redovnog održavanja autoceste i naplate cestarine između Društva i društva kćeri zaključen je 30. prosinca 2013. s početkom primjene od listopada 2013. Ugovoreno je pružanje usluga redovnog održavanja objekata, usluga održavanja sustava naplate cestarine, video nadzora u štićenom prostoru procesa naplate cestarine, sustava nadzora i kontrole prometa, sustava na autocesti koji su sastavni dio autoceste, te zaključivanje ugovora o radu sa zaposlenicima koji su sporazumno raskinuli ugovore o radu s Društvom.

Tijela Društva su Uprava, Nadzorni odbor i Skupština. Zakonski predstavnik Društva od 29. prosinca 2009. do 1. ožujka 2012. bio je Miro Škratić, od 2. ožujka 2012. do 5. studenog 2013. Željko Denona, te od 6. studenog 2013. Josip Šala. Sjedište Društva je u Zagrebu, Koturaška cesta 43. Društvo je koncem 2011. imalo 733 zaposlenika, koncem 2012. je imalo 762 zaposlenika, a koncem rujna 2013. je imalo 722 zaposlenika.

II. CILJEVI I PODRUČJE REVIZIJE

Ciljevi revizije su bili:

- provjeriti postoje li jasne procedure u postupcima nabave od faze planiranja do stavljanja sredstava u uporabu
- provjeriti jesu li postupci nabave roba, radova i usluga provedeni u skladu s propisima
- ispitati jesu li nabavljene robe, radovi i usluge odgovarajuće kvalitete po najpovoljnijim cijenama
- provjeriti je li uspostavljen učinkovit sustav unutarnjih kontrola radi otklanjanja slabosti i nepravilnosti u postupcima javne nabave
- ispitati je li postojala stvarna potreba za provedenu nabavu te
- utvrditi jesu li nabavom roba, radova i usluga ostvareni ciljevi koji osiguravaju poboljšanje kvalitete te zadovoljenje stvarnih potreba krajnjih korisnika.

Područje revizije je određeno na temelju relativno velikog broja zaključenih ugovora o nabavi, objavljenih napisa u medijima, te interesa javnosti za uspostavljanje učinkovitog sustava javne nabave Društva, koje je u vlasništvu Republike Hrvatske. Revizijom su obuhvaćena sljedeća područja: planiranje nabave, upravljanje postupcima javne nabave, te funkcioniranje sustava kontrola koje prate izvršenje i primjenu ugovora.

III. METODE I POSTUPCI REVIZIJE

U postupku revizije korištene su različite metode prikupljanja dokaza: pregled propisa, interni akti, uvid u poslovnu dokumentaciju, analiza internih uputa, stručnih publikacija i drugih dostupnih materijala, intervjui sa zaposlenicima, izravna zapažanja te analiza i usporedba dobivenih podataka.

Okosnicu revizije su činila sljedeća pitanja:

- Je li planiranje nabave dobro organizirano?
- Je li formalno (u pisanom obliku) određen način upravljanja postupcima javne nabave?

- Je li uspostavljen sustav kontrola koje prate izvršenje i primjenu ugovora, te jesu li nabavljenim robama, uslugama i radovima ostvareni planirani ciljevi, odnosno poboljšana učinkovitost Društva?

IV. JAVNA NABAVA

Planiranje javne nabave

Planiranjem se postavljaju ciljevi sustava javne nabave, te načini i rješenja njihova ostvarenja. Određivanje najpovoljnijeg postupka i načina nabave koji prethode zaključenju ugovora o javnoj nabavi, racionalno i učinkovito gospodarenje sredstvima, osiguranje poštenog tržišnog nadmetanja kroz poštivanje zakonitosti u provođenju javne nabave su ciljevi kvalitetnog planiranja javne nabave. Kvalitetno planiranje nabave osigurava razvoj projekata i unaprjeđenje pružanja usluge korištenja autoceste u cilju podizanja sigurnosti, bolje protočnosti prometa, povećanja prihoda od naplate cestarine te podizanja zadovoljstva korisnika.

Vlada Republike Hrvatske je donijela Strategiju prometnog razvitka Republike Hrvatske kojom su utvrđeni jasni ciljevi budućeg razvitka cestovne infrastrukture s naglaskom na podizanje razine uslužnosti ukupne mreže cesta i na ubrzanju izgradnji i kompletiranju osnovne mreže autocesta. Koncem 2009. je usvojen Program građenja i održavanja javnih cesta za razdoblje od 2009. do 2012., a koncem 2013. za razdoblje od 2013. do 2016. Zakonom o javnim cestama su utvrđeni osnovni organizacijski okviri, financiranje i nositelji gospodarenja cestama. Društvo je u siječnju 2010. donijelo kratkoročne i srednjoročne ciljeve poslovanja za razdoblje 2010.-2012. Nadalje, planovi poslovanja doneseni su za 2011., 2012. i 2013. kao i njihove izmjene.

Priručnik integriranog sustava upravljanja je osnovni dokument integriranog sustava upravljanja i ima obvezatan karakter za sve aktivnosti u poslovanju i primjenjuje se u cijelom Društvu. U okviru Priručnika su opisani sustav upravljanja kvalitetom (ISSO 9001:2000), okolišem (ISSO 14000:2004), sustav upravljanja zaštitom zdravlja i sigurnošću (OHSAS 18001:2007). Sadrži potrebne organizacijske strukture, aktivnosti planiranja, odgovornosti, procedure, procese, te praćenja ostvarenja nabave roba, radova i usluga.

Dokumentacija sustava upravljanja obuhvaća tri razine, od čega dokumentaciju prve razine čine Priručnik integriranog sustava upravljanja i Knjiga procesa, drugu razinu čine postupci, a treću razinu radne upute, obrasci te ostala radna i poslovna dokumentacija. Služba plana i analize kao temelj za izradu Plana poslovanja do 15. listopada tekuće godine dostavlja u organizacijske jedinice obrasce za izradu Prijedloga plana poslovanja za sljedeću godinu, koje na realizaciji plana poslovanja za prvih devet mjeseci tekuće godine izrađuju ciljeve za sljedeću godinu. Obrasci sadrže plan nabave informatičke opreme i osnovnih sredstava, plan investicija, plan zapošljavanja, a financijski pokazatelji (prihodi i rashodi) se upisuju u poslovno informacijski sustav SAP prema uputi (Postupak unosa i obrade planskih podataka: troškovi i prihodi). Služba plana i analize objedinjuje ispunjene obrasce u Prijedlog plana poslovanja, te ga zajedno s voditeljima područja analizira i raspravlja o njemu na kolegijima ili posebno organiziranim sastancima i usuglašen Prijedlog plana poslovanja s komentarima dostavlja Upravi Društva na prihvaćanje kao Plan poslovanja za sljedeću godinu. Uprava Plan poslovanja prihvaća do 5. prosinca, te ga dostavlja Nadzornom odboru na usvajanje koji ga usvaja do 15. prosinca tekuće godine.

Nakon usvajanja Plana poslovanja Služba plana i analize daje nalog organizacijskim jedinicama za izradu godišnjeg operativnog plana poslovanja, na temelju kojeg voditelji područja izrađuju godišnji Plan nabave za svoju organizacijsku jedinicu. Uputa za izradu plana organizacijskih jedinica sadrži račun, naziv i sadržaj računa te mjesto troška. Služba ugovaranja i strukturnih fondova izrađuje jedinstveni godišnji Plan nabave Društva na temelju pojedinačnih planova organizacijskih jedinica. Plan nabave odobrava i usvaja Uprava Društva. Uprava Društva je donijela odluku o usvajanju plana nabave za 2011., 2012. i 2013., te odluke o izmjeni navedenih planova za 2011. i 2012. Nabava je centralizirana na način da organizacijska jedinica objedinjuje planove voditelja područja koji se dostavljaju u Službu ugovaranja i strukturnih fondova. Sastoje se od pet planova i to: plan nabave roba, radova i usluga, plan osnovnih sredstava, plan informatičke opreme, plan investicija Podružnice za redovno i izvanredno održavanje, te plan investicija. Planovi nabave sadrže predmet nabave, planiranu vrijednost bez i s porezom na dodanu vrijednost, mjesto troška, te račun u financijskom planu. Procijenjenu vrijednost utvrđuje voditelj tima zajedno sa stručnom službom koja izrađuje plan projekta. Pojedini planovi sadrže mjesečnu dinamiku provedbe planiranih aktivnosti iskazanih u novčanim jedinicama te količinskim jedinicama. Društvo je ugovaralo kazne izvoditeljima zbog nezavršavanja radova, a kod provođenja postupaka nabave postoje rizici kao što su nepovoljne vremenske prilike i turistička sezona koji utječu na početak i završetak radova.

Zakonom o javnoj nabavi (Narodne novine 90/11) koji je stupio na snagu 1. siječnja 2012. plan nabave nije uvjet za provođenje postupaka, a planirana (osigurana) sredstva više nisu uvjet za početak postupka javne nabave, nego uvjet za zakonito dovršenje postupka (ako u vrijeme donošenja odluke o odabiru, odnosno zaključenja ugovora nema sredstava tada će se poništiti postupak javne nabave). Nadalje, početak postupka javne nabave, odnosno otvoreni, ograničeni i pregovarački postupak javne nabave s prethodnom objavom te natjecateljski dijalog započinju danom slanja poziva za nadmetanje, a pregovarački postupak bez prethodne objave započinje danom slanja poziva na pregovaranje. Obvezni podaci u planu nabave propisani odredbom članka 20. stavka 1. Zakona o javnoj nabavi su predmet nabave, evidencijski broj nabave, procijenjena vrijednost nabave ako je poznata, vrsta postupka, zaključuje li se ugovor o javnoj nabavi ili okvirni sporazum, planirani početak postupka, te planirano trajanje ugovora o javnoj nabavi ili okvirnog sporazuma. Planovi nabave za 2012. i 2013. sadrže navedene podatke i objavljeni su na internetskim stranicama.

Služba plana i analize u okviru Sektora ekonomskih i pravnih poslova izrađuje godišnji Plan poslovanja Društva, strateške planove poslovanja, trogodišnje i petogodišnje planove poslovanja, te izmjene plana poslovanja. Služba ugovaranja i strukturnih fondova je samostalna služba u okviru Uprave Društva koja obavlja poslove ugovaranja i koordinacije projekata, poslove praćenja ugovora i projekata u okviru kojih su ustrojeni i poslovi centralnog skladišta, te poslove osiguranja. Poslove u Službi ugovaranja i strukturnih fondova tijekom 2013. obavljalo je 13 zaposlenika. Računovodstvene politike Društva sadrže politiku zaliha roba u skladu s Međunarodnim računovodstvenim standardom 2.

Ciljevi Društva su održavanje autoceste kojom se osiguravaju korisnici i kvaliteta autoceste u cilju sigurnog odvijanja prometa, naplata cestarine gdje se naplaćuju naknade korisnicima autoceste i investicijski radovi koji obuhvaćaju proces pripreme i proces izvođenja investicijskih radova održavanja. Kako bi se postigli ciljevi poslovanja prati se i analizira plan nabave.

Upravljanje postupcima javne nabave

Proces provođenja postupaka javne nabave u Društvu je reguliran odredbama Zakona o javnoj nabavi, propisima koji uređuju područje javne nabave, te internim aktima Društva. Društvo je 2003. donijelo Pravilnik o nabavi roba, korištenju usluga, zaprimanju i izdavanju roba kojim je utvrđena procedura podnošenja zahtjeva za nabavu roba i korištenje usluga, nabava roba, zaprimanje i izdavanje roba te drugo.

Općim aktom Postupak provedbe nadmetanja za nabavu radova, roba i usluga su određeni postupci i aktivnosti nabave putem javnog nadmetanja s ciljem ujednačavanja postupka nabave u svim organizacijskim jedinicama Društva, te postizanje veće efikasnosti u provedbi nabave. Zahtjeve za nadmetanje zajedno s priložima (troškovnici, nacrti i druge tehničke podloge) voditelji područja dostavljaju Službi ugovaranja i strukturnih fondova, koja nakon provjere i objedinjavanja dokumentacije predlaže Upravi Društva donošenje odluke o pokretanju postupka nabave, s prijedlogom načina nabave. Odlukom o pokretanju postupka nabave imenuju se ovlašteni predstavnici naručitelja za provedbu postupka nabave. Uz navedene poslove, Služba ugovaranja i strukturnih fondova objavljuje sve vrste objava o javnoj nabavi, vodi evidenciju otkupa dokumentacije za nadmetanje, otvara, pregledava i ocjenjuje ponude, izrađuje zapisnike, predlaže i dostavlja odluke o odabiru ili poništenju postupka, postupa u slučaju zaprimljene žalbe i upravnih sporova, izrađuje i dostavlja ugovore o javnoj nabavi, te vodi evidencije postupaka nabave. Postupkom nabave radova, roba i usluga narudžbenicom određen je i prikazan tijek nabave putem narudžbenica za vrijednost nabave do 70.000,00 kn, te narudžbenica-ugovora.

Prema radnoj uputi za izradu dokumentacije za nadmetanje, dokumentacija sadrži opći i tehnički dio. Služba ugovaranja i strukturnih fondova izrađuje opći dio, odnosno upute s ponudbenim podacima i obrascima, predlaže prikladan oblik ugovora, priprema ugovor, odnosno posebne uvjete ako se radi o standardnom obliku ugovora, a sve kontroliraju ovlašteni predstavnici Društva iz organizacijske jedinice zadužene za provedbu postupka javne nabave. Tehnički dio dokumentacije koji sadrži specifikaciju radova, roba ili usluga (tehnički opisi, podaci, uvjeti, zahtjevi i uvjeti za alternativnu ponudu, troškovnici, nacrti) izrađuju organizacijske jedinice. Prema postupku plan i priprema investicijskih radova, Društvo može koristiti usluge vanjskih suradnika kod izrade studija za projekt građenja, a ako je ugovorena izrada studije ovlašteni predstavnici (tim) surađuju na izradi studije, daju potrebne podatke, kontroliraju isporuku izvještaja i rezultata, te podnose Upravi Društva mjesečne izvještaje. Služba ugovaranja i strukturnih fondova vodi kontrolu nabave, odnosno evidenciju o broju žalbenih postupaka koji se vode u Državnoj komisiji za kontrolu postupaka javne nabave, te evidenciju poništenih postupaka javne nabave u kojoj su između ostaloga navedeni razlozi poništenja postupaka.

Društvo vodi Evidenciju ponuditelja/dobavljača o ispunjenju ugovornih obveza, odnosno Registar dobavljača. Služba ugovaranja i strukturnih fondova vodi evidencije o dobavljačima roba i usluga prema odabranim kriterijima na temelju dosadašnjeg poslovanja vezano za rokove isporuke ili izvršenja te broj reklamacija.

Rukovoditelj Službe ugovaranja i strukturnih fondova, menadžer integriranog sustava i stručne osobe koje su vodile evidencije o izvršenju pojedinih ugovora ocjenjuju dobavljače po završetku pružanja usluge i/ili isporuke robe. Pri odabiru najpovoljnijeg ponuditelja, podaci o pojedinom dobavljaču uzimaju se u obzir pri odabiru te se navode i u dokumentaciji za nadmetanje kao jedan od kriterija odabira.

Društvo je od 2011. do siječnja 2014. jednog dobavljača ocijenilo negativnom ocjenom (nabava potrošnog materijala, alata i ostalog sitnog inventara za održavanje), te je raskinulo dva ugovora (nabava rezervnih dijelova za teretna vozila, nabava rezervnih dijelova i usluga godišnjeg održavanja meteoroloških stanica). Izmjenama i dopunama organizacijskog ustroja Društva i sistematizacijom radnih mjesta iz srpnja 2013., u Službi ugovaranja i strukturnih fondova su predviđena radna mjesta za 13 zaposlenika, koliko ih je bilo i zaposleno tijekom 2013. od kojih devet posjeduje važeći certifikat iz područja javne nabave.

Tijekom 2011. provedeni su postupci javne nabave, te je zaključeno 116 ugovora o nabavi roba, usluga i izvođenja radova ukupne vrijednosti 81.416.432,00 kn bez poreza na dodanu vrijednost, tijekom 2012. zaključeno je 114 ugovora ukupne vrijednosti 62.295.088,00 kn bez poreza na dodanu vrijednost, a od siječnja do studenog 2013. zaključeno je 140 ugovora ukupne vrijednosti 214.846.898,00 kn bez poreza na dodanu vrijednost. Na temelju odredbi članka 25. Zakona o javnoj nabavi je određeno da za zaključenje ugovora o javnoj nabavi ili okvirnog sporazuma javni naručitelj slobodno bira između otvorenog i ograničenog postupka javne nabave, a u posebnim slučajevima i okolnostima smije koristiti pregovarački postupak s prethodnom objavom ili bez prethodne objave. Prema pregledu zaključenih ugovora o nabavi za 2011.-2013. Društvo je zaključilo 269 ugovora na temelju otvorenog postupka nabave, 48 ugovora na temelju pregovaračkog postupka bez prethodne objave, osam ugovora na temelju pregovaračkog postupka s prethodnom objavom, te 12 ugovora na temelju provedenih postupaka za nabavu usluga iz dodatka II. B Zakona o javnoj nabavi. Nadalje, na temelju okvirnih sporazuma zaključena su 33 godišnja ugovora. Od ukupno 370 provedenih postupaka, revizijom je obuhvaćeno 99 postupka nabave roba, usluga i izvođenja radova ukupne vrijednosti 292.025.698,00 kn (81,4 %) bez poreza na dodanu vrijednost.

Prema pregledanim postupcima nabave, u svim otvorenim postupcima nabave kriterij odabira ponude je najniža cijena, osim u dva slučaja kada je kriterij ekonomski najpovoljnija ponuda. U zapisnicima o javnom otvaranju ponuda navedene su ponude prema redoslijedu zaprimanja iz upisnika o zaprimanju ponuda. Zapisnici o pregledu i ocjeni ponuda sadrže analitički prikaz ponuda, odnosno detaljnu usporedbu ispunjenih uvjeta od strane ponuditelja traženih u dokumentaciji za nadmetanje, te obrazloženja razloga isključenja pojedinih ponuda. Upravi Društva se predaje zapisnik o pregledu i ocjeni ponuda s prijedlogom odluke o odabiru koja donosi odluku o odabiru najpovoljnije ponude. Društvo je zaključivalo ugovore u skladu s ponudama. Na temelju izabranog uzorka revizijom je utvrđeno da od 56 pregledanih postupaka nabave, kod 13 postupaka je bilo ukupno 23 dopune, odnosno odgovori na pitanja ponuditelja, pojašnjenja, ispravljanja, nadopunjavanja dokumentacije za nadmetanje, te obavijesti o dodatnim informacijama, poništenjima ili ispravcima. Također, utvrđeno je da je u tri slučaja kod poništenog otvorenog postupka nabave, proveden novi pregovarački postupak nabave s ponuditeljem koji je sudjelovao u otvorenom postupku. Nadalje, pregledom i usporedbom ugovorenih radova i cijena utvrđeno je u pojedinim slučajevima da su različite cijene ugovorene za jednaku vrstu radova.

Uprava Društva je osnovala Službu unutarnje revizije u prosincu 2011., a cilj je ispitivanje i ocjenjivanje djelotvornosti, učinkovitosti i pouzdanosti sustava internih kontrola, upravljanja poslovnim rizicima, usklađenosti poslovanja sa zakonima, internim aktima i odlukama Društva, sa svrhom davanja mišljenja i prijedloga za poboljšanje poslovanja. Služba unutarnje revizije nije za 2012. i 2013. planirala reviziju postupaka javne nabave.

Po nalogu Uprave u studenome 2013. unutarnja revizija je utvrdila da je kod opremanja jednog poslovnog objekta nabavljen uredski namještaj bez provedenog postupka javne nabave u vrijednosti 139.350,00 kn bez poreza na dodanu vrijednost.

Društvo nije uspostavilo suradnju s društvima susjednih država koje se bave istom djelatnošću, u svrhu poboljšanja kvalitete nabave i financijskih ušteda.

Praćenje izvršenja i provedbe ugovora

Detaljan prikaz procesa, nadležnosti i odgovornosti za upravljanje, te druge aktivnosti kojima se osigurava njihova kvaliteta navedeni su u Knjizi procesa koja opisuje tri glavna procesa nužna za realizaciju usluge koju pruža Društvo, odnosno investicijsko održavanje, održavanje autoceste te naplata cestarine. Da bi procesi bili dobro vođeni i nadzirani, za svaki glavni proces imenovani su voditelji koji obavljaju koordinaciju i praćenje procesa. Osim navedenih glavnih procesa opisani su i upravljački procesi, procesi upravljanja resursima te procesi mjerenja i analize. Njihova provedba regulirana je putem izrađenih i opisanih postupaka, radnim uputama, obrascima i drugo. Između ostalog izrađeni su i opisani postupak izrade i praćenja realizacije plana poslovanja, kolanje i obrada financijske dokumentacije, postupak upravljanja kompjuterskom i komunikacijskom opremom, postupak primopredaje izvedenih radova, izrada dodatka ugovoru za radove, robe i usluge i drugo.

Društvo je donijelo unutarnje akte, kao što su Pravilnik o zaštiti na radu, Pravilnik o korištenju i održavanju službenih vozila i strojeva, Uputa za likvidiranje ulaznih računa i obradu financijske dokumentacije i drugo. Također, Društvo vodi Registar ugovora o javnoj nabavi i okvirnih sporazuma.

Na temelju postupka Upravljanje kompjuterskom i komunikacijskom opremom opisan je slijed od nabave nove opreme, instalacije do održavanja u punoj funkcionalnosti uz osiguranje pravodobne reakcije na kvarove. Potpisom na radni nalog korisnik opreme potvrđuje da je oprema u funkciji. Odredbama Pravilnika o korištenju i održavanju službenih vozila i strojeva, propisan je način korištenja i održavanja, te dužnosti, prava i odgovornosti zaposlenika koji koriste vozila i koji brinu o vozilima, odnosno odjel mehanizacije. Također je propisano da zaposlenik materijalno odgovara za namjerno ili krajnjom nepažnjom izazvane štete ili smanjenje vrijednosti na službenom vozilu. Većina vozila je opremljena uređajima za satelitsko praćenje (GPS), te ako se utvrdi odstupanje između izdanog putnog naloga i stvarnog puta kretanja vozila protiv zaposlenika koji je upravljao vozilom pokreće se postupak utvrđivanja odgovornosti i naknade štete koja se utvrđuje i obračunava na način da se pomnoži broj neopravdanih kilometara s 3,00 kn uvećano za porez na dodanu vrijednost. Odjel mehanizacije u okviru Sektora održavanja vodi evidenciju vozila i strojeva u šest tehničkih jedinica, odnosno evidenciju obavljenih servisa i popravaka, upućivanje vozila na servis, izmjene guma, zaduženja po vozilu, potrošnju goriva i drugo. Ured Uprave vodi evidencije troška autoosiguranja, kasko osiguranja, tehničkog pregleda i cestarine, goriva, najma vozila, održavanja i drugih troškova vozila u okviru Uprave i sektora Društva. Prikupljeni podaci koriste se u cilju poboljšanja kvalitete održavanja i smanjenja troškova.

Na temelju izabranog uzorka revizijom je utvrđeno da je Društvo provodilo nabavu od izabranih dobavljača, te je u pojedinim slučajevima nabavljalo robu i usluge koje nisu bile ugovorene. Također je utvrđeno da od 99 pregledanih postupaka kod 18 su zaključivani dodaci ugovoru i to uglavnom za produljenje roka dovršetka radova, a plaćanja su u većini slučajeva bila u roku 30 dana.

Društvo je ugovaralo kaznu za izvoditelja, odnosno u posebnim uvjetima ugovora iznos koji izvoditelj treba platiti zbog ne završavanja radova, odnosno ukoliko izvoditelj zakasni svojom krivnjom sa završetkom radova naručitelj na ime ugovorene kazne (penala) zadržava od ugovorene vrijednosti predmeta radova penale od 2 ‰ za svaki dan zakašnjenja, a najviše u visini od 5,0 ‰ od vrijednosti ugovora. Također, izvoditelj je dužan platiti svaku štetu prouzročenu zbog zakašnjenja predaje građevine u uporabu i nema pravo na bonus za raniji završetak radova. Prema propisanim procedurama integriranog sustava upravljanja pri preuzimanju robe ili izvršene usluge, stručna osoba ovisno o vrsti nabave, obavlja ulaznu kontrolu usklađenosti isporučenoga sa zahtjevima te ako je isporučena roba usklađena sa zahtjevima, zaprima se uz zapis. Za usluge se usklađenost sa zahtjevima obavlja potpisom na račun. Ukoliko proizvod ili usluga nisu usklađeni sa zahtjevima, stručna osoba upućuje zapis Službi ugovaranja i strukturnih fondova i menadžeru integriranog sustava. Voditelj područja za čije se potrebe nabava obavlja donosi odluku o dopuni, zamjeni, vraćanju ili prihvaćanju robe ili usluge. Služba ugovaranja i strukturnih fondova o tome obavještava dobavljača ili pružatelja usluga. Kod investicijskih radova provjeravaju se privremene situacije, priprema se provedba tehničkog pregleda te dobivanje uporabne dozvole i izrađuje se dokumentacija za primopredaju između izvoditelja i investitora odnosno okončani obračun koji dodatno provjerava i ovjerava glavni inženjer.

V. NALAZ

Revizijom su obuhvaćena sljedeća područja: planiranje javne nabave, upravljanje postupcima javne nabave te praćenje izvršenja i provedbe ugovora.

Obavljenom revizijom su utvrđene nepravilnosti i propusti koji se odnose na planiranje javne nabave, upravljanje postupcima javne nabave i praćenje izvršenja i provedbe ugovora.

1. Planiranje javne nabave

- 1.1. Plan nabave za 2011. Uprava Društva je usvojila 14. veljače 2011., za 2012. je usvojen 18. siječnja 2012., a za 2013. je usvojen 28. veljače 2013. U lipnju 2011., te u svibnju i prosincu 2012. donesene su izmjene planova nabave u skladu s izmjenama financijskog plana. Društvo za 2013. nije izradilo izmjene plana nabave, ali je Uprava donijela dvije pojedinačne odluke o prenamjeni sredstava. Izmjenama planova nabave u 2011. su smanjena planirana sredstva za 46,9 %, a u 2012. za 27,9 %. Društvo nije sve izmjene plana nabave objavilo na mrežnim stranicama.

Prema izmjenama plana nabave za 2011. je planirana nabava u iznosu 186.767.909,00 kn bez poreza na dodanu vrijednost, ugovori su zaključeni u iznosu 81.416.432,00 kn. Za 2012. je planirana nabava u iznosu 101.228.182,00 kn bez poreza na dodanu vrijednost, ugovori su zaključeni u iznosu 62.595.088,00 kn. Za 2013. je planirana nabava u iznosu 154.816.939,00 kn bez poreza na dodanu vrijednost, a za razdoblje od siječnja do studenog 2013. ugovori su zaključeni u iznosu 214.846.898,00 kn. Planom nabave za 2013. nije planirana usluga isporuke srednjoročnog kredita procijenjene vrijednosti nabave u iznosu 144.375.000,00 kn bez poreza na dodanu vrijednost, te najma vozila procijenjene vrijednosti u iznosu 22.000.000,00 kn, odnosno izmjenom dokumentacije za nadmetanje u iznosu 16.800.000,00 kn. Društvo nema pisane zabilješke u kojima bi bila sadržana obrazloženja odstupanja ostvarenja od plana.

Državni ured za reviziju predlaže izmjene i dopune plana nabave objavljivati na internetskim stranicama Društva. Kod planiranja i sastavljanja plana javne nabave predlaže prethodno ocijeniti opravdanost planiranih nabava. Predlaže sastavljati pisane zabilješke odstupanja ostvarenja od plana.

- 1.2. *Društvo prihvaća nalaz i obrazlaže da izmjene plana nabave za 2013. nisu donijeli uslijed niza strukturnih promjena spajanja postojećih i osnivanja novih organizacijskih jedinica. Navodi da je usluga isporuke srednjoročnog kredita odobrena na sjednici Uprave Društva i Nadzornog odbora. Nadalje, navodi da je postojeći ugovor o najmu vozila isticao te je početkom 2014. bilo potrebno pokrenuti postupak nabave usluga najma osobnih i gospodarskih vozila s obzirom da su neophodna za obavljanje osnovne djelatnosti Društva.*

2. Upravljanje postupcima javne nabave

- 2.1. Društvo je u pravilu zaključivalo ugovore u skladu s dokumentacijom za nadmetanje, a u slučaju nabave stroja za izradu horizontalne signalizacije s priključcima ugovor nije zaključen u skladu s uvjetima koje je naručitelj odredio u dokumentaciji za nadmetanje.

Za nabavu stroja za izradu horizontalne signalizacije s priključcima, procijenjene vrijednosti 1.400.000,00 kn proveden je u prosincu 2011. otvoreni postupak javne nabave koji je poništen u veljači 2012. jer je ponuda bila neprihvatljiva. S istim je ponuditeljem u ožujku 2012. proveden pregovarački postupak javne nabave s prethodnom objavom.

Prema odredbama članka 27. stavak 1. točka 1. Zakona o javnoj nabavi, ugovor o javnoj nabavi robe može se zaključiti u pregovaračkom postupku javne nabave s prethodnom objavom ako su u provedenom otvorenom ili ograničenom postupku javne nabave ili natjecateljskom dijalogu sve dostavljene ponude bile nepravilne ili neprihvatljive, pod uvjetom da se izvorni uvjeti ugovora bitno ne mijenjaju. U dokumentaciji za nadmetanje u otvorenom postupku javne nabave način i uvjeti plaćanja su bili 45 kalendarskih dana od ovjere računa od strane naručitelja, a u pregovaračkom postupku javne nabave s prethodnom objavom 70,0 % ukupno ugovorene cijene deset dana prije isporuke, a 30 dana nakon isporuke preostalih 30,0 %. Promjenom uvjeta plaćanja bitno su promijenjeni uvjeti ugovora, te naručitelj nije ispunio zakonom propisane uvjete za provođenje pregovaračkog postupka javne nabave s prethodnom objavom.

Društvo je u većini slučajeva obavijest o zaključenim ugovorima objavljivalo u roku 48 dana od dana zaključenja ugovora, a u pojedinim slučajevima kasnilo je od 44 do 218 dana. Nadalje, od 56 pregledanih garancija za dobro izvršenje ugovora izvođači su kasnili kod 20 dostavljenih garancija do 54 dana, a na tri dostavljene bjanko zadužnice za ozbiljnost ponude nema potpisa jamca platca. Društvo je u ugovorima za izvođenje radova ugovaralo da se obvezuje izvođaču platiti izvođenje i dovršetak radova i otklanjanje svih nedostataka, odnosno ugovorni ili drugi iznos koji bi mogao postati plativ prema odredbama ugovora u rokovima i na način kako je određeno u ugovoru. Ugovaranje otklanjanja nedostataka od strane naručitelja te plaćanje osim ugovornog ili nekog drugog iznosa izvođaču radova nije u skladu s ponudom izvođača. Obveza otklanjanja svih nedostataka kod izvođenja radova je obveza izvođača, a ne naručitelja, zbog čega je potrebno izmijeniti odredbu u ugovorima za izvođenje radova.

Državni ured za reviziju predlaže provoditi postupke nabave u skladu s odredbama Zakona o javnoj nabavi. Predlaže postupati u skladu s dokumentacijom za nadmetanje te slati obavijesti o zaključenim ugovorima u propisanim rokovima. Također, predlaže izmijeniti odredbu u ugovorima za izvođenje radova u dijelu u kojem se navodi da se naručitelj obvezuje izvođaču platiti i otkloniti sve nedostatke kod izvođenja radova.

- Ugovaranje cijena

Društvo je zaključivalo ugovore u skladu s ponudbenim troškovnicima. Usporedbom ugovorenih radova i cijena utvrđeno je da su za jednake vrste radova u pojedinim troškovnicima određene različite cijene.

Ugovorom o obnovi asfaltne kolničke konstrukcije dionice autoceste Zagreb-Karlovac-Bosiljevo i sanaciji hidroizolacije i kolnika na objektima u stacionaži i vijaduktu Drežnik te ugovorom na sanaciji asfaltne kolničke konstrukcije na kolniku, tunelima i objektima te sanaciji hidroizolacije i kolnika na vijaduktu Zalesina na autocesti Rijeka-Zagreb za strojno glodanje asfalta kolničke konstrukcije debljine sloja glodanja 5 cm, strojno špricanje očišćene i pripremljene glodane asfaltne površine polimeriziranom bitumenskom emulzijom te za proizvodnju, dopremu i ugradnju habajućeg asfaltnog sloja SMA 16, debljine 5 cm ugovorene su različite cijene za jednake vrste radova.

Također, ugovorom na obnovi asfaltne kolničke konstrukcije dionice autoceste Ravna Gora-Delnice-Oštrovica-Orehovica-Rupa i ugovorom na obnovi asfaltne kolničke konstrukcije dionice autoceste Zagreb-Karlovac-Bosiljevo i kolnika hidroizolacije na objektima u stacionaži i vijadukta Drežnik za strojno špricanje očišćene i pripremljene glodane asfaltne površine polimeriziranom bitumenskom emulzijom, premazivanje uzdužnih i poprečnih vertikalnih rubova asfalta visokom polimeriziranom hladnom masom tipa tok plast deklariranom za sljepljivanje asfaltnih spojeva toplo-hladno i za proizvodnju, dopremu i ugradnju habajućeg asfaltnog sloja ugovorene su različite cijene. Nadalje, ugovorom za obnovu asfaltne kolničke konstrukcije dionice autoceste Zagreb-Karlovac-Bosiljevo i ugovorom za sanaciju asfaltnog kolnika dionice autoceste Ravna Gora-Delnice-Oštrovica-Orehovica-Rupa za premazivanje uzdužnih i poprečnih vertikalnih rubova asfalta visokom polimeriziranom hladnom masom tipa tok plast te za proizvodnju, dopremu i ugradnju habajućeg asfaltnog sloja tipa SMA ugovorene su različite cijene.

Državni ured za reviziju predlaže veću pozornost posvetiti sastavljanju troškovnika te ugovarati jednake cijene za jednake radove.

- 2.2. *U vezi nabave stroja za izradu horizontalne signalizacije s priključcima Društvo navodi da je u prethodno provedenom otvorenom postupku javne nabave zaprimljena jedna ponuda koja je u cijelosti odgovarala propisanim tehničkim specifikacijama osim u dijelu načina i uvjeta plaćanja, da je ponuditelj jedini ovlašten zastupnik za ponuđeni stroj te da u prethodno provedenom postupku nabave nije bilo upita vezanih za uvjete i način plaćanja. Slijedom navedenog, a radi žurnosti i nemogućnosti dobivanja većeg broja ponuditelja u ponovljenom postupku odabran je pregovarački postupak javne nabave s prethodnom objavom. Društvo prihvaća nalaz u vezi izmjene odredbe u ugovorima za izvođenje radova i obrazlaže da je ugovoreni iznos specificiran troškovnikom radova u kojem nisu posebno iskazana otklanjanja nedostataka. Odredbama ugovora nije navedeno da Društvo ima obvezu plaćanja uklanjanja nedostataka izvan ugovorenog iznosa, a niti je navedena plaćanja izvršilo.*
- U vezi ugovaranja cijena Društvo navodi da različite jedinične cijene kod različitih izvoditelja i na različitim lokacijama izvođenja radova proizlaze iz disperziranosti koncesijskog područja koje Društvo obuhvaća te da cijena ne može biti ista jer izvoditelji nemaju iste ulazne parametre kojima se utvrđuje jedinična cijena. Nadalje se navodi da jedinična cijena asfaltnog sloja SMA u najvećoj mjeri ovisi o nabavnoj cijeni eruptivnog kamenog materijala, udaljenosti kamenoloma do asfaltne baze te udaljenosti prijevoza asfaltne mase od asfaltne baze do mjesta izvođenja radova. Navodi se kako je Društvo troškovnike za navedene radove podijelilo prema lokaciji izvođenja radova i postupci javne nabave su provedeni odvojeno u skladu s odredbama članka 79. Zakona o javnoj nabavi.*

Podijeljenim troškovnicima se osiguralo većem broju ponuditelja samostalno nuđenje predmetnih radova te niže ugovorene cijene budući da svi zainteresirani gospodarski subjekti nemaju asfaltne baze na udaljenosti maksimalno koliko dopušta ispunjenje temperaturnih uvjeta za proizvodnju i ugradnju vrućih asfaltnih mješavina prema općim tehničkim uvjetima od lokacije izvođenja radova.

3. Praćenje izvršenja i provedbe ugovora

- 3.1. Prema odredbama Zakona o javnoj nabavi naručitelj je obavezan voditi registar ugovora o javnoj nabavi i okvirnih sporazuma te podatke iz registra ažurirati najmanje svakih šest mjeseci. Društvo nije ažuriralo registar svakih šest mjeseci te u većini slučajeva nije objavljivalo konačni datum isporuke robe, pružanja usluge ili izvođenja radova i konačni iznos plaćen na temelju ugovora, što je trebalo u skladu s odredbama Zakona o javnoj nabavi.

Pregledom postupaka nabave goriva (eurodiesel BS), lož ulja, održavanja SAP licenci i SAP sustava, te servisa, popravka i isporuke rezervnih dijelova za vozila na analitičkim evidencijama dobavljača nije vidljivo koliko je naplaćeno po pojedinom ugovoru odnosno računi se ne mogu povezati s ugovorima. Društvo nema ustrojene evidencije putem kojih bi se objedinjeno pratilo i kontroliralo (količinski i vrijednosno) pojedinačno izvršenje ugovora o javnoj nabavi usluga. Društvo vodi evidenciju vozila i strojeva u šest tehničkih jedinica i uredu Uprave. Prikupljeni podaci koriste se u cilju poboljšanja kvalitete održavanja i smanjenja troškova.

Prema evidencijama Društvo je tijekom 2011. koristilo 202 službena vozila i strojeva, tijekom 2012. je koristilo 181 službeno vozilo i strojeve, te od siječnja do konca studenoga 2013. je koristilo 178 službenih vozila i strojeva. Ukupan trošak korištenja službenih vozila i strojeva za 2011. iznosi 7.785.087,00 kn, za 2012. iznosi 9.302.024,00 kn, a od siječnja do konca studenog 2013. iznosi 8.580.439,00 kn. Društvo je u rujnu 2013. objavilo poziv za nadmetanje za najam 38 osobnih i 32 gospodarska vozila. Procijenjena vrijednost je iznosila 22.000.000,00 kn. Prema izmjeni dokumentacije za nadmetanje iz prosinca 2013. procijenjena vrijednost je 16.800.000,00 kn. Odlukom o odabiru iz siječnja 2014. kao najpovoljnija je odabrana ponuda u iznosu 11.484.000,00 kn ili 14.355.000,00 kn s porezom na dodanu vrijednost. Do vremena obavljanja revizije ugovor o najmu nije zaključen. Društvo nije napravilo analizu iskorištenosti postojećih vozila te analizu opravdanosti najma osobnih i gospodarskih vozila.

Revizijskim pregledom ulaznih računa i druge dokumentacije je utvrđeno da Društvo u pojedinim slučajevima nije postupilo u skladu s Uputom za likvidiranje ulaznih računa i obradu financijske dokumentacije. Na likvidacijskim listovima nema potpisa voditelja likvidature, na računima nema broja narudžbe na koju se odnosi, ulazni računi nemaju žig obavezan pri preuzimanju dokumentacije.

Državni ured za reviziju predlaže ažurirati podatke registra ugovora o javnoj nabavi i okvirnih sporazuma na mrežnim stranicama. Također, predlaže ustrojiti evidencije putem kojih bi se pratilo pojedinačno izvršenje ugovora o javnoj nabavi usluga. Predlaže provesti analizu iskorištenosti postojećih vozila i analizu opravdanosti najma osobnih i gospodarskih vozila u Društvu. Predlaže primjenjivati odredbe propisane Uputom za likvidiranje ulaznih računa i obradu financijske dokumentacije.

- Provedba ugovora

Prema propisanim procedurama integriranog sustava upravljanja pri preuzimanju robe/izvršene usluge, stručna osoba obavlja ulaznu kontrolu usklađenosti isporučenoga sa zahtjevima. Kod 13 pregledanih postupaka izvođenja radova u osam se kasnilo od potpisa ugovora do uvođenja u posao od 17 do 115 dana. Društvo je u većini slučajeva plaćalo račune u roku 30 dana, a u pojedinim su plaćeni sa zakašnjenjem do 243 dana. Kod 99 zaključenih ugovora je zaključeno 18 dodataka ugovoru. Dodaci ugovorima zaključivani su u većini slučajeva za produženje roka završetka radova. Dodatkom ugovoru za izvođenje radova na obnovi asfaltne kolničke konstrukcije dionice autoceste te dodatkom ugovoru za izvođenje radova na sanaciji asfaltne kolničke konstrukcije na kolniku, tunelima i objektima produženi su rokovi završetka radova šest mjeseci. Pregledom ugovora sanacije betonskih površina na autocesti Rijeka-Zagreb i zaobilaznici Grada Rijeke je utvrđeno da je ugovoren završetak radova do 15. studenoga 2013. Radovi nisu završeni, a prema obrazloženju Društva dodatak ugovoru je u izradi. Također, pregledom ugovora za izvođenje radova održavanja kolnika–sanacije pukotina na kolniku autoceste Rijeka–Zagreb je utvrđeno da je ugovoren završetak radova do konca prosinca 2011. Izvoditelj radova je u studenome 2011. dostavio zahtjev za produženje roka izvođenja radova do 15. lipnja 2012. zbog vremenskih nepogoda. Radovi nisu završeni i nije zaključen dodatak ugovoru o produženju roka izvođenja radova. Nadalje, ugovor za integraciju opreme na čvoru Novigrad zaključen je 2. srpnja 2013. s rokom izvršenja 30 dana od dana zaključenja ugovora. Prema zapisniku o primopredaji od 4. prosinca 2013. utvrđeno je da su radovi izvedeni u potpunosti prema ugovoru, te je dan završetka radova 1. listopad 2013. Dodatak ugovoru o produženju roka nije zaključen, a ugovor ne sadrži odredbe o ugovornim kaznama u slučaju neopravdanog kašnjenja.

Za odvjetničke usluge ukupne vrijednosti 1.080.000,00 kn bez poreza na dodanu vrijednost zaključena su dva ugovora nakon provedenih postupaka za usluge iz Dodatka II B. Usluge su obavljene za 692.578,00 kn više od ugovorenog iznosa. Društvo je u siječnju i prosincu 2011. zaključilo sporazume za usluge ustupanja radnika nakon provedenih postupaka za usluge iz Dodatka II. B pojedinačne vrijednosti 7.257.806,00 kn bez poreza na dodanu vrijednost. Usluge su obavljene više od ugovorenih za 410.400,00 kn bez poreza na dodanu vrijednost. U ožujku 2013. na temelju pregovaračkog postupka javne nabave bez prethodne objave zaključen je sporazum za usluge ustupanja radnika u iznosu 6.360.000,00 kn bez poreza na dodanu vrijednost. Državni ured za reviziju je mišljenja da je Društvo za nabavu odvjetničkih i usluga pronalaženja i posredovanja u zapošljavanju radnika trebalo provesti Zakonom propisani postupak nabave koji omogućava prikupljanje većeg broja ponuda kako bi se od dostavljenih ponuda mogla odabrati najpovoljnija.

Pregledom postupaka nabave usluga pružanja posebnih meteoroloških informacija na autocesti, te usluga održavanja SAP licenci i SAP sustava koje Društvo koristi stalno i za koje su ranijih godina zaključivani ugovori je utvrđeno da su u određenom razdoblju nabavljane bez provedenih postupaka nabave (primjerice nakon provedenog otvorenog postupka javne nabave u ožujku zaključen je ugovor u svibnju za razdoblje od siječnja do prosinca tekuće godine). Također, usluge praćenja i upravljanja voznim i strojnim parkom u ukupnom iznosu od 114.923,00 kn, nabava loživog ulja u iznosu 166.094,00 kn, te tehnička nadogradnja postojećeg SAP sustava u iznosu 626.875,00 kn su obavljene bez provedenog postupka nabave ili nakon završetka ugovora.

Ugovorom za nabavu magnetnih papirnatih kartica je određeno da će kod isporuka metodom slučajnog uzorka jedan kolut magnetskih kartica iz pošiljke biti poslan Zavodu za ispitivanje kvalitete. Također, prema zaključenom ugovoru za nabavu soli, Društvo je trebalo izvršiti kontrolu ispitivanja kvalitete isporučene soli najmanje jednom na 2 000 t. Magnetne kartice nisu dane na analizu i nije izvršena kontrola ispitivanja kvalitete soli.

Za usluge održavanja SAP sustava i SAP licenci odredbama ugovora je određeno da će usluga biti izvršena u skladu s troškovnikom i tehničkim opisom iz ponude izvršitelja koja čini sastavni dio ugovora, te da će se plaćanje obavljati na temelju računa izvršitelja prema cijenama iz troškovnika ponude. U okviru ponude naveden je opis ponuđene usluge, ali ne i pojedinačna cijena usluga. Na ispostavljenim računima su navedeni rezervni dijelovi korišteni kod servisa i popravka vozila (filter, ventilator, cijev, crijevo i drugo). Za servis, popravak i isporuku rezervnih dijelova za vozila u troškovniku je navedena ukupna cijena po satu rada, servis i popravak vozila, te za rezervne dijelove, a nisu navedene cijene pojedinačnih dijelova.

Služba unutarnje revizije je započela s radom u siječnju 2012. Tijekom 2010. i 2011. u Društvu je bila sistematizirana Služba unutarnjeg nadzora i kontrole koja je imala Odjel unutarnje kontrole i nadzora naplate i Odjel unutarnjeg nadzora i kontrole za tehničke poslove. Služba unutarnje revizije nije obavljala reviziju postupaka javne nabave.

Državni ured za reviziju predlaže pravodobno zaključiti dodatke ugovoru za produljenje rokova te ugovoriti odredbe o ugovornim kaznama. Za više izvršene odvjetničke usluge i usluge ustupanja radnika predlaže provesti Zakonom propisane postupke nabave. Također, za nabavu odvjetničkih i usluga pronalaženja i posredovanja u zapošljavanju radnika provesti Zakonom propisani postupak nabave koji omogućava sudjelovanje većeg broja ponuditelja u postupku nabave. Nadalje, predlaže pravodobno pokretati postupke nabave kako bi se usluge nabavljale nakon Zakonom provedenog postupka javne nabave. Predlaže povremeno obaviti dodatne provjere je li zaprimljena roba jednake kvalitete kao i uzorak na temelju kojeg je odabran dobavljač. Predlaže troškovnik koji se prilaže ponudi razraditi po cijenama pojedinih usluga, artikala ili dijelova koji se nabavljaju radi kontrole i usporedivosti ugovorenih i stvarno izvedenih usluga ili nabavljenih roba. Predlaže unutarnjom revizijom obaviti kontrole postupaka javne nabave.

- 3.2. *U vezi evidencija za pojedinačno praćenje izvršenja ugovora o javnoj nabavi usluga Društvo prihvaća nalaz i navodi da do 2014. nije postojala računovodstvena niti bilo koja druga evidencija praćenja izvršenja ugovora o javnoj nabavi usluga te da su ustrojili evidencije s retroaktivnom primjenom od 1. siječnja 2014. Nadalje se navodi da je računovodstveno praćenje ugovora o javnoj nabavi usluga osigurano kroz realizaciju narudžbenica u poslovno-informacijskom sustavu SAP, a za ugovore za koje nisu izdavane narudžbenice usluga je obračunana na temelju ugovora, a u SAP sustavu je kreirana narudžbenica na ukupnu ugovorenu vrijednost, kako bi se omogućilo praćenje realizacije, kroz pružene i obračunane usluge, na temelju zaključenog ugovora i ispostavljene narudžbenice dobavljaču.*
- U vezi opravdanosti najma osobnih i gospodarskih vozila Društvo se obvezuje u narednom razdoblju provesti analizu isplativosti najma gospodarskih i osobnih vozila.*

Navodi da je razlog pokretanja postupka javne nabave da Društvo osam godina koristi uslugu najma osobnih i gospodarskih vozila a u vlasništvu je manji broj vozila koja su starije godine proizvodnje i velikog broja kilometara te su i troškovi održavanja veliki. Nadalje se navodi da je postojeći ugovor o najmu osobnih i gospodarskih vozila isticao i bilo je potrebno osigurati nova vozila. Vrijednost nabave je smanjena u odnosu na prethodne godine u skladu s provedenim strukturnim promjenama Društva i obuhvaća uslugu najma, ali i ukupnih troškova održavanja i osiguranja vozila na četiri godine.

Društvo prihvaća nalaz u vezi postupanja po Uputi za likvidiranje ulaznih računa i obradu financijske dokumentacije. Navodi se da je tijekom srpnja 2014. obavljen vanjski nadzor integriranog sustava upravljanja kvalitetom, te su revidirani svi postupci, procedure i dokumentacija sustava upravljanja kvalitetom u dijelu računovodstva i financija, pa i navedena Uputa. Nadalje se navodi da su promjenom organizacijskog ustroja Društva izdvajanjem poslova naplate cestarine i održavanja autoceste koncem 2013. proizašli zahtjevi za promjenom dokumentacije sustava, čime će se poboljšati i jasno definirati obveze sudionika ovjere i likvidiranja računa i druge financijske dokumentacije. Radnom uputom su opisane procedure i točno definirane obveze sudionika u popunjavanju likvidacijskog lista. Navodi se da je preporuka implementirana u radne procedure i postupke prilikom izrade nove Upute o likvidiranju ulaznih računa i obradi financijske dokumentacije koja je u primjeni od 11. srpnja 2014.

Društvo navodi da je Izvješće o obavljenoj reviziji javne nabave obuhvatilo učinkovitost javne nabave za razdoblje 2011.-2013., te je na temelju nalaza proizašlo niz preporuka za koje se obvezuju da će poduzeti potrebne mjere za uklanjanje utvrđenih nepravilnosti, te u skladu s preporukama bez odlaganja implementirati smjernice u poslovne procese.

VI. OCJENA UČINKOVITOSTI JAVNE NABAVE

Društvo je odgovorno za učinkovitu javnu nabavu te za provođenje postupaka javne nabave u skladu sa zakonima i drugim propisima koji reguliraju postupke javne nabave.

Služba ugovaranja i strukturnih fondova izrađuje jedinstveni godišnji plan nabave na temelju pojedinačnih planova organizacijskih jedinica. Uprava Društva je donijela odluke o usvajanju planova nabave, te odluke o izmjeni navedenih planova za 2011. i 2012. Planovi nabave sadrže zakonom propisane obvezne podatke i objavljeni su na internetskim stranicama. Nabava je centralizirana, a procijenjenu vrijednost utvrđuje voditelj tima zajedno sa stručnom službom koja izrađuje plan projekta. Zahtjeve za nadmetanje zajedno s priložima voditelji područja dostavljaju Službi ugovaranja i strukturnih fondova, koja nakon provjere i objedinjavanja dokumentacije predlaže Upravi Društva donošenje odluke o pokretanju postupka nabave s prijedlogom načina nabave. Kod zaključenja ugovora o ustupanju radova postoje rizici za neizvršavanje radova u roku zbog kojih je Društvo ugovaralo kazne izvoditeljima. Društvo nije redovito objavljivalo izmjene plana nabave na mrežnim stranicama, nije pokrenulo sve planirane postupke nabave, te nema pisana obrazloženja odstupanja ostvarenja od plana.

Društvo provodi izobrazbu zaposlenika za provedbu postupaka javne nabave, a devet ima važeći certifikat u području javne nabave. Služba ugovaranja i strukturnih fondova vodi kontrolu nabave, odnosno evidenciju o broju žalbenih i poništenih postupaka, te Registar dobavljača, odnosno ocjenjuje dobavljače po završetku pružanja usluge i/ili isporuke robe. Društvo u pravilu primjenjuje otvoreni postupak javne nabave, a kod odabira najpovoljnije ponude primjenjuje kriterij najniže cijene. Ugovori su u pravilu zaključivani u skladu s dokumentacijom za nadmetanje, osim u slučaju nabave stroja za izradu horizontalne signalizacije s priključcima. Društvo je u pojedinim slučajevima kasnilo s objavljivanjem obavijesti o zaključenim ugovorima od 44 do 218 dana, a garancije za dobro izvršenje ugovora kasnile su do 54 dana. U pojedinim slučajevima ugovorene su različite cijene za jednaku vrstu radova.

Prema propisanim procedurama integriranog sustava upravljanja pri preuzimanju robe ili izvršene usluge, stručna osoba obavlja ulaznu kontrolu usklađenosti isporučenoga sa zahtjevima. Kod investicijskih radova provjeravaju se privremene situacije, priprema se provedba tehničkog pregleda te dobivanje uporabne dozvole i izrađuje se dokumentacija za primopredaju između izvoditelja i investitora odnosno okončani obračun koji dodatno provjerava i ovjerava glavni inženjer. Na temelju izabranog uzorka je utvrđeno da se nabava provodila od izabranih dobavljača, a plaćanja su u pravilu bila u roku 30 dana. Društvo vodi Registar ugovora o javnoj nabavi i okvirnih sporazuma, ali nije ga ažuriralo i popunjavalo na mrežnim stranicama na propisan način. Društvo nema evidencije putem kojih bi se pratilo pojedinačno izvršenje ugovora o javnoj nabavi usluga, te nema analizu iskorištenosti postojećih vozila i analizu opravdanosti najma osobnih i gospodarskih vozila. U pojedinim slučajevima nije postupilo u skladu s Uputom za likvidiranje ulaznih računa i obradu financijske dokumentacije. Kazne za neizvršenje radova u roku su u pravilu ugovarane, osim u jednom slučaju. Dodaci ugovoru zaključivani su u pravilu za produljenje roka dovršetka radova, ali u pojedinim slučajevima nisu pravodobno zaključeni. Također, u pojedinim slučajevima izvršavane su usluge više od ugovorenih i izvođeni su radovi koji nisu ugovoreni, zaprimljena roba nije dana na analizu prema odredbama ugovora, a troškovnici nisu razrađeni po cijenama pojedinih usluga, artikala ili dijelova koji se nabavljaju. Služba unutarnje revizije nije obavljala reviziju postupaka javne nabave.

Državni ured za reviziju ocjenjuje da sustav javne nabave u Društvu nije bio dovoljno učinkovit. Zbog navedenog se predlaže:

- objavljivati izmjene i dopune plana nabave na mrežnim stranicama, ocijeniti opravdanost planiranih nabava, sastavljati pisana obrazloženja odstupanja ostvarenja od plana
- provoditi postupke nabave u skladu s odredbama Zakona o javnoj nabavi
- postupati u skladu s dokumentacijom za nadmetanje te slati obavijesti o zaključenim ugovorima u propisanim rokovima
- posvetiti veću pozornost sastavljanju troškovnika, a kod pregledavanja cijena stavaka troškovnika i odabira ponude voditi računa da za jednake radove ugovaraju jednake cijene
- ažurirati podatke u registru ugovora o javnoj nabavi i okvirnih sporazuma na mrežnim stranicama
- ustrojiti evidencije za pojedinačno praćenje izvršenja ugovora o javnoj nabavi usluga
- provesti analizu iskorištenosti postojećih vozila i analizu opravdanosti najma osobnih i gospodarskih vozila
- primjenjivati odredbe propisane Uputom za likvidiranje ulaznih računa i obradu financijske dokumentacije
- pravodobno zaključiti dodatke ugovoru za produljenje rokova te ugovoriti odredbe o ugovornim kaznama
- za više izvršene usluge provesti Zakonom propisane postupke nabave i omogućiti sudjelovanje većeg broja ponuditelja u postupcima nabave
- pokretati pravodobno postupke nabave kako bi se usluge obavljale na temelju ugovora
- obaviti povremeno dodatne provjere je li zaprimljena roba jednake kvalitete kao i uzorak na temelju kojeg je odabran dobavljač
- razraditi troškovnik koji se prilaže ponudi po cijenama pojedinih usluga, artikala ili dijelova koji se nabavljaju
- unutarnjom revizijom obaviti kontrolu postupaka javne nabave.

Državni ured za reviziju ocjenjuje da bi se provedbom navedenih preporuka povećala usklađenost poslovanja sa zakonima i drugim propisima te poboljšao sustav javne nabave Društva. Očekuje se da će učinci biti ostvareni kroz donošenje boljih poslovnih odluka, veću transparentnost u postupcima nabave, veću razinu javne odgovornosti za gospodarsko i racionalno upravljanje sredstvima, te uštede sredstava pri nabavi roba, radova i usluga, što bi trebalo utjecati na povećanje učinkovitosti sustava javne nabave.



REPUBLIKA HRVATSKA
DRŽAVNI URED ZA REVIZIJU
Područni ured Osijek

IZVJEŠĆE
O OBAVLJENOJ REVIZIJI

JAVNA NABAVA U DRUŠTVU
HEP-PLIN D.O.O.

Osijek, svibanj 2014.

S A D R Ź A J

stranica

I.	PREDMET REVIZIJE	2
II.	CILJEVI I PODRUČJA REVIZIJE	3
III.	METODE I POSTUPCI REVIZIJE	3
IV.	JAVNA NABAVA	4
V.	NALAZ	10
VI.	OCJENA UČINKOVITOSTI JAVNE NABAVE	14



REPUBLIKA HRVATSKA
DRŽAVNI URED ZA REVIZIJU
Područni ured Osijek

KLASA: 041-01/13-10/7
URBROJ: 613-16-14-6

Osijek, 16. svibnja 2014.

IZVJEŠĆE
O OBAVLJENOJ REVIZIJI UČINKOVITOSTI
JAVNE NABAVE U DRUŠTVU HEP-PLIN D.O.O., OSIJEK
ZA 2011. – 2013.

Na temelju odredbi članaka 12. i 14. Zakona o Državnom uredu za reviziju (Narodne novine 80/11), obavljena je revizija učinkovitosti javne nabave u društvu HEP-PLIN D.O.O., Osijek (dalje u tekstu: Društvo) za 2011. – 2013.

Revizija je obavljena na način i prema postupcima utvrđenim okvirom revizijskih standarda Međunarodne organizacije vrhovnih revizijskih institucija (INTOSAI) i Kodeksom profesionalne etike državnih revizora.

Postupci revizije provedeni su od 25. studenoga 2013. do 16. svibnja 2014.

I. PREDMET REVIZIJE

Društvo je obveznik primjene Zakona o javnoj nabavi (Narodne novine 90/11, 83/13 i 143/13) te Pravilnika o popisu obveznika primjene Zakona o javnoj nabavi (Narodne novine 19/12).

Predmet revizije su bile aktivnosti Društva vezane uz provedbu postupaka javne nabave. Javna nabava predstavlja značajan dio gospodarstva, a unapređenje sustava javne nabave ima izravan utjecaj na ekonomičnost, efikasnost i zakonitost odvijanja postupaka javne nabave.

Odredbama Zakona o tržištu plina (Narodne novine 28/13), je određeno da Društvo obavlja sigurnu i pouzdanu proizvodnju, transport, skladištenje, upravljanje terminalom za ukapljeni prirodni plin, distribuciju i opskrbu plinom te za organiziranje tržišta plina kao dijela plinskog tržišta Europske unije. Distribucijsku i opskrbnu djelatnost Društvo obavlja na području Osječko-baranjske županije, Požeško-slavonske i Virovitičko-podravske županije u 46 lokalnih jedinica samouprave. U te tri županije distribucijsko i opskrbno područje naseljenih mjesta prostire se na 296 km², u 230 naselja, gdje ima 116 907 kućanstava, a plinom se opskrbljuje 67 815 kupaca kućanstava ili 58,0 % i 5 391 kupaca poduzetnika ili ukupno 73 206 kupaca. Prema veličini distribucijskog područja, dužini distribucijske plinovodne mreže, broju kupaca plina i prodaji plina, Društvo je drugi najveći distributer u Republici Hrvatskoj.

U prosincu 2009. sastavljen je akcijski plan za provedbu Antikorupcijskog programa za trgovačka društva u većinskom državnom vlasništvu, koji je donijela Vlada Republike Hrvatske u studenome 2009. Između ostalog Antikorupcijskim programom su predviđene mjere vezane uz postupke javne nabave. U skladu s mjerama predviđenim spomenutim Antikorupcijskim programom na mrežnoj stranici Hrvatske elektroprivrede d.d. (dalje u tekstu: HEP d.d.) su objavljeni ciljevi, mjere, aktivnosti, ciljne skupine, rokovi i izvršitelji plana kao i podaci vezani uz provedbu postupaka javne nabave.

Društvo je osnovano 2001. nakon restrukturiranja i statusnog razdvajanja svih energetske i drugih djelatnosti Hrvatske elektroprivrede d.d. Upisano je u sudski registar Trgovačkog suda u Osijeku u lipnju 2001. Jedini osnivač je HEP d.d. Temeljni kapital iznosi 20.000,00 kn. Društvo je započelo s poslovanjem 1. srpnja 2002., a obavlja djelatnost usluga distribucije plina i opskrbe plinom. Usluge distribucije plina obuhvaćaju vođenje pogona, održavanje, razvoj i izgradnju distribucijske mreže i postrojenja, a usluge opskrbe kupaca plinom obuhvaćaju obradu obračunskih elemenata, obračun potrošnje plina, ispostavu računa i naplatu obračunanog plina za svako mjerno mjesto. Za obavljanje predmeta poslovanja, HEP d.d. kao osnivač, ugovorom o najmu, dao je Društvu na korištenje imovinu pravnog prethodnika Pogona distribucije plina DP Elektroslavonije Osijek. Između HEP-a d.d. kao osnivača i vladajućeg (matičnog) društva te Društva zaključen je ugovor o međusobnim odnosima za djelatnost distribucije plina kojim su utvrđeni međusobni odnosi radi ostvarivanja zajedničkih ciljeva u organizaciji i obavljanju poslova u vezi s distribucijom i opskrbom kupaca plinom. Utvrđivanje međusobnih odnosa obuhvaća uređivanje gospodarskih odnosa u poslovanju (odnosi u opskrbi kupaca, financijsko poslovanje, informacijski i telekomunikacijski sustav, razvoj i izgradnja te nabava roba, radova i usluga), preuzimanje rizika poslovanja i poslove koje obavlja HEP d.d. Koncem 2011.

Prema navedenom ugovoru, HEP d.d. za potrebe Društva nabavlja standardnu informatičku telekomunikacijsku opremu i usluge, transportna sredstva, uveznu robu i usluge, usluge osiguranja imovine i osoba te zajedničke strateške robe, opremu, radove i usluge po odluci uprave HEP d.d., vodeći računa o cijeni, standardizaciji, potrebnoj kvaliteti i karakteristikama, dinamici dobave i raspoloživim kapacitetima skladištenja i kapacitetima dopreme s ciljem osiguravanja uvjeta rada djelatnosti distribucije i opskrbe plinom. Također, za potrebe društva HEP d.d. osigurava kvalitetne i raspoložive aplikativne potpore za potrebe poslovnih procesa, vodi evidencije ugovora te iz područja interne revizije i kontrole obavlja unutarnji nadzor poslovanja Društva, provodi reviziju poslovanja, izvještava o provedenim revizijama i kontrolama, utvrđuje i izvještava o djelotvornosti sustava internih kontrola i drugo.

Misija Društva je sigurna i kvalitetna opskrba kupaca plinom, uz visok stupanj društvene odgovornosti, a vizija je postati hrvatski lider, s rastućim udjelom na regionalnom tržištu opskrbe plinom, koji pruža uslugu utemeljenu na načelima energetske učinkovitosti i održivog poslovanja. Temeljne vrijednosti za Društvo su kompetentnost i inovativnost, kvaliteta i poslovna izvrsnost, poštenje i odgovornost prema okolišu.

U skladu s odredbama članka 13. Zakona o javnoj nabavi, Društvo je na mrežnim stranicama HEP d.d. objavilo gospodarske subjekte s kojima ne smije zaključivati ugovore zbog sprečavanja sukoba interesa. Koncem 2011. Društvo je imalo 136 zaposlenika, a 2012. i 2013. je imalo 134 zaposlenika.

II. CILJEVI I PODRUČJA REVIZIJE

Ciljevi revizije su bili utvrditi:

- postoje li jasne procedure u postupcima nabave od faze planiranja do stavljanja sredstava u uporabu
- jesu li nabavljene robe, radovi i usluge odgovarajuće kvalitete i jesu li nabavljene po najpovoljnijim cijenama
- je li uspostavljen učinkovit sustav unutarnjih kontrola radi otklanjanja slabosti i nepravilnosti u postupcima javne nabave
- je li postojala stvarna potreba za provedenu nabavu te
- jesu li nabavom roba, radova i usluga ostvareni ciljevi koji osiguravaju poboljšanje kvalitete, odnosno poboljšanje učinkovitosti Društva te zadovoljenje stvarnih potreba krajnjih korisnika.

Područje revizije je određeno na temelju visine ostvarenih prihoda i rashoda, vrijednosti imovine, ocjeni rizika, te interesa javnosti za uspostavljanje ekonomične i djelotvorne javne nabave u Društvu, koje je u potpunom vlasništvu Republike Hrvatske. Revizijom su obuhvaćena sljedeća područja: planiranje javne nabave, upravljanje postupcima javne nabave i praćenje izvršenja i provedbe ugovora za 2011., 2012. i 2013.

III. METODE I POSTUPCI REVIZIJE

Prigodom odabira revizijskog pristupa, a kako bi se pribavili mjerodavni revizijski dokazi i odgovorilo na ciljeve revizije primijenjene su različite metode i postupci prikupljanja revizijskih dokaza.

U postupku revizije korištene su sljedeće metode prikupljanja dokaza: uvid u propise, stručne publikacije i druge dostupne materijale, intervjui sa zaposlenicima Društva, uvid i provjera dokumentacije Društva, izravna zapažanja te analiza dobivenih podataka.

Okosnicu revizije su činila sljedeća pitanja:

- Je li planiranje nabave dobro organizirano?
- Je li formalno (u pisanom obliku) određen način upravljanja postupcima javne nabave?
- Je li uspostavljen sustav kontrola koje prate izvršenje i primjenu ugovora te jesu li nabavljenim robama, uslugama i radovima ostvareni planirani ciljevi, odnosno poboljšana učinkovitost Društva?

IV. JAVNA NABAVA

Planiranje javne nabave

Planiranje javne nabave je proces kojim se postavljaju ciljevi javne nabave te načini njihova ostvarenja. Glavni ciljevi kvalitetnog organiziranja i planiranja javne nabave su sustavno pronalaženje najpovoljnijeg postupka i načina nabave kako bi se naručiteljima osiguralo ono što im je potrebno, kada im je potrebno i uz najbolju vrijednost za uloženi novac te osigurala točnost i zakonitost u provođenju politike, postupaka i načina nabave. Planiranje počinje identificiranjem potreba, a nastavlja se sve dok robe, usluge ili radovi ne budu isporučeni ili izvršeni na zadovoljavajući način.

Prema odredbama članka 20. Zakona o javnoj nabavi naručitelj donosi plan nabave za proračunsku ili poslovnu godinu koji sadrži najmanje sljedeće podatke: predmet nabave, evidencijski broj nabave, procijenjenu vrijednost nabave ako je poznata, vrsta postupka javne nabave, uključujući i postupak sklapanja ugovora o javnim uslugama iz Dodatka II. B Zakona o javnoj nabavi, sklapa li se ugovor o javnoj nabavi ili okvirni sporazum, planirani početak postupka i planirano trajanje ugovora o javnoj nabavi ili okvirnog sporazuma. Za predmete nabave čija je procijenjena vrijednost jednaka ili veća od 20.000,00 kn, a manja od 70.000,00 kn odnosno 200.000,00 kn za robu i usluge te 500.000,00 kn za radove, u plan nabave unose se podaci o predmetu nabave i procijenjenoj vrijednosti nabave. Ako je potrebno, naručitelj može izmijeniti ili dopuniti plan nabave, a sve izmjene i dopune moraju biti vidljivo označene u odnosu na osnovni plan.

Naputke za postupanje u postupcima javne nabave kojima bi bile opisane procedure, te propisane obveze korisnika i organizacijskih jedinica prigodom planiranja Društvo nema u pisanom obliku.

Planiranje nabave započinje na temelju odluke direktora o početku planiranja u rujnu tekuće godine za sljedeću godinu istodobno s izradom financijskog plana. Odjel za nabavu izrađuje godišnji plan nabave, prati ostvarenja plana te donosi izmjene plana nabave. Plan i izmjene plana nabave odobrava direktor. Rukovoditelj Odjela za nabavu povremeno uspoređuje plan nabave, provedene postupke javne nabave i zaključene ugovore, te na taj način prati i analizira ostvarenje plana nabave, kako bi se na vrijeme donijele izmjene i dopune plana nabave. Plan nabave dostavlja se organizacijskim jedinicama koje tijekom godine sastavljaju i podnose zahtjeve Odjelu za nabavu za pokretanje postupaka javne nabave.

Direktori sektora i rukovoditelji odjela ispituju opravdanost nabave prema vrsti, količini roba, radova i usluga uvažavajući stvarne potrebe te izrađuju plan potreba za predmetima nabave te ih dostavljaju Odjelu za nabavu koji ih objedinjuje i izrađuje plan nabave za cijelo Društvo. Nema pisanih dokaza o zahtjevima sektora i odjela kao podloge za izradu plana nabave niti dokumentacije o provedenim istraživanjima tržišta.

Planovi nabave za 2011., 2012. i 2013. su doneseni u roku 60 dana od dana donošenja financijskog plana i sastavljeni su u funkciji ostvarenja ciljeva poslovanja. Za 2011. planirana je nabava u vrijednosti 27.407.000,00 kn bez poreza na dodanu vrijednost, za 2012. u vrijednosti 12.064.000,00 kn te za 2013. u vrijednosti 19.979.000,00 kn bez poreza na dodanu vrijednost.

Planovi nabave za 2011., 2012. i 2013. sadrže sve elemente propisane odredbama Zakona o javnoj nabavi osim podataka o predmetu nabave i procijenjenoj vrijednosti nabave za predmete nabave čija je procijenjena vrijednost jednaka ili veća od 20.000,00 kn, a manja od 70.000,00 kn. Zakonom o izmjenama i dopunama Zakona o javnoj nabavi (Narodne novine 143/13), koji je stupio na snagu 10. prosinca 2013., povećana je procijenjena vrijednost nabave do koje se ovaj Zakon ne primjenjuje. Tako se navedeni Zakon ne primjenjuje za nabavu roba i usluga procijenjene vrijednosti do 200.000,00 kn, odnosno za nabavu radova do 500.000,00 kn, a pitanje nabave do tih vrijednosti uređuje naručitelj svojim aktom. Do vremena obavljanja revizije Društvo nije donijelo akt kojim bi se uredila nabava roba i usluga procijenjene vrijednosti do 200.000,00 kn odnosno 500.000,00 kn za nabavu radova. U skladu s odredbama Ugovora o međusobnim odnosima za djelatnost distribucije plina zaključenim s HEP d.d., HEP d.d. je za potrebe Društva, prema pregledu zaključenih ugovora, nabavio u 2011. teretna vozila do 3,5 t u vrijednosti 1.022.757,00 kn te u 2013. osobna zaštitna sredstva u iznosu 208.818,00 kn bez poreza na dodanu vrijednost. Nabava teretnih vozila i osobnih zaštitnih sredstva u iznosu 1.231.575,00 kn nije planirana planovima nabave za 2011. i 2013.

Prema odredbama članka 20. stavaka 4. i 5. Zakona o javnoj nabavi javni naručitelj obavezan je plan nabave objaviti na internetskim stranicama u roku 60 dana od dana donošenja proračuna, odnosno financijskog plana. Sve izmjene i dopune plana javni naručitelj odmah objavljuje na internetskim stranicama na kojima moraju biti dostupne najmanje do 30. lipnja sljedeće godine. S obzirom da je Društvo sektorski naručitelj nije bilo obvezno objaviti plan nabave i izmjene plana za 2012. i 2013. na internetskim stranicama.

