

PRIJEDLOG

Klasa:

Urbroj:

Zagreb,

PREDSJEDNIKU HRVATSKOGA SABORA

Predmet: Izvješće o obavljenoj reviziji učinkovitosti sustava javne nabave u trgovačkim društvima – mišljenje Vlade

Veza: Pismo Hrvatskoga sabora, klase: 021-12/16-09/59, urbroja: 65-16-03, od 12. prosinca 2016. godine

Na temelju članka 122. stavka 2. Poslovnika Hrvatskoga sabora (Narodne novine, br. 81/13 i 113/16), Vlada Republike Hrvatske o Izvješću o obavljenoj reviziji učinkovitosti sustava javne nabave u trgovačkim društvima, daje sljedeće

MIŠLJENJE

Vlada Republike Hrvatske predlaže Hrvatskome saboru da prihvati Izvješće o obavljenoj reviziji učinkovitosti sustava javne nabave u trgovačkim društvima, u tekstu koji je Državni ured za reviziju uputio Hrvatskome saboru aktom, klase: 003-05/16-05/1, urbroja: 613-01-01-16-22, od 12. prosinca 2016. godine.

Za svojeg predstavnika, koji će u vezi s iznesenim mišljenjem biti nazočan na sjednicama Hrvatskoga sabora i njegovih radnih tijela, Vlada je odredila dr. sc. Martinu Dalić, potpredsjednicu Vlade Republike Hrvatske i ministricu gospodarstva, poduzetništva i obrta, te Natašu Mikuš Žigman i Marija Antonića, državne tajnike u Ministarstvu gospodarstva, poduzetništva i obrta.

PREDSJEDNIK

mr. sc. Andrej Plenković



HRVATSKI SABOR

KLASA: 021-12/16-09/59

URBROJ: 65-16-03

Zagreb, 12. prosinca 2016.

50 — VLADA REPUBLIKE HRVATSKE

Primljeno: 12-12-2016	
02203/16-12/81	18351
65-16-01	21296

05

VLADI REPUBLIKE HRVATSKE

Na temelju članka 214. stavak 4. Poslovnika Hrvatskoga sabora u prilogu upućujem, radi davanja mišljenja, ***Izvješće o obavljenoj reviziji učinkovitosti sustava javne nabave u trgovačkim društvima***, koje je predsjedniku Hrvatskoga sabora u skladu s odredbom članka 9. Zakona o Državnom uredu za reviziju ("Narodne novine", broj 80/11) dostavio Državni ured za reviziju, aktom od 12. prosinca 2016. godine.

PREDSJEDNIK



Božo Petrov
Božo Petrov



REPUBLIKA HRVATSKA
DRŽAVNI URED ZA REVIZIJU
KLASA: 003-05/16-05/1
URBROJ: 613-01-01-16-22

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

Primljeno: 12-12-2016		
Klasifikacijska oznaka:	Org. jed.	
021-12/16-09/59	65	
Unutarnji broj:	Pril.	Vrij.
5803-16-01	1	CS

Zagreb, 12. prosinca 2016.

HRVATSKI SABOR
n/p Božo Petrov, predsjednik

Predmet: Dostava Izvješća

Poštovani

u skladu s odredbom članka 9. Zakona o Državnom uredu za reviziju (Narodne novine 80/11), u prilogu se dostavlja Izvješće o obavljenoj reviziji učinkovitosti sustava javne nabave u trgovačkim društvima.

U radu Hrvatskog sabora i njegovih radnih tijela, u ime Državnog ureda za reviziju sudjelovat će mr. Ivan Klešić, dipl. oec., glavni državni revizor.

S poštovanjem



GLAVNI DRŽAVNI REVIZOR

mr. Ivan Klešić, dipl. oec.

Prilog: kao u dopisu



REPUBLIKA HRVATSKA
DRŽAVNI URED ZA REVIZIJU

IZVJEŠĆE
O OBAVLJENOJ REVIZIJI UČINKOVITOSTI

SUSTAV JAVNE NABAVE U TRGOVAČKIM DRUŠTVIMA

Zagreb, prosinac 2016.

S A D R Ź A J

stranica

SAŽETAK	i
PREDMET, CILJEVI I SUBJEKTI REVIZIJE	2
PODRUČJA I METODE REVIZIJE	4
KRITERIJI ZA OCJENU UČINKOVITOSTI	5
NALAZ REVIZIJE	7
OCJENA UČINKOVITOSTI SUSTAVA JAVNE NABAVE	16

Prilog: Pojedinačna izvješća o obavljenim revizijama učinkovitosti (za 20 subjekata)

SAŽETAK

Državni ured za reviziju je obavio reviziju učinkovitosti sustava javne nabave u 20 subjekata (trgovačka društva i javna ustanova), od čega je 17 u vlasništvu Republike Hrvatske i tri u vlasništvu jedinica lokalne, područne (regionalne) samouprave. Revizijom je obuhvaćeno razdoblje od 2013. do 2015.

Predmet revizije bile su aktivnosti subjekata obuhvaćenih revizijom u vezi s provedbom postupaka javne nabave, što je obuhvatilo proces planiranja nabave, provedbu postupaka nabave, zaključenje ugovora, praćenje provedbe ugovora, sustav kontrola koje prate provedbu ugovora o nabavi roba, radova i usluga te usklađenost postupaka nabave sa zakonima i drugim propisima. Osobita pozornost posvećena je mogućnosti rizika nastanka nepravilnosti.

Ciljevi revizije bili su provjeriti je li sustav javne nabave učinkovit, je li postojala stvarna potreba za određenom nabavom i jesu li rezultati provedenih postupaka omogućili postizanje zadovoljavajuće vrijednosti za uloženi novac.

Subjekti revizije bili su:

- Agencija Alan d.o.o.
- Agencija za komercijalnu djelatnost d.o.o.
- APIS IT d.o.o.
- Club Adriatic d.o.o.
- Hrvatska brodogradnja - Jadranbrod d.d.
- Hrvatske ceste d.o.o.
- Hrvatski operator tržišta energije d.o.o.
- Javna ustanova Hrvatska radiotelevizija
- Luka-Vukovar d.o.o.
- Odašiljači i veze d.o.o.
- Odvodnja d.o.o., Zadar
- Plovput d.o.o.
- Podzemno skladište plina d.o.o.
- Pomorski centar za elektroniku d.o.o.
- Vodovod i odvodnja d.o.o., Šibenik
- Vodovod Žrnovica d.o.o., Novi Vinodolski
- Zračna luka Osijek d.o.o.
- Zračna luka Pula d.o.o.
- Zračna luka Rijeka d.o.o.
- Zračna luka Zadar d.o.o.

Kao kriteriji za ocjenu učinkovitosti javne nabave razmotreni su zahtjevi sadržani u *Međunarodnom standardu vrhovnih revizijskih institucija 5700 Smjernica za reviziju sprječavanja korupcije u vladinim agencijama (ISSAI 5700)* i dokumentima mjerodavnim za reviziju javne nabave u zemljama članicama Europske unije, što ih je pripremio Kontaktni odbor Europske unije - Radna skupina za javnu nabavu. Uz to, kao kriteriji za ocjenu učinkovitosti sustava javne nabave u subjektima obveznicima primjene Zakona o javnoj nabavi, razmotreni su zahtjevi koji proizlaze iz spomenutog Zakona i drugih propisa koji reguliraju postupke javne nabave. U subjektima koji nisu obveznici primjene Zakona o javnoj nabavi, kao dodatni kriteriji za ocjenu učinkovitosti razmotreni su zahtjevi sadržani u njihovim općim aktima.

Revizijom je, između ostalog, utvrđeno:

- subjekti nemaju pisane procedure za planiranje javne nabave, kojima bi se odredile obveze i odgovornosti pojedinih sudionika u procesu planiranja
- unutarnjim aktima nije uređen način prikupljanja potreba za nabavom roba, radova i usluga
- pojedini subjekti nisu pravodobno donijela planove nabave, a kod nekih planovi nabave ne sadrže sve predmete nabave te nisu realni i ostvarivi
- u nekim subjektima su značajna odstupanja ostvarenja u odnosu na plan nabave, a u nekim planovi nabave nisu usklađeni s planovima ulaganja, odnosno planovima nabave; u pojedinim subjektima nisu obuhvaćena sva planirana ulaganja ili planom nabave nije određena vrsta postupka nabave, planirani početak postupka nabave te planirano trajanje ugovora
- pojedini subjekti nisu ocjenjivali opravdanost nabave roba i usluga prema vrsti i količini s obzirom na stvarne potrebe; prije nabave vozila nisu ocijenila troškove i koristi kupnje u odnosu na najam, kako bi izabrala najpovoljniji način stjecanja
- neki subjekti nisu pratili i analizirali ostvarenje planova nabave, a neki nisu objavili planove nabave
- općim aktima nije uređena obveza prijavljivanja sukoba interesa
- izjave o nepostojanju sukoba interesa od zaposlenika uključenih u postupke nabave nisu pribavljane
- pojedini subjekti nisu donijeli opće akte kojima bi uredili provedbu postupaka javne nabave te način upravljanja i odgovornosti u provedbi, a u pojedinim slučajevima postupci nabave nisu obavljani u skladu s općim aktima
- odluke o imenovanju ovlaštenih predstavnika u postupku javne nabave nisu donesene ili ne sadrže njihove obveze i ovlasti u postupku javne nabave, a provedbu postupaka nabave u nekim slučajevima obavljale su i osobe koje nisu imenovane ovlaštenim predstavnicima
- opis predmeta nabave u dokumentaciji za nadmetanje nije bio dovoljno jasan, a općim aktima nije propisan obvezni sadržaj dokumentacije za nadmetanje
- u odluci o odabiru najpovoljnije ponude nije naveden predmet nabave ili razlozi isključenja ponuditelja ili pouka o pravnom lijeku
- u nekim slučajevima nije bilo javnih otvaranja ponuda, odnosno u dokumentaciji za nadmetanje bilo je navedeno da će se postupak provesti bez javnog otvaranja ponuda
- pojedini su subjekti primjenjivali pregovarački postupak javne nabave bez prethodne objave, pri čemu nisu navedene okolnosti koje opravdavaju korištenje tog postupka
- dodaci ugovorima za produljenje rokova završetka radova zaključivani su nakon isteka ugovorenog roka završetka radova
- u nekim slučajevima rokovi izgradnje nisu bili realno određeni i nisu bili osigurani potrebni preduvjeti za neometani tijek radova
- obavijesti o zaključenim ugovorima objavljivane su u Elektroničkom oglasniku s višemjesečnim zakašnjenjem
- pojedini subjekti nisu općim aktima uredili područja provedbe i praćenja ugovora te nisu unutarnjim procedurama uredili kontrolu kvalitete nabavljenih roba, radova i usluga
- sustav kontrole ostvarenja ugovora i okvirnih sporazuma nije uspostavljen
- ugovori o javnoj nabavi ne sadrže odredbe o kazni za nepravodobnu isporuku
- pojedine nabave nisu obavljene u skladu s godišnjim planovima nabave, a za pojedine nabave nisu provedeni novi postupci nabave, nego je usluga nakon isteka važećeg ugovora, nabavljena od drugog dobavljača; nakon isteka okvirnog sporazuma za nabavu roba nastavljena je nabava od istog dobavljača
- nadzorni odbori nekih društava nisu osnovali komisiju za reviziju.

Na temelju revizijom utvrđenih činjenica, uzimajući u obzir postavljene ciljeve revizije, Državni ured za reviziju je ocijenio da je **u četiri društva sustav javne nabave bio učinkovit, u 12 društava bio je učinkovit, pri čemu su potrebna određena poboljšanja, a u tri društva i javnoj ustanovi nije bio učinkovit, te su potrebna značajna poboljšanja.**

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
- unutarnjim aktima propisati način prikupljanja potreba za nabavom roba, radova i usluga
- donijeti planove nabave prije početka poslovne godine na koju se odnose i više pozornosti posvetiti njihovoj izradi i uskladiti ih s planovima ulaganja
- u okviru planova nabave navesti vrstu postupka, planirani početak postupka nabave te trajanje ugovora o nabavi
- prije pokretanja postupka nabave ocijeniti isplativost odabranog načina stjecanja
- pratiti ostvarenje planova nabave
- predvidjeti moguće rizike u provedbi postupaka javne nabave i odrediti način na koji će se njima najbolje upravljati
- općim aktima urediti obvezu prijavljivanja sukoba interesa i redovito pribavljati izjave o nepostojanju sukoba interesa od svih zaposlenika uključenih u postupke nabave
- donijeti pisane procedure, odnosno akt kojim bi se uredio način upravljanja i odgovornosti u provedbi postupaka nabave, te postupke nabave obavljati u skladu s općim aktima
- internim odlukama imenovati ovlaštene predstavnike (od kojih najmanje jedan član posjeduje važeći certifikat u području javne nabave) te odrediti njihove obveze i ovlasti u postupku javne nabave
- više pozornosti posvetiti izradi dokumentacije za nadmetanje (općim aktima propisati sadržaj dokumentacije za nadmetanje)
- u odluci o odabiru ponude navesti predmet nabave, upute o pravnom lijeku te razloge isključenja ponuditelja, rok za dostavljanje odluke o odabiru ponuditeljima te propisati postupak rješavanja prigovora ili žalbe
- postupak provoditi javnim otvaranjem ponuda
- pri korištenju pregovaračkog postupka javne nabave bez prethodne objave, u zapisnike o pregledu i ocjeni ponuda navesti posebne slučajeve i okolnosti koji opravdavaju korištenje tog postupka
- određivati realne rokove izvođenja radova te pravodobno uvoditi izvođitelje u posao, pravodobno obaviti potrebne pripremne radnje, izraditi projektnu i tehničku dokumentaciju, kako bi se izbjegla izmjena projekata u već započetoj fazi radova te ugovore o građenju zaključivati nakon rješavanja imovinsko pravnih odnosa
- obavijesti o zaključenim ugovorima, odnosno poništenim postupcima nabave objavljivati u Elektroničkom oglasniku javne nabave u propisanim rokovima
- općim aktima urediti područje provedbe i praćenja ugovora te kontrolu kvalitete nabavljenih roba, radova i usluga
- uspostaviti sustave kontrola ostvarenja ugovora i okvirnih sporazuma te ustrojiti evidenciju zaključenih ugovora
- ugovarati kazne za slučajeve kašnjenja krivnjom dobavljača ili izvođitelja
- nabave obavljati u skladu s planovima nabave te pravodobno provoditi nove postupke nabave, prije isteka važećih ugovora
- zapisnike o primopredaji radova i okončanom obračunu radova sastavljati sa svim bitnim elementima
- osnovati komisiju za reviziju.

Državni ured za reviziju je mišljenja da bi provedba danih preporuka pridonijela 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.



REPUBLIKA HRVATSKA
DRŽAVNI URED ZA REVIZIJU

KLASA: 041-01/16-10/70
URBROJ: 613-01-01-16-1

Zagreb, 12. prosinca 2016.

IZVJEŠĆE
O OBAVLJENOJ REVIZIJI UČINKOVITOSTI
SUSTAVA JAVNE NABAVE U TRGOVAČKIM DRUŠTVIMA

Državni ured za reviziju je obavio reviziju učinkovitosti sustava javne nabave u 20 subjekata (trgovačka društva i javna ustanova), od čega je 17 u vlasništvu Republike Hrvatske i tri u vlasništvu jedinica lokalne, područne (regionalne) samouprave. Revizijom je obuhvaćeno razdoblje od 2013. do 2015.

Postupci revizije provedeni su od 21. listopada 2015. do 6. prosinca 2016.

PREDMET, CILJEVI I SUBJEKTI REVIZIJE

Javna nabava je podložna rastrošnosti, prijeviri i korupciji zbog svoje složenosti, iznosa financijskih sredstava čiju potrošnju uzrokuje i tijesne povezanosti javnog i privatnog sektora. Stoga sustav javne nabave mora osigurati ekonomične i učinkovite postupke, racionalno trošenje javnih sredstava te transparentnost postupaka koji pružaju jednake mogućnosti svim zainteresiranim gospodarskim subjektima koji žele sudjelovati u postupcima javne nabave.

Strategija suzbijanja korupcije za razdoblje od 2015. do 2020. ističe javnu nabavu kao područje koje je jedno od najkritičnijih gospodarskih aktivnosti s obzirom na korupcijske rizike te postavlja za cilj stvaranje sveobuhvatnog strateškog pristupa sprječavanju i smanjenju korupcijskih rizika u javnoj nabavi na državnoj i lokalnoj razini.¹

Međunarodna organizacija vrhovnih revizijskih institucija tematizira područje javne nabave u više dokumenata. Tako *Smjernica za dobro upravljanje javnom imovinom*² navodi kako dobro upravljanje u javnoj nabavi znači da pri obavljanju postupaka javne nabave treba uzeti u obzir načela dobrog upravljanja, što podrazumijeva otvorenost, odgovornost, efikasnost, transparentnost i jednakost. Smjernica navodi kako vrhovne revizijske institucije trebaju pregledavati i ocjenjivati sustav javne nabave vodeći računa o ovim načelima. Također navodi kako pri obavljanju revizije postupaka nabave, vrhovne revizijske institucije trebaju voditi računa o rizicima nastanka nepravilnosti. Polazeći od spoznaje da su u ranijim godinama pri obavljanju revizije financijskih izvještaja i poslovanja u trgovačkim društvima gotovo u pravilu utvrđene nepravilnosti u području javne nabave, Državni ured za reviziju je ovo područje ocijenio kao područje visokoga rizika. Trgovačka 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. Od 20 subjekata obuhvaćenih revizijom, 14 je obveznika primjene Zakona o javnoj nabavi (Narodne novine 90/11, 83/13, 143/13 i 13/14), a šest nije obvezno primjenjivati spomenuti Zakon. Subjekti koji nisu obveznici primjene Zakona o javnoj nabavi su jednako tako odgovorni za učinkovitu nabavu te za provođenje postupaka nabave u skladu sa svojim općim aktima.

Predmet revizije bile su aktivnosti subjekata obuhvaćenih revizijom u vezi s provedbom postupaka javne nabave, što je obuhvatilo proces planiranja nabave, provedbu postupaka nabave, zaključenje ugovora, praćenje provedbe ugovora, sustav kontrola koje prate ostvarenje i primjenu ugovora o nabavi roba, radova i usluga te usklađenost postupaka nabave sa zakonima i drugim propisima. Osobita pozornost posvećena je mogućnosti rizika nastanka nepravilnosti. U postupcima javne nabave mogući su različiti rizici. Mogu se odnositi na nerealno ili nepravodobno planirana financijska sredstva za nabavu, neodgovarajuće postupke javne nabave, nedostatke ili neodgovarajuće unutarnje akte, neusklađenost ponuda s dokumentacijom za nadmetanje, neusklađenost ugovora s ponudama, nedostatke u fazi preuzimanja i kontrole roba, radova i usluga, nedostatan ili neodgovarajuće praćenje zaključenih ugovora, neurednu ili nepotpunu dokumentaciju o nabavi, nepoštivanje dinamike i rokova podmirenja obveza prema ugovorima, te favoriziranje pojedinih dobavljača plaćanjem prije roka dospijea.

Ciljevi revizije bili su provjeriti:

- je li sustav javne nabave u subjektima učinkovit
- je li postojala stvarna potreba za određenom nabavom
- jesu li rezultati provedenih postupaka omogućili postizanje zadovoljavajuće vrijednosti za uloženi novac.

¹ *Strategija suzbijanja korupcije za razdoblje od 2015. do 2020.*, Narodne novine 26/2015

² *INTOSAI GOV 9160 Enhancing Good Governance for Public Assets, Guiding Principles for Implementation*, Warsaw 23 May 2013, Exposure draft, p.42, www.issai.org

Subjekti revizije bili su:

- Agencija Alan d.o.o.
- Agencija za komercijalnu djelatnost d.o.o.
- APIS IT d.o.o.
- Club Adriatic d.o.o.
- Hrvatska brodogradnja - Jadranbrod d.d.
- Hrvatske ceste d.o.o.
- Hrvatski operator tržišta energije d.o.o.
- Javna ustanova Hrvatska radiotelevizija
- Luka-Vukovar d.o.o.
- Odašiljači i veze d.o.o.
- Odvodnja d.o.o., Zadar
- Plovput d.o.o.
- Podzemno skladište plina d.o.o.
- Pomorski centar za elektroniku d.o.o.
- Vodovod i odvodnja d.o.o., Šibenik
- Vodovod Žrnovica d.o.o.. Novi Vinodolski
- Zračna luka Osijek d.o.o.
- Zračna luka Pula d.o.o.
- Zračna luka Rijeka d.o.o.
- Zračna luka Zadar d.o.o.

PODRUČJA I METODE REVIZIJE

Revizijom su obuhvaćena sljedeća područja: planiranje javne nabave, upravljanje postupcima javne nabave te zaštita interesa subjekta. Područja revizije su određena na temelju visine ostvarenih prihoda i rashoda, vrijednosti imovine, ocjene rizika, te interesa javnosti za uspostavljanje ekonomične i djelotvorne javne nabave.

Za pribavljanje dostatnih, valjanih i mjerodavnih revizijskih dokaza primijenjene su različite revizijske metode i postupci. U fazi planiranja revizori su pribavili informacije o načinu na koji sustav nabave funkcionira. Usporedili su usklađenost dokumentacije o nabavi s propisima i općim aktima. Postavljanjem upita i pregledom dokumentacije sustava nabave te zapisnika sa sastanaka povjerenstava za izbor najpovoljnije ponude, provjeravali su jesu li zaposlenici zaduženi za nabavu i drugi sudionici sa svim ponuditeljima jednako postupali. Istražili su moguće sumnje na neprimjerenu provedbu ili neusklađenost sa zahtjevima sustava nabave. Za odstupanja od pravila i procedura postupaka nabave identificirana tijekom obavljanja revizije, revizori su provjerili jesu li prijavljena i riješena na odgovarajući način. Provjerili su je li bilo žalbi na postupke nabave i kako su riješene. Izravnim dokaznim postupcima su ispitivali zapise i dokumentaciju kako bi provjerili dobavljače kojima je dodijeljena vrijednosno značajna količina poslova, cijene koje nadilaze tržišne ili očekivane tržišne cijene, osobito pri kupnji velikih količina, isključivi izvor nabave u svim vrijednosno značajnim iznosima, te prekomjerno korištenje žurnog postupka nabave.

Prema izvješćima subjekata, ukupna vrijednost javne nabave za navedeno razdoblje iznosila je 8.132.262.492,03 kn, od čega je revizijom obuhvaćeno 6.592.506.447,64 ili 81,1 % ukupne vrijednosti javne nabave.

U tablici u nastavku, daju se podaci o vrijednosti javne nabave subjekata obuhvaćenih revizijom za 2013.-2015.

Tablica broj 1

Vrijednost javne nabave za 2013.-2015.

u kn

Redni broj	Naziv subjekta	Vrijednost javne nabave
	1	2
1.	Agencija Alan d.o.o.	533.336.909,00
2.	Agencija za komercijalnu djelatnost d.o.o.	183.596.556,03
3.	APIS IT d.o.o.	313.050.609,00
4.	Club Adriatic d.o.o.	36.381.024,00
5.	Hrvatska brodogradnja - Jadranbrod d.d.	3.667.309,00
6.	Hrvatske ceste d.o.o.	5.223.893.422,00
7.	Hrvatski operator tržišta energije d.o.o.	8.430.761,00
8.	Javna ustanova Hrvatska radiotelevizija	579.377.324,00
9.	Luka-Vukovar d.o.o.	1.485.000,00
10.	Odašiljači i veze d.o.o.	249.880.534,00
11.	Odvodnja d.o.o., Zadar	27.632.342,00
12.	Plovput d.o.o.	98.973.358,00
13.	Podzemno skladište plina d.o.o.	484.589.388,00
14.	Pomorski centar za elektroniku d.o.o.	2.981.471,00
15.	Vodovod i odvodnja d.o.o., Šibenik	176.732.232,00
16.	Vodovod Žrnovica d.o.o., Novi Vinodolski	95.910.861,00
17.	Zračna luka Osijek d.o.o.	29.455.311,00
18.	Zračna luka Pula d.o.o.	34.003.269,00
19.	Zračna luka Rijeka d.o.o.	21.057.449,00
20.	Zračna luka Zadar d.o.o.	27.827.363,00
	Ukupno	8.132.262.492,03

KRITERIJI ZA OCJENU UČINKOVITOSTI

Kao kriteriji za ocjenu učinkovitosti javne nabave razmotreni su zahtjevi sadržani u:

- *Međunarodnom standardu vrhovnih revizijskih institucija 5700 Smjernica za reviziju sprječavanja korupcije u vladinim agencijama (ISSAI 5700)* i
- dokumentima mjerodavnim za reviziju javne nabave u zemljama članicama Europske unije, što ih je pripremio Kontaktni odbor Europske unije - Radna skupina za javnu nabavu.³

Uz to, kao kriteriji za ocjenu učinkovitosti sustava javne nabave za subjekte koji su obveznici primjene Zakona o javnoj nabavi, razmotreni su zahtjevi koji proizlaze iz spomenutog Zakona i drugih propisa koji reguliraju postupke javne nabave. Za subjekte koji nisu obveznici primjene Zakona o javnoj nabavi, kao dodatni kriteriji za ocjenu učinkovitosti razmotreni su zahtjevi sadržani u njihovim općim aktima.

Okosnicu revizije je činilo glavno pitanje:

- Je li sustav javne nabave učinkovit?

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

- Je li planiranje nabave dobro organizirano?
- Je li upravljanje postupcima nabave bilo učinkovito?
- Jesu li subjekti nakon zaključivanja ugovora o nabavi vodili računa o zaštiti svojih interesa?

Sustav javne nabave ocijenjen je kao **učinkovit** u subjektima koji su dobro organizirali planiranje nabave, upravljaju postupcima javne nabave u skladu s propisima i svojim općim aktima, te primjereno prate ostvarenje i provedbu ugovora. Ovu ocjenu mogu dobiti i subjekti u kojima su utvrđene određene slabosti i propusti, a koje ne utječu značajno na učinkovitost sustava javne nabave. Sustav javne nabave **je učinkovit, pri čemu su potrebna određena poboljšanja** ako su utvrđene određene slabosti i propusti, pri čemu se nekoliko danih preporuka može odnositi na područja visokog rizika. Sustav javne nabave **nije učinkovit, te su potrebna značajna poboljšanja** ako su utvrđene značajne slabosti i propusti, pri čemu se nekoliko danih preporuka može odnositi na područja visokog i vrlo visokog rizika. Sustav javne nabave **nije učinkovit i ciljevi javne nabave nisu postignuti** ako su utvrđene značajne slabosti i propusti, pri čemu se više od tri dane preporuke mogu odnositi na područja vrlo visokog rizika, te grubo nepoštivanje propisa i općih akata kojima je uređen sustav javne nabave.

Područja visokog rizika su područja za koja je ocijenjeno da se radi o značajnim slabostima za koje je potrebna pravodobna reakcija uprave (menadžmenta).

Područja vrlo visokog rizika su područja za koja je ocijenjeno da je potrebna žurna reakcija uprave (menadžmenta), jer se radi o ozbiljnim slabostima unutarnjih kontrola ili pitanjima upravljanja rizicima.

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

³ The Contact Committee of the Supreme Audit Institutions of the European Union: *Public Procurement Audit*, Tribunal de Contas, Portugal 2010; Članice Kontaktnog odbora su vrhovne revizijske institucije Belgije, Cipra, Češke, Danske, Europskog revizorskog suda, Finske, Njemačke, Mađarske, Irske, Luksemburga, Portugala, Slovenije i Ujedinjenog Kraljevstva.

**Kriteriji za ocjenu učinkovitosti sustava javne nabave,
prema područjima revizije**

Područja revizije	Kriteriji
Planiranje javne nabave	• planiranje nabave obavlja se na temelju jasnih procedura • prati se i analizira ostvarenje plana nabave • donose se izmjene plana nabave • dobro je organizirano prikupljanje prijedloga nabave • potrebe za nabavom su primjereno obrazložene i opravdane • subjekt je razmotrio i odgovarajuće ocijenio druga moguća rješenja • postoje pisani dokazi kako je subjekt istražio tržište nabave i pribavio što je moguće više informacija o robama, radovima i uslugama koje namjerava nabaviti • utvrđeni su mogući rizici u provedbi postupaka javne nabave • donesen je plan nabave za poslovnu godinu, sadrži propisane elemente i objavljen je na mrežnim stranicama subjekta • općim aktima je uređena obveza prijavljivanja sukoba interesa i redovito su pribavljane izjave o nepostojanju sukoba interesa od svih zaposlenika uključenih u postupke nabave
Upravljanje postupcima javne nabave	• doneseni su unutarnji akti o provedbi postupaka javne nabave te su razumljivi i jasni • jasno i detaljno su specificirani roba, radovi i usluge koje se nabavljaju, a dokumentacija za nadmetanje sastavljena je na jasan, razumljiv i nedvojbjen način da omogućujući podnošenje usporedivih ponuda • potencijalnim ponuditeljima na njihova pitanja za objašnjenjem odgovori su dani bez odlaganja i na jednak način • sastavljena je detaljna i jasna analiza ponuda • odluka o izboru najpovoljnije ponude je odgovarajuće dokumentirana i obrazložena • pri donošenju odluka o izboru najpovoljnije ponude razmotrene su informacije o ranijim nabavama od određenih dobavljača • ako je pristigla i prihvaćena jedna jedina ponuda, to je primjereno obrazloženo • osigurana je povjerljivost informacija sadržanih u dokumentaciji za nadmetanje i ograničen je pristup dokumentaciji (tj. uspostavljen je registar primljene dokumentacije, numerirani su svi dokumenti i uspostavljeno je središnje mjesto pohranjivanja dokumentacije) • nakon donošenja odluke o izboru ponude u zakonskom su roku obaviješteni ponuditelji i šira javnost o rezultatima nadmetanja • izabrani način nabave omogućio je najveću konkurenciju u danim okolnostima • realno su utvrđeni rokovi, isporuke roba, obavljanja radova te pružanja usluga
Zaštita interesa subjekta	• uspostavljen je učinkovit sustav kontrole postupaka javne nabave • ugovori su zaključeni u skladu s ponudama • nije bilo značajnih promjena u uvjetima ugovora kojima su omogućeni duži rokovi isporuke i/ili više cijene roba, radova i usluga • odgovarajuće su riješena pitanja odgovornosti za nedostatke i naknadu štete • ugovori sadrže odredbe o rizicima i načinu na koji ugovorne strane trebaju njima upravljati (nepravodobna isporuka i/ili plaćanja), osobito ako su u pitanju složene nabave • jamstva su pribavljena pravodobno i u skladu s ugovorom • plaćanja su obavljana u skladu s ugovorom • na osnovi postojećih ugovora nisu nabavljene dodatne količine roba, radova i usluga bez provedbe novih postupaka nabave • pri preuzimanju je provjeravana kvaliteta isporučene robe, radova i usluga • ocjenjuje se način na koji je obavljena nabava od izabranih dobavljača, s obzirom na njihovu sposobnost da isporuče robe, radove i usluge ugovorene kvalitete, u ugovorenim rokovima i po ugovorenim cijenama, a viši menadžment je upoznat s rezultatima ocjenjivanja • unutarnjom revizijom su obuhvaćeni postupci nabave

NALAZ REVIZIJE

Revizijom utvrđene nepravilnosti i propusti koje su utjecali na ocjenu učinkovitosti sustava javne nabave u subjektima obuhvaćenim revizijom, odnose se na planiranje javne nabave, upravljanje postupcima javne nabave i zaštitu interesa.

- Planiranje javne nabave

Planiranje javne nabave je proces kojim se određuju ciljevi javne nabave, načini njihova ostvarenja te dinamika javne nabave. Temelji se na istraživanju i određivanju stvarnih potreba kao i procjeni uvjeta okruženja od utjecaja na nabavu. U 16 subjekata su utvrđene nepravilnosti u području planiranja javne nabave. Odnose se na pisane procedure i unutarnje akte, planove nabave, ocjenu opravdanosti nabave, ocjenu isplativosti načina stjecanja, praćenje ostvarenja planova nabave, istraživanje tržišta nabave, ocjenu i upravljanje rizicima u provedbi postupaka nabave, objavljivanje planova na mrežnim stranicama i upravljanje sukobom interesa.

Subjekti nemaju pisane procedure za planiranje javne nabave, kojima bi se odredile obveze i odgovornosti pojedinih sudionika u procesu planiranja (tko je zadužen za sastavljanje plana nabave, tko odobrava plan nabave, tko je zadužen za praćenje ostvarenja plana nabave), faze i rokovi planiranja, propisali standardizirani obrasci za prikupljanje zahtjeva (prijedloga) za nabavu roba, radova i usluga, objedinjavanje zahtjeva i njihova analiza, tijek kolanja i čuvanja dokumentacije na temelju koje se sastavlja plan nabave te sastavljanje pregleda ostvarenja plana, izvješćivanje i druga pitanja u vezi s planiranjem javne nabave. Unutarnjim aktima nije uređen način prikupljanja potreba za nabavom roba, radova i usluga. Državni ured za reviziju je predložio 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 zahtjevi za nabavom. Predložio je unutarnjim aktima propisati način prikupljanja potreba za nabavom roba, radova i usluga.

Odredbama članka 20. Zakona o javnoj nabavi je propisano da naručitelj donosi plan nabave za proračunsku ili poslovnu godinu. Pojedini subjekti obuhvaćeni revizijom nisu donijeli planove nabave pravodobno, tj. prije početka poslovne godine na koju se odnose. U nekim subjektima planovi nabave ne sadrže sve predmete nabave te nisu realni i ostvarivi, a u nekim su utvrđena značajna odstupanja ostvarenja u odnosu na plan. Pojedini nisu usklađivali planove nabave s planovima ulaganja. Planom nabave nije određena vrsta postupka nabave, početak postupka nabave te trajanje ugovora. Državni ured za reviziju je naložio donijeti planove nabave prije početka poslovne godine na koju se odnose. Predložio je više pozornosti posvetiti izradi planova nabave kako bi planovima nabave bila predviđena stvarno potrebna nabava, odnosno kako bi planirana nabava bila ostvarena, s obzirom na značajna odstupanja ostvarenja u odnosu na plan nabave. Za predmete nabave čija je procijenjena vrijednost jednaka ili veća od 20.000,00 kn, a manja od 200.000,00 kn za nabavu roba i usluga, odnosno 500.000,00 kn za nabavu radova, naložio je u plan nabave unijeti podatke o predmetu nabave i procijenjenoj vrijednosti nabave. Državni ured za reviziju je predložio u okviru planova nabave navesti vrstu postupka, planirani početak postupka nabave te trajanje ugovora o nabavi. Nadalje, predložio je planove nabave uskladiti s planovima ulaganja.

Prema odredbi članka 20. Zakona o javnoj nabavi, ako je potrebno, naručitelj može izmijeniti i dopuniti plan nabave, a sve izmjene i dopune moraju biti vidljivo naznačene u odnosu na osnovni plan. Neki subjekti nisu donijeli izmjene planova nabave. Izmjene i dopune planova nabave u odnosu na osnovne planove nisu vidljivo označene, zbog čega je onemogućeno praćenje njihova ostvarenja. Državni ured za reviziju je predložio donijeti izmjene planova nabave kada ugovorena vrijednost nabave nije jednaka planiranoj. Predložio je izmjene i dopune planova nabave vidljivo iskazati u odnosu na osnovne planove, a podatke u planovima nabave i u internim odlukama o početku postupka nabave uskladiti radi lakše usporedbe i praćenja.

U pojedinim subjektima nije vidljivo iz dokumentacije da su planirala javnu nabavu roba, radova i usluga na osnovi stvarnih potreba i financijskih mogućnosti. Nisu ocjenjivala opravdanost prijedloga potreba nabave roba i usluga prema vrsti i količini s obzirom na stvarne potrebe. Prije nabave vozila nisu ocijenila troškove i koristi kupnje u odnosu na najam, kako bi izabrala najpovoljniji način stjecanja. Državni ured za reviziju je predložio potrebe za nabavom primjereno obrazložiti i opravdati. Predložio je prije pokretanja postupka nabave ocijeniti isplativost odabranog načina stjecanja.

Neki subjekti revizije su propustili pratiti i analizirati ostvarenje planova nabave. Nemaju pisanih dokaza da su razmotrili i ocijenili druga moguća rješenja, primjerice treba li nabaviti nova ili poboljšati postojeća sredstva. Nemaju pisane dokaze da su istražili tržište nabave i pribavili što je moguće više informacija o robama, radovima i uslugama koje su namjeravali nabaviti. Državni ured za reviziju je predložio pratiti ostvarenje planova nabave. Predložio je pribavljati pisane dokaze o istraživanju tržišta nabave i što je moguće više informacija o robama, radovima i uslugama koje namjeravaju nabaviti.

Sve aktivnosti organizacija javnoga sektora, pa tako i nabava, uključuju neke rizike: da ključni rezultati neće biti isporučeni na vrijeme, u okviru planiranih sredstava i primjerene kvalitete, rizici nepoštivanja propisa, prijevara, rastrošnost, neočekivani događaji koji će otežati postizanje planiranih aktivnosti ili propuštanje prigoda da se učini nešto bolje i troškovno isplativije. Propust upravljanja rizicima javne nabave može imati za posljedicu nekonkurentne cijene, slabiju kvalitetu nabavljenih roba, radova i usluga i nezadovoljstvo krajnjih korisnika. Pri planiranju nabave subjekti nisu predvidjeli moguće rizike. Državni ured za reviziju je predložio predvidjeti moguće rizike u provedbi postupaka javne nabave i odrediti način na koji će njima najbolje upravljati.

Zakonom o pravu na pristup informacijama (Narodne novine 25/13 i 85/15) je propisano da su tijela javne vlasti obvezna na mrežnim stranicama objaviti godišnje planove, programe, strategije, upute, izvješća o radu, financijske izvještaje i druge odgovarajuće dokumente koji se odnose na područje rada kao i informacije o izvršavanju ugovora. Tijela javne vlasti su i pravne osobe čiji je osnivač Republika Hrvatska, kao i trgovačka društva u kojima Republika Hrvatska ima većinsko vlasništvo. Neki subjekti revizije nisu objavili planove nabave. Subjekti koji su sektorski naručitelji nisu u obvezi objavljivati plan nabave. Državni ured za reviziju je izrazio mišljenje kako bi objava planova nabave osigurala upoznavanje javnosti s planiranim nabavama i mogućnost da se više gospodarskih subjekata pravodobno pripremi za dostavljanje ponude na javni poziv za nadmetanje. Veći broj ponuda mogao bi pridonijeti postizanju povoljnijih cijena predmeta nabave. Stoga je Državni ured za reviziju predložio planove nabave objavljivati na mrežnim stranicama.

Subjekti nisu općim aktima uredili obvezu prijavljivanja sukoba interesa. Neki su propustili pribavljati izjave o nepostojanju sukoba interesa od zaposlenika uključenih u postupke nabave. Državni ured za reviziju je predložio općim aktima urediti obvezu prijavljivanja sukoba interesa i redovito pribavljati izjave o nepostojanju sukoba interesa od svih zaposlenika uključenih u postupke nabave.

- Upravljanje postupcima javne nabave

Postupci javne nabave su propisani odredbama Zakona o javnoj nabavi, drugim propisima koji uređuju područje javne nabave te unutarnjim aktima subjekata revizije. U 17 subjekata su utvrđene nepravilnosti u području upravljanja postupcima javne nabave. Odnose se na odgovornosti u provedbi postupaka nabave, imenovanje ovlaštenih predstavnika, dokumentaciju za nadmetanje, sadržaj odluke o odabiru najpovoljnije ponude, odabir izvođača, transparentnost postupaka nabave, primjerenost izabranih postupaka nabave, čuvanje dokumentacije, uspostavu evidencija o obavljenim nabavama, rokove obavljanja radova, objave o zaključenim ugovorima i registar ugovora.

Pojedini subjekti nisu donijeli opće akte kojima bi uredila provedbu postupaka javne nabave te način upravljanja i odgovornosti u provođenju postupaka javne nabave. U pojedinim slučajevima postupci nabave nisu obavljani u skladu s općim aktima. Državni ured za reviziju je predložio donijeti pisane procedure, odnosno akt kojim bi se uredio način upravljanja i odgovornosti u provedbi postupaka nabave. Predložio je postupke nabave obavljati u skladu s općim aktima.

Naručitelj internom odlukom imenuje ovlaštene predstavnike i određuje njihove obveze i ovlasti u postupku javne nabave. Odredbama članaka 24. i 89. Zakona o javnoj nabavi propisano je, između ostalog, da pripremu i provedbu postupka javne nabave obavljaju ovlašteni predstavnici naručitelja pri čemu najmanje jedan ovlašten predstavnika naručitelja mora posjedovati važeći certifikat u području javne nabave te da ponude otvaraju najmanje dva ovlaštena predstavnika naručitelja. U nekim slučajevima odluke o imenovanju ovlaštenih predstavnika nisu donesene. U nekim slučajevima odluke o imenovanju ovlaštenih predstavnika ne sadrže njihove obveze i ovlasti u postupku javne nabave. Uvidom u interne odluke te zapisnike o javnom otvaranju ponuda utvrđeno je da u postupcima za nabavu pojedinih usluga od tri člana povjerenstava navedenih u internim odlukama o početku postupaka nabave niti jedan član nije posjedovao važeći certifikat u području javne nabave. U nekim su slučajevima u pripremi tehničke specifikacije za nabavu roba sudjelovale osobe koje su i ovlašteni predstavnici subjekta koji ocjenjuju ponude, a prate i provedbu ugovora. Prema načelu razdvajanja dužnosti osobe koje su sudjelovale u izradi dokumentacije za nadmetanje trebale bi biti različite od osoba koje otvaraju ponude, odnosno od osoba koje sudjeluju u pregledu i ocjeni ponuda i koje predlažu donošenje odluke o odabiru. Provedbu postupaka nabave u nekim slučajevima obavljale su osobe koje nisu imenovane ovlaštenim predstavnicima. Državni ured za reviziju naložio je internim odlukama imenovati ovlaštene predstavnike te odrediti njihove obveze i ovlasti u postupku javne nabave. Pri imenovanju ovlaštenih predstavnika za provođenje javne nabave predložio je voditi računa da se za ovlaštene predstavnike ne imenuju osobe koje sudjeluju u pripremi tehničke dokumentacije ili prate provedbu ugovora. Predložio je internom odlukom o početku postupka nabave imenovati najmanje jednog člana povjerenstva koji posjeduje važeći certifikat u području javne nabave.

Odredbama člana 80. Zakona o javnoj nabavi je propisano da se predmet nabave mora opisati na jasan, nedvojen, potpun i neutralan način koji osigurava usporedivost ponuda u pogledu uvjeta i zahtjeva koje je javni naručitelj utvrdio. U nekim subjektima opis predmeta nabave u dokumentaciji za nadmetanje nije bio dovoljno jasan i imao je za posljedicu produljenje rokova provedbe postupaka javne nabave te je u Elektroničkom oglasniku javne nabave objavljeno nekoliko izmjena i pojašnjenja dokumentacije za nadmetanje po jednom predmetu nabave. Također su zainteresirani gospodarski subjekti tražili dodatna pojašnjenja dokumentacije za nadmetanje uslijed čega je došlo do izmjena dokumentacije za nadmetanje zbog neusklađenosti s projektnom dokumentacijom, netočno iskazanih količina predmeta nabave te nejasnog ili netočno utvrđenog opisa predmeta nabave. U pojedinim slučajevima uz dokumentaciju za nadmetanje priloženi su troškovnici ili iskazivani evidencijski brojevi koji se nisu odnosili na predmet nabave. U tijeku razdoblja do roka za dostavu ponuda u pojedinim slučajevima nabave je izmijenjena dokumentacija u dijelu koji se odnosi na uvjete financijske, tehničke i stručne sposobnosti. Produžen je rok za dostavu ponuda zbog izmjena dokumentacije za nadmetanje, što je utjecalo na pravodobnost provedbe postupaka javne nabave. Državna komisija za kontrolu postupaka nabave je zbog propusta u izradi dokumentacije za nadmetanje poništila više postupaka nabave. Općim aktima nije propisan obvezni sadržaj dokumentacije za nadmetanje, što može za posljedicu imati sastavljanje dokumentacije za nadmetanje kojom neće biti obuhvaćeni potrebni podaci, te može dovesti do nejasnoća i nedovoljne obaviještenosti sudionika u postupku nabave. Državni ured za reviziju je predložio više pozornosti posvetiti izradi dokumentacije za nadmetanje na način da bude transparentna i jasna. Predložio je općim aktima propisati sadržaj dokumentacije za nadmetanje.

Odredbom članka 97. Zakona o javnoj nabavi propisan je sadržaj odluke o odabiru. U nekim slučajevima u odluci o odabiru najpovoljnije ponude predmet nabave nije naveden, a u pojedinim nedostaju razlozi isključenja ponuditelja. U nekim subjektima odluka o odabiru nije sadržavala pouku o pravnom lijeku, te nije imenovano nadležno tijelo koje će rješavati po prigovoru ili žalbi ponuditelja. Neki subjekti su propustili obavijestiti ponuditelje o rezultatima nadmetanja, što je za posljedicu moglo imati nemogućnost prigovora ponuditelja na odluku o odabir. Državni ured za reviziju je predložio u odluci o odabiru ponude navesti predmet nabave, upute o pravnom lijeku te razloge isključenja ponuditelja. Predložio je odrediti rok za dostavljanje odluke o odabiru ponuditeljima te propisati postupak rješavanja prigovora ili žalbe ponuditelja koji nije odabran u postupku nabave.

U nekim subjektima odabir izvoditelja radova nije obavljen na zadovoljavajući način, što je imalo za posljedicu povlačenje izvoditelja radova s terena, te poništenje odluke o odabiru od Državne komisije za kontrolu postupaka javne nabave. Državni ured za reviziju je predložio odabir izvoditelja provoditi u skladu s odredbama Zakona o javnoj nabavi te dokumentacijom za nadmetanje.

U pojedinim subjektima zaključeno je više ugovora za nabavu roba, radova i usluga na osnovi primljene samo jedne ponude, što može imati za posljedicu da izabrani način nabave nije omogućio najveću konkurenciju u danim okolnostima. U nekim subjektima nije bilo javnih otvaranja ponuda, odnosno u dokumentaciji za nadmetanje bilo je navedeno da će se postupak provesti bez javnog otvaranja ponuda, što za posljedicu može imati netransparentnost postupka nabave. Tehničkim specifikacijama postavljeni su zahtjevi koji nisu zbog detaljnih tehničkih karakteristika omogućili jednak pristup ponuditeljima te je u provedenom otvorenom postupku nabave primljena samo jedna ponuda. Državni ured za reviziju je predložio upućivati obavijesti ponuditeljima o rezultatima nadmetanja, te voditi računa da izabrani način nabave omogući najveću moguću konkurenciju u danim okolnostima. Nadalje, kod postupaka nabave provedenih pozivom za dostavu ponuda prema dokumentaciji za nadmetanje, predložio je provoditi postupak javnim otvaranjem ponuda.

Odredbom članka 25. Uredbe o načinu izrade i postupanju s dokumentacijom za nadmetanje i ponudama propisano je da zapisnik o pregledu i ocjeni inicijalnih i/ili konačnih ponuda koji naručitelj izrađuje u pregovaračkom postupku javne nabave bez prethodne objave, između ostalog, mora sadržavati posebne slučajeve i okolnosti iz članka 117. Zakona o javnoj nabavi koji opravdavaju korištenje ovog postupka. Pojedini su subjekti primjenjivali pregovarački postupak javne nabave bez prethodne objave, pri čemu u zapisnicima o pregledu i ocjeni ponuda nisu navedeni posebni slučajeve i okolnosti koji opravdavaju korištenje tog postupka. U nekim su slučajevima obavljanje usluge povjerila komunalnom društvu pozivajući se na odredbu članka 28. stavka. 2. točke 2. Zakona o javnoj nabavi, prema kojoj se ugovor o javnim uslugama smije sklapati u pregovaračkom postupku javne nabave bez prethodne objave kada zbog tehničkih ili umjetničkih razloga ili razloga povezanih sa zaštitom isključivih prava ugovor može izvršiti samo određeni gospodarski subjekt. S obzirom da gospodarski subjekt od kojeg je usluga nabavljena nema isključivo pravo za obavljanje tih usluga, trebalo je, umjesto pregovaračkog postupka bez prethodne objave, provesti otvoreni postupak javne nabave. Državni ured za reviziju je naložio, pri korištenju pregovaračkog postupka javne nabave bez prethodne objave, u zapisnike o pregledu i ocjeni ponuda navesti posebne slučajeve i okolnosti koji opravdavaju korištenje tog postupka u skladu s odredbama Uredbe o načinu izrade i postupanju s dokumentacijom za nadmetanje i ponudama. Predložio je pozivati više gospodarskih subjekata na pregovaranje pri provođenju pregovaračkog postupka javne nabave bez prethodne objave kako bi se omogućila veća konkurencija, a time i povoljniji uvjeti nabave. Naložio je provoditi odgovarajuće postupke javne nabave u skladu s odredbama Zakona o javnoj nabavi. Subjektima koji nisu obveznici primjene Zakona o javnoj nabavi, predložio je provoditi postupke nabave koji će omogućiti prikupljanje većeg broja ponuda.

Neki subjekti revizije nisu vodili primjerenu brigu o povjerljivosti informacija sadržanih u dokumentaciji za nadmetanje i nisu uspostavili središnje mjesto pohranjivanja dokumentacije te odredili rokove čuvanja dokumentacije o nabavi. U pojedinim subjektima u predmetima postupaka nabave nisu odloženi ugovori, zbog čega nije vidljivo jesu li ugovori zaključeni u skladu s ponudbenom dokumentacijom. Neki nisu ustrojila evidencije o provedenim postupcima bagatelne nabave roba, radova i usluga (evidencijski broj, predmet nabave, vrijednost nabave i drugo) i nemaju podatke o ukupnoj vrijednosti nabavljenih roba, radova i usluga na osnovi narudžbenica. Državni ured za reviziju je predložio uspostaviti središnje mjesto čuvanja i pohrane dokumentacije o nabavi te odrediti rok čuvanja predmeta nabave. Predložio je osigurati potpune i točne podatke o provedenim postupcima bagatelne nabave roba, radova i usluga. Predložio je potpisani i ovjereni primjerak ugovora, odnosno njegovu presliku odlagati s dokumentacijom koja je prethodila zaključenju ugovora u središnjem mjestu za pohranjivanje dokumentacije iz postupaka javne nabave. Predložio je u evidenciju bagatelne nabave za koje su provedeni postupci prikupljanja ponuda unositi podatke o datumu izvršenja i konačnom ukupnom iznosu plaćenom temeljem ugovora, a za nabave do 70.000,00 kn ustrojiti evidenciju iz koje treba biti vidljiva veza narudžbenice i predmeta nabave.

Realno utvrđivanje rokova isporuka roba i izvođenja radova u dokumentaciji za nadmetanje, uzimajući u obzir sve okolnosti koje je moguće predvidjeti, moglo bi utjecati na veću konkurentnost u provođenju postupaka nabave (veći broj zainteresiranih ponuditelja). U nekim subjektima dodaci ugovorima za produljenje rokova završetka radova nisu pravodobno zaključivani, odnosno zaključivani su nakon isteka ugovorenog roka završetka radova. Pojedini dodaci ugovorima su zaključivani za dodatne radove, pri čemu novi rokovi obavljanja radova nisu bili određeni ili su dodaci zaključivani neposredno prije ili nakon isteka rokova obavljanja radova. U nekim slučajevima rokovi izgradnje nisu bili realno određeni i nisu bili osigurani potrebni preduvjeti za neometan tijek radova. U nekim slučajevima je obrazloženo kako su rokovi izvođenja radova produženi zbog vremenskih neprilika. U nekim slučajevima iz dokumentacije nije vidljiva opravdanost produženja roka i nema pojedinih izvješća nadzornih inženjera koja bi upućivala na razloge produženja roka izvođenja radova, odnosno na temelju kojih je subjekt odobrio izvoditelju radova produženje roka. U pojedinim slučajevima subjekti nisu utvrdili razloge kašnjenja obavljanja radova i nisu utvrdili čija je odgovornost za kašnjenje. Time je propušteno obračunati i naplatiti ugovorene kazne za slučajeve u kojima je do kašnjenja došlo krivnjom izvoditelja. Državni ured za reviziju je predložio određivati realne rokove izvođenja radova te pravodobno uводити izvoditelje u posao. Kod ugovaranja radova predložio je uzeti u obzir okolnosti koje je moguće planirati, a utječu na kontinuitet obavljanja građevinskih radova, kao što su nepovoljni vremenski uvjeti tijekom zimskih razdoblja, turistička sezona i druge poznate okolnosti. Također, predložio je pravodobno obaviti potrebne pripremne radnje, izraditi projektnu i tehničku dokumentaciju, kako bi se izbjegla izmjena projekata u već započetoj fazi radova te ugovore o građenju zaključivati nakon rješavanja imovinsko pravnih odnosa. Predložio je odobravati produženje rokova izvođenja radova na osnovi izvješća nadzornih inženjera iz kojih je vidljiva opravdanost njihova produženja.

Odredbom članka 125. Zakona o javnoj nabavi, propisano je, između ostalog, da je sektorski naručitelj obavezan za svaki sklopljeni ugovor o javnoj nabavi poslati na objavljivanje obavijest o sklopljenom ugovoru najkasnije dva mjeseca od dana sklapanja ugovora o javnoj nabavi. Obavijesti o zaključenim ugovorima su objavljivane s višemjesečnim zakašnjenjem. Zbog navedenog su šira javnost i gospodarski subjekti (potencijalni dobavljači) bili uskraćeni za pravodobne informacije o provedenim postupcima javne nabave i za informacije o odabranim ponuditeljima s kojima su zaključeni ugovori o javnoj nabavi. U nekim slučajevima prije pokretanja novog postupka javne nabave u Elektroničkom oglasniku javne nabave nije objavljeno poništenje ranije pokrenutog postupka za koji je bio objavljen poziv za podnošenje ponuda, dok za poništenje nekih postupaka nabave nisu navedeni razlozi poništenja. Usporedbom zaključenih ugovora i godišnjih izvješća o javnoj nabavi utvrđeno je da za neke subjekte nisu točno uneseni podaci u objave o zaključenim ugovorima u Elektroničkom oglasniku javne nabave.

S obzirom da se na objave zaključenih ugovora primjenjuje pravilo da nema naknadne intervencije u objavama, ako podaci u obavijestima o zaključenim ugovorima iz bilo kojeg razloga nisu bili točno uneseni, dolazi do odstupanja u izvješćima. U takvim slučajevima kada se objave iz tehničkih razloga više ne mogu ispraviti, omogućeno je naručiteljima naknadno slanje podatka u obliku bilješke Upravi za javnu nabavu, jer se na temelju objavljenih podataka sastavljaju godišnja statistička izvješća ukupne javne nabave u Republici Hrvatskoj. Neki su subjekti propustili naknadno poslati točne podatke. Državni ured za reviziju naložio je obavijesti o zaključenim ugovorima, odnosno poništenim postupcima nabave objavljivati u Elektroničkom oglasniku javne nabave u rokovima propisanim odredbama Zakona o javnoj nabavi. Predložio je voditi računa o usklađenosti stvarnih podataka iz provedenih postupaka nabave i objavljenih podataka u Elektroničkom oglasniku javne nabave.

Obveza vođenja registra ugovora o javnoj nabavi i okvirnih sporazuma, ažuriranja podataka najmanje svakih šest mjeseci te objave registra na mrežnim stranicama određena je odredbom članka 21. Zakona o javnoj nabavi. Propisano je da registar ugovora o javnoj nabavi i okvirnih sporazuma sadrži najmanje sljedeće podatke: predmet ugovora, evidencijski broj nabave i broj objave, vrstu provedenog postupka javne nabave, iznos zaključenog ugovora o javnoj nabavi ili okvirnog sporazuma, datum zaključenja i rok na koji je zaključen ugovor o javnoj nabavi ili okvirni sporazum, naziv ponuditelja s kojim je zaključen ugovor o javnoj nabavi ili okvirni sporazum, konačni datum isporuke, konačni iznos koji je naručitelj isplatio na temelju ugovora o javnoj nabavi te obrazloženje ukoliko je taj iznos veći od ugovorenog. Nakon prve objave registra ugovora o javnoj nabavi i okvirnih sporazuma naručitelj je dužan središnjem tijelu državne uprave nadležnom za sustav javne nabave dostaviti podatke o mrežnim stranicama na kojima je objavljen registar te mu dostaviti svaku kasniju izmjenu tih podataka. U pojedinim subjektima registar ugovora o javnoj nabavi ne sadrži obrazloženja odstupanja konačnog iznosa od ugovorenog te nije objavljen datum izrade registra, što onemogućuje provjeru redovnog i pravodobnog ažuriranja. Središnjem tijelu državne uprave nadležnom za sustav javne nabave nisu dostavljeni podaci o mrežnim stranicama na kojima je objavljen registar. Pojedini nisu ustrojili evidenciju plaćanja prema ugovorima, a neki u registru javne nabave objavljenom na mrežnoj stranici nisu objavili točne iznose iz zaključenih ugovora i okvirnih sporazuma. U nekim slučajevima nisu navedeni rokovi na koje su ugovori zaključeni. Podaci iz registra nisu bili ažurirani najmanje svakih šest mjeseci. Državni ured za reviziju naložio je u registar ugovora o javnoj nabavi i okvirnih sporazuma unositi propisane podatke. Predložio je voditi računa o usklađenosti stvarnih i objavljenih podataka u registru ugovora te ga objavljivati na mrežnoj stranici subjekta.

- Zaštita interesa subjekta

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. Sustavi kontrola koje prate provedbu ugovora trebaju osigurati vezu nabave i postizanja poslovnih ciljeva. U 17 subjekata su utvrđene nepravilnosti u području zaštite njihovih interesa. Odnose se na opće akte, sustave kontrola, praćenje ostvarenja ugovora, kazne za nepravodobnu isporuku, pribavljanje jamstva za ispunjavanje ugovornih obveza i otklanjanje nedostataka, ocjenjivanje provedenih nabava, informatičko praćenje, kriterije za odabir ponuda, usuglašenost s godišnjim planovima nabave, pravodobnost provedenih postupaka nabave, primopredaju radova i sastavljanje okončanih obračuna.

Pojedini subjekti nisu općim aktima uredili područja provedbe i praćenja ugovora te nisu unutarnjim procedurama uredili kontrolu kvalitete nabavljenih roba, radova i usluga. Državni ured za reviziju je predložio općim aktima urediti područje provedbe i praćenja ugovora te kontrolu kvalitete nabavljenih roba, radova i usluga.

Subjekti revizije nisu uspostavili praćenje ostvarenja i plaćanja prema ugovorima. Pojedini nisu ustrojili evidencije zaključenih ugovora putem kojih bi se objedinjeno pratilo i kontroliralo (količinski i vrijednosno) pojedinačno ostvarenje ugovora. Nisu uspostavili sustave kontrola koje prate ostvarenje okvirnih sporazuma (kontrola praćenja isporučenih količina i primjena ugovorenih cijena). U nekim je slučajevima okvirnim sporazumima ugovoreno vođenje knjige evidencije o isporučenim količinama roba, kako bi se izbjegle eventualne nesuglasice oko isporučenih količina, što je propušteno učiniti. Propušteno je uspoređivati cijene pojedinih roba u primljenim računima u odnosu na ugovorene. Nadalje, u pojedinim subjektima narudžbenice ne sadrže poveznicu s okvirnim sporazumima, čime je onemogućeno praćenje ostvarenja okvirnih sporazuma. Državni ured za reviziju je predložio uspostaviti sustave kontrola koje prate ostvarenje ugovora i okvirnih sporazuma. Predložio je ustrojiti i voditi evidenciju zaključenih ugovora putem koje bi se pratilo pojedinačno ostvarenje ugovora.

U nekim subjektima nisu odgovarajuće uređena pitanja odgovornosti za nedostatke i naknadu štete. Ugovori o javnoj nabavi ne sadrže odredbe o kazni za nepravodobnu isporuku ako se utvrdi da je do kašnjenja došlo krivnjom dobavljača ili izvoditelja. Državni ured za reviziju je predložio ugovarati kazne za nepravodobnu isporuku za slučajeve kašnjenja krivnjom dobavljača ili izvoditelja.

Pojedini subjekti su ugovarali jamstva za pravodobno i kvalitetno ispunjavanje ugovornih obveza te za otklanjanje nedostataka, ali neki od njih nisu pribavili jamstva u skladu s ugovorenim iznosima i rokovima, što može imati za posljedicu nepravodobno i nekvalitetno ispunjavanje ugovornih obveza. Državni ured za reviziju je predložio pribavljati jamstva za ispunjavanje ugovornih obveza i otklanjanje nedostataka u skladu s ugovorenim iznosima i rokovima.

Kod provođenja postupaka nabave važan čimbenik pri odabiru dobavljača roba i usluga, odnosno izvoditelja radova su ranija iskustva s različitim gospodarskim subjektima s obzirom na njihovo ispunjenje ugovornih obveza. Subjekti nisu ocjenjivali način na koji je obavljena nabava od izabranih dobavljača, s obzirom na njihovu sposobnost da isporuče robe, radove i usluge ugovorene kvalitete, u ugovorenim rokovima i po ugovorenim cijenama. Propustili su pribaviti povratne informacije o tome je li krajnji korisnik, odnosno inicijator nabave zadovoljan nabavljenom robom, radovima ili uslugama. U nekim subjektima nije omogućeno informatičko praćenje vrijednosnog i količinskog ostvarenja pojedinog ugovora u razdoblju na koje je zaključen. Neki su ocjenjivali dobavljače s obzirom na njihovu sposobnost da isporuče robe, radove i usluge ugovorene kvalitete, u ugovorenim rokovima, po ugovorenim cijenama te ih rangirali ovisno o dobivenim ocjenama. Međutim, u kasnije obavljenim postupcima javne nabave su odabrali dobavljača koji je u ocjenjivanju kategoriziran u nižu kategoriju zbog nižih ocjena u kvaliteti, poštivanju rokova isporuke i količine, te osiguranja potrebne dokumentacije, jer je kriterij odabira ponude bila najniža cijena. Odabir dobavljača primjenom kriterija najniže cijene, koji je ocijenjen nižom ocjenom može za posljedicu imati neodgovarajuću kvalitetu isporučene robe, radova i usluga te kašnjenje u rokovima isporuke. Državni ured za reviziju je predložio uspostaviti mehanizam ocjenjivanja provedenih nabava kako bi se pribavila povratna informacija je li krajnji korisnik, odnosno inicijator nabave zadovoljan nabavljenom robom, radovima ili uslugama. Predložio je ocjenjivati način na koji je obavljena nabava od izabranih izvoditelja s obzirom na njihovu sposobnost da isporuče robe, radove i usluge u ugovorenim rokovima i ugovorenim cijenama i drugim kriterijima kako bi se na temelju ukupne ocjene sastavljale liste potencijalnih dobavljača. Također je predložio osigurati informatičko praćenje ostvarenja pojedinog ugovora u razdoblju na koje je zaključen. Naposljetku, predložio je prigodom utvrđivanja kriterija za odabir ponuda primjenjivati kriterij koji onemogućuje odabir niže ocijenjenog dobavljača (ekonomski najpovoljnija ponuda).

Pojedine nabave nisu obavljene u skladu s godišnjim planovima nabave, što se odnosi na zaključivanje ugovora u značajno manjoj ili većoj vrijednosti od planirane te rok izvođenja radova iskazan planovima nabave za pojedine predmete nabave nije istovjetan ugovorenim rokovima. Za pojedine nabave nisu provedeni novi postupci nabave, nego je usluga nakon isteka važećeg ugovora, nabavljana od drugog dobavljača. Nakon isteka okvirnog sporazuma za nabavu roba nastavljena je nabava od istog dobavljača. Državni ured za reviziju je predložio nabave obavljati u skladu s planovima nabave. Predložio je voditi računa o pravodobnoj provedbi novih postupaka nabave, prije isteka važećih ugovora.

U nekim subjektima primopredaja radova nakon obavljenih tehničkih pregleda nije bila pravodobna. Vrijednosti obavljenih radova navedene u zapisnicima o okončanim obračunima koje ovjeravaju odgovorne osobe, nisu bile jednake vrijednostima evidentiranim na računima rashoda i obveza prema dobavljačima. U pojedinim subjektima zapisnici o primopredaji radova ne sadrže okončane obračune izvedenih radova koji prethode ispostavljanju okončanih situacija o izvedenim radovima, ne sadrže podatke o datumu početka i roku završetka radova, o datumu završetka radova, podatke da su produžavani rokovi izvođenja radova i razlozi produženja roka, podatke da su radovi izvedeni u manjoj vrijednosti od ugovorene i razloge odstupanja od ugovorene vrijednosti radova. Za izvedene radove i isporučenu opremu su uz obračunske situacije priloženi troškovnici izvoditelja radova za ugradnju opreme koji ne sadrže naziv proizvođača, model i tip ugrađene opreme, kako je utvrđeno u tehničkim specifikacijama i troškovnicima iz dokumentacije za nadmetanje. Zbog navedenog nije vidljivo je li ugrađena oprema koja je navedena u dokumentaciji za nadmetanje, odnosno u ponudi ponuditelja. Državni ured za reviziju je predložio obavljati tehničke preglede te primopredaju izvedenih radova u primjerenom roku utvrđenom odredbama ugovora. Predložio je ujednačiti i uskladiti kriterije iskazivanja podataka u zapisnicima o okončanom obračunu. Predložio je sastavljati zapisnike o primopredaji radova i okončanom obračunu radova sa svim bitnim elementima za praćenje ostvarenja ugovora i provjeravati jesu li ispostavljene obračunske situacije i tehničke specifikacije u skladu s dokumentacijom za nadmetanje i ponudama.

Prema Kodeksu korporativnog upravljanja trgovačkim društvima u kojima Republika Hrvatska ima dionice ili udjele (Narodne novine 112/10) nadzorni odbor treba osnovati komisiju za reviziju radi detaljnog analiziranja financijskih izvještaja, nadzora nad računovodstvenom politikom i pružanja podrške računovodstvu društva te uspostave dobre i kvalitetne unutarnje kontrole u društvu. Komisija za reviziju sastavlja se od nezavisnih osoba (najmanje tri člana) od kojih najmanje jedan mora imati ekspertna znanja i biti iskusniji u računovodstvenoj materiji, reviziji i financijskom upravljanju. Komisija treba imati otvorenu i neograničenu komunikaciju s upravom i nadzornim odborom, a za svoj rad odgovara nadzornom odboru. S neovisnim revizorom komisija treba raspraviti o primjeni propisa, metodama procjene rizika i rezultatima, visoko rizičnim područjima djelovanja te uočenim većim nedostacima i značajnim manjkavostima u unutarnjem nadzoru. Nadzorni odbori nekih društava nisu osnovali spomenutu komisiju. Državni ured za reviziju je predložio osnovati komisiju za reviziju.

U tablici u nastavku, navode se područja u kojima su dane preporuke subjektima revizije.

OCJENA UČINKOVITOSTI SUSTAVA JAVNE NABAVE

Državni ured za reviziju je obavio reviziju učinkovitosti sustava javne nabave u 20 subjekata (trgovačka društva i javna ustanova), od čega je 17 u vlasništvu Republike Hrvatske i tri u vlasništvu jedinica lokalne, područne (regionalne) samouprave.

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 subjekata te zadovoljenja stvarnih potreba krajnjih korisnika.

Na temelju revizijom utvrđenih činjenica, uzimajući u obzir postavljene ciljeve revizije, Državni ured za reviziju je ocijenio da je u četiri društva sustav javne nabave bio učinkovit, u 12 društava bio je učinkovit, pri čemu su potrebna određena poboljšanja, a u tri društva i javnoj ustanovi nije bio učinkovit, te su potrebna značajna poboljšanja.

Društva u kojima je *sustav javne nabave bio učinkovit*:

- Agencija Alan d.o.o.
- APIS IT d.o.o.
- Plovput d.o.o.
- Podzemno skladište plina d.o.o.

Društva u kojima je *sustav javne nabave bio učinkovit, pri čemu su potrebna određena poboljšanja*:

- Agencija za komercijalnu djelatnost d.o.o.
- Club Adriatic d.o.o.
- Hrvatska brodogradnja - Jadranbrod d.d.
- Hrvatski operator tržišta energije d.o.o.
- Odašiljači i veze d.o.o.
- Odvodnja d.o.o., Zadar
- Pomorski centar za elektroniku d.o.o.
- Vodovod i odvodnja d.o.o., Šibenik
- Vodovod Žrnovica d.o.o., Novi Vinodolski
- Zračna luka Osijek d.o.o.
- Zračna luka Pula d.o.o.
- Zračna luka Rijeka d.o.o.

Društva i javna ustanova u kojima *sustav javne nabave nije bio učinkovit, te su potrebna značajna poboljšanja*:

- Hrvatske ceste d.o.o.
- Javna ustanova Hrvatska radiotelevizija
- Luka-Vukovar d.o.o.
- Zračna luka Zadar d.o.o.

Tablica broj 2

Područja u kojima su dane preporuke subjektima revizije

Redni broj	Naziv subjekta revizije	Planiranje javne nabave	Upravljanje postupcima javne nabave	Zaštita interesa subjekta
	1	2	3	4
1.	Agencija Alan d.o.o.		x	
2.	Agencija za komercijalnu djelatnost d.o.o.		x	x
3.	APIS IT d.o.o.	x		x
4.	Club Adriatic d.o.o.	x	x	x
5.	Hrvatska brodogradnja - Jadranbrod d.d.			x
6.	Hrvatske ceste d.o.o.	x	x	x
7.	Hrvatski operator tržišta energije d.o.o.	x	x	x
8.	Javna ustanova Hrvatska radiotelevizija	x	x	x
9.	Luka-Vukovar d.o.o.	x	x	x
10.	Odašiljači i veze d.o.o.	x	x	x
11.	Odvodnja d.o.o., Zadar	x	x	x
12.	Plovput d.o.o.	x	x	
13.	Podzemno skladište plina d.o.o.	x		
14.	Pomorski centar za elektroniku d.o.o.	x	x	x
15.	Vodovod i odvodnja d.o.o., Šibenik	x	x	x
16.	Vodovod Žrnovica d.o.o., Novi Vinodolski	x	x	x
17.	Zračna luka Osijek d.o.o.	x	x	x
18.	Zračna luka Pula d.o.o.		x	x
19.	Zračna luka Rijeka d.o.o.	x	x	x
20.	Zračna luka Zadar d.o.o.	x	x	x

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, tijekom kolanja i čuvanja dokumentacije na osnovi koje se sastavlja plan nabave, faze i rokovi planiranja te podaci koje trebaju sadržavati zahtjevi za nabavom
- unutarnjim aktima propisati način prikupljanja potreba za nabavom roba, radova i usluga
- donijeti planove nabave prije početka poslovne godine na koju se odnose
- više pozornosti posvetiti izradi planova nabave kako bi njima bila predviđena stvarno potrebna nabava, te kako bi planirana nabava bila ostvarena
- u plan nabave unijeti podatke o predmetu i procijenjenoj vrijednosti nabave, vrstu postupka, planirani početak postupka nabave te trajanje ugovora o nabavi
- planove nabave uskladiti s planovima ulaganja
- izmjene i dopune planova nabave vidljivo iskazati u odnosu na osnovne planove
- potrebe za nabavom primjereno obrazložiti i opravdati
- prije pokretanja postupka nabave ocijeniti isplativost odabranog načina stjecanja
- pratiti ostvarenje planova nabave
- pribavljati pisane dokaze o istraživanju tržišta nabave i što je moguće više informacija o robama, radovima i uslugama koje namjeravaju nabaviti
- predvidjeti moguće rizike u provedbi postupaka javne nabave i odrediti način na koji će njima najbolje upravljati
- planove nabave objavlјivati na mrežnim stranicama
- općim aktima urediti obvezu prijavljivanja sukoba interesa
- redovito pribavljati izjave o nepostojanju sukoba interesa od svih zaposlenika uključenih u postupke nabave
- donijeti pisane procedure, odnosno akt kojim bi se uredio način upravljanja i odgovornosti u provedbi postupaka nabave
- postupke nabave obavljati u skladu s općim aktima
- internim odlukama imenovati ovlaštene predstavnike te odrediti njihove obveze i ovlasti u postupku javne nabave
- pri imenovanju ovlaštenih predstavnika za provođenje javne nabave voditi računa da se za ovlaštene predstavnike ne imenuju osobe koje sudjeluju u pripremi tehničke dokumentacije ili prate provedbu ugovora
- internom odlukom o početku postupka nabave imenovati najmanje jednog člana povjerenstva koji posjeduje važeći certifikat u području javne nabave
- više pozornosti posvetiti izradi dokumentacije za nadmetanje na način da bude transparentna i jasna
- općim aktima propisati sadržaj dokumentacije za nadmetanje
- u odluci o odabiru ponude navesti predmet nabave, upute o pravnom lijeku te razloge isključenja ponuditelja
- odrediti rok za dostavljanje odluke o odabiru ponuditeljima
- propisati postupak rješavanja prigovora ili žalbe ponuditelja koji nije odabran u postupku nabave
- odabir izvoditelja provoditi u skladu s odredbama Zakona o javnoj nabavi te dokumentacijom za nadmetanje
- upućivati obavijesti ponuditeljima o rezultatima nadmetanja
- voditi računa da izabrani način nabave omogući najveću moguću konkurenciju u danim okolnostima
- kod postupaka nabave provedenih pozivom za dostavu ponuda prema dokumentaciji za nadmetanje, javno otvarati ponude

- pri korištenju pregovaračkog postupka javne nabave bez prethodne objave, u zapisnike o pregledu i ocjeni ponuda navesti posebne slučajeve i okolnosti koji opravdavaju korištenje tog postupka
- pozivati više gospodarskih subjekata na pregovaranje pri provođenju pregovaračkog postupka javne nabave bez prethodne objave kako bi se omogućila veća konkurencija i povoljniji uvjeti nabave
- provoditi odgovarajuće postupke javne nabave u skladu s odredbama Zakona o javnoj nabavi
- provoditi postupke nabave koji će omogućiti prikupljanje većeg broja ponuda
- uspostaviti središnje mjesto čuvanja i pohrane dokumentacije o nabavi te odrediti rok čuvanja predmeta nabave
- osigurati potpune i točne podatke o provedenim postupcima bagatelne nabave roba, radova i usluga
- potpisani i ovjereni primjerak ugovora, odnosno njegovu presliku odlagati s dokumentacijom koja je prethodila zaključenju ugovora u središnjem mjestu za pohranjivanje dokumentacije iz postupaka javne nabave
- u evidenciju bagatelne nabave za koje su provedeni postupci prikupljanja ponuda unositi podatke o datumu izvršenja i konačnom ukupnom iznosu plaćenom temeljem ugovora
- za nabave do 70.000,00 kn ustrojiti evidenciju iz koje treba biti vidljiva veza narudžbenice i predmeta nabave
- određivati realne rokove izvođenja radova te pravodobno uvoditi izvođitelje u posao
- kod ugovaranja radova uzeti u obzir okolnosti koje je moguće planirati, a utječu na kontinuitet obavljanja građevinskih radova, kao što su nepovoljni vremenski uvjeti tijekom zimskih razdoblja, turistička sezona i druge poznate okolnosti
- pravodobno obaviti potrebne pripremne radnje, izraditi projektnu i tehničku dokumentaciju, kako bi se izbjegla izmjena projekata u već započetoj fazi radova
- ugovore o građenju zaključivati nakon rješavanja imovinsko pravnih odnosa
- odobravati produženje rokova izvođenja radova na osnovi izvješća nadzornih inženjera iz kojih je vidljiva opravdanost njihova produženja
- obavijesti o zaključenim ugovorima i poništenim postupcima nabave objavljivati u Elektroničkom oglasniku javne nabave u rokovima propisanim odredbama Zakona o javnoj nabavi
- voditi računa o usklađenosti stvarnih i objavljenih podataka u Elektroničkom oglasniku javne nabave
- u registar ugovora o javnoj nabavi i okvirnih sporazuma unositi propisane podatke
- voditi računa o usklađenosti stvarnih i objavljenih podataka u registru ugovora te ga objavljivati na mrežnoj stranici subjekta
- općim aktima urediti područje provedbe i praćenja ugovora te kontrolu kvalitete nabavljenih roba, radova i usluga
- uspostaviti sustave kontrole koje prate ostvarenje ugovora i okvirnih sporazuma
- ustrojiti i voditi evidenciju zaključenih ugovora putem koje se prati pojedinačno ostvarenje ugovora
- ugovarati kazne za nepravodobnu isporuku za slučajeve kašnjenja krivnjom dobavljača ili izvođitelja
- pribavljati jamstva za ispunjavanje ugovornih obveza i otklanjanje nedostataka u skladu s ugovorenim iznosima i rokovima
- uspostaviti mehanizam ocjenjivanja provedenih nabava kako bi se pribavila povratna informacija je li krajnji korisnik, odnosno inicijator nabave zadovoljan nabavljenom robom, radovima ili uslugama

- ocjenjivati način na koji je obavljena nabava od izabranih izvođača s obzirom na njihovu sposobnost da isporuče robe, radove i usluge u ugovorenim rokovima i ugovorenim cijenama i drugim kriterijima kako bi se na temelju ukupne ocjene sastavljale liste potencijalnih dobavljača
- osigurati informatičko praćenje ostvarenja pojedinog ugovora u razdoblju na koje je zaključen
- prigodom utvrđivanja kriterija za odabir ponuda primjenjivati kriterij koji onemogućuje odabir niže ocjenjenog dobavljača (ekonomski najpovoljnija ponuda)
- nabave obavljati u skladu s planovima nabave
- voditi računa o pravodobnoj provedbi novih postupaka nabave, prije isteka važećih ugovora
- obavljati tehničke preglede i primopredaju izvedenih radova u primjerenom roku utvrđenom odredbama ugovora
- ujednačiti i uskladiti kriterije iskazivanja podataka u zapisnicima o okončanom obračunu
- sastavljati zapisnike o primopredaji radova i okončanom obračunu radova sa svim bitnim elementima za praćenje ostvarenja ugovora
- provjeravati jesu li ispostavljene obračunske situacije i tehničke specifikacije u skladu s dokumentacijom za nadmetanje i ponudama
- osnovati komisiju za reviziju.

Državni ured za reviziju je mišljenja da bi provedba danih preporuka pridonijela 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 pojedinačna izvješća o obavljenoj reviziji učinkovitosti sustava javne nabave (za 20 subjekata).



REPUBLIKA HRVATSKA
DRŽAVNI URED ZA REVIZIJU

IZVJEŠĆE
O OBAVLJENOJ REVIZIJI

JAVNA NABAVA U DRUŠTVU
AGENCIJA ALAN D.O.O.

Zagreb, rujan 2016

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	12
VI. OCJENA UČINKOVITOSTI JAVNE NABAVE	13



REPUBLIKA HRVATSKA
DRŽAVNI URED ZA REVIZIJU

KLASA 041-01/16-10/7
URBROJ 613-02-05-16-6

Zagreb, 23. rujna 2016.

IZVJEŠĆE
O OBAVLJENOJ REVIZIJI UČINKOVITOSTI JAVNE NABAVE U DRUŠTVU AGENCIJA
ALAN D O O ZA 2013 - 2015

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 Agencija Alan d.o.o. (dalje u tekstu: Društvo) za 2013 - 2015

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. siječnja do 23. rujna 2016.

I. PREDMET REVIZIJE

Predmet revizije je bila provjera provedbe postupaka javne nabave u Društvu, što je obuhvatilo proces planiranja javne 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. Također je revizijom obuhvaćeno područje uvoza i izvoza naoružanja i vojne opreme kao osnovne djelatnosti Društva od procesa planiranja do izvršenja ugovora o uvozu i izvozu naoružanja i vojne opreme te provjera ranije danih preporuka.

Društvo je osnovano na temelju Odluke Vlade Republike Hrvatske o osnivanju Poduzeća Alan od 28. siječnja 1993. Odlukom o izmjenama i dopunama Odluke o osnivanju iz prosinca 2002., mijenja se naziv u Agencija Alan d.o.o. Osnivač je Republika Hrvatska. Odlukom Vlade Republike Hrvatske iz rujna 2013. Društvo je određeno kao društvo od strateškog interesa za Republiku Hrvatsku i obveznik je primjene Kodeksa korporativnog upravljanja trgovačkim društvima u kojima Republika Hrvatska ima dionice ili udjele (Narodne novine 112/10). Temeljni osnivački ulog u stvarima i novcu iznosi 1.305.000,00 kn. Sjedište je u Grškovićevoj 15, Zagreb. Koncem 2013. Društvo je imalo 19 zaposlenika, a koncem 2014. i 2015. je imalo 18 zaposlenika.

Predmet poslovanja su uvoz i izvoz naoružanja i vojne opreme te prodaja neperspektivnog naoružanja i vojne opreme za potrebe Oružanih snaga Republike Hrvatske i Ministarstva unutarnjih poslova, izdavanje prethodne suglasnosti za proizvodnju naoružanja i vojne opreme za potrebe izvoza, uz konzultaciju s Ministarstvom obrane, Ministarstvom unutarnjih poslova, Ministarstvom vanjskih poslova i europskih integracija i Ministarstvom gospodarstva, rada i poduzetništva, zaključivanje ugovora o proizvodnji naoružanja i vojne opreme za potrebe izvoza, uvoz i izvoz naoružanja i vojne opreme za komercijalne svrhe, marketing i istraživanje inozemnih tržišta radi izvoza naoružanja i vojne opreme, konzalting i posredovanje u području proizvodnje i prometa naoružanja i vojne opreme, logističke usluge, opskrba, održavanje, transport, posredovanje i carinsko otpremništvo. Zastupanje i promoviranje hrvatske obrambene industrije s ciljem povećanja aktivnosti uvoza i izvoza u tom sektoru hrvatskog gospodarstva jedan je od glavnih ciljeva i interesa Društva.

Tijela Društva su skupština, nadzorni odbor i uprava. Skupština ima predsjednika i četiri člana. Predsjednik Skupštine je ministar obrane, a članovi su ministar unutarnjih poslova, ministar vanjskih i europskih poslova, ministar financija te ministar gospodarstva. Nadzorni odbor ima pet članova koje imenuje skupština Društva. Uprava ima dva člana, predsjednika i člana uprave. Od srpnja 2012. i u vrijeme obavljanja revizije predsjednik uprave je Ivica Nekić, a član uprave Milan Knežević.

Društvo je obveznik primjene Zakona o javnoj nabavi. U skladu s odredbama članka 13. Zakona o javnoj nabavi, Društvo je na mrežnim stranicama objavilo da nema gospodarskih subjekata s kojima kao javni naručitelj ne smije zaključivati ugovore o javnoj nabavi.

II. CILJEVI I PODRUČJA REVIZIJE

Ciljevi revizije su bili provjeriti

- je li sustav javne nabave u Društvu učinkovit
- je li postojala stvarna potreba za određenom nabavom
- jesu li rezultati provedenih postupaka omogućili postizanje zadovoljavajuće vrijednosti za uloženi novac
- provedbu ranije danih preporuka te ovisno o ocjeni rizika druga područja i ranija razdoblja

Utvrđivanje ocjene učinkovitosti javne nabave provodi se na način da se sustav javne nabave ocjenjuje kao učinkovit kod društava koja su dobro organizirala planiranje nabave, koja upravljaju postupcima javne nabave u skladu s propisima i svojim općim aktima, te koja primjereno prate ostvarenje i provedbu ugovora. Ovu ocjenu mogu dobiti i društva kod kojih su utvrđene određene slabosti i propusti koje ne utječu značajno na učinkovitost sustava javne nabave. Sustav javne nabave je učinkovit pri čemu su potrebna određena poboljšanja ako su utvrđene određene slabosti i propusti, pri čemu se nekoliko danih preporuka može odnositi na područja visokog rizika. Sustav javne nabave nije učinkovit te su potrebna značajna poboljšanja ako su utvrđene značajne slabosti i propusti, pri čemu se nekoliko danih preporuka može odnositi na područja visokog i vrlo visokog rizika. Sustav javne nabave nije učinkovit i ciljevi javne nabave nisu postignuti ako su utvrđene značajne slabosti i propusti, pri čemu se više od tri dane preporuke mogu odnositi na područja vrlo visokog rizika te grubo nepoštivanje propisa i općih akata kojima je uređen sustav javne nabave. Područja visokog rizika su područja za koja je ocijenjeno da se radi o značajnim slabostima za koje je potrebna pravodobna reakcija uprave (menadžmenta).

Područja vrlo visokog rizika su područja kod kojih je ocijenjeno da je potrebna žurna reakcija uprave (menadžmenta), jer se radi o ozbiljnim slabostima unutarnjih kontrola ili pitanjima upravljanja rizicima.

Područja revizije su određena na temelju ocjene rizika te interesa javnosti za uspostavljanje učinkovitog sustava javne nabave u Društvu, jer se radi o društvu u vlasništvu Republike Hrvatske. Revizijom su obuhvaćena sljedeća područja: planiranje javne nabave, upravljanje postupcima javne nabave te zaštita interesa Društva.

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. Pribavljene su informacije o načinu na koji sustav nabave funkcionira. Uspoređena je usklađenost dokumentacije o nabavi s propisima i općim aktima.

Postavljanjem upita i pregledom dokumentacije sustava nabave te zapisnika sa sastanaka povjerenstva za izbor najpovoljnije ponude, provjereno je jesu li zaposlenici zaduženi za nabavu i drugi sudionici sa svim ponuditeljima jednako postupali. Istražena je moguća sumnja na neprimjerenu provedbu ili neusklađenost sa zahtjevima sustava nabave. Za odstupanja od pravila i procedura postupaka nabave identificirana tijekom obavljanja revizije, provjereno je jesu li prijavljena i riješena na odgovarajući način. Utvrđeno je kako nije bilo žalbi na postupke nabave. Također je provjereno izvršenje naloga i preporuka danih u Izvješću o financijskoj reviziji Društva za 2008.