Kako bi vrijednosno iskazali svoje potrebe direktori sektora i rukovoditelji odjela iskustveno određuju procijenjenu vrijednost roba, radova i usluga na temelju saznanja o tržišnim cijenama roba i usluga, cijena dobivenih u prethodnim ili sličnim postupcima te cijena objavljenih na internetu i katalogima. Izračun procijenjene vrijednosti nabave se temelji na ukupnom iznosu, bez poreza na dodanu vrijednost u skladu s odredbama Zakona o javnoj nabavi.

Radi otklanjanja rizika produžetaka rokova početka i završetka radova izgradnje plinovodne mreže u plan nabave uključuju se radovi, koji čine većinu predmeta nabave, za koje je pripremljena tehnička dokumentacija. Izgradnja plinovodne mreže u naseljima gdje ona ne postoji prioritet je nabave. Radi otklanjanja mogućeg rizika kod provođenja postupaka nabave radova zbog podnošenja žalbi ili ako se na poziv za nadmetanje ne javi ni jedan ponuditelj, Odjel za nabavu započinje provođenje postupaka javne nabave početkom godine, kako bi se započelo s radovima početkom građevinske sezone.

Planom nabave predviđena je dinamika nabave i vremensko razdoblje nabave na način da je određen planirani početak postupka javne nabave te planirano trajanje ugovora o javnoj nabavi ili okvirnog sporazuma.

Zalihe roba, odnosno materijala potrebnog za preventivno, redovno, korektivno i interventno održavanje sustava za distribuciju i opskrbu plinom nalaze se u svih osam područnih ureda Društva. Na koncu 2013. na zalihi je bilo robe (materijala) u vrijednosti 1.092.159,00 kn. Optimalne zalihe roba nisu utvrđene. Na temelju iskustvene metode roba (materijal) se nabavlja u količinama koje su u nekim slučajevima dostatne za godinu dana, a neke za kraća razdoblja, kako bi se kvarovi što prije otklonili, te nastavila opskrba potrošača plinom. U slučaju velikih zaliha povećavaju se troškovi, blokirana su obrtna sredstva, potrebna su velika skladišta i slično. S druge strane, u slučaju premalih zaliha postoji opasnost od prekida opskrbe, a time i povećanja troškova. Zbog toga je potrebno utvrditi optimalne zalihe. Društvo nema pisane naputke o politikama zaliha roba niti o optimalnim zalihama roba.

Upravljanje postupcima javne nabave

Postupci javne nabave su propisani odredbama Zakona o javnoj nabavi i drugim propisima koji uređuju područje javne nabave.

U Sektoru za ekonomske poslove je ustrojen Odjel za nabavu. Prema sistematizaciji radnih mjesta u odjelu su planirana radna mjesta s osam izvršitelja i to rukovoditelj odjela, samostalni referent, ekonomski referent (dva izvršitelja), referent, skladištar 1 i skladištar 2 (dva izvršitelja). U vrijeme obavljanja revizije u odjelu su bile zaposlene tri osobe, a za radno mjesto-samostalni referent raspisan je natječaj.

Pravilnikom o organizaciji i sistematizaciji Društva je utvrđeno da se u Odjelu za nabavu obavljaju poslovi ugovaranja usluga, nabava i skladištenje uredskog i drugih materijala, provedba postupaka nabave roba i usluga te koordinacija poslova nabave s drugim organizacijskim jedinicama Društva. Pravilnik ne sadrži popis radnih mjesta s opisom poslova i radnih zadataka. Društvo nema druge pisane procedure odnosno opći akt kojim bi uredio način upravljanja i odgovornosti u provođenju postupaka javne nabave u skladu s odredbama Zakona o javnoj nabavi i drugim propisima koji uređuju javnu nabavu.

Prema izvješćima Društva, dostavljenim središnjem tijelu državne uprave nadležnom za sustav javne nabave, u 2011. su zaključena 22 ugovora o nabavi u vrijednosti 17.704.366,00 kn, u 2012. je zaključeno 17 ugovora o nabavi u vrijednosti 8.444.407,00 kn i u 2013. je zaključen 21 ugovor o nabavi u vrijednosti 16.515.429,00 kn. U 2011. nabavljeno je roba, radova i usluga pojedinačne vrijednosti do 70.000,00 kn bez poreza na dodanu vrijednost u iznosu 6.741.658,00 kn, u 2012. u iznosu 6.437.422,00 kn i u 2013. u iznosu 6.974.759,00 kn. Od ukupno provedenih postupaka, revizijom je obuhvaćeno 20 postupaka nabave roba, usluga i izvođenja radova ukupne vrijednosti 27.168.701,00 kn bez poreza na dodanu vrijednost. Po vrijednosti najviše radova se odnosi na izgradnju distribucijske plinovodne mreže na području Baranje, te na dijelu područja Osječko-baranjske županije.

Javna nabava započinje dostavljanjem zahtjeva za pokretanje postupka rukovoditelja organizacijskih jedinica Odjelu za nabavu. Uz zahtjev za dokumentaciju priložena je tehnička specifikacija (za nabavu robe) ili tehnički uvjeti (za nabavu radova/usluga). Nakon zahtjeva za pokretanje postupka javne nabave direktor donosi odluku o imenovanju ovlaštenih predstavnika naručitelja. U članove povjerenstva biraju se rukovoditelj Odjela za nabavu, zaposlenik koji je izradio dokumentaciju za nadmetanje i još najmanje jedan zaposlenik. Na temelju zahtjeva za pokretanje postupka javne nabave i natječajne dokumentacije koju izrađuje organizacijska jedinica koja je podnijela zahtjev, rukovoditelj Odjela za nabavu sastavlja poziv za nadmetanje za sektorske naručitelje i šalje ga u elektronski oglasnik javne nabave. Rukovoditelj Odjela za nabavu i direktor Službe za razvoj i izgradnju imaju važeći certifikat u području javne nabave u skladu s odredbama Zakona o javnoj nabavi. U provedbi nabave, Odjel za nabavu surađuje i u kontaktu je sa sektorskim naručiteljem HEP - operator distribucijskog sustava d.o.o. članom HEP grupe, te usluge drugih stručnih vanjskih suradnika nije koristio.

Za nabavu roba, radova i usluga provođeni su otvoreni postupci javne nabave. Društvo je odabralo otvoreni postupak nabave kao najpovoljniji jer svaki gospodarski subjekt zainteresiran za predmetnu nabavu, može podnijeti ponudu sukladno zahtjevima i uvjetima iz dokumentacije za nadmetanje. U dokumentaciji za nadmetanje, predmeti nabave opisani su na jasan, nedvojbjen, potpun i neutralan način koji osigurava usporedivost ponuda u pogledu uvjeta koje je Društvo postavilo.

U pozivima za nadmetanje objavljenim u 2012. i 2013. rokovi za javno otvaranje ponuda su bili određeni u skladu s odredbama članka 62. Zakona o javnoj nabavi. U okviru roka za dostavu ponuda zaprimane su ponude i upisivane u upisnik ponuda kronološkim redom i s adresom ponuditelja, odnosno svakog člana zajednice ponuditelja. Zapisnici o postupku javnog otvaranja ponuda sadrže sve potrebne podatke propisane odredbama članka 22. Uredbe o načinu izrade i postupanju s dokumentacijom za nadmetanje i ponudama (Narodne novine 10/12). Nakon završetka postupka javnog otvaranja ponuda, sastavljani su zapisnici o pregledu i ocjeni ponuda koji su sadržavali sve potrebne podatke propisane odredbama članka 23. Uredbe o načinu izrade i postupanju s dokumentacijom za nadmetanje i ponudama. Zapisnici o pregledu i ocjeni ponuda sadrže detaljnu i jasnu analizu ponuda odnosno dan je analitički prikaz traženih i danih dokaza sposobnosti ponuditelja. Kao najpovoljnija ponuda odabrana je ponuda po kriteriju najniže cijene u skladu s dokumentacijom za nadmetanje, te su cijene odabranih ponuditelja bile manje od cijena drugih dobavljača jednakih roba, radova i usluga.

U roku 60 dana od isteka roka za dostavu ponuda, a u skladu s dokumentacijom za nadmetanje, direktor je donosio odluke o odabiru najpovoljnije ponude koje sadrže sve potrebne podatke propisane odredbama članka 97. Zakona o javnoj nabavi. Kriterij odabira najpovoljnije ponude u svim provedenim postupcima javne nabave bila je najniža cijena. Nakon proteka roka mirovanja od deset dana, zaključivani su ugovori o nabavi predmeta nabave u skladu s ponudama. Rokovi završetka radova odnosno dostave robe i pružanja usluga su realno utvrđeni.

Kontrolu nabave koja osigurava zakonitost i pravilnost postupaka nabave (nezakonitog korištenja javnih sredstava) provodi Odjel za nabavu. Od 2011. do konca 2013. poništeno je šest postupaka javne nabave, od čega jedan postupak rješenjem Državne komisije za kontrolu postupaka javne nabave jer troškovnik odabranog ponuditelja nije bio ispunjen u skladu s traženim uvjetima iz dokumentacije za nadmetanje, a pet postupaka odlukom direktora Društva jer nakon isključenja ponuditelja ili odbijanja ponuda nije preostala nijedna valjana ponuda, na poziv za nadmetanja nije pristigla nijedna ponuda odnosno nakon otvaranja pristiglih ponuda naručitelj je utvrdio da su u troškovniku, koji je elektroničkim putem dostavljen ponuditeljima, ispuštene količine te ponude nisu bile usporedive. Nakon poništenja navedenih postupaka provedeni su otvoreni postupci javne nabave odnosno Društvo je provelo nove postupke javne nabave u skladu sa zakonskim odredbama.

Odredbom članka 125. Zakona o javnoj nabavi je propisano da je sektorski naručitelj obavezan za svaki zaključen ugovor o javnoj nabavi ili okvirni sporazum poslati na objavljivanje obavijest o zaključenom ugovoru u skladu s dodatkom V. E. ovoga Zakona najkasnije dva mjeseca od dana zaključenja ugovora o javnoj nabavi ili okvirnog sporazuma. Nakon zaključenja četiri ugovora o građenju, dva ugovora o nabavi opreme i jednog ugovora o obavljanju usluga, obavijest o zaključenom ugovoru nije poslana na objavljivanje u elektronski oglasnik javne nabave najkasnije dva mjeseca od dana zaključenja ugovora nego sa zakašnjenjem od 10 do 52 dana.

Zahtjevi za pokretanje postupka nabave, odluke o imenovanju ovlaštenih predstavnika, upisnici o zaprimanju ponuda, zapisnici o javnom otvaranju ponuda, zapisnici o pregledu i ocjeni ponuda, te odluke o odabiru unose se u financijsku aplikaciju-modul nabave. Cjelokupna dokumentacija u vezi s provedenim postupcima javne nabave čuva se na jednom mjestu u Odjelu za nabavu.

Društvo nije uspostavilo suradnju s društvima susjednih država koje se bave istom djelatnošću, u svrhu poboljšanja kvalitete nabave i financijskih ušteda.

Praćenje izvršenja i provedbe ugovora

Društvo ima tehnička pravila, priručnike i pravilnike o primjeni, korištenju i održavanju nabavljene robe i opreme, te obavljanja usluga. Za održavanje postrojenja, na temelju odredbi Pravilnika o najmanjim zahtjevima sigurnosti i zaštite zdravlja radnika, te tehničkom nadgledavanju postrojenja, opreme, instalacija i uređaja u prostorima ugroženom eksplozivnom atmosferom, direktor Društva donio je priručnik, a za korištenje službenih automobila Uprava HEP d.d. donijela je Pravilnik o korištenju službenih automobila u HEP d.d. i ovisnim društvima. Društvo prati postupa li se prema donesenim pravilnicima, a podatke o prijeđenim kilometrima i utrošenom gorivu po vozilu dostavlja i HEP d.d.

U ugovorima o javnoj nabavi imenovana je odgovorna osoba koja kontrolira izvršenje ugovora, odnosno obavlja li se nabava od odabranog ponuditelja u skladu s ugovorenim količinama i cijenama. S obzirom da nije bilo dodatnih ili dopunskih radova odnosno više izvedenih radova od ugovorenih, Društvo nije zaključivalo dodatke ugovora o javnim radovima. Plaćanja dobavljačima, odnosno izvoditeljima radova su izvršena u roku 60 dana od dana ovjere situacije/računa od strane odgovorne osobe u skladu s odredbama ugovora.

Društvo je ugovaralo kaznu za izvoditelja, ako ne izvrši obveze u ugovorenom roku, u visini 3,0 ‰ i 5,0 ‰ za svaki dan zakašnjenja do najviše 5,0 % odnosno 10,0 % ugovorene cijene. Nakon što se dođe do najvećeg iznosa ugovorene kazne, Društvo može razmotriti raskid ugovora. Ugovorena kazna može se naplatiti iz jamstva za uredno ispunjenje Ugovora, što ne isključuje pravo na zahtjev za naknadu pretrpljene štete koja se mora dokazati. Do primjene odredbi o ugovorenoj kazni neće doći, ako je ugovoreni rok završetka isporuke i radova prekoračen uslijed više sile, što izvoditelj odmah u pisanom obliku mora dokazati. Odabrani ponuditelji s kojima su zaključeni ugovori o javnoj nabavi isporučivali su robe, radove i usluge u ugovorenim rokovima, osim izvoditelja radova s isporukom opreme na izgradnji poslovne zgrade i parkirališta s kojim je raskinut ugovor. Ugovor je zaključen u rujnu 2011., a ugovoreni rok završetka radova je 180 radnih dana. Izvoditelj je obustavio radove nakon deset mjeseci u lipnju 2012., a na prijedlog nadzornog inženjera Društvo je u kolovozu 2012. raskinulo ugovor. Društvo nije utvrdilo za koliko je radnih dana prekoračen ugovoreni rok izgradnje, te nije obračunalo i naplatilo ugovorenu kaznu.

Odredbama članka 21. Zakona o javnoj nabavi je propisano da je naručitelj obavezan voditi registar ugovora o javnoj nabavi i okvirnih sporazuma, te podatke iz registra ažurirati najmanje svakih šest mjeseci te ga objaviti na internetskim stranicama. U skladu s navedenim, Društvo je dostavljalo po zahtjevu HEP d.d. podatke potrebne za unos u registar ugovora i okvirnih sporazuma. HEP d.d. vodi registar i objavljuje ga na svojim internetskim stranicama i na internetskim stranicama Društva. Registar ugovora o javnoj nabavi i okvirnih sporazuma sadrži sve podatke propisane odredbama Zakona o javnoj nabavi.

Vrijednosno najznačajniji ugovori o javnoj nabavi odnose se na izgradnju distribucijske plinovodne mreže na području Baranje te na dijelu područja Osječko-baranjske županije. Dinamika izgradnje distribucijske plinovodne mreže utvrđena je koncesijskim ugovorima. Nakon izgradnje, distribucijska plinovodna mreža se stavlja u uporabu i koristi u svrhu distribucije i opskrbe plinom novih korisnika.

Nakon završetka radova odgovorna osoba za izvršenje ugovora o građenju, imenovana od strane Društva, sudjeluje u primopredaji objekta i nakon pregleda cjelokupne dokumentacije (ugovora, građevinskog dnevnika, prijedloga okončane situacije, zapisnika s tehničkog pregleda, atesta zavarivača za plastiku, čelik i stroja za zavarivanje i zapisnika o tlačnim probama) koja se odnosi na predmetni objekt te pregledom i premjerom svih izvedenih radova, potpisuje primopredajni zapisnik kojim potvrđuje da su radovi izvedeni u skladu s ugovorom. Rukovoditelji organizacijskih jedinica koje su podnijele zahtjev za nabavom kontroliraju kvalitetu roba i usluga.

U Odjelu za nabavu i u Službi za razvoj i investicije uspostavljeno je praćenje postupaka javne nabave i izvršenja od zaključenja ugovora do njegove realizacije.

V. NALAZ

Revizijom su obuhvaćena sljedeća područja: planiranje javne nabave, upravljanje postupcima javne nabave te praćenje izvršenja i provedbe ugovora.

Obavljenom revizijom su utvrđene nepravilnosti i propusti koji se odnose na planiranje javne nabave, upravljanje postupcima javne nabave i praćenje izvršenja i provedbe ugovora.

1. Planiranje javne nabave

1.1. Prema odredbama članka 20. Zakona o javnoj nabavi naručitelj donosi plan nabave za poslovnu godinu koji sadrži najmanje sljedeće podatke: predmet nabave, evidencijski broj nabave, procijenjenu vrijednost nabave ako je poznata, vrstu postupka javne nabave, uključujući i postupak sklapanja ugovora o javnim uslugama iz Dodatka II. B ovoga Zakona, sklapa li se ugovor o javnoj nabavi ili okvirni sporazum, planirani početak postupka, planirano trajanje ugovora o javnoj nabavi ili okvirnog sporazuma. Za predmete nabave čija je procijenjena vrijednost jednaka ili veća od 20.000,00 kn, a manja od iznosa iz članka 18. stavka 3. ovoga Zakona, u plan nabave unose se podaci o predmetu nabave i procijenjenoj vrijednosti nabave. Društvo nema pisane naputke za postupanje u postupcima javne nabave kojima bi bile opisane procedure te propisane obveze korisnika i organizacijskih jedinica prigodom planiranja. Društvo započinje s planiranjem nabave na temelju odluke direktora o početku planiranja u rujnu tekuće godine za sljedeću godinu istodobno s izradom financijskog plana. Direktori sektora i rukovoditelja odjela izrađuju plan potreba za predmetima nabave. Kako bi vrijednosno iskazali svoje potrebe direktori sektora i rukovoditelji odjela iskustveno određuju procijenjenu vrijednost roba, radova i usluga na temelju saznanja o tržišnim cijenama roba i usluga. Sektori i odjeli dostavljaju svoje pojedinačne zahtjeve ili potrebe, a odjel za nabavu ih objedinjuje i izrađuje godišnji plan nabave za cjelokupno Društvo, a odobrava ga direktor Društva. Društvo nema pisanih dokaza o zahtjevima sektora i odjela kao podloge za izradu plana nabave kao ni o provedenim istraživanjima tržišta, odnosno Društvo nema pisane dokaze na temelju kojih je sastavljen plan nabave.

Planovi nabave ne sadrže podatke o predmetu i vrijednosti nabave za nabavu roba, usluga i radova procijenjene vrijednosti do 70.000,00 kn, odnosno od 20.000,00 kn do 70.000,00 kn, odnosno od 20.000,00 kn do 200.000,00 kn za nabavu roba i usluga i do 500.000,00 kn za nabavu radova. Također, planovi nabave ne sadrže robe, radove i usluge koje za potrebe Društva nabavlja HEP d.d., odnosno provodi postupke nabave.

U skladu s odredbama članka 18. stavka 3. Zakona o javnoj nabavi, Zakon se ne primjenjuje od 10. prosinca 2013. za nabavu roba i usluga procijenjene vrijednosti do 200.000,00 kn, odnosno za nabavu radova do 500.000,00 kn, a pitanje nabave do tih vrijednosti uređuje naručitelj svojim aktom. Do vremena obavljanja revizije Društvo nije donijelo akt kojim bi se uredila nabava roba i usluga procijenjene vrijednosti do 200.000,00 kn, odnosno 500.000,00 kn za nabavu radova.

Zalihe roba, odnosno materijala potrebnog za preventivno, redovno, korektivno i interventno održavanje sustava za distribuciju i opskrbu plinom nalaze se u svih osam područnih ureda Društva. Na koncu 2013. na zalihi je bilo robe (materijala) u vrijednosti 1.092.159,00 kn. Optimalne zalihe roba nisu utvrđene.

Na temelju iskustvene metode roba (materijal) se nabavlja u količinama koje su u nekim slučajevima dostatne za godinu dana, a neke za kraća razdoblja, kako bi se kvarovi što prije otklonili te nastavila opskrba potrošača plinom. U slučaju velikih zaliha povećavaju se troškovi, blokiraju se obrtna sredstva, potrebna su velika skladišta i slično. S druge strane, u slučaju premalih zaliha postoji opasnost od prekida opskrbe, a time i povećanja troškova. Zbog toga je potrebno utvrditi optimalne zalihe. Društvo nema pisane naputke o politikama zaliha roba niti o optimalnim zalihama roba.

Državni ured za reviziju predlaže donijeti pisane procedure za planiranje nabave kojima bi se odredile obveze i odgovornosti pojedinih sudionika u procesu planiranja, tijek kolanja i čuvanja dokumentacije na temelju koje se sastavlja plan nabave, faze i rokovi planiranja te propisati podatke koje trebaju sadržavati iskazi organizacijskih jedinica za nabavom, što bi Odjelu za nabavu omogućilo brže, preglednije i jednostavnije objedinjavanje zahtjeva prema vrsti, količini i predmetima nabave.

Predlaže planom nabave obuhvatiti nabavu roba i usluga pojedinačne vrijednosti jednake ili veće od 20.000,00 kn, a manje od 200.000,00 kn odnosno radova do 500.000,00 kn te obuhvatiti robu, radove i usluge za koje postupke nabave provodi HEP d.d. zbog transparentnosti plana nabave i odrediti rokove do kojih se moraju pribaviti podaci o predmetima nabave koje nabavlja HEP d.d., a koji se trebaju unijeti u plan nabave kako bi plan nabave bio sveobuhvatan. Državni ured za reviziju predlaže donijeti akt kojim će se urediti nabava predmeta nabave procijenjene vrijednosti od 20.000,00 kn do 200.000,00 kn za robu i usluge te do 500.000,00 kn za radove. Predlaže donijeti pisane naputke o politikama zaliha roba i o optimalnim zalihama roba te utvrditi optimalne zalihe u cilju smanjenja troškova poslovanja.

- 1.2. *Društvo je prihvatilo nalaz Državnog ureda za reviziju. Navodi da će imenovati povjerenstvo koje će u najskorije vrijeme donijeti pisane procedure o politikama zaliha te postoji mogućnost da će se to riješiti i novom sistematizacijom i organizacijom Društva.*

2. Upravljanje postupcima javne nabave

- 2.1. Pravilnikom o organizaciji i sistematizaciji Društva je utvrđeno da se u Odjelu za nabavu obavljaju poslovi ugovaranja usluga, nabava i skladištenje uredskog i drugih materijala, provedba postupaka nabave roba i usluga te koordinacija poslova nabave s drugim organizacijskim jedinicama Društva. Pravilnik o organizaciji i sistematizaciji Društva ne sadrži popis radnih mjesta s opisom poslova i radnih zadataka te nije vidljivo tko je nadležan za obavljanje pojedinih poslova niti obveze i odgovornost zaposlenika. Društvo nema druge pisane procedure odnosno opći akt kojim bi uredilo način upravljanja i odgovornosti u provođenju postupaka javne nabave u skladu s odredbama Zakona o javnoj nabavi i drugim propisima koji uređuju javnu nabavu, a što bi bilo potrebno u svrhu razvijanja i jačanja sustava kontrola u području javne nabave.

Od 2011. do konca 2013., zbog pogreške u analizi i ocjeni ponuda, Državna komisija za kontrolu postupaka javne nabave poništila je jedan postupak javne nabave, jer troškovnik odabranog ponuditelja nije bio ispunjen u skladu s traženim uvjetima iz dokumentacije za nadmetanje.

Od ukupno 20 postupaka javne nabave obuhvaćenih revizijskim uzorkom nakon zaključenja četiri ugovora o građenju, dva ugovora o nabavi opreme i jednog ugovora o obavljanju usluga, obavijest o zaključenom ugovoru nije poslana na objavljivanje u elektronski oglasnik javne nabave najkasnije dva mjeseca od dana zaključenja ugovora nego sa zakašnjenjem od 10 do 52 dana. Prema odredbama članka 125. Zakona o javnoj nabavi, sektorski naručitelj je obavezan za svaki zaključen ugovor o javnoj nabavi ili okvirni sporazum poslati na objavljivanje obavijest o zaključenom ugovoru u elektronski oglasnik javne nabave u skladu s dodatkom V. E. ovoga Zakona najkasnije dva mjeseca od dana zaključenja ugovora o javnoj nabavi ili okvirnog sporazuma.

Državni ured za reviziju predlaže donijeti pravilnik o organizaciji i sistematizaciji radnih mjesta koji će sadržavati opis poslova sistematiziranih radnih mjesta te donijeti pisane procedure, odnosno opći akt kojim bi se uredio način upravljanja i odgovornosti u provođenju postupaka javne nabave u skladu s odredbama Zakona o javnoj nabavi i drugim propisima koji uređuju javnu nabavu.

Državni ured za reviziju predlaže analizu ponuda obaviti u skladu s dokumentacijom za nadmetanje te slati obavijesti o zaključenom ugovoru u elektronski oglasnik javne nabave u propisanim rokovima.

- 2.2. *Društvo je prihvatilo nalaz Državnog ureda za reviziju. Navodi da je HEP d.d. izradio prijedlog Pravilnika o nabavi kojim su detaljno utvrđene procedure vezane za nabavu roba, radova i usluga. Nakon usvajanja navedenog Pravilnika, Društvo će donijeti interne akte o načinu upravljanja i odgovornosti u provođenju postupaka javne nabave. Također, navodi da obavijesti o zaključenom ugovoru o javnoj nabavi šalje u elektronski oglasnik javne nabave u propisanom roku.*

3. Praćenje izvršenja i provedbe ugovora

- 3.1. Društvo je u ugovorima o javnoj nabavi, ugovaralo kaznu za izvoditelja ako ne izvrši obveze u ugovorenom roku te jamstva za dobro izvršenje ugovora. Odabrani ponuditelji s kojima su zaključeni ugovori o javnoj nabavi isporučivali su robe, radove i usluge u ugovorenim rokovima, osim izvoditelja radova s isporukom opreme na izgradnji poslovne zgrade i parkirališta s kojim je raskinut ugovor. Ugovor je zaključen u rujnu 2011. u vrijednosti 2.345.950,00 kn bez poreza na dodanu vrijednost. Ugovoreni rok završetka radova je 180 radnih dana i ugovorena je garancije banke za dobro izvršenje ugovora u visini 10,0 % vrijednosti ponude. U trenutku zaključenja ugovora izvoditelj radova nije dostavio Društvu garanciju banke, a trebao je. Izvoditelj je obustavio radove nakon deset mjeseci u lipnju 2012., a na prijedlog nadzornog inženjera Društvo je u kolovozu 2012. raskinulo ugovor. Do raskida ugovora, Društvo je platilo izvoditelju obračunane radove u vrijednosti 1.199.774,00 kn bez poreza na dodanu vrijednost, a prema obračunu radova nadzornog inženjera vrijednost stvarno izvedenih radova bila je 827.416,00 kn, što je manje za 372.358,00 kn od obračunanih i plaćenih radova izvoditelju. Zbog nemogućnosti povrata više plaćenih sredstava, Društvo je u prosincu 2013. podnijelo tužbu za povrat obračunanih i plaćenih, a neizvedenih radova u vrijednosti 458.000,00 kn. Društvo nije utvrdilo za koliko je radnih dana prekoračen ugovoreni rok izgradnje, te nije obračunalo i naplatilo ugovorenu kaznu.

Državni ured za reviziju predlože pribavljati garancije banke kao jamstva za dobro izvršenje ugovora najkasnije u vrijeme zaključivanja ugovora. Predlaže utvrđivati broj dana zakašnjenja u izvođenju radova te obračunavati i naplaćivati ugovorene kazne te poduzimati potrebne mjere za povrat više uplaćenih sredstava.

- 3.2. *Društvo je prihvatilo nalaz Državnog ureda za reviziju. Navodi da u tekućoj godini pribavlja garanciju banke kao jamstvo za dobro izvršenje ugovora i da je garancija banke sastavni dio dokumentacije za nadmetanje kao jedan od dokaza sposobnosti ponuditelja. Nadalje, navodi da je donijelo procedure po kojima će odgovorne osobe postupiti kako bi se na vrijeme završili ugovoreni radovi odnosno kako ne bi došlo do raskida ugovora s izvođačem radova.*

VI. OCJENA UČINKOVITOSTI JAVNE NABAVE

Društvo je odgovorno za učinkovitu javnu nabavu te za provođenje postupaka javne nabave u skladu sa zakonima i drugim propisima koji reguliraju postupke javne nabave.

Odjel za nabavu donosi plan nabave, analizira i prati izvršenje plana te donosi izmjene plana. Direktor Društva odobrava plan nabave. Prijedloge za plan nabave dostavljaju rukovoditelji sektora i odjela. Plan nabave je donesen u roku 60 dana od dana donošenja financijskog plana i sastavljen u funkciji ostvarivanja ciljeva poslovanja. Izračun procijenjene vrijednosti temelji se na ukupnom iznosu nabave. Društvo procjenjuje rizike nabave i određuje prioritete nabave, te je planom nabave predviđena dinamika nabave i vremensko razdoblje nabave. Društvo nema pisane naputke za postupanje u postupcima planiranja javne nabave, nema pisanih dokaza o potrebama službi i odjela za javnu nabavu te nema pisanih naputaka o politikama zaliha roba i o optimalnim zalihama. Planom nabave nije planirana nabava čija je procijenjena vrijednost veća ili jednaka 20.000,00 kn, a manja od 200.000,00 kn za robu i usluge, odnosno radova do 500.000,00 kn i nije planirana nabava koju za Društvo provodi HEP d.d. Društvo nije donijelo akt kojim bi uredilo nabavu roba i usluga procijenjene vrijednosti do 200.000,00 kn, odnosno radova do 500.000,00 kn.

Društvo provodi izobrazbu zaposlenika za provedbu postupaka javne nabave, a dva zaposlenika imaju važeći certifikat u području javne nabave. U provedbi postupaka javne nabave ne koristi usluge vanjskih stručnih suradnika, a roba, radovi i usluge koje se nabavljaju su jasno i detaljno specificirane. Društvo u pravilu primjenjuje otvoreni postupak javne nabave i sastavlja detaljnu analizu ponuda, a kod odabira najpovoljnije ponude primjenjuje kriterij najniže cijene. Ugovore zaključuje u skladu s ponudama, a rokovi obavljanja radova, dostave robe i pružanja usluga su realno utvrđeni. Kontrole nabave su ustrojene i provodi ih Odjel za nabavu, međutim Društvo nema pisane procedure odnosno akt kojim bi uredilo način upravljanja i odgovornosti u provođenju postupaka javne nabave. Zbog propusta sustava kontrola javne nabave, Državna komisija za kontrolu postupaka javne nabave je poništila jedan postupak javne nabave, a obavijest o sedam zaključenih ugovora o javnoj nabavi nije poslana na objavljivanje u propisanom roku.

Društvo je donijelo i primjenjuje tehnička pravila, priručnike i pravilnike o primjeni i korištenju i održavanju nabavljene robe i opreme, te obavljanju usluga. Imenovana osoba kontrolira izvršenje ugovora o javnoj nabavi, a nabava se obavlja od odabranog dobavljača u skladu s ugovorenim količinama i cijenama. Plaćanja dobavljačima se obavljaju u skladu s ugovorom. Vodi se registar ugovora i okvirnih sporazuma sa svim propisanim elementima. Kontrolu kvalitete izvedenih radova, isporučenih roba i usluga obavljaju imenovane osobe, a izvedeni radovi, nabavljena roba i usluge se koriste za svrhe za koje su nabavljene. Praćenje postupaka nabave je uspostavljeno. U ugovorima o javnoj nabavi ugovarana je kazna za neizvršenje ugovora u ugovorenom roku i ugovarana su jamstva za dobro izvršenje ugovora, međutim u jednom slučaju nije utvrđeno za koliko je prekoračen ugovoreni rok izgradnje i nije pribavljena garancija banke kao jamstvo za dobro izvršenje ugovora.

Državni ured za reviziju ocjenjuje da sustav javne nabave u Društvu nije bio dovoljno učinkovit.

Zbog navedenog se predlaže:

- donijeti pisane procedure za planiranje nabave kojima bi se odredile obveze i odgovornosti pojedinih sudionika u procesu planiranja, tijek kolanja i čuvanja dokumentacije na temelju koje se sastavlja plan nabave, faze i rokovi planiranja te propisati podatke koje trebaju sadržavati iskazi organizacijskih jedinica za nabavom, što bi Odjelu za nabavu omogućilo brže, preglednije i jednostavnije objedinjavanje zahtjeva prema vrsti, količini i predmetima nabave
- planom nabave obuhvatiti nabavu roba i usluga pojedinačne vrijednosti jednake ili veće od 20.000,00 kn, a manje od 200.000,00 kn, odnosno radova do 500.000,00 kn te obuhvatiti robu, radove i usluge za koje postupke nabave provodi HEP d.d. zbog transparentnosti plana nabave i odrediti rokove do kojih se moraju pribaviti podaci o predmetima nabave koje nabavlja HEP d.d., a koje treba unijeti u plan nabave kako bi bio sveobuhvatan
- donijeti akt kojim će se urediti nabava predmeta nabave procijenjene vrijednosti od 20.000,00 kn do 200.000,00 kn za robu i usluge te do 500.000,00 kn za radove
- donijeti pisane procedure o politikama zaliha roba i o optimalnim zalihama
- dopuniti pravilnik o organizaciji i sistematizaciji Društva opisom poslova sistematiziranih radnih mjesta
- donijeti pisane procedure, odnosno akt kojim bi se uredio način upravljanja i odgovornosti u provođenju postupaka javne nabave u skladu s odredbama Zakona o javnoj nabavi i drugim propisima koji uređuju javnu nabavu
- pribaviti garanciju banke kao jamstvo za dobro izvršenje ugovora najkasnije u vrijeme zaključivanja ugovora
- utvrditi broj dana zakašnjenja u izvođenju radova te obračunati i naplatiti ugovorene kazne
- analizu ponuda obavljati u skladu s dokumentacijom za nadmetanje, te slati obavijesti o zaključenom ugovoru u elektronski oglasnik javne nabave u propisanom roku.

Državni ured za reviziju ocjenjuje da bi se provedbom navedenih preporuka povećala usklađenost poslovanja sa zakonima i drugim propisima te poboljšao sustav javne nabave Društva. Očekuje se da će učinci biti ostvareni kroz donošenje boljih poslovnih odluka, veću transparentnost u postupcima nabave, veću razinu javne odgovornosti za gospodarsko i racionalno upravljanje sredstvima, te uštede sredstava pri nabavi roba, radova i usluga, što bi trebalo utjecati na povećanje učinkovitosti sustava javne nabave.



REPUBLIKA HRVATSKA
DRŽAVNI URED ZA REVIZIJU

IZVJEŠĆE
O OBAVLJENOJ REVIZIJI

JAVNA NABAVA U DRUŠTVU
HRVATSKA ELEKTROPRIVREDA D.D.

Zagreb, listopad 2014.

S A D R Ź A J

stranica

I.	PREDMET REVIZIJE	2
II.	CILJEVI I PODRUČJA REVIZIJE	4
III.	METODE I POSTUPCI REVIZIJE	4
IV.	JAVNA NABAVA	5
V.	NALAZ	12
VI.	OCJENA UČINKOVITOSTI JAVNE NABAVE	32



REPUBLIKA HRVATSKA
DRŽAVNI URED ZA REVIZIJU

KLASA: 041-01/14-10/44
URBROJ: 613-02-05-14-5

Zagreb, 24. listopada 2014.

IZVJEŠĆE
O OBAVLJENOJ REVIZIJI UČINKOVITOSTI JAVNE NABAVE U
DRUŠTVU HRVATSKA ELEKTROPRIVREDA D.D. ZA 2011. - 2013.

Na temelju odredbi članaka 12. i 14. Zakona o Državnom uredu za reviziju (Narodne novine 80/11), obavljena je revizija učinkovitosti javne nabave u društvu Hrvatska elektroprivreda d.d. (dalje u tekstu: Društvo) za 2011. - 2013.

Revizija je obavljena na način i prema postupcima utvrđenim okvirom revizijskih standarda Međunarodne organizacije vrhovnih revizijskih institucija (INTOSAI) i Kodeksom profesionalne etike državnih revizora.

Postupci revizije su provedeni od 16. travnja do 24. listopada 2014.

I. PREDMET REVIZIJE

Predmet revizije je bila provjera provedbe postupaka javne nabave u Društvu, što je obuhvatilo proces planiranja nabave, provedbu postupaka javne nabave, zaključenje ugovora, praćenje provedbe ugovora, sustav kontrola koje prate izvršenje i primjenu ugovora o nabavi roba, radova i usluga te usklađenost provođenja javne nabave sa zakonima i drugim propisima.

Hrvatska elektroprivreda d.d., Zagreb je osnovana 1990., kao javno poduzeće za proizvodnju, prijenos, distribuciju električne energije i upravljanje elektroenergetskim sustavom, a ranija distribucijska poduzeća postali su dijelovi jedinstvenog poduzeća. Pretvorbom u dioničko društvo postaje tijekom 1994., kada je upisano i u registar trgovačkih društava u Trgovačkom sudu u Zagrebu. U skladu s odredbama Zakona o energiji, u srpnju 2002. je preoblikovano u Hrvatsku elektroprivredu d.d. (dalje u tekstu: Društvo). Društvo je član HEP grupe, koja je organizirana u obliku koncerna kao grupacija povezanih društava. HEP grupa je nacionalna elektroenergetska tvrtka, koja se više od jednog stoljeća bavi proizvodnjom, trgovinom, opskrbom, prijenosom i distribucijom električne i toplinske energije, a u posljednjih nekoliko desetljeća i opskrbom kupaca prirodnim plinom. HEP grupa je grupacija pravno samostalnih trgovačkih društava, koja u odnosu na osnivača (Društvo) imaju status ovisnih društava. HEP grupu čini vladajuće društvo, 14 ovisnih društava u 100,0 %-tnom vlasništvu, tri društva u mješovitom vlasništvu te neovisni operator prijenosnog sustava. Vladajuće društvo, odnosno matica HEP grupe te jedini vlasnik ovisnih društava je Društvo, koje obavlja funkciju korporativnog upravljanja HEP grupom i jamči uvjete za sigurnu i pouzdanu opskrbu kupaca električnom i toplinskom energijom te prirodnim plinom. Društvo osim kroz korporativne funkcije, usmjerava, koordinira i prati proizvodne i mrežne te druge djelatnosti u ovisnim društvima s ciljem usklađivanja temeljnih poslovnih aktivnosti proizvodnih ovisnih društava, odnosno optimiranja procesa proizvodnje. Temeljna djelatnost se odnosi na proizvodnju i distribuciju električne energije, proizvodnju plina i distribuciju plinovitih goriva, opskrbu parom i toplom vodom, te druge djelatnosti upisane u okviru predmeta poslovanja sudskog registra (građevinarstvo, prijevoz robe cestom, upravljanje holding društvima, tehničko ispitivanje i analiza, obrazovanje, poslovanje nekretninama i drugo). Temeljni kapital iznosi 19.792.159.200,00 kn, a jedini dioničar je Republika Hrvatska. Sjedište Društva je u Zagrebu, Grada Vukovara 37. Tijela Društva su: uprava, nadzorni odbor i skupština. Uprava Društva vodi poslove Društva, a sastoji se od šest članova. Predsjednika i članove uprave imenuje nadzorni odbor. Nadzorni odbor ima sedam članova. Šest članova imenuje skupština, a jednog člana radničko vijeće. Do veljače 2012. predsjednik uprave je bio Leo Begović. Od veljače 2012. do svibnja 2013. predsjednik uprave je bio Zlatko Koračević. Od svibnja 2013. do 12. rujna 2014. predsjednik uprave je bio Tomislav Šerić. Od 12. rujna 2014. predsjednik uprave je Perica Jukić.

Europski energetske zakonodavni okvir temelj je nacionalne zakonske i podzakonske regulative država članica, što se odnosi i na Republiku Hrvatsku koja je ulaskom u Europsku uniju preuzela obvezu primjene regulative Europske unije u nacionalno zakonodavstvo. U energetske sektoru to znači primjenu „Trećeg energetske paketa“ iz 2009., odnosno grupe propisa kojeg čine direktive o uređenju unutarnjeg tržišta električne energije i tržišta prirodnog plina, uredbe koje utvrđuju uvjete za pristup mrežama za prekograničnu razmjenu električne energije i pristup mrežama za transport prirodnog plina, uredba kojom se uspostavlja Agencija za suradnju energetske regulatora i drugi propisi.

Glavni ciljevi Trećeg energetskeg paketa su povećanje razine tržišnog natjecanja i likvidnosti tržišta, poboljšanje funkcioniranja mrežne infrastrukture, sigurnost opskrbe, aktivna uloga kupaca i njihova zaštita te poticanje korištenja obnovljivih izvora energije.

Na tržištu električne energije i plina u posljednjih desetak godina dogodile su se značajne promjene, koje su bile posljedica liberalizacije i deregulacije energetskeg tržišta koje je pokrenula Europska unija donošenjem triju paketa energetskeg direktiva i uredbi. Između ostalih pravila i postavljenih ciljeva, osnovno obilježje je razdvajanje energetskeg djelatnosti u sektoru električne energije i plina.

Temeljni propisi koji uređuju područje energetskeg sustava u Republici Hrvatskoj su: Strategija energetskeg razvitka Republike Hrvatske (Narodne novine 130/09), Zakon o energiji (Narodne novine 120/12 i 14/14), Zakon o tržištu električne energije (Narodne novine 22/13), Zakon o tržištu plina (Narodne novine 28/13 i 14/14), Zakon o regulaciji energetskeg djelatnosti (Narodne novine 120/12), Zakon o tržištu toplinske energije (Narodne novine 80/13, 14/14 i 102/14) te drugi propisi.

Strategijom energetskeg razvoja Republike Hrvatske iz listopada 2009. je utvrđena energetska politika i planiran energetskeg razvoj Republike Hrvatske do 2020. godine. Temeljni energetskeg ciljevi navedene Strategije su sigurnost opskrbe električnom energijom, konkurentnost energetskeg sustava i održivost energetskeg razvoja. Strategijom je između ostaloga predviđeno da će Republika Hrvatska težiti ublaživanju uvozne energijske ovisnosti izgradnjom energetske strukture koja će i u nesigurnim uvjetima pokazivati svoju konkurentnost i jamčiti sigurnost opskrbe, što će postići iskorištavanjem vlastitih resursa i potencijala, učinkovitom uporabom energije, raznolikošću korištenih energijskeg oblika i tehnologija, raznolikošću dobavnih pravaca i izvora energije te uporabom obnovljivih izvora energije.

Zakonom o energiji su uređene mjere za sigurnu opskrbu energijom te učinkovitu proizvodnju i korištenje energije. Određeni su propisi kojima se uređuje i na temelju kojih se provodi energetska politika i planiranje energetskeg sustava, obavljanje energetskeg djelatnosti na tržištu ili kao javnih usluga te obavljanje energetskeg djelatnosti uz poštivanje mjera zaštite okoliša i energetskeg učinkovitosti.

Zakonom o tržištu električne energije iz veljače 2013. su uređena pravila i mjere za sigurnu i pouzdanu proizvodnju, prijenos, distribuciju i opskrbu te trgovinu električnom energijom i organiziranja tržišta električne energije kao dijela elektroenergetskeg tržišta Europske unije. Utvrđena su pravila koja se odnose na zaštitu krajnjih kupaca, organiziranje i funkcioniranje elektroenergetskeg sektora, otvoreni pristup tržištu, utvrđivanje obveze univerzalne i zajamčene usluge i prava kupaca električne energije, a koja uključuju prava krajnjih kupaca, pravila pristupa mreži, načela uzajamnosti i prekogranični prijenos električne energije. Određeno je daljnje restrukturiranje i usklađivanje poslovanja sa smjernicama i direktivama Europske Unije.

U studenome 2009. Vlada Republike Hrvatske je donijela Antikorupcijski program za trgovačka društva u većinskom državnom vlasništvu za razdoblje 2010.-2012. U skladu s mjerama predviđenih spomenutim Antikorupcijskim programom, Društvo je izradilo i objavilo na mrežnim stranicama akcijski plan za provođenje Antikorupcijskeg programa za trgovačka društva u većinskom državnom vlasništvu za 2013., kojim su između ostalog predviđene i mjere vezane uz postupke javne nabave. Akcijskim planom su određeni ciljevi, mjere, aktivnosti, ciljne skupine, rokovi izvršenja te nadležnost. Za provedbu akcijskeg plana je odgovoran Tim za provedbu Antikorupcijskeg programa.

Na mrežnoj stranici Društva objavljene su vizija, misija, opći i posebni ciljevi, osnovne organizacijske vrijednosti, kao i podaci vezani uz provedbu postupaka javne nabave. Misija Društva je sigurna i kvalitetna opskrba kupaca energijom uz visoki stupanj društvene odgovornosti. Vizija Društva je određena kao Hrvatski energetska lider, s rastućim udjelom na regionalnom tržištu proizvodnje, opskrbe i trgovine električnom energijom, koji pruža sigurnu i kvalitetnu uslugu temeljenu na načelima ekološki prihvatljive proizvodnje, energetske učinkovitosti i održivog poslovanja. Temeljne vrijednosti Društva su kompetentnost i inovativnost, kvaliteta i poslovna izvrsnost, poštenje te odgovornost prema okolišu.

U skladu s odredbama članka 13. Zakona o javnoj nabavi, Društvo je na mrežnim stranicama objavilo gospodarske subjekte s kojima ne smije zaključivati ugovore zbog sprečavanja sukoba interesa. Na koncu 2011. Društvo je imalo 425, a HEP grupa 13 788 zaposlenika. Koncem 2012. Društvo je imalo 435, a HEP grupa 13 585 zaposlenika. Koncem 2013. Društvo je imalo 460, a sveukupno HEP grupa 10 857 zaposlenika.

II. CILJEVI I PODRUČJA REVIZIJE

Ciljevi revizije su bili:

- provjeriti postoje li jasne procedure u postupcima nabave od faze planiranja do stavljanja sredstava u uporabu
- provjeriti jesu li postupci nabave roba, radova i usluga provedeni u skladu s propisima
- ispitati je li nabavljena roba, radovi i usluge odgovarajuće kvalitete po najpovoljnijim cijenama
- provjeriti je li uspostavljen učinkovit sustav unutarnjih kontrola radi otklanjanja slabosti i nepravilnosti u postupcima javne nabave
- ispitati je li postojala stvarna potreba za provedenu nabavu te
- utvrditi jesu li nabavom roba, radova i usluga ostvareni ciljevi koji osiguravaju poboljšanje kvalitete te zadovoljenje stvarnih potreba krajnjih korisnika.

Područje revizije je određeno na temelju velikog broja zaključenih ugovora o nabavi i njihove vrijednosti, ocjeni rizika, objavljenih napisa u medijima, te interesa javnosti za uspostavljanje učinkovitog sustava javne nabave u Društvu, jer se radi o društvu u vlasništvu Republike Hrvatske.

III. METODE I POSTUPCI REVIZIJE

U postupku revizije korištene su različite metode prikupljanja dokaza: pregled propisa, uvid u poslovnu dokumentaciju, analiza internih uputa, stručnih publikacija i drugih dostupnih materijala, intervjui sa zaposlenicima, izravna zapažanja, te analiza i usporedba podataka.

Okosnicu revizije su činila sljedeća pitanja:

- Je li planiranje nabave dobro organizirano?
- Je li formalno (u pisanom obliku) određen način upravljanja postupcima javne nabave?
- Je li uspostavljen sustav kontrola koje prate izvršenje i primjenu ugovora te jesu li nabavljenim robama, uslugama i radovima ostvareni planirani ciljevi, odnosno poboljšana učinkovitost Društva?

IV. JAVNA NABAVA

Javna nabava predstavlja značajan proces u poslovanju Društva, a unapređenje sustava javne nabave ima izravan utjecaj na ekonomičnost, učinkovitost i zakonitost provedbe postupaka javne nabave.

Za provedbu postupaka javne nabave Društvo je donijelo opće akte, koji obuhvaćaju Uputu za primjenu Zakona o javnoj nabavi iz siječnja 2008., Uputu o postupku izrade i zaključenja ugovora iz siječnja 2009., Odluku o odgovornosti odgovorne osobe za praćenje realizacije ugovora iz siječnja 2010., Uputu o objavama nadmetanja svih članica HEP grupe na mrežnoj stranici Društva iz veljače 2010., Odluka o nadopunjavanju općih uvjeta nabave klauzulom o integritetu iz ožujka 2010., Izjavu o (ne)postojanju sukoba interesa iz veljače 2012., Uputu u vezi plaćanja prema ugovorima/okvirnim sporazumima iz lipnja 2012., Naputak o planiranju u HEP grupi iz srpnja 2013., Naputak o izradi naturalnog plana poslovanja HEP grupe iz srpnja 2013., Uputu o postupku angažiranja odvjetnika radi pružanja odvjetničkih usluga trgovačkim društvima u okviru HEP grupe iz srpnja 2013. i ožujka 2014., Uputu o provođenju Odluke o određivanju mjere plaćanja predujmom iz ožujka 2014., te Odluku o načinu ostvarenja Plana investicija i gospodarskog plana u 2014.

Planiranje javne nabave

Planiranje javne nabave je značajan proces, kojim se određuju ciljevi, način te dinamika javne nabave. Planiranje nabave se temelji na istraživanju i određivanju stvarnih potreba kao i procjeni uvjeta okruženja od utjecaja na nabavu.

Prema odredbama članka 20. Zakona o javnoj nabavi naručitelj donosi plan nabave za proračunsku ili poslovnu godinu koji sadrži najmanje sljedeće podatke: predmet nabave, evidencijski broj nabave, procijenjenu vrijednost nabave ako je poznata, vrsta postupka javne nabave, uključujući i postupak zaključenja ugovora o javnim uslugama iz Dodatka II. B Zakona o javnoj nabavi, zaključuje li se ugovor o javnoj nabavi ili okvirni sporazum, planirani početak postupka i planirano trajanje ugovora o javnoj nabavi ili okvirnog sporazuma. Ako je potrebno, naručitelj može izmijeniti i dopuniti plan nabave, a sve izmjene i dopune moraju biti vidljivo naznačene u odnosu na osnovni plan.

Uputama za izradu i zaključenje ugovora iz 2009. je bilo propisano da se plan nabave sastavlja na temelju usvojenog plana poslovanja koncem poslovne godine za sljedeću poslovnu godinu, a najkasnije prije početka realizacije plana na koji se odnosi. Određeno je da plan nabave potpisuje odgovorna osoba organizacijske jedinice na koju se plan donosi.

U razdoblju od 2011. do 2013. procedurama nabave nije bio detaljno i jasno opisan postupak donošenja plana nabave na način da je bilo određeno tko je zadužen za izradu plana nabave u skladu s potrebama Društva i ovisnih društava, te kontrolu izvršenja plana nabave. Također nije bilo određeno tko inicira izradu prijedloga plana nabave i prikuplja podatke o potrebama pojedinih organizacijskih jedinica i ovisnih društava, te objedinjuje zajedničke potrebe. Rokovi dostave prijedloga plana i izrade plana nabave nisu bili utvrđeni. Planiranje nabave nije centralizirano.

Prema pisanom obrazloženju iz lipnja 2014., plan nabave se donosi u roku 60 dana od dana usvajanja financijskog plana, koji se donosi u skladu s Naputcima o naturalnom i financijskom poslovanju, a izrađuje se na temelju planova utroška i usvojenog plana poslovanja koncem poslovne godine za sljedeću poslovnu godinu te su za njegovu izradu zadužene organizacijske jedinice. Plan nabave potpisuje odgovorna osoba organizacijske jedinice na koju se plan nabave odnosi. Za realizaciju i praćenje planova nabave su zadužene organizacijske jedinice koje su donijele plan nabave. Ostvarenje se prati kroz financijsku realizaciju planova poslovanja za što je zadužen Sektor kontrolinga, a Sektor za nabavu analizira i sastavlja izvještaje o pokrenutim i realiziranim nabavama. Nakon izrade po organizacijskim jedinicama i potpisu odgovorne osobe donosi se plan nabave pojedinog društva. Navedeno je da je u tijeku izrada sustava planiranja nabave koja između ostalog ima za cilj centralnu izradu plana nabave svakog pojedinog društva ali i konsolidiranog plana nabave HEP grupe.

Uprava Društva je donijela odluke o usvajanju planova nabave za 2012. i 2013., te odluke o izmjeni navedenih planova. Planovi nabave su sastavljeni u funkciji ostvarenja ciljeva poslovanja.

Plan nabave za 2011. nije sastavljen. Planovima nabave za 2012. i 2013. je planirana nabava roba, radova i usluga u vrijednosti 3.209.954.293,00 kn, od čega u 2012. nabava roba, radova i usluga u vrijednosti 2.306.732.505,00 kn, te u 2013. u vrijednosti 903.221.788,00 kn.

Planovi nabave su sastavljeni u skladu s odredbama Zakona o javnoj nabavi, odnosno sadrže propisane podatke te su doneseni u roku 60 dana od donošenja financijskog plana.

Planovi nabave za 2012. i 2013. sadrže podatke o dinamici nabave i njezinom vremenskom razdoblju na način da je određen planirani početak postupka javne nabave te planirano trajanje ugovora o javnoj nabavi ili okvirnog sporazuma.

Prema odredbama članka 20. stavaka 4. i 5. Zakona o javnoj nabavi naručitelj je obavezan plan nabave objaviti na internetskim stranicama u roku 60 dana od dana donošenja proračuna, odnosno financijskog plana. Sve izmjene i dopune plana javni naručitelj objavljuje na mrežnim stranicama na kojima moraju biti dostupne najmanje do 30. lipnja sljedeće godine. S obzirom da je Društvo sektorski naručitelj nije bilo obvezno objaviti plan nabave i izmjene plana za 2012. i 2013. na internetskim stranicama.

Kod planiranja, društva HEP grupe su obvezna nabavu uskladiti sa strateškim prioritetima i stvarnim potrebama HEP grupe te planom nabave u kojem mora biti naznačena pozicija financijskog plana na kojoj su osigurana sredstva. Kod izrade plana investicija određuju se prioriteti primjenom metode koja predviđa da se sredstva usmjeravaju u dovršetak projekta čija je realizacija u tijeku uz osiguranje razvojne komponente pokretanjem izgradnje odnosno revitalizacije objekata u društvima temeljne djelatnosti. Sve kapitalne investicije koje se planiraju započeti u planskoj godini trebaju imati investicijski projekt ili odgovarajući dokument kojim se utvrđuje isplativost i opravdanost investicije.

S ciljem kvalitetnijeg planiranja i određivanja prioriteta kod provođenja, kao i kontroling nad investicijskim projektima za investicije su određene tri vrste prioriteta prema važnosti (investicije strateškog/visokog/standardnog prioriteta), statusu projekta (projekt u tijeku/ugovoreni projekt koji nije započet/novi projekt) i trajanju projekta (jednogodišnji/višegodišnji/ projekt koji se može ubrzati).

Financijska sredstva za otklanjanje šteta na energetskim objektima koje nastanu kao posljedica elementarnih nepogoda ili za otklanjanje kvarova se planiraju na stavci Fond rizika prema procjeni i iskustvu prethodnih razdoblja. Najveće poteškoće u procesu nabave se odnose na žalbe u postupcima nabave, koje zbog dužine rješavanja mogu usporiti postupke nabave i utjecati na realizaciju.

Odlukom o utvrđivanju i popisu određenih zaliha iz 1997., koja je na snazi, u aplikaciji skladišnog poslovanja omogućen je unos i praćenje optimalnih zaliha. Prema spomenutoj odluci je potrebno na skladištu imati vrste i količine materijala i opreme kao najmanju i najpovoljniju pogonsku zalihu za održavanje i popravke. Unutarnja revizija je obavljajući reviziju u ovisnom društvu u pojedinim elektrama dala preporuke koje se odnose na izradu naputaka za utvrđivanje optimalnih i minimalnih zaliha, za vođenje skladišnog poslovanja te analizu postojećeg stanja skladišta i optimalne organizacije skladišnog poslovanja. Prema izvješčaju o provedenim preporukama, izrađen je prijedlog optimalne organizacije skladišnog poslovanja i prijedlog Naputka za vođenje skladišnog poslovanja te je donesena odluka o utvrđivanju optimalnih i minimalnih zaliha.

Procijenjena vrijednost nabave se utvrđuje na temelju ranijeg iskustva, odnosno na temelju ugovorenih cijena prošlih godina te na temelju istraživanja tržišta, ako se radi o nabavi koja se prvi puta provodi ili ako cijene ovise o uvjetima tržišta, kao što je roba koja kotira na burzi ili usluge za koje su cijene određene cjenicima poslovnih udruženja.

Upravljanje postupcima javne nabave

Postupci javne nabave su propisani odredbama Zakona o javnoj nabavi, drugim propisima koji uređuju područje javne nabave te internim aktima Društva.

Sektor za nabavu je nadležan za provođenje politike nabave, izradu naputaka za provođenje Zakona o javnoj nabavi, naputaka za ugovaranje za sve članice HEP grupe, podršku članicama HEP grupe u provedbi poslova nabave i edukaciju u sustavu javne nabave. U Sektoru nabave se obavljaju poslovi nabave strateških i zajedničkih roba za Društvo i članice HEP grupe, poslovi nabave energetskih goriva iz uvoza, ulja i kemikalija, opreme, rezervnih dijelova, električne energije i usluga iz uvoza, poslovi ugovaranja nabave investicijske opreme i usluga za izgradnju energetskih objekata u suradnji s ovisnim društvima HEP grupe, nabava uredske opreme i materijala i skladišno poslovanje za Društvo i ovisna društva te obavlja koordinaciju poslova nabave s drugim društvima HEP grupe. Poslovi nabave obuhvaćaju istraživanje potencijalnih dobavljača, objavu javnog nadmetanja, pribavljanje i obradu ponuda, pribavljanje tehničkih suglasnosti korisnika, pripremu ugovora, koordinaciju i praćenje isporuka, izdavanje naloga špediterima za obavljanje poslova carinskog posredovanja, vođenje nadzornih knjiga uvoza i uvoznih zaključaka, pribavljanje suglasnosti mjerodavnih tijela, davanja naloga Sektoru korporativnih financija i riznice za plaćanje dobavljačima i za otvaranje akreditiva te ispostavljanje terećenja i internih računa članicama HEP grupe. Poslovi Sektora se obavljaju u Službi za strateške i zajedničke nabave, Službi za uvoz, Službi za nabavu i gospodarenje voznim parkom te Službi za unapređenje sustava javne nabave u HEP grupi. U Sektoru nabave je zaposleno 35 osoba, od kojih 31 osoba posjeduje važeći certifikat iz područja javne nabave.

Prema pisanom obrazloženju iz lipnja 2014., postupci nabave se pokreću na temelju zahtjeva za nabavu dobivenog od predlagatelja nabave. Zahtjevi se iskazuju pisanim putem ili putem e-pošte.

Opravljanost nabave se ne ispituje jer je organizacijska jedinica, koja je ispostavila zahtjev za nabavu ujedno i odgovorna za realizaciju zaključenih ugovora i okvirnih sporazuma i planova poslovanja. Sektor za nabavu provjerava ima li osiguranih sredstava za nabavu.

Odredbom članka 116. Zakona o javnoj nabavi je propisano da za zaključivanje ugovora o javnoj nabavi ili okvirnog sporazuma sektorski naručitelj slobodno bira između otvorenog, ograničenog ili pregovaračkog postupka javne nabave s prethodnom objavom pod uvjetom da je objavio objavu javne nabave kojom se gospodarski subjekti pozivaju na nadmetanje.

Za nabavu roba, radova i usluga su provedeni otvoreni i pregovarački postupci javne nabave. Društvo je u većini slučajeva provodilo otvorene postupke javne nabave s ciljem zaključenja okvirnog sporazuma s okvirnim količinama, jer se ugovori na temelju okvirnog sporazuma odnosno narudžbenice izrađuju prema potrebi. Na taj se način stvaraju manje zalihe i vodi se računa o tromjesečnim ograničenjima za obračun troškova čime se omogućuje ravnomjerno terećenje troškova tijekom godine u cilju održavanja financijske stabilnosti i likvidnosti HEP grupe. Kod odabira pregovaračkog postupka javne nabave kao razlozi izbora su navedeni žurnost, te da ugovor može izvršiti samo određeni gospodarski subjekt zbog tehničkih ili umjetničkih razloga, odnosno razloga povezanih sa zaštitom isključivih prava.

Prema izvješćima Društva, dostavljenim središnjem tijelu državne uprave nadležnom za sustav nabave u razdoblju od 2011. do 2013. su zaključena 256 ugovora o javnoj nabavi ukupne vrijednosti 1.447.535.430,00 kn. Tijekom 2011. zaključeno je 80 ugovora ukupne vrijednosti 134.036.442,00 kn, od čega 48 ugovora ukupne vrijednosti 106.458.184,00 kn na temelju otvorenog postupka javne nabave, 27 ugovora ukupne vrijednosti 24.623.025,00 kn na temelju pregovaračkog postupka javne nabave, pet ugovora ukupne vrijednosti 2.955.233,00 kn se odnosi na usluge iz dodatka II.B Zakona o javnoj nabavi. U 2012. je zaključen 51 ugovor i okvirni sporazum ukupne vrijednosti 528.395.172,00 kn, od čega 44 ugovora i okvirnih sporazuma ukupne vrijednosti 458.323.414,00 kn na temelju otvorenog postupka javne nabave, tri ugovora ukupne vrijednosti 40.810.161,00 kn na temelju pregovaračkog postupka javne nabave, četiri ugovora ukupne vrijednosti 29.261.597,00 kn se odnosi na usluge iz dodatka II.B Zakona o javnoj nabavi. Vrijednost bagatelne nabave je iznosila 1.786.273,00 kn. U 2013. je zaključeno 125 ugovora ukupne vrijednosti 785.103.816,00 kn, od čega 103 ugovora i okvirnih sporazuma u vrijednosti 723.039.900,00 kn na temelju otvorenog postupka javne nabave, 20 ugovora u vrijednosti 61.313.916,00 kn na temelju pregovaračkog postupka javne nabave bez prethodne objave, a dva ugovora u vrijednosti 750.000,00 kn se odnose na usluge iz dodatka II. B Zakona o javnoj nabavi. Vrijednost bagatelne nabave je iznosila 1.001.445,00 kn.

Od ukupno provedenih, revizijom je obuhvaćeno 96 postupaka javne nabave roba, radova i usluga ukupne vrijednosti 1.045.662.542,00 ili 72,2 % vrijednosti zaključenih ugovora. Pored navedenog, obuhvaćeni su postupci nabave prirodnog plina u vrijednosti 7.695.821.312,00 kn. Nabava prirodnog plina nije u registru ugovora, jer je izuzeta od primjene Zakona o javnoj nabavi.

Tijekom 2012. HEP grupa je provela 1580 postupaka javne nabave, od čega je Društvo provelo 99, a ovisna društva 1 481 postupak javne nabave. U 2013. HEP grupa je provela 1 328 postupaka javne nabave, od čega je Društvo provelo 96, a ovisna društva 1 232 postupka javne nabave.

Odredbama člana 80. Zakona o javnoj nabavi je propisano da se predmet nabave mora opisati na jasan, nedvojbjen, potpun i neutralan način koji osigurava usporedivost ponuda u pogledu uvjeta i zahtjeva koje je javni naručitelj postavio. Opis predmeta nabave ne smije pogodovati određenom subjektu.

Uputom o postupku izrade i zaključenja ugovora iz siječnja 2009. je određeno da se svaki postupak nabave uključujući i nabavu koja je izuzeta od primjene Zakona o javnoj nabavi unosi u aplikaciju FIN koja uključuje izradu odluke o početku postupka javne nabave, upisnik, zapisnik o javnom otvaranju ponuda, zapisnik o pregledu i ocjeni ponuda, odluku o odabiru ili poništenju te druge dokumente. Određeno je da predmet nabave mora biti jasno određen opisno ili prema tehničkim ili drugim karakteristikama i količini. Spomenutom Uputom nije bilo određeno što treba sadržavati dokumentacija za nadmetanje. Također nije bio određen način zaprimanja ponuda i evidentiranja u upisnik o zaprimanju ponuda. Način imenovanja ovlaštenih predstavnika naručitelja, te tijekom analize ponuda i donošenja odluke o odabiru najpovoljnije ponude nije spomenutim procedurama bio određen. Opis predmeta nabave sadrži tehničke specifikacije te se ako je potrebno nadopunjava projektnom dokumentacijom, uzorcima i drugo. U pojedinim slučajevima opis predmeta nabave nije bio dovoljno jasan te su tražena dodatna pojašnjenja dokumentacije za nadmetanje. Izmjenom dokumentacije za nadmetanje dolazilo je do produljenja rokova provedbe postupaka javne nabave.

Dokumentacija za nadmetanje je sastavljena na način da sadrži upute ponuditeljima za izradu ponude (opći podaci, podaci o predmetu nabave, odredbe o sposobnosti ponuditelja, jamstva, i drugo), ponudbeni list, troškovnik, opće i tehničke uvjete, popis ugovora, izjavu o dostavi jamstva za izvršenje ugovora, obrazac izjave o raspolaganju osobama osposobljenim za rad te izjavu o prihvaćanju općih i tehničkih uvjeta. U većem broju slučajeva su tražena dodatna pojašnjenja dokumentacije za nadmetanje, a dodatna pojašnjenja i izmjena dokumentacije su utjecali na produljenje provedbe postupaka javne nabave. Izmjena dokumentacije za nadmetanje i dodatna pojašnjenja se objavljuju u Elektroničkom oglasniku javne nabave. Ponude su zaprimane i evidentirane u upisnik o zaprimanju ponuda. Ponude otvaraju ovlašteni predstavnici naručitelja u skladu s odredbama Zakona o javnoj nabavi i provedbenim propisima. Pregled i ocjenu ponuda obavljaju ovlašteni predstavnici naručitelja. Zapisnikom o pregledu i ocjeni ponuda, ovlašteni predstavnici na temelju pregleda ponuda, a u skladu s kriterijima odabira, predlažu upravi Društva odabir najpovoljnije ponude, odnosno poništenje postupka. Zapisnici o pregledu i ocjeni ponuda sadrže analizu ponuda koja je jasna i pregledna te iz koje je vidljivo jesu li ponuditelji zadovoljili uvjete propisane dokumentacijom za nadmetanje odnosno jesu li dostavili dokaze o pravnoj i poslovnoj sposobnosti, financijskoj sposobnosti te dokaze o tehničkoj i stručnoj sposobnosti. Kriterij odabira je bila najniža cijena. Ugovori su zaključivani u skladu s ponudama i uvjetima određenim u dokumentaciji za nadmetanje. Rokovi obavljanja radova, odnosno pružanja usluga u pojedinim slučajevima nisu realno utvrđeni te su zaključivani dodaci ugovorima kojima su produljivani rokovi.

Usluge vanjskih stručnjaka su korištene za izradu studija za analizu SAP sustava, studije utjecaja na okoliš i reviziju izvršenja posla na izradi izvedbenog projekta hidroelektrane Ombla.

Procedurama nabave nije predviđeno tko obavlja kontrolu pojedinih postupaka nabave te usklađenost sa Zakonom o javnoj nabavi i drugim propisima koji uređuju područje javne nabave. Unutarnja revizija obavila je reviziju pojedinih procesa nabave te su dane preporuke za poboljšanje sustava nabave. Prati se izvršenje preporuka.

Praćenje izvršenja i provedbe ugovora

Društvo je donijelo pravilnike, procedure, upute i odluke kojima su uređena područja provedbe i praćenja ugovora, kao i primjene, korištenja i održavanja nabavljene robe i usluga. Tako su donesene Procedure nabave, Pravilnik o korištenju službenih osobnih automobila, Propisnik za osobna zaštitna sredstva, Pravila o nabavi, korištenju i normama za osobna zaštitna sredstva i opremu, Odluka o rangu zaposlenika i uvjetima korištenja prijenosnih telefona, pokretnog pristupa internetu i ograničenju nabavne vrijednosti prijenosnih telefona, Pravila o osposobljavanju za rad na siguran način, Pravila o zaštiti na radu s vanjskim izvoditeljima radova, Pravila o izradi uputa za rad na siguran način, Odluka o utvrđivanju i popisu određenih zaliha, Odluka o odgovornosti odgovorne osobe za praćenje realizacije ugovora te Odluka o objavi postupaka nabave na mrežnim stranicama Društva.

Uputom o postupku izrade i zaključenja ugovora iz siječnja 2009. je predviđeno da ako ugovorom nije drugačije određeno, odgovorna osoba za realizaciju ugovora je potpisnik ugovora. U ugovoru o građenju se upisuje ime i prezime jedne ili više odgovornih osoba za realizaciju ugovora. Odgovorna osoba je dužna voditi brigu o ispunjenju ugovorne obveze glede količine i kvalitete radova, isporuke materijala i opreme, ugradnje materijala i opreme, izvršenja usluge i ispunjenja rokova, davati upute i naloge u vezi s realizacijom ugovora, usklađivati radove sudionika u realizaciji ugovora, provjeravati udovoljavaju li voditelji radova zahtjevima drugih zakona glede stručnog ispita ili posebnog ovlaštenja, ovjeravati obavljene radove i isporuke usluga te davati naloge za isplatu, organizirati i sudjelovati u postupku pregleda radova i isporuka usluga, primopredaje i konačnog obračuna te osiguravati potrebne podloge i isprave za provođenje. Ugovorima o javnoj nabavi imenovane su osobe od strane Društva i izvoditelja radova, odnosno pružatelja usluge za praćenje izvršenja obveza predviđenih ugovorom.

Kontrola kvalitete izvedenih radova se obavlja na način da se sastavljaju zapisnici o uočenim nedostacima i propustima, a roba se zaprima na temelju primke. Kao sredstvo osiguranja su pribavljene garancije banke ili zadužnice. Plaćanja su obavljana u skladu s ugovorom. Kod nabave prirodnog plina i ustupanja usluga odvjetničkim društvima plaćanja nisu bila ugovorena u skladu s Uputom o načinu plaćanja iz lipnja 2012. kojom je određeno da se u sve postupke nabave te u ugovore izuzete od primjene Zakona o javnoj nabavi mora ugraditi rok plaćanja 60 dana. Za produljenje rokova su zaključivani dodaci ugovoru. Za slučaj kašnjenja roka izvođenja radova te isporuka roba i usluga su ugovarane kazne.

Sektor za nabavu vodi evidenciju nabave kojom se prati svaki pojedini pokrenuti postupak javne nabave. Evidencija nabave je objavljena na mrežnoj stranici Društva. U objavljenom registru za 2013. otežano je praćenje podataka o ugovorenim vrijednostima, jer jedan sektor, čiji se podaci o ugovorenim vrijednostima uključuju u ukupan iznos nabave, nije na istovjetan način kao i druge ustrojstvene jedinice iskazao potrebne podatke, odnosno nije navedeno radi li se o iznosima prema okvirnim sporazumima, ugovorima ili narudžbenicama koje su na temelju njih zaključeni.

U skladu s Uputom o postupku izrade i sklapanja ugovora iz siječnja 2009. u aplikaciju FIN izbornik javna nabava se unose zahtjevi za pokretanje postupka nabave, odluke o imenovanju ovlaštenih predstavnika, upisnici o zaprimanju ponuda, zapisnici o javnom otvaranju ponuda, zapisnici o pregledu i ocjeni ponuda, te odluke o odabiru.

Prema odredbama članka 181. Zakona o javnoj nabavi Društvo je obvezno do 31. ožujka svake godine izraditi izvješća o javnoj nabavi za prethodnu godinu i dostaviti Središnjem tijelu državne uprave nadležnom za sustav javne nabave, što je učinjeno.

Od 2011. do konca 2013. su poništena 54 postupka javne nabave, od kojih je jedan postupak poništila Državna komisija za kontrolu postupaka javne nabave. Kao razlozi poništenja postupaka javne nabave koje je provelo Društvo se navodi da nakon isključenja ponuditelja ili odbijanja ponude nije preostala nijedna valjana ponuda, jer su postale poznate okolnosti zbog kojih ne bi došlo do pokretanja postupka javne nabave da su bile prije poznate, te cijena najpovoljnije ponude je veća od planiranih sredstava za nabavu. U istom razdoblju je bilo 40 žalbenih postupaka, od kojih je Državna komisija za kontrolu postupaka javne nabave u devet postupaka donijela odluku o poništenju odluke o odabiru i obustavi postupka.

Obveza vođenja registra ugovora o javnoj nabavi i okvirnih sporazuma, ažuriranja podataka najmanje svakih šest mjeseci te objave registra na mrežnim stranicama je određena odredbama članka 21. Zakona o javnoj nabavi. Društvo je objavilo registar ugovora o javnoj nabavi, koji sadržava sve podatke propisane odredbama Zakona o javnoj nabavi.

V. NALAZ

Revizijom su obuhvaćena sljedeća područja: planiranje javne nabave, upravljanje postupcima javne nabave te praćenje izvršenja i provedbe ugovora.

Obavljenom revizijom su utvrđene nepravilnosti i propusti koji se odnose na planiranje javne nabave, upravljanje postupcima javne nabave i praćenje izvršenja i provedbe ugovora.

1. Planiranje nabave

- 1.1. Prema odredbama članka 20. Zakona o javnoj nabavi naručitelj donosi plan nabave za proračunsku ili poslovnu godinu koji sadrži najmanje sljedeće podatke: predmet nabave, evidencijski broj nabave, procijenjenu vrijednost nabave ako je poznata, vrsta postupka javne nabave, uključujući i postupak zaključenja ugovora o javnim uslugama iz Dodatka II. B Zakona o javnoj nabavi, zaključuje li se ugovor o javnoj nabavi ili okvirni sporazum, planirani početak postupka i planirano trajanje ugovora o javnoj nabavi ili okvirnog sporazuma. Ako je potrebno, naručitelj može izmijeniti i dopuniti plan nabave, a sve izmjene i dopune moraju biti vidljivo naznačene u odnosu na osnovni plan.

Od 2011. do 2013. procedurama nabave nije bio detaljno i jasno opisan postupak donošenja plana nabave na način da je bilo određeno tko je zadužen za izradu plana nabave u skladu s potrebama Društva i ovisnih društava, te kontrolu izvršenja plana nabave. Također nije bilo određeno tko inicira izradu prijedloga plana nabave i prikuplja podatke o potrebama pojedinih organizacijskih jedinica i ovisnih društava, te objedinjuje zajedničke potrebe. Izrada plana nabave nije centralizirana. Ovisna društva donose svoje planove nabave koji nisu objedinjeni u plan nabave HEP grupe. Rokovi dostave prijedloga plana i izrade plana nabave nisu bili utvrđeni. Plan nabave za 2011. nije sastavljen. Planovima nabave za 2012. i 2013. je planirana nabava roba, radova i usluga u vrijednosti 3.209.954.293,00 kn, od čega u 2012. nabava roba, radova i usluga u vrijednosti 2.306.732.505,00 kn, te u 2013. u vrijednosti 903.221.788,00 kn.

Izmjenama plana nabave od 5. prosinca 2012. planirana je nabava osobnih zaštitnih sredstava u iznosu 30.500.000,00 kn. Izmjenama dokumentacije za nadmetanje od 11. veljače 2013. planirana vrijednost nabave osobnih zaštitnih sredstava je iznosila 37.460.000,00 kn, što je za 6.960.000,00 kn više od planiranih sredstava. Izmjena plana nabave osobnih zaštitnih sredstava nije donesena.

Planom nabave za 2012. je planirana nabava užadi u iznosu 16.050.000,00 kn te zaključivanje okvirnog sporazuma za razdoblje od dvije godine. Godišnja vrijednost nabave nije navedena. Okvirnim sporazumom iz listopada 2012. ugovorena je nabava užadi u vrijednosti 16.673.622,49 kn, što je za 623.622,00 kn više od sredstava predviđenih planom nabave.

Državni ured za reviziju predlaže donijeti procedure nabave kojima će biti jasno opisan postupak izrade plana nabave te koji će se primjenjivati na Društvo i ovisna društva, odnosno HEP grupu. Predlaže se izrada konsolidiranog plana nabave HEP grupe s ciljem povećanja učinkovitosti nabave. Predlaže se više pozornosti posvetiti izradi plana nabave kako bi planom nabave bila predviđena stvarno potrebna sredstva nabave. Predlaže se u planu nabave iskazati godišnju vrijednost nabave u slučajevima kada se ugovori i okvirni sporazumi zaključuju za razdoblje duže od jedne godine.

- 1.2. Društvo obrazlaže da su za izradu planova nabave svih društava HEP grupe zadužene njihove organizacijske jedinice koje iniciraju izradu prijedloga plana nabave te prikupljaju relevantne podatke. Navodi da je Uputom o postupku izrade i sklapanja ugovora za Društvo i ovisna društva iz siječnja 2009. propisan sadržaj plana nabave, koji je unesen u aplikaciju FIN, čime je omogućeno praćenje plana nabave, te svih izmjena i dopuna. Također navodi da je kroz poveznicu između plana nabave i financijskog plana u navedenoj aplikaciji omogućena kontrola izvršenja plana nabave.

U vezi izrade konsolidiranog plana nabave HEP grupe, Društvo obrazlaže da je svako ovisno društvo HEP grupe i naručitelj. U svrhu unaprjeđenja planiranja u HEP grupi, donesena je Odluka o osnivanju Tima za uspostavu sustava plana nabave HEP grupe, čiji je cilj uspostava novog sustava plana nabave u HEP grupi te izraditi upute korisnicima za operativno provođenje plana nabave. Također navodi da je u postupku usvajanja Pravilnik o nabavi i ugovaranju, kojim će biti propisano donošenje internih akata vezanih za izradu plana nabave, te je planirano i donošenje konsolidiranog plana nabave HEP grupe, koji će biti podloga za određivanje nabavnih kategorija i centraliziranje nabave na razini društava i HEP grupe, kada je to primjenjivo.

U odnosu na navod da se u planu nabave iskažu godišnje vrijednosti nabave u slučajevima kada se ugovori i okvirni sporazumi zaključuju za duže od jedne godine, navodi se da se u skladu s člankom 20. Zakona o javnoj nabavi, u planu nabave iskazuju procijenjene vrijednosti nabave, dok je člankom 18. istog Zakona propisano da pri izračunu procijenjene vrijednosti nabave, naručitelj mora uzeti u obzir ukupnu vrijednost nabave, koja uključuje sve opcije i moguća obnavljanja ugovora. Sukladno navedenom, u planu nabave prikazuje se ukupna procijenjena vrijednost nabave te iskazivanje godišnje vrijednosti ne bi bilo u skladu s odredbama navedenog Zakona. Vezano uz odabir ponuda više od planiranih sredstava, navodi se da članak 19. Zakona o javnoj nabavi propisuje način izračuna procijenjene vrijednosti nabave, u kojem se između ostalog, navodi da se u slučaju okvirnog sporazuma izračun procijenjene vrijednosti nabave temelji na maksimalnoj procijenjenoj vrijednosti svih ugovora za koje se predviđa da će se sklopiti na temelju tog okvirnog sporazuma za ukupno razdoblje njegova trajanja. Također navodi da odobrena financijska sredstava na razini poslovne godine ne moraju nužno biti jednaka procijenjenim vrijednostima nabave, jer se radi o dva različita pojma te da ih razlikuje i Zakon o javnoj nabavi u kojem je navedeno da naručitelj može poništiti postupak, ako je cijena najpovoljnije ponude veća od osiguranih sredstava za nabavu. Navedena odredba ostavlja naručiteljima mogućnost odabira ponude iznad procijenjene vrijednosti nabave, odnosno iznad osiguranih sredstava za nabavu.

2. Upravljanje postupcima javne nabave

- 2.1. Kod upravljanja postupcima javne nabave nepravilnosti se odnose na procedure javne nabave, izradu dokumentacije za nadmetanje, utvrđivanje rokova obavljanja radova, ugovaranje plaćanja, odabir dobavljača, nabavu roba, radova i usluga na temelju pregovaračkih postupaka javne nabave, korištenje usluga vanjskih stručnjaka, usluge odvjetničkih društava, nabavu transformatorskog ulja, nabavu teretnih vozila i radnih strojeva putem financijskog najma, izgradnju hidroelektrane. Omba te objavu obavijesti o zaključenim ugovorima.

- Procedure javne nabave

Procedurama koje uređuju područje nabave nisu detaljno i jasno opisani postupci provedbe javne nabave od faze planiranja nabave, pokretanja postupka javne nabave, provedbe postupka, zaključenja ugovora, uvođenja izvoditelja u posao, praćenja provedbe ugovora, te nadzora nad provedbom procedura. Revizijom je utvrđeno da međusobni odnosi Društva i ovisnih društava nisu dovoljno uređeni, jer postupci nabave robe, radova i usluga nisu objedinjeni, odnosno najveći dio nabave obavljaju samostalno ovisna društva, a manji dio nabave za potrebe ovisnih društva obavlja Društvo. Isto tako Društvo za provedene postupke javne nabave nakon zaključenja ugovora ne prati realizaciju ugovora koja se prati u ovisnim društvima. Zbog svega navedenoga postoji rizik nabave istovrsne robe po različitim cijenama.

S obzirom da je Društvo osnivač i jedini vlasnik koji objedinjuje vođenje ovisnih društava, potrebno je donijeti procedure nabave te ih primjenjivati na Društvo i ovisna društva. Također je potrebno izraditi jednoobraznu dokumentaciju za nadmetanje.

- Izrada dokumentacije za nadmetanje

Dokumentacija za nadmetanje je sastavljena na način da sadrži upute ponuditeljima za izradu ponude (opći podaci, podaci o predmetu nabave, odredbe o sposobnosti ponuditelja, jamstva, i drugo), ponudbeni list, troškovnik, opće i tehničke uvjete, popis ugovora, izjavu o dostavi jamstva za izvršenje ugovora, obrazac izjave o raspolaganju osobama osposobljenim za rad te izjavu o prihvaćanju općih i tehničkih uvjeta. U pojedinim slučajevima nabave zbog nedovoljne razrade dokumentacije za nadmetanje odnosno nejasnog opisa predmeta nabave je dolazilo do pojašnjenja i izmjena dokumentacije za nadmetanje te u pojedinim slučajevima do žalbi upućenih Državnoj komisiji za provedbu postupaka javne nabave. Navedeno je utjecalo na produljenje rokova provedbe postupaka javne nabave.

Tako je za nabavu usluga montaže i polaganja uvodnih optičkih kabela, isporuku i ugradnju potrebne ovjesne i spojne opreme bilo do prvotnog roka za dostavu ponuda više upita potencijalnih ponuditelja za pojašnjenjem dokumentacije za nadmetanje koja se odnose na obrazloženje pojedinih dijelova dokumentacije za nadmetanje, uslijed čega su pojedini dijelovi dokumentacije i troškovnici mijenjani te je produljen rok za dostavu ponuda.

Za nabavu kućnih priključno mjernih ormarića zbog izmjena dokumentacije koja se odnosila na ispravljanje pogrešaka u nazivima robe za pojedine stavke troškovnika je produljen rok za dostavu ponuda. Na temelju provedenog otvorenog postupka javne nabave iz siječnja 2013. postignute su različite cijene nabave istovrsnih ormarića za četiri distribucijska područja. Dokazi financijske te tehničke i stručne sposobnosti traženi u otvorenom postupku iz 2013. nisu istovjetni dokazima koji su traženi otvorenim postupkom javne nabave iz 2012. te pregovaračkim postupkom nabave iz rujna 2012. Pregovaračkim postupkom iz rujna 2012. nisu traženi dokazi o financijskoj sposobnosti i značajnije su smanjeni dokazi tehničke i stručne sposobnosti u odnosu na dokaze tražene otvorenim postupcima javne nabave. S obzirom da se radi o nabavi jednakog predmeta nabave potrebno je ujednačiti kriterije nabave, odnosno više pozornosti posvetiti izradi dokumentacije za nadmetanje, a u cilju postizanja povoljnijih cijena nabave. U svrhu postizanja ujednačene i povoljnije cijene potrebno je objediniti postupak nabave.

U pojedinim slučajevima nabave dokumentacijom za nabavu su obuhvaćene usluge koje su ugovorene, a nisu realizirane. Tako je u dokumentaciji za nadmetanje za održavanje aplikativnih rješenja za upravljanje dokumentima iskazano mjesečno održavanje aplikacija i licenci te adaptivno održavanje po danu. Ugovorom iz studenoga 2011. je ugovoreno pružanje usluga u iznosu 1.199.120,10 kn koje između ostalog obuhvaća adaptivno održavanje u iznosu 405.600,00 kn. Usluge su obavljene u iznosu 770.485,78 kn ili 64,3% ugovorene vrijednosti. Usluga adaptivnog održavanja nije obavljena i obračunana.

U dokumentaciji za nadmetanje za usluge održavanja servera i pripadajućih usluga je iskazano mjesečno preventivno i korektivno održavanje servera te pripadajuće konzultantske usluge. Ugovorom iz svibnja 2013. je ugovoreno pružanje usluga u iznosu 5.977.906,00 kn, od čega se na održavanje servera odnosi 5.903.156,00 kn, a na konzultantske usluge 74.750,00 kn. Usluge su obavljene u iznosu 5.852.901,00 kn. Konzultantske usluge nisu obračunavane. S obzirom da usluge adaptivnog održavanja i konzultantske usluge nisu obavljene i obračunavane potrebno je više pozornosti posvetiti izradi dokumentacije za nadmetanje koju je potrebno sastaviti na temelju stvarnih potreba Društva.

Za nabavu betonskih kućišta tipskih transformatorskih stanica rok za dostavu ponude je produljen zbog izmjena dokumentacije za nadmetanje, jer tekstualni opisi stavaka u troškovniku nisu istovjetni nazivima u tablici iskazanoj po distribucijskim područjima. Za obje grupe predmeta nabave je Državna komisija za kontrolu postupaka javne nabave poništila odluke o odabiru uz obrazloženje da prvotno odabrani ponuditelj nije dostavio izvornike ili ovjerene preslike dokaza koje je dostavio u ponudi te popis značajnih ugovora o isporuci robe u posljednje tri godine.

Za nabavu srednjenaponskih metaloksidnih odvodnika prenapona je proveden otvoreni postupak javne nabave podijeljen u dvije grupe nabave. Državna komisija za kontrolu postupaka javne nabave je rješenjem iz listopada 2013. poništila odluku o odabiru za predmet nabave jedne grupe uz obrazloženje da postupak pregleda i ocjene ponuda nije proveden u potpunosti u skladu sa Zakonom o javnoj nabavi i dokumentacijom za nadmetanje.

Poziv za nadmetanje za nabavu turbinskih ulja u pet grupa je objavljen 6. ožujka 2013. U razdoblju od objave poziva za nadmetanje do 22. ožujka 2013. su u Elektroničkom oglasniku javne nabave objavljene četiri izmjene i pojašnjenja dokumentacije za nadmetanje. Državna komisija za kontrolu postupaka javne nabave, nakon pristigle žalbe jednog ponuditelja je u svibnju 2013. donijela rješenje kojim se poništava odluka o odabiru za jednu grupu te vratila predmet Društvu da obavi ponovni pregled i analizu ponuda te donese odluku u skladu s odredbama Zakona o javnoj nabavi. Odlukom o odabiru iz lipnja 2013. za nabavu turbinskih ulja u vrijednosti 2.430.000,00 kn je izabran ponuditelj, koji je podnio žalbu.

S obzirom da su u Elektroničkom oglasniku javne nabave objavljena četiri pojašnjenja i izmjena dokumentacije za nadmetanje potrebno je više pozornosti posvetiti izradi dokumentacije za nadmetanje. Uputom o postupku izrade i zaključenja ugovora iz siječnja 2009. nije određeno što treba sadržavati dokumentacija za nadmetanje.

Državni ured za reviziju predlaže više pozornosti posvetiti izradi dokumentacije za nadmetanje na način da bude transparentna i jasna kako bi se izbjegli žalbeni postupci a time i skratilo vrijeme provedbe postupka nabave, što utječe na rokove isporuke traženog predmeta nabave. Predlaže donositi odluke o odabiru prema traženim uvjetima dokumentacije za nadmetanje, a u skladu s odredbama članka 90. Zakona o javnoj nabavi kojima je određeno da naručitelj pregledava i ocjenjuje ponude na temelju uvjeta i zahtjeva iz dokumentacije za nadmetanje.

Također predlaže objediniti postupke javne nabave za istovrsnu robu umjesto dijeljenja nabave po grupama. Predlaže se donijeti procedure nabave u kojima će biti detaljno i jasno opisano što treba sadržavati dokumentacija za nadmetanje kao i postupak izrade.

- Utvrđivanje rokova obavljanja radova

Produljenje rokova završetka radova je određeno dodacima ugovorima. U pojedinim slučajevima nabave izvođači radova nisu uvedeni u posao, jer nisu zadovoljavajuće obavljene radnje koje prethode uvođenju izvođača u posao kao što je predaja cjelovitog izvedbenog projekta te razlike između dokumentacije za nadmetanje, projektne i izvedbene dokumentacije. Spomenuto je imalo za posljedicu nemogućnost obavljanja radova u ugovorenim rokovima.

Izgradnja i integracija sekundarne standardne sigurnosne lokacije Datacenter 2 u vrijednosti 5.398.912,01 kn je obavljena šest mjeseci i 12 dana nakon ugovorenog roka, odnosno 90 dana od roka utvrđenog dodatkom ugovoru. Prema obrazloženju odgovorne osobe i izjavi nadzornog inženjera, do kašnjenja u završetku radova je došlo, jer Društvo nije osiguralo energetske priključke potrebne snage te su sustavi predani u funkcionalnom stanju i testirani na pričuvnom napajanju, odnosno potrebno je povećanje kapaciteta postojeće trafostanice kako bi se mogao izvršiti priključak na energetska mrežu. Društvo je trebalo obaviti potrebnu pripremu vezanu za nabavu predmeta nabave kako bi se izbjegla moguća šteta na novonabavljenoj opremi uslijed puštanja u rad sustava bez pravilno provedenih ispitivanja, te realnije utvrditi rok za obavljanje navedenih usluga.

Za usluge izrade studije o utjecaju zahvata na okoliš za izgradnju HE Kosinj, HE Senj 2 je zaključen u prosincu 2011. ugovor u iznosu 3.990.000,00 kn. Ugovoreno je da će nakon što Društvo preda cjeloviti idejni projekt, izvođači u roku devet mjeseci izraditi ugovorenu studiju. Izvođačima je plaćeno 1.305.325,00 kn ili 1.631.656,00 kn s porezom na dodanu vrijednost, što iznosi 32,7 % ugovorene vrijednosti. Do srpnja 2014. studija nije okončana. Prema pisanom očitovanju odgovorne osobe, Društvo nije izvođačima dostavilo cjeloviti idejni projekt, te je od početka 2012. započeta realizacija ugovornih aktivnosti za koje nije bila potrebna dostava cjelokupnih idejnih projekata. Navedeno je da će okončanje studije utjecaja na okoliš uslijediti nakon usuglašavanja tehničkih varijanti samog zahvata, provedbe analize mogućih inačica samog projekta te daljnjih odluka Društva oko načina vođenja i pripreme projekta. Zbog nedovoljne pripremljenosti projekta i neutvrđenih stvarnih potreba Društva, plaćeno je 1.631.656,00 kn za izradu studije koja nije izrađena dvije i pol godine od ugovaranja.

Za radove na montaži polaganja uvodnih optičkih kabela, isporuku i ugradnju potrebne ovjesne i spojne opreme je u veljači 2012. zaključen okvirni sporazum u ukupnom iznosu do 54.738.544,70 kn bez poreza na dodanu vrijednost. Prema zapisniku o obavljenim radovima na devet dionica je utvrđeno da su radovi trajali sedam mjeseci više od ugovorenog roka, a za jednu dionicu je navedeno da postoje razlike između dokumentacije za nadmetanje, projektne i izvedbene projektne dokumentacije.

Državni ured za reviziju predlaže utvrđivati realne rokove izvođenja radova uzimajući u obzir okolnosti koje je moguće predvidjeti, a u slučajevima opravdanog produljenja rokova za koje naručitelj nije odgovoran, pravodobno zaključivati dodatke ugovoru. Predlaže započeti projekte na temelju stvarnih potreba Društva.

- Ugovaranje plaćanja

Uputom o načinu plaćanja iz lipnja 2012. je određeno da je u sve postupke nabave te u ugovore izuzete od primjene Zakona o javnoj nabavi potrebno ugraditi rok plaćanja 60 dana. Kod ugovaranja plaćanja pravnih usluga odvjetničkim društvima te kod nabave prirodnog plina nije postupljeno prema spomenutoj Uputi.

- Odabir dobavljača

Za nabavu elektroničkih jednofaznih i trofaznih brojila za kategoriju kupaca za kućanstvo u ukupnom iznosu 29.330.174,00 kn bez poreza na dodanu vrijednost izabrana je ponuda za koju je zapisnikom o pregledu i ocjeni ponuda utvrđeno da nije u skladu s dokumentacijom za nadmetanje te predloženo donošenje odluke o poništenju. U travnju 2013. je zaključen okvirni sporazum za nabavu elektroničkih jednofaznih i trofaznih brojila za kategoriju kupaca kućanstvo, čime nije postupljeno u skladu sa zapisnikom o pregledu i ocjeni ponuda.

Za nabavu programskog rješenja za višegodišnje financijsko planiranje u iznosu 797.863,25 kn donesena je odluka o odabiru dobavljača, iako je zapisnikom o pregledu i ocjeni ponuda iskazano da ponuda ne sadržava plan projekta te nije u skladu s dokumentacijom za nadmetanje.

Nabava prirodnog plina je izuzeta od primjene Zakona o javnoj nabavi na temelju članka 10. stavka 2. točke 12. Nabava prirodnog plina u plinskoj godini 2012/2013. je obavljena nakon provedenog postupka prikupljanja ponuda. Zapisnikom o pregledu i ocjeni ponuda iz rujna 2012. je utvrđeno da je ponuda ponuditelja s nižom cijenom prikladna i u skladu s uvjetima iz dokumentacije, jer je ponudio fiksnu cijenu u EUR/kWh, a drugi ponuditelj je ponudio izračun cijene po formuli u kojoj su sadržane i cijene naftnih derivata na Mediteranu a koje nije moguće predvidjeti za naredno razdoblje. Dostavljene ponude nisu usporedive s obzirom na različit izračun. Ugovor o nabavi prirodnog plina je zaključen 13. rujna 2012. na razdoblje od godine dana za količinu 667.464.950,00 kWh po cijeni 36,00 EUR/KWh iskazanu u kunske protuvrijednosti. Protokolom o izdavanju jamstva za dobro izvršenje ugovora nakon provedenog postupka za nabavu prirodnog plina od 13. rujna 2012., dobavljač je Društvu dostavio zadužnicu na iznos 10% vrijednosti ugovora. Spomenutim Protokolom nije postupljeno u skladu s dokumentacijom za nadmetanje, kojom je bilo predviđena garancija banke za dobro izvršenje ugovora.

Državni ured za reviziju predlaže odabir ponude obavljati u skladu s uvjetima dokumentacije za nadmetanje. Također predlaže zaključivati ugovore u skladu s dokumentacijom za nadmetanje.

- Nabava roba, radova i usluga na temelju pregovaračkih postupaka javne nabave

Za nabavu srednjenaponskih sklopnih blokova, kućnih priključno mjernih ormarića, armirano betonskih stupova, te univerzalnih i izravnih intervalnih brojila pružatelji usluga su izabrani nakon provedenog pregovaračkog postupka javne nabave bez prethodne objave prema odredbom članka 117. stavak 1. točka 4. Zakona o javnoj nabavi kojima je određeno da se ugovor o javnoj nabavi smije sklapati u pregovaračkom postupku javne nabave bez prethodne objave kada je to nužno potrebno ako se zbog razloga iznimne žurnosti izazvane događajima koje sektorski naručitelj nije mogao predvidjeti, rokovi određeni za otvoreni, ograničeni ili pregovarački postupak javne nabave s prethodnom objavom ne mogu primijeniti.

Nakon poništenja otvorenog postupka javne nabave srednjenaponskih sklopnih blokova procijenjene vrijednosti 33.550.000,00 kn, za jednu grupu predmeta nabave je proveden u rujnu 2012. pregovarački postupak javne nabave bez prethodne objave. Zahtjev za dostavom ponude upućen je na adrese četiri društava. Odabrana je ponuda ponuditelja koji nije sudjelovao u otvorenom postupku javne nabave, a s kojim je u listopadu 2012. zaključen ugovor o nabavi u iznosu 6.838.371,40 kn. Nakon provedenog pregovaračkog postupka nabave za dva tipa blokova ugovorene su veće cijene u odnosu na otvoreni postupak koji je poništen. Kod pregovaračkog postupka su izmijenjeni pojedini uvjeti za dokazivanje sposobnosti i odredbe ugovora, što se odnosi na različito iskazanu procijenjenu vrijednost nabave, produljenje roka isporuke te tražene uvjete financijske sposobnosti. Navedenim nije postupljeno u skladu s odredbom članka 117. stavak 1. točka 1. Zakona o javnoj nabavi kojom je određeno da se ugovor o javnoj nabavi smije sklapati u pregovaračkom postupku javne nabave bez prethodne objave kada u provedenom otvorenom, ograničenom ili pregovaračkom postupku javne nabave s prethodnom objavom nije dostavljena nijedna ponuda ili nijedna prikladna ponuda ili nijedan zahtjev za sudjelovanje, pod uvjetom da se početni uvjeti ugovora bitno ne mijenjaju. Za nabavu kućnih priključno mjernih ormarića proveden je otvoreni postupak javne nabave, koji je odlukom iz srpnja 2012. poništen, jer ponude nisu bile u skladu s dokumentacijom za nadmetanje. Kod pregovaračkog postupka u rujnu 2012. su izmijenjeni pojedini uvjeti koji se odnose na različito iskazane procijenjene vrijednosti te tražene uvjete tehničke i stručne sposobnosti.

Za nabavu armirano betonskih stupova procijenjene vrijednosti 86.250.000,00 kn je odlukama o poništenju iz kolovoza 2012. za dvije grupe predmeta nabave (za mreže niskog i srednjeg napona) poništen otvoreni postupak javne nabave uz obrazloženje da su postale poznate okolnosti zbog kojih bi došlo do sadržajno bitno drugačijeg poziva za nadmetanje i/ili dokumentacije za nadmetanje da su bile poznate prije, prema odredbama članka 100. Zakona o javnoj nabavi. Razlozi poništenja navedenih postupaka nisu navedeni. Nakon poništenja otvorenog postupka, proveden je novi otvoreni postupak javne nabave, za četiri grupe stupova za mreže niskog napona (ovisno o distribucijskim područjima) i jednu grupu stupova za mreže srednjeg napona. Rok za dostavu ponuda je naveden 14. studenoga 2012. Naručitelj je u listopadu 2012. objavio izmjene dokumentacije za nadmetanje koja se odnosila na tehničku i stručnu sposobnost. Prvotnom dokumentacijom je traženo da ponuditelj treba dokazati da je u posljednje tri godine uredno izvršio ugovore za isporuku jednake ili slične robe predmetu nabave, dok je izmjenama traženo da se ugovori odnose na isporuku robe koja je predmet nabave, te da iz priloženih potvrda treba biti vidljivo da se najmanje 50,0% iznosa ponude odnosi na isporuke Društvu na području Republike Hrvatske. Državna komisija za kontrolu postupaka javne nabave je u prosincu 2012., poništila izmjene dijela dokumentacije za obje vrste stupova. Navodi da izmjene dokumentacije za nadmetanje nisu u skladu s odredbom članka 3. Zakona o javnoj nabavi, jer se time krše načela tržišnog natjecanja i zabrane diskriminacije. Društvo je u siječnju 2013. izmijenilo dokumentaciju za nadmetanje prema prvotno iskazanim uvjetima. Kao novi rok za dostavu ponuda je naveden 4. veljače 2013., što je 82 dana više od prvotno iskazanog roka. Zbog trajanja postupaka nabave u razdoblju od svibnja 2012. do srpnja 2013., nije bila moguća nabava stupova te je Društvo provelo pregovarački postupak javne nabave bez prethodne objave. Društvo nije ispunjavalo uvjet iznimne žurnosti.

Propustima u izradi natječajne dokumentacije je dovedeno u situaciju da nema dovoljno betonskih stupova koji su bitni za obavljanje osnovne djelatnosti Društva, odnosno priključenje novih kupaca na elektroenergetski sustav u ugovorenim rokovima. U travnju 2013. zaključena su četiri ugovora s dva ponuditelja u ukupnom iznosu 16.941.401,00 kn. Uvjeti ugovora nisu jednaki uvjetima traženim otvorenim postupkom javne nabave. Kod pregovaračkog postupka su izmijenjeni pojedini uvjeti što se odnosi na različito iskazanu procijenjenu vrijednost nabave te predmet nabave. Ugovorima koji su zaključeni pregovaračkim postupkom podijeljene su grupe nabave prema istim distribucijskim područjima, dok su otvorenim postupkom podijeljene grupe nabave prema vrsti mreža napona (niski i srednji). Navedenim nije postupljeno u skladu s odredbom članka 117. stavak 1. točka 1. Zakona o javnoj nabavi kojom je određeno da se ugovor o javnoj nabavi smije sklapati u pregovaračkom postupku javne nabave bez prethodne objave kada u provedenom otvorenom, ograničenom ili pregovaračkom postupku javne nabave s prethodnom objavom nije dostavljena nijedna ponuda ili nijedna prikladna ponuda ili nijedan zahtjev za sudjelovanje, pod uvjetom da se početni uvjeti ugovora bitno ne mijenjaju. Usporedbom ugovorenih cijena je utvrđeno da su jednake vrste stupova istih mreža nabavljane po različitim cijenama.

Za nabavu univerzalnih i izravnih intervalnih brojila proveden je otvoreni postupak javne nabave, za dvije grupe. Rok za dostavu ponuda je produžen zbog većeg broja upita ponuditelja vezano za pojašnjenja dokumentacije za nadmetanje.

Državna komisija za kontrolu postupaka javne nabave je u srpnju 2013. nakon žalbe jednog ponuditelja, poništila postupak nabave zbog odabira ponude koja nije bila u skladu s dokumentacijom za nadmetanje. U travnju 2013., kada je zaprimljena žalba, proveden je pregovarački postupak javne nabave bez prethodne objave. Društvo nije ispunjavalo uvjet iznimne žurnosti jer je propustima u izradi dokumentacije za nadmetanje dovedeno u situaciju da nema dovoljno izravnih intervalnih brojila koja se koriste za kupce iz kategorije poduzetništvo, kao i za priključak proizvođača električne energije iz obnovljivih izvora na elektrodistribucijsku mrežu. Na temelju pregovaračkog postupka, sa zajednicom ponuditelja čiju je ponudu Državna komisija za kontrolu postupaka javne nabave ocijenila da nije u skladu s dokumentacijom za nadmetanje, zaključen je u travnju 2013. ugovor o nabavi izravnih intervalnih brojila.

Državni ured za reviziju predlaže pregovaračke postupke provoditi u skladu s odredbama Zakona o javnoj nabavi. Predlaže više pozornosti posvetiti izradi dokumentacije za nadmetanje na način da bude transparentna i jasna, čime se postižu ujednačeni kriteriji nabave.

- Korištenje usluga vanjskih stručnjaka

Rashodi za usluge vanjskih stručnjaka za izradu dviju studija analize SAP sustava u 2013. su iznosili 388.000,00 kn. Izrada studije Ocjena statusa projekta implementacije SAP sustava je ugovorena s konzultantskim društvom bez provođenja postupaka javne nabave u iznosu 319.000,00 kn bez poreza na dodanu vrijednost, a studiju Analiza i usporedba dva sustava (postojeći HEP Billing i SAP sustav) je izradilo drugo konzultantsko društvo za 69.000,00 kn bez poreza na dodanu vrijednost. Studije su isporučene u ožujku i rujnu 2013. Zaključci obje studije se odnose na upute na koji način iskoristiti mogućnosti za uspješnost primjene SAP sustava.

Od 2008. do 2011. za nabavu SAP licence i njihovo održavanje je utrošeno 57.653.543,00 kn bez poreza na dodanu vrijednost. Spomenuti SAP sustav do srpnja 2014. nije stavljen u uporabu, što je šest godina od nabave aplikacija.

S obzirom da je za nabavu i održavanje SAP sustava utrošeno 57.653.543,00 kn, Državni ured za reviziju predlaže prije pokretanja određenih projekata izraditi analizu opravdanosti nabave na temelju stvarnih potreba Društva.

- Usluge odvjetničkih društava

Tijekom 2014. Društvo je koristilo usluge devet odvjetničkih društava s kojima su zaključeni ugovori u iznosu 880.000,00 kn. Cijene odvjetničkih usluga su ugovarane prema različitim kriterijima, što obuhvaća plaćanje različitih mjesečnih paušalnih iznosa, ugovaranje plaćanja po satu rada ili prema iznosu punog ili djelomičnog iznosa od cijena utvrđenih Tarifom o nagradama i naknadi troškova za rad odvjetnika. Također su pojedini troškovi evidentirani na temelju narudžbenica bez primjene ugovorenih odredbi. S obzirom da su pravne usluge obuhvaćale uobičajeno pravno savjetovanje, ugovaranje pravnih usluga s odvjetničkim društvima nije opravdano. Pravilnikom o organizaciji i sistematizaciji Društva je ustrojen Sektor za pravne poslove čiji se poslovi obavljaju u više službi, a odnose se na Službu za statusno pravo i normativu, zastupanje i ugovaranje, imovinsko-pravne poslove, te za osiguranje i upravljanje osigurljivim rizicima. Na dan 31. prosinca 2013. u Sektoru za pravne poslove je bilo 17 zaposlenika.

Državni ured za reviziju predlaže preispitati opravdanost korištenja odvjetničkih usluga, te u slučaju opravdanosti, ustupati pravne usluge odvjetničkim društvima prema ujednačenim kriterijima.

- Nabava transformatorskog ulja

Transformatorsko ulje nabavljano je tijekom 2011., 2012. i 2013. na temelju provedenih pregovaračkih postupaka javne nabave. Tijekom 2011. je nabavljeno ulja u vrijednosti 2.431.220,00 kn, tijekom 2012. u vrijednosti 3.855.766,00 kn, a tijekom 2013. u vrijednosti 2.103.025,00 kn.

Poziv za nadmetanje za nabavu transformatorskog ulja procijenjene vrijednosti 2.971.639,00 kn iz veljače 2011. je poništen u ožujku 2011., jer pristigla ponuda nije bila u skladu s dokumentacijom za nadmetanje.

Odluka o početku postupka javne nabave transformatorskog ulja na temelju pregovaračkog postupka javne nabave bez prethodne objave, procijenjene vrijednosti nabave 868.406,00 kn je donesena u ožujku 2011. Društvo je ponuditelju koji je dostavio ponudu u otvorenom postupku javne nabave, uputilo poziv za dostavu inicijalne ponude. Društvo nema pisanih dokaza o provedbi postupaka nabave u 2011. i 2012., a što obuhvaća zapisnik o ocjeni sposobnosti natjecatelja, zapisnik o pregledu i ocjeni ponude, odluku o odabiru, ugovor s izabranim dobavljačem kojim su utvrđeni uvjeti isporuke, instrumente osiguranja uredne isporuke ugovorene robe, obavijesti o zaključenom ugovoru. Odredbama članka 92. Zakona o javnoj nabavi (Narodne novine 110/07 i 125/08), te odredbama članka 104. Zakona o javnoj nabavi (Narodne novine 90/11, 83/13 i 143/13) je propisano da je javni naručitelj obavezan svu dokumentaciju o svakom postupku javne nabave čuvati najmanje četiri godine od završetka postupka javne nabave.

Državni ured za reviziju predlaže u cilju postizanja povoljnije cijene nabave transformatorskog ulja provoditi otvoreni postupak javne nabave te čuvati dokumentaciju za nadmetanje u skladu s odredbama Zakona o javnoj nabavi.

- Nabava teretnih vozila i radnih strojeva putem financijskog najma

Društvo je za potrebe ovisnog društva provelo postupak nabave teretnih vozila i radnih strojeva putem financijskog najma na razdoblje od sedam godina. Vrijednost nabave je iznosila 26.137.430,00 kn. Postupak nabave je proveden bez osiguranih financijskih sredstava, saznanja o stvarnim potrebama ovisnog društva te bez uključivanja predstavnika ovisnog društva u provedbu postupka nabave posljedica čega je ne preuzimanje vozila od davatelja najma u ugovorenom roku, jer ovisno društvo nije bilo voljno potpisati ugovore o najmu. Za spomenutu nabavu nije sastavljena analiza odabira postupka nabave (operativni ili financijski najam ili kupnja), a u cilju postizanja povoljnije cijene. Poziv na nadmetanje za nabavu motornih vozila objavljen je koncem listopada 2012. Procijenjena vrijednost nabave je iznosila 25.000.000,00 kn. Od sredine do konca studenoga 2012. u Elektroničkom oglasniku javne nabave objavljeno je pet objašnjenja i izmjena dokumentacije za nadmetanje, a koje se odnosi na izmjenu tehničkih podataka. Gospodarski subjekti su u svojim zahtjevima za izmjenu dokumentacije naznačili kako su traženi tehnički podaci prilagođeni određenom ponuditelju.

Prema zapisniku o javnom otvaranju ponuda od 7. prosinca 2012. zaprimljena je jedna ponuda u iznosu 26.137.430,00 kn, čija je vrijednost za 1.137.430,00 kn veća od procijenjene vrijednosti.

Državni ured za reviziju predlaže provoditi nabavu na temelju stvarnih potreba. Također predlaže kod nabava za ovisna društva u postupak nabave uključiti predstavnike ovisnih društava, a prije provedbe postupka nabave sastaviti analizu odabira postupka nabave u cilju postizanja povoljnije cijene. Predlaže sastaviti dokumentaciju za nadmetanje na način da se omogući prijava većeg broja ponuditelja.

- Izgradnja hidroelektrane Ombla

U srpnju 2011. uprava Društva je na temelju projektne dokumentacije, studije izvodljivosti te investicijskog programa i dodatka investicijskom programu donijela odluku o izgradnji hidroelektrane Ombla. Predviđen je početak pripremnih radova u drugoj polovini 2011., a puštanje u komercijalni pogon u drugoj polovini 2017. Predviđeno je financiranje sredstvima Europske banke za obnovu i razvoj (dalje u tekstu: banka) te iz vlastitih izvora. Ugovor o kreditu između Društva i banke je zaključen koncem studenoga 2011. Prema ugovoru ukupni procijenjeni troškovi projekta su iznosili 152.400.000,00 EUR. Predviđeno je financiranje iz dugoročnog kredita banke u iznosu 123.200.000,00 EUR te iz vlastitih sredstava u iznosu 29.200.000,00 EUR. Odredbama ugovora je predviđeno da će Društvo plaćati banci naknadu za preuzimanje obveze po stopi 1,30 % godišnje za onaj iznos kredita, koji nije isplaćen ili otkazan. Također je određeno da će Društvo dovršiti i dostaviti banci studiju o bio-raznolikosti. Koncem svibnja 2013. banka je uputila dopis Društvu u kojem se poziva na ključni preduvjet za povlačenje sredstava iz ugovora o kreditu, odnosno na dovršenu studiju o bioraznolikosti, koja bi formom i sadržajem trebala biti zadovoljavajuća za banku. Navodi da bit studije nije zadovoljavajuća za banku, te da posljedično preduvjet za povlačenje građevinske aktivnosti nije zadovoljen.

Uzimajući u obzir da je rok za prvo povlačenje kredita isticao koncem lipnja 2013., a da se trajanje dodatnih postupaka usklađivanja i pripremnih aktivnosti na samoj lokaciji procijenilo najmanje 12 mjeseci, te u cilju smanjenja dodatnih troškova po kreditu, Društvo i banka su postigli dogovor o raskidu ugovora o kreditu. Uprava Društva je u lipnju 2013. donijela odluku kojom je odobren raskid ugovora o dugoročnom kreditu. Od konca 2011. do konca 2013. je za naknade i provizije po kreditu plaćeno 28.688.482,00 kn.

Za usluge izrade idejnog i glavnog projekta uređaja za pročišćavanje vode izvora Ombla u uvjetima povećane mutnoće zaključen je u kolovozu 2011. ugovor u iznosu 1.440.000,00 kn. Ugovoreno je da će pružatelj usluge izraditi idejni i glavni projekt, provesti upravni postupak i pribaviti lokacijsku i građevnu dozvolu u roku tri mjeseca za izradu idejnog projekta i pribavljanje lokacijske dozvole, te tri mjeseca za izradu glavnog projekta i pribavljanje građevne dozvole, a koji počinje teći od završetka idejnog projekta, odnosno pribavljanja lokacijske dozvole. Do srpnja 2014. ugovoreni radovi nisu okončani, a izvoditelju je plaćeno 682.000,00 kn ili 843.860,00 kn s porezom na dodanu vrijednost, što iznosi 47,4 % ugovorene vrijednosti. Prema pisanom očitovanju odgovorne osobe, raskidom ugovora o kreditiranju izgradnje s EBRD, potreba za završetkom projektiranja nije prioritetna. Izvoditelj je u studenome 2013. završio i dostavio idejni projekt i usporenom dinamikom radi na izradi glavnog projekta.

Za provedbu projekta hidroelektrana Ombla utrošena su nepovratna sredstva u iznosu 28.688.482,00 kn za naknade prema kreditu zbog nedovoljne pripremljenosti projekta te sredstva u iznosu 843.860,00 kn za izradu idejnog i glavnog projekta uređaja za pročišćavanje vode izvora Ombla, što nije dovršeno.

Državni ured za reviziju predlaže prije pokretanja projekata te uzimanja kredita preispitati uvjete odobrenja odnosno povlačenja sredstava uzimajući u obzir mogućnosti Društva da zadovolji tražene uvjete kako se ne bi dovelo u situaciju plaćanja nepotrebnih troškova bez konačne realizacije kredita i samog projekta.

- Objava obavijesti o zaključenim ugovorima

Odredbama članka 125. Zakona o javnoj nabavi je propisano da je sektorski naručitelj obavezan za svaki zaključen ugovor o javnoj nabavi ili okvirni sporazum poslati na objavljivanje obavijest o zaključenom ugovoru najkasnije dva mjeseca od dana zaključenja ugovora o javnoj nabavi ili okvirnog sporazuma. Obavijesti o zaključenim ugovorima nisu objavljene za izradu glavnog projekta strojarnice, izvedbenih projekata, projekta izvedenog stanja i projektantskog nadzora hidroelektrane Ombla, nabavu elektroničkih jednofaznih i trofaznih brojila za kategoriju kupaca za kućanstvo te za usluge hidroloških mjerenja i obrade podataka. Obavijesti o zaključenim ugovorima nisu objavljene u propisanom roku za isporuku opreme za modifikaciju sustava besprekidnog napajanja izmjeničnim naponom u zgradi Nacionalnog dispečerskog centra u Zagreb, održavanje licenci SAP sustava za upravljanje energetske podacima i potporu poslovima vezanim za tržište električne energije, isporuku licenci za programsku opremu, isporuku rješenja za višegodišnje financijsko planiranje, uvoz rezervnih dijelova za armature termoelektrane Plomin te usluge modifikacije agregatnog napajanja.

Državni ured za reviziju predlaže obavijesti o zaključenim ugovorima objaviti u Elektroničkom oglasniku javne nabave u rokovima propisanim odredbama Zakona o javnoj nabavi.

2.2. Vezano uz navod da Uputom o postupku izrade i sklapanja ugovora za Društvo i ovisna društva iz siječnja 2009. nije određeno što treba sadržavati dokumentacija za nadmetanje te da nije određen način zaprimanja ponuda i evidentiranja u upisnik o zaprimanju ponuda, niti način imenovanja ovlaštenih predstavnika naručitelja, Društvo obrazlaže da je navedena Uputa izrađena sa svrhom ujednačavanja postupaka u procesu izrade i sklapanja ugovora u Društvu i ovisnim društvima HEP grupe te da su donesene i druge interne upute u skladu s propisima iz područja javne nabave. Nadalje, vezano uz navod da procedurama nabave nije predviđeno tko obavlja kontrolu pojedinih postupaka nabave te usklađenosti sa Zakonom o javnoj nabavi i drugim propisima koji uređuju područje javne nabave, Društvo obrazlaže da je Pravilnikom o nabavi i ugovaranju u HEP grupi koji je u postupku usvajanja, predviđena kontrolna uloga Sektora za nabavu te da je Pravilnikom o organizaciji i sistematizaciji Društva iz veljače 2014. godine uređeno da je Sektor za internu reviziju i upravljanje rizicima organizacijska jedinica zadužena za provođenje revizije poslovanja u HEP grupi čija nadležnost, između ostalog, obuhvaća i provođenje revizijskih metoda i postupaka s ciljem utvrđivanja i ocjenjivanja usklađenosti poslovanja sa zakonima i podzakonskim aktima, aktima i dokumentima Društva i ovisnih društava HEP grupe i provođenje interne revizije u dijelu poslovanja: računovodstvo, financije i nabava.

Vezano uz navod da postupci nabave robe, radova i usluga nisu objedinjeni, odnosno da najveći dio nabave samostalno obavljaju ovisna društva, a manji dio nabave za potrebe ovisnih društava obavlja Društvo, obrazlaže se da su ovisna društva, iako članice HEP grupe, zasebni pravni subjekti, odnosno trgovačka društva koja se u smislu Zakona o javnoj nabavi smatraju samostalnim naručiteljem te su sukladno navedenom ovlašteni samostalno provoditi pojedine postupke javne nabave. S druge strane, Društvo kao vladajuće društvo, s ciljem kontrole postupaka, postizanja veće učinkovitosti i ušteda, provodi određene postupke nabave za sve članice HEP grupe. Tako je Pravilnikom o organizaciji i sistematizaciji Društva propisano da Sektor za nabavu provodi postupke strateških i zajedničkih roba za Društvo i druge članice HEP grupe, poslove nabave energetskih goriva iz uvoza, ulja i kemikalija, opreme, rezervnih dijelova, električne energije i usluga iz uvoza, poslove ugovaranja investicijske opreme i usluga za izgradnju energetskih objekata u suradnji s ovisnim društvima, nabavu uredske opreme i materijala i skladišno poslovanje za Društva i ovisna društva, usluge održavanja i osiguranja od automobilske odgovornosti za vozila HEP grupe. Isto tako, pojedini sektori Društva provode postupke nabave informatičke i telekomunikacijske opreme i usluga te postupke nabave roba, radova i usluga za održavanja zgrade na lokaciji. Navodi se da Društvo provodi veliki broj financijskih značajnih postupaka nabave za sve članice HEP grupe. Također, za realizaciju pojedinih ugovora koji se zaključuju u ovisnim društvima, a posljedica su provedenih postupaka nabave od strane Društva, zadužene su organizacijske jedinice ovisnih društava, međutim pretežno se radi o pojedinačnim ugovorima na temelju okvirnih sporazuma u kojima su definirani svi uvjeti, a cijena je nepromjenjiva ili je promjenjiva s jasno definiranim formulama za promjenu cijena. Društvo je izradilo Pravilnik o nabavi i ugovaranju u HEP grupi koji je u postupku usvajanja te su sastavni dio Pravilnika i jednoobrazne ažurirane dokumentacije za nadmetanje. Društvo navodi da su obrasci dokumentacije za nadmetanje bili izrađeni i u skladu sa Zakonom o javnoj nabavi te su bili dostupni svim članicama HEP grupe.

U odnosu na navod da je u pojedinim slučajevima nabave zbog nedovoljne razrade dokumentacije za nadmetanje, odnosno nejasnog opisa predmeta nabave dolazilo do pojašnjenja i izmjena dokumentacije za nadmetanje te u pojedinim slučajevima do žalbi upućenih Državnoj komisiji za kontrolu postupaka javne nabave, Društvo obrazlaže da su uz svu stručnost i oprez pri izradi dokumentacije za nadmetanje, objektivno moguće nejasnoće, osobito uzimajući u obzir da se radi o kompleksnom zahvatu koji se odvija na „živom“ elektroenergetskom sustavu i pod utjecajem širih, pa i europskih, elektroenergetskih prilika u sustavu, vremenskih uvjeta rada i rada na terenu (ruralna područja, polja, šume, močvarni tereni), uvjeta suglasnosti prijelaza preko cesta, željezničkih pruga i drugih vodova. Navodi da je uzrok traženja pojašnjenja/izmjena dokumentacije često i u nepoznavanju ili pogrešnoj interpretaciji Zakona o javnoj nabavi zainteresiranih gospodarskih subjekata. Društvo navodi da je od 2011. do 2013. zaprimljeno 40 žalbi, od čega je samo u 2013., kada je preuzet veći broj postupaka javne nabave, zaprimljeno 23. Veći dio žalbi riješen je u korist Društva, iz čega proizlazi da su žalbe često uložene, iako su bile neutemeljene. U odnosu na navode da dokazi financijske te tehničke i stručne sposobnosti traženi u otvorenom postupku iz 2013. nisu istovjetni dokazima koji su traženi u otvorenom postupku javne nabave iz 2012. te pregovaračkom postupku nabave iz rujna 2012., a vezano uz nabavu kućnih priključno mjernih ormarića, Društvo navodi da se dokazi sposobnosti određuju pojedinačno, za svaki postupak nabave uz poštivanje minimalnih razina sposobnosti ponuditelja propisanih Uredbom o načinu izrade i postupanju s dokumentacijom za nadmetanje i ponudama. Također navodi da je u članku 9. navedene Uredbe propisano da dokazi sposobnosti koji se zahtijevaju za određeni ugovor moraju biti vezani uz predmet nabave i razmjerni predmetu nabave, pri čemu se propisuje da je dokaz razmjeran predmetu nabave ako njegov iznos nije viši od procijenjene vrijednosti nabave, odnosno procijenjene vrijednosti pojedine grupe. Navode da je kod pregovaračkog postupka bez prethodne objave Društvo smanjilo tražene dokaze sposobnosti razmjerno potrebi za provođenjem postupka iznimne žurnosti kako bi se izrada ponuda i sam postupak pregleda i ocjene ponuda proveo u najkraćem mogućem roku.

U odnosu na navod da su u pojedinim slučajevima nabave, dokumentacijom za nadmetanje obuhvaćene usluge koje su ugovorene, a nisu realizirane, Društvo navodi da je dokumentacijom za nadmetanje za nabavu održavanja aplikacija i EMC Documentum programskih licenci predviđena usluga adaptivnog održavanja koja podrazumijeva promjene u komponentama implementiranih aplikativnih rješenja (ili dodavanje novih komponenti) koje rezultiraju promjenom postojećih (ili dodavanjem novih) funkcionalnosti implementiranih aplikativnih rješenja prema narudžbi Društva. Nadalje navodi da Društvo prema vlastitim potrebama, specificira vrstu usluge i opseg te ih u obliku pisanih narudžbi dostavlja izvršitelju. Kako tijekom trajanja ugovora nisu stvoreni preduvjeti za realizaciju gore navedenih usluga, iste nisu naručivane. Vezano za ugovaranje održavanja servera proizvođača Hewlett Packard i pružanju pripadajućih usluga, kojima su bile obuhvaćene i konzultantske usluge, Društvo navodi da spomenute konzultantske usluge nisu naručivane jer se tijekom trajanja ugovora nije pokazala potreba za predmetnim uslugama.

Društvo nadalje navodi vezano uz prijedlog da je dokumentaciju za nadmetanje potrebno sastaviti na temelju stvarnih potreba Društva, da se u postupcima nabave koji se provode za sve članice HEP grupe, odnosno gdje se objedinjavaju potrebe svih društava, u pravilu predviđaju okvirne količine predmeta nabave pa su s obzirom na višegodišnji period ugovaranja, kao i specifičnost pojedinih predmeta nabave u realizaciji, moguća određena odstupanja od inicijalnih potreba.

U odnosu na prijedlog da se postupci javne nabave za istovrsnu robu objedine umjesto dijeljenja nabave po grupama, Društvo navodi da je člankom 79. Zakona o javnoj nabavi propisano da naručitelj može podijeliti predmet nabave na grupe na temelju objektivnih kriterija, primjerice prema vrsti, svojstvima, namjeni, mjestu i/ili vremenu ispunjenja. Također navodi da ukoliko se analizira određena vrsta roba, kao što su betonski stupovi, cijena ne može biti ista za svako mjesto isporuke koja se, ovisno o lokaciji pogona gdje se isporuka vrši, nalaze na teritoriju Republike Hrvatske s obzirom da su troškovi prijevoza važan element u određivanju konačne cijene.

Vezano uz navod da je produljenje rokova završetka radova određeno dodacima ugovorima te da je Društvo trebalo obaviti potrebnu pripremu vezanu uz nabavu predmeta nabave kako bi se izbjegla moguća šteta, Društvo navodi da je za izgradnju i integraciju sekundarne sigurnosne lokacije Datacentar 2 produljenjem roka trajanja ugovora produljeno i jamstvo za uredno ispunjenje ugovora, čime se Društvo osiguralo od posljedica uzrokovanih mogućim nastankom štete.

Vezano uz navod da su usluge izrade studije o utjecaju zahvata na okoliš za izgradnju HE Kosinj, HE Senj 2 zbog nedovoljne pripremljenosti projekta i neutvrđenih stvarnih potreba Društva plaćene u iznosu 1.631.656,00 kn, za izradu studije koja nije izrađena dvije i pol godine od ugovaranja, Društvo obrazlaže: aktivnosti na ugovoru nastaviti će se nakon usuglašavanja tehničkih varijanti samog zahvata, postupanje Društva ne proizlazi iz nedovoljne pripremljenosti projekta (projekt se razvija već određeni broj godina) nego iz opreza Društva da zbog složenosti zahvata i njegove kapitalne ekstenzivnosti (procjena je 400 mil. €) provede eventualno potrebne dodatne analize tehničkog rješenja ili prijedloge izmjene ili prilagodbe aktualnog rješenja, ukoliko se za to ukaže potreba u bilo kojoj fazi razvoja složenog projekta koji prosječno traje oko pet godina kada se odvija bez prekida, studija utjecaja na okoliš kao i upravni postupak procjene utjecaja na okoliš samo je jedna od dugotrajnijih aktivnosti u razvoju i pripremi izgradnje, Društvo treba tijekom višegodišnjeg razvoja projekta pratiti sve nove okolnosti te nadopunjavati studije i elaborate, što je za ovako složene projekte redovna situacija, a ne izuzetak. Obrazlaže također da je Društvo kao investitor zaključilo ugovor u skladu s poslovnom namjerom koja odražava potrebe Društva, kao i s planiranom dinamikom aktivnosti i uzimajući u obzir sve okolnosti koje su se u tom trenutku mogle predvidjeti, kao i sve okolnosti koje su tada utjecale na donošenje poslovne odluke, te zaključuje da je pripremljenost projekta bila na razini potrebnoj za zaključivanje ugovora.

Vezano uz navod iz nalaza da su radovi na montaži polaganja uvodnih optičkih kabela, isporuku i ugradnju potrebne ovjesne i spojne opreme trajali sedam mjeseci više od ugovorenog roka, Društvo navodi da su dodacima ugovorima produljivani rokovi te u obrazloženju ističe da je montaža polaganja optičkih kabela kompleksan zahvat glede organizacije, potrebnih strojeva, stručnjaka i terena na kojem se odvija, te da zahvat nije uvijek moguće isključiti po planu, usprkos svim koordinacijama među uključenim stranama, jer je pod utjecajem širih pa i europskih elektroenergetskih prilika.

Osim ovakvih uvjeta isključenja zbog prelazaka preko cesta, željezničkih pruga ili drugih vodova postoje i dodatni sigurnosni uvjeti unutar i/ili izvan Društva. Uz to na sve treba dodati i vremenske uvjete rada i rada na terenu (ruralna područja, polja, šume, močvarni tereni).

Vezano uz navod da kod nabave prirodnog plina i ustupanja usluga odvjetničkim društvima plaćanja nisu ugovorena u skladu s Uputom o načinu plaćanja iz lipnja 2012. kojom je određeno da se u sve postupke nabave te u ugovore izuzete od primjene Zakona o javnoj nabavi mora ugraditi rok plaćanja 60 dana, Društvo navodi da je Uputom od 13. lipnja 2012., koja je donesena na temelju i u skladu s tada važećim Zakonom o rokovima ispunjenja novčanih obveza, propisano da se ugovorom među poduzetnicima može ugovoriti rok ispunjenja novčane obveze do 60 dana, a iznimno i duži ako to dopuštaju trgovački običaji i narav predmeta ugovora, odnosno ako to proizlazi iz specifičnosti određene djelatnosti. Na isti način propisani su rokovi ispunjenja novčanih obveza u ugovorima među poduzetnicima i trenutno važećim Zakonom o financijskom poslovanju i predstečajnoj nagodbi. Člankom 12. Upute o postupku izrade i sklapanja ugovora za Društvo i ovisna društva, od 22. siječnja 2009., propisano je da drugačije rokove plaćanja od onih propisanih Uputom može odobriti predsjednik Uprave Društva ili član Uprave zadužen za korporativnu funkciju financija. U predmetima nabave prirodnog plina i odvjetničkih usluga, rok plaćanja je ugovoren u skladu sa zakonskim odredbama kao i odredbama spomenutih internih akata uz prethodnu pisanu suglasnost Uprave Društva. Također napominje da je u predmetnim postupcima nabave rok plaćanja ugovoren u trajanju kraćem od 60 dana te da je isto učinjeno uz prethodno odobrenje Uprave Društva. Društvo je mišljenja da je u predmetnim postupcima pri određivanju roka plaćanja postupljeno u skladu s internim aktima i zakonskim odredbama.

Vezano uz navod da o odabiru ponuda koji nije obavljan u skladu s uvjetima dokumentacije za nadmetanje, te da ugovori nisu zaključivani u skladu s dokumentacijom za nadmetanje, Društvo obrazlaže da je u odluci o odabiru za predmet nabave elektroničkih jednofaznih i trofaznih brojila za kategoriju kupaca kućanstvo navedeno da je predsjednik Uprave nedostavljanje predmetne aplikacije smatrao nebitnim otklonom jer se radi o jednoj ponudi ponuditelja koji je stalni dobavljač Društva i proizvođača čija su brojila (istog tipa) već ugrađena u sustav. Nadalje navodi da je u predmetu nabave programskog rješenja za višegodišnje financijsko planiranje u korištenju aplikacije za izradu zapisnika o pregledu i ocjeni ponuda pogreškom označeno da ponuda ne sadržava plan projekta te da ponuda nije u skladu s dokumentacijom za nadmetanje. Kod nabave prirodnog plina obrazlaže da je navedena nabava izuzeta od primjene Zakona o javnoj nabavi te se provodi temeljem posebne odluke Uprave Društva, a dokumentacija za nadmetanje predstavljala je samo okvir za davanje ponuda te se ovisno o tržišnim uvjetima i dostavljenim ponudama odlučivalo o najpovoljnijoj ponudi. Navodi da je odabrana ponuda mogla biti i različita od okvira danog u dokumentaciji za nadmetanje. Međutim, natječajna dokumentacija za nabavu prirodnog plina u 2014. izrađena je na način da sve ponude budu u cijelosti usporedive i jasne te da osiguravaju odabir najpovoljnije ponude.

Vezano uz navod da je za nabavu i održavanje SAP sustava utrošeno 57.653.543,00 kn te da se predlaže prije pokretanja određenih projekata izraditi analiza opravdanosti nabave na temelju stvarnih potreba Društva, ističe se da su obje studije izrađene s ciljem analize opravdanosti daljnjeg ulaganja.

Vezano uz postupak angažiranja odvjetnika, Društvo navodi da su na snazi Uputa o postupku angažiranja odvjetnika radi pružanja odvjetničkih usluga trgovačkim društvima u okviru HEP grupe, od 18. srpnja 2013. i Uputa o postupku angažiranja odvjetnika radi pružanja usluga pravnog savjetovanja trgovačkim društvima u okviru HEP grupe, od 21. ožujka 2014.

Uputom iz ožujka 2014. propisana je maksimalna cijena predmetnih usluga po satu, te je propisano kako se usluge pravnog savjetovanja pribavljaju na način da se prikupe tri ponude te se odabire ona najpovoljnija za Društvo. Nadalje se navodi da su odvjetnici angažirani samo za specifične pravne probleme i usluge za koje djelatnici Društva nemaju stručna i specifična znanja, dok su djelatnici Sektora maksimalno angažirani za pružanje potpore svim organizacijskim dijelovima Društva, te tvrtkama kćerima. Također navodi da su troškovi isplaćivani odvjetnicima na temelju računa s brojem ugovora na koji se isti račun odnosi te da svaki poslovni partner u Društvu ima evidencijski broj pomoću kojega se može utvrditi iznos plaćen svakom odvjetničkom društvu. Realizacija ugovora s odvjetničkim društvima sklopljenim vezano za zastupanja pred sudovima prati se kroz redovna izvješća o stanju sporova te uz račun dostavljeno izvješće o obavljenim pojedinačnim radnjama odvjetnika. Zaključno navode da je smanjenje troškova vanjskog angažirana zastupnika konstantan plan i ono se svake godine smanjuje.

Vezano uz nabavu transformatorskog ulja, Društvo obrazlaže da poštuje zakonske odredbe o obvezi čuvanja dokumentacije te da se radi o jednom izoliranom slučaju, odnosno postupku u kojem je uslijed više selidbi, predmet omaškom zagubljen te je mišljenja da nije opravdano niti realno izvoditi zaključke o nepoštivanju obveze čuvanja dokumentacije. U odnosu na preporuku da se predmet nabave transformatorskog ulja nabavlja kroz otvoreni postupak javne nabave radi postizanja povoljnije cijene nabave, Društvo ističe da otvoreni postupak javne nabave u konkretnom slučaju nije opravdan jer vrstu ulja koja se koristi u predmetnim turbinama proizvodi samo jedan proizvođač koji na području Republike Hrvatske ima samo jednog distributera. Također navodi da se radi o turbini o kojoj ovisi proizvodnja i isporuka električne energije te da eventualni kvar uzrokovan upotrebom pogrešnog ulja utječe na ravnotežu elektroenergetskog sustava u cjelini i može rezultirati značajnom novčanom štetom.

Vezano uz nabavu teretnih vozila i radnih strojeva putem financijskog najma, da se nabava provodi na temelju stvarnih potreba te da se kod nabave za ovisna društva u postupak nabave uključe predstavnici ovisnih društava, a prije provedbe postupka nabave sastavi analiza odabira postupka nabave u cilju postizanja povoljnije cijene te da se dokumentacija izradi na način da se omogući prijava većeg broja ponuditelja, Društvo navodi da je dokumentacija za nadmetanje izrađena na način da se omogući prijava većeg broja ponuditelja jer svaki ponuditelj u slučaju da ne može samostalno podnijeti ponudu, ima mogućnost udruživanja u zajednicu ponuditelja. Predmetni postupak javne nabave proveden je na temelju stvarnih potreba koje su Društvu podnesene od strane krajnjih korisnika, odnosno ovisnih društava.

Vezano uz izgradnju hidroelektrane Ombla oko preispitivanja uvjeta odobrenja odnosno povlačenja sredstava prije pokretanja projekta te uzimanja kredita, Društvo je mišljenja da je projekt bio dovoljno razvijen te zadovoljio uvjete za donošenje odluke o izgradnji (isplativost, dozvole i osiguranje izvora financiranja) slijedom zaključenja ugovora o kreditiranju, čime su osigurana sredstva za realizaciju projekta. Navodi da je ugovor o kreditiranju s Europskom bankom za obnovu i razvoj zaključen nakon jednogodišnjeg procesa provjere i pregovora s navedenom bankom. Proces provjere te konzultanata koje je navedena banka angažirala obuhvaćao je tehničko, financijsko i okolišno dubinsko ispitivanje kao i provjeru pravomoćnosti svih dozvola koje su za predmetni projekt ishodne. Te pravomoćne dozvole uključuju i pozitivno mišljenje o utjecaju na okoliš kao i lokacijsku dozvolu. Ugovorom o kreditu predviđena je i izrada dodatne studije o bioraznolikosti.

Za izradu predmetne studije, navedena banka je osigurala sredstva iz fondova Europske unije te provela natječaj i ugovaranje izvođača prema projektnom zadatku kojeg su usuglasili Društvo i navedena banka. Aktivnosti na izradi studije provedene su u kontinuiranoj komunikaciji i suradnji Društva, navedene banke i izvođača. Društvo i navedena banka neovisno su provele pregled izrađenog i predanog dokumenta te zajednički koordinirale i komunicirale komentare i primjedbe na temelju kojih je izvođač izradio usuglašenu verziju. Opseg provedenih analiza u studiji kao i rezultati provedenih analiza zadovoljili su oba naručitelja. Društvo također navodi stav dijela javnosti u odnosu na Projekt te viđenje Ministarstva zaštite okoliša da bi bilo uputno provesti i upravni postupak provedbe glavne ocjene utjecaja na prirodu (što nije bila zakonska obveza investitora jer je imao sve potrebne i valjane okolišne dozvole), te su oba ugovorna partnera zaključila da je optimalno raskinuti ugovor o kreditu jer je provedba pripreme dokumentacije i provedba upravnog postupka izvan kontrole Društva i navedene banke te je u praksi vremenski nedovoljno predvidiva.

Vezano za ugovor za izradu projektne dokumentacije za uređaj za pročišćavanje vode izvora Omble, navodi da je isti zaključen u skladu s dinamičkim planom aktivnosti usuglašenom tijekom pregovora s navedenom bankom budući da je izvedba pročištača trebala prethoditi glavnim građevinskim radovima u podzemlju. Stoga je izrada predmetne dokumentacije i ishoda dozvola bilo u potpunosti dinamički usklađeno s paralelnim aktivnostima na pripremi izgradnje i izgradnji uvažavajući rokove za realizaciju pojedinih faza. Društvo navodi da će se realizacija predmetnog ugovora nastaviti po završetku provedbe dodatne procjene utjecaja na prirodu koja je u tijeku. Sljedom navedenog, Društvo je mišljenja da je projekt bio dovoljno razvijen i pripremljen za realizaciju financiranja te da je prilikom zaključivanja ugovora o kreditu temeljito i savjesno proučio uvjete realizacije kredita (povlačenja sredstava) kao i da je zajednički s bankom i na osnovu dubinske analize projekta procijenio realne mogućnosti zadovoljenja traženih uvjeta, pri tome uzimajući u obzir sve okolnosti i čimbenike koje je u tom trenutku mogao pretpostaviti i na koje je mogao imati utjecaja.

Vezano uz navod da obavijesti o zaključenim ugovorima nisu objavljene u propisanom roku za pojedine predmetne nabave, Društvo navodi da je s obzirom na veliki broj postupaka javne nabave koji su se provodili u isto vrijeme, došlo do nenamjernog kašnjenja u objavi pojedinih ugovora u Elektroničkom oglasniku javne nabave, s time da su objave izvršene odmah po saznanju za propust.

3. Praćenje izvršenja ugovora o javnoj nabavi

- 3.1. U siječnju 2009. donesena je Uputa o postupku izrade i sklapanja ugovora kojom je određeno da se prije dostavljanja ugovora na potpis odgovornoj osobi, obvezno sastavlja popratnica ugovornog dokumenta koju sastavlja predlagatelj, a potpisuju: predlagatelj, stručni radnik tehničke struke, pravne struke i ekonomske struke te direktor organizacijske jedinice. Potpisi navedenih osoba potvrđuju da je pregledan sadržaj ugovora, osigurana su sredstva, tehnički elementi sadržani u ugovoru odgovaraju propisanim standardima i aktima Društva, ugovori sadrže bitne sastojke u skladu s propisima te su sastavljeni po pravilima struke vezano za određivanje cijena, rokova i načina plaćanja i drugo. Direktor organizacijske jedinice za koju se nabava obavlja u konačnici potpisom potvrđuje da su provedene sve prethodne radnje utvrđene odredbama navedenog članka i da je proveden postupak nabave u skladu sa Zakonom o javnoj nabavi.

Uz pojedine ugovore nisu sastavljene popratnice ili sastavljene popratnice ne sadrže sve potpise kako je određeno Uputom o postupku izrade i sklapanja ugovora. Tako kod usluga izrade pravnih mišljenja i zastupanja koje su ustupljene odvjetničkim društvima, popratnice nisu potpisane, dok kod ustupanja pojedinih usluga nedostaju dva potpisa (nabava kućnih priključno mjernih ormarića, srednjenaponskih metaloksidnih odvodnika prenapona) ili jedan potpis (održavanje licenci SAP sustava za upravljanje energetske podacima i potporu poslovima vezanim za tržište električne energije, nabava programskog rješenja za višegodišnje financijsko planiranje, održavanje licenci, usluge tehničke podrške programskim proizvodima, nabava armirano betonskih stupova, nabava betonskih kućišta tipskih transformatorskih stanica, srednjenaponskih metaloksidnih odvodnika prenapona, te univerzalnih i izravnih intervalnih brojlara).

Za provedbu spomenutih ugovora i okvirnih sporazuma najvećim dijelom su odgovorni i zaposlenici ovisnih društava u sastavu HEP grupe. Prema pisanom očitovanju ovisnog društva, odgovorne osobe prate izvršenje ugovora/okvirnih sporazuma po distributivnim područjima (elektrama), a ukupno izvršenje ugovora na razini ovisnog društva se prati za sva distribucijska područja putem aplikacije FIN. Navodi da se podaci o izvršenju ugovora ne dostavljaju Sektoru za nabavu Društva koji provodi postupak javne nabave kod objedinjenih postupaka nabave.

U registru ugovora objavljenom na mrežnim stranicama Društva za 2013. nije moguće praćenje podataka o ugovorenim vrijednostima, jer jedan sektor, čiji se podaci o ugovorenim vrijednostima uključuju u ukupan iznos nabave, nije na istovjetan način kao i druge ustrojstvene jedinice iskazao potrebne podatke, odnosno nije navedeno radi li se o iznosima prema okvirnim sporazumima, ugovorima ili narudžbenicama koje su na temelju njih zaključeni.

U pojedinim slučajevima izvršenje ugovora o javnoj nabavi nije u skladu s ugovorenim uvjetima. Tako za nabavu programskog rješenja izvoditelj je ispostavljao račune prema dinamici plaćanja koju je iskazao u planu projekta iz rujna 2011. koji je donesen nakon zaključenja ugovora, dok je ugovorom određeno da će se usluge implementacije obračunavati na temelju situacija ovjerenih od naručitelja, a okončana situacija za implementaciju nakon potpisa zapisnika o primopredaji. Izvršitelj je u navedenom planu iskazao dinamiku plaćanja usluga implementacije u određenim postocima ovisno o isporukama pojedinih dijelova sustava, što nije bilo predviđeno dokumentacijom za nadmetanje i ugovorom. Ugovorena je isporuka licenci najviše 30 dana od zaključenja ugovora (do 20. kolovoza 2011.) te rok izvršenja usluge implementacije šest mjeseci od obostrano ovjerenog plana projekta (do 1. ožujka 2012). Usluge implementacije u vrijednosti 592.686,72 kn su obavljene u razdoblju od 28. listopada 2011. do 21. svibnja 2012., odnosno 81 dan nakon ugovorenog roka. U zapisniku o primopredaji se navodi da je kašnjenje uzrokovalo produženo testiranje svih funkcionalnosti sustava, kao i implementacija naknadno dogovorenih funkcionalnosti.

Praćenje izvršenja ugovora zaključenih s odvjetničkim društvima nije moguće, jer kod unosa u poslovne knjige pojedini računi nisu evidentirani prema ugovoru, nego prema pojedinačnim narudžbenicama više sektora Društva.

Kod savjetodavnih usluga na izgradnji sustava integralne sigurnosti HEP grupe, savjetodavnu i tehničku podršku u području informacijske sigurnosti i opreme i programske podrške za podizanje razine sigurnosti se u mjesečnim zapisnicima o izvršenim uslugama navodi opis savjetodavnih usluga koje su obavljene i broj utrošenih sati, a što se ne iskazuje i za usluge nadzora preventivnim sigurnosnim testiranjima i tehničkoj podršci.