Izravnim dokaznim postupcima ispitani su zapisi i dokumentacija kako bi se provjerili dobavljači kojima je dodijeljena vrijednosno značajna količina poslova, cijene koje nadilaze tržišne ili očekivane tržišne cijene, osobito pri kupnji velikih količina, isključivi izvor nabave u svim vrijednosno značajnim iznosima, te prekomjerno korištenje žurnog postupka nabave

Okosnicu revizije su činila sljedeća pitanja

- Je li planiranje nabave dobro organizirano?
- Je li upravljanje postupcima nabave bilo učinkovito?
- Je li Društvo nakon zaključivanja ugovora o nabavi vodilo računa o zaštiti svojih interesa?

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. Također, na poslovanje Društva značajan utjecaj ima unapređenje postupaka nabave naoružanja i vojne opreme za potrebe Ministarstva obrane i od drugih pravnih subjekata

Za provedbu postupaka javne nabave Društvo je donijelo Odluku o postupanju pri provedbi postupaka javne nabave te Pravilnik o postupanju prilikom nabave bagatelne vrijednosti

Također je Društvo donijelo Priručnik kvalitete u skladu sa sustavom upravljanja kvalitetom EN ISO 9001 2008 kojim je uređeno područje primjene sustava upravljanja kvalitetom koji se primjenjuje na trgovinu naoružanjem streljivom, vojnom i policijskom opremom kao i na pružanje usluge u proizvodnji i trgovini naoružanjem streljivom, vojnom i policijskom opremom

Planiranje

Planiranje javne nabave je proces, kojim se određuju ciljevi, način te dinamika javne nabave. Temelji se na istraživanju i određivanju stvarnih potreba kao i procjeni uvjeta okruženja od utjecaja na nabavu. Planiranje uvoza naoružanja i vojne opreme, izvoza i drugih aktivnosti je proces kojim se utvrđuju postupci i dinamika provođenja u svrhu ostvarenja zadanih ciljeva poslovanja, a temelji se na ostvarenim rezultatima u prethodnim razdobljima, saznanju o stanju i uvjetima tržišta u vrijeme pripreme plana i procjene budućih kretanja na tržištu od utjecaja na obavljanje osnovne djelatnosti

Odlukom o postupanju pri provedbi postupaka javne nabave je određeno da svi odjeli u Društvu do 31. prosinca tekuće godine obavještavaju odjel ureda uprave o svojim potrebama nabave za sljedeću godinu. Odjel ureda uprave na temelju iskazanih potreba odjela izrađuje nacrt plana nabave te u financijskom dijelu usuglašava s odjelom financija i računovodstva, nakon čega se upravi Društva dostavlja nacrt plana nabave na razmatranje i potpis, koji na koncu odobrava nadzorni odbor Društva u skladu sa Statutom. Određeno je da je Društvo obvezno donijeti plan nabave te objaviti na mrežnim stranicama u roku 60 dana od donošenja financijskog plana. Sve izmjene planova nabave Društvo odmah objavljuje na mrežnim stranicama. Potrebe za nabavom su primjereno obrazložene. Prije nabave roba, radova ili usluga istražuje se tržište na način da su prikupljaju informativne ponude od više ponuditelja ili istražuju cijene putem interneta

Usluge vanjskih stručnjaka se koriste ako je predmet nabave složen te su potrebna stručna znanja za sastavljanje tehničke dokumentacije. Društvo je utvrdilo sljedeće poslovne rizike: rizik poslovnog okruženja, rizik industrije, konkurencije i trgovine te financijske rizike. Rizik poslovnog okruženja uvjetovan je političkim, ekonomskim i socijalnim uvjetima u zemlji, regiji i drugim tržištima na kojima posluje, a koji utječu na poslovanje i uspješnost Društva. Rizik industrije, konkurencije i trgovine za Društvo predstavljaju rizici proizvođačke industrije, odnosno industrije proizvodnje naoružanja i vojne opreme. Financijski rizici obuhvaćaju valutni i kamatni rizik novčanog toka. Društvo je utvrdilo rizike u provedbi postupaka javne nabave.

Planovi nabave za 2013., 2014. i 2015. su sastavljeni u skladu s odredbama Zakona o javnoj nabavi te sadrže podatke o predmetu nabave, evidencijski broj nabave, procijenjenu vrijednost nabave, vrstu postupka javne nabave, ugovor o javnoj nabavi ili okvirni sporazum, planirani početak te planirano trajanje ugovora o javnoj nabavi ili okvirnog sporazuma. Objavljeni su na mrežnim stranicama Društva. Plan nabave za 2013. je donesen u lipnju 2013., za 2014. u veljači 2014., a za 2015. u veljači 2015. Planom nabave za razdoblje od 2013. do 2015. je planirana nabava roba, radova i usluga u vrijednosti 13 677 000,00 kn, od čega u 2013. nabava roba, radova i usluga u vrijednosti 4 840 000,00 kn, u 2014. u vrijednosti 5 300.000,00 kn te u 2015. u vrijednosti 3 537 000,00 kn. Odlukom o postupanju pri provedbi postupaka javne nabave iz ožujka 2014. je određeno kako su članovi uprave i nadzornog odbora te ovlašteni predstavnici Društva obvezni potpisati izjavu o postojanju ili nepostojanju sukoba interesa u skladu s odredbama Zakona o javnoj nabavi. Savjetnik za trgovačko pravne poslove na temelju danih izjava, koje mu obvezno dostavljaju ovlašteni predstavnici objavljuje na mrežnim stranicama Društva popis gospodarskih subjekata s kojima je član uprave ili nadzornog odbora te ovlašteni predstavnik u sukobu interesa ili objavljuje obavijest da takvi subjekti ne postoje. Društvo je postupalo u skladu s odredbama spomenute Odluke, koje se odnose na sukob interesa, odnosno izjave o nepostojanju sukoba interesa su pribavljene od svih zaposlenika uključenih u postupke nabave. Na mrežnim stranicama Društva je objavljena obavijest o nepostojanju sukoba interesa.

Planiranje uvoza i izvoza naoružanja i vojne opreme obavlja se na temelju jasnih procedura uređenih Priručnikom kvalitete. Kod planiranja nabave naoružanja i vojne opreme te usluga za dalju prodaju na domaćem i inozemnom tržištu Društvo polazi od potreba Ministarstva obrane i drugih pravnih osoba za pojedinim robama ili uslugama. Iznimka je nabava neperspektivnog naoružanja i vojne opreme od Ministarstva obrane koja je određena odlukom ministra obrane (vrste, količine i cijene), kod koje vrijednost nabave tijekom godine ovisi o pronalasku kupca za spomenutu robu. Prema odredbama Pravilnika o prodaji neperspektivnih sredstava naoružanja i vojne opreme Ministarstva obrane i Oružanih snaga Republike Hrvatske (Narodne novine 95/02) sredstva naoružanja i vojne opreme određuju se kao neperspektivna na temelju tehničkog stanja, plana razvoja i modernizacije Oružanih snaga te plana opremanja i ustroja Oružanih snaga. Uprava Društva je odgovorna i zadužena usmjeravati aktivnosti planiranja na utvrđivanje procesa potrebnih za djelovanje sustava upravljanja kvalitetom te djelotvorno i učinkovito postizanje utvrđenih ciljeva. Ostvarenje ciljeva se provodi kroz planove koji uređuju odgovornosti, rokove, potrebne resurse, kriterije i mjerila ocjenjivanja postizanja cilja te kontrolne točke i provedbu validacije. Planovi obuhvaćaju ciljeve kvalitete, plan edukacije, gospodarenje otpadom te plan poslovanja Društva. Određeno je da se za svaku poslovnu godinu donosi plan poslovanja, koji sadržava i financijski plan, rokove za izradu navedenih planova, osobe odgovorne za izradu plana, praćenje ostvarenja i analizu te učestalost izvještavanja o ostvarenju plana. Za izradu plana poslovanja su odgovorni voditelji odjela uvoza i izvoza naoružanja i vojne opreme, a u dijelu izrade financijskog plana i voditelj odjela financija i računovodstva.

Društvo ima pisane dokaze o istraživanju tržišta i informacije o naoružanju i vojnoj opremi koju namjerava uvoziti i izvoziti (katalozi, brošure, elektronska pošta te dokumentacija o sudjelovanju na sajmovima naoružanja i vojne opreme). Pri izradi prijedloga plana ocjenjuju se uvjeti i rizici na tržištu naoružanja i vojne opreme, zbog što realnijeg planiranja. Prijedlozi plana uvoza i izvoza se dostavljaju uredu uprave, koji razmatra i procjenjuje prijedloge, nadopunjuje i donosi konačni prijedlog plana poslovanja Društva te daje na prihvaćanje nadzornom odboru. Rok za izradu plana je 31. ožujka tekuće godine. Planove poslovanja za 2013., 2014. i 2015. donio je nadzorni odbor Društva u utvrđenom roku.

Planom poslovanja za razdoblje od 2013. do 2015. je planirana nabava naoružanja i vojne opreme za daljnju prodaju u vrijednosti 322.932.000,00 kn, od čega u 2013. u vrijednosti 73.950.000,00 kn, u 2014. u vrijednosti 96.126.000,00 kn te u 2015. u vrijednosti 152.856.000,00 kn. U istom razdoblju je ostvarena nabava naoružanja i vojne opreme u vrijednosti 442.272.547,00 kn što je za 119.340.547,00 kn ili 37,0 % više od planirane nabave.

Prema Priručniku kvalitete Društva, za praćenje ostvarenja i analizu ostvarenja plana poslovanja i zaključenih ugovora o kupoprodaji naoružanja i vojne opreme na domaćem i inozemnom tržištu odgovorni su predstavnik uprave za kvalitetu i voditelji odjela, a utvrđeno je godišnje izvješćivanje o ostvarenju i analizi plana poslovanja. Prema pisanom obrazloženju voditelja odjela, ostvarenje plana se prati dnevno i izvješćuje upravu. Izvješća o ostvarenju plana poslovanja se dostavljaju u pisanom i elektronskom obliku uredu uprave tromjesečno i nakon završetka poslovne godine

Upravljanje postupcima nabave

Postupci javne nabave su propisani odredbama Zakona o javnoj nabavi, drugim propisima koji uređuju područje javne nabave te unutarnjim aktima Društva. Društvo je donijelo Odluku o postupanju pri provedbi postupaka javne nabave kojom je uređeno planiranje javne nabave, pokretanje i provođenje postupaka javne nabave, kontrola i izvršavanje ugovora, registar ugovora, izvješće o javnoj nabavi te sukob interesa. Također je donesen Pravilnik o postupanju prilikom nabava bagatelne vrijednosti.

Odlukom o postupanju pri provedbi postupaka javne nabave je određeno da o pokretanju određenog postupka javne nabave odlučuje uprava Društva odlukom u kojoj imenuje ovlaštene predstavnike za provođenje postupka te su utvrđena njihova zaduženja. Određeno je da najmanje jedan od imenovanih zaposlenika mora posjedovati certifikat iz područja javne nabave. U Društvu sedam osoba posjeduje certifikat iz područja javne nabave. Dokumentacija za nadmetanje je sastavljena na način da sadrži opće podatke o Društvu, osobi zaduženoj za komunikaciju s ponuditeljima, sukobu interesa, predmet nabave, razloge isključenja ponuditelja, odredbe o sposobnosti ponuditelja, oblik, sadržaj i način izrade te dostave ponude, pravila dostavljanja dokumenata, rokove, način i uvjete plaćanja, cijena i valuta ponude, kriterije odabira ponude, podatke o zaprimanju i javnom otvaranju ponuda te uvjete i rok donošenja odluke o odabiru ili poništenju. Sastavni dio dokumentacije čini ponudbeni list, tehnička specifikacija te podaci o članovima zajednice ponuditelja kao i podizvoditelja. Potencijalnim ponuditeljima na njihova pitanja za objašnjenjem odgovori su dani bez odlaganja i na jednak način. Zaprimiteljne ponude evidentirane su u upisnik o zaprimanju ponuda. Ponude otvaraju ovlašteni predstavnici Društva u skladu s odredbama Zakona o javnoj nabavi i provedbenim propisima. Pregled i ocjenu ponuda obavljaju ovlašteni predstavnici.

Zapisnikom o pregledu i ocjeni ponuda, ovlašteni predstavnici na temelju pregleda ponuda, a u skladu s kriterijima odabira, predlažu upravi 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, osim kod nabave dva osobna automobila kod koje je kriterij odabira bila ekonomski najpovoljnija ponuda prema kriterijima i bodovnom rangiranju određenih dokumentacijom za nadmetanje. U odluci o odabiru navedeni su razlozi odabira, obilježja i prednosti odabrane ponude. Također su navedeni razlozi isključenja ili odbijanja ponuda. Odluke o odabiru su u zakonskom roku dostavljane svim sudionicima u postupku nabave. Društvo je u razdoblju od 2013. do 2015. većinom provodilo nabavu bagatelne vrijednosti osim nabave tri osobna automobila, organiziranja i izvršavanja poslova tjelesne zaštite osoba i imovine za koje su provedeni otvoreni postupci javne nabave. U listopadu 2013. nabavljeno je osobno vozilo u vrijednosti 229 000,00 kn s porezom na dodanu vrijednost, a u prosincu 2014. dva osobna vozila ukupne vrijednosti 280 155,00 kn s porezom na dodanu vrijednost. Usluge iz dodatka II B Zakona o javnoj nabavi u iznosu 223 925,00 kn se odnose na organiziranje i izvršavanje poslova tjelesne zaštite osoba i imovine. Ocjenjivanje dobavljača se provodi jednom godišnje u sklopu sustava upravljanja kvalitetom prema normi EN ISO 9001:2008. Ocjenjivana je sposobnost dobavljača da obavi traženi zadatak, veličina proizvodno ili uslužnog kapaciteta dobavljača koja je potrebna, predanost odnosno posvećenost kupcu u vezi kvalitete, troškova i usluge, konzistentnost odnosno neprestano osiguravanje jednake razine kvalitete, rok i kvaliteta izvršenja reklamacijskog postupka, sposobnost dobavljača da izvrši pravodobnu isporuku i drugo. Rokovi isporuke roba, obavljanja radova te pružanja usluga su realno utvrđeni. Povjerljivost informacija sadržanih u dokumentaciji za nadmetanje i dokumentima u postupcima javne nabave osigurana je na način da ovlašteni predstavnici nakon završetka postupka javne nabave dokumentaciju dostavljaju uredu uprave Društva radi pohrane i čuvanja.

U razdoblju od 2013. do 2015. ukupna vrijednost nabave je iznosila 13 082 482,00 kn. Revizijom je obuhvaćeno 12 postupaka nabave vrijednosti 2 029 737,00 kn ili 15,5% ukupne vrijednosti nabave. Pored navedenog u razdoblju od 2013. do 2015. ukupna vrijednost nabave i prodaje naoružanja i vojne opreme je iznosila 520 254 427,00 kn. Revizijom su obuhvaćena 62 postupka vezana uz nabavu i prodaju naoružanja i vojne opreme ukupne vrijednosti 520 254 427,00 kn ili 100,0 %.

Prema registru ugovora objavljenom na mrežnim stranicama Društva, u razdoblju od 2013. do 2015. su zaključeni ugovori za nabavu robe, radova i usluga u vrijednosti 733 080,00 kn, od čega u 2013. u vrijednosti 452 925,00 kn te u 2014. u vrijednosti 280 155,00 kn. Prema evidenciji bagatelne nabave, vrijednost bagatelne nabave u razdoblju od 2013. do 2015. je iznosila 2 097 959,00 kn s porezom na dodanu vrijednost. Prema statističkim izvješćima o javnoj nabavi koje Društvo sastavlja u skladu s odredbama Zakona o javnoj nabavi vrijednost bagatelne nabave u razdoblju od 2013. do 2015. je iznosila 12 349 402,00 kn, što je za 10 251 443,00 kn više od vrijednosti bagatelne nabave iskazane u evidencijama bagatelne nabave u iznosu 2 097 959,00 kn. Do razlike je došlo jer Društvo u evidencije bagatelne nabave nije uključilo troškove sajмова i promidžbe, usluge održavanja, odvjetničke i bilježničke usluge, premije osiguranja prometnih sredstava, bankovne i bankarske usluge, obrazovanje zaposlenika, usluge servisa i održavanja osobnih vozila, nabavu električne energije, plina i toplinske energije, komunalne naknade. S obzirom da evidencije bagatelne nabave nisu potpune, ostvarenje plana nabave nije vidljivo. Također Društvo ne prati ostvarenje ukupnog plana nabave.

U tablici broj 1 daju se podaci o zaključenim ugovorima od 2013. do 2015.

Tablica broj 1

Zaključeni ugovori od 2013. do 2015.

u kn

Redni broj	Vrsta postupka	2013			2014			2015		
		Broj predmeta	Ugovoreno bez PDV	Udjel (%)	Broj predmeta	Ugovoreno bez PDV	Udjel (%)	Broj predmeta	Ugovoreno bez PDV	Udjel (%)
1	Otvoreni postupak	1	229 000,00	28,0	1	280 155,00	39,3	0	0,00	0,0
2	Bagatelna nabava	22	362 607,00	44,5	31	433 143,00	60,7	49	983 319,00	100,0
3	Usluge iz dodatka II B	1	223 925,00	27,5	0	0,00	0,0	0	0,00	0,0
Ukupno		24	815 532,00	100,0	32	713 298,00	100,0	49	983 319,00	100,0

- Uvoz i izvoz naoružanja i vojne opreme

Poslovi uvoza naoružanja i vojne opreme su najvećim dijelom vezani uz potrebe Ministarstva obrane za određenim robama i uslugama, ali i drugih poslovnih subjekata. Poslovanje s Ministarstvom obrane se obavlja kroz kupoprodaju (nakon provedenih postupaka javne nabave i zaključivanja okvirnih sporazuma ili ugovora o javnoj nabavi s Ministarstvom obrane) i obavljanjem komisijske prodaje (Ministarstvo obrane zaključuje ugovor s inozemnim partnerom, a Društvo je zaduženo za provođenje uvoznih poslova). Ugovaranje nabave roba i usluga se odvija na temelju zaprimljenih zahtjeva Ministarstva obrane i sudjelovanjem u javno objavljenim natječajima pri čemu se provodi istraživanje tržišta u potrazi za proizvodima koji bi se kvalitetom i cijenom najviše približili zahtjevima korisnika. Značajan dio izvoznih aktivnosti Društva se odnosi na prodaju neperspektivnih sredstva i viškova za potrebe Ministarstva obrane pri čemu je važno pronaći najbolji način za pronalaženje kupaca za spomenuto naoružanje, odnosno neophodno je pratiti i poštivati međunarodne mjere ograničenja trgovine robom vojne namjene i od kupaca pribaviti odgovarajuću dokumentaciju kojom se potvrđuje ovlaštenost i odobrenje za kupnju spomenute robe.

Priručnikom kvalitete i Pravilnikom o ustroju i sistematizaciji radnih mjesta su utvrđeni postupci i odgovornost za provođenje postupaka uvoza i izvoza naoružanja i vojne opreme. Voditelji odjela su odgovorni za praćenje zakona i drugih propisa koji utječu na poslovne aktivnosti Društva. Također su odgovorni za pregled zahtjeva koji se odnose na pojedini proizvod ili uslugu i njihovo ocjenjivanje prije nego Društvo preuzme obvezu (dostavi ponudu, prihvati ugovor ili narudžbu, odnosno izmjene u ugovoru ili narudžbi). Kod postupaka uvoza i izvoza naoružanja i vojne opreme međusobni odnosi Društva i partnera uređeni su ugovorima, ponudama i narudžbama. Suradnja Društva i Ministarstva obrane provodi se na temelju ugovora o komisionim poslovima i kupoprodaji, a suradnja s pravnim osobama u zemlji i inozemstvu provodi se na temelju ugovora o kupoprodaji te manje na temelju ponude i narudžbe. Ugovori su zaključeni u skladu s ponudama. Ugovorima je utvrđena odgovornost za štetu, rizici koji se odnose na rok i uvjete isporuke, plaćanje, kvantitativnu i kvalitativnu ispravnost robe te ispunjenje ugovora. Jamstva su dana ili pribavljena u skladu s odredbama ugovora i vraćena nakon isteka roka. Za uvoz i izvoz naoružanja i vojne opreme pribavljene su sve propisane dozvole i obavljeno je carinjenje. Za nabavljeno ili prodano naoružanje i vojnu opremu su sastavljeni zapisnici o primopredaji kojima je provjeravana njihova kvaliteta. Računi za nabavljeno i prodano naoružanje i vojnu opremu su ispostavljeni u skladu s ugovorenim količinama, cijenama i rokovima. Plaćanja su obavljena u skladu s odredbama ugovora većinom nakon isporuke, a u pojedinim slučajevima kad je ugovoreno djelomično plaćanje predupjmom, utvrđeno je i jamstvo za povrat predupjma. Za praćenje izvršenja ugovora su ustrojene evidencije te se tromjesečno i godišnje izvješćuju članovi uprave i nadzorni odbor Društva. Također je Društvo izvješćivalo Ministarstvo gospodarstva o realizaciji pojedinačnih dozvola o uvozu i izvozu naoružanja i vojne opreme te kumulativno polugodišnje i godišnje u propisanim rokovima. Evidencije naoružanja i vojne opreme sadrže podatke o nazivu i modelu robe, nabavljenim količinama na temelju zaključenih ugovora s Ministarstva obrane i drugim pravnim osobama, ugovorenim količinama na temelju ugovora zaključenih s kupcima, isporučenim količinama po fazama isporuke te preostalim količinama za isporuku. Sve naoružanje i oprema koje je predmet zaključenih ugovora o nabavi s Ministarstvom obrane ostaje u vlasništvu Ministarstva obrane i na njegovom skladištu do isporuke krajnjem kupcu.

Uvozni poslovi Društva najvećim dijelom se odnose na realizaciju potreba Ministarstva obrane za određenim robama i uslugama. Ministarstvo obrane i Društvo imali su zaključen Okvirni sporazum o nabavi roba i usluga iz veljače 2010., koji je istekao 31. prosinca 2013. Nakon toga se za svaku nabavu provodi novi postupak i zaključuje ugovor. Prema zahtjevu Ministarstva obrane za određenim robama i uslugama, Društvo istražuje tržište nabave, pronalazi dobavljače i pregovara s njima te dostavlja ponudu Ministarstvu obrane. Na temelju provedenog postupka nadmetanja za potrebe obrane i sigurnosti, u skladu sa zakonima i propisima koji reguliraju javnu nabavu i na temelju prihvaćene ponude, Ministarstvo obrane zaključuje s Društvom ugovor o javnoj nabavi određene robe odnosno usluge. Nakon zaključivanja ugovora o javnoj nabavi roba odnosno usluga s Ministarstvom obrane, Društvo zaključuje ugovor o nabavi s dobavljačem. Za nabavu naoružanja i vojne opreme s inozemnim dobavljačima i dobavljačima u zemlji u razdoblju od 2013. do 2015. su zaključena 34 ugovora u iznosu 23.718.904,00 kn, od čega 32 ugovora s inozemnim dobavljačima u iznosu 2.778.342 EUR i 410.647 USD, odnosno u protuvrijednosti 23.502.665,00 kn te dva ugovora s dobavljačima u zemlji u iznosu 216.239,00 kn. Revizijom su obuhvaćena 34 ugovora za nabavu naoružanja i vojne opreme u vrijednosti 23.718.904,00 kn ili 100,0 %.

Zaštita interesa Društva

Sustavi kontrola koje prate izvršenje ugovora o javnoj nabavi su uspostavljeni. Društvo je donijelo pravilnike i odluke kojima su uređena područja provedbe i praćenja ugovora kao i primjene i korištenja nabavljene robe. Tako su doneseni Pravilnik o korištenju osobnih vozila, Odluka o korištenju službenih mobitela te Priručnik kvalitete. Društvo je uspostavilo, dokumentiralo, primijenilo i održava sustav upravljanja kvalitetom u skladu sa zahtjevima norme EN ISO 9001:2008. Utvrđeni su procesi potrebni za sustav upravljanja. Dokumentacija sustava upravljanja sadrži politiku kvalitete, ciljeve kvalitete, priručnik kvalitete, procedure, pravilnike i druge dokumente potrebne za planiranje, provedbu i nadzor nad prepoznatim procesima te zapise kojima se dokazuju rezultati procesa i sustava. Nakon provedenog postupka javne nabave, ugovori su zaključivani u skladu s ponudama i uvjetima određenim u dokumentaciji za nadmetanje. Odabrana je najpovoljnija ponuda prema kriteriju najniže cijene te u jednom slučaju ekonomski najpovoljnija ponuda. Nabava je obavljana od odabranih dobavljača u skladu s ugovorenim količinama i cijenama.

Izvršenje ugovora o nabavi prate ovlaštene predstavnici, koji su prema odredbama Odluke o postupanju pri provedbi postupaka javne nabave zaduženi kontrolirati je li izvršenje ugovora u skladu s dokumentacijom za nadmetanje i odabranom ponudom te nakon izvršenog ugovora su obvezni potpisati zapisnik o primopredaji ili na odgovarajući način dokazati kontrolu izvršenja ugovora o javnoj nabavi. Uprava Društva imenuje ovlaštene predstavnike. Ugovorima je predviđena naknada štete u slučaju da izvoditelj radova ne izvede radove u ugovorenom roku. Za prekoračenje roka ugovoreni su penali pet promila za svaki dan prekoračenja, a najviše do 5,0 % od ugovorene vrijednosti radova. Plaćanja su obavljana u skladu s ugovorom. Ugovorima o nabavi ugovarana je dostava jamstva za dobro izvršenje posla kao i jamstveni rok. Kod preuzimanja je provjeravana kvaliteta robe, radova i usluga. Sastavljani su zapisnici o primopredaji radova. Dodatne količine roba, radova i usluga nisu nabavljane bez provedbe novih postupaka nabave. Društvo ocjenjuje način na koji je obavljena nabava od izabranih dobavljača, s obzirom na njihovu sposobnost da isporuče robe, radove i usluge ugovorene kvalitete, u ugovorenim rokovima i po ugovorenim cijenama. Društvo nije obveznik uspostave neovisne jedinice za unutarnju reviziju.

Sustavi kontrola koje prate uvoz i izvoz naoružanja i vojne opreme su uspostavljeni. Priručnikom kvalitete Društva i Pravilnikom o ustroju i sistematizaciji radnih mjesta je uređena odgovornost ovlaštenih osoba odjela uvoza i izvoza za praćenje izvršenja ugovora. Za praćenje izvršenja ugovora su odgovorni ovlašteni potpisnici (članovi uprave) te voditelji odjela uvoza i izvoza, za davanje naloga za otpremu, davanje naloga za nabavu od dobavljača, kontrolu otpreme u tranzitu, broja reklamacija i dana kašnjenja u isporuci odgovorni su voditelji odjela uvoza i izvoza te komercijalist područja, dok su za kontrolu plaćanja odgovorni voditelji odjela uvoza i izvoza, voditelj odjela računovodstva i financija te komercijalist područja. Da bi se postupci mogli pratiti unutar Društva, propisan je način praćenja i označavanja dokumentacije (zapisa). Ustrojene su evidencije o nabavljenom naoružanju i vojnoj opremi na inozemnom tržištu te ugovorenom naoružanju i vojnoj opremi od Ministarstva obrane koje je namijenjeno prodaji. Prate se podaci o ugovorenim i isporučenim količinama naoružanja i vojne opreme, rokovima, zapisnicima o primopredaji ili otpremnicama, uvjetima plaćanja, primljenim i danim jamstvima, uvoznim i izvoznim dozvolama, primljenim računima te plaćanju. Prema Priručniku kvalitete Društva, za izvješćivanje o izvršenju zaključenih ugovora o kupoprodaji naoružanja i vojne opreme na domaćem i inozemnom tržištu odgovorni su predstavnik uprave za kvalitetu i voditelji odjela, a utvrđeno je godišnje izvješćivanje o ostvarenju ciljeva poslovanja. Izvješća o izvršenju ugovora u pisanom i elektronskom obliku su dostavljana uredu uprave i nadzornom odboru tromjesečno i nakon završetka poslovne godine.

V. NALAZ

Revizijom su obuhvaćena sljedeća područja izvršenje naloga revizije za 2008., planiranje javne nabave, upravljanje postupcima javne nabave te zaštita interesa Društva

Državni ured za reviziju je obavio financijsku reviziju Društva za 2008., o čemu je sastavljeno Izvješće i izraženo uvjetno mišljenje. Revizijom je utvrđeno da je postupljeno prema svim nalogima i preporuci

Obavljenom revizijom učinkovitosti javne nabave za razdoblje od 2013. do 2015. su utvrđeni propusti koji se odnose na upravljanje postupcima javne nabave

1 Upravljanje postupcima javne nabave

- 1.1 Prema statističkim izvješćima o javnoj nabavi koje Društvo sastavlja u skladu s odredbama Zakona o javnoj nabavi vrijednost bagatelne nabave u razdoblju 2013. do 2015. je iznosila 12 349 402,00 kn, što je za 10 251 443,00 kn više od vrijednosti bagatelne nabave iskazane u evidencijama bagatelne nabave u iznosu 2 097 959,00 kn. Do razlike je došlo jer Društvo u evidencije bagatelne nabave nije uključilo troškove sajмова i promidžbe, usluge održavanja, odvjetničke i bilježničke usluge, premije osiguranja prometnih sredstava, bankovne i bankarske usluge, obrazovanje zaposlenika, usluge servisa i održavanja osobnih vozila, nabavu električne energije, plina i toplinske energije te komunalnu naknadu. S obzirom da evidencije bagatelne nabave nisu potpune, ostvarenje plana nabave nije vidljivo. Također Društvo ne prati ostvarenje ukupnog plana nabave.

Državni ured za reviziju predlaže uskladiti podatke iskazane u evidencijama bagatelne nabave i statističkim izvješćima o javnoj nabavi te pratiti ostvarenje ukupnog plana nabave.

- 1.2 Društvo obrazlaže kako je razlika u podacima iskazanim u evidencijama bagatelne nabave i statističkim izvješćima o javnoj nabavi nastala zbog žurnih potreba za uslugama uvjetovanih specifičnom djelatnošću poslovanja pri čijoj nabavi nije bilo moguće postupati u skladu s internim pravilnikom o bagatelnoj nabavi zbog vremenskog ograničenja i specifičnosti usluge (troškovi sajмова i promidžbe, bankovne i bankarske usluge, usluge održavanja, servisa vozila, obrazovanja zaposlenika i drugo) te odvjetničkih i bilježničkih usluga čije su naknade utvrđene odgovarajućim tarifama te za spomenute usluge nije bilo moguće dobiti ponude s višim ili nižim cijenama. Nadalje Društvo navodi da će za buduće evidencije pronaći odgovarajuće rješenje za ažurno i točno evidentiranje bagatelnih nabavki kako bi mogli pratiti ostvarenje ukupnog plana nabave, a postojeće evidencije će se odgovarajuće sastaviti.

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 nabave za 2013., 2014. i 2015. su sastavljeni u skladu s odredbama Zakona o javnoj nabavi te Odlukom o postupanju pri provedbi postupaka javne nabave. Objavljeni su na mrežnim stranicama Društva. Odjeli u Društvu do 31. prosinca tekuće godine obavještavaju odjel ureda uprave o svojim potrebama nabave za sljedeću godinu. Odjel ureda uprave na temelju iskazanih potreba odjela izrađuje nacrt plana nabave te ga u financijskom dijelu usuglašava s odjelom financija i računovodstva nakon čega se upravi Društva dostavlja nacrt plana nabave na razmatranje i potpis, a odobrava nadzorni odbor Društva u skladu sa Statutom. Potrebe za nabavom su primjereno obrazložene. Prije nabave roba, radova ili usluga istražuje se tržište na način da su prikupljaju informativne ponude od više ponuditelja ili istražuju cijene putem interneta. Izjave o nepostojanju sukoba interesa su pribavljene od svih zaposlenika uključenih u postupke nabave. Na mrežnim stranicama Društva je objavljena obavijest o nepostojanju sukoba interesa. Društvo je utvrdilo poslovne rizike: rizik poslovnog okruženja, rizik industrije, konkurencije i trgovine, financijske rizike te rizike u provedbi postupaka javne nabave.

Postupci javne nabave su propisani odredbama Zakona o javnoj nabavi, drugim propisima koji uređuju područje javne nabave te unutarnjim aktima Društva. Potencijalnim ponuditeljima na njihova pitanja za objašnjenjem odgovori su dani bez odlaganja i na jednak način. Zapisnikom o pregledu i ocjeni ponuda, ovlašteni predstavnici na temelju pregleda ponuda, a u skladu s kriterijima odabira, predlažu upravi 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. U odluci o odabiru navedeni su razlozi odabira, obilježja i prednosti odabrane ponude. Također su navedeni razlozi isključenja ili odbijanja ponuda. Odluke o odabiru su u zakonskom roku dostavljane svim sudionicima u postupku nabave. Povjerljivost informacija sadržanih u dokumentaciji za nadmetanje i dokumentima u postupcima javne nabave je osigurana na način da ovlašteni predstavnici nakon završetka postupka javne nabave dokumentaciju dostavljaju uredu uprave Društva radi pohrane i čuvanja. Društvo je u razdoblju od 2013. do 2015. najvećim dijelom provodilo nabavu bagatelne vrijednosti osim nabave tri osobna automobila, organiziranja i izvršavanja poslova tjelesne zaštite osoba i imovine za koje su provedeni otvoreni postupci javne nabave. Ocjenjivanje dobavljača se provodi jednom godišnje u sklopu sustava upravljanja kvalitetom prema normi EN ISO 9001:2008. Ocjenjivana je sposobnost dobavljača da obavi traženi zadatak, veličina proizvodno ili uslužnog kapaciteta dobavljača koja je potrebna, predanost odnosno posvećenost kupcu u vezi kvalitete, troškova i usluge, konzistentnost odnosno neprestano osiguravanje jednake razine kvalitete, rok i kvaliteta izvršenja reklamacijskog postupka, sposobnost dobavljača da izvrši pravodobnu isporuku i drugo. Rokovi isporuke roba, obavljanja radova te pružanja usluga su realno utvrđeni.

Društvo je donijelo pravilnike i odluke kojima su uređena područja provedbe i praćenja ugovora kao i primjene i korištenja nabavljene robe. Nakon provedenog postupka javne nabave, ugovori su zaključivani u skladu s ponudama i uvjetima određenim u dokumentaciji za nadmetanje. Odabrana je najpovoljnija ponuda prema kriteriju najniže cijene te u jednom slučaju ekonomski najpovoljnija ponuda. Nabava je obavljena od odabranih dobavljača u skladu s ugovorenim količinama i cijenama.

Izvršenje ugovora o nabavi prate ovlašteni predstavnici. Ugovorima je predviđena naknada štete u slučaju da izvoditelj radova ne izvede radove u ugovorenom roku. Plaćanja su obavljana u skladu s ugovorom. Jamstva za dobro izvršenje posla kao i jamstveni rok su pribavljena pravodobno i u skladu s ugovorima. Kod preuzimanja je provjeravana kvaliteta robe, radova i usluga. Sastavljani su zapisnici o primopredaji radova. Dodatne količine roba, radova i usluga nisu nabavljane bez provedbe novih postupaka nabave. Društvo ocjenjuje način na koji je obavljena nabava od izabranih dobavljača, s obzirom na njihovu sposobnost da isporuče robe, radove i usluge ugovorene kvalitete, u ugovorenim rokovima i po ugovorenim cijenama.

Priručnikom kvalitete Društva utvrđeni su postupci i odgovornost za upravljanje postupcima uvoza i izvoza, a Pravilnikom o ustroju i sistematizaciji radnih mjesta utvrđeni su poslovi koje u okviru svog radnog mjesta trebaju obavljati zaposlenici. Voditelji odjela su odgovorni za praćenje zakona i drugih propisa koji utječu na poslovne aktivnosti Društva. Također su odgovorni za pregled zahtjeva koji se odnose na pojedini proizvod ili uslugu i njihovo ocjenjivanje prije nego Društvo preuzme obvezu (dostavi ponudu, prihvati ugovor ili narudžbu, odnosno izmjene u ugovoru ili narudžbi). Uvoz i izvoz naoružanja i vojne opreme obavljen je u skladu s ugovorenim količinama, cijenama i rokovima. Jamstva su dana i pribavljena pravodobno i u skladu s ugovorima te vraćena nakon isteka roka. Za nabavljeno ili prodano naoružanje i vojnu opremu su sastavljani zapisnici o primopredaji, kojima je provjeravana kvaliteta. Kod izvoznih poslova s kupcima su u većini slučajeva ugovarana plaćanja prije isporuke, čime je izbjegnuta rizik naplate potraživanja. Plaćanja su obavljana u skladu s odredbama ugovora. Za praćenje izvršenja ugovora su ustrojene evidencije te su o izvršenju ugovora tromjesečno i godišnje izvješćivani članovi uprave i nadzorni odbor Društva.

Državni ured za reviziju ocjenjuje da je sustav javne nabave u Društvu bio učinkovit i predlaže

- uskladiti podatke iskazane u evidencijama bagatelne nabave i statističkim izvješćima o javnoj nabavi
- pratiti ostvarenje ukupnog plana nabave

Državni ured za reviziju ocjenjuje da bi se provedbom navedenih preporuka povećala usklađenost poslovanja Društva sa zakonima i drugim propisima, ušteda sredstava te transparentnost i učinkovitost sustava javne nabave.



REPUBLIKA HRVATSKA
DRŽAVNI URED ZA REVIZIJU

IZVJEŠĆE O OBAVLJENOJ REVIZIJI

NABAVA U AGENCIJI ZA
KOMERCIJALNU DJELATNOST D.O.O.

Zagreb, svibanj 2016.

S A D R Ž A J

	stranica
I. PREDMET REVIZIJE	2
II. CILJEVI I PODRUČJA REVIZIJE	3
III. METODE I POSTUPCI REVIZIJE	4
IV. NABAVA	4
V. NALAZ	15
VI. OCJENA UČINKOVITOSTI NABAVE	20



REPUBLIKA HRVATSKA
DRŽAVNI URED ZA REVIZIJU

KLASA: 041-01/15-10/51
URBROJ: 613-02-05-16-6

Zagreb, 5. svibnja 2016.

IZVJEŠĆE
O OBAVLJENOJ REVIZIJI UČINKOVITOSTI NABAVE U
AGENCIJI ZA KOMERCIJALNU DJELATNOST D.O.O. ZA 2013.-2015.

Na temelju odredbi članaka 12. i 14. Zakona o Državnom uredu za reviziju (Narodne novine 80/11), obavljena je revizija učinkovitosti nabave u Agenciji za komercijalnu djelatnost d.o.o. (dalje u tekstu: Agencija) za 2013.-2015.

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 11. siječnja do 5. svibnja 2016.

I. PREDMET REVIZIJE

Predmet revizije je bila provjera provedbe postupaka nabave u Agenciji, 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. Agencija nije obveznik primjene Zakona o javnoj nabavi od 2009. Od strateškog je interesa za Republiku Hrvatsku.

Agencija je osnovana u lipnju 1991. Prvobitni osnivači bili su Policijska akademija Zagreb i Privredna banka d.d. iz Zagreba. Policijska akademija prestala je postojati kao pravna osoba, a njen pravni sljednik je bilo Ministarstvo unutarnjih poslova koje je na temelju odluke Vlade Republike Hrvatske od 3. siječnja 1996. prenijelo svoj udjel na Republiku Hrvatsku. Zaključkom Vlade Republike Hrvatske iz listopada 1999. zaduženi su Ministarstvo gospodarstva i Državna agencija za osiguranje štednih uloga i sanaciju banaka provesti postupak prijenosa poslovnog udjela s Privredne banke d.d. Zagreb na Državnu agenciju za osiguranje štednih uloga i sanaciju banaka. Prijenos je obavljen na temelju ugovora o prijenosu poslovnog udjela iz siječnja 2000., prema kojemu je Privredna banka d.d. prenijela dio poslovnog udjela u iznosu 44 216 400,00 kn na Državnu agenciju za osiguranje štednih uloga i sanaciju banaka. Preostali dio poslovnog udjela u iznosu 1 924 100,00 kn prenesen je Agenciji na temelju ugovora o prijenosu i preuzimanju dijela poslovnog udjela iz listopada 2000. Agencija je svoj udjel prenijela na Republiku Hrvatsku na temelju ugovora o prijenosu i stjecanju poslovnog udjela iz listopada 2001. Temeljni kapital na dan 31. prosinca 2014. iznosi 232 000 000,00 kn od čega udjel Republike Hrvatske iznosi 171 749 700,00 kn ili 74,03 %, a Državne agencije za osiguranje štednih uloga i sanaciju banaka iznosi 60 250 300,00 kn ili 25,97 %. Osnovna djelatnost Agencije je tisak visoko zaštićenih dokumenata, izrada magnetskih kartica, kartica s čipom i visoko zaštićenih ID - kartica te komercijalni tisak.

Agencija ima 100,0 % udjela u društvu AKD Zaštita d.o.o. sa sjedištem u Zagrebu, čija je osnovna djelatnost profesionalna i cjelovita fizička i tehnička zaštita objekata, osoba i imovine. Također ima 100,0 % udjela u društvu Indiciu dooel d.o.o. sa sjedištem u Skoplju (Republika Makedonija), čija je djelatnost vezana uz personalizaciju kartica s generiranim digitalnim certifikatima. Ima 57,4 % udjela u društvu Hrvatski novčarski zavod d.o.o. (zajedno s Hrvatskom narodnom bankom), sa sjedištem u Zagrebu, čija je osnovna djelatnost proizvodnja optičkog kovanog novca, zlatnog i srebrenog prigodnog novca i medalja, numizmatičkih kompleta i registarskih pločica.

Temeljni akt je Društveni ugovor koji određuje međusobna prava i obveze osnivača, tijela upravljanja, te djelatnost i način rada. Tijela Agencije su uprava, nadzorni odbor i glavna skupština. Od 12. ožujka 1998. do 30. travnja 2014. direktorica Agencije je bila Mirjana Kovačević. Od 1. svibnja 2014. direktorica je Anita Perković-Škalic. Sjedište Agencije je u Zagrebu, Savska 31. Koncem 2013. Agencija je imala 312 zaposlenika, koncem 2014. je imala 308 zaposlenika te 317 zaposlenika koncem 2015.

Na mrežnoj stranici Agencije objavljene su vizija, misija, međunarodne norme i standardi, podaci o djelatnosti, osnovne zadaće Agencije te podaci vezani uz provedbu postupaka interne nabave. Misija Agencije je pružanje pouzdanih, kreativnih i tehnološki naprednih rješenja u području identiteta i sigurnosti. Vizija Agencije je kreiranje inovativnih rješenja iz područja identifikacije i sigurnosti koja pružaju najvišu tehnološku razinu i potpuno povjerenje kupcima.

Agencija je koncem 2013. izradila Strategiju za razdoblje od 2015. do 2018., koja sadrži osnovne informacije, proizvodni program, analizu postojećeg stanja (analizu interne i vanjske okoline te procjenu poslovnih rizika portfelja), strateške ciljeve i način kontrole provedbe strategije. Ima ugrađene sustave u skladu sa zahtjevima međunarodnih normi ISO/IEC 27001:2005 (Sustav upravljanja informacijskom sigurnošću), ISO 14001:2004 (Sustav upravljanja organizacijom te zaštitom okoliša), ISO 9001:2008 (Sustav upravljanja kvalitetom), ISO 14298 (certifikat za Upravljanje sigurnošću zaštićenog tiska) i drugo.

Agencija je dostavila koncem ožujka 2015. Ministarstvu unutarnjih poslova izjavu o fiskalnoj odgovornosti i upitnik o fiskalnoj odgovornosti za 2014. Sastavljeni su u skladu s Uredbom o izmjenama i dopunama Uredbe o sastavljanju i predaji izjave o fiskalnoj odgovornosti i izvještaja o primjeni fiskalnih pravila (Narodne novine 106/12 i 19/2015). Agencija je obvezna primjenjivati Kodeks korporativnog upravljanja trgovačkim društvima u kojima Republika Hrvatska ima dionice ili udjele (Narodne novine 112/2010).

II. CILJEVI I PODRUČJA REVIZIJE

Ciljevi revizije su bili provjeriti

- je li sustav nabave u Agenciji učinkovit
- je li postojala stvarna potreba za određenom nabavom
- jesu li rezultati provedenih postupaka omogućili postizanje zadovoljavajuće vrijednosti za uloženi novac

Sustav nabave ocjenjuje se učinkovit kod društava koja su dobro organizirala planiranje nabave, koja upravljaju postupcima nabave u skladu s propisima i svojim općim aktima, te koja primjereno prate ostvarenje i provedbu ugovora. Ovu ocjenu mogu dobiti i društva kod kojih su utvrđene određene slabosti i propusti koje ne utječu značajno na učinkovitost sustava nabave. Sustav nabave je učinkovit, pri čemu su potrebna određena poboljšanja ako su utvrđene određene slabosti i propusti, pri čemu se nekoliko danih preporuka može odnositi na područja visokog rizika. Sustav nabave nije učinkovit, te su potrebna značajna poboljšanja ako su utvrđene značajne slabosti i propusti, pri čemu se nekoliko danih preporuka može odnositi na područja visokog i vrlo visokog rizika. Sustav nabave nije učinkovit i ciljevi nabave nisu postignuti ako su utvrđene značajne slabosti i propusti, pri čemu se više od tri dane preporuke mogu odnositi na područja vrlo visokog rizika, te grubo nepoštivanje propisa i općih akata kojima je uređen sustav nabave. Područja visokog rizika su područja za koja je ocijenjeno da se radi o značajnim slabostima za koje je potrebna pravodobna reakcija uprave (menadžmenta). Područja vrlo visokog rizika su područja kod kojih je ocijenjeno da je potrebna žurna reakcija uprave (menadžmenta), jer se radi o ozbiljnim slabostima unutarnjih kontrola ili pitanjima upravljanja rizicima.

Područja revizije su određena na temelju broja zaključenih ugovora o nabavi i njihove vrijednosti, ocjeni rizika, objavljenih napisa u medijima te interesa javnosti za uspostavljanje učinkovitog sustava nabave Agencije, koja je u vlasništvu Republike Hrvatske. Revizijom su obuhvaćena sljedeća područja: planiranje nabave, upravljanje postupcima nabave te zaštita interesa Agencije.

III. METODE I POSTUPCI REVIZIJE

U postupku revizije korištene su različite metode prikupljanja dokaza: pregled propisa, opći 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. Pribavljene su informacije o načinu na koji sustav nabave funkcionira. Uspoređena je usklađenost dokumentacije o nabavi s propisima i općim aktima. Postavljanjem upita i pregledom dokumentacije sustava nabave te zapisnika sa sastanaka povjerenstva za izbor najpovoljnije ponude, provjereno je jesu li zaposlenici zaduženi za nabavu i drugi sudionici sa svim ponuditeljima jednako postupali. Istražena je moguća sumnja na neprimjerenu provedbu ili neusklađenost sa zahtjevima sustava nabave. Za odstupanja od pravila i procedura postupaka nabave identificirana tijekom obavljanja revizije, provjereno je jesu li prijavljena i riješena na odgovarajući način.

Izravnim dokaznim postupcima ispitani su zapisi i dokumentacija kako bi se provjerili dobavljači kojima je dodijeljena vrijednosno značajna količina poslova, cijene koje nadilaze tržišne ili očekivane tržišne cijene, osobito pri kupnji velikih količina, isključivi izvor nabave u svim vrijednosno značajnim iznosima, te prekomjerno korištenje žurnog postupka nabave

Okosnicu revizije su činila sljedeća pitanja:

- Je li planiranje nabave dobro organizirano?
- Je li upravljanje postupcima bilo učinkovito?
- Je li Agencija nakon zaključivanja ugovora o nabavi vodila računa o zaštiti svojih interesa?

IV. NABAVA

Nabava predstavlja značajan proces u poslovanju Agencije, a unapređenje sustava nabave ima izravan utjecaj na ekonomičnost, učinkovitost i zakonitost provedbe postupaka nabave

Za provedbu postupaka nabave Agencija je donijela Strategiju nabave, Procedure nabave, Opće uvjete nabave, Pravilnik o nabavi roba, radova i usluga te Ovjeravanje ulaznih računa i reklamacije dobavljaču.

Planiranje nabave

Planiranje nabave je proces, kojim se određuju ciljevi, dinamika nabave, način i rješenja njihova ostvarenja. Glavni ciljevi kvalitetnog 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 kroz poštivanje zakonitosti u provođenju nabave. Kvalitetno planiranje nabave osigurava dobro upravljanje sredstvima financiranja odnosno ispunjavanje načela najbolja vrijednost za uloženi novac.

Planiranje nabave obavlja se na temelju Procedure za izradu poslovnog plana koja sadrži izradu plana investicijskih ulaganja, plana troškova sirovina, materijala i usluga tiska i dorade te plana troškova.

U pretpostavkama i općim uvjetima nabave je određeno donošenje Plana poslovanja za svaku poslovnu godinu te osiguravanje potrebnih sredstava za nabavu što je uvjet za provođenje nabave roba, usluga i radova.

Planiranje nabave u Agenciji provodi se na način da organizacijske cjeline određuju svoje potrebe za nabavom i unose ih na određena mjesta troška kroz informacijski sustav. Potrebe za nabavom Odjel kontrolinga objedinjava i sastavlja plan nabave za tekuću godinu kao sastavni dio Plana poslovanja Agencije koji odobrava direktor Agencije, kolegij direktora te Nadzorni odbor, nakon čega se dostavlja na postupanje Odjelu nabave koji izrađuje plan postupaka nabave. Planovi poslovanja, čiji sastavni dio su planovi nabave za 2013., 2014. i 2015., su doneseni pravodobno. Ostvarenje pojedinog postupka nabave prati se u sektoru gdje je nabava planirana, a ostvarenje objedinjenog plana nabave u Odjelu kontrolinga. Planom nabave za razdoblje od 2013. do 2015. planirana je nabava roba, radova i usluga vrijednosti 290 605 931,32 kn, a ostvarena je u vrijednosti 230 210 225,06 kn što čini 78,3% planiranog. Do odstupanja u odnosu na plan došlo je iz razloga što nisu realizirani planirani projekti veće vrijednosti. Agencija prati i analizira ostvarenje plana nabave na godišnjoj razini, te donosi izmjene plana nabave. Izmjene i dopune plana nabave u odnosu na osnovni plan su vidljivo označene.

Opravidnost nabave prema vrsti i količini roba, radova i usluga se ispituje u fazi izrade plana nabave, a obrazloženja predmeta nabave sastavljena su u Planu poslovanja za investicijska ulaganja iznad 100 000,00 kn, za nabavu projekata i operativnih troškova. Također, su za predmete nabave u okviru investicija izrađeni implementacijski prijedlozi u kojima je detaljno obrazložen predmet nabave, svrha implementacije te prednosti i nedostaci ponuda. U zahtjevima za pokretanje postupka nabave potrebe za nabavom su detaljno obrazložene vezano za opseg usluga (konzultantske usluge u okviru projekta Elektroničke osobne iskaznice).

Agencija u okviru implementacijskih prijedloga obrazlaže, odnosno razmatra i ocjenjuje mogućnost korištenja unutarnjih kapaciteta, odnosno razmatra treba li nabaviti nova ili poboljšati postojeća sredstva. Tako je u implementacijskom prijedlogu odabira tehnologije za 3. generaciju putovnice, na temelju internog zahtjeva za smanjenjem troškova proizvodnje pristupilo pronalasku izrade e-putovnice kojom bi bilo u mogućnosti u većem opsegu preuzeti proizvodnju sastavnih dijelova e-putovnice, a time i isključiti poziciju ovisnosti o dobavljaču. Analizom tržišta dobavljača opreme i na temelju provedenih testiranja prikazani su prijedlozi uspostave vlastite proizvodnje.

Agencija istražuje tržište nabave i pribavlja informacije o robama, radovima i uslugama koje namjerava nabaviti. U informacijskom sustavu postoji baza od oko 3 000 dobavljača koja se sustavno proširuje. Tržište se istražuje putem javno objavljenih podataka koje na svojim mrežnim stranicama nude potencijalni ponuditelji, preporukom drugih ponuditelja, kontaktima koji se uspostavljaju na sajmovima i konferencijama, kroz e - letak koji dobavljači šalju Odjelu nabave tjedno kao i kontaktom dobavljača prema Agenciji. Tako su djelatnici Sektora proizvodnje i zaposlenici angažirani na projektima i razvoju proizvoda te kontroli kvalitete osobno kontaktirali više dobavljača te ih uspoređivali prema kriteriju zadovoljavanja zahtjeva Agencije. Takve analize su sadržane u implementacijskim prijedlozima za repromaterijal. Agencija ima pisane dokaze o istraživanju tržišta.

Agencija je u Strategiji nabave iz rujna 2010. utvrdila moguće rizike u provedbi postupaka nabave. Kod predmeta nabave koji se mogu nabaviti samo iz jednog izvora (nabava repromaterijala, servisne usluge održavanja opreme, rezervni dijelovi te oprema specifičnih karakteristika) utvrđeni su rizici prekida proizvodnje kod dobavljača, produženje rokova isporuke, smanjenje proizvodnje, neopravdano povećanje cijena, stvaranje prikrivenog kartela s drugim proizvođačima sličnih materijala, prestanak obavljanja djelatnosti serviseri te smanjenje proizvodnje rezervnih dijelova.

Kod predmeta nabave koji se mogu nabaviti iz više izvora opskrbe (repromaterijal za proizvodnju koje proizvodi više proizvođača, usluge izrade grafičkih proizvoda i grafičke dorade, neproizvodne usluge te ostali predmeti nabave) utvrđeni su rizici globalnih poremećaja u proizvodnji, poremećaji u proizvodnji kod izvršitelja usluge, nekvalitetno ili nepravodobno izvršena usluga, financijski gubitak i gubitak ugleda Agencije u slučaju nekvalitetnog i nepravodobnog izvršenja usluge, prestanak djelatnosti izvršitelja usluga, poremećaji u poslovanju dobavljača, neopravdano povećanje cijena te pogoršanje uvjeta isporuke

Planovi nabave za 2013., 2014. i 2015. sadrže podatke o predmetu nabave, kategoriji roba, radova ili usluga, vrstu postupka nabave, evidencijski broj nabave, procijenjenu vrijednost nabave, postupak nabave te planirani početak nabave (po tromjesečjima). Agencija nije obveznik primjene Zakona o javnoj nabavi, te nema u općim aktima propisano objavljivanje plana nabave na internetskim stranicama, zbog čega planovi nabave za 2013., 2014. te 2015. nisu objavljeni na mrežnim stranicama.

Općim aktom nije uređena obveza prijavljivanja sukoba interesa te nisu pribavljane izjave o nepostojanju sukoba interesa od svih zaposlenika uključenih u postupke nabave u 2013., 2014. i 2015. Sredinom veljače 2016. pribavljene su izjave kojima je propisano sprječavanje sukoba interesa pri zaključivanju ugovora o javnoj nabavi od svih zaposlenika uključenih u postupke nabave u kojima je navedeno da nisu obavljali upravljačke poslove u bilo kojem drugom gospodarskom subjektu ili su vlasnici poslovnog udjela i sudjeluju u kapitalu tog gospodarskog subjekta s više od 0,5 %

Upravljanje postupcima nabave

Proces provođenja postupaka nabave u Agenciji je određen Strategijom nabave iz rujna 2010., Općim uvjetima nabave iz travnja 2013., Pravilnikom o nabavi iz lipnja 2012. i ožujka 2013. te Procedurom nabave iz studenoga 2015. koji detaljno uređuju postupke nabave i ugovaranja roba, radova i usluga. Strategija nabave sadrži skup pravila ostvarenja ciljeva nabave kojima se na duži rok osigurava ili poboljšava doprinos procesa nabave stvaranju vrijednosti i uspješnosti poslovanja Agencije. Opći uvjeti nabave primjenjuju se za narudžbe i ugovore za nabavu roba i usluga koje Agencija zaključuje s domaćim i stranim dobavljačima, osim ako postupak i uvjeti nabave nisu drukčije uređeni posebnim propisima. Pravilnik o nabavi sadrži opće odredbe u okviru kojih je propisano jednako postupanje u pripremanju i provođenju postupaka nabave roba, radova i usluga. Sudionici nabave roba, radova i usluga u Agenciji su organizacijske cjeline, stručna povjerenstva za nabavu te stručni suradnik za poslove nabave i ugovaranja. Opisan je postupak nabave predmeta nabave koji nisu sadržani u Planu poslovanja Agencije i pojedinačnim planovima. Neplaniranu nabavu odobrava glavni direktor, prije donošenja odluke o početku postupka nabave. Pravilnik o nabavi se ne primjenjuje za nabavu roba, radova i usluga (sirovine i repromaterijal) koje Agencija obavlja za daljnju prodaju, a ne za vlastite potrebe. Za nabavu sirovina i materijala za proizvodnju zaštićenih dokumenata zaključeni su višegodišnji ugovori, koji se ne mijenjaju zbog specifičnosti materijala. Prema obrazloženju odgovornih osoba promjenom dobavljača bi se mijenjao izgled zaštićenog dokumenta.

Procedurom nabave uređena je namjena dokumenta (način naručivanja roba i usluga, ispostavljanje dokumenata u procesu nabave i skladištenja, njihova vrsta, oblik, sadržaj, kontrola, kretanje i rokovi kretanja, te ovlasti i odgovornosti radnika u svezi s poslovnim dokumentima), područja primjene, veza s drugim dokumentima, odgovornosti i ovlaštenja, opis procesa nabave roba, usluga i radova prema vrijednosti nabave, hodogram, ispostavljanje, prilozi i elementi zahtjevnica i narudžbenica, račun dobavljača te arhiviranje dokumenata.

Odjel nabave na temelju zahtjeva za pokretanje postupka nabave kao i priložene dokumentacije (opis predmeta nabave, tehničke specifikacije i troškovnika izrade roba, radova i usluga te planirane vrijednosti nabave) sastavlja dokumentaciju za nadmetanje. Pravilnikom o nabavi je određen obvezni sadržaj dokumentacije za nadmetanje te dokazi. Dokazi sposobnosti su dokaz pravne i poslovne sposobnosti, dokaz o nekažnjavanju, dokazi financijske sposobnosti te dokaz tehničke i stručne sposobnosti. Dokaz tehničke i stručne sposobnosti su potvrde o uredno ispunjenim ugovorima za isporuku robe, izvedene radove ili usluga koja sadrži naziv i sjedište ponuditelja, predmet i vrijednost ugovora, mjesto i vrijeme ispunjenja ugovora, te popis tehničkih stručnjaka ili tehničkog odjela. Dokazi financijske sposobnosti su potvrda o stanju duga, bilanca, račun dobiti i gubitka, dokument izdan od bankarskih ili drugih financijskih institucija kojim se dokazuje solventnost ponuditelja, te jamstvo za ozbiljnost ponude. U dokumentaciji za nadmetanje te pozivu na dostavu ponude (papiri za grafičku proizvodnju, dodatno zdravstveno osiguranje, nabava tonera, usluge izrade blokova) Agencija je tražila dokaze pravne i poslovne sposobnosti te dokaz o nekažnjavanju, a od dokaza financijske sposobnosti je tražena samo dostava potvrde porezne uprave o stanju duga, a dokazi tehničke i stručne sposobnosti nisu traženi. Od 14 pregledanih postupaka nabave u vrijednosti 22 758 989,81 kn prema Pravilniku o nabavi u deset postupaka ukupne vrijednosti 15 233 997,47 kn bilanca, račun dobiti i gubitka, dokument kojim se dokazuje solventnost ponuditelja, jamstvo za ozbiljnost ponude, te dokazi tehničke i stručne sposobnosti nisu traženi. Od 14 pregledanih postupaka nabave u osam postupaka nabave ukupne vrijednosti 19 015.951,01 kn ugovor nije zaključen u skladu s rokovima plaćanja određenim dokumentacijom za nadmetanje i pozivu za dostavu ponuda (papir za grafičku proizvodnju, računala i računalna oprema, nabava tonera, nabava hardvera i održavanja, grafičke usluge izrade blokova, usluge za grafičku proizvodnju). Prema dokumentaciji za nadmetanje i pozivu za dostavu ponuda u većini slučajeva plaćanje je određeno u roku 60 dana od dana isporuke roba, radova i usluga, a prema ugovorima plaćanje je ugovoreno u roku 60 dana od datuma zaprimanja računa. Plaćanje je stvarno obavljeno u rokovima utvrđenim u dokumentaciji za nadmetanje. Dokumentacija za nadmetanje i poziv za dostavu ponuda nisu u cijelosti sastavljeni na jasan, razumljiv i nedvojben način da omoguće podnošenje usporedivih ponuda jer nisu traženi dokazi sposobnosti od ponuditelja propisani Pravilnikom o nabavi.

U dokumentaciji za nadmetanje je navedeno da Agencija može prema osobnoj prosudbi ili temeljem zahtjeva za objašnjenjem izmijeniti ili ispraviti dokumentaciju za nadmetanje. Izmjenu ili ispravak dokumentacije za nadmetanje naručitelj dostavlja svim gospodarskim subjektima koji su preuzeli dokumentaciju za nadmetanje najkasnije dva dana prije krajnjeg roka za dostavu ponuda. Agencija je svim gospodarskim subjektima na njihova pitanja za objašnjenjem dala odgovore na jednak način (nabava za hardver i softver, nabava papira za grafičku proizvodnju, nabava softvera i hardvera te licence).

Kod postupaka nabave Agencija sastavlja zapisnik o otvaranju ponuda i zapisnik koji sadrži analizu priloženih dokaza, provjeru računske ispravnosti ponuda s usporednom analizom cijena te prijedlog odluke o odabiru. Kriterij odabira najpovoljnije ponude je najniža cijena. Sastavljena analiza ponuda je detaljna i jasna.

Odluka o izboru najpovoljnije ponude u 14 pregledanih postupaka prema Pravilniku o nabavi u vrijednosti 22 758 989,81 kn je odgovarajuće dokumentirana i obrazložena. Sadrži jasno obrazloženje o odabiru ponuda i prednosti odabrane ponude. Kod nabave sirovina i materijala nabavljenih od inozemnih dobavljača na temelju višegodišnjih ugovora u 7 pregledanih postupaka nabave u vrijednosti 45 111 847,60 kn odluka o izboru najpovoljnije ponude je odgovarajuće dokumentirana i obrazložena u implementacijskom prijedlogu, nakon analize svih tehničkih, funkcionalnih i sigurnosnih zahtjeva. Pri donošenju odluke o izboru najpovoljnije ponude Agencija razmatra informacije o ranijim nabavama od određenih dobavljača. Na godišnjoj razini, je izradila ocjenu dobavljača za 2014. i 2015. Osnovni kriteriji ocjenjivanja su kvaliteta robe (posebna evidencija o postupcima reklamacije), cijena, rokovi, količine, pakiranje, poslovni odnos te ukupna ocjena dobavljača na godišnjoj razini (dobavljač odgovara, uvjetno odgovara ili ne odgovara). Kod nabave papira za grafičku proizvodnju za 2013. sastavljena je analiza cijena papira po postupcima nabave od 2003. do 2012.

Agencija je pristiglu i prihvaćenu jednu jedinu ponudu primjereno obrazložila. U pregovaračkim i nadmetanjima po pozivu u ograničenom postupku nabave (nabava hardvera i održavanje) iz zapisnika stručnog povjerenstva i obrazloženja odluka o odabiru je vidljivo da su odabrani ponuditelji dostavili tražene dokumente u svrhu dokazivanja sposobnosti iz poziva za dostavu ponuda.

Povjerljivost informacija sadržanih u dokumentaciji za nadmetanje je osigurana i ograničen je pristup zaprimljenoj dokumentaciji. U Pisarnicu i pismohranu koja je organizacijski smještena u Sektor pravnih poslova, ljudskih resursa i općih poslova stižu sve ponude. Svaka pravodobno zaprimljena ponuda upisuje se u upisnik i na omotnici stavlja pečat s datumom zaprimanja, zatim redni broj prema redoslijedu zaprimanja kao i vrijeme zaprimanja. Nakon isteka datuma i vremena za zaprimanje ponuda, sve omotnice iz pisarnice se predaju odgovornoj osobi u Odjelu za pravne poslove. Ponude se otvaraju bilo javno uz prisutnost ponuditelja (otvoreni postupak) bilo pod stručnim povjerenstvom (drugi oblici postupaka). Cjelokupna dokumentacija o provedenim postupcima nabave se čuva u Odjelu za pravne poslove u ormaru pod ključem i osiguran je pristup samo ovlaštenim osobama. Ponude, zapisnici i odluke čuvaju se četiri godine.

Pravilnikom o nabavi propisana je obveza donošenja odluke o odabiru ili poništenju postupka nabave. Također je propisano da se nakon donošenja odluke o odabiru ili odluke o poništenju obavijeste svi ponuditelji. Pravilnikom nije propisan rok dostavljanja odluke o odabiru svim ponuditeljima te nije određeno nadležno tijelo koje rješava prigovor ili žalbu ponuditelja koji nije odabran u postupku nabave. Prema pregledanim postupcima nabave, odluka o odabiru dostavljana je uz poštansku povratnicu svim ponuditeljima isti dan ili najkasnije u roku od 30 dana od njihovog donošenja.

Agencija u odabiru najpovoljnijeg postupka nabave, analizira i uspoređuje različite postupke i odabire u većini slučajeva postupak koji omogućuje najveću konkurenciju u danim okolnostima. U Strategiji nabave je određena kategorija i vrste predmeta nabave koji se mogu nabaviti samo iz jednog izvora ili iz više izvora opskrbe.

Vrste predmeta nabave koji se mogu nabaviti samo iz jednog izvora su repromaterijal koji se proizvodi samo za Agenciju. standardni repromaterijali koji se proizvode za tržište, a mogu se nabaviti samo od jednog proizvođača, servisne usluge održavanja opreme, rezervni dijelovi te oprema specifičnih karakteristika. Vrste predmeta nabave koji se mogu nabaviti iz više izvora opskrbe su repromaterijal za proizvodnju koje proizvodi više proizvođača, usluge izrade grafičkih proizvoda i grafičke dorade te neproizvodne usluge.

Agencija primjenjuje i otvorene postupke nabave kojima je omogućena najveća konkurencija u danim okolnostima.

Od pregledanog 31 postupka nabave u vrijednosti 75.455.641,89 kn niti u jednom nije bilo produženja rokova isporuke roba, radova i usluga. Rokovi isporuke roba, radova i usluga u ponudbenoj dokumentaciji su realni. Prema obrazloženju odgovornih osoba može ih ispuniti većina dobavljača, osim kod nabave visokozaštićenih dokumenta u situacijama kada su traženi rokovi znatno kraći od tržišnih.

U razdoblju 2013.-2015. su zaključeni ugovori i višegodišnji ugovori za nabavu roba, radova, usluga te sirovina i materijala u vrijednosti 183.596.556,03 kn, od čega u 2013. u vrijednosti 62.400.088,13 kn, u 2014. u vrijednosti 59.927.221,90 kn te u 2015. u vrijednosti 61.269.246,00 kn. Od ukupno provedenih 316 postupaka nabave roba, radova, usluga te sirovina i materijala u vrijednosti 183.596.556,03 kn revizijom je obuhvaćen 31 postupak nabave roba, radova, usluga, sirovina i materijala ukupne vrijednosti 75.455.641,89 kn ili 41,1 % vrijednosti zaključenih ugovora.

U tablici broj 1 daju se podaci o zaključenim ugovorima od 2013. do 2015.

Tablica 1

Zaključeni ugovori od 2013. do 2015.

u kn

Redni broj	Vrsta postupka nabave	2013			2014			2015		
		Broj predmeta	Ugovoreno bez PDV	Udjel (%)	Broj predmeta	Ugovoreno bez PDV	Udjel (%)	Broj predmeta	Ugovoreno bez PDV	Udjel (%)
I.	Prema Pravilniku o nabavi	57	23 389 035,60	37,5	49	9 898 980,07	16,5	56	11 765 877,89	19,2
1	Otvoreni postupak	4	9 250 566,00	39,5	2	2 768 365,80	28,0	6	4 464 590,90	37,9
2	Nadmetanje po pozivu	22	8 978 470,00	38,4	18	2 923 232,00	29,5	12	3 599 390,75	30,6
3	Pregovarački postupak	5	3 224 282,00	13,8	1	459 338,94	4,6	5	1 270 933,00	10,8
4	Neplanirani postupak nabave	5	1 444 830,00	6,2	5	3 137 994,06	31,7	4	1 837 126,07	15,6
5	Izravno ugovaranje za nabavu manju od 70 000,00 kn	21	490 887,60	2,1	23	610 049,27	6,2	29	593 837,17	5,1
Ukupno (1-5)			23 389 035,60	100,0		9 898 980,07	100,0		11 765 877,89	100,0
II.	Izravno ugovaranje iznad 70.000,00 kn	0	0,00		0	0,00		2	855 813,31	1,4
III.	Domaća nabava (višegodišnji ugovori)	26	14 718 213,72	23,6	20	21 895 175,56	36,5	43	25 260 331,84	41,2
IV.	Inozemna nabava sirovina i materijala u svrhu daljnje prodaje (višegodišnji ugovori)	18	24 292 838,81	38,9	22	28 133 066,27	46,9	23	23 387 222,96	38,2
Sveukupno (I.+II.+III.+IV.)		101	62 400 088,13	100,0	91	59 927 221,90	100,0	124	61 269 246,00	100,0

Agencija je u razdoblju od 2013. do 2015. ukupno zaključila 316 ugovora o nabavi roba, radova i usluga u vrijednosti 183.596.556,03 kn, od čega je prema Pravilniku o nabavi zaključila 162 ugovora u vrijednosti 45.053.893,56 kn. Na temelju otvorenog postupka nabave zaključeno je 12 ugovora o nabavi roba, radova i usluga u vrijednosti 16.483.522,70 kn bez poreza na dodanu vrijednost, nadmetanjem po pozivu 52 ugovora o nabavi roba, radova i usluga u vrijednosti 15.501.092,75 kn, na temelju pregovaračkog postupka nadmetanja jedanaest ugovora u vrijednosti 4.954.553,94 kn, neplaniranog postupka nabave 14 ugovora u vrijednosti 6.419.950,13 kn te na temelju izravnog ugovaranja za nabavu roba, radova i usluga ispod 70.000,00 kn zaključeno je 73 ugovora u vrijednosti 1.694.774,04 kn.

Na temelju otvorenog postupka nabave tijekom 2013. su zaključena četiri ugovora o nabavi robe, radova i usluga u vrijednosti 9.250.566,00 kn bez poreza na dodanu vrijednost, tijekom 2014. su zaključena dva ugovora o nabavi roba, radova i usluga u vrijednosti 2.768.365,80 kn i tijekom 2015. je zaključeno šest ugovora o nabavi roba, radova i usluga u vrijednosti 4.464.590,90 kn bez poreza na dodanu vrijednost odnosno udjel otvorenih postupaka u vrijednosti ukupne nabave u 2013. je bio 39,5 %, u 2014. je bio 28,0 % te u 2015. je bio 37,9 %, što ukazuje na smanjenje otvorenih postupaka nabave odnosu na 2013. Prema obrazloženju odgovornih osoba, do odstupanja je došlo zbog smanjenja količine proizvedenih proizvoda (smanjenja prihoda od prodaje proizvoda za 19,5 %) u odnosu na 2013.

Na temelju nadmetanja po pozivu tijekom 2013. zaključeno je 22 ugovora o nabavi robe, radova i usluga u vrijednosti 8.978.470,00 kn, tijekom 2014. zaključeno je 18 ugovora o nabavi robe, radova i usluga u vrijednosti 2.923.232,00 kn te tijekom 2015. zaključeno je 12 ugovora o nabavi robe, radova i usluga u vrijednosti 3.599.390,75 kn bez poreza na dodanu vrijednost, odnosno udjel nadmetanja po pozivu u ukupnoj vrijednosti ukupne nabave u 2013. je bio 38,4 %, u 2014. je bio 29,5 % te u 2015. je bio 30,6 %, što ukazuje na smanjenje u odnosu na 2013. Veći udjel u 2013. se odnosi na ugovor o nabavi usluga za grafičku proizvodnju u iznosu 2.900.000,00 kn, u 2014. se odnosi na ugovor o nabavi hardvera i održavanja u iznosu 425.741,11 kn, te u 2015. se odnosi na ugovor o grafičkim uslugama izrade blokova u iznosu 600.000,00 kn.

Na temelju pregovaračkog postupka nabave tijekom 2013. je zaključeno pet ugovora o nabavi robe, radova i usluga u vrijednosti 3.224.282,00 kn bez poreza na dodanu vrijednost, tijekom 2014. je zaključen jedan ugovor o nabavi robe, radova i usluga u vrijednosti 459.338,94 kn bez poreza na dodanu vrijednost, te tijekom 2015. je zaključeno 5 ugovora o nabavi robe, radova i usluga u vrijednosti 1.270.933,00 kn bez poreza na dodanu vrijednost, odnosno udjel pregovaračkog ugovaranja u vrijednosti ukupne nabave u 2013. je bio 13,8 %, u 2014. je bio 4,6 % te u 2015. je bio 10,8 %, što ukazuje na smanjenje u odnosu na 2013.

Na temelju neplanirane nabave, tijekom 2013. je zaključeno pet ugovora o nabavi roba, radova i usluga u vrijednosti 1.444.830,00 kn, tijekom 2014. je zaključeno pet ugovora o nabavi roba, radova i usluga u vrijednosti 3.137.994,06 kn, tijekom 2015. su zaključena četiri ugovora o nabavi roba, radova i usluga u vrijednosti 1.837.126,07 kn bez poreza na dodanu vrijednost, odnosno udjel neplaniranog ugovaranja u ukupnoj nabavi u 2013. je bio 6,2 %, u 2014. je bio 31,7% te u 2015. je bio 15,6 %, što ukazuje na povećanje u odnosu na 2013. Prema obrazloženju odgovornih osoba, povećanje vrijednosti neplanirane nabave je rezultat realizacije Projekta – otočne iskaznice.

Na temelju izravnog ugovaranja za nabavu roba, radova i usluga ispod 70 000,00 kn tijekom 2013. je zaključen 21 ugovor o nabavi roba, radova i usluga u vrijednosti 490 887,60 kn bez poreza na dodanu vrijednost, tijekom 2014. je zaključeno 23 ugovora o nabavi roba, radova i usluga u iznosu 610.049,27 kn bez poreza na dodanu vrijednost, tijekom 2015. je zaključeno 29 ugovora o nabavi roba, radova i usluga u iznosu 593.837,17 kn bez poreza na dodanu vrijednost, odnosno udjel izravnog ugovaranja u vrijednosti ukupne nabave u 2013. je bio 2,1 %, u 2014. je bio 6,2 % te u 2015. je bio 5,1 %, što ukazuje na povećanje u odnosu na 2013. Prema obrazloženju odgovornih osoba, povećanje se odnosi najvećim dijelom na odvjetničke usluge.

Zaštita interesa Agencije

Agencija je donijela pravilnike, upute te procedure kojima je uređena zaštita interesa Agencije te korištenje i održavanje nabavljenih roba, radova i usluga. Na temelju pregledanih postupaka nabave ugovori su zaključivani u skladu s ponudama. Odabrana je najpovoljnija ponuda prema kriteriju najniže cijene.

Za kontrolu postupaka nabave, ovisno o predmetu nabave, odgovorne osobe su nadležni direktori organizacijskih cjelina ili zamjenik glavnog direktora. Odgovaraju za pripremu i provedbu postupka nabave te za kontrolu izvršenja ugovora o nabavi u količini, vrijednosti, roku i kvaliteti ugovorenog predmeta. Agencija je odabrala najpovoljnije ponude po kriteriju najniže cijene, uz uvjet da su ispunjeni svi drugi zahtjevi iz ponudbene dokumentacije. Kod nabave pojedine opreme je provodila pregovaračke postupke nabave. Nabavu od odabranog dobavljača prati kroz informacijski sustav i kroz ovjeru pratećih dokumenata. Nakon isporuke robe, kontrolira dostavnicu, primku i račun s narudžbenicom koje prosljeđuje na plaćanje. Račune ovjerava referent nabave (koji provjerava sve elemente računa u skladu s ugovorom i narudžbenicom), voditelj nabave, glavna direktorica i druge odgovorne osobe u određenom predmetu nabave. Ulazne račune te račune za uslugu potpisuje uz naprijed navedene osobe podnositelj zahtjeva i direktor mjesta troška. Agencija nije u potpunosti ustrojila evidencije o izvršenju ugovora te plaćanju po ugovoru.

Ugovori su u većini slučajeva zaključeni u skladu s ponudama. Kod jednogodišnjih ugovora Agencija je ugovorila nepromjenjive cijene, osim za slučajeve gdje to nije bilo primjenjivo. Za višegodišnje ugovore o nabavi sirovina i materijala od inozemnih dobavljača, za prvu godinu je ugovorena nepromjenjiva cijena, a za sljedeće godine Agencija je pregovarala o povećanju cijena ovisno o stanju na tržištu. Agencija obrazlaže da je podatke o inflaciji na stranim tržištima kao i informacije o kretanju cijene sirovina koje se nalaze na burzi, na vlastiti zahtjev, dobivala od Hrvatske gospodarske komore te u skladu s primljenim informacijama pregovarala o postotku promjene cijene.

Agencija je u Općim uvjetima nabave iz 2013. odredila odgovornost za nedostatke i naknadu štete kao i upravljanje rizicima. Propisala je raskid ugovora s dobavljačima u slučaju kašnjenja isporuke, kao i pravo na trošak i rizik dobavljača poduzeti sve mjere ukoliko dobavljač u okviru ugovorenog roka uredno ne izvrši isporuku. Također je propisala obavljati plaćanje prema izboru dobavljača u okviru 30 dana uz 2,0 % popusta ili u okviru 60 dana bez popusta. Propisala je obvezu pribavljanja i dostavljanja Agenciji bankarske garancije na iznos ugovorenog predujma izdanu od banke prihvatljive za Agenciju te proceduru reklamacije isporučenog materijala, penale te odredbu o riziku i načinu na koji ugovorne strane trebaju njima upravljati.

Također je propisala i kaznu za dobavljača u slučaju nepravodobne isporuke kao i naknadu štete koja bi Agenciji bila prouzročena od strane dobavljača zbog povrede odredbi ugovora, te reklamaciju kvalitete predmeta nabave. Ugovori sadrže odredbu o rizicima i načinu na koji ugovorne strane trebaju njima upravljati. Ugovoreni su penali 5,0 promila ugovorene cijene za svaki dan zakašnjenja, a najviše 5,0 % ugovorene cijene (za nabavu računala i računalne opreme), a kod nepravodobne isporuke robe, radova i usluga te vidljivih i skrivenih nedostataka je ugovoren otkaz ugovora.

U pregledanim ponudama i dokumentaciji za nadmetanje nije predviđeno pribavljanje jamstava za ozbiljnost ponude i za uredno izvršenje ugovora, te jamstva nisu ugovarana. Stručno povjerenstvo utvrđuje postoje li rizici, a Odjel nabave dodatno provjerava dobavljače kroz tablicu ocjena dobavljača, te na temelju navedenog donosi zaključke o potrebi instrumenata osiguranja. Za složene predmete nabave pribavljaju instrumente osiguranja, koje su dobavljači obvezni nakon potpisa ugovora dostaviti Sektoru financija i računovodstva.

Plaćanje ulaznih računa obavlja se na temelju suglasnosti i ovjere računa od strane odgovornih osoba. Računovodstvo i financije plaćanja obavljaju na temelju računa koji su ovjereni i potpisani u skladu s Procedurom ovjere ulaznih računa.

Na osnovi postojećih ugovora, osim za nabavu sirovina i materijala za daljnju prodaju, u većini slučajeva nisu zaključivani dodaci ugovoru te nabavljene dodatne količine roba, radova i usluga bez provedbe novih postupaka nabave. Nabava sirovina i materijala za daljnju prodaju se obavlja na temelju višegodišnjih ugovora o nabavi. Kod ugovora po kojima su naručene sirovine i materijal za proizvodnju, procijenjena vrijednost se izračunava na temelju potrošnje u prošloj kalendarskoj godini i usporedbi s planom prodaje sirovina za sljedeću godinu. Rokovi trajanja ugovora se ne poklapaju s kalendarskom godinom te dolazi do određenog odstupanja. Ugovori do kojih je došlo do odstupanja odnose se na izradu proizvoda za daljnju prodaju.

Agencija provjerava kvalitetu isporučene robe, radova i usluga pri preuzimanju imovine potpisivanjem od odgovornih osoba zapisnika o preuzimanju imovine i zapisnika o stavljanju imovine u uporabu, a za visokozaštićeni program postoji lista materijala čija se kvaliteta kontrolira na ulazu od strane Kontrole kvalitete prema propisanim i odobrenim uputama. Pri zaprimanju repromaterijala zaposlenici Skladišta provode kontrolu u skladu s internim Pravilnikom o obveznim postupcima kontrolnog praćenja tijekom nabave, proizvodnje i isporuke gotovih proizvoda (pregled pošiljke i pakiranja te kvantitativnu kontrolu isporučene robe kao i provjeru obvezne dokumentacije (narudžbenice, otpremnice, sigurnosno tehničkih lista te deklaracija).

Agencija ocjenjuje način na koji je obavljena nabava od izabranih dobavljača, s obzirom na njihovu sposobnost da isporuče robe, radove i usluge, ugovorene kvalitete, u ugovorenim rokovima i po ugovorenim cijenama. Nakon provedenog postupka nabave obavlja analizu ponuda i priloženih dokaza sposobnosti. Prema Poslovniku o sustavima upravljanja Agencija ocjenjuje dobavljače na godišnjoj razini. Kriteriji ocjenjivanja dobavljača su kvaliteta robe i usluga, cijena, rokovi, količine, pakiranje te poslovni odnos. Kvaliteta robe se ocjenjuje prema posebnoj evidenciji o postupcima reklamacije. O rezultatima ocjenjivanja upoznat je viši menadžment.

Agencija je ustrojila unutarnju reviziju, kojom su obuhvaćeni i postupci nabave. Sastavljen je plan provedbe preporuka. Dane su preporuke za poboljšanje sustava nabave, koje se prate.

Agencija je u kolovozu 2015 imenovala nadzorno tijelo za postupke nabave u skladu s odredbama članka 21 Društvenog ugovora. Nadzorno tijelo provodi nadzor u svrhu otklanjanja ili sprječavanja nepravilnosti koje mogu nastati ili su nastale kao posljedica povrede Pravilnika o nabavi, odnosno pozitivnih propisa u području nabave. Nadzor se provodi u postupcima čija je planirana godišnja vrijednost nabave veća od 70.000,00 kn. Nadzorno tijelo podnosi tromjesečno izvješće glavnom direktoru o provedenim postupcima nabave, što je i učinjeno za razdoblje od rujna 2015. do siječnja 2016. Ukazalo je na nužnost unaprjeđenja procesa nabave, predlaganjem potrebnih promjena te izmjenom postojećih internih procedura Agencije, kako bi se osigurala transparentnost i efikasnost u svakoj fazi nabave, s naglaskom na strateške projekte. Također je započelo inicijativu kojom se traži da se u svim postupcima nabave posebna pozornost posveti prvoj fazi svakog postupka nabave a u smjeru unaprjeđenja i poboljšanja procesa nabave u izradi je dokument Procedura sljedivosti, kojom je predviđeno obuhvatiti sve izmjene i unaprjeđenja postupanja u cjelokupnom procesu nabave.

V. NALAZ

Revizijom su obuhvaćena sljedeća područja: planiranje nabave, upravljanje postupcima nabave te zaštita interesa Agencije

Obavljenom revizijom su utvrđene nepravilnosti i propusti koje se odnose na upravljanje postupcima nabave te zaštitu interesa Agencije

1. Upravljanje postupcima nabave

1.1 Postupci interne nabave su propisani odredbama Pravilnika o nabavi, Općim uvjetima nabave, te drugim općim aktima Agencije.

Ukupna vrijednost nabave za razdoblje od 2013. do 2015. iznosila je 230 210 225,06 kn. U pojedinim slučajevima postupci nabave nisu obavljani u skladu s odredbama Pravilnika o nabavi. Utvrđene nepravilnosti odnose se na izravno ugovaranje nabave iznad 70.000,00 kn na temelju ugovora i višegodišnjih ugovora za domaću nabavu ukupne vrijednosti 7 584 804,48 kn (nabavu usluga električne energije, usluge osiguranja imovine, usluge mobilne telefonije, nabava opreme za printing te odvjetničke usluge). Zaključivanjem navedenih ugovora Agencija nije postupila u skladu s Pravilnikom o nabavi kojim je propisan tijek postupaka nabave kod otvorenog postupka, nadmetanje po pozivu u ograničenom postupku nabave i pregovaračkom postupku, te kod izravnog ugovaranja do 70.000,00 kn, a nije propisan tijek kod izravnog ugovaranja iznad 70 000,00 kn. Agencija je trebala provesti postupak nabave koji omogućava prikupljanje većeg broja ponuda kako bi se od dostavljenih ponuda mogla odabrati najpovoljnija.

Ukupna vrijednost bagatelne nabave na temelju narudžbenica za razdoblje od 2013. do 2015. iznosila je 30.160.429,21 kn, od čega se na bagatelnu nabavu za operativne troškove i kantinu odnosi 9.784.689,01 kn, te na inozemnu i domaću nabavu materijala i sirovina za daljnju prodaju 20 375.740,20 kn. Agencija nije općim aktima uredila proceduru nabave bagatelne vrijednosti te nije ustrojila evidenciju bagatelne nabave iz koje bi bila vidljiva veza narudžbenice i predmeta nabave.

Općim aktima nije uređena obveza prijavljivanja sukoba interesa i nisu pribavljane izjave o nepostojanju sukoba interesa od svih zaposlenika uključenih u postupke nabave. Također nije propisano postupanje za slučaj kada je ugovorena vrijednost nabave veća od planirane te rok za dostavljanje odluke o odabiru ponuditeljima. Odluka o odabiru ne sadrži pouku o pravnom lijeku radi ulaganja prigovora ili žalbe od strane ponuditelja koji nije odabran u postupku nabave, te nije imenovano nadležno tijelo koje će rješavati po prigovoru ili žalbi ponuditelja.

Pravilnik o nabavi se ne primjenjuje za nabavu roba, radova i usluga koje Agencija nabavlja za daljnju prodaju, a ne za vlastite potrebe. Općim aktom nije određena vrsta roba, radova i usluga koje se odnose na daljnju prodaju te nije određen tijek postupka nabave.

Pravilnikom o nabavi su određene vrste dokaza sposobnosti (dokaz pravne i poslovne sposobnosti, dokaz o nekažnjavanju, dokazi financijske sposobnosti, te dokaz tehničke i stručne sposobnosti) koje ponuditelj treba dostaviti uz ponudu.

U dokumentaciji za nadmetanje te pozivu za dostavu ponude (papiri za grafičku proizvodnju, dodatno zdravstveno osiguranje, nabava tonera, usluge izrade blokova) Agencija je tražila dokaze pravne i poslovne sposobnosti te dokaz o nekažnjavanju, a od dokaza financijske sposobnosti je tražena samo dostava potvrde porezne uprave o stanju duga, a dokazi tehničke i stručne sposobnosti nisu traženi. Od 14 pregledanih postupaka nabave u vrijednosti 22.758.989,81 kn prema Pravilniku o nabavi u 10 postupaka ukupne vrijednosti 15 233 997,47 kn bilanca, račun dobiti i gubitka, dokument kojim se dokazuje solventnost ponuditelja, jamstvo za ozbiljnost ponude, te dokazi tehničke i stručne sposobnosti nisu traženi, što je trebalo učiniti.

Od 14 pregledanih postupaka nabave u 8 postupaka nabave ukupne vrijednosti 19 015 951,01 kn ugovor nije zaključen u skladu s rokovima plaćanja određenim dokumentacijom za nadmetanje i pozivu za dostavu ponuda (papir za grafičku proizvodnju, računala i računalna oprema, nabava tonera, nabava hardvera i održavanja, grafičke usluge izrade blokova, usluge za grafičku proizvodnju). Prema dokumentaciji za nadmetanje i pozivu za dostavu ponuda u većini slučajeva plaćanje je određeno u roku 60 dana od dana isporuke roba, radova i usluga, a prema ugovorima plaćanje je ugovoreno u roku 60 dana od datuma zaprimanja računa. Plaćanje je stvarno obavljeno u rokovima utvrđenim u dokumentaciji za nadmetanje. Dokumentacija za nadmetanje i poziv za dostavu ponuda nisu u cijelosti sastavljeni na jasan, razumljiv i nedvojbjen način da omoguće podnošenje usporedivih ponuda jer nisu traženi dokazi sposobnosti od ponuditelja propisani Pravilnikom o nabavi. Ugovore je trebalo zaključivati u skladu s rokovima plaćanja određenim u dokumentaciji za nadmetanje.

Državni ured za reviziju predlaže postupke nabave provoditi prema Pravilniku o nabavi. Predlaže provoditi postupak nabave koji omogućava sudjelovanje većeg broja ponuditelja u postupku nabave, radi postizanja povoljnije cijene. Također predlaže propisati proceduru nabave bagatelne vrijednosti te ustrojiti evidenciju bagatelne nabave iz koje će biti vidljiva veza narudžbenice i predmeta nabave. Predlaže općim aktom urediti obvezu prijavljivanja sukoba interesa te redovito pribavljati izjave o nepostojanju sukoba interesa od svih zaposlenika uključenih u postupke nabave. Također predlaže odrediti rok za dostavljanje odluke o odabiru ponuditeljima te propisati postupak rješavanja prigovora ili žalbe ponuditelja koji nije odabran u postupku nabave te imenovati nadležno tijelo koje će rješavati po prigovoru ili žalbi ponuditelja. Predlaže odrediti postupanje za slučaj kada je ugovorena vrijednost nabave veća od planirane. Također predlaže općim aktom odrediti tijek postupka nabave te vrstu roba, radova i usluga koje se odnose na daljnju prodaju. Predlaže u dokumentaciji za nadmetanje odrediti dokaze sposobnosti (tehničke i stručne te financijske sposobnosti) u skladu s odredbom Pravilnika o nabavi te dokumentaciju za nadmetanje sastavljati na jasan, razumljiv i nedvojbjen način da omogući podnošenje usporedivih ponuda. Predlaže zaključivati ugovore u skladu s rokovima plaćanja određenim u dokumentaciji za nadmetanje.

- 1 2 *Agencija prihvaća preporuke Državnog ureda za reviziju. Vezano za provođenje postupaka nabave u skladu s općim aktom na način koji omogućava sudjelovanje većeg broja ponuditelja u postupku nabave radi postizanja povoljnije cijene navodi da će pri provođenju budućih postupaka nabave primijeniti navedenu preporuku.*

U vezi propisivanja procedure nabave bagatelne vrijednosti te ustrojavanja evidencije bagatelne nabave iz koje će biti vidljiva veza narudžbenice i predmeta nabave navodi da će proceduru nabave bagatelne vrijednosti propisati u Pravilniku o nabavi kojom će se omogućiti sudjelovanje većeg broja gospodarskih subjekata uz poštivanje jednakog tretmana i transparentnosti nabave. Navodi da je za ustrojavanje evidencije bagatelne nabave u tijeku izrada idejnog projekta koji predviđa izmjene modula u okviru informacijskog SAP sustava koji se koristi u Agenciji kojima bi se ustrojile evidencije iz kojih bi bila vidljiva veza narudžbenice i predmeta nabave i to za bagatelnu nabavu, za daljnju prodaju i narudžbenice po ugovorima. Navedene izmjene su složene i obuhvaćaju više odjela te će nakon njihove implementacije biti potrebno testiranje sustava kao i edukacija zaposlenika. Predviđeni rok za provedbu navedene aktivnosti je do 30. lipnja 2016.

Agencija navodi da će izmjenom Pravilnika o nabavi čiji planirani rok izrade je 31. svibnja 2016. odrediti postupanja za slučaj kada je ugovorena vrijednost nabave veća od planirane, odrediti obvezu prijavljivanja sukoba interesa te pribavljanja izjave o nepostojanju sukoba interesa od svih zaposlenika uključenih u postupak nabave, odrediti rok za dostavljanje odluke o odabiru ponuditeljima, postupak rješavanja prigovora ili žalbe ponuditelja koji nije odabran u postupku nabave i imenovanje nadležnog tijela koje će rješavati po prigovoru ili žalbi ponuditelja te odrediti tijek postupka nabave te vrstu roba, radova i usluga koje se odnose na daljnju prodaju.

U vezi određivanja obveze prijavljivanja sukoba interesa te pribavljanja izjave o nepostojanju sukoba interesa od svih zaposlenika uključenih u postupak nabave navodi da će početkom svake kalendarske godine svim sudionicima postupka nabave dostaviti na potpis Izjavu o nepostojanju sukoba interesa za tu kalendarsku godinu.

U vezi određivanja roka za dostavljanje odluke o odabiru ponuditeljima te određivanja postupka rješavanja prigovora ili žalbe ponuditelja koji nije odabran u postupku nabave te imenovanje nadležnog tijela koje će rješavati po prigovoru ili žalbi ponuditelja navodi da će navedeno ugraditi u izmjene Pravilnika o nabavi na način da Odluku o odabiru i poništenju odgovorna osoba donosi u roku od 30, a najkasnije 60 dana od roka za otvaranje ponuda. Odluka o odabiru i poništenju dostavlja se poštom uz povratnicu odabranom ponuditelju u roku od 8 dana od donošenja iste. Ukoliko ponuditelj nakon uredno izvršene dostave odluke o odabiru i poništenju uloži prigovor na istu, glavni direktor odlukom osniva Povjerenstvo za rješavanje prigovora.

U vezi određivanja tijeka postupka nabave te vrsta robe, radova i usluga koje se odnose na daljnju prodaju navodi da će biti implementirana u izmjenju Pravilnika o nabavi u kojem će se definirati da daljnja prodaja podrazumijeva nabavu repromaterijala, sirovina i usluga koje su namijenjene isključivo za izradu proizvoda iz portfelja Agencije. Navodi da Odjel nabave provodi nabavu na način da temeljem istraživanja tržišta, prikuplja više ponuda (osim za predmete nabave koji se mogu nabaviti iz jednog izvora nabave), čime se omogućava sudjelovanje većeg broja gospodarskih subjekata uz poštivanje jednakog tretmana i transparentnosti nabave te odabire najpovoljniju ponudu temeljem definiranih kriterija s ciljem povećanja učinkovitosti nabave.

U vezi propisivanja u dokumentaciji za nadmetanje dostavljanja dokaza sposobnosti od ponuditelja u skladu s općim aktom Agencija navodi da u svim postupcima nabave traži osnovne dokaze sposobnosti (dokaz pravne i poslovne sposobnosti s kojom ponuditelj dokazuje da je registriran za obavljanje djelatnosti koja je predmet postupka nabave, izjave o nekažnjavanju te dokaz financijske sposobnosti) Navodi da zavisno od složenosti predmeta nabave traži od ponuditelja druge dokaze sposobnosti koji su propisani Pravilnikom o nabavi. Također navodi da je zatražila od svih dobavljača strateških materijala dostavu bankarske garancije u visini 10,0 % godišnje vrijednosti ugovora te je dobavljačima dostavljen aneks ugovora na potpis

U vezi zaključivanja ugovora u skladu s rokovima plaćanja određenim u dokumentaciji za nadmetanje navodi da u pravilu ugovara rok plaćanja po isporuci robe, odnosno datumu računa u roku 30 dana

2 Zaštita interesa Agencije

2 1 Nakon provedenog postupka nabave, ugovori su u većini slučajeva zaključivani u skladu s ponudama Odabrana je najpovoljnija ponuda prema kriteriju najniže cijene

Prema Pravilniku o nabavi za kontrolu postupaka nabave, ovisno o predmetu nabave, odgovorne osobe su nadležni direktori organizacijskih cjelina ili zamjenik glavnog direktora Odgovaraju za pripremu i provedbu postupka nabave, te za kontrolu ugovora o nabavi u količini, vrijednosti, roku i kvaliteti ugovorenog predmeta. Agencija nije uspostavila učinkovit sustav kontrole postupaka nabave, jer nisu ustrojene evidencije iz kojih bi bilo vidljivo izvršenje i plaćanje po svim ugovorima

Troškovi sirovina i materijala za razdoblje 2013. do 2015. ostvareni su u ukupnom iznosu 155 095 871,74 kn Agencija je na temelju višegodišnjih ugovora iz ranijih godina nabavila od domaćih i inozemnih dobavljača sirovina i materijala za proizvode iz visoko zaštićenog programa (putovnice, iskaznice, prometne i vozačke dozvole, vize), komercijalno-zaštićenog programa (nadzorne markice za duhan, evidencijske markice za brašno i kavu, čekovi, biljezi te komercijalnog programa (udžbenici, knjige, časopisi, tiskalice) u vrijednosti 118.963.775,15 kn ili 76,7 %. Ne prati ostvarenje rashoda prema skupinama proizvoda u okviru navedenih programa.

Državni ured za reviziju predlaže pratiti ostvarenje rashoda prema programima i vrsti proizvoda u okviru visoko zaštićenog programa, komercijalno-zaštićenog programa te komercijalnog programa. Predlaže uspostaviti učinkovit sustav kontrole postupaka nabave te ustrojiti evidencije iz kojih bi bilo vidljivo izvršenje i plaćanje po svim ugovorima.

2 2 Agencija prihvaća preporuke Državnog ureda za reviziju. U vezi praćenja ostvarenja rashoda prema programima i proizvodima u okviru visoko zaštićenog programa, komercijalno-zaštićenog programa te komercijalnog programa Agencija navodi da je uvođenjem SAP informacijskog sustava 2005. postavila praćenje prihoda po profitnim centrima (po programima) te praćenje troškova po mjestima troška prema organizacijskoj shemi koja se prilagođava sukladno organizacijskim promjenama.

Također navodi da je izrađena metodologija izračuna standardnih (proizvodnih) i prodajnih cijena (cijena sa pokrićem troškova razdoblja) za praćenje procesa proizvodnje i prodaje, odnosno troškova i prihoda. Tijekom proteklih godina, sukladno potrebama za praćenje i pripadajućih rashoda na profitnim centrima (programima), pokušalo se dodatnim informatičkim programom uspostaviti sustav praćenja rashoda prema pojedinim skupinama proizvoda. Zbog složenosti prilagodbe SAP sustava za prijenos podataka u dodatni informatički program, nije bilo moguće osigurati praćenje rashoda po profitnim centrima (programima). Ustrojavanjem sektora Kontrolinga s danom 01.01.2016. godine osigurani su preduvjeti i prepoznata je potreba za praćenje prihoda i rashoda po svim profitnim centrima (programima u SAP sustavu) uz nadogradnju sustava modulom profitabilnosti. U skladu s navedenim postavljena je dinamika realizacije ciljeva praćenje prihoda i rashoda po svim profitnim centrima 2016. te nadogradnja sustava modulom profitabilnosti 2017. Za provedbu praćenja rashoda i prihoda po svim profitnim centrima (programima) predviđeno trajanje projekta je osam mjeseci, odnosno od svibnja do prosinca 2016.

U vezi uspostavljanja učinkovitog sustava kontrole postupaka nabave te ustrojavanja evidencija iz kojih bi bilo vidljivo izvršenje i plaćanje po svim ugovorima navodi da je u tijeku izrada idejnog projekta koji predviđa izmjenu modula unutar informacijskog SAP sustava koji se koristi u Agenciji i kojima bi se ustrojile evidencije iz kojih bi bilo vidljivo izvršenje i plaćanje po svim ugovorima. Navedene izmjene su složene i obuhvaćaju više odjela te će nakon implementacije novih modula biti potrebno testiranje sustava kao i edukacija radnika. Predviđeni rok za provedbu gore opisanih aktivnosti je 30.06.2016.

VI. OCJENA UČINKOVITOSTI NABAVE

Agencija je odgovorna za učinkovitu nabavu te za provođenje postupaka nabave u skladu s unutarnjim propisima koji reguliraju postupke nabave

Planovi nabave su sastavljeni u skladu s Procedurom za izradu poslovnog plana. Planiranje nabave provodi se na način da organizacijske cjeline određuju svoje potrebe za nabavom i unose ih na određena mjesta troška kroz informacijski sustav. Potrebe za nabavom Odjel kontrolinga objedinjava i sastavlja plan nabave za tekuću godinu kao sastavni dio Plana poslovanja Agencije koji odobrava direktor, kolegij direktora te Nadzorni odbor, nakon čega se dostavlja na postupanje Odjelu nabave koji izrađuje plan postupaka nabave. Plan nabave sastavni je dio plana poslovanja. Ostvarenje pojedinog postupka nabave prati se u sektoru gdje je nabava planirana, a ostvarenje objedinjenog plana nabave u Odjelu kontrolinga. Agencija prati i analizira ostvarenje plana nabave na godišnjoj razini, te donosi izmjene plana nabave. Opravdanost nabave prema vrsti i količini roba, radova i usluga se ispituje u fazi izrade plana nabave, a obrazloženja predmeta nabave sastavljena su u Planu poslovanja, a u okviru zahtjeva za pokretanje postupka nabave te implementacijskih prijedloga se obrazlaže odnosno razmatra i ocjenjuje mogućnost korištenja unutarnjih kapaciteta, odnosno razmatra treba li nabaviti nova ili poboljšati postojeća sredstva. Agencija istražuje tržište nabave i pribavlja informacije o robama, radovima i uslugama koje namjerava nabaviti, a prikupljanje informacija se provodi korištenjem vlastite baze dobavljača, putem javno objavljenih podataka koje na svojim mrežnim stranicama nude potencijalni ponuditelji, preporukom drugih ponuditelja te kontaktima koji se uspostavljaju na sajmovima i konferencijama. Agencija ima pisane dokaze o istraživanju tržišta. U Strategiji nabave je utvrdila moguće rizike kod provođenja postupaka nabave. Planovi nabave su sastavljeni za poslovnu godinu te sadrže podatke o evidencijskom broju, predmetu nabave, vrsti postupka nabave, procijenjenoj vrijednosti nabave te planiranom početku nabave. Općim aktom nije uređena obveza prijavljivanja sukoba interesa te nisu pribavljane izjave o nepostojanju sukoba interesa od svih zaposlenika uključenih u postupke nabave.

Proces provođenja postupaka nabave u Agenciji je određen Strategijom nabave, Općim uvjetima nabave, Pravilnikom o nabavi, te Procedurom nabave koji detaljno uređuju postupke nabave i ugovaranja roba radova i usluga. Agencija može prema osobnoj prosudbi ili temeljem zahtjeva za objašnjenjem izmijeniti ili ispraviti dokumentaciju za nadmetanje. Izmjenu ili ispravak dokumentacije za nadmetanje dostavlja svim gospodarskim subjektima koji su preuzeli dokumentaciju za nadmetanje, a na njihova pitanja za objašnjenjem odgovara bez odlaganja i na jednak način. Sastavlja zapisnik o otvaranju ponuda i zapisnik koji sadrži analizu priloženih dokaza, provjeru računske ispravnosti ponuda s usporednom analizom cijena te prijedlog odluke o odabiru. Kriterij odabira najpovoljnije ponude je najniža cijena. Sastavljena analiza ponuda je detaljna i jasna. Odluka o izboru najpovoljnije ponude je odgovarajuće dokumentirana i obrazložena. Kod nabave sirovina i materijala od inozemnih dobavljača odluka o izboru najpovoljnije ponude je odgovarajuće dokumentirana i obrazložena u implementacijskom prijedlogu, nakon analize svih tehničkih, funkcionalnih i sigurnosnih zahtjeva. Sadrži jasno obrazloženje o odabiru ponuda i prednosti odabrane ponude. Pri donošenju odluke o izboru najpovoljnije ponude Agencija razmatra informacije o ranijim nabavama od određenih dobavljača.

Pristiglu i prihvaćenu jedinu ponudu primjereno je obrazložila. Povjerljivost informacija sadržanih u dokumentaciji za nadmetanje je osigurana i ograničen je pristup zaprimljenoj dokumentaciji. Ponude, zapisnici i odluke čuvaju se četiri godine. Pravilnikom o nabavi propisana je obveza donošenja odluke o odabiru ili poništenju postupka nabave. Također je propisano da se nakon donošenja odluke o odabiru ili odluke o poništenju obavijeste svi ponuditelji. Agencija u odabiru najpovoljnijeg postupka nabave, analizira i uspoređuje različite postupke i odabire u većini slučajeva postupak koji omogućuje najveću konkurenciju u danim okolnostima. Kod pregledanih postupaka nabave nije bilo produženja rokova isporuke roba, radova i usluga. Pravilnikom o nabavi je određen obvezni sadržaj dokumentacije za nadmetanje te dokazi. Dokazi sposobnosti su dokaz pravne i poslovne sposobnosti, dokaz o nekažnjavanju, dokazi financijske sposobnosti te dokaz tehničke i stručne sposobnosti. Od dokaza financijske sposobnosti u većini slučajeva nije pribavljena bilanca, račun dobiti i gubitka, dokument izdan od bankarskih ili drugih financijskih institucija kojim se dokazuje solventnost ponuditelja, jamstvo za ozbiljnost ponude te dokazi tehničke i stručne sposobnosti. Prema dokumentaciji za nadmetanje i pozivu za dostavu ponuda plaćanje je određeno u roku 60 dana od dana isporuke roba, radova i usluga, a prema ugovorima plaćanje je ugovoreno u roku 60 dana od datuma zaprimanja računa. Plaćanje je obavljeno u većini u rokovima utvrđenim u dokumentaciji za nadmetanje. Ugovorene odredbe o rokovima plaćanja nisu u skladu s dokumentacijom za nadmetanje. Dokumentacija za nadmetanje i poziv za dostavu ponuda nisu u cijelosti sastavljeni na jasan, razumljiv i nedvojben način da omoguće podnošenje usporedivih ponuda jer nisu traženi dokazi sposobnosti od ponuditelja propisani Pravilnikom o nabavi. Pravilnikom nije propisan rok dostavljanja odluke o odabiru svim ponuditeljima, te nije određeno tijelo koje rješava prigovore ili žalbe podnesene od strane ponuditelja koji nije odabran u postupku nabave.

Agencija je donijela pravilnike, upute te procedure kojima je uređena zaštita njezinih interesa te korištenje i održavanje nabavljenih roba, radova i usluga. Na temelju pregledanih postupaka nabave ugovori su zaključivani u skladu s ponudama. Odabrana je najpovoljnija ponuda prema kriteriju najniže cijene. Nije bilo značajnih promjena u uvjetima ugovora kojima su omogućeni duži rokovi isporuke ili više cijene roba, radova i usluga. Agencija je odabrala najpovoljnije ponude po kriteriju najniže cijene, uz uvjet da su ispunjeni svi drugi zahtjevi iz ponudbene dokumentacije. Kod nabave pojedine opreme je provodila pregovaračke postupke nabave. Općim aktom je odredila odgovornost za nedostatke i naknadu štete kao i upravljanje rizicima. Ugovori sadrže odredbe o otkazu ugovora kod nepravodobne isporuke robe, radova i usluga te vidljivih i skrivenih nedostataka. Na osnovi postojećih ugovora, osim za nabavu sirovina i materijala za daljnju prodaju, u većini slučajeva nisu zaključivani dodaci ugovoru te nabavljene dodatne količine roba, radova i usluga bez provedbe novih postupaka nabave. Agencija provjerava kvalitetu isporučene robe, radova i usluga pri preuzimanju imovine potpisivanjem od odgovornih osoba zapisnika o preuzimanju imovine i zapisnika o stavljanju imovine u uporabu, a za visokozaštićeni program postoji lista materijala čija se kvaliteta kontrolira na ulazu od strane Kontrole kvalitete prema propisanim i odobrenim uputama. Ocjenjuje način na koji je obavljena nabava od izabranih dobavljača, s obzirom na njihovu sposobnost da isporuče robe, radove i usluge, ugovorene kvalitete, u ugovorenim rokovima i po ugovorenim cijenama. Nakon provedenog postupka nabave obavlja analizu priloženih dokaza sposobnosti nakon čega se donosi odluka o odabiru najpovoljnije ponude. Prema Poslovniku o sustavima upravljanja Agencija ocjenjuje dobavljače na godišnjoj razini. Osnovni kriteriji ocjenjivanja dobavljača su kvaliteta roba i usluga, cijena, rokovi, količine, pakiranje te poslovni odnos. Kvaliteta robe se ocjenjuje prema posebnoj evidenciji o postupcima reklamacije.

O rezultatima ocjenjivanja upoznat je viši menadžment Agencija je ustrojila unutarnju reviziju, kojom su obuhvaćeni i postupci nabave. Sastavljen je plan provedbe preporuka. Dane su preporuke za poboljšanje sustava nabave, koje se prate. U kolovozu 2015. imenovala je nadzorno tijelo za postupke nabave koje provodi nadzor u svrhu otklanjanja ili sprječavanja nepravilnosti koje mogu nastati ili su nastale kao posljedica povrede Pravilnika o nabavi, odnosno pozitivnih propisa u području nabave. Nadzor se provodi u postupcima čija je planirana godišnja vrijednost nabave veća od 70 000,00 kn. Nadzorno tijelo podnosi tromjesečno izvješće glavnom direktoru o provedenim postupcima nabave, što je i učinjeno za razdoblje od rujna 2015. do siječnja 2016. U pregledanim ponudama i dokumentaciji za nadmetanje nije predviđeno pribavljanje jamstava za ozbiljnost ponude i za uredno izvršenje ugovora, te jamstva nisu ugovarana. U pojedinim ugovorima ugovarana su jamstva za otklanjanje nedostataka u jamstvenom roku.

Državni ured za reviziju ocjenjuje da je sustav javne nabave u Agenciji bio učinkovit, pri čemu su potrebna određena poboljšanja.

Državni ured za reviziju daje sljedeće preporuke:

- postupke nabave provoditi u skladu s općim aktom na način koji omogućava sudjelovanje većeg broja ponuditelja u postupku nabave radi postizanja povoljnije cijene
- propisati proceduru nabave bagatelne vrijednosti te ustrojiti evidenciju bagatelne nabave iz koje će biti vidljiva veza narudžbenice i predmeta nabave
- općim aktom propisati postupanje za slučaj kada je ugovorena vrijednost nabave veća od planirane
- općim aktom urediti obvezu prijavljivanja sukoba interesa te pribavljati izjave o nepostojanju sukoba interesa od svih zaposlenika uključenih u postupke nabave
- općim aktom odrediti rok za dostavljanje odluke o odabiru ponuditeljima te odrediti postupak rješavanja prigovora ili žalbe ponuditelja koji nije odabran u postupku nabave te imenovati nadležno tijelo koje će rješavati po prigovoru ili žalbi ponuditelja
- općim aktom odrediti tijek postupka nabave te vrstu roba, radova i usluga koje se odnose na daljnju prodaju
- propisati u dokumentaciji za nadmetanje dostavljanje dokaza sposobnosti od ponuditelja u skladu s općim aktom
- zaključivati ugovore u skladu s rokovima plaćanja određenim u dokumentaciji za nadmetanje
- pratiti ostvarenje rashoda prema programima i proizvodima u okviru visoko zaštićenog programa, komercijalno-zaštićenog programa te komercijalnog programa
- uspostaviti učinkovit sustav kontrole postupaka nabave te ustrojiti evidencije iz kojih bi bilo vidljivo izvršenje i plaćanje po svim ugovorima

Državni ured za reviziju ocjenjuje da bi se izvršenjem navedenih preporuka povećala usklađenost poslovanja Agencije s najboljom praksom, ušteda sredstava te transparentnost i učinkovitost sustava nabave.



REPUBLIKA HRVATSKA
DRŽAVNI URED ZA REVIZIJU

IZVJEŠĆE O OBAVLJENOJ REVIZIJI

JAVNA NABAVA U AGENCIJI ZA
PODRŠKU INFORMACIJSKIM
SUSTAVIMA I INFORMACIJSKIM
TEHNOLOGIJAMA D.O.O.

Zagreb, studeni 2016

SADRŽAJ

	stranica
I PREDMET REVIZIJE	2
II CILJEVI I PODRUČJA REVIZIJE	2
III METODE I POSTUPCI REVIZIJE	3
IV. JAVNA NABAVA	3
V. NALAZ	10
VI OCJENA UČINKOVITOSTI JAVNE NABAVE	12



REPUBLIKA HRVATSKA
DRŽAVNI URED ZA REVIZIJU

KLASA:041-01/16-10/51
URBROJ:613-02-05-16-7

Zagreb, 22. studenoga 2016.

IZVJEŠĆE
O OBAVLJENOJ REVIZIJI UČINKOVITOSTI JAVNE NABAVE U
AGENCIJI ZA PODRŠKU INFORMACIJSKIM SUSTAVIMA I INFORMACIJSKIM
TEHNOLOGIJAMA D.O O. ZA 2013.-2015

Na temelju odredbi članaka 12. i 14. Zakona o Državnom uredu za reviziju (Narodne novine 80/11), obavljena je revizija učinkovitosti javne nabave u Agenciji za podršku informacijskim sustavima i informacijskim tehnologijama d.o.o (dalje u tekstu: Agencija) za 2013.-2015.

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 20. lipnja do 22. studenoga 2016

I. PREDMET REVIZIJE

Predmet revizije je bila provjera postupaka javne nabave kod planiranja javne nabave, provedbe postupaka javne nabave te je li Agencija nakon zaključivanja ugovora vodila računa o zaštiti svojih interesa.

Agencija je osnovana na temelju ugovora o osnivanju zaključenog u listopadu 2005 između Vlade Republike Hrvatske i Grada Zagreba. Prema ugovoru o osnivanju Republika Hrvatska je preuzela 51,0 % osnivačkog udjela, a Grad Zagreb 49,0 %. Agencija je od strateškog i posebnog interesa za Republiku Hrvatsku prema Odluci o utvrđivanju popisa trgovačkih društava i drugih pravnih osoba od strateškog i posebnog interesa za Republiku Hrvatsku (Narodne novine 120/13 i 74/15). Također, je obveznik primjene Kodeksa korporativnog upravljanja trgovačkim društvima u kojima Republika Hrvatska ima dionice ili udjele (Narodne novine 112/10). Poslovanje je uređeno Zakonom o državnoj informacijskoj infrastrukturi (Narodne novine 92/14), Uredbom o organizacijskim i tehničkim standardima za povezivanje na državnu informacijsku infrastrukturu (Narodne novine 103/15) te drugim zakonima i provedbenim propisima. Predmet poslovanja su računalne i srodne djelatnosti, djelatnost informacijskog društva, savjetovanje u vezi s poslovanjem i upravljanjem, tehničko ispitivanje i analiza, poduka iz djelatnosti informacijskog društva i upravljanja projektima, tiskanje poslovnih obrazaca i drugih tiskanih trgovačkih stvari.

Tijela Agencije su skupština, nadzorni odbor i uprava. Skupštinu čine osnivači, odnosno dva člana i to Zdravko Zrnušić predstavnik Vlade Republike Hrvatske i Milan Bandić predstavnik Grada Zagreba. Nadzorni odbor ima pet članova koje imenuje skupština. Uprava ima od jednog do tri člana. Predsjednik uprave bio je Hrvoje Somun od srpnja 2012. do konca veljače 2016., a članovi uprave su bili Denis Hrestak od srpnja 2012. do 24. srpnja 2016. i Lovro Mateš od prosinca 2012., koji od 26. srpnja 2016. zastupa Agenciju pojedinačno i samostalno. Agencija je koncem 2013. imala 383 zaposlenika, koncem 2014. je imala 416, a koncem 2015. je imala 411 zaposlenika.

Agencija je obveznik primjene Zakona o javnoj nabavi (Narodne novine 90/11, 83/13, 143/13 i 13/14). U skladu s odredbama članka 13. Zakona o javnoj nabavi je na mrežnim stranicama objavila popis gospodarskih subjekata s kojima kao javni naručitelj ne smije zaključivati ugovore o javnoj nabavi.

II. CILJEVI I PODRUČJA REVIZIJE

Ciljevi revizije su bili provjeriti

- je li sustav javne nabave u Agenciji učinkovit
- je li postojala stvarna potreba za određenom nabavom
- jesu li rezultati provedenih postupaka omogućili postizanje zadovoljavajuće vrijednosti za uloženi novac

Sustav javne nabave ocjenjuje se kao učinkovit kod društava koja su dobro organizirala planiranje nabave, koja upravljaju postupcima nabave u skladu s propisima i svojim općim aktima, te koja primjereno prate ostvarenje i provedbu ugovora. Ovu ocjenu mogu dobiti i društva kod kojih su utvrđene određene slabosti i propusti koje ne utječu značajno na učinkovitost sustava nabave. Sustav javne nabave je učinkovit, pri čemu su potrebna određena poboljšanja ako su utvrđene određene slabosti i propusti, pri čemu se nekoliko danih preporuka može odnositi na područja visokog rizika.

Sustav javne nabave nije učinkovit, te su potrebna značajna poboljšanja ako su utvrđene značajne slabosti i propusti, pri čemu se nekoliko danih preporuka može odnositi na područja visokog i vrlo visokog rizika. Sustav javne nabave nije učinkovit i ciljevi nabave nisu postignuti ako su utvrđene značajne slabosti i propusti, pri čemu se više od tri dane preporuke mogu odnositi na područja vrlo visokog rizika, te grubo nepoštivanje propisa i općih akata kojima je uređen sustav nabave. Područja visokog rizika su područja za koja je ocijenjeno da se radi o značajnim slabostima za koje je potrebna pravodobna reakcija uprave (menadžmenta). Područja vrlo visokog rizika su područja kod kojih je ocijenjeno da je potrebna žurna reakcija uprave (menadžmenta), jer se radi o ozbiljnim slabostima unutarnjih kontrola ili pitanjima upravljanja rizicima

Područja revizije su određena na temelju broja zaključenih ugovora o nabavi te interesa javnosti za uspostavljanje učinkovitog sustava nabave Agencije. Revizijom su obuhvaćena sljedeća područja: planiranje javne nabave, upravljanje postupcima javne nabave te zaštita interesa Agencije.

III. METODE I POSTUPCI REVIZIJE

U fazi planiranja revizije pribavljene su informacije o načinu na koji sustav javne nabave funkcionira. U postupku revizije pregledani su propisi, unutarnji akti, obavljen je uvid u poslovnu dokumentaciju, analizirane su unutarnje upute, stručne publikacije i drugi dostupni materijali, obavljeni su intervjui sa zaposlenicima, izravna zapažanja te analiza i usporedba dobivenih podataka. Uspoređena je usklađenost dokumentacije o nabavi s propisima i općim aktima. Postavljanjem upita i pregledom dokumentacije sustava javne nabave te zapisnika sa sastanaka povjerenstva za izbor najpovoljnije ponude, provjereno je jesu li zaposlenici zaduženi za nabavu i drugi sudionici sa svim ponuditeljima jednako postupali. Istražena je moguća sumnja na neprimjerenu provedbu ili neusklađenost sa zahtjevima sustava javne nabave. Za odstupanja od pravila i procedura postupaka javne nabave identificirana tijekom obavljanja revizije, provjereno je jesu li prijavljena i riješena na odgovarajući način. Provjereno je je li bilo žalbi na postupke nabave i kako su riješene.

Izravnim dokaznim postupcima ispitani su zapisi i dokumentacija kako bi se provjerili dobavljači kojima je dodijeljena vrijednosno značajna količina poslova, cijene koje nadilaze tržišne ili očekivane tržišne cijene, osobito pri kupnji velikih količina, isključivi izvor nabave u svim vrijednosno značajnim iznosima te prekomjerno korištenje žurnog postupka nabave.

Okosnicu revizije su činila sljedeća pitanja:

- Je li planiranje javne nabave dobro organizirano?
- Je li upravljanje postupcima javne nabave bilo učinkovito?
- Je li Agencija nakon zaključivanja ugovora o nabavi vodila računa o zaštiti svojih interesa?

IV. JAVNA NABAVALA

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

Za provedbu postupaka javne nabave donesen je Naputak za nabavu roba i usluga procijenjene vrijednosti do 200.000,00 kn i radova do 500 000,00 kn, Uputa vezana uz nabavu roba, radova i usluga te procedure planiranje nabave roba, radova i usluga, provođenje nabave i praćenje izvršenja ugovora i primopredaja radova, roba i usluga.

Planiranje javne nabave

Planiranje javne nabave je proces kojim se utvrđuju ciljevi te načini i rješenja njihova ostvarenja. Glavni ciljevi kvalitetnog 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 kroz poštivanje zakonitosti u provođenju nabave. Kvalitetno planiranje javne nabave osigurava dobro upravljanje sredstvima financiranja odnosno ispunjavanje načela najbolja vrijednost za uloženi novac.

Planiranje nabave obavlja se na temelju jasnih procedura. Planiranje nabave je centralizirano, a svaka organizacijska jedinica provjerava opravdanost i svrsishodnost svojih potreba za nabavom, nakon čega iskazuje svoje potrebe na temelju planova i ostvarenja planova iz tekuće i prošlih godina. Ured za javnu nabavu prikuplja prijedloge nabave i izrađuje plan nabave koji dostavlja na odobrenje upravi. Plan nabave kao i sve izmjene i dopune plana nabave objavljuju se na mrežnim stranicama u skladu s odredbama Zakona o javnoj nabavi. Ured za javnu nabavu određuje vrstu postupka javne nabave i način javne nabave, evidencijski broj, provedbu postupka i procedure javne nabave, daje mišljenja, upute, bročane oznake i naziv predmeta nabave te pruža stručne pomoći s pravilnom primjenom zakonodavnog okvira. Praćenje ostvarenja plana nabave prati Služba za računovodstvo, financije i kontroling, organizacijske jedinice i Ured za javnu nabavu. Potrebe za nabavom su primjereno obrazložene i opravdane, odnosno prije pokretanja postupka u zahtjevu za odobrenje nabave se obrazlažu razlozi za nabavu. Agencija je razmotrila i odgovarajuće ocijenila moguća rješenja i mogućnost korištenja unutarnjih kapaciteta prije pokretanja postupka nabave. Također, prije ugovaranja vanjskih usluga organizacijske jedinice provjeravaju s nadležnim službama i sektorima mogućnost korištenja vlastitih sredstava, a po pribavljanju mišljenja da vlastiti resursi nisu dostupni ili dovoljni pokreće se postupak nabave. Agencija ima pisane dokaze o istraživanju tržišta i prikuplja informacije o radovima, robama i uslugama koje namjerava nabaviti (katalozi, elektronska pošta o komunikaciji s predstavnicima proizvođača u fazi pripreme za provedbu nabave, analize prema dostupnim informacijama na mrežnim stranicama dobavljača, pilot projekt za napredne sustave mrežne sigurnosti, procjena troškova za licence), a za predmete nabave koji se prvi puta nabavljaju organizacijske jedinice za prikupljanje informacija upućuju upit za dostavu informativne ponude potencijalnom ponuditelju. Navedeni upit sadrži predmet nabave, uvjete nabave, upute za izradu ponude i obrazac ponude. Planovi nabave za 2013., 2014. i 2015. su sastavljeni u skladu s odredbama Zakona o javnoj nabavi te sadrže podatke o predmetu nabave, evidencijski broj nabave, procijenjenu vrijednost nabave, vrstu postupka javne nabave, ugovor o javnoj nabavi ili okvirni sporazum, planirani početak te planirano trajanje ugovora o javnoj nabavi ili okvirnog sporazuma. Uprava je donijela plan nabave za 2013. u travnju 2013., za 2014. u studenome 2014., a za 2015. u rujnu 2015. Kod provođenja postupaka nabave, odnosno kod planiranja Agencija nije dodatno utvrdila moguće rizike, što za posljedicu može imati produljenje provedbe postupka javne nabave te nepravodobno zaključivanje ugovora.

Prema evidenciji poništenih predmeta od početka 2013. do konca 2015. Agencija je poništila deset postupaka nabave jer nije pristigla niti jedna ponuda, ponuditelj nije dokazao svoju sposobnost u skladu s dokumentacijom za nadmetanje i odredbama Zakona o javnoj nabavi, nakon isključenja ponuditelja i/ili odbijanja ponuda nije preostala niti jedna valjana ponuda i drugo. Prema evidenciji podnesenih žalbi od početka 2013. do konca 2015. je podneseno 17 žalbi Državnoj komisiji za kontrolu postupaka javne nabave, od kojih je deset odbijeno, četiri su odbačene, poništene su dvije odluke o odabiru, a u jednom postupku je poništen dio dokumentacije za nadmetanje. Izjave o nepostojanju sukoba interesa od svih zaposlenika uključenih u postupke nabave su pribavljene u skladu s procedurom provođenja nabave te odredbama Zakona o javnoj nabavi.

Upravljanje postupcima javne nabave

Proces provođenja postupaka javne nabave u Agenciji je propisan odredbama Zakona o javnoj nabavi, drugim propisima koji uređuju područje javne nabave, internim aktima te planovima nabave za tekuću godinu.

Agencija je donijela proceduru za planiranje provođenje nabave, te Naputak za nabavu roba i usluga procijenjene vrijednosti do 200 000,00 kn i radova do 500 000,00 kn. Odlukom o zaduženjima i odgovornostima u postupku javne nabave prema odredbama Zakona o javnoj nabavi je određen opis predmeta nabave, procijenjena vrijednost, zakonska osnova za provođenje postupka nabave, odabrani postupak nabave, ovlašteni predstavnici javnog naručitelja i njihova odgovornost u provođenju postupka te drugi predstavnici koji imaju utjecaj na odlučivanje i/ili obavljaju druge radnje u vezi s predmetnim postupkom i njihova odgovornost, a prilog su potpisane izjave ovlaštenih predstavnika o postojanju ili ne postojanju sukoba interesa. Nakon donesene odluke o zaduženjima i odgovornostima započinje priprema postupka javne nabave prema zahtjevu za odobrenje nabave i priloženoj tehničkoj specifikaciji i troškovniku. Zahtjev za odobrenje nabave sadrži podatke o predmetu nabave, evidencijski broj i oznaku pozicije nabave iz plana nabave, procijenjenu vrijednost nabave, izvor planiranih sredstava po stavkama plana nabave, postupak nabave te obrazloženje nabave. U Agenciji šest zaposlenika posjeduje certifikat iz područja javne nabave. Dokumentacija za nadmetanje je sastavljena na jasan i razumljiv način, odnosno detaljno je specificirana roba, radovi i usluge koji se nabavljaju. U dokumentaciji za nadmetanje su navedeni opći podaci, popis gospodarskih subjekata s kojima je Agencija u sukobu interesa, opis predmeta nabave i podaci o postupku javne nabave, razlozi isključenja ponuditelja, odredbe o sposobnosti ponuditelja, sadržaj i način izrade te dostave ponuda, cijena i valuta ponuda, kriteriji odabira i rok valjanosti ponuda, vrste, sredstva i uvjeti jamstva, rokovi, način i uvjeti plaćanja, podaci o zaprimanju i javnom otvaranju ponuda te uvjeti i rok donošenja odluke o odabiru ili poništenju, dodatne informacije i objašnjenja te izmjene dokumentacije za nadmetanje. Sastavni dio dokumentacije čini ponudbeni list, opis usluge, troškovnik te izjave o nekažnjavanju, integritetu i o prihvatanju uvjeta iz dokumentacije. Potencijalnim ponuditeljima na njihova pitanja za objašnjenjem odgovori su dani bez odlaganja i na jednak način. Agencija sastavlja upisnik o zaprimanju ponuda, zapisnik o javnom otvaranju ponuda i zapisnik o pregledu i ocjeni ponuda.

Zapisnikom o pregledu i ocjeni ponuda je sastavljena detaljna i jasna analiza ponuda koji između ostaloga sadrži analitički prikaz traženih i danih dokumenata na temelju kojih se određuje postoje li razlozi isključenja ponuditelja, prikaz traženih i dostavljenih jamstava za ozbiljnost ponude, prikaz valjanosti ponuda prema obliku, sadržaju i cjelovitosti, analitički prikaz traženih i danih sposobnosti ponuditelja, analizu ponuda vezanu uz ispunjenje zahtjeva u pogledu opisa predmeta nabave i tehničke specifikacije te računsku provjeru i podatke o ispravcima računskih grešaka. Odluka o izboru najpovoljnije ponude odgovarajuće je dokumentirana i obrazložena. Kod donošenja odluka o izboru najpovoljnije ponude razmatrane su informacije o ranijim nabavama od određenih dobavljača, odnosno prethodna iskustva te reference koje ponuditelji imaju od drugih kupaca (popis ugovora o isporuci izvršenih u godini u kojoj je započet postupak javne nabave, popis ugovora tijekom tri godine koje prethode toj godini). Nadalje, kod prihvatanja jedne jedine pristigle ponude dano je primjereno obrazloženje i sastavljen je zapisnik o pregledu i ocjeni ponuda s analitičkim pregledom ponude koji obuhvaća dokaze o sposobnosti ponuditelja i detaljnu usporedbu ispunjenih uvjeta od strane ponuditelja traženih u dokumentaciji za nadmetanje. Od 19 pregledanih postupaka kod 13 je pristigla jedna ponuda, na temelju provedenih 12 otvorenih postupaka i jednog pregovaračkog postupka bez prethodne objave. U zakonskom roku nakon donošenja odluke o izboru ponude obaviješteni su ponuditelji u postupku nabave o rezultatima nadmetanja. Također, pozivi za nadmetanje, odnosno početak postupka javne nabave, sve promjene u postupcima javne nabave i obavijesti o zaključenim ugovorima objavljene su na mrežnim stranicama i u Elektroničkom oglasniku javne nabave. Rokovi isporuke roba, obavljanja radova te pružanja usluga su realno utvrđeni. Osigurana je povjerljivost informacija sadržanih u dokumentaciji za nadmetanje i ograničen je pristup dokumentaciji na način da se dokumentacija zaprima u registar, numeriraju se svi dokumenti i pohranjuju u zaključanim limenim ormarima u pisarnici i čuvaju do javnog otvaranja ponuda nakon čega zaposlenici Ureda za javnu nabavu preuzimaju ponude i čuvaju ih do donošenja odluke o odabiru ili odluke o poništenju. Nakon završetka postupka javne nabave dokumentacija se odlaže u arhivu.

Od 2013. do 2015. provedeni su postupci javne nabave te je zaključeno 207 ugovora o nabavi robe, radova i usluga ukupne vrijednosti 313 050 609,00 kn bez poreza na dodanu vrijednost. Od ukupno zaključenih ugovora o nabavi roba, radova i usluga revizijom je obuhvaćeno 19 vrijednosno značajnijih ugovora i to šest za 2013., šest za 2014. i sedam za 2015. ukupne vrijednosti 201 012 535,00 kn ili 64,2 % bez poreza na dodanu vrijednost. Agencija je od ukupno 207 provedenih postupaka za 203 postupka javne nabave provela otvoreni postupak javne nabave. Izabrani način nabave je omogućio najveću konkurenciju u danim okolnostima.

U tablici broj 1 daju se podaci o zaključenim ugovorima od 2013. do 2015., prema vrijednosti i vrsti postupka nabave.

Tablica broj 1

Zaključeni ugovori od 2013 do 2015

u kn

Redni broj	Vrsta postupka	2013			2014			2015		
		Broj predmeta	Ugovoreno bez PDV	Udjel (%)	Broj predmeta	Ugovoreno bez PDV	Udjel (%)	Broj predmeta	Ugovoreno bez PDV	Udjel (%)
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11
1	Otvoreni postupak	47	51 269 131,00	98,5	61	67 973 283,00	79,2	95	175 132 375,00	100,0
2	Pregovarački postupak bez prethodne objave	1	418 530,00	0,8	1	17 825 670,00	20,8	1	40 840,00	-
3	Usluge iz dodatka II B	1	390 780,00	0,7	0	0,00	0	0	0,00	0
	Ukupno	49	52 078 441,00	100,0	62	85 798 953,00	100,0	96	175 173 215,00	100,0
	Nabava male vrijednosti	269	3 253 527,00	-	391	8 804 406,00	-	462	7 320 350,00	-
	Sveukupno	318	55 331 968,00	-	453	94 603 359,00	-	558	182 493 565,00	-

Na temelju otvorenog postupka tijekom 2014. je zaključen 61 ugovor o nabavi robe, radova i usluga u vrijednosti 67.973.283,00 kn bez poreza na dodanu vrijednost, a tijekom 2015. je zaključeno 95 ugovora o nabavi robe, radova i usluga u vrijednosti 175.132.375,00 kn bez poreza na dodanu vrijednost, odnosno udjel otvorenih postupaka u vrijednosti ukupne nabave u 2014. je bio 79,2 %, a u 2015. je bio 100,0 %. Povećanje se odnosi na nabavu, najam i održavanje računalnog programa u vrijednosti 88.703.810,00 kn bez poreza na dodanu vrijednost.

Prema statističkim izvješćima o javnoj nabavi u 2013. je nabavljeno roba, radova i usluga male vrijednosti 3.253.527,00 kn bez poreza na dodanu vrijednost, u 2014. u vrijednosti 8.804.406,00 kn bez poreza na dodanu vrijednost i u 2015. u vrijednosti 7.320.350,00 kn bez poreza na dodanu vrijednost. Odredbama Zakona o javnoj nabavi iz srpnja 2011. procijenjena vrijednost male nabave propisana je do 70.000,00 kn, a odredbama Zakona o javnoj nabavi iz studenoga 2013. propisana je vrijednost male nabave za nabavu roba i usluga procijenjene vrijednosti do 200.000,00 kuna, a za nabavu radova do 500.000,00 kuna, posljedica čega je povećanje nabave male vrijednosti u 2014. i 2015.

Zaštita interesa Agencije

Agencija je donijela pravilnike, upute, procedure u okviru poslovno informacijskog sustava, evidencije i obrasce kojima je uređena zaštita interesa Agencije te korištenje i održavanje nabavljenih roba, radova i usluga. Tako su doneseni Pravilnik o korištenju informacijskog sustava, Pravilnik o postupku izdavanja i o uvjetima korištenja službenih mobilnih priključaka, procedura korištenja vozila voznog parka te procedura praćenje izvršenja ugovora i primopredaja radova, roba i usluga. Na mrežnim stranicama je objavljen registar zaključenih ugovora o javnoj nabavi i okvirnih sporazuma u skladu s odredbama Zakona o javnoj nabavi i Zakona o pravu na pristup informacijama. Također, za 2013., 2014. i 2015. su objavljena godišnja i financijska izvješća zajedno s izvješćem vanjskog revizora.

Sustavi kontrola postupaka javne nabave su uspostavljeni na učinkovit način osim u dijelu koji se odnosi na ocjenjivanje načina na koji je obavljena nabava od izabranih dobavljača. Kontrolu postupaka nabave, odnosno je li odabrana najpovoljnija ponuda te obavlja li se nabava od odabranog dobavljača u skladu s ugovorenim količinama, cijenama i rokovima prati organizacijska jedinica koja je podnositelj zahtjeva, Ured za javnu nabavu u okviru izrade Registra ugovora i okvirnih sporazuma te Služba za financije, računovodstvo i kontroling u okviru dostavljanja jamstava i kontrole plaćanja. U 19 pregledanih postupaka nabave ukupne vrijednosti 201.012.535,00 kn, ugovori su zaključeni u skladu s ponudama (opis i vrijednost predmeta nabave, troškovnik, jamstva, mjesto isporuke robe ili izvršenja usluge, rok, način i uvjeti plaćanja). Plaćanja su obavljena u skladu s ugovorima, odnosno u roku 30 dana od dana primitka računa za isporučenu robu ili izvršenu uslugu. Odgovarajuće je riješeno pitanje odgovornosti za nedostatke i naknadu štete na način da je ugovarano pravo na naknadu štete ili kazna za izvoditelje, ako ne izvrše obveze u ugovornom roku, u visini 0,5 % ugovorene vrijednosti za svaki dan zakašnjenja, a najviše do 5,0 % od ugovorene vrijednosti ili na način da Agencija ima pravo raskinuti ugovor zbog neizvršavanja obveza te naplatiti jamstvo za dobro izvršenje ugovora. Od 2013. do 2015. nije obračunavana ugovorna kazna, naknada štete te nije raskinut niti jedan ugovor. Za nabavu razvoja obrazaca u sustavu e-porezna u vrijednosti 695.877,00 kn nije predviđena ugovorna kazna ili pravo na naknadu štete.

Ugovorima o nabavi roba, radova i usluga je ugovarana dostava jamstva za uredno ispunjenje ugovora te jamstva za otklanjanje nedostataka u jamstvenom roku. Vodi se evidencija zaprimljenih jamstava za uredno ispunjenje ugovornih obveza od 2013. do 2015. Jamstva su pribavljana pravodobno i u skladu s ugovorima. Agencija nije na temelju pregledanih postupaka nabave, odnosno na osnovi postojećih ugovora nabavljala dodatne količine roba, radova i usluga bez provedbe novih postupaka nabave. Kontrola kvalitete isporučene robe, radova i usluga provjerava se kod preuzimanja i potpisuju se zapisnici o uredno izvršenim uslugama, isporučenim robama ili izvedenim radovima koji se prilažu računima. Nadalje, za radove velike vrijednosti Agencija ugovara stručni nadzor, koji kontrolira kvalitetu izvedenih radova i dostavlja završno izvješće nadzornog inženjera koje između ostaloga sadrži podatke o nadziranim radovima, izjave (usklađenost građenja s uvjetima građenja i projektiranja, usklađenost sa Zakonom o prostornom uređenju i gradnji i posebnim propisima), izvješća (provedba kontrolnih postupaka u pogledu ocjenjivanja sukladnosti), prijavu gradilišta i podatke o vođenju građevinskog dnevnika te mišljenje ili zaključak. Agencija ne ocjenjuje način na koji je obavljena nabava od izabranih dobavljača, s obzirom na njihovu sposobnost da isporuče robe, radove i usluge ugovorene kvalitete, u ugovorenim rokovima i po ugovorenim cijenama.

Unutarnja revizija je u 2013. obuhvatila 22 postupka nabave male vrijednosti i 16 postupaka nabave velike vrijednosti. Preporuke unutarnje revizije odnose se na praćenje izvještaja ostvarenja nabave u odnosu na planirane postupke nabave te sastavljanje procedura za nabavu male vrijednosti (izgled obrasca za nabavu, neophodne potpisnike, najmanji broj prikupljenih ponuda, pozive za prikupljanje ponuda, određivanje rokova i uvjeta ponuda, načine plaćanja, rokove isporuke, garancije, kriterije odabira, odabir ponuda). Prati se izvršenje preporuka.

V. NALAZ

Revizijom su obuhvaćena sljedeća područja: planiranje javne nabave, upravljanje postupcima javne nabave te zaštita interesa Agencije.

Obavljenom revizijom su utvrđene nepravilnosti i propusti koje se odnose na planiranje javne nabave i zaštitu interesa Agencije.

1. Planiranje

- 1.1. Planovi nabave za 2013., 2014. i 2015. su sastavljeni u skladu s odredbama Zakona o javnoj nabavi te sadrže podatke o predmetu nabave, evidencijski broj nabave, procijenjenu vrijednost nabave, vrstu postupka javne nabave, ugovor o javnoj nabavi ili okvirni sporazum, planirani početak te planirano trajanje ugovora o javnoj nabavi ili okvirnog sporazuma. Uprava Agencije je donijela plan nabave za 2013. u travnju 2013., za 2014. u studenome 2014., a za 2015. u rujnu 2015. Odredbama članka 23. Ugovora o osnivanju, propisano je da uprava najkasnije do 1. prosinca svake godine, dostavlja skupštini Agencije na odobrenje prijedlog plana poslovanja za sljedeću poslovnu godinu. Utvrđeno je da u slučaju da skupština ne odobri plan poslovanja za sljedeću poslovnu godinu, na snazi ostaje plan odobren za prethodnu godinu. Prema obrazloženju, spomenutom odredbom ugovora je omogućeno da se poslovanje odvija prema dinamici i u skladu s odobrenim financijskim planom prethodne godine do novog financijskog plana. Uprava je u siječnju 2013., 2014. i 2015. donijela Uputu za postupanje na temelju koje se Uredu za javnu nabavu nalaže da do donošenja financijskog plana za tekuću godinu postupka u skladu s planom nabave koji je usklađen s odobrenim financijskim planom za prethodnu godinu. Planovi nabave su objavljeni na mrežnim stranicama u skladu s odredbama Zakona o javnoj nabavi, odnosno u roku 60 dana od donošenja financijskih planova. Planovi nabave nisu doneseni pravodobno, odnosno prije početka poslovne godine na koju se odnose. Agencija nije utvrdila moguće rizike u provedbi postupaka nabave, što za posljedicu može imati produljenje provedbe postupka javne nabave te nepravodobno zaključivanje ugovora.

Državni ured za reviziju predlaže donositi planove nabave prije početka poslovne godine na koju se odnose. Predlaže općim aktima utvrditi moguće rizike u provedbi postupaka javne nabave.

- 1.2. *U vezi s donošenjem planova nabave prije početka poslovne godine na koju se odnose, Agencija prihvaća prijedlog i navodi da je Uprava početkom godine donosila privremene planove nabave do usvajanja financijskih planova od Skupštine, te osiguravala da Agencija postupka u skladu sa svojim osnivačkim aktima i zakonskim propisima iz područja javne nabave.*
U vezi s utvrđivanjem mogućih rizika, Agencija prihvaća prijedlog u cilju povećanja učinkovitosti sustava javne nabave i navodi da će svojim unutarnjim aktima kojima je uređena priprema i provedba postupaka nabave utvrditi moguće rizike u provedbi postupaka javne nabave. Nadalje, navodi da se u svakom pojedinom postupku javne nabave prije i tijekom provedbe razmatraju rizici, ali nisu dokumentirani.

2 Zaštita interesa Agencije

- 2 1 Kontrolu postupaka javne nabave, odnosno je li odabrana najpovoljnija ponuda te obavlja li se nabava od odabranog dobavljača u skladu s ugovorenim količinama, cijenama i rokovima prati organizacijska jedinica koja je podnositelj zahtjeva, Ured za javnu nabavu te Služba za financije, računovodstvo i kontroling. Od pregledanih 19 postupaka nabave ukupne vrijednosti 201 012 535,00 kn u jednom postupku, koji se odnosi na nabavu razvoja obrazaca u sustavu e-porezna u vrijednosti 695 877,00 kn nije predviđena ugovorna kazna ili pravo na naknadu štete. Prema zapisnicima o primopredaji usluge su ostvarene u skladu s ugovorom. Agencija ne ocjenjuje način na koji je obavljena nabava od izabranih dobavljača, s obzirom na njihovu sposobnost da isporuče robe, radove i usluge ugovorene kvalitete, u ugovorenim rokovima i po ugovorenim cijenama.

Državni ured za reviziju predlaže ugovarati ugovornu kaznu ili pravo na naknadu štete u slučaju kašnjenja u cilju zaštite interesa Agencije. Predlaže ocjenjivati način na koji je obavljena nabava od izabranih dobavljača s obzirom na njihovu sposobnost da isporuče robe, radove i usluge ugovorene kvalitete, u ugovorenim rokovima i po ugovorenim cijenama.

- 2 2 *U vezi s ugovaranjem ugovorne kazne ili prava na naknadu štete, Agencija prihvaća prijedlog i navodi da od druge polovice 2013., u postupcima nabave i ugovorima je predviđen jedan od oblika zaštite interesa.*
U vezi s ocjenjivanjem načina na koji je obavljena nabava od izabranih dobavljača, Agencija navodi da će svojim unutarnjim aktima kojima je uređena priprema i provedba postupaka nabave predvidjeti ocjenjivanje načina na koji je obavljena nabava od izabranih dobavljača. Nadalje, navodi da se vezano uz praćenje izvršenja ugovora, a samim time i praćenje dobavljača, u svakom ugovoru navodi zaposlenik koji je odgovoran za praćenje izvršenja ugovora koji prati izvršenje vezano za kvalitetu, rokove, ugovorene cijene te druge odredbe ugovora. Također, u svakom ugovoru je navedena obveza da se prilikom primopredaje roba, radova ili usluga potpisuju zapisnici o primopredaji.

VI. OCJENA UČINKOVITOSTI JAVNE NABAVE

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

Planiranje nabave obavlja se na temelju jasnih procedura. Ured za javnu nabavu prikuplja prijedloge nabave i izrađuje plan nabave koji dostavlja na odobrenje upravi. Plan nabave kao i sve izmjene i dopune plana nabave objavljuju se na mrežnim stranicama. Praćenje ostvarenja plana nabave prati Služba za računovodstvo, financije i kontroling, organizacijske jedinice i Ured za javnu nabavu. Potrebe za nabavom su primjereno obrazložene i opravdane. Agencija je razmotrila i odgovarajuće ocijenila moguća rješenja i mogućnost korištenja unutarnjih kapaciteta prije pokretanja postupka nabave. Agencija ima pisane dokaze o istraživanju tržišta i prikuplja informacije o radovima, robama i uslugama koje namjerava nabaviti, a za predmete nabave koji se prvi puta nabavljaju organizacijske jedinice za prikupljanje informacija upućuju upit za dostavu informativne ponude potencijalnom ponuditelju. Planovi nabave sadrže elemente utvrđene odredbama Zakona o javnoj nabavi i objavljeni su na mrežnim stranicama. Izjave o nepostojanju sukoba interesa od svih zaposlenika uključenih u postupke nabave su pribavljene u skladu s procedurom provođenja nabave te odredbama Zakona o javnoj nabavi. Uprava Agencije je donijela plan nabave za 2013. u travnju 2013., za 2014. donesen je u studenom 2014., a za 2015. u rujnu 2015. Planovi nabave nisu doneseni pravodobno. Nisu utvrđeni mogući rizici u provedbi postupaka javne nabave.

Proces provođenja postupaka javne nabave je propisan odredbama Zakona o javnoj nabavi, drugim propisima koji uređuju područje javne nabave, internim aktima te planovima nabave za tekuću godinu. Dokumentacija za nadmetanje je sastavljena na jasan i razumljiv način, odnosno detaljno je specificirana roba, radovi i usluge koji se nabavljaju. Potencijalnim ponuditeljima na njihova pitanja za objašnjenjem odgovori su dani bez odlaganja i na jednak način. Zapisnikom o pregledu i ocjeni ponuda sastavljena je detaljna i jasna analiza ponuda. Odluka o izboru najpovoljnije ponude odgovarajuće je dokumentirana i obrazložena. Kod donošenja odluka o izboru najpovoljnije ponude razmatrane su informacije o ranijim nabavama od određenih dobavljača, odnosno uzimaju se u obzir prethodna iskustva te reference koje ponuditelji imaju od drugih kupaca. Nadalje, kod prihvaćanja jedne jedine pristigle ponude dano je primjereno obrazloženje i sastavljen je zapisnik o pregledu i ocjeni ponuda s analitičkim pregledom ponude koji obuhvaća dokaze o sposobnosti ponuditelja i detaljnu usporedbu ispunjenih uvjeta od strane ponuditelja traženih u dokumentaciji za nadmetanje. Od 19 pregledanih postupaka kod 13 je pristigla jedna ponuda, na temelju provedenih 12 otvorenih postupaka i jednog pregovaračkog bez prethodne objave. U zakonskom roku nakon donošenja odluke o izboru ponude obaviješteni su ponuditelji u postupku nabave o rezultatima nadmetanja. Rokovi isporuke roba, obavljanja radova te pružanja usluga su realno utvrđeni. Osigurana je povjerljivost informacija sadržanih u dokumentaciji za nadmetanje i ograničen je pristup dokumentaciji na način da se dokumentacija zaprima u registar, numeriraju se svi dokumenti i pohranjuju u pisarnici i čuvaju do javnog otvaranja ponuda nakon čega zaposlenici Ureda za javnu nabavu preuzimaju ponude i čuvaju ih do donošenja odluke o odabiru ili odluke o poništenju. Nakon završetka postupka javne nabave dokumentacija se odlaže u arhivu. Agencija je od ukupno 207 provedenih postupaka za 203 postupka javne nabave provela otvoreni postupak javne nabave. Izabrani način nabave je omogućio najveću konkurenciju u danim okolnostima.

Kontrolu postupaka nabave, odnosno je li odabrana najpovoljnija ponuda te obavlja li se nabava od odabranog dobavljača u skladu s ugovorenim količinama, cijenama i rokovima prati organizacijska jedinica, Ured za javnu nabavu te Služba za financije, računovodstvo i kontroling u okviru dostavljanja jamstava i kontrole plaćanja. U 19 pregledanih postupaka nabave ukupne vrijednosti 201.012.535,00 kn ugovori su zaključeni u skladu s ponudama (opis i vrijednost predmeta nabave, troškovnik, jamstva, mjesto isporuke robe ili izvršenja usluge, rok, način i uvjeti plaćanja), a plaćanja su obavljena u skladu s ugovorima. Odgovarajuće je riješeno pitanje odgovornosti za nedostatke i naknadu štete na način da je ugovarano pravo na naknadu štete ili kazna za izvoditelje, ako ne izvrše obveze u ugovornom roku, u visini 0,5 % ugovorene vrijednosti za svaki dan zakašnjenja, a najviše do 5,0 % od ugovorene vrijednosti ili na način da Agencija ima pravo raskinuti ugovor zbog neizvršavanja obveza te naplatiti jamstvo za dobro izvršenje ugovora. U razdoblju 2013.-2015. nije obračunavana ugovorna kazna, naknada štete te nije raskinut niti jedan ugovor. Ugovarana je dostava jamstva za uredno ispunjenje ugovora te jamstva za otklanjanje nedostataka u jamstvenom roku. Jamstva su pribavljana pravodobno i u skladu s ugovorima. Agencija nije na temelju pregledanih postupaka nabave, odnosno na osnovi postojećih ugovora nabavljala dodatne količine roba, radova i usluga bez provedbe novih postupaka nabave. Kontrola kvalitete isporučene robe, radova i usluga provjerava se kod preuzimanja i potpisuju se zapisnici o uredno izvršenim uslugama, isporučenim robama ili izvedenim radovima koji se prilažu računima. Unutarnja revizija je u 2013. obuhvatila 22 postupka nabave male vrijednosti i 16 postupaka nabave velike vrijednosti. Od pregledanih 19 postupaka nabave ukupne vrijednosti 201.012.535,00 kn u jednom postupku, koji se odnosi na nabavu razvoja obrazaca u sustavu e-porezna u vrijednosti 695.877,00 kn nije predviđena ugovorna kazna ili pravo na naknadu štete. Prema zapisnicima o primopredaji usluge su ostvarene u skladu s ugovorom. Agencija nije uspostavila sustavno praćenje i usporedbu dobavljača tijekom određenog vremenskog razdoblja, odnosno ne ocjenjuje se obavljena nabava od izabranih dobavljača, s obzirom na njihovu sposobnost da isporuče robe, radove i usluge ugovorene kvalitete, u ugovorenim rokovima i po ugovorenim cijenama.

Državni ured za reviziju ocjenjuje da je sustav javne nabave u Agenciji bio učinkovit i predlaže:

- donositi planove nabave prije početka poslovne godine na koju se odnose
- općim aktima utvrditi moguće rizike u provedbi postupaka javne nabave
- ugovarati ugovornu kaznu ili pravo na naknadu štete
- ocjenjivati način na koji je obavljena nabava od izabranih dobavljača s obzirom na njihovu sposobnost da isporuče robe, radove i usluge ugovorene kvalitete, u ugovorenim rokovima i po ugovorenim cijenama.

Državni ured za reviziju ocjenjuje da bi se provedbom navedenih preporuka povećala usklađenost poslovanja Agencije sa zakonima i drugim propisima, ušteda sredstava te transparentnost i učinkovitost sustava javne nabave.



REPUBLIKA HRVATSKA
DRŽAVNI URED ZA REVIZIJU

IZVJEŠĆE O OBAVLJENOJ REVIZIJI

NABAVA U DRUŠTVU CLUB ADRIATIC
D.O.O.

Zagreb, prosinac 2016.

SADRŽAJ

	stranica
I. PREDMET REVIZIJE	2
II. CILJEVI I PODRUČJA REVIZIJE	2
III. METODE I POSTUPCI REVIZIJE	3
IV. NABAVA	3
V. NALAZ	7
VI. OCJENA UČINKOVITOSTI NABAVE	15



REPUBLIKA HRVATSKA
DRŽAVNI URED ZA REVIZIJU

KLASA: 041-01/16-10/46
URBROJ: 613-02-01-16-5

Zagreb, 6. prosinca 2016.

IZVJEŠĆE
O OBAVLJENOJ REVIZIJI UČINKOVITOSTI NABAVE U
DRUŠTVU CLUB ADRIATIC D.O.O. ZA 2013.-2015.

Na temelju odredbi članaka 12. i 14. Zakona o Državnom uredu za reviziju (Narodne novine 80/11), obavljena je revizija učinkovitosti nabave u društvu Club Adriatic d.o.o. (dalje u tekstu: Društvo) za 2013.-2015.

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 2. svibnja do 6. prosinca 2016.

I. PREDMET REVIZIJE

Predmet revizije je bila provjera provedbe postupaka nabave u Društvu, 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. Društvo nije obveznik primjene Zakona o javnoj nabavi.

Društvo je upisano u registar Trgovačkog suda na temelju Izjave o osnivanju od 10. travnja 2001. Osnivač i jedini član Društva je Republika Hrvatska. Upisani kapital iznosi 120 947 400,00 kn. Vlada Republike Hrvatske je u listopadu 2001. donijela odluku kojom se nekretnine kojima je do tada upravljalo Ministarstvo obrane prenose u vlasništvo Hrvatskog fonda za privatizaciju (dalje u tekstu Fond), koji je bio ovlašten nekretnine i pokretne imovine unijeti kao ulog u Društvo. Osnovne djelatnosti Društva su pružanje usluga u nautičkom, seljačkom, zdravstvenom, lovnom, kongresnom i drugim oblicima turizma, pružanje ostalih turističkih usluga, upravljanje sportskim objektima, sportska rekreacija i organiziranje sportskih i kulturnih priredbi, pripremanje hrane i pružanje usluga prehrane, pripremanje i usluživanje pićem i napicima, pružanje usluga smještaja, pružanje usluga putničkih agencija, ugostiteljstvo i turistički poslovi s inozemstvom.

Društvo je od početka listopada 2014. u postupku predstečajne nagodbe na temelju Rješenja Financijske agencije. Tijela Društva su skupština, nadzorni odbor i uprava. Nadzorni odbor ima tri člana i imenuje ih skupština. Od 10. listopada 2010. do 31. svibnja 2014. predsjednik uprave Društva je bio Ivica Prevolšek, od 18. lipnja 2014. do 31. siječnja 2015. predsjednik uprave je bio Igor Ursić. Predsjednik uprave od 6. veljače 2015. je Aco Balorda. Koncem 2013. Društvo je imalo 121 zaposlenika, koncem 2014. je imalo 113 te 106 zaposlenika koncem 2015.

II. CILJEVI I PODRUČJA REVIZIJE

Ciljevi revizije su bili provjeriti

- jesu li provedene ranije dane preporuke, nalozi i prijedlozi
- je li sustav nabave u Društvu učinkovit
- je li postojala stvarna potreba za određenom nabavom
- jesu li rezultati provedenih postupaka omogućili postizanje zadovoljavajuće vrijednosti za uloženi novac.

Utvrđivanje ocjene učinkovitosti nabave provodi se na način da se sustav nabave ocjenjuje kao učinkovit kod društava koja su dobro organizirala planiranje nabave, koja upravljaju postupcima nabave u skladu s propisima i svojim općim aktima, te koja primjereno prate ostvarenje i provedbu ugovora. Ovu ocjenu mogu dobiti i društva kod kojih su utvrđene određene slabosti i propusti koje ne utječu značajno na učinkovitost sustava nabave. Sustav nabave je učinkovit, pri čemu su potrebna određena poboljšanja ako su utvrđene određene slabosti i propusti, pri čemu se nekoliko danih preporuka može odnositi na područja visokog rizika. Sustav nabave nije učinkovit, te su potrebna značajna poboljšanja ako su utvrđene značajne slabosti i propusti, pri čemu se nekoliko danih preporuka može odnositi na područja visokog i vrlo visokog rizika. Sustav nabave nije učinkovit i ciljevi nabave nisu postignuti ako su utvrđene značajne slabosti i propusti, pri čemu se više od tri dane preporuke mogu odnositi na područja vrlo visokog rizika, te grubo nepoštivanje propisa i općih akata kojima je uređen sustav nabave. Područja visokog rizika su područja za koja je ocijenjeno da se radi o značajnim slabostima za koje je potrebna pravodobna reakcija uprave (menadžmenta).

Područja vrlo visokog rizika su područja kod kojih je ocijenjeno da je potrebna žurna reakcija uprave (menadžmenta), jer se radi o ozbiljnim slabostima unutarnjih kontrola ili pitanjima upravljanja rizicima.

Područja revizije su određena na temelju broja zaključenih ugovora o nabavi i njihove vrijednosti, ocjeni rizika, objavljenih napisa u medijima te interesa javnosti za uspostavljanje učinkovitog sustava nabave Društva, koje je u vlasništvu Republike Hrvatske. Revizijom su obuhvaćena sljedeća područja: izvršenje danih naloga i preporuka prema izvješću o obavljenoj reviziji financijskih izvještaja i poslovanja Društva za 2007., planiranje nabave, upravljanje postupcima nabave te zaštita interesa Društva.

III. METODE I POSTUPCI REVIZIJE

U fazi planiranja revizije proučena je i analizirana pravna regulativa te dokumentacija i informacije o poslovanju Društva. Pribavljene su informacije o načinu na koji sustav nabave funkcionira. Uspoređena je usklađenost dokumentacije o nabavi s propisima i općim aktima. Postavljanjem upita i pregledom dokumentacije sustava nabave te zapisnika sa sastanaka povjerenstva za izbor najpovoljnije ponude, provjereno je jesu li zaposlenici zaduženi za nabavu i drugi sudionici sa svim ponuditeljima jednako postupali. Istražena je moguća sumnja na neprimjerenu provedbu ili neusklađenost sa zahtjevima sustava nabave. Za odstupanja od pravila i procedura postupaka nabave identificirana tijekom obavljanja revizije, provjereno je jesu li prijavljena i riješena na odgovarajući način.

Izravnim dokaznim postupcima ispitani su zapisi i dokumentacija kako bi se provjerili dobavljači kojima je dodijeljena vrijednosno značajna količina poslova, cijene koje nadilaze tržišne ili očekivane tržišne cijene, osobito pri kupnji velikih količina, isključivi izvor nabave u svim vrijednosno značajnim iznosima, te prekomjerno korištenje žurnog postupka nabave.

Okosnicu revizije su činila sljedeća pitanja:

- Jesu li provedene dane preporuke, nalozi i prijedlozi te je li postignut zadovoljavajući napredak?
- Je li planiranje nabave dobro organizirano?
- Je li upravljanje postupcima nabave bilo učinkovito?
- Je li Društvo nakon zaključivanja ugovora o nabavi vodilo računa o zaštiti svojih interesa?

IV. NABAVA

Nabava predstavlja značajan proces u poslovanju Društva, a unapređenje sustava nabave ima izravan utjecaj na ekonomičnost, učinkovitost i zakonitost provedbe postupaka nabave. Planiranje nabave obavlja se na temelju Upute za planiranje poslovanja te Pravilnika o nabavi.

Planiranje nabave

Planiranje nabave je proces, kojim se određuju ciljevi, dinamika nabave, način i rješenja njihova ostvarenja. Glavni ciljevi kvalitetnog 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 kroz poštivanje zakonitosti u provođenju nabave. Primjereno planiranje nabave osigurava dobro upravljanje sredstvima financiranja odnosno ispunjavanje načela najbolja vrijednost za uloženi novac.

Odredbama članka 8. i 9. Pravilnika o nabavi je propisano da predmet nabave određuje Društvo u planu nabave. Društvo donosi plan nabave za poslovnu godinu koji najmanje mora sadržavati podatke o nazivu predmeta nabave i procijenjenoj vrijednosti nabave. Prijedlog plana nabave izrađuju direktori pojedinih profitnih centara. Plan nabave čini sastavni dio Plana poslovanja. Nakon što uprava i nadzorni odbor donesu Plan poslovanja postupak nabave započinje donošenjem odluke o načinu provođenja postupka nabave. Nabava se provodi na temelju odluke uprave, osim nabave robe namijenjene za daljnju prodaju.

Upravljanje postupcima nabave

Postupci nabave propisani su Pravilnikom o nabavi, Uputom za planiranje te Naputkom o naručivanju, dostavi i skladištenju roba, usluga, izradi dokumenata i preuzimanju roba i usluga.

Pravilnikom o nabavi su određene tri vrste postupaka nabave (otvoreni postupak nabave, nadmetanje po javnom pozivu te nadmetanje po pozivu prikupljanjem ponuda). Propisani su postupci nabave radova, osnovnih sredstava i sitnog inventara te nabava robe u svrhu daljnje prodaje, što obuhvaća nabavu hrane i pića za hotele. Predviđeno je nabavu na temelju provedenog otvorenog postupka objaviti u Elektroničkom oglasniku javne nabave te mrežnim stranicama Društva. Društvo je kod otvorenih postupaka nabave sastavilo detaljnu i jasnu analizu ponuda. Kod nabave hrane i pića za daljnju prodaju na koju se ne odnosi Pravilnik o nabavi sastavljena je u 2014. analiza ponuda za zaključivanje ugovora o opskrbi robom. Kod nabave roba i usluga na temelju nadmetanja po javnom pozivu ili nadmetanja po pozivu prikupljanjem ponuda gdje je osnova za donošenje odluke cjenik roba ili usluga, odabrana je ponuda s najnižom cijenom, ali odluka o izboru najpovoljnije ponude nije odgovarajuće obrazložena i dokumentirana. Nabava hrane i pića je obavljana od proizvođača od kojih je i u ranijim godinama obavljana nabava. Kod nabave putem javnog poziva nakon donošenja odluke o izboru ponude o rezultatima nadmetanja obaviješteni su ponuditelji. Društvo je ustrojilo registar zaključenih ugovora za razdoblje od 2013. do 2015., koji sadrži podatke o ponuditelju s kojim je zaključen ugovor o nabavi, iznosu zaključenog ugovora te vrsti provedenog postupka nabave. Od ukupno zaključenih 102 ugovora o nabavi roba, radova, usluga u vrijednosti 36.381.024,00 kn revizijom je obuhvaćen 41 ugovor o nabavi roba, radova, usluga, ukupne vrijednosti 25.597.515,00 kn ili 71,4 % vrijednosti zaključenih ugovora. Uz navedeno, revizijom je obuhvaćeno 16 postupaka nabave u vrijednosti 2.142.952,72 kn za koje su ispostavljeni računi ili narudžbenice, a ugovori nisu zaključeni.

U tablici u nastavku, daju se podaci o zaključenim ugovorima od 2013. do 2015.

Tablica 1

Zaključeni ugovori od 2013. do 2015.

u kn

Redni broj	Vrsta postupka nabave	2013			2014			2015		
		Broj predmeta	Ugovoreno bez PDV	Udjel (%)	Broj predmeta	Ugovoreno bez PDV	Udjel (%)	Broj predmeta	Ugovoreno bez PDV	Udjel (%)
I.	Prema Pravilniku o nabavi									
1	Otvoreni postupak nabave	2	1 170 793,00	7,2	0	0,00	0,0	0	0,00	0,0
2	Nadmetanje po pozivu (ponude)	7	2 505 764,00	15,3	6	1 432 287,00	13,4	2	701 919,00	7,6
Ukupno		9	3 676 557,00	22,5	6	1 432 287,00	13,4	2	701 919,00	7,6
II.	Postupci na koje se ne odnosi Pravilnik o nabavi – Nabava hrane i pića za daljnju prodaju*									
1	Nadmetanje po javnom pozivu	0	0,00	0,0	6	2 660 950,00	25,0	6	1 893 351,00	20,2
2	Izravno ugovaranje	7	5 591 515,00	34,2	5	2 307 228,00	21,6	3	2 877 344,00	30,7
Ukupno		7	5 591 515,00	34,2	11	4 968 178,00	46,6	9	4 770 695,00	50,9
III.	Izravno ugovaranje									
1	Izravno ugovaranje	9	3 709 923,00	22,6	2	529 344,00	5,0	2	142 585,00	1,5
2	Izravno ugovaranje – višegodišnji ugovori	14	3 377 408,00	20,7	16	3 734 552,00	35,0	15	3 746 061,00	40,0
Ukupno		23	7 087 331,00	43,3	18	4 263 896,00	40,0	17	3 888 646,00	41,5
Sveukupno (I.+II.+III.)		39	16 355 403,00	100,0	35	10 664 361,00	100,0	28	9 361 260,00	100,0

*Podaci su navedeni na temelju ostvarenja ugovora, jer ugovori za nabavu hrane i piće ne sadrže ugovorenu vrijednost

Za nabavu hrane i pića za daljnju prodaju se ne odnosi Pravilnik o nabavi te je u razdoblju od 2013. do 2015. nabavljeno robe u vrijednosti 15.330.388,00 kn na temelju zaključenih 27 ugovora o nabavi. Tijekom 2013. nabavljeno je robe u vrijednosti 5.591.515,00 kn na temelju sedam ugovora o nabavi robe zaključenih izravnim ugovaranjem. Tijekom 2014. nabavljeno je robe u vrijednosti 4.968.178,00 kn na temelju jedanaest ugovora o nabavi robe od čega šest ugovora o nabavi robe u vrijednosti 2.660.950,00 kn zaključenih nakon provedenog nadmetanja po javnom pozivu i pet ugovora o nabavi robe u vrijednosti 2.307.228,00 kn zaključenih izravnim ugovaranjem. Prema obrazloženju odgovorne osobe tijekom 2015. zbog specifičnosti poslovanja u predstečajnoj nagodbi, ugovori s dobavljačima iz 2014. nastavili su se primjenjivati i u 2015. Zaključeno je devet ugovora o nabavi, a nabavljeno je robe u vrijednosti 4.770.695,00 kn.

Zaštita interesa Društva

Kontrolu postupaka nabave, praćenje izvršenja ugovora o nabavi te obavljanje nabave od odabranog dobavljača u skladu s ugovorenim količinama, cijenama i rokovima obavljaju osobe ovlaštene za nabavu. Kontrolu nabave hrane i pića obavljaju referenti nabave. Praćenje izvršenja ugovora o nabavi radova obavljaju direktori profitnih centara, uprava ili nadzorno tijelo kroz privremene i okončane situacije. Direktori profitnih centara ovlašteni su ovjeriti račune te potvrditi da su usluge ili radovi izvršeni. U postupcima nabave u kojima su bile prikupljene ponude ugovori su zaključivani u skladu s ponudama. Društvo je u 2014. godini otvorilo postupak predstečajne nagodbe iz razloga nelikvidnosti, te utvrđenih dugovanja prema vjerovnicima, slijedom čega plaćanja nakon otvaranja predstečajne nagodbe više nisu bila dozvoljena već su ušla u potraživanje vjerovnika u predstečajnoj nagodbi. Pri preuzimanju je provjeravana kvaliteta isporučene robe (hrana i piće), te osnovnih sredstava i sitnog inventara, a kontrolu izvođenja radova su obavljali nadzorni inženjeri, direktori profitnih centra ili uprava. Osobe koje su zadužene za nabavu roba (hrane i pića) na kraju godine imaju uvid u cjelokupno stanje i redovitost obavljene nabave od izabranih dobavljača.

V. NALAZ

Revizijom su obuhvaćena sljedeća područja izvršenje naloga i preporuka revizije za 2007 , planiranje nabave, upravljanje postupcima nabave te zaštita interesa Društva

Obavljenom revizijom učinkovitosti nabave za 2013 do 2015 su utvrđene nepravilnosti i propusti koje se odnose na izvršenje naloga i preporuka revizije za 2007 , planiranje nabave, upravljanje postupcima nabave te zaštitu interesa Društva

Izvršenje naloga i preporuka revizije za 2007

- 1 1 Državni ured za reviziju je obavio financijsku reviziju Društva za 2007 , o čemu je sastavljeno Izvješće i izraženo uvjetno mišljenje

Revizijom su utvrđene određene nepravilnosti opisane u Izvješću i Društvu je naloženo da ih otkloni, odnosno poduzme potrebne radnje i prihvati predložene preporuke kako se nepravilnosti ne bi ponavljale u daljnjem poslovanju. Nepravilnosti i propusti se odnose na pravo korištenja i upravljanja nekretninama, korištenje i upravljanje nekretninama, sustav unutarnjih kontrola, računovodstveno poslovanje, prihode od zakupa, rashode, nabavu nematerijalne imovine te kratkoročne obveze

Revizijom učinkovitosti nabave za 2013 do 2015 je utvrđeno prema kojim nalogima i preporukama je postupljeno te prema kojima nije postupljeno

Nalozi i preporuke prema kojima je postupljeno

- Računovodstvene politike su donesene u veljači 2009
- Obračunavalo je amortizaciju u skladu s računovodstvenim politikama
- Društvo je promijenilo adresu poslovanja i nalazi se u prostorijama u vlasništvu Republike Hrvatske, čime su smanjeni troškovi zakupa
- ustrojena je evidencija o broju prijeđenih kilometara i utrošku goriva
- rashode za službena putovanja evidentirani su na temelju vjerodostojnih putnih naloga i priloženih isprava, Putni nalozi se evidentiraju u knjizi putnih naloga, potpisao ih je podnositelj i odgovorna osoba
- Društvo podliježe obavljanju vanjske revizije, Vanjski revizori obavljaju neophodna ispitivanja i pribavljaju potrebne dokaze, Vezano uz popis imovine i obveza, nazočni su godišnjem popisu zaliha, a za potraživanja i obveze pribavljaju potvrde stanja
- Društvo je poduzelo radnje za naplatu prihoda od zakupa

Nalozi i preporuke prema kojima nije postupljeno

- Društvo nije podmirilo obveze za boravišnu pristojbu koje su koncem 2015 iznosile 2 773 868,60 kn, a odnose se na obveze nastale prije otvaranja postupka predstečajne nagodbe

- Društvo nije podmirilo obveze za porez na dodanu vrijednost koje su koncem 2015. iznosile 4 097 519,28 kn, a odnose se na obveze nastale prije otvaranja predstečajne nagodbe
- Društvo nije u cijelosti ostvarilo cilj osnivanja koji se odnosi na pripremu objekata za privatizaciju, odnosno prodaju. Društvo ima u vlasništvu nekretninu Turističkog naselja Baško Polje (Baška Voda). Odlukom Vlade Republike Hrvatske Fond je bio ovlašten nekretnine i pokretnine unijeti u temeljni kapital i takvu je odluku donio jedino u odnosu na Turističko naselje Baško Polje. U vrijeme obavljanja revizije Društvo upravlja nekretninom Hotel Hrvatska, Kampom Uvala Slana i Turističkim naseljem Perna, gdje obavlja komercijalnu djelatnost
- objekti u funkciji i izvan funkcije nisu obnovljeni; Do otvaranja postupka predstečajne nagodbe, Društvo je provodilo investicijska i tekuća ulaganja u objekte u kojima je obavljana djelatnost pružanja usluga gostima hotela i kampova kako bi održalo poslovanje i povećalo kapacitet i održalo kvalitetu usluga. S obzirom da je Društvo u postupku predstečajne nagodbe, prema odredbi članka 17. stavka 1. Zakona o financijskom poslovanju i predstečajnoj nagodbi (Narodne novine broj 108/12, 144/12, 81/13 i 112/13), poduzetnik u stanju nelikvidnosti ne smije obavljati nikakva plaćanja osim onih koja su nužna za redovito poslovanje, a to su, između ostalog, operativni troškovi poslovanja (električna energija, voda i drugo), te nabava roba i usluga potrebnih za redovito poslovanje, odnosno dozvoljena je nabava roba i usluga neophodnih za redovito poslovanje
- u vezi s prijedlogom da je s obzirom na vrstu djelatnosti koju Društvo obavlja, na broj organizacijskih jedinica i njihovu dislociranost potrebno uspostaviti sustav unutarnjih kontrola od Uprave Društva prema nižim organizacijskim jedinicama, Društvo je imenovalo čelnika unutarnje kontrole, koji je obavljao kontrolu hrane i pića putem gastro aplikacije, korištenje službenih vozila, a nije obavljao kontrolu provedbe postupaka nabave

Društvo je i nadalje u obvezi postupati prema danim nalogima i preporukama Državnog ureda za reviziju.