Odredbama ugovora je određeno da će izvoditelj usluge za navedene usluge nadzora i podrške ispostavljati račun prema zapisniku o izvršenoj usluzi i eventualnim popratnim zapisnicima o pojedinačnim uslugama obavljenim u tekućem mjesecu, što nije učinjeno.

Državni ured za reviziju predlaže donijeti procedure nabave kojima će se odrediti način koordinacije, komunikacije i odgovornosti između Sektora za nabavu Društva ovisnih društava i distribucijskih područja u cilju dobivanja pravovremenih informacija o tijeku postupaka javnih nabava po pojedinim kategorijama između svih sudionika provedbe javne nabave, što je osobito važno kod objedinjenih javnih nabava u kojima postupak nabave provodi Sektor za nabavu Društva, a praćenje ugovora obavljaju odgovorne osobe po distribucijskim područjima ovisnih društava. Predlaže prije zaključivanja ugovora provesti cjelovitu kontrolu odredbi ugovora s tehničkog, pravnog i ekonomskog aspekta u cilju razvijanja i jačanja sustava kontrola u području javne nabave.

Predlaže obračunavati troškove i pratiti izvršenje ugovora u skladu s ugovorenim odredbama te iskazivati evidencije o zaključenim ugovorima na jednoobrazan način za sve organizacijske jedinice.

- 3.2. *Vezano uz praćenje izvršenja ugovora o javnoj nabavi, Društvo navodi da je popratnica interni dokument naručitelja te ista nije propisana kao zakonska obveza. U odnosu na navod da je za nabavu programskog rješenja izvoditelj ispostavljao račune prema dinamici plaćanja koju je iskazao u planu projekta iz rujna 2011. godine koji je donesen nakon zaključenja ugovora, dok je ugovorom određeno da će se usluge implementacije obračunavati na temelju situacija ovjerenih od naručitelja, Društvo navodi da je dokumentacijom za nadmetanje za nabavu rješenja za višegodišnje financijsko planiranje tražena dostava preliminarog Plana projekta. Nadalje navodi da je nakon potpisa ugovora usvojen Plan projekta kojim je između ostaloga definiran gantogram aktivnosti do primopredaje Rješenja i faze implementacije, način verifikacije i ovjeravanja faznih situacija. Obrazlaže da je zbog složenosti sustava i zauzetosti korisnika koji su trebali testirati sustav, testiranje trajalo dulje od predviđenog. Kako se u toku izvedbe projekta pojavilo novo gorivo-Biomasa, trebalo ga je dodati kao novu funkcionalnost. Bez uvrštenja tog segmenta podataka, funkcionalnost cijelog sustava bila bi manjkava, te bi se time značajno narušila njegova konačna vrijednost za korisnike.*

Vezano uz navod da nije moguće praćenje izvršenja ugovora zaključenih s odvjetničkim društvima jer kod unosa u poslovne knjige pojedini računi nisu evidentirani prema ugovoru, već prema pojedinačnim narudžbenicama više sektora, Društvo obrazlaže da je potrebno razlikovati slučajeve kada se za nabavu odvjetničkih usluga provodi postupak javne nabave sukladno Zakonu o javnoj nabavi od slučajeva kada se odvjetnici angažiraju za potrebe određenog investicijskog projekta. U prvom slučaju se sa odabranim odvjetnikom, odnosno odvjetničkim društvom zaključuje ugovor o pružanju odvjetničkih usluga koji se u pravilu zaključuje na određeni vremenski period, te se računi vežu za taj ugovor. U drugom slučaju Sektor koji je nositelj investicijskog projekta angažira odvjetnika za potrebe tog projekta izdavanjem narudžbenice s obzirom da se radi o iznosu do 200.000,00 kuna za koji nije potrebno provoditi postupak po Zakonu o javnoj nabavi te se račun logikom stvari veže upravo za tu narudžbenicu, a ne za ugovor kojim je ugovoren investicijski projekt. Nadalje navodi da se računi unose u poslovne knjige na način da se vežu za ugovor, odnosno narudžbenicu koja je temelj za izdavanje predmetnog računa te obrazlaže da je na opisani način omogućeno uredno praćenje izvršenja ugovora, odnosno izdanih narudžbenica.

Vezano uz navod da se kod savjetodavnih usluga na izgradnji sustava integralne sigurnosti HEP grupe, savjetodavnu i tehničku podršku u području informacijske sigurnosti i opreme i programske podrške za podizanje razine sigurnosti u mjesečnim zapisnicima o izvršenim uslugama navodi opis savjetodavnih usluga koje su obavljene i broj utrošenih sati, a da se isto ne iskazuje i za usluge nadzora preventivnim sigurnosnim testiranjima i tehničkoj podršci te da je odredbama ugovora određeno da će izvoditelj za navedene usluge ispostavljati račun prema zapisniku o izvršenoj usluzi i eventualnim popratnim zapisnicima o pojedinačnim uslugama obavljenima u tekućem mjesecu, a da isto nije učinjeno, Društvo navodi da kontinuirano obavlja kontrolu s tehničkog i pravnog aspekta izvršavanja ugovora.

U odnosu na ocjenu učinkovitosti javne nabave i svih preporuka, Društvo navodi da će se stupanjem na snagu Pravilnika o nabavi i ugovaranju u HEP grupi, kao i njegovom dosljednom primjenom, povećati učinkovitost sustava javne nabave u Društvu, kao i sustava unutarnjih kontrola procesa javne nabave.

VI. OCJENA UČINKOVITOSTI JAVNE NABAVE

Društvo je odgovorno za učinkovitu javnu nabavu te za provođenje postupaka javne nabave u skladu sa zakonima i drugim propisima koji reguliraju postupke javne nabave.

Plan nabave donosi uprava Društva za pojedinu poslovnu godinu na temelju Plana poslovanja Društva. Za realizaciju i praćenje planova nabave su zadužene organizacijske jedinice koje su donijele plan nabave. Ostvarenje se prati kroz financijsku realizaciju planova poslovanja za što je zadužen Sektor kontrolinga, a Sektor za nabavu analizira i sastavlja izvještaje o pokrenutim i realiziranim nabavama. Nakon izrade po organizacijskim jedinicama, donosi se plan nabave pojedinog društva. Izrada plana nabave nije centralizirana. Uprava Društva je donijela odluke o usvajanju planova nabave za 2012. i 2013., te odluke o izmjeni navedenih planova. Planovi nabave su sastavljeni u funkciji ostvarenja ciljeva poslovanja. Plan nabave za 2011. nije donesen. Planovima nabave za 2012. i 2013. je planirana nabava roba, radova i usluga u vrijednosti 3.209.954.293,00 kn, od čega u 2012. u vrijednosti 2.306.732.505,00 kn, te u 2013. u vrijednosti 903.221.788,00 kn. Planovi nabave su doneseni u skladu s odredbama Zakona o javnoj nabavi, odnosno sadrže propisane podatke te su doneseni u roku 60 dana od donošenja financijskog plana. Planovi nabave za 2012. i 2013. sadrže podatke o dinamici nabave i planiranom početku postupka javne nabave te trajanju ugovora o javnoj nabavi ili okvirnog sporazuma. S obzirom da je Društvo sektorski naručitelj, nije bilo obvezno objaviti plan nabave i izmjene plana za 2012. i 2013. na mrežnim stranicama. Od 2011. do 2013. procedurama nabave nije bio detaljno i jasno opisan postupak donošenja plana nabave, odnosno nije određeno tko je zadužen za izradu plana nabave u skladu s potrebama Društva i ovisnih društava, te kontrolu izvršenja plana nabave. Također nije bilo određeno tko inicira izradu prijedloga plana nabave i prikuplja podatke o potrebama pojedinih organizacijskih jedinica i ovisnih društava, te objedinjuje zajedničke potrebe. Procijenjena vrijednost nabave se utvrđuje na temelju ranijeg iskustva, odnosno na temelju ugovorenih cijena ranijih godina te na temelju istraživanja tržišta, ako se radi o nabavi koja se prvi puta provodi ili ako cijene ovise o uvjetima tržišta, kao što je roba koja kotira na burzi ili usluge za koje su cijene određene cjenicima poslovnih udruženja.

Postupci javne nabave su propisani odredbama Zakona o javnoj nabavi, propisima koji uređuju područje javne nabave te internim aktima Društva. Procedurama koje uređuju područje nabave nisu detaljno i jasno opisani postupci provedbe javne nabave od faze planiranja nabave, pokretanja postupka javne nabave, provedbe postupka, zaključenja ugovora, uvođenja izvoditelja u posao, praćenja provedbe ugovora, te nadzora nad provedbom procedura. Međusobni odnosi Društva i ovisnih društava nisu dovoljno uređeni, jer postupci nabave robe, radova i usluga nisu objedinjeni, odnosno najveći dio nabave obavljaju samostalno ovisna društva, a manji dio nabave za potrebe ovisnih društava obavlja Društvo. Isto tako Društvo za provedene postupke javne nabave nakon zaključenja ugovora ne prati realizaciju ugovora koja se prati u ovisnim društvima. Zbog svega navedenoga postoji rizik nabave istovrsne robe po različitim cijenama. U Sektoru nabave zaposleno je 35 osoba, od kojih 31 osoba posjeduje važeći certifikat iz područja javne nabave. Društvo je u većini slučajeva provodilo otvorene postupke javne nabave. Kod odabira pregovaračkog postupka javne nabave kao razlozi izbora su navedeni žurnost, te da ugovor može izvršiti samo određeni gospodarski subjekt zbog tehničkih ili umjetničkih razloga, odnosno razloga povezanih sa zaštitom isključivih prava. Rokovi obavljanja radova, odnosno pružanja usluga u pojedinim slučajevima nisu realno utvrđeni te su zaključivani dodaci ugovorima kojima su produljivani rokovi.

Unutarnja revizija je obavila reviziju pojedinih procesa nabave te su dane preporuke za poboljšanje sustava nabave. Prati se izvršenje preporuka.

Društvo u pojedinim slučajevima nije objavilo obavijest o zaključenom ugovoru u roku dva mjeseca od zaključenja ugovora o javnoj nabavi ili okvirnog sporazuma ili nije objavilo obavijest o zaključenju ugovora.

Društvo je donijelo pravilnike, procedure, upute i odluke kojima su uređena područja provedbe i praćenja ugovora, kao i primjene, korištenja i održavanja nabavljene robe i usluga. Procedurama nabave nije predviđeno tko obavlja kontrolu pojedinih postupaka nabave te usklađenost sa Zakonom o javnoj nabavi i drugim propisima koji uređuju područje javne nabave. Ugovorima o javnoj nabavi imenovane su osobe od strane Društva i izvođača radova, odnosno pružatelja usluge za praćenje izvršenja obveza predviđenih ugovorom. Kontrola kvalitete izvedenih radova se obavlja na način da se sastavljaju zapisnici o uočenim nedostacima i propustima, a roba se zaprima na temelju primke. Kao sredstvo osiguranja pribavljene su garancije banke ili zadužnice. Plaćanja su obavljana u skladu s ugovorom. Kod nabave prirodnog plina i ustupanja usluga odvjetničkim društvima plaćanja nisu bila ugovorena u skladu s Uputom o načinu plaćanja iz lipnja 2012. Za produljenje rokova zaključivani su dodaci ugovoru. Za slučaj kašnjenja roka izvođenja radova te isporuku roba i usluga ugovarane su kazne. Sektor za nabavu vodi evidenciju nabave kojom se prati svaki pokrenuti postupak javne nabave. U registru ugovora objavljenom na mrežnim stranicama nije moguće praćenje podataka o ugovorenim vrijednostima, jer jedan sektor, čiji se podaci o ugovorenim vrijednostima uključuju u ukupan iznos nabave, nije na istovjetan način kao i druge ustrojstvene jedinice iskazao potrebne podatke. Od 2011. do konca 2013. su poništena 54 postupka javne nabave, a bilo je 40 žalbenih postupaka. Društvo nema procedure o zaprimanju roba, usluga i radova.

U pojedinim slučajevima uočeni su nedostaci i propusti u provedbi postupaka javne nabave te postupanja koja nisu u skladu s odredbama Zakona o javnoj nabavi. Ocijenjeno je da sustav javne nabave u Društvu nije bio dovoljno učinkovit. Zbog navedenog se predlaže:

- izraditi konsolidirani plan nabave HEP grupe s ciljem povećanja učinkovitosti nabave, te više pozornosti posvetiti izradi plana
- više pozornosti posvetiti izradi dokumentacije za nadmetanje
- sastavljati dokumentaciju za nadmetanje na način da se omogući prijava većeg broja ponuditelja
- donositi odluke o odabiru prema traženim uvjetima dokumentacije za nadmetanje
- objediniti postupke javne nabave za istovrsnu robu
- donijeti procedure nabave kojima će biti detaljno i jasno opisano što treba sadržavati dokumentacija za nadmetanje kao i postupak izrade
- utvrđivati realne rokove izvođenja radova uzimajući u obzir okolnosti koje je moguće predvidjeti
- ugovarati plaćanja u skladu s donesenim internim aktom
- donijeti procedure nabave kojima će se odrediti način koordinacije, komunikacije i odgovornosti između Sektora za nabavu Društva, ovisnih društava i distribucijskih područja

- prije zaključivanja ugovora provesti cjelovitu kontrolu odredbi ugovora s tehničkog, pravnog i ekonomskog aspekta
- pregovaračke postupke provoditi u skladu s odredbama Zakona o javnoj nabavi
- u cilju postizanja povoljnije cijene nabave provoditi otvorene postupke javne nabave umjesto provedenih pregovaračkih postupaka
- kod nabava za ovisna društva odrediti sudjelovanje predstavnika ovisnih društava
- provesti analizu odabira postupka nabave u cilju postizanja povoljnije cijene
- prije pokretanja projekata utvrditi stvarne potrebe Društva
- zaključivati ugovore u skladu s uvjetima dokumentacije za nadmetanje
- pratiti izvršenje ugovora u skladu s ugovorenim odredbama
- iskazivati evidencije o zaključenim ugovorima na jednoobrazan način za sve organizacijske jedinice uključene u postupke javne nabave.

Državni ured za reviziju ocjenjuje da bi se provedbom navedenih preporuka povećala usklađenost poslovanja sa zakonima i drugim propisima, te poboljšao sustav javne nabave u Društvu. Očekuje se da će učinci biti ostvareni kroz donošenje boljih poslovnih odluka, veću transparentnost u postupcima nabave, veću razinu javne odgovornosti za gospodarsko i racionalno upravljanje sredstvima, te uštede sredstava pri nabavi roba, radova i usluga, što bi trebalo utjecati na povećanje učinkovitosti sustava javne nabave.



REPUBLIKA HRVATSKA
DRŽAVNI URED ZA REVIZIJU

IZVJEŠĆE
O OBAVLJENOJ REVIZIJI

JAVNA NABAVA U DRUŠTVU
HRVATSKE AUTOCESTE D.O.O.

Zagreb, rujan 2014.

S A D R Ž A J

stranica

I.	PREDMET REVIZIJE	2
II.	CILJEVI I PODRUČJA REVIZIJE	3
III.	METODE I POSTUPCI REVIZIJE	3
IV.	JAVNA NABAVA	3
V.	NALAZ	12
VI.	OCJENA UČINKOVITOSTI JAVNE NABAVE	33



REPUBLIKA HRVATSKA
DRŽAVNI URED ZA REVIZIJU

KLASA:041-01/13-10/5
URBROJ:613-02-05-14-6

Zagreb, 15. rujna 2014.

IZVJEŠĆE
O OBAVLJENOJ REVIZIJI UČINKOVITOSTI JAVNE NABAVE U
DRUŠTVU HRVATSKE AUTOCESTE D.O.O. ZA 2011. - 2013.

Na temelju odredbi članaka 12. i 14. Zakona o Državnom uredu za reviziju (Narodne novine 80/11), obavljena je revizija učinkovitosti javne nabave u društvu Hrvatske autoceste d.o.o. (dalje u tekstu: Društvo) za 2011. - 2013.

Revizija je obavljena na način i prema postupcima utvrđenim okvirom revizijskih standarda Međunarodne organizacije vrhovnih revizijskih institucija (INTOSAI) i Kodeksom profesionalne etike državnih revizora.

Postupci revizije su provedeni u razdoblju od 21. listopada 2013. do 15. rujna 2014.

I. PREDMET REVIZIJE

Predmet revizije je bila provjera provedbe postupaka javne nabave u Društvu, što je obuhvatilo proces planiranja nabave, provedbu postupaka javne nabave, zaključenje ugovora, praćenje provedbe ugovora, sustav kontrola koje prate izvršenje i primjenu ugovora o nabavi roba, radova i usluga te usklađenost provođenja javne nabave sa zakonima i drugim propisima.

Društvo je osnovano na temelju Odluke Vlade Republike Hrvatske u travnju 2001. prema kojoj je izvršena podjela i preoblikovanje pravne osobe Hrvatske uprave za ceste na dva trgovačka društva: Hrvatske autoceste d.o.o. i Hrvatske ceste d.o.o. Društvo je upisano u sudski registar Trgovačkog suda u travnju 2001. Jedini osnivač Društva je Republika Hrvatska. Temeljni kapital Društva iznosi 131.140.100,00 kn.

Odredbama Zakona o cestama (Narodne novine 84/11, 22/13 i 54/13) je određeno da Društvo upravlja autocestama, gradi ih, rekonstruira te održava, osim onih autocesta kojima upravlja koncesionar. Određeno je da Društvo izrađuje stručne podloge za četverogodišnji program građenja i održavanja autocesta, obavlja poslove građenja i rekonstrukcije autocesta i cestovnih objekata s naplatom cestarina na državnim cestama, rješava imovinskopravne odnose potrebne za građenje, rekonstrukciju i održavanje autocesta i cestovnih objekata s naplatom, poslove održavanja autocesta i cestovnih objekata s naplatom cestarina na državnim cestama, te druge poslove upravljanja autocestama i objektima s naplatom cestarine na državnim cestama, financiranje građenja, rekonstrukcije i održavanja autocesta, praćenje prometnog opterećenja i prometnih tokova na autocestama. Tijela Društva su skupština, nadzorni odbor i uprava. Prema izjavi o osnivanju, Republiku Hrvatsku, kao osnivača, u skupštini Društva zastupa ministar kojeg odredi Vlada Republike Hrvatske. Prema odluci Vlade Republike Hrvatske iz travnja 2012., za zastupanje Republike Hrvatske ovlašten je ministar pomorstva, prometa i infrastrukture. Nadzorni odbor ima pet članova, od kojih četiri imenuje skupština, a jednog člana imenuju zaposlenici Društva. Uprava zastupa i vodi poslove Društva, a čini je predsjednik i jedan član uprave. Od studenoga 2009. do ožujka 2012. predsjednik uprave je bio Stjepko Boban. Od ožujka 2012. do prosinca 2012. predsjednik uprave je bio Dražen Guštin, a od prosinca 2012. predsjednik uprave je Davor Mihovilić.

Društvo je osnovalo društvo kćer Hrvatske autoceste održavanje i naplata cestarine d.o.o. (dalje u tekstu: društvo HAC ONC) koje je upisano u sudski registar koncem studenoga 2012. Upisan je temeljni kapital u iznosu 20.000,00 kn. Društvo je u travnju 2013. s društvom HAC ONC zaključilo ugovor o prijenosu poslovnih cjelina usluga naplate cestarine i redovnog održavanja i unosu stvari i prava u temeljni kapital povećanjem postojećeg uloga na temelju kojeg su preneseni stvari, prava i obveze potrebne za redovno održavanje i naplatu cestarine, te ugovori o radu radnika sektora za održavanje, sektora za naplatu cestarine i zajedničkih službi vezanih za obavljanje djelatnosti. Na temelju unosa pokretnina i licence povećan je temeljni kapital društva HAC ONC za 67.085.900,00 kn, te iznosi 67.105.900,00 kn. U siječnju 2014. društvu HAC ONC je pripojeno društvo ARZ-ON d.o.o. Nakon pripajanja temeljni kapital društva HAC ONC je veći za 25.179.500,00 kn te iznosi 92.285.400,00 kn. Promjene su upisane u sudski registar. Koncem 2013. Društvo je imalo 231 zaposlenika, a društvo HAC ONC 2 272.

U prosincu 2009. je sastavljen akcijski plan za provedbu Antikorupcijskog programa za trgovačka društva u većinskom državnom vlasništvu, koji je donijela Vlada Republike Hrvatske u studenome 2009.

Između ostalog Antikorupcijskim programom su predviđene mjere vezane uz postupke javne nabave. U skladu s mjerama predviđenim spomenutim Antikorupcijskim programom na mrežnoj stranici Društva objavljene su vizija, misija, opći i posebni ciljevi, osnovne organizacijske vrijednosti, kao i podaci vezani uz provedbu postupaka javne nabave. Odredbama Zakona o cestama je određeno da Društvo upravlja autocestama, gradi ih, rekonstruira i održava (misija), a područje djelatnosti su autoceste u Republici Hrvatskoj, osim onih autocesta kojima upravlja koncesionar (vizija).

II. CILJEVI I PODRUČJA REVIZIJE

Ciljevi revizije su bili:

- provjeriti postoje li jasne procedure u postupcima nabave od faze planiranja do stavljanja sredstava u uporabu
- provjeriti jesu li postupci nabave roba, radova i usluga provedeni u skladu s propisima
- ispitati je li nabavljena roba, radovi i usluge odgovarajuće kvalitete po najpovoljnijim cijenama
- provjeriti je li uspostavljen učinkovit sustav unutarnjih kontrola radi otklanjanja slabosti i nepravilnosti u postupcima javne nabave
- ispitati je li postojala stvarna potreba za provedenu nabavu te
- utvrditi jesu li nabavom roba, radova i usluga ostvareni ciljevi koji osiguravaju poboljšanje kvalitete te zadovoljenje stvarnih potreba krajnjih korisnika.

Područje revizije je određeno na temelju velikog broja zaključenih ugovora o nabavi i njihove vrijednosti, ocjeni rizika, objavljenih napisa u medijima, te interesa javnosti za uspostavljanje učinkovitog sustava javne nabave u Društvu, jer se radi o društvu u vlasništvu Republike Hrvatske.

III. METODE I POSTUPCI REVIZIJE

U postupku revizije korištene su različite metode prikupljanja dokaza: pregled propisa, uvid u poslovnu dokumentaciju, analiza internih uputa, stručnih publikacija i drugih dostupnih materijala, intervjui sa zaposlenicima, izravna zapažanja, te analiza i usporedba podataka.

Okosnicu revizije su činila sljedeća pitanja:

- Je li planiranje nabave dobro organizirano?
- Je li formalno (u pisanom obliku) određen način upravljanja postupcima javne nabave?
- Je li uspostavljen sustav kontrola koje prate izvršenje i primjenu ugovora te jesu li nabavljenim robama, uslugama i radovima ostvareni planirani ciljevi, odnosno poboljšana učinkovitost Društva?

IV. JAVNA NABAVA

Javna nabava predstavlja značajan proces u poslovanju Društva, a unapređenje sustava javne nabave ima izravan utjecaj na ekonomičnost, učinkovitost i zakonitost provedbe postupaka javne nabave.

Za provedbu javne nabave Društvo je u razdoblju od 2011. do 2013. donijelo procedure kojima su detaljno opisani postupci provedbe javne nabave od faze planiranja nabave, pokretanja postupka javne nabave, provedbe postupka, zaključenja ugovora, uvođenja izvođača u posao, praćenja provedbe ugovora, te nadzora nad provedbom procedura. Procedure obuhvaćaju Uputu za izradu plana nabave, izmjenu plana nabave i pokretanje postupka nabave iz siječnja 2011., Proceduru o internoj dostavi dokumenata u postupku javne nabave iz travnja 2012., Procedure nabave iz srpnja i prosinca 2013., Proceduru uvođenja izvođača u posao iz srpnja 2009., Upravljanje projektima iz srpnja 2013., Proceduru za primopredaju građevina iz lipnja 2013., Kretanje tehničke dokumentacije, Odluku o načinu realizacije ugovora vezanih uz građenje i održavanje autocesta iz ožujka 2010.

Procedurama nabave iz srpnja i prosinca 2013. su utvrđene dužnosti i odgovornosti organizacijskih jedinica i pojedinih izvršitelja, uspostavljen je sustav kontrole i praćenja svih faza nabave, sustav upravljanja rizicima, utvrđeni su kriteriji nabave, rokovi provedbe postupaka javne nabave, određeno je tko izrađuje i odobrava dokumente, te su utvrđeni rokovi i mjesto čuvanja i pohranjivanja. Utvrđena su osnovna načela, a čine ih načelo jednakosti, zabrane diskriminacije, transparentnosti, te načelo ekonomičnosti.

Planiranje javne nabave

Planiranje javne nabave je značajan proces, kojim se određuju ciljevi, način te dinamika javne nabave. Planiranje nabave se temelji na istraživanju i određivanju stvarnih potreba kao i procjeni uvjeta okruženja od utjecaja na nabavu. Dobro planiranje nabave u Društvu osigurava provođenje postupaka javne nabave u najkraćem roku uz najniže troškove, s ciljem povećanja sigurnosti korisnika autocesta te nesmetanog odvijanja prometa.

Plan nabave donosi uprava Društva za pojedinu poslovnu godinu na temelju Plana poslovanja Društva, Godišnjeg plana građenja i održavanja autocesta na koji suglasnost daje Vlada Republike Hrvatske i tekućeg četverogodišnjeg Programa građenja i održavanja javnih cesta Vlade Republike Hrvatske.

Samostalni odjel za nabavu je zadužen za izradu planova nabave u skladu s potrebama Društva kao i kontrolu izvršenja plana nabave. Pored navedenoga, Samostalni odjel za nabavu je zadužen za provedbu postupaka javne nabave, izradu i kontrolu dokumentacije za nadmetanje, izradu i objavu dokumenata propisanih Zakonom o javnoj nabavi i internim aktima Društva, ugovaranje nabave, provedbu postupaka bagatelne nabave, izradu procedura i unapređenje sustava nabave u Društvu, vođenje evidencija nabave, pružanje pravne i stručne pomoći ustrojstvenim jedinicama Društva iz područja nabave. U samostalnom odjelu za nabavu ustrojene su ustrojstvene jedinice: grupa za nabave građenja te grupa za nabavu roba, usluga i radova.

Izrada plana nabave je centralizirana, a započinje na način da Samostalni odjel za nabavu početkom studenoga tekuće godine inicira izradu prijedloga plana nabave pojedinih organizacijskih jedinica za sljedeću poslovnu godinu pozivom za pristupanje izradi plana nabave. Sektor za ekonomske i financijske poslove do 20. studenoga tekuće godine izrađuje procjenu ostvarenja plana poslovanja do konca tekuće godine i prijedlog plana poslovanja za sljedeću godinu u kojem su za svaku organizacijsku jedinicu iskazani troškovi i izdaci na temelju kojih se može planirati nabava roba, radova i usluga za sljedeću godinu te ih dostavljaju organizacijskim jedinicama. Do 25. studenoga tekuće godine organizacijske jedinice moraju završiti izradu svojih prijedloga plana nabave.

Direktor sektora ili voditelj samostalne organizacijske jedinice provjerava prijedlog plana nabave u odnosu na smjernice za izradu plana nabave, ovjerava ga svojim potpisom i dostavlja voditelju odjela za nabavu. Odjel za nabavu objedinjuje, prema potrebi traži dodatna obrazloženja od organizacijskih jedinica za pojedine stavke, sa Sektorom za ekonomske i financijske poslove provjerava pravilnost dodijeljenih računovodstvenih računa i usklađenost planova nabave sa srednjoročnim planom i prijedlogom plana poslovanja Društva za sljedeću godinu, dodjeljuje svakoj stavci plana evidencijski broj i vrstu postupaka javne nabave. Objedinjeni prijedlog plana nabave odjel za nabavu dostavlja upravi Društva do početka prosinca tekuće godine. Ispravke uprave odjel za nabavu unosi u objedinjeni prijedlog plana nabave, te izrađuje konačni prijedlog i dostavlja ga upravi, koja ga usvaja do 20. prosinca. Na temelju usvojenog plana nabave izrađuje se konačni prijedlog plana poslovanja te se s planom građenja i održavanja dostavlja Nadzornom odboru koji ga odobrava do 30. prosinca tekuće godine. Nakon odobrenja Nadzornog odbora, Društvo dostavlja plan građenja i održavanja s odlukom Nadzornog odbora Ministarstvu pomorstva, prometa i infrastrukture koje od Vlade Republike Hrvatske pribavlja suglasnost te se Plan nabave objavljuje na mrežnoj stranici.

Izmjena plana nabave obavlja se na način da organizacijska jedinica, u slučaju potrebe tijekom poslovne godine, podnosi Odjelu za nabavu u pisanom obliku uz obrazloženje i prethodno pribavljeno očitovanje Sektora za ekonomske i financijske poslove, prijedlog izmjene plana nabave. Odjel za nabavu obrađuje prijedlog i prosljeđuje upravi na odlučivanje. Izmjene plana nabave se objavljuju na mrežnoj stranici Društva.

Odjel za nabavu tromjesečno Upravi Društva i svim organizacijskim jedinicama dostavlja izvještaj o izvršenju plana nabave iz kojeg su vidljive ugovorene stavke plana nabave, te posebno usporedba procijenjenih i ugovorenih stavki plana nabave.

Plan nabave je objedinjeni dokument koji obuhvaća plan nabave prema organizacijskim jedinicama. Sastoji se od plana nabave osnovnih sredstava, planova Samostalnog odjela za zaštitu na radu, Samostalnog odjela za standardizaciju i kvalitetu, Samostalnog odjela za informatiku i telekomunikacije, Sektora za pravne i opće poslove, za ekonomske i financijske poslove, za građenje, za održavanje, za naplatu, za projektiranje i razvoj, uprave Društva te drugo. Uprava Društva je donijela odluke o usvajanju planova nabave za 2011., 2012. i 2013., te odluke o izmjeni navedenih planova. Planovi nabave su sastavljeni u funkciji ostvarenja ciljeva poslovanja.

Planovi nabave za 2012. i 2013. sadrže podatke o dinamici nabave i njezinom vremenskom razdoblju na način da je određen planirani početak postupka javne nabave te planirano trajanje ugovora o javnoj nabavi ili okvirnog sporazuma.

Planovima nabave za razdoblje od 2011. do 2013. je planirana nabava roba, radova i usluga u vrijednosti 7.431.948.132,00 kn, od čega u 2011. nabava roba, radova i usluga u vrijednosti 4.537.250.610,00 kn, u 2012. u vrijednosti 1.328.671.699,00 kn, te u 2013. u vrijednosti 1.566.025.823,00 kn. Planovi nabave su sastavljeni u skladu s odredbama Zakona o javnoj nabavi, odnosno sadrže propisane podatke i objavljeni su na mrežnim stranicama Društva.

Procijenjena vrijednost nabave se utvrđuje na temelju izrađenog projekta odnosno procjene koje izrađuju projektanti (vanjski stručnjaci) uz mogućnost korekcije procjene od stručne službe Društva ili se procijenjena vrijednost utvrđuje iskustveno.

Planiranje izgradnje i održavanja javnih cesta prema Zakonu o javnim cestama se provodi dugoročno prema Strategiji razvitka javnih cesta, srednjoročno kroz četverogodišnje programe građenja i održavanja javnih cesta koje donosi Vlada Republike Hrvatske na prijedlog Ministarstva pomorstva, prometa i infrastrukture, te godišnje kroz planove građenja i održavanja koje uz suglasnost Vlade Republike Hrvatske donose društva koja upravljaju javnim cestama. Strategija prometnog razvitka Republike Hrvatske (Narodne novine 139/99), koju je usvojio Hrvatski sabor u 1999., je prvi dugoročni razvojni dokument prometnog sustava Republike Hrvatske. Strategijom su utvrđeni ciljevi prometnog razvitka te predstavlja temelj za donošenje svih planskih, zakonskih i normativnih akata, a time i politike koja se provodi u cestovnoj infrastrukturi. Od donošenja Strategije prometnog razvitka Republike Hrvatske, Vlada Republike Hrvatske je usvojila tri četverogodišnja Programa građenja i održavanja javnih cesta.

Program građenja i održavanja za razdoblje od 2009. do 2012. Vlada Republike Hrvatske je donijela početkom prosinca 2009. Programom građenja, održavanja i upravljanja Hrvatskih autocesta je predviđeno ulaganje u autoceste u iznosu 6.787.611.000,00 kn s mogućim povećanjem ovisno o interesu razvojnih banaka za financiranja ulaganja iz dugoročnih kredita. Od spomenutog iznosa na građenje se odnosi 5.885.111,00 kn, a na izvanredno održavanje 902.500,00 kn. Do konca 2012. je izgrađeno autocesta u vrijednosti 7.876.487.000,00 kn, što je za 1.991.376.000,00 kn ili 33,8 % više od izgradnje predviđene Programom građenja, održavanja i upravljanja Hrvatskih autocesta za razdoblje od 2009. do 2012. Na pojedinim pravcima ostvareno je više od planiranog zbog povećanog intenziteta pojedinih aktivnosti koje su rezultat tekućih tehnoloških procesa i strateških odluka.

Program građenja, održavanja i upravljanja Hrvatskih autocesta za razdoblje od 2013. do 2016. Vlada Republike Hrvatske je donijela u prosincu 2013. Predviđeno je ulaganje u autoceste u vrijednosti 4.189.544.000,00 kn, a u poboljšanje i obnovu cestovne mreže 493.752.000,00 kn, odnosno ukupno 4.683.296.000,00 kn.

Na temelju Programa građenja, održavanja i upravljanja Hrvatskih autocesta, Društvo donosi godišnje planove građenja i održavanja. Izvršenje plana građenja obuhvaća aktivnosti na izgradnji autocesta kao što su izvlaštenje zemljišta, arheološka istraživanja, izmještanje instalacija, projektiranje, građenje i nadzor.

Planom građenja i održavanja autocesta za 2011. Društvo je planiralo u izgradnju autocesta uložiti 2.038.021.000,00 kn, što je za 1.229.521.000,00 kn više od predviđenog Programom građenja, održavanja i upravljanja. Financiranje uvećane izgradnje je bilo predviđeno iz kredita razvojnih banaka, dugoročnih kredita te prijenosa nerealiziranih ulaganja iz prethodnih razdoblja. Spomenuti plan usvojila je Vlada Republike Hrvatske početkom ožujka 2011.

Planom građenja i održavanja autocesta za 2012. Društvo je planiralo u izgradnju autocesta uložiti 1.586.120.000,00 kn, što je za 763.231.000,00 kn više od predviđenog Programom građenja, održavanja i upravljanja. Financiranje uvećane izgradnje je bilo predviđeno iz kredita razvojnih banaka, dugoročnih kredita te financiranjem inozemnog investitora. Od planiranih ulaganja u građenje i održavanje autocesta u iznosu 1.586.120.000,00 kn na građenje se odnosi 1.435.949.000,00 kn, a na održavanje 150.171.000,00 kn. Spomenuti plan usvojila je Vlada Republike Hrvatske u lipnju 2012.

Planom građenja i održavanja autocesta za 2013. Društvo je planiralo u izgradnju autocesta uložiti 1.777.660.214,00 kn, od čega u izgradnju autocesta 1.735.658.000,00 kn, te 42.002.214,00 kn na izvanredno održavanje. Plan građenja i održavanja za 2013. je usklađen s Programom građenja, održavanja i upravljanja za razdoblje od 2013. do 2016. Financiranje uvećane izgradnje je bilo predviđeno iz kredita razvojnih banaka, dugoročnih kredita te financiranjem inozemnog investitora.

Spomenuti plan je usvojila Vlada Republike Hrvatske u prosincu 2013. Prema Izvješčaju Društva o ostvarenju plana građenja i održavanja autocesta za 2013., od planirane izgradnje autocesta u vrijednosti 1.735.658.000,00 kn ostvareno je 1.715.976.830,00 kn ili 98,9 %. U 2013. je pušteno u promet 32,5 km autocesta.

Kod provođenja postupaka javne nabave postoje rizici, koji mogu utjecati na početak i završetak postupka nabave a odnose se na neriješene imovinsko pravne odnose, izradu idejnih, glavnih i izvedbenih projekata koji nisu sastavljeni na zadovoljavajući način, podnošenje žalbi na odluku o odabiru ponuditelja, nepodnošenje ponuda na nadmetanje, nepravodobni završetak radova koji prethode drugim radovima i drugo. Društvo nije na zadovoljavajući način posvetilo pažnju procjeni rizika nabave te su u pojedinim slučajevima zaključivani dodaci ugovoru kojima su produljivani rokovi završetka radova, a u pojedinim slučajevima su i plaćene zatezne kamate za nepravodobno uvođenje u posao.

Upravljanje postupcima javne nabave

Postupci javne nabave su propisani odredbama Zakona o javnoj nabavi, propisima koji uređuju područje javne nabave te internim aktima Društva.

Pravilnikom o unutarnjem ustrojstvu Društva, u Samostalnom odjelu za nabavu je predviđeno 12 zaposlenika, koliko je i zaposleno, a jedanaest zaposlenika posjeduje važeći certifikat iz područja javne nabave.

Procedurama Društva detaljno su opisani postupci javne nabave. Procedurom nabave iz srpnja i prosinca 2013. je propisano da postupak javne nabave pokreće organizacijska jedinica društva izradom i dostavom zahtjeva za nabavu u Odjel za nabavu. Zahtjev za nabavu je standardizirani dokument kojim organizacijska jedinica inicira pokretanje postupka javne nabave prema Odjelu za nabavu. Zahtjev za nabavu na propisanom obrascu potpisuje zaposlenik zadužen za predmet nabave iz organizacijske jedinice, direktor sektora ili voditelj samostalne organizacijske jedinice i dostavlja s priložima u Odjel za nabavu. Obvezni prilozi uz zahtjev za nabavu su troškovnici, tehnički uvjeti, projekti te drugi dokumenti koji čine tehnički dio dokumentacije ovisno o vrsti predmeta nabave. Organizacijska jedinica može pokrenuti postupak javne nabave samo za predmet nabave koji je planiran. Procedurom su propisani rokovi dostave zahtjeva za nabavu ovisno o vrijednosti radova, roba i usluga. Voditelj Odjela za nabavu provjerava zaprimljeni zahtjev za nabavu u odnosu na usvojeni plan nabave, potpunost priloga i ovjerenost, usklađenost sa Zakonom o javnoj nabavi i procedurom te usklađenost s rokovima za pokretanje postupka nabave. Nakon provjere zahtjeva za nabavu i utvrđivanja opravdanosti navedenih dokaza tehničke i stručne sposobnosti direktor sektora ili voditelj samostalne organizacijske jedinice, voditelj Odjela za nabavu i predsjednik ili nadležni član uprave potpisom kontrolne liste zahtjeva za nabavu potvrđuju da su traženi dokazi odgovarajući predmetu nabave. Potpisana kontrolna lista čini sastavni dio konačnog zahtjeva za nabavu. Odjel za nabavu konačni zahtjev za nabavu dostavlja upravi Društva na odobrenje pokretanja postupka nabave. Odjel za nabavu izrađuje prijedlog odluke o imenovanju ovlaštenih predstavnika na temelju konačnog zahtjeva za nabavu. Kod pokretanja postupaka javne nabave postupano je u skladu s procedurama.

Odredbama članka 25. Zakona o javnoj nabavi je propisano da za zaključivanje ugovora o javnoj nabavi ili okvirnog sporazuma javni naručitelj slobodno bira između otvorenog i ograničenog postupka javne nabave.

U posebnim slučajevima i okolnostima javni naručitelj može koristiti pregovarački postupak s prethodnom objavom ili bez prethodne objave. Kod odabira pregovaračkog postupka javne nabave kao razlozi izbora su navedeni žurnost, te da ugovor može izvršiti samo određeni gospodarski subjekt zbog tehničkih ili umjetničkih razloga, odnosno razloga povezanih sa zaštitom isključivih prava.

U razdoblju od 2011. do 2013. su zaključena 833 ugovora o javnoj nabavi ukupne vrijednosti 5.276.353.161,00 kn. Tijekom 2011. zaključena su 438 ugovora ukupne vrijednosti 3.644.271.331,00 kn. Evidencija zaključenih ugovora prema postupcima javne nabave za 2011. nije sastavljena. U 2012. je zaključeno 187 ugovora ukupne vrijednosti 738.671.542,00 kn, od čega 148 ugovora ukupne vrijednosti 696.654.456,00 kn na temelju otvorenog postupka javne nabave, 19 ugovora ukupne vrijednosti 32.955.662,00 kn na temelju pregovaračkog postupka javne nabave, 18 ugovora ukupne vrijednosti 4.967.389,00 kn se odnosi na usluge iz dodatka II.B Zakona o javnoj nabavi, jedan ugovor u vrijednosti 3.528.560,00 kn je zaključen na temelju ograničenog postupka javne nabave te jedan ugovor na temelju okvirnog sporazuma u vrijednosti 565.475,00 kn. U 2013. je zaključeno 208 ugovora ukupne vrijednosti 893.410.288,00 kn, od čega 158 ugovora u vrijednosti 784.457.344,00 kn na temelju otvorenog postupka javne nabave, 44 ugovora u vrijednosti 96.172.855,00 kn na temelju pregovaračkog postupka javne nabave bez prethodne objave, tri ugovora u vrijednosti 433.696,00 kn se odnosi na usluge iz dodatka II. B Zakona o javnoj nabavi, jedan ugovor u vrijednosti 10.789.141,00 kn na temelju pregovaračkog postupka s prethodnom objavom, jedan ugovor u vrijednosti 991.777,00 kn na temelju ograničenog postupka nabave te jedan ugovor u vrijednosti 565.475,00 kn na temelju okvirnog sporazuma.

Od ukupno provedenih, revizijom je obuhvaćeno 137 postupaka javne nabave roba, radova i usluga ukupne vrijednosti 4.121.663.302,00 ili 78,1 % vrijednosti zaključenih ugovora.

Procedurama je propisano da dokumentaciju za nadmetanje čini opći dio koji sadrži standardizirane i promjenjive odredbe, tehnički dio (troškovnik, projektni zadatak, tehnički uvjeti) te prijedlog ugovora ili okvirnog sporazuma. Standardizirani dio dokumentacije je primjenjiv na sve postupke javne nabave, a izrađuju ga voditelj grupe i pravni savjetnik uz odobrenje voditelja Odjela za nabavu. Putem intranet mreže dostavlja se na korištenje djelatnicima Odjela za nabavu. Pravni savjetnik iz Odjela za nabavu zadužen za praćenje promjena u zakonskoj regulativi svaki mjesec ažurira listu propisa i prema potrebi mijenja opći dio dokumentacije za nadmetanje i dostavlja na odobrenje voditelju grupe i voditelju Odjela za nabavu. Promjenjive odredbe su odredbe koje su specifične s obzirom na pojedini predmet nabave odnosno dokazi sposobnosti koji nisu obvezni prema Zakonu o javnoj nabavi, a određeni su zahtjevom za nabavu. Procedurama nabave je određeno da se objašnjenje dokumentacije za nadmetanje izrađuje na temelju pisanih zahtjeva potencijalnih ponuditelja, a prema pisanim uputama ovlaštenih predstavnika. Objašnjenja dokumentacije za nadmetanje potpisuje voditelj Odjela za nabavu. Izmjene dokumentacije i objašnjenja se objavljuju u Elektroničkom oglasniku javne nabave.

Odredbama članka 80. Zakona o javnoj nabavi je propisano da se predmet nabave mora opisati na jasan, nedvojbjen, potpun i neutralan način koji osigurava usporedivost ponuda u pogledu uvjeta i zahtjeva koje je javni naručitelj postavio. Opis predmeta nabave ne smije pogodovati određenom gospodarskom subjektu. Opis predmeta nabave sadrži tehničke specifikacije te se ako je potrebno nadopunjava nacrtima, projektnom dokumentacijom, uzorcima i drugo.

Dokumentacija za nadmetanje je sastavljena u skladu s procedurama odnosno sadrži opći i tehnički dio te prijedlog ugovora odnosno okvirnog sporazuma. U većem broju slučajeva su tražena dodatna pojašnjenja dokumentacije za nadmetanje, a dodatna pojašnjenja i izmjena dokumentacije za nadmetanje su utjecali na produljenje provedbe postupaka javne nabave.

Prema pisanim procedurama ponude se zaprimaju i evidentiraju u upisnik o zaprimanju ponuda. Ponude otvaraju ovlašteni predstavnici naručitelja u skladu s odredbama Zakona o javnoj nabavi i provedbenim propisima. Pregled i ocjenu ponuda obavljaju ovlašteni predstavnici naručitelja. Zapisnikom o pregledu i ocjeni ponuda, ovlašteni predstavnici na temelju pregleda ponuda, a u skladu s kriterijima odabira, predlažu upravi Društva odabir najpovoljnije ponude, odnosno poništenje postupka. Ugovori o građenju su standardni međunarodni modeli ugovora. Ugovori sadrže standardne odredbe i odredbe specifične u odnosu na pojedini predmet nabave. Standardne odredbe izrađuju zaposlenici Odjela za nabavu uz suglasnost voditelja te su nakon usuglašavanja s direktorom Sektora za ekonomske i financijske poslove i direktorom Sektora za pravne i opće poslove dostupne na intranet mreži. Pravni savjetnik za javnu nabavu uz suglasnost voditelja Odjela za nabavu, direktora Sektora za ekonomske i financijske poslove i direktora Sektora za pravne i opće poslove je zadužen ažurirati standardne odredbe u skladu s propisima i promjenama standarda ugovaranja.

Zaprimanje i otvaranje ponuda, kao i pregled i ocjena ponuda se obavlja u skladu s procedurama. Zapisnici o pregledu i ocjeni ponuda sadrže analizu ponuda koja je jasna i pregledna te iz koje je vidljivo jesu li ponuditelji zadovoljili uvjete propisane dokumentacijom za nadmetanje odnosno jesu li dostavili dokaze o pravnoj i poslovnoj sposobnosti, financijskoj sposobnosti te dokaze o tehničkoj i stručnoj sposobnosti. Kriterij odabira je bila najniža cijena. Ugovori su zaključivani u skladu s ponudama i uvjetima određenim u dokumentaciji za nadmetanje. U pojedinim slučajevima su cijene istovrsnih radova od istog izvoditelja radova za istu dionicu autoceste ali drugi krak utvrđene u različitim iznosima. Rokovi obavljanja radova, odnosno pružanja usluga u većem broju slučajeva nisu realno utvrđeni te su zaključivani dodaci ugovorima kojima su produljivani rokovi. U pojedinim slučajevima u razdoblju predviđenom za podnošenje ponuda su zainteresirani ponuditelji ukazivali na nerealno utvrđene rokove, nakon čega su izmjenom dokumentacije za nadmetanje produljeni rokovi dovršetka radova.

Za usluge stručnog nadzora kao i izradu projekata korištene su usluge vanjskih stručnjaka.

Procedurama nabave je propisano da unutarnja kontrola obavlja kontrolu pojedinih postupaka javne nabave na način da se u poslovnoj godini provjere različiti postupci javne nabave, kao i različite vrste nabave (robe, radovi, usluge). Također je određeno da Odjel za reviziju revidira proces javne nabave na način da se uspoređuju odredbe zakona, podzakonskih akata te procedure sa stvarnim stanjem odnosno postupcima javne nabave uz donošenje preporuka za unaprjeđenje poslovanja. Unutarnja kontrola i unutarnja revizija su obavile kontrolu i reviziju pojedinih procesa nabave te su dane preporuke za poboljšanje sustava nabave.

Odredbama članka 60. Zakona o javnoj nabavi je propisano da je javni naručitelj obavezan za svaki zaključen ugovor o javnoj nabavi ili okvirni sporazum poslati na objavljivanje obavijest o zaključenom ugovoru najkasnije 48 dana od dana zaključenja ugovora o javnoj nabavi ili okvirnog sporazuma.

Društvo u pojedinim slučajevima nije objavilo obavijest o zaključenom ugovoru u roku 48 dana od zaključenja ugovora o javnoj nabavi ili okvirnog sporazuma ili nije objavilo obavijest o zaključenju ugovora.

Društvo nije uspostavilo suradnju s društvima susjednih država koje se bave istom djelatnošću, u svrhu poboljšanja kvalitete nabave i financijskih ušteda.

Praćenje izvršenja i provedbe ugovora

Društvo je donijelo pravilnike, procedure, upute i odluke kojima su uređena područja provedbe i praćenja ugovora, kao i primjene, korištenja i održavanja nabavljenih građevina, robe i usluga. Tako su donesene Procedure nabave, Odluka o načinu realizacije ugovora vezanih uz građenje i održavanje autocesta, Procedura za uvođenje izvoditelja u posao, Radna uputa zahtjeva za produženje ugovorenog roka, Odluka o obveznom sadržaju zapisnika o okončanom obračunu i primopredaji izvedenih radova na temelju ugovora o građenju, Procedura za primopredaju građevina, Pravilnik o zaštiti na radu, Pravilnik o skladišno materijalnom poslovanju, Pravilnik o korištenju i održavanju službenih vozila i strojeva, Politika upotrebe osobnih računala, Procedure o nabavci, zaduženju i razduženju radne i zaštitne odjeće i obuće i drugo.

Prema procedurama nabave iz 2013. svaka organizacijska jedinica imenuje osobu zaduženu za praćenje izvršenja ugovora na način da se imenuje u samom ugovoru ili posebnim rješenjem nakon zaključenja ugovora. Izvršenje ugovora obuhvaća praćenje dinamike i realizacije ugovora, što uključuje kontrolu stvarno isporučenog odnosno izvršenog u odnosu na ugovoreno kao i realiziranog u odnosu na plaćeno. Osoba zadužena za praćenje ugovora je dužna izvještavati na obrascu za praćenje ugovora neposredno nadređenog rukovoditelja o stupnju i dinamici realizacije ugovora kao i o svakom odstupanju. Direktor sektora ili voditelj organizacijske jedinice na temelju obrasca za praćenje ugovora svoje organizacijske jedinice sastavlja objedinjeni skraćeni izvještaj za upravu Društva do 15. srpnja za razdoblje siječanj-lipanj tekuće godine te do 15. siječnja tekuće godine za prethodnu godinu. Tijekom 2013. spomenuti skraćeni izvještaj praćenja ugovora za upravu nije sastavljen.

Odjel za nabavu vodi Evidenciju nabave kojom se prati svaki pojedini pokrenuti postupak javne nabave. Evidencija nabave je objavljena na intranet mreži. Na temelju evidencije nabave Odjel za nabavu izrađuje statistička izvješća propisana Zakonom o javnoj nabavi, statističko izvješće o razlozima odstupanja u realizaciji plana nabave u odnosu na planiranu dinamiku koje se dostavlja polugodišnje organizacijskim jedinicama i upravi Društva, statističko izvješće o stavkama plana nabave koje se planiraju, a ne ugovaraju, se dostavlja upravi Društva i organizacijskim jedinicama jednom godišnje, izvješće o poništenim postupcima javne nabave od strane Društva i razlozima poništenja, izvješće o žalbenim postupcima, statističko izvješće o razlozima zaključenja dodataka ugovorima. Prema procedurama nabave, Društvo je obvezno do 31. ožujka svake godine izraditi izvješće o javnoj nabavi za prethodnu godinu i dostaviti ga Središnjem tijelu državne uprave nadležnom za sustav javne nabave, što je učinjeno. Statistička izvješća predviđena procedurama za 2013. nisu sastavljena. U ranijim godinama nije bila predviđena izrada spomenutih statističkih izvješća.

U razdoblju od 2011. do konca 2013. je poništeno 155 postupaka javne nabave, od kojih je 140 poništio Društvo, a 15 Državna komisija za kontrolu postupaka javne nabave. U istom razdoblju je bilo 113 žalbenih postupaka.

Ugovorima o javnoj nabavi imenovane su osobe od strane Društva i izvoditelja radova, odnosno pružatelja usluge za praćenje izvršenja obveza predviđenih ugovorom. Kontrola kvalitete izvedenih radova se obavlja na terenu te se sastavljaju zapisnici o uočenim nedostacima i propustima. Kao sredstvo osiguranja su pribavljene garancije banke ili zadržani iznos. Plaćanja su obavljana u skladu s ugovorom.

Odlukom o načinu realizacije ugovora vezanih uz građenje i održavanje autocesta je određeno da su glavni inženjeri projekta, glavni inženjeri-koordinatori, glavni inženjeri te imenovani nadzorni inženjeri Društva kao i nadzorni inženjeri ovlaštenih tvrtki s kojima je Društvo zaključilo ugovor o obavljanju usluga stručnog nadzora dužni osigurati izvođenje radova građenja i izvanrednog održavanja u skladu s građevinskom dozvolom, ugovornim troškovnikom i u okviru ukupnog financijskog iznosa ugovora. Pisano odobrenje za obavljanje dodatnih radova daje uprava Društva na temelju zahtjeva koji mora sadržavati obrazloženje potrebe, opis vrste radova, jedinične i ukupnu cijenu radova, rok izvođenja radova te troškovnik radova za koje se traži odobrenje. Uz zahtjev se prilaže očitovanje nadzornog inženjera te mišljenje i suglasnost projektanta. Također je određeno da se postupak ugovaranja dodatnih radova mora završiti prije početka njihova izvršenja. Određeno je da nepostupanje prema spomenutoj Odluci predstavlja tešku povredu obveza iz radnog odnosa uslijed koje Društvo može otkazati ugovor o radu. Za dodatne radove su provedeni postupci javne nabave te su zaključivani dodaci ugovoru. U pojedinim slučajevima produljivani su rokovi završetka radova, što je bilo regulirano dodacima ugovorima. Za slučaj kašnjenja roka izvođenja radova, te isporuka roba i usluga ugovarane su kazne. Prema izvješću unutarnje revizije iz listopada 2013., dodatni radovi su posljedica izmjena tijekom građenja od strane Društva ili grešaka projektanata. Uzrok izmjena je izrada dokumentacije za nadmetanje bez glavnog projekta i građevinske dozvole ili neriješeni imovinsko pravni odnosi. Samo manji dio dodatnih radova uvjetovan je nepredviđenim okolnostima. Također je navedeno da se dodatni radovi počinju izvoditi prije potpisane suglasnosti ili se o njima ne vodi evidencija kroz građevinski dnevnik. Najveći broj ugovora je zaključen za izgradnju i održavanje dionica autocesta.

Odredbom o obveznom sadržaju zapisnika o okončanom obračunu i primopredaji izvedenih radova prema ugovorima o građenju je određeno da je zapisnik sastavni dio okončane situacije za svaki ugovor o građenju. Zapisnici o okončanom obračunu i primopredaji izvedenih radova su priloženi uz okončane situacije te sadrže podatke propisane spomenutom Odredbom. Procedurom za primopredaju građevina je propisano da je primopredaja građevine postupak kojim odgovorni ovlašteni nositelji procesa građenja u Društvu predaju građevinu na korištenje odgovornim i ovlaštenim nositeljima procesa redovnog održavanja izgrađenih građevina i naplate cestarine. Određeno je da se primopredaji pristupa po nalogu uprave Društva na prijedlog Sektora za građenje, a primopredaja se treba obaviti prije puštanja u promet autoceste, odnosno prije korištenja građevina. Primopredaju obavlja povjerenstvo Društva i povjerenstvo društva HAC-ONC.

Odredbama Pravilnika o zaštiti na radu je određeno da se primjena pravila zaštite na radu utvrđuje i Procedurama o nabavci, zaduženju i razduženju radne i zaštitne odjeće i obuće i osobne zaštitne opreme, Katalogom kao i posebnim internim aktima. Društvo nije donijelo interne akte o korištenju radne i zaštitne odjeće i obuće.

Obveza vođenja registra ugovora o javnoj nabavi i okvirnih sporazuma, ažuriranja podataka najmanje svakih šest mjeseci te objave registra na mrežnim stranicama je određena odredbama članka 21. Zakona o javnoj nabavi. Društvo je objavilo registar ugovora o javnoj nabavi, koji sadržava sve podatke propisane odredbama Zakona o javnoj nabavi. Registar ugovora nije ažuriran svakih šest mjeseci te nisu pravodobno uneseni podaci o izvršenju ugovora i konačnom iznosu plaćenom na temelju ugovora.

V. NALAZ

Revizijom su obuhvaćena sljedeća područja: planiranje nabave, provedba postupaka javne nabave, zaključenje ugovora, praćenje provedbe ugovora, sustav kontrola koje prate izvršenje i primjenu ugovora o nabavi roba, radova i usluga, te usklađenost provođenja javne nabave sa zakonima i drugim propisima.

Obavljenom revizijom su utvrđene nepravilnosti i propusti koji se odnose na planiranje nabave, upravljanje postupcima javne nabave te praćenje izvršenja i provedbe ugovora.

1. Planiranje nabave

1.1. Plan nabave je objedinjeni dokument koji obuhvaća plan nabave prema organizacijskim jedinicama. Uprava Društva je donijela odluke o usvajanju planova nabave za 2011., 2012. i 2013., te odluke o izmjeni navedenih planova. Planom nabave za razdoblje od 2011. do 2013. je planirana nabava roba, radova i usluga u vrijednosti 7.451.995.856,00 kn, od čega u 2011. nabava roba, radova i usluga u vrijednosti 4.537.250.610,00 kn, u 2012. u vrijednosti 1.348.719.423,00 kn, te u 2013. u vrijednosti 1.566.025.823,00 kn. Planovi nabave su sastavljeni u skladu s odredbama Zakona o javnoj nabavi, odnosno sadrže propisane podatke i objavljeni su na mrežnim stranicama. Za 2012. je ugovorena nabava roba, radova i usluga u iznosu 507.554.465,00 kn ili 37,6 % planiranog, a za 2013. u iznosu 127.934.286,00 kn ili 8,2 % planiranoga.

Prema Izvještaju Društva o ostvarenju plana građenja i održavanja autocesta za 2011. od planirane izgradnje autocesta u vrijednosti 2.038.021.000,00 kn ostvareno je 1.357.587.475,00 kn ili 66,6 %. Navedeno je kako radovi nisu realizirani planiranom dinamikom, te je od planiranih 21,5 km novih autocesta u promet pušteno 10 km. Utvrđeno je da je na nekim pravcima ostvareno znatno manje od planiranog na aktivnostima građenja i nadzora zbog neprovedenog otkupa zemljišta prema planiranoj dinamici, ograničene dinamike arheoloških istraživanja, te kašnjenja u pojedinim postupcima javne nabave.

Prema Izvještaju Društva o ostvarenju plana građenja i održavanja autocesta za 2012. od planirane izgradnje autocesta u vrijednosti 1.586.120.000,00 kn je ostvareno 1.796.811.444,00 kn, što je za 210.691.444,00 kn ili 13,3 % više od planiranog. Utvrđeno je da je na pojedinim pravcima ostvareno više od planiranog zbog tekućih tehnoloških procesa i strateških odluka. Za dionicu autoceste spoj Metković-čvor Ploče ostvarenje je veće od plana za 631,9 %, a za čvor Vrbovec2-Bjelovar-Virovitica-Republika Mađarska ostvarenje je veće od plana za 224,7 %.

Upravljanje zalihama sirovina, materijala i rezervnih dijelova je određeno računovodstvenim politikama, a u skladu s Međunarodnim računovodstvenim standardima. Na koncu 2013. zalihe sirovina, materijala i rezervnih dijelova su iskazane u vrijednosti 3.975.012,00 kn. Optimalne zalihe nisu utvrđene, a nabava se obavlja na temelju iskustvenih metoda.

Za arheološka istraživanja za lokalitete Vrtla, Popovača i preostali dio lokaliteta Čemešac su bila planirana sredstva u iznosu 4.305.000,00 kn, a izvedena su arheološka istraživanja u iznosu 2.502.321,00 kn s uključenim porezom na dodanu vrijednost ili 58,1 % planiranog.

Za arheološka istraživanja na trasi autoceste A13 Vrbovec – GP Terezino polje su bila planirana sredstva u iznosu 5.175.225,00 kn, a izvedena su arheološka istraživanja u iznosu 1.965.018,00 kn s uključenim porezom na dodanu vrijednost, što čini 38,0 % planiranog. Za arheološka istraživanja na dionici Ravča-Ploče je bila utvrđena procijenjena vrijednost u iznosu 5.424.000,00 kn, a izvedena su arheološka istraživanja u iznosu 1.603.300,00 kn bez poreza na dodanu vrijednost ili 29,6 % predviđene procijenjene vrijednosti.

Državni ured za reviziju predlaže više pozornosti posvetiti izradi plana nabave i planova građenja i održavanja kako bi bili realni i ostvarivi. Predlaže se planirati nabavu roba, radova i usluga na temelju stvarnih potreba Društva te u skladu s financijskim mogućnostima i mogućom provedbom s obzirom na radnje koje prethode postupku javne nabave, kao što je rješavanje imovinsko pravnih odnosa. Prije uvrštenja projekata u plan nabave predlaže sastaviti analizu opravdanosti projekata. Također predlaže donijeti procedure i utvrditi optimalne zalihe sirovina, materijala i rezervnih dijelova dostatnih za redovnu opskrbu.

- 1.2. *Društvo prihvaća nalaz i obrazlaže da plan građenja i održavanja autocesta donosi Vlada Republike Hrvatske u čijoj je nadležnosti analiza opravdanosti projekata. Društvo je obvezno provesti projekte koje je Vlada Republike Hrvatske uvrstila u Plan građenja i održavanja autocesta. Godišnji planovi građenja i održavanja izrađuju se u skladu s četverogodišnjim Programom građenja i održavanja, a smjernice za izradu programsko planske dokumentacije proizlaze iz strategija prometnog razvitka Republike Hrvatske i ciljeva, odnosno odluka Vlade Republike Hrvatske. Navodi da ulaže napore za utvrđivanje realnog plana nabave u skladu s potrebama te financijskim mogućnostima uz pravovodno rješavanje imovinsko pravnih odnosa, ali ne može bitno utjecati na rokove provedbe imovinsko pravnih postupaka jer su uz Društvo u postupcima izvlaštenja nekretnina i njihovo rješavanje uključeni uredi državne uprave, Ministarstvo pravosuđa te nadležni upravni sudovi. Zbog što kvalitetnijeg upravljanja poslovnim procesima, Društvo je tijekom 2013. donijelo niz dokumenata koji za cilj imaju poboljšanje i kvalitetnije vođenje. Tako je donesena Procedura za izradu godišnjeg Plana građenja, Priprema tehničke dokumentacije za izvođenje radova, Procedura upravljanja projektima, Procedura rješavanja imovinsko pravnih odnosa te Procedura nabave.*

Nadalje Društvo obrazlaže da ostvarenje plana za 2013. u iznosu 127.934.286,00 kn ili 8,2 % planiranoga je posljedica nemogućnosti nabave novčanih sredstava putem kredita zbog čega je došlo do zastoja u realizaciji plana za 2013. Nakon što su novčana sredstva pribavljena započela je realizacija plana te je koncem lipnja 2014. ostvarenje Plana nabave za 2013. iznosilo 726.985.633,00kn ili 47,0 %. Navodi da je u 2011. ostvarenje Plana građenja i održavanja na nekim pravcima ostvareno znatno manje od planiranog na aktivnostima građenja i nadzora zbog neprovedenog otkupa zemljišta prema planiranoj dinamici, ograničene dinamike arheoloških istraživanja te kašnjenja u pojedinim postupcima nabave, jer su postupci nabave provedeni prije 2011. Za arheološka istraživanja za lokalitete Vrtla, Popovača i preostali dio lokaliteta Čemešac te na trasi autoceste A 13 Vrbovec-GP Terezino polje i na dionici Ravča-Ploče procijenjena vrijednost postupaka javne nabave se temeljila na povijesnim cijenama iz prethodnih postupaka javne nabave, u otvorenim postupcima javne nabave su ponuđene znatno niže cijene i postignuta je znatna ušteda za Društvo jer su zaključeni ugovor po povoljnijim i nižim cijenama.

2. Upravljanje postupcima javne nabave

- 2.1. Kod upravljanja postupcima javne nabave nepravilnosti se odnose na izradu dokumentacije za nadmetanje, nabavu soli za posipanje autocesta, izradu projektne dokumentacije, odabir dobavljača, ugovaranje rokova izvođenja radova, ugovaranje cijena, uvođenje izvoditelja radova u posao, nabavu roba, radova i usluga na temelju pregovaračkih postupaka javne nabave, pravodobnost provedbe postupaka javne nabave, korištenje usluga vanjskih stručnjaka, objavu obavijesti o zaključenom ugovoru, te monitoring propusnosti autoceste za životinje.

- Izrada dokumentacije za nadmetanje

Dokumentaciju za nadmetanje čini opći dio, tehnički dio (troškovnik, projektni zadatak, tehnički uvjeti) te prijedlog ugovora ili okvirnog sporazuma. Dokumentacija za nadmetanje je sastavljena u skladu s procedurama odnosno sadrži opći i tehnički dio te prijedlog ugovora odnosno okvirnog sporazuma. U većem broju postupaka javne nabave su tražena dodatna pojašnjenja dokumentacije za nadmetanje, što je utjecalo na produljenje provedbe postupaka javne nabave. U pojedinim slučajevima je bilo potrebno nekoliko mjeseci za pojašnjenje dokumentacije za nadmetanje, a u pojedinim slučajevima dokumentacija za nadmetanje je sastavljena na način da traženi uvjeti isključuju podnošenje većeg broja ponuditelja. Samostalni odjel za nabavu u nekoliko je slučajeva upozorio sektore da traženi uvjeti za dokazivanje sposobnosti ograničavaju tržišno natjecanje i diskriminiraju potencijalne ponuditelje.

Prema izvješću unutarnje revizije procesa javne nabave sektora za projektiranje iz kolovoza 2013., utvrđena je djelomična nekonzistentnost u izradi tehničkih uvjeta dokumentacije za nadmetanje gdje se u nekim slučajevima uvažavaju parcijalni dokazi po različitim projektima iz kojih se potvrđuje cjelokupno iskustvo ponuditelja, a u određenim se nabavama ne prihvaćaju parcijalni dokazi nego se traže uvjeti specifične niskogradnje kojima mogu udovoljiti samo tri ponuditelja.

U pozivima za nadmetanje iz siječnja 2012. za rekonstrukciju i dogradnju te nadzor građevinskih radova čvora Ivanja Reka, poddionica Ivanja Reka-Rugvica kao dokaz tehničke i stručne sposobnosti je zatraženo iskustvo izgradnje te nadzora najmanje 10 km autoceste ili državnih cesta. Dopisom Samostalnog odjela za nabavu iz siječnja 2012. upozoren je Sektor građenja da traženi uvjet nije u skladu s odredbama Zakon o javnoj nabavi, odnosno da se dokazi i njihovi vrijednosni pokazatelji mogu zahtijevati samo u mjeri opravdanoj predmetu nabave i procijenjenom vrijednošću nabave. Izmjenom dokumentacije iz siječnja i veljače 2012. izmijenjeni su uvjeti te je tražena izgradnja i nadzor najmanje 4 km autoceste. Spomenuto je utjecalo na produljenje roka provedbe postupka javne.

U pozivu na nadmetanje za telekomunikacijske usluge iz srpnja 2011. kao dokaz tehničke i stručne sposobnosti je zatražena dostava najmanje tri potvrde o uredno ispunjenim ugovorima u posljednje tri godine iz kojih je moralo biti vidljivo da je najmanji ukupni godišnji iznos za pružanje telekomunikacijskih usluga u pokretnoj i nepokretnoj mreži bio najmanje 5.000.000,00 kn bez poreza na dodanu vrijednost. Jedan od zainteresiranih ponuditelja je zatražio pojašnjenje načina utvrđivanja iznosa od 5.000.000,00 kn. Izmjenom dokumentacije iz kolovoza 2011. je izostavljen uvjet pružanja telekomunikacijskih usluga u pokretnoj i nepokretnoj mreži najmanje 5.000.000,00 kn. Spomenuto je utjecalo na produljenje roka provedbe postupka javne nabave.

Ugovor za nadogradnju sustava za sigurnosno kopiranje i arhiviranje podataka je zaključen u svibnju 2012. u vrijednosti 1.066.495,00 kn. Troškovnikom uz dokumentaciju za nadmetanje iskazana je ukupna cijena nadogradnje za dva sustava. Elementi ponude kao što su naziv pojedine opreme koja se nabavlja, količina, jedinična cijena licenci, cijena implementacije sustava te održavanja licenci i podrška nisu iskazani. U cilju boljeg praćenja troškova trebalo je sastaviti detaljniji troškovnik.

- Nabava soli za posipanje autocesta

U pozivima za nadmetanje za nabavu soli za posipanje autocesta iz svibnja 2011. kao dokaz tehničke i stručne sposobnosti zatražena je dostava vodopravne dozvole za proizvodnju i stavljanje u promet kemikalije koju daje nadležno tijelo prema odredbama Zakona o vodama (Narodne novine 153/09). Ispravkom objave poziva za nadmetanje iz srpnja 2011. izostavljena je obveza dostave vodopravne dozvole. U lipnju i srpnju 2011. javni naručitelj je zaprimio upite u vezi pojašnjenja dokumentacije za nadmetanje, te upozorenja kako je potrebno zatražiti dokaze o ispunjenju tehničke stručne sposobnosti u skladu s odredbama Zakona o vodama. Odluke o odabiru dobavljača su donesene u srpnju 2011. Rješenjem Državne komisije za kontrolu postupaka javne nabave iz listopada i studenoga 2011. nadmetanja za nabavu soli su poništena. Kao razlog poništenja je navedeno da dokumentacija za nadmetanje nije jasna i razumljiva u dijelu koji se odnosi na način zaključenja ugovora o javnoj nabavi, te da u predmetnim postupcima javne nabave je bila potrebna vodopravna dozvola te je naručitelj u dokumentaciji za nadmetanje bio dužan propisati dostavljanje vodopravnih dozvola kao bitan uvjet prema odredbama Zakona o vodama uz obrazloženje da je učinjena bitna povreda iz članka 140. Zakona o javnoj nabavi zbog čega su poništene odluke o odabiru i predmetni postupci javne nabave u cijelosti.

U siječnju 2012. s trojicom dobavljača su zaključeni ugovori o nabavi soli za posipanje ceste na temelju prethodno provedenog pregovaračkog postupka javne nabave bez prethodne objave uz obrazloženje iznimne žurnosti. Nakon provedenog otvorenog postupka javne nabave s izabranim ponuditeljem je u travnju 2012. zaključen ugovor o nabavi soli.

Cijene postignute u pregovaračkom postupku javne nabave soli su više za 2,3 % do 10,0 % ovisno o mjestu isporuke od cijena postignutih nakon provedenog otvorenog postupka javne nabave.

Odredbama članka 15. Zakona o javnoj nabavi (Narodne novine 110/07 i 125/08) je propisano da se ugovor o javnoj nabavi robe može sklapati u pregovaračkom postupku javne nabave bez prethodne objave ako se zbog iznimne žurnosti, izazvane događajima koje javni naručitelj nije mogao predvidjeti, rok za nadmetanje s objavom poziva na nadmetanje ne može primijeniti. Razlog nastanka iznimne žurnosti ne smije ni u kojem slučaju biti uzrokovan postupanjem javnog naručitelja, što je bilo u ovom slučaju. Izmjenom uvjeta nadmetanja kojima se ukinula obveza dostave vodopravne dozvole, a nakon donošenja rješenja Državne komisije za kontrolu postupaka javne nabave o poništenju odluka o odabiru, Društvo je dovedeno u situaciju da nema mogućnost pravodobne nabave soli potrebne za posipanje autocesta te nabave po povoljnijoj cijeni koji bi se postigla provedbom otvorenih postupaka javne nabave.

Državni ured za reviziju predlaže više pozornosti posvetiti izradi dokumentacije za nadmetanje na način da bude jasna i omogućiti prijavu većeg broja ponuditelja i postizanje povoljnije cijene.

- Izrada projektne dokumentacije

Zbog propusta u projektnoj dokumentaciji produljivani su rokovi izgradnje poddionice Velika Gorica–Buševac, isporuke i programske nadogradnje sustava za nadzor i upravljanje prometom u tunelima Mala Kapela i Sveti Rok, glavnog pregleda objekata na autocesti Bregana-Zagreb-Lipovac i autocesti Zagreb-Goričan, te rekonstrukcije i dogradnje čvora Ivanja Reka.