2. Planiranje nabave

- 2.1. Odredbama članka 8. i 9. Pravilnika o nabavi je propisano da predmet nabave određuje Društvo u planu nabave. Društvo donosi plan nabave za poslovnu godinu koji najmanje mora sadržavati podatke o nazivu predmeta nabave i procijenjenoj vrijednosti nabave. Plan nabave čini sastavni dio Plana poslovanja. Planovi nabave ne sadrže podatke o ukupno planiranoj i ostvarenoj vrijednosti nabave roba, radova i usluga te ne sadrže sve predmete nabave i njihovu procijenjenu vrijednost. Plan nabave sastavljen je od pojedinačnih planova nabave. Od ukupno 102 postupka nabave ukupne vrijednosti 36.381.024,00 kn kod 57 pregledanih postupaka nabave u vrijednosti 27.740 467,70 kn ili 76,2 % vezano za investicijska ulaganja te nabavu hrane i pića za hotele nema pisanih dokaza da su potrebe za nabavom primjereno obrazložene i opravdane. Nisu predviđeni mogući rizici u provedbi postupaka nabave.

Općim aktom nije uređena obveza prijavljivanja sukoba interesa. Izjave o nepostojanju sukoba interesa nisu pribavljane od zaposlenika uključenih u postupke nabave.

Državni ured za reviziju predlaže planom nabave obuhvatiti nazive i procijenjenu vrijednost svih predmeta nabave u skladu s odredbama Pravilnika o nabavi. Također predlaže unutarnjim aktom urediti obvezu prijavljivanja sukoba interesa i od zaposlenika uključenih u postupke nabave pribavljati izjave o nepostojanju sukoba interesa.

- 2.2. *Društvo prihvaća preporuke i navodi kako se danim preporukama već rukovodi pri izradi plana za sljedeću poslovnu godinu, te da je tijekom obavljanja revizije izradilo novi Pravilnik o nabavi, kojim regulira obvezu davanja izjave o nepostojanju sukoba interesa*

3. Upravljanje postupcima nabave

- 3.1. Postupci nabave su propisani Pravilnikom o nabavi te Naputkom o naručivanju, dostavi i skladištenju roba i usluga, izradi dokumenata i preuzimanju roba ili usluga. Kod upravljanja postupcima nabave nepravilnosti se odnose na procedure nabave, dokumentaciju za nadmetanje, odabir najpovoljnije ponude, dodatne radove, odabir postupka nabave, nabavu hrane i pića, te nabavu na temelju izravnog ugovaranja.

- Procedure nabave

Provođenje postupaka nabave je uređeno odredbama Pravilnika o nabavi te Naputkom o naručivanju, dostavi i skladištenju roba i usluga, izradi dokumenata i preuzimanju roba ili usluga. Pravilnikom o nabavi su određene tri vrste postupaka nabave (otvoreni postupak nabave, nadmetanje po javnom pozivu te nadmetanje po pozivu prikupljanjem ponuda). Propisani su postupci nabave radova, osnovnih sredstava i sitnog inventara te nabava robe u svrhu daljnje prodaje, što obuhvaća nabavu hrane i pića za hotele. Društvo nije donijelo unutarnji akt kojim bi u cijelosti odredilo provedbu postupaka nabave, način upravljanja i odgovornost u provođenju nabave.

Pravilnikom o nabavi nije određeno do koje procijenjene vrijednosti nabave se primjenjuje pojedini postupak nabave. Nisu određeni kriteriji za zaključivanje dodataka osnovnom ugovoru te vrijednost do koje se mogu zaključivati dodaci ugovoru u odnosu na osnovni ugovor. Također nije uređena nabava na temelju izravnog ugovaranja te nabava roba i usluga na koje se ne odnosi Pravilnik o nabavi.

Državni ured za reviziju predlaže unutarnjim aktom urediti provedbu postupaka nabave. Predlaže odrediti do koje procijenjene vrijednosti nabave se primjenjuje određeni postupak nabave. Također predlaže odrediti kriterije za zaključivanje dodataka ugovoru te odrediti vrijednosti nabave do koje se u odnosu na osnovni ugovor mogu zaključivati dodaci ugovoru. Predlaže unutarnjim aktom urediti procedure nabave na temelju izravne nabave (bagatelne nabave).

- Dokumentacija za nadmetanje

Dokumentacija za nadmetanje kod otvorenog postupka nabave sadrži i upute ponuditeljima za izradu ponude. Sadržaj dokumentacije za nadmetanje nije određen, osim za otvoreni postupak nabave.

Nisu numerirani svi dokumenti i nije uspostavljeno središnje mjesto pohranjivanja dokumentacije te nisu određeni rokovi čuvanja i pohrane dokumentacije o nabavi.

Državni ured za reviziju predlaže Pravilnikom o nabavi odrediti sadržaj dokumentacije za nadmetanje za sve vrste postupaka nabave. Predlaže osigurati povjerljivost informacija sadržanih u dokumentaciji za nadmetanje, uspostaviti središnje mjesto pohranjivanja dokumentacije te odrediti rokove čuvanja.

- Odabir najpovoljnije ponude

Pravilnikom o nabavi je određen način odabira ponuditelja za otvorene postupke nabave, dok za druge postupke nabave način odabira ponuditelja nije određen. Odredbom članka 14. Pravilnika o nabavi je određeno da pregled i ocjenu ponuda obavljaju stručne osobe u skladu sa zahtjevima koje je Društvo odredilo u objavi ili dokumentaciji za nadmetanje, o čemu se sastavlja zapisnik o pregledu i ocjeni ponuda. Kod postupka nabave za izvođenje radova u vrijednosti 1 137 727,00 kn Društvo nema pripadajuće dokumentacije za nadmetanje, nije sastavljalo zapisnike o pregledu i ocjeni pristiglih ponuda s analizom ponuda, te odluke o odabiru te nije vidljivo na temelju kojih kriterija su odabrani ponuditelji. Kada se nabava roba i usluga provodila putem nadmetanja po javnom pozivu ili nadmetanja po pozivu prikupljanjem ponuda gdje je osnova za donošenje odluke cjenik roba ili usluga, odabrana je ponuda s najnižom cijenom.

Državni ured za reviziju predlaže unutarnjim aktom propisati način i proceduru odabira ponuditelja za sve postupke nabave. Predlaže sastavljati detaljnu i jasnu analizu ponuda te donositi odluke o odabiru najpovoljnije ponude za sve vrste provedenih postupaka nabave.

- Dodatni radovi

Za izvođenje radova i postavljanje otvorenog bazena u kampu Uvala Slana Selce u 2013. ugovoreni su radovi u vrijednosti 255 250,00 kn bez poreza na dodanu vrijednost, a izvedeni su u vrijednosti 368 815,00 kn. Razlika u iznosu 113 565,00 kn se odnosi na dodatne i više izvedene radove. Društvo nije imenovalo ovlaštenog predstavnika te građevinska knjiga nije ovjerena od strane Društva. Za građevinske i instalaterske radove na uređenju Platua za prolazne goste zaključen je ugovor u iznosu 249 959,00 kn, a radovi su izvršeni u vrijednosti 325 891,00 kn bez poreza na dodanu vrijednost. Dodatkom osnovnom ugovoru iz ožujka 2013., ugovoreni su dodatni radovi u vrijednosti 79 394,00 kn te je vrijednost ukupno ugovorenih radova iznosila 329 353,00 kn bez poreza na dodanu vrijednost, što je za 31,7 % više u odnosu na osnovni ugovor. Dodatkom ugovora je utvrđeno da je do povećanja cijene došlo zbog povećanja obujma posla.

Državni ured za reviziju predlaže osigurati bolju pripremljenost kod izrade troškovnika u cilju izvršenja radova u skladu s ugovorom. Također predlaže kod izvođenja radova imenovati ovlaštenog predstavnika Društva te ovjeriti građevinsku knjigu.

- Odabir postupka nabave

Društvo je u razdoblju od 2013. do 2015. ukupno zaključilo 102 ugovora o nabavi roba, radova i usluga u vrijednosti 36.381.024,00 kn, od čega je prema Pravilniku o nabavi zaključilo 17 ugovora u vrijednosti 5.810.763,00 kn, što čini 16,0 % ukupne nabave. Na temelju otvorenog postupka nabave zaključena su dva ugovora o nabavi roba, radova i usluga u vrijednosti 1 170 793,00 kn bez poreza na dodanu vrijednost, te nadmetanjem po pozivu prikupljanjem ponuda pozivanjem najmanje tri gospodarska subjekta (bez javne objave) 15 ugovora o nabavi roba, radova i usluga u vrijednosti 4 639 970,00 kn. Odredbom članka 6. Pravilnika o nabavi je propisano da se nabava radova javno objavljuje i u pravilu provodi putem otvorenog postupka nabave, osim u iznimnim slučajevima kada se utvrdi da bi postupak javne objave trajao duže vrijeme i ukoliko je izvođenje radova određeno rokom, uprava može donijeti odluku o provođenju postupka nadmetanjem po pozivu, prikupljanjem najmanje tri ponude, od kojih uprava donosi odluku o odabiru najpovoljnije ponude. Društvo je nabavu radova provodilo postupkom nadmetanja po pozivu prikupljanjem tri ili manje od tri ponude, postupkom izravnog ugovaranja i izravne nabave. Društvo je u 2013. i 2014. za nabavu radova (kod investicijskih ulaganja u imovinu u pripremi i tuđu imovinu, provelo 14 postupaka nadmetanja u ukupnoj vrijednosti 5.353.912,00 kn (od čega je u 2013. provelo dvanaest postupaka nadmetanja za nabavu radova ukupne vrijednosti 4 703 169,00 kn te u 2014. dva postupka nadmetanja za nabavu radova ukupne vrijednosti 650 743,00 kn). Provelo je postupke izravnog ugovaranja za sedam predmeta nabave ukupne vrijednosti 3.134 211,00 kn, postupke nadmetanja po pozivu prikupljanjem tri ponude za tri predmeta nabave ukupne vrijednosti 949 174,00 kn te postupke izravne nabave bez zaključivanja ugovora o nabavi za četiri predmeta nabave ukupne vrijednosti 619.784,00 kn.

Državni ured za reviziju predlaže provoditi otvorene postupke nabave čime se omogućava tržišno natjecanje, izbjegava diskriminirajući učinak te postigne mogućnost dobivanja najpovoljnije ponude.

- Nabava hrane i pića

Odredbom članka 5. Pravilnika o nabavi je propisano da se nabava robe za daljnju prodaju (hrane i pića za hotele) obavlja zaključivanjem ugovora o opskrbi robom putem javnog poziva za nadmetanje i dostavom ponuda pojedinim opskrbljivačima. Nabava hrane i pića za daljnju prodaju planirana je od 2013. do 2015. u vrijednosti 17 199.288,10 kn, a nabavljeno je u vrijednosti 17 581 972,33 kn. Od 2013. do 2015. je zaključeno 27 ugovora, a nabavljeno je robe u vrijednosti 15 330.388,00 kn. Nabava hrane i pića u 2013. ostvarena je u vrijednosti 6 422 592,22 kn. Tijekom 2013. Društvo nije provodilo postupke nadmetanja po javnom pozivu. Postupkom nabave na temelju izravnog ugovaranja je zaključeno sedam ugovora, a nabavljeno je robe u vrijednosti 5 591 515,00 kn. Razlika u iznosu 831 077,22 kn je nabavljena postupkom izravne nabave od dobavljača. Nabava hrane i pića u 2014. ostvarena je u vrijednosti 5.721 337,69 kn. Javni poziv za prikupljanje ponuda za opskrbu hranom, pićem te prehrambeno industrijskim prerađevinama objavljen je na mrežnim stranicama Društva i u dnevnim novinama početkom travnja 2014. U dokumentaciji za nadmetanje nije navedena ukupno procijenjena vrijednost nabave. U zapisniku o pregledu i ocjeni pristiglih ponuda nije navedeno s kojim će se ponuditeljima zaključiti ugovori i u kojim vrijednostima.

Tijekom 2014. zaključeno je jedanaest ugovora, a nabavljeno je robe u vrijednosti 4 968 178,00 kn, od čega šest ugovora na temelju nadmetanja po javnom pozivu prema kojima je nabavljeno robe u vrijednosti 2 660 950,00 kn i pet ugovora na temelju izravnog ugovaranja prema kojima je nabavljeno robe u vrijednosti 2 307 228,00 kn.

Navedeni dobavljači nisu sudjelovali u postupku nadmetanja po javnom pozivu za prikupljanje ponuda. Dio zaključenih ugovora sadrži okvirne količine i jedinične cijene, a dio ugovora sadrži jedinične cijene bez količina nabave te nije moguća usporedba ponuda. U 2015. je nabavljeno hrane i pića u vrijednosti 5 438 042,42 kn. Prema obrazloženju, tijekom 2015. zbog specifičnosti poslovanja u predstečajnoj nagodbi, ugovori s dobavljačima iz 2014. nastavili su se primjenjivati i u 2015.

Državni ured za reviziju predlaže za nabavu hrane i pića sastavljati zapisnike o pregledu i ocjeni pristiglih ponuda s potpunim podacima.

- Nabava na temelju izravnog ugovaranja

Na temelju izravnog ugovaranja, bez provedbe postupka nabave, zaključeno je u razdoblju od 2013. do 2015. ukupno 58 ugovora u vrijednosti 15 239 873,00 kn, od čega se na izravno ugovaranje putem višegodišnjih ugovora odnosi 45 ugovora o nabavi roba, radova i usluga u vrijednosti 10 858 021,00 kn, te na izravno ugovaranje 13 ugovora o nabavi roba, radova i usluga u vrijednosti 4 381 852,00 kn. Društvo je na temelju višegodišnjih ugovora nabavljalo robu, radove i usluge (usluge telefonije, usluge zaštite imovine i osoba, opskrbu električnom i toplinskom energijom, pružanje usluga osiguranje imovine te nabavu sredstva za čišćenje i održavanje prostora). Troškovi sredstava za čišćenje i održavanje prostora za 2013. su iznosili 1 088 572,41 kn, od čega se vrijednosno značajniji iznosi odnose na nabavu od dva dobavljača u iznosu 999 356,11 kn. S jednim dobavljačem zaključen je višegodišnji ugovor o poslovnoj suradnji na razdoblje od početka siječnja 2013. do konca prosinca 2015. Troškovi sredstava za čišćenje i održavanje prostora iznosili su 923 386,41 kn za 2014., od čega se vrijednosno značajniji iznosi odnose na nabavu od istih dobavljača u iznosu 838 154,68 kn. Troškovi sredstava za čišćenje i održavanje prostora iznosili su 923 337,20 kn za 2015., od čega se vrijednosno značajniji iznosi odnose na nabavu od istih dobavljača u iznosu 867 207,23 kn.

Tijekom 2013. izravnim ugovaranjem su nabavljene mobilne kućice u kampu Baško Polje u vrijednosti 2 488 691,00 kn bez poreza na dodanu vrijednost, od čega se na izradu mobilnih kućica odnosi 2 000 000,00 kn, na mobilnu kućicu izrađenu u 2012. prema nacrtu Društva 137 000,00 kn te na druge radove na mobilnim kućicama 351 691,00 kn. Nabava mobilnih kućica planirana je u Planu nabave bez procijenjene vrijednosti. Postupak nadmetanja nije proveden. Ugovor o isporuci 16 mobilnih kućica u iznosu 2 000 000,00 kn zaključen je koncem siječnja 2013. Rok isporuke kućica ugovoren je u razdoblju od sredine ožujka do početka svibnja 2013. Plaćanje je ugovoreno po svakoj izvršenoj isporuci uz izvršenu primopredaju bez nedostataka, po dostavljenom računu. Utvrđen je nedostatak potrebnih certifikata, odnosno dokumentacije kojom se dokazuje da su mobilne kućice i dijelovi izrađeni po propisima i pravilima struke. Društvo i predstavnik izvršitelja nisu zajednički utvrdili i potpisali nedostatke na mobilnim kućicama, te nisu zajednički utvrdili visinu štete s kojom bi obje strane bile suglasne.

Državni ured za reviziju predlaže obavljati plaćanja nakon pribavljenih dokaza o obavljenoj isporuci. Predlaže postupke izravnog ugovaranja i nabave putem višegodišnjih ugovora odrediti općim aktom.

- 3.2 Društvo prihvaća sve dane preporuke. Navodi da je novim Pravilnikom o nabavi određeno do koje procijenjene vrijednosti nabave se primjenjuje određeni postupak nabave, što obuhvaća i iznose bagatelne nabave, kao i dio koji se odnosi na kriterije za zaključivanje dodataka ugovorima. Navodi da je novim Pravilnikom o nabavi obuhvatilo prijedloge vezano uz sadržaj dokumentacije za nadmetanje za sve vrste postupaka nabave, osiguranje povjerljivosti informacija, te uspostavu središnjeg mjesta pohranjivanja dokumentacije i rokove čuvanja. Novim Pravilnikom propisan je način i procedura odabira ponuditelja za sve postupke nabave. Društvo navodi da će posvetiti veću pozornost izradi troškovnika i nadzoru nad izvođenjem radova. Navodi da u postupku predstečajne nagodbe smije obavljati plaćanja neophodna za obavljanje poslovanja, zbog čega od dana podnošenja prijedloga za otvaranje postupka predstečajne nagodbe, u Društvu nisu dozvoljene investicije, te se ne izvode nikakvi radovi. S obzirom na nabavu hrane i pića, obrazlaže da nije obveznik primjene Zakona o javnoj nabavi, a dosadašnji Pravilnik o nabavi se nije odnosio na nabavu hrane i pića, što je roba namijenjena daljnjoj prodaji. Pravilnik je predviđao javnu objavu za nabavu hrane i pića, međutim, već niz godina Društvo radi s manjim brojem dobavljača koji su prisutni na tržištu i koji zbog dislociranosti objekata mogu ambulantno dostavljati robu, hranu i piće u objekte. Početkom 2014. raspisan je javni poziv za prikupljanje ponuda za nabavu hrane i pića. Objavljeni su troškovnici koji su sadržavali opis predmeta nabave i predviđene količine. Vrijednosti ugovora nisu mogle biti predviđene jer nabava isključivo ovisi o broju gostiju i roba se nabavlja po cijenama iz cjenika, određenim od strane svakog dobavljača i nepromjenjivim. Međutim, kada je Društvo zbog nelikvidnosti krajem lipnja 2014. podnijelo zahtjev za otvaranje predstečajne nagodbe, pojedini dobavljači nisu zbog velikih dugovanja te zbog promijenjenih okolnosti isporučivali robu. Otvaranjem postupka predstečajne nagodbe Društvo nije smjelo davati zadužnice kao sredstvo osiguranja plaćanja, a ranija dugovanja nisu se također smjela naplaćivati iz ranije danih sredstava osiguranja plaćanja. Specifičnost poslovanja u predstečajnoj nagodbi jedini je razlog zbog kojeg je došlo do potrebe za sklapanjem ugovora s drugim dobavljačima, koji se nisu javili na nadmetanje, ali su mogli i htjeli isporučivati robu. U protivnom bi nabava hrane i pića bila znatno otežana i upitno pružanje usluga prehrane gostima, kojih je u sezoni bilo i do 4 200 dnevno. Društvo prihvaća preporuku te će sukladno mogućnostima u postupku predstečajne nagodbe provoditi izbore najpovoljnijeg ponuditelja za nabavu hrane i pića. Društvo navodi da se nabava sredstava za čišćenje odnosi na nabavu sredstava za čišćenje i higijenskih potrepština gostiju hotela i kampova. Ugovor s jednim dobavljačem je zaključen na tri godine iz razloga što je dobavljač u svaku sobu, kupaonicu, sanitarni čvor hotela ili kampa ugradio svoju opremu, dozatore i držače, koji služe potrebama gostiju u obavljanju djelatnosti Društva. Društvo ponovno ističe probleme s likvidnošću i velikim dugovanjima, zbog kojih je i otvorena predstečajna nagodba, zbog čega su pojedini dobavljači s kojima je Društvo imalo zaključene višegodišnje ugovore iz ranijih godina, nastavili i nadalje isporučivati robu i usluge, iako su njihova dugovanja predmet predstečajne nagodbe. Društvo navodi da će sukladno mogućnostima provoditi izbore najpovoljnijeg ponuditelja uz sudjelovanje većeg broja ponuditelja u postupku nabave.

4. Zaštita interesa Društva

- 4.1. Kontrolu postupaka nabave, praćenje izvršenja ugovora o nabavi, te obavljanje nabave od odabranog dobavljača u skladu s ugovorenim količinama, cijenama i rokovima obavljaju osobe ovlaštene za nabavu.

Društvo je donijelo Naputak o naručivanju, dostavi i skladištenju roba, izradi dokumenata i preuzimanju roba kojim je uređeno naručivanje, čuvanje i preuzimanje robe. Sustavi kontrola koji prate izvršenje ugovora nisu uspostavljeni na zadovoljavajući način jer Društvo nije općim aktima uredilo praćenje ugovora i kontrolu kvalitete izvedenih radova. Društvo nema ustrojene evidencije zaključenih ugovora za radove, putem kojih bi se objedinjeno pratilo i kontroliralo (količinski i vrijednosno) pojedinačno izvršenje ugovora. Privremene i okončane situacije za izvođenje radova ovjerene od strane nadzornog inženjera nisu ispostavljene za tri predmeta nabave u vrijednosti 939.164,00 kn. Većina ugovora ne sadrži odredbu o odgovornosti za nedostatke i naknadu štete, kao i odredbu o postupanju o rizicima i načinu upravljanja.

Tijekom 2013. i 2014. plaćanja nisu obavljana u skladu sa zaključenim ugovorima jer, prema obrazloženju odgovorne osobe, Društvo nije imalo financijskih sredstava. Sustav unutarnjih kontrola nije uspostavljen na način predviđen Zakonom o sustavu unutarnjih kontrola u javnom sektoru, jer nisu utvrđeni rizici kao i upravljanje rizicima predviđeno spomenutim Zakonom.

Državni ured za reviziju predlaže unutarnjim aktom urediti praćenje ugovora te kontrolu kvalitete izvedenih radova. Predlaže obavljati nadzor kod izvođenja radova.

- 4.2. *Društvo prihvaća prijedloge te, iako nije obveznik primjene Zakona o javnoj nabavi, u cilju bolje i svrsishodnije zaštite interesa Društva, izradilo je novi sveobuhvatni Pravilnik o nabavi, kojim su obuhvaćeni svi dani prijedlozi, sugestije i preporuke Državnog ureda za reviziju. Ono što Društvo smatra bitnim za istaknuti su specifični uvjeti poslovanja u kojima se poslovanje odvija od dana pokretanja postupka predstečajne nagodbe, odnosno od lipnja 2014., kada Društvo ima obvezu održavanja poslovanja i pružanja usluga gostima hotela i kampova pod tržišnim uvjetima, koji su u uvjetima kada nisu moguća ulaganja i uz postojanje dugovanja prema vjerovnicima u predstečajnoj nagodbi znatno otežani, pa tako i nabava za poslovanje neophodno potrebnih proizvoda, roba i usluga.*

VI. OCJENA UČINKOVITOSTI NABAVE

Društvo je odgovorno za učinkovitu nabavu te za provođenje postupaka nabave u skladu s unutarnjim aktima koji uređuju postupke nabave.

Društvo donosi plan nabave za poslovnu godinu koji najmanje mora sadržavati podatke o nazivu predmeta nabave i procijenjenoj vrijednosti nabave. Prijedlog plana nabave izrađuju direktori pojedinih profitnih centara. Plan nabave čini sastavni dio Plana poslovanja. Planovi nabave ne sadrže podatke o ukupno planiranoj i ostvarenoj vrijednosti nabave roba, radova i usluga te ne sadrže sve predmete nabave i njihovu procijenjenu vrijednost. Plan nabave sastavljen je od pojedinačnih planova nabave. Nisu predviđeni mogući rizici u provedbi postupaka javne nabave. Općim aktom nije uređena obveza prijavljivanja sukoba interesa. Izjave o nepostojanju sukoba interesa nisu pribavljane od svih zaposlenika uključenih u postupke nabave.

Postupci nabave su propisani Pravilnikom o nabavi, Uputom za planiranje te Naputkom o naručivanju, dostavi i skladištenju roba, usluga, izradi dokumenata i preuzimanju roba i usluga. Pravilnikom o nabavi su određene tri vrste postupaka nabave (otvoreni postupak nabave, nadmetanje po javnom pozivu te nadmetanje po pozivu prikupljanjem ponuda). Propisani su postupci nabave radova, osnovnih sredstava i sitnog inventara te nabava robe u svrhu daljnje prodaje, što obuhvaća nabavu hrane i pića za hotele. Društvo nije donijelo unutarnji akt kojim bi u cijelosti odredilo provedbu postupaka nabave, način upravljanja i odgovornost u provođenju nabave. Pravilnikom o nabavi nije određeno do koje procijenjene vrijednosti nabave se primjenjuje pojedini postupak nabave. Nisu određeni kriteriji za zaključivanje dodataka osnovnom ugovoru te vrijednost do koje se mogu zaključivati dodaci ugovoru u odnosu na osnovni ugovor. Također nije uređena nabava na temelju izravnog ugovaranja te nabava roba i usluga na koje se ne odnosi. Nije osigurana povjerljivost informacija sadržanih u dokumentaciji za nadmetanje i nije ograničen pristup dokumentaciji, odnosno nije uspostavljen registar primljene dokumentacije, nisu numerirani svi dokumenti i nije uspostavljeno središnje mjesto pohranjivanja dokumentacije.

Kontrolu postupaka nabave, praćenje izvršenja ugovora o nabavi, te obavljanje nabave od odabranog dobavljača u skladu s ugovorenim količinama, cijenama i rokovima obavljaju osobe ovlaštene za nabavu. U postupcima nabave u kojima su bile prikupljene ponude ugovori su u većini zaključivani u skladu s ponudama. Sustavi kontrola koji prate izvršenje ugovora nisu uspostavljeni na zadovoljavajući način jer Društvo nije donijelo pravilnike, upute i odluke kojima su uređena područja provedbe i praćenja ugovora, kvalitete izvedenih radova. Privremene i okončane situacije za izvođenje radova ovjerene od strane nadzornog inženjera nisu ispostavljene za tri predmeta nabave u vrijednosti 939.164,00 kn. Većina ugovora ne sadrži odredbu o odgovornosti za nedostatke i naknadu štete, kao i odredbu o postupanju o rizicima i načinu upravljanja. Sustav unutarnjih kontrola nije uspostavljen na način predviđen Zakonom o sustavu unutarnjih kontrola u javnom sektoru, jer nisu utvrđeni rizici kao i upravljanje rizicima predviđeno spomenutim Zakonom.

Državni ured za reviziju ocjenjuje da sustav nabave u Društvu bio učinkovit, pri čemu su potrebna određena poboljšanja. Zbog navedenog predlaže:

- planom nabave obuhvatiti nazive i procijenjenu vrijednost svih predmeta nabave u skladu s odredbama Pravilnika o nabavi
- unutarnjim aktom urediti obvezu prijavljivanja sukoba interesa i od zaposlenika uključenih u postupke nabave pribavljati izjave o nepostojanju sukoba interesa
- unutarnjim aktom urediti provedbu postupaka nabave i odrediti do koje procijenjene vrijednosti nabave se primjenjuje određeni postupak nabave
- odrediti kriterije za zaključivanje dodataka ugovoru te odrediti vrijednosti nabave do koje se u odnosu na osnovni ugovor mogu zaključivati dodaci ugovoru
- Pravilnikom o nabavi odrediti sadržaj dokumentacije za nadmetanje za sve vrste postupaka nabave
- osigurati povjerljivost informacija sadržanih u dokumentaciji za nadmetanje, uspostaviti središnje mjesto pohranjivanja dokumentacije te odrediti rokove čuvanja
- unutarnjim aktom propisati način i proceduru odabira ponuditelja za sve postupke nabave
- sastavljati detaljnu i jasnu analizu ponuda te donositi odluke o odabiru najpovoljnije ponude
- osigurati bolju pripremljenost kod izrade troškovnika u cilju izvršenja radova u skladu s ugovorom
- kod izvođenja radova imenovati ovlaštenog predstavnika Društva te ovjeriti građevinsku knjigu
- provoditi otvorene postupke nabave
- za nabavu hrane i pića sastavljati zapisnike o pregledu i ocjeni pristiglih ponuda s potpunim podacima
- obavljati plaćanja nakon pribavljenih dokaza o obavljenoj isporuci
- postupke izravnog ugovaranja i nabave putem višegodišnjih ugovora odrediti općim aktom
- unutarnjim aktom urediti praćenje ugovora te kontrolu kvalitete izvedenih radova
- obavljati nadzor kod izvođenja radova.

Državni ured za reviziju ocjenjuje da bi se provedbom navedenih preporuka povećala usklađenost poslovanja Društva s unutarnjim aktima, ušteda sredstava te transparentnost i učinkovitost sustava javne nabave.



REPUBLIKA HRVATSKA
DRŽAVNI URED ZA REVIZIJU
Područni ured Krapina

IZVJEŠĆE
O OBAVLJENOJ REVIZIJI

NABAVA U DRUŠTVU
HRVATSKA BRODOGRADNJA -
JADRANBROD D.D.

Krapina, listopad 2016.

S A D R Ź A J

	stranica
I. PREDMET REVIZIJE	2
II. CILJEVI I PODRUČJE REVIZIJE	4
III. METODE I POSTUPCI REVIZIJE	4
IV NABAVA	5
V NALAZ	12
VI OCJENA UČINKOVITOSTI NABAVE	14



REPUBLIKA HRVATSKA
DRŽAVNI URED ZA REVIZIJU
Područni ured Krapina

KLASA: 041-01/16-10/22
URBROJ: 613-04-16-7

Krapina, 7. listopada 2016.

IZVJEŠĆE
O OBAVLJENOJ REVIZIJI UČINKOVITOSTI NABAVE U
DRUŠTVU HRVATSKA BRODOGRADNJA - JADRANBROD D.D.
ZA 2013. - 2015.

Na temelju odredbi članaka 12. i 14. Zakona o Državnom uredu za reviziju (Narodne novine 80/11), obavljena je revizija učinkovitosti nabave u društvu Hrvatska brodogradnja - Jadranbrod d.d. (dalje u tekstu: Društvo) za 2013. - 2015.

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 21. ožujka do 7. listopada 2016.

I. PREDMET REVIZIJE

Predmet revizije je bila provjera provedbe postupaka nabave u Društvu, 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 postupaka nabave sa zakonima i drugim propisima

Društvo nije obveznik primjene Zakona o javnoj nabavi (Narodne novine 98/11, 83/13, 143/13 i 13/14) Prema mišljenju Ministarstva gospodarstva, rada i poduzetništva, Uprave za industriju i privatizaciju iz 2008., hrvatska brodogradilišta, kao pravne osobe koje imaju industrijski odnosno trgovački značaj u skladu s odredbom članka 3 stavka 3 Zakona o javnoj nabavi (Narodne novine 110/07), ne spadaju u kategoriju primjene spomenutog zakona. Uprava za sustav javne nabave spomenutog Ministarstva, nakon upita Društva, izrazila je mišljenje da ni Društvo nije obveznik primjene Zakona o javnoj nabavi

Društvo je osnovano 1997. kao društvo s ograničenom odgovornošću. Osnivač Društva je Vlada Republike Hrvatske. U travnju 1998. preoblikovano je u dioničko društvo spajanjem društva Hrvatska brodogradnja d.o.o., Zagreb i društva Jadranbrod d.o.o., Zagreb. Temeljni kapital društva u kolovozu 2014. iznosi 5 060 000,00 kn i sastoji se od 5 060 redovnih dionica na ime nominalne vrijednosti 100,00 kn

Predmet poslovanja Društva je nadzor nad gradnjom brodova, organizacija i izrada nacrti i projekata brodova, inženjering, projektni menadžment i tehničke djelatnosti u području brodogradnje, gradnja i popravak brodova, financijsko davanje u zakup (leasing), poslovanje nekretninama (upravljanje nekretninama uz naplatu i po ugovoru, iznajmljivanje plovniha prijevoznih sredstava, obrada podataka, izrada i upravljanje bazama podataka, istraživanje tržišta i ispitivanje javnog mnijenja, savjetovanje u vezi s poslovanjem i ostalim upravljanjem, upravljačke djelatnosti holding društava i promidžba), kupnja i prodaja robe, obavljanje posredovanja na domaćem i inozemnom tržištu, nabava opreme i materijala za izradu brodova, zastupanje stranih tvrtki, uvoz radijskih postaja i računovodstveno - knjigovodstveni poslovi

Načela transparentnosti poslovanja trgovačkih društava u kojima Republika Hrvatska ima većinski ili pretežiti udio, radi učinkovitog i odgovornog upravljanja javnim kapitalom i poslovima od posebnog društvenog interesa u funkciji razvoja hrvatskog gospodarstva uređena su Kodeksom korporativnog upravljanja trgovačkim društvima u kojima Republika Hrvatska ima dionice ili udjele (Narodne novine 112/10)

Zadaci društva određene su odlukama Vlade Republike Hrvatske, odlukama Ministarstva gospodarstva, nadzornog odbora, poslovnih planova za 2013., 2014. i 2015. Ugovorima o nadzoru realizacije programa restrukturiranja i ugovora o prodaji prijenosu dionica brodograđevnih društava koje je Društvo zaključilo s Brodograđevnom industrijom Split d.d., Split, Brodotrogirom d.d., Trogir i brodogradilištem 3. Maj d.d., Rijeka kojim su Društvu određeni poslovi koje će obavljati do kraja 2017. odnosno do prve polovice 2018., kao i ugovorom o obavljanju stručnih poslova iz područja brodograđevne industrije koji je Društvo zaključilo s Ministarstvom gospodarstva kojim su Društvu određeni poslovi koje treba obavljati do konca 2016. odnosno do završetka procesa restrukturiranja brodogradilišta

Društvo djeluje kao nadzorno i izvještajno tijelo prema Vladi Republike Hrvatske i Europskoj komisiji u procesu privatizacije i restrukturiranja velikih hrvatskih brodogradilišta (3. Maj d.d., Rijeka, Brodotrogir d.d., Trogir i Brodosplit d.d., Split). Aktivnosti Društva odnose se na pripremu mjesečnih i tromjesečnih službenih izvješća o nadzoru realizacije programa restrukturiranja brodogradilišta koja se restrukturiraju kao i dostavu izvješća Ministarstvu gospodarstva i Centru za restrukturiranje i prodaju Nadalje, Društvo koordinira izradu, pripremu i dostavu šestomjesečnih izvješća o ostvarenju programa restrukturiranja za Europsku komisiju prema metodologiji i proceduri izvještavanja, a koja su obveza Republike Hrvatske prema Europskoj uniji prema Ugovoru o pristupanju Republike Hrvatske Europskoj Uniji) Ministarstvu gospodarstva daje prethodna mišljenja u postupku davanja državnih jamstava i drugih pojedinačnih zahtjeva brodogradilišta. Vodi Registar ugovorene proizvodnje brodograđevnih društava, prema odluci Ministarstva gospodarstva vezano uz ispunjavanje uvjeta postavljenih od strane Europske komisije za ograničenjem proizvodnje brodograđevnih društava od 2011. do 2020. Prati i analizira brodograđevno tržište i po potrebi izvješćuje državne institucije i brodogradilišta. Obavlja različite administrativne poslove iz područja brodograđevne industrije kao što su administrativno - pravni poslovi vezani uz izgradnju i isporuku brodova. Društvo sudjeluje u radu Europske udruge brodograditelja, brodogopravljača i proizvođača brodske opreme SEA (Ships&Maritime Equipment Association), čiji je član od 2002 Organizira i koordinira zajedničke promidžbe brodogradilišta zajedno s Hrvatskom gospodarskom komorom na međunarodnim izložbama, sudjeluje u radu gospodarskih izaslanstava i u pripremi promidžbenih materijala.

Tijela Društva su skupština, nadzorni odbor i uprava. Skupštinu čini jedan član kojeg imenuje Vlada Republike Hrvatske, u pravilu, to je ministar gospodarstva. Nadzorni odbor ima pet članova od čega četiri člana bira Skupština, a jedan je predstavnik radnika. Upravu Društva čini jedan član-direktor. Direktor zastupa Društvo pojedinačno i samostalno. Za poduzimanje pravnih radnji kao što su otuđivanje nekretnina, osnivanje novih društava odnosno podružnica i zaključivanje poslova kojima se Društvo zadužuje uzimanjem kredita ili davanjem jamstava za iznose veće od 50,0 % temeljnog kapitala, obavezan je pribaviti prethodnu suglasnost nadzornog odbora. Od 20. veljače 2012. do 30. rujna 2014. direktor je bio Ruđer Friganović, a od 30. rujna 2014. Siniša Ostojić.

U studenome 2009, Vlada Republike Hrvatske donijela je Antikorupcijski program za trgovačka društva u većinskom državnom vlasništvu za razdoblje 2010.-2012. Društvo je izradilo i provodilo akcijski plan za provođenje Antikorupcijskog programa, kojim su utvrđena zaduženja i rokovi izvršenja aktivnosti za koji je zadužen tim za provedbu antikorupcijskog programa Vlade Republike Hrvatske. Društvo je donijelo akcijski plan za provođenje antikorupcijskih mjera u svibnju 2013.

U veljači 2015. Hrvatski sabor donio je Strategiju suzbijanja korupcije za razdoblje od 2015. do 2020., a u srpnju 2015. Vlada Republike Hrvatske Akcijski plan za 2015. i 2016. U Strategiji je, između ostalog, navedeno da je cilj Strategije spriječiti korupciju, odnosno upravljati njezinim rizicima, da je javna nabava jedno od najkritičnijih gospodarskih aktivnosti s obzirom na korupcijske rizike te da u odnosu na provedbu Zakona o javnoj nabavi postoje rizici u svim fazama postupka javne nabave. Postavljena su tri cilja koja se odnose na jačanje integriteta, odgovornosti i transparentnosti u radu, stvaranje preduvjeta za sprječavanje korupcije na svim razinama te afirmacija pristupa nulte tolerancije na korupciju. Pored tima za pripremu i provođenje Antikorupcijskog programa u Društvu, imenovani su povjerenik za nepravilnosti, povjerenik za etiku te službenik za zaštitu osobnih podataka

Društvo u provođenju Strategije ima specifičnu zadaću u nadzoru i izvještavanju nadležnih državnih tijela (Ministarstvo gospodarstva i Centar za restrukturiranje i prodaju) o učinkovitosti, transparentnosti i namjenskom korištenju dodijeljenih državnih potpora u području brodograđevne industrije, namijenjenih restrukturiranju brodogradilišta, a sve u cilju smanjivanja/uklanjanja korupcijskih rizika u navedenom području.

Koncem 2013 Društvo je imalo 13, a koncem 2014 i 2015 ima 12 zaposlenika.

II. CILJEVI I PODRUČJA REVIZIJE

Ciljevi i područja revizije su bili provjeriti

- je li sustav nabave u Društvu učinkovit
- je li postojala stvarna potreba za određenom nabavom
- jesu li rezultati provedenih postupaka omogućili postizanje zadovoljavajuće vrijednosti za uloženi novac.

Sustav nabave ocjenjuje se kao učinkovit kod društava koja su dobro organizirala planiranje nabave, koja upravljaju postupcima nabave u skladu s propisima i svojim općim aktima te koja primjereno prate ostvarenje i provedbu ugovora. Ovu ocjenu mogu dobiti i društva kod kojih su utvrđene određene slabosti i propusti koje ne utječu značajno na učinkovitost sustava nabave.

Sustav nabave je učinkovit, pri čemu su potrebna određena poboljšanja ako su utvrđene određene slabosti i propusti, pri čemu se nekoliko danih preporuka može odnositi na područja visokog rizika. Sustav nabave nije učinkovit te su potrebna značajna poboljšanja ako su utvrđene značajne slabosti i propusti, pri čemu se nekoliko danih preporuka može odnositi na područja visokog i vrlo visokog rizika. Sustav nabave nije učinkovit i ciljevi nabave nisu postignuti ako su utvrđene značajne slabosti i propusti, pri čemu se više od tri dana preporuke mogu odnositi na područja vrlo visokog rizika te grubo nepoštivanje propisa i općih akata kojima je uređen sustav nabave. Područja visokog rizika su područja za koja je ocijenjeno da se radi o značajnim slabostima za koje je potrebna pravodobna reakcija uprave (menadžmenta). Područja vrlo visokog rizika su područja kod kojih je ocijenjeno da je potrebna žurna reakcija uprave (menadžmenta), jer se radi o ozbiljnim slabostima unutarnjih kontrola ili pitanjima upravljanja rizicima.

Revizijom su obuhvaćena područja: planiranje nabave, upravljanje postupcima nabave i zaštita interesa Društva. Revizija je obavljena za razdoblje od 2013. do 2015.

III. METODE I POSTUPCI REVIZIJE

U fazi planiranja revizije proučena je i analizirana pravna regulativa te dokumentacija i informacije o poslovanju Društva. Pribavljene su informacije o načinu na koji sustav nabave funkcionira. Uspoređena je usklađenost dokumentacije o nabavi s propisima i općim aktima. Provjereno je planiranje nabave i osiguravanje financijskih sredstava za nabavu. Izravnim dokaznim postupcima ispitani su zapisi i dokumentacija radi provjere dobavljača kojima su dodijeljeni poslovi, cijene koje nadilaze tržišne ili očekivane tržišne cijene, isključivi izvor nabave u svim vrijednosno značajnim iznosima te eventualno prekomjerno korištenje žurnog postupka nabave. Provjereno je je li bilo žalbi i kako su riješene.

Okosnicu revizije činila su sljedeća pitanja

- Je li planiranje nabave dobro organizirano?
- Je li upravljanje postupcima nabave bilo učinkovito?
- Je li Društvo nakon zaključivanja ugovora o nabavi vodilo računa o zaštiti svojih interesa?

IV. NABAVA

Postupci nabave u Društvu uređeni su Uputom za provođenje javne nabave bagatelne vrijednosti (dalje u tekstu Uputa), iz veljače 2015 , kojom se uređuju postupci koji prethode stvaranju ugovornog odnosa za nabavu robe i/ili usluga procijenjene vrijednosti do 200 000,00 kn, odnosno nabavu radova do 500 000,00 kn za koje prema odredbama Zakona o javnoj nabavi ne postoji obveza provedbe postupka javne nabave)

U Tablici broj 1 daju se podaci o nabavi roba, radova i usluga za 2013 , 2014 i 2015 , prema podacima iz poslovnih knjiga i financijskih izvještaja

Tablica broj 1

Nabava roba, radova i usluga za 2013 , 2014 i 2015

u kn

Godina	Ukupna vrijednost nabave	Vrijednost nabave do 20 000,00 kn	Udjel u % (2/1)	Vrijednost nabave od 20 000,00 kn do 70 000,00 kn	Udjel u % (4/1)	Vrijednost nabave od 70 000,00 kn do 200 000,00 kn	Udjel u % (6/1)	Vrijednost nabave iznad 200 000,00 kn	Udjel u % (8/1)	Vrijednost nabave dijela zajedničkih troškova poslovne zgrade	Udjel u % (10/1)
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11
2013	1 042 829,00	166 710,00	16,0	489 658,00	47,0	0,00	-	0,00	-	386 461,00	37,0
2014	1 381 430,00	136 536,00	9,9	525 530,00	38,0	121 801,00	8,8	225 000,00	16,3	372 563,00	27,0
2015	925 448,00	139 112,00	15,0	497 864,00	53,8	90 693,00	9,8	0,00	-	197 779,00	21,4
Ukupno	3 349 707,00	442 358,00	13,2	1 513 052,00	45,2	212 494,00	6,3	225 000,00	6,7	956 803,00	28,6

Ukupna vrijednost nabave iznosila je 3 667 309,00 kn, a postupcima revizije obuhvaćeno je 3 349 707,00 kn ili 91,3 %. Obuhvaćeno je 12 postupaka nabave, od kojih je jedanaest rezultiralo zaključivanjem ugovora o nabavi u iznosu 728 466,00 kn, a u jednom slučaju prihvatom ponude elektroničkim putem, bez zaključivanja ugovora o javnoj nabavi u iznosu 225 765,00 kn

U strukturi nabave, vrijednosno najznačajnija je nabava roba, radova i usluga čija je vrijednost veća od 20 000,00 kn, a manja od 70 000,00 kn (odvjetničke usluge, usluge financijskog savjetovanja koje su ugovorene po zahtjevu Ministarstva gospodarstva u vezi s tumačenjem odredbi ugovora o privatizaciji, usluge čišćenja poslovnog prostora, investicijsko održavanje i usluge revizije i druge usluge), na koje se odnosi 1 513 052,00 kn ili 45,2 % ukupne vrijednosti nabave. Prema broju provedenih postupaka nabave, najznačajnija je nabava roba, radova i usluga čija je vrijednost manja od 20 000,00 kn, na koju se odnosi 442 358,00 kn ili 13,2 % ukupne vrijednosti nabave (nabava opreme i namještaja, uredski i potrošni materijal, gorivo, servisiranje i registracija službenih automobila, usluge osiguranja i usluge tekućeg održavanja), a provedena je postupkom izravnog naručivanja od odabranih dobavljača (prihvatom ponude ili izravno putem narudžbenice)

Nabava usluga, čija je vrijednost veća od 70 000,00 kn a manja od 200 000,00 kn u iznosu 212 494,00 kn čini 6,3 % ukupne vrijednosti nabave, a odnosi se na nabavu usluga savjetovanja i nadzora procesa restrukturiranja brodogradilišta od povjerenika Europske komisije, obavljenom po zahtjevu i uz suglasnost Europske komisije, postupkom prikupljanja ponuda i izborom ponude s najnižom cijenom. Nabava službenog automobila u vrijednosti 225 000,00 kn, planirana je i obavljena u 2014., a u ukupnoj vrijednosti nabave ima udjel 6,7 %. Obavljena je nakon prikupljanja i analize ponuda od više različitih ponuditelja, a odabrana je ponuda s najnižom cijenom.

Postupcima revizije obuhvaćena je također, nabava dijela zajedničkih troškova poslovne zgrade za koje su u okviru materijalnih rashoda, od 2013. do 2015. iskazani troškovi u iznosu 956 803,00 kn koji čine 28,6 % ukupne vrijednosti nabave. Odnose se na usluge održavanja i zaštite u iznosu 397 507,00 kn, troškove električne energije u iznosu 297 470,00 kn i toplinske energije u iznosu 261 826,00 kn, prema računima Brodarskog instituta (Brodarski institut suvlasnik je dijela zgrade površine 3 516,54 m² ili 64,1 %, a Društvo 1 971,28 m² ili 35,9 %). Troškovi su obračunani i plaćeni prema mjerilima i načinu obračuna i plaćanja zajedničkih troškova zgrade utvrđenim Protokolom o financiranju zajedničkih dijelova poslovne zgrade.

Planiranje nabave

Planiranje nabave je proces kojim se određuju ciljevi, dinamika nabave, kao i način njihova ostvarenja. Kvalitetno planiranje nabave osigurava dobro upravljanje sredstvima financiranja odnosno ispunjavanje načela najbolja vrijednost za uloženi novac. Plan nabave sastavlja se za svaku kalendarsku godinu i mora biti usklađen s poslovnim odnosno financijskim planom Društva.

Planiranje nabave obavlja se na temelju jasnih procedura, utvrđenih internim aktima Društva (organizacijske upute iz 2010. i Uputa direktora o provođenju postupaka javne nabave bagatelne vrijednosti iz 2015.). Plan nabave sastavlja suradnik za nabavu i informatičku podršku u okviru Sektora komercijale i marketinga te voditelj računovodstva u Sektoru financija i računovodstva, uz sudjelovanje direktora sektora i uprave, koji odobravaju zahtjeve pojedinih sektora. Plan nabave odobrava direktor, a prihvaća ga nadzorni odbor i sastavni je dio poslovnog odnosno financijskog plana.

Ostvarenje plana prati i analizira direktor te o ostvarenim troškovima nabave tromjesečno izvješćuje nadzorni odbor, kroz Izvještaj o stanju društva. Izmjene plana u 2014. i 2015. nisu donesene (trebale su biti donesene). Prikupljanje prijedloga za nabavu provodi se po sektorima, jer su poslovi nabave raspoređeni organizacijski na više izvršitelja, u više različitih sektora, a objedinjuje ih suradnik za nabavu i informatičku podršku. Potrebe za nabavom su primjereno obrazložene i opravdane. Opravdanost potreba za nabavom prema vrsti, količini i procijenjenoj vrijednosti, utvrđuju se u postupku planiranja i obrazlažu ostvarivanjem općih i posebnih ciljeva poslovanja. Ocjenjivanje opravdanosti svake pojedine nabave provodi se u postupku planiranja i provođenja postupaka nabave.

Društvo je razmotrilo i odgovarajuće ocijenilo druga moguća rješenja i ima pisane dokaze o tome treba li nabaviti nova ili poboljšati postojeća sredstva, razmotrena je mogućnost korištenja unutarnjih kapaciteta ili poboljšanje postojećih kapaciteta postizanjem veće razine djelotvornosti te nužnosti nabave. Društvo ima pisane dokaze o istraživanju tržišta nabave. Prikuplja informacije o robi, radovima i uslugama koje namjerava nabaviti te pri tome koristi vlastite izvore podataka o dobavljačima, javno objavljene materijale koje potencijalni dobavljači nude na svojim mrežnim stranicama, vlastita saznanja koja se stječu kontaktima na sajmovima i konferencijama. Pisani materijali o istraživanju tržišta nabave čuvaju se u predmetima koje vodi suradnik za nabavu i informatičku potporu u Sektoru komercijale i marketinga (upiti, ponude, katalozi, različita tehnička dokumentacija, reference, pregledi mrežnih stranica dobavljača, usporedne analize ponuda, bilješke i druga dokumentacija). Mogući rizici u provedbi procesa bagatelne nabave utvrđeni su, a odnose se na neodgovarajući izbor dobavljača te u vezi s time neizvršavanje ugovora u pogledu cijena, kvalitete i rokova.

Plan nabave (bagatelne vrijednosti) za 2015. kao i plan nabave za 2014. doneseni su pravodobno dok za 2013. plan nabave nije donesen. Plan nabave sadrži sve propisane elemente kao što su predmet nabave, procijenjena vrijednost nabave (bez poreza na dodanu vrijednost), način ugovaranja, planirani početak nabave, planirano trajanje nabave te evidencijski broj nabave i poziciju financijskog plana (izvora financiranja). Pojedine usluge u okviru tekućeg održavanja kao i nabava goriva nisu obuhvaćene planom nabave, dok su pojedine, planirane, nabavljene u iznosu većem od planiranog (usluge servisiranja službenih automobila i usluge tekućeg i investicijskog održavanja). Izmjene plana nabave nisu donesene u 2015., kao ni prethodne godine. Planom nabave, predmeti nabave su razvrstani u tri skupine i to u one čija je procijenjena vrijednost ispod praga bagatelne nabave (200.000,00 kn za robu i usluge i 500.000,00 kn za radove), a veća od 70.000,00 kn; nabavu čija je procijenjena vrijednost manja od 70.000,00 kn, a veća od 20.000,00 kn te nabavu čija je procijenjena vrijednost manja od 20.000,00 kn. Planovi bagatelne nabave objavljeni su na mrežnim stranicama Društva. Za robu, radove i usluge koji su nabavljeni, a nisu planirani ili su nabavljeni iznad planiranih vrijednosti, sredstva za nabavu planirana su financijskim planom koji je donio nadzorni odbor.

Obveza prijavljivanja sukoba interesa uređena je općim aktima (Akcijski plan za provođenje antikorupcijskog programa za trgovačka društva u većinskom državnom vlasništvu, Disciplinski pravilnik u antikorupcijskim aktivnostima, Kodeks poslovnog ponašanja-etički kodeks, Poslovnik o unutarnjem redu). Imenovan je povjerenik za etiku, osoba za prijavu nepravilnosti i osobu za zaštitu osobnih podataka. Pravilnikom o unutarnjem redu iz 2010. uređena je obveza zaposlenika da u slučaju saznanja o postojanju sukoba interesa i drugih nepravilnosti koje su suprotne spomenutim općim aktima, podnesu prijave povjereniku za etiku i osobi zaduženoj za prijavu nepravilnosti. Svi zaposlenici potpisali su izjave o povjerljivosti i nepristranosti.

Upravljanje postupcima nabave

Postupci provođenja bagatelne nabave uređeni su Uputom direktora iz veljače 2015. i razumljivi su i jasni. Propisani su postupci bagatelne nabave procijenjene vrijednosti manje od 20 000,00 kn (bez poreza na dodanu vrijednost), manje od 70 000,00 kn (bez poreza na dodanu vrijednost) i jednake ili veće od 70 000,00 kn. Nabavu čija je vrijednost manja od 20 000,00 kn (bez poreza na dodanu vrijednost) obavljaju zaposlenici u sektorima ili Uredu direktora, prema opisu poslova i prema nalogu direktora, a provodi se ispostavljanjem narudžbenica jednom gospodarskom subjektu, po pozivu za dostavu ponude koja je prethodno zatražena pisanim putem, telefonski, telefaksom ili elektroničkom poštom. Postupak nabave procijenjene vrijednosti veće od 20 000,00 kn, a manje od 70 000,00 kn, započinje pozivom na dostavu ponude jednom ili više gospodarskih subjekata. Propisan je sadržaj i način dostave ponuda, a u slučaju zaprimanja većeg broja ponuda naručitelj koji je pokrenuo postupak nabave sastavlja pregled zaprimljenih ponuda i prijedlog za prihvaćanje odabrane ponude. Bagatelna nabava u navedenoj vrijednosti obavlja se ispostavljanjem narudžbenica odnosno elektroničkim prihvatom ponude. Narudžbenicu potpisuje direktor ili ovlašten potpisnik a supotpisuje zaposlenik koji provodi nabavu. Za nabavu intelektualnih usluga bagatelne vrijednosti manje od 70 000,00 kn (bez poreza na dodanu vrijednost), obavezan je pisani ugovor.

Bagatelnu nabavu procijenjene vrijednosti jednake ili veće od 70 000,00 kn provodi povjerenstvo koje se sastoji od najmanje tri člana, a koje imenuje direktor internim aktom, pozivom za dostavu ponuda od najmanje tri gospodarska subjekta, osim za odvjetničke, javnobilježničke i usluge koje proizlaze iz preuzetih međunarodnih ugovora. Roba, radovi i usluge koji se nabavljaju jasno i detaljno su specificirani, što omogućava usporedbu ponuda. Potencijalnim ponuditeljima dana su objašnjenja na njihova pitanja bez odlaganja i na jednak način, kada je to zatraženo. Sastavljena je detaljna i jasna analiza ponuda, kada je za nabavu roba, usluga ili radova primijenjen postupak prikupljanja ponuda za izbor dobavljača. Takav je postupak propisan za provođenje nabave čija je procijenjena vrijednost veća od 70 000,00 kn, a manja od 200 000,00 kn i proveden je za usluge nadzora restrukturiranja brodogradilišta. Odluke o odabiru primjereno su dokumentirane i obrazložene. Odnose se na postupak provođenja bagatelne nabave čija je vrijednost veća od 20 000,00 kn, a manja od 70.000,00 kn, za koje je prema Uputi predviđeno prikupljanje ponuda. Nakon donošenja odluke o izboru ponuditelja (usluga povjerenika za nadzor restrukturiranja brodogradilišta), ponuditelji su obaviješteni u roku koji je bio naveden u pozivu za dostavu ponude. Jedan ponuditelj zatražio je i dobio mogućnost uvida u dokumentaciju o izboru ponuditelja za spomenute usluge, a obavljene su dodatne provjere i za odluku pribavljene suglasnosti nadležnih tijela za koje se usluge obavljaju. Pri donošenju odluka o izboru najpovoljnije ponude, u postupku provođenja nabave razmotrene su informacije o ranijim nabavama od određenih dobavljača.

U slučajevima kada je pristigla jedna ponuda odluka o izboru dobavljača primjereno je obrazložena (odvjetničke usluge, usluge čišćenja). Prema obrazloženju Društva, ponude drugih ponuditelja nisu zatražene zbog specifičnih znanja potrebnih za pružanje odvjetničkih usluga i kao i kvalitete njihova obavljanja.

Društvo je osiguralo povjerljivost informacija sadržanih u dokumentaciji za prikupljanje ponuda, kao i ograničeni pristup dokumentaciji. Uspostavljen je registar primljene dokumentacije, numerirani su svi dokumenti i uspostavljeno je središnje mjesto pohranjivanja dokumentacije.

S obzirom da Društvo nije obveznik Zakona o javnoj nabavi, da nije imalo javnih nabava i javnih nadmetanja niti je zaključivalo ugovore o nabavi veće vrijednosti, nije imalo ni zakonsku obvezu informiranja javnosti o provođenju postupaka nabave. Izabrani način bagatelne nabave omogućio je najveću konkurenciju u danim okolnostima, osim u slučajevima nabave odvjetničkih usluga i usluga čišćenja poslovnih prostora. Rokovi isporuke roba, obavljanja radova te pružanja usluga realno su utvrđeni i poštovani.

Zaštita interesa Društva

U Društvu je uspostavljen učinkovit sustav kontrole postupaka nabave koji se provodi kontrolom odabira najpovoljnije ponude, izvršenja ugovora o bagatelnoj nabavi i kontrolom odabranog dobavljača u pogledu količina, cijena i rokova isporuke. U postupku kontrole sudjeluje direktor, direktor Sektora marketinga i prodaje, Sektora za računovodstvo i financije i voditelj računovodstva.

Ugovori su u svim slučajevima zaključeni u skladu s ponudama, a nije bilo značajnih promjena u uvjetima ugovora kojima bi bili omogućeni duži rokovi isporuke i/ili više cijene roba, radova i usluga. Pitanja odgovornosti za nedostatke i naknadu štete riješena su u većini slučajeva, a nisu u ugovorima za nabavu usluga (odvjetničke usluge, usluge čišćenja). Iako se radi o jednostavnim nabavama, potrebno je utvrditi rizike i ugovorima odrediti na koji način će se njima upravljati (neizvršavanje ili nekvalitetno izvršavanje obavljenog posla i drugo). Jamstva nisu ugovarana niti pribavljana, jer Društvo nije zaključivalo ugovore o nabavi veće vrijednosti i/ili duljih rokova isporuke. Na osnovi postojećih ugovora o nabavi, nisu nabavljene dodatne količine roba i usluga. Kod bagatelne nabave odvjetničkih usluga i usluga čišćenja zaključeni su s dobavljačima ugovori o nabavi ranijih godina (2004. i 2010.), a u razdoblju od 2013. do 2015. zaključeni su s istim dobavljačima dodaci ugovorima, bez provođenja postupaka bagatelne nabave, koji su određeni Uputom direktora. Prema Uputi, za bagatelnu nabavu za koju postoje zaključeni ugovori iz prethodnih godina, a za koju i nadalje postoji potreba za nabavom, Sektor ili Ured koji naručuje robu ili uslugu, dužan je započeti postupak nabave u roku od 20 dana prije isteka prethodnog ugovora za nabavu procijenjene vrijednosti do 70 000, 00 kn (bez poreza na dodanu vrijednost) i u roku 60 dana prije isteka prethodnog ugovora za bagatelnu nabavu procijenjene vrijednosti jednake ili veće od 70 000,00 kn (bez poreza na dodanu vrijednost). Plaćanja isporučenih roba i usluga obavljena su u svim slučajevima u skladu s ugovorom odnosno ispostavljenom narudžbenicom ili prihvatom ponude elektroničkim putem. Pri preuzimanju provjerava se kvaliteta robe, radova i usluga. Sastavljeni su zapisnici o primopredaji (nabava rabljenog službenog automobila, radovi na sanaciji stana u vlasništvu društva, telefoni, Internet, mobiteli). Za intelektualne usluge dostavljaju se izvješća o obavljenim uslugama i ocjenjuje se njihova kvaliteta.

Društvo ne ocjenjuje način na koji je obavljena nabava od izabranih dobavljača u odnosu na njihovu sposobnost da isporuče robe, radove i usluge ugovorene kvalitete, u ugovorenim rokovima i po ugovorenim uvjetima. Ocjenjivanje podrazumijeva uspješnost dobavljača da zadovolje specifične zahtjeve Društva, a elementi su rokovi isporuke, način plaćanja, kvaliteta i količina isporučenih proizvoda ili usluga, učestalost reklamacija, je li dokumentacija potpuna, djelomična ili nije dostavljena (atesti, certifikati), je li komunikacija s dobavljačem prihvatljiva ili neprihvatljiva te je li ocjena kvalitete proizvoda u primjeni dobra ili loša. Viši menadžment (direktor) upoznat je sa svim postupcima bagatelne nabave, u konačnici donosi odluke o izboru dobavljača, zaključuje ugovore o bagatelnoj nabavi, prati izvršenje ugovora i ocjenjivalo je sposobnosti svakog pojedinog dobavljača.

Prema odredbama Kodeksa korporativnog upravljanja trgovačkim društvima u kojima Republika Hrvatska ima dionice ili udjele, nadzorni odbor treba osnovati komisiju za reviziju radi detaljnog analiziranja financijskih izvještaja, nadzora nad računovodstvenom politikom i pružanja podrške računovodstvu društva te uspostave dobre i kvalitetne interne kontrole u društvu. Komisija za reviziju sastavlja se od nezavisnih osoba (najmanje tri člana) od kojih najmanje jedan mora imati ekspertna znanja i biti iskusniji u računovodstvenoj materiji, reviziji i financijskom upravljanju. Komisija treba imati otvorenu i neograničenu komunikaciju s upravom i nadzornim odborom, a za svoj rad odgovara nadzornom odboru. S nezavisnim revizorom komisija treba raspraviti o primjeni propisa, metodama procjene rizika i rezultatima, visoko rizičnim područjima djelovanja te uočenim većim nedostacima i značajnim manjkavostima u unutarnjem nadzoru. Nadzorni odbor Društva nije osnovao navedenu komisiju.

V. NALAZ

Revizijom su obuhvaćena sjedeća područja planiranje nabave, upravljanje postupcima nabave te zaštita interesa Društva

Obavljenom revizijom su utvrđene nepravilnosti i propusti koje se odnose na zaštitu interesa Društva

1 Zaštita interesa Društva

- 1.1 Društvo je uspostavilo učinkovit sustav kontrole postupaka bagatelne nabave koji se provodi kontrolom odabira najpovoljnije ponude, izvršenja ugovora o bagatelnoj nabavi i kontrolom odabranog dobavljača u pogledu količina, cijena i rokova isporuke. Ugovorima o bagatelnoj nabavi odvjetničkih usluga i usluga čišćenja nisu ugovorene odredbe za nedostatke i naknadu štete, koji su mogli nastati zbog neizvršavanja preuzetih ugovornih obveza. Za nabavu odvjetničkih usluga, ugovor s dobavljačem zaključen je 2004., a dodatak ugovoru 2012. Za usluge čišćenja ugovor s dobavljačem je zaključen 2010., a dodaci ugovoru u 2014. i 2015. Ugovori i dodaci ugovorima zaključeni su bez provođenja postupaka bagatelne nabave određenih općim aktom. Odvjetnički troškovi za 2013., 2014. i 2015., prema navedenom ugovoru izvršeni su u iznosu 225.000 kn, a rashodi za usluge čišćenja u iznosu 171.604,00 kn. Ugovorene cijene odvjetničkih usluga su jednake kao i ranijih godina, a cijene čišćenja su niže od cijena određenih osnovnim ugovorom, s obzirom da su za usluge čišćenja pribavljeni usporedni podaci o cijenama na tržištu. Društvo ne ocjenjuje način na koji je obavljena nabava od izabranih dobavljača u odnosu na njihovu sposobnost da isporuče robe, radove i usluge ugovorene kvalitete, u ugovorenima rokovima i po ugovorenim uvjetima.

Prema odredbama Kodeksa korporativnog upravljanja trgovačkim društvima u kojima Republika Hrvatska ima dionice ili udjele, nadzorni odbor treba osnovati komisiju za reviziju radi detaljnog analiziranja financijskih izvještaja, nadzora nad računovodstvenom politikom i pružanja podrške računovodstvu društva te uspostave dobre i kvalitetne interne kontrole u društvu. Komisija za reviziju sastavlja se od nezavisnih osoba (najmanje tri člana) od kojih najmanje jedan mora imati ekspertna znanja i biti iskusniji u računovodstvenoj materiji, reviziji i financijskom upravljanju. Komisija treba imati otvorenu i neograničenu komunikaciju s upravom i nadzornim odborom, a za svoj rad odgovara nadzornom odboru. S nezavisnim revizorom komisija treba raspraviti o primjeni propisa, metodama procjene rizika i rezultatima, visoko rizičnim područjima djelovanja te uočenim većim nedostacima i značajnim manjkavostima u unutarnjem nadzoru. Nadzorni odbor Društva nije osnovao navedenu komisiju.

Državni ured za reviziju predlaže kod zaključivanja ugovora za nabavu roba, radova i usluga ugovoriti odredbe za nedostatke i naknadu štete. Predlaže zaključivati godišnje ugovore s dobavljačima za nabavu roba i usluga bagatelne vrijednosti (odvjetničke usluge i usluge čišćenja), a po prethodno provedenom postupku odabira dobavljača. Predlaže ocjenjivati način na koji je obavljena nabava od izabranih dobavljača, s obzirom na njihovu sposobnost da isporuče robe, radove i usluge ugovorene kvalitete, u ugovorenim rokovima i po ugovorenim cijenama. Predlaže osnovati komisiju za reviziju.

- 1.2. *Društvo prihvaća preporuke Državnog ureda za reviziju u vezi sa zaštitom interesa Društva te navodi da će ih primjenjivati u postupcima nabave. U vezi s osnivanjem komisije za reviziju, obrazlaže da će preporuku s cjelokupnim izvješćem prezentirati članovima nadzornog odbora te će postupiti u skladu s njihovom odlukom.*

VI. OCJENA UČINKOVITOSTI NABAVE

Društvo je odgovorno za učinkovitu nabavu te za provođenje postupaka nabave u skladu s unutarnjim propisima koji reguliraju postupke nabave

Planiranje nabave obavlja se na temelju pisanih procedura, a uređeno je internim organizacijskim uputama i Uputom direktora. Plan nabave odobrava direktor, a donosi ga nadzorni odbor i sastavni je dio plana poslovanja. Potrebe za nabavom većinom su primjereno obrazložene i opravdane. Društvo ima pisane dokaze o istraživanju tržišta nabave i utvrdilo je moguće rizike u provedbi procesa bagatelne nabave. Plan nabave sadrži sve propisane elemente propisane odredbama Zakona o javnoj nabavi (predmet nabave, procijenjenu vrijednost nabave bez poreza na dodanu vrijednost, vrstu ugovora koji se zaključuje, planirani početak nabave, planirano trajanje nabave te evidencijski broj nabave i poziciju financijskog plana). Planovi bagatelne nabave za 2014. i 2015. objavljeni su na mrežnim stranicama Društva. Obveza prijavljivanja sukoba interesa uređena je općim aktima i pribavljene su izjave o nepostojanju sukoba interesa od svih zaposlenika uključenih u postupke nabave. Plan nabave za 2013. nije donesen. U razdoblju revizije nabavljene su robe i usluge (gorivo, ugostiteljske usluge, usluge tekućeg održavanja), koje nisu planirane planom nabave. Za robu, radove i usluge koji su nabavljeni, a nisu planirani ili su nabavljeni iznad planiranih vrijednosti, sredstva za nabavu planirana su financijskim planom koji je donio nadzorni odbor.

Provedba postupaka bagatelne nabave uređena je Uputom za provođenje javne nabave bagatelne vrijednosti iz veljače 2015. Uputom je uređen postupak koji prethodi stvaranju ugovornog odnosa za nabavu robe i/ili usluga procijenjene vrijednosti do 200 000,00 kn, odnosno za nabavu radova do 500 000,00 kn, za koje ne postoji obveza provedbe postupaka javne nabave. Prema Uputi postupci bagatelne nabave moraju biti usklađeni s planom nabave osim nabave procijenjene vrijednosti manje od 70.000,00 kn (bez poreza na dodanu vrijednost).

Dokumentacija za bagatelnu nabavu je jasno i detaljno specificirana i omogućava podnošenje usporedivih ponuda, a sastavljene su detaljne i jasne analize ponuda i odabrane su ponude s najnižom cijenom. Potencijalnim ponuditeljima, kada je to zatraženo, dana su objašnjenja na njihova pitanja, bez odlaganja i na jednak način. Odluke o izboru najpovoljnije ponude za provođenje bagatelne nabave čija je procijenjena vrijednost veća od 70.000,00 kn, a manja od 200.000,00 kn, primjereno su dokumentirane. Pri donošenju odluka o izboru najpovoljnije ponude u postupku provođenja bagatelne nabave razmotrene su informacije o ranijim nabavama od pojedinih dobavljača. Društvo je osiguralo povjerljivost informacija sadržanih u dokumentaciji za prikupljanje ponuda kao i ograničeni pristup dokumentaciji za svaku nabavu pojedinačno. S obzirom da društvo nije imalo javnih nabava, nije obavljalo javna nadmetanja i nije zaključivalo ugovore o javnoj nabavi veće vrijednosti, nije imalo ni zakonsku obvezu informiranja javnosti o provođenju postupaka nabave bagatelne vrijednosti. Izabrani način bagatelne nabave omogućio je najveću konkurenciju u danim okolnostima, osim u slučajevima nabave odvjetničkih usluga i usluga čišćenja poslovnih prostora. Rokovi isporuke roba, obavljanja radova te pružanja usluga realno su utvrđeni i poštovani.

Društvo je uspostavilo učinkovit sustav kontrole postupaka bagatelne nabave koji se provodi kontrolom odabira najpovoljnije ponude, izvršenja ugovora o bagatelnoj nabavi i kontrolom odabranog dobavljača u pogledu količina, cijena i rokova isporuke. Ugovori su u svim slučajevima zaključeni u skladu s ponudama i nije bilo značajnijih promjena u uvjetima ugovora kojima su omogućeni duži rokovi isporuke i/ili veće cijene roba, radova i usluga.

Jamstva nisu pribavljana jer nije bilo javnih nabava veće vrijednosti i nisu ugovorena. Plaćanja isporučenih roba i usluga obavljena su u svim slučajevima u skladu s ugovorom odnosno ispostavljenom narudžbenicom ili prihvatom ponude elektroničkim putem. Na osnovi postojećih ugovora, nisu nabavljene dodatne količine roba, radova i usluga, bez provedbe novih postupaka nabave. Pri preuzimanju provjerava se kvaliteta robe, radova i usluga, sastavljeni su zapisnici o primopredaji za nabavu roba, dok su za nabavu intelektualnih usluga dostavljena izvješća o obavljenim uslugama na temelju kojih je procijenjena kvaliteta. Viši menadžment (direktor) upoznat je sa svim postupcima nabave. Ugovorima o nabavi nisu u pojedinim slučajevima ugovorene odredbe za nedostatke i naknadu štete (odvjetničke usluge, usluge čišćenja). Za nabavu usluga (odvjetničke usluge, usluge čišćenja), za koje su ugovori o nabavi zaključeni ranijih godina (2004. i 2010.), u razdoblju od 2013. do 2015. s istim dobavljačima zaključeni su dodaci ugovorima, bez provođenja postupaka bagatelne nabave. Društvo ne ocjenjuje način na koji je obavljena nabava od izabranih dobavljača u odnosu na njihovu sposobnost da isporuče robe, radove i usluge ugovorene kvalitete, u ugovorenim rokovima i po ugovorenim uvjetima. Društvo nije osnovalo komisiju za reviziju.

Državni ured za reviziju ocjenjuje da je sustav nabave u Društvu bio učinkovit, pri čemu su potrebna određena poboljšanja. Zbog navedenog daje sljedeće preporuke

- ugovarati odredbe za nedostatke i naknadu štete kod nabave usluga
- pri izboru načina nabave voditi računa da izabrani način omogući najveću konkurenciju u danim okolnostima
- zaključivati godišnje ugovore s dobavljačima za nabavu roba i usluga bagatelne vrijednosti (odvjetničke usluge, usluge čišćenja), na način i po prethodno provedenom postupku odabira dobavljača u skladu s općim aktom
- ocjenjivati način na koji je obavljena nabava od izabranih dobavljača s obzirom na njihovu sposobnost da isporuče robe, radove i usluge ugovorene kvalitete, u ugovorenim rokovima i po ugovorenim cijenama
- osnovati komisiju za reviziju.

Državni ured za reviziju ocjenjuje da bi se provedbom navedenih preporuka povećala razina javne odgovornosti za gospodarsko i racionalno upravljanje sredstvima, ušteda sredstva pri nabavi roba, radova i usluga te postigla usklađenost s općim aktima, što bi trebalo pridonijeti većoj učinkovitosti i transparentnosti sustava nabave



REPUBLIKA HRVATSKA
DRŽAVNI URED ZA REVIZIJU

IZVJEŠĆE
O OBAVLJENOJ REVIZIJI

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

Zagreb, svibanj 2016.

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. JAVNA NABAVA	5
V. NALAZ	13
VI. OCJENA UČINKOVITOSTI JAVNE NABAVE	23



REPUBLIKA HRVATSKA
DRŽAVNI URED ZA REVIZIJU

KLASA 041-01/15-10/38
URBROJ 613-02-05-16-6

Zagreb, 17. svibnja 2016

IZVJEŠĆE
O OBAVLJENOJ REVIZIJI UČINKOVITOSTI JAVNE NABAVE U
DRUŠTVU HRVATSKE CESTE D O O ZA 2013 - 2015

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 ceste d o o (dalje u tekstu Društvo) za 2013. - 2015.

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 2. studenoga 2015. do 17. svibnja 2016.

I. PREDMET REVIZIJE

Predmet revizije je bila provjera provedbe postupaka javne nabave u Društvu, što je obuhvatilo proces planiranja javne 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 obveznik primjene Zakona o javnoj nabavi (Narodne novine 90/11, 83/13, 143/13 i 13/14) te je Pravilnikom o popisu obveznika primjene Zakona o javnoj nabavi određeno da je javni naručitelj (Narodne novine 19/12)

Društvo je osnovano i započelo s radom u travnju 2001., kada je Vlada Republike Hrvatske donijela Odluku o podjeli i preoblikovanju društva Hrvatske uprave za ceste – pravne osobe za upravljanje državnim cestama u dva društva: Društvo i društvo Hrvatske autoceste d.o.o. za upravljanje, građenje i održavanje autocesta. Poslovanje Društva je određeno odredbama Zakona o cestama (Narodne novine 84/11, 22/13, 54/13, 148/13 i 92/14) te Izjavom o osnivanju. Predmet poslovanja Društva su: obavljanje operativnih poslova tehničko-tehnološkog jedinstva sustava javnih cesta prema strategiji, kroz temeljna prostorna, prometna, tehnička i ekonomska istraživanja i analize, programiranje i planiranje razvitka javnih cesta, projektiranje za državne ceste i projektiranje s istražnim radovima te izrada stručne podloge za lokacijsku dozvolu za autoceste, zaštita okoliša od utjecaja prometa na državnim cestama, praćenje prometnog opterećenja i prometnih tokova na javnim cestama, vođenje jedinstvene banke podataka o javnim cestama, kupnja i prodaja robe, izrada stručnih podloga za četverogodišnje programe građenja i održavanja državnih cesta, županijskih cesta i lokalnih cesta, poslovi građenja i rekonstrukcija državnih cesta, rješavanje imovinsko-pravnih odnosa potrebnih za građenje, rekonstrukciju i održavanje državnih cesta, poslovi održavanja državnih cesta i druge djelatnosti upisane u Sudski registar.

Tijela Društva su uprava, nadzorni odbor i skupština. Skupštinu čini jedan član kojeg imenuje Vlada Republike Hrvatske. Uprava Društva ima jednog do četiri člana koje imenuje skupština Društva na prijedlog ministra pomorstva, prometa i infrastrukture. Od 5. ožujka 2012. do 28. lipnja 2015. predsjednik uprave je bio Edo Kos. Od 29. lipnja 2015. predsjednik uprave je Jurica Krleža. Nadzorni odbor ima pet članova od kojih četiri imenuje i opoziva skupština Društva, a jednog člana biraju i opozivaju radnici.

Odlukom o razvrstavanju javnih cesta iz lipnja 2015. (Narodne novine 66/15) je određeno da se javne ceste razvrstavaju u četiri skupine i to: autoceste, državne ceste, županijske ceste i lokalne ceste. Istom je Odlukom iskazano 6.913,4 km državnih cesta u Republici Hrvatskoj. Društvo provodi aktivnosti u skladu s Programom građenja i održavanja javnih cesta koji donosi Vlada Republike Hrvatske za razdoblje od četiri godine. Društvo je u 100,0 % -tnom vlasništvu Republike Hrvatske. Temeljni kapital iznosi 107.384.800,00 kn. Sjedište Društva je u Zagrebu, Vončinina 3. Koncem 2013. Društvo je imalo 412 zaposlenika, koncem 2014. je imalo 428, a koncem 2015. je imalo 439 zaposlenika.

Na mrežnoj stranici Društva su objavljene vizija, misija, ciljevi, kao i podaci vezani uz provedbu postupaka javne nabave. Misija Društva je određena odredbama Zakona o cestama i Izjavom o osnivanju, a osnovna zadaća je upravljanje, građenje i održavanje državnih cesta. Vizija je kvalitetno međusobno prometno povezati hrvatske regije uz povezivanje na europske prometne pravce. Razvojem cestovne infrastrukture pospješiti uključivanje hrvatskog gospodarstva u međunarodno okruženje te osigurati dinamičan gospodarski razvitak.

U studenome 2009. Vlada Republike Hrvatske je donijela Antikorupcijski program za trgovačka društva u većinskom državnom vlasništvu za razdoblje 2010.-2012. Društvo je u svibnju 2013. donijelo Akcijski plan za suzbijanje korupcije za razdoblje 2013.-2014. Akcijskim planom su utvrđeni ciljevi, mjere, rokovi te odgovorne osobe. Imenovani su povjerenik za etiku, osoba za nepravilnosti te osoba zadužena za zaštitu osobnih podataka. Hrvatski sabor je u veljači 2015. donio Strategiju suzbijanja korupcije za razdoblje od 2015. do 2020., a Vlada Republike Hrvatske je u srpnju 2015. donijela odluku o donošenju akcijskog plana za 2015. i 2016. uz strategiju suzbijanja korupcije za razdoblje od 2015. do 2020. Prema spomenutoj odluci na Društvo se kao nositelja ili sunositelja aktivnosti odnose tri aktivnosti: objava i ažuriranje podataka o sponzorstvima i donacijama koje su trgovačka društva u većinskom državnom vlasništvu dodijelila fizičkim i pravnim osobama uzimajući u obzir načela otvorenih podataka s rokom provedbe prvo tromjesečje 2016., sudjelovanje predstavnika ministarstva u provođenju javnih nadmetanja od javnih poduzeća za upravljanje prometnom infrastrukturom za nabavu radova i usluga vrijednosti veće od 5 000 000,00 kn s rokom provedbe četvrto tromjesečje 2016. te intenziviranje provedbe zajedničkih inspekcijskih nadzora s drugim nadležnim tijelima s rokom provedbe četvrto tromjesečje 2016. Popis sponzorstava i donacija je objavljen na mrežnim stranicama Društva. 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.

Izjava o fiskalnoj odgovornosti kao i upitnik o fiskalnoj odgovornosti za 2014. su sastavljeni u skladu s Uredbom o izmjenama i dopunama Uredbe o sastavljanju i predaji izjave o fiskalnoj odgovornosti i izvještaja o primjeni fiskalnih pravila (Narodne novine 106/12 i 19/15).

II. CILJEVI I PODRUČJA REVIZIJE

Ciljevi revizije su bili provjeriti:

- je li sustav javne nabave u Društvu učinkovit
- je li postojala stvarna potreba za određenom nabavom
- jesu li rezultati provedenih postupaka omogućili postizanje zadovoljavajuće vrijednosti za uloženi novac

Utvrđivanje ocjene učinkovitosti javne nabave provodi se na način da se sustav javne nabave ocjenjuje kao učinkovit kod društava koja su dobro organizirala planiranje nabave, koja upravljaju postupcima javne nabave u skladu s propisima i svojim općim aktima, te koja primjereno prate ostvarenje i provedbu ugovora. Ovu ocjenu mogu dobiti i društva kod kojih su utvrđene određene slabosti i propusti koje ne utječu značajno na učinkovitost sustava javne nabave. Sustav javne nabave je učinkovit pri čemu su potrebna određena poboljšanja ako su utvrđene određene slabosti i propusti, pri čemu se nekoliko danih preporuka može odnositi na područja visokog rizika. Sustav javne nabave nije učinkovit te su potrebna značajna poboljšanja ako su utvrđene značajne slabosti i propusti, pri čemu se nekoliko danih preporuka može odnositi na područja visokog i vrlo visokog rizika. Sustav javne nabave nije učinkovit i ciljevi javne nabave nisu postignuti ako su utvrđene značajne slabosti i propusti, pri čemu se više od tri dane preporuke mogu odnositi na područja vrlo visokog rizika te grubo nepoštivanja propisa i općih akata kojima je uređen sustav javne nabave. Područja visokog rizika su područja za koja je ocijenjeno da se radi o značajnim slabostima za koje je potrebna pravodobna reakcija uprave (menadžmenta).

Područja vrlo visokog rizika su područja kod kojih je ocijenjeno da je potrebna žurna reakcija uprave (menadžmenta), jer se radi o ozbiljnim slabostima unutarnjih kontrola ili pitanjima upravljanja rizicima.

Područja revizije su određena na temelju 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. Revizijom su obuhvaćena sljedeća područja planiranja javne nabave, upravljanje postupcima javne nabave te zaštita interesa Društva.

III. METODE I POSTUPCI REVIZIJE

U postupku revizije korištene su različite metode prikupljanja dokaza pregled propisa, uvid u poslovnu dokumentaciju, analiza unutarnjih uputa, stručnih publikacija i drugih dostupnih materijala, intervjui sa zaposlenicima, izravna zapažanja, te analiza i usporedba podataka. Pribavljene su informacije o načinu na koji sustav nabave funkcionira. Uspoređena je usklađenost dokumentacije o nabavi s propisima i općim aktima. Postavljanjem upita i pregledom dokumentacije sustava nabave te zapisnika sa sastanaka povjerenstva za izbor najpovoljnije ponude, provjereno je jesu li zaposlenici zaduženi za nabavu i drugi sudionici sa svim ponuditeljima jednako postupali. Istražena je moguća sumnja na neprimjerenu provedbu ili neusklađenost sa zahtjevima sustava nabave. Za odstupanja od pravila i procedura postupaka nabave identificirana tijekom obavljanja revizije, provjereno je jesu li prijavljena i riješena na odgovarajući način. Provjereno je jesu li podnesene žalbe na postupke nabave i kako su riješene.

Izravnim dokaznim postupcima ispitani su zapisi i dokumentacija kako bi se provjerili dobavljači kojima je dodijeljena vrijednosno značajna količina poslova, cijene koje nadilaze tržišne ili očekivane tržišne cijene, osobito pri kupnji velikih količina, isključivi izvor nabave u svim vrijednosno značajnim iznosima, te prekomjerno korištenje žurnog postupka nabave.

Okosnicu revizije su činila sljedeća pitanja:

- Je li planiranje nabave dobro organizirano?
- Je li upravljanje postupcima nabave bilo učinkovito?
- Je li Društvo nakon zaključivanja ugovora o nabavi vodilo računa o zaštiti svojih interesa?

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 Pravilnik o procedurama nabave i stvaranju ugovornih obveza putem postupaka nabave, Pravilnik o provedbi postupaka nabave roba i usluga procijenjene vrijednosti do 200.000,00 kn bez poreza na dodanu vrijednost odnosno za nabavu radova do 500.000,00 kn bez poreza na dodanu vrijednost te postupku distribucije i ovjere ulaznih računa, Odluku o načinu postupanja i odobravanja dodatnih radova i usluga tijekom realizacije ugovora o građenju ili održavanju cesta i cestovnih objekata te Odluku o postupanju s instrumentima osiguranja.