Izgradnja poddionice Velika Gorica–Buševac na dionici Velika Gorica– Lekenik u vrijednosti 474.781.972,00 kn uvećano za porez na dodanu vrijednost ugovorena je u studenome 2007. Utvrđen je rok završetka radova za prva dva km dionice deset mjeseci, a svih radova 14 mjeseci. Dodacima ugovoru (sedam dodataka ugovoru) rokovi završetka radova su produljivani do 1. listopada 2011. Osmim dodatkom ugovoru zaključenim u prosincu 2011., nakon provedenog pregovaračkog postupka javne nabave bez prethodne objave, ugovoreni su dodatni radovi u vrijednosti 10.498.958,00 kn, odnosno 12.913.719,00 kn s uključenim porezom na dodanu vrijednost te rokom dovršetka radova do travnja 2012. Devetim dodatkom ugovoru iz svibnja 2012. produljen je rok do srpnja 2012. zbog nepovoljnih vremenskih uvjeta te zbog nepribavljanja rješenja za čistu sječu. Prema zapisniku o okončanom obračunu iz listopada 2012., radovi su započeli 7. prosinca 2007., a završeni su 31. srpnja 2012. Ugovoreni su radovi u vrijednosti 485.280.930,00 kn, a izvedeni su u vrijednosti 482.443.272,00 kn, odnosno 589.106.944,00 kn s uključenim porezom na dodanu vrijednost. Do kolovoza 2013. izvoditelju radova je plaćeno 600.113.552,00 kn, što je za 11.006.608,00 kn više od vrijednosti izvedenih radova. Od spomenutih 11.006.608,00 kn, na zatezne kamate plaćene izvoditelju radova se odnosi 8.813.061,00 kn. Radovi su započeli na temelju idejnog projekta zbog čega su tijekom gradnje izvođeni dodatni radovi kao posljedica odstupanja glavnog i izvedbenog projekta od idejnog projekta, što je dovelo do produljenja rokova završetka radova. Do kašnjenja u radovima je dolazilo i zbog neriješenih imovinsko pravnih odnosa.

S obzirom da su radovi trajali od prosinca 2007. do srpnja 2012., odnosno četiri i pol godine, a osnovnim ugovorom je bilo predviđeno trajanje svih radova 14 mjeseci, bilo je potrebno više pozornosti posvetiti planiranju nabave, te izradi projektne dokumentacije kako bi se predvidjeli potrebni radovi i predvidjelo stvarno stanje na terenu te utvrdili realni rokovi izgradnje te time izbjegli dodatni troškovi koje je Društvo imalo zbog kašnjenja u radovima za koje nije bio kriv izvoditelj.

Ugovor za isporuku i programsku nadogradnju sustava za nadzor i upravljanje prometom u tunelima Mala Kapela i Sveti Rok u iznosu 6.190.000,00 kn je zaključen u listopadu 2011. Utvrđen je rok završetka do konca travnja 2012. Prema pisanom obrazloženju odgovorne osobe i predloženoj dokumentaciji, tijekom izvršavanja isporuke i nadogradnje sustava isporučitelj je dostavljao mjesečne izvještaje u kojima je navodio nedostatke u projektnoj dokumentaciji. Zbog propusta u projektnoj dokumentaciji, dodacima ugovoru su produljeni rokovi do konca ožujka 2013.

Ugovor za poslove glavnog pregleda objekata (mostova i nadvožnjaka) na autocesti Bregana-Zagreb-Lipovac i autocesti Zagreb-Goričan u iznosu 3.005.185,20 kn s porezom na dodanu vrijednost je zaključen u lipnju 2011. Određen je rok izvođenja radova u roku 12 mjeseci. Dodatkom ugovoru produljen je rok završetka radova do studenoga 2012. Prema dokumentaciji izvoditelja, projektna dokumentacija iz koje se unose podaci o građevinama, nije odgovarala izvedenom stanju na terenu, zbog čega je na pojedinim građevinama bilo potrebno naknadno geodetsko snimanje stvarnog stanja, što je dovelo do produljenja roka završetka radova.

Rekonstrukcija i dogradnja čvora Ivanja Reka-rekonstrukcija instalacija u vrijednosti 15.352.394,00 kn bez poreza na dodanu vrijednost je ugovorena koncem lipnja 2012. Ugovoren je rok dovršetka radova prelaganja i zaštite plinovoda do kraja kolovoza 2012., te drugih radova do konca listopada 2012. Prvim dodatkom ugovoru iz veljače 2013. (četiri mjeseca nakon proteka ugovorenog roka) produljen je rok dovršetka radova do svibnja 2013., zbog izmjene i usklađenja projektne dokumentacije. Drugim dodatkom ugovoru iz lipnja 2013. je produljen rok dovršetka radova do konca kolovoza 2013. zbog loših vremenskih uvjeta. Trećim dodatkom ugovoru iz listopada 2012. je produljen rok dovršetka radova do 15. prosinca 2013. zbog radova koji nisu dovršeni od strane drugog izvođača radova. U očitovanju odgovorne osobe iz veljače 2014. se navodi da su radovi dovršeni te da su nedostaci u projektnoj dokumentaciji prouzrokovali dodatne radove. U slučajevima kašnjenja ugovorenih radova zbog promijenjenih okolnosti izvođenja radova Društvo je trebalo pravodobno zaključiti dodatke ugovorima.

Državni ured za reviziju predlaže prije zaključenja ugovora pribaviti cjelokupne projekte koji uključuju pored idejnog, glavni i izvedbeni projekt, kako bi se izbjegla izmjena projekata u već započetoj fazi gradnje. Također predlaže ugovore o građenju zaključiti nakon što su riješeni imovinsko pravni odnosi.

- Odabir dobavljača

Za nabavu rezervnih dijelova za zaštitnu odbojnu ogradu u propisanom roku su zaprimljene dvije ponude, od kojih je jedna iznosila 2.047.393,00 kn, a druga 3.965.990,00 kn. S obzirom da je razlika u navedenim ponudama iznosila 1.918.597,00 kn trebalo je od ponuditelja zatražiti pisano objašnjenje o sastavnim elementima ponude u skladu s odredbama članka 81. Zakona o javnoj nabavi kojima je određeno da, ako su u ponudama iskazane neuobičajeno niske cijene za robu, radove ili usluge, naručitelj može odbiti takve ponude nakon što je zatražio pisano objašnjenje o sastavnim elementima ponude koje smatra bitnima. Pisano objašnjenje nije zatraženo. Odluka o odabiru je donesena 114 dana nakon proteka roka za dostavu ponuda, što nije u skladu s odredbama dokumentacije za nadmetanje kojima je određeno da naručitelj donosi odluku o odabiru ili poništenju nadmetanja u roku 45 dana od dana isteka roka za dostavu ponuda. Okvirni sporazum za isporuku rezervnih dijelova za ogradu je zaključen u rujnu 2012. na četiri godine. Od izabranog ponuditelja nisu nabavljani rezervni dijelovi za ogradu jer nije bio u mogućnosti isporučiti originalne dijelove. Odredbama članka 11. okvirnog sporazuma je određeno da u slučajevima neurednog ispunjenja obveza (isporuka koja nije u skladu s naručenim i drugo), Društvo može zahtijevati i ugovornu kaznu u iznosu 10,0 % vrijednosti narudžbenice, te naknadu štete. Društvo je trebalo aktivirati instrumente osiguranja u slučaju neispunjenja obveza u skladu s ugovornim odredbama. Odluka o odabiru dobavljača za isporuku boje za asfalt, staklenih retroreflektivnih zrnaca i razređivača za asfaltne boje je donesena 59 dana nakon isteka roka za dostavu ponuda, što nije u skladu s dokumentacijom za nadmetanje prema kojoj naručitelj donosi odluku o odabiru ili poništenju nadmetanja u roku 45 dana od dana isteka roka za dostavu ponuda.

Državni ured za reviziju predlaže odabir izvođača radova, pružatelja usluga te dobavljača robe obavljati u skladu s odredbama Zakona o javnoj nabavi, drugih propisa koji uređuju područje javne nabave te u skladu s dokumentacijom za nadmetanje.

Također predlaže donijeti odluke o odabiru u rokovima određenim u dokumentaciji za nadmetanje te u skladu s odredbama Zakona o javnoj nabavi. Nadalje predlaže u slučajevima znatnijeg odstupanja cijena od ponuditelja pribaviti dodatna pojašnjenja o sastavnim elementima ponude u skladu s odredbama Zakona o javnoj nabavi.

- Ugovaranje rokova izvođenja radova

Za dodatne radove su provođeni postupci javne nabave te su zaključivani dodaci ugovoru. Produljenje rokova završetka radova je određeno dodacima ugovorima. U pojedinim slučajevima nabave izvoditelji radova nisu uvedeni u posao u predviđenim rokovima zbog neriješenih imovinsko pravnih odnosa, zbog kašnjenja u radovima izvoditelja koji su obavljali prethodne faze radova, a u pojedinim slučajevima zbog nerealno utvrđenih rokova dovršetka radova. Spomenuto je imalo za posljedicu nemogućnost obavljanja radova u ugovorenim rokovima zbog čega je zaključivano više dodataka ugovoru po jednom predmetu nabave. Rokovi obavljanja radova, odnosno pružanja usluga u većem broju slučajeva nisu realno utvrđeni te su zaključivani dodaci ugovorima kojima su produljivani rokovi. U pojedinim slučajevima u razdoblju predviđenom za podnošenje ponuda su zainteresirani ponuditelji ukazivali na nerealno utvrđene rokove nakon čega su izmjenom dokumentacije za nadmetanje produljeni rokovi dovršetka radova. Protekom vremena koje je bilo potrebno za pojašnjenja dokumentacije za nadmetanje te samom izmjenom dokumentacije produljivani su postupci nabave. Prema izvješću unutarnje revizije iz listopada 2013., dodatni radovi su posljedica izmjena tijekom građenja od strane Društva ili grešaka projektanta. Uzrok izmjena je izrada dokumentacije za nadmetanje bez glavnog projekta i građevinske dozvole ili neriješeni imovinsko pravni odnosi. Samo manji dio dodatnih radova uvjetovan je nepredviđenim okolnostima. Također je navedeno da se dodatni radovi počinju izvoditi prije pribavljene suglasnosti ili se o njima ne vodi evidencija kroz građevinski dnevnik.

U pozivu za nadmetanje za rekonstrukciju lokalne ceste i križanja spojne ceste Zagvozd-Baška voda s tunelom Sveti Ilija kao dokaz tehničke i stručne sposobnosti je tražena izgradnja najmanje 5 km autoceste. Dopisom Samostalnog odjela za nabavu iz siječnja 2012. upozoren je Sektor građenja da se traženim uvjetom ograničava tržišno natjecanje i diskriminiraju potencijalni ponuditelji, jer je uvidom u projektnu dokumentaciju utvrđeno da ukupna duljina planirane gradnje lokalne ceste iznosi 2,5 km. Tijekom siječnja 2012. Društvu su upućeni upiti u vezi pojašnjenja dokumentacije za nadmetanje. Između ostalog Društvo je upozoreno da rok 45 dana za donošenje odluke o odabiru ili poništenju nadmetanja naveden u dokumentaciji za nadmetanje nije u skladu s odredbama Zakona o javnoj nabavi. Također je navedeno da je između roka za dostavu ponuda i roka dovršetka radova četiri mjeseca, što je upitan rok za provođenje postupka javne nabave i dovršetka radova. U veljači 2012. je ponuditeljima dostavljena izmjena dokumentacije za nadmetanje, kojom je promijenjen datum završetka radova. Rekonstrukcija lokalne ceste i križanja, dionica spojna ceste Zagvozd-Baška voda s tunelom Sveti Ilija-Biokovo u vrijednosti 35.710.449,00 kn s uključenim porezom na dodanu vrijednost, te rokom dovršetka usluge 105 kalendarskih dana je ugovorena u srpnju 2012. Drugim dodatkom ugovoru iz veljače 2013. je produljen rok završetka radova do konca travnja 2013. zbog neriješenih imovinsko pravnih poslova. Prema pisanom obrazloženju građevina je puštena u promet početkom srpnja 2013.

Iz navedenoga je vidljivo da rokovi dovršetka radova nisu realno utvrđeni te da je proveden postupak nabave i zaključen ugovor o izvođenju radova prije nego su riješeni imovinsko pravni odnosi, što je imalo za posljedicu zaključivanje dodataka ugovoru i produljenje rokova dovršetka radova.

Usluge stručnog nadzora nad rekonstrukcijom lokalne ceste i križanje spojne ceste Zagvozd-Baška voda s tunelom Sveti Ilija u vrijednosti 1.058.168,00 kn s uključenim porezom na dodanu vrijednost su ugovorene u svibnju 2012. Predviđeno je pružanje usluga stručnog nadzora do 15. lipnja 2012. Prvim dodatkom ugovoru iz studenoga 2012. produljen je rok završetka do 4. prosinca 2012. zbog kasnijeg uvođenja u posao izvoditelja radova nad kojima se obavlja nadzor. Spomenuti dodatak ugovoru zaključen je pet mjeseci nakon što je bio predviđen rok završetka pružanja usluga stručnog nadzora. Drugim dodatkom ugovoru iz travnja 2013. produljen je rok završetka radova do 30. lipnja 2013. zbog produženja roka završetka radova nad kojima se obavlja nadzor. S obzirom da je osnovnim ugovorom bilo predviđeno obavljanje stručnog nadzora do 15. lipnja 2012., a da je pružatelj usluge uveden u posao u kolovozu 2012., proizlazi kako je rok pružanja usluge neprimjereno utvrđen, što se potvrđuje zaključenim dodacima ugovoru.

Izrada izvedbenih projekata za napajanje, instalacije i opremu spojne ceste Zagvozd-Baška voda s tunelom Sveti Ilija-Biokovo u vrijednosti 2.242.500,00 kn s uključenim porezom na dodanu vrijednost ugovorena je u ožujku 2012. Predviđena je izrada spomenutih projekata u roku 45 dana. Dodacima ugovoru (tri dodatka) produljivani su rokovi završetka izrade izvedbenih projekata do konca ožujka 2013. zbog međusobnog usklađenja izvedbenih projekata te dodatnih zahtjeva s gradilišta.

S obzirom da je ugovor za izradu izvedbenih projekata zaključen u ožujku 2012. s rokom dovršetka usluge u roku 45 dana, a da su dodacima ugovoru rokovi produljivani do ožujka 2013., bilo je potrebno preispitati stvarne razloge kašnjenja od godinu dana.

Izrada projektne dokumentacije i provedba upravnog postupka za spojnu cestu čvor Ploče-Karamatići i dodatna projektiranja u vrijednosti 21.325.600,00 kn s uključenim porezom na dodanu vrijednost je ugovorena 13. srpnja 2009. Određen je rok dovršetka usluge do 13. lipnja 2010. Prema prvom dodatku ugovoru iz srpnja 2010., produljen je rok završetka izrade projektne dokumentacije do konca lipnja 2011.

Drugim dodatkom ugovoru iz svibnja 2011., na temelju pregovaračkog postupka bez prethodne objave, ugovorene su dodatne usluge u vrijednosti 2.203.545,00 kn s uključenim porezom na dodanu vrijednost zbog promjene dominantnog smjera čime je smjer prema luci Ploče postao dominantan. Trećim dodatkom ugovoru zaključenom u listopadu 2011. produžen je rok završetka izrade projektne dokumentacije do konca prosinca 2012. Četvrtim dodatkom ugovoru iz listopada 2011., nakon provedenog pregovaračkog postupka javne nabave bez prethodne objave su ugovorene dodatne usluge izrade projektne dokumentacije u iznosu 2.420.000,00 kn, odnosno 2.976.600,00 kn s uključenim porezom na dodatnu vrijednost i rokom izvršenja usluge 18 mjeseci. Petim dodatkom ugovoru iz svibnja 2013. utvrđen je rok dovršetka do listopada 2013. Dodatak ugovoru je zaključen mjesec dana nakon što je istekao rok dovršetka izrade projektne dokumentacije u travnju 2013. Pružatelj usluge je zatražio 10. listopada 2013. produženje ugovorenog roka do konca 2014., potrebnog za pribavljanje lokacijske dozvole jer je u tijeku donošenje prostornog plana Dubrovačko neretvanske županije. S obzirom da je ugovorom za izradu izvedbenih projekata zaključenom u srpnju 2009. bio utvrđen rok dovršetka usluge do lipnja 2010., a da su dodacima ugovoru rokovi produljivani do listopada 2013. bilo je potrebno preispitati razloge izrade projektne dokumentacije u trajanju četiri godine.

Izrada projektne dokumentacije i provedba upravnog postupka, izrada natječajne dokumentacije i provođenje projektantskog nadzora, provedba geodetskih radova te geotehničkih istražnih radova za autocestu A1, sektor Ploče-Dubrovnik u vrijednosti 11.918.700,00 kn s uključenim porezom na dodanu vrijednost ugovorena je u studenome 2010.

Predviđena je izrada projektne dokumentacije do konca 2011. Prvim dodatkom ugovoru iz lipnja 2013., nakon provedenog pregovaračkog postupka javne nabave bez prethodne objave, ugovorene su dodatne usluge u vrijednosti 2.524.772,00 kn s uključenim porezom na dodanu vrijednost. Rok za završetak je predviđen do svibnja 2013. Drugim dodatkom ugovoru iz svibnja 2011. produljen je rok završetka do listopada 2013. zbog usklađenja s planom građenja. Okončana situacija je ispostavljena u siječnju 2014. S obzirom da je ugovorom za izradu izvedbenih projekata zaključenom u studenome 2010. bio utvrđen rok dovršetka usluge do konca 2011., a da su dodacima ugovoru rokovi produljivani do listopada 2013. bilo je potrebno preispitati razloge izrade projektne dokumentacije u trajanju tri godine.

Pozivom za nadmetanje za izvođenje dodatnih građevinskih radova, instalaterskih i radova visokogradnje na autocesti Zagreb-Split-Dubrovnik iz ožujka 2013. je utvrđen rok za dostavu ponuda 15. travnja 2013., a predviđeni rok za obavljanje radova je 15. lipnja 2013. Tijekom ožujka 2013. zatražena su dodatna pojašnjenja dokumentacije za nadmetanje, koja se između ostalog odnose i na nerealno utvrđen rok za izvođenje radova s obzirom da je rok za dostavu ponuda 15. Travnja 2013., a za završetak radova 15. lipnja 2013. Izmjenom dokumentacije iz ožujka 2013. promijenjen je rok završetka radova i utvrđen je rok 60 dana od dana uvođenja u posao.

Zbog nerealno utvrđenog roka dovršetka radova, zatražena su dodatna pojašnjenja dokumentacije za nadmetanje koja je u konačnici izmijenjena, odnosno izmijenjen je rok dovršetka radova, što je imalo za posljedicu produljenje provedbe postupka javne nabave.

Sanacija asfaltnog zastora kolnika na autocesti Bregana-Zagreb-Lipovac ukupne vrijednosti 12.491.777,00 kn je ugovorena u ožujku 2012. Utvrđen je rok dovršetka radova u roku 12 mjeseci. Dodatkom ugovoru iz srpnja 2013. su ugovoreni dodatni radovi u vrijednosti 335.750,31 kn bez uračunanog poreza na dodanu vrijednost.

Prema zapisniku o okončanom obračunu i preuzimanju radova iz srpnja 2013., ugovoreni radovi su započeli 25. travnja 2012., a završili su 11. listopada 2012. Iz navedenog proizlazi da je dodatak ugovoru, kojim su ugovoreni dodatni radovi, zaključen devet mjeseci nakon što su radovi završeni.

Ugovor za izgradnju spojne ceste čvor Ravča-Drvenik u iznosu 5.967.524,00 kn bez poreza na dodanu vrijednost je zaključen u lipnju 2011. Utvrđen je rok izvođenja radova do 15. lipnja 2011. Prvim dodatkom ugovora iz kolovoza 2011. je produljen rok izvođenja radova do 15. prosinca 2011. Drugim dodatkom ugovora iz travnja 2012. je produljen rok do konca travnja 2012. a kao razlog produljenja se navode nepovoljni klimatski uvjeti za vrijeme izvođenja radova. Radovi su u vrijeme obavljanja revizije kasnili 20 mjeseci u odnosu na rok utvrđen drugim dodatkom ugovoru. Društvo nije s izvoditeljem radova utvrdilo razloge zbog kojih radovi nisu izvedeni u ugovorenom roku te nije određen novi datum završetka radova. Društvo je bilo obvezno s izvoditeljem radova i nadzornim tijelima utvrditi razloge zbog kojih radovi nisu izvedeni u ugovorenom roku, te ako je za kašnjenje kriv izvoditelj, obračunati ugovorene kazne.

Državni ured za reviziju predlaže utvrđivati realne rokove izvođenja radova te pravodobno zaključivati dodatke ugovoru.

- Ugovaranje cijena

Kod sanacije nadvožnjaka u čvoru Lučko za krakove 8 i 9, te sanacije usjeka autoceste Zagreb-Split-Dubrovnik istovrsni radovi su ugovoreni po različitim cijenama.

Tako je usporedbom ugovorenih cijena utvrđeno da je za izradu geodetske snimke postojećeg stanja, izrade poprečnih profila i geodetskog nadzora uključujući i izradu elaborata za krak 8 ugovorena cijena 27,00 kn/m², a za krak 9 u iznosu 12,00 kn/m². S obzirom da su radovi na sanaciji nadvožnjaka u čvoru Lučko za oba kraka planirani i započeli u isto vrijeme, trebalo je provesti jedan otvoreni postupak javne nabave.

Kod sanacije usjeka autoceste Zagreb-Split-Dubrovnik za postavu mreža za zaštitu pokosa tipa A kod jednog usjeka je ugovorena cijena 39,00 kn/m², a kod drugog usjeka 37,50 kn/m². Kod zaštite pokosa tipa C ugovorena je cijena za bušene drenove duljine dva metra 310,00 kn po komadu, a kod drugogog usjeka 250,00 kn po komadu. S obzirom da su radovi na sanaciji tri usjeka na autocesti Zagreb-Split-Dubrovnik planirani i započeli u isto vrijeme i obavljao ih je isti izvoditelj radova, te su odluke o odabiru donesene isti dan, trebalo je provesti jedan otvoreni postupak javne nabave, pri čemu bi se omogućili radovi po ujednačenim cijenama za sve uključene stavke u troškovniku i dobila mogućnost odabira ekonomski povoljnije ponude.

Državni ured za reviziju predlaže stalno pratiti cijene stavaka troškovnika uobičajene kod pojedinih vrsta radova kako bi se utvrdila njihova opravdanost, te u slučajevima znatnijeg odstupanja cijena, od ponuditelja zatražiti dodatna objašnjenja o sastavnim elementima ponude. Također predlaže objediniti postupke javne nabave za istovrsne radove.

- Uvođenje izvoditelja radova u posao

Zbog kasnijeg uvođenja izvoditelja radova u posao zaključivani su dodaci ugovoru kojima su produljivani rokovi dovršetka za sanaciju mosta Voćarica, te sanaciju nadvožnjaka u čvoru Lučko.

Sanacija mosta Voćarica u vrijednosti 3.893.562,00 kn s uključenim porezom na dodanu vrijednost je ugovorena u studenome 2011. Dodatkom ugovoru iz listopada 2013. ugovoreni su dodatni radovi u vrijednosti 118.334,00 kn, na temelju prethodno provedenog pregovaračkog postupka javne nabave. Rok izvođenja radova je utvrđen 30 dana od zaključenja ugovora. Prema Zapisniku o okončanom obračunu i primopredaji izvedenih radova iz listopada 2013., početak radova je bio 12. travnja 2012., a završetak 9. studenoga 2012. Od zaključenja ugovora do uvođenja izvoditelja radova u posao je prošlo pet mjeseci.

Ugovor za sanaciju nadvožnjaka u čvoru Lučko (krak 9) s rokom izvođenja radova 365 radnih dana je zaključen u studenome 2011. Određen je datum početka radova do 22. prosinca 2011. Prema usmenom obrazloženju odgovorne osobe, radovi su započeli sredinom ožujka 2012. zbog zimskog perioda, odnosno tri mjeseca nakon ugovorenog početka. Ugovor za sanaciju nadvožnjaka u čvoru Lučko (krak 8) s rokom izvođenja radova u roku 180 radnih dana je zaključen 21. studenoga 2011. Određen je datum početka radova do 2. siječnja 2012. Prema usmenom obrazloženju odgovorne osobe, radovi su započeli sredinom ožujka 2012. zbog zimskog perioda, odnosno dva i pol mjeseca nakon ugovorenog početka. Društvo je trebalo kod ugovaranja početka i završetka radova uzeti u obzir okolnosti koje je moguće planirati, a utječu na kontinuitet obavljanja građevinskih radova, kao što su nepovoljne vremenske prilike, vrijeme turističke sezone i druge poznate okolnosti.

Državni ured za reviziju predlaže pravodobno uvoditi u posao izvoditelje radova. Također predlaže kod utvrđivanja rokova uzeti u obzir činjenice koje se mogu unaprijed planirati.

- Nabava roba, radova i usluga na temelju pregovaračkih postupaka javne nabave

Za zamjenu, nadogradnju, instalaciju, ispitivanje i puštanje u rad opreme sustava za naplatu cestarine, nabavu interoperabilnih uređaja, usluge dopuštenog prekoračenja po računu, servisiranja i popravaka vozila, održavanja integralnog informacijskog sustava, pružatelji usluga su izabrani nakon provedenog pregovaračkog postupka javne nabave bez prethodne objave prema odredbama članka 15. Zakona o javnoj nabavi (Narodne novine 110/07 i 125/08) i članaka 27. i 28. Zakona o javnoj nabavi (Narodne novine 90/11, 83,13 i 143/13), kojima je određeno da se navedeni postupak primjenjuje kada zbog tehničkih ili umjetničkih razloga ili razloga povezanih sa zaštitom isključivih prava ugovor može izvršiti samo određeni gospodarski subjekt. Ugovor za zamjenu, nadogradnju, instalaciju, ispitivanje i puštanje u rad opreme sustava za naplatu cestarine na svim dionicama Društva je zaključen u ožujku 2012. u kunsjoj protuvrijednosti 349.072,84 EUR, odnosno 2.608.159,16 kn bez poreza na dodanu vrijednost. Za pojedinu opremu je predviđeno da će se nabaviti navedena ili jednakovrijedna oprema. Instalaciju sustava za naplatu cestarine na naplatnim postajama Vrgorac, Zagreb istok, tunel sv. Ilija, te Karamatići je obavljao isti dobavljač. Dio opreme je nabavljan od drugih dobavljača, a odnosi se na nabavu uobičajenih poslovnih programa te nabavu vrijednosno najznačajnije opreme naplatne staze. Iz navedenoga proizlazi da dobavljač nije u cijelosti jedini gospodarski subjekt koji može izvršiti ugovor zbog tehničkih ili umjetničkih razloga ili razloga povezanih sa zaštitom isključivih prava.

Primjena pregovaračkog postupka javne nabave bez prethodne objave za ustupanje usluga održavanja sustava naplate cestarine te nabave rezervnih dijelova nije opravdana, jer prema objavi u Elektroničkom oglasniku javne nabave drugog društva za građenje i gospodarenje autocestom je iskazana nabava usluga održavanja sustava naplate cestarine te rezervnih dijelova otvorenim postupcima javne nabave. Kod ustupanja usluga zamjene, nadogradnje, instalacije, ispitivanja i puštanja u rad opreme sustava za naplatu cestarine je potrebno izraditi analizu tržišnih cijena, odnosno prikupiti ponude ponuditelja za koje je poznato da nude navedene usluge, a u cilju postizanja povoljnijih cijena te učinkovitijeg upravljanja sredstvima.

Usluge servisiranja i popravaka vozila su obavljene nakon provedenog pregovaračkog postupka javne nabave. Provođenjem otvorenog postupka javne nabave omogućilo bi se drugim ovlaštenim servisima koji su i obavljali usluge servisa da samostalno ponude obavljanje navedenih usluga, što bi omogućilo i postizanje nižih cijena.

Za usluge održavanja integralnog informacijskog sustava u svibnju 2013. je zaključen ugovor, za razdoblje od travnja 2013. do travnja 2014. u vrijednosti 2.098.000,00 kn bez poreza na dodanu vrijednost. Ugovor je zaključen s dobavljačem koji je tijekom 2002. i 2003. obavio isporuku, instalaciju i implementaciju integralnog informacijskog sustava. Odredbama ugovora iz 2002. i 2003. je bilo predviđeno da će izvršitelj dati na raspolaganje Društvu izvorni programski kod (sourcecode) svih modula u slučaju da se ne ugovori održavanje sustava s pružateljem usluge.

Ustupanje usluga održavanja informacijskog sustava na temelju pregovaračkog postupka javne nabave bez prethodne objave nije opravdano jer izvoditelj nije posjedovao autorska i imovinska prava, što kod ugovaranja usluga računalnih aplikacija nije opravdano jer se time ograničava tržišno natjecanje i postiže diskriminirajući učinak.

Za isporuku interoperabilnih uređaja proveden je pregovarački postupak javne nabave bez prethodne objave zbog razloga iznimne žurnosti. Odredbama članka 25. Zakona o javnoj nabavi je propisano da je javni naručitelj kod provođenja pregovaračkog postupka javne nabave bez prethodne objave obavezan u Elektroničkom oglasniku javne nabave objaviti obavijest o početku postupka javne nabave koja između ostalog sadrži podatke o gospodarskom subjektu ili gospodarskim subjektima s kojim se namjerava pregovarati, što nije učinjeno. Uprava Društva je u svibnju 2012., donijela odluku prema kojoj je u svrhu promocije elektroničke naplate cestarine odobrena akcijska prodaja interoperabilnih uređaja. Uređaji su nabavljeni na temelju zaključenog ugovora u kolovozu 2012. po 159,88 kn, a prodavani su u sklopu promotivnih paketa za 1,25 kn. Primjena pregovaračkog postupka javne nabave bez prethodne objave za nabavu interoperabilnih uređaja nije bila opravdana jer se nabava mogla predvidjeti, a tijekom 2011. i 2013. su uređaji nabavljani na temelju otvorenih postupaka javne nabave, pri čemu je ostvarena značajno niža cijena uređaja.

Društvo je trebalo preispitati ekonomsku opravdanost ustupanja uređaja po simboličnim cijenama korisnicima usluga, s obzirom na značajnu razliku između nabavne i prodajne cijene navedenih uređaja.

Poziv za dostavu ponuda u otvorenom postupku javne nabave za usluge dopuštenog prekoračenja po računu u okvirnom iznosu 100.000.000,00 kn je objavljen 11. travnja 2011. u elektroničkom oglasniku javne nabave. Odlukom o poništenju postupka javne nabave od 14. travnja 2011., utvrđen je rok mirovanja 15 dana. Objava o poništenju nadmetanja je objavljena u elektroničkom oglasniku javne nabave 15. travnja 2011. Odredbama članka 95. Zakona o javnoj nabavi je određeno da odluka o poništenju postupka javne nabave postaje konačna nakon isteka roka mirovanja od 12 dana od dana dostave odluke o poništenju ponuditeljima odnosno od dana objave odluke o poništenju. Određeno je da se prije isteka roka mirovanja ne smije pokrenuti novi postupak javne nabave za isti predmet nabave. Uprava Društva je odobrila 14. travnja 2011. pokretanje pregovaračkog postupka javne nabave bez prethodne objave (za slučaj iznimne žurnosti). Iz dokumentacije je vidljivo da je 15. travnja 2011. Društvo uputilo poziv za dostavljanje ponuda na adrese pet banaka. Upućivanjem poziva za dostavu ponuda u vrijeme roka mirovanja nije postupljeno u skladu s odredbama Zakona o javnoj nabavi i Odluke o poništenju postupka javne nabave. Ugovor o dopuštenom prekoračenju po poslovnom računu u iznosu 100.000.000,00 kn na rok od jedne godine s izabranim ponuditeljem je zaključen 20. svibnja 2011. Odredbama članka 16. Zakona o javnoj nabavi je propisano da se ugovor o javnim uslugama može zaključiti u pregovaračkom postupku javne nabave bez prethodne objave ako se zbog iznimne žurnosti, izazvane događajima koje javni naručitelj nije mogao predvidjeti, rok za nadmetanje s objavom poziva za nadmetanje ne može primijeniti. Razlog nastanka iznimne žurnosti ne smije ni u kojem slučaju biti uzrokovan postupanjem javnog naručitelja. U ovom slučaju, Društvo nije ispunjavalo uvjet iznimne žurnosti jer se navedeni postupak pokrenuo radi podmirjenja obveza za kamate i glavnice kredita u korištenju, za koje je Društvo imalo ranije saznanja kada dospijevaju i moglo je na njih utjecati.

Odredbama članka 25. Zakona o javnoj nabavi je propisano da je javni naručitelj kod provođenja pregovaračkog postupka javne nabave bez prethodne objave obavezan u Elektroničkom oglasniku javne nabave objaviti obavijest o početku postupka javne nabave koja između ostalog sadrži podatke o gospodarskom subjektu ili gospodarskim subjektima s kojim se namjerava pregovarati, što nije učinjeno. Društvo je trebalo pravodobno provesti postupak javne nabave usluga dopuštenog prekoračenja po poslovnom računu na temelju otvorenog postupka javne nabave.

Državni ured za reviziju predlaže pravodobno provesti otvorene postupke javne nabave. Predlaže zatražiti izvorni programski kod kako je i ugovoreno u vrijeme nabave programa te provesti otvoreni postupak javne nabave, s obzirom da se navedeni sustav odnosi na uobičajena poslovna područja obuhvaćenim uobičajenim aplikativnim modulima.

- Pravodobnost provedbe postupaka javne nabave

Za održavanje sustava naplate cestarine, održavanje i nadogradnju sustava za SMS nadoplatu i nadoplatu putem web portala za beskontaktnu naplatu cestarine te održavanje integralnog informacijskog sustava, nisu pravodobno provedeni postupci javne nabave te su s pružateljima usluga zaključivane izvansudske nagodbe za pružene usluge za razdoblje nakon isteka ugovora.

Tako je za održavanje sustava naplate cestarine u siječnju 2012. zaključen ugovor u kunsjoj protuvrijednosti 1.156.719,96 EUR, odnosno 8.651.611,00 kn bez poreza na dodanu vrijednost. Predviđeno je održavanje do konca 2012. Za usluge održavanja sustava naplate cestarine za razdoblje od siječnja do 15. travnja 2013. u kolovozu 2013. je ispostavljen račun u vrijednosti 2.974.039,00 kn s porezom na dodanu vrijednost. Spomenute usluge su obavljene bez prethodno provedenih postupaka javne nabave. Za obavljene usluge je zaključena u rujnu 2013. izvansudska nagodba prema kojoj je obavljeno plaćanje.

Usluge održavanja integralnog informacijskog sustava su ugovorene u kolovozu 2011. u iznosu 4.249.980,00 kn bez poreza na dodanu vrijednost, za razdoblje 12 mjeseci.

Za usluge održavanja integralnog informacijskog sustava u razdoblju od kolovoza 2012. do veljače 2013. je zaključena izvansudska nagodba kojom je utvrđena obveza plaćanja u iznosu 937.716,00 kn s porezom na dodanu vrijednost. Druga izvansudska nagodba u iznosu 321.956,00 kn s porezom na dodanu vrijednost za pružene usluge održavanja integralnog informacijskog sustava u razdoblju od 9. veljače do 14. travnja 2013. je zaključena u lipnju 2013. Usluge održavanja integralnog informacijskog sustava u razdoblju od kolovoza 2012. do sredine travnja 2013. su obavljene bez prethodno provedenih postupaka javne nabave.

Državni ured za reviziju predlaže pravodobno provoditi postupke javne nabave.

- Korištenje usluga vanjskih stručnjaka

Usluge vanjskih stručnjaka za izradu analize dokumentacije za nadmetanje za održavanje informatičke opreme i reviziju informacijskih sustava su zatražene nakon zaključenja ugovora i donošenja odluke o odabiru pružatelja usluge. Za usluge održavanja informatičke opreme je u rujnu 2011. zaključen ugovor u vrijednosti 3.021.401,00 kn bez poreza na dodanu vrijednost na rok jedne godine. Dodatkom ugovoru iz srpnja 2012. je produljen rok obavljanja usluga do konca prosinca 2012. Sudski vještak za informatiku i telekomunikacije je izradio u srpnju 2012. analizu dokumentacije za nadmetanje za usluge održavanja informatičke opreme.

Za reviziju informacijskih sustava i izradu projekta s prijedlozima sigurnosnih mjera u iznosu 1.672.000,00 kn je u veljači 2012. donesena odluka o odabiru pružatelja usluge. Tri mjeseca nakon donošenja odluke o odabiru, sudski vještak za informatiku i telekomunikacije je izradio analizu dokumentacije za nadmetanje za informatičke i telekomunikacijske usluge s prijedlozima za poboljšanje, s posebnim osvrtom na financijske pokazatelje. Ugovor za reviziju informacijskih sustava i izradu projekta s prijedlozima sigurnosnih mjera nije zaključen.

Društvo je analizu opravdanosti ustupanja usluga održavanja informatičke opreme i revizije informacijskih sustava trebalo obaviti prije početka postupka nabave. Također je trebalo preispitati cijene po kojima se ustupaju navedene informatičke usluge, s obzirom da se analiza sudskog vještaka najvećim dijelom odnosi na usporedbu cijena ustupljenih usluga u odnosu na tržišne.

Državni ured za reviziju predlaže provesti analizu opravdanosti ustupanja usluga vanjskim stručnjacima prije početka postupka javne nabave.

- Objava obavijesti o zaključenom ugovoru

U pojedinim slučajevima obavijesti o zaključenom ugovoru nisu objavljene u skladu s odredbama Zakona o javnoj nabavi kojima je propisana obveza objave obavijesti o zaključenim ugovorima u roku 48 dana od dana zaključenja ugovora. Tako je za usluge obveznog osiguranja od autoodgovornosti i autokaska ugovor zaključen 15. rujna 2011., a obavijest o zaključenom ugovoru objavljena u elektroničkom oglasniku javne nabave 11. svibnja 2012. Za probna i zaštitna arheološka istraživanja za lokalitete Vrtla, Popovača i preostali dio lokaliteta Čemešac je ugovor zaključen 9. lipnja 2011., a obavijest o zaključenom ugovoru je objavljena 14. prosinca 2012. Za nabavu gospodarskih vozila je ugovor zaključen 27. lipnja 2011., a obavijest o zaključenom ugovoru je objavljena 2. rujna 2011. Ugovor za isporuku radne i zaštitne odjeće i obuće je zaključen 8. rujna 2011., a obavijest o zaključenom ugovoru je objavljena 8. prosinca 2011.

Ugovor za održavanje sustava tehničke zaštite zaključen je 16. prosinca 2011., a obavijest o zaključenom ugovoru je objavljena 15. ožujka 2012. Za monitoring propusnosti autoceste za životinje ugovor je zaključen u prosincu 2012., a obavijest o zaključenom ugovoru nije objavljena.

Državni ured za reviziju predlaže obavijesti o zaključenju ugovora objaviti u elektroničkom oglasniku javne nabave u rokovima propisanim odredbama Zakona o javnoj nabavi.

- Monitoring propusnosti autoceste za životinje

Ugovor za monitoring propusnosti autoceste za životinje je zaključen u prosincu 2012. u iznosu 1.592.980,00 kn bez poreza na dodanu vrijednost. Za zaključenje spomenutog ugovora nije pribavljena suglasnost uprave Društva, što je trebalo učiniti u skladu s procedurama javne nabave. Od zahtjeva za nabavu do zaključenja ugovora je protekla jedna godina i 52 dana.

Prema zapisniku Samostalnog odjela unutarnje kontrole Društva iz rujna 2012., cijene iskazane u ponudi ponuditelja su značajno veće od tržišnih. U siječnju 2013. Društvo je obustavilo obavljanje usluga u iznosu 954.360,00 kn, što je 59,9 % ukupno ugovorenog iznosa. Za navedeno značajnije smanjenje obujma usluga s izvoditeljem radova nije zaključen dodatak ugovoru. Usluge su obavljene u iznosu 844.980,00 kn bez uključenog poreza na dodanu vrijednost, što čini 53,0 % ugovorenog iznosa.

Državni ured za reviziju predlaže zaključivanje dodataka ugovoru u slučajevima kada se mijenja obujam pružanja usluga radi zaštite interesa Društva i efikasnog raspolaganja sredstvima.

2.2. U vezi izrade dokumentacije za nadmetanje Društvo navodi da svi sudionici u postupcima javne nabave posvećuju iznimnu pozornost da cjelokupan postupak javne nabave bude nediskriminirajući te u skladu s potrebama i financijskim mogućnostima Društva, po najpovoljnijoj cijeni i u skladu sa Zakonom o javnoj nabavi. Navodi da su postupci nabave u pojedinim slučajevima, zbog traženih pojašnjenja dokumentacije za nadmetanje trajali nekoliko mjeseci. Tijekom pojedinih postupaka se mijenjao zakonski okvir koji uređuje predmetno područje zbog čega je bilo potrebno neuobičajeno dugo vrijeme za pojašnjenja dokumentacije za nadmetanje. Nadalje navodi da Samostalni odjel za nabavu kontinuirano prati zahtjeve za nabavu koji prethode postupcima javne nabave i upozorava ustrojstvene jedinice u slučajevima kada traženi uvjeti za dokazivanje sposobnosti ograničavaju tržišno natjecanje. Samostalni odjel za nabavu ukoliko uoči nepravilnosti u zahtjevu za nabavu vraća zahtjev na doradu ustrojstvenoj jedinici radi usklađenja s odredbama Zakona. Navodi da se preporuke Samostalnog odjela unutarnje revizije prihvaćaju i implementiraju u relevantne ključne procese Društva kao što je bio slučaj kod revizije procesa javne nabave Sektora za projektiranje iz kolovoza 2013., gdje je utvrđena djelomična nekonzistentnost u izradi tehničkih uvjeta dokumentacije za nadmetanje.

U vezi nabave soli za posipanje autocesta Društvo obrazlaže da su dva postupka nabave soli (NaCl i CaCl) za potrebe zime 2011./2012. započela u primjerenom roku u svibnju 2011. Objavljena dokumentacija za nadmetanje je sadržavala odredbu da ponuditelji u ponudi dostave i vodopravnu dozvolu. Kako se vodopravna dozvola izdaje za točno određeni proizvod, mora se dostaviti uz isporuku soli za koju je izdana te je zaključeno da ponuditelji ne mogu dostaviti vodopravne dozvole uz ponudu osim ako već nemaju određenu sol na svojim zalihama. U svrhu dobivanja više ponuda, a time i postizanja povoljnije cijene dokumentacija za nadmetanje je u srpnju 2011. izmijenjena na način da se izostavi zahtjev za dostavom vodopravne dozvole uz ponude. Na odluke o odabiru iz srpnja 2011. uložene su žalbe a Državna komisija za kontrolu postupaka javne nabave je oba postupka poništila u listopadu odnosno studenome 2011. Za potrebe osiguranja minimalno potrebnih zaliha posipala za ceste Društvo je provelo pregovarački postupak javne nabave uz obrazloženje iznimne žurnosti. Navodi da je iznimna žurnost bila opravdana jer zbog neopravdano dugotrajnog žalbenog postupka (tri mjeseca) Društvo nije moglo provesti novi otvoreni postupak javne nabave kojim bi se osigurale potrebne zalihe posipala za ceste do početka zime.

U vezi izrade projektne dokumentacije Društvo prihvaća nalaz i navodi da je u kolovozu 2013. donijelo Proceduru upravljanja projektima kojom su utvrđene faze projekta i izrada cjelokupne projektne dokumentacije potrebne za pribavljanje građevinske dozvole te rješavanje imovinsko pravnih odnosa. Navodi da se izvedbeni projekti za radove koje ugovara Društvo uobičajeno rade nakon ugovaranja radova, jer tehnologiju izvedbe određuje izvoditelj u skladu sa svojim tehnološkim procesima. Kad je bilo moguće, Društvo je u razdoblju od 2011. do 2013. izradilo izvedbene projekte prije pokretanja postupka javne nabave.

U vezi izgradnje poddionice Velika Gorica-Buševac Društvo obrazlaže da s obzirom da su radovi započeli na temelju idejnog projekta u prosincu 2007. i trajali do srpnja 2012. ulažu se maksimalni naponi da se propusti iz tog razdoblja isprave na napovoljniji način za Društvo.

U vezi nabave radova Rekonstrukcija i dogradnja čvora Ivanja Reka-rekonstrukcija instalacija, Društvo obrazlaže da je zaključenje prvog dodatka ugovoru bilo uvjetovano zaključenjem dodatka sporazumu o sufinanciranju.

Navodi da je u predmetnom razdoblju bilo smjenjivanje tadašnje i imenovanje nove uprave Društva, što je bio razlog zaključenja prvog dodatka ugovora u neprimjerenom roku. Nadalje navodi da za produljenje ugovorenog roka nije bilo krivnje izvoditelja radova.

U vezi odabira dobavljača Društvo prihvaća nalaz i navodi da odabire ponuditelje u skladu sa Zakonom o javnoj nabavi i drugim područjima koji uređuju područje javne nabave te u skladu s dokumentacijom za nadmetanje. Odluke o odabiru se u pravilu donose u roku određenom dokumentacijom za nadmetanje te će Društvo i nadalje nastojati odluke o odabiru donositi u rokovima propisanim Zakonom o javnoj nabavi.

U vezi nabave rezervnih dijelova za zaštitnu odbojnu ogradu u kojem nije zatraženo pisano objašnjenje u skladu s odredbama članka 91. Zakona o javnoj nabavi Društvo obrazlaže da s obzirom da su u otvorenom postupku javne nabave zaprimljene dvije ponude, nije bilo razloga posumnjati u mogućnost isporuke robe. Navodi se da je okvirni sporazum za isporuku rezervnih dijelova zaključen kao neobvezujući i za Društvo i za odabranog ponuditelja, a člankom 5. Sporazuma dopušteno je odabranom ponuditelju u roku 24 sata od zaprimanja pojedinačnog ugovora (narudžbenice) istu odbiti bez posljedica. Odabrani ponuditelj je u pravodobnom roku odbio primitak prve narudžbenice. Okvirni sporazum je predvidio naplatu ugovorne kazne zbog neurednog ispunjenja obveza, odnosno člankom 11. je određeno da se ugovorna kazna odnosi na neuredno ispunjenje obveza po izdanoj i prihvaćenoj pojedinačnoj narudžbenici, koja ima učinak pojedinačnog ugovora. Navodi se ako je ponuditelj pravodobno odbio prihvatiti dostavljenu mu narudžbenicu prema članku 5. Sporazuma nije nastala ugovorna obveza po toj narudžbenici te Društvo nije moglo naplatiti ugovornu kaznu zbog neurednog ispunjenja obveza po neprihvaćenoj narudžbenici. Nadalje navodi da je u prosincu 2012. pozvalo ponuditelja da u naknadnom roku prihvati izdanu narudžbenicu te ukazalo na naplatu jamstva za uredno ispunjenje ugovora ili osiguranje potraživanja Društva u slučaju naplate ugovorne kazne te potraživanja eventualno nastale štete. Kako pravodobnim odbijanjem primitka narudžbenice nije nastala ugovorna obveza, Društvo nije imalo pravo naplatiti jamstvo. Navodi da bi nastalu štetu trebalo dokazivati sudskim putem te je okvirni sporazum raskinut.

U vezi rokova izvođenja radova Društvo prihvaća nalaz i navodi da stručne službe Društva nastoje objektivno utvrditi rokove obavljanja radova ili pružanja usluga, ali se događa da zbog nastanka određenih okolnosti na koje Društvo u trenutku utvrđivanja rokova nije moglo utjecati dolazi do potrebe za produljenjem roka izvršenja ugovora. U pojedinim slučajevima produljen je rok dovršetka dodatkom ugovora, kao posljedica izvanrednih okolnosti koje su se pojavile tijekom provedbe ugovora a nije posljedica nerealno utvrđenog roka. Navodi se da većina radova koje Društvo nabavlja su radovi izgradnje linijskih složenih građevina na čije izvođenje utječu mnogi faktori kao što su neuobičajeno loši vremenski uvjeti za vrijeme kojih nije moguće izvoditi radove, više ugovora s različitim izvoditeljima od kojih ako jedan kasni u izvršenju utječe na druge, trenutne financijske poteškoće izvoditelja, imovinsko pravni odnosi nisu bili na vrijeme riješeni, dodatni radovi koji se nisu mogli unaprijed predvidjeti, nedostaci u projektnoj dokumentaciji.

U vezi nabave projektne dokumentacije Društvo obrazlaže da su rokovi produljivani iz razloga što je provedba upravnog postupka (pribavljanje raznih dozvola) odgađana zbog usklađenja s Programom građenja kako bi se spriječilo da valjanost dozvole istekne prije odobrenja Vlade Republike Hrvatske za građenje pojedine autoceste, čime bi troškovi Društva bili uvećani. Nadalje navodi da će i dalje nastojati realno planirati rokove za izvođenje radova te brinuti da se pravodobno zaključuju dodaci ugovoru.

U vezi ugovaranja cijena Društvo prihvaća nalaz i navodi da objedinjavanje dva postupka javne nabave u jedan za krak 8 i krak 9 bi imalo za posljedicu pooštavanje uvjeta sposobnosti s obzirom da bi potencijalni ponuditelji bili u obvezi dostaviti dokaze da su obavili radove po obujmu i vrijednosti najmanje jednake za oba kraka, čime bi se umanjila mogućnost prijave većeg broja ponuditelja i postizanje povoljnije cijene. Također istu posljedicu bi imalo objedinjavanje tri postupka javne nabave za sanaciju tri usjeka na autocesti Zagreb-Split-Dubrovnik. Nadalje se navodi da kako se radi o tri zasebna otvorena postupka javne nabave u kojima je odabrana valjana ponuda s najnižom cijenom u svakom od tih postupaka je sudjelovalo više ponuditelja a odabir istog ponuditelja za sva tri postupka je rezultat analize i ocjene ponuda. Navodi se kako Društvo nije moglo utjecati na ponuditelje da u sva tri postupka ponude jednake cijene za iste radove.

U vezi uvođenja izvoditelja radova u posao Društvo prihvaća nalaz i navodi da su zbog kasnijeg uvođenja izvoditelja radova u posao zaključivani dodaci ugovoru za dovršetak sanacije mosta Voćarica i sanacije nadvožnjaka u čvoru Lučko jer je sama provedba postupka javne nabave ovisna o zimskim uvjetima, odnosno radovi se ne mogu uvijek izvoditi zimi kao i u razdoblju od 15. lipnja do 15. rujna. Zbog navedenih ograničenja postupci javne nabave za radove sanacije započinju u rokovima prema poznatim ograničenjima, ponekad se zbog dugotrajnog žalbenog postupka na koji Društvo ne može utjecati postupak odulji te nije moguće u planiranom roku izvoditelja uvesti u posao.

U vezi nabave zamjene, nadogradnje, instalacije, ispitivanja i puštanja u rad opreme sustava naplate cestarine Društvo obrazlaže da je činjenica da se neki pojedinačni dijelovi sustava za naplatu cestarine mogu nabaviti na otvorenom tržištu i da ih kao takve mogu isporučiti i ugraditi razni dobavljači. Navodi se da tako dobavljeni i ugrađeni dijelovi imaju za posljedicu ugrožavanje rada cijelog sustava, a za Društvo je najviši prioritet da ima jamstvo pravilnog i kontinuiranog rada cijelog sustava naplate cestarine, što jedino može jamčiti serviser ovlašten od strane proizvođača sustava kakav je projektiran i instaliran za potrebe Društva. Navodi se da ne postoje drugi gospodarski subjekti koji mogu ponuditi uslugu vezanu za rad cjelokupnog sustava naplate cestarine instaliranog u Društvu, a da pri tome mogu jamčiti pravilan i kontinuiran rad cjelokupnog sustava.

U vezi ustupanja usluga održavanja integralnog informacijskog sustava Društvo navodi da je integralni informacijski sustav Društva osmišljen i proizveden isključivo za potrebe Društva i ne postoji gospodarski subjekt koji ima znanja za njegovo održavanje i nadogradnju, osim samog proizvođača-autora sustava, bez obzira što Društvo ima na raspolaganju izvorni programski kod sustava kakav je postojao do 2010. Nakon 2010. Društvo je zaključilo pet ugovora za održavanje i nadogradnju integralnog informacijskog sustava u kojima nije navedena obveza izvršitelja ažurirati i isporučiti naručitelju programski kod izmijenjenih aplikativnih modula te strukturu i financijski opis svih izmjena tablica i polja u programskom proizvodu kao i opis izmjena relacijskih modela samog programskog proizvoda. Navodi se da nadogradnje integralnog informacijskog sustava u spomenute dvije godine nisu obuhvaćene kodom isporučenim u 2010. Nadalje se navodi da u trenutku objave postupka nabave za održavanje integralnog informacijskog sustava u 2013. Društvo nije raspolagalo programskim kodom, iz čega proizlazi da niti jedan ponuditelj osim zajednice ponuditelja-autora sustava ne bi mogao održavati spomenuti sustav. Navodi da u slučaju da je Društvo raspolagalo programskim kodom koji pokriva sve ugrađene module, ugovaranje usluga održavanja sustava s nekim drugim gospodarskim subjektom koji se bavi računalnim aplikacijama a koji ne poznaje ovu aplikaciju bi ugrozilo poslovanje uz iznimno visok rizik zastoja u poslovanju.

U vezi nabave interoperabilnih uređaja Društvo navodi da su uređaji tijekom akcijske prodaje prodavani za promotivnu cijenu znatno nižu u odnosu na nabavnu cijenu, rezultat čega je povećanje broja korisnika elektroničke naplate cestarine. Navodi da direktiva 2004/52/EC predviđa da zemlje članice Europske unije koje imaju elektroničke sustave naplate cestarine poduzimaju potrebne mjere kako bi povećale korištenje elektroničkih sustava naplate cestarina. U vrijeme usvajanja spomenute direktive namjera je bilo do siječnja 2007. osigurati da se 50,0 % prometnog toka na naplatnoj postaji odvija putem elektroničkih sustava naplate, što nije postignuto. Nadalje se navodi da je odredbama članka 10.a Zakona o cestama određeno da će Vlada Republike Hrvatske utvrditi mjere za povećanje korištenja elektroničkih sustava za naplatu cestarine, koje uključuju i stimulativne modele plaćanje cestarine, kako bi elektronička naplata cestarine dostigla 50,0 % ukupne naplate cestarine. U razdoblju od lipnja do rujna 2012. kada se provodila akcija prodaje interoperabilnih uređaja za 25,0 % je povećan broj korištenja spomenutih uređaja u odnosu na svibanj 2012.

U vezi nabave usluga dopuštenog prekoračenja po računu Društvo obrazlaže da je otvoreni postupak javne nabave za usluge dopuštenog prekoračenja objavljen u travnju 2011. da sama provedba zahtjeva određeno vrijeme te da su u međuvremenu Društvu na naplatu pristigli neplanirani troškovi za čije je financiranje bilo neophodno žurno osigurati potrebna sredstva te je otvoreni postupak javne nabave poništen. Navodi se da je iz razloga iznimne žurnosti koju nije bilo moguće predvidjeti predmetna usluga nabavljena pregovaračkim postupkom javne nabave bez prethodne objave.

U vezi usluga servisiranja i popravaka vozila nabavljenih nakon provedenog pregovaračkog postupka javne nabave bez prethodne objave Društvo obrazlaže da su vozila Društva raspoređena na cijelom području Republike Hrvatske, a samo je ponuditelj s kojim je zaključen ugovor kao generalni zastupnik grupacije mogao omogućiti korištenje svih ovlaštenih servisa u Republici Hrvatskoj.

U vezi pravodobnosti provedbe postupaka nabave Društvo prihvaća nalaz i navodi da Društvo u pravilu pravodobno pokreće i završava potrebne postupke javne nabave. Navodi da je koncem 2012. došlo do promjene uprave Društva te nije bilo moguće započeti i provesti novi postupak nabave za održavanje sustava naplate cestarine i integralnog informacijskog sustava te su stoga predmetni sustavi bili održavani zbog svoje neizmjerne važnosti nekoliko mjeseci bez provedenog postupka javne nabave.

U vezi korištenja usluga vanjskih stručnjaka Društvo prihvaća nalaz i navodi da je tijekom 2012. Društvo promijenilo tri uprave. Ono što je prethodna uprava Društva smatrala opravdanom nabavom sljedeća uprava je nabavom usluga sudskog vještaka htjela provjeriti opravdanost nabave.

U vezi objave obavijesti o zaključenom ugovoru Društvo prihvaća nalaz i navodi da Društvo u pravilu objavljuje obavijesti o zaključenju ugovora u Elektroničkom oglasniku javne nabave u rokovima propisanim Zakonom o javnoj nabavi. U pojedinim postupcima javne nabave predmetne obavijesti su objavljene nakon Zakonom propisanog roka, a radi se o nenamjernom propustu.

U vezi monitoringa propusnosti autoceste za životinje Društvo prihvaća nalaz i navodi da je Društvo u jednom trenutku provedbe ugovora obustavilo obavljanje usluga u iznosu 954.360,00 kn, što čini 59,9 % ugovorenog iznosa. Navodi se da je vrijednost stvarno izvršenje i obračunate usluge iznosila 53,0 % ugovorenog iznosa.

3. Praćenje izvršenja i provedbe ugovora

- 3.1. Prema procedurama nabave svaka organizacijska jedinica imenuje osobu zaduženu za praćenje izvršenja ugovora na način da se imenuje u samom ugovoru ili posebnim rješenjem nakon zaključenja ugovora. Izvršenje ugovora obuhvaća praćenje dinamike i realizacije ugovora, što uključuje kontrolu stvarno isporučenog odnosno izvršenog u odnosu na ugovoreno kao i realiziranog u odnosu na plaćeno. Osoba zadužena za praćenje ugovora je dužna izvještavati na obrascu za praćenje ugovora neposredno nadređenog rukovoditelja o stupnju i dinamici realizacije ugovora kao i o svakom odstupanju.

Direktor sektora ili voditelj organizacijske jedinice na temelju obrasca za praćenje ugovora svoje organizacijske jedinice sastavlja objedinjeni skraćeni izvještaj za upravu Društva do 15. srpnja za razdoblje siječanj-lipanj tekuće godine te do 15. siječnja tekuće godine za prethodnu godinu.

Na temelju evidencije nabave, Odjel za nabavu izrađuje statističko izvješće o razlozima odstupanja u realizaciji plana nabave u odnosu na planiranu dinamiku koje se dostavlja polugodišnje organizacijskim jedinicama i upravi Društva, statističko izvješće o stavkama plana nabave koje se planiraju, a ne ugovaraju se dostavlja upravi Društva i organizacijskim jedinicama jednom godišnje, izvješće o poništenim postupcima javne nabave od strane Društva i razlozima poništenja, izvješće o žalbenim postupcima, statističko izvješće o razlozima zaključenja dodataka ugovorima. Statistička izvješća predviđena procedurama te izvještaj praćenja ugovora za 2013. nisu sastavljeni.

Društvo je za ispunjenje ugovornih obveza ugovaralo jamstva za dobro izvršenje ugovora, jamstva za otklanjanje uočenih nedostataka, ugovornu kaznu u slučaju kašnjenja te naknadu štete u slučaju raskida ugovora. U pojedinim slučajevima, zapisnikom o primopredaji radova je utvrđena krivnja izvoditelja radova te je predviđena naplata ugovorne kazne.

Za kašnjenje u radovima rekonstrukcije i dogradnje čvora Ivanja Reka, te isporuku tonera i tinti nije naplaćena ugovorna kazna i naknada štete što je trebalo učiniti prema odredbama zaključenih ugovora. Također su utvrđene nepravilnosti kod nadogradnje postojećeg sustava za nadzor i prijavu kvara IT opreme te usluga obveznog osiguranja od autoodgovornosti i autokaska.

Rekonstrukcija i dogradnja čvora Ivanja Reka - poddionica Ivanja Reka-Rugvica u vrijednosti 148.499.311,00 kn s uključenim porezom na dodanu vrijednost je ugovorena u srpnju 2012. Utvrđen je rok dovršetka prve i druge etape radova do 15. srpnja 2013., a drugih radova do 15. prosinca 2013. Prema prvom dodatku ugovoru iz veljače 2013. je produljen rok završetka kraka 7 i rotora do 31. ožujka 2013., prve i druge etape rekonstrukcije i dogradnje čvora do 31. kolovoza 2013., a treće etape do 15. studenoga 2013. Prema obrazloženju odgovorne osobe za izvršenje ugovora iz ožujka 2014., rok za dovršetak radova je istekao 15. studenoga 2013., a kašnjenje u radovima je isključivo krivnja izvoditelja radova. Izvoditelj radova se obvezao dovršiti radove do 30. travnja 2014. Odredbama ugovora je predviđena ugovorna kazna zbog kašnjenja pet promila od prihvaćenog ugovorenog iznosa po danu kašnjenja tako da najviši iznos ugovorne kazne zbog kašnjenja može biti 5,0 % ugovorenog iznosa. U vrijeme obavljanja revizije ugovorna kazna za kašnjenje nije naplaćena.

Ugovor za isporuku tonera i tinti je zaključen u rujnu 2012. u vrijednosti 1.343.596,00 kn bez poreza na dodanu vrijednost. Ugovor je raskinut u veljači 2013. jer dobavljač nije ispunjavao ugovorne obveze. Odredbama ugovora je bilo predviđeno jamstvo za uredno ispunjenje ugovora te osiguranje potraživanja naručitelja u slučaju raskida ugovora (u obliku garancije banke) u iznosu 10,0 % ugovorene cijene.

Također je bilo određeno da naručitelj ima pravo na naknadu štete u slučaju raskida ugovora. Naplata jamstva i naknade štete nije obavljena, osim naplate ugovorne kazne, koja je obračunana u iznosu 67.180,00 kn. Nakon raskida ugovora toneri i tinte su nabavljani od više dobavljača putem narudžbenica, pri čemu su za jednaku vrstu tonera i tinte obračunavane različite cijene. Zahtjev za odobrenje pokretanja postupaka javne nabave za nabavu tonera i tinti na temelju otvorenog postupka javne nabave je podnesen u ožujku 2013., a odluka o imenovanju ovlaštenih predstavnika u postupku javne nabave je donesena u lipnju 2013., odnosno nakon tri mjeseca. Poziv za nadmetanje je objavljen u lipnju 2013. Prema Zapisniku o pregledu i ocjeni ponuda jedna je ponuda odbačena. Ponuditelj čija je ponuda ocijenjena kao neprihvatljiva, uložio je žalbu Državnoj komisiji za kontrolu postupaka javne nabave, koja je rješenjem iz listopada 2013. poništila odluku o odabiru. Zapisnikom o ponovnom pregledu i ocjeni ponuda je kao najpovoljnija ponuda odabrana ponuda ponuditelja koji je uputio žalbu. Od zahtjeva za nabavu tonera i tinti (sredina ožujka 2013.) do zaključenja ugovora s ponuditeljem (sredina studenoga 2013.) je proteklo osam mjeseci, što je imalo za posljedicu nabavu tonera i tinti od više dobavljača po različitim cijenama. S obzirom da je ugovor raskinut Društvo je trebalo obračunati i naplatiti jamstvo i naknadu štete.

Usluge obveznog osiguranja od autoodgovornosti i autokaska u iznosu 6.728.106,00 kn su ugovorene u rujnu 2011. Odlukom uprave iz ožujka 2007. je određeno da se kasko osiguranje ugovara za službena osobna vozila do vrijednosti 150.000,00 kn na dvije godine, a za vozila vrijednosti od 150.000,00 kn na tri godine. Iz pregleda troškovnika-osiguranje vozila puni auto kasko, koji je sastavni dio zaključenog ugovora, je vidljivo da su kasko osigurana vozila starija od dvije, odnosno tri godine te nisu imala pravo na kasko osiguranje prema spomenutoj odluci.

Obveza vođenja registra ugovora o javnoj nabavi i okvirnih sporazuma, ažuriranja podataka najmanje svakih šest mjeseci te objave registra na mrežnim stranicama je određena odredbama članka 21. Zakona o javnoj nabavi. Društvo nije ažuriralo registar svakih šest mjeseci te nije pravodobno unosilo podatke o izvršenju ugovora i konačnom iznosu plaćenom na temelju ugovora.

Državni ured za reviziju predlaže pratiti provedbu ugovora te sastavljati izvještaje u skladu s donesenim procedurama. U slučaju neispunjenja ugovornih obveza od strane izvoditelja radova, pružatelja usluge ili dobavljača robe potrebno je iskoristiti ugovorena sredstva osiguranja kao što su pribavljena jamstva ili ugovorena kazna. Kasko osiguranje vozila je potrebno provoditi u skladu s odlukom uprave. U registar ugovora je potrebno unijeti podatke o realizaciji ugovora te podatke ažurirati svakih šest mjeseci kako je predviđeno odredbama Zakona o javnoj nabavi.

- 3.2. *U vezi usluga obveznog osiguranja od auto odgovornosti i auto kaska Društvo obrazlaže da su unatoč odluci uprave iz ožujka 2007. osigurana na puni auto kasko i neka vozila starija od dvije odnosno tri godine, a radi se o vozilima koja su u toj godini korištena na gradilištima udaljenijim od naselja te je procijenjeno da postoji opasnost od krađe ili oštećenja na gradilištu.*

U vezi rekonstrukcije i dogradnje čvora Ivanja Reka, Društvo navodi da je predviđena ugovorna kazna zbog kašnjenja izvođača koja se obračunava i naplaćuje pri okončanom obračunu, a okončani obračun nije završen.

Za nabavu tonera i tinti Društvo obrazlaže da je naplaćena ugovorna kazna zbog kašnjenja u najvećem ugovorenom iznosu, a kako Zakon o obveznim odnosima dopušta ili naplatiti jamstvo ili ugovornu kaznu, prema ugovoru nije naplaćeno jamstvo. Prema ugovoru Društvo je imalo pravo i na naknadu štete koju bi trebalo utvrđivati sudskim putem.

S obzirom na predmet nabave i troškove provedbe sudskog postupka s upitnim utvrđenjem nastale štete Društvo nije pokrenulo sudski postupak.

Društvo navodi da u provedbi postupaka javne nabave nije sustavno činilo propuste već se radilo isključivo o pojedinačnim propustima iz opravdanih i neopravdanih razloga. Navodi se da je znatan dio problema u realizaciji javne nabave naslijeđen iz razdoblja prije 2011. te da su u 2013. i 2014. donesene procedure iz područja javne nabave koje će kontrolnim aktivnostima smanjiti potencijalne rizike u provedbi postupaka javne nabave. Navodi da će i nadalje posvećivati pažnju i kontrolu kako bi se nepravilnosti i propusti u sustavu javne nabave sveli na najmanju moguću mjeru.

VI. OCJENA UČINKOVITOSTI JAVNE NABAVE U DRUŠTVU

Društvo je odgovorno za učinkovitu javnu nabavu te za provođenje postupaka javne nabave u skladu sa zakonima i drugim propisima koji reguliraju postupke javne nabave.

Plan nabave donosi uprava Društva za pojedinu poslovnu godinu na temelju Plana poslovanja Društva, Godišnjeg plana građenja i održavanja autocesta na koji suglasnost daje Vlada Republike Hrvatske i tekućeg četverogodišnjeg Programa građenja i održavanja javnih cesta Vlade Republike Hrvatske. Samostalni odjel za nabavu zadužen je za izradu planova nabave u skladu s potrebama Društva kao i kontrolu izvršenja plana nabave. Izrada plana nabave je centralizirana. Plan nabave je objedinjeni dokument koji obuhvaća plan nabave prema organizacijskim jedinicama. Uprava Društva je donijela odluke o usvajanju planova nabave za 2011., 2012. i 2013., te odluke o izmjeni navedenih planova. Planovi nabave sastavljeni su u funkciji ostvarenja ciljeva poslovanja. Planovi nabave za 2012. i 2013. sadrže podatke o dinamici nabave i njezinom vremenskom razdoblju na način da je određen planirani početak postupka javne nabave te planirano trajanje ugovora o javnoj nabavi ili okvirnog sporazuma. Planovi nabave su sastavljeni u skladu s odredbama Zakona o javnoj nabavi, odnosno sadrže propisane podatke i objavljeni su na mrežnim stranicama Društva. Procijenjena vrijednost nabave se utvrđuje na temelju izrađenog projekta odnosno procjene koje izrađuju projektanti (vanjski stručnjaci) uz mogućnost korekcije procjene od stručne službe Društva ili se procijenjena vrijednost utvrđuje iskustveno. Kod provođenja postupaka javne nabave postoje rizici, koji mogu utjecati na početak i završetak postupka nabave a odnose se na neriješene imovinsko pravne odnose, izradu idejnih, glavnih i izvedbenih projekata koji nisu sastavljeni na zadovoljavajući način, podnošenje žalbi na odluku o odabiru ponuditelja, nepodnošenje ponuda na nadmetanje, nepravodobni završetak radova koji prethode drugim radovima i drugo. Društvo nije na zadovoljavajući način posvetilo pozornost procjeni rizika nabave te su u pojedinim slučajevima zaključivani dodaci ugovoru kojima su produljivani rokovi završetka radova, a u pojedinim slučajevima su i plaćene zatezne kamate za nepravodobno uvođenje u posao.

Postupci javne nabave su propisani odredbama Zakona o javnoj nabavi, propisima koji uređuju područje javne nabave te internim aktima Društva. Procedurama Društva detaljno su opisani postupci javne nabave. Pravilnikom o unutarnjem ustrojstvu Društva, u Samostalnom odjelu za nabavu je predviđeno 12 zaposlenika, koliko je i zaposleno, a jedanaest zaposlenika posjeduje važeći certifikat iz područja javne nabave. Dokumentacija za nadmetanje je sastavljena u skladu s procedurama odnosno sadrži opći i tehnički dio te prijedlog ugovora odnosno okvirnog sporazuma. U većem broju slučajeva su tražena dodatna pojašnjenja dokumentacije za nadmetanje, a dodatna pojašnjenja i izmjena dokumentacije za nadmetanje su utjecali na produljenje provedbe postupaka javne nabave. Zaprimanje i otvaranje ponuda, kao i pregled i ocjena ponuda obavlja se u skladu s procedurama. Zapisnici o pregledu i ocjeni ponuda sadrže analizu ponuda koja je jasna i pregledna. Kriterij odabira je bila najniža cijena. Ugovori su zaključivani u skladu s ponudama i uvjetima određenim u dokumentaciji za nadmetanje. U pojedinim slučajevima su cijene istovrsnih radova od istog izvođača radova za istu dionicu autoceste ali drugi krak utvrđene u različitim iznosima. Rokovi obavljanja radova, odnosno pružanja usluga u većem broju slučajeva nisu realno utvrđeni te su zaključivani dodaci ugovorima kojima su produljivani rokovi. U pojedinim slučajevima u razdoblju predviđenom za podnošenje ponuda su zainteresirani ponuditelji ukazivali na nerealno utvrđene rokove, nakon čega su izmjenom dokumentacije za nadmetanje produljeni rokovi dovršetka radova. Za usluge stručnog nadzora kao i izradu projekata korištene su usluge vanjskih stručnjaka.

Unutarnja kontrola i unutarnja revizija su obavile kontrolu i reviziju pojedinih procesa nabave te su dane preporuke za poboljšanje sustava nabave. Društvo u pojedinim slučajevima nije objavilo obavijest o zaključenom ugovoru u roku 48 dana od zaključenja ugovora o javnoj nabavi ili okvirnog sporazuma ili nije objavilo obavijest o zaključenju ugovora. Nije uspostavilo suradnju s društvima susjednih država koje se bave istom djelatnošću, u svrhu poboljšanja kvalitete nabave i financijskih ušteda.