Planiranje javne nabave

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

Pravilnikom o procedurama nabave i stvaranju ugovornih obveza putem postupaka nabave iz rujna 2014. je određeno da se plan nabave izrađuje za svaku poslovnu godinu na temelju plana poslovanja Društva, godišnjeg plana građenja i održavanja cesta na koji je suglasnost dala Vlada Republike Hrvatske, tekućeg četverogodišnjeg programa Vlade Republike Hrvatske i sredstava iz godišnjeg financijskog plana na koji je suglasnost dao Hrvatski sabor. Odjel za nabavu najkasnije u roku 15 dana od donošenja financijskog plana inicira izradu prijedloga plana nabave pojedinih organizacijskih jedinica za svaku poslovnu godinu. Prijedloge potreba nabave roba, radova i usluga tijekom cijele godine mogu davati sve organizacijske jedinice Društva na propisanom obrascu. Određeno je da najkasnije u roku 30 dana od zaprimanja prijedloga plana nabave od organizacijskih jedinica, Odjel za nabavu objedinjuje i usklađuje s važećim propisima prijedlog plana nabave Društva u odnosu na prijedlog plana poslovanja Društva za svaku poslovnu godinu i usvojenog financijskog plana. Objedinjeni i usklađeni prijedlog plana nabave dostavlja se upravi Društva koja s odgovornim osobama organizacijskih jedinica raspravlja o predloženome. Na temelju usvojenih zaključaka Odjel za nabavu sastavlja konačan prijedlog plana nabave i dostavlja upravi Društva na usvajanje. Odjel za nabavu je odgovoran za usklađenost plana nabave s mjerodavnim propisima. Također je određeno da organizacijske jedinice u slučaju potrebe tijekom poslovne godine podnose Odjelu za nabavu u pisanom obliku uz obrazloženje i prethodno pribavljeno očitovanje Sektora za ekonomske poslove prijedlog izmjene ili dopune plana nabave. Odjel za nabavu obrađuje i usklađuje prijedlog izmjene ili dopune plana nabave s propisima i dostavlja ga upravi Društva na odobrenje. Određeno je da ako je izmjena ili dopuna plana nabave odobrena od uprave Društva, Odjel za nabavu izrađuje izmjenu ili dopunu plana nabave, a sve izmjene ili dopune moraju biti vidljivo naznačene u odnosu na početni plan nabave. Podloga za iskazivanje potreba za robama, uslugama i radovima proizlazi iz četverogodišnjeg Programa građenja i održavanja javnih cesta, kojeg donosi Vlada Republike Hrvatske te godišnjeg plana građenja i održavanja državnih cesta. U Sektoru za održavanje se u dvogodišnjim ciklusima prikupljaju podaci o stanju cesta i objekata, koji predstavljaju osnovu za izradu godišnjeg programa investicijskog održavanja i odgovarajućeg godišnjeg plana nabave. Dobiveni podaci se usuglašavaju s prijedlozima dobivenim od poslovnih jedinica Društva.

U obzir se također uzima završetak uređenja pojedinih cestovnih pravaca, na kojima su ranijih godina izvedeni radovi investicijskog održavanja, kako bi se obnovile cjeline i omogućili ujednačeni uvjeti udobnosti i sigurnosti ceste. Izrada plana nabave je centralizirana, odnosno Odjel za nabavu objedinjuje plan nabave na temelju prijedloga plana nabave pojedinih organizacijskih jedinica. Društvo ne ocjenjuje opravdanost prijedloga potreba nabave roba i usluga prema vrsti i količini roba i usluga s obzirom na stvarne potrebe. Odjel za nabavu provjerava je li zahtjev za nabavu u skladu s planom nabave te sadrži li sve potrebne podatke utvrđene Pravilnikom o procedurama nabave i stvaranju ugovornih obveza putem postupaka nabave, a opravdanost nabave u odnosu na stvarne potrebe ne ocjenjuje. Unutarnjim aktima Društva nije detaljno propisan način prikupljanja potreba za nabavom roba, radova i usluga te provjera opravdanosti sa stvarnim potrebama. Ostvarenje plana nabave se prati u organizacijskoj jedinici koja je inicirala postupak nabave i na zahtjev uprave Društva Odjel za nabavu dostavlja informaciju o ostvarenju plana nabave u okviru svoje nadležnosti. Ostvarenje plana nabave se prati prema pojedinom predmetu nabave na način da se prati kada je zaprimljen zahtjev za nabavu, je li postupak u tijeku ili je ugovorena nabava, je li podnesena žalba na odluku o odabiru te razlog nepokretanja postupka nabave. Društvo istražuje tržište nabave na način da je izradilo registar standardnih radova u cestogradnji na temelju kojeg se izrađuju troškovnici. Svi troškovnici dostavljeni od strane ponuditelja u predmetima nabave od 2013. se pohranjuju u bazi podataka. S obzirom da je sadržaj svih stavaka troškovnika jedinstven i usporediv, nastala baza podataka raspolaže s više od 200 predmeta nabave i više od 200 000 cijena radova. Društvo izrađuje analize najmanjih, najvećih i prosječnih cijena prema vrstama radova, ponuditeljima, regijama i drugim kategorijama koje se uspoređuju s procijenjenim cijenama projekatata i po potrebi se korigiraju. Društvo u većini slučajeva provodi otvorene postupke javne nabave, kojim se omogućava svim zainteresiranim ponuditeljima da dostave svoje ponude. Rizici u postupcima javne nabave su određeni u okviru provedbe Strategije upravljanja rizicima iz prosinca 2012. Registar rizika je u izradi u fazi usklađivanja s mapom poslovnih procesa unutar Odjela za nabavu i Društva.

Društvo je kod provođenja postupaka nabave utvrdilo moguće rizike, odnosno prepoznalo je rizik nabave radova, roba i usluga koje nisu predviđene godišnjim planom nabave, neusklađenost zahtjeva za nabavu s usvojenim planom nabave, neusklađenost plana nabave i raspoloživih financijskih sredstava u situaciji kada je postupak javne nabave u fazi donošenja odluke o odabiru, neusklađenost sadržaja zahtjeva za nabavu te dokumentacije za nadmetanje sa zakonskom regulativom, nepotpunost zahtjeva za nabavu, neodgovarajuća tehnička podrška kod javnog otvaranja ponuda, neodgovarajuća pohrana zaprimljenih odabranih ponuda, neodgovarajuća pohrana zaprimljenih neodabranih ponuda te utjecanje na postupke javne nabave radi ograničenja konkurencije.

Planovi nabave za 2013., 2014. i 2015. su sastavljeni u skladu s odredbama Zakona o javnoj nabavi te sadrže podatke o predmetu nabave, evidencijski broj nabave, procijenjenu vrijednost nabave, vrstu postupka javne nabave, ugovor o javnoj nabavi ili okvirni sporazum, planirani početak te planirano trajanje ugovora o javnoj nabavi ili okvirnog sporazuma. Objavljeni su na mrežnim stranicama Društva. Planovi nabave su doneseni nakon usvajanja financijskog plana. Plan nabave za 2013. je donesen u veljači 2013., za 2014. u veljači 2014. te za 2015. u veljači 2015. Planom nabave za razdoblje od 2013. do 2015. je planirana nabava roba, radova i usluga u vrijednosti 11 310.316.974,00 kn, od čega u 2013. nabava roba, radova i usluga u vrijednosti 4 823 904 821,00 kn, u 2014. u vrijednosti 3 647 715.925,00 kn te u 2015. u vrijednosti 2 838.696 228,00 kn. Izmjene i dopune plana nabave u odnosu na osnovni plan nisu vidljivo označene, što za posljedicu ima otežano praćenje plana nabave s obzirom na velik broj stavki plana nabave.

Pravilnikom o procedurama nabave i stvaranju ugovornih obveza putem postupaka nabave iz rujna 2014. je propisano da se sukobom interesa kod zaključivanja ugovora o nabavi, neovisno o procijenjenoj vrijednosti predmeta nabave, smatraju svi odnosi Društva i gospodarskih subjekata propisani odredbama Zakona o javnoj nabavi i drugih propisa koji uređuju područje javne nabave. Ovlašteni predstavnici su obvezni potpisati izjavu o postojanju ili nepostojanju sukoba interesa. U svakom pojedinačnom postupku nabave u dokumentaciji za nabavu Društvo je obvezno navesti popis gospodarskih subjekata s kojima je u sukobu interesa ili navesti da takvi subjekti ne postoje. Popis gospodarskih subjekata s kojima je Društvo u sukobu interesa ili navod o nepostojanju obvezno se objavljuje na mrežnoj stranici Društva. Društvo je postupalo u skladu s odredbama spomenutog Pravilnika koje se odnose na sukob interesa, odnosno ovlašteni predstavnici kao i svi sudionici u postupku javne nabave su potpisivali izjave o nepostojanju sukoba interesa, u dokumentaciji za nadmetanje je naveden te na mrežnim stranicama Društva objavljen popis gospodarskih subjekata s kojima je Društvo u sukobu interesa.

Upravljanje postupcima javne nabave

Postupci javne nabave su propisani odredbama Zakona o javnoj nabavi, drugim propisima koji uređuju područje javne nabave te unutarnjim aktima Društva. Društvo je u rujnu 2014. donijelo Pravilnik o procedurama nabave i stvaranju ugovornih obveza putem postupaka nabave kojim je uređeno stvaranje ugovorne obveze, ovlašteni predstavnici, sukob interesa, plan nabave, provedba postupka i procedure stvaranja ugovornih obveza u postupku javne nabave te kontrola. Do rujna 2014. se primjenjivala odluka iz ožujka 2003. kojom je bilo uređeno sastavljanje odluke o povjerenstvu za pripremu i provedbu postupka nabave u okviru koje je bilo određeno što znači planirana vrijednost, osigurana sredstva te određeno da u slučaju da se na tržištu kao najpovoljnija ponuda dobije ponuda koja odstupa od 10,0 % do 25,0 % od planirane vrijednosti, povjerenstvo je dužno dati upravi na odobrenje zahtjev za prihvaćanje predložene ponude uz obrazloženje prekoračenja. U prosincu 2013. je donesen Pravilnik o provedbi postupaka nabave roba i usluga procijenjene vrijednosti do 200.000,00 kn bez poreza na dodanu vrijednost odnosno za nabavu radova do 500.000,00 kn bez poreza na dodanu vrijednost te postupku distribucije i ovjere ulaznih računa. Odluka o načinu postupanja i odobravanja dodatnih radova i usluga tijekom realizacije ugovora o građenju ili održavanju cesta i cestovnih objekata je donesena u rujnu 2013. Pravilnikom o sufinanciranju radova na državnim cestama iz svibnja 2014. je uređen način pripreme i vođenja projekata rekonstrukcije ili izgradnje državnih cesta te suradnja s jedinicama lokalne samouprave, komunalnim, javnim i drugim društvima u vezi zajedničkog projektiranja i izgradnje objekata u planiranom zahvatu.

Pravilnikom o unutarnjem ustrojstvu u upravi Društva između ostalih kao ustrojstvena jedinica je ustrojen Odjel za nabavu. U Društvu 22 osobe posjeduju certifikat iz područja javne nabave.

Pravilnikom o procedurama nabave i stvaranju ugovornih obveza putem postupaka nabave je uređeno da postupak javne nabave inicira sektor u skladu s rokovima i vrsti postupka određenim u planu nabave za tekuću poslovnu godinu, putem ispunjenog i ovjerenog zahtjeva. Zahtjev kojim se inicira postupak javne nabave, na propisanom obrascu parafira zaposlenik koji ga je izradio, a potpisuje direktor sektora. Zajedno s priložima zahtjev se dostavlja Odjelu za nabavu. Voditelj Odjela za nabavu provjerava zaprimljeni zahtjev u odnosu na plan nabave, popunjenost obrasca, potpunost i ovjerenost te usklađenost sa Zakonom o javnoj nabavi i spomenutim Pravilnikom.

Financijsku i računovodstvenu kontrolu prije provedbe postupka nabave obavlja Sektor za ekonomske poslove na temelju odluke o imenovanju ovlaštenih predstavnika koja između ostalog sadržava procijenjenu vrijednost i mjesto troška. Financijskom i računovodstvenom kontrolom se podrazumijeva provjera usklađenosti planiranih izdataka s osiguranim proračunskim sredstvima, financijskim planom i planiranom dinamikom proračunskih sredstava.

Dokumentacija za nadmetanje je sastavljena na način da sadrži opće podatke o predmetu nabave, razlozima isključenja ponuditelja, odredbe o sposobnosti ponuditelja, sadržaj i način izrade ponude, način dostave ponude, način određivanja cijene ponude i valutu, kriterij za odabir i rok valjanosti, podatke o posjetu gradilištu, dodatne informacije i objašnjenja dokumentacije za nadmetanje, sudjelovanje podizvođača, jamstva, datum, vrijeme i mjesto otvaranja ponuda, rok donošenja odluke o odabiru ili odluke o poništenju te rok i način plaćanja. Sastavni dio dokumentacije čini i prijedlog ugovora o javnoj nabavi s izjavom o prihvaćanju prijedloga, troškovnik s korisničkim priručnikom te obrazac analize jediničnih cijena iz stavaka ponudbenog troškovnika. Od pregledana 72 postupka javne nabave ukupne vrijednosti 4 542 464.642,00 kn, kod 33 postupka ukupne vrijednosti 2 779 153.567,00 kn ili 45,8 % je produljen rok za dostavu ponuda zbog izmjena dokumentacije za nadmetanje od tri do 102 dana, što je utjecalo na produljenje provedbe postupaka javne nabave. Potencijalnim ponuditeljima na njihova pitanja za objašnjenjem odgovori su dani bez odlaganja i na jednak način. Pravilnikom o procedurama nabave i stvaranju ugovornih obveza putem postupaka nabave nije propisan obvezni sadržaj dokumentacije za nadmetanje, što može za posljedicu imati sastavljanje dokumentacije za nadmetanje kojom neće biti obuhvaćeni potrebni podaci, te može dovesti do nejasnoća i nedovoljne informiranosti sudionika u postupku nabave.

Zaprimljene ponude evidentiraju se u upisnik o zaprimanju ponuda. Ponude otvaraju ovlašteni predstavnici Društva u skladu s odredbama Zakona o javnoj nabavi i provedbenim propisima. Pregled i ocjenu ponuda obavljaju ovlašteni predstavnici. 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 uvjet 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. U odluci o odabiru navedeni su razlozi odabira, obilježja i prednosti odabrane ponude. Također su navedeni razlozi isključenja ili odbijanja ponuda. Odluke o odabiru su elektronskom poštom u zakonskom roku dostavljane svim sudionicima u postupku nabave. S obzirom da se provode otvoreni postupci javne nabave omogućena je najveća konkurencija u danim okolnostima. Od ukupno pregledana 72 postupka javne nabave ukupne vrijednosti 4.542.464.642,00 kn, rokovi obavljanja radova nisu realno utvrđeni kod 41 postupka ukupne vrijednosti 882.894 702,00 kn ili 19,4 % pregledanih postupaka javne nabave. Zbog nerealnog utvrđivanja roka izvođenja radova, odnosno kasnijeg uvođenja izvođača u posao te nedovoljne pripremljenosti projekata jednom izvođaču radova su plaćeni indirektni troškovi u iznosu 1.199 993,00 kn. Dodaci ugovoru za produljenje rokova nisu pravodobno zaključivani, odnosno zaključivani su nakon ugovorenog roka završetka radova.

Povjerljivost informacija sadržanih u dokumentaciji za nadmetanje i dokumentima u postupcima javne nabave osigurava se pohranjivanjem dokumentacije na sigurno mjesto, dostupno isključivo ovlaštenim predstavnicima Društva i zaposlenicima Odjela za nabavu koji neposredno rade s tim dokumentima i za koje su odgovorni.

Za vrijeme trajanja postupaka nabave zaprimljene ponude se pohranjuju i čuvaju na način da su nedostupne neovlaštenim osobama u zaključanim vatrootpornim sefovima. Nakon okončanja postupaka, odabrane ponude se odlažu uz drugu dokumentaciju u Odjelu za nabavu. Neodabrane ponude se proslijeđuju u arhivu Društva.

Prema registru ugovora objavljenom na mrežnim stranicama Društva, u razdoblju od 2013. do 2015. su zaključeni ugovori i okvirni sporazumi za nabavu robe, radova i usluga u vrijednosti 5.223.893.422,00 kn, od čega u 2013. u vrijednosti 3.204.668.372,00 kn, u 2014. u vrijednosti 1.511.093.929,00 kn te u 2015. u vrijednosti 508.131.121,00 kn. Od ukupno 315 provedenih postupaka javne nabave roba, radova i usluga u vrijednosti 5.223.893.422,00 kn, revizijom su obuhvaćena 72 postupka javne nabave roba, radova i usluga ukupne vrijednosti 4.542.464.642,00 kn ili 87,0 % vrijednosti zaključenih ugovora.

U tablici broj 1 daju se podaci o zaključenim ugovorima od 2013.-2015

Tablica broj 1

Zaključeni ugovori od 2013 do 2015

u kn

Redni broj	Vrsta postupka	2013			2014			2015		
		Broj predmeta	Ugovoreno bez PDV	Udjel (%)	Broj predmeta	Ugovoreno bez PDV	Udjel (%)	Broj predmeta	Ugovoreno bez PDV	Udjel (%)
1	Otvoreni postupak	188	2 782 514 039,00	87,0	209	1 442 552 939,00	95,7	90	479 777 525,00	95,1
2	Bagatelna nabava	0	0,00	-	136	21 611 880,00	1,4	129	20 163 921,00	4,0
3	Usluge iz dodatka II B	14	206 637 717,00	6,4	4	1 319 663,00	0,1	5	1 341 073,00	0,3
4	Pregovarački postupak	4	4 957 188,00	0,2	8	41 448 950,00	2,8	2	2 993 963,00	0,6
5	Međunarodna nabava	10	205 623 707,00	6,4	0	0,00	-	0	0,00	-
Ukupno		216	3 199.732 651,00	100,0	357	1 506 933 432,00	100,0	226	504 276 482,00	100,0
Do 70 000,00		99	4 935 721,00	-	97	4 160 497,00	-	85	3 854.639,00	-
Ukupno		315	3 204 668 372,00	-	454	1 511 093 929,00	-	311	508 131 121,00	-

Zaštita interesa Društva

Nakon provedenog postupka javne nabave, ugovori su zaključivani u skladu s ponudama i uvjetima određenim u dokumentaciji za nadmetanje. Odabrana je najpovoljnija ponuda prema kriteriju najniže cijene. Nabava se obavlja od odabranog dobavljača u skladu s ugovorenim količinama i cijenama. Izvršenje ugovora o nabavi se prati u organizacijskoj jedinici koja je inicirala nabavu. Uprava Društva imenuje ovlaštenu osobu za praćenje ugovora. Odlukom o načinu postupanja i odobravanja dodatnih radova i usluga tijekom realizacije ugovora o građenju ili održavanju cesta i cestovnih objekata iz rujna 2013. je određeno da imenovani predstavnici i nadzorni inženjeri Društva te nadzorni inženjeri društava s kojima je zaključen ugovor o obavljanju usluga stručnog nadzora su obvezni kontrolirati i nadzirati izvođenje radova u skladu s građevinskom dozvolom i ugovorom o građenju odnosno održavanju u okviru ugovorenih financijskih sredstava i u skladu s ovlastima i obvezama iz rješenja o imenovanju odnosno ugovoru o obavljanju stručnog nadzora. Na mrežnom poslužitelju Društva se nalazi unutarnji dokument-kontrolna lista u koju se unose sve aktivnosti u procesu nabave i statusu predmeta. Na temelju kontrolne liste se sastavljaju izvješća i analize. Ugovorima o nabavi ugovarana je dostava jamstva za dobro izvršenje posla kao i jamstveni rok. Jamstva nisu pribavljena u ugovorenim rokovima i iznosima. U 72 pregledana postupka javne nabave ukupne vrijednosti 4 542 464 642,00 kn je utvrđeno da je kod 24 postupaka u vrijednosti 1 539 274 158,00 kn kašnjenje dostave jamstava za pravodobno i kvalitetno izvršenje ugovornih obveza bilo u prosjeku 141 dan, a kod osam postupaka u vrijednosti 1 128 249 536,00 kn je kašnjenje dostave jamstava za otklanjanje nedostataka bilo u prosjeku 123 dana u odnosu na ugovorene rokove. Ugovorima je predviđena naknada štete u slučaju da izvoditelj radova ne izvede radove u ugovorenom roku. Plaćanja su obavljana u skladu s ugovorom, odnosno u roku 40 dana od ovjere situacije od predstavnika Društva. Dodatne količine roba, radova i usluga su obavljane nakon provedenih postupaka nabave. Kod preuzimanja je provjeravana kvaliteta robe, radova i usluga. Sastavljani su zapisnici o primopredaji radova u kojima su navedeni nedostaci kod pojedinih radova te je utvrđen rok u kojem je potrebno ukloniti nedostatke. U Društvu je ustrojen ured za kvalitetu i kontrolu projekata, čija je zadaća kontrola, procjena i ocjena kvalitete projektnih zadataka po kojima se ugovaraju usluge izrade projektne dokumentacije, a također i samim projektom predviđenih rješenja i u tehničkom i financijskom smislu te usklađenost sa zakonima i propisima. Odlukom uprave je kao razlog isključenja ponuditelja u postupcima javne nabave naveden težak profesionalni propust, a odnosi se na neuspješan tehnički pregled zbog odgovornosti izvoditelja, nepravodobno započinjanje radova zbog odgovornosti izvoditelja, naplata jamstva za uredno ispunjenje ugovora zbog nekvalitetne izvedbe, neotklanjanje nedostataka u primjernom roku na poziv Društva, te neotklanjanje nedostataka u jamstvenom roku. Sustav kontrola postupaka javne nabave nije dovoljno dobro uspostavljen jer Društvo nije donijelo interne akte kojima bi bio uređen način uvođenja izvoditelja u posao, procedura primopredaje građevina, propisan obvezni sadržaj zapisnika o okončanom obračunu i primopredaji izvedenih radova. Također Društvo nema procedurama uređeno područje provedbe i praćenja ugovora. Nema razrađene procedure o kolanju dokumentacije i likvidiranju ulaznih računa. Ne ocjenjuje način na koji je obavljena nabava od izabranih dobavljača, s obzirom na njihovu sposobnost da isporuče robe, radove i usluge ugovorene kvalitete, u ugovorenim rokovima i po ugovorenim cijenama.

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 2012. do konca 2014. je bilo 47 žalbenih postupaka.

Državna komisija za kontrolu postupaka javne nabave je 19 žalbi odbacila, 17 žalbi ponuditelja odbila kao neosnovane, kod pet postupaka javne nabave je donijela odluku o poništenju odluke o odabiru, pet postupaka je obustavljeno, a u jednom postupku javne nabave je poništen dio dokumentacije za nadmetanje. 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 sadrži sve podatke propisane odredbama Zakona o javnoj nabavi. Društvo nije ažuriralo podatke u registru ugovora svakih šest mjeseci, kako je predviđeno odredbama Zakona o javnoj nabavi. Registar ugovora za 2013. je objavljen u ožujku 2014., za 2014. u travnju 2015., a za 2015. je objavljen u prosincu 2015.

V. NALAZ

Revizijom su obuhvaćena sljedeća područja: planiranje javne nabave, upravljanje postupcima javne nabave te zaštita interesa Društva

Obavljenom revizijom su utvrđene nepravilnosti i propusti koje se odnose na planiranje javne nabave, upravljanje postupcima javne nabave te zaštitu interesa Društva.

1. Planiranje javne nabave

- 1 1. Planovima nabave za razdoblje od 2013. do 2015. je planirana nabava roba, radova i usluga u vrijednosti 11.310.316.974,00 kn, od čega u 2013. u vrijednosti 4.823.904.821,00 kn, u 2014. u vrijednosti 3.647.715.925,00 kn te u 2015. u vrijednosti 2.838.696.228,00 kn. Izmjene i dopune plana nabave u odnosu na osnovni plan nisu vidljivo označene, što za posljedicu ima otežano praćenje plana nabave s obzirom na velik broj stavki plana nabave. Ostvarenje plana nabave se prati u organizacijskoj jedinici koja je inicirala postupak nabave i na zahtjev uprave Društva. Odjel za nabavu dostavlja informaciju o ostvarenju plana nabave u okviru svoje nadležnosti. Ostvarenje plana nabave se prati prema pojedinom predmetu nabave na način da se prati kada je zaprimljen zahtjev za nabavu, je li postupak u tijeku ili je ugovorena nabava, je li podnesena žalba na odluku o odabiru te razlog nepokretanja postupka nabave. Društvo ne prati ostvarenje plana nabave na godišnjoj razini. Ne ocjenjuje opravdanost prijedloga potreba nabave roba i usluga prema vrsti i količini roba i usluga s obzirom na stvarne potrebe. Odjel za nabavu provjerava je li zahtjev za nabavu u skladu s planom nabave te sadrži li sve potrebne podatke utvrđene Pravilnikom o procedurama nabave i stvaranju ugovornih obveza putem postupaka nabave. Unutarnjim aktima Društva nije detaljno propisan način prikupljanja potreba za nabavom roba, radova i usluga te nije iskazano utvrđivanje opravdanosti nabave s obzirom na stvarne potrebe. Za 2013. je planirana nabava roba, radova i usluga u vrijednosti 4.823.904.821,00 kn, a zaključeni su ugovori o nabavi roba, radova i usluga u vrijednosti 2.999.044.665,00 kn, što čini 62,2 % planirane vrijednosti. Za 2014. je planirana nabava roba, radova i usluga u vrijednosti 3.647.715.925,00 kn, a zaključeni su ugovori o nabavi roba, radova i usluga u vrijednosti 1.511.093.929,00 kn, što čini 41,4 % planirane vrijednosti. Za 2015. je planirana nabava roba, radova i usluga u vrijednosti 2.838.696.228,00 kn, a zaključeni su ugovori o nabavi roba, radova i usluga u vrijednosti 508.131.121,00 kn, što čini 17,9 % planirane vrijednosti. Pojedine nabave nisu obavljene u skladu s donesenim godišnjim planovima nabave, što se odnosi na zaključivanje ugovora u značajno manjoj ili većoj vrijednosti od planirane te rok izvođenja radova iskazan planovima nabave za pojedine predmete nabave nije istovjetan ugovorenim rokovima.

Državni ured za reviziju predlaže više pozornosti posvetiti izradi plana nabave kako bi planom nabave bila predviđena stvarno potrebna nabava, odnosno kako bi planirana nabava bila ostvarena, s obzirom na značajna odstupanja ostvarenja u odnosu na plan nabave. Također predlaže pratiti ostvarenje plana nabave na godišnjoj razini. Predlaže donijeti izmjene plana nabave kada ugovorena vrijednost nabave nije jednaka planiranoj. Predlaže izmjene i dopune plana nabave vidljivo iskazati u odnosu na osnovni plan. Predlaže unutarnjim aktima detaljno propisati način prikupljanja potreba za nabavom roba, radova i usluga te pratiti jesu li potrebe za nabavom primjereno obrazložene i opravdane.

- 1 2 Društvo navodi da će postupiti prema preporuci da se izmjene i dopune plana nabave vidljivo iskažu u odnosu na osnovni plan, što će primijeniti za plan nabave za 2016. U vezi s praćenjem ostvarenja plana nabave na godišnjoj razini, navodi da se ostvarenje plana na godišnjoj razini ne prati ujednačeno te svaki sektor prati unutar područja svoje nadležnosti, a na zahtjev uprave dostavlja izvještaj upravi i nadzornom odboru. Nadalje obrazlaže da pojedini sektori prate realizaciju plana nabave, odnosno pojedinačno zaključene ugovore na tjednoj razini, a sektor za građenje i rekonstrukciju mjesečno putem privremenih situacija za obavljene radove te projektiranje po kvartalima i godišnje. Navodi da do odstupanja u realizaciji dolazi u slučaju da prethodne aktivnosti koje su preduvjet za ostvarenje kvartalnog plana nisu obavljene. Obrazlaže da su Sektor za pravne poslove, poslove ljudskih resursa i opće poslove kao i Sektor za ekonomske poslove objavili na mrežnoj stranici Društva sve ugovore čija se realizacija prati te su određene odgovorne osobe za realizaciju ugovora, kojima četiri mjeseca prije isteka ugovora stiže upozorenje da je potrebno zaključiti novi ugovor. Nadalje navodi da se od ožujka 2014. praćenje ostvarenja plana obavlja putem programa te su provedene obuke zaposlenika i drugih sudionika u projektima, testiranja i prilagodbe programa kako bi se zadovoljili zahtjevi vezani za praćenje projekata, a time i ostvarenje plana. Prilagodbe su zbog složenosti i opsežnosti zahtjeva u tijeku. Navodi kako će uprava Društva donijeti odluku o ujednačenosti praćenja ostvarenja plana nabave za sve sektore kvartalno.
- U vezi s navodom da se ne ocjenjuje opravdanost prijedloga potreba nabave roba i usluga prema vrsti i količini roba i usluga s obzirom na stvarne potrebe, Društvo navodi da prijedloge potreba nabave roba, radova i usluga tijekom cijele godine mogu davati sve organizacijske jedinice Društva na poziv nadležnog sektora. Na utvrđivanje opravdanosti za nabavom roba, radova i usluga s obzirom na stvarne potrebe utječu nepredviđene okolnosti kao što su elementarne nepogode, pojave klizišta, poplave, inspekcijski nalozi, neriješeni imovinsko pravni odnosi i dugotrajni postupci izvlaštenja te je za većinu projekata nemoguće unaprijed iskazati odnosno utvrditi opravdanost nabave. Navodi da se nabave koje se odnose na robe i usluge na razini Društva objedinjeno sagledavaju te se u skladu s iskazanim potrebama predlaže planska vrijednost nabave. U planiranju stvarnih potreba nabave usluga projektiranja u tijeku je uvođenje elemenata i procesa za utvrđivanje opravdanosti, a što će utjecati na utvrđivanje opravdanosti potreba za izgradnjom cesta i cestovnih objekata.
- U vezi s navodom da unutarnjim aktima Društva nije detaljno propisan način prikupljanja potreba za nabavom roba, radova i usluga te nije iskazano utvrđivanje opravdanosti nabave s obzirom na stvarne potrebe, Društvo navodi da se u skladu s Pravilnikom o procedurama nabave i stvaranju ugovornih obveza putem postupaka nabave iz rujna 2014. plan nabave izrađuje za svaku poslovnu godinu na temelju plana poslovanja Društva, godišnjeg plana građenja i održavanja cesta na koji je suglasnost dala Vlada Republike Hrvatske, tekućeg četverogodišnjeg programa Vlade Republike Hrvatske i sredstava godišnjeg financijskog plana na koji je suglasnost dao Hrvatski sabor. Nadalje navodi da je odgođena izrada unutarnjih akata s obzirom da su odlukom Vlade Republike Hrvatske dodijeljeni razni programi obnove cesta radi uklanjanja šteta nastalih od poplava i klizišta, što je zahtijevalo dodatno angažiranje zaposlenika. Navodi kako je opravdanost izgradnje određena prostorno planskom dokumentacijom jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave, a za veće projekte se rade i studije opravdanosti. Izjavljuje da se u Sektoru za održavanje i promet u dvogodišnjim ciklusima prikupljaju podaci o stanju cesta i objekata koji predstavljaju osnovu za izradu godišnjeg plana nabave. Dobiveni podaci se usuglašavaju s prijedlozima dobivenim od poslovnih jedinica.

U obzir se također uzima završetak uređenja pojedinih cestovnih pravaca na kojima su ranijih godina izvedeni radovi investicijskog održavanja kako bi se obnovile cjeline i omogućili ujednačeni uvjeti udobnosti i sigurnosti ceste

U vezi s navodom da pojedine nabave nisu obavljene u skladu s donesenim godišnjim planovima nabave, navodi da su neusklađenosti nastale iz razloga jer se planirana procijenjena vrijednost pojedinog predmeta nabave utvrđuje na temelju izrađenog projekta, odnosno procjene koje izrađuju projektanti (vanjski stručnjaci) uz mogućnost korekcije procjene u skladu s bazom cijena prikupljenih iz prethodnih nadmetanja. Nadalje navodi kako su ugovoreni rokovi podložni izmjenama zbog specifičnih i nepredviđenih okolnosti pojedinog gradilišta. Obrazlaže da je Pravilnikom o sufinanciranja radova na državnim cestama određeno da se kod izrade idejnog projekta rekonstrukcije ili izgradnje državne ceste Društvo putem nadležnog rukovoditelja poslovne jedinice i voditelja projekta obraća jedinicama lokalne i područne (regionalne) samouprave na čijem se području obavlja rekonstrukcija ili izgradnja državne ceste radi dogovora u vezi zajedničkog projektiranja i izgradnje u planiranom zahvatu, pri čemu je potrebno obavljati koordinaciju s vlasnicima drugih infrastruktura i njihovo usklađenje uz istodobno rješavanje imovinsko pravnih odnosa što često dovodi do produljenja rokova. Navodi da su vrijednosti zaključenih ugovora rezultat javnog nadmetanja te ponuditelji obzirom na stanje na tržištu nude cijene prema vlastitoj procjeni. Nadalje navodi kako je izmjenama plana nabave trebalo izmijeniti spomenute neusklađenosti, ali s obzirom da su odlukom Vlade Republike Hrvatske Društvu dodijeljeni razni programi obnove cesta radi uklanjanja šteta nastalih od poplava i klizišta bilo je potrebno dodatno angažiranje zaposlenika što je prouzročilo nedostatak vremena za usklađivanje plana nabave. Navodi da će Društvo nadalje izmjenama plana nabave usklađivati ostvarenje i planiranje na način da će stavke od kojih se odustaje isključiti iz plana nabave

2 Upravljanje postupcima javne nabave

- 2.1 Postupci javne nabave su propisani odredbama Zakona o javnoj nabavi, drugim propisima koji uređuju područje javne nabave te unutarnjim aktima Društva. Kod upravljanja postupcima javne nabave nepravilnosti se odnose na dokumentaciju za nadmetanje uz produljenje rokova provedbe postupaka javne nabave, odabir izvođača i utvrđivanje rokova obavljanja radova

- Dokumentacija za nadmetanje

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 utvrdio. Dokumentacija za nadmetanje je sastavljena na način da sadrži opće podatke o predmetu nabave, razlozima isključenja ponuditelja, odredbe o sposobnosti ponuditelja, sadržaj i način izrade ponude, način dostave ponude, način određivanja cijene ponude i valuta, kriterij za odabir i rok valjanosti, podatke o posjetu gradilištu, dodatne informacije i objašnjenja dokumentacije za nadmetanje, sudjelovanje podizvođača, jamstva, datum, vrijeme i mjesto otvaranja ponuda, rok donošenja odluke o odabiru ili odluke o poništenju te rok i način plaćanja. Sastavni dio dokumentacije čini i prijedlog ugovora o javnoj nabavi s izjavom o prihvaćanju prijedloga, troškovnik s korisničkim priručnikom te obrazac analize jediničnih cijena iz stavaka ponudbenog troškovnika

Opis predmeta nabave u dokumentaciji za nadmetanje nije bio dovoljno jasan i imao je za posljedicu produljenje rokova provedbe postupaka javne nabave te je u Elektroničkom oglasniku javne nabave objavljeno nekoliko izmjena i pojašnjenja dokumentacije za nadmetanje po jednom predmetu nabave. Također su zainteresirani gospodarski subjekti tražili dodatna pojašnjenja dokumentacije za nadmetanje uslijed čega je došlo do izmjena dokumentacije za nadmetanje zbog neusklađenosti s projektnom dokumentacijom, netočno iskazanih količina predmeta nabave te nejasnog ili netočno utvrđenog opisa predmeta nabave. U pojedinim slučajevima uz dokumentaciju za nadmetanje priloženi su troškovnici ili iskazivani evidencijski brojevi koji se nisu odnosili na predmet nabave te su izmjenama priloženi i navođeni ispravni. U tijeku razdoblja do roka za dostavu ponuda u pojedinim slučajevima nabave je izmijenjena dokumentacija u dijelu koji se odnosi na uvjete financijske te tehničke i stručne sposobnosti. Od pregledana 72 postupka javne nabave ukupne vrijednosti 4 542 464 642,00 kn, kod 33 predmeta ukupne vrijednosti 2 779 153 567,00 kn ili 45,8 % je produljen rok za dostavu ponuda zbog izmjena dokumentacije za nadmetanje u rasponu od tri do 102 dana, što je utjecalo na produljenje provedbe postupaka javne nabave. Državna komisija za kontrolu postupaka nabave je u razdoblju od 2013. do 2015. zbog propusta u izradi dokumentacije za nadmetanje, poništila šest postupaka nabave. Pravilnikom o procedurama nabave i stvaranju ugovornih obveza putem postupaka nabave nije propisan obvezni sadržaj dokumentacije za nadmetanje, što može za posljedicu imati sastavljanje dokumentacije za nadmetanje kojom neće biti obuhvaćeni potrebni podaci, te može dovesti do nejasnoća i nedovoljne informiranosti sudionika u postupku nabave.

Državni ured za reviziju predlaže više pozornosti posvetiti izradi dokumentacije za nadmetanje na način da bude transparentna i jasna, a u cilju smanjenja vremena provedbe postupka nabave. Također predlaže unutarnjim aktima propisati sadržaj dokumentacije za nadmetanje.

- Odabir izvoditelja

Društvo je sastavljalo zapisnike o pregledu i ocjeni ponuda koji sadrže jasnu i preglednu analizu ponuda te iz koje je vidljivo jesu li ponuditelji zadovoljili uvjet propisane dokumentacijom za nadmetanje. Kriterij odabira je bila najniža cijena. Od pregledana 72 postupka javne nabave ukupne vrijednosti 4 542 464 642,00 kn, odabir izvoditelja radova nije u dva postupka javne nabave obavljen na zadovoljavajući način što je imalo za posljedicu povlačenje izvoditelja radova s terena, te poništenje jednog postupka javne nabave od Državne komisije za kontrolu postupaka javne nabave.

Za radove obnove državne ceste D57 na dionici Vukovar-Orolik je s odabranim ponuditeljem u svibnju 2013. zaključen ugovor u iznosu 45 685 254,00 kn bez poreza na dodanu vrijednost s rokom izvođenja do 26. svibnja 2014. koji je zbog zahtjeva izvoditelja produljen do konca srpnja 2014. S navedenim izvoditeljem je raskinut ugovor jer je prekinuo radove i napustio gradilište te je u rujnu 2014. Društvo naplatilo jamstvo za dobro izvršenje ugovora u iznosu 4 568 526,00 kn. Prema navedenom ugovoru su obavljeni radovi u iznosu 25 585 849,00 kn ili 56,0 % ugovorene vrijednosti. U dokumentaciji je planirana vrijednost za nastavak radova 29 000 000,00 kn.

Nakon provedenog pregovaračkog postupka javne nabave bez prethodne objave, zbog razloga iznimne žurnosti izazvane događajima koje Društvo nije moglo predvidjeti je s drugim izvođačem u prosincu 2014. zaključilo ugovor za izvođenje radova s rokom izvođenja pet mjeseci od uvođenja u posao u iznosu 31 324 256,00 kn bez poreza na dodanu vrijednost. Cijene postignute u pregovaračkom postupku su značajno više od cijena postignutih nakon provedenog otvorenog postupka javne nabave. Prema zapisniku o primopredaji i okončanom obračunu iz studenoga 2015. radovi su obavljeni u iznosu 30 567 570,00 kn bez poreza na dodanu vrijednost, što je za 1 567 570,00 kn više od planirane vrijednosti nastavka radova.

Za radove rekonstrukcije državne ceste D8 dionice Kaštel Sućurac-Plano, poddionica Kaštel Gomilica-Kaštel Stari Državna komisija za kontrolu postupaka javne nabave je rješenjem iz kolovoza 2014. poništila odluku o odabiru jer je utvrđeno da se kod pregleda i ocjene ponuda Društvo nije pridržavalo zahtjeva i uvjeta iz dokumentacije za nadmetanje te da jamstva za otklanjanje nedostataka u jamstvenom roku u ponudbenom listu i dokumentaciji za nadmetanje nisu iskazana za isto razdoblje. Društvo je u studenome 2014. zaključilo ugovor s drugim izvođačem u iznosu 7 997 974,00 kn. Prvotno odabrana ponuda, koja nije bila u skladu sa Zakonom o javnoj nabavi je za 1 544 145,00 kn bez poreza na dodanu vrijednost bila veća u odnosu na ponovno izabranu pravovaljanu ponudu.

Državni ured za reviziju predlaže odabir izvođača provoditi u skladu s odredbama Zakona o javnoj nabavi te dokumentacijom za nadmetanje. Predlaže provoditi analizu načina nabave od izabranih izvođača s obzirom na njihovu sposobnost da isporuče robe, radove i usluge ugovorene kvalitete, u ugovorenim rokovima i po ugovorenim cijenama.

- Utvrđivanje rokova obavljanja radova

Od ukupno pregledana 72 postupka javne nabave ukupne vrijednosti 4 542 464 642,00 kn, rokovi obavljanja radova nisu realno utvrđeni kod 41 postupka ukupne vrijednosti 882 894 702,00 kn ili 19,4 % pregledanih postupaka javne nabave. Dodaci ugovoru za produljenje rokova nisu pravodobno zaključivani, odnosno zaključivani su nakon ugovorenog roka završetka radova. Kod 18 postupaka javne nabave u vrijednosti 404 546 835,00 kn su zaključeni dodaci ugovoru zbog ugovaranja dodatnih radova i produljenja rokova izvođača, a za 19 u vrijednosti 353 034 765,00 kn dodaci ugovoru nisu zaključeni, iako su radovi obavljani nakon ugovorenog roka. Zbog nerealnog utvrđivanja roka izvođenja radova, odnosno kasnijeg uvođenja izvođača u posao te nedovoljne pripremljenosti projekata jednom izvođaču radova su plaćeni indirektni troškovi u iznosu 1 199 993,00 kn. Prema obrazloženju odgovornih osoba, do produljenja rokova je dolazilo zbog odstupanja izvedbenih projekata od ugovorenih troškovnika, neusklađenosti projektne dokumentacije sa stvarnim stanjem na terenu, nepravodobnih zaključenja ugovora o sufinanciranju s jedinicama lokalne samouprave, neriješenih imovinsko pravnih odnosa u zoni gradnje, kasnijeg uvođenja izvođača radova u posao, nepravodobnog pribavljanja građevinskih dozvola, nepovoljnih vremenskih prilika i turističke sezone. Spomenuto je imalo za posljedicu nemogućnost obavljanja radova u ugovorenim rokovima zbog čega je zaključivano i više dodataka ugovoru po jednom predmetu nabave. Pojedini dodaci ugovora su zaključivani za dodatne radove, a istodobno novi rok obavljanja radova nije određen ili su dodaci zaključivani neposredno prije ili nakon isteka obavljanja radova.

Rokovi izgradnje nisu bili realno određeni, što je ujedno i posljedica nedovoljno pripremljene dokumentacije za izgradnju (primjerice, izgradnja prve, druge i treće etape državne ceste D427 na čvoru Marčelji-Viškovo-Rujevica, izgradnja kružnog toka Šijana i dio trase D66 u Puli, projekt obnove državnih cesta II/Faza B-Betterment II dionice broj 10 na državnoj cesti D105 Lopar – Rab, izvanredno održavanje državne ceste D201 na dionici Buzet-Požane, oprema ceste i napajanje na izgradnji drugog kolnika brze ceste Solin-Klis-Sinj na dionicama Majdan-Jamani i Jamani-Klis grlo, rekonstrukcija državne ceste D66-sjeverna obilaznica Pule faza II križanje Šijana, obnova državne ceste D2 na dionicama kroz naselja: Našički Markovac, Jelisavac i Našička Breznica, rekonstrukcija državne ceste D29 dionice kroz Zlatar, izvanredno održavanje državne ceste D229 dionice Miljana-Zagorska sela, obnova državne ceste D100 u Poljanama). U pojedinim slučajevima Društvo nije s izvođačem radova utvrdilo razloge zbog kojih radovi nisu izvedeni u ugovorenom roku, nije određen novi datum završetka radova te nije utvrđeno čija je odgovornost za kašnjenje radi mogućnosti obračuna i naplate ugovorene kazne (primjerice, rekonstrukcija državne ceste D75 kroz Poreč dionice Brulo-Bijela Uvala, obnova državne ceste D33 Tomislavove ulice u Kninu).

Državni ured za reviziju predlaže utvrđivati realne rokove izvođenja radova te pravodobno uvoditi izvođače u posao. Kod ugovaranja radova predlaže uzeti u obzir okolnosti koje je moguće planirati, a utječu na kontinuitet obavljanja građevinskih radova, kao što su nepovoljni vremenski uvjeti tijekom zimskih razdoblja, turistička sezona i druge poznate okolnosti. Također predlaže prije početka realizacije ulaganja obaviti potrebne pripremne radnje, izraditi projektnu i tehničku dokumentaciju, kako bi se izbjegla izmjena projekata u već započetoj fazi radova te ugovore o građenju zaključiti nakon što su riješeni imovinsko pravni odnosi.

- 2.2. *Društvo navodi da u postupcima javne nabave sudjeluju sektori u čijem je djelokrugu priprema i upravljanje aktivnostima koje prethode iniciranju samog postupka nabave te Odjel za javnu nabavu koji u skladu sa zaprimljenim zahtjevom i Zakonom o javnoj nabavi provodi postupak nabave koji završava zaključenjem ugovora. Navodi da se ostvarenje ugovora prati unutar sektora koji iniciraju postupak nabave. U vezi s dokumentacijom za nadmetanje Društvo navodi da Zakonom o javnoj nabavi nije propisano ograničenje broja izmjena i promjena rokova za dostavu ponuda. Navodi da se upiti koji su vezani uz projektnu dokumentaciju upućuju projektantu te se odgovor čeka i po nekoliko dana. Ukoliko odgovor nema utjecaja na izmjenu dokumentacije za nadmetanje, rok za dostavu se ne produljuje. Nadalje navodi da dokumentacija za nadmetanje sadrži i dijelove koji su u nadležnosti vlasnika infrastruktura, te se upiti odmah nakon zaprimanja dostavljaju nadležnim vlasnicima zbog čega se ne može unaprijed predvidjeti vrijeme u kojem će se zaprimiti odgovor. Nadalje navodi da produljenje rokova ne ovisi isključivo o Društvu. Predmeti nabave su ponekad vrlo složeni te je nemoguće predvidjeti i unaprijed otkloniti sve moguće nejasnoće. Kod traženja ponuditelja za dodatnim pojašnjenjima dokumentacije za nadmetanje, navodi da projektnu dokumentaciju i troškovnike izrađuju projektanti (vanjski stručnjaci) koji su odgovorni za ispravnost i usklađenost cjelokupne projektne dokumentacije. Sastavni dio projektne dokumentacije je izjava projektanta o točnosti projekta. Navodi da kod ugovora o sufinanciranju se u većini slučajeva projektna dokumentacija financira iz sredstava druge ugovorne strane te je Društvu otežan utjecaj na kvalitetu izrađene projektne dokumentacije. Također postoje odstupanja u kvaliteti projektne dokumentacije između pojedinih projektanata, što za posljedicu ima veliki broj upita tijekom postupaka javne nabave radova.*

Nadalje navodi kako se projektni zadatak redovito revidira i usklađuje sa zakonskom regulativom ali od izrade projektne dokumentacije do ugovaranja može doći do promjene zakonske regulative i stanja na terenu (izgradnja, geodezija, izmjena prostornih planova, pojava klizišta i odrona nakon poplava i drugo) Društvo izjavljuje da pojavom navedenih promjena u fazi odabira ponuditelja, više nije moguće novelirati izrađenu projektnu dokumentaciju, te se neusklađenosti uklanjaju putem upita ponuditelja tijekom roka za dostavu ponuda Navodi da je Društvo u ožujku 2013. uvelo standardni troškovnik za projekte koji proizlazi iz baze stavaka troškovnika, što čini osnovu za praćenje projekata kroz ugrađeni program Spomenutim troškovnikom će se postići ujednačenost u opisima stavaka, predmeta nabave i točnost u iskazanim količinama, ali ugradnja istog u projekte zahtijeva određeno vremensko razdoblje prilagodbe projekatana i izvoditelja

U vezi s navodom da unutarnjim aktima nije propisan obvezni sadržaj dokumentacije za nadmetanje, navodi da je sadržaj dokumentacije za nadmetanje propisan odredbama Uredbe o načinu izrade i postupanju s dokumentacijom za nadmetanje i ponudama kojih se Društvo u potpunosti pridržava Navodi da će se u skladu s preporukom dodatno predložiti izrada Pravilnika o sadržaju dokumentacije za nadmetanje

U vezi s odabirom izvoditelja, Društvo navodi da je u postupku javne nabave za radove obnove državne ceste D57 na dionici Vukovar-Orolik izabran ponuditelj koji je prema kriteriju odabira i dokumentaciji za nadmetanje bio najpovoljniji te je imao potrebne reference Izvoditelj je prekinuo radove i napustio gradilište jer nije mogao kvalitetno i u ugovorenom roku izvesti radove u ugovorenom iznosu, zbog čega su i cijene postignute u pregovaračkom postupku znatno više od planirane vrijednosti Određeni dio ugovorenih sredstava bio je za saniranje obilaznih pravaca koji su se koristili za dovoz materijala za potrebe gradilišta Navodi da je zbog navedenog iskustva kojega je posljedica raskid ugovora, uveden institut profesionalnog propusta ponuditelja u okviru ostalih razloga isključenja ponuditelja u postupku javne nabave Također navodi da se odabir ponuditelja provodi u skladu sa Zakonom o javnoj nabavi te uvjetima i zahtjevima iz dokumentacije za nadmetanje, a u slučaju žalbe za radove rekonstrukcije državne ceste D8 dionice Kaštel Sućurac-Plano, poddionica Kaštel Gomilica-Kaštel Stari se postupalo prema rješenju Državne komisije za kontrolu postupaka javne nabave

U vezi s nerealnim utvrđivanjem rokova obavljanja radova, Društvo obrazlaže da su rokovi izvođenja radova određivani na temelju iskustva istih ili sličnih radova koji su izvedeni u prethodnim investicijskim razdobljima Rokovi su produljivani uslijed više sile odnosno događaja izvan razumne kontrole Društva i izvoditelja radova, a koji se nisu mogli predvidjeti niti izbjeći unatoč odgovarajućoj pažnji obiju strana Nadalje navodi kako se rok izvođenja radova određuje pod pretpostavkom da će sve državne institucije i druge osobe svoje poslove obaviti u zakonom predviđenom, odnosno realnom vremenu Primjerice, kod potrebe izmiještanja instalacija (telekomunikacijski, vodoopskrbni, plinoopskrbni vodovi) vlasnici ne provode njihovo izmještanje po nekoliko mjeseci, što dovodi do produljenja rokova izvođenja radova čiji je investitor Društvo Nadalje navodi da za sve radove koje Društvo planira provoditi u turističkoj sezoni prethodno ishodi odobrenje nadležnog ministarstva, koje se naknadno često izmijeni zbog jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave te Društvo više nije u mogućnosti izvoditi radove za vrijeme sezone ili ih izvodi u smanjenom obliku Navodi kako Društvo planiranim rokovima želi postići najveći angažman izvoditelja radova i uspostaviti u što kraćem vremenu uobičajeni režim prometa

U vezi s navodom da dodaci ugovoru za produljenje rokova nisu pravodobno zaključivani ili nisu uopće zaključeni iako su radovi obavljani nakon ugovornog roka, Društvo obrazlaže da su Odlukom Vlade Republike Hrvatske zaduženi za programe koji nisu u nadležnosti Društva, što je dovelo do zastoja u obavljanju svakodnevnih poslova. Navodi kako se svi sudionici pisanim putem obavještavaju o odobrenju produženja te novom roku izvođenja radova. Također navodi da se projektna dokumentacija izrađuje od strane ugovornog izvršitelja te kontrolira u nadležnom ministarstvu, kao i od strane ovlaštenih revidenata za pojedino područje. U novijim ugovorima je uvedena i izrada izvedbenog projekta tako da projektna dokumentacija bude spremna prije izvođenja radova.

U vezi s navodom da u pojedinim slučajevima Društvo nije s izvođačem radova utvrdilo razloge zbog kojih radovi nisu izvedeni u ugovorenom roku, nije određen novi datum završetka radova te nije utvrđeno čija je odgovornost za kašnjenje radi mogućnosti obračuna i naplate ugovorene kazne, Društvo obrazlaže da su tijekom izvođenja uočeni nedostaci u projektu vezani za stvarno stanje na terenu zbog čega je trebalo izmijeniti građevinske dozvole, što je utjecalo i na rok završetka radova. Za Tomislavovu ulicu u Kninu navodi da je rok završetka radova bio odgođen zbog radova Grada Knina na kanalizaciji i vodovodu koji nisu bili završeni u planiranom roku.

3 Zaštita interesa Društva

- 3.1 Nakon provedenog postupka javne nabave, ugovori su zaključivani u skladu s ponudama i uvjetima određenim u dokumentaciji za nadmetanje. Odabrana je najpovoljnija ponuda prema kriteriju najniže cijene. Nabava se obavlja od odabranog dobavljača u skladu s ugovorenim količinama i cijenama. Izvršenje ugovora o nabavi se prati u organizacijskoj jedinici koja je inicirala nabavu. Društvo nije donijelo interne akte kojima bi bio uređen način uvođenja izvođača u posao, procedura primopredaje građevina, propisan obvezni sadržaj zapisnika o okončanom obračunu i primopredaji izvedenih radova. Također nema procedura uređeno područje provedbe i praćenja ugovora. Nema razrađene procedure o kolanju dokumentacije i likvidiranju ulaznih računa. Društvo ne ocjenjuje način na koji je obavljena nabava od izabranih dobavljača, s obzirom na njihovu sposobnost da isporuče robe, radove i usluge ugovorene kvalitete, u ugovorenim rokovima i po ugovorenim cijenama. Zbog navedenog sustav kontrola postupaka javne nabave nije dovoljno dobro uspostavljen. Nepravilnosti se odnose na nepravodobnu primopredaju radova i sastavljanje okončanih obračuna, dostavu jamstva za dobro izvršenje ugovora, neusklađenost podataka o obavljenim radovima, praćenje izvršenja ugovora te neažuriranje registra ugovora. Tako je odredbama zaključenih ugovora o izvođenju radova određena obveza izvođača da nakon završetka svih radova pisanim putem obavijesti Društvo kao naručitelja o završetku radova, te je utvrđena obveza Društva da obavi tehnički pregled u roku 15 dana. Također je ugovoreno da se primopredaja obavlja u roku 30 dana nakon uspješno provedenog tehničkog pregleda. Kod primopredaje radova u pojedinim slučajevima nije postupljeno u skladu s odredbama ugovora jer su kašnjenja primopredaje radova nakon obavljenih tehničkih pregleda bila u prosjeku 80 dana u odnosu na ugovoreni rok. Odredbama zaključenih ugovora je određeno pribavljanje jamstava za pravodobno i kvalitetno izvršavanje ugovornih obveza te jamstava za otklanjanje nedostataka kod okončanih radova i usluga te nakon isporučene robe.

U 72 pregledana postupka javne nabave ukupne vrijednosti 4 542 464 642,00 kn je utvrđeno da je kod 24 postupaka u vrijednosti 1 539 274 158,00 kn kašnjenje dostave jamstava za pravodobno i kvalitetno izvršenje ugovornih obveza bilo u prosjeku 141 dan, a kod osam postupaka u vrijednosti 1 128 249 536,00 kn je kašnjenje dostave jamstava za otklanjanje nedostataka bilo u prosjeku 123 dana u odnosu na ugovorene rokove. Jamstvo za uredno ispunjenje ugovora nije pribavljeno za jedan postupak u vrijednosti 14 998 214,00 kn, a za dva postupka u vrijednosti 39 941 516,000 kn su dostavljena u iznosu manjem za 181 495,00 kn od ugovorenih. Nepribavljanje ugovorenih jamstava u ugovorenom roku može za posljedicu imati nepravodobno i nekvalitetno izvršenje ugovornih obveza.

Vrijednosti obavljenih radova i dodatnih radova redovitog održavanja i zaštite državnih cesta za 2013. iskazane zapisnicima o okončanim obračunima koje ovjeravaju odgovorne osobe Društva nisu jednake vrijednostima iskazanim na računima troškova i obveza prema dobavljačima. Vrijednost navedenih obavljenih radova koja je iskazana okončanim obračunom iz prosinca 2013. je manja za 21 504 415,00 kn bez poreza na dodanu vrijednost u odnosu na vrijednost iskazanu na računu troška. Također, vrijednost obavljenih radova za razdoblje od travnja do prosinca 2014. i dodatnih radova redovitog održavanja i zaštite državnih cesta za 2014. koja je iskazana okončanim obračunom iz prosinca 2014. je manja za 918 753,00 kn s porezom na dodanu vrijednost u odnosu na vrijednost iskazanu na računu obveza prema dobavljačima. Prema obrazloženju odgovornih osoba, do razlike je došlo zbog načina rada programa za evidenciju mjesečnih situacija.

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 sadrži sve podatke propisane odredbama Zakona o javnoj nabavi. Registar ugovora za 2013. je objavljen u ožujku 2014., za 2014. u travnju 2015., a za 2015. je objavljen u prosincu 2015. Iz navedenog proizlazi da Društvo nije ažuriralo podatke u registru ugovora svakih šest mjeseci, kako je predviđeno odredbama Zakona o javnoj nabavi.

Državni ured za reviziju predlaže pribavljati jamstva za pravodobno i kvalitetno izvršenje ugovornih obveza te jamstva za otklanjanje nedostataka u ugovorenim rokovima te ugovorenim iznosima. Predlaže obavljati tehničke preglede te primopredaju izvedenih radova u primjerenom roku utvrđenom odredbama ugovora. Nadalje predlaže ujednačiti kriterije iskazivanja podataka u zapisnicima o okončanom obračunu. Predlaže uskladiti podatke o obavljenim radovima na zapisnicima o okončanim obračunima i okončanim obračunima s Odjelom za računovodstvo i izvješćivanje. Predlaže više pozornosti posvetiti praćenju izvršenja ugovora. Predlaže ažurirati podatke u registru ugovora u skladu s odredbama Zakona o javnoj nabavi.

- 3.2 *U vezi s navodom da nisu doneseni unutarnji akti kojima bi bio uređen način uvođenja izvoditelja u posao, procedura primopredaje građevina, te propisan obvezni sadržaj zapisnika o okončanom obračunu i primopredaji izvedenih radova, Društvo obrazlaže da će se navedeno urediti Procedurom postupanja s jamstvima i primopredaje građevine za koju se očekuje usvajanje tijekom travnja 2016., a sadržaj zapisnika o okončanom obračunu je propisan posebnim uzancama o građenju. U vezi s navodom da nema procedurama uređeno područje provedbe i praćenja ugovora, Društvo navodi da se ugovori za projektiranje prate od strane imenovanog koordinатора iz Društva, a ugovori o radovima i nadzoru od strane voditelja projekata u skladu s ugovorom prema ispostavljenim mjesečnim situacijama te ugovorenoj vremenskoj dinamici.*

Nadalje navodi da imenovanje osoba za provedbu i praćenje ugovora te provedba i praćenje ugovora pripadaju u nadležnost sektora koji iniciraju nabavu

U vezi s navodom da nema razrađene procedure o kolanju dokumentacije i likvidiranju ulaznih računa, Društvo obrazlaže da ne postoji posebna procedura za likvidiranje ulaznih računa. Nadalje navodi da je Pravilnikom o provedbi postupaka nabave roba i usluga procijenjene vrijednosti do 200.000,00kn, odnosno za nabavu radova do 500.000,00 kn te postupku distribucije i ovjere ulaznih računa od veljače 2014 uređeno postupanje s dokumentima i računima

U vezi s navodom da se ne ocjenjuje način na koji je obavljena nabava od izabranih dobavljača s obzirom na njihovu sposobnost da isporuče robe, radove i usluge ugovorene kvalitete, u ugovorenim rokovima i po ugovorenim cijenama, Društvo navodi da nema propisanog načina ocjenjivanja izabranih dobavljača nego se isti ocjenjuju na temelju iskustva prilikom realizacije ugovora te će detaljna procedura biti propisana. Nadalje obrazlaže da se kod većeg broja ugovora u periodu završetka radova obavlja unutarnji tehnički pregled koji nema definiciju i snagu tehničkog pregleda, a omogućuje otvaranje dionice za sigurno i neometano odvijanje prometa. Također navodi da je u nekim slučajevima primopredaja obavljena nakon otklanjanja nedostataka po tehničkim pregledima koji nisu bili uvjet za izdavanje uporabne dozvole, primjerice kod čišćenja i uređenja gradilišta te uređenja deponija

Društvo navodi da će postupiti prema preporuci da se pribavljaju jamstva za pravodobno i kvalitetno izvršenje ugovornih obveza te jamstva za otklanjanje nedostataka u ugovorenim rokovima te ugovorenim iznosima, što će se urediti Procedurom postupanja s jamstvima i primopredaje građevine za koju se očekuje usvajanje tijekom travnja 2016. Također navodi da je 1. srpnja 2015. uprava Društva donijela Odluku o postupanju s instrumentima osiguranja u kojoj je naveden postupak obrade instrumenata osiguranja. Obrazlaže da je s obzirom na zatečenu praksu postupanja s instrumentima osiguranja, Društvo poduzelo radnje i aktivnosti za smanjenje, odnosno otklanjanje rizika od nastanke šteta vezanih uz instrumente osiguranja. Od rujna 2013. su uvedene kontrole u informacijskom sustavu koje ne dozvoljavaju unos situacija/računa u slučaju ako nije dostavljeno jamstvo, što je djelomično uklonilo nedostatak jer nije bilo moguće obavljati plaćanja prije dostave potrebnih instrumenata osiguranja, ali je i dalje ostao problem nedostavljanja instrumenata osiguranja u ugovorenim rokovima. Od rujna 2015. svakodnevno se elektroničkom poštom obavještavaju izvođači i voditelji projekata o nedostavljenim instrumentima osiguranja prema zaključenim ugovorima. Nadalje izjavljuje da je navedeno postupanje određeno i Odlukom o postupanju s instrumentima osiguranja.

Za razliku realizacije godišnjih ugovora za redovno održavanje cesta iskazane zapisnicima o okončanim obračunima i evidentirane u poslovnim knjigama, Društvo izjavljuje da je do navedenog došlo zbog informatičkog problema ispisa o vrijednosti izvršenja ugovora koji se nalazi na mjesečnim situacijama u podsustavu redovnog održavanja cesta. Također navodi da u poslovnim knjigama iznosi realizacije ugovora za redovito održavanje odgovaraju iznosima evidentiranim na temelju vjerodostojne dokumentacije (ovjerenih mjesečnih situacija za izvršene radove).

Društvo prihvaća ažurirati podatke u registru ugovora u skladu s odredbama Zakona o javnoj nabavi te izjavljuje da planira ažurnije vođenje registra ugovora o javnoj nabavi i okvirnih sporazuma.

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 nabave za 2013, 2014 i 2015 su sastavljeni u skladu s odredbama Zakona o javnoj nabavi te Pravilnikom o procedurama nabave i stvaranju ugovornih obveza putem postupaka nabave iz rujna 2014. Plan nabave se sastavlja za svaku poslovnu godinu na temelju plana poslovanja Društva, godišnjeg plana građenja i održavanja cesta na koji je suglasnost dala Vlada Republike Hrvatske, tekućeg četverogodišnjeg programa Vlade Republike Hrvatske i sredstava iz godišnjeg financijskog plana na koji je suglasnost dao Hrvatski sabor. Odjel za nabavu inicira izradu prijedloga plana nabave pojedinih organizacijskih jedinica za svaku poslovnu godinu, objedinjuje i usklađuje s važećim propisima prijedlog plana nabave u odnosu na prijedlog plana poslovanja i usvojenog financijskog plana. Objedinjeni i usklađeni prijedlog plana nabave dostavlja upravi Društva koja s odgovornim osobama organizacijskih jedinica raspravlja o predloženoj. Na temelju usvojenih zaključaka Odjel za nabavu sastavlja konačan prijedlog plana nabave i dostavlja upravi Društva na usvajanje. Podloga za iskazivanje potreba za robama, uslugama i radovima proizlazi iz četverogodišnjeg Programa građenja i održavanja javnih cesta, kojeg donosi Vlada Republike Hrvatske te godišnjeg plana građenja i održavanja državnih cesta. Izrada plana nabave je centralizirana, odnosno Odjel za nabavu objedinjuje plan nabave na temelju prijedloga plana nabave pojedinih organizacijskih jedinica. Planovi nabave su doneseni nakon usvajanja financijskog plana. Objavljeni su na mrežnim stranicama Društva. Ostvarenje plana nabave se prati u organizacijskoj jedinici koja je inicirala postupak. Društvo istražuje tržište nabave na način da je izradilo registar standardnih radova u cestogradnji na temelju kojeg se izrađuju troškovnici. U većini slučajeva provodi otvorene postupke javne nabave, kojim se omogućava svim zainteresiranim ponuditeljima da dostave svoje ponude. Rizici u postupcima javne nabave su određeni u okviru provedbe Strategije upravljanja rizicima. Općim aktima Društva uređena je obveza prijavljivanja sukoba interesa, odnosno obveza potpisa izjave o postojanju ili nepostojanju sukoba interesa. Unutarnjim aktima Društva nije detaljno propisan način prikupljanja potreba za nabavom roba, radova i usluga te nije iskazano utvrđivanje opravdanosti nabave s obzirom na stvarne potrebe. Društvo ne ocjenjuje opravdanost prijedloga potreba nabave roba i usluga prema vrsti i količini roba i usluga s obzirom na stvarne potrebe. Društvo nije dobro organiziralo planiranje nabave jer je nabava ostvarena u značajno manjim iznosima od planirane te pojedine nabave nisu obavljene u skladu s planovima nabave i ne prati ostvarenje plana nabave na godišnjoj razini. Izmjene i dopune plana nabave u odnosu na osnovni plan nisu vidljivo označene, što za posljedicu ima otežano praćenje plana nabave s obzirom na velik broj stavki plana nabave. Postupci javne nabave su propisani odredbama Zakona o javnoj nabavi, drugim propisima koji uređuju područje javne nabave te unutarnjim aktima Društva. Potencijalnim ponuditeljima na njihova pitanja za objašnjenjem odgovori su dani bez odlaganja i na jednak način. 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. U odluci o odabiru navedeni su razlozi odabira, obilježja i prednosti odabrane ponude. Također su navedeni razlozi isključenja ili odbijanja ponuda. Odluke o odabiru su elektronskom poštom u zakonskom roku dostavljane svim sudionicima u postupku nabave.

Povjerljivost informacija sadržanih u dokumentaciji za nadmetanje i dokumentima u postupcima javne nabave osigurava se pohranjivanjem dokumentacije na sigurno mjesto, dostupno isključivo ovlaštenim predstavnicima Društva i zaposlenicima Odjela za nabavu. Provođenjem otvorenih postupaka javne nabave omogućena je najveća konkurencija u danim okolnostima

Pravilnikom o procedurama nabave i stvaranju ugovornih obveza putem postupaka nabave nije propisan obvezni sadržaj dokumentacije za nadmetanje. Dokumentacija za nadmetanje nije u svim postupcima javne nabave sastavljena na jasan, razumljiv i nedvojbena način. Rokovi za dostavu ponuda su produljivani zbog izmjena dokumentacije za nadmetanje. Dodaci ugovoru za produljenje rokova nisu pravodobno zaključivani, odnosno zaključivani su nakon ugovorenog roka završetka radova. Nakon provedenog postupka javne nabave, ugovori su zaključivani u skladu s ponudama i uvjetima određenim u dokumentaciji za nadmetanje. Odabrana je najpovoljnija ponuda prema kriteriju najniže cijene. Nabava se obavlja od odabranog dobavljača u skladu s ugovorenim količinama i cijenama. Izvršenje ugovora o nabavi se prati u organizacijskoj jedinici koja je inicirala nabavu. Uprava Društva imenuje ovlaštenu osobu Društva za praćenje ugovora. Ugovorima o nabavi ugovarana je dostava jamstva za dobro izvršenje posla kao i jamstveni rok. Ugovorima je predviđena naknada štete u slučaju da izvoditelj radova ne izvede radove u ugovorenom roku. Plaćanja su obavljana u skladu s ugovorom. Kod preuzimanja je provjeravana kvaliteta robe, radova i usluga. Sastavljeni su zapisnici o primopredaji radova u kojima su navedeni nedostaci kod pojedinih radova te je utvrđen rok u kojem je potrebno ukloniti nedostatke. Unutarnja revizija obavila je reviziju pojedinih procesa nabave te su dane preporuke za poboljšanje sustava nabave. Prati se izvršenje preporuka. Društvo nije donijelo unutarnje akte kojima bi bio uređen način uvođenja izvoditelja u posao, procedura primopredaje građevina, propisan obvezni sadržaj zapisnika o okončanom obračunu i primopredaji izvedenih radova. Također nema procedurama uređeno područje provedbe i praćenja ugovora. Nema razrađene procedure o kolanju dokumentacije i likvidiranju ulaznih računa. Ne ocjenjuje način na koji je obavljena nabava od izabranih dobavljača, s obzirom na njihovu sposobnost da isporuče robe, radove i usluge ugovorene kvalitete, u ugovorenim rokovima i po ugovorenim cijenama. Nakon provedenih postupaka nabave su nabavljane dodatne količine roba, radova i usluga. Jamstva nisu pribavljana u ugovorenim rokovima i iznosima. Zbog navedenog sustav kontrola postupaka javne nabave nije dovoljno dobro uspostavljen. Društvo nije ažuriralo podatke u registru ugovora svakih šest mjeseci kako je predviđeno odredbama Zakona o javnoj nabavi.

Državni ured za reviziju ocjenjuje da sustav javne nabave u Društvu nije bio učinkovit te su potrebna značajna poboljšanja. Državni ured za reviziju daje sljedeće preporuke:

- više pozornosti posvetiti izradi plana nabave kako bi planirana nabava bila ostvarena
- pratiti ostvarenje plana nabave na godišnjoj razini
- izmjene i dopune plana nabave vidljivo iskazati u odnosu na osnovni plan
- unutarnjim aktima detaljno propisati način prikupljanja potreba za nabavom roba, radova i usluga
- pratiti jesu li potrebe za nabavom primjereno obrazložene i opravdane

- odabir izvođača radova provoditi u skladu s odredbama Zakona o javnoj nabavi te prema zahtjevima i uvjetima iz dokumentacije za nadmetanje
- ocjenjivati način na koji je obavljena nabava od izabranih izvođača s obzirom na njihovu sposobnost da isporuče robe, radove i usluge u ugovorenim rokovima i ugovorenim cijenama
- utvrđivati realne rokove izvođenja radova
- pravodobno uvoditi izvođače u radove
- prije početka radova obaviti potrebne pripremne radnje u cilju izbjegavanja izmjene projekata u fazi gradnje
- pribavljati jamstva za uredno ispunjenje ugovora i otklanjanje nedostataka u ugovorenim rokovima i iznosima
- obavljati tehničke preglede i primopredaju izvedenih radova u rokovima utvrđenim ugovorima
- više pozornosti posvetiti praćenju izvršenja ugovora donošenjem procedura kojima bi se uredilo područje provedbe i praćenja ugovora
- ujednačiti kriterije iskazivanja podataka u zapisnicima o okončanom obračunu
- ažurirati podatke u registru ugovora u skladu sa Zakonom o javnoj nabavi.

Državni ured za reviziju ocjenjuje da bi se provedbom navedenih preporuka povećala usklađenost poslovanja Društva sa zakonima i drugim propisima, ušteda sredstava te transparentnost i učinkovitost sustava javne nabave



REPUBLIKA HRVATSKA
DRŽAVNI URED ZA REVIZIJU

IZVJEŠĆE O OBAVLJENOJ REVIZIJI

JAVNA NABAVA U DRUŠTVU HRVATSKI
OPERATOR TRŽIŠTA ENERGIJE D.O.O.

Zagreb, veljača 2016

SADRŽAJ

	stranica
I. PREDMET REVIZIJE	2
II. CILJEVI I PODRUČJA REVIZIJE	3
III. METODE I POSTUPCI REVIZIJE	3
IV. JAVNA NABAVA	4
V. NALAZ	9
VI. OCJENA UČINKOVITOSTI JAVNE NABAVE	13



REPUBLIKA HRVATSKA
DRŽAVNI URED ZA REVIZIJU

KLASA:041-01/15-10/35
URBROJ:613-02-05-15-5

Zagreb, 26. veljače 2016.

IZVJEŠĆE
O OBAVLJENOJ REVIZIJI UČINKOVITOSTI JAVNE NABAVE U
DRUŠTVU HRVATSKI OPERATOR TRŽIŠTA ENERGIJE D.O.O.
ZA 2013.-2015

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 Hrvatski operator tržišta energije d.o.o. (dalje u tekstu Društvo) za 2013.-2015.

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 21. listopada 2015. do 26. veljače 2016.

I. PREDMET REVIZIJE

Predmet revizije su bile aktivnosti Društva vezane uz provedbu postupaka javne nabave, i to planiranje javne nabave, provedba postupaka javne nabave, te sustav kontrola koji prate izvršenje i primjenu ugovora o javnoj nabavi roba, radova i usluga. Društvo je obveznik primjene Zakona o javnoj nabavi (Narodne novine 90/11, 83/13, 143/13 i 13/14) te Pravilnika o popisu obveznika primjene Zakona o javnoj nabavi (Narodne novine 19/12). Od strateškog je interesa za Republiku Hrvatsku.

Društvo je osnovano u ožujku 2005. Osnivač i jedini član Društva bila je Hrvatska elektroprivreda d.d. do prijenosa poslovnog udjela u Društvu u cijelosti na Republiku Hrvatsku, koja je dana 23. listopada 2007. upisana u sudski registar Trgovačkog suda u Zagrebu kao novi i jedini član Društva. S radom je započelo 4. travnja 2005. Temeljni kapital iznosi 9 300 000,00 kn. Sjedište Društva je u Zagrebu, Ulica grada Vukovara 284.

Obavlja djelatnost organiziranja tržišta električne energije i tržišta plina kao javnu uslugu, pod nadzorom Hrvatske energetske regulatorne agencije. Temeljne djelatnosti Društva su i poticanje proizvodnje električne energije iz obnovljivih izvora energije i postupak istovremene proizvodnje električne i korisne toplinske energije u jedinstvenom procesu te poticanje proizvodnje biogoriva za prijevoz. Zakoni na temelju kojih obavlja djelatnost su Zakon o energiji (Narodne novine 120/12, 14/14, 95/15 i 102/15), Zakon o tržištu električne energije (Narodne novine 22/13, 95/15 i 102/15), Zakon o tržištu plina (Narodne novine 28/13 i 14/14), te Zakon o biogorivima za prijevoz (Narodne novine 65/09, 145/10, 26/11, 144/12 i 14/14).

Na temelju Strategije suzbijanja korupcije za razdoblje od 2015. do 2020. (Narodne novine 26/15) i članka 26. Izjave o osnivanju donesen je tijekom 2015. Akcijski plan za provedbu antikorupcijskih mjera za razdoblje do konca svibnja 2016. Akcijskim planom su između ostalog predviđene i mjere vezane za postupke javne nabave, te su određeni ciljevi, mjere, aktivnosti, rokovi te nositelji mjera. Za provedbu Akcijskog plana za pripremu i provedbu antikorupcijskih mjera imenovan je koordinator provedbe.

Na mrežnoj stranici Društva objavljene su vizija, misija, osnovne zadaće Društva na tržištu električne energije, tržištu plina i u sustavima poticanja, te podaci vezani uz provedbu postupaka javne nabave. Misija Društva je pružanje kvalitetne usluge na tržištu električne energije, tržištu plina, sustavu poticanja proizvodnje energije iz obnovljivih izvora te vođenja povjerenih registara na potpuno zadovoljstvo korisnika i vlasnika. Vizija Društva je biti među vodećim pružateljima usluga u tržištu energije u središnjoj Europi koji integrira hrvatsko energetske tržište u energetske tržište Europske Unije.

Društvo je dostavilo koncem ožujka 2015. Ministarstvu gospodarstva Izjavu o fiskalnoj odgovornosti za 2014., upitnik o fiskalnoj odgovornosti za 2014. te plan otklanjanja slabosti i nepravilnosti u skladu s Uredbom o izmjenama i dopunama uredbe o sastavljanju i predaji Izjave o fiskalnoj odgovornosti i izvještaja o primjeni fiskalnih pravila (Narodne novine 106/12 i 19/2015).

Tijela Društva su uprava, nadzorni odbor i skupština. Uprava Društva ima jednog člana, direktora. Nadzorni odbor ima pet članova, od kojih četiri člana odabire skupština, a jednog člana biraju zaposlenici. Skupštinu čini osnivač Društva putem svog zastupnika ili punomoćnika kojeg imenuje Vlada Republike Hrvatske.

Od 3. svibnja 2012. do 16. veljače 2015. direktor Društva je bio Ivor Županić. Od 17. veljače 2015. direktor Društva je Boris Abramović. Društvo je koncem 2013. i 2014. imalo 28 zaposlenika.

II. CILJEVI I PODRUČJA REVIZIJE

Ciljevi revizije su bili provjeriti

- je li sustav javne nabave u Društvu učinkovit
- je li postojala stvarna potreba za određenom nabavom
- jesu li rezultati provedenih postupaka omogućili postizanje zadovoljavajuće vrijednosti za uloženi novac

Sustav javne nabave ocjenjuje se kao učinkovit kod društava koja su dobro organizirala planiranje nabave, koja upravljaju postupcima javne nabave u skladu s propisima i svojim općim aktima, te koja primjereno prate ostvarenje i provedbu ugovora. Ovu ocjenu mogu dobiti i društva kod kojih su utvrđene određene slabosti i propusti koje ne utječu značajno na učinkovitost sustava javne nabave. Sustav javne nabave je učinkovit, pri čemu su potrebna određena poboljšanja ako su utvrđene određene slabosti i propusti, pri čemu se nekoliko danih preporuka može odnositi na područja visokog rizika. Sustav javne nabave nije učinkovit, te su potrebna značajna poboljšanja ako su utvrđene značajne slabosti i propusti, pri čemu se nekoliko danih preporuka može odnositi na područja visokog i vrlo visokog rizika. Sustav javne nabave nije učinkovit i ciljevi javne nabave nisu postignuti ako su utvrđene značajne slabosti i propusti, pri čemu se više od tri dane preporuke mogu odnositi na područja vrlo visokog rizika, te grubo nepoštivanje propisa i općih akata kojima je uređen sustav javne nabave. Područja visokog rizika su područja za koja je ocijenjeno da se radi o značajnim slabostima za koje je potrebna pravodobna reakcija uprave (menadžmenta). Područja vrlo visokog rizika su područja kod kojih je ocijenjeno da je potrebna žurna reakcija uprave (menadžmenta), jer se radi o ozbiljnim slabostima unutarnjih kontrola ili pitanjima upravljanja rizicima.

Područja revizije su određena na temelju 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 zaštita interesa Društva.

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. Pribavljene su informacije o načinu na koji sustav nabave funkcionira. Uspoređena je usklađenost dokumentacije o nabavi s propisima i općim aktima. Postavljanjem upita i pregledom dokumentacije sustava nabave te zapisnika sa sastanaka povjerenstva za izbor najpovoljnije ponude, provjereno je jesu li zaposlenici zaduženi za nabavu i drugi sudionici sa svim ponuditeljima jednako postupali. Istražena je moguća sumnja na neprimjerenu provedbu ili neusklađenost sa zahtjevima sustava nabave. Za odstupanja od pravila i procedura postupaka nabave identificirana tijekom obavljanja revizije, provjereno je jesu li prijavljena i riješena na odgovarajući način. Provjereno je li bilo žalbi na postupke nabave i kako su riješene.

Izravnim dokaznim postupcima ispitani su zapisi i dokumentacija kako bi se provjerili dobavljači kojima je dodijeljena vrijednosno značajna količina poslova, cijene koje nadilaze tržišne ili očekivane tržišne cijene, osobito pri kupnji velikih količina, isključivi izvor nabave u svim vrijednosno značajnim iznosima, te prekomjerno korištenje žurnog postupka nabave

Okosnicu revizije su činila sljedeća pitanja

- Je li planiranje nabave dobro organizirano?
- Je li upravljanje postupcima nabave bilo učinkovito?
- Je li Društvo nakon zaključivanja ugovora o nabavi vodilo računa o zaštiti svojih interesa?

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 Internu odluku o načinu postupanja u postupcima nabave te Odluku o provedbi postupaka bagatelne nabave

Planiranje javne nabave

Planiranje javne nabave je proces kojim se postavljaju ciljevi te načini i rješenja njihova ostvarenja. Glavni ciljevi planiranja javne nabave su određivanje najpovoljnijeg postupka i načina nabave koji prethode zaključenju ugovora o nabavi, racionalno i učinkovito gospodarenje sredstvima te osiguranje poštenog tržišnog nadmetanja kroz poštivanje zakonitosti u provođenju nabave. Kvalitetno planiranje nabave osigurava dobro upravljanje sredstvima financiranja odnosno ispunjavanje načela najbolja vrijednost za uloženi novac.

Planom nabave za razdoblje od 2013. do 2015. planirana je nabava roba, radova i usluga vrijednosti 19 542 504,00 kn, od čega u 2013. nabava roba, radova i usluga u vrijednosti 5 740 900,00 kn, u 2014. u vrijednosti 6 436 415,00 kn te u 2015. u vrijednosti 7 365 189,00 kn. Planovi nabave sadrže propisane elemente utvrđene Zakonom o javnoj nabavi. Sadrže podatke o predmetu nabave, procijenjenoj vrijednosti, vrsti postupka, zaključenom ugovoru ili okvirnom sporazumu, planiranom početku postupka nabave, planiranom trajanju ugovora ili okvirnog sporazuma. Plan nabave za 2015. uz navedene podatke sadrži i izvor financiranja nabave. Procedure za planiranje nabave roba, radova i usluga te bagatelne nabave su donesene u rujnu 2015. Uređene su Internom odlukom o načinu postupanja u postupcima nabave te Odlukom o provedbi postupaka bagatelne nabave. Internom odlukom o načinu postupanja u postupcima nabave je određeno da Odjel financija i računovodstva izrađuje plan nabave, a odobrava ga direktor Društva. Plan nabave se sastavlja na temelju ulaznih podloga dostavljenih od strane voditelja Samostalnog odjela organiziranja tržišta plina, Samostalnog odjela organiziranja tržišta električne energije, Odjela obračuna i planiranja sustava poticaja i premija, Odjela provedbe postupka ugovaranja, Odjela pravnih poslova i ljudskih potencijala i Odjela IT podrške. Voditelji odjela na temelju zahtjeva voditelja financija dostavljaju podloge u kojima detaljno navode potrebe svoga odjela za sljedeću poslovnu godinu. Planovi pojedinog odjela zajedno čine plan nabave za cijelo Društvo. Određeno je da Odjel financija i računovodstva prati i analizira ostvarenje nabave na mjesečnoj razini. Potrebe za nabavom voditelj odjela mora primjereno obrazložiti, te zahtjevi moraju biti opravdani.

Odlukom o provedbi postupaka bagatelne nabave iz rujna 2015. je određeno da postupci bagatelne nabave moraju biti usklađeni s planom nabave osim predmeta nabave procijenjene vrijednosti manjih od 20 000,00 kn. Ukupna vrijednost javne nabave u razdoblju od 2013. do studenoga 2015. je iznosila 8.430 761,00 kn, od čega je pregledano 20 postupaka nabave u vrijednosti 5 025 100,00 kn ili 59,6 % (deset otvorenih postupaka javne nabave u vrijednosti 4 152 248,00 kn, te deset postupaka bagatelne nabave u vrijednosti 872 852,00 kn). Od deset pregledanih otvorenih postupaka javne nabave, potrebe za nabavom su kod šest otvorenih postupaka nabave u vrijednosti 2 844 410,00 kn primjereno obrazložene i opravdane. Društvo nije internim aktima utvrdilo moguće rizike u provedbi postupaka javne nabave. Predstavnici Društva (uprave i članova nadzornog odbora) te svi zaposlenici uključeni u postupke nabave su potpisali izjave o postojanju ili nepostojanju sukoba interesa pri sklapanju ugovora o javnoj nabavi s gospodarskim subjektima u kojima istovremeno obavljaju upravljačke poslove ili ako su vlasnici poslovnog udjela, dionica, odnosno drugih prava na temelju kojih sudjeluju u upravljanju, odnosno u kapitalu tog gospodarskog subjekta s više od 0,5 %. U dokumentaciji za nadmetanje za pojedini postupak nabave Društvo je navelo popis gospodarskih subjekata s kojima je u sukobu interesa ili da takvi subjekti ne postoje.

Društvo nije usvojilo i objavilo na mrežnim stranicama osnovni plan te prve i druge izmjene i dopune plana nabave za 2013. Usvojilo je i objavilo na mrežnim stranicama treće izmjene plana nabave sredinom prosinca 2013., za 2014. koncem ožujka 2014. te za 2015. koncem veljače 2015. Planovi nabave nisu doneseni pravodobno, odnosno prije početka poslovne godine na koju se odnose. Društvo ne prati ostvarenje plana u skladu s internim aktom. Do rujna 2015. planiranje nabave roba, radova i usluga je obavljano bez pisanih procedura kojima bi bilo uređeno planiranje nabave odnosno propisano tko je zadužen za sastavljanje plana nabave u okviru koje organizacijske jedinice, tko odobrava plan nabave te tko je zadužen za praćenje ostvarenja plana nabave. U Internoj odluci o načinu postupanja u postupcima nabave i odluci o provedbi postupaka bagatelne nabave iz rujna 2015. nisu utvrđeni rokovi izrade plana nabave. Od deset pregledanih otvorenih postupaka javne nabave u vrijednosti 4 152 248,00 kn, potrebe za nabavom nisu primjereno obrazložene i opravdane kod četiri postupka nabave u vrijednosti 1 307 838,00 kn. Iz dokumentacije vezano za predmete nabave u 15 postupaka nabave nije vidljivo da je Društvo razmotrilo i odgovarajuće ocijenilo druga moguća rješenja o tome treba li nabaviti nova ili poboljšati postojeća sredstva. Također nije razmotrilo mogućnost korištenja unutarnjih kapaciteta ili poboljšanje postojećih kapaciteta postizanjem veće razine djelotvornosti te je li to doista nužno. Društvo nema dokumentacije i pisanih dokaza na koji način je istražilo tržište nabave i pribavilo informacije o radovima, robama i uslugama koje namjerava nabaviti.