Društvo je donijelo pravilnike, procedure, upute i odluke kojima su uređena područja provedbe i praćenja ugovora, kao i primjene, korištenja i održavanja nabavljenih građevina, robe i usluga. Ugovorima o javnoj nabavi imenovane su osobe od strane Društva i izvođača radova, odnosno pružatelja usluge za praćenje izvršenja obveza predviđenih ugovorom. Kontrola kvalitete izvedenih radova se obavlja na terenu te se sastavljaju zapisnici o uočenim nedostacima i propustima. Kao sredstvo osiguranja su pribavljene garancije banke ili zadržani iznos. Plaćanja su obavljana u skladu s ugovorom. U razdoblju od 2011. do konca 2013. je poništeno 155 postupaka javne nabave, a bilo je 113 žalbenih postupaka. Za dodatne radove su provođeni postupci javne nabave te su zaključivani dodaci ugovoru. U pojedinim slučajevima produljivani su rokovi završetka radova, što je bilo regulirano dodacima ugovorima. Za slučaj kašnjenja roka izvođenja radova, te isporuka roba i usluga ugovarane su kazne. Dodatni radovi su posljedica izmjena tijekom građenja od strane Društva ili grešaka projekatata. Najveći broj ugovora je zaključen za izgradnju i održavanje dionica autocesta. Društvo nije donijelo interne akte o korištenju radne i zaštitne odjeće i obuće. Objavilo je registar ugovora o javnoj nabavi, koji sadržava sve podatke propisane odredbama Zakona o javnoj nabavi. Registar ugovora nije ažuriran svakih šest mjeseci te nisu pravodobno uneseni podaci o izvršenju ugovora i konačnom iznosu plaćenom na temelju ugovora.

U pojedinim slučajevima uočeni su nedostaci i propusti u provedbi postupaka javne nabave te postupanja koja nisu u skladu s odredbama Zakona o javnoj nabavi. Ocijenjeno je da sustav javne nabave u Društvu nije bio dovoljno učinkovit. Potrebno je poduzeti odgovarajuće mjere kako bi se povećala učinkovitost sustava unutarnjih kontrola procesa javne nabave što bi dovelo do poboljšanja učinkovitosti sustava javne nabave. Zbog navedenog se predlaže:

- više pozornosti posvetiti planiranju javne nabave i izradi dokumentacije za nadmetanje
- utvrditi realne rokove završetka radova ili pružanja usluga uzimajući u obzir okolnosti koje je moguće predvidjeti
- tehničke specifikacije sastaviti na način da se ponuditeljima omogući jednak i nediskriminirajući pristup nadmetanju
- pravodobno planirati i provoditi postupke javne nabave
- postupke javne nabave započeti nakon što su riješeni imovinsko pravni odnosi te izrađeni projekti
- pregovaračke postupke provoditi u skladu s odredbama Zakona o javnoj nabavi
- odluke o odabiru donositi u rokovima propisanim dokumentacijom za nadmetanje te u skladu s odredbama Zakona o javnoj nabavi

- utvrditi istovrsne radove i provoditi objedinjenu javnu nabavu
- pratiti cijene radova, roba i usluga na tržištu
- u slučaju neuobičajeno niskih cijena zatražiti dodatna pojašnjenja ponude
- izbor izvoditelja radova, pružatelja usluga ili dobavljača robe provoditi u skladu s odredbama Zakona o javnoj nabavi i drugim propisima koji uređuju javnu nabavu
- pravodobno uvoditi u posao izvoditelje radova
- pravodobno zaključivati dodatke ugovoru za produljenje rokova
- dodatne radove obavljati na temelju prethodno pribavljene suglasnosti uprave
- iskoristiti ugovorena sredstva osiguranja ispunjenja ugovornih obveza
- pratiti provedbu ugovora u skladu s donesenim procedurama.

Državni ured za reviziju ocjenjuje da bi se provedbom navedenih preporuka postigla veća usklađenost poslovanja sa zakonima i drugim propisima, te poboljšao sustav javne nabave u Društvu. Očekuje se da će učinci biti ostvareni kroz donošenje boljih poslovnih odluka, veću transparentnost u postupcima nabave, veću razinu javne odgovornosti za gospodarsko i racionalno upravljanje sredstvima, te uštede sredstava pri nabavi roba, radova i usluga, što bi trebalo utjecati na povećanje učinkovitosti sustava javne nabave.



REPUBLIKA HRVATSKA
DRŽAVNI URED ZA REVIZIJU

IZVJEŠĆE O OBAVLJENOJ REVIZIJI

NABAVA U DRUŠTVU JADRANSKI
NAFTOVOD, D.D.

Zagreb, listopad 2014.

SADRŽAJ

stranica

I.	PREDMET REVIZIJE	2
II.	CILJEVI I PODRUČJA REVIZIJE	3
III.	METODE I POSTUPCI REVIZIJE	4
IV.	NABAVA	4
V.	NALAZ	10
VI.	OCJENA UČINKOVITOSTI NABAVE	18



REPUBLIKA HRVATSKA
DRŽAVNI URED ZA REVIZIJU

KLASA:041-01/14-10/39
URBROJ:613-02-05-14-8

Zagreb, 16. listopada 2014.

IZVJEŠĆE
O OBAVLJENOJ REVIZIJI UČINKOVITOSTI NABAVE U
DRUŠTVU JADRANSKI NAFTOVOD, D.D. ZAGREB

Na temelju odredbi članaka 12. i 14. Zakona o Državnom uredu za reviziju (Narodne novine 80/11), obavljena je revizija učinkovitosti nabave u društvu Jadranski naftovod, d.d. Zagreb (dalje u tekstu: Društvo) za 2011.-2013.

Revizija je obavljena na način i prema postupcima utvrđenim okvirom revizijskih standarda Međunarodne organizacije vrhovnih revizijskih institucija (INTOSAI) i Kodeksom profesionalne etike državnih revizora.

Postupci revizije su provedeni od 17. ožujka do 16. listopada 2014.

I. PREDMET REVIZIJE

Predmet revizije su bile aktivnosti Društva kod planiranja nabave, provedbi postupaka nabave, te sustav kontrola koje prate izvršenje i primjenu ugovora o nabavi roba, radova i usluga.

Društvo je osnovano 1992., pretvorbom društvenog poduzeća u dioničko društvo te je u srpnju 1993. upisano u registar trgovačkih društava u Trgovačkom sudu u Zagrebu. Osnovna djelatnost Društva je skladištenje nafte i naftnih derivata, transport nafte naftovodnim sustavom, te prekrcaj tekućih tereta. Temeljni kapital iznosi 2.791.212.660,00 kn i podijeljen je na 1 007 658 dionica nominalne vrijednosti 2.770,00 kn. Sjedište Društva je u Zagrebu, Miramarska cesta 24. Vlasnička struktura Društva na 31. siječnja 2014. bila je: Hrvatski zavod za mirovinsko osiguranje 37,26 %, Centar za restrukturiranje i prodaju 26,28 %, INA Industrija nafte d.d., Zagreb 11,79 %, Republika Hrvatska 10,66 %, Hrvatska elektroprivreda d.d., Zagreb 5,36 %, Državna agencija za sanaciju banaka 4,30 % te drugi dioničari 4,35 %.

Sustav Jadranskog naftovoda projektiran je i građen od 1974. do 1979. kao međunarodni sustav transporta nafte od terminala Omišalj na otoku Krku do domaćih i inozemnih rafinerija u središnjoj i istočnoj Europi. U okviru izgradnje naftovodnog sustava Društva, na lokaciji terminala Omišalj izgrađena je 1977. tankerska luka posebne namjene. Odlukom Vlade Republike Hrvatske iz svibnja 2002., navedena luka postala je dijelom luke Rijeka i otvorena je za javni promet. Društvo je u lipnju 2003. s Lučkom upravom Rijeka, davateljem koncesije (dalje u tekstu: Lučka uprava), zaključilo ugovor o koncesiji (u travnju 2005. zaključen dodatak navedenom ugovoru) i time postalo koncesionar na 32 godine, koji obavlja djelatnost ukrcaja i iskrcaja tekućeg tereta, te korištenja i održavanja nadstrukture u skladu s obvezama iz ugovora o koncesiji. Dijelovi Društva su prihvatno-otpremni terminal Omišalj sa skladišnim prostorom od 760 000 m³ za naftu i 60 000 m³ za naftne derivate te pripadajućim pumpnim i mjernim stanicama; cjevovod ukupne dužine cca 622 km s dionicama: Omišalj-Sisak, Sisak-Virje-Gola, Virje-Lendava, Sisak-Slavonski Brod te Slavonski Brod-Sotin; prihvatno-otpremni terminali u Sisku, Virju i Slavanskom Brodu sa skladišnim prostorom te pripadajućim pumpnim i mjernim stanicama; podmorski naftovod Omišalj-Urinj koji povezuje terminal Omišalj i INA-Rafineriju nafte Rijeka te terminal naftnih derivata Žitnjak u Zagrebu. Društvo posjeduje kapacitete za skladištenje nafte 1 300 000 m³ i 100 000 m³ za skladištenje naftnih derivata.

Zakonom o tržištu nafte i naftnih derivata (Narodne novine 57/06, 18/11, 144/12 i 9/14) ustanovljen je normativni okvir za obavljanje djelatnosti proizvodnje naftnih derivata, transporta nafte naftovodima, transporta naftnih derivata produktovodima, trgovina na veliko naftnim derivatima, trgovina na malo naftnim derivatima, skladištenja nafte i naftnih derivata i trgovanja, posredovanja i zastupanja na tržištu nafte i naftnih derivata. Ciljevi razvoja poslovanja Društva su povećanje sigurnosti transporta i skladištenja, a time i opskrbe naftom i naftnim derivatima, uz povećanje kvalitete usluga te realizaciju novih projekata transporta i skladištenja nafte i naftnih derivata, povećanje sigurnosti i zaštite ljudi, okoliša, opreme i drugo, povećanje profitabilnosti i rentabilnosti poslovanja uz značajan rast prihoda i pokazatelja isplativosti ulaganja, zatim povećanje vrijednosti i zadovoljstva i standarda zaposlenih.

Društvo od 2005. primjenjuje integrirani sustav upravljanja u skladu sa zahtjevima normi HRN EN ISO 9001:2008 (Sustav upravljanja kvalitetom), HRN EN ISO 14001:2004 (Sustav upravljanja zaštitom okoliša) i OHSAS 18001:2007 (Sustav upravljanja zaštitom zdravlja i sigurnosti).

U rujnu 2011. je proveden drugi vanjski nadzor integriranog sustava upravljanja te je Društvo uspješno recertificirano prema sve tri navedene norme do prosinca 2014. Dokumentacija Društva sadrži dokumentirane postupke koje norme izričito traže, a gdje je to potrebno sustav je dokumentiran i radnim uputama koje detaljno opisuju rad s pojedinom opremom ili postupanje u određenim okolnostima. Poslovanjem u skladu sa zahtjevima navedenih normi Društvo dokazuje težnju za trajnim poboljšanjem kvalitete poslovanja, brigu o korisnicima svojih usluga, te o zaštiti okoliša, zdravlja i sigurnosti.

U studenome 2009. Vlada Republike Hrvatske donijela je Antikorupcijski program za trgovačka društva u većinskom državnom vlasništvu za 2010.-2012. Prema mjerama iz Cilja II. Antikorupcijskog programa-stvaranje preduvjeta za sprječavanje korupcije na svim razinama, Uprava Društva je u prosincu 2009. usvojila Akcijski plan za provođenje Antikorupcijskog programa za 2010.-2012. Društvo je izradilo jednogodišnji Antikorupcijski akcijski plan od početka srpnja 2013. do konca lipnja 2014. prema kojem se nastavlja s provedbom antikorupcijske politike.

Misija Društva je osigurati siguran i kvalitetan sustav za transport i skladištenje sirove nafte i naftnih derivata uz primjenu najviših svjetskih tehnoloških standarda te brigu za očuvanje i zaštitu okoliša, zdravlje, sigurnost i razvoj zaposlenika. Vizija Društva je biti siguran, ekološki prihvatljiv, efikasan i ekonomičan sustav za transport i skladištenje sirove nafte i naftnih derivata te postati poželjan partner na energetske karti Europe. Misija i vizija su određene u okviru spomenutog Antikorupcijskog programa.

Društvo nije obveznik primjene Zakona o javnoj nabavi (Pravilnik o popisu obveznika, Narodne novine 19/12). Koncem 2007. je uputilo Uredu za javnu nabavu Vlade Republike Hrvatske i Ministarstvu gospodarstva, rada i poduzetništva, zahtjev za izuzećem od obveze primjene Zakona o javnoj nabavi. Prema odredbama Uredbe Vlade Republike Hrvatske o popisu obveznika primjene Zakona o javnoj nabavi iz veljače 2008. i pisanom tumačenju Uprave za sustav javne nabave Ministarstva gospodarstva, rada i poduzetništva iz studenog 2008. (upućenog Državnoj komisiji za kontrolu postupka nabave), Društvo nije obveznik primjene Zakona o javnoj nabavi. Nabavu roba, radova i usluga obavljalo je na temelju odredaba Pravilnika o postupku nabave roba, usluga i ustupanju radova iz ožujka 2008. te veljače i listopada 2013.

Tijela Društva su Uprava, Nadzorni odbor i Skupština. Zakonski predstavnik od 19. lipnja 2010. do 9. veljače 2012. bio je Ante Markov, a od 10. veljače 2012. Dragan Kovačević. Društvo je koncem 2011. imalo 380 zaposlenika, koncem 2012. je imalo 379, a koncem 2013. je imalo 382 zaposlenika.

II. CILJEVI I PODRUČJE REVIZIJE

Ciljevi revizije su bili:

- provjeriti postoje li jasne procedure u postupcima nabave od faze planiranja do stavljanja sredstava u uporabu
- provjeriti jesu li nabavljene robe, radovi i usluge odgovarajuće kvalitete i jesu li nabavljene po najpovoljnijim cijenama
- provjeriti je li uspostavljen učinkovit sustav unutarnjih kontrola radi otklanjanja slabosti i nepravilnosti u postupcima nabave

- ispitati je li postojala stvarna potreba za provedenu nabavu, te jesu li nabavom roba, radova i usluga ostvareni ciljevi koji osiguravaju poboljšanje kvalitete, odnosno poboljšanje učinkovitosti Društva te zadovoljenje stvarnih potreba krajnjih korisnika.

Područje revizije je određeno na temelju relativno velikog broja zaključenih ugovora o nabavi, objavljenih napisa u medijima, te interesa javnosti za uspostavljanje učinkovitog sustava nabave Društva, koje je u većinskom vlasništvu Republike Hrvatske. Revizijom su obuhvaćena sljedeća područja: planiranje nabave, upravljanje postupcima nabave, te funkcioniranja sustava kontrola koje prate izvršenje i primjenu ugovora.

III. METODE I POSTUPCI REVIZIJE

U postupku revizije korištene su različite metode prikupljanja dokaza: pregled propisa, interni akti, uvid u poslovnu dokumentaciju, analiza internih uputa, stručnih publikacija i drugih dostupnih materijala, intervjui sa zaposlenicima, izravna zapažanja te analiza i usporedba dobivenih podataka.

Okosnicu revizije su činila sljedeća pitanja:

- Je li planiranje nabave dobro organizirano?
- Je li formalno (u pisanom obliku) određen način upravljanja postupcima nabave?
- Je li uspostavljen sustav kontrola koje prate izvršenje i primjenu ugovora, te jesu li nabavljenim robama, uslugama i radovima ostvareni planirani ciljevi, odnosno poboljšana učinkovitost Društva?

IV. NABAVA

Planiranje nabave

Planiranje nabave je proces kojim se postavljaju ciljevi, te načini i rješenja njihova ostvarenja. Glavni ciljevi planiranja nabave su određivanje najpovoljnijeg postupka i načina nabave koji prethode zaključenju ugovora o nabavi, racionalno i učinkovito gospodarenje sredstvima, te osiguranje tržišnog nadmetanja u provođenju nabave. Kvalitetno planiranje nabave osigurava dobro upravljanje sredstvima financiranja odnosno ispunjavanje načela najbolja vrijednost za uloženi novac.

Hrvatski Sabor je 16. listopada 2009. donio Strategiju energetskeg razvitka Republike Hrvatske za razdoblje do 2020. kako bi se uskladili s ciljevima i vremenskim okvirom strateških dokumenata Europske unije. Ciljevi Strategije energetskeg razvoja u području sektora nafte i prirodnog plina je osiguranje redovite opskrbe domaćeg tržišta energije potrebnim količinama nafte i prirodnog plina, a radi postizanja tog cilja Vlada Republike Hrvatske osuvremenjuje naftovodni sustav Društva i nastavlja sa sudjelovanjem u realizaciji međunarodnih projekata naftovoda i plinovoda. Za potrebe formiranja obveznih zaliha planirana je izgradnja dodatnih skladišnih kapaciteta koji će biti razmješteni po teritoriju Republike Hrvatske, ovisno o regionalnoj potrošnji. Kod odabira lokacija za smještaj obveznih zaliha primarno su izabrane lokacije koje već služe namjeni skladištenja nafte i naftnih derivata. Projekt formiranja obveznih zaliha planira se iskoristiti i za razvoj skladišnih instalacija za komercijalno skladištenje radi smanjenja troškova formiranja i obnavljanja obveznih zaliha, ali i daljnjeg otvaranja tržišta i poticanja konkurentnosti.

Služba razvoja i planiranja obavlja poslove organizacije i izrade strategije razvoja, planova razvoja, strateških programa i projekata te planiranje investicija i praćenja investicija u tijeku. Društvo je izradilo Strategiju poslovanja 2013.-2020. i Plan poslovanja za 2013.-2016. Uprava nije prihvatila navedene dokumente niti je o njima raspravljao Nadzorni odbor.

Pravilnikom o postupku nabave roba, usluga i ustupanju radova uređeno je pokretanje postupka nabave, osnivanje i način rada Stručnog povjerenstva za pripremu i provedbu postupka nabave te odabir načina nabave. Prema odredbama članka 7. Pravilnika o kontrolingu nabave roba i usluga te ustupanju radova iz prosinca 2009. propisano je da Godišnji naturalni plan nabave sadrži naziv robe, usluga i radova, količine, procijenjene vrijednosti, planirani početak i završetak postupka nabave za svaku planiranu robu, uslugu i radove.

Izrada plana nabave započinje prikupljanjem podataka iz svih sektora. Prijedlozi aktivnosti dostavljeni od sektora sadrže obrazloženje i značajke investicijskih ulaganja, primjenjivu zakonsku regulativu i druge bitne zahtjeve kojima se dokazuje opravdanost ulaganja. Izrada plana za sljedeću poslovnu godinu počinje krajem rujna tekuće godine i traje okvirno mjesec dana. Nabava je centralizirana na način da se objedinjuje nabava roba i usluga kao i ustupanje radova za sve organizacijske jedinice bez obzira na kojoj lokaciji postoji potreba za određenom nabavom. Na poziv Uprave, direktori svih sektora dostavljaju prijedloge svojih sektora o aktivnostima koje bi trebalo planirati. Sektor ekonomsko-financijskih poslova objedinjuje pojedinačne prijedloge i izrađuje prijedlog plana koji dostavlja direktorima svih Sektora na ocjenu i davanje mišljenja i nadopuna. Prijedlog plana nabave usuglašen među direktorima Sektora, dostavlja se Upravi na suglasnost te postaje sastavni dio Plana poslovanja za sljedeću poslovnu godinu. Plan poslovanja završno odobrava Nadzorni odbor Društva. Za provedbu pojedinih stavki plana na prijedlog rukovoditelja, direktor Sektora donosi odluke, kojima imenuje timove za provedbu pojedinih stavki plana. Svaki tim ima svog voditelja, koji koordinira rad tima i odgovoran je za njegov rad.

Uprava Društva je usvojila Plan poslovanja za 2011., 2012. i 2013. U okviru planova poslovanja su planovi nabave, odnosno Plan održavanja postrojenja i opreme (redovno i investicijsko održavanje, rezervni dijelovi i potrošni materijal), Plan investicija (pregled planiranih troškova po lokacijama) te Plan poslovnih rashoda (troškovi usluga i materijala za održavanje postrojenja, proizvodne usluge, troškovi osiguranja, vozila i drugo). Planovi poslovanja za 2011., 2012. i 2013. nisu objavljeni na mrežnim stranicama Društva.

Plan investicija sadrži podatke o planskoj poziciji, ugovorene, a neizvršene iznose prethodne godine, planirano ugovoriti u tekućoj godini, planirano realizirati u tekućoj godini te prijenos u sljedeću godinu.

Planom održavanja planirano je redovno i investicijsko održavanje, te potrošni materijal, rezervni dijelovi i sitan inventar za šest lokacija, odnosno terminala.

Plan poslovnih rashoda sadrži planirani iznos i vrstu rashoda.

Računovodstvenim politikama Društva utvrđene su zalihe roba odnosno stavke imovine koje čine zalihe (rezervni dijelovi, potrošni materijal, sitni inventar na skladištu i u uporabi). Zalihe su vrednovane prema nabavnoj vrijednosti ili neto tržišnoj vrijednosti, ovisno o tome koja je niža. Nabavna vrijednost uključuje rashode nastale kupnjom i dovođenjem zaliha u sadašnje stanje i na njihovu sadašnju lokaciju. Rashod se utvrđuje primjenom metode prosječnog ponderiranog troška.

Na koncu 2011. zalihe su iskazane u vrijednosti 10.307.485,00 kn, koncem 2012. u vrijednosti 9.396.450,00 kn, a koncem 2013. u vrijednosti 11.250.665,00 kn. Stanje zaliha uglavnom se odnosi na rezervne dijelove za održavanje i potrošni materijal. Optimalne zalihe roba nisu utvrđene.

Kod provođenja postupaka nabave postoje rizici, koji mogu utjecati na početak i završetak postupka nabave, a odnose se na podnošenje žalbi na odluku o odabiru ponuditelja, poništene postupke nabave te nepravodobni završetak radova. Društvo ne vodi evidenciju podnesenih žalbi po godinama, a prema evidenciji za razdoblje od 2011. do 2013. poništeno je 49 postupaka nabave, od čega je u 2011. poništeno 19 postupaka, a 2012. i 2013. po 15 postupaka nabave. Poništeni postupci nabave su zbog naknadno izmijenjenih okolnosti, primjerice jer je pristigla jedna ponuda koja nije ocijenjena tehnički prihvatljivom, iznos jedne ili svih dostavljenih ponuda prelazi procijenjenu vrijednost nabave, korisnik odnosno organizacijska jedinica je odustala od realizacije predmetne nabave i drugo. Društvo je u pojedinim slučajevima zaključivalo dodatke ugovoru za rok i za naknadne nepredviđene radove kojima se produživao rok završetka radova.

Upravljanje postupcima nabave

Proces provođenja postupaka nabave u Društvu je reguliran Pravilnikom o postupku nabave roba, usluga i ustupanju radova donesenim u ožujku 2008. te u veljači i listopadu 2013. Navedenim Pravilnikom je određeno pokretanje postupka nabave, odabir načina nabave, osnivanje i način rada Stručnog povjerenstva za pripremu i provedbu postupka nabave, postupak za provedbu nabave, odabir najpovoljnijeg ponuditelja, zaključenje ugovora o nabavi, izvršenje ugovora, te obveze i odgovornosti sudionika u provedbi postupka nabave roba, usluga i ustupanja radova.

Pravilnikom o organizaciji poslova i sistematizaciji radnih mjesta je utvrđeno da se u Službi nabave u okviru Sektora komercijalnih poslova obavljaju poslovi provedbe postupka nabave roba, usluga i ustupanja radova u skladu s propisima i internim aktima, izrađuju propisane i potrebne dokumentacije za provedbu nabave odabranim i/ili propisanim načinom nabave, analiziraju ponude i objedinjavaju pri odabiru najpovoljnije ponude, izrađuje se ugovor s odabranim ponuditeljem u suradnji sa Sektorom pravnih, kadrovskih i općih poslova. Sistematizacija radnih mjesta je utvrđena navedenim Pravilnikom, a broj izvršitelja nije određen. Poslove nabave tijekom 2013. je obavljalo osam zaposlenika koji redovito prate propise koji se odnose na postupke nabave i pohađaju seminare iz područja nabave te interno prenose stečena znanja. U provedbi nabave nisu korištene usluge vanjskih stručnih suradnika.

Postupak nabave pokreće korisnik odnosno organizacijska jedinica izradom i ispostavljanjem zahtjeva za pokretanje nabave robe odnosno ustupanja radova. Zahtjev za pokretanje nabave sadrži točan naziv korisnika i lokacije za koju se nabavlja roba, kratki opis robe koja se nabavlja, količine i jedinicu mjere, naziv radova čije je izvođenje predmet ustupanja, stavku plana odnosno plansku poziciju, rok isporuke ili planirani početak i završetak radova, mjesto troška ili mjesto izvođenja radova, procijenjenu vrijednost robe ili radova, prijedlog načina nabave s obrazloženjem, popis mogućih ponuditelja predmetne robe ili radova i drugo. Također uz zahtjev za pokretanje nabave robe i usluga obavezno se prilaže specifikacija robe i usluga koje se nabavljaju, a uz zahtjev za pokretanje postupka ustupanja radova prilaže se tehnička dokumentacija.

Korisnik roba, usluga i radova izrađuje dokumentaciju tehničke prirode prema važećim propisima, odnosno Služba investicija i Služba održavanja obavljaju poslove pripreme projektnih zadataka i studija, daju tehnička mišljenja, izrađuju specifikacije, troškovnike, skice, sheme i drugo. Sektor komercijalnih poslova u suradnji sa Sektorom pravnih, kadrovskih i općih poslova izrađuje dokumentaciju komercijalne i pravne prirode, odnosno poziv za nadmetanje, upute ponuditeljima, ugovorne uvjete i drugo. Nakon zaprimanja i evidencije zahtjeva Služba nabave provodi postupak nabave.

Nakon zahtjeva za pokretanje nabave, Uprava Društva donosi odluku o osnivanju Stručnog povjerenstva. U zapisnicima s javnog otvaranja ponuda navedene su ponude prema redoslijedu zaprimanja. Pregledi o dostavi dokumenata i zapisnici o pregledu, usporedbi i ocjeni ponuda sadrže analitički prikaz ponuda, odnosno detaljnu usporedbu ispunjenih uvjeta od strane ponuditelja traženih u dokumentaciji za nadmetanje, iskazane su financijske i tehničke ocjene, te obrazloženja razloga isključenja pojedinih ponuda. Stručno povjerenstvo izrađuje prijedlog najpovoljnije ponude. Prema pregledanim postupcima nabave, kriterij odabira ponude ponuditelja je najniža cijena, te su cijene odabranih ponuditelja bile manje od cijena drugih dobavljača jednakih roba, radova i usluga. Odluku o odabiru najpovoljnije ponude donosi direktor Sektora komercijalnih poslova i direktor organizacijske jedinice koja je pokrenula postupak nabave odnosno korisnik. Društvo je zaključivalo ugovore u skladu s ponudama. Rokove izvođenja radova, isporuke robe i izvršavanja usluga procjenjuje korisnik, odnosno organizacijska jedinica koja je pokrenula postupak nabave, na temelju iskustva za jednaku ili sličnu nabavu, praćenja i poznavanja tržišnih uvjeta te mogućnosti realizacije određenih nabava. Na temelju izabranog uzorka revizijom je utvrđeno da od 82 pregledana postupka nabave, kod 16 postupaka je bilo dopuna, odnosno odgovora na pitanja ponuditelja, pojašnjenja, ispravljanja, nadopunjavanja dokumentacije za nadmetanje, te obavijesti o dodatnim informacijama, poništenjima ili ispravcima.

Tijekom 2011. provedeni su postupci nabave, te je zaključen 231 ugovor o nabavi roba, usluga i ustupanja radova ukupne vrijednosti 435.944.453,00 kn bez poreza na dodanu vrijednost, tijekom 2012. je zaključeno 177 ugovora ukupne vrijednosti 141.259.947,00 kn bez poreza na dodanu vrijednost, a tijekom 2013. zaključeno je 218 ugovora ukupne vrijednosti 247.380.144,00 kn bez poreza na dodanu vrijednost.

Pravilnikom o postupku nabave roba, usluga i ustupanju radova je reguliran način nabave na temelju procijenjene vrijednosti predmeta nabave, odnosno nabava roba i usluga čija procijenjena vrijednost iznosi više od 300.000,00 kn i ustupanja radova čija procijenjena vrijednost iznosi više od 500.000,00 kn su javno nadmetanje u otvorenom postupku nabave, nadmetanje po pozivu u ograničenom postupku nabave te izravna pogodba u pregovaračkom postupku nabave uz prethodnu objavu poziva za nadmetanje i izravna pogodba u pregovaračkom postupku nabave s jednim ili više ponuditelja bez objave za nadmetanje. Nadalje, načini nabave roba i usluga čija procijenjena vrijednost iznosi od 70.000,00 kn do 300.000,00 kn i ustupanja radova čija procijenjena vrijednost iznosi od 70.000,00 kn do 500.000,00 kn su javno prikupljanje ponuda, ograničeno prikupljanje ponuda te izravno ugovaranje s jednim ponuditeljem.

Prema godišnjim izvješćima o nabavi za 2011.-2013. Društvo je zaključilo 288 ugovora u vrijednosti 60.941.484,00 kn nakon ograničenog prikupljanja ponuda, 169 ugovora u vrijednosti 51.886.634,00 kn izravnim ugovaranjem s jednim ponuditeljem, 76 ugovora u vrijednosti 629.424.736,00 kn nakon provedenog postupka javnog nadmetanja, 56 ugovora u vrijednosti 74.752.052,00 kn nakon izravne pogodbe u pregovaračkom postupku te 37 u vrijednosti 7.579.638,00 kn nakon javnog prikupljanja ponuda.

U 2011. nabavljeno je roba, usluga i izvođenja radova pojedinačne vrijednosti do 70.000,00 kn u vrijednosti 8.066.084,00 kn bez poreza na dodanu vrijednost, u 2012. u vrijednosti 6.836.134,00 kn bez poreza na dodanu vrijednost i u 2013. u vrijednosti 8.681.339,00 kn bez poreza na dodanu vrijednost. Od ukupno 626 provedenih postupaka, revizijom su obuhvaćena 82 postupka nabave roba, usluga i izvođenja radova ukupne vrijednosti 657.797.854,00 kn (79,8 %) bez poreza na dodanu vrijednost.

Kontrola provođenja postupaka nabave roba i usluga te ustupanja radova od pokretanja postupka nabave do zaključenja ugovora odnosno narudžbe provodi se na temelju Pravilnika o kontroli nabave roba i usluga te ustupanju radova i provodi je Ured upravljanja kvalitetom. Navedeni Pravilnik stupio je na snagu u studenom 2013., a do tada je kontrolu obavljao Sektor kontrolinga na temelju Pravilnika o kontrolingu nabave roba i usluga te ustupanju radova iz prosinca 2009. Nadzire se usklađenost zahtjeva za nabavu, specifikacija, projektnih zadataka, projekata i drugo s certificiranim međunarodnim normama i internim aktima Društva, pregledavaju se zapisnici, po potrebi se obavlja uvid u dospjele ponude, a prijedlog ugovora sa svim priložima dostavlja se na konačnu kontrolu. Obavljena kontrola se potvrđuje ovjerom.

Društvo vodi evidenciju praćenja i usporedbe dobavljača, odnosno popunjava se tablica ocjene dobavljača. Od 2012. na mrežnim stranicama svima je dostupna ažurirana tablica koja sadrži naziv dobavljača, predmet i broj ugovora, ugovoreni iznos, je li isporuka roba, radova i usluga bila u roku, ugovorne kazne, je li kvaliteta isporučene robe/usluge/radova zadovoljavajuća, reklamacije, realizaciju ugovora te posjedovanje certifikata kvalitete. Društvo nije ocijenilo negativnom ocjenom niti jednog dobavljača te nije raskidalo ugovore.

Praćenje izvršenja i provedbe ugovora

Društvo je donijelo pravilnike, poslovnike, kataloge, standarde, norme, upute, evidencije i odluke kojima su uređena područja izvršenja i provedbe ugovora, kao i primjene, korištenje i održavanje nabavljenih roba i usluga i izvedenih radova.

Doneseni su Pravilnik o postupku nabave roba, usluga i ustupanju radova, Pravilnik o likvidaciji ulaznih računa, Pravilnik o korištenju službenih automobila, Pravilnik o osobnim zaštitnim sredstvima, Katalog zajedničkih postupaka, Poslovnik integriranog sustava, Standard osobnih zaštitnih sredstava, Norme računalne, periferne, komunikacijske i programske opreme, Uputa o praćenju objekata i predaji korisniku i drugo.

Prema Katalogu zajedničkih postupaka iz studenog 2011., direktor Sektora razvoja i investicija imenuje nadzor nad izvođenjem radova. Društvo obavlja stručni nadzor nad izvođenjem radova te na taj način kontrolira kvalitetu radova, održavanje rokova prema planu i dinamici izvođenja radova prema ugovoru i tehničkoj dokumentaciji. Izvoditelj je obavezan omogućiti i osigurati sve uvjete za provođenje nadzora i kontrole kvalitete u svojim pogonima, pogonima podizvoditelja i svojih isporučitelja odnosno proizvođača, te omogućiti uvid u svu tehničku dokumentaciju vezanu za proizvodnju i kontrolu kvalitete, opreme i materijala. U građevinsku knjigu se upisuju podaci o izmjerama i količinama stvarno izvedenih radova, ugrađene opreme i materijala, što je osnova za obračun radova. Glavni nadzorni inženjer podnosi tjedne pisane izvještaje uključujući dinamiku izvođenja radova, troškove i kvalitetu izvedenih radova.

Sastanci nadzornih inženjera i nadzornih djelatnika moraju biti praćeni pisanom bilješkom koja se trajno vodi i čuva kao dokaz izvršenosti radnje. Kontrola izvedenih radova potvrđuje se primopredajom objekta u skladu s odredbama ugovora s izvoditeljem radova, predajom tehničke dokumentacije, dokazima kvalitete izvedenih radova i potrebnim dozvolama te se sastavlja Zapisnik o primopredaji. Također, primopredaja uključuje i upute za rad i održavanje s pripadajućim nacrtima i preporuku količine rezervnih dijelova. Nakon potpisivanja Zapisnika o primopredaji objekta, izrađuje se okončani obračun, koji potpisuju direktori Sektora investicija i razvoja, Sektora komercijalnih poslova i Sektora ekonomsko financijskih poslova. Za nabavljenu robu se obavlja kontrola količine i kvalitete prilikom primopredaje robe, za opremu to uključuje i inspekcije Društva u proizvodnim pogonima za vrijeme proizvodnje i/ili prije isporuke. Za usluge Društvo imenuje predstavnika koji kontrolira izvršenje i potpisom zapisnika potvrđuje da je usluga izvršena. Financijsko praćenje ugovora provodi se kroz programski sustav u Sektoru ekonomsko financijskih poslova.

Na temelju izabranog uzorka, revizijom je utvrđeno da je Društvo provodilo nabavu od izabranih dobavljača te u većini slučajeva u skladu s ugovorenim količinama i cijenama. Također je utvrđeno da je u 82 pregledana postupka zaključeno 75 dodataka ugovoru za produljenje roka i za naknadne nepredviđene radove. Korisnik odnosno organizacijska jedinica je dužna obrazložiti opravdanost razloga kašnjenja te pokrenuti postupak zaključenja dodatka ugovoru za produljenje roka. Društvo je u većini slučajeva plaćalo nabavljene robe i usluge i izvršene radove u skladu s odredbama ugovora.

Društvo je ugovaralo kaznu za izvoditelja, ako ne izvrši obveze u ugovorenom roku, u visini 0,5 % za svaki dan kašnjenja do najviše 10,0 % ugovorene cijene. Za obračunani iznos ugovorne kazne, Društvo ima pravo tražiti prijeboj s potraživanjima izvoditelja. Kao sredstvo osiguranja su pribavljene garancije banke (bankarska garancija za uredno ispunjenje ugovora, bankarske garancije za uredno izvršenje posla, police osiguranja). Prema evidenciji ugovornih kazni, koja se vodi od 2002., Društvo je kod neopravdanog kašnjenja naplatilo ugovorne kazne ili umanjivalo plaćanje ispostavljenog računa za ugovorenu kaznu. Od ožujka 2011. do konca svibnja 2014. je naplaćeno 19.397.822,00 kn.

Društvo vodi evidenciju zaključenih ugovora koja sadrži ime dobavljača ili izvoditelja radova, predmet i broj ugovora, datum zaključenja ugovora, vrijednost ugovora, korisnika odnosno organizacijsku jedinicu, način nabave, ime i prezime referenta te napomenu. Na mrežnim stranicama objavljen je popis javnih nadmetanja i zaključenih ugovora za razdoblje 2011.-2013. Evidencija zaključenih ugovora nakon ograničenog prikupljanja ponuda, izravnog ugovaranja s jednim ponuditeljem, izravne pogodbe u pregovaračkom postupku te nakon javnog prikupljanja ponuda nije objavljena na mrežnim stranicama Društva.

Svi sudionici u postupku nabave roba i usluga te ustupanju radova (Sektori, terminali i zaposlenici) su obavezni poštovati odredbe zakona, propisa i odredbi Pravilnika o postupku nabave roba, usluga i ustupanju radova, kada u okviru svoga djelokruga rada sudjeluju u postupku nabave roba, usluga i ustupanja radova koje koristi Društvo. Prema Poslovniku integriranog sustava, Društvo sustavno potiče svoje dobavljače na uvođenje sustava kvalitete, zaštite okoliša i zaštite zdravlja i sigurnosti i drugih normi i vještina koji će ih učiniti suglasnima s kriterijima i zahtjevima Društva te smanjiti troškove i rizičnost. Društvo daje prednost dobavljačima s uvedenim sustavima upravljanja kvalitetom, zaštitom okoliša i zaštite zdravlja i sigurnosti.

V. NALAZ

Revizijom su obuhvaćena sljedeća područja: planiranje nabave, upravljanje postupcima nabave te praćenje izvršenja i provedbe ugovora.

Obavljenom revizijom su utvrđene nepravilnosti i propusti koji se odnose na planiranje nabave, upravljanje postupcima nabave i praćenje izvršenja i provedbe ugovora.

1. Planiranje nabave

- 1.1. Uprava je Plan poslovanja Društva za 2011. usvojila u siječnju 2011., za 2012. je usvojen u travnju 2012., a za 2013. je usvojen u prosincu 2012. Plan poslovanja sadrži planove nabave, odnosno Plan održavanja postrojenja i opreme, Plan investicija, te Plan poslovnih rashoda.

Za 2011. je planirana nabava u iznosu 743.751.613,00 kn bez poreza na dodanu vrijednost, a ugovori su zaključeni u iznosu 435.944.453,00 kn. Za 2012. je planirana nabava u iznosu 558.879.853,00 kn bez poreza na dodanu vrijednost, a ugovori su zaključeni u iznosu 141.259.947,00 kn. Za 2013. je planirana nabava u iznosu 514.348.340,00 kn bez poreza na dodanu vrijednost, a ugovori su zaključeni u iznosu 247.380.144,00 kn. Društvo nema pisane zabilješke u kojima bi bila sadržana obrazloženja odstupanja ostvarenja od plana. Planovi poslovanja za 2011., 2012. i 2013. nisu objavljeni na mrežnim stranicama Društva.

Računovodstvenim politikama Društva utvrđene su zalihe roba. Na koncu 2011. zalihe su iskazane u vrijednosti 10.307.485,00 kn, koncem 2012. u vrijednosti 9.396.450,00 kn, a koncem 2013. u vrijednosti 11.250.665,00 kn. Stanje zaliha uglavnom se odnosi na rezervne dijelove za održavanje i potrošni materijal. Optimalne zalihe nisu utvrđene.

Državni ured za reviziju predlaže planove i izmjene planova nabave objavljivati na mrežnim stranicama Društva. Kod planiranja i sastavljanja plana nabave predlaže prethodno ocijeniti opravdanost planiranih nabava. Predlaže sastavljati pisane bilješke o odstupanju ostvarenja od plana. Također predlaže donijeti procedure i utvrditi optimalne zalihe sirovina, materijala i rezervnih dijelova dostatnih za redovnu opskrbu.

- 1.2. *U vezi objavljivanja planova i izmjena planova na mrežnim stranicama Društvo obrazlaže da su planovi poslovanja strateški dokumenti koji su na temelju Pravilnika o poslovnoj tajni klasificirani oznakom poslovne tajne te su u skladu sa Zakonom o pravu na pristup informacijama i Akcijskom planu za izvršenje Antikorupcijskog programa, akti poslovanja kategorije C zaštićenosti. Navodi da se sumarne odrednice plana poslovanja objavljuju u okviru financijskih izvještaja, jer bi se javnom objavom izložili riziku nastupa materijalne štete kroz gubitak pregovaračkih pozicija ili kroz neovlašteno otkrivanje tajnih podataka trećih strana.*

Nadalje, navodi da dioničari imaju mogućnost ocijeniti uspješnost poslovanja Društva i rad Uprave te pratiti odstupanja rezultata poslovanja u odnosu na plan putem analize financijskih izvještaja, te da interes javnosti i dioničara nije detaljna analiza svake stavke plana nego je to ocjena uspješnosti poslovanja, a uslijed prethodne objave plana poslovanja Društvo i dioničari bi se neopravdano izložili riziku nastupa materijalne štete, čime bi se narušilo načelo razmjernosti koje su dužni primjenjivati u skladu sa Zakonom o pravu na pristup informacijama. Navode da je ocijenjeno da ne postoji opravdan interes javnosti za prethodnom objavom cjelokupnog plana poslovanja.

U vezi odstupanja ostvarenja od plana, Društvo navodi da su se odstupanja uglavnom događala na području plana investicija te investicijskog održavanja. Navodi da je kod dogradnje spremničkog prostora ugovaranje izvršeno u skladu s planom, odnosno da je uslijed problema u poslovanju izvoditelja građevinskog dijela radova došlo do zastoja u izvršenju radova te je smanjena planirana realizacija u narednom razdoblju a tijekom 2012. investicija je završena. Kod ulaganja u cjevovod Kopno-Krk navodi da je u vrijeme izrade plana za 2011. bilo planirano da Društvo vlastitim sredstvima realizira ulaganje, a tijekom 2011. je utvrđeno da postoji mogućnost sufinanciranja iz međunarodnih fondova te je realizacija odgođena. Vezano uz terminal Žitnjak, Društvo navodi da je planirana dinamika ugovaranja i realizacije podrazumijevala ishođenje potrebnih dozvola za gradnju. Tijekom 2011. nije bilo moguće ishoditi potrebne dozvole planiranom dinamikom te je u cilju skraćivanja roka, 2011. promijenjen koncept realizacije navedene investicije tako da se realizacija prenijela u 2012. i 2013., a investicija je završena u 2014. Nadalje navodi da su druga odstupanja manjeg pojedinačnog iznosa, a odnose se uglavnom na duge postupke ishođenja dozvola za gradnju, suglasnosti od nadležnih tijela te niže ugovorene cijene od planom predviđenih. Navodi da se za pojedine aktivnosti radovi ugovaraju za nepoznato stanje te se može desiti da iznosi bitno odstupaju, posebno kod sanacija koja prati pregled cjevovoda inteligentnim pigom i opseg posla je uvjetovan rezultatima ispitivanja, te kod remonta spremnika koje ovisi o stanju spremnika koje se utvrđuje po pražnjenju spremnika i samom početku remonta.

U vezi optimalnih zaliha Društvo navodi da su zalihe cca 10.000.000,00 kn već niz godina i uglavnom se odnose na rezervne dijelove za održavanje materijalne imovine. Navodi da se najveći dio, vrijednosno izraženo, odnosi na specifične rezervne dijelove, za čiju je isporuku potrebno duže razdoblje pa ih je nužno imati na zalihama. Nadalje navodi da su za određene vrste rezervnih dijelova definirane minimalne zalihe, te da je udio ukupnih zaliha u kratkotrajnoj imovini oko 1,5 %, što ne predstavlja materijalno značajnu stavku. Navodi se da je u tijeku ocjena količina i vrsta svih rezervnih dijelova na zalihama te će se definirati minimalne, odnosno optimalne zalihe.

Društvo navodi da će razmotriti prijedloge Državnog ureda za reviziju sa svrhom poboljšanja učinkovitosti nabave.

2. Upravljanje postupcima nabave

Kod upravljanja postupcima nabave, nepravilnosti se odnose na Pravilnik o postupku nabave roba, usluga i ustupanju radova i Pravilnik o organizaciji poslova i sistematizaciji radnih mjesta, nabavu usluga protupožarne zaštite, pravovremenu dostavu propisane dokumentacije, uvođenje izvoditelja radova u posao te nabavu intelektualnih usluga.

- 2.1. Pravilnikom o postupku nabave roba, usluga i ustupanju radova definiran je odabir načina nabave roba, usluga, te ustupanja radova. Navedenim Pravilnikom predviđena je za određenu procijenjenu vrijednosti roba, usluga te ustupanja radova primjena više vrsta postupaka nabave, a nije definirano kada se i u kojim uvjetima, slučajevima i okolnostima pojedina vrsta postupka primjenjuje. Također, osim procijenjene vrijednosti, nije definirana razlika između javnog nadmetanja u otvorenom postupku nabave i javnog prikupljanja ponuda te nisu razrađeni načini nabave na temelju izravne pogodbe u pregovaračkom postupku nabave i izravnog ugovaranja.

Zahtjev za pokretanje nabave prema Pravilniku o postupku nabave roba, usluga i ustupanju radova treba, između ostalog, sadržavati i procijenjenu vrijednost. U pojedinim zahtjevima određena je procijenjena vrijednost ispod koje se neće obaviti nabava, dok točna vrijednost nabave nije precizno određena. Također, zahtjev za pokretanje postupka ustupanja radova mora sadržavati planirani početak i završetak radova. U većini slučajeva zahtjev ne sadrži početak i završetak radova nego je naveden samo početak radova ili da će se radovi izvoditi tijekom nekoliko mjeseci. Nadalje, razdoblje od zahtjeva za pokretanje nabave do donošenja odluke o osnivanju Stručnog povjerenstva za pripremu i provedbu postupka u pojedinim slučajevima se kreće od dva do šest mjeseci čime Društvo produžava postupak nabave.

Pravilnikom o organizaciji poslova i sistematizaciji radnih mjesta, utvrđeno je da se u Službi nabave obavljaju poslovi provedbe postupka nabave roba, usluga i ustupanja radova u skladu s propisima i internim aktima. Sistematizacija radnih mjesta je utvrđena navedenim Pravilnikom, a broj izvršitelja nije određen.

Državni ured za reviziju predlaže Pravilnikom o postupku nabave roba, usluga i ustupanju radova definirati uvjete, slučajeve i okolnosti odabira pojedine vrste postupka nabave. Predlaže primjenjivati odredbe propisane Pravilnikom o postupku nabave roba, usluga i ustupanju radova, odnosno u zahtjevu za pokretanje nabave navesti iznos procijenjene vrijednosti nabave te planirani početak i završetak radova. Također, predlaže pravodobno provoditi postupke nabave kako se ne bi nepotrebno produljivali. Nadalje, predlaže utvrditi potreban broj izvršitelja.

- Nabava usluga protupožarne zaštite

Društvo je zaključilo ugovor za pružanje usluge protupožarne zaštite na terminalu Virje u prosincu 2010. S istim izvršiteljem usluge, na temelju izravne pogodbe u pregovaračkom postupku nabave, zaključeni su ugovori za 2012. i 2013. U ugovorima je navedeno da u slučaju urednog ispunjenja ugovora, ugovorne strane izražavaju namjeru produženja ugovora za naredno razdoblje. Nadalje, Društvo je od svibnja 2003. do rujna 2013. zaključilo osnovni te jedanaest dodatnih ugovora za usluge protupožarne zaštite na terminalu Sisak. U ugovorima je navedeno da u slučaju urednog ispunjenja ugovora, ugovorne strane izražavaju namjeru produženja ugovora za naredno razdoblje. Društvo je trebalo za novo razdoblje pružanja usluge provesti javno nadmetanje u otvorenom postupku nabave.

Također, Društvo je na temelju izravnog ugovaranja s jednim ponuditeljem zaključilo ugovor za obavljanje poslova protupožarne zaštite na terminalu Žitnjak. U specifikaciji usluge je navedeno da će se provesti ugovaranje s jednim ponuditeljem iz razloga što je osposobljen za obavljanje poslova protupožarne zaštite. U istom je predmetu odabrani ponuditelj potvrdio Porezne uprave dostavio naknadno što nije u skladu s odredbom članka 22. stavka 1. Pravilnika o postupku nabave roba, usluga i ustupanju radova.

Državni ured za reviziju predlaže provoditi javno nadmetanje u otvorenom postupku nabave kada na tržištu postoji više poslovnih subjekata koji obavljaju usluge koje su predmet nabave kako bi se postigla najpovoljnija cijena. Predlaže poštovati zahtjeve i rokove navedene u upitu za dostavu ponude, odnosno odredbe Pravilnika o postupku nabave roba, usluga i ustupanju radova.

- Ugovaranje

U dokumentaciji za nadmetanje je navedeno da će naručitelj s ponuditeljem čija ponuda je odabrana kao najpovoljnija zaključiti ugovor odmah po konačnosti odluke o odabiru najpovoljnije ponude. Ako ponuditelj, čija je ponuda odabrana kao najpovoljnija, ne potpiše ugovor u roku od osam dana kada mu naručitelj dostavi ugovor na potpis i u istom roku ne vrati potpisan ugovor naručitelju zajedno s traženom garancijom banke za uredno ispunjenje ugovora i policama osiguranja, naručitelj će mu uputiti požurnicu. Ako ponuditelj ne potpiše ugovor u roku osam dana po primitku požurnice i ne dostavi bankarsku garanciju za uredno ispunjenje ugovora i police osiguranja, naručitelj može poništiti nadmetanje i ponoviti postupak nabave ili potpisati ugovor sa sljedećim ponuditeljem čija je ponuda najpovoljnija.

Ugovori o izvođenju radova zaključeni između Društva i izvođača radova, između ostalog, sadrže poglavlje Bankarska garancija za uredno ispunjenje ugovora, osiguranje te stupanje ugovora na snagu. Navedeno je da je izvođač obavezan u roku osam dana od dana obostranog potpisa ugovora dostaviti naručitelju bankarsku garanciju kojom se garantira uredno ispunjenje ugovora. U slučaju da izvođač u propisanom roku ne preda naručitelju bankarsku garanciju za uredno ispunjenje ugovora smatrat će se da je izvođač odustao od ugovora. Također je navedeno da je predaja polica jedan od uvjeta stupanja ugovora na snagu te da je izvođač obavezan u roku osam dana od dana obostranog potpisa ugovora, dostaviti naručitelju police osiguranja.

Društvo ima pravo obustaviti izvršenje usluge na teret izvršitelja ako usluge ili osobe nisu osigurane u skladu s odredbama ugovora sve dok izvršitelj ne dostavi naručitelju nove valjane police osiguranja. Navedeno je da ugovor stupa na snagu nakon što je valjano potpisan od obje ugovorne strane te nakon što izvođač preda naručitelju bankarsku garanciju za uredno ispunjenje ugovora te police osiguranja. Nadalje Društvo je obvezno uvesti izvođača u posao kako je ugovoreno u roku od tri, pet ili osam dana od dana stupanja ugovoru na snagu. O uvođenju izvođača u posao sastavlja se posebni zapisnik. Ako izvođač ne započne s radovima u roku naručitelj može raskinuti ugovor i zahtijevati naknadu štete od izvođača.

Bankarska garancija za uredno ispunjenje ugovora te police osiguranja u većini se slučajeva nisu dostavljale u ugovorenom roku, a u pojedinim slučajevima izvođač nije dostavio novu garanciju banke za uredno ispunjenje ugovora što je prema odredbama dodatka ugovora bio dužan učiniti. Revizijom su obuhvaćena 82 postupka nabave na temelju kojih je zaključeno 82 ugovora i 75 dodataka ugovoru. Kod 57 ugovora se kasnilo s dostavom bankarskih garancija od tri do 222 dana, a kod 47 ugovora se kasnilo s dostavom polica osiguranja od četiri do 218 dana. Naručitelj i izvođač u većini slučajeva nisu sastavljali Zapisnik o uvođenju izvođača u posao, nego je na prvom listu građevinske knjige nadzorni inženjer upisivao datum uvođenja u posao.

Prema obrazloženju odgovorne osobe Interna procedura–Postupak ugovaranja je propisan poslovnim procesima nabava roba, usluga i ustupanja radova te Pravilnikom o postupku nabave roba, usluga i ustupanju radova. Interna procedura izrade ugovora se obavlja na način da se, nakon izrade nacrtu ugovora i prikupljanja primjedbi i prijedloga od svih nadležnih sektora u Društvu, izrađuje pročišćeni tekst ugovora u kojem su sadržane sve primjedbe i dopune te se pri ispisu navedene pročišćene verzije ugovora ispisi i datum njegove izrade. Nakon toga se prikupljaju parafi nadležnih službi i sektora te se ugovor proslijeđuje predsjedniku Uprave Društva na potpis. Nakon što je ugovor potpisan od strane Društva upućuje se izvođaču na potpis. Navedeni datum na ugovoru je datum izrade samog ugovora, dok rokovi koji su propisani za stupanje ugovora na snagu počinju teći od dana kada je ugovor potpisan od posljednje ugovorne strane (dan obostranog potpisa ugovora). Zbog navedene interne procedure i interne procedure druge ugovorne strane datum izrade ugovora i datum njegova zaključivanja se razlikuju. S obzirom na opisanu proceduru, rok izvođenja radova se radi te činjenice veže uz rok stupanja ugovora na snagu, odnosno za dan dostave traženih garancija banke i polica osiguranja. Upravo radi činjenice što se rokovi za dostavu tražene dokumentacije i stupanje ugovora na snagu računaju od dana kada ga potpiše posljednja ugovorna strana, a u cilju otklanjanja svih nejasnoća oko računanja navedenih rokova, planira se izmijeniti tekst ugovora na način da će umjesto datuma izrade ugovora ubuduće na iste stavljati datume potpisa svake ugovorne strane.

Državni ured za reviziju predlaže postupati u skladu s odredbama ugovora. Predlaže poduzeti mjere za pravodobnu dostavu propisane dokumentacije, odnosno bankarske garancije za uredno izvršenje posla i police osiguranja, kako bi ugovor pravodobno stupio na snagu. Također predlaže u ugovorenom roku uvesti izvođača u posao te sastaviti zapisnik.

- Inteliktualne usluge

Pravilnikom o postupku nabave roba, usluga i ustupanju radova je određeno da se nabava svih roba i usluga obavlja putem Sektora komercijalnih poslova, osim nabave, prodaje i zakupa nekretnina, komunalnih usluga, pravnih, financijskih i sličnih usluga za koje postupak i način nabave nije određen navedenim Pravilnikom. Značajan dio troškova intelektualnih usluga u 2012. i 2013. su analiza i praćenje investicija i razvoja te potpore u realizaciji investicija. Prema Zakonu o centru za praćenje poslovanja energetskog sektora i investicija (Narodne Novine 25/2012 i 120/2012), praćenje poslovanja energetskog sektora i investicija određeni su kao poslovi od interesa za Republiku Hrvatsku te je njihovo obavljanje povjereno Centru za praćenje investicija.

Ukupni rashodi za intelektualne usluge u 2011. iskazani su u iznosu 3.972.994,00 kn u okviru kojih su iskazane savjetodavne usluge u iznosu 654.500,00 kn, inženjerske usluge u iznosu 570.780,00 kn te usluge vanjske revizije u iznosu 245.000,00 kn. Ukupni rashodi za intelektualne usluge u 2012. iskazani su u iznosu 4.144.517,00 kn u okviru kojih su iskazane usluge analize i praćenja investicija i razvoja te potpore u realizaciji investicija u iznosu 1.332.000,00 kn te usluge vanjske revizije u iznosu 245.000,00 kn. Ukupni rashodi za intelektualne usluge u 2013. iskazani su u iznosu 3.593.473,00 kn u okviru kojih su iskazane usluge analize i praćenja investicija i razvoja te potpore u realizaciji investicija u iznosu 1.015.800,00 kn, inženjerske usluge u iznosu 990.000,00 kn te usluge vanjske revizije u iznosu 245.000,00 kn. Društvo je za navedene usluge trebalo provesti javno nadmetanje u otvorenom postupku nabave.

Državni ured za reviziju predlaže za inženjerske usluge te usluge vanjske revizije provesti postupke nabave koji omogućavaju sudjelovanje većeg broja ponuditelja u postupku nabave.

- 2.2. *U vezi definiranja uvjeta, slučajeva i okolnosti odabira pojedine vrste postupka nabave Pravilnikom o postupku nabave roba, usluga i ustupanju radova te zahtjeva za pokretanje nabave Društvo navodi da će izmjenama i dopunama navedenog Pravilnika definirati odgovarajuće uvjete, slučajeve i okolnosti odabira pojedine vrste postupka nabave te se pridržavati odredbi u vezi sadržaja zahtjeva za pokretanje nabave. Navodi da spomenuti Pravilnik regulira odabir pet različitih načina nabave isključivo na temelju procijenjene vrijednosti predmeta nabave, a za svaki način postoji mogućnost odabira različitih postupaka nabave. Društvo navodi da na temelju provedenih analiza načina nabave i odabira odgovarajućih postupaka nabave u skladu s procijenjenim vrijednostima nabave odabiru sljedeće postupke nabave, odnosno javno nadmetanje u otvorenom postupku nabave kao osnovni postupak koji se primjenjuje za nabave za koje na tržištu postoji veći broj potencijalnih ponuditelja i koji su u danom trenutku sposobni ponuditi robu, usluge ili radove. Nadalje, javno prikupljanje ponuda za nabave za koje na tržištu postoji veći broj potencijalnih ponuditelja i koji su u danom trenutku sposobni ponuditi robu, usluge ili radove kada procijenjena vrijednost iznosi više od 70.000,00 kn do 300.000,00 kn i ustupanja radova čija procijenjena vrijednost iznosi više od 70.000,00 kn do 500.000,00 kn. Nadalje, izravnu pogodbu u pregovaračkom postupku nabave s jednim ili više ponuditelja bez objave poziva za nadmetanje u iznimnim slučajevima i to za nepredviđene radove po prethodno zaključenim ugovorima na temelju provedenog postupka javnog nadmetanja, dodacima ugovorima koji su zaključeni na temelju provedenog javnog nadmetanja s mogućnošću produženja predmeta ugovora, za ugovore s državnim institucijama koje jedine mogu obavljati određeni posao te za ugovore gdje postoji samo jedan mogući ponuditelj, odnosno dobavljač ili izvoditelj kao primjerice isporuka rezervnih dijelova od proizvođača specifične opreme ili opreme koja se radi po narudžbi. U vezi utvrđivanja potrebnog broja izvršitelja, Društvo navodi da je sistematizacija radnih mjesta uređena Pravilnikom o organizaciji poslova i sistematizaciji radnih mjesta, broj izvršitelja nije propisan radi specifičnih potreba djelatnosti, a sistematizacija radnih mjesta bez unaprijed određenog broja izvršitelja pruža mogućnost veće fleksibilnosti i bolju organizaciju rada.*

Navodi da od početka rada naftovoda niti jedna sistematizacija nije imala iskazani broj izvršitelja, da je sistematizacija matična, centralizirana, ima duboku hijerarhijsku strukturu, broj opisanih radnih mjesta je 243, a broj zaposlenih 382 te da je iz broja opisanih radnih mjesta i broja zaposlenih, uzimajući u obzir smjenski rad, razvidno da je uz svako radno mjesto vezan jedan izvršitelj. Nadalje, navodi da je naftovod jedinstvena i istodobno složena infrastrukturna građevina, organizacijske jedinice se protežu na lokacije (terminale) koje nisu ustrojene kao zasebne organizacijske jedinice, a iz centralne sistematizacije radnih mjesta je moguće povući svako sistematizirano radno mjesto za bilo koju organizacijsku jedinicu na bilo kojoj lokaciji te zaposliti broj izvršitelja ovisno o potrebama posla, a sve bez izmjene akta o sistematizaciji. Navodi da je popis radnika prema organizacijskim jedinicama, lokacijama i radnim mjestima objavljen na mrežnim stranicama te je u svakom trenutku vidljivo koliko izvršitelja ima u svakoj od organizacijskih jedinica i na kojoj se lokaciji nalaze.

U vezi postupanja u skladu s odredbama ugovora Društvo navodi da su uočene nepravilnosti uz stupanje ugovora na snagu te s tim u vezi nepoštivanje rokova dostave bankarske garancije, police osiguranja i obveze sastavljanja Zapisnika o uvođenju u posao otklonjene tijekom revizije.

U vezi usluga vanjske revizije Društvo prihvaća preporuke te navodi da će ubuduće omogućiti sudjelovanje većeg broja ponuditelja u postupku nabave usluga vanjske revizije. Navodi da društvo koje obavlja uslugu vanjske revizije izabire Glavna skupština na prijedlog Nadzornog i Revizorskog odbora te da je plaćena cijena godišnje niža od prosječne cijene te usluge za velike poduzetnike.

3. Praćenje izvršenja i provedbe ugovora

Društvo je na mrežnim stranicama objavilo popis javnih nadmetanja i evidenciju zaključenih ugovora za razdoblje 2011.-2013. Nije objavilo evidenciju zaključenih ugovora nakon ograničenog prikupljanja ponuda, izravnog ugovaranja s jednim ponuditeljem, izravne pogodbe u pregovaračkom postupku te nakon javnog prikupljanja ponuda.

Društvo nema ustrojene evidencije putem kojih bi se objedinjeno pratilo i kontroliralo (količinski i vrijednosno) pojedinačno izvršenje ugovora.

Društvo obavlja stručni nadzor nad izvođenjem radova i drugih aktivnosti te na taj način kontrolira kvalitetu radova, održavanje rokova prema planu i dinamici izvođenja radova te prema ugovoru i tehničkoj dokumentaciji. Društvo je u većini slučajeva plaćalo račune u roku 45 dana. Kod 82 zaključena ugovora je zaključeno 75 dodataka ugovoru. Dodaci ugovorima zaključivani su za produženje roka završetka radova, dodatne usluge, izvođenje naknadnih i nepredviđenih radova te u tri slučaja zbog promjene tehnologije izrade plutajućeg krova.

U pojedinim slučajevima radovi su se izvodili, a da za njih nije bio zaključen dodatak ugovoru. Za usluge čuvanja imovine i održavanja sustava tehničke zaštite dodaci ugovorima su zaključeni nakon što se usluga počela obavljati. Nadalje, Pravilnikom o postupku nabave roba, usluga i ustupanja radova nije propisana vrijednost do koje se mogu zaključivati dodaci ugovorima, te su se dodaci zaključivali od 30,5 % do 83,3 % vrijednosti osnovnog ugovora.

Državni ured za reviziju predlaže objaviti evidencije zaključenih ugovora o nabavi. Predlaže pratiti pojedinačno izvršenje ugovora. Također, predlaže pri produljenju rokova, zaključivati dodatke ugovoru te pravodobno pokretati postupke za zaključenje dodatka ugovorima kako bi se usluge nabavljale nakon zaključenja ugovora. Nadalje, predlaže internim aktom odrediti vrijednost do koje se mogu zaključivati dodaci ugovoru u odnosu na osnovni ugovor.

- 3.1. *U vezi evidencija izvršenja ugovora Društvo navodi da se vode pojedinačne evidencije izvršenja ugovora te da će ustrojiti evidenciju kojom će objedinjeno pratiti i kontrolirati pojedinačno izvršenje ugovora. Navodi da će dopunom Pravilnika o postupku nabave roba, usluga i ustupanja radova odrediti vrijednost do koje se mogu zaključivati dodaci ugovoru u odnosu na osnovni ugovor.*

VI. OCJENA UČINKOVITOSTI NABAVE

Društvo je odgovorno za učinkovitu nabavu te za provođenje postupaka nabave u skladu s internim aktima koji reguliraju postupke nabave. Društvo nije obveznik primjene Zakona o javnoj nabavi. Nabava roba, radova i usluga je regulirana Pravilnikom o postupku nabave roba, usluga i ustupanju radova.

Plan nabave direktori svih sektora dostavljaju Sektoru ekonomsko-financijskih poslova na objedinjavanje te nakon davanja mišljenja i nadopuna postaje sastavni dio Plana poslovanja. Uprava Društva je usvojila Plan poslovanja za 2011., 2012. i 2013. koji nisu objavljeni na mrežnim stranicama Društva. Društvo nema pisane zabilješke u kojima bi bila sadržana obrazloženja odstupanja ostvarenja od plana i nije izradilo izmjene planova nabave. Nabava je centralizirana, a optimalne zalihe roba nisu utvrđene. Društvo je u pojedinim slučajevima zaključivalo dodatke ugovoru za rok i za naknadne nepredviđene radove kojima se produživao rok završetka radova.

Pravilnikom o postupku nabave roba, usluga i ustupanju radova je predviđena primjena više vrsta postupaka nabave s obzirom na visinu procijenjene vrijednosti roba, usluga te ustupanja radova, a nisu definirani uvjeti, slučajevi i okolnosti kada se pojedina vrsta postupka primjenjuje. Također nije definirana razlika između javnog nadmetanja u otvorenom postupku nabave i javnog prikupljanja ponuda, te nisu razrađeni načini nabave na temelju izravne pogodbe u pregovaračkom postupku nabave i izravnog ugovaranja. Sistematizacija radnih mjesta je utvrđena Pravilnikom o organizaciji poslova i sistematizaciji radnih mjesta, a broj izvršitelja nije određen. Poslove nabave tijekom 2013. je obavljalo osam zaposlenika koji prate propise i pohađaju seminare. Postupak nabave pokreće korisnik odnosno organizacijska jedinica izradom i ispostavljanjem Zahtjeva za pokretanje nabave. U većini slučajeva Zahtjev za pokretanje nabave ne sadrži početak i završetak radova nego je naveden samo početak ili da će se radovi izvoditi tijekom nekoliko mjeseci; u pojedinima je navedena previsoka procijenjena vrijednost ili je određena donja granica procijenjene vrijednosti, a gornja nije. Prema pregledanim postupcima nabave, kriterij odabira ponude je najniža cijena. Društvo je zaključivalo ugovore u skladu s ponudama. Kontrola provođenja postupaka nabave roba i usluga te ustupanja radova od pokretanja postupka nabave do zaključenja ugovora odnosno narudžbe provodi se na temelju Pravilnika o kontroli nabave roba i usluga te ustupanju radova. U većini slučajeva nisu poštovane odredbe ugovora kojima su određeni rokovi dostave bankarske garancije za uredno ispunjenje ugovora i polica osiguranja. Društvo u većini slučajeva nije sastavljalo zapisnik o uvođenju izvođača u posao, nego je na prvom listu građevinske knjige nadzorni inženjer upisivao datum uvođenja u posao.

Područje izvršenja, provedbe ugovora i primjene, korištenje i održavanje nabavljenih roba i usluga i izvedenih radova uređeno je internim pravilnicima, poslovnica, katalozima, standardima, normama, uputama te evidencijama. Društvo obavlja stručni nadzor nad izvođenjem radova. Kontrola izvedenih radova potvrđuje se primopredajom objekta te se sastavlja zapisnik o primopredaji. Za nabavljenu robu se obavlja kontrola količine i kvalitete prilikom primopredaje robe, za opremu to uključuje i inspekcije Društva, a za usluge Društvo imenuje predstavnika koji kontrolira izvršenje. Financijsko praćenje ugovora provodi se kroz programski sustav u Sektoru ekonomsko-financijskih poslova. Društvo nema ustrojene evidencije putem kojih bi se objedinjeno pratilo i kontroliralo (količinski i vrijednosno) pojedinačno izvršenje ugovora. Na temelju izabranog uzorka revizijom je utvrđeno da je Društvo provodilo nabavu od izabranih dobavljača te u većini slučajeva u skladu s ugovorenim količinama i cijenama.

Također je utvrđeno da je u 82 pregledana postupka zaključeno 75 dodataka koji su zaključivani za produženje roka završetka radova, dodatne usluge, izvođenje naknadnih i nepredviđenih radova te u tri slučaja zbog promjene tehnologije izrade plutajućeg krova. U pojedinim slučajevima radovi su izvedeni bez zaključenja dodatka ugovoru ili nakon što se usluga počela obavljati. Nadalje, zaključivani su dodaci za dodatne radove i usluge čija se ukupna vrijednost kretala od 35,0 % do 83,0 % vrijednosti osnovnog ugovora. Internim aktom nije određena vrijednost do koje se mogu zaključivati dodaci ugovoru u odnosu na osnovni ugovor. Društvo je u većini slučajeva plaćalo račune u roku 45 dana. Kod neopravdanog kašnjenja je naplatilo ugovorne kazne ili umanjivalo plaćanje ispostavljenog računa za ugovorenu kaznu u visini 0,5 % za svaki dan kašnjenja do najviše 10,0 % ugovorene cijene. Društvo je na mrežnim stranicama objavilo popis javnih nadmetanja i evidencija zaključenih ugovora za 2011.-2013., ali nije objavilo evidenciju zaključenih ugovora nakon drugih vrsta postupaka.

Državni ured za reviziju ocjenjuje da sustav nabave u Društvu nije bio dovoljno učinkovit. Zbog navedenog se predlaže:

- objavljivati planove i izmjene planova nabave na mrežnim stranicama, ocijeniti opravdanost planiranih nabava, sastavljati pisane bilješke o odstupanju ostvarenja od plana
- definirati uvjete, slučajeve i okolnosti odabira pojedine vrste postupka nabave Pravilnikom o postupku nabave roba, usluga i ustupanju radova
- navesti u zahtjevu za pokretanje nabave iznos procijenjene vrijednosti nabave te planirani početak i završetak radova u skladu s odredbama Pravilnika o postupku nabave roba, usluga i ustupanja radova
- omogućiti sudjelovanje većeg broja ponuditelja u postupcima nabave
- poštovati zahtjeve i rokove navedene u upitu za dostavu ponude, odnosno odredbe Pravilnika o postupku nabave roba, usluga i ustupanju radova
- postupati u skladu s odredbama ugovora, poduzimati mjere za pravodobnu dostavu propisane dokumentacije, uvoditi izvoditelja u posao u ugovorenom roku te sastavljati zapisnik
- provoditi postupke nabave koji omogućavaju sudjelovanje većeg broja ponuditelja u postupku nabave za inženjerske usluge te usluge vanjske revizije
- objaviti evidencije zaključenih ugovora o nabavi, te pratiti pojedinačno izvršenje ugovora
- pri produljenju rokova, zaključivati dodatke ugovoru te pravodobno pokretati postupke za zaključenje dodatka ugovoru kako bi se usluge nabavljale nakon zaključenja ugovora
- odrediti internim aktom vrijednost do koje se mogu zaključivati dodaci ugovoru u odnosu na osnovni ugovor.

Državni ured za reviziju ocjenjuje da bi se provedbom navedenih preporuka povećala usklađenost poslovanja s internim aktima te poboljšao sustav nabave Društva. Očekuje se da će učinci biti ostvareni kroz donošenje boljih poslovnih odluka, veću transparentnost u postupcima nabave, veću razinu javne odgovornosti za gospodarsko i racionalno upravljanje sredstvima, te uštede sredstava pri nabavi roba, radova i usluga, što bi trebalo utjecati na povećanje učinkovitosti sustava nabave.



REPUBLIKA HRVATSKA
DRŽAVNI URED ZA REVIZIJU
Područni ured Rijeka

IZVJEŠĆE
O OBAVLJENOJ REVIZIJI

JAVNA NABAVA U DRUŠTVU
JADROLINIJA

Rijeka, svibanj 2014.

S A D R Ź A J

stranica

I.	PREDMET REVIZIJE	2
II.	CILJEVI I PODRUČJA REVIZIJE	3
III.	METODE I POSTUPCI REVIZIJE	3
IV.	UČINKOVITOST JAVNE NABAVE	4
V.	NALAZ	12
VI.	OCJENA UČINKOVITOSTI JAVNE NABAVE	17



REPUBLIKA HRVATSKA
DRŽAVNI URED ZA REVIZIJU
Područni ured Rijeka

KLASA: 041-01/14-10/29
URBROJ: 613-10-14-5

Rijeka, 27. svibnja 2014.

IZVJEŠĆE
O OBAVLJENOJ REVIZIJI UČINKOVITOSTI
JAVNE NABAVE U DRUŠTVU JADROLINIJA
ZA 2011. - 2013.

Na temelju odredbi članaka 12. i 14. Zakona o Državnom uredu za reviziju (Narodne novine 80/11), obavljena je revizija učinkovitosti javne nabave u društvu Jadrolinija (dalje u tekstu: Društvo) za 2011. – 2013.

Revizija je obavljena na način i prema postupcima utvrđenim okvirom revizijskih standarda Međunarodne organizacije vrhovnih revizijskih institucija (INTOSAI) i Kodeksom profesionalne etike državnih revizora.

Postupci revizije provedeni su od 23. siječnja do 27. svibnja 2014.

I. PREDMET REVIZIJE

Predmet revizije je ispitati učinkovitost javne nabave u Društvu od 2011. do 2013. Zakonodavni okvir kojim je regulirana javna nabava čine Zakon o javnoj nabavi (Narodne novine 110/07 i 128/08) čije su se odredbe primjenjivale u 2011., Zakon o javnoj nabavi (Narodne novine 90/11) koji je stupio na snagu 1. siječnja 2012., Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o javnoj nabavi (Narodne novine 83/13), koji je stupio na snagu 9. srpnja 2013. te Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o javnoj nabavi (Narodne novine 143/13) koji se primjenjuje od 10. prosinca 2013. Društvo je odredbom članka 3. stavka 1. točke 5. Pravilnika o popisu obveznika primjene Zakona o javnoj nabavi (Narodne novine 19/12) razvrstano u javne naručitelje kao pravna osoba koja ispunjava uvjete iz članka 5. stavka 1. točke 3. Zakona o javnoj nabavi.

Društvo je osnovano 1947. u Rijeci, kao Jadranska linijska plovidba i pravni je sljednik Javnog poduzeća Jadrolinija p.o. Rijeka. Prema Zakonu o Jadroliniji, Rijeka (Narodne novine 11/96), Društvo je preoblikovano u društvo s vlastitom pravnom osobnošću čiji je osnivač Republika Hrvatska. Na Društvo se primjenjuju propisi koji vrijede za društva s ograničenom odgovornošću. Temeljni kapital iznosi 209.054.148,00 kn. Sjedište Društva je u Rijeci, Ulica Riva 16.

Osnovna djelatnost Društva je linijski (redovni) pomorski prijevoz putnika i vozila morem i priobaljem prema propisanom i unaprijed utvrđenom redu plovidbe. U 2013. Društvo je obavljalo promet na 36 linija (33 državne i tri međunarodne). Koncem 2013. Društvo je imalo 1 681 zaposlenika.

Tijela Društva su Skupština, Nadzorni odbor i Uprava. Upravu čine tri člana, predsjednik koji je zadužen i za poslove razvoja te kadrovske i pravne poslove, član uprave za tehničke i operativne poslove te član uprave za financijske, komercijalne i opće poslove. U 2011., 2012. i do 9. svibnja 2013. predsjednik Uprave je bio Slavko Lončar, a od 9. svibnja 2013. kao i u vrijeme obavljanja revizije Alan Klanac.

Poslovanje se odvija kroz četiri sektora i to: Sektor za tehničke poslove, Sektor za financije, Sektor za kadrovske poslove i Sektor za komercijalne poslove. Služba nabave sastavni je dio Sektor za tehničke poslove.

Prema podacima iz Računa dobiti i gubitka za 2013. ukupni prihodi ostvareni su u iznosu 839.047.228,00 kn, rashodi u iznosu 837.266.750,00 kn, dobit prije oporezivanja u iznosu 1.780.478,00 kn te dobit nakon oporezivanja u iznosu 1.238.569,00 kn.

Za 2011. Društvo je ugovorilo nabavu roba, radova i usluga u iznosu 479.821.761,00 kn s porezom na dodanu vrijednost, zaključilo okvirne sporazume u iznosu 199.725.000 kn s porezom na dodanu vrijednost i realiziralo po okvirnim sporazumima nabavu u vrijednosti 331.848.390,00 kn s porezom na dodanu vrijednost. Za 2012. je ugovorilo nabavu u iznosu 363.852.682,00 kn s porezom na dodanu vrijednost, zaključilo okvirne sporazume u iznosu 596.250.000,00 kn s porezom na dodanu vrijednost i realiziralo po okvirnim sporazumima nabavu u vrijednosti 120.829.874,00 kn s porezom na dodanu vrijednost. Za 2012. je ugovorilo nabavu u iznosu 702.738.164,00 kn s porezom na dodanu vrijednost i realiziralo po okvirnim sporazumima nabavu u vrijednosti 120.654.868,00 kn s porezom na dodanu vrijednost.

II. CILJEVI I PODRUČJA REVIZIJE

Ciljevi revizije su bili:

- provjeriti postoje li jasne procedure u postupcima nabave od faze planiranja do stavljanja sredstava u uporabu
- provjeriti jesu li postupci nabave roba, radova i usluga provedeni u skladu s propisima
- ispitati jesu li nabavljena robe, radovi i usluge odgovarajuće kvalitete po najpovoljnijim cijenama
- provjeriti je li uspostavljen učinkovit sustav unutarnjih kontrola radi otklanjanja slabosti i nepravilnosti u postupcima javne nabave
- ispitati je li postojala stvarna potreba za provedenu nabavu te
- utvrditi jesu li nabavom roba, radova i usluga ostvareni ciljevi koji osiguravaju poboljšanje kvalitete, odnosno poboljšanje učinkovitosti Društva te zadovoljenje stvarnih potreba krajnjih korisnika.

Revizijom su obuhvaćena sljedeća područja: planiranje javne nabave, upravljanje postupcima javne nabave i praćenje izvršenja i provedbe ugovora.

Revizijskim postupcima obuhvaćena je javna nabava za 2011., 2012. i 2013.

III. METODE I POSTUPCI REVIZIJE

Prigodom odabira revizijskog pristupa, a kako bi se pribavili mjerodavni revizijski dokazi i odgovorilo na ciljeve revizije primjenjivane su različite metode i postupci prikupljanja revizijskih dokaza.

Društvu je poslan upitnik koji sadrži pitanja u vezi učinkovitosti javne nabave. Putem upitnika su pribavljeni odgovori na pitanja, na temelju kojih su provjeravani dokazi za pojedine tvrdnje. Proučeni su i analizirani zakoni, propisi i drugi akti te dokumentacija i informacije o poslovanju Društava, stručni članci i drugo.

Provjereni su strateški ciljeve nabave i njihova usklađenost sa strateškim ciljevima Društva. Nadalje, provjereno je donošenje plana razvoja, plana ulaganja u stalna sredstva, godišnjih planova poslovanja, godišnjih financijskih planova te planova nabave. Isto tako je provjereno postoje li jasne procedure u postupcima nabave, jesu li postupci nabave provedeni u skladu s propisima, jesu li nabavljene robe, radovi i usluge po najpovoljnijim cijenama odgovarajuće kvalitete, je li uspostavljen učinkovit sustav unutarnjih kontrola, je li postojala stvarna potreba za nabavom te jesu li nabavom ostvareni ciljevi koji osiguravaju poboljšanje kvalitete te zadovoljenje stvarnih potreba korisnika.

Obavljeni su razgovori s predsjednikom i članovima Uprave, izvršnim direktorima za kadrovske, financijsko-računovodstvene te operativne poslove, voditeljem Službe nabave, zaposlenicima povezanim s provođenjem javne nabave te su pribavljena obrazloženja odgovornih osoba o pojedinim poslovnim događajima.

Okosnicu revizije su činila sljedeća pitanja:

- Je li planiranje nabave dobro organizirano?
- Je li formalno (u pisanom obliku) određen način upravljanja postupcima javne nabave?

- Je li uspostavljen sustav kontrola koje prate izvršenje i primjenu ugovora, te jesu li nabavljenim robama, uslugama i radovima ostvareni planirani ciljevi, odnosno poboljšana učinkovitost Društva?

IV. UČINKOVITOST JAVNE NABAVE

Planiranje javne nabave

Planiranje javne nabave se obavlja prema odredbama Zakona o javnoj nabavi i prema postupcima iz procedura Sustava za upravljanje kvalitetom ISO 9001:2008 (u skladu sa zahtjevima norme HRN EN ISO 9001:2009). Navedenim procedurama je određeno tko je zadužen za sastavljanje plana nabave i u okviru koje organizacijske jedinice Društva i tko ga odobrava. Rokovi za faze planiranja i postupanja nisu određeni i nije propisana procedura za donošenje izmjena plana nabave. Prije donošenja plana nabave rukovoditelj Službe nabave šalje zahtjev za izradu prijedloga plana nabave direktoru za tehničke poslove, izvršnim direktorima za kadrovske poslove, komercijalne i financijsko-računovodstvene poslove koji u suradnji sa stručnim osobama iz navedenih sektora određuju predmete nabave i njihove procijenjene vrijednosti. Oni prijedloge plana nabave svojih sektora dostavljaju Službi nabave koja predlaže vrste postupaka javne nabave. Objedinjuje ga stručni voditelj za javnu nabavu i izrađuje konačni prijedlog plana nabave.

U Društvu se provodi analiza planiranih i ranije provedenih postupaka javne nabave zbog planiranja brzine provođenja postupaka te postizanja veće konkurencije među ponuditeljima, a time i dobivanja povoljnije ponude. Pri planiranju postupaka javne nabave vodi se računa da se nabavlja samo potrebna roba, radovi i usluge u skladu s potrebama Društva. Iz registra ugovora i okvirnih sporazuma vidljivo je da se nabava većine roba, radova i usluga periodično ponavlja. Opravdanost nabave potvrđuje Uprava, odnosno izvršni direktori prema prijedlozima stručnih osoba. Pri utvrđivanju procijenjene vrijednosti nabave primijenjena su mjerila određena odredbama Zakona o javnoj nabavi. Procijenjene vrijednosti nabavljenih roba, radova i usluga koje su izabrane metodom uzorka određene su na temelju analize troškova za određenu vrstu roba, radova i usluga u prethodnim obračunskim razdobljima i analiza tržišnih cijena, u skladu s mjerilima određenim odredbama Zakona o javnoj nabavi.

Pri planiranju su procijenjeni prioriteti i rizici nabave kao i moguće poteškoće u procesu nabave, radi pravodobnog početka i završetka postupka javne nabave. To se naročito odnosi na postupke javne nabave gdje se može očekivati podnošenje žalbi. Planovima nabave za 2012. i 2013. je predviđena dinamika nabave i vremensko razdoblje nabave. Objedinjeni konačni prijedlog plana nabave odobrava rukovoditelj Službe nabave uz suglasnost člana Uprave Društva zaduženog za tehničke i operativne poslove, te se daje Upravi Društva na konačno usvajanje i odobrenje. Nakon toga plan nabave se objavljuje na internetskim stranicama društva i Elektroničkom oglasniku javne nabave.

Zalihe su koncem 2013. iskazane u vrijednosti 18.578.919,00 kn i u odnosu na prethodnu godinu manje su za 5.950.115,00 kn ili 24,2 %, a u odnosu na 2011. za 6.680.827,00 kn ili 25,0 %.

Odnose se na zalihe goriva u vrijednosti 9.499.047,00 kn, rezervnih dijelova u vrijednosti 4.105.305,00 kn, maziva u vrijednosti 1.925.662,00 kn, sitnog inventara u vrijednosti 889.510,00 kn, osnovnog i potrošnog materijala u vrijednosti 1.222.887,00 kn, radne odjeće u vrijednosti 530.886,00 kn živežnih namirnica u vrijednosti 176.874,00 kn, uredskog materijala u vrijednosti 192.587,00 kn i zalihe u brodskoj prodavaonici u vrijednosti 36.161,00 kn. Većina zaliha se nalazi na brodovima, a manji dio u upravnoj zgradi i u skladištu. Procedure vezane za naručivanje od dobavljača i zaprimanje robe u skladište, isporuke robe iz skladišta korisnicima i drugi procesi skladišnog poslovanja propisani su i određeni normama ISO standarda. Uspostavljena je informatička povezanost kojom je omogućeno upravljanje potrebama i stanjem svih zaliha.

Plan javne nabave za 2011. je donesen u travnju 2011. procijenjene vrijednosti 436.442.000,00 kn, za 2012. u travnju 2012. procijenjene vrijednosti 532.259.600,00 kn i za 2013. u lipnju 2013. procijenjene vrijednosti 557.971.267,00 kn. Planovi nabave za 2012. i 2013. su u skladu s odredbom članka 20. Zakona o javnoj nabavi (Narodne novine 90/11, 83/13 i 143/13) objavljeni na internetskim stranicama Društva. Plan nabave za 2011. sadrži podatke o predmetu nabave te planiranoj i procijenjenoj vrijednosti, ali ne sadrži oznaku pozicije financijskog plana i podatke o planiranim vrijednostima pojedinačne vrijednosti do 70.000,00 kn koje su bile predviđene odredbama članka 13. i 67. Zakona o javnoj nabavi (Narodne novine 110/07 i 128/08) koji je vrijedio za 2011. Za 2012. i 2013. sadrže sve elemente utvrđene Zakonom o javnoj nabavi (Narodne novine 90/11, 83/13 i 143/13). Donošenju spomenutih planova nabave je prethodilo donošenje planova poslovanja Društva koji sadrže planove kretanja prometa po područjima plovidbe i financijski plan, a doneseni su u ožujku 2011., travnju 2012. i lipnju 2013. Planovi nabave nisu pravodobno doneseni prije početka poslovne godine, odnosno dio nabave je obavljen prije donošenja plana nabave. Iako je tijekom promatranog razdoblja bilo potrebno izmijeniti planove nabave, Društvo to nije učinilo. Primjerice u 2013. je planirana procijenjena vrijednost nabave usluga pratnje novca u agenciji Split u iznosu 300.000,00 kn, a ugovor je zaključen nakon provedenog postupka javne nabave u iznosu 124.844,00 kn bez poreza na dodanu vrijednost, nabava materijala za čišćenje i održavanje brodova je planirana za plovno područje Split u iznosu 1.000.000,00 kn, a nakon provedenog postupka javne nabave je zaključen ugovor u iznosu 582.405,00 kn bez poreza na dodanu vrijednost. Isto tako, iako nisu planirani u planu nabave, nakon provedenih postupaka javne nabave zaključeni su govori o kupoprodaji rezervnih dijelova glavnog motora za trajekt „Bartol Kašić“ u iznosu 509.306,00 kn bez poreza na dodanu vrijednost i ugovor o kupoprodaji rezervnih dijelova glavnog motora za trajekt „Korčula“ u iznosu 283.346,00 kn bez poreza na dodanu vrijednost.

Društvo nije izradilo plan razvoja i plan ulaganja u stalna sredstva Društva, a godišnji planovi poslovanja i godišnji financijski planovi Društva ne sadrže detaljno razrađene pozicije s kojima bi bilo moguće povezati pozicije u planu nabave te utvrditi je li plan nabave sastavljen u funkciji ostvarenja ciljeva plana poslovanja.

Društvo nije utvrdilo optimalne zalihe i nema strategiju upravljanja zalihama. Prema Odluci o računovodstvenim politikama iz 2008. zalihe se iskazuju u Bilanci na trošku nabave ili neto nadoknadivoj vrijednosti ovisno o tome što je niža vrijednost. Trošak je određen FIFO metodom.

Upravljanje postupcima javne nabave

Društvo je obveznik primjene Zakona o javnoj nabavi (Narodne novine 90/11, 83/13 i 143/13). U 2011. su se primjenjivale odredbe Zakona o javnoj nabavi (Narodne novine 110/07 i 125/08). Procedurama Sustava za upravljanje kvalitetom ISO 9001:2008 su obuhvaćeni i postupci provođenja javne nabave, ugovaranja, praćenja izvršenja ugovora i sudionici navedenih postupaka. Navedenim procedurama nisu određeni rokovi za pojedine faze u procesu nabave i za postupanja. Donesen je i novi interni Pravilnik za nabavu robe i usluga procijenjene vrijednosti do 200.000,00 kn i nabavu radova procijenjene vrijednosti do 500.000,00 kn i njegove izmjene i dopune. Usklađen je s izmjenama i dopunama Zakona o javnoj nabavi iz studenoga 2013.

U tablici broj 1 daju se podaci o zaključenim ugovorima od 2011. do 2013.

Tablica broj 1

Zaključeni ugovori o nabavi od 2011. do 2013.

u kn

Redni broj	Opis	2011.		2012.		2013.	
		Broj ugovora	Vrijednost s porezom na dodanu vrijednost	Broj ugovora	Vrijednost s porezom na dodanu vrijednost	Broj ugovora	Vrijednost s porezom na dodanu vrijednost
1	2	3	4	5	6	7	8
1.	Otvoreni postupak nabave	65	406.818.557,00	49	322.642.490,00	64	660.424.632,00
2.	Pregovarački postupak s prethodnom objavom	0	0,00	0	0,00	0	0,00
3.	Pregovarački postupak bez prethodne objave	22	63.274.093,00	23	33.826.999,00	25	30.947.712,00
4.	Usluge iz dodatka II. B Zakona o javnoj nabavi	19	3.788.477,00	9	1.354.228,00	20	2.661.066,00
5.	Ukupno (1-4)	106	473.881.127,00	81	357.823.717,00	109	694.033.410,00
5.1.	Ugovorena vrijednost nabave za koju postoji obveza objave o javnoj nabavi u službenom listu Europske unije	0	0,00	0	0,00	2	350.084.250,00
5.2.	Ugovorena vrijednost nabave za koju ne postoji obveza objave u službenom listu Europske unije	106	473.881.127,00	81	357.823.717,00	107	343.949.160,00
6.	Vrijednost nabave čija je procijenjena vrijednost do 70.000,00 kn, bez poreza na dodanu vrijednost	343	5.940.634,00	331	6.028.965,00	372	8.704.754,00
7.	Ukupno (1-6)	449	479.821.761,00	412	363.852.682,00	481	702.738.164,00
8.	Zaključeni okvirni sporazumi	5	199.725.000,00	5	596.250.000,00	0	0,00
9.	Realizacija po zaključenim okvirnim sporazumima	0	90.363.648,00	0	120.829.874,00	0	120.654.868,00

Služba nabave je sastavni dio Sektora za tehničke poslove. Ima rukovoditelja i 19 djelatnika. Odgovorna je za upravljanje postupcima javne nabave. Pet osoba zaposlenih u Službi nabave posjeduje certifikat u području javne nabave. Zaposlenici odgovorni za provedbu postupaka javne nabave se stručno usavršavaju (tečajevi, predavanja i stručna literatura).

Društvo je na internetskim stranicama navelo da ne smije zaključivati ugovore o javnoj nabavi s jednim gospodarskim subjektom jer je kao naručitelj u sukobu interesa na temelju članka 13. Zakona o javnoj nabavi. Navedeni gospodarski subjekt ne smije sudjelovati u postupku javne nabave u svojstvu ponuditelja ni člana zajednice ponuditelja, te ne smije biti podizvoditelj odabranom ponuditelju.

Postupak javne nabave započinje objavom u Elektroničkom oglasniku javne nabave. Nije bilo nabava uz primjenu odredbi o izuzeću. Postupci nabave su u odabranom uzorku nabavljenih roba, radova i usluga za tri godine pravodobno pokretani. Na izradu dokumentacije za nadmetanje utječu i specifični propisi iz područja pomorstva, opskrbe brodova, propisi Hrvatskog registra brodova, prijašnja saznanja kroz provedena nadmetanja, primjeri iz prakse, a koriste se i primjeri iz Elektroničkog oglasnika javne nabave. Opis predmeta nabave određuju stručne osobe naručitelja, uz suglasnost člana Uprave Društva, odnosno po njemu ovlaštene osobe. U dokumentaciji za nadmetanje detaljno su specificirani predmeti nabave. Predmeti nabave su u pregledanim postupcima nabave roba, radova i usluga jasno, nedvojbeno, potpuno i neutralno opisani što osigurava usporedivost ponuda u skladu sa zakonskim odredbama. Nabavljene robe, radovi i usluge su detaljno specificirane u dokumentaciji za nadmetanje. Služba nabave predlaže vrstu postupka. Otvoreni postupak javne nabave je primijenjen najviše puta (izgradnja trajekata, nabava goriva, usluga remonta brodova, rezervnih dijelova, materijala i opreme, namirnica, uniformi i zaštitne odjeće, usluga čišćenja i pranja te drugo) i za Društvo je bio najpovoljniji kada je sudjelovalo više ponuditelja jer su postignute niže cijene. U pojedinim slučajevima nakon provedenih postupaka javne nabave nisu postignute niže cijene. Primjerice, pri nabavi originalnih rezervnih dijelova za brodske motore sudjelovao je samo jedan ponuditelj koji ima više cijene od proizvođača, a prema obrazloženju rukovoditelja Službe nabave, proizvođači iz inozemstva nisu spremni pripremati ponude u skladu s odredbama Zakona o javnoj nabavi, odnosno ne sudjeluju u postupku javne nabave (prihvaćaju samo izravnu kupnju putem narudžbenica). Za nabavu originalnih rezervnih dijelova brodskih motora (koji su propisani propisima Hrvatskog registra brodova, a postoji samo jedan zastupnik za Republiku Hrvatsku) koristi se pregovarački postupak javne nabave, a za usluge noćenja i prijevoza posade te zaštitarskih službi zaključuju se ugovori o javnim uslugama iz dodatka II. B.

U svim postupcima nabave roba, radova i usluga u odabranom uzorku kriterij za odabir ponuditelja je bio najniža cijena osim kod izgradnje novih trajekata gdje je kriterij odabira bio ekonomski najpovoljnija ponuda koja je uključivala najnižu cijenu, reference brodogradilišta i rok izgradnje. U pregledanim postupcima javne nabave nabavljenih roba, radova i usluga je utvrđeno da je u svim slučajevima sastavljen zapisnik o pregledu i ocjeni ponuda u kojem su dani analitički prikazi ponuda koje su pravodobno podnesene, prema redoslijedu iz zapisnika o otvaranju ponuda. Analitički prikazi sadrže detaljnu usporedbu ponuda, odnosno ispunjenih uvjeta od strane ponuditelja traženih u dokumentaciji za nadmetanje. Nadalje, zapisnici sadrže obrazloženja razloga isključenja pojedinih ponuda. Odabrane su ponude uz primjenu kriterija propisanih odredbama Zakona o javnoj nabavi.

Analize pristiglih ponuda su izvršene od strane stručne osobe naručitelja u pogledu ponuđenih artikala i tehničkih karakteristika roba i kretanja cijena, te od strane Povjerenstva u pogledu ostalih uvjeta traženih dokumentacijom za nadmetanje te je donesena odluka o odabiru. Uprava Društva potvrđuje odabir, te protekom roka mirovanja zaključuje se ugovor o javnoj nabavi s odabranim ponuditeljem. Cijene odabranih ponuditelja nisu u svim slučajevima manje od cijena jednakih roba i usluga na tržištu bez obzira što je postupak javne nabave proveden u skladu s odredbama Zakona o javnoj nabavi. U slučaju provođenja otvorenih postupaka javne nabave u kojima sudjeluje više ponuditelja postignute su cijene niže od tržišnih. Kod nabave originalnih rezervnih dijelova od zastupnika ovlaštenih za Republiku Hrvatsku Društvo nije moglo utjecati na cijene jer većinom postoji jedan zastupnik. Svi pregledani ugovori su zaključeni u skladu s ponudama. Rokovi dostave roba i izvršenja radova i usluga utvrđuju se dokumentacijom za nadmetanje. Rokovi pregledanih ugovora su zaključeni u skladu s ponudama. Temelje se na realnim potrebama Društva.

Uspostavljeno je sustavno praćenje i usporedba dobavljača, zaključenih ugovora, cijena roba, radova i usluga koje se nabavljaju, pravilnosti izvršavanja ugovora, a sve to putem formiranog obrasca vrednovanja dobavljača i obrasca evidencija reklamacija dobavljača. Odgovornost za vrednovanje dobavljača imaju osobe koje su po pojedinom ugovoru određene za praćenje realizacije ugovora u suradnji sa Službom nabave te svim sudionicima u procesu postupka nabave. Prema uputi za vrednovanje dobavljača postupa se dva puta godišnje i to u ožujku i rujnu. Vrednuju se svi dobavljači s kojima su potpisani ugovori temeljem provedenih postupaka javne nabave. Dobavljači se ocjenjuju temeljem četiri kriterija: rok isporuke, cijena, kvaliteta te fakturiranje i popratna dokumentacija. Dobavljač koji ne zadovoljava potrebne minimalne uvjete se briše s liste dobavljača. Kad se dobavljači ocjene dostavljaju se rukovoditelju nabave koji ih dostavlja voditelju kvalitete. U obrascu evidencija reklamacija dobavljača se navode broj ugovora i narudžbe, vrsta robe i usluge, mjesto i vrijeme isporuke, odgovorna osoba Društva i dobavljača, opis reklamacije, trošak uslijed reklamacije i status reklamacije. S navedenim praćenjem upoznata je Uprava Društva. Uspostavljeni su pregledi i evidencije, odnosno sustavno praćenje i analiza ukupnih sredstava utrošenih za nabavu te vrsta robe, radova i usluga koje se nabavljaju u svrhu poboljšanja postupaka nabave na način da referenti za nabavu sustavno prate izvršenja zaključenih ugovora putem evidencije narudžbenica i računa koji se vežu uz narudžbenice i zahtjeve za narudžbu.

Društvo je u veljači 2013. poništilo tri provedena otvorena postupka javne nabave osovine propulzije za tri broda jer ponude nisu bile izrađene u skladu s dokumentacijom za nadmetanje. S istim ponuditeljem za sve tri nabave je proveden pregovarački postupak javne nabave bez prethodne objave (s tim da se početni uvjeti nisu mijenjali) jer su u provedenim otvorenim postupcima javne nabave bile pristigle samo ponude spomenutog ponuditelja koji je jedini zastupnik u Republici Hrvatskoj za navedene dijelove te je takvo postupanje bilo opravdano.

U provedbi postupaka javne nabave se koriste usluge vanjskih stručnih suradnika. Kod izgradnje četiri nova trajekta korištene su usluge vanjskih stručnih suradnika, odnosno u stručno povjerenstvo za provedbu natječaja imenovana su dva stručnjaka iz Ministarstva pomorstva, prometa i infrastrukture i jedan iz Ministarstva financija.

Društva nije surađivalo s trgovačkim društvima susjednih država koja se bave jednakom djelatnosti, u svrhu poboljšanja kvalitete nabave.

Stanje zaposlenih u službi nabave nije u skladu sa sistematizacijom koja je donesena 1995. odnosno organizacija službe je mijenjana, a nije bila popraćena formalnim odlukama Društva. Društvo nema sistematizaciju radnih mjesta koja odgovara stvarnom stanju za vrijeme obavljanja revizije. U tijeku je izrada nove sistematizacije radnih mjesta. Pet osoba zaposlenih u Službi nabave posjeduje certifikat u području javne nabave i jedna osoba koja nije u službi nabave. Nije utvrđeno koliko je zaposlenih potrebno u navedenoj službi i koliko zaposlenih treba imati certifikat u području javne nabave.

Kontrole nabave koje osiguravaju zakonitost i pravilnost postupka nabave koje bi osiguravale nabavu u skladu s propisima nisu u potpunosti uspostavljene. Služba interne revizije i kontrole Društva je u revidiranom razdoblju provela sveobuhvatnu kontrolu sustava nabave u 2011., a poslije je u 2012. obavila kontrolu radova tekućeg održavanja brodova i remonta za jedan trajekt i ispostavljenih računa jednog trgovačkog društva za održavanje brodova, te u 2013. obavila reviziju troškova interventnog održavanja brodova u 2013. i nabave sustava za brzu evakuaciju. Interna revizija i kontrola ne provodi sustavnu kontrolu zakonitosti i pravilnosti postupaka nabave nego povremenu kontrolu prema pojedinačnim zahtjevima Uprave. Jedan dio kontrole je i proveden prema Sustavu za upravljanje kontrolom kvalitete ISO 9001:2008. Certifikacijski audit je proveden u razdoblju od 3. do 5. prosinca 2013. te je za nabavljanje proizvoda i usluga utvrđeno da je proces uređen, dokumentiran i upravljan od planiranja do izvedbe. Državni ured za reviziju je obavio financijsku reviziju poslovanja Društva za 2010. te dao naloge i preporuke u vezi javne nabave koji se odnose na plan nabave (nije sadržavao pozicije financijskog plana, planirane nabave pojedinačne vrijednosti do 70.000,00 kn te podaci o planiranim vrijednostima nisu bili u potpunosti usklađeni s podacima o planiranim vrijednostima u financijskom planu), ustrojavanje evidencija za praćenje zaključenih ugovora (nije bila u potpunosti ustrojena evidencija za praćenje izvršenje zaključenih ugovora) te provođenje postupaka javne nabave (bez primjene propisanih postupaka javne nabave bile su nabavljene robe i usluge u ukupnoj vrijednosti 93.051.742,00 kn bez poreza na dodanu vrijednost; u razdoblju od srpnja do prosinca 2010. gorivo je nabavljeno od dobavljača u iznosu 98.351.159,00 kn s kojim je jednogodišnji ugovor istekao, dok su usluge osiguranja imovine i osoba (djelatnika i putnika) u iznosu 14.839.096,00 kn povjerene su izvoditelju nakon provedenog pregovaračkog postupka bez prethodne objave). Kod donošenja plana nabave za 2011. ponovljeni su propusti. Društvo je u potpunosti ustrojilo evidenciju za praćenje zaključenih ugovora. Bez primjene propisanih postupaka nabave određenih Zakonom o javnoj nabavi je za 2011. i 2012. nabavljen plin za grijanje upravne zgrade. Gorivo je nabavljeno u skladu s odredbama Zakona o javnoj nabavi. Usluge osiguranja trupa i stroja brodova, uređaja i opreme u 2011. za trogodišnje razdoblje, su povjerene ponovo nakon provedenog pregovaračkog postupka bez prethodne objave.

Praćenje izvršenja i provedbe ugovora

Za 2011. Društvo je ugovorilo i realiziralo po okvirnim sporazumima nabavu u vrijednosti 570.185.409,00 kn s porezom na dodanu vrijednost, za 2012. u iznosu 484.682.556,00 kn s porezom na dodanu vrijednost i za 2013. u iznosu 823.393.032,00 kn s porezom na dodanu vrijednost.

Najznačajniji postupci javne nabave su se odnosili na postupke javne nabave za izgradnju brodova, nabavu goriva, maziva, rezervnih dijelova, motora, sigurnosne opreme, radara, električne energije, boja, splavi, mesa, pića i druge hrane, radne odjeća, uredskog materijala, cink i aluminijskih protektora, sustava za brzu evakuaciju, protupožarne opreme, pneumatskih čamaca, materijala za čišćenje, pumpi, vodo-instalacijskog materijala, ležajeva, alata i vijčane robe, filtera i remenja, elektro-potrošnog materijala, sklopki i akumulatora, informatičke opreme, uredskog materijala, usluga remonta brodova, noćenja i prijevoza posade, zaštitarskih službi, dezinfekcije i deratizacije, poštanskih i telekomunikacijskih usluga, usluga pranja, informatičkih usluga, usluge osiguranja, poštanskih usluga, usluga čišćenja, revizorskih usluga, usluga interventnog održavanja, čišćenja i najma vozila. Primjena, korištenje i održavanje nabavljenih roba i usluga uređeno je Pravilnikom o sigurnosti na radu, Pravilnik o manipulaciji gorivom, Sigurnosna kontrolna lista za snabdijevanje broda gorivom, interni nalogi za remonte i održavanje brodova te upute i odluke Uprave. Kontrole izvršenja ugovora o javnoj nabavi se sustavno provode. Nabava (prema pregledanim ugovorima i popratnoj dokumentaciji) se obavlja od odabranog dobavljača u skladu s ugovorenim količinama i cijenama. Uspostavljen je sustav kontrola koji prate izvršenje zaključenih ugovora putem ispostavljenih narudžbenica i računa koji se vezuju uz broj ugovora, mjesto troška i dobavljača, a za to se koristi informatička podrška. Referent nabavne službe provjerava sve elemente računa, provjerava popratnu dokumentaciju i po potrebi je nadopunjava. Zatim referent evidentiranja zaliha i praćenja cijena u informatičkom sustavu skenira dodatnu dokumentaciju, upisuje iznos računa, povezuje ga s ugovorom te izrađuje primku i izdatnicu koje prosljeđuje u knjigovodstvo, a račun s popratnom dokumentacijom šalje rukovoditelju službe nabave na ovjeru koji dalje prosljeđuje članu Uprave ili po njemu ovlaštenoj osobi. U slučaju zaprimanja robe u skladište, referent evidentiranja zaliha i praćenja cijena primku prosljeđuje u knjigovodstvo, a račun s popratnom dokumentacijom šalje rukovoditelju Službe nabave. Ukoliko se radi o računima za usluge remonta, osiguranja broda i interventnih radova račun se dostavlja administratoru u tehničkoj službi koji provjerava sve elemente računa, provjerava popratnu dokumentaciju i po potrebi dopunjava. Nakon toga, račun se s popratnim dokumentima šalje inspektorima broda te direktoru za tehničke poslove na ovjeru.

Društvo provodi analizu nabavljenih roba i usluga. Tehnički sektor sustavno planira i prati troškove vezane uz remont brodova. Nabavljene robe i usluge su korištene za svrhe za koje su namijenjeni. Najveći dio nabave roba, radova i usluga je vezan uz usluge redovnog remonta brodova i nabavu rezervnih dijelova. Svaki remont popratnom dokumentacijom prate i inspektori brodova. Društvo vodi odgovarajuću internu dokumentaciju iz koje su vidljivi servisi, popravci i kvarovi te utrošak rezervnih dijelova za svaki brod. Sustavno prati kvalitetu izvedenih radova te isporučenih roba i usluga. Inspektori brodova sudjeluju aktivno u remontu brodova. Jednako tako je u nekim ugovorima određeno da naručitelj može određenu robu dati na superkontrolu. Društvo je obvezno primjenjivati propise Hrvatskog registra brodova te vodi računa da se njihovi propisi kvalitete poštuju.

Za nabavu roba, radova i usluga nisu zaključivani dodaci ugovorima. Robe i usluge se u najvećem dijelu nabavljaju u ugovorom predviđenom roku. U pregledanim ugovorima su u svim slučajevima ugovorene kazne za slučaj kašnjenja ukoliko se utvrdi da je do kašnjenja došlo krivnjom dobavljača i Društvo u takvim slučajevima naplaćuje kazne za kašnjenje u isporuci.

Društvo vodi registar zaključenih ugovora i okvirnih sporazuma koji sadrži sve propisane elemente i redovno se pravodobno (svakih šest mjeseci) ažurira u skladu s odredbama Zakona o javnoj nabavi.

Plaćanje u pojedinim slučajevima nije obavljano u skladu sa zaključenim ugovorima.

V. NALAZ

Revizijom su obuhvaćena sljedeća područja: planiranje javne nabave, upravljanje postupcima javne nabave i praćenje izvršenja i provedbe ugovora.

Obavljenom revizijom su utvrđene nepravilnosti i propusti koji se odnose na planiranje javne nabave i upravljanje postupcima javne nabave.

1. Planiranje javne nabave

- 1.1. Plan javne nabave za 2011. je donesen u travnju 2011. procijenjene vrijednosti 436.442.000,00 kn, za 2012. u travnju 2012. procijenjene vrijednosti 532.259.600,00 kn i za 2013. u lipnju 2013. procijenjene vrijednosti 557.971.267,00 kn. Donošenju spomenutih planova nabave je prethodilo donošenje planova poslovanja Društva koji sadrže planove kretanje prometa po područjima plovidbe i financijski plan, a usvojeni su u ožujku 2011., travnju 2012. i lipnju 2013. Plan nabave nije donesen prije početka poslovne godine, odnosno jedan dio nabave je obavljen prije usvajanja plana nabave. Navedeno nije u skladu s odredbom članka 20. Zakona o javnoj nabavi (Narodne novine 90/11, 83/13 i 143/13) prema kojoj naručitelj donosi plan nabave za proračunsku ili poslovnu godinu.

Društvo nije donijelo procedure za izmjenu plana nabave iako je bilo potrebno mijenjati plan nabave jer je primjerice u 2013. planirana procijenjena vrijednost nabave usluga pratnje novca u agenciji Split u iznosu 300.000,00 kn, a ugovor je zaključen nakon provedenog postupka javne nabave u iznosu 124.844,00 kn bez poreza na dodanu vrijednost, nabava materijala za čišćenje i održavanje brodova je planirana za plovno područje Split u iznosu 1.000.000,00 kn, a nakon provedenog postupka javne nabave je zaključen ugovor u iznosu 582.405,00 kn bez poreza na dodanu vrijednost. Isto tako, iako nisu planirani u planu nabave, nakon provedenih postupaka javne nabave zaključeni su govori o kupoprodaji rezervnih dijelova glavnog motora za trajekt „Bartol Kašić“ u iznosu 509.306,00 kn bez poreza na dodanu vrijednost i ugovor o kupoprodaji rezervnih dijelova glavnog motora za trajekt „Korčula“ u iznosu 283.346,00 kn bez poreza na dodanu vrijednost.

Društvo nije donijelo plan razvoja i plan ulaganja u stalna sredstva Društva što bi utjecalo na bolje planiranje nabave. Navedeno nije u skladu s odredbom članka 19. Statuta prema kojoj Uprava donosi planove razvoja i ulaganja u stalna sredstva Društva. Nadalje, Društvo nema izrađenu strategiju nabave koja bi pridonijela učinkovitijem upravljanju postupcima javne nabave. Godišnji financijski planovi ne sadrže detaljno razrađene pozicije i poveznicu s pozicijama u planovima nabave.

Zalihe su koncem 2013. iskazane u vrijednosti 18.578.919,00 kn i u odnosu na prethodnu godinu manje su za 5.950.115,00 kn ili 24,2 %, a u odnosu na 2011. za 6.680.827,00 kn ili 25,0 %. Većina zaliha se nalazi na brodovima, a manji dio u upravnoj zgradi i na skladištu. Društvo nije utvrdilo optimalne zalihe i nema izrađenu strategiju upravljanja zalihama kako bi moglo optimalno planirati nabavu.

Državni ured za reviziju nalaže donijeti plan nabave prije početka poslovne godine u skladu s odredbom Zakona o javnoj nabavi. Nadalje, predlaže donijeti procedure za izmjenu plana nabave te u skladu s njima provesti pravovremene izmjene plana nabave.

Isto tako, nalaže donijeti plan razvoja i plan ulaganja u stalna sredstva u skladu s odredbom Statuta prema kojoj Uprava donosi navedene planove. Predlaže donijeti strategiju nabave i u godišnjim financijskim planovima detaljno razraditi pozicije koje bi bilo moguće povezati s pozicijama u planu nabave. Isto tako predlaže odrediti optimalne zalihe i donijeti strategiju upravljanja zalihama.

- 1.2. *U vezi donošenja plana nabave Društvo navodi da je Nadzorni odbor usvojio postavke planova poslovanja Društva u ožujku 2011., travnju 2012. i lipnju 2013. te je tek nakon toga bilo moguće donijeti planove nabave za navedene tri godine. Isto tako navodi da će Uprava Društva plan nabave za 2015. donijeti u prosincu 2014. nakon usvajanja postavki plana poslovanja od strane Nadzornog odbora. U vezi donošenja procedura za izmjenu plana nabave navodi da je odluka o procijenjenoj vrijednosti nabave usluge pratnje novca u agenciji Split i nabave materijala za čišćenje i održavanje brodova za plovno područje Split donesena na temelju višegodišnjeg iskustva. Društvo je smatralo da nije bilo potrebno mijenjati plan nabave jer je utrošeno manje sredstava od procijenjene vrijednosti, a da će ubuduće mijenjati plan nabave i u takvim situacijama. Nadalje navodi da troškovi rezervnih dijelova glavnog motora za trajekte „Bartol Kašić“ i „Korčula“ nisu bili obuhvaćeni planom nabave za 2013. jer se potreba za navedenim nabavama ukazala nepredviđeno tijekom eksploatacije brodova sredinom ožujka 2013. te da se nabava istih uklopila u procijenjenu vrijednost nabave rezervnih dijelova za 2013. Isto tako navodi da je u postupku izrada Odluke o utvrđivanju načina provođenja postupaka nabave, kao i procedure rebalansa financijskog plana, a da će se u sklopu nove sistematizacije radnih mjesta formirati Služba kontrolinga čiji će zadatak biti uspostavljanje stalnog nadzora nad prihodima i troškovima Društva te izrada procedura za efikasno izvješćivanje Uprave i Nadzornog odbora. U vezi donošenja plana razvoja i plana ulaganja u stalna sredstva Društvo navodi da će za svaku stavku koja se smatra investicijom (stalnim sredstvom) predlagatelj biti dužan za istu napraviti studiju isplativosti sa svim bitnim elementima, a nakon toga će se napraviti krovni plan razvoja i plan ulaganja u stalna sredstva za cijelo Društvo. Isto tako stalnom uspostavom Službe kontrolinga postići će se bolja koordinacija između detaljnog plana poslovanja Društva i njegovih pojedinih segmenata (komercijala, operativa, tehnika, financije, opći poslovi i kadrovi). U vezi donošenja strategije nabave navodi da Društvo ima razrađene postupke javne nabave u kojima su jasno definirane odgovorne osobe naručitelja, osobe za praćenje i realizaciju plana nabave te osobe za provođenje postupaka javne nabave te da je kod svakog postupka javne nabave nedvosmisleno uređen i kriterij odabira. U vezi donošenja financijskog plana s detaljno razrađenim pozicijama koje bi bilo moguće povezati s pozicijama u planu nabave Društvo navodi da će Sektor financija napraviti detaljan financijski plan te će isti dostaviti Službi nabave koja će izraditi pozicije i poveznicu s pozicijama u planu nabave. U vezi određivanja optimalnih zaliha i donošenja strategije upravljanja zalihama Društvo navodi da se najveći dio zaliha odnosi na gorivo i mazivo ukrcano na brodove te da se potrošnjom goriva i maziva u tijeku eksploatacije brodova zalihe gotovo svakodnevno mijenjaju, a ostali dio zaliha se odnosi na robu i artikle za svakodnevno korištenje. Formiranjem sektora operative koji je zadužen za praćenje svih troškova vezanih uz brodove i linije, a pogotovo troškove goriva odredit će se optimalne zalihe goriva za brodove, a u suradnji s drugim službama izradit će se prijedlog optimalnih zaliha koji će Uprava Društva usvojiti u dogledno vrijeme, temeljem kojeg će se predložiti strategija upravljanja zalihama.*

2. Upravljanje postupcima javne nabave

- 2.1. Služba nabave je sastavni dio Sektora za tehničke poslove. Ima rukovoditelja i 19 djelatnika. Broj zaposlenih u službi nabave nije u skladu sa sistematizacijom koja je donesena 1995. odnosno organizacija službe je mijenjana, a nije bila popraćena formalnim odlukama Društva. Pet osoba zaposlenih u Službi nabave posjeduje certifikat u području javne nabave. Iz dokumentacije Društva nije vidljivo koliko je zaposlenih potrebno u Službi nabave i koliko zaposlenih treba imati certifikat u području javne nabave. U Društvu je u tijeku izrada nove sistematizacije radnih mjesta.

Sustav unutarnjih kontrola je skup postupaka i mjera koje uspostavlja uprava u cilju ostvarivanja učinkovitog poslovanja, pouzdanog financijskog izvješćivanja i usklađenosti poslovanja sa zakonima i propisima. Kontrole postupaka nabave nisu u potpunosti uspostavljene, a što je potrebno u svrhu razvijanja sustava mjera usmjerenih na sprječavanje nepravilnosti u provođenju postupaka nabave. Služba interne revizije i kontrole Društva je provela sveobuhvatnu kontrolu sustava nabave u 2011., a u 2012. obavila kontrolu radova tekućeg održavanja brodova i remonta za jedan trajekt i ispostavljenih računa jednog trgovačkog društva za održavanje brodova, te u 2013. obavila reviziju troškova interventnog održavanja brodova u 2013. i nabave sustava za brzu evakuaciju. Interna revizija i kontrola ne provodi sustavnu kontrolu zakonitosti i pravilnosti postupaka nabave nego povremenu kontrolu prema pojedinačnim zahtjevima Uprave. Propusti vezani uz javnu nabavu koji su bili utvrđeni pri obavljanju financijske revizije Društva za 2010. ukazuju da je potrebno uspostaviti učinkovitiji sustav unutarnjih kontrola procesa javne nabave. Društvo je dio naloga i preporuka proveo, a dio nije. Kod donošenja plana nabave za 2011. napravljeni su jednaki propusti. Društvo je u potpunosti ustrojilo evidenciju za praćenje zaključenih ugovora. Bez primjene propisanih postupaka nabave određenih Zakonom o javnoj nabavi je za 2011. i 2012. nabavljen plin za grijanje upravne zgrade. Gorivo je nabavljeno u skladu s odredbama Zakona o javnoj nabavi. Za nabavu usluga osiguranja trupa i stroja brodova, uređaja i opreme u 2011. (za trogodišnje razdoblje) je proveden pregovarački postupak bez prethodne objave, što je ponovljena nepravilnost.

Društvo je provodilo istraživanje tržišnih cijena ovisno o predmetu nabave na različiti način, odnosno nema utvrđene metode istraživanja i analize tržišta prema pojedinom predmetu nabave. Nadalje, Društvo prati rizike koji bi mogli utjecati na proces javne nabave i stvoriti poteškoće, ali ih nema sistematizirano popisane prema predmetima nabave.

Revizijom je obuhvaćeno 78 postupaka nabave roba, usluga i izvođenja radova ukupne vrijednosti 1.027.171.821,00 kn bez poreza na dodanu vrijednost. Za usluge osiguranja trupa i stroja brodova, uređaja i opreme za trogodišnje razdoblje zaključen je okvirni sporazum u prosincu 2011. u iznosu od 4.800.000,00 USD u kunskoj protuvrijednosti nakon provedenog pregovaračkog postupka bez prethodne objave, s pozivom na članak 16. stavak 2. točku 2. Zakona o javnoj nabavi.

Navedenim odredbama propisano je da se ugovor o javnim uslugama može sklapati u pregovaračkom postupku bez prethodne objave ako ugovor o javnim uslugama iz tehničkih ili umjetničkih razloga ili radi zaštite isključivih prava može izvršiti samo određeni gospodarski subjekt. U dokumentaciji za nadmetanje nije priložen dokaz o tehničkim razlozima, odnosno o zaštiti isključivih prava.

S obzirom na navedeno nisu bili ispunjeni uvjeti za primjenu navedenog članka Zakona o javnoj nabavi te je za navedene usluge trebalo provesti postupak javne nabave objavom poziva za nadmetanje u skladu s odredbama Zakona o javnoj nabavi. Za nabavu usluga održavanja i nadogradnje aplikativnog softvera proveden je pregovarački postupak javne nabave bez prethodne objave. Prema obrazloženju odabranog postupka javne nabave od strane Društva, ponuditelj s kojim se namjerava pregovarati je iz tehničkih razloga i zaštite isključivih prava jedini mogući isporučitelj roba i usluga. Zaključen je ugovor u iznosu 4.881.400,00 kn bez poreza na dodanu vrijednost, odnosno u mjesečnom paušalu 406.783,00 kn za razdoblje od jedne godine, a primjenjuje se od 16. listopada 2013. do 15. listopada 2014. Prema ponudi isporučitelja usluga, predmet nabave usluga održavanja i nadogradnje postojećeg aplikativnog softvera su opći dio i web-Internet prodaja. Na temelju navedenog ugovora ostvareni su rashodi u iznosu 616.736,00 kn. Uprava za sustav javne nabave Ministarstva gospodarstva je dostavila mišljenje da kod nabave računalnih aplikacija temeljem sklopljenih ugovora o javnoj nabavi roba, gospodarski subjekt isporučuje robu za koju za koju naručitelj plaća ugovoreni iznos, stoga naručitelj u dokumentaciji za nadmetanje i ugovoru o javnoj nabavi (za nabavu prilagođenih računalnih programa – nadogradnje) treba odrediti obvezu ustupanja iskorištavanja autorskih prava naručitelja, a što uključuje i izvorni kod (jer isključivo na taj način naručitelj može osigurati nesmeteno korištenje nabavljene robe, a koje je kod računalnih aplikacija ključno u kontekstu njihova kasnijeg održavanja i nadogradnje). Naručitelj dugi niz godina, primjenom pregovaračkog postupka javne nabave bez prethodne objave, nabavlja usluge održavanja i nadogradnje aplikativnog softvera, temeljem odredbi vezanih za posjedovanje izvornog koda. Spomenuto Ministarstvo je mišljenja da su odredbe kojima isporučitelj roba i usluga zadržava autorska prava, štetne odredbe, te da takve ne mogu biti temelj za daljnju primjenu pregovaračkog postupka javne nabave bez prethodne objave. Društvo je u 2012. i 2013. nabavilo plin za grijanje upravne zgrade u vrijednosti 348.638,00 kn s porezom na dodanu vrijednost izravno od dobavljača bez primjene propisanog postupka javne nabave. Prema odredbama članka 5. Zakona o javnoj nabavi pravne osobe koje su osnovane za određene svrhe radi zadovoljavanja potreba u općem interesu su obveznici primjene spomenutog Zakona.

Državni ured za reviziju predlaže odrediti novom sistematizacijom optimalan broj zaposlenih u Službi nabave uz navođenje stručne spreme te odrediti potreban broj zaposlenih s certifikatom u području javne nabave. Nadalje predlaže uspostaviti potpunu kontrolu postupaka nabave u svrhu razvijanja sustava mjera usmjerenih na sprječavanje nepravilnosti u provođenju postupaka nabave. Isto tako predlaže izraditi upute kojima bi se odredile metode analize tržišnih cijena prema pojedinom predmetu nabave te osigurala istovjetna procedura. Predlaže na temelju iskustva iz ranijih godina odrediti rizik za pojedine predmete nabave, te sastaviti pregled najčešćih nepravilnosti, poteškoća, uočenih propusta i grešaka s prijedlozima za njihovo otklanjanje i smanjenje. Isto tako, nalaže provoditi postupke javne nabave u skladu s odredbama Zakona o javnoj nabavi.

Državni ured za reviziju predlaže u skladu s mišljenjem Ministarstva gospodarstva izraditi detaljnu analizu postojećih licenci i programa, te u dokumentaciji za nadmetanje, a kasnije i u ugovoru o javnoj nabavi za nabavu prilagođenih računalnih aplikacija, odrediti obvezu ustupanja naručitelju prava iskorištavanja autorskih prava, a što uključuje i izvorni kod, jer isključivo na taj način naručitelj može osigurati nesmetano korištenje nabavljene robe za svoje potrebe, a koje je kod računalnih aplikacija posebice ključno u kontekstu njihova kasnijeg održavanja i nadogradnje.

2.2. *U vezi optimalnog broja zaposlenih u Službi nabave Društvo navodi da je u tijeku izrada nove sistematizacije radnih mjesta koja će jasno odrediti broj potrebnih izvršitelja unutar svake pojedine službe i sektora te opise i uvjete svakog pojedinog radnog mjesta. U vezi uspostave potpune kontrole postupaka nabave u svrhu razvijanja sustava mjera usmjerenih na sprječavanje nepravilnosti u provođenju postupaka nabave navodi da je Uprava Društva naložila Službi interne revizije i kontrole daljnju i intenzivnu reviziju postupaka javne nabave. U vezi izrade uputa kojima bi se odredile metode analize tržišnih cijena prema pojedinom predmetu nabave te osigurala istovjetna procedura Društvo navodi da je provodilo istraživanje cijena ovisno o specifičnosti predmeta nabave, a s obzirom da se razlikuje kretanje cijena naftnih derivata od cijena rezervnih dijelova broda i potrošnog materijala razlikuju se i metode analize tržišnih cijena. Radi se tehnička analiza nabave rezervnih dijelova, grafovi i dijagrami kretanja cijena, praćenje tečaja valuta, a u izradi je i odluka kojom će se odrediti način praćenja cijena za pojedine grupe proizvoda. U vezi određivanja rizika za pojedine predmete nabave te sastavljanja pregleda najčešćih nepravilnosti, poteškoća, uočenih propusta i grešaka s prijedlozima za njihovo otklanjanje i smanjenje Društvo navodi da u promatranom razdoblju nije bilo uočeno većih nepravilnosti, propusta i grešaka na što ukazuje i mali broj žalbi te njihovo odbacivanje od strane Državne komisije za kontrolu postupaka javne nabave. Ukupno je bilo 20 žalbi, od čega ih je 15 odbačeno, tri postupka nabave su poništena, jedan postupak nabave je obustavljen, a u jednom je poništen dio dokumentacije za nadmetanje. Najčešće nepravilnosti, odnosno poteškoće uočavaju se kod izrade specifikacije predmeta nabave s obzirom na mogućnost izmjene plovidbenog reda te izmještanja brodova. U vezi provođenja postupaka javne nabave navodi da će se za nabavu plina za grijanje upravne zgrade za 2014. provesti otvoreni postupak javne nabave. U prethodnom razdoblju naručitelj je temeljem dugogodišnje opskrbe, opskrbu plina povjerio trgovačkom društvu koje je ujedno bilo jedini opskrbljivač i distributer plina na području grada Rijeke. U vezi nabave usluga osiguranja trupa i stroja brodova, uređaja i opreme u 2011. navodi da se u prethodnom razdoblju temeljem provedenog postupka javne nabave javio samo jedan ponuditelj s kojim je 2011. zaključen ugovor za trogodišnje razdoblje u skladu sa Zakonom o javnoj nabavi. Nadalje u vezi mišljenja Ministarstva gospodarstva (nabava prilagođenih računalnih aplikacija) Društvo navodi da je od strane Službe elektronske obrade podataka bila sastavljena stručna dokumentacija za nabavu usluga održavanja i nadoogradnje aplikativnog softvera. S obzirom da uključivanje izvornog koda u isporuku spomenute usluge znatno poskupljuje predmet nabave navedena služba je predložila provođenje pregovaračkog postupka bez prethodne objave poziva. Po isteku važećeg ugovora, a na temelju navedenog Mišljenja predložit će se Upravi Društva provođenje otvorenog postupka javne nabave uz reguliranje odredbi vezanih uz ustupanje iskorištavanja autorskih prava.*

VI. OCJENA UČINKOVITOSTI JAVNE NABAVE

Društvo je odgovorno za učinkovitu javnu nabavu te za provođenje postupaka javne nabave u skladu sa zakonima i drugim propisima koji reguliraju postupke javne nabave.

Planovi javne nabave za 2011., 2012. i 2013 nisu doneseni prije početka poslovne godine, odnosno jedan dio nabave je obavljen prije usvajanja plana nabave. Isto tako Društvo nije donijelo procedure za izmjenu plana nabave iako ih je bilo potrebno mijenjati. Društvo nije donijelo plan razvoja i plan ulaganja u stalna sredstva te strategiju nabave, što bi pridonijelo boljem planiranju nabave i učinkovitijem upravljanju postupcima javne nabave. Godišnji financijski planovi ne sadrže detaljno razrađene pozicije i poveznicu s pozicijama u planovima nabave. Nadalje, Društvo nije utvrdilo optimalne zalihe i nema izrađenu strategiju upravljanja zalihama.

Za Službu nabave koja je sastavni dio Sektora za tehničke poslove nije napravljena analiza optimalnog broja zaposlenih i odgovarajuće stručne spreme te koliko bi zaposlenih trebalo imati certifikat u području javne nabave. Kontrole nabave koje osiguravaju zakonitost i pravilnost postupka nabave u skladu s propisima nisu u potpunosti uspostavljene. Interna revizija i kontrola ne provodi sustavnu kontrolu zakonitosti i pravilnosti postupaka nabave nego povremenu kontrolu prema pojedinačnim zahtjevima Uprave. Društvo je provodilo istraživanje tržišnih cijena ovisno o predmetu nabave pri čemu nije utvrdilo metode istraživanja i analize tržišta prema pojedinom predmetu nabave. Nadalje, Društvo prati rizike koji bi mogli utjecati na proces javne nabave i stvoriti poteškoće, ali ih nema sistematizirano popisane prema predmetima nabave. Za usluge osiguranja trupa i stroja brodova, uređaja i opreme za trogodišnje razdoblje zaključen je okvirni sporazum u prosincu 2011. u iznosu od 4.800.000,00 USD u kunsnoj protuvrijednosti nakon provedenog pregovaračkog postupka bez prethodne objave, a trebalo je provesti otvoreni postupak javne nabave. Za nabavu usluga održavanja i nadogradnje aplikativnog softvera u listopadu 2013. proveden je pregovarački postupak javne nabave bez prethodne objave i zaključen je jednogodišnji ugovor u iznosu 4.881.400,00 kn bez poreza na dodanu vrijednost. Društvo pri nabavi nije postupilo u skladu s mišljenjem Ministarstva gospodarstva te nije u dokumentaciji za nadmetanje i ugovoru o javnoj nabavi odredilo obvezu ustupanja iskorištavanja autorskih prava. Društvo je u 2012. i 2013. nabavilo plin za grijanje upravne zgrade u vrijednosti 348.638,00 kn s porezom na dodanu vrijednost izravno od dobavljača bez primjene propisanog postupka javne nabave.

U Društvu je uspostavljen sustav kontrola koje prate izvršenje i primjenu ugovora, a nabavljenim robama, uslugama i radovima su ostvareni planirani ciljevi, odnosno poboljšana je učinkovitost Društva.

Državni ured za reviziju ocjenjuje da sustav javne nabave u Društvu nije bio dovoljno učinkovit. Zbog navedenog se predlaže:

- donijeti plan nabave prije početka poslovne godine
- donijeti procedure za izmjenu financijskog plana i plana nabave te pravodobnu izmjenu plana nabave
- donijeti plan razvoja i plan ulaganja u stalna sredstva
- donijeti strategiju nabave

- donijeti godišnji financijski plan koji sadrži detaljno razrađene pozicije i poveznicu s pozicijama u planu nabave
- odrediti optimalne zalihe i donijeti strategiju upravljanja zalihama
- provoditi sustavne kontrole zakonitosti i pravilnosti postupaka javne nabave
- općim aktom odrediti metode analize tržišnih cijena prema pojedinom predmetu nabave
- sastaviti pregled najčešćih nepravilnosti, poteškoća, uočenih propusta i grešaka s prijedlozima za njihovo otklanjanje i smanjenje prema pojedinom predmetu nabave
- provoditi postupke javne nabave u skladu s odredbama Zakona o javnoj nabavi te
- postupiti u skladu s mišljenjem Ministarstva gospodarstva pri nabavi usluga održavanja i nadogradnje aplikativnog softvera.

Državni ured za reviziju ocjenjuje da bi se provedbom navedenih preporuka povećala usklađenost poslovanja sa zakonima i drugim propisima te poboljšao sustav javne nabave Društva. Očekuje se da će učinci biti ostvareni kroz donošenje boljih poslovnih odluka, veću transparentnost u postupcima nabave, veću razinu javne odgovornosti za gospodarsko i racionalno upravljanje sredstvima, te uštede sredstava pri nabavi roba, radova i usluga, što bi trebalo utjecati na povećanje učinkovitosti sustava javne nabave.



REPUBLIKA HRVATSKA
DRŽAVNI URED ZA REVIZIJU
Područni ured Split

IZVJEŠĆE
O OBAVLJENOJ REVIZIJI

NABAVA U DRUŠTVU
KAŠTELANSKI STAKLENICI D.D.

Split, lipanj 2014.

S A D R Ź A J

stranica

I.	PREDMET REVIZIJE	2
II.	CILJEVI I PODRUČJA REVIZIJE	3
III.	METODE I POSTUPCI REVIZIJE	3
IV.	NABAVA	4
V.	NALAZ	7
VI.	OCJENA UČINKOVITOSTI NABAVE	10



REPUBLIKA HRVATSKA
DRŽAVNI URED ZA REVIZIJU
Područni ured Split

KLASA: 041-01/13-10/6
URBROJ: 613-19-14-6

Split, 18. lipnja 2014.

IZVJEŠĆE
O OBAVLJENOJ REVIZIJI UČINKOVITOSTI NABAVE
U DRUŠTVU KAŠTELANSKI STAKLENICI D.D.
ZA 2011. - 2013.

Na temelju odredbi članaka 12. i 14. Zakona o Državnom uredu za reviziju (Narodne novine 80/11), obavljena je revizija učinkovitosti nabave u društvu Kaštelanski staklenici d.d., Kaštel Štafilić (dalje u tekstu: Društvo) za 2011. – 2013.

Revizija je obavljena na način i prema postupcima utvrđenim okvirom revizijskih standarda Međunarodne organizacije vrhovnih revizijskih institucija (INTOSAI) i Kodeksom profesionalne etike državnih revizora.

Postupci revizije su provedeni od 4. studenoga 2013. do 18. lipnja 2014.

I. PREDMET REVIZIJE

Društvo nije obveznik primjene Zakona o javnoj nabavi (Narodne novine 90/11 i 83/13) jer je osnovano za obavljanje djelatnosti iz područja poljoprivredne proizvodnje i trgovine, koje imaju trgovački, industrijski značaj. Prema odredbi članka 5., stavka 1. točke 3. navedenog Zakona, javni naručitelji su, između ostalog, pravne osobe osnovane za određene svrhe radi zadovoljavanja potreba u općem interesu, koje nemaju industrijski ili trgovački značaj i ispunjavaju jedan od slijedećih uvjeta: da se financiraju iz državnog proračuna ili iz proračuna jedinice lokalne odnosno iz proračuna jedinice područne (regionalne) samouprave ili sredstava drugih takvih pravnih osoba u iznosu većem od 50,0 % ili da nadzor nad poslovanjem tih pravnih osoba obavljaju državna tijela, jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave ili druge takve pravne osobe ili da više od polovice članova nadzornog odbora, uprave ili odgovarajućeg tijela za upravljanje te vođenje poslova imenuju državna tijela, jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave ili druge takve pravne osobe.

Predmet revizije su bile aktivnosti Društva vezane uz provedbu postupaka nabave. Nabava predstavlja značajan dio gospodarstva, a unapređenje sustava nabave ima izravan utjecaj na ekonomičnost, efikasnost i zakonitost odvijanja postupaka nabave roba, radova i usluga.

U prosincu 2009. sastavljen je akcijski plan za provedbu Antikorupcijskog programa za trgovačka društva u većinskom državnom vlasništvu, kojeg je donijela Vlada Republike Hrvatske u studenome 2009. Između ostalog Antikorupcijskim programom su predviđene mjere vezane uz postupke javne nabave. U skladu s mjerama predviđenim spomenutim Antikorupcijskim programom na mrežnoj stranici Društva je objavljen izvještaj o praćenju provedbe Antikorupcijskog programa do travnja 2012. putem samoprocjene.

Društvo je nastalo pretvorbom društvenog poduzeća Staklenici s.p.o., Kaštel Štafilić, u skladu s odredbama Zakona o pretvorbi društvenih poduzeća (Narodne novine 19/91, 83/92, 94/93, 2/94, 9/95 i 118/99 - Odluka USRH). Upisano je u registar Trgovačkog suda u Splitu. Temeljni kapital iznosi 283.982.500,00 kn. Registrirano je za uzgoj povrća, voća, cvijeća, ukrasnog bilja, rasada, oraha i usjeva za pripremanje začina i napitaka, uslužne djelatnosti u biljnoj proizvodnji, trgovinu na veliko i malo, posredovanje u trgovini, prijevoz robe i putnika u cestovnom prometu, skladištenje robe, uvoz i izvoz prehrambenih i neprehrambenih proizvoda i preparata, te sredstava za zaštitu bilja isključivo za vlastite potrebe.

U vlasništvu ima zemljište ukupne površine 409 826,8 m² (poljoprivredno zemljište, zemljište u zoni za infrastrukturne sustave, zemljište turističke namjene, te zemljište koje nije u funkciji proizvodnje) na kojem su smještene četiri pogona: Resnik, Knežine, Kaštela i Brnik. Proizvodnja povrća (rajčica, paprika, blitva, krastavci i zelena salata) se odvija u dva pogona (Resnik i Knežine), pogon Kaštela je dan u zakup, a pogon Brnik nije u funkciji.

Vlada Republike Hrvatske je u travnju 2010. donijela Zaključak o prihvaćanju smjernica za pomoć poduzećima u teškoćama. Smjernice su dio antirecesijskog plana Vlade i predstavljaju daljnje upute nadležnim tijelima i poduzetnicima u teškoćama prilikom izrade i provedbe planova za konsolidaciju i restrukturiranje poduzeća. U suradnji s nadležnim ministarstvima, Uprava je donijela programe restrukturiranja i financijske konsolidacije Društva u travnju 2011., te u travnju i rujnu 2012. Programom restrukturiranja iz rujna 2012. su utvrđeni kratkoročni i dugoročni ciljevi razvoja.

Kratkoročni ciljevi obuhvaćaju financijsku konsolidaciju prodajom zemljišta, smanjivanje broja zaposlenika, informatizaciju, uvođenje procesnog pristupa kontrole troškova poslovanja, modernizaciju proizvodnje, reorganizaciju odjela prodaje, implementaciju sustava upravljanja kvalitetom ISO 9001:2008, te uvođenje sustava upravljanja zaštitom okoliša ISO 14001:2004. Dugoročnim ciljevima predviđena je modernizacija proizvodnje.

Ciljevi utvrđeni programima restrukturiranja nisu ostvareni jer je Društvo od 2011. do 2013. iskazivalo gubitak, smanjena je proizvodnja na postojećim pogonima zbog nemogućnosti financiranja proizvodnje, a prihodi od prodaje zemljišta utrošeni su za otplatu kredita, isplatu plaća i otpremnina zaposlenicima te ostale rashode poslovanja, mjesto za razvoj tehnologije i modernizaciju proizvodnje.

Prema izjavi direktora, Vlada Republike Hrvatske nije donijela odluku o prihvaćanju programa restrukturiranja. Od 2003. do 2013. Društvo nije koristilo državne potpore.

S obzirom da Društvo zbog poteškoća u poslovanju nije u mogućnosti izvršavati obveze prema vjerovnicima i radnicima, u ožujku 2014. poduzete su radnje za otvaranje redovnog postupka predstečajne nagodbe u skladu s odredbama članka 18. Zakona o financijskom poslovanju i predstečajnoj nagodbi (Narodne novine 108/12, 144/12, 81/13 i 112/13).

II. CILJEVI I PODRUČJA REVIZIJE

Ciljevi revizije su bili:

- provjeriti postoje li jasne procedure u postupcima nabave od faze planiranja do stavljanja sredstava u uporabu
- provjeriti jesu li nabavljene robe, radovi i usluge odgovarajuće kvalitete i jesu li nabavljene po najpovoljnijim cijenama
- provjeriti je li uspostavljen učinkovit sustav unutarnjih kontrola radi otklanjanja slabosti i nepravilnosti u procesu nabave
- ispitati je li postojala stvarna potreba za provedenu nabavu te
- utvrditi jesu li nabavom roba, radova i usluga ostvareni ciljevi koji osiguravaju poboljšanje kvalitete odnosno poboljšanje učinkovitosti društva te zadovoljenje stvarnih potreba krajnjih korisnika.

Područje revizije je određeno na temelju visine ostvarenih prihoda i rashoda, vrijednosti imovine, ocjeni rizika, te interesa javnosti za za uspostavljanje ekonomične i djelotvorne nabave u Društvu koje je u većinskom Republike Hrvatske (81,0 %). Revizijom su obuhvaćena sljedeća područja: planiranje javne nabave, upravljanje postupcima nabave i praćenje izvršenja i provedbe ugovora za 2011., 2012. i 2013.

III. METODE I POSTUPCI REVIZIJE

Prigodom odabira revizijskog pristupa, a kako bi se pribavili mjerodavni revizijski dokazi i odgovorilo na ciljeve revizije primijenjene su različite metode i postupci prikupljanja revizijskih dokaza.

U postupku revizije korištene su sljedeće metode prikupljanja dokaza: uvid u propise, stručne publikacije i druge dostupne materijale, intervjui sa zaposlenicima Društva i osobom ovlaštenom za vođenje knjigovodstva, uvid i provjera dokumentacije Društva, izravna zapažanja te analiza dobivenih podataka.

Okosnicu revizije su činila sljedeća pitanja:

- Je li planiranje nabave dobro organizirano?
- Je li formalno (u pisanom obliku) određen način upravljanja postupcima javne nabave?
- Je li uspostavljen sustav kontrola koje prate izvršenje i primjenu ugovora, te jesu li nabavljenim robama, uslugama i radovima ostvareni planirani ciljevi, odnosno poboljšana učinkovitost Društva?

IV. NABAVA

Planiranje nabave

Planiranje nabave je proces kojim se postavljaju ciljevi nabave, te načini njihova ostvarenja. Glavni ciljevi planiranja nabave su određivanje najpovoljnijeg postupka i načina nabave koji prethode zaključenju ugovora o nabavi, racionalno i učinkovito gospodarenje sredstvima, te osiguranje poštenog tržišnog nadmetanja. Primjereno planiranje nabave osigurava dobro upravljanje imovinom i postizanje najbolje vrijednosti za uloženi novac. Nabava predstavlja značajan dio gospodarstva, a unapređenje sustava nabave ima izravan utjecaj na ekonomičnost i efikasnost postupaka nabave.

Društvo nije donijelo interne procedure i upute vezane za nabavu roba, usluga i radova, te nema usklađene i sveobuhvatne evidencije o nabavi i zaključenim ugovorima. Sustav kontrola koje prate izvršenje i primjenu ugovora, te jesu li nabavljenim robama, uslugama i radovima ostvareni planirani ciljevi, odnosno poboljšana učinkovitost Društva nije uspostavljen.

Plan nabave za 2011. i 2012. nije donijet. U lipnju 2013. donijet je Plan nabave repromaterijala za uzgoj krastavaca i salate od lipnja do prosinca 2013.

Poslovnim planom iz lipnja 2013. predviđene su mjere vezane za učinkovitost nabave za naredno razdoblje. Radi poboljšanja učinkovitosti nabave planirano je obaviti reviziju postojećih ugovora o nabavi sadnog materijala, zaštitnih sredstava i ambalaže s osnova cijena, roka i kvalitete, radi odabira najpovoljnijeg dobavljača, sastaviti kriterije za odabir dobavljača, sastaviti plan nabave sirovina ovisno o proizvodnji i stanju zaliha, nabavu sjemenskog, sadnog materijala i zaštitnih sredstava obavljati direktnim uvozom od proizvođača, te u pregovorima s budućim kupcima nastojati ugovoriti njihov trošak ambalaže kako bi se smanjili troškovi za nabavu ambalaže. Radi smanjenja potrošnje vode u pogonu Knežine pri završetku su radovi za izgradnju bunara. Radi se na iznalaženju alternativnih izvora topline kako bi se smanjili troškovi energenata. Planom nabave repromaterijala za uzgoj krastavaca i salate od lipnja do prosinca 2013. planirana je vrijednost nabave zaštitnih sredstava, gnojiva, vode, ambalaže, sjemena i folije u iznosu 1.165.281,00 kn.

Na koncu 2013. na zalihama je bilo 622.423,00 kn vrijednosti nedovršene proizvodnje (sadnice nedospjele za berbu). Društvo nema pisane naputke o politikama zaliha roba niti o optimalnim zalihama.

Upravljanje postupcima nabave

Pravilnikom o organizaciji i sistematizaciji Društva je utvrđeno da se u Sektoru komercijale obavljaju poslovi ugovaranja usluga, nabava i skladištenje sadnog i drugog materijala, provedba postupaka nabave roba i usluga te koordinacija poslova nabave s drugim organizacijskim jedinicama Društva. Pravilnik ne sadrži popis radnih mjesta s opisom poslova i radnih zadataka. Društvo nema druge pisane procedure odnosno opći akt kojim bi uredio način upravljanja i odgovornosti u provođenju postupaka nabave.