Upravljanje postupcima javne nabave

Postupci nabave su uređeni odredbama Zakona o javnoj nabavi te internim procedurama. Internom odlukom o načinu postupanja u postupcima nabave iz rujna 2015. je propisano postupanje kod javne nabave. Nakon odobrenja plana od strane direktora Društva donosi se odluka kojom se imenuju ovlašteni predstavnici naručitelja, te se dalje postupak provodi u skladu s odredbama Zakona o javnoj nabavi. Dokumentacija za nadmetanje je sastavljena na jasan, razumljiv i nedvojbjen način da omogućiti podnošenje usporedivih ponuda.

Sadrži opće podatke (evidencijski broj nabave, popis gospodarskih subjekata s kojima je Društvo u sukobu interesa, vrstu postupka nabave, procijenjenu vrijednost nabave), predmet nabave, razloge isključenja gospodarskih subjekata ponuditelja, uvjete sposobnosti gospodarskih subjekata, podatke o ponudi (sadržaj ponude, način izrade, dostave ponuda, kriterij odabira te roku donošenja odluke o odabiru i drugo) te odredbe koje se odnose na zajedničku ponudu. U dokumentaciji za nadmetanje je jasno i detaljno specificirana roba, radovi i usluge koji se nabavljaju. Nakon objave otvorenih postupaka javne nabave od deset pregledanih postupaka kod pet postupaka nabave zainteresirani gospodarski subjekti su tražili dodatna pojašnjenja dokumentacije za nadmetanje što se odnosilo na upite vezano za dostavu dokaza o posjedovanju licence za korištenje namjenskih računalnih programa, dostavu Izjave o nekažnjavanju i drugo. Svim gospodarskim subjektima na njihova pitanja za objašnjenjem odgovori su dani na jednak način. Ponude su zaprimane i evidentirane u upisnik o zaprimanju ponuda. Otvaraju ih ovlašteni predstavnici naručitelja. Sastavljena je detaljna i jasna analiza ponuda. Analitički prikaz ponuda je sastavni dio Zapisnika o pregledu i ocjeni ponuda. Sadrži ocjenu oblika, sadržaja i cjelovitosti ponude, ocjenu uvjeta i dokaza sposobnosti ponuditelja, cijenu ponude nakon računske kontrole te konačnu ocjenu ponude. Odluke o odabiru najpovoljnije ponude u svim predmetima nabave odgovarajuće su obrazložene i dokumentirane. Sadrže jasno obrazloženje o odabiru ponuda. U privitku odluka o odabiru ponuditeljima su dostavljene preslike Zapisnika o pregledu i ocjeni ponuda. Povjerljivost informacija sadržanih u dokumentaciji za nadmetanje putem otvorenog postupka nabave za 2013., 2014. i 2015. osigurana je u skladu s odredbama Zakona o javnoj nabavi. Prema obrazloženju povjerenstva za nabavu pristup dokumentaciji je ograničen, što znači da zaprimljena dokumentacija prolazi proces urudžbiranja te prema redoslijedu pristizanja dobiva redne brojeve. Povjerenstvo ne otvara ponude dok ne istekne rok dostave te ih do tada čuva na sigurnom mjestu. Društvo u arhivi ima predmete o postupcima nabave bagatelne vrijednosti za 2015. U zakonskom roku od donošenja odluka o izboru ponude te dostavljanjem Zapisnika o analizi i ocjeni ponuda i Odluka o odabiru obaviješteni su ponuditelji o rezultatima nadmetanja, a šira javnost je obaviještena putem Elektroničkog oglasnika javne nabave. Primjenom otvorenog postupka javne nabave roba, radova i usluga svi zainteresirani subjekti mogli su se javiti i dostaviti svoje ponude, s obzirom da je poziv za nadmetanje javno objavljen u Elektroničkom oglasniku javne nabave. Navedenim postupkom je omogućena najveća konkurencija u danim okolnostima.

Interni akti o provođenju postupaka javne nabave roba, radova i usluga nisu bili doneseni do rujna 2015. U Internoj odluci o načinu postupanja u postupcima nabave iz rujna 2015. nije opisana priprema i provedba postupaka javne nabave te kontrola izvršenja ugovora o nabavi robe, radova i usluga i okvirnih sporazuma. Kod pripreme i provedbe postupaka javne nabave trebalo je opisati sadržaj odluke o pokretanju postupka javne nabave, sadržaj zahtjeva za pokretanje postupka nabave, postupak čuvanja ponuda, te završetak postupka javne nabave (donošenje odluke o odabiru te zaključivanje ugovora). Kod kontrole izvršenja ugovora o nabavi robe, radova i usluga i okvirnih sporazuma trebalo je opisati praćenje i realizaciju okvirnih sporazuma i ugovora o nabavi roba, radova i usluga. Kontrola izvršenja ugovora treba obuhvatiti preuzimanje i kontrolu ugovorene kvalitete i količine predmeta nabave, provjeru ispunjenja svih ugovornih zahtjeva naručitelja, preuzimanje atesta i jamstava, certifikata i drugo za predmet nabave, te plaćanje i izvršavanje ugovornih obveza. Društvo pri donošenju odluka o izboru najpovoljnijih ponuda nije razmotrilo informacije o ranijim nabavama od određenih dobavljača te nije provodilo ocjenjivanje dobavljača na temelju prethodnih nabava.

Prema podacima iz Izvještaja o sklopljenim ugovorima objavljenog u Elektroničkom oglasniku javne nabave za razdoblje od 2013. do 2014. ukupno je nabavljeno roba, radova i usluga u vrijednosti 5 313 581,00 kn. Za 2013. ukupna vrijednost nabave je iznosila 2 876 669,00 kn, od čega na temelju otvorenog postupka javne nabave u vrijednosti 1 697 738,00 kn te na temelju postupka bagatelne nabave u vrijednosti 1 178 931,00 kn.

Za 2014. ukupna vrijednost nabave je iznosila 2 436 912,00 kn, od čega na temelju otvorenog postupka javne nabave u vrijednosti 924 947,00 kn te na temelju postupka bagatelne nabave u vrijednosti 1 511 965,00 kn. Prema podacima Društva, za razdoblje od 2013. do 2014. je zaključen 61 ugovor o nabavi roba, radova i usluga ukupne vrijednosti 3 673 765,00 kn. Tijekom 2013. su zaključena 22 ugovora o nabavi roba, radova i usluga ukupne vrijednosti 1 992 595,00 kn, od čega se šest odnosi na ugovore o nabavi roba, radova i usluga ukupne vrijednosti 1 697 738,00 kn zaključene nakon otvorenih postupaka javne nabave, a 16 se odnosi na ugovore o nabavi roba, radova i usluga ukupne vrijednosti 294 857,00 kn na temelju postupka bagatelne nabave.

Tijekom 2014. je zaključeno 39 ugovora o nabavi roba, radova i usluga ukupne vrijednosti 1 681 170,00 kn, od kojih je jedan ugovor o nabavi roba, radova i usluga ukupne vrijednosti 924 947,00 kn zaključen nakon otvorenog postupka javne nabave, a 38 ugovora o nabavi roba, radova i usluga ukupne vrijednosti 756 223,00 kn na temelju postupka bagatelne nabave.

Do studenoga 2015. su zaključena 23 ugovora o nabavi roba, radova i usluga ukupne vrijednosti 3 117 180,00 kn, od čega su dva ugovora o nabavi roba, radova i usluga ukupne vrijednosti 1 529 563,00 kn zaključena nakon otvorenih postupaka javne nabave, a 21 ugovor o nabavi roba, radova i usluga ukupne vrijednosti 1 587 617,00 kn na temelju postupka bagatelne nabave. Ukupna vrijednost nabavljenih roba, radova i usluga na temelju narudžbenica do studenoga 2015. iznosi 98 545,00 kn. Podaci Društva za razdoblje od 2013. do 2014. iskazani su u manjem iznosu za 1 639 816,00 kn u odnosu na Izvještaj objavljen u Elektroničkom oglasniku javne nabave i nisu usklađeni. Razlika se odnosi na bagatelnu nabavu. Društvo nema podatke o ukupnoj vrijednosti nabavljenih roba, radova i usluga na temelju narudžbenica za 2013. i 2014. Nije ustrojilo cjelovite evidencije o provedenim postupcima bagatelne nabave roba, radova i usluga (evidencijski broj, predmet nabave, vrijednost nabave i drugo). Ukupna vrijednost bagatelne nabave za razdoblje od 2013. do studenoga 2015. iznosila je 4 287 513,00 kn. Društvo za bagatelnu nabavu za 2013. i 2014. u vrijednosti 2.690 896,00 kn što čini 31,9 % ukupne vrijednosti nabave nema predmeta bagatelne nabave s pripadajućom dokumentacijom vezanom za provođenje postupaka nabave (zahtjeva za pokretanje bagatelne nabave, odluka o pokretanju postupka nabave, poziva za dostavu ponude, ponuda ponuditelja, zapisnika o otvaranju, pregledu i ocjeni ponuda, odluka o odabiru, dokaza o isporuci), nema evidencija ugovora te se ulazni računi ne mogu povezati s određenim predmetom nabave. Obrazlaže da nema saznanja o razlozima nedostatka navedenih predmeta za 2013. i 2014., jer bivša uprava nije dostavila podatke o razlozima njihova nedostatka. Društvo nije internim aktom utvrdilo rok čuvanja i pohrane dokumentacije o bagatelnoj nabavi. Također nije uspostavilo središnje mjesto pohranjivanja dokumentacije.

Od 20 pregledanih postupaka nabave kod dva postupka nabave nisu realno utvrđeni rokovi isporuke roba, obavljanja radova te pružanja usluga. U razdoblju od 2013. do 2014. udjel otvorenih postupaka javne nabave u ukupnoj vrijednosti nabave iznosi 49,4 %, a postupaka bagatelne nabave 50,6 %. U razdoblju do studenoga 2015. udjel otvorenih postupaka javne nabave u ukupnoj vrijednosti nabave iznosi 49,0 %, a postupaka bagatelne nabave 51,0 %.

Zaštita interesa Društva

U postupcima nabave roba, radova i usluga kriterij odabira ponude je najpovoljnija cijena te su odabrani ponuditelji koji su ponudili najnižu cijenu.

Nabava od odabranih ponuditelja obavljana je u većini slučajeva u skladu s ugovorenim količinama, cijenama i rokovima.

Ugovori o javnoj nabavi su zaključeni u skladu s ponudama. Ponuda i dokumentacija za nadmetanje čini sastavni dio ugovora. U ugovorima o javnoj nabavi ugovorena je odgovornost izvršitelja za ozbiljnost izvršavanja ugovornih obveza. Ugovori sadrže odredbe o rizicima i načinu na koji ugovorne strane trebaju njima upravljati. U slučaju zakašnjenja u plaćanju ugovorena je zakonska zatezna kamata. U slučaju nepravodobne isporuke, odnosno nepridržavanja roka za izvršenje ugovornih obveza predviđena je ugovorna kazna i naknada štete, u skladu sa Zakonom o obveznim odnosima. U ugovorima za nabavu roba, radova i usluga u otvorenom postupku nabave je određena obveza dostavljanja jamstva za uredno izvršenje ugovora. Društvo je pribavljalo jamstva za uredno izvršenje ugovora pravodobno i u skladu s ugovorom je obavljalo plaćanja. Na osnovi postojećih ugovora nisu nabavljene dodatne količine roba, radova i usluga bez provedbe novog postupka javne nabave. Kod preuzimanja je provjeravana kvaliteta isporučene robe, radova i usluga. Za isporuku roba, radova i usluga sastavljeni su primopredajni zapisnici.

Društvo nije uspostavilo učinkovit sustav kontrole postupaka javne nabave, jer praćenje izvršenja i plaćanja po ugovorima nije uspostavljeno. Od ukupno pregledanih 20 postupaka nabave roba, radova i usluga u vrijednosti 5 025 100,00 kn, kod dva postupka ukupne vrijednosti 687.500,00 kn su produljeni rokovi isporuke. Društvo ne ocjenjuje način na koji je obavljena nabava od izabranih dobavljača s obzirom na njihovu sposobnost da isporuče robe, radove i usluge ugovorene kvalitete, u ugovorenim rokovima i po ugovorenim cijenama.

V. NALAZ

Revizijom su obuhvaćena sljedeća područja: planiranje javne nabave, upravljanje postupcima javne nabave te zaštita interesa Društva.

Obavljenom revizijom su utvrđene nepravilnosti i propusti koje se odnose na planiranje javne nabave, upravljanje postupcima javne nabave te zaštitu interesa Društva

1. Planiranje javne nabave

- 1 1 Planiranje javne nabave je proces, kojim se određuju ciljevi, način te dinamika javne nabave. Temelji se na istraživanju i određivanju stvarnih potreba kao i procjeni uvjeta okruženja od utjecaja za nabavu.

Uprava Društva je usvojila i objavila na mrežnim stranicama plan nabave za 2014. koncem ožujka 2014., te za 2015. koncem veljače 2015. Za 2013. je usvojila i objavila na mrežnim stranicama treće izmjene plana nabave sredinom prosinca 2013. Društvo nema osnovni plan te prvu i drugu izmjenu plana nabave. Planovi nabave nisu doneseni pravodobno, odnosno prije početka poslovne godine na koju se odnose. Prema odredbama članka 20. Zakona o javnoj nabavi, naručitelj može izmijeniti ili dopuniti plan nabave, a sve izmjene i dopune moraju biti vidljivo naznačene u odnosu na osnovni plan te odmah objavljene na mrežnim stranicama. Objavljeni plan nabave i sve njegove izmjene i dopune moraju na mrežnim stranicama biti dostupne najmanje do 30. lipnja sljedeće godine. Za razdoblje od 2013. do 2014. ukupno je planirana nabava roba, radova i usluga u vrijednosti 12.177.315,00 kn, a nabavljeno je roba, radova i usluga u vrijednosti 5.313.582,00 kn, što čini 43,6 % planirane vrijednosti nabave. Za 2015. je planirana nabava roba, radova i usluga u vrijednosti 7.365.189,00 kn, a zaključeni su ugovori o nabavi roba, radova i usluga do konca studenoga 2015. u vrijednosti 3.117.180,00 kn, što čini 42,3 % planirane vrijednosti nabave. Društvo obrazlaže da nema saznanja o razlozima odstupanja od plana jer od bivše uprave nisu dobili tražene informacije. Ne prati ostvarenje plana u skladu s internim aktom. Od deset pregledanih otvorenih postupaka javne nabave, potrebe za nabavom su kod šest postupaka nabave primjereno obrazložene i opravdane, a kod četiri nisu primjereno obrazložene i opravdane. Društvo nema dokumentacije i pisanih dokaza na koji način je istražilo tržište nabave i pribavilo informacije o radovima, robama i uslugama koje namjerava nabaviti.

Državni ured za reviziju predlaže pravodobno donositi planove nabave, odnosno prije početka poslovne godine na koju se odnose, objavljivati planove te izmjene planova nabave na mrežnim stranicama Društva te pratiti ostvarenje plana u skladu s internim aktom. Predlaže potrebe za nabavom primjereno obrazložiti i opravdati. Također predlaže pribaviti dokumentaciju i pisane dokaze na koji način je obavljeno istraživanje tržišta nabave i pribavljene informacije o radovima, robama i uslugama koje Društvo namjerava nabaviti.

- 1 2 Društvo prihvaća preporuku Državnog ureda za reviziju vezano za planiranje javne nabave. Navodi da je koncem listopada 2015. donijelo plan nabave za 2016., te ga objavilo na mrežnim stranicama čime je osigurana transparentnost cjelokupne nabave. Plan nabave sastavni je dio poslovnog plana za 2016. i usvojen je od strane Nadzornog odbora.

Izmjene plana nabave također su objavljene na mrežnim stranicama Društvo navodi da je početkom siječnja 2016 donijelo Interni akt, Odluku o provedbi postupaka javne nabave bagatelne vrijednosti, u kojoj je propisana procedura praćenja ostvarenja plana nabave i uvedena obveza vođenja evidencije ostvarenja plana nabave na temelju odgovarajuće dokumentacije. U vezi potrebe primjerenog obrazloženja potreba za nabavom, Društvo navodi da je u Odluci o provedbi postupka javne nabave bagatelne vrijednosti propisalo obvezu da je potrebe za nabavom nužno obrazložiti u obrascu Zahtjeva za bagatelnom nabavom. U vezi pribavljanja dokumentacije i pisanih dokaza na koji je način obavljeno istraživanje tržišta nabave te prikupljene informacije o radovima, robama i uslugama koje namjerava nabaviti Društvo navodi da svaki odjel koji ima potrebu za nabavom, prije svake nabave istražuje tržište kroz odlazak na službena putovanja, kongrese i sastanke s ciljem dobivanja informacija o radovima, robama i uslugama koje su predmet nabave. Jedan od načina putem kojeg se obavlja istraživanje tržišta je i pretraživanje internetskih stranica na kojima su navedene informacije o radovima, robama i uslugama koje Društvo namjerava nabaviti.

2 Upravljanje postupcima javne nabave

- 2.1 Postupci javne nabave su propisani odredbama Zakona o javnoj nabavi te internim aktima Društva. Kod upravljanja postupcima javne nabave nepravilnosti se odnose na vođenje evidencija nabave, te arhiviranje i rokove čuvanja predmeta nabave.

- Vođenje evidencija nabave

Prema podacima iz Izvještaja o sklopljenim ugovorima objavljenog u Elektroničkom oglasniku javne nabave za razdoblje od 2013. do 2014. ukupno je nabavljeno roba, radova i usluga u vrijednosti 5 313 581,00 kn. Prema podacima Društva, za razdoblje od 2013. do 2014. ukupno je nabavljeno roba, radova i usluga u vrijednosti 3 673 765,00 kn. Podaci Društva o provedenim postupcima nabave iskazani su u manjem iznosu za 1 639 816,00 kn u odnosu na Izvještaj objavljen u Elektroničkom oglasniku javne nabave i nisu usklađeni. Razlika se odnosi na bagatelnu nabavu. Društvo nije ustrojilo evidencije o provedenim postupcima bagatelne nabave roba, radova i usluga (evidencijski broj, predmet nabave, vrijednost nabave i drugo). Društvo nema podatke o ukupnoj vrijednosti nabavljenih roba, radova i usluga na temelju narudžbenica za 2013. i 2014. U razdoblju od 2013. do 2014. udjel otvorenih postupaka javne nabave u ukupnoj vrijednosti nabave iznosi 49,4 %, a postupaka bagatelne nabave 50,6 %. U razdoblju do studenoga 2015. udjel otvorenih postupaka javne nabave u ukupnoj vrijednosti nabave iznosi 49,0 %, a postupaka bagatelne nabave 51,0 %.

Državni ured za reviziju predlaže osigurati potpune i točne podatke o provedenim postupcima bagatelne nabave roba, radova i usluga. Predlaže voditi računa o usklađenosti stvarnih i objavljenih podataka u Elektroničkom oglasniku javne nabave.

- Arhiviranje i rokovi čuvanja predmeta nabave

Društvo je u razdoblju od 2013. do studenoga 2015. nabavilo roba, radova i usluga ukupne vrijednosti 8 430 761,00 kn, od čega se na vrijednost bagatelne nabave odnosi 4 278 513,00 kn.

Za 2013. ukupna vrijednost nabave je iznosila 2 876 669,00 kn, od čega se na vrijednost bagatelne nabave odnosi 1 178 931,00 kn. Za 2014. ukupna vrijednost nabave je iznosila 2 436 913,00 kn, od čega se na vrijednost bagatelne nabave odnosi 1 511 965,00 kn. Do studenoga 2015. ukupna vrijednost nabave je iznosila 3 117 180,00 kn, od čega se na vrijednost bagatelne nabave odnosi 1 587 617,00 kn. Društvo ima dokumentaciju za otvorene postupke javne nabave obavljene tijekom 2013., 2014. te do studenoga 2015. ukupne vrijednosti 4 152 248,00 kn. Također ima dokumentaciju za bagatelnu nabavu obavljenju do studenoga 2015. u vrijednosti 1 587 617,00 kn, a nema dokumentaciju za bagatelnu nabavu obavljenju tijekom 2013. i 2014. ukupne vrijednosti 2 690 896,00 kn, što čini 31,9 % ukupne vrijednosti nabave. Za navedenu vrijednost bagatelne nabave Društvo nema predmeta bagatelne nabave s pripadajućom dokumentacijom vezanom za provođenje postupaka nabave (zahtjeva za pokretanje bagatelne nabave, odluka o pokretanju postupka nabave, poziva za dostavu ponude, ponuda ponuditelja, zapisnika o otvaranju, pregledu i ocjeni ponuda, odluka o odabiru, dokaza o isporuci), nema evidencija ugovora te se ulazni računi ne mogu povezati s određenim predmetom nabave. Zbog navedenog nema pisanih dokaza da je nabava obavljena u najboljem interesu vlasnika Društva. Također nije uspostavljeno središnje mjesto pohranjivanja dokumentacije te nisu određeni rokovi čuvanja i pohrane dokumentacije o bagatelnoj nabavi.

Državni ured za reviziju predlaže uspostaviti središnje mjesto čuvanja i pohrane dokumentacije o bagatelnoj nabavi te odrediti rok čuvanja predmeta nabave.

- 2.2. *Društvo prihvaća preporuku Državnog ureda za reviziju vezano za osiguranje potpunih i točnih podataka o provedenim postupcima bagatelne nabave roba, radova i usluga te navodi da vodi računa o usklađenosti stvarnih i objavljenih podataka u Elektroničkom oglasniku javne nabave. Navodi da je Odlukom o provedbi postupaka javne nabave bagatelne vrijednosti propisan postupak bagatelne nabave procijenjene vrijednosti manje od 20 000 kn putem narudžbenica te da je izdavanje i evidentiranje narudžbenica propisano navedenom odlukom, čije provođenje je u nadležnosti Ureda uprave u suradnji s Odjelom financijskih i računovodstvenih poslova. Također je prihvatilo preporuku vođenja evidencije nabave, te su kao pripadajući dokument za obrazloženje dostavili evidenciju narudžbenica izdanih i potpisanih u 2016. s 31. siječnjem 2016. Navodi da je Odlukom o provedbi postupka javne bagatelne nabave propisan postupak bagatelne nabave procijenjene vrijednosti od 20 000,00 kn do 200 000,00 kn za robe i usluge, te 500 000,00 kn za radove. Ostvarenje plana nabave vodi na mjesečnoj razini i prati podatke o naručenim i izvršenim radovima te isporučenim robama i uslugama, neovisno o tome radi li se o ugovoru ili narudžbenici. Obrazlaže da se planirana nabava usklađuje s ostvarenom nabavom na mjesečnoj razini u cilju učinkovitog i preglednog vođenja evidencije ukupne nabave. Društvo prihvaća preporuku Državnog ureda za reviziju u vezi uspostavljanja središnjeg mjesta čuvanja i pohrane dokumentacije o bagatelnoj nabavi kao i o određivanju roka čuvanja predmeta nabave. Navodi da je novom Odlukom o provedbi postupka javne nabave bagatelne vrijednosti propisalo da dokumentaciju o provedenim postupcima nabave pohranjuju organizacijske jedinice zadužene za poslove nabave, odnosno Odjel za pravne i ljudske potencijale u suradnji s Odjelom financijskih i računovodstvenih poslova. Također je odredbama odluke određeno čuvanje dokumentacije te je propisana obveza da je cjelokupnu dokumentaciju u postupku nabave obvezno čuvati najmanje 4 godine od dana završetka postupka nabave.*

Odjeli zaduženi za provođenje postupaka nabave vode evidenciju o zaključenim ugovorima i potpisanim narudžbenicama koji se odnose na postupke nabave

3 Zaštita interesa Društva

- 3 1 U postupcima nabave roba, radova i usluga kriterij odabira ponude je najpovoljnija cijena te su odabrani ponuditelji koji su ponudili najnižu cijenu
Društvo nije uspostavilo učinkovit sustav kontrole postupaka javne nabave, jer praćenje izvršenja i plaćanja po ugovorima nije uspostavljeno

Državni ured za reviziju predlaže pratiti izvršenje ugovora

- 3 2 *Društvo prihvaća preporuku Državnog ureda za reviziju vezano za praćenje i izvršenje ugovora. Navodi da je novom Odlukom o provedbi postupaka javne nabave bagatelne vrijednosti propisano da su svi sudionici u provedbi nabave obvezni pratiti izvršenje ugovora, za onaj dio ugovora za koji su zaduženi (pravno, financijski i operativno). Obrazlaže da kod zaprimanja računa koji se odnosi na određenu nabavu provjerava primopredajni zapisnik, otpremnicu, ugovor ili narudžbenicu na temelju kojih je ispostavljen račun, provjerava uvjete izvršenja ugovora ili narudžbenice koji moraju biti u skladu s uvjetima iz ugovora, pri plaćanju obvezno navodi ugovor na temelju kojeg se plaća određeni račun, te se pridržava uvjeta koji moraju biti u skladu s uvjetima iz zaključenog ugovora, čime je uspostavilo učinkovit sustav kontrole postupaka nabave, jer prati izvršenje i plaćanje po ugovorima, odnosno narudžbenicama*

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 nabave sadrže propisane elemente utvrđene Zakonom o javnoj nabavi. Predstavnici Društva (uprave i članova nadzornog odbora) te svi zaposlenici uključeni u postupke nabave su potpisali izjave o postojanju ili nepostojanju sukoba interesa. Do rujna 2015. planiranje nabave roba, radova i usluga je obavljano bez pisanih procedura kojima bi bilo uređeno planiranje nabave odnosno propisano tko je zadužen za sastavljanje plana nabave u okviru koje organizacijske jedinice, tko odobrava plan nabave te tko je zadužen za praćenje ostvarenja plana nabave. Od deset pregledanih otvorenih postupaka javne nabave, potrebe za nabavom su kod šest postupaka nabave primjereno obrazložene i opravdane, a kod četiri nisu primjereno obrazložene i opravdane. Iz dokumentacije vezano za predmete nabave u većini slučajeva nije vidljivo da je Društvo razmotrilo i odgovarajuće ocijenilo druga moguća rješenja o tome treba li nabaviti nova ili poboljšati postojeća sredstva. Također nije razmotrilo mogućnost korištenja unutarnjih kapaciteta ili poboljšanje postojećih kapaciteta postizanjem veće razine djelotvornosti te je li to doista nužno. Društvo nema dokumentacije i pisanih dokaza na koji način je istražilo tržište nabave i pribavilo informacije o radovima, robama i uslugama koje namjerava nabaviti. Nije objavilo na mrežnim stranicama osnovni plan te prve i druge izmjene i dopune plana nabave za 2013. Društvo ne prati ostvarenje plana u skladu s internim aktom.

Postupci nabave su uređeni odredbama Zakona o javnoj nabavi i internim procedurama. U rujnu 2015. je donesena Interna odluka o načinu postupanja u postupcima nabave, te odluka o provedbi postupaka bagatelne nabave. Dokumentacija za nadmetanje je sastavljena na jasan, razumljiv i nedvojben način da omogući podnošenje usporedivih ponuda. U dokumentaciji za nadmetanje je jasno i detaljno specificirana roba, radovi i usluge koji se nabavljaju. Svim gospodarskim subjektima na njihova pitanja za objašnjenjem odgovori su dani na jednak način. Sastavljena je detaljna i jasna analiza ponuda. Analitički prikaz ponuda je sastavni dio Zapisnika o pregledu i ocjeni ponuda. Odluke o odabiru najpovoljnije ponude u svim predmetima nabave odgovarajuće su obrazložene i dokumentirane. Povjerljivost informacija sadržanih u dokumentaciji za nadmetanje putem otvorenog postupka nabave za 2013., 2014. i 2015. osigurana je u skladu s odredbama Zakona o javnoj nabavi. O rezultatima nadmetanja ponuditelji su obaviješteni u zakonskom roku nakon donošenja odluke o izboru ponude, a šira javnost putem Elektroničkog oglasnika javne nabave. Primjenom otvorenog postupka javne nabave roba, radova i usluga svi zainteresirani subjekti mogli su se javiti i dostaviti svoje ponude, s obzirom da je poziv za nadmetanje javno objavljen u Elektroničkom oglasniku javne nabave. U većini pregledanih postupaka nabave realno su utvrđeni rokovi isporuke roba, obavljanja radova te pružanja usluga. Društvo u arhivi nema predmete nabave bagatelne vrijednosti s pripadajućom dokumentacijom za 2013. i 2014. Internim aktom nije utvrdilo rok čuvanja i pohrane dokumentacije o bagatelnoj nabavi. Također nije uspostavilo središnje mjesto pohranjivanja dokumentacije.

U postupcima nabave roba, radova i usluga kriterij odabira ponude je najpovoljnija cijena te su odabrani ponuditelji koji su ponudili najnižu cijenu. Nabava od odabranih ponuditelja obavljana je u većini slučajeva u skladu s ugovorenim količinama, cijenama i rokovima. Ugovori o javnoj nabavi su zaključeni u skladu s ponudama. U ugovorima o javnoj nabavi ugovorena je odgovornost izvršitelja za ozbiljnost izvršavanja ugovornih obveza. Ugovori sadrže odredbe o rizicima i načinu na koji ugovorne strane trebaju njima upravljati.

Društvo je pribavljalo jamstva za uredno izvršenje ugovora pravodobno te obavljalo plaćanja u skladu s ugovorom. Na osnovi postojećih ugovora nisu nabavljene dodatne količine roba, radova i usluga bez provedbe novog postupka javne nabave. Pri preuzimanju je provjeravana kvaliteta isporučene robe, radova i usluga. Za isporuku roba, radova i usluga sastavljeni su primopredajni zapisnici. Društvo nije uspostavilo učinkovit sustav kontrole postupaka javne nabave, jer praćenje izvršenja i plaćanja po ugovorima nije uspostavljeno. U uvjetima većine ugovora nije bilo značajnih promjena kojima su omogućeni duži rokovi isporuke i/ili više cijene roba radova i usluga.

Društvo nije dobro organiziralo planiranje nabave jer nije pravodobno donosilo planove nabave, nije objavljivalo planove i izmjene planova nabave na mrežnim stranicama te nije pratilo ostvarenje plana. Upravljanje postupcima nabave nije bilo dovoljno učinkovito jer nisu osigurani potpuni i točni podaci o provedenim postupcima nabave roba, radova i usluga. Također, Društvo nije vodilo računa o usklađenosti stvarnih i objavljenih podataka u Elektroničkom oglasniku javne nabave. Nije uspostavilo središnje mjesto čuvanja i pohrane dokumentacije o bagatelnoj nabavi te nije odredilo rok čuvanja predmeta nabave. Društvo je u razdoblju od 2013. do studenoga 2015. nabavilo roba, radova i usluga ukupne vrijednosti 8.430.761,00 kn. Prema Izvještajima o sklopljenim ugovorima objavljenim u Elektroničkom oglasniku javne nabave za 2013. i 2014. vrijednost bagatelne nabave iznosila je 2.690.896,00 kn što čini 31,9 % ukupne vrijednosti nabave. Za navedenu vrijednost bagatelne nabave Društvo nema predmeta bagatelne nabave s pripadajućom dokumentacijom vezanom za provođenje postupaka nabave (zahtjeva za pokretanje bagatelne nabave, odluka o pokretanju postupka nabave, poziva za dostavu ponude, ponuda ponuditelja, zapisnika o otvaranju, pregledu i ocjeni ponuda, odluka o odabiru, dokaza o isporuci), nema evidencija ugovora te se ulazni računi ne mogu povezati s određenim predmetom nabave. Društvo nema podatke o ukupnoj vrijednosti nabavljenih roba, radova i usluga na temelju narudžbenica za 2013. i 2014. Zbog navedenog nema pisanih dokaza da je nabava obavljena u najboljem interesu vlasnika Društva. Stoga se Državni ured za reviziju u tom dijelu suzdržava od davanja ocjene učinkovitosti sustava javne nabave. U preostalom pretežitom dijelu, Državni ured za reviziju ocjenjuje da je sustav javne nabave u Društvu bio učinkovit, pri čemu su potrebna određena poboljšanja.

Državni ured za reviziju daje sljedeće preporuke:

- pravodobno donositi planove nabave, odnosno prije početka poslovne godine na koju se odnose, objavljivati planove te izmjene planova nabave na mrežnim stranicama Društva u skladu s odredbama Zakona o javnoj nabavi
- pratiti ostvarenje plana u skladu s internim aktom
- potrebe za nabavom primjereno obrazložiti i opravdati
- pribaviti dokumentaciju i pisane dokaze na koji način je obavljeno istraživanje tržišta i pribavljene informacije o radovima, robama i uslugama koje Društvo namjerava nabaviti
- osigurati potpune i točne podatke o provedenim postupcima bagatelne nabave roba, radova i usluga
- voditi računa o usklađenosti stvarnih i objavljenih podataka u Elektroničkom oglasniku javne nabave

- uspostaviti središnje mjesto čuvanja i pohrane dokumentacije o bagatelnoj nabavi te odrediti rok čuvanja predmeta nabave
- pratiti izvršenje ugovora.

Državni ured za reviziju ocjenjuje da bi se izvršenjem navedenih preporuka povećala usklađenost poslovanja Društva sa zakonima i drugim propisima, ušteda sredstava te transparentnost i učinkovitost sustava javne nabave.



REPUBLIKA HRVATSKA
DRŽAVNI URED ZA REVIZIJU

IZVJEŠĆE
O OBAVLJENOJ REVIZIJI

JAVNA NABAVA U JAVNOJ USTANOVI
HRVATSKA RADIOTELEVIZIJA

Zagreb, studeni 2016.

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	11
VI. OCJENA UČINKOVITOSTI JAVNE NABAVE	26



REPUBLIKA HRVATSKA
DRŽAVNI URED ZA REVIZIJU

KLASA: 041-01/16-10/20
URBROJ 613-02-05-16-6

Zagreb, 25. studenoga 2016.

IZVJEŠĆE
O OBAVLJENOJ REVIZIJI UČINKOVITOSTI JAVNE NABAVE U
JAVNOJ USTANOVI HRVATSKA RADIOTELEVIZIJA ZA 2013. - 2015.

Na temelju odredbi članaka 12. i 14. Zakona o Državnom uredu za reviziju (Narodne novine 80/11), obavljena je revizija učinkovitosti javne nabave u javnoj ustanovi Hrvatska radiotelevizija (dalje u tekstu: Ustanova) za 2013. - 2015.

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 14. ožujka do 25. studenoga 2016.

I. PREDMET REVIZIJE

Predmet revizije bila je provjera provedbe postupaka javne nabave u Ustanovi, što je obuhvatilo proces planiranja javne nabave, provedbu postupaka javne nabave, zaključenje ugovora, praćenje provedbe ugovora, sustav kontrola koje prate izvršenje i primjenu ugovora o nabavi roba, radova i usluga, usklađenost provođenja javne nabave sa zakonima i drugim propisima, planiranja, proizvodnje i emitiranja programa te nabava djela od neovisnih proizvođača

Ustanova je obveznik primjene Zakona o javnoj nabavi (Narodne novine 90/11, 83/13, 143/13 i 13/14) prema Pravilniku o popisu obveznika primjene Zakona o javnoj nabavi (Narodne novine 19/12) U veljači 2002. upisana je u registar Trgovačkog suda u Zagrebu kao javna ustanova nastala preoblikovanjem javnog poduzeća Hrvatska radiotelevizija. Vlada Republike Hrvatske je u travnju 2002. donijela odluku o podjeli javne ustanove Hrvatska radiotelevizija na javnu ustanovu Hrvatska radiotelevizija i trgovačko društvo Odašiljači i veze d.o.o. Ustanova je pravna osoba čija je djelatnost, funkcija i sadržaj javnih usluga, financiranje, upravljanje, nadzor i način rada uređeno Zakonom o Hrvatskoj radioteleviziji (Narodne novine 137/10 i 76/12). Osnivač javne ustanove je Republika Hrvatska, a osnivačka prava ostvaruje Vlada Republike Hrvatske. Ustanova je pravna osoba od posebnog državnog interesa prema Odluci Vlade Republike Hrvatske o popisu pravnih osoba od posebnog državnog interesa (Narodne novine 144/10, 16/14, 55/15 i 105/15). Obavlja djelatnost pružanja javnih radiodifuzijskih usluga, a Republika Hrvatska za to osigurava samostalno i neovisno financiranje u skladu sa Zakonom o Hrvatskoj radioteleviziji i pravilima o državnim potporama za javne radiodifuzijske usluge. Djelatnost je proizvodnja radijskog, audiovizualnog i multimedijskog programa, glazbena proizvodnja, pružanje audio i audiovizualnih medijskih usluga, multimedijskih usluga i usluga elektroničkih publikacija kao javnih usluga. Osim javnih usluga obavlja i komercijalne djelatnosti: prodaju prostora za objavljivanje namijenjenog za promidžbene poruke i druge audiovizualne komercijalne komunikacije, prodaju radijskog, audiovizualnog i multimedijskog programa, naplatu ulaznica za javno izvođenje i snimanje glazbenih sadržaja i druge javne priredbe koje nisu sastavni dio javnih usluga, te prodaju glazbenih usluga, tržišne programske usluge, uključujući interaktivne programske usluge, pružanje tehničkih usluga i elektroničkih komunikacijskih usluga koje nisu sastavni dio javnih usluga, proizvodnju i prodaju nosača zvuka i slike, upotrebu arhivske građe koja nije sastavni dio javnih usluga te iznajmljivanje proizvodnih i drugih kapaciteta.

Tijela Ustanove su Nadzorni odbor, Programsko vijeće, glavni ravnatelj i Ravnateljstvo. Nadzorni odbor ima pet članova od kojih četiri imenuje i razrješava Hrvatski sabor većinom glasova svih zastupnika na temelju javnog natječaja. Jedan član je predstavnik zaposlenika Ustanove. Programsko vijeće ima jedanaest članova od kojih devet bira i razrješava Hrvatski sabor na temelju javnog poziva. Dva člana imenuju i razrješuju novinari i drugi zaposlenici Ustanove, koji kreativno sudjeluju u stvaranju programa. Programsko vijeće zastupa i štiti interes javnosti provođenjem nadzora programa i unaprjeđenjem radijskog i audiovizualnog programa te drugih audio i audiovizualnih te multimedijskih usluga. Glavni ravnatelj predstavlja i zastupa Ustanovu samostalno i pojedinačno. Imenuje ga i razrješava Hrvatski sabor na razdoblje od pet godina. Od 26. listopada 2012. do 4. ožujka 2016. glavni ravnatelj bio je Goran Radman. Od 4. ožujka do 30. rujna 2016. vršitelj dužnosti glavnoga ravnatelja bio je Siniša Kovačić. Ravnateljstvo Ustanove čine glavni ravnatelj i ravnatelji ustrojbenih poslovnih jedinica: Program, Produkcija, Tehnologija i Poslovanje.

Koncem 2013. Ustanova je imala 3 321 zaposlenika, koncem 2014. je imala 3 066, a koncem 2015. je imala 2 890 zaposlenika. Na mrežnim stranicama je objavila gospodarske subjekte s kojima ne smije zaključivati ugovore zbog sprečavanja sukoba interesa

II. CILJEVI I PODRUČJA REVIZIJE

Ciljevi revizije su bili provjeriti

- je li sustav javne nabave u Ustanovi učinkovit
- je li postojala stvarna potreba za određenom nabavom
- jesu li rezultati provedenih postupaka omogućili postizanje zadovoljavajuće vrijednosti za uloženi novac.

Utvrđivanje ocjene učinkovitosti javne nabave provodi se na način da se sustav javne nabave ocjenjuje kao učinkovit kod društava koja su dobro organizirala planiranje nabave, koja upravljaju postupcima javne nabave u skladu s propisima i svojim općim aktima, te koja primjereno prate ostvarenje i provedbu ugovora. Ovu ocjenu mogu dobiti i društva kod kojih su utvrđene određene slabosti i propusti koje ne utječu značajno na učinkovitost sustava javne nabave. Sustav javne nabave je učinkovit pri čemu su potrebna određena poboljšanja ako su utvrđene određene slabosti i propusti, pri čemu se nekoliko danih preporuka može odnositi na područja visokog rizika. Sustav javne nabave nije učinkovit te su potrebna značajna poboljšanja ako su utvrđene značajne slabosti i propusti, pri čemu se nekoliko danih preporuka može odnositi na područja visokog i vrlo visokog rizika. Sustav javne nabave nije učinkovit i ciljevi javne nabave nisu postignuti ako su utvrđene značajne slabosti i propusti, pri čemu se više od tri dane preporuke mogu odnositi na područja vrlo visokog rizika te grubo nepoštivanje propisa i općih akata kojima je uređen sustav javne nabave. Područja visokog rizika su područja za koja je ocijenjeno da se radi o značajnim slabostima za koje je potrebna pravodobna reakcija uprave (menadžmenta). Područja vrlo visokog rizika su područja kod kojih je ocijenjeno da je potrebna žurna reakcija uprave (menadžmenta), jer se radi o ozbiljnim slabostima unutarnjih kontrola ili pitanjima upravljanja rizicima.

Područja revizije su određena na temelju broja zaključenih ugovora, vrijednosti nabave, ocjeni rizika, objavljenih napisa u medijima, te interesa javnosti za uspostavljanje učinkovitog sustava javne nabave u Ustanovi, jer se radi o ustanovi u vlasništvu Republike Hrvatske. Revizijom su obuhvaćena sljedeća područja: planiranje javne nabave, upravljanje postupcima javne nabave, zaštita interesa Ustanove, planiranje, proizvodnja i emitiranje programa te nabava djela od neovisnih proizvođača.

III. METODE I POSTUPCI REVIZIJE

U postupku revizije korištene su različite metode prikupljanja dokaza: pregled propisa, uvid u poslovnu dokumentaciju, analiza unutarnjih uputa, stručnih publikacija i drugih dostupnih materijala, intervjui sa zaposlenicima, izravna zapažanja, te analiza i usporedba podataka. Pribavljene su informacije o načinu na koji sustav nabave funkcionira. Uspoređena je usklađenost dokumentacije o nabavi s propisima i općim aktima. Postavljanjem upita i pregledom dokumentacije sustava nabave te zapisnika sa sastanaka povjerenstva za izbor najpovoljnije ponude, provjereno je jesu li zaposlenici zaduženi za nabavu i drugi sudionici sa svim ponuditeljima jednako postupali.

Istražena je moguća sumnja na neprimjerenu provedbu ili neusklađenost sa zahtjevima sustava nabave. Za odstupanja od pravila i procedura postupaka nabave identificirana tijekom obavljanja revizije, provjereno je jesu li prijavljena i riješena na odgovarajući način. Provjereno je jesu li podnesene žalbe na postupke nabave i kako su riješene. Izravnim dokaznim postupcima ispitani su zapisi i dokumentacija kako bi se provjerili dobavljači kojima je dodijeljena vrijednosno značajna količina poslova, cijene koje nadilaze tržišne ili očekivane tržišne cijene, osobito pri kupnji velikih količina, isključivi izvor nabave u svim vrijednosno značajnim iznosima, te prekomjerno korištenje žurnog postupka nabave.

Okosnicu revizije činila su sljedeća pitanja

- Je li planiranje nabave dobro organizirano?
- Je li upravljanje postupcima nabave bilo učinkovito?
- Je li Ustanova nakon zaključivanja ugovora o nabavi vodila računa o zaštiti svojih interesa?

IV. JAVNA NABAVA

Javna nabava predstavlja značajan proces u poslovanju Ustanove, a unapređenje sustava javne nabave ima izravan utjecaj na ekonomičnost, učinkovitost i zakonitost provedbe postupaka javne nabave. Za provedbu postupaka javne nabave Ustanova je donijela Pravilnik o postupcima javne nabave u poslovanju, Pravilnik o postupcima bagatelne nabave u poslovanju i Pravilnik o financijskom poslovanju.

Planiranje javne nabave

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

Pravilnikom o financijskom poslovanju propisano je da se plan nabave sastavlja na temelju financijskog plana koji se donosi najkasnije do konca prosinca tekuće godine za sljedeću godinu. Izrada plana nabave je centralizirana, odnosno radna jedinica Nabava objedinjuje i izrađuje plan nabave na temelju planiranih iznosa po pojedinim mjestima troškova. Pravilnikom o financijskom poslovanju određeno je da je rukovoditelj radne jedinice Nabava odgovoran za izradu godišnjeg plana nabave. Glavni ravnatelj potvrđuje i donosi plan nabave Ustanove na temelju prethodno usvojenog financijskog plana.

Planovi nabave su sastavljeni pravodobno u skladu s odredbama Zakona o javnoj nabavi te sadrže podatke o predmetu nabave, evidencijski broj nabave, procijenjenu vrijednost nabave, vrstu postupka javne nabave, ugovor o javnoj nabavi ili okvirni sporazum, planirani početak te planirano trajanje ugovora o javnoj nabavi ili okvirnog sporazuma. Izmjene i dopune planova nabave su vidljivo naznačene u odnosu na osnovni plan i objavljene su na mrežnim stranicama Ustanove. Za razdoblje od 2013. do 2015. planirana je nabava roba, radova i usluga u vrijednosti 728.960.512,00 kn bez poreza na dodanu vrijednost, od čega u 2013. u vrijednosti 192.958.450,00 kn, u 2014. u vrijednosti 238.378.623,00 kn te u 2015. u vrijednosti 297.623.439,00 kn. Ostvarenje plana nabave prati i analizira odjel Kontrolinga. Ustanova nema pisanih dokaza da su potrebe za nabavom primjereno obrazložene i opravdane. Iz dokumentacije u vezi s predmetima nabave nije vidljivo je li Ustanova razmotrila i odgovarajuće ocijenila druga moguća rješenja o tome treba li nabaviti nova ili poboljšati postojeća sredstva.

Također nije razmotrena mogućnost korištenja unutarnjih kapaciteta ili mogućnost poboljšanja postojećih kapaciteta postizanjem veće razine djelotvornosti te je li određena nabava doista nužna. Nema pisanih dokaza je li istražila tržište nabave i pribavila što je moguće više informacija o radovima, robama i uslugama koje namjerava nabaviti. Unutarnjim aktima Ustanove nije propisan način prikupljanja potreba za nabavom roba, radova i usluga te se ne ocjenjuje opravdanost nabave u odnosu na stvarne potrebe. Mogući rizici od nepravilnosti u provedbi postupaka javne nabave su smanjeni oglašavanjem poziva za nadmetanje i drugih elektroničkih objava u Elektroničkom oglasniku javne nabave, provođenjem otvorenih postupaka javne nabave, objavom na mrežnim stranicama gospodarskih subjekata s kojima je u sukobu interesa te izjavama o postojanju ili nepostojanju sukoba interesa koje potpisuju ovlašteni predstavnici u okviru svakog pojedinačnog postupka javne nabave. Mogući rizici u provedbi postupaka javne nabave nisu utvrđeni.

Upravljanje postupcima javne nabave

Postupci javne nabave su propisani odredbama Zakona o javnoj nabavi, drugim propisima koji uređuju područje javne nabave te unutarnjim aktima. Pravilnikom o postupcima javne nabave u poslovanju je uređen tijek postupaka javne nabave te oblik i sadržaj prateće dokumentacije, postupak zaključenja ugovora o nabavi te obveze i odgovornosti sudionika u postupcima javne nabave. Postupci javne nabave pokreću se na temelju ovjerenog zahtjeva za nabavu u poslovnom sustavu, a sastavljaju ga korisnici po mjestima troška. Osam zaposlenika ima certifikat iz područja javne nabave. Dokumentacija za nadmetanje sadrži podatke o opsegu i sadržaju ponude, razlozima isključenja ponuditelja, odredbe o sposobnosti ponuditelja, jamstva, obveze za dostavu potrebnih izjava odabranog ponuditelja, razloge odbijanja ponuda, odredbe o zajednici ponuditelja, sudjelovanje podizvoditelja, opis predmeta nabave, jezik i sadržaj ponude, iskazivanje cijena u ponudi, valuta i plaćanje, rok valjanosti ponude, format i potpisivanje ponude, način i rokove podnošenja i otvaranja ponuda, kriterije odabira, rokove vraćanja zaključenih ugovora o javnoj nabavi. Dokumentacija za nadmetanje nije u potpunosti sastavljena na jasan, razumljiv i nedvojbjen način. Od pregledanih 90 postupaka javne nabave ukupne vrijednosti 355 084.560,00 kn, kod 13 nabava roba, radova i usluga ukupne vrijednosti 117 065.317,00 kn ili 33,0 % je produljen rok za dostavu ponuda od četiri do 67 dana zbog izmjena dokumentacije za nadmetanje i upućivanja pojašnjenja na upite potencijalnih ponuditelja, što je utjecalo na produljenje provedbe postupaka javne nabave te nepravodobnu nabavu roba, radova i usluga. Potencijalnim ponuditeljima na njihova pitanja za objašnjenjem odgovori su dani bez odlaganja i na jednak način. Ponude su zaprimane i evidentirane u upisnik o zaprimanju ponuda. Sastavljena je detaljna i jasna analiza ponuda. Odluke o odabiru najpovoljnije ponude sadrže jasno obrazloženje o odabiru ponuda. Donesene su na temelju kriterija najniže cijene valjane ponude. Pri donošenju odluka o izboru najpovoljnijih ponuda nisu razmotrene informacije o ranijim nabavama od određenih dobavljača. Osigurana je povjerljivost informacija sadržanih u dokumentaciji za nadmetanje i ograničen je pristup dokumentaciji. U zakonskom roku od donošenja odluka o izboru ponude te dostavljanjem zapisnika o analizi i ocjeni ponuda i odluka o odabiru su ponuditelji obaviješteni o rezultatima nadmetanja, a šira javnost je obaviještena putem Elektroničkog oglasnika javne nabave. Primjenom otvorenih postupaka javne nabave omogućena je najveća konkurencija u danim okolnostima, osim kod nabave agencijskih usluga za privremeno zapošljavanje u vrijednosti 11 541 312,00 kn s porezom na dodanu vrijednost za koje je zaključen ugovor o javnim uslugama iz dodatka II B prema odredbi članka 44. Zakona o javnoj nabavi.

Rokovi isporuke roba, obavljanja radova te pružanja usluga su realno utvrđeni osim kod nabave modularnih LED panela, procesa i pribora, usluga nadogradnje centralnog poslovno informatičkog sistema, sustava za generiranje i upravljanje sadržajem video zida te usluga obnove i nadogradnje sustava reportažnih kola.

Prema registru ugovora objavljenom na mrežnim stranicama Ustanove, u razdoblju od 2013. do 2015. su zaključeni ugovori i okvirni sporazumi za nabavu roba, radova i usluga u vrijednosti 579 377 324,00 kn s porezom na dodanu vrijednost, od čega u 2013. u vrijednosti 149 743 021,00 kn, u 2014. u vrijednosti 215 582 524,00 kn te u 2015. u vrijednosti 214 051 779,00 kn. Od ukupno 527 provedenih postupaka javne nabave roba, radova i usluga u vrijednosti 579 377 324,00 kn, revizijom je obuhvaćeno 90 postupaka javne nabave roba, radova i usluga ukupne vrijednosti 355 084 560,00 kn ili 61,3 % vrijednosti zaključenih ugovora.

U tablici broj 1 daju se podaci o javnoj nabavi od 2013. do 2015., prema podacima iz Registra o javnoj nabavi i okvirnih sporazuma

Tablica broj 1

Javna nabava od 2013 do 2015

u kn

Redni broj	Vrsta postupka	2013			2014			2015		
		Broj predmeta	Ukupna vrijednost javne nabave	Udjel (%)	Broj predmeta	Ukupna vrijednost javne nabave	Udjel (%)	Broj predmeta	Ukupna vrijednost javne nabave	Udjel (%)
1	Otvoreni postupak	174	138 466 441,00	92,5	146	206 768 372,00	95,9	138	199 556 502,00	93,2
2.	Usluge iz dodatka II B	12	6 240 075,00	4,2	16	6 525 270,00	3,0	12	8 292 300,00	3,9
3	Pregovarački postupak	9	5 036 505,00	3,3	8	2 288 882,00	1,1	11	4.329 273,00	2,0
4	Postupci javne nabave na koje se ne primjenjuje Zakon o javnoj nabavi	0	0,00	-	0	0,00	-	1	1 873 704,00	0,9
Ukupno		195	149 743 021,00	100,0	170	215 582 524,00	100,0	162	214 051 779,00	100,0

Planiranje, proizvodnja i emitiranje programa te nabava djela od neovisnih proizvođača

Ugovorom koji su u svibnju 2013. zaključili Ustanova i Vlada Republike Hrvatske za razdoblje od siječnja 2013. do prosinca 2017., određeno je da će Ustanova distribuirati i činiti dostupnim javni programski sadržaj putem radijskih i televizijskih programskih kanala, teleteksta, mrežnih portala, audio i audiovizualnih usluga na zahtjev, nakladništva knjiga i nosača zvuka i slike te javnim izvođenjem, organiziranjem priredbi i koncerata. Za svaki radijski i televizijski program propisana je razina (državna, regionalni), opći ili specijalizirani, dostupnost (područje na kojem se emitira), platforma emitiranja, standard emitiranja, karakter programa, opis programa, udjel vlastitih djela, ciljana publika, dnevno sati emitiranja, najveći opseg oglašavanja po satu te udjeli programskih vrsta u ukupnom vremenu emitiranja kanala. Određeno je kako će Ustanova nakon prve godine primjene Ugovora najkasnije do lipnja podnijeti godišnje izvješće koje su odobrili Programsko vijeće i Nadzorni odbor Ustanove, u kojemu se izvješćuje u kojoj su mjeri ostvareni ciljevi i obveze iz Ugovora u prethodnoj godini. Odredbama Zakona o Hrvatskoj radioteleviziji je propisano kako Ustanova u svojim programima mora zadovoljiti interese javnosti na državnoj, regionalnoj i lokalnoj razini te osigurati odgovarajuću zastupljenost informativnog, umjetničkog, kulturnog, obrazovnog, dječjeg, zabavnog, športskog i drugog sadržaja. U svibnju 2016. Programsko vijeće je zaključilo da je u ispunjavanju obveza zadanih Ugovorom s Vladom Republike Hrvatske došlo do odstupanja od postotnih programskih udjela i to znatnije u programima HTV1, HTV2, HTV3 i HTV4 te nije dalo pozitivno mišljenje o samom ispunjavanju programskih načela i obveza iz spomenutog Ugovora. Do vremena obavljanja revizije Nadzorni odbor nije raspravljao o spomenutom izvješću odnosno ispunjavanju obveza prema Ugovoru s Vladom Republike Hrvatske.

U razdoblju od 2013. do 2015. Ustanova je nabavila djela od neovisnih proizvođača u vrijednosti 137.454.989,00 kn, od čega u 2013. u vrijednosti 32.066.475,00 kn, u 2014. u vrijednosti 46.960.628,00 kn te u 2015. u vrijednosti 58.427.886,00 kn. Nabava djela je obavljana nakon javnog poziva za nabavu programskih sadržaja od neovisnih proizvođača objavljenog na mrežnim stranicama Ustanove te izravno od neovisnih proizvođača na temelju poziva za dostavu točno određenog sadržaja. Kod nabave djela od neovisnih proizvođača Ustanova nije obvezna primjenjivati Zakon o javnoj nabavi. Općim uvjetima poslovanja Ustanove o mjerilima i postupku odabira programa od neovisnih proizvođača, objavljenim na mrežnim stranicama Ustanove, propisano je kako ravnatelj Poslovne jedinice Program na zahtjev glavnog urednika može ovlastiti Povjerenstvo da izravno uputi pojedinim neovisnim proizvođačima europskih djela poziv za dostavu ponuda točno određenih sadržaja kada za to postoje opravdani poslovni i programski razlozi. Izravnim ugovaranjem nabavljeno je dramskih, dokumentarnih, zabavnih, obrazovno znanstvenih sadržaja te sadržaja iz kulture i umjetnosti u vrijednosti 47.612.883,00 kn, od čega u 2013. u vrijednosti 14.024.000,00 kn, u 2014. u vrijednosti 14.382.852,00 kn te u 2015. u vrijednosti 19.206.031,00 kn. Revizijom je obuhvaćena nabava 24 djela ukupne vrijednosti 97.609.155,00 kn ili 71,0 % vrijednosti svih nabavljenih djela u razdoblju od 2013. do 2015. Prijedlog za pokretanje postupka nabave programa daju glavni urednici programskih kanala, a postupak pokreće ravnatelj poslovne jedinice Program obrazloženim zahtjevom koji upućuje ravnatelju poslovne jedinice Produkcija. Postupak za nabavu programa provodi Povjerenstvo za nabavu pojedinih vrsta programskih sadržaja, koje imenuje ravnatelj poslovne jedinice Produkcija i ravnatelj poslovne jedinice Program. Poziv za dostavu ponuda sadrži informacije o vrsti programa koji se nabavlja te opsegu prava kao i druge uvjete važne za provedbu postupka. Povjerenstva za nabavu ovisno o vrsti programskog sadržaja analiziraju pristigle ponude te ih upućuju glavnom uredniku programa na suglasnost.

Suglasnošću glavni urednik potvrđuje da postoji programski interes za nabavu određenog programskog sadržaja. Općim uvjetima poslovanja Ustanove o mjerilima i postupku odabira programa od neovisnih proizvođača je određeno da će kod utvrđivanja programskog interesa Ustanove, Povjerenstvo voditi računa o sljedećim kriterijima: cijena ponude-razumna tržišna cijena u zadanim produkcijskim uvjetima, kvaliteta scenarija, sinopsisa, reference producenata, glumaca, redatelja, snimatelja, autora scenarija, originalnosti ideje, javnoj vrijednosti ideje, odnosno doprinosu ideje javnom interesu, reference neovisnog producenta (uredno ispunjavanje ugovornih obveza). Odluke o odabiru te zapisnici povjerenstva za nabavu ne sadrže kriterije izbora propisane spomenutim Općim uvjetima poslovanja. Ugovorima o nabavi djela od neovisnih proizvođača je ugovorena nabava na način da Ustanova financira snimanje djela predujmovima. Kao povrat osiguranja ulaganja je ugovoreno da će neovisni proizvođači prije uplate prvog obroka dostaviti bjanko mjenicu bez protesta. Kao instrument osiguranja ulaganja je pribavljana mjenica. Ugovorima nije određen iznos ugovorne kazne u odnosu na ugovorenu vrijednost, odnosno nije detaljno utvrđeno postupanje u slučaju neispunjavanja ugovornih obveza, neproizvodnje ugovorenih djela ili kašnjenja u isporuci djela

Odredbama članka 11. Zakona o Hrvatskoj radioteleviziji je propisano da je Ustanova najmanje 15,0 % svojeg godišnjeg programskog proračuna dužna osigurati za nabavu europskih djela neovisnih proizvođača od čega polovina tih sredstava mora biti namijenjena za djela proizvedena izvorno na hrvatskom jeziku. Izvješća o provedbi ovih odredbi glavni ravnatelj je dostavio Programskom vijeću Ustanove i Vijeću za elektroničke medije u zakonskom roku. Tijekom 2013. ugovorena je nabava djela od neovisnih proizvođača u ukupnom iznosu 32.066.475,00 kn, što je za 1.225.139,00 kn ili 4,0 % više od najmanjeg iznosa (30.811.337,00 kn) utvrđenog prema spomenutom Zakonu, u 2014. je ugovorena nabava u ukupnom iznosu 46.960.628,00 kn, što je za 12.181.214,00 kn ili 35,0 % više od najmanjeg iznosa (34.779.413,00 kn) utvrđenog prema Zakonu, a u 2015. je ugovorena nabava djela od neovisnih proizvođača u ukupnom iznosu 58.427.886,00 kn, što je za 31.540.181,00 kn ili 117,3% više od najmanjeg iznosa (26.887.705,00 kn) utvrđenog prema spomenutom Zakonu.

Zaštita interesa Ustanove

Ustanova je donijela pravilnike, upute i odluke kojima su uređena područja provedbe i praćenja ugovora, kao i primjene, korištenja i održavanja nabavljene robe i usluga. U otvorenim postupcima javne nabave roba, radova i usluga kriterij odabira ponude je najpovoljnija cijena, a odabrani su ponuditelji koji su ponudili najnižu cijenu. Nabava od odabranih ponuditelja obavljana je u skladu s ugovorenim količinama, cijenama i rokovima. Ugovori o javnoj nabavi su zaključeni u skladu s ponudama. Pri preuzimanju je provjeravana kvaliteta isporučene robe, radova i usluga. Za isporuku roba, radova i usluga sastavljeni su primopredajni zapisnici. Na osnovi postojećih ugovora nisu nabavljene dodatne količine roba, radova i usluga bez provedbe novog postupka javne nabave. Ustanova nije uspostavila učinkovit sustav kontrole postupaka javne nabave, jer ne prati izvršenje i plaćanje prema ugovorima. Ugovori o javnoj nabavi ne sadrže odredbe o odgovornosti izvršitelja za ozbiljnost izvršavanja ugovornih obveza. Tako od pregledanih 90 postupaka javne nabave ukupne vrijednosti 355.084.560,00 kn, kod 46 postupaka u vrijednosti 124.118.939,00 kn nisu ugovarane kazne za neizvršavanje u ugovorenom roku, što može imati za posljedicu kašnjenje u obavljanju usluga i izvođenju radova te neizvršavanje usluge i isporuke.

Ugovorima za nabavu roba, radova i usluga u otvorenim postupcima javne nabave je određena obveza dostavljanja jamstva za uredno izvršenje ugovora pri dostavi potpisanih ugovora u iznosu 5,0 % ukupne vrijednosti ugovora bez poreza na dodanu vrijednost ili uplate navedenog iznosa u korist Ustanove. Od pregledanih 90 postupaka javne nabave ukupne vrijednosti 355 084 560,00 kn, za 56 postupaka u vrijednosti 150 839 676,00 kn ugovori su zaključeni nakon početka obavljanja usluga i radova te isporuka roba. Jamstva nisu pribavljena za 20 postupaka javne nabave u vrijednosti 55 798 605,00 kn, od čega za šest predmeta nabave u vrijednosti 12 212 272,00 kn zaključenim ugovorima nije ugovorena obveza dostavljanja jamstva kako je bilo predviđeno dokumentacijom za nadmetanje. Ustanova ne ocjenjuje način na koji je obavljena nabava od izabranih dobavljača s obzirom na njihovu sposobnost da isporuče robe, radove i usluge ugovorene kvalitete, u ugovorenim rokovima i po ugovorenim cijenama. Zbog nepravodobnog plaćanja u razdoblju od 2013. do 2015. Ustanovi su obračunane zatezne kamate u iznosu 1 278 744,00 kn. Pregledana su 158 računa te je utvrđeno kašnjenje plaćanja u rasponu od jednog do 180 dana. Unutarnjom revizijom su obuhvaćeni postupci nabave. Prati se izvršenje preporuka. Gospodarski subjekti su od 2013. do konca 2015. uputili Državnoj komisiji za kontrolu postupaka javne nabave 47 žalbi na postupke javne nabave. Odbijene su žalbe za 28 postupaka nabave, kod 15 postupaka javne nabave su donesene odluke o poništenju odluka o odabiru, a kod četiri je poništen dio dokumentacije za nadmetanje.

V. NALAZ

Revizijom su obuhvaćena sljedeća područja: planiranje javne nabave, upravljanje postupcima javne nabave, zaštita interesa Ustanove, planiranje, proizvodnja i emitiranje programa te nabava djela od neovisnih proizvođača.

Obavljenom revizijom su utvrđene nepravilnosti i propusti koje se odnose na planiranje javne nabave, unutarnje akte Ustanove, dokumentaciju za nadmetanje, odabir dobavljača, pravodobnost provedbe postupaka javne nabave, nabavu vozila i informatičke korisničke opreme putem operativnog najma, usluge odvjetničkih društava, objavu obavijesti o zaključenim ugovorima, zaštitu interesa Ustanove, planiranje, proizvodnju i emitiranje programa te nabavu djela od neovisnih proizvođača.

1. Planiranje javne nabave

1.1. Planovima nabave za razdoblje od 2013. do 2015. je planirana nabava roba, radova i usluga u vrijednosti 728.960.512,00 kn. Za 2013. je planirana nabava roba, radova i usluga u vrijednosti 192.958.450,00 kn, a zaključeni su ugovori o nabavi roba, radova i usluga u vrijednosti 146.027.390,00 kn, što čini 75,7 % planirane vrijednosti. Za 2014. je planirana nabava roba, radova i usluga u vrijednosti 238.378.623,00 kn, a zaključeni su ugovori o nabavi roba, radova i usluga u vrijednosti 187.669.815,00 kn, što čini 78,7 % planirane vrijednosti. Za 2015. je planirana nabava roba, radova i usluga u vrijednosti 297.623.439,00 kn, a zaključeni su ugovori o nabavi roba, radova i usluga u vrijednosti 217.410.440,00 kn, što čini 73,0 % planirane vrijednosti. Prema obrazloženju odgovornih osoba, tijekom izrade planova nabave se planiraju veći iznosi od potrebnih zbog mogućih nepredviđenih potreba uslijed zahtjeva poslovnih jedinica Program i Produkcija, a u cilju neometane proizvodnje i emitiranja programa. Pojedine nabave nisu obavljene u skladu s donesenim godišnjim planovima nabave, odnosno postupci javne nabave nisu provođeni pravodobno. Ustanova ne ocjenjuje opravdanost prijedloga potreba nabave prema vrsti i količini roba i usluga s obzirom na stvarne potrebe.

U ožujku 2016. Ustanova je koristila usluge 99 agencijskih radnika najvećim dijelom na poslovima tehničara, kamermana, montažera, scenskih radnika i sekretara režije. Rashodi agencijskih usluga za privremeno zapošljavanje za 2013. su iznosili 1.435.065,00 kn, za 2014. su iznosili 2.737.970,00 kn, a za 2015. su iznosili 8.422.183,00 kn s porezom na dodanu vrijednost. Prema obrazloženju upućenom nadležnom tijelu (Koordinacija sindikata u funkciji radničkog vijeća) iz travnja 2016., kao razlozi korištenja agencijskih radnika su navedeni: povećani programski i produkcijski zahtjevi, povećani broj odlazaka vlastitih radnika (mirovine, otkazi ugovora o radu) te restriktivna politika zapošljavanja. Općim aktima nisu utvrđeni kriteriji i način utvrđivanja potreba za agencijskim radnicima, postupak odabira ponuditelja, optimalno vrijeme korištenja usluga, ovlasti i odgovornosti agencijskih radnika i sustavi kontrola te nije ocijenjena opravdanost korištenja navedenih usluga.

Državni ured za reviziju predlaže unutarnjim aktima propisati provjeru opravdanosti s obzirom na stvarne potrebe. Predlaže ocjenjivati opravdanost korištenja usluga agencijskih radnika te utvrditi kriterije i način utvrđivanja potreba za agencijskim radnicima.

- 1 2 *Ustanova prihvaća preporuku u vezi s određivanjem načina utvrđivanja opravdanosti nabave, kao i prioriteta u pokretanju postupaka javne nabave. Navodi da je obveza planiranja utvrđena Statutom, a Pravilnikom o financijskom poslovanju je utvrđen način obavljanja poslova planiranja i izrade planskih dokumenata. Nadalje navodi da se plan nabave roba, usluga i izvođenja radova izrađuje za poslovnu godinu na temelju financijskog plana i plana investicija prema odredbama Zakona o javnoj nabavi. Ustanova obrazlaže da korisnici predmeta nabave samostalno planiraju potrebe za nabavom roba, usluga i izvođenja radova te procjenjuju vrijednost predmeta nabave.*

U vezi s ocjenom opravdanosti korištenja usluga agencijskih radnika te utvrđivanja kriterija i načina utvrđivanja potreba za agencijskim radnicima, Ustanova navodi da je u revidiranom razdoblju proveden program restrukturiranja te je izmijenjena organizacijska struktura Ustanove, uslijed čega je značajno smanjen broj zaposlenih uz poticajne otpremnine, a bez usvojene nove sistematizacije radnih mjesta. Nadalje navodi da su se poslovni procesi trebali nesmetano odvijati te je potreban broj radnika popunjavao korištenjem agencijskih radnika.

2 Upravljanje postupcima javne nabave

- 2 1 Postupci javne nabave su propisani odredbama Zakona o javnoj nabavi, drugim propisima koji uređuju područje javne nabave te unutarnjim aktima Ustanove. Kod upravljanja postupcima javne nabave nepravilnosti se odnose na donošenje unutarnjih akata, dokumentaciju za nadmetanje, odabir dobavljača, pravodobnost provedbe postupaka javne nabave, nabavu vozila i informatičke korisničke opreme putem operativnog najma, usluge odvjetničkih društava, te objavu obavijesti o zaključenim ugovorima.

- Unutarnji akti Ustanove

Ustanova nije donijela unutarnje akte kojima su detaljno određeni tijekovi pojedinačnih postupaka javne nabave i izvršenja ugovora, odnosno opisane radnje i postupci koje prethode početku postupka javne nabave, način provedbe postupka javne nabave i radnje koje slijede nakon završetka postupka javne nabave. Nedonošenje navedenih akata može imati za posljedicu pogrešnu primjenu odredaba Zakona o javnoj nabavi.

Državni ured za reviziju predlaže donijeti unutarnje akte kojima će biti detaljno uređeno područje javne nabave, odnosno provedba postupaka javne nabave.

- Dokumentacija za nadmetanje

Odredbama članka 80. Zakona o javnoj nabavi je propisano da se predmet nabave mora opisati na jasan, nedvojben, potpun i neutralan način koji osigurava usporedivost ponuda u pogledu uvjeta i zahtjeva koje je javni naručitelj utvrdio. Dokumentacija za nadmetanje nije u cijelosti sastavljena na jasan, razumljiv i nedvojben način. Od pregledanih 90 postupaka javne nabave ukupne vrijednosti 355 084 560,00 kn, kod 13 predmeta javne nabave roba, radova i usluga ukupne vrijednosti 117 065 317,00 kn ili 33,0 % je produljen rok za dostavu ponuda od četiri do 67 dana zbog izmjena dokumentacije za nadmetanje i upućivanja pojašnjenja na upite potencijalnih ponuditelja, što je utjecalo na produljenje i pravodobnost provedbe postupaka javne nabave.

Od pregledanih 90 postupaka javne nabave ukupne vrijednosti 355 084 560,00 kn, u šest postupaka javne nabave ukupne vrijednosti 36 676 763,00 kn nije postupljeno u skladu s dokumentacijom za nadmetanje. Propusti se odnose na sastavljanje i izmjene dokumentacije za nadmetanje, rokove isporuke roba i pružanja usluga koji nisu realno određeni, plaćanje usluga koje nisu obavljene prema vrsti i količini navedenoj dokumentacijom za nadmetanje te provođenje postupaka javne nabave nakon čega robe i usluge nisu nabavljane. Također su zbog nedovoljno istraženog tržišta nabave prije provedbe postupaka nabave, nepribavljanja informacija o predmetima nabave te nepravodobno osiguranih tehničkih uvjeta za korištenje nabavljene robe pojedini postupci nabave poništeni odlukama Ustanove, produljeni rokovi isporuka roba, preispitivanje potrebe za nabavom nakon provedenih postupaka nabave ili se pojedina nabavljena roba ne koristi. Tako su za nabavu studijskog video zida, podijeljenog u grupe ekrani te sustav za generiranje i upravljanje sadržajem video zida, nakon provedenog otvorenog postupka javne nabave u prosincu 2014. donesene dvije odluke o odabiru. Nakon dopisa odabranog ponuditelja da neće biti u mogućnosti isporučiti ekrane zbog obustave proizvodnje uslijed zastarjele tehnologije, u veljači 2015. je donesena odluka o poništenju grupe za ekrane. U obrazloženju odluke se navodi da se postupak nabave ekrana poništava primjenom članka 100. stavke 4. točke 2. Zakona o javnoj nabavi, jer su postale poznate okolnosti zbog kojih bi došlo do sadržajno bitno drugačijeg poziva na nadmetanje i dokumentacije za nadmetanje da su bile poznate prije (tražena tehnologija proizvodnje ekrana se povlači s tržišta). Ustanova nije ispunjavala uvjete za poništenje postupka primjenom navedenog članka Zakona o javnoj nabavi jer su potencijalni ponuditelji tijekom razdoblja za dostavu ponuda pisano upozoravali da uvjeti iz tehničke specifikacije za ekrane ne postoje na tržištu i da se ekrani traženih tehničkih specifikacija neće proizvoditi od konca 2014. Ponovljenim postupkom nabave su koncem 2015. nabavljeni ekrani drugačijih tehničkih karakteristika te su spojeni na ranije nabavljeni sustav za generiranje i upravljanje. Prema obrazloženju odgovorne osobe, ekrani su zajedno s pripadajućim sustavom stavljeni u uporabu sredinom svibnja 2016. zbog naknadnog uređenja studija koji nije bio spreman za korištenje cjelovitog studijskog video zida. Zbog nedovoljno istraženog tržišta prije pokretanja postupka nabave, provođenja ponovljenog postupka javne nabave ekrana te nepravodobnih osiguranih tehničkih uvjeta za korištenje, sustav za generiranje i upravljanje sadržajem video zida u vrijednosti 2 749 466,00 kn je ostao neiskorišten jednu godinu. Zbog navedenog je Ustanova bila izložena riziku da sustav neće moći koristiti zbog tehnološke zastarjelosti ekrana.

Ustanova je za nabavu sustava za planiranje, analizu i izvještavanje, mrežne infrastrukture te usluge proširenja sustava za upravljanje dokumentima provela postupke nabave, zaključila ugovore, a nabava nije obavljena ili nabavljena roba nije stavljena u funkciju jer nisu utvrđene stvarne potrebe te nisu u dovoljnoj mjeri provedene pripremne radnje koje prethode postupku nabave. Tako je za nabavu sustava za planiranje, analizu i izvještavanje u vrijednosti 4 535 125,00 kn s porezom na dodanu vrijednost proveden otvoreni postupak javne nabave, donesena odluka o odabiru, a navedeni sustav nije nabavljen. Prema obrazloženju odgovorne osobe, predviđeno je provesti dodatnu analizu kako bi se utvrdilo u kojem obujmu je potrebno ugraditi sustav.

Također mrežna infrastruktura u vrijednosti 2 246 360,00 kn s porezom na dodanu vrijednost je isporučena koncem 2014., a do lipnja 2016. nije stavljena u funkciju.

Prema obrazloženju odgovornih osoba, nisu ispunjeni uvjeti za ugradnju s obzirom da mrežni preklopnici ne odgovaraju postojećim ormarima i fizički ih nije moguće ugraditi, a predviđeno je spajanje na centralnu lokaciju brzinom koju ne podržava postojeća optika. Za nabavu usluga proširenja sustava za upravljanje dokumentima u vrijednosti 1 870 500,00 kn s porezom na dodanu vrijednost je u prosincu 2015. zaključen ugovor za obavljanje usluga do početka rujna 2016. Do vremena obavljanja revizije nisu okončane faze koje su preduvjet stavljanja sustava u funkciju, a odnose se na analizu i dizajn, izvedbu i realizaciju, korisničko testiranje i edukaciju, kako je iskazano metodologijom ugradnje u ponudi izvoditelja.

Prema obrazloženju odgovornih osoba, do navedenog je došlo zbog neimenovanja voditelja projekta i članova projektnog tima, složenosti poslovnog procesa i projekta, naknadnog otkazivanja integracije s pojedinim poslovnim sustavima, složenosti integracija s drugim informacijskih sustavima, te složenog određivanja pravila za ovjeravanje.

Za usluge stalnog istraživanja gledanosti programa za 2014. mjesečno je pružatelju usluge plaćano 409 091,00 kn, što je za 112 091,00 kn ili 37,7 % više u odnosu na 2013. kada je plaćano 297 000,00 kn zbog uvođenja u sustav mjerenja gledanosti četvrtog kanala. Prema projektu Utvrđivanje metode mjerenja uspješnosti programa o sustavu mjerenja uspješnosti programa i kanala, koji je u ožujku 2013. izradio unutarnji stručni tim, utvrđen je između ostalog prijedlog da sustavom elektroničkog mjerenja gledanosti ne budu obuhvaćeni specijalizirani kanali, nego samo opći (prvi i drugi) u cilju smanjenja troškova istraživanja. Iz spomenutog proizlazi da obujam usluga nije usklađen s donesenim projektom. Prije sastavljanja dokumentacije za nadmetanje trebalo je provesti analizu potreba za uslugama istraživanja gledanosti te utvrditi za koje je programe potrebno stalno provoditi istraživanja.

Kod nabave agencijskih usluga za privremeno zapošljavanje je dokumentacijom za nadmetanje predviđeno zaključenje ugovora s odabranim ponuditeljem u iznosu procijenjene vrijednosti 5 438 000,00 kn te je utvrđeno da navedeni iznos predstavlja cijenu ponude koju je potrebno iskazati u ponudbenom listu. Ponude koje su dostavila dva ponuditelja su iznosile 600 793,00 kn i 953,00 kn bez poreza na dodanu vrijednost, a sastavljene su prema priloženom troškovniku uz dokumentaciju za nadmetanje. Navedene ponude obuhvaćaju zbroj vrijednosti jediničnih cijena sata rada za 21 radno mjesto te procijenjeni trošak uzimanja dodatnih radnika u koji je uključena provizija agenciji. Nakon dostave ponuda, od ponuditelja su zatraženi prihvat ispravaka računskih grešaka, te od jednog ponuditelja i objašnjenje neuobičajeno niske cijene. U obrazloženju za prihvrat računske greške je navedeno da je ugovor potrebno zaključiti u iznosu procijenjene vrijednosti nabave 5 438 000,00 kn, te da navedeni iznos predstavlja i cijenu ponude. Navedeno ne predstavlja ispravak računske greške, s obzirom da ponuditelj nije obavljao ispravke pojedinačnih stavaka troškovnika niti ispravak cijena ponude nakon izračuna, kako je propisano odredbom članka 21. Uredbe o načinu izrade i postupanju s dokumentacijom za nadmetanje i ponudama.

Dokumentacija za nadmetanje nije bila sastavljena na jasan i razumljiv način jer su troškovnikom bili predviđeni nazivi radnih mjesta i jedinične cijene sata rada, a nisu bile iskazane potrebne količine, što može utjecati na ukupnu vrijednost ponude. Zbog navedenog odabir najpovoljnije ponude nije obavljen na usporediv način odnosno ukupna vrijednost iskazana troškovnikom nije jednaka ukupnoj vrijednosti ponude. S obzirom da troškovnik nije bio sastavljen na jasan i razumljiv način te nije obuhvatio sve potrebne podatke (količine) u dostavljenim ponudama nisu učinjene računske pogreške nego propusti u sastavljanju dokumentacije za nadmetanje.

Odredbama članka 78. Zakona o javnoj nabavi je propisano da dokumentacija za nadmetanje mora biti jasna, razumljiva i nedvojbeno te izrađena na način da omogući podnošenje usporedivih ponuda, te da mora omogućiti izračun cijena bez preuzimanja neuobičajenih rizika i poduzimanja opsežnih predradnji ponuditelja. Za obavljanje navedenih poslova Ustanova je 8. siječnja 2015. zaključila dva ugovora o ustupanju radnika, od kojih jedan u vrijednosti 6 797 500,00 kn s porezom na dodanu vrijednost za razdoblje od 8. siječnja 2015. do konca 2015., a drugi bez iskazane ugovorene vrijednosti za razdoblje od 1. veljače 2015. do konca 2015. Drugim ugovorom s općim uvjetima o ustupanju radnika prihvaćene su i pojedine obveze koje nisu predviđene dokumentacijom za nadmetanje, kao što je odredba da ugovorene plaće ne smiju biti nepovoljnije od plaća zaposlenih na istim poslovima, te plaćanja naknada troškova agenciji koji se mogu pojaviti, a nisu bili ugovoreni.

Državni ured za reviziju nalaže više pozornosti posvetiti izradi dokumentacije za nadmetanje na način da bude jasna, razumljiva i nedvojbeno te da omogući podnošenje usporedivih ponuda u skladu s odredbama Zakona o javnoj nabavi. Predlaže zaključivati ugovore u skladu s dokumentacijom za nadmetanje. Predlaže sastavljati dokumentaciju za nadmetanje na temelju prethodno istraženog tržišta nabave te pribavljenih informacija o predmetima nabave i analize stvarnih potreba. Predlaže pravodobno osigurati tehničke uvjete za korištenje nabavljene opreme.

- Odabir dobavljača

Državna komisija za kontrolu postupaka javne nabave je u razdoblju od 2013. do 2015. poništila odluke o odabiru za dvije grupe opreme za regionalne centre, usluge čišćenja, sustav studijske grafike, te usluge distribucije digitalnih sadržaja. Odluke o odabiru su poništene jer ponuditelj za studijsku opremu čija je ponuda odabrana nije dostavio sve dijelove koji su neophodni za potpunu funkcionalnost sustava, a za usluge čišćenja troškovnik odabrane ponude nije bio računski ispravan. Nakon ponovljenog pregleda i ocjene ponuda, s drugim ponuditeljem je zaključen ugovor za dvije grupe opreme za regionalne centre u ukupnom iznosu 4 510 561,00 kn s porezom na dodanu vrijednost.

Za nabavu usluga čišćenja Ustanova nije postupila u skladu s odredbom članka 93. stavka 1. točke 4. Zakona o javnoj nabavi kojim je propisano da je javni naručitelj obavezan na osnovi rezultata, pregleda i ocjene odbiti ponudu koja nije cjelovita, te prema dokumentaciji za nadmetanje da ponuda treba sadržavati troškovnik s upisanim jediničnim cijenama, cijenom i cijenom ponude. Nakon ponovljenog pregleda i ocjene ponuda, s drugim ponuditeljem je u srpnju 2014. zaključen ugovor za usluge čišćenja objekata u iznosu 1.953.300,00 kn s porezom na dodanu vrijednost.

Za sustav studijske grafike dokumentacijom za nadmetanje nisu utvrđene i opisane kratice za upravljanje koje tipkovnica iz predmeta nabave treba sadržavati, a pravovaljana ponuda ponuditelja je odbačena s obrazloženjem da ponuđena tipkovnica nije sadržavala označene kratice za upravljanje. Također je jedna od dostavljenih ponuda ocijenjena kao pravovaljana iako je sadržavala isporučeni disk manjeg kapaciteta od traženoga tehničkom specifikacijom, a tražena dimenzija monitora iz ponude nije bila vidljiva. Nakon ponovnog pregleda i ocjene ponuda je sastavljen novi zapisnik o pregledu i ocjeni ponuda te je s ponuditeljem koji je uložio žalbu zaključen ugovor za nabavu sustava studijske grafike u iznosu 1.568.750,00 kn s porezom na dodanu vrijednost.

Za usluge distribucije digitalnih sadržaja u iznosu 5 495 100,00 kn bez poreza na dodanu vrijednost Državna komisija za kontrolu postupaka javne nabave je poništila odluku o odabiru jer je odabrana ponuda s neuobičajeno niskom cijenom, a Ustanova je propustila utvrditi da su istovremeno ponude dostavila dva društva, od kojih je jedno osnivač drugog društva čija je ponuda odabrana po značajnije nižoj cijeni u odnosu na ponudu osnivača u iznosu 9 892 300,00 kn bez poreza na dodanu vrijednost. Navedeno nije u skladu s dokumentacijom za nadmetanje kojom je navedeno da je zabranjeno nuditi varijante i alternativne ponude i člankom 93. stavka 1. točke 13. i 15. Zakona o javnoj nabavi, prema kojima je obvezno odbiti ponude ponuditelja koji je dostavio dvije ili više ponuda u kojima je ponuditelj i/ili član zajednice ponuditelja, osim u slučaju dostavljanja alternativne ponude ako je ona dopuštena te je obavezan odbiti ponude za koju se osnovano sumnja da nije rezultat tržišnog natjecanja. Nakon ponovljenog pregleda i ocjene ponuda s drugim ponuditeljem je zaključen ugovor za nabavu usluga distribucije digitalnih sadržaja u iznosu 7 787 500,00 kn s porezom na dodanu vrijednost. Zbog nedovoljno posvećene pozornosti kod odabira ponuditelja, Državna komisija za kontrolu postupaka javne nabave je poništila odluke o odabiru, a Ustanova je odabirom ponuda koje nisu bile najpovoljnije bila izložena riziku neispunjavanja ugovornih obveza te produljenju postupaka javne nabave.

Državni ured za reviziju nalaže odabir ponuditelja provoditi u skladu s odredbama Zakona o javnoj nabavi kojima je propisana obveza javnog naručitelja za odbijanjem ponuda koje nisu cjelovite te za koje se osnovano sumnja da nisu rezultat tržišnog natjecanja, kao i u skladu s dokumentacijom za nadmetanje prema kojoj je određen sadržaj troškovnika i utvrđeno da je zabranjeno nuditi varijante i alternativne ponude.