Nabava roba, radova i usluga je obavljana prema godišnjem programu proizvodnje, na temelju narudžbenica ili zaključenih ugovora na zahtjev voditelja proizvodnje i odobrenju direktora. Dokumentacija u vezi s nabavom nije sastavljena.

Praćenje izvršenja i provedba ugovora

Nabava roba, radova i usluga je obavljana na temelju narudžbenica ili zaključenih ugovora s dobavljačima i izvršiteljima radova i usluga, bez provedenih postupaka nabave. Potrebni materijali, sirovine (sadni materijal, zaštitna sredstva i amalaža) i usluge nabavljane su na temelju narudžbenica od dobavljača na domaćem tržištu s kojima su ugovori zaključeni u prethodnim godinama.

U postupku revizije za 2011. provjerena je nabava mazuta za staklenike u iznosu 1.132.492,00 kn, gnojiva u iznosu 871.486,00 kn, potrošne ambalaže u iznosu 864.371,00 kn, sjemeni u iznosu 471.981,00 kn, zaštitnih sredstava u iznosu 363.044,00 kn te potrošnog materijala u iznosu 236.461,00 kn.

Za 2012. provjereni su rashodi za nabavu i ugradnju potrošnog stakla za staklenike u iznosu 653.600,00 kn, sjemeni u iznosu 334.800,00 kn, potrošne ambalaže u iznosu 229.600,00 kn te gnojiva u iznosu 187.500,00 kn.

Za 2013. provjerena je nabava ambalaže u iznosu 322.668,00 kn, radova za dobavu i ugradnju sustava video nadzora u iznosu 154.800,00 kn, knjigovodstveno-računovodstvenih usluga u iznosu 140.000,00 kn, te sjemeni u iznosu 128.132,00 kn i gnojiva u iznosu 99.047,00 kn.

Na temelju izabranog uzorka, revizijom je utvrđeno da je od 2011. do 2013. nabava mazuta, sjemeni, zaštitnih sredstava, gnojiva, ambalaže i potrošnog stakla obavljana bez provedenih postupaka nabave od dobavljača na domaćem tržištu s kojima su ugovori bili zaključeni u prethodnim godinama, po važećim cijenama na dan isporuke. Usporedbom cijena za isporučenu s cijenama na tržištu nije utvrđeno odstupanje u odnosu na tržišne cijene.

Nabava radova za dobavu i ugradnju video nadzora u objektima pogona Resnik i Knežine obavljena je na temelju izravno zaključenog ugovora s izvođačem radova u travnju 2013. u vrijednosti 154.800,00 kn s porezom na dodanu vrijednost. Ugovoreno je plaćanje predujma u visini 80,0 % vrijednosti nabave. Obračun radova će se izvršiti po načelu stvarno utrošenih količina. Za obračunate i izvedene radove izvođač je ispostavio račun u iznosu 216.362,00 kn s porezom na dodanu vrijednost, što je za 61.562,00 kn ili 40,0 % više od ugovorenog. Pregledom knjigovodstvene dokumentacije je utvrđeno da je na ime predujma izvršitelju plaćeno 154.800,00 kn s porezom na dodanu vrijednost, što odgovara ugovorenom iznosu. Zapisnik o izvedenim radovima je sastavljen i potpisan od strane izvođača i naručitelja radova. Za uvećane troškove u iznosu 61.562,00 kn nije zaključen dodatak ugovora. Prema obrazloženju izvođača, potreba za dodatnim radovima je nastala tijekom izrade sustava zbog ugradnje većeg broja kamera radi pokrivenosti šireg prostora. Do konca 2013. za izvedene radove izvođaču je plaćeno 154.800,00 kn s porezom na dodanu vrijednost. Prema izjavi direktora, uvođenjem sustava za video nadzor smanjeno je otuđenje proizvoda i ostale imovine Društva te je prestala potreba za uslugama čuvanja imovine koje su u 2011. i 2012. ostvarene u iznosu 126.939,00 kn.

Pravilnici o primjeni, korištenju i održavanju nabavljene robe i opreme nisu donijeti, a zaposlenicima odgovornim za provedbu postupaka nabave nije pružena potrebna izobrazba.

V. NALAZ

Revizijom su obuhvaćena sljedeća područja: planiranje nabave, upravljanje postupcima nabave te praćenje izvršenja i provedbe ugovora.

Obavljenom revizijom su utvrđene nepravilnosti i propusti koji se odnose na planiranje nabave, upravljanje postupcima nabave te praćenje izvršenja i provedbe ugovora.

1. Planiranje nabave

- 1.1. U plan nabave unose se podaci o predmetu nabave i procijenjenoj vrijednosti nabave. Odjel za nabavu nije ustrojen. Plan nabave za 2011. i 2012. nije donijet, a za 2013. donijet je plan nabave repromaterijala za uzgoj krastavaca i salate (od lipnja do prosinca 2013.). Društvo nema pisane naputke za postupanje u postupcima nabave kojima bi bile opisane procedure te propisane obveze korisnika i organizacijskih jedinica prigodom planiranja.

Državni ured za reviziju predlaže donijeti pisane procedure za planiranje nabave kojima bi se odredile obveze i odgovornosti pojedinih sudionika u procesu planiranja, tijek kolanja i čuvanja dokumentacije na temelju koje se sastavlja plan nabave, faze i rokovi planiranja te propisati podatke koje trebaju sadržavati iskazi organizacijskih jedinica za nabavom, što bi omogućilo brže, preglednije i jednostavnije objedinjavanje zahtjeva prema vrsti, količini i predmetima nabave. Predlaže se sastaviti plan nabave za cjelokupnu nabavu odnosno za nabavu svih roba, radova i usluga koja se u skladu s financijskim mogućnostima namjerava nabaviti.

- 1.2. *Društvo prihvaća navode iz Nalaza. U očitovanju navodi da se stupanjem na dužnost nove uprave (konac siječnja 2013.), nakon detaljnog proučavanja i analize stanja procesa u Društvu, došlo do zaključka da se proces nabave do tada odvijao po principu „ad hock“, te nije bio dobro uspostavljen niti kontroliran. Nova uprava je izradila plan nabave za proces proizvodnje od lipnja do prosinca 2013. Društvo je u 2013. započelo s realizacijom sustava upravljanja kvalitetom prema normi ISO 9001:2008. Pored toga, izrađena je i dokumentacija sustava upravljanja kvalitetom, a jedan od osnovnih sistemskih postupaka je upravo postupak nabave u kojem se definiraju nadležnosti i odgovornosti u procesu. Cijeli proces opisan je dijagramom tijeka procesa. Navodi, da će Društvo u narednom razdoblju implementirati navedeni postupak upravo iz razloga bolje i učinkovitije nabave, a zaposlenici koji će obavljati nabavu uputit će se na seminare.*

2. Upravljanje postupcima nabave

- 2.1. Pravilnikom o organizaciji i sistematizaciji Društva je utvrđeno da se u Sektoru komercijale obavljaju poslovi ugovaranja usluga, nabava i skladištenje sadnog i drugog materijala. Pravilnik o organizaciji i sistematizaciji Društva ne sadrži opis poslova i radnih zadataka te nije vidljivo tko je nadležan za obavljanje pojedinih poslova niti obveze i odgovornost zaposlenika.

Društvo nema druge pisane procedure odnosno opći akt kojim bi uredilo način upravljanja i odgovornosti u provođenju postupaka nabave. S obzirom da nisu donesene pisane procedure sustav kontrola koje osiguravaju zakonitost i pravilnost postupaka nabave nije pisano uređen, te može doći do nepravilnosti i propusta u provođenju postupaka nabave.

Državni ured za reviziju predlaže donijeti pravilnik o organizaciji i sistematizaciji radnih mjesta koji će sadržavati opis poslova sistematiziranih radnih mjesta te donijeti pisane procedure, odnosno opći akt kojim bi se uredio način upravljanja i odgovornosti u provođenju postupaka nabave.

- 2.2. *Društvo prihvaća navode iz Nalaza. U očitovanju navodi da je u tijeku promjena postojeće sistematizacije radnih mjesta koja, po mišljenju uprave, ne zadovoljava i ne oslikava stvarno stanje u Društvu. S obzirom da je broj zaposlenika promijenjen, a tijekom 2014. izraditi će se i plan zbrinjavanja zaposlenika, pristupili su izradi nove sistematizacije kojom će definirati aktivnosti i odgovornosti zaposlenika na realnoj osnovi kako bi Društvo prilagodili novonastaloj situaciji na tržištu i realnim uvjetima poslovanja.*

3. Praćenje izvršenja i provedbe ugovora

- 3.1. Tijekom 2013. knjigovodstveno-računovodstvene usluge je obavljala pravna osoba (knjigovodstveni servis). Za navedene usluge koje se odnose na upis izvoda, temeljnica, ulaznih i izlaznih računa i druge knjigovodstvene dokumentacije, zaključno s 31. svibnja 2013., s izvršiteljem je zaključen predugovor u veljači 2013. u vrijednosti 40.000,00 kn. S istom pravnom osobom je u lipnju 2013. zaključen ugovor za vođenje poslovnih knjiga, salda konti dobavljača i kupaca, obračun poreza na dodanu vrijednost, obračun amortizacije te izradu temeljnih financijskih izvješća i poreznih prijava. Ugovor je zaključen na neodređeno vrijeme. Ugovorena je vrijednost usluga u iznosu 25.000,00 kn, mjesečno. Za obavljene usluge izvršitelj je ispostavio račune u ukupnom iznosu 215.000,00 kn. Izvršitelju je do konca 2013. plaćeno 140.000,00 kn (40.000,00 kn po predugovoru, 100.000,00 kn po ugovoru), a 75.000,00 kn je evidentirano na nepodmirenim obvezama. Ustupanjem navedenih usluga pravnoj osobi, Društvo nije postupilo u skladu s načelima ekonomičnosti i učinkovitosti koji imaju za cilj da se uz minimalna sredstva postignu maksimalni rezultati, odnosno postizanje najboljeg odnosa između upotrebljenih sredstava i postignutih rezulta. S obzirom da je u 2013. u Društvu bilo zaposleno dvoje zaposlenika s visokom stručnom spremom i tri zaposlenika s višom stručnom spremom ekonomskog zvanja, navedene je poslove trebalo povjeriti zaposlenicima Društva.

Državni ured za reviziju predlaže analizirati opravdanost ustupanja knjigovodstveno-računovodstvenih usluga pravnoj osobi, visinu ugovorene naknade, te obavljanje navedenih usluga povjeriti zaposlenicima Društva prema iskustvu i stručnoj osposobljenosti u cilju ostvarenja načela ekonomičnosti, učinkovitosti i transparentnog trošenja sredstava.

- 3.2. *Društvo prihvaća navode iz Nalaza. U očitovanju navodi da sadašnja uprava podržava načela ekonomičnosti, učinkovitosti i transparentnog trošenja sredstava, a kao dokaz navodi analizu troškova računovodstva i usporedbu trenutnog stanja sa stanjem ranijih godina, odnosno prije mandata sadašnje uprave.*

Analizirajući troškove došli su do zaključka da je ustupanjem usluga pravnoj osobi trošak manji za 47.624,00 kn. Osim navedenog, razlog ustupanja usluga pravnoj osobi je bio i neovlašteno davanje i upotreba informacija o stanju računa Društva, neusklađenost postojećeg računovodstva s najnovijim standardima u računovodstvu, te dobna struktura zaposlenika. Nadalje se navodi, da će nakon provedbe postupka predstečajne nagodbe koja je u tijeku, za obavljanje navedenih usluga u računovodstvu zaposliti dvije mlađe osobe. Smatraju da će na taj način značajno smanjiti troškove, te doprinijeti zapošljavanju mladih ljudi što je od velikog značaja i u interesu cjelokupne zajednice.

VI. OCJENA UČINKOVITOSTI NABAVE

Društvo je odgovorno za učinkovitu nabavu te za provođenje postupaka nabave u cilju racionalnog i učinkovitog gospodarenja sredstvima.

Nabava roba, radova i usluga je obavljana bez provedenih postupaka nabave, na zahtjev voditelja proizvodnje i odobrenja direktora. Dokumentacija u vezi s nabavom nije sastavljena. Plan nabave nije donijet. Društvo nema pisane naputke za postupanje u postupcima planiranja nabave, te ne provodi izobrazbu zaposlenika za provedbu postupaka nabave.

Državni ured za reviziju ocjenjuje da sustav nabave u Društvu nije bio dovoljno učinkovit.

Zbog navedenog se predlaže:

- donijeti pisani naputak za planiranje nabave kojima bi se odredile obveze i odgovornosti pojedinih sudionika u procesu planiranja, tijekom kolanja i čuvanja dokumentacije na temelju koje se sastavlja plan nabave, faze i rokovi planiranja
- plan nabave sastaviti za cjelokupnu nabavu odnosno za nabavu svih roba, radova i usluga koja se u skladu s financijskim mogućnostima namjerava nabaviti
- dokumentaciju za nadmetanje izraditi na način kojim će se omogućiti sudjelovanje što većeg broja ponuditelja kako bi se postigla najpovoljnija cijena, te najniži troškovi
- uspostaviti sustav unutarnjih kontrola u procesu nabave
- dopuniti pravilnik o organizaciji i sistematizaciji Društva opisom poslova sistematiziranih radnih mjesta
- zaposlenicima koji obavljaju nabavu pružiti potrebnu izobrazbu u skladu s financijskim mogućnostima
- donijeti pisane procedure, odnosno akt kojim bi se uredio način upravljanja i odgovornosti u provođenju postupaka nabave.

Državni ured za reviziju ocjenjuje da bi provedba preporuka pridonijela smanjenju rizika kod nabave roba, radova i usluga, te racionalnom i učinkovitom raspolaganju sredstava. Očekuje se da će učinci biti ostvareni kroz donošenje boljih poslovnih odluka, veću transparentnost u postupcima nabave, veću razinu javne odgovornosti za gospodarsko i racionalno upravljanje sredstvima, te uštede sredstava pri nabavi roba, radova i usluga, što bi trebalo utjecati na povećanje učinkovitosti sustava nabave.



REPUBLIKA HRVATSKA
DRŽAVNI URED ZA REVIZIJU
Područni ured Rijeka

IZVJEŠĆE
O OBAVLJENOJ REVIZIJI

NABAVA U DRUŠTVU
LUKA RIJEKA D.D.

Rijeka, lipanj 2014.

S A D R Ź A J

stranica

I.	PREDMET REVIZIJE	2
II.	CILJEVI I PODRUČJA REVIZIJE	3
III.	METODE I POSTUPCI REVIZIJE	3
IV.	NABAVA	4
V.	NALAZ	11
VI.	OCJENA UČINKOVITOSTI NABAVE	16



REPUBLIKA HRVATSKA
DRŽAVNI URED ZA REVIZIJU
Područni ured Rijeka

KLASA: 041-01/14-10/31
URBROJ: 613-10-14-5

Rijeka, 13. lipnja 2014.

IZVJEŠĆE
O OBAVLJENOJ REVIZIJI UČINKOVITOSTI
NABAVE U DRUŠTVU LUKA RIJEKA D.D.
ZA 2011. – 2013.

Na temelju odredbi članaka 12. i 14. Zakona o Državnom uredu za reviziju (Narodne novine 80/11), obavljena je revizija učinkovitosti nabave u društvu Luka Rijeka d.d. (dalje u tekstu: Društvo) za 2011. – 2013.

Revizija je obavljena na način i prema postupcima utvrđenim okvirom revizijskih standarda Međunarodne organizacije vrhovnih revizijskih institucija (INTOSAI) i Kodeksom profesionalne etike državnih revizora.

Postupci revizije provedeni su od 23. siječnja do 13. lipnja 2014.

I. PREDMET REVIZIJE

Društvo nije obveznik primjene Zakona o javnoj nabavi (Narodne novine 90/11, 83/13 i 143/13), osim pri ulaganjima u pomorsko dobro. Naime, na temelju mišljenja Uprave za sustav javne nabave iz studenoga 2008. i Ministarstva pomorstva, prometa i infrastrukture iz 2014., Društvo je obveznik primjene Zakona, ukoliko se nabavljaju robe i usluge, odnosno obavljaju radovi ulaganja u infrastrukturu i suprastrukturu na pomorskom dobru. Nadalje, prema odredbama članka 4. točke 9. Pravilnika o popisu obveznika primjene Zakona o javnoj nabavi (Narodne novine 19/12) subjekti koji obavljaju djelatnost u svrhu pružanja usluga morskih ili riječnih luka na temelju koncesije u skladu s odredbama Zakona o pomorskom dobru i morskim lukama (Narodne novine 158/03, 100/04, 141/06, 38/09 i 123/11) su obveznici primjene Zakona o javnoj nabavi.

Predmet revizije su bile aktivnosti Društva vezane uz provedbu postupaka nabave. Unapređenje sustava nabave ima izravan utjecaj na ekonomičnost, efikasnost i zakonitost odvijanja postupaka nabave.

Društvo je najveći koncesionar za prekrcaj suhih tereta na području lučkog bazena Rijeka i pruža usluge u pomorskom prometu, lučke usluge, te usluge skladištenja. Poslovanje Društva se obavlja u pet organizacijskih jedinica: kadrovska, komercijala, razvoj i tehnika, financije i operativa (Zapad, Istok, Silos, Bakar, Škrlevo, Bršica te dva servisa - privez i odvez, lučko transportni radnici i rukovatelji tehničkim sredstvima). Tijekom 2013. Društvo je ostvarilo ukupan promet od 3 602 220 t tereta, uključujući generalni teret na kontejnerskom terminalu pridruženog društva Jadranska vrata d.d. Rijeka od 1 236 300 t.

U prosincu 2009. sastavljen je akcijski plan za provedbu Antikorupcijskog programa za trgovačka društva u većinskom državnom vlasništvu, koji je donijela Vlada Republike Hrvatske u studenome 2009. Između ostalog, Antikorupcijskim programom su predviđene mjere vezane uz postupke nabave. U skladu s mjerama predviđenim spomenutim Antikorupcijskim programom na mrežnoj stranici Društva su objavljeni ciljevi, mjere i aktivnosti za provođenje Antikorupcijskog plana Društva.

Društvo je registrirano 1999. kao pravni sljednik društvenog poduzeća Luka p.o. Rijeka. Upisano je u sudski registar Trgovačkog suda u Rijeci u siječnju 1999. Sjedište Društva je u Rijeci, Riva 1. Temeljni kapital iznosi 598.047.500,00 kn i podijeljen je na 5 980 475 redovnih dionica pojedinačnog nominalnog iznosa 100,00 kn. Najveći dioničari su: Republika Hrvatska 4 257 326 dionica (71,2 %), Hrvatski zavod za zdravstveno osiguranje 484 780 dionica (8,1 %), te Hrvatski zavod za mirovinsko osiguranje 214 196 dionica (3,6 %). Drugi dioničari posjeduju ukupno 1 024 173 dionica (17,1 %). Dionice Društva su uvrštene na tržište kapitala te je koncem veljače 2014. vrijednost dionice iznosila 90,00 kn.

Misija Društva je obavljanje usluga u pomorskom prometu, lučkih usluga, te usluga skladištenja koje kontinuirano prilagođava potrebama svojih klijenata u zemlji i inozemstvu, u cilju očuvanja sadašnje i širenja buduće pozicije luke Rijeka na sjevernojadranskom pomorskom pravcu i njene uloge kao važne tranzitne luke zemljama srednje i srednjeistočne Europe. Vizija Društva je dobro uređen gospodarski subjekt, okrenut budućnosti i poslovnoj izvrsnosti. Strategija Društva je kroz strateško partnerstvo sa svjetskim liderima u pomorstvu osigurati nove investicijske projekte u funkciji daljnjeg jačanja tržišne pozicije riječke luke.

Nadalje, modernizacijom procesa rada smanjiti poslovne rashode, većim prometom povećati poslovne prihode i maksimalizirati efekte poslovanja te povećanom profitabilnošću poslovanja osigurati rast vrijednosti dionica i daljnji razvoj Društva.

Koncem 2013. Društvo je imalo 704 zaposlenika. Tijela Društva su Skupština, Nadzorni odbor i Uprava. Nadležnost, djelokrug rada i tijela upravljanja propisani su Statutom i Kodeksom korporacijskog upravljanja. Predsjednik uprave do 28. lipnja 2012. je Denis Vukorepa, te članovi Marinko Kramarić i Mladen Pešut, a od tada je predsjednik Vedran Devčić, te članovi Linda Sciucca i Nenad Janjić.

II. CILJEVI I PODRUČJA REVIZIJE

Ciljevi revizije su bili:

- provjeriti postoje li jasne procedure u postupcima nabave od faze planiranja do stavljanja sredstava u uporabu
- provjeriti jesu li postupci nabave roba, radova i usluga provedeni u skladu s propisima
- ispitati jesu li nabavljena roba, radovi i usluge odgovarajuće kvalitete po najpovoljnijim cijenama
- provjeriti je li uspostavljen učinkovit sustav unutarnjih kontrola radi otklanjanja slabosti i nepravilnosti u postupcima nabave
- ispitati je li postojala stvarna potreba za provedenu nabavu te
- utvrditi jesu li nabavom roba, radova i usluga ostvareni ciljevi koji osiguravaju poboljšanje učinkovitosti društva te zadovoljenje stvarnih potreba krajnjih korisnika.

Područje revizije je određeno na temelju visine ostvarenih prihoda i rashoda, vrijednosti imovine, ocjeni rizika, te interesa javnosti za uspostavljanje ekonomične i djelotvorne nabave u Društvu, koje je u većinskom vlasništvu Republike Hrvatske. Revizijom su obuhvaćena sljedeća područja: planiranje nabave, upravljanje postupcima nabave i praćenje izvršenja i provedbe ugovora za 2011., 2012. i 2013.

III. METODE I POSTUPCI REVIZIJE

Prigodom odabira revizijskog pristupa, a kako bi se pribavili mjerodavni revizijski dokazi i odgovorilo na ciljeve revizije primijenjene su različite metode i postupci prikupljanja revizijskih dokaza. U postupku revizije korištene su sljedeće metode prikupljanja dokaza: uvid u propise, stručne publikacije i druge dostupne materijale, intervjui sa zaposlenicima Društva, uvid i provjera dokumentacije Društva, izravna zapažanja te analiza dobivenih podataka.

Okosnicu revizije su činila sljedeća pitanja:

- Je li planiranje nabave dobro organizirano?
- Je li formalno (u pisanom obliku) određen način upravljanja postupcima nabave?
- Je li uspostavljen sustav kontrola koje prate izvršenje i primjenu ugovora te jesu li nabavljenim robama, uslugama i radovima ostvareni planirani ciljevi, odnosno poboljšana učinkovitost Društva?

IV. NABAVA

Planiranje nabave

Planiranje nabave je proces kojim se postavljaju ciljevi nabave te načini njihova ostvarenja. Glavni ciljevi kvalitetnog organiziranja i planiranja nabave su sustavno pronalaženje najpovoljnijeg postupka i načina nabave kako bi se naručiteljima osiguralo ono što im je potrebno, kada im je potrebno i uz najbolju vrijednost za uloženi novac te osigurala točnost i zakonitost u provođenju politike, postupaka i načina nabave. Planiranje počinje identificiranjem potreba, a nastavlja se sve dok robe, usluge ili radovi ne budu isporučeni ili izvršeni na zadovoljavajući način.

Nabava roba, radova i usluga je utvrđena Naputkom o nabavi iz 2011. i izmjenama iz 2012. i 2013. (dalje u tekstu: Naputak) i postupcima iz procedura Sustava za upravljanja kvalitetom ISO 9001:2008 (dalje u tekstu: Procedure). Naputkom nije utvrđen način planiranja nabave. Prema postupcima iz Procedure, planiranje obuhvaća donošenje plana investicijskog ulaganja i plana investicijskog održavanja. Savjetnik Uprave je odgovoran za izradu plana i izvješća o realizaciji plana investicijskog ulaganja, a direktor Sektora razvoja i tehnike za izradu plana i za izvješće o realizaciji plana investicijskog održavanja.

Prije donošenja plana nabave donose se pojedinačni planovi dugotrajne imovine, plan troškova investicijskog održavanja zajedničkih objekata, ostalih objekata i opreme, plan nabave goriva, maziva, drvene građe i guma. Temelj za donošenje plana investicijskog ulaganja (nabava dugotrajne imovine) je plan poslovanja i plan investicija. Procedurama je utvrđen postupak nabave dugotrajne imovine. Temelj za donošenje plana investicijskog održavanja je plan računa dobiti i gubitka, izvješće o troškovima rezervnih dijelova i repromaterijala prethodne godine, tehnička procjena potrebnih radova na terenu i drugo. Plan troškova investicijskog održavanja zajedničkih objekata, ostalih objekata i opreme se planira na temelju zaprimljenih potreba s terena (pojedinačno od terminala i servisa). Pojedinačni planovi nabave se objedinjavaju u Službi financija koja na temelju plana poslovanja i planiranih sredstava, utvrđuje visinu sredstava za pojedinu nabavu. Planom nabave obuhvaćeno je ulaganje u informatičku opremu, softver i prekrajna sredstva, investicijsko održavanje objekata i opreme u koncesiji, investicijsko održavanje vlastite opreme i mehanizacije, nabava goriva, maziva i drvene građe, nabava čeličnih užadi, lima i sličnoga, te nabava guma. Planovi investicijskog održavanja nisu usporedivi s planom poslovanja jer se unutar planova investicijskog održavanja planiraju materijali, rezervni dijelovi i najam radne snage za potrebe održavanja unutar pojedinih organizacijskih jedinica, dok se u planu poslovanja planiraju prema vrstama rashoda. Planovima nabave nije predviđena dinamika nabave i vremensko razdoblje nabave i planovi se ne objavljuju na mrežnim stranicama Društva.

Plan nabave za 2011. je donesen u veljači 2011., za 2012. u ožujku 2012. i za 2013. u veljači 2013. Društvo nije korisnik državnog proračuna i ne prima dotacije iz proračuna. Izvori financiranja nabave su prihodi poslovanja i kreditna sredstva. Za 2011. planirana je nabava u vrijednosti 57.491.578,00 kn bez poreza na dodanu vrijednost, za 2012. u vrijednosti 46.135.427,00 kn te za 2013. u vrijednost 81.928.852,00 kn.

Planovima nabave za 2011. i 2012. nije planirana nabava informatičke opreme koja je u 2011. nabavljena u vrijednosti 102.388,00 kn i u 2012. u vrijednosti 104.287,00 kn. Nadalje, u planu 2011. nije planirana nabava dizalice za potrebe luke Bršica u vrijednosti 776.340,00 kn. Planom nabave za 2013. su planirana ulaganja na lokaciji Škrlevo i Orlandovom gatu u vrijednosti 10.000.000,00 kn. U planu nije navedena pojedinačna vrijednost planiranih radova, što onemogućava praćenje ostvarenja nabave pojedinih radova.

U 2013. je ostvarena nabava u vrijednosti 67.031.106,00 kn i veća je za 27.211.424,00 kn ili 68,3 % u odnosu na 2011., te je veća za 30.894.187,00 kn ili 85,5 % u odnosu na 2012. Na povećanje je najvećim dijelom utjecala nabava prekrcajnih sredstava (obalnih dizalica i traktorskih prikolica za kontejnere), ulaganja na lokaciji Škrlevo i sanacija lučkih kolosjeka na Orlandovom gatu, te ulaganje u informatičku opremu i softver (nabava servera i licenci). U 2011. i 2012. su vrijednosno najznačajniji investicijsko održavanje objekata i opreme u koncesiji i ulaganja u prekrcajna sredstva. U 2013. su nabavljena prekrcajna sredstva u vrijednosti 31.253.291,00 kn, što čini 46,6 % ukupne vrijednosti nabave. U ostvarenju nabave prekrcajnih sredstava u 2012. je iskazana nabava dizalice za potrebe luke Bršica u vrijednosti 776.340,00 kn koja je nabavljena u 2011., stavljena je u uporabu i iskazana je u nabavi 2012.

Upravljanje postupcima nabave

Prema Naputku, nabavnu funkciju na razini Društva provodi, koordinira i kontrolira Služba nabave. Nabava robe i usluga i ustupanje radova se provodi ovisno o predmetu nabave, putem javnog nadmetanja, nadmetanja po pozivu, te izravnom pogodbom u pregovaračkom postupku nabave, ali nije definirano u kojim se slučajevima provode navedeni postupci. Vrijednosti nabave za koje se provode određeni postupci nabave nisu utvrđene i nije precizirano za koje se nabave roba, radova i usluga zaključuju ugovori s dobavljačima. Prije provođenja postupka nabave ne provodi se analiza koji je način nabave (odabir postupaka) najpovoljniji za Društvo. Procedure obuhvaćaju nabavu kroz definiranje odgovornosti u poslovima nabave, definiranje aktivnosti u cilju postizanja željene kvalitete nabave te efikasno i kvalitetno rješavanje naloga za nabavu ili zahtjevnice Službi nabave. Naputkom su utvrđeni načini nabave dugotrajne imovine i materijala, ovisno o vrsti i vrijednosti robe, način zaključenja ugovora i kriteriji za odabir ugovornih dobavljača, način zaprimanja i izdavanja robe iz skladišta i rješavanja reklamacija, način određivanja zaliha (politika limita), hodogram računa dobavljača, način preuzimanja goriva i maziva, način zaprimanja i izdavanja robe preko skladišta, funkcija nabave u naručivanju i praćenju vanjskih usluga te način nabave u inozemstvu.

U Društvu poslove nabave u Službi nabave obavlja pet zaposlenika (voditelj, dva referenta i dva skladištara) i drugi djelatnici. Odredbama Naputka i Procedura, s kojima su upoznati svi sudionici u nabavi, uređen je način upravljanja i odgovornosti u provođenju postupaka nabave. Ovisno o predmetu nabave i načinu provedbe postupka nabave se koriste i usluge vanjskih suradnika, osobito Lučke uprave pri provođenju natječaja.

Tijekom izrade dokumentacije za nadmetanje koriste se mišljenja, upute i stručna pomoć Ministarstva pomorstva, prometa i infrastrukture, Ministarstva gospodarstva te drugih institucija. Nitko od zaposlenika ne posjeduje potvrdu o završenom specijaliziranom programu izobrazbe u području javne nabave.

U 2011. je ostvarena nabava u vrijednosti 39.819.682,00 kn, u 2012. u vrijednosti 36.136.919,00 kn, te u 2013. u vrijednosti 67.031.106,00 kn. Revizijom su obuhvaćena 34 postupka nabave roba, usluga i izvođenja radova ukupne vrijednosti 83.546.360,00 kn. Zaključeni ugovori o nabavi se evidentiraju, ovisno o vrsti nabave, u različitim organizacijskim jedinicama. Prema Naputku, Služba nabave provodi, koordinira i kontrolira nabavnu funkciju te je u cilju obavljanja navedene funkcije trebalo ustrojiti jedinstveni pregled zaključenih ugovora o nabavi. Tijekom obavljanja revizije započela je primjena računalnog programa praćenja postupaka nabave u Društvu.

Postupak nabave započinje dostavljanjem zahtjeva koji odgovorne osobe dostavljaju Službi nabave uz precizan opis i tehničke karakteristike. Nakon zahtjeva za pokretanje postupka nabave, Uprava donosi odluku o imenovanju ovlaštenih predstavnika naručitelja, te se provodi postupak odabira ponuditelja. Pri nabavi rezervnih dijelova, repromaterijala i potrošnog materijala Služba nabave prikuplja ponude od dobavljača s liste odobrenih dobavljača. U izmjenama Naputka iz 2013. brisana je odredba prema kojoj se nabava materijala obavlja od dobavljača s liste odobrenih dobavljača dok je u Procedurama ostala odredba odabira dobavljača putem liste dobavljača. Vezano uz spomenute nabave, potrebno je uskladiti postupke odabira dobavljača propisane Procedurama i Naputkom. Ovlašteni predstavnici naručitelja analiziraju prikupljene ponude. U zapisniku o pregledu i ocjeni ponuda dani su analitički prikazi pravodobno podnesenih ponuda, razlozi za donošenje odluke o odabiru te obrazloženja isključenja pojedinih ponuda. U većini slučajeva se kao najpovoljnija odabire najjeftinija ponuda, a u nekim slučajevima i skuplja ponuda ukoliko se obrazlože njene ekonomsko tehničke prednosti. Od 2011. do 2013. nije bilo poništenih postupaka nabave. Nakon provedenog postupka nabave, na temelju zapisnika, Uprava donosi odluku o nabavi. Na temelju naloga Uprave Društva, savjetnik Sektora za razvoj i tehniku sastavlja ugovor o nabavi dugotrajne imovine. Nakon potpisa ugovora o nabavi, voditelj Službe nabave je odgovoran za realizaciju same nabave. Društvo je zaključivalo ugovore u skladu s ponudama. U slučaju kad nisu zaključeni ugovori, isporuke su obavljene prema ponuđenim jediničnim cijenama.

U pojedinim slučajevima nabave dugotrajne imovine nisu zaključeni ugovori, te je dugotrajna imovina (tri mobilne dizalice, grabilica za šećer, polovna dizalica za luku Bršica, nabava informatičke opreme) nabavljena na temelju narudžbenice u kunsnoj protuvrijednosti 9.673.282,00 kn. Prema zaključenim ugovorima, ugovoreni su rokovi u skladu s potrebama Društva. Za nabavu goriva zaključen je ugovor na neodređeno vrijeme uz mogućnost sporazumnog raskida ugovora. S obzirom na kretanje cijena goriva na tržištu i zbog većeg broja ponuditelja goriva, potrebno je preispitati zaključivanje ugovora na neodređeno vrijeme. Prema Procedurama ukoliko je nabava dugotrajne imovine planirana planom ulaganja na narudžbenici se navodi stavka plana, a ukoliko navedeno nije planirano, daje se posebno obrazloženje o gospodarskoj opravdanosti nabavke. Društvo u pojedinim slučajevima, osobito kod žurno potrebnih nabavki nije sastavilo obrazloženje o gospodarskoj opravdanosti nabave (sanacija lučkih kolosijeka, nabava poluprikolica, mobilnih dizalica za kontejnere, grabilice za šećer, autodizalice te polovne dizalice za luku Bršica).

Postupak nabave obalnih dizalica je započeo u lipnju 2011., prije nego što je Nadzorni odbor donio odluku o davanju prethodne suglasnosti za spomenuto ulaganje u iznosu 5.000.000 EUR (studenj 2011.). Također studija opravdanosti nabavke novih dizalica napravljena je u srpnju 2011. nakon što je započeo postupak nabave.

Nadalje, za pojedina ulaganja koja nisu bila detaljno i pravodobno planirana planom ulaganja u vrijednosti 11.330.687,00 kn nisu donesene odluke Nadzornog odbora (sanacija lučkih kolosijeka, tri mobilne dizalice za kontejnere, grabilica za šećer, autodizalica te polovna dizalica za luku Bršica). Prema odredbama Naputka na temelju investicijskog programa savjetnik Uprave za tehniku i razvoj predlaže donošenje investicijske odluke Upravi koja odlučuje o potrebi nabave dugotrajne imovine. Nakon što Nadzorni odbor donese odluku o nabavi, započinje postupak nabave. Nadalje, prema odredbama članka 56. Statuta, Uprava zaključuje ugovore uz prethodnu suglasnost Nadzornog odbora za pravne poslove čija vrijednost premašuje 2.000.000,00 kn temeljnog kapitala Društva. Temeljni kapital iznosi 598.047.500,00 kn. Navedena odredba Statuta nedovoljno jasno definira nadležnost Uprave i Nadzornog odbora.

Tijekom 2013. Društvo je zbog pripreme terena za montažu novih dizalica preuzelo obvezu ulaganja u pomorsko dobro u iznosu 2.152.039,00 kn bez poreza na dodanu vrijednost. Navedena ulaganja se odnose na radove sanacije kolosijeka na Orlandovom gatu u vrijednosti 1.884.907,00 kn, druge radove sanacije kolosijeka koji su istom odabranom izvoditelju povjereni na temelju narudžbenice u iznosu 239.132,00 kn te stručni nadzor u iznosu 28.000,00 kn. Društvo je provelo postupak prikupljanja ponuda po pozivu za sanaciju kolosijeka. Nakon što je Uprava Društva imenovala ovlaštene predstavnike naručitelja, upućeni su pozivi potencijalnim izvoditeljima radova. Između pristigle dvije ponude, odabrana je ponuda s nižom cijenom radova u vrijednosti 648.743,00 kn. Prema odluci Uprave društva, povećava se obim radova sanacije, te se s odabranim izvoditeljem zaključuje ugovor za radove u vrijednosti 1.461.493,00 kn. U travnju 2013. Uprava Društva je donijela odluku o žurnoj sanaciji dodatne površine kolosijeka procijenjene vrijednosti 400.000,00 kn. Za navedene radove nije proveden postupak nabave. Radovi su povjereni dotadašnjem izvoditelju. Prema okončanoj situaciji (lipanj 2013.) obavljeni su radovi u ukupnoj vrijednosti 1.884.907,00 kn što je za 423.414,00 kn ili za 29,0 % više od ugovorenog. Prema odredbama članka 5. Zakona o pomorskom dobru i morskim lukama, građevine i drugi objekti na pomorskom dobru, koji su trajno povezani s pomorskim dobrom, smatraju se pripadnošću ulaganja na pomorskom dobru. Nadalje, prema odredbama članka 111. Zakona o javnoj nabavi i u slučaju morskih luka iskorištavanje zemljopisnog područja se odnosi na djelatnosti izravno povezane s utjecajem na pomorsko dobro. Ukoliko Društvo ulaže na pomorskom dobru trebalo bi primjenjivati odredbe Zakona o javnoj nabavi.

Društvo u pojedinim slučajevima nije zaključilo dodatke ugovoru o izvođenju radova. Osim radova za sanaciju lučkih kolosijeka koji su izvedeni za 423.414,00 kn ili 29,0 % više od ugovorenog bez zaključivanja dodatka ugovoru, za dodatne građevinske radove niveliranja terena i uređenja privremenog građevinskog deponija na Škrljevu (faza B) zaključen je dodatak ugovoru bez navođenja vrijednosti dodanih radova koji su izvršeni u vrijednosti 760.472,00 kn ili za 37,8 % više od ugovorenog. Dodatni radovi su povjereni dotadašnjim izvoditeljima bez provođenja postupka odabira radi jednostavnosti i brzine izvođenja radova.

Društvo je uspostavilo suradnju s društvima koja se bave sličnom djelatnošću (agenti, spediteri) te drugim lukama u omjeru koji dozvoljava konkurentski položaj na tržištu.

Praćenje izvršenja i provedbe ugovora

Unutar Procedura, donesene su upute o korištenju i održavanju nabavljene robe, radova i usluga, u cilju uspostavljanja sustava kontrola koje prate izvršenje i primjenu ugovora o nabavi roba, radova i usluga te ostvarivanja planiranih ciljeva i poboljšanja učinkovitosti nabave Društva.

Kontrola izvršenja ugovora o nabavi se provodi prema Procedurama, provjerom jesu li nabavljena roba, radovi i usluge u skladu s ugovorenim količinama i cijenama. Kontrolu izvršenja nabave rezervnih dijelova, repromaterijala i potrošnog materijala, obavljaju voditelji Terminala i Servisa te nadzorni inženjeri i tehnolozi. Količine dostavljenih materijala kontroliraju se putem dostavljenih dostavnica i primki robe koje ovjeravaju voditelji skladišta. Voditelj Službe nabave kontrolira naručeni materijal usporedbom s cijenama i vrstama materijala iz ponuda odabranih dobavljača. Dostavljeni računi dobavljača sadrže naručenu količinu i ugovorene pojedinačne cijene ili cijene iz ponuda odabranih dobavljača s kojima nije zaključen ugovor o nabavi. Služba nabave dostavlja Upravi mjesečna izvješća o nabavi potrošnog materijala u pojedinačnoj vrijednosti ispod 2.000,00 kn koje se nabavljaju na temelju narudžbenice. Pri nabavi dugotrajne imovine, odnosno izvođenju radova kontrolu provodi imenovana odgovorna osobe za provođenje nadzora te sudjeluje u primopredaji objekta i sastavljanju zapisnika o primopredaji. Na temelju knjigovodstvenih evidencija i financijskih pokazatelja sustavno se prati i analizira sredstva utrošena za nabavu roba, usluga i radova u svrhu poboljšanja postupaka nabave.

U Društvu je uspostavljeno sustavno praćenje i usporedba dobavljača. Procedurama je propisan postupak procjene dobavljača u cilju postizanja kvalitete lučke usluge. U postupku se obavlja ocjena dobavljača materijala, usluga i dobavljača za najam radne snage na poslovima lučko pretovarne djelatnosti te održavanja i servisiranja lučko transportnih sredstava. Sastavlja se lista odobrenih dobavljača za usluge najma radne snage te za dobavljače materijala i usluga. Na propisanim obrascima se evidentiraju bilješke o dobavljačima te se evidentiraju sve reklamacije i štete koje se odnose na kvalitetu usluga i roba. Voditelji pogona Održavanja i direktor Sektora operativnih poslova su odgovorni za ocjenu dobavljača za radnu snagu, a direktor Sektora razvoja i tehnike i savjetnik Uprave za strategiju su odgovorni za ocjenu dobavljača materijala i usluga. Uprava je upoznata o postupanju pri ocjenjivanju pojedinih dobavljača.

Društvo nabavlja robu, radove i usluge u ugovorom predviđenom roku. Društvo ugovara i naplaćuje kazne za slučaj kašnjenja kod isporuke roba, radova i usluga, ukoliko je utvrđeno da je do kašnjenja došlo krivnjom dobavljača (izvoditelja). Odabrani ponuditelji s kojima su zaključeni ugovori o javnoj nabavi isporučivali su robe, radove i usluge u ugovorenim rokovima.

Vrijednosno najznačajniji ugovori o nabavi se odnose na ulaganja u prekrcajna sredstva. U cilju konkurentnosti Društva na tržištu, potrebno je kontinuirano obnavljati i modernizirati dugotrajnu imovinu. Prema obrazloženju odgovorne osobe, zbog nedostatka novčanih sredstava Društvo kupuje samo neophodno potrebnu dugotrajnu imovinu te materijal i usluge potrebne za kraće vremensko razdoblje. Prije donošenja planova i provođenja nabave se obavlja tehnička procjena potrebnih usluga i materijala za pojedinu organizacijsku jedinicu. Planiraju se minimalne zalihe materijala. Tijekom godine, prati se stanje zaliha i ovisno o potrebama, upućuju se zahtjevi za nabavu. Isto tako, sastavlja se plan potrebne drvene građe (ovisno o planu istovara tereta) za određeni mjesec ili razdoblje.

Prema planiranim potrebama za sljedeći mjesec ili najavama tereta, nabavlja se potrebna drvena građa. Najam radne snage za lučko pretovarne poslove, poslove održavanja i servisiranja se obavlja prema planu operative i najavljenog tereta za određeno vremensko razdoblje. Provjerava se raspored i brojno stanje zaposlenika Društva raspoređenih na ovim poslovima za navedeno razdoblje, te se prema potrebi u najam uzima dodatna radna snaga za obavljanje spomenutih poslova.

Izvedeni radovi, te nabavljena roba i usluge se koriste za svrhe za koje su nabavljeni u cilju poboljšanja kvalitete usluge, osim u slučaju kupnje autodizalice od pridruženog društva čiji je udjel prodan 2011. Pri nabavi navedene autodizalice u vrijednosti 836.484,00 kn (knjigovodstvena vrijednost uvećana za 10,0 %) nisu poštivane odredbe Procedura i Naputka. Navedena dizalica je plaćena na temelju zajedničke izjave Društva i strateškog partnera iz travnja 2011., a bila je posuđena društvu u inozemstvu. Ugovorena je najamnina 10 EUR po prekrčanom kontejneru, a Društvo nema podatka o količini prekrčanih kontejnera. Ugovoreni najam nije naplaćivan dvije godine (od travnja 2011. do travnja 2013.) kada je zaključen novi ugovor o najmu s pridruženim društvom u inozemstvu u kojem Društvo ima u vlasništvu 50 % udjela. Ostvaren je prihod od najamnine za devet mjeseci u iznosu 175.971,00 kn. Rashod amortizacije za navedenu dizalicu od travnja 2011. do konca 2012. iznosi 278.880,00 kn, a od travnja 2013. do konca 2013. (razdoblje najma) iznosi 104.580,00 kn.

U Službi nabave i Sektoru za razvoj i investicije je uspostavljeno praćenje postupaka nabave. Kontrola kvalitete izvedenih radova te isporučenih roba i usluga se redovno provodi. Pri ugovaranju građevinskih radova obvezno se ugovara stručni nadzor nad izvedenim radovima. Nakon izvođenja radova i nabave dugotrajne imovine provjerava se kontrola kvalitete te se sastavlja zapisnik o primopredaji. Pri nabavi materijala i usluga, kvalitetu isporučene robe i usluga, prate naručitelji nabave.

Društvo je donijelo Kodeks korporativnog upravljanja, Etički kodeks, Katalog informacija, Disciplinski pravilnik o antikorupcijskim aktivnostima, te Antikorupcijski program. Ciljevi su jačanje i kvaliteta poslovanja, odgovornost i transparentnost u radu te stvaranje preduvjeta za sprečavanje korupcije uključujući nabavu. Imenovani su Revizorski odbor, službenik za informiranje i službenik za etiku i praćenje nepravilnosti u tvrtki.

Društvo je u svibnju 2013. na temelju Antikorupcijskog programa za trgovačka društva u većinskom državnom vlasništvu za razdoblje 2010.- 2012., donijelo Program rada u području sprječavanja korupcije u kojem su među ostalim, navedene nabavne aktivnosti. Prema spomenutom programu, na mrežnim stranicama Društva unutar kataloga informacija, objavljuju se najave nabava i informacije o nadmetanjima i dokumentacija za nadmetanje. U 2013. na mrežnim stranicama je objavljen poziv za nadmetanje za nabavu roba u 2013. (drvena građa, gume za lučke pretovarne strojeve i transportna vozila, zaštitna oprema, transportni valjci, trake za vezivanje tereta i tiskanice) te za izradu projektne dokumentacije. Najava nabave drugih roba, radova i usluga nije objavljena. Nadalje, prema odredbama Procedura voditelj Službe nabave objavljuje poziv za nadmetanje. Pozivi za pojedine postupke nabave nisu objavljeni (sanacija lučkih kolosijeka, nabava mobilne dizalice za kontejner, grabilica za šećer, autodizalica, te polovne dizalica za Bršicu).

Sustav unutarnjih kontrola je funkcionirao na zadovoljavajući način u području nabave, osim u dijelu planiranja nabave, upravljanja postupcima nabave te praćenja izvršenja i provedbe ugovora. Unutarnja revizija nije ustrojena. Njeno ustrojavanje predviđeno je Kodeksom korporativnog upravljanja te antikorupcijskim programom Društva.

V. NALAZ

Revizijom su obuhvaćena sljedeća područja: planiranje nabave, upravljanje postupcima nabave te praćenje izvršenja i provedbe ugovora.

Obavljenom revizijom su utvrđene nepravilnosti i propusti koji se odnose na planiranje nabave, upravljanje postupcima nabave te praćenje izvršenja i provedbe ugovora.

1. Planiranje nabave

1.1. Za 2011. planirana je nabava u vrijednosti 57.491.578,00 kn, za 2012. u vrijednosti 46.135.427,00 kn i za 2013. u vrijednost 81.928.852,00 kn. Planovi nabave obuhvaćaju ulaganje u informatičku opremu i softver, ulaganja u prekrcajna sredstva, investicijsko održavanje objekata i opreme u koncesiji, investicijsko održavanje vlastite opreme i mehanizacije, nabavu goriva, maziva i drvene građe, nabavu čeličnih užadi, lima i sličnoga, te nabavu guma. Planom nabave za 2011. nije planirana nabava informatičke opreme nabavljena u vrijednosti 102.388,00 kn i nabava dizalice za potrebe luke Bršica u vrijednosti 776.340,00 kn, a planom nabave za 2012. nije planirana nabava informatičke opreme u vrijednosti 104.287,00 kn. Planom nabave za 2013. su planirana ulaganja u dugotrajnu imovinu na lokaciji Škrljevo i Orlando vom gatu u vrijednosti 10.000.000,00 kn, ali nije navedena pojedinačna vrijednost planiranih radova, što onemogućava praćenje ostvarenja nabave pojedinih radova.

Prije donošenja plana nabave donose se pojedinačni planovi dugotrajne imovine, plan troškova investicijskog održavanja zajedničkih objekata, ostalih objekata i opreme, plan nabave goriva, maziva, drvene građe i guma. Pojedinačni planovi nabave se objedinjavaju u Službi financija koja na temelju plana poslovanja i planiranih sredstava, utvrđuje visinu sredstava za pojedinu nabavu. Prema Naputku, nabavnu funkciju na razini Društva provodi, koordinira i kontrolira Služba nabave.

Državni ured za reviziju predlaže planirati cjelokupnu vrijednost nabave te vrijednosti pojedinih radova unutar ulaganja u dugotrajnu imovinu te objediniti pojedinačne planove nabava u Službi nabave.

1.2. *Društvo prihvaća preporuke u vezi planiranja nabave i navodi da kao dioničko društvo kotira na burzi s ciljem ostvarenja dobiti. Planiranje nabave vezano je za budući ostvareni prihod koji ovisi o međunarodnoj robnoj razmjeni gdje su kretanja roba često nepredvidiva, a uvjetovana su pojavom viška robe, špekulantskim potezima te nestabilnim političkim situacijama. Nadalje, navodi da je nemoguće pristupiti rebalansu plana za svaku novu robu i plan mijenjati nekoliko puta godišnje. Isto tako navode, da je Društvo preuzelo u koncesiju područje s vrlo lošom infrastrukturom i suprastrukturom čije održavanje i dovođenje u tehnički ispravno stanje je veće od financijskih mogućnosti Društva te je investicije vrlo teško unaprijed detaljno procijeniti i planirati. Planom nabave nije planirana nabavka dizalice za Bršicu jer se pozivom ukazala prilika za kupnju rabljene dizalice s ukupnom cijenom u visini cijene otpadnog željeza koju nije bilo moguće planirati. Nadalje navodi da to ovisi o prodavatelju i cijeni. Iskazana cijena je ukupna vrijednost koja je potrošena na preseljenje i servis dizalice.*

2. Upravljanje postupcima nabave

- 2.1. Društvo nije obveznik primjene Zakona o javnoj nabavi, osim pri ulaganjima u pomorsko dobro. Naime, na temelju mišljenja Uprave za sustav javne nabave iz studenoga 2008. i Ministarstva pomorstva, prometa i infrastrukture iz 2014., Društvo je obveznik primjene Zakona, ukoliko se nabavljaju robe i usluge, odnosno obavljaju radovi ulaganja u infrastrukturu i suprastrukturu na pomorskom dobru. Pri nabavi roba, radova i usluga se postupa prema odredbama Naputka i Procedura. Naputkom su utvrđeni načini nabave materijala ovisno o vrsti i vrijednosti robe, način zaključenja robnih ugovora i kriteriji za odabir ugovornih dobavljača, način zaprimanja i izdavanja robe iz skladišta i rješavanja reklamacija, način određivanja zaliha, hodogram računa dobavljača, način preuzimanja goriva i maziva, način zaprimanja i izdavanja robe preko skladišta, funkcija nabave u naručivanju i praćenju vanjskih usluga, te način nabave u inozemstvu.

Procedura obuhvaćaju nabavu kroz definiranje odgovornosti u poslovima nabave, definiranje aktivnosti u cilju postizanja željene kvalitete nabave te efikasno i kvalitetno rješavanje naloga nabavi ili zahtjevnice službi nabave.

Prema Naputku nabava robe i usluga i ustupanje radova se provodi, ovisno o predmetu nabave, putem javnog nadmetanja, nadmetanja po pozivu, te izravnom pogodbom u pregovaračkom postupku nabave, ali nije definirano u kojim se slučajevima i kod kojih se vrijednosti nabave provode pojedini postupci nabave. Prije provođenja postupka nabave ne obavlja se analiza koji je način nabave (odabir postupaka) najpovoljniji za Društvo.

U Društvu poslove nabave obavlja pet djelatnika u Službi nabave te drugi djelatnici. Svi sudionici su upoznati s donesenim Procedurama i Naputkom. Ovisno o predmetu nabave i načinu provedbe postupka nabave, koriste i usluge vanjskih suradnika, osobito Lučke uprave pri provođenju natječaja. Nitko od zaposlenika u Službi nabave ne posjeduju potvrdu o završenom specijaliziranom programu izobrazbe u području javne nabave.

Prema Naputku i Procedurama nabava rezervnih dijelova, repromaterijala i potrošnog materijala se obavlja na temelju naloga ili zahtjevnice Servisa ili Terminala, upućenih Službi nabave koja prikuplja ponude od dobavljača s liste odobrenih dobavljača. Društvo pri pojedinim nabavama nije postupalo prema navedenim odredbama nego je nabavljalo materijal i od dobavljača koji nisu na listi dobavljača. U izmjenama Naputka iz 2013. brisana je odredba prema kojoj se nabava materijala obavlja od dobavljača s liste odobrenih dobavljača. U Procedurama je ostala odredba odabira dobavljača putem liste dobavljača.

Prema Procedurama ukoliko je nabava dugotrajne imovine planirana planom ulaganja na narudžbenici se navodi stavka plana, a ukoliko nije planirana, daje se posebno obrazloženje o gospodarskoj opravdanosti nabavke. Društvo u pojedinim slučajevima, osobito kod žurno potrebnih nabavki nije sastavilo obrazloženje o gospodarskoj opravdanosti nabave (sanacija lučkih kolosijeka, nabava poluprikolica, mobilnih dizalica za kontejnere, grabilice za šećer, autodizalice te polovne dizalice za luku Bršica), a studija opravdanosti nabavke novih dizalica napravljena je u srpnju 2011. nakon što je započeo postupak nabave. Navedeni postupak je započeo u lipnju 2011., prije nego što je Nadzorni odbor donio odluku o davanju prethodne suglasnosti za spomenuto ulaganje u iznosu 5.000.000 EUR (studen 2011.).

Nadalje, za pojedina ulaganja koja nisu bila detaljno i pravodobno planirana planom ulaganja u vrijednosti 11.330.687,00 kn nisu donesene odluke Nadzornog odbora (sanacija lučkih kolosijeka, tri mobilne dizalice za kontejnere, grabilica za šećer, autodizalica te polovna dizalica za luku Bršica). Prema odredbama Naputka na temelju investicijskog programa savjetnik Uprave za tehniku i razvoj predlaže donošenje investicijske odluke Upravi koja odlučuje o potrebi nabave dugotrajne imovine. Nakon što Nadzorni odbor donese odluku o nabavi, započinje postupak nabave.

Tijekom 2013. Društvo je zbog pripreme terena za montažu novih dizalica preuzelo obvezu ulaganja u pomorsko dobro u iznosu 2.152.039,00 kn bez poreza na dodanu vrijednost. Spomenuta ulaganja odnose se na radove sanacije kolosijeka na gatu u vrijednosti 1.884.907,00 kn, druge radove sanacije kolosijeka koji su istom odabranom izvoditelju povjereni na temelju narudžbenice u iznosu 239.132,00 kn te stručni nadzor u iznosu 28.000,00 kn. Društvo je provelo postupak prikupljanja ponuda po pozivu za sanaciju kolosijeka. Između pristigle dvije ponude, odabrana je ponuda s nižom cijenom radova u vrijednosti 648.743,00 kn bez poreza na dodanu vrijednost. Prema odluci Uprave društva, povećava se obim radova sanacije, te se s odabranim izvoditeljem zaključuje ugovor za radove u vrijednosti 1.461.493,00 kn. U travnju 2013. Uprava Društva je donijela odluku o žurnoj sanaciji dodatne površine kolosijeka procijenjene vrijednosti 400.000,00 kn. Za navedene radove nije proveden postupak nabave. Radovi su povjereni dotadašnjem izvoditelju. Prema okončanoj situaciji (lipanj 2013.) obavljeni su radovi u ukupnoj vrijednosti 1.884.907,00 kn što je za 423.414,00 kn ili 29,0 % više od ugovorenog. Na temelju mišljenja Uprave za sustav javne nabave iz studenoga 2008. i Ministarstva pomorstva, prometa i infrastrukture iz 2014., Društvo je obveznik primjene Zakona, ukoliko se nabavljaju robe i usluge, odnosno obavljaju radovi ulaganja u infrastrukturu i suprastrukturu na pomorskom dobru. Ukoliko Društvo ulaže na pomorskom dobru trebalo bi primjenjivati odredbe Zakona o javnoj nabavi.

Društvo je zaključivalo ugovore u skladu s ponudama. U slučaju kad nisu zaključeni ugovori, isporuke su obavljene prema ponuđenim jediničnim cijenama. U pojedinim slučajevima nabave dugotrajne imovine nisu zaključeni ugovori, te je dugotrajna imovina (tri mobilne dizalice, grabilica za šećer, polovna dizalica za luku Bršica, nabava informatičke opreme) nabavljena na temelju narudžbenica u kunsnoj protuvrijednosti 9.673.282,00 kn. Nadalje, izvedeni su radovi sanacije lučkih kolosijeka za 423.414,00 kn ili 29,0 % više od ugovorenog bez zaključivanja dodatka ugovoru. Za dodatne građevinske radove niveliranja terena i uređenja privremenog građevinskog deponija na Škrljevu (faza B) zaključen je dodatak ugovoru bez navođenja vrijednosti dodanih radova koji su izvršeni u vrijednosti 760.472,00 kn ili za 37,8 % više od ugovorenog. Dodatni radovi su povjereni dotadašnjim izvoditeljima bez provođenja postupka odabira radi jednostavnosti i brzine izvođenja radova.

Državni ured za reviziju predlaže u Naputku, utvrditi za koje se nabave i vrijednosti roba, radova i usluga primjenjuju određeni postupci nabave. Isto tako predlaže dio zaposlenika u Službi nabave uputiti na specijalizirani program izobrazbe u području javne nabave, te pri nabavi rezervnih dijelova, repromaterijala i potrošnog materijala uskladiti postupke odabira dobavljača propisane Procedurama i Naputkom. Nadalje, predlaže pri nabavi dugotrajne imovine sastaviti obrazloženja o gospodarskoj opravdanosti nabave te uskladiti odredbe Statuta, Naputka i Procedura u vezi nadležnosti Uprave i Nadzornog odbora pri nabavi roba, usluga i radova.

S obzirom da je Društvo ulagalo u pomorsko dobro, predlaže se pri ulaganju u pomorsko dobro, provoditi postupke nabave prema odredbama Zakona o javnoj nabavi te bolje pripremiti radove u cilju izbjegavanja dodatnih radova.

- 2.2. *Društvo prihvaća preporuke u vezi upravljanja postupcima nabave i navodi da je Zakon o javnoj nabavi obvezno primijeniti ukoliko se ulaže u infrastrukturu i suprastrukturu za koju se ima koncesija, a koja povećava učinkovitost i vrijednost i ukoliko je to novo ulaganje. Prema koncesijskom ugovoru ulaganje u novo je obveza Lučke uprave. Podrazumijeva primjenu postupaka javne nabave kao i ugovor o međusobnim obvezama s davateljem koncesije radi ulaganja i eventualne naknade. Društvo nije bilo nositelj takvih ulaganja. Nadalje, navodi da je izobrazba za područje javne nabave neophodna ukoliko bi Društvo bilo obveznik primjene postupaka javne nabave te da je zakonskim propisima dozvoljeno uključivanje vanjskog suradnika s uvjerenjem o završenom specijaliziranom programu izobrazbe u području javne nabave. Isto tako, navodi da kod nabavke dugotrajne imovine koja nije bila planirana godišnjim planom, nije dano posebno obrazloženje o gospodarskoj opravdanosti nabave iako je to definirano internim procedurama. Razlog je potreba žurnih poslova za terete koji se pojavljuju po upitu. U vezi usklađenja odredbi Naputka o javnoj nabavi iz 2011., 2012. i 2013. navode da su neusklađenosti posljedica razvoja i promjena u Društvu te u Službi nabave. Trenutno je u proceduri revizija navedenog Naputka u cilju smanjivanja nabave neplanirane dugotrajne imovine pri hitnim nabavama koje donosi tržište i potreba konkurentnosti. U vezi nabave od dobavljača koji nisu na listi dobavljača, navodi da Služba nabave provodi, kontrolira i koordinira nabavnu funkciju za materijal, usluge i radove te prikuplja ponude od dobavljača ne samo s liste odobrenih dobavljača. Ulaskom u Europsku uniju tržište se otvorilo te se zaključuje ugovor s povoljnijem dobavljačem nakon ovjere članova Uprave. Lista odobrenih dobavljača će se revidirati novom procedurom na način da ne bude ograničenje za nabavu te će u novim Naputcima o nabavi biti definirano realno značenje liste dobavljača. U vezi odluka Nadzornog odbora za nabavu dugotrajne imovine, navode da se pri nabavi dugotrajne imovine karakteristike sredstva definiraju prema specifičnosti luke i mogućnosti proizvođača koji radi za poznatog kupca te se tek tada može utvrditi stvarna vrijednost predmeta nabave. Zbog toga je pri nabavi dizalica prethodna suglasnost Nadzornog odbora dana kasnije, ali prije zaključenja ugovora. U slučaju da se ne dobije suglasnost Nadzornog odbora, postupak nabave je moguće obustaviti bez štetnih posljedica. Nadalje navodi da odluka Nadzornog odbora nije donijeta za vrijednost hitnih ulaganja u iznosu 11.330.687,00 kn zbog kolizije odredbi u Naputku i Statutu. Prema Statutu koji ima jaču pravnu snagu, definirana je vrijednost pravnih poslova za koje je potrebno odobrenje Nadzornog odbora (2.000.000,00 kn iznad visine temeljnog kapitala od 598.047.500,00 kn), te će se revidirati odredbe Naputka.*

3. Praćenje izvršenja i provedbe ugovora

- 3.1. Unutar Procedura, donesene su upute o korištenju i održavanju nabavljene robe, radova i usluga, u cilju uspostavljanja sustava kontrola koje prate izvršenje i primjenu ugovora o nabavi roba, radova i usluga te ostvarivanja planiranih ciljeva i poboljšanja učinkovitosti Društva. Tijekom 2014. započela je primjena računalnog programa praćenja postupaka nabave u Društvu. Pregled ugovora o nabavi je ustrojen, ovisno o vrsti nabave, u različitim organizacijskim jedinicama.

Izvedeni radovi, te nabavljena roba i usluge se koriste za svrhe za koje su nabavljeni u cilju poboljšanja kvalitete usluge, osim u slučaju kupnje autodizalice od pridruženog društva, čiji je udjel prodan 2011. Spomenuta autodizalica je kupljena na temelju zajedničke izjave Društva i strateškog partnera iz travnja 2011. Društvo je kupilo autodizalicu u vrijednosti 836.484,00 kn. Spomenuta dizalica je bila posuđena društvu u inozemstvu. Ugovorena je najamnina 10 EUR po prekrčanom kontejneru, a Društvo nema podatak o količini prekrčanih kontejnera. Ugovoreni najam nije naplaćivan dvije godine (od travnja 2011. do travnja 2013.) kada je zaključen novi ugovor o najmu s pridruženim društvom u inozemstvu. Ostvareni prihod od najamnine za devet mjeseci iznosi 175.971,00 kn. Rashod amortizacije za navedenu dizalicu od travnja 2011. do konca 2012. iznosi 278.880,00 kn, a od travnja 2013. do konca 2013. (razdoblje najma) iznosi 104.580,00 kn.

Društvo je uspostavilo praćenje postupaka nabave i odgovornost sudionika na temelju Procedura. Osim navedenog, Društvo je donijelo Kodeks korporativnog upravljanja, Etički kodeks, Katalog informacija, Disciplinski pravilnik o antikorupcijskim aktivnostima, te Antikorupcijski program. Ciljevi su jačanje i kvaliteta poslovanja, odgovornost i transparentnost u radu te stvaranje predujeta za sprečavanje korupcije. Imenovani su Revizorski odbor, službenik za informiranje i službenik za etiku i praćenje nepravilnosti u tvrtki. Spomenuti sustav nije funkcionirao u potpunosti u dijelu planiranja nabave, upravljanja postupcima nabave te praćenja izvršenja i provedbe ugovora. Unutarnja revizija nije ustrojena iako je predviđena Kodeksom korporativnog upravljanja te Antikorupcijskim programom Društva.

Prema Programu rada u području sprječavanja korupcije, na mrežnim stranicama Društva unutar kataloga informacija, se objavljuju najave nabava i informacije o nadmetanjima i dokumentacija za nadmetanje. U 2013. na mrežnim stranicama je objavljen poziv za nadmetanje za nabavu roba u 2013. te za izradu projektne dokumentacije, a najava nabave drugih roba, radova i usluga nije objavljena.

Nadalje, pojedini postupci nabave dugotrajne imovine nisu objavljeni (sanacija lučkih kolosijeka, nabava mobilne dizalice za kontejner, grabilice za šećer, autodizalice, te polovne dizalice za Bršicu). Prema odredbama Procedura nakon što Uprava donese odluku o osnivanju povjerenstva za nabavu, voditelj Službe nabave objavljuje navedenu nabavu, odnosno javno nadmetanje.

Državni ured za reviziju predlaže jačati djelotvornosti sustava unutarnjih kontrola postupaka nabave te ustrojiti unutarnju reviziju. Nadalje, predlaže objaviti najave nabava na mrežnim stranicama Društva u skladu s Programom rada u području sprječavanja korupcije te objaviti nabave u skladu s odredbama Procedura. Prema Naputku, Služba nabave provodi, koordinira i kontrolira nabavnu funkciju, te se u cilju obavljanja navedene funkcije predlaže ustrojiti jedinstveni pregled zaključenih ugovora o nabavi.

- 3.2. *Društvo prihvaća preporuke u vezi praćenja izvršenja i provedbe ugovora i navodi da rukovoditelj nabave dostavlja mjesečna izvješća o nabavi potrošenog materijala, usluga i radova u pojedinačnoj vrijednosti. Prvo izvješće je za nabave u vrijednosti do 2.000,00 kn za koje ovlasti za potpisivanje narudžbenica ima rukovoditelj nabave do mjesečnog limita od 50.000,00 kn, te drugo izvješće za nabave u vrijednosti većoj od 2.000,00 kn koje svojim potpisima članovi Uprave odobravaju, te tako kontroliraju troškove. Nadalje, navodi da će preporuke Državnog ureda za reviziju implementirati prvenstveno kroz reviziju, usvajanjem novih Procedura i Naputka za područje nabave te kroz jačanje sustava unutarnjih kontrola i ustroj unutarnje revizije.*

VI. OCJENA UČINKOVITOSTI NABAVE

Društvo je odgovorno za učinkovitu nabavu te za provođenje postupaka nabave u skladu s općim aktima i drugim propisima koji reguliraju postupke nabave.

Prije donošenja plana nabave donose se pojedinačni planovi dugotrajne imovine, plan troškova investicijskog održavanja zajedničkih objekata, ostalih objekata i opreme, plan nabave goriva, maziva, drvene građe i guma. Pojedinačni planovi nabave se objedinjavaju u Službi financija koja na temelju plana poslovanja i planiranih sredstava, utvrđuje visinu sredstava za pojedinu nabavu. Planom nabave obuhvaćeno je ulaganje u informatičku opremu, softver i prekrcajna sredstva, investicijsko održavanje objekata i opreme u koncesiji, investicijsko održavanje vlastite opreme i mehanizacije, nabava goriva, maziva i drvene građe, nabava čeličnih užadi, lima i sličnoga, te nabava guma. Planom nabave nisu obuhvaćene detaljno sve nabavljene robe, radovi i usluge. U pojedinim slučajevima, osobito kod žurnih nabava, nisu sastavljena obrazloženja o gospodarskoj opravdanosti nabave dugotrajne imovine te se ne obavlja dovoljna priprema radova u cilju izbjegavanja dodatnih radova.

Društvo nije obveznik primjene Zakona o javnoj nabavi, osim pri ulaganjima u pomorsko dobro. U Društvu poslove nabave obavlja pet djelatnika u Službi nabave te drugi djelatnici. Svi sudionici su upoznati s donesenim Procedurama i Naputkom. Ovisno o predmetu nabave i načinu provedbe postupka nabave, koriste i usluge vanjskih suradnika, osobito Lučke uprave pri provođenju natječaja. Pri nabavi roba, radova i usluga postupa prema odredbama Naputka i Procedura čije odredbe oko odabira dobavljača nisu u potpunosti usklađene. Prema Naputku nabava robe i usluga i ustupanje radova se provodi, ovisno o predmetu nabave, putem javnog nadmetanja, nadmetanja po pozivu, te izravnom pogodbom u pregovaračkom postupku nabave, ali nije definirano u kojim se slučajevima i kod kojih se vrijednosti nabave provode pojedini postupci nabave. Prije provođenja postupka nabave ne obavlja se analiza koji je način nabave (odabir postupaka) najpovoljniji za Društvo. Odabir izvoditelja radova na sanaciji lučkih kolosijeka na pomorskom dobru je obavljen na temelju odredbi Naputka i Procedura, a ne na temelju odredbi Zakona o javnoj nabavi. Nitko od zaposlenika u Službi nabave ne posjeduju potvrdu o završenom specijaliziranom programu izobrazbe u području javne nabave.

Unutar Procedura, donesene su upute o korištenju i održavanju nabavljene robe, radova i usluga, u cilju uspostavljanja sustava kontrola koje prate izvršenje i primjenu ugovora o nabavi roba, radova i usluga te ostvarivanja planiranih ciljeva i poboljšanja učinkovitosti Društva. Tijekom 2014. započela je primjena računalnog programa praćenja postupaka nabave u Društvu. Pregled ugovora o nabavi evidentira se, ovisno o vrsti nabave, u različitim organizacijskim jedinicama. Kontrola izvršenja ugovora o nabavi se provodi prema Procedurama, provjerom jesu li nabavljena roba, radovi i usluge u skladu s ugovorenim količinama i cijenama. U Društvu je uspostavljeno sustavno praćenje i usporedba dobavljača u cilju postizanja kvalitete lučke usluge. Društvo nabavlja robu, radove i usluge u ugovorom predviđenom roku, ugovara i naplaćuje kazne za slučaj kašnjenja kod isporuke roba, radova i usluga, ukoliko je utvrđeno da je do kašnjenja došlo krivnjom dobavljača (izvoditelja). Sustav unutarnjih kontrola je funkcionirao na zadovoljavajući način u području nabave, osim u dijelu planiranja nabave, upravljanja postupcima nabave te praćenja izvršenja i provedbe ugovora. Unutarnja revizija nije ustrojena. Njeno ustrojavanje predviđeno je Kodeksom korporativnog upravljanja te Antikorupcijskim programom Društva.

Državni ured za reviziju ocjenjuje da sustav nabave u Društvu nije bio dovoljno učinkovit.

Zbog navedenog se predlaže:

- poduzeti mjere za bolje planiranje nabave u cilju izbjegavanja hitnih nabava i dodatnih radova te prije nabave pripremiti obrazloženja o gospodarskoj opravdanosti nabave dugotrajne imovine
- uskladiti odredbe o nabavi roba, radova i usluga u Procedurama, Naputku i drugim općim aktima te precizirati vrijednosti nabave za koje će se primjenjivati određeni postupci nabave
- dio zaposlenika u Službi nabave uputiti na specijalizirani program izobrazbe u području javne nabave
- primjeniti postupke nabave u skladu sa Zakonom o javnoj nabavi u slučaju ulaganja u pomorsko dobro te
- poboljšati sustav unutarnjih kontrola u području nabave te ustrojiti unutarnju reviziju.

Državni ured za reviziju ocjenjuje da bi se provedbom navedenih preporuka povećala usklađenost poslovanja sa zakonima i drugim propisima te poboljšao sustav nabave u Društvu. Očekuje se da će učinci biti ostvareni kroz bolje planiranje, veću transparentnost u postupcima nabave te uspostavu boljeg sustava unutarnjih kontrola u području nabave, što bi trebalo utjecati na povećanje učinkovitosti sustava nabave.