- Pravodobnost provedbe postupaka javne nabave

Glavni ravnatelj Ustanove je u prosincu 2012., 2013. i 2014. donio odluke o načinu nabave roba, usluga i radova od početka sljedeće godine do okončanja postupaka javne nabave. Navedenim odlukama su utvrđeni predmeti nabave koji se stalno nabavljaju te je navedeno da ih je moguće nabavljati i u tijeku postupaka javne nabave. Odlukom za nabavu za 2013. predmeti nabave nisu bili pojedinačno utvrđeni. Za 2014. je izravnim ugovaranjem dozvoljeno nabavljati 15 predmeta nabave te 14 predmeta nabave za 2015. Zbog postupanja po navedenim odlukama postoji rizik nepravodobnih početaka postupaka javne nabave, te rizik da će se robe, radovi i usluge nabavljati po različitim cijenama pri čemu je ograničeno dobivanje ekonomski povoljnijih ponuda. Ugovori su najvećim dijelom zaključivani nekoliko mjeseci nakon donošenja odluka o odabiru, a u pojedinim slučajevima i nakon što su robe nabavljene, odnosno usluge obavljene, što nije u skladu s odredbama članka 12. Pravilnika o postupcima javne nabave u poslovanju kojima je određeno da će nakon zaprimanja elemenata za zaključenje ugovora o javnoj nabavi od radne jedinice Nabava, radna jedinica Pravni poslovi izraditi odmah prijedlog ugovora te ga uputiti u proceduru parafiranja.

Nabava poštanskih i dopunskih usluga tijekom 2013. te do konca svibnja 2014. u vrijednosti 17 151 752,00 kn je obavljena bez provedenih postupaka javne nabave. Za agencijske usluge za smještaj i prijevoz u zemlji i inozemstvu su u svibnju 2013. zaključena četiri okvirna sporazuma za svaku grupu predmeta nabave za razdoblje od početka travnja 2013. do konca prosinca 2013., odnosno bez primjene postupaka javne nabave obavljene su usluge za razdoblje od siječnja do početka travnja 2013. u iznosu 2 455 813,00 kn s porezom na dodanu vrijednost.

U razdoblju od 2013. do 2015. su bez provedenih postupaka javne nabave obavljene usluge čišćenja u iznosu 1 942 548,00 kn s porezom na dodanu vrijednost. Agencijske usluge za privremeno zapošljavanje su u razdoblju od početka siječnja do konca ožujka 2013. te siječnja i veljače 2014. nabavljene u ukupnom iznosu 1 743 835,00 kn s porezom na dodanu vrijednost bez primjene postupaka javne nabave. Prema odredbi članka 5. Zakona o javnoj nabavi, Ustanova je obveznik primjene spomenutog Zakona, te je za nabavu usluga bila obvezna pravodobno provesti propisane postupke javne nabave.

Državni ured za reviziju nalaže za nabavu roba i usluga provoditi postupke javne nabave propisane odredbama Zakona o javnoj nabavi u svrhu postizanja ekonomski povoljnije ponude.

- Nabava vozila i informatičke korisničke opreme putem operativnog najma

Troškovi operativnog najma vozila su iznosili 29 404 806,00 kn, od čega za 2013. u iznosu 11 297 766,00 kn, za 2014. u iznosu 9 818 319,00 kn te za 2015. u iznosu 8 288 721,00 kn. Tijekom 2013. Ustanova je koristila 301 vozilo, 210 vozila tijekom 2014. te 238 vozila tijekom 2015. Od navedenog broja vozila, značajan dio (223 u 2013., 198 u 2014. te 196 u 2015.) se odnosi na vozila nabavljena operativnim najmom. U navedenom razdoblju su provedena tri otvorena postupka javne nabave za deset grupa vozila putem operativnog najma u ukupnoj ugovorenoj vrijednosti 16 178 959,00 kn s porezom na dodanu vrijednost. Prije nabave vozila putem operativnog najma nisu analizirane stvarne potrebe za vozilima te isplativost uzimanja u najam vozila u odnosu na kupnju vozila. Prema obrazloženju odgovornih osoba, veći dio nabave vozila putem operativnog najma se odnosi na zamjenu vozila nakon isteka operativnog najma prema ranije zaključenom ugovoru iz 2009. Odlukama o vozilima za koje se ne izdaju pojedinačni interni radni nalozi za vožnju (po radnim mjestima i organizacijskim jedinicama) iz prosinca 2010. i veljače 2014. je određeno da se vozila mogu koristiti isključivo za poslovne potrebe i na racionalan način. U 2013. je korišteno 128, a u 2014. i 2015. je korišteno 119 vozila za koje se ne izdaju interni nalozi. Uvidom u evidencije o korištenju vozila utvrđeno je da se kod pojedinih mjesta troškova navedena vozila ne koriste ili se minimalno koriste. Ustanova nije utvrdila stvarne potrebe i namjenu korištenja vozila. Prema pisanom obrazloženju odgovornih osoba, korištenje vozila se obavlja izravno prema usuglašenim zahtjevima s rukovoditeljima organizacijskih jedinica. Za najam informatičke korisničke opreme je na temelju provedenog otvorenog postupka javne nabave u listopadu 2015. zaključen ugovor u iznosu 9 153 495,00 kn bez poreza na dodanu vrijednost. Ugovoreno je trajanje najma pet godina. Dokumentacijom za nadmetanje je navedeno da je analizom tržišta utvrđeno kako se nabavom usluge najma opreme za razdoblje pet godina postižu povoljniji financijsko-ekonomski uvjeti za naručitelja. Ustanova nema pisanih dokaza o obavljenoj prethodnoj ocjeni opravdanosti i financijskoj isplativosti odabranog načina financiranja u odnosu na druge izvore financiranja za navedeno razdoblje.

Državni ured za reviziju predlaže prije pokretanja postupka nabave vozila analizirati potrebe za vozilima te isplativost najma vozila u odnosu na kupnju. Nadalje predlaže utvrditi stvarne potrebe i namjenu korištenja vozila. Također predlaže prije provedbe postupka nabave informatičke korisničke opreme ocijeniti isplativost najma u odnosu na kupnju.

- Usluge odvjetničkih društava

U razdoblju od 2013. do 2015. Ustanova je koristila usluge 20 odvjetničkih društava s kojima je zaključeno 45 ugovora o uslugama u vrijednosti do 4 939 120,00 kn te dva ugovora za zastupanja po tužbama u inozemstvu. Tako su u 2013. ugovorene odvjetničke usluge u vrijednosti do 1 631 120,00 kn bez poreza na dodanu vrijednost, a odvjetnicima je plaćeno 219 189,00 kn s porezom na dodanu vrijednost. U 2014. su ugovorene usluge u vrijednosti do 1 763 000,00 kn bez poreza na dodanu vrijednost, a plaćene su usluge u vrijednosti 591 053,00 kn. U 2015. su ugovorene usluge u vrijednosti do 1 545 000,00 kn bez poreza na dodanu vrijednost, a plaćene su usluge u vrijednosti 530 103,00 kn. Prema obrazloženju odgovornih osoba, rukovoditeljica radne jedinice Pravni poslovi obavlja konzultacije s pravnikom voditeljem te po potrebi s glavnim ravnateljem, nakon čega se donosi odluka dodjeljuje li se predmet u rad pravniku Ustanove u okviru radne jedinice ili se predmet ustupa odvjetniku specijaliziranom za područje radnog prava. Koncem prosinca 2013. u radnoj jedinici Pravni poslovi bilo je pet zaposlenika koji zastupaju Ustanovu, a koncem prosinca 2015. ih je zaposleno deset. U razdoblju od 2013. do konca 2015. su obračunani troškovi odvjetničkim društvima u iznosu 4 244 069,00 kn s porezom na dodanu vrijednost, a bruto plaće isplaćene zaposlenicima koji zastupaju Ustanovu su iznosile 3 413 621,00 kn. Ustanova nije utvrdila načine i kriterije dodjele pravnih poslova odvjetničkim društvima. S obzirom da je u Ustanovi povećan broj zaposlenika kojima je u opisu radnog mjesta dio usluga koje obavljaju odvjetnici, potrebno je preispitati opravdanost korištenja usluga odvjetničkih društava. Ustanova također koristi i odvjetničke usluge u postupcima prisilne naplate mjesečnih pristojbi. Navedene usluge nisu uključene u plan nabave te se za njih ne provodi postupak prema Zakonu o javnoj nabavi, s obzirom da navedena naknada nije trošak Ustanove, nego je plaća izvršenik.

Državni ured za reviziju predlaže preispitati opravdanost korištenja odvjetničkih usluga te utvrditi načine i kriterije dodjele poslova odvjetničkim društvima.

- Objava obavijesti o zaključenim ugovorima

Odredbom članka 60. stavka 1. Zakona o javnoj nabavi je određeno da je javni naručitelj obavezan za svaki sklopljeni ugovor o javnoj nabavi ili okvirni sporazum poslati na objavljivanje obavijest o sklopljenom ugovoru najkasnije 48 dana od dana sklapanja ugovora o javnoj nabavi ili okvirnog sporazuma.

Obavijesti o zaključenim ugovorima i okvirnim sporazumima za 21. postupak javne nabave su objavljene sa zakašnjenjem u Elektroničkom oglasniku javne nabave od četiri do 237 dana.

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

- 2.2. *Ustanova navodi da je nabava roba, usluga i izvođenje radova uređena Zakonom o javnoj nabavi i povezanim propisima te Pravilnikom o postupcima javne nabave u poslovanju i Pravilnikom o postupcima bagatelne nabave u poslovanju koji su doneseni u prosincu 2013. Nadalje navodi da interne procedure rada u okviru radne jedinice Nabava nisu usvojene, ali su smjernica i pomoć kod operativnih postupaka nabave.*

Ustanova obrazlaže da su tijekom pojedinačnih postupaka javne nabave i izvršenja ugovora određeni važećim Pravilnikom o postupcima javne nabave u poslovanju koji opisuje radnje koje prethode početku javne nabave, način provedbe postupka javne nabave, obveze uključenih osoba u postupku javne nabave i radnje koje slijede nakon završetka postupka javne nabave. Također navodi da su izmjene navedenih Pravilnika pripremljene, ali će biti u proceduri donošenja nakon usklađenja s novim Zakonom o javnoj nabavi.

U vezi s izradom dokumentacije za nadmetanje, Ustanova prihvaća preporuke te obrazlaže da su izmjene dokumentacije u pojedinim slučajevima potrebne zbog složenosti i specifičnosti pojedinih predmeta nabave te zainteresirani gospodarski subjekti traže dodatna pojašnjenja. Navodi da se zbog brzog tehnološkog razvoja u vrlo kratkom roku na tržištu pojavljuju nove tehnologije, a stare se prestaju proizvoditi, što i ponuditelji često ne mogu predvidjeti. Nadalje navodi da je zbog navedenog, kod javne nabave ekrana bilo potrebno ponoviti postupak javne nabave. Nabavljeni ekrani u potpunosti odgovaraju ranije nabavljenom sustavu za generiranje i upravljanje te čine jedan sustav koji je u svakodnevnoj upotrebi u televizijskom studiju za proizvodnju dnevnih informativnih emisija od sredine svibnja 2016. Ustanova obrazlaže da su prvotno traženi ekrani bili u plazma tehnologiji koja se prestala proizvoditi, a u ponovljenom postupku javne nabave su traženi ekrani novije tehnologije. U vezi nabave sustava za planiranje, analizu i izvještavanje, Ustanova prihvaća preporuku te navodi da s ponuditeljem nije zaključen ugovor. U vezi nabave mrežne infrastrukture koja nije stavljena u funkciju, Ustanova prihvaća preporuku i obrazlaže da se istovremeno provodio postupak javne nabave strukturnog kabliranja koji obuhvaća nabavu nove optike i komunikacijskih ormara koji su potrebni za ugradnju mrežne infrastrukture. Odluka o odabiru za navedeni postupak javne nabave za nabavu strukturnog kabliranja je sastavljena u listopadu 2016., nakon žalbenih postupaka ponuditelja. Nadalje u vezi s nabavom usluga proširenja sustava za upravljanje dokumentima, Ustanova prihvaća preporuku te navodi da je zbog složenosti poslovnog procesa i potrebnih dizajniranja pojedinih faza potrebno dodatno vrijeme, a s ponuditeljem je u listopadu 2016. zaključen dodatak ugovoru radi produljenja roka isporuke do konca 2016. Za nabavu usluga istraživanja gledanosti, Ustanova obrazlaže da trošak određuju tri varijable: broj mjernih kanala, dinamički udio u gledanosti televizije i inflacija. Nadalje prihvaća da je u 2014. došlo do povećanja mjesečnog troška za 112 091,00 kn u odnosu na 2013. te obrazlaže da se u 2014. koristi usluga punog mjerenja za četiri kanala u odnosu na 2013., kada su mjerena tri kanala, a dobavljač usluge je naplaćivao uslugu mjerenja dva kanala. Ustanova prihvaća nalaz za agencijske usluge uz obrazloženje da su u 2016. učinjene izmjene u dokumentaciji za nadmetanje za nabavu agencijskih usluga za privremeno zapošljavanje. Navodi se da je u troškovniku na jasan i transparentan način tražen iznos agencijske provizije te da će se za navedene usluge zaključivati jedan ugovor o javnoj nabavi.

U vezi s provođenjem odabira dobavljača u skladu s odredbama Zakona o javnoj nabavi te dokumentacijom za nadmetanje, Ustanova navodi da je Državna komisija za kontrolu postupaka javne nabave u razdoblju od 2013. do 2015. poništila odluke o odabiru za četiri predmeta javne nabave (dvije grupe opreme za regionalne centre, usluge čišćenja, sustav studijske grafike, te usluge distribucije digitalnih sadržaja). Nadalje navodi da je za navedene predmete nabave postupljeno u skladu s rješenjima Državne komisije za kontrolu postupaka javne nabave, odnosno da su donesene nove odluke o odabiru ponuditelja, nakon čega su zaključeni ugovori o nabavi.

U vezi s pravodobnosti provedbe postupaka javne nabave, Ustanova navodi da je glavni ravnatelj donosio odluke o načinu nabave roba, usluga i izvođenja radova od početka godine do okončanja postupaka javne nabave kako bi se poslovni procesi nesmetano odvijali, te da su nabave koje su izvršene u tom razdoblju bile od ugovorenih dobavljača iz prethodne godine po tada ugovorenim uvjetima. Ustanova prihvaća preporuku za zaključenje ugovora odmah nakon zaprimanja elemenata za zaključivanje ugovora kako je određeno Pravilnikom o postupcima javne nabave u poslovanju uz obrazloženje da do kašnjenja u zaključenju ugovora dolazi zbog sporosti u procesu parafiranja i potpisivanja ugovora.

Ustanova prihvaća preporuku da je prije pokretanja postupka nabave vozila potrebno analizirati potrebe za vozilima te isplativost najma u odnosu na kupnju, a također prije provedbe postupka nabave informatičke korisničke opreme ocijeniti isplativost najma u odnosu na kupnju. U vezi s korištenjem usluga odvjetničkih društava, Ustanova navodi da je u razdoblju od 2013. do 2015. povećavan broj zaposlenih pravnika, što je u 2016. omogućilo smanjenje broja sudskih predmeta koji su dodjeljivani odvjetničkim društvima. Nadalje navodi da će u slučaju korištenja usluga odvjetničkih društava biti obrazloženi razlozi za odabir pojedinog odvjetničkog društva.

Ustanova prihvaća nalog da se obavijesti o zaključenim ugovorima objavljuju u Elektroničkom oglasniku javne nabave u rokovima propisanim odredbama Zakona o javnoj nabavi te navodi da do povremenog kašnjenja u objavama o obavijestima o zaključenim ugovorima dolazi zbog sporosti sastavljanja i potpisivanja ugovora te nedostatnih praćenja kada je ugovor spreman za objavu.

3 Zaštita interesa Ustanove

- 3.1 Proces nabave i skladišnog poslovanja se evidentiraju u više nepovezanih sustava. Za skladišno i materijalno poslovanje su razvijene zasebne aplikacije koje su međusobno povezane, ali nisu povezane s integralnim informacijskim sustavom. Učinkovit sustav kontrole postupaka javne nabave nije uspostavljen, jer se ne prati izvršenje i plaćanje prema ugovorima. Ugovori o javnoj nabavi ne sadrže odredbe o odgovornosti izvršitelja za ozbiljnost izvršavanja ugovornih obveza. Tako od pregledanih 90 postupaka javne nabave ukupne vrijednosti 355 084 560,00 kn, kod 46 postupaka u vrijednosti 124 118 939,00 kn nisu ugovarane kazne u slučaju neizvršenja u ugovorenom roku, što ima za posljedicu kašnjenje u obavljanju usluga i izvođenju radova te neizvršavanje usluge i isporuke. Ne ocjenjuje način na koji je obavljena nabava od izabranih dobavljača s obzirom na njihovu sposobnost da isporuče robe, radove i usluge ugovorene kvalitete, u ugovorenim rokovima i po ugovorenim cijenama. Zbog nepravodobnog plaćanja u razdoblju od 2013. do 2015. Ustanovi su obračunane zatezne kamate u iznosu 1 278 744,00 kn. Pregledana su 158 računa na način da su u okviru pojedinog predmeta nabave uzeti računi vrijednosti veće od 200 000,00 kn. Utvrđeno je kašnjenje plaćanja od jednog do 180 dana. Plaćanja nisu obavljena pravodobno zbog nezadovoljavajuće likvidnosti. Ugovorima za nabavu roba, radova i usluga u otvorenim postupcima javne nabave je određena obveza dostavljanja jamstva za uredno izvršenje ugovora pri dostavi potpisanih ugovora u iznosu 5,0 % ukupne vrijednosti ugovora bez poreza na dodanu vrijednost ili uplate navedenog iznosa u korist Ustanove. Od pregledanih 90 postupaka javne nabave ukupne vrijednosti 355 084 560,00 kn, za 56 postupaka u vrijednosti 150 839.676,00 kn ugovori su zaključeni nakon početka obavljanja usluga i radova te isporuka roba.

Jamstva nisu pribavljena za 20 postupaka javne nabave u vrijednosti 55 798 605,00 kn, od čega za šest predmeta nabave u vrijednosti 12 212 272,00 kn zaključenim ugovorima nije ugovorena obveza dostavljanja jamstva kako je bilo predviđeno dokumentacijom za nadmetanje. S obzirom da ugovori najvećim dijelom nisu zaključivani pravodobno, pribavljena jamstva za uredno izvršenje ugovornih obveza nisu u potpunosti osiguravala pravodobno i kvalitetno izvršenje ugovornih obveza za razdoblje za koje su dobavljači isporučivali robu i obavljali usluge. Dokumentacijom za nadmetanje iz rujna 2015. kod dva predmeta nabave u vrijednosti 67 723 827,00 kn s porezom na dodanu vrijednost nije pravodobno utvrđeno pribavljanje jamstava za dio plaćenih predujmova koji su isplaćeni u ukupnom iznosu 6 923 771,00 kn.

Tako je za kupnju reportažnih kola i nadogradnju sustava ugovoreno plaćanje predujmom u visini 15,0 %, a za kupnju i održavanje sustava za obradu i reprodukciju sadržaja plaćanje predujmom u visini 10,0 % ugovorene vrijednosti, dok su pribavljena jamstva za uredno izvršenje iznosila 5,0 % ugovorene vrijednosti. Nadzorni odbor Ustanove je kao uvjet za davanje suglasnosti na zaključenje dva ugovora u prosincu 2015. odredio obvezu naknadnih pribavljanja jamstava uzimajući u obzir iznose razlike između isplaćenih predujmova i pribavljenih jamstava za uredno izvršenje. Jamstva prema zahtjevu Nadzornog odbora Ustanove nisu pribavljena, odnosno uvjeti za davanje suglasnosti na zaključenje ugovora nisu ostvareni, a ugovori su zaključeni u prosincu 2015. i siječnju 2016. Zakonom o fiskalnoj odgovornosti je utvrđena obveza davanja godišnje Izjave o fiskalnoj odgovornosti kojom čelnik potvrđuje da je u radu osigurao zakonito, namjensko i svrhovito korištenje sredstava te učinkovito i djelotvorno funkcioniranje sustava financijskog upravljanja i kontrola. Izjava o fiskalnoj odgovornosti s drugom dokumentacijom na temelju koje se daje navedena Izjava nije sastavljena za 2014., a za 2015. je početkom kolovoza 2016. sastavljena i predana Ministarstvu kulture. Prema odredbi članka 13. navedenog Zakona, trgovačka društva u vlasništvu Republike Hrvatske, odnosno jedne ili više jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave te druge pravne osobe kojima je osnivač Republika Hrvatska, odnosno jedna ili više jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave, prvi put sastavljaju Izjavu o fiskalnoj odgovornosti za 2014. godinu. Odredbom članka 12. stavke 2. Uredbe o sastavljanju i predaji Izjave o fiskalnoj odgovornosti i izvještaja o primjeni fiskalnih pravila je određeno da predsjednik uprave trgovačkog društva u vlasništvu Republike Hrvatske i čelnik druge pravne osobe kojoj je osnivač Republika Hrvatska do 31. ožujka tekuće godine za prethodnu godinu dostavlja nadležnom ministarstvu Izjavu, popunjeni Upitnik, Plan otklanjanja slabosti i nepravilnosti, Izvješće o otklonjenim slabostima i nepravilnostima utvrđenima prethodne godine i Mišljenje unutarnjih revizora o sustavu financijskog upravljanja i kontrola za područja koja su bila revidirana. Na mrežnim stranicama Ministarstva financija Ustanova je upisana u Registar trgovačkih društava i drugih pravnih osoba obveznika davanja Izjave o fiskalnoj odgovornosti uz obvezu dostavljanja podataka Ministarstvu kulture.

Državni ured za reviziju predlaže ugovorima o javnoj nabavi utvrditi odgovornost izvršitelja za ozbiljnost izvršavanja ugovorenih obveza te kazne u slučaju neizvršenja u ugovorenom roku. Predlaže pravodobno zaključivati ugovore te pratiti izvršenje ugovora. Također predlaže ugovarati i pribavljati jamstva za uredno izvršenje ugovora. Nalaže sastavljati godišnju izjavu o fiskalnoj odgovornosti s dokumentacijom na temelju koje je izjava sastavljena u skladu s odredbama Zakona o fiskalnoj odgovornosti i rokom utvrđenim Uredbom o sastavljanju i predaji Izjave o fiskalnoj odgovornosti i izvještaja o primjeni fiskalnih pravila.

- 3.2. *Ustanova prihvaća preporuku da je potrebno povezati poslovne sustave radi boljeg praćenja izvršenja ugovora i plaćanja. Kod ugovaranja kazni u slučaju neizvršenja u ugovorenom roku, Ustanova navodi da je odredba za slučaj kašnjenja sadržana u ugovorima gdje je svrhovita, odnosno kada je isporuka robe, usluga i radova utvrđena u točno određenom roku, a što je u 2016. određeno i dokumentacijom za nadmetanje. U vezi s pribavljanjem jamstava, navodi da u pojedinim slučajevima nisu mogla biti pribavljena jer je isporuka izvršena prije zaključenih ugovora. Ustanova prihvaća da je sastavljanje godišnje izjave o fiskalnoj odgovornosti s dokumentacijom na temelju koje je izjava sastavljena obvezno jer na taj način čelnik potvrđuje da je u radu osigurao zakonito, namjensko i svrhovito korištenje sredstava te učinkovito i djelotvorno funkcioniranje sustava financijskog upravljanja i kontrola.*

4. Planiranje, proizvodnja i emitiranje programa

- 4.1 Ugovorom koji su u svibnju 2013. zaključili Ustanova i Vlada Republike Hrvatske za razdoblje od siječnja 2013. do prosinca 2017., određeno je da će Ustanova distribuirati i činiti dostupnim svoj javni programski sadržaj putem radijskih i televizijskih programskih kanala, teleteksta, internetskih portala, audio i audiovizualnih usluga na zahtjev, nakladništva knjiga i nosača zvuka i slike te javnim izvođenjem, organiziranjem priredbi i koncerata.

Odredbama Zakona o Hrvatskoj radioteleviziji je propisano kako Ustanova u svojim programima mora zadovoljiti interese javnosti na državnoj, regionalnoj i lokalnoj razini te osigurati odgovarajuću zastupljenost informativnog, umjetničkog, kulturnog, obrazovnog, dječjeg, zabavnog, športskog i drugog sadržaja.

Odredbama članka 106. Ugovora s Vladom Republike Hrvatske je utvrđeno kako će Ustanova nakon prve godine primjene Ugovora najkasnije do lipnja podnijeti godišnje izvješće koje su odobrili Programsko vijeće i Nadzorni odbor Ustanove u kojem se izvješćuje u kojoj su mjeri ostvareni ciljevi i obveze iz Ugovora u prethodnoj godini. U svibnju 2016. Programsko vijeće je zaključilo da je u ispunjavanju obveza zadanih Ugovorom s Vladom Republike Hrvatske došlo do odstupanja od postotnih programskih udjela i to znatnije u programima HTV1, HTV2, HTV3 i HTV4 te nije dalo pozitivno mišljenje o ispunjavanju programskih načela i obveza iz spomenutog Ugovora. Do vremena obavljanja revizije Nadzorni odbor nije raspravljao o spomenutom izvješću odnosno ispunjavanju obveza prema Ugovoru s Vladom Republike Hrvatske. Odredbama članka 36. Statuta Ustanove je utvrđeno da se planiranje ostvaruje utvrđivanjem strategije, višegodišnjim, godišnjim i operativnim planovima i programom rada, planom razvoja i investicija te godišnjim programom rada i financijskim planom. Strategija poslovanja i razvoja Ustanove je donesena za razdoblje od 2013. do 2017. U programu rada i financijskom planu za svaku se godinu na temelju Ugovora s Vladom Republike Hrvatske utvrđuju aktivnosti i programske obveze te potrebna financijska sredstva. Planiranje programa započinje izradom programske sheme, a planiranje proizvodnje programskih sadržaja započinje kada je usvojena programska shema. Planiranje programa i proizvodnje se provodi na godišnjoj razini. Unutarnjim aktima Ustanove nije uređeno planiranje emitiranja, proizvodnje programskih sadržaja kao i vrednovanje gledanosti kao jedan od ciljeva koje Ustanova treba ostvariti, odnosno nisu utvrđeni kriteriji koji bi na jasan i razumljiv način odredili je li postignuta gledanost bila zadovoljavajuća.

Također, nije uređeno na koji način se vrednuje je li pojedina emisija zadovoljila interese javnosti kako je propisano odredbama Zakona o Hrvatskoj radioteleviziji.

Ustanova nije unutarnjim aktima utvrdila ciljeve programa i proizvodnje te kriterije vrednovanja. Odgovornost po pojedinim procesima stvaranja programa, odnosno odgovornost kod planiranja, proizvodnje, nabave i emitiranja programa nije detaljno utvrđena. Također nije utvrđena odgovornost za uložena sredstva, odnosno trošak nabave djela koja nisu emitirana.

Državni ured za reviziju predlaže unutarnjim aktima utvrditi ciljeve, kriterije vrednovanja, način planiranja programa i proizvodnje te odgovornost po procesima stvaranja programa. S obzirom da je odredbama Statuta predviđeno višegodišnje planiranje, da je Ugovor s Vladom Republike Hrvatske zaključen za razdoblje od 2013. do 2017. te da je donesena strategija poslovanja i razvoja Ustanove za razdoblje od 2013. do 2017., Državni ured za reviziju predlaže donijeti planove programa i proizvodnje za višegodišnje razdoblje kako bi se ostvarili predviđeni ciljevi, odnosno ispunile obveze prema Ugovoru s Vladom Republike Hrvatske te postigla stabilnost programske sheme.

- 4.2 *Ustanova prihvaća preporuku te obrazlaže kako su Procedure planiranja programa i proizvodnje i Programska strategija pripremljeni, a formalno nisu doneseni Programskom strategijom, koju je razmatralo i podržalo Programsko vijeće u 2014. su utvrđeni ciljevi programa i proizvodnje te kriteriji vrednovanja te je predviđena kao polazište za planiranje programa i proizvodnje te cjelokupnog razvoja proizvoda, organizacije i tehnologije. Procedura Planiranje programa i proizvodnje detaljno opisuje postupke godišnjeg planiranja programa i proizvodnje, pripadajuće dokumente i informacijske sustave. Prema spomenutoj proceduri se utvrđuju programski ciljevi na godišnjoj razini (slijedom ciljeva utvrđenih u Programskoj strategiji). Procedura predviđa primjenu posebno dokumentirane metode upravljanja kvalitetom nazvanu trokut vrijednosti, a koja obuhvaća kriterije vrednovanja programa prikladno službi javne medijske usluge. Kriteriji uključuju ciljeve kvantitativne pokazatelje (gledanost, slušanost, posjećenost) na određenoj ciljanoj populaciji, ali i kvalitativne pokazatelje. Metoda utvrđuje i mjerenje postavljenih ciljeva odnosno način tumačenja uspješnosti javne usluge. Nadalje prihvaća preporuku da se planovi programa i proizvodnje donose za višegodišnje razdoblje, što je u skladu i s odredbama Statuta te da se unutarnjim aktima utvrdi odgovornost prema procesima stvaranja programa.*

5 Nabava djela od neovisnih proizvođača

- 5.1 Od 2013. do 2015. Ustanova je nabavila djela od neovisnih proizvođača u vrijednosti 137 454 989,00 kn, od čega u 2013. u vrijednosti 32 066 475,00 kn, u 2014. u vrijednosti 46 960 628,00 kn te u 2015. u vrijednosti 58 427 886,00 kn.
- Nabava djela obavljana je nakon javnog poziva za nabavu programskih sadržaja od neovisnih proizvođača, objavljenog na mrežnim stranicama Ustanove te izravno od neovisnih proizvođača na temelju poziva za dostavu točno određenog sadržaja. Kod nabave djela od neovisnih proizvođača Ustanova nije obvezna primjenjivati Zakon o javnoj nabavi. Općim uvjetima poslovanja Ustanove o mjerilima i postupku odabira programa od neovisnih proizvođača propisano je kako ravnatelj Poslovne jedinice Program na zahtjev glavnog urednika može ovlastiti Povjerenstvo da izravno uputi pojedinim neovisnim proizvođačima europskih djela poziv za dostavu ponuda točno određenih sadržaja kada za to postoje opravdani poslovni i programski razlozi.

Izravnim ugovaranjem je nabavljeno dramskih, dokumentarnih, zabavnih, obrazovno znanstvenih sadržaja te sadržaja iz kulture i umjetnosti u iznosu 47.612.883,00 kn, od čega u 2013. u iznosu 14.024.000,00 kn, u 2014. u iznosu 14.382.852,00 kn te u 2015. u iznosu 19.206.031,00 kn. Revizijom je obuhvaćena nabava 24 djela ukupne vrijednosti 97.609.155,00 kn ili 71,0 % vrijednosti svih nabavljenih djela od 2013. do 2015. Ugovorima o nabavi djela od neovisnih proizvođača ugovorena je nabava na način da Ustanova financira snimanje djela predujmovima. Kao instrument osiguranja ulaganja je pribavljana mjenica. Ugovorima nije određen iznos ugovorne kazne u odnosu na ugovorenu vrijednost, odnosno nije detaljno utvrđeno postupanje u slučaju neispunjavanja ugovornih obveza, neproizvodnje ugovorenih djela ili kašnjenja u isporuci djela. Općim uvjetima poslovanja Ustanove o mjerilima i postupku odabira programa od neovisnih proizvođača je određeno da će kod utvrđivanja programskog interesa Ustanove, Povjerenstvo voditi računa o sljedećim kriterijima: cijena ponude-razumna tržišna cijena u zadanim produkcijskim uvjetima, kvaliteta scenarija, sinopsisa, reference producenata, glumaca, redatelja, snimatelja, autora scenarija, originalnosti ideje, javnoj vrijednosti ideje, odnosno doprinosu ideje javnom interesu, reference neovisnog producenta (uredno ispunjavanje ugovornih obveza). Odluke o odabiru te zapisnici povjerenstava za nabavu ne sadrže obrazložene kriterije izbora, propisane spomenutim Općim uvjetima poslovanja.

Prema tabelarnom pregledu gledanosti pojedinih djela nabavljenih u razdoblju od 2013. do 2015., gledanost je bila od 0,09% na HTV4 do 11,69% na HTV1 ovisno o vrsti žanra te vremenu emitiranja. U razdoblju od 2013. do 2015. nabavljena su djela koja nisu emitirana. Nema obrazloženja zašto su pojedina djela nabavljena, a nisu emitirana. Tako je primjerice u 2013. nabavljeno šest djela ukupne vrijednosti 193.800,00 kn, a u 2014. je nabavljeno šest djela ukupne vrijednosti 1.295.000,00 kn koja nisu emitirana. S obzirom da su u 2013. i 2014. nabavljena djela ukupne vrijednosti 1.488.800,00 kn koja nisu emitirana, potrebno je nabavu obavljati na temelju stvarnih potreba u skladu s istraživanjima medijskog prostora te vodeći računa o zadovoljavanju obveza na temelju Ugovora zaključenog s Vladom Republike Hrvatske.

Odredbama članka 11. Zakona o Hrvatskoj radioteleviziji, propisano je kako je najmanje 15,0 % svojeg godišnjeg programskog proračuna Ustanova dužna osigurati za nabavu europskih djela neovisnih proizvođača, od čega polovina tih sredstava mora biti namijenjena za djela proizvedena izvorno na hrvatskom jeziku.

Tijekom 2013. je ugovorena nabava djela od neovisnih proizvođača u ukupnom iznosu 32.066.475,00 kn, što je za 1.225.139,00 kn ili 4,0 % više od najmanjeg iznosa (30.811.337,00 kn) utvrđenog prema spomenutom Zakonu, u 2014. je ugovorena nabava u ukupnom iznosu 46.960.628,00 kn, što je za 12.181.214,00 kn ili 35,0 % više od najmanjeg iznosa (34.779.413,00 kn) utvrđenog prema Zakonu, a u 2015. je ugovorena nabava djela od neovisnih proizvođača u ukupnom iznosu 58.427.886,00 kn, što je za 31.540.181,00 kn ili 117,3% više od najmanjeg iznosa (26.887.705,00 kn) utvrđenog prema spomenutom Zakonu.

Ustanova nema podatke o ukupnim troškovima prema projektima (emisijama) koji obuhvaćaju troškove osoblja kao i tehničkih kapaciteta te druge fiksne troškove, čime bi bila moguća usporedba cijene koštanja projekata internom proizvodnjom u odnosu na nabavu djela od neovisnih proizvođača.

Državni ured za reviziju predlaže prije nabave djela od neovisnih proizvođača analizirati potrebe na temelju istraživanja medijskog prostora, a u skladu s preuzetim obvezama na temelju Ugovora s Vladom Republike Hrvatske u cilju zadovoljavanja javnog interesa, smanjenja mogućnosti nabave djela koja neće biti emitirana te povećanja gledanosti. Predlaže odabir obavljati u skladu s kriterijima utvrđivanja programskog interesa propisanih Općim uvjetima poslovanja Ustanove o mjerilima i postupku odabira programa od neovisnih proizvođača. Predlaže osigurati podatke o troškovima prema projektima i ocjenjivati isplativost interne proizvodnje u odnosu na otkup djela od neovisnih proizvođača.

- 5.2 *Ustanova prihvaća preporuku da je prije nabave djela od neovisnih proizvođača potrebno analizirati potrebe te obrazlaže da kvantitativni pokazatelji (gledanost, slušanost, posjećenost) ne mogu biti dovoljni za ocjenu uspješnosti javnog medijskog servisa. Uspješnost javnog medijskog servisa proizlazi iz zakonskih i ugovornih obveza, a obuhvaća načela visoke javne vrijednosti, univerzalnosti, raznolikosti, neovisnosti, inovativnosti, vjerodostojnosti te dugoročnu strategiju koja se ne može usmjeriti samo na klasične radijske i televizijske (linearne) medijske usluge. Načelo univerzalnosti između ostaloga upućuje da javni medijski servis mora zadovoljiti i potrebe manjinskih skupina društva, što ne može voditi visokoj apsolutnoj gledanosti. Inovativnost odnosno kreativnost upućuje i na sadržaje koji će nadilaziti interese generacije koja je privržena klasičnim radijskim i televizijskim uslugama. Odgovornost za nabavljene programske sadržaje utvrđena je Statutom, Pravilnikom o unutarnjem ustroju i Općim uvjetima poslovanja o mjerilima i postupku odabira programa od neovisnih proizvođača. Prihvaća se preporuka da je potrebno jasnije utvrditi odgovornost za korištenje nabavljenih programskih sadržaja na način da se u slučaju neemitiranja u predviđenom roku mora dokumentirati obrazloženje zašto djelo nije emitirano. Nadalje navodi da tijekom postupka odabira djela od neovisnih proizvođača povjerenstvo primjenjuje kriterije propisane Općim uvjetima poslovanja, koji su opisani u mišljenima povjerenstva. Prihvaća se preporuka da primjena tih kriterija treba biti bolje dokumentirana. Nadalje prihvaća da treba osigurati podatke o ukupnim troškovima pojedinih proizvoda te obrazlaže da je razvoj sustava koji će to omogućiti u tijeku, a očekivana je primjena u 2017.*

VI. OCJENA UČINKOVITOSTI JAVNE NABAVE

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

Planovi nabave su sastavljeni u skladu s odredbama Zakona o javnoj nabavi i Pravilnika o financijskom poslovanju. Izrada plana nabave je centralizirana, odnosno radna jedinica Nabava objedinjuje i izrađuje plan nabave na temelju planiranih iznosa po pojedinim mjestima troškova. Glavni ravnatelj potvrđuje i donosi plan nabave Ustanove na temelju prethodno usvojenog financijskog plana. Izmjene i dopune planova nabave su vidljivo naznačene u odnosu na osnovni plan i objavljene su na mrežnim stranicama Ustanove. Ostvarenje plana nabave na temelju zaključenih ugovora i evidencija nabave prati i analizira odjel Kontroling. Izjave o nepostojanju sukoba interesa od svih zaposlenika uključenih u postupke nabave su pribavljane kod svakog pojedinačnog postupka javne nabave. Ustanova nema pisanih dokaza da su potrebe za nabavom primjereno obrazložene i opravdane. Iz dokumentacije u vezi predmeta nabave nije vidljivo je li Ustanova razmotrila i odgovarajuće ocijenila druga moguća rješenja o tome treba li nabaviti nova ili poboljšati postojeća sredstva. Također, nije razmotrena mogućnost korištenja unutarnjih kapaciteta ili mogućnost poboljšanja postojećih kapaciteta postizanjem veće razine djelotvornosti te je li određena nabava doista nužna. Također, nema pisanih dokaza o tome da je Ustanova istražila tržište nabave i pribavila što je moguće više informacija o radovima, robama i uslugama koje namjerava nabaviti. Unutarnjim aktima Ustanove nije propisan način prikupljanja potreba za nabavom roba, radova i usluga te se ne ocjenjuje opravdanost nabave u odnosu na stvarne potrebe. Mogući rizici u provedbi postupaka javne nabave nisu utvrđeni.

Postupci javne nabave su propisani odredbama Zakona o javnoj nabavi, drugim propisima koji uređuju područje javne nabave te unutarnjim aktima Ustanove. Pravilnikom o postupcima javne nabave u poslovanju je uređen tijek postupaka javne nabave te je propisan oblik i sadržaj prateće dokumentacije, postupak zaključenja ugovora o nabavi te obveze i odgovornosti sudionika u postupcima javne nabave. Potencijalnim ponuditeljima na njihova pitanja za objašnjenjem odgovori su dani bez odlaganja i na jednak način. Sastavljena je detaljna i jasna analiza ponuda. Odluke o odabiru najpovoljnije ponude sadrže jasno obrazloženje o odabiru ponuda. Donesene su na temelju kriterija najniže cijene valjane ponude. Osigurana je povjerljivost informacija sadržanih u dokumentaciji za nadmetanje i ograničen je pristup dokumentaciji. U zakonskom roku od donošenja odluke o izboru ponude te dostavljanjem zapisnika o analizi i ocjeni ponuda i odluke o odabiru su ponuditelji obaviješteni o rezultatima nadmetanja, a šira javnost je obaviještena putem Elektroničkog oglasnika javne nabave. Primjenom otvorenih postupaka javne nabave omogućena je najveća konkurencija u danim okolnostima, osim kod nabave agencijskih usluga za privremeno zapošljavanje, za koje je zaključen ugovor o javnim uslugama iz dodatka II B prema odredbi članka 44. Zakona o javnoj nabavi. Rokovi isporuke roba, obavljanja radova te pružanja usluga su realno utvrđeni, osim kod četiri otvorena postupka nabave u vrijednosti 14 452 328,00 kn.

Nabava djela od neovisnih proizvođača obavljana je nakon javnog poziva objavljenog na mrežnim stranicama Ustanove te izravno na temelju poziva za dostavu točno određenog sadržaja. Opći uvjeti poslovanja Ustanove o mjerilima i postupku odabira programa od neovisnih proizvođača su objavljeni na mrežnim stranicama Ustanove.

Odredbama članka 11 Zakona o Hrvatskoj radioteleviziji, propisano je kako je najmanje 15,0 % svojeg godišnjeg programskog proračuna Ustanova dužna osigurati za nabavu europskih djela neovisnih proizvođača. Izvješće o provedbi ovih odredbi dostavljena su Programskom vijeću Ustanove i Vijeću za elektroničke medije u zakonskom roku. Odluke o odabiru te zapisnici povjerenstva za nabavu ne sadrže kriterije izbora propisane Općim uvjetima poslovanja Ustanove o mjerilima i postupku odabira programa od neovisnih proizvođača. Ugovorima nije određen iznos ugovorne kazne u odnosu na ugovorenu vrijednost, odnosno nije detaljno utvrđeno postupanje u slučaju neispunjavanja ugovornih obveza, neproizvodnje ugovorenih djela ili kašnjenja u isporuci djela. U svibnju 2016. Programsko vijeće Ustanove je zaključilo da je u ispunjavanju kvantitativnih obveza zadanih Ugovorom s Vladom Republike Hrvatske za razdoblje od 2013. do 2017. došlo do odstupanja te nije dalo pozitivno mišljenje o ispunjavanju programskih načela i obveza iz spomenutog Ugovora. Unutarnjim aktima Ustanove nije uređeno planiranje emitiranja, proizvodnje programskih sadržaja kao i vrednovanje gledanosti kao jedan od ciljeva koje Ustanova treba ostvariti, odnosno nisu utvrđeni kriteriji koji bi na jasan i razumljiv način odredili je li postignuta gledanost bila zadovoljavajuća. Također, nije uređeno na koji način se vrednuje je li pojedina emisija zadovoljila interese javnosti kako je propisano odredbama Zakona o Hrvatskoj radioteleviziji. Ustanova nije unutarnjim aktima utvrdila ciljeve programa i proizvodnje te kriterije vrednovanja. Odgovornost po pojedinim procesima stvaranja programa, odnosno odgovornost kod planiranja, proizvodnje, nabave i emitiranja programa nije detaljno utvrđena. Također, nije utvrđena odgovornost za uložena sredstva, odnosno trošak nabave za djela koja nisu emitirana. Ustanova nema podatke o ukupnim troškovima prema projektima (emisijama) koji obuhvaćaju i troškove osoblja kao i tehničkih kapaciteta te druge fiksne troškove, što bi omogućilo usporedbu ukupnih troškova projekata te time i usporedbu cijene koštanja projekata internom proizvodnjom u odnosu na nabavu djela od neovisnih proizvođača.

U otvorenim postupcima javne nabave roba, radova i usluga, kriterij odabira ponude je najpovoljnija cijena te su odabrani ponuditelji koji su ponudili najnižu cijenu. Nabava od odabranih ponuditelja obavljana je u većini slučajeva u skladu s ugovorenim količinama, cijenama i rokovima. Ugovori o javnoj nabavi su zaključeni u skladu s ponudama. Pri preuzimanju provjeravana je kvaliteta isporučene robe, radova i usluga. Za isporuku roba, radova i usluga sastavljeni su primopredajni zapisnici. Na osnovi postojećih ugovora nisu nabavljene dodatne količine roba, radova i usluga bez provedbe novog postupka javne nabave. Dokumentacija za nadmetanje nije u potpunosti sastavljena na jasan, razumljiv i nedvojbjen način. Pri donošenju odluka o izboru najpovoljnijih ponuda nisu razmotrene informacije o ranijim nabavama od određenih dobavljača. Ugovori o javnoj nabavi ne sadrže odredbe o odgovornosti izvršitelja za ozbiljnost izvršavanja ugovornih obveza. Jamstva nisu pribavljena za 20 postupaka javne nabave u vrijednosti 55 798 605,00 kn, od čega za šest predmeta nabave u vrijednosti 12 212 272,00 kn zaključenim ugovorima nije ugovorena obveza dostavljanja jamstva kako je bilo predviđeno dokumentacijom za nadmetanje. Unutarnja revizija obavljala je tijekom 2013., 2014. i 2015. revizije koje obuhvaćaju i područja javne nabave. Prati se izvršenje preporuka. Ustanova nije uspostavila učinkovit sustav kontrole postupaka javne nabave, jer ne prati izvršenje i plaćanje prema ugovorima. Ustanova ne ocjenjuje način na koji je obavljena nabava od izabranih dobavljača s obzirom na njihovu sposobnost da isporuče robe, radove i usluge ugovorene kvalitete, u ugovorenim rokovima i po ugovorenim cijenama. Zbog nepravodobnog plaćanja uslijed nezadovoljavajuće likvidnosti u razdoblju od 2013. do 2015. Ustanovi su obračunane zatezne kamate u iznosu 1 278 744,00 kn.

Državni ured za reviziju ocjenjuje da sustav javne nabave u Ustanovi nije bio učinkovit te su potrebna značajna poboljšanja. Državni ured za reviziju daje sljedeće preporuke:

- unutarnjim aktima propisati provjeru opravdanosti s obzirom na stvarne potrebe
- ocjenjivati opravdanost korištenja usluga agencijskih radnika te utvrditi kriterije i način utvrđivanja potreba za agencijskim radnicima
- utvrditi moguće rizike u provedbi postupaka javne nabave
- donijeti unutarnje akte kojima će biti detaljno uređeno područje javne nabave, odnosno provedba postupaka javne nabave
- sastavljati dokumentaciju za nadmetanje na način da bude jasna, razumljiva i nedvojbeno te da omogući podnošenje usporedivih ponuda u skladu s odredbama Zakona o javnoj nabavi
- više pozornosti posvetiti izradi dokumentacije za nadmetanje na način da bude sastavljena na temelju prethodno istraženog tržišta nabave te pribavljenih informacija o predmetima nabave i analize stvarnih potreba
- pravodobno osigurati tehničke uvjete za korištenje nabavljene opreme
- zaključivati ugovore u skladu s dokumentacijom za nadmetanje
- provoditi odabir ponuditelja u skladu s odredbama Zakona o javnoj nabavi
- za nabavu roba i usluga provoditi postupke javne nabave propisane odredbama Zakona o javnoj nabavi u svrhu postizanja ekonomski povoljnije ponude
- pravodobno provoditi postupke javne nabave
- analizirati potrebe za vozilima te isplativost najma vozila u odnosu na kupnju prije pokretanja postupka nabave vozila
- utvrditi stvarne potrebe i namjenu korištenja vozila
- ocijeniti isplativost najma u odnosu na kupnju informatičke korisničke opreme prije provedbe postupka nabave
- preispitati opravdanost korištenja odvjetničkih društava te utvrditi načine i kriterije dodjele pravnih poslova odvjetničkim društvima
- objavljivati obavijesti o zaključenim ugovorima u Elektroničkom oglasniku javne nabave u rokovima propisanim odredbama Zakona o javnoj nabavi
- sastavljati godišnje izjave o fiskalnoj odgovornosti u skladu s odredbama Zakona o fiskalnoj odgovornosti i rokom utvrđenim Uredbom o sastavljanju i predaji Izjave o fiskalnoj odgovornosti i izvještaja o primjeni fiskalnih pravila
- pratiti izvršenje ugovora i ustrojiti evidencije plaćanja prema ugovorima

- ugovarati i pribavljati jamstva za uredno izvršenje ugovora
- unutarnjim aktima utvrditi ciljeve, kriterije vrednovanja, način planiranja i proizvodnje programa te odgovornost po procesima stvaranja programa
- donijeti planove programa i proizvodnje za višegodišnje razdoblje
- analizirati potrebe prije nabave od neovisnih proizvođača na temelju istraživanja medijskog prostora
- birati djela od neovisnih proizvođača u skladu s kriterijima utvrđivanja programskog interesa propisanih općim aktima Ustanove
- osigurati podatke o ukupnim troškovima prema projektima (emisijama)
- ocjenjivati isplativost interne proizvodnje u odnosu na nabavu djela od neovisnih proizvođača.

Državni ured za reviziju ocjenjuje da bi se provedbom navedenih preporuka povećala usklađenost poslovanja Ustanove sa zakonima i drugim propisima, ušteda sredstava te transparentnost i učinkovitost sustava javne nabave.



REPUBLIKA HRVATSKA
DRŽAVNI URED ZA REVIZIJU
Područni ured Vukovar

IZVJEŠĆE
O OBAVLJENOJ REVIZIJI

JAVNA NABAVA U DRUŠTVU
LUKA-VUKOVAR D O.O.

Vinkovci, travanj 2016

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 JAVNA NABAVA	5
V NALAZ	11
VI OCJENA UČINKOVITOSTI JAVNE NABAVE	20



REPUBLIKA HRVATSKA
DRŽAVNI URED ZA REVIZIJU
Područni ured Vukovar

KLASA: 041-01/15-10/50
URBROJ: 613-18-16-6

Vinkovci, 19. travnja 2016.

IZVJEŠĆE
O OBAVLJENOJ REVIZIJI UČINKOVITOSTI JAVNE NABAVE
U DRUŠTVU LUKA-VUKOVAR D.O.O. ZA 2013. - 2015.

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 Luka-Vukovar d.o.o. (dalje u tekstu: Društvo) za 2013. - 2015.

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. prosinca 2015 do 19. travnja 2016.

I. PREDMET REVIZIJE

Predmet revizije je bila provjera provedbe postupaka javne nabave u Društvu, što je obuhvatilo proces planiranja javne 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 odredbom članka 4. stavka 1. točke 9. Pravilnika o popisu obveznika primjene Zakona o javnoj nabavi (Narodne novine 19/12) razvrstano u sektorske naručitelje kao trgovačko društvo koje ispunjava uvjete iz članka 6. stavka 1. točke 2. Zakona o javnoj nabavi (Narodne novine 90/11, 83/13, 143/13 i 13/14).

Društvo je osnovano 2002., a osnivač je bilo društvo Vupik d.d. Vukovar. Upisano je u registar Trgovačkog suda u Osijeku s temeljnim kapitalom u iznosu 38.643.400,00 kn. U 2005. temeljni kapital Društva je povećan za 6.156.600,00 kn na 44.800.000,00 kn. U veljači 2006. osnivač Društva postaje Republika Hrvatska na temelju ugovora o prijenosu vlasničkog udjela u Društvu zaključenog između društva Vupik d.d. Vukovar i Ministarstva financija u korist Republike Hrvatske po osnovi podmirenja duga (poreza i doprinosa) društva Vupik d.d. Vukovar. Odlukom Skupštine iz prosinca 2013. je smanjen temeljni kapital (smanjenjem nominalnog iznosa poslovnog udjela prijenosom nekretnina osnivaču, odnosno Republici Hrvatskoj) s 44.800.000,00 kn za 6.727.600,00 kn te iznosi 38.072.400,00 kn. Sjedište Društva je u Vukovaru, Dunavski prilaz 8.

U 2006. Lučka uprava Vukovar koja je u vlasništvu Republike Hrvatske i upravlja lukama i pristaništima je dala Društvu koncesiju za obavljanje lučke djelatnosti.

Predmet poslovanja Društva su: vođeni prijevoz, privez i odvez brodova, jahti, ribarskih, športskih i drugih čamaca i plovni objekata, ukrcaj, iskrcaj i prekrcaj robe, skladištenje i prenošenje robe i drugih materijala, ukrcaj i iskrcaj putnika, tegljenje brodova, međunarodno-prometno agencijski poslovi, održavanje i naplata parkirališta u vlasništvu Društva, trgovačko posredovanje na domaćem i inozemnom tržištu i drugo. Tijekom 2013. Društvo je ostvarilo ukupan promet od 337 937 t tereta, tijekom 2014. od 246 064 t tereta i tijekom 2015. od 98 219 t tereta. Obavljanje djelatnosti Društvo financira vlastitim prihodima.

Tijela Društva su Skupština, Nadzorni odbor i Uprava. Skupštinu čini jedan član kojeg imenuje Vlada Republike Hrvatske. Nadzorni odbor ima pet članova, od kojih četiri člana bira Skupština, a jednog člana biraju predstavnici zaposlenika Društva. Upravu čini direktor Tomislav Mihaljević.

Društvo je koncem 2013. imalo 76 zaposlenika, koncem 2014. je imalo 77 zaposlenika, a koncem 2015. je imalo 75 zaposlenika.

Koncem 2015. Društvo ima udjel (8,7 %) u društvu Centar za razvoj unutarnje plovidbe d.o.o. Zagreb.

U studenome 2009. Vlada Republike Hrvatske je donijela Antikorupcijski program za trgovačka društva u većinskom državnom vlasništvu za razdoblje 2010. - 2012. Uprava Društva je u travnju 2010. donijela Akcijski plan za provođenje Antikorupcijskog programa za razdoblje 2010. - 2012., u svibnju 2013. Antikorupcijski plan za razdoblje 2013. - 2014. i u svibnju 2015. Antikorupcijski plan za razdoblje 2015. - 2016. Spomenuti planovi su objavljeni na mrežnim stranicama Društva. Planovi sadrže mjere i aktivnosti za provođenje antikorupcijskog programa. Imenovan je povjerenik za etiku, osoba za informiranje i osoba za nepravilnosti. Na mrežnim stranicama Društva je objavljena misija i vizija Društva.

Misija Društva je pružanje najkvalitetnijih usluga partnerima kojima će oni biti zadovoljni i zbog kojih će se uvijek vraćati u Luku-Vukovar d.o.o. Vizija Društva je postati vodeća luka na Dunavu u ovom dijelu Europe.

U skladu s odredbama članka 13. Zakona o javnoj nabavi, Društvo je na mrežnim stranicama objavilo da nema gospodarskog subjekta s kojim Društvo ne smije zaključivati ugovore o javnoj nabavi.

II. CILJEVI I PODRUČJA REVIZIJE

Ciljevi revizije su bili provjeriti

- je li sustav javne nabave u Društvu učinkovit
- je li postojala stvarna potreba za određenom nabavom te
- jesu li rezultati provedenih postupaka omogućili postizanje zadovoljavajuće vrijednosti za uloženi novac

Sustav javne nabave ocjenjuje se kao **učinkovit** kod društava koja su dobro organizirala planiranje nabave, koja upravljaju postupcima javne nabave u skladu s propisima i svojim općim aktima te koja primjereno prate ostvarenje i provedbu ugovora. Ovu ocjenu mogu dobiti i društva kod kojih su utvrđene određene slabosti i propusti koje ne utječu značajno na učinkovitost sustava javne nabave. Sustav javne nabave **je učinkovit, pri čemu su potrebna određena poboljšanja** ako su utvrđene određene slabosti i propusti, pri čemu se nekoliko danih preporuka može odnositi na područja visokog rizika. Sustav javne nabave **nije učinkovit, te su potrebna značajna poboljšanja** ako su utvrđene značajne slabosti i propusti, pri čemu se nekoliko danih preporuka može odnositi na područja visokog i vrlo visokog rizika. Sustav javne nabave **nije učinkovit i ciljevi javne nabave nisu postignuti** ako su utvrđene značajne slabosti i propusti, pri čemu se više od tri dane preporuke mogu odnositi na područja vrlo visokog rizika, te grubo nepoštivanje propisa i općih akata kojima je uređen sustav javne nabave. *Područja visokog rizika* su područja za koja je ocijenjeno da se radi o značajnim slabostima za koje je potrebna pravodobna reakcija uprave (menadžmenta). *Područja vrlo visokog rizika* su područja kod kojih je ocijenjeno da je potrebna žurna reakcija uprave (menadžmenta), jer se radi o ozbiljnim slabostima unutarnjih kontrola ili pitanjima upravljanja rizicima.

Područja revizije su određena na temelju broja zaključenih ugovora o javnoj 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. Revizijom su obuhvaćena sljedeća područja: planiranje javne nabave, upravljanje postupcima javne nabave te zaštita interesa Društva. Revizija je obavljena za razdoblje od 2013. do 2015.

III. METODE I POSTUPCI REVIZIJE

U fazi planiranja revizije su pribavljene informacije o načinu na koji sustav nabave funkcionira. Uspoređena je usklađenost dokumentacije o nabavi s propisima i općim aktima. Postavljanjem upita i pregledom dokumentacije sustava nabave te zapisnika sa sastanaka povjerenstva za izbor najpovoljnije ponude, provjereno je jesu li zaposlenici zaduženi za nabavu i drugi sudionici sa svim ponuditeljima jednako postupali. Istražene su moguće sumnje na neprimjerenu provedbu ili neusklađenost sa zahtjevima sustava nabave. Za odstupanja od pravila i procedura postupaka nabave identificirana tijekom obavljanja revizije, provjereno je jesu li prijavljena i riješena na odgovarajući način. Provjereno je, je li bilo žalbi na postupke nabave i kako su riješene. Izravnim dokaznim postupcima su ispitani zapisi i dokumentacija radi provjere dobavljača kojima je dodijeljena vrijednosno značajna količina poslova, cijene koje nadilaze tržišne ili očekivane tržišne cijene, osobito pri kupnji velikih količina, isključivi izvor nabave u svim vrijednosno značajnim iznosima, te korištenje žurnog postupka nabave.

Okosnicu revizije su činila sljedeća pitanja.

- Je li planiranje javne nabave dobro organizirano?
- Je li upravljanje postupcima javne nabave bilo učinkovito?
- Je li Društvo nakon zaključivanja ugovora o javnoj nabavi vodilo računa o zaštiti svojih interesa?

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 nabave roba i usluga Društvo je donijelo Odluku o nabavi dijelova i drugih stvari u vrijednosti do 20.000,00 kn i Pravilnik o postupku nabave robe i usluga vrijednosti do 200.000,00 kn.

Planiranje javne nabave

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

Odredbama članka 20. Zakona o javnoj nabavi je propisano da 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, vrstu 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. Za predmete nabave čija je procijenjena vrijednost jednaka ili veća od 20 000,00 kn, a manja od 70 000,00 kn (do 30. studenoga 2013.) odnosno 200.000,00 kn za robu i usluge te 500.000,00 kn za radove (od 30. studenoga 2013.), u plan nabave se unose podaci o predmetu nabave i procijenjenoj vrijednosti nabave. Ako je potrebno, naručitelj može izmijeniti i dopuniti plan nabave, a sve izmjene i dopune moraju biti vidljivo naznačene u odnosu na osnovni plan.

Planovi poslovanja za 2013., 2014. i 2015., koje je usvojio Nadzorni odbor Društva u ožujku 2013., veljači 2014. i svibnju 2015., sadrže financijski plan, plan prekrcaja, plan kadrova i plan investicija. Planovi poslovanja nisu objavljeni na mrežnim stranicama Društva, što je trebalo učiniti. Planovi nabave za 2014. i 2015. su sastavljeni u roku 60 dana od usvajanja planova poslovanja. Odobrila ih je Uprava Društva (direktor). Izmjene i dopune planova nabave nisu donesene.

Planovi nabave sadrže elemente propisane odredbama Zakona o javnoj nabavi, ali ne sadrže sve predmete nabave te nisu realni i ostvarivi. Planovima nabave za 2013., 2014. i 2015. je planirana nabava roba, radova i usluga u vrijednosti 8.670.000,00 kn, od čega u 2013. nabava roba, radova i usluga u vrijednosti 550.000,00 kn, u 2014. u vrijednosti 3 120 000,00 kn te u 2015. u vrijednosti 5.000.000,00 kn. Tako planom nabave za 2014. nije planirana nabava službenog vozila, koje je u 2014. nabavljeno u vrijednosti 303 010,00 kn. Planovima nabave za 2014. i 2015. je planirana nabava pogonskog goriva eurodiesel na temelju okvirnog sporazuma (iz ranijih godina) u vrijednosti 7.000 000,00 kn, a vrijednost nabave u spomenutim godinama je iznosila ukupno 1.099.187,00 kn.

Nadalje, planovima nabave za 2013. i 2014. je planirano provođenje otvorenih postupaka javne nabave za nabavu rezervnih dijelova procijenjene vrijednosti 150.000,00 kn, električne energije procijenjene vrijednosti 200.000,00 kn, izgradnju skladišta procijenjene vrijednosti 550.000,00 kn, te popravak broda bez iskazane procijenjene vrijednosti, koji nisu provedeni.

Planovi nabave za 2014. i 2015. su objavljeni na mrežnim stranicama Društva. S obzirom da je Društvo sektorski naručitelj, nije bilo obvezno objaviti plan nabave na mrežnim stranicama

Društvo nema pisane upute (procedure) za planiranje javne nabave, kojima bi se detaljnije utvrdile obveze i odgovornosti pojedinih sudionika u procesu planiranja (tko je zadužen za sastavljanje plana nabave, tko odobrava plan nabave, tko je zadužen za praćenje ostvarenja plana nabave), faze i rokovi planiranja, propisali standardizirani obrasci za prikupljanje zahtjeva (prijedloga) za nabavu roba, radova i usluga, objedinjavanje zahtjeva i njihova analiza, tijek kolanja i čuvanja dokumentacije na temelju koje se sastavlja plan nabave te sastavljanje pregleda ostvarenja plana, izvješćivanje i druga pitanja vezana uz planiranje javne nabave. Iz dokumentacije nije vidljivo da je Društvo planiralo nabavu roba, radova i usluga na temelju stvarnih potreba i financijskih mogućnosti. Također, Društvo nema pisane dokaze da je razmotrilo i ocijenilo druga moguća rješenja, primjerice treba li nabaviti nova ili poboljšati postojeća sredstva. Društvo nema pisane dokaze da je istražilo tržište nabave i pribavilo informacije o radovima, robama i uslugama koje je namjeravalo nabaviti. Pri planiranju nabave nisu predviđeni mogući rizici u provedbi postupaka javne nabave (zbog podnošenja žalbi ili da na poziv za nadmetanje ne pristigne niti jedna prihvatljiva ponuda).

Prema pisanom obrazloženju, plan nabave sastavlja zaposlenik koji posjeduje certifikat za obavljanje javne nabave i kojeg je direktor Društva ovlastio za sastavljanje plana nabave. O potrebama za nabavom i financijskim mogućnostima te načinima nabave, vrijednostima nabave i rokovima za pokretanje postupaka nabave se raspravlja na sastancima koje organizira direktor Društva i na kojima su prisutni stručni zaposlenici iz područja financija, planiranja, službi za koje je potrebna nabava, te zaposlenik koji je zadužen za sastavljanje plana nabave. Direktor odlučuje o predmetima nabave koji će biti sastavni dio plana nabave, procijenjenoj vrijednosti, vrsti postupka, vrsti ugovora, planiranom početku postupaka i trajanju ugovora ili okvirnog sporazuma te odobrava plan nabave.

Društvo nije općim aktima uredilo obvezu prijavljivanja sukoba interesa. Izjave o nepostojanju sukoba interesa su redovito pribavljane od svih zaposlenika uključenih u postupke javne nabave

Zalihe su koncem 2015. iskazane u vrijednosti 823.997,00 kn i u odnosu na prethodnu godinu su veće za 45.564,00 kn ili 5,9 %, a u odnosu na 2013. za 117.760,00 kn ili 16,7 %. Društvo nije utvrdilo optimalne zalihe i nema izrađenu strategiju upravljanja zalihama kako bi moglo optimalno planirati nabavu.

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. Društvo je u 2011. donijelo Odluku o nabavi dijelova i drugih stvari u vrijednosti do 20 000,00 kn, kojom je određeno da za nabavu roba, radova i usluga u vrijednosti do 20 000,00 kn nije potrebno pribaviti tri ponude, a za nabave od 20.000,00 kn do propisane vrijednosti potrebno je pribaviti tri ponude. Odluka je bila u primjeni do konca 2015. Društvo je u prosincu 2015. donijelo Pravilnik o postupku nabave robe i usluga vrijednosti do 200.000,00 kn, koji je u primjeni od siječnja 2016. Pravilnikom je uređena nabava roba i usluga u vrijednosti od 20.000,00 kn do 200.000,00 kn.

Društvo nije donijelo opći akt kojim bi odredilo provedbu postupaka javne nabave te način upravljanja i odgovornosti u provođenju postupaka javne nabave.

Pripremu i provedbu postupaka javne nabave su provodili zaposlenici Društva, od kojih jedan posjeduje važeći certifikat iz područja javne nabave. Za provođenje postupka javne nabave u 2013. je donesena odluka kojom su imenovani ovlašteni predstavnici. U pripremi tehničkih specifikacija za nabavu roba (službenog vozila, mrežnog uređaja za kočenje i viličara) su sudjelovale osobe koje su i ovlašteni predstavnici naručitelja koji ocjenjuju ponude. Iste osobe prate i provedbu ugovora

Revizijom su obuhvaćeni svi provedeni postupci javne nabave, odnosno četiri postupka javne nabave roba u vrijednosti 1.485.000,00 kn bez poreza na dodanu vrijednost, od čega su dva postupka poništena. Zaključena su dva ugovora u vrijednosti 369.010,00 kn bez poreza na dodanu vrijednost.

U skladu s odredbama članka 13. Zakona o javnoj nabavi su pribavljene izjave o nepostojanju sukoba interesa od svih zaposlenika uključenih u postupke javne nabave. Društvo je u dokumentaciji za nadmetanje za sve postupke javne nabave navelo da gospodarski subjekti s kojima bi Društvo bilo u sukobu interesa ne postoje.

Robe koje se nabavljaju su specificirane u dokumentaciji za nadmetanje. Dokumentacija za nadmetanje sadrži upute ponuditeljima i tehničku specifikaciju s troškovnikom. Upute ponuditeljima sadrže opće podatke (podatke o predmetu nabave, preuzimanju dokumentacije, razlozima isključenja ponuditelja, uvjete pravne, poslovne, tehničke i stručne sposobnosti ponuditelja, sadržaj ponude, način njene izrade, datum, vrijeme, način i mjesto dostave ponude, način određivanja cijene, kriterij za odabir ponude, rok valjanosti, javno otvaranje ponuda, rok za donošenje odluke o odabiru ili poništenju, rok, način i uvjete plaćanja te drugo). Tehnička specifikacija sadržava specifikaciju predmeta nabave i troškovnik s opisima i količinama. Rokovi za isporuku roba su realno utvrđeni.

Prema odredbama članaka 78., 80. i 81. Zakona o javnoj nabavi, dokumentacija za nadmetanje mora biti jasna, razumljiva i nedvojbeno te izrađena na način da omogućiti podnošenje usporedivih ponuda. Predmet nabave mora se opisati na jasan, nedvojben, potpun i neutralan način koji osigurava usporedivost ponuda u pogledu uvjeta i zahtjeva koje je javni naručitelj postavio, a opis predmeta nabave ne smije pogodovati određenom gospodarskom subjektu. Tehničke specifikacije moraju omogućiti jednak pristup ponuditeljima i ne smiju imati učinak stvaranja neopravdanih prepreka nadmetanju.

U dokumentaciji za nadmetanje su specificirani tehnički zahtjevi koje je pri nabavi službenog vozila ispunila samo jedna ponuda, a pri nabavi dva čelona diesel viličara nije ispunila nijedna od tri primljene ponude

Pri izradi dokumentacije za nadmetanje su sastavljeni ponudbeni listovi koje trebaju popuniti ponuditelji. Obrasci ponudbenih listova u dokumentaciji za nadmetanje te ponudama, vezanim uz otvorene postupke javne nabave koje je Društvo provelo u 2014. (dva čelona diesel viličara i službenog vozila), ne sadrže predmet nabave, koji su trebali sadržavati. Pri nabavi dva čelona diesel viličara (postupak iz svibnja 2014.) procijenjena vrijednost nabave nije bila realno utvrđena (preniska), zbog čega, prema obrazloženju odgovorne osobe, nije primljena nijedna ponuda.

U vremenu određenom za dostavu ponuda potencijalni ponuditelji nisu dostavljali zahtjeve za objašnjenjem ili izmjenama vezanim uz dokumentaciju.

Ponude se zaprimaju i evidentiraju u upisnik o zaprimanju ponuda. Otvaraju ih ovlašteni predstavnici Društva u skladu s odredbama Zakona o javnoj nabavi i provedbenim propisima. Pregled i ocjenu ponuda obavljaju ovlašteni predstavnici Društva. Zapisnici o pregledu i ocjeni ponuda sadrže analizu ponuda koja je jasna i pregledna, 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 ponuda je bila najniža cijena. Uprava je u skladu s dokumentacijom za nadmetanje u propisanom roku donosila odluke o odabiru najpovoljnije ponude. U odlukama nije naveden rok mirovanja, jer je u postupcima sudjelovao samo po jedan ponuditelj, čija je ponuda ujedno i odabrana te se rok mirovanja nije primjenjivao. Od odabranih dobavljača Društvo je i ranije nabavljalo robe (vozilo iste marke i dizalica).

Odredbom članka 125. Zakona o javnoj nabavi je određeno da je sektorski naručitelj obvezan 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. Društvo nije objavilo obavijest o zaključenom ugovoru o javnoj nabavi mrežnog uređaja za kočenje (zaključen u 2013. na temelju pregovaračkog postupka javne nabave bez prethodne objave) niti je pravodobno objavilo obavijest o zaključenom ugovoru za nabavu službenog vozila.

Odredbom članka 100. Zakona o javnoj nabavi je određeno da je javni naručitelj obvezan nakon isteka roka za dostavu ponude poništiti postupak javne nabave ako nije pristigla nijedna ponuda ili nakon isključenja ponuditelja i/ili odbijanja ponuda ne preostane nijedna valjana ponuda. Društvo je u svibnju i kolovozu 2014. poništilo dva provedena otvorena postupka javne nabave dva čelona diesel viličara. Prvi postupak je poništen jer nije pristigla nijedna ponuda, a drugi jer nakon isključenja i odbijanja ponuda nije preostala nijedna valjana ponuda. Odluka o poništenju prvog postupka javne nabave nije donesena. U odluci o poništenju drugog postupka javne nabave nije naveden predmet nabave, niti je navedeno obrazloženje razloga poništenja. Društvo nije poštivalo rok za dostavu ponuda određen u pozivu za nadmetanje te je obavijest o poništenju prvog postupka nabave poslalo na objavu u Elektronički oglasnik javne nabave četiri dana prije isteka roka za dostavu ponuda. Obavijest o poništenju drugog postupka nabave je objavljena pravodobno.

Društvo je u promatranom razdoblju provelo tri otvorena postupka javne nabave i pregovarački postupak javne nabave bez prethodne objave. Pregovarački postupak javne nabave bez prethodne objave je proveden zbog razloga iznimne žurnosti, odnosno kvara mrežnog uređaja za kočenje na dizalici (čime je onemogućen rad dizalice), što je obrazloženo i u odluci o početku postupka javne nabave. Naime, zapisnikom iz veljače 2013. je utvrđen kvar mrežnog uređaja za kočenje (rezervni dio na dizalici), a hitnost popravka je obrazložena gubicima u poslovanju zbog zastoja rada dizalice. Nadalje, navedeno je da je radi kompatibilnosti i frekventnosti opreme potrebno nabaviti rezervni dio iste marke kao i dizalica. Priložena je i izjava proizvođača dizalice kojom ne garantira ispravan rad dizalice s bilo kojim proizvodom sličnih karakteristika drugog proizvođača opreme. Poziv na pregovaranje (uz dokumentaciju za nadmetanje) je upućen samo jednom ponuditelju rezervnih dijelova tražene marke.

Odredbama članka 21. Zakona o javnoj nabavi je propisano da je naručitelj obavezan voditi registar ugovora o javnoj nabavi i okvirnih sporazuma, podatke iz registra ažurirati svakih šest mjeseci te ga objaviti na mrežnim stranicama. Nakon prve objave registra ugovora o javnoj nabavi i okvirnih sporazuma naručitelj je dužan središnjem tijelu državne uprave nadležnom za sustav javne nabave dostaviti podatke o mrežnim stranicama na kojima je objavljen registar te mu dostaviti svaku kasniju izmjenu tih podataka. Registar ugovora o javnoj nabavi u 2013. nije vođen. Društvo je objavilo registar ugovora o javnoj nabavi za 2014., koji sadrži propisane podatke osim obrazloženja odstupanja konačnog iznosa većeg od ugovorenog. U 2015. podaci iz registra nisu ažurirani. Središnjem tijelu državne uprave nadležnom za sustav javne nabave nisu dostavljeni podaci o mrežnim stranicama na kojima je objavljen registar.

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. Prema statističkim izvješćima o javnoj nabavi dostavljenim središnjem tijelu državne uprave nadležnom za sustav javne nabave, u 2013. je nabavljena roba na temelju dva okvirna sporazuma iz ranijih godina u vrijednosti 581.926,00 kn, u 2014. je zaključen jedan ugovor o javnoj nabavi roba u vrijednosti 303.010,00 kn i nabavljena je roba na temelju okvirnog sporazuma iz ranijih godina u vrijednosti 382.592,00 kn, a u 2015. je nabavljeno roba pojedinačne vrijednosti od 20.000,00 kn do 200.000,00 kn u vrijednosti 664.500,00 kn.

Odredbama članka 104. Zakona o javnoj nabavi je propisano svu dokumentaciju o svakom postupku javne nabave čuvati najmanje četiri godine od završetka postupka javne nabave. Dokumentacija o postupcima javne nabave provedenim u posljednje četiri godine je potpuna i uvezana, te arhivirana.

Zaštita interesa Društva

Društvo nije donijelo opće akte (pravilnike, upute i odluke) kojima bi uredilo područja provedbe i praćenja ugovora te nije donijelo interne procedure kojima bi bila uređena kontrola kvalitete izvedenih radova, isporučenih roba i obavljenih usluga.

Od 2013. do 2015. su zaključena dva ugovora o javnoj nabavi (službenog vozila i mrežnog uređaja za kočenje) u vrijednosti 452.260,00 kn s porezom na dodanu vrijednost. Do srpnja 2013. u primjeni je bio i okvirni sporazum za nabavu rezervnih dijelova (zaključen u 2012. na 12 mjeseci), a do konca travnja 2015. u primjeni je bio okvirni sporazum za nabavu pogonskog goriva eurodiesela (zaključen u 2011. na četiri godine). Okvirni sporazumi su zaključeni na temelju provedenih otvorenih postupaka javne nabave u 2011. i 2012. (u skladu sa zakonskim odredbama)

Ugovori o javnoj nabavi roba su zaključeni u skladu s ponudama i nije bilo promjena u uvjetima ugovora kojima bi bili omogućeni duži rokovi isporuke i/ili više cijene roba. Dobavljači su robe isporučili u ugovorenom roku. Društvo je za nabavu roba ugovaralo jamstvo za funkcionalnost robe. Plaćanja dobavljačima su izvršena u roku 30 dana od dana ovjere računa od strane odgovorne osobe, odnosno u skladu s odredbama zaključenih ugovora. Dodaci ugovorima kojima bi se nabavljale dodatne količine roba, radova i usluga, bez provedbe novih postupaka nabave, ili produžavali ugovoreni rokovi isporuke nisu zaključivani. Nabavljene robe se koriste za svrhe za koje su nabavljene.

Sustavi kontrola koje prate izvršenje ugovora o javnoj nabavi su uspostavljeni, a nisu uspostavljeni sustavi kontrola koje prate izvršenje okvirnih sporazuma (kontrola praćenja isporučenih količina i primjena ugovorenih cijena). Praćenje ugovora o javnoj nabavi je uspostavljeno na način da su o isporuci robe (osobnog vozila i mrežnog uređaja za kočenje), koja je nabavljena od odabranog dobavljača, sastavljeni zapisnici o primopredaji, a računi kontrolirani po količini i vrijednosti te ovjereni od odgovorne osobe. Kod isporuke robe u skladište skladištar i nadređena osoba kontroliraju količinu i kvalitetu preuzete robe, što ovjeravaju svojim potpisom, te utvrđuju je li u skladu s otpremnicom i narudžbenicom. Nakon obavljene kontrole roba se zaprima u skladište.

Društvo nema uspostavljen mehanizam ocjenjivanja provedenih nabava kojim bi se pribavila povratna informacija je li krajnji korisnik zadovoljan nabavljenom robom, radovima ili uslugama.

Društvo nema ustrojenu unutarnju reviziju i nije osnovalo komisiju za reviziju. U promatranom razdoblju Društvo je koristilo usluge neovisnih vanjskih revizora koji su revidirali financijske izvještaje Društva i izrazili mišljenje o financijskim izvještajima, sukladnosti s propisima koji uređuju poslovanje te sukladnosti godišnjih izvješća s financijskim izvještajima. Izjava o fiskalnoj odgovornosti za 2014., upitnik o fiskalnoj odgovornosti te plan otklanjanja slabosti i nepravilnosti su sastavljeni u ožujku 2015. u skladu s Uredbom o sastavljanju i predaji Izjave o fiskalnoj odgovornosti i izvještaja o primjeni fiskalnih pravila (Narodne novine 78/11, 106/12, 130/13, 19/15 i 119/15)

V. NALAZ

Revizijom su obuhvaćena sljedeća područja planiranje javne nabave, upravljanje postupcima javne nabave te zaštita interesa Društva

Obavljenom revizijom su utvrđene nepravilnosti i propusti koje se odnose na planiranje javne nabave, upravljanje postupcima javne nabave i zaštitu interesa Društva

1 Planiranje javne nabave

- 1.1 Planiranje javne nabave je proces kojim se određuju ciljevi javne nabave, načini njihova ostvarenja te dinamika javne nabave. Temelji se na istraživanju i određivanju stvarnih potreba kao i procjeni uvjeta okruženja od utjecaja na nabavu. Društvo nema pisane procedure za planiranje javne nabave, kojima bi se odredile obveze i odgovornosti pojedinih sudionika u procesu planiranja (tko je zadužen za sastavljanje plana nabave, tko odobrava plan nabave, tko je zadužen za praćenje ostvarenja plana nabave), faze i rokovi planiranja, propisali standardizirani obrasci za prikupljanje zahtjeva (prijedloga) za nabavu roba, radova i usluga, objedinjavanje zahtjeva i njihova analiza, tijek kolanja i čuvanja dokumentacije na temelju koje se sastavlja plan nabave te sastavljanje pregleda ostvarenja plana, izvješćivanje i druga pitanja vezana uz planiranje javne nabave. Iz dokumentacije nije vidljivo da je Društvo planiralo javnu nabavu roba, radova i usluga na temelju stvarnih potreba i financijskih mogućnosti. Također, Društvo nema pisane dokaze da je razmotrilo i ocijenilo druga moguća rješenja, primjerice treba li nabaviti nova ili poboljšati postojeća sredstva. Društvo nema pisane dokaze da je istražilo tržište nabave i pribavilo informacije o radovima, robama i uslugama koje je namjeravalo nabaviti. Pri planiranju nabave nisu predviđeni mogući rizici u provedbi postupaka javne nabave (zbog podnošenja žalbi ili da na poziv za nadmetanje ne pristigne niti jedna prihvatljiva ponuda).

Plan nabave za 2013. je donesen u veljači 2013. procijenjene vrijednosti 550.000,00 kn, za 2014. u ožujku 2014. procijenjene vrijednosti 3 120 000,00 kn i za 2015. u svibnju 2015. procijenjene vrijednosti 5 000 000,00 kn. Donošenju planova nabave za 2014. i 2015. je prethodilo donošenje planova poslovanja Društva. Planovi poslovanja sadrže financijski plan, plan prekrcaja, plan kadrova i plan investicija, a usvojio ih je Nadzorni odbor u ožujku 2013., veljači 2014. i svibnju 2015. Društvo nije objavilo planove poslovanja. Zakonom o pravu na pristup informacijama (Narodne novine 25/13 i 85/15) je propisano da su tijela javne vlasti obvezna na mrežnim stranicama objaviti godišnje planove, programe, strategije, upute, izvješća o radu, financijske izvještaje i druge odgovarajuće dokumente koji se odnose na područje rada kao i informacije o izvršavanju ugovora. Također je propisano da su tijela javne vlasti između ostalog pravne osobe čiji je osnivač Republika Hrvatska, kao i trgovačka društva u kojima Republika Hrvatska ima većinsko vlasništvo.

Planovi nabave nisu doneseni prije početka poslovne godine na koju se odnose. Odredbama članka 20. Zakona o javnoj nabavi je propisano da naručitelj donosi plan nabave za proračunsku ili poslovnu godinu, a ako je potrebno, naručitelj može izmijeniti i dopuniti plan nabave. Izmjene planova nabave nisu donesene. Planovi nabave za 2014. i 2015. nisu usklađeni s planovima investicija za navedene godine, odnosno planovima nabave nisu obuhvaćene sve planirane investicije.

Planovi nabave sadrže sve elemente propisane odredbama Zakona o javnoj nabavi, ali ne sadrže sve predmete nabave te nisu realni i ostvarivi. Tako, za predmete nabave čija je procijenjena vrijednost jednaka ili veća od 20.000,00 kn, a manja od 200 000,00 kn za nabavu roba i usluga, odnosno 500 000,00 kn za nabavu radova, u plan nabave za 2015. nisu uneseni podaci o predmetu nabave i procijenjenoj vrijednosti nabave (primjerice za električnu energiju, rezervne dijelove, zaštitnu opremu, usluge telefona, usluge osiguranja, revizorske usluge, usluge odvjetnika i pravnog savjetovanja, usluge održavanja i drugo). U planovima nabave za 2013. i 2014. su uneseni podaci samo za rezervne dijelove i zaštitnu opremu, dok za druge predmete nabave podaci nisu uneseni. Planom nabave za 2014. nije planirana nabava službenog vozila, koje je u 2014. nabavljeno u vrijednosti 303.010,00 kn. Planovima nabave za 2014. i 2015. je planirana nabava pogonskog goriva eurodiesel na temelju okvirnog sporazuma (iz ranijih godina) u vrijednosti 7.000.000,00 kn, a vrijednost nabave u spomenutim godinama je iznosila ukupno 1 099 187,00 kn. Nadalje, planom nabave za 2013. i 2014. je planirano provođenje otvorenih postupaka nabave, koji nisu provedeni. Tako je u 2013. planirana nabava električne energije u vrijednosti 200 000,00 kn, rezervnih dijelova u vrijednosti 150 000,00 kn i popravka broda bez iskazane procijenjene vrijednosti, a u 2014. izgradnja skladišta u vrijednosti 550 000,00 kn. Za nabavu električne energije nije proveden postupak nabave, već je električna energija nakon isteka važećeg ugovora, od listopada do konca 2013. nabavljana od drugog dobavljača. Nakon isteka okvirnog sporazuma za nabavu rezervnih dijelova (koncem srpnja 2013.) nastavljena je nabava rezervnih dijelova od istog dobavljača. Za popravak broda su prikupljene u 2013. tri ponude te je s izabranim ponuditeljem zaključen ugovor, a troškovi popravka broda su iznosili 60 402,00 kn. Prema obrazloženju odgovorne osobe, od izgradnje skladišta se odustalo jer prostorno-planskom dokumentacijom nije bilo predviđeno skladište na lokaciji na kojoj se namjeravalo graditi (na toj se lokaciji nalazi skladište u ruševnom stanju).

Društvo nije općim aktima uredilo obvezu prijavljivanja sukoba interesa. Izjave o nepostojanju sukoba interesa redovito su pribavljane od svih zaposlenika uključenih u postupke nabave.

Zalihe su koncem 2015. iskazane u vrijednosti 823 997,00 kn i u odnosu na prethodnu godinu veće su za 45.564,00 kn ili 5,9 %, a u odnosu na 2013. za 117.760,00 kn ili 16,7 %. Odnose se na zalihe rezervnih dijelova u vrijednosti 634.990,00 kn, sitnog inventara u vrijednosti 109 085,00 kn, goriva i maziva u vrijednosti 78.234,00 kn te auto guma i radne odjeće u vrijednosti 1.688,00 kn. Društvo nije utvrdilo optimalne zalihe i nema izrađenu strategiju upravljanja zalihama kako bi moglo optimalno planirati nabavu.

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 osnovi koje se sastavlja plan nabave, faze i rokovi planiranja te podaci koje trebaju sadržavati zahtjevi za nabavom. Predlaže sastaviti analize zahtjeva za javnu nabavu odnosno analizu o provedenim istraživanjima tržišta, načina nabave (odabir postupka) i troškova nabave, koje bi omogućile utvrđivanje stvarnih potreba odnosno predmeta nabave. Nalaže donijeti plan nabave prije početka poslovne godine na koju se odnosi. Nadalje, predlaže plan nabave uskladiti s planom investicija.

Za predmete nabave čija je procijenjena vrijednost jednaka ili veća od 20 000,00 kn, a manja od 200 000,00 kn za nabavu roba i usluga, odnosno 500 000,00 kn za nabavu radova, nalaže u plan nabave unijeti podatke o predmetu nabave i procijenjenoj vrijednosti nabave. Predlaže više pozornosti posvetiti izradi plana nabave kako bi bio realan i ostvariv, te ako je potrebno donijeti izmjene plana. Također, predlaže pri planiranju javne nabave predvidjeti moguće rizike i poteškoće u procesu nabave radi pravodobnog početka i završetka postupka nabave. Nadalje, predlaže pratiti ostvarenje plana nabave. Predlaže općim aktima urediti obvezu prijavljivanja sukoba interesa, te planove poslovanja objavljivati na mrežnim stranicama Društva. Isto tako, predlaže odrediti optimalne zalihe i donijeti strategiju upravljanja zalihama.

- 1.2 Društvo u očitovanju navodi da je donijelo cjeloviti plan nabave za 2016. i objavilo ga na mrežnim stranicama Društva. Za predmete nabave čija je procijenjena vrijednost jednaka ili veća od 20 000,00 kn a manja od 200 000,00 kn za nabavu roba i usluga, odnosno 500 000,00 kn za nabavu radova, u plan nabave je unijelo podatke o predmetu nabave i procijenjenoj vrijednosti nabave. Navodi da će poduzeti aktivnosti za usklađenje plana nabave s planom investicija. U tijeku je izrada pisanih procedura za planiranje nabave kojima će se odrediti obveze i odgovornosti pojedinih sudionika u procesu planiranja, tijek kolanja i čuvanja dokumentacije na osnovi koje se sastavlja plan nabave te akta kojim će se urediti obveze prijavljivanja sukoba interesa. Navodi da će poduzeti aktivnosti za utvrđivanje optimalnih zaliha i donošenje strategije upravljanja zalihama.

2 Upravljanje postupcima javne nabave

- 2.1 Upravljanje postupcima javne nabave je propisano odredbama Zakona o javnoj nabavi te drugim propisima koji uređuju područje javne nabave. Internim aktima Društva (Odluka o nabavi dijelova i drugih stvari u vrijednosti do 20 000,00 kn te Pravilnik o postupku nabave robe i usluga vrijednosti do 200 000,00 kn) je uređena nabava roba i usluga na koje se ne primjenjuju odredbe Zakona o javnoj nabavi.

Društvo nije donijelo opći akt kojim bi odredilo provedbu postupaka javne nabave te način upravljanja i odgovornosti u provođenju postupaka javne nabave.

Za provođenje postupka javne nabave u 2013. je donesena odluka kojom su imenovani ovlašteni predstavnici, ali spomenutom odlukom nisu određene njihove obveze i ovlasti u postupku javne nabave. Za postupke nabave provedene u 2014. odluke o imenovanju ovlaštenih predstavnika nisu donesene. Odredbom članka 24. Zakona o javnoj nabavi je određeno da pripremu i provedbu postupka javne nabave obavljaju ovlašteni predstavnici naručitelja, a najmanje jedan ovlašten predstavnik naručitelja mora posjedovati važeći certifikat iz područja javne nabave. Naručitelj internom odlukom imenuje ovlaštene predstavnike i određuje njihove obveze i ovlasti u postupku javne nabave. U pripremi tehničke specifikacije za nabavu roba (službenog vozila, mrežnog uređaja za kočenje i viličara) su sudjelovale osobe koje su i ovlašteni predstavnici Društva koji ocjenjuju ponude, a prate i provedbu ugovora.

Odredbama članaka 78, 80. i 81. Zakona o javnoj nabavi, propisano je da dokumentacija za nadmetanje mora biti jasna, razumljiva i nedvojbeno te izrađena na način da omogućiti podnošenje usporedivih ponuda. Predmet nabave mora se opisati na jasan, nedvojen, potpun i neutralan način koji osigurava usporedivost ponuda u pogledu uvjeta i zahtjeva koje je javni naručitelj postavio, a opis predmeta nabave ne smije pogodovati određenom gospodarskom subjektu. Tehničke specifikacije moraju omogućiti jednak pristup ponuditeljima i ne smiju imati učinak stvaranja neopravdanih prepreka nadmetanju. Dokumentacija za nadmetanje je sastavljena na način da sadrži upute ponuditeljima i tehničku specifikaciju s troškovnikom. U dokumentaciji za nadmetanje vezano uz nabavu službenog vozila tehničkim specifikacijama su postavljeni zahtjevi (vrsta vozila, minimalna dužina vozila, maksimalna širina i visina vozila, maksimalna visina najniže točke, maksimalan međuosovinski razmak, maksimalan broj vrata i broj sjedala, omjer preklapanja sjedala, maksimalna zapremnina prtljažnika, maksimalna težina vozila, vrsta motora, maksimalni radni obujam, najveća snaga i najveći okretni moment motora, maksimalna potrošnja goriva u gradskoj vožnji i vožnji izvan naselja te kombiniranoj vožnji te drugo) koji nisu zbog detaljnih tehničkih karakteristika omogućili jednak pristup ponuditeljima te je u provedenom otvorenom postupku nabave primljena samo jedna ponuda. Nadalje, u dokumentaciji za nadmetanje vezano uz nabavu dva čelona diesel viličara (ponovljen otvoreni postupak javne nabave u lipnju 2014.) su specificirani tehnički zahtjevi kojima nije udovoljila nijedna od tri primljene ponude (četvrta ponuda je odbijena jer nije sadržavala dokaz o sposobnosti)

Sadržaj ponude, način izrade i postupanje s ponudama je propisano Uredbom o načinu izrade i postupanju s dokumentacijom za nadmetanje i ponudama (Narodne novine 10/12), koju je donijela Vlada Republike Hrvatske u veljači 2012. Prema članku 10. spomenute Uredbe ponudbeni list, koji je sastavni dio ponude između ostalog sadrži predmet nabave. Pri izradi dokumentacije za nadmetanje su sastavljeni ponudbeni listovi koje trebaju popuniti ponuditelji. Obrasci ponudbenih listova u dokumentaciji za nadmetanje te ponudama, vezanim uz otvorene postupke javne nabave koje je Društvo provelo u 2014. (dva čelona diesel viličara i službenog vozila), ne sadrže predmet nabave.

U pozivu za nadmetanje vezano uz nabavu dva čelona diesel viličara (otvoreni postupak proveden u svibnju 2014.) procijenjena vrijednost nabave nije bila realno utvrđena (preniska), zbog čega, prema obrazloženju odgovorne osobe, nije primljena nijedna ponuda. Društvo nema pisanih dokaza da je pratilo cijene roba na tržištu kako bi realnije procijenilo vrijednost spomenutih viličara. U ponovljenom postupku nabave (u lipnju 2014.) procijenjena vrijednost je bila veća za 15,0 %.

Odredbom članka 97. Zakona o javnoj nabavi su propisani podaci koji trebaju biti navedeni u odluci o odabiru, među kojima je i predmet nabave. U odluci o odabiru najpovoljnije ponude, vezano uz otvoreni postupak javne nabave službenog vozila, predmet nabave nije naveden.

Odredbom članka 125 Zakona o javnoj nabavi je određeno 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. Društvo nije objavilo obavijest o zaključenom ugovoru o javnoj nabavi mrežnog uređaja za kočenje (zaključen u 2013. na temelju pregovaračkog postupka javne nabave bez prethodne objave) niti je pravodobno objavilo obavijest o zaključenom ugovoru za nabavu službenog vozila. Naime, ugovor o nabavi službenog vozila je zaključen u 2014., a obavijest o zaključenom ugovoru je objavljena u siječnju 2016.

Odredbom članka 100 Zakona o javnoj nabavi je određeno da je javni naručitelj obavezan nakon isteka roka za dostavu ponude poništiti postupak javne nabave ako nije pristigla nijedna ponuda ili nakon isključenja ponuditelja i/ili odbijanja ponuda ne preostane nijedna valjana ponuda. Društvo je u svibnju i kolovozu 2014. poništilo dva provedena otvorena postupka javne nabave dva čelona diesel viličara. Prvi postupak je poništen jer nije pristigla nijedna ponuda, a drugi jer nakon isključenja i odbijanja ponuda nije preostala nijedna valjana ponuda (jedna ponuda je isključena jer ponuditelj nije dostavio svu traženu dokumentaciju, odnosno dokaze o nekažnjavanju i dokaze o podmirenju poreznih obveza, a tri ponude su odbijene jer nisu ispunjavale tehničke zahtjeve iz dokumentacije za nadmetanje). Obavijesti o poništenju postupaka nabave su objavljene u Elektroničkom oglasniku javne nabave (u svibnju i kolovozu 2014.). Društvo nije poštovalo rok za dostavu ponuda određen u pozivu za nadmetanje te je obavijest o poništenju prvog postupka nabave poslalo na objavu u Elektronički oglasnik javne nabave četiri dana prije isteka roka za dostavu ponuda. Naime, obavijest o poništenju je poslana na objavu 27. svibnja 2014., a rok za dostavu ponuda je bio 30. svibnja 2014. Odluka o poništenju prvog postupka nabave nije donesena. U odluci o poništenju drugog postupka javne nabave (iz kolovoza 2014.) je naveden evidencijski broj nabave ali nije naveden predmet nabave. Nadalje, navedeno je da su ispunjeni svi uvjeti za poništenje, propisani odredbom članka 100. točke 4. stavka 4. Zakona o javnoj nabavi, ali obrazloženje razloga poništenja nije navedeno, niti je navedena uputa o pravnom lijeku. Odredbom članka 101 Zakona o javnoj nabavi je određeno da u odluci o poništenju javni naručitelj navodi podatke o javnom naručitelju, predmet nabave, obrazloženje razloga poništenja, rok u kojem će se pokrenuti novi postupak za isti ili sličan predmet nabave, rok mirovanja, uputa o pravnom lijeku te datum donošenja i potpis odgovorne osobe.

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 te u posebnim slučajevima pregovaračkog postupka javne nabave bez prethodne objave. Odredbom članka 117 Zakona o javnoj nabavi je propisano da se ugovor o javnoj nabavi u pregovaračkom postupku javne nabave bez prethodne objave smije zaključiti kada je to nužno potrebno ako se zbog razloga iznimne žurnosti izazvane događajima koje sektorski naručitelj nije mogao predvidjeti, rokovi u otvorenom, ograničenom ili pregovaračkom postupku javne nabave s prethodnom objavom ne mogu primijeniti. Društvo je u promatranom razdoblju provelo tri otvorena postupka javne nabave i pregovarački postupak javne nabave bez prethodne objave. Pregovarački postupak javne nabave bez prethodne objave je proveden zbog razloga iznimne žurnosti, odnosno kvara mrežnog uređaja za kočenje na dizalici (čime je onemogućen rad dizalice), što je obrazloženo i u odluci o početku postupka nabave.

Zapisnikom iz veljače 2013. je utvrđen kvar mrežnog uređaja za kočenje (rezervni dio na dizalici), a hitnost popravka je obrazložena gubicima u poslovanju zbog zastoja rada dizalice. Nadalje, navedeno je da je radi kompatibilnosti i frekventnosti opreme potrebno nabaviti rezervni dio iste marke kao i dizalica. Priložena je i izjava proizvođača dizalice kojom ne garantira ispravan rad dizalice s bilo kojim proizvodom sličnih karakteristika drugog proizvođača opreme. Pregovarački postupak javne nabave bez prethodne objave nije omogućio najveću konkurenciju u danim okolnostima, jer je poziv na pregovaranje (uz dokumentaciju za nadmetanje) upućen samo jednom ponuditelju rezervnih dijelova tražene marke.

Odredbama članka 21. Zakona o javnoj nabavi je propisano da je naručitelj obavezan voditi registar ugovora o javnoj nabavi i okvirnih sporazuma, podatke iz registra ažurirati svakih šest mjeseci te ga objaviti na mrežnim stranicama. Propisano je da registar ugovora o javnoj nabavi i okvirnih sporazuma sadrži najmanje sljedeće podatke: predmet ugovora, evidencijski broj nabave i broj objave, vrstu provedenog postupka javne nabave, iznos zaključenog ugovora o javnoj nabavi ili okvirnog sporazuma, datum zaključenja i rok na koji je zaključen ugovor o javnoj nabavi ili okvirni sporazum, naziv ponuditelja s kojim je zaključen ugovor o javnoj nabavi ili okvirni sporazum, konačni datum isporuke, konačni iznos koji je naručitelj isplatio na temelju ugovora o javnoj nabavi te obrazloženje ukoliko je taj iznos veći od ugovorenog. Nakon prve objave registra ugovora o javnoj nabavi i okvirnih sporazuma naručitelj je dužan središnjem tijelu državne uprave nadležnom za sustav javne nabave dostaviti podatke o mrežnim stranicama na kojima je objavljen registar te mu dostaviti svaku kasniju izmjenu tih podataka. Registar ugovora o javnoj nabavi u 2013. nije vođen. Društvo je objavilo registar ugovora o javnoj nabavi za 2014., koji sadrži propisane podatke osim obrazloženja odstupanja konačnog iznosa od ugovorenog. Naime, u registru je podatak o konačnom iznosu isplaćenom na temelju ugovora o javnoj nabavi službenog vozila iskazan u iznosu većem od ugovorenog (pogrešno je iskazan) pri čemu nije uneseno obrazloženje odstupanja. Nadalje, u registar nisu uneseni podaci iz okvirnog sporazuma (za nabavu pogonskog goriva eurodiesela). Nije objavljen ni datum izrade registra što onemogućuje provjeru redovnog i pravodobnog ažuriranja (svakih šest mjeseci). U 2015. podaci iz registra nisu ažurirani. Središnjem tijelu državne uprave nadležnom za sustav javne nabave nisu dostavljeni podaci o mrežnim stranicama na kojima je objavljen registar.

Društvo je koncem 2015. imalo dva službena vozila, za korištenje kojih su donesene pojedinačne odluke (Nadzornog odbora i direktora Društva). Nije donijelo opći akt o korištenju i održavanju službenih vozila. Jedno vozilo (nabavljeno u svibnju 2014.) koristi direktor Društva u službene svrhe i za privatne potrebe, za što se obračunava plaća u naravi u visini 1,0 % nabavne vrijednosti vozila uvećane za porez na dodanu vrijednost. Prije nabave vozila nije obavljena analiza potrebe nabave vozila, niti analiza najpovoljnijeg načina stjecanja vozila (kupnja, najam). Za navedeno vozilo nije vođena evidencija o prijeđenoj kilometraži i vremenu korištenja za privatne potrebe, koju je bilo obvezno voditi prema odluci Nadzornog odbora iz veljače 2014. Za drugo vozilo, koje koriste zaposlenici Društva za službene svrhe, od svibnja 2015. se vodi evidencija o prijeđenoj kilometraži i utrošku goriva. Planom upravljanja imovinom u vlasništvu Republike Hrvatske za 2014. (Narodne novine 53/14), kojeg je donijela Vlada Republike Hrvatske 24. travnja 2014., određene su mjere za smanjenje troškova u trgovačkim društvima u 2014., a kao jedna od mjera je smanjenje korištenja službenih vozila.

Državni ured za reviziju predlaže donijeti pisane procedure, odnosno akt kojim bi se uredio način upravljanja i odgovornosti u provođenju postupaka nabave. Nalaže internom odlukom imenovati ovlaštene predstavnike Društva te odrediti njihove obveze i ovlasti u postupku javne nabave. Pri imenovanju ovlaštenih predstavnika za provođenje javne nabave predlaže voditi računa da se za ovlaštene predstavnike ne imenuju osobe koje sudjeluju u pripremi tehničke dokumentacije ili prate provedbu ugovora. Nadalje, predlaže posvetiti veću pozornost izradi dokumentacije za nadmetanje (opisu predmeta nabave i izradi tehničke specifikacije), kako bi bila sastavljena na jasan, razumljiv i nedvojben način da omogući podnošenje usporedivih ponuda te ne pogoduje određenom gospodarskom subjektu. Pri izradi dokumentacije za nadmetanje predlaže u obrazac ponudbenog lista unijeti sve propisane podatke. Predlaže pratiti cijene roba na tržištu radi realnije procjene vrijednosti predmeta nabave. Nalaže u odluci o odabiru najpovoljnije ponude navesti propisane podatke, uključujući i predmet nabave te obavijesti o zaključenom ugovoru slati u Elektronički oglasnik javne nabave u propisanim rokovima. Pri provođenju postupaka nabave predlaže poštivati utvrđene rokove za dostavu ponuda. U odluci o poništenju postupka nabave nalaže navesti obrazloženje razloga poništenja. Predlaže pozivati više gospodarskih subjekata na pregovaranje pri provođenju pregovaračkog postupka javne nabave bez prethodne objave kako bi se omogućila veća konkurencije, a time i povoljniji uvjeti nabave. Nalaže sastaviti i pravodobno ažurirati registar ugovora o javnoj nabavi i okvirnih sporazuma u skladu s odredbama Zakona o javnoj nabavi te objaviti datum ažuriranja registra kako bi se omogućila kontrola pravodobnosti ažuriranja registra. Nadalje, nalaže središnjem tijelu državne uprave nadležnom za sustav javne nabave, dostaviti podatke o mrežnim stranicama na kojima je registar objavljen. Predlaže općim aktom definirati uvjete korištenja službenih vozila i voditi potrebne evidencije. Nadalje, predlaže prije pokretanja postupka nabave sastaviti analizu stvarnih potreba te isplativosti odabranog načina stjecanja (npr. kupnje u odnosu na najam).

2.2 *Društvo u očitovanju navodi da je u tijeku izrada pisanih procedura odnosno akta kojim će urediti način upravljanja i odgovornosti u provođenju postupaka nabave*

3 Zaštita interesa Društva

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. Sustavi kontrola koje prate izvršenje i primjenu ugovora trebaju osigurati vezu nabave i postizanja poslovnih ciljeva. Društvo nije donijelo opće akte (pravilnike, upute i odluke) kojima bi uredilo područja provedbe i praćenja ugovora te nije donijelo interne procedure kojima bi bila uređena kontrola kvalitete izvedenih radova, isporučenih roba i obavljenih usluga.

Od 2013. do 2015. su zaključena dva ugovora o javnoj nabavi (službenog vozila i mrežnog uređaja za kočenje) u vrijednosti 452.260,00 kn s porezom na dodanu vrijednost. Do srpnja 2013. u primjeni je bio i okvirni sporazum za nabavu rezervnih dijelova (zaključen u 2012. na 12 mjeseci), a do konca travnja 2015. u primjeni je bio okvirni sporazum za nabavu pogonskog goriva eurodiesela (zaključen u 2011. na četiri godine). Okvirni sporazumi su zaključeni na temelju provedenih otvorenih postupaka javne nabave u 2011. i 2012. (u skladu sa zakonskim odredbama).

Sustavi kontrola koje prate izvršenje ugovora o javnoj nabavi su uspostavljeni, a nisu uspostavljeni sustavi kontrola koje prate izvršenje okvirnih sporazuma (kontrola praćenja isporučenih količina i primjena ugovorenih cijena) Praćenje ugovora o javnoj nabavi je uspostavljeno na način da su o isporuci robe (osobnog vozila i mrežnog uređaja za kočenje), koja je nabavljena od odabranog dobavljača, sastavljani zapisnici o primopredaji, a računi kontrolirani po količini i vrijednosti te ovjereni od odgovorne osobe Okvirnim sporazumima je ugovoreno vođenje knjige evidencije o isporučenim količinama goriva i rezervnih dijelova, kako bi se izbjegle eventualne nesuglasice oko isporučenih količina, što nije učinjeno Ugovoreno je zaključivanje godišnjih ugovora ili narudžbenica Nabava je obavljana od odabranih ponuditelja na temelju narudžbenica Cijene rezervnih dijelova su ugovorene prema troškovniku koji je sastavni dio dokumentacije za nadmetanje, a cijene goriva primjenom odredbi Pravilnika o cijenama naftnih derivata, umanjenih za maržu (2,04 %), u skladu s dokumentacijom za nadmetanje i ponudom ponuditelja Kontrola ugovorene cijene (goriva i rezervnih dijelova) nije obavljana, a cijene pojedinih artikala (rezervnih dijelova) u primljenim računima se razlikuju od ugovorenih Nadalje, narudžbenice ne sadrže poveznicu s okvirnim sporazumima čime je otežano praćenje izvršenja okvirnih sporazuma

Ugovori o javnoj nabavi roba su zaključeni u skladu s ponudama i nije bilo promjena u uvjetima ugovora kojima bi bili omogućeni duži rokovi isporuke i/ili više cijene roba U ugovorima o javnoj nabavi nisu ugovorene kazne za nepravodobnu isporuku ukoliko se utvrdi da je do kašnjenja došlo krivnjom dobavljača Dobavljači su robe isporučili u ugovorenom roku Društvo je za nabavu roba ugovaralo jamstvo za funkcionalnost robe

Društvo nema uspostavljen mehanizam ocjenjivanja provedenih nabava (s obzirom na sposobnost dobavljača da isporuče robe, radove i usluge ugovorene kvalitete, u ugovorenim rokovima i po ugovorenim cijenama) kojim bi se pribavila povratna informacija je li krajnji korisnik, odnosno inicijator nabave zadovoljan nabavljenom robom, radovima ili uslugama

Društvo nema ustrojene evidencije zaključenih ugovora putem kojih bi se objedinjeno pratilo i kontroliralo (količinski i vrijednosno) pojedinačno izvršenje ugovora

Društvo nema ustrojenju unutarnju reviziju i nije osnovalo komisiju za reviziju Prema Kodeksu korporativnog upravljanja trgovačkim društvima u kojima Republika Hrvatska ima dionice ili udjele (Narodne novine 112/10) Nadzorni odbor treba osnovati komisiju za reviziju radi detaljnog analiziranja financijskih izvještaja, nadzora nad računovodstvenom politikom i pružanja podrške računovodstvu društva te uspostave dobre i kvalitetne interne kontrole u društvu U promatranom razdoblju Društvo je koristilo usluge neovisnih vanjskih revizora

Državni ured za reviziju predlaže donijeti opće akte (pravilnike, upute i odluke) kojima bi Društvo uredilo područja provedbe i praćenja ugovora te interne procedure kojima bi uredilo kontrolu kvalitete izvedenih radova, isporučenih roba i obavljenih usluga Predlaže uspostaviti sustave kontrola koje prate izvršenje okvirnih sporazuma U ugovorima o javnoj nabavi predlaže ugovarati kazne za nepravodobnu isporuku ukoliko se utvrdi da je do kašnjenja došlo krivnjom dobavljača Nadalje, predlaže uspostaviti mehanizam ocjenjivanja provedenih nabava kako bi se pribavila povratna informacija je li krajnji korisnik, odnosno inicijator nabave zadovoljan nabavljenom robom, radovima ili uslugama

Također, predlaže ustrojiti i voditi evidenciju zaključenih ugovora putem koje bi se pratilo pojedinačno izvršenje ugovora. Nadalje, predlaže osnovati komisiju za reviziju.

- 3.2. *Društvo u očitovanju navodi da je u tijeku izrada pisanih procedura kojima će urediti područja praćenja provedbe izvršenja ugovora i kontrole kvalitete izvedenih radova, isporučenih roba i obavljenih usluga. Navodi da je unatoč lošoj ekonomskoj situaciji, poduzelo aktivnosti za poboljšanje praćenja izvršenja pojedinačnih ugovora (poboljšanje računalnih programa) te izobrazbu zaposlenika odgovornih za provedbu postupaka javne nabave. Ustrojilo je evidenciju zaključenih ugovora te poduzelo aktivnosti za uspostavu sustava kontrola koje prate izvršenje okvirnih sporazuma. U tijeku je i izmjena postojeće sistematizacije radnih mjesta kako bi se poboljšao cjelokupan sustav nabave i njegova učinkovitost. Društvo navodi, da će sve dane preporuke i naloge uvažiti te poduzeti konkretne mjere kojima će poboljšati sustav 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

Planovima nabave za 2013., 2014. i 2015. je planirana nabava roba i usluga u vrijednosti 8 670 000,00 kn, od čega u 2013. nabava roba i usluga u vrijednosti 550 000,00 kn, u 2014. u vrijednosti 3 120 000,00 kn te u 2015. u vrijednosti 5 000 000,00 kn. Planovi nabave sadrže sve elemente propisane odredbama Zakona o javnoj nabavi. Nisu doneseni prije početka poslovne godine na koju se odnose i nisu usklađeni s planovima investicija. Planovi nabave ne sadrže sve predmete nabave te nisu realni i ostvarivi. Naime, većina planiranih postupaka nabave nije izvršena, a proveden je postupak javne nabave koji nije predviđen planom nabave. Društvo ne prati ostvarenje plana nabave. Pri planiranju nabave nisu predviđeni mogući rizici u provedbi postupaka javne nabave (zbog podnošenja žalbi ili da na poziv za nadmetanje ne pristigne niti jedna prihvatljiva ponuda). Društvo nije općim aktima uredilo procedure postupaka javne nabave od faze planiranja do stavljanja sredstava u uporabu.

Postupke javne nabave su provodili zaposlenici Društva, od kojih jedan posjeduje važeći certifikat iz područja javne nabave. Tijekom promatranog razdoblja Društvo je provelo četiri postupka javne nabave (tri otvorena postupka javne nabave i jedan pregovarački postupak javne nabave bez prethodne objave), od kojih je dva poništilo. S odabranim dobavljačima su zaključena dva ugovora u vrijednosti 369 010,00 kn bez porezna na dodanu vrijednost. Društvo je sastavilo detaljnu analizu ponuda, a kod odabira najpovoljnije ponude je primijenilo kriterij najniže cijene. Rokovi za isporuku roba su realno utvrđeni. Registar ugovora o javnoj nabavi je ustrojen u 2014. i objavljen je na mrežnim stranicama Društva. Za provedene postupke javne nabave u 2014. nisu donesene odluke o imenovanju ovlaštenih predstavnika, a odlukom o imenovanju ovlaštenih predstavnika iz 2013. nisu određene njihove obveze i ovlasti u postupku javne nabave. U dokumentaciji za nadmetanje za nabavu službenog vozila su specificirani tehnički zahtjevi koji nisu omogućili jednak pristup ponuditeljima te je u provedenom otvorenom postupku nabave primljena samo jedna ponuda. Prije nabave službenog vozila nije sastavljena analiza stvarnih potreba za vozilom te isplativosti kupnje u odnosu na najam. Općim aktima nisu definirani uvjeti korištenja službenih vozila, a za jedno službeno vozilo nije vođena evidencija o prijeđenoj kilometraži i utrošku goriva. Pregovarački postupak javne nabave bez prethodne objave za nabavu mrežnog uređaja za kočenje, proveden zbog iznimne žurnosti, nije omogućio najveću konkurenciju u danim okolnostima, jer je poziv na pregovaranje upućen samo jednom ponuditelju rezervnih dijelova tražene marke. Obavijest o jednom zaključenom ugovoru nije poslana na objavu u Elektronički oglasnik javne nabave, a obavijest o drugom zaključenom ugovoru nije pravodobno poslana na objavu. Društvo je poništilo dva otvorena postupka javne nabave, od kojih jedan prije isteka roka za dostavu ponuda. Registar ugovora ne sadrži podatke o okvirnom sporazumu i obrazloženje razloga odstupanja konačnog isplaćenog iznosa od ugovorenog, te nije ažuriran u 2015. Središnjem tijelu državne uprave nadležnom za sustav javne nabave nisu dostavljeni podaci o mrežnim stranicama na kojima je registar objavljen.

Društvo kontrolira izvršenje ugovora o javnoj nabavi. Ugovori su zaključeni u skladu s ponudama. Nabava se obavlja od odabranih dobavljača, u ugovorenim rokovima, a plaćanja se obavljaju u skladu s ugovorom. Društvo je ugovaralo jamstvo za funkcionalnost robe i kontrolira kvalitetu nabavljene robe. Nabavljene robe se koriste za svrhe za koje su nabavljene. U ugovorima o javnoj nabavi nije utvrđena kazna za nepravodobnu isporuku roba. Društvo ne kontrolira izvršenje okvirnih sporazuma (količinski i vrijednosno), na temelju kojih se nabava obavlja putem narudžbenica. Ocjenjivanje dobavljača nije uspostavljeno. Društvo nije uspostavilo evidenciju zaključenih ugovora putem koje bi pratilo pojedinačno izvršenje ugovora. Nije ustrojilo unutarnju reviziju niti je osnovalo komisiju za reviziju.

Državni ured za reviziju ocjenjuje da sustav javne nabave u Društvu nije bio učinkovit te su potrebna značajna poboljšanja. Zbog navedenog daje 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 zahtjevi za nabavom
- sastaviti analize zahtjeva za nabavu odnosno analizu o provedenim istraživanjima tržišta, načina nabave (odabir postupka) i troškova nabave, koje bi omogućile utvrđivanje stvarnih potreba odnosno predmeta nabave
- donijeti plan nabave prije početka poslovne godine na koju se odnosi i uskladiti ga s planom investicija
- za predmete nabave čija je procijenjena vrijednost jednaka ili veća od 20 000,00 kn, a manja od 200 000,00 kn za nabavu roba i usluga, odnosno 500 000,00 kn za nabavu radova, u plan nabave unijeti podatke o predmetu nabave i procijenjenoj vrijednosti nabave
- više pozornosti posvetiti izradi plana kako bi bio realan i ostvariv te prema potrebi donijeti izmjene plana
- predvidjeti moguće rizike kod provođenja postupaka javne nabave
- pratiti ostvarenje plana nabave
- općim aktima urediti obvezu prijavljivanja sukoba interesa
- objaviti plan poslovanja na mrežnim stranicama Društva
- odrediti optimalne zalihe i donijeti strategiju upravljanja zalihama
- donijeti pisane procedure, odnosno akt kojim bi se uredio način upravljanja i odgovornosti u provođenju postupaka nabave
- internom odlukom imenovati ovlaštene predstavnike Društva te odrediti njihove obveze i ovlasti u postupku javne nabave pri čemu treba voditi računa da se za ovlaštene predstavnike ne imenuju osobe koje sudjeluju u pripremi tehničke dokumentacije ili prate provedbu ugovora

- posvetiti veću pozornost izradi dokumentacije za nadmetanje, kako bi bila sastavljena na jasan, razumljiv i nedvojbena način da omogući podnošenje usporedivih ponuda te ne pogoduje određenom gospodarskom subjektu
- pri izradi dokumentacije za nadmetanje u obrazac ponudbenog lista unijeti sve propisane podatke
- pratiti cijene roba na tržištu radi realnije procjene vrijednost predmeta nabave
- u odluci o odabiru najpovoljnije ponude navesti propisane podatke, uključujući i predmet nabave
- obavijesti o zaključenom ugovoru slati u Elektronički oglasnik javne nabave u propisanim rokovima
- poštivati utvrđene rokove za dostavu ponuda
- u odluci o poništenju postupka nabave navesti obrazloženje razloga poništenja
- pozivati više gospodarskih subjekata na pregovaranje pri provođenju pregovaračkog postupka javne nabave bez prethodne objave
- sastaviti i pravodobno ažurirati registar ugovora o javnoj nabavi i okvirnih sporazuma u skladu s odredbama Zakona o javnoj nabavi te objaviti datum ažuriranja registra kako bi se omogućila kontrola pravodobnosti ažuriranja registra
- dostaviti središnjem tijelu državne uprave nadležnom za sustav javne nabave podatke o mrežnim stranicama na kojima je registar objavljen
- prije pokretanja postupka nabave sastaviti analizu stvarnih potreba te isplativosti odabranog načina stjecanja (npr. kupnje u odnosu na najam)
- općim aktom definirati uvjete korištenja službenih vozila i voditi potrebne evidencije
- donijeti opće akte (pravilnike, upute i odluke) kojima bi Društvo uredilo područja provedbe i praćenja ugovora te interne procedure kojima bi uredilo kontrolu kvalitete izvedenih radova, isporučenih roba i obavljenih usluga
- uspostaviti sustave kontrola koje prate izvršenje okvirnih sporazuma
- ugovarati kazne za nepravodobnu isporuku roba ukoliko se utvrdi da je do kašnjenja došlo krivnjom dobavljača
- uspostaviti mehanizam ocjenjivanja provedenih nabava kako bi se pribavila povratna informacija je li krajnji korisnik, odnosno inicijator zadovoljan nabavljenom robom, radovima i uslugama
- ustrojiti evidencije zaključenih ugovora o nabavi te pratiti pojedinačno izvršenje ugovora te
- osnovati komisiju za reviziju

Državni ured za reviziju ocjenjuje da bi se provedbom navedenih preporuka povećala usklađenost poslovanja sa zakonima i drugim propisima, ušteda sredstava te transparentnost i učinkovitost sustava nabave.



REPUBLIKA HRVATSKA
DRŽAVNI URED ZA REVIZIJU

IZVJEŠĆE O OBAVLJENOJ REVIZIJI

NABAVA U DRUŠTVU ODAŠILJAČI I
VEZE D.O.O.

Zagreb, rujan 2016.

SADRŽAJ

	stranica
I. PREDMET REVIZIJE	2
II. CILJEVI I PODRUČJA REVIZIJE	3
III. METODE I POSTUPCI REVIZIJE	4
IV. NABAVA	4
V. NALAZ	13
VI. OCJENA UČINKOVITOSTI NABAVE	16



REPUBLIKA HRVATSKA
DRŽAVNI URED ZA REVIZIJU

KLASA:041-01/16-10/15
URBROJ:613-02-05-16-6

Zagreb, 15. rujna 2016.

IZVJEŠĆE
O OBAVLJENOJ REVIZIJI UČINKOVITOSTI NABAVE U
DRUŠTVU ODAŠILJAČI I VEZE D O O

Na temelju odredbi članaka 12. i 14. Zakona o Državnom uredu za reviziju (Narodne novine 80/11), obavljena je revizija učinkovitosti nabave u društvu Odašiljači i veze d.o.o. (dalje u tekstu: Društvo) za 2013.-2015.

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 17. veljače do 15. rujna 2016.

I. PREDMET REVIZIJE

Predmet revizije su bile aktivnosti Društva kod planiranja nabave, provedbe postupaka nabave te je li Društvo nakon zaključivanja ugovora vodilo računa o zaštiti svojih interesa.

Na temelju Odluke Vlade Republike Hrvatske iz travnja 2002. je obavljena podjela Javne ustanove Hrvatska radiotelevizija na Hrvatsku radioteleviziju i Odašiljači i veza d.o.o. (dalje u tekstu: Društvo). Izjavom o osnivanju Društva iz travnja 2002. te izmjenama spomenute Izjave, određeni su tvrtka i sjedište, predmet poslovanja, temeljni kapital, tijela, način njihova imenovanja i drugo. Temeljni kapital iznosi 138.568.200,00 kn, a sjedište je u Zagrebu, Ulica grada Vukovara 269/d. Društvo je u cijelosti u vlasništvu Republike Hrvatske i od strateškog je i posebnog interesa za Republiku Hrvatsku prema Odluci o utvrđivanju popisa trgovačkih društava i drugih pravnih osoba od strateškog i posebnog interesa za Republiku Hrvatsku (Narodne novine 120/13). Također, Društvo je obveznik primjene Kodeksa korporativnog upravljanja trgovačkim društvima u kojima Republika Hrvatska ima dionice ili udjele (Narodne novine 112/10).

Poslovanje Društva je uređeno Zakonom o elektroničkim komunikacijama (Narodne novine 73/08, 90/11, 133/12, 80/13 i 71/14), Zakonom o elektroničkim medijima (Narodne novine 153/09, 84/11, 94/13 i 136/13), Zakonom o Hrvatskoj radioteleviziji (Narodne novine 137/10 i 76/12) te drugim zakonima i provedbenim propisima. Predmet poslovanja Društva je davanje pristupa i zajedničkog korištenja elektroničke komunikacijske infrastrukture i povezane opreme, davanje u najam elektroničke komunikacijske mreže i/ili vodova, usluga prijenosa slike, govora i zvuka putem elektroničkih komunikacijskih mreža (što isključuje usluge radiodifuzije), usluga upravljanja multipleksom u radiodifuziji, usluge prijenosa, odašiljanja i/ili prijama slike, govora, zvuka te drugih podataka namijenjenih za izravan prijam u javnosti u zemaljskoj radiodifuziji, usluge u satelitskoj službi te usluge u privatnoj pokretnoj mreži.

U studenome 2009. Vlada Republike Hrvatske je donijela Antikorupcijski program za trgovačka društva u većinskom državnom vlasništvu za razdoblje 2010.-2012. U svibnju 2010. je donesen Kodeks poslovnog ponašanja i etike, a u listopadu 2010. je donesen Pravilnik o postupanju u slučaju kršenja pravila etičkog ponašanja. Društvo je izradilo Akcijski plan za provođenje Antikorupcijskih mjera za lipanj 2013.-svibanj 2014., lipanj 2014.-svibanj 2015. te za lipanj 2015.-svibanj 2016. Ciljevi navedenog plana su jačanje integriteta, odgovornosti i transparentnosti u radu, stvaranje preduvjeta za sprječavanje korupcije na svim razinama te potvrđivanje pristupa nulte tolerancije na korupciju. Akcijski planovi su objavljivani na mrežnim stranicama, a izvješća o provedbi Antikorupcijskih mjera su dostavljana tromjesečno Ministarstvu pomorstva, prometa i infrastrukture. Društvo provodi mjere propisane Akcijskim planom.

Misija, vizija i ciljevi su objavljeni na mrežnoj stranici Društva. Misija Društva je pružanje usluga zemaljskog i satelitskog odašiljanja radijskih i televizijskih programa, multimedijske i druge usluge te davanje u zakup elektroničke komunikacijske mreže vodeći računa o kvaliteti usluga i zadovoljstvu korisnika. Vizija je biti vodeći pružatelj usluga navedenih usluga u Republici Hrvatskoj. Opći i posebni ciljevi su jačanje pozicije u temeljnim djelatnostima i razvoj novih usluga te održavanje i razvoj elektroničke komunikacijske infrastrukture i povezane opreme.

Društvo nije obveznik Zakona o javnoj nabavi (Narodne novine 90/11, 83/13, 143/13 i 13/14) te nije na mrežnim stranicama objavilo gospodarske subjekte s kojima ne smije zaključivati ugovore zbog sprečavanja sukoba interesa. Tijela društva su skupština, nadzorni odbor i uprava. Republika Hrvatska ostvaruje svoja prava kao osnivač u skupštini preko Vlade Republike Hrvatske, koju zastupa zakonski predstavnik Ministarstva pomorstva, prometa i infrastrukture. Nadzorni odbor ima pet članova od kojih četiri bira skupština, a jednog zaposlenici Društva. Uprava Društva ima od jednog do četiri člana koje imenuje nadzorni odbor, a jedan od članova je predsjednik uprave. Do 9 listopada 2013. predsjednik uprave je bio Mladen Malić, od 10. listopada 2013. do 30. svibnja 2016. Aleksandar Golub, a od 31. svibnja 2016. Mate Botica kao član uprave zastupa Društvo samostalno i pojedinačno.

Društvo je koncem 2013. imalo 289 zaposlenika, koncem 2014. je imalo 292, a koncem 2015. je imalo 293 zaposlenika.

II. CILJEVI I PODRUČJA REVIZIJE

Ciljevi revizije su bili provjeriti

- je li sustav nabave u Društvu učinkovit
- je li postojala stvarna potreba za određenom nabavom
- jesu li rezultati provedenih postupaka omogućili postizanje zadovoljavajuće vrijednosti za uloženi novac.

Sustav nabave ocjenjuje se kao učinkovit kod društava koja su dobro organizirala planiranje nabave, koja upravljaju postupcima nabave u skladu s propisima i svojim općim aktima, te koja primjereno prate ostvarenje i provedbu ugovora. Ovu ocjenu mogu dobiti i društva kod kojih su utvrđene određene slabosti i propusti koje ne utječu značajno na učinkovitost sustava nabave.

Sustav nabave je učinkovit, pri čemu su potrebna određena poboljšanja ako su utvrđene određene slabosti i propusti, pri čemu se nekoliko danih preporuka može odnositi na područja visokog rizika. Sustav nabave nije učinkovit, te su potrebna značajna poboljšanja ako su utvrđene značajne slabosti i propusti, pri čemu se nekoliko danih preporuka može odnositi na područja visokog i vrlo visokog rizika. Sustav nabave nije učinkovit i ciljevi nabave nisu postignuti ako su utvrđene značajne slabosti i propusti, pri čemu se više od tri dane preporuke mogu odnositi na područja vrlo visokog rizika, te grubo nepoštivanje propisa i općih akata kojima je uređen sustav nabave. Područja visokog rizika su područja za koja je ocijenjeno da se radi o značajnim slabostima za koje je potrebna pravodobna reakcija uprave (menadžmenta). Područja vrlo visokog rizika su područja kod kojih je ocijenjeno da je potrebna žurna reakcija uprave (menadžmenta), jer se radi o ozbiljnim slabostima unutarnjih kontrola ili pitanjima upravljanja rizicima.

Područja revizije su određena na temelju broja zaključenih ugovora o nabavi te interesa javnosti za uspostavljanje učinkovitog sustava nabave Društva. Revizijom su obuhvaćena sljedeća područja: planiranje nabave, upravljanje postupcima nabave te zaštita interesa Društva.

III. METODE I POSTUPCI REVIZIJE

U postupku revizije korištene su različite metode prikupljanja dokaza pregled propisa, unutarnji akti, uvid u poslovnu dokumentaciju, analiza unutarnjih uputa, stručnih publikacija i drugih dostupnih materijala, intervjui sa zaposlenicima, izravna zapažanja te analiza i usporedba dobivenih podataka. Uspoređena je usklađenost dokumentacije o nabavi s propisima i općim aktima. Postavljanjem upita i pregledom dokumentacije sustava nabave te zapisnika sa sastanaka povjerenstva za izbor najpovoljnije ponude, provjereno je jesu li zaposlenici zaduženi za nabavu i drugi sudionici sa svim ponuditeljima jednako postupali. Istražena je moguća sumnja na neprimjerenu provedbu ili neusklađenost sa zahtjevima sustava nabave.

Za odstupanja od pravila i procedura postupaka nabave identificirana tijekom obavljanja revizije, provjereno je jesu li prijavljena i riješena na odgovarajući način. Provjereno je je li bilo žalbi na postupke nabave i kako su riješene.

Izravnim dokaznim postupcima ispitani su zapisi i dokumentacija kako bi se provjerili dobavljači kojima je dodijeljena vrijednosno značajna količina poslova, cijene koje nadilaze tržišne ili očekivane tržišne cijene, osobito pri kupnji velikih količina, isključivi izvor nabave u svim vrijednosno značajnim iznosima te prekomjerno korištenje žurnog postupka nabave

Okosnicu revizije su činila sljedeća pitanja

- Je li planiranje nabave dobro organizirano?
- Je li upravljanje postupcima nabave bilo učinkovito?
- Je li Društvo nakon zaključivanja ugovora o nabavi vodilo računa o zaštiti svojih interesa?

IV. NABAVA

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

Za provedbu postupaka nabave Društvo je donijelo Uputu o postupku nabave odnosno Pravilnik o postupku nabave.

Planiranje nabave

Planiranje nabave je proces kojim se utvrđuju ciljevi te načini i rješenja njihova ostvarenja. Glavni ciljevi kvalitetnog 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 kroz poštivanje zakonitosti u provođenju nabave. Kvalitetno planiranje nabave osigurava dobro upravljanje sredstvima financiranja odnosno ispunjavanje načela najbolja vrijednost za uloženi novac.

Planiranje nabave u Društvu je centralizirano, a svi prijedlozi od sektora se prikupljaju, objedinjuju, odobravaju i unose u centraliziranu bazu podataka koja služi kao jedinstvena podloga na razini cijelog Društva za pokretanje svakog postupka nabave. Planovi nabave sadrže plan nabave materijala za popravke i održavanje pogona, plan nabave ostalih materijala i usluga, plan nabave investicijskog održavanja, plan nabave za investicijske projekte te plan školovanja.

Plan nabave koji je u okviru poslovnog plana za tekuću godinu odobrava nadzorni odbor i usvaja uprava, a svaku izmjenu plana nabave odobrava uprava. Planom nabave se definiraju potrebe za pokretanjem postupaka nabave roba, radova i usluga. Praćenje ostvarenja pojedinog postupka nabave je dostupno putem unutarnje mrežne aplikacije, odnosno direktori sektora imaju uvid u sve postupke nabave, voditelji odjela u postupke nabave iz svog odjela, a referenti samo u postupke u kojima sudjeluju. Također, izvješća o ostvarenju investicija se podnose mjesečno nadzornom odboru, a izrađuju se i tromjesečna te završno izvješće o ostvarenju poslovnog plana u okviru kojih je plan nabave. Potrebe za nabavom su primjereno obrazložene i opravdane, odnosno opravdanost nabave prema vrsti i količini roba, radova i usluga se ispituje u fazi izrade plana nabave, a obrazloženja predmeta nabave ovise o ostvarenju planova prethodnog razdoblja, promjena koje su u međuvremenu nastupile ili koje će nastupiti u razdoblju za koje se planira, stanju zaliha te planiranim ulaganjima. Kod pokretanja pojedinog postupka nabave ponovo se analiziraju stvarne potrebe te svaki postupak odobrava uprava. Društvo je razmotrilo i odgovarajuće ocijenilo moguća rješenja, odnosno razmotrilo mogućnost korištenja unutarnjih kapaciteta prije pokretanja postupka nabave te je primjerice kod projektiranja dogradnje poslovne zgrade na Žitnjaku ugovoren vanjski nadzor za građevinske i strojarske radove radi poboljšanja razine djelotvornosti. Društvo istražuje tržište i pribavlja što je moguće više informacija o radovima, robama i uslugama koje namjerava nabaviti na način da prati tehnološke trendove na tržištu putem javno objavljenih informacija i podataka koje na svojim mrežnim stranicama nude potencijalni ponuditelji, a kod nabave uređaja i opreme digitalnih mikrovalnih veza ima pisane dokaze o istraživanju tržišta.

Kod provođenja postupaka nabave, odnosno kod planiranja Društvo nije utvrdilo moguće rizike. Prema evidenciji poništenih predmeta za razdoblje od početka 2013. do konca 2015. poništen je 51 postupak nabave jer nije pristigla nijedna ponuda, sve pristigle ponude premašuju procijenjenu vrijednost, ponuditelji ne zadovoljavaju uvjete iz dokumentacije za nadmetanje i drugo. Od početka 2013. do konca 2015. je podnesena jedna žalba Društvu izvan roka, koja je odbijena jer ponuda nije zadovoljila formalne i tehničke uvjete dokumentacije za nadmetanje i cjenovno je bila na trećem mjestu. Planovi nabave sadrže predmet nabave, planiranu vrijednost nabave, oznaku stavke plana te rok isporuke, a ne sadrže planirani početak postupka nabave, planirano trajanje ugovora te vrstu postupka nabave. Planovi nabave roba, radova i usluga za 2013., 2014. i 2015. su doneseni pravodobno, odnosno u prosincu prethodne za sljedeću godinu. S obzirom da Društvo nije obveznik primjene Zakona o javnoj nabavi, planovi nabave za 2013., 2014. i 2015. nisu objavljeni na mrežnim stranicama.

U skladu s Akcijskim planom za provedbu antikorupcijskih mjera svi zaposlenici odjela nabave te zaposlenici koji sudjeluju u postupcima nabave potpisuju na početku godine izjavu o povjerljivosti i nepristranosti kojom jamče korektnost u provedenim postupcima u prijašnjoj godini kao i da će se pridržavati svih standarda u tekućoj godini. Navedena izjava, između ostalog, sadrži da su poštivana pravila o razdvajanju privatnih i poslovnih interesa, da su se odluke donosile isključivo na temelju objektivnih pokazatelja i propisa bez utjecaja bilo čijih osobnih interesa, da su se kao tajne čuvali svi službeni podaci i nisu davani na uvid trećim zainteresiranim pravnim ili fizičkim osobama te da nisu primani darovi u svrhu pogodovanja strankama i nisu izvršene druge koruptivne radnje u cilju ostvarenja vlastitih probitaka.

Upravljanje postupcima nabave

Proces provođenja postupaka nabave u Društvu je određen Uputom o postupku nabave, Pravilnikom o postupku nabave te planovima nabave za tekuću godinu. Pravilnikom su definirane opće odredbe kao što je procijenjena vrijednost, nabava male vrijednosti, rokovi i povjerenstvo za nabavu te postupak nabave pozivom za dostavu ponuda, postupak nabave prema ponudi ili prijedlogu ugovora, žurna nabava, okvirni sporazum, provedba nabave, nadzor i kontrola postupaka nabave, postupanje kod prigovora te obveza izrade izvješća o nabavi.

Pravilnikom o postupku nabave je utvrđeno da zahtjevatelj postupka nabave ispunjava obrazac, odnosno zahtjev za pokretanje postupka nabave koji se nalazi na mrežnim stranicama. Zahtjev za pokretanje postupka nabave sadrži podatke o predmetu nabave, procijenjenoj vrijednosti nabave, postupak nabave, rok isporuke, izvor planiranih sredstava po stavkama plana nabave i po grupama, obrazloženje, rok za dostavu ponuda, mjesto i rok isporuke robe odnosno izvršenja radova ili pružanja usluga te mogu biti predloženi ponuditelji kojima treba poslati poziv za dostavu ponuda, uvjeti i dokazi sposobnosti ponuditelja, kriterij odabir ponuda i način slanja ponude. Nadalje, u prilogu navedenog zahtjeva mora biti tehnički dio dokumentacije za nadmetanje. Od 59 pregledanih postupaka nabave, kod 31 postupka nabave zahtjev za pokretanje postupka nabave nije popunjen na propisan način, odnosno ne sadrži rok isporuke, mjesto isporuke te rok za dostavu ponuda. Nakon zaprimljenog zahtjeva za pokretanje postupka nabave odjel nabave izrađuje i dopunjuje dokumentaciju za nadmetanje te je jasno i detaljno specificirana roba, radovi u usluge koje se nabavljaju. U dokumentaciji za nadmetanje su navedeni zahtjevi koji se odnose na oblik, sadržaj, cijenu i rok valjanosti ponude, način i uvjete plaćanja, kriterije za odabir ponuda, tehničke specifikacije, mjesto i vrijeme otvaranje ponuda, mogućnost sudjelovanja ovlaštenih predstavnika na otvaranju, ugovorne odredbe i dokaze koji su ponuditelji obvezni dostaviti uz ponudu u svrhu ispunjavanja uvjeta sposobnosti. Tehnička specifikacija u okviru dokumentacije za nadmetanje sadrži opći dio (opis lokacije, početak i opći uvjeti izvođenja radova, uređenje okoliša, nepredviđeni radovi), tehnički opis (projekti, nacrti), troškovnik (točan naziv predmeta nabave i opis radova, šifru ako se radi o robi, količinu, jedinicu mjere i jedinične cijene, te ukupna cijena), vremenski plan izvođenja radova i dužina jamstvenog roka te potvrde o obilasku terena ako su predmet nabave radovi. Nadalje, Pravilnikom o postupku nabave je definirano da se svaka razmjena informacija između Društva i potencijalnih ponuditelja može obaviti poštom, elektronički ili telefaksom, a način koji je odabran za dostavljanje informacija mora biti opće dostupan i ne smije dovoditi do diskriminacije. Cjelokupnu razmjenu informacija s potencijalnim ponuditeljima obavlja povjerenstvo za nabavu i to uglavnom član povjerenstva iz odjela nabave i odjela zahtjevatelja predmetnog postupka nabave. Također, ako se za vrijeme roka za dostavu ponuda obavi bilo kakva izmjena ili ispravak dokumentacije za nadmetanje, izmijenjena ili ispravljena dokumentacija se mora ponovo dostaviti svim ponuditeljima, a rok za dostavu ponuda se po potrebi produžuje ako povjerenstvo procijeni da vrijeme za dostavu ponuda zbog izmjena ili ispravka iziskuje dodatne napore ponuditelja. Društvo je svim potencijalnim ponuditeljima na njihova pitanja za objašnjenjem dalo odgovore bez odlaganja i na jednak način.

Društvo sastavlja upisnik o redoslijedu zaprimanja ponuda, zapisnik o otvaranju ponuda i zapisnik o pregledu i ocjeni ponuda koji sadrži analitički prikaz ponuda, odnosno detaljnu usporedbu ispunjenih uvjeta od strane ponuditelja traženih u dokumentaciji za nadmetanje te dokaze i razloge isključenja pojedinih ponuda.

Odluke o odabiru ponude su obrazložene stručnim mišljenjem koje je priloženo uz zapisnik o pregledu i ocjeni ponuda, a koje izrađuje osoba koja je izradila i dokumentaciju za nadmetanje. Nadalje, kod donošenja odluka o izboru najpovoljnije ponude razmotrene su informacije o ranijim nabavama od određenih dobavljača odnosno uzimaju se u obzir prethodna iskustva te reference koje ponuditelji imaju od ostalih kupaca. Također, kod prihvatanja jedne jedine pristigle ponude dano je primjereno obrazloženje, odnosno kada je proveden postupak nabave na temelju poziva na dostavu ponuda s pretkvalifikacijom i poziva za dostavu ponuda prema dokumentaciji za nadmetanje, Društvo sastavlja zapisnik o pregledu i ocjeni ponude s analitičkim pregledom ponude koji obuhvaća dokaze sposobnosti ponuditelja odnosno detaljnu usporedbu ispunjenih uvjeta od strane ponuditelja traženih u dokumentaciji za nadmetanje. Pravilnikom o postupku nabave je propisano da odjel nabave obavijesti pisanim putem poštom, faksom ili e-poštom sve ponuditelje o statusu njihove ponude nakon donošenja odluke o odabiru u roku pet dana. Prema pregledanim postupcima nabave, odnosno 24 postupka nabave koji su provedeni pozivom za dostavu ponuda prema dokumentaciji za nadmetanje, obavijesti ponuditeljima o rezultatima nadmetanja nisu dostavljene u sedam postupka nabave, što za posljedicu može imati nemogućnost prigovora ponuditelja na odluku o odabir. Povjerljivost informacija sadržanih u dokumentaciji za nadmetanje je osigurana i ograničen je pristup zaprimljenoj dokumentaciji. Dokumentacija za nadmetanje je dostupna članovima povjerenstva za pojedinu nabavu, a pristigle ponude, kao i cjelokupna dokumentacija smatra se tajnom prema Pravilniku o poslovnoj tajni. Odjel nabave čuva dokumentaciju o postupcima nabave koju na kraju poslovne godine predaje u arhivu. U odabiru najpovoljnijeg postupka nabave, Društvo za svaki postupak nabave zasebno odlučuje koji se postupak odabire. Za predmete nabave specifične za djelatnost Društva (procesna oprema, odašiljači, projektiranja) za koje postoji mali broj potencijalnih dobavljača odabire se nadmetanje po pozivu, kod postupaka nabave koji su povezani uz opće poslovanje (uredski materijal, računalna oprema, komercijalna revizija, najam vozila i drugo) provodi se objava nadmetanja na mrežnim stranicama, a kada je potrebno žurno pokrenuti nabavu, kada je predmet nabave izrazito složen ili je nabava male vrijednosti odabire se postupak nabave prema ponudi ili prijedlogu ugovora (žurne sanacije i intervencije, nadzor mreže) gdje zahtjevatelji sami pokreću postupak nabave i pregovaraju. Prema 24 pregledana postupka nabave koji su provedeni pozivom za dostavu ponuda prema dokumentaciji za nadmetanje izabrani način nabave je omogućio najveću konkurenciju u danim okolnostima. Od pregledanih 35 postupaka nabave na temelju ponude ili prijedloga ugovora, 20 ugovora je zaključeno na temelju samo jedne ponude, što može imati za posljedicu da izabrani način nabave nije omogućio najveću konkurenciju u danim okolnostima.

Od pregledanih 59 predmeta nabave ugovorene vrijednosti 165.771.956,00 kn, kod šest predmeta nabave u vrijednosti 30 063 272,00 kn su zaključeni dodaci ugovoru i to dva za produljenje rokova isporuke, dva za izmjene uvjeta plaćanja kojima se skraćuje rok plaćanja, jedan dodatak za promjenu metode instaliranja antenskog sustava čime je smanjena cijena osnovnog ugovora te jedan dodatak za razdvajanje prijenosnog sustava. Kod dodataka ugovoru za produljenje rokova isporuke i izmjene uvjeta plaćanja u postupku nabave je sudjelovao samo jedan ponuditelj. Rokovi isporuke roba, obavljanja radova te pružanja usluga su realno utvrđeni. Od 2013. do 2015. provedeni su postupci nabave te je zaključeno 315 ugovora o nabavi robe, radova i usluga ukupne vrijednosti 249 880 534,00 kn bez poreza na dodanu vrijednost. Od ukupno zaključenih ugovora o nabavi robe, radova i usluga revizijom je obuhvaćeno 59 ugovora ukupne vrijednosti 165 771.956,00 kn ili 66,3 % bez poreza na dodanu vrijednost.

U tablici broj 1 daju se podaci o zaključenim ugovorima od 2013. do 2015., prema vrijednosti i vrsti postupka nabave.

Tablica broj 1

Zaključeni ugovori od 2013 do 2015.

u kn

Redni broj	Vrsta postupka	2013			2014			2015		
		Broj predmeta	Ugovoreno bez PDV	Udjel (%)	Broj predmeta	Ugovoreno bez PDV	Udjel (%)	Broj predmeta	Ugovoreno bez PDV	Udjel (%)
1	Poziv za dostavu ponuda	47	16 697 474,00	37,6	35	75 456 228,00	43,9	26	12 182 996,00	36,0
2	Poziv za dostavu ponuda s pretkvalifikacijom	0	0,00	-	1	20 336 631,00	11,8	0	0,00	-
3	Poziv za dostavu ponuda na temelju okvirnog sporazuma	0	0,00	-	2	7 857 276,00	4,6	0	0,00	-
Nabava prema ponudi ili prijedlogu ugovora										
4	Od 70 000,00 kn do 1 000 000,00 kn	74	19 845 305,00	44,7	68	13 201 283,00	7,7	0	0,00	-
5	Od 200 000,00 kn do 1 000 000,00 kn	0	0,00	-	2	486 152,00	0,3	26	11 502 545,00	34,0
6	Iznad 1 000 000,00 kn prema prethodnoj odluci uprave	4	7 238 634,00	16,3	10	52 974 007,00	30,9	9	8 568 828,00	25,4
7	Izravna nabava	2	600.695,00	1,4	5	1 360 689,00	0,8	3	1 330 341,00	3,9
8	Nabava zbog žurnog sprječavanja nastanka štete ili otklanjanja posljedica nastanka štete	0	0,00	-	0	0,00	-	1	241 450,00	0,7
Ukupno		127	44 382 108,00	100,0	123	171 672 266,00	100,0	65	33 826 160,00	100,0
Nabava male vrijednosti do 70 000,00 kn		1 238	7 898 827,00	-	1 073	8 782 459,00	-	0	0,00	-
Nabava male vrijednosti do 200 000,00 kn		0	0,00	-	80	1 188 683,00	-	1 344	16 642 203,00	-
Sveukupno		1 365	52 280 935,00	-	1 276	181 643 408,00	-	1 409	50 468 363,00	-

Uputom o postupku nabave od srpnja 2012. i veljače 2014. propisana nabava male vrijednosti je svaka nabava koja ima procijenjenu vrijednost 70 000,00 kn ili manje, a Pravilnikom o postupku nabave iz prosinca 2014. nabava male vrijednosti je svaka nabava koja ima procijenjenu vrijednost 200 000,00 kn ili manje.

Na temelju poziva za dostavu ponuda prema dokumentaciji za nadmetanje tijekom 2014. je zaključeno 35 ugovora o nabavi robe, radova i usluga u vrijednosti 75 456 228,00 kn bez poreza na dodanu vrijednost, a tijekom 2015. je zaključeno 26 ugovora o nabavi robe, radova i usluga u vrijednosti 12 182 996,00 kn bez poreza na dodanu vrijednost, odnosno udjel postupaka u vrijednosti ukupne nabave u 2014. je bio 43,9 %, a u 2015. je bio 36,0 %.

Na temelju ponude ili prijedloga ugovora, nabava iznad 1 000 000,00 kn prema prethodno pojedinačnoj odluci uprave tijekom 2014. je zaključeno deset ugovora o nabavi robe, radova i usluga u vrijednosti 52 974 007,00 kn bez poreza na dodanu vrijednost, a tijekom 2015. je zaključeno devet ugovora o nabavi robe, radova i usluga u vrijednosti 8 568 828,00 kn bez poreza na dodanu vrijednost, odnosno udjel postupaka u vrijednosti ukupne nabave u 2014. je bio 30,9 %, a u 2015. je bio 25,4 %.

Zaštita interesa Društva

Društvo je donijelo pravilnike, upute, procedure u okviru modula u poslovno informacijskom sustavu, evidencije, obrasce i odluke kojima je uređena zaštita interesa Društva te korištenje i održavanje i nabavljenih roba, radova i usluga

Kontrolu postupaka nabave, odnosno je li odabrana najpovoljnija ponuda te obavlja li se nabava od odabranog dobavljača u skladu s ugovorenim količinama, cijenama i rokovima prate podnositelj zahtjeva, odjel nabave te odjel plana, računovodstva i financija. Sustav kontrole postupaka nabave nije u potpunosti uspostavljen na učinkovit način, jer jamstva nisu ugovarana ili pribavljena pravodobno, nije ugovarana ugovorna kazna te nema sustavnog praćenja dobavljača. Na temelju 59 pregledanih postupka nabave ukupne vrijednosti 165 771 956,00 kn, kod četiri predmeta nabave u vrijednosti 5 684 248,00 kn, Društvo nije zaključilo ugovore u skladu s ponudama. Kod dva predmeta je skraćen rok isporuke, u jednom je mijenjan troškovnik jer je izostavljena stavka čime je smanjena vrijednost ugovora te je produljen rok isporuke, a u jednom predmetu je ugovoreno kasnije plaćanje što nije imalo štetne posljedice za Društvo. Nadalje, u jedanaest predmeta nabave plaćanja nisu obavljena u skladu s ugovorom, odnosno kasnilo se s plaćanjem nabavljene robe, radova i usluga od osam do 120 dana. Društvo nije na osnovi postojećih ugovora nabavljalo dodatne količine roba, radova i usluga bez provedbe novih postupaka nabave. Kontrola i kvaliteta isporučene robe se količinski i vizualno provjerava pri isporuci na skladištu, a za robu, odnosno opremu veće vrijednosti i tehnološke složenosti provode se tvornička preuzimanja (testovi funkcionalnosti u tvornici) kojima se utvrđuje kvaliteta opreme s traženim funkcionalnostima te preuzimanja na lokaciji ugradnje (testovi nakon montaže) kojima se utvrđuje jesu li ispunjeni traženi kriteriji. Izvedene radove kontroliraju nadzorni inženjeri zaduženi za kontrolu izvedbe i potpisuju se zapisnici o urednom izvođenju radova i usluga. Društvo je odgovarajuće riješilo pitanja odgovornosti za nedostatke i naknadu štete na način da je ugovaralo kaznu za izvoditelje, ako ne izvrše obveze u ugovorenom roku, u visini od 0,5 % do 0,7% ugovorene cijene za svaki dan zakašnjenja, ali ukupna ugovorna kazna ne smije prijeći 5,0 % do 7,0 % ugovorene cijene. Nadalje, ako zbog kašnjenja radova nastane šteta koja premašuje ugovornu kaznu, Društvo ima pravo na naknadu štete iznad ugovorne kazne. Društvo je u skladu s ugovorima naplatilo ugovorne kazne u 2014. u vrijednosti 33 535,00 kn, a u 2015. u vrijednosti 3 325,00 kn. Društvo u dva slučaja u vrijednosti 870 541,00 kn nije ugovorilo ugovornu kaznu. Jamstva za uredno ispunjenje ugovora ugovarana su zajedno s zaključenim ugovorom na puni iznos ugovorene cijene bez poreza na dodanu vrijednost, a kao sredstvo osiguranja su pribavljene zadužnice i bjanko zadužnice. Od 59 pregledanih postupaka nabave jamstva nisu ugovorena u 13, nisu dostavljena u pet postupaka te nisu pribavljana pravodobno u jednom postupku. Nepribavljanje ugovorenih jamstava u ugovorenom roku može za posljedicu imati nepravodobno i nekvalitetno izvršenje ugovornih obveza. Društvo nije uspostavilo sustavno praćenje i usporedbu dobavljača tijekom određenog vremenskog razdoblja, odnosno ne ocjenjuje se obavljena nabava od izabranih dobavljača, s obzirom na njihovu sposobnost da isporuče robe, radove i usluge ugovorene kvalitete, u ugovorenim rokovima i po ugovorenim cijenama.

Cilj Kodeksa korporativnog upravljanja trgovačkim društvima u kojima Republika Hrvatska ima dionice ili udjele je uspostava, održavanje i daljnje unapređenje visokih standarda korporativnog upravljanja i transparentnosti poslovanja trgovačkih društava radi učinkovitog i odgovornog upravljanja javnim kapitalom i poslovima od posebnog društvenog interesa u razvoju hrvatskoga gospodarstva.

Društvo je osnovalo revizorski odbor koji usvaja i odobrava godišnje planove rada unutarnje revizije i godišnja izvješća o radu unutarnje revizije za 2013., 2014. i 2015. te strateški plan rada unutarnje revizije za 2015.-2017. Društvo je od 2013. do 2016. angažiralo ovlašteno revizijsko društvo za obavljanje usluga unutarnje revizije. Sektor kontrolinga je obavljao kontrolu i analizu postupaka nabave za 2013.-2015. te je zaključeno da je poštovana procedura nabave. Također, u srpnju i prosincu 2013. su osnovana povjerenstva za izvanrednu kontrolu koja su obavila kontrolu 22 postupka nabave roba, radova i usluga te je zaključeno da procedura nabave sadrži sve propisane odluke i valjane dokumente.

V. NALAZ

Revizijom su obuhvaćena sljedeća područja planiranje nabave, upravljanje postupcima nabave te zaštita interesa Društva.

Obavljenom revizijom su utvrđene nepravilnosti i propusti koje se odnose na planiranje nabave, upravljane postupcima nabave te zaštitu interesa Društva

1 Planiranje nabave

- 1 1 Planiranje nabave je proces, kojim se određuju ciljevi i način nabave, a kvalitetno planiranje temelji se na istraživanju i određivanju stvarnih potreba. Uprava Društva je donijela planove nabave roba, radova i usluga za 2013, 2014 i 2015. Planom nabave nije određena vrsta postupka nabave, planirani početak postupka nabave te planirano trajanje ugovora Društvo nije utvrdilo moguće rizike u provedbi postupaka nabave.

Državni ured za reviziju predlaže u okviru planova nabave navesti vrstu postupka, planirani početak postupka nabave te trajanje ugovora o nabavi. Predlaže unutarnjim aktima utvrditi moguće rizike u provedbi postupaka nabave

- 1 2 *U vezi s navođenjem vrste postupka, planiranog početka postupka nabave te trajanja ugovora o nabavi u okviru planova nabave, Društvo navodi da su direktori sektora odgovorni za pravodobno pokretanje nabava i odvijanje svih aktivnosti iz nadležnosti svog sektora, da plan nabave sadrži rok isporuke te su zadovoljene potrebe planiranja financijskih obveza.*

U vezi s utvrđivanjem mogućih rizika u provedbi postupaka nabave unutarnjim aktima, Društvo navodi da je uskladilo unutarnje akte s propisima, da se prilikom provedbe postupaka nabave u obzir uzimaju svi sagledivi rizici od pripreme dokumentacije za nadmetanje, pregleda, ocjene, odluke o odabiru ponuda i zaključivanja ugovora. Navodi kako su obveze koje se odnose na upravljanje rizicima određene Pravilnikom o sustavu unutarnjih kontrola u javnom sektoru (Narodne novine 58/16) iz srpnja 2016. s kojim će uskladiti unutarnje akte i procese te uspostaviti upravljanje rizicima i registar rizika.

2 Upravljanje postupcima nabave

- 2.1. Proces provođenja postupaka nabave u Društvu je određen Uputom, odnosno Pravilnikom o postupku nabave te planovima nabave za tekuću godinu. Kod upravljanja postupcima nabave nepravilnosti se odnose na unutarnje akte vezane uz provedbu postupaka nabave

Društvo je u srpnju 2012. i veljači 2014. donijelo Uputu o postupku nabave, a u prosincu 2014. te ožujku i travnju 2015. Pravilnik o postupku nabave. Uputom odnosno Pravilnikom o postupku nabave je propisan rok pet dana za obavijest ponuditeljima nakon donošenja odluke o odabiru o statusu njihove ponude. Od pregledanih 59 postupaka nabave ukupne vrijednosti 165 771 956,00 kn, Društvo nije dostavilo obavijesti ponuditeljima o rezultatima nadmetanja u sedam postupaka nabave u vrijednosti 4.054.308,00 kn što za posljedicu može imati nemogućnost prigovora ponuditelja na odluku o odabir

Nadalje, kod 35 postupaka nabave na temelju ponude ili prijedloga ugovora ukupne vrijednosti 68 146.395,00 kn, 20 ugovora ukupne vrijednosti 27 353.489,00 kn je zaključeno na temelju samo jedne ponude, što može imati za posljedicu da izabrani način nabave nije omogućio najveću konkurenciju u danim okolnostima. Kod pregledana 24 postupka nabave ukupne vrijednosti 97.625.561,00 kn koji su provedeni pozivom za dostavu ponuda prema dokumentaciji za nadmetanje, nije bilo javnih otvaranja ponuda, odnosno u dokumentaciji za nadmetanje je bilo navedeno da će se postupak provesti bez javnog otvaranja ponuda, što za posljedicu može imati netransparentnost postupka nabave.

Državni ured za reviziju predlaže upućivati obavijesti ponuditeljima o rezultatima nadmetanja. Također, predlaže kod postupka na temelju ponude ili prijedloga ugovora uputiti poziv za dostavu ponude većem broju ponuditelja. Predlaže pri izboru načina nabave voditi računa da izabrani način omogući najveću moguću konkurenciju u danim okolnostima. Nadalje, predlaže kod postupaka nabave koji su provedeni pozivom za dostavu ponuda prema dokumentaciji za nadmetanje, provoditi postupak javnim otvaranjem ponuda kako bi se postupak proveo transparentno.

- 2.2 *U vezi s upućivanjem obavijesti ponuditeljima o rezultatima nadmetanja Društvo navodi da se u dva slučaja radi o propustu, a za preostala pet nisu u mogućnosti dokazati slanje obavijesti zbog gubitka arhive e-pošte. Navodi da je svjesno mogućih posljedica takvih propusta zbog nemogućnosti prigovora ponuditelja na odluku o odabiru te će pojačati nadzor.*

U vezi s upućivanjem poziva za dostavu ponude većem broju ponuditelja kod postupaka na temelju ponude ili prijedloga ugovora, Društvo navodi svoju specifičnu djelatnost pri čemu se značajan dio postupaka nabave odnosi na profesionalnu opremu za koju globalno postoji ograničen broj proizvođača i ovlaštenih zastupnika. Nadalje, kao razlog navodi unificiranje opreme čime se olakšava i smanjuju troškovi održavanja i rezervnih dijelova te da se u radi o dobavljačima koji su se dokazali u izvršenju radova i usluga.

U vezi s provođenjem postupaka nabave javnim otvaranjem ponuda kako bi se postupci proveli transparentno, Društvo navodi da je unutarnjim aktom određeno da se ponude ne otvaraju javno, osim ako je dokumentacijom za nadmetanje predviđena takva mogućnost. Navodi da je razlog zaštita poslovnih interesa s obzirom da je cjelokupno poslovanje utemeljeno na tržišnim principima, da se prihodi ostvaruju na tržištu elektroničkih komunikacija te da bi u postupcima nabave profesionalne opreme javno otvaranje ponuda utjecalo na smanjenje pregovaračkog prostora s dobavljačima.

3 Zaštita interesa Društva

- 3.1 Kontrolu postupaka nabave, odnosno je li odabrana najpovoljnija ponuda te obavlja li se nabava od odabranog dobavljača u skladu s ugovorenim količinama, cijenama i rokovima prate podnositelj zahtjeva, odjel nabave te odjel plana, računovodstva i financija. Na temelju 59 pregledanih postupaka nabave ukupne vrijednosti 165 771 956,00 kn jamstva nisu ugovorena u 13 ugovora u vrijednosti 13.880 761,00 kn, nisu dostavljena u pet ugovora u vrijednosti 1.580.231,00 kn, a kod ugovora u vrijednosti 372 000,00 kn jamstvo je dostavljeno nakon devet mjeseci.

Društvo je trebalo ugovoriti jamstva jer neugovaranje i nepribavljanje jamstva može za posljedicu imati djelomičnu naplatu potraživanja te nepravodobno i nekvalitetno izvršenje ugovornih obveza. Društvo je ugovaralo kaznu za izvoditelje, ako ne izvrše obveze u ugovorenom roku, osim u dva slučaja u vrijednosti 870 541,00 kn od 59 pregledanih. Ne ocjenjuje se način na koji je obavljena nabava od izabranih dobavljača, s obzirom na njihovu sposobnost da isporuče robe, radove i usluge ugovorene kvalitete, u ugovorenim rokovima i po ugovorenim cijenama.

Državni ured za reviziju predlaže pravodobno pribavljati i ugovarati jamstva za uredno izvršenje ugovora te ugovarati ugovornu kaznu u slučaju kašnjenja u cilju zaštite interesa Društva. Predlaže ocjenjivati način na koji je obavljena nabava od izabranih dobavljača s obzirom na njihovu sposobnost da isporuče robe, radove i usluge ugovorene kvalitete, u ugovorenim rokovima i po ugovorenim cijenama.

- 3.2 *U vezi s pravodobnim pribavljanjem i ugovaranjem jamstva za uredno izvršenje ugovora, Društvo navodi da ne ugovara jamstvo za uredno ispunjenje ugovora kod ugovaranja manje rizičnih poslova sa stalnim i pouzdanim dobavljačima, da se svaki dobavljač procjenjuje zasebno i donosi odluka o ugovaranju ili ne ugovaranju jamstva za uredno ispunjenje ugovornih obveza. Također navodi da će u slučajevima kada jamstva nisu dostavljena ili su kasnila pojačati nadzor provedbe ugovora.*

VI. OCJENA UČINKOVITOSTI NABAVE

Društvo je odgovorno za učinkovitu nabavu te za provođenje postupaka nabave u skladu s unutarnjim aktima koji reguliraju postupke nabave

Planovi nabave roba, radova i usluga za 2013., 2014. i 2015. su doneseni pravodobno. Planiranje nabave u Društvu je centralizirano, a prijedlozi se prikupljaju, objedinjuju, odobravaju i unose u centraliziranu bazu podataka koja dalje služi kao jedinstvena podloga na razini cijelog Društva za pokretanje svakog postupka nabave. Plan nabave odobrava nadzorni odbor i usvaja uprava, a svaku izmjenu plana nabave odobrava uprava. Praćenje ostvarenja pojedinog postupka nabave je dostupno putem unutarnje mrežne aplikacije, izvješća o ostvarenju investicija se podnose mjesečno nadzornom odboru, a izrađuju se i tromjesečna te završno izvješće o ostvarenju poslovnog plana u okviru kojih je plan nabave. Potrebe za nabavom su primjereno obrazložene i opravdane, odnosno opravdanost nabave prema vrsti i količini roba, radova i usluga se ispituje u fazi izrade plana nabave, a obrazloženja predmeta nabave ovise o ostvarenju planova prethodnog razdoblja, promjena koje su u međuvremenu nastupile ili koje će nastupiti u razdoblju za koje se planira, stanju zaliha te planiranim ulaganjima. Razmatraju se i odgovarajuće ocjenjuju moguća rješenja, odnosno razmatra se mogućnost korištenja unutarnjih kapaciteta prije pokretanja postupka nabave. Društvo istražuje tržište i pribavlja što je moguće više informacija o radovima, robama i uslugama koje namjerava nabaviti na način da prati tehnološke trendove na tržištu putem javno objavljenih informacija i podataka koje na mrežnim stranicama nude potencijalni ponuditelji, a kod nabave uređaja i opreme digitalnih mikrovalnih veza ima pisane dokaze o istraživanju tržišta. U skladu s Akcijskim planom za provedbu antikorupcijskih mjera svi zaposlenici odjela nabave te zaposlenici koji sudjeluju u postupcima nabave potpisuju na početku godine Izjavu o povjerljivosti i nepristranosti kojom jamče korektnost u provedenim postupcima. Planovi nabave sadrže predmet nabave, planiranu vrijednost nabave, oznaku stavke plana odnosno račun iz računskog plana te rok isporuke, a ne sadrže planirani početak postupka nabave, planirano trajanje ugovora te vrstu postupka nabave. Nisu objavljeni na mrežnim stranicama. Kod provođenja postupaka nabave, odnosno kod planiranja Društvo nije utvrdilo moguće rizike.

Proces provođenja postupaka nabave u Društvu je određen Uputom, odnosno Pravilnikom o postupku nabave te planovima nabave za tekucu godinu. Dokumentacija za nadmetanje je sastavljena na jasan, razumljiv i nedvojben način da omogući podnošenje usporedivih ponuda. Odgovori na pitanja za objašnjenjem potencijalnim ponuditeljima su dani bez odlaganja i na jednak način. Društvo sastavlja upisnik o redoslijedu zaprimanja ponuda, zapisnik o otvaranju ponuda i zapisnik o pregledu i ocjeni ponuda koji sadrži analitički prikaz ponuda, odnosno detaljnu usporedbu ispunjenih uvjeta od strane ponuditelja traženih u dokumentaciji za nadmetanje te dokaze i razloge isključenja pojedinih ponuda. Odluke o odabiru ponude su obrazložene stručnim mišljenjem koje je priloženo uz zapisnik o pregledu i ocjeni ponuda. Nadalje, kod donošenja odluka o izboru najpovoljnije ponude razmotrene su informacije o ranijim nabavama od određenih dobavljača odnosno uzimaju se u obzir prethodna iskustva te reference koje ponuditelji imaju od ostalih kupaca. Također, kod prihvaćanja jedne jedine pristigle ponude, odnosno kada je proveden postupak nabave na temelju poziva na dostavu ponuda s pretkvalifikacijom i poziva za dostavu ponuda prema dokumentaciji za nadmetanje, dano je primjereno obrazloženje. Povjerljivost informacija sadržanih u dokumentaciji za nadmetanje je osigurana i ograničen je pristup zaprimljenoj dokumentaciji.

Odjel nabave čuva dokumentaciju u postupcima nabave koju na kraju poslovne godine predaje u arhivu. Rokovi isporuke roba, obavljanja radova te pružanja usluga su realno utvrđeni. Od pregledanih 35 postupaka nabave na temelju ponude ili prijedloga ugovora, 20 ugovora je zaključeno na temelju samo jedne ponude, odnosno izabrani način nabave nije omogućio najveću konkurenciju u danim okolnostima. Kod 24 postupka nabave koji su provedeni pozivom za dostavu ponuda prema dokumentaciji za nadmetanje postupak je proveden bez javnog otvaranja ponuda. Društvo nije dostavilo obavijesti ponuditeljima o odabiru ponude u sedam postupaka nabave.

Kontrolu postupaka nabave, odnosno je li odabrana najpovoljnija ponuda te obavlja li se nabava od odabranog dobavljača u skladu s ugovorenim količinama, cijenama i rokovima prate podnositelj zahtjeva, odjel nabave te odjel plana, računovodstva i financija. Kontrola i kvaliteta isporučene robe se količinski i vizualno provjeravaju pri isporuci na skladištu, a za robu, odnosno opremu veće vrijednosti i tehnološke složenosti se provode tvornička preuzimanja te preuzimanja na lokaciji ugradnje. Izvedene radove kontroliraju nadzorni inženjeri zaduženi za kontrolu izvedbe i potpisuju se zapisnici o urednom izvođenju radova i usluga. Na osnovi postojećih ugovora nisu nabavljane dodatne količine roba, radova i usluga, bez provedbe novih postupaka nabave. Za razdoblje 2013.-2016. je angažirano ovlašteno revizijsko društvo za obavljanje usluga unutarnje revizije, a godišnje planove, strateške planove i izvještaje je usvajao i odobravao revizorski odbor. Na temelju 59 pregledanih postupaka nabave, jamstva nisu ugovorena u 13 ugovora, nisu dostavljena u pet ugovora, a nisu pribavljena pravodobno kod jednog ugovora. Također, u dva slučaja nije ugovorena ugovorna kazna. Društvo ne ocjenjuje način na koji je obavljena nabava od izabranih dobavljača, s obzirom na njihovu sposobnost da isporuče robe, radove i usluge ugovorene kvalitete, u ugovorenim rokovima i po ugovorenim cijenama.

Državni ured za reviziju ocjenjuje da sustav nabave u Društvu je učinkovit, pri čemu su potrebna određena poboljšanja. Državni ured za reviziju daje sljedeće preporuke:

- u okviru planova nabave navesti vrstu postupka, planirani početak postupka nabave te trajanje ugovora o nabavi
- unutarnjim aktima utvrditi moguće rizike u provedbi postupaka nabave
- upućivati obavijesti ponuditeljima o rezultatima nadmetanja
- kod postupka na temelju ponude ili prijedloga ugovora uputiti poziv za dostavu ponude većem broju ponuditelja
- pri izboru načina nabave voditi računa da izabrani način omogući najveću moguću konkurenciju u danim okolnostima
- kod postupaka nabave koji su provedeni pozivom za dostavu ponuda prema dokumentaciji za nadmetanje, provoditi postupak javnim otvaranjem ponuda kako bi se postupak proveo transparentno
- pravodobno pribavljati i ugovarati jamstva za uredno izvršenje ugovora
- ugovarati ugovornu kaznu

- ocjenjivati način na koji je obavljena nabava od izabranih dobavljača s obzirom na njihovu sposobnost da isporuče robe, radove i usluge ugovorene kvalitete, u ugovorenim rokovima i po ugovorenim cijenama.

Državni ured za reviziju ocjenjuje da bi se provedbom navedenih preporuka povećala usklađenost poslovanja Društva s unutarnjim aktima, ušteda sredstava te transparentnost i učinkovitost sustava nabave.



REPUBLIKA HRVATSKA
DRŽAVNI URED ZA REVIZIJU
Područni ured Zadar

IZVJEŠĆE
O OBAVLJENOJ REVIZIJI

JAVNA NABAVA U DRUŠTVU
ODVODNJA D.O O., ZADAR

Zadar, srpanj 2016

S A D R Ž A J

	stranica
I. PREDMET REVIZIJE	2
II. CILJEVI I PODRUČJA REVIZIJE	2
III. METODE I POSTUPCI REVIZIJE	3
IV. JAVNA NABAVA	4
V. NALAZ	8
VI. OCJENA UČINKOVITOSTI JAVNE NABAVE	12



REPUBLIKA HRVATSKA
DRŽAVNI URED ZA REVIZIJU
Područni ured Zadar

KLASA 041-01/16-10/17
URBROJ: 613-15-16-6

Zadar, 4. srpnja 2016.

IZVJEŠĆE
O OBAVLJENOJ REVIZIJI UČINKOVITOSTI JAVNE NABAVE U
DRUŠTVU ODVODNJA D O O., ZADAR ZA 2013. - 2015.

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 Odvodnja d.o.o., Zadar (dalje u tekstu: Društvo) za 2013. - 2015.

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 22. veljače do 4. srpnja 2016.

I. PREDMET REVIZIJE

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

Društvo je upisano u sudski registar Trgovačkog suda u Splitu 1996, kao društvo s ograničenom odgovornošću. Temeljni kapital iznosi 50 606 100,00 kn. Osnivač i jedini član Društva je Grad Zadar. Sjedište Društva je u Zadru, Ulica Hrvatskog Sabora 2/d. Koncem 2013. Društvo je imalo 68 zaposlenika, koncem 2014. imalo je 72, a koncem 2015. imalo je 79 zaposlenika.

Djelatnost Društva je odvodnja i pročišćavanje otpadnih voda te korištenje opasnih kemikalija.

Tijela Društva su Skupština, Nadzorni odbor i Uprava. Skupštinu čini gradonačelnik Grada Zadra. Nadzorni odbor ima tri člana koje imenuje Skupština. Upravu čini direktor Društva. Direktor Društva je Ante-Josip Šikić koji je na toj dužnosti od prosinca 2013.

U veljači 2015. Hrvatski sabor donio je Strategiju suzbijanja korupcije za razdoblje od 2015. do 2020. godine. U Strategiji je, između ostalog, navedeno da je javna nabava jedno od najkritičnijih gospodarskih aktivnosti s obzirom na korupcijske rizike te da u odnosu na provedbu Zakona o javnoj nabavi (Narodne novine 90/11, 83/13, 143/13 i 13/14) postoje rizici u svim fazama postupka javne nabave kao što su dogovaranje s unaprijed određenim ponuditeljima o tehničkim specifikacijama (stavke koje se neće izvoditi, određivanje tehničkih karakteristika kojima može udovoljiti samo taj ponuditelj i slično), formalna primjena Zakona o javnoj nabavi, ali suprotno odredbama tog Zakona (primjena pregovaračkog postupka javne nabave kada nisu ispunjeni uvjeti te se ugovor o javnoj nabavi dodjeljuje željenom gospodarskom subjektu), nepoštivanje Zakona o javnoj nabavi od strane odgovorne osobe – odgovorne osobe naručitelja nalažu zaposlenicima na radnim mjestima niže razine odgovornosti nezakonito postupanje da bi se ostvario cilj zaključivanja ugovora o javnoj nabavi s preferiranim gospodarskim subjektom, visoke naknade za pokretanje žalbenog postupka – otežavaju podnošenje žalbe i otklanjanje počinjenih nezakonitosti u provedbi Zakona o javnoj nabavi. S obzirom da jedinice lokalne samouprave putem trgovačkih društava u svom vlasništvu ulažu velika sredstva u infrastrukturu, nužno je osigurati transparentnost tih ulaganja. Stoga je, strateški cilj u području javne nabave sprječavanje i smanjenje korupcijskih rizika kako na državnoj tako i na lokalnoj razini.

II. CILJEVI I PODRUČJA REVIZIJE

Ciljevi revizije su bili

- provjeriti je li sustav javne nabave u Društvu učinkovit
- provjeriti je li postojala stvarna potreba za određenom nabavom
- jesu li rezultati provedenih postupaka omogućili postizanje zadovoljavajuće vrijednosti za uloženi novac

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

Ovu ocjenu mogu dobiti i društva kod kojih su utvrđene određene slabosti i propusti koje ne utječu značajno na učinkovitost sustava javne nabave. Sustav nabave je učinkovit, pri čemu su potrebna određena poboljšanja ako su utvrđene određene slabosti i propusti, pri čemu se nekoliko danih preporuka može odnositi na područja visokog rizika. Sustav nabave nije učinkovit, te su potrebna značajna poboljšanja ako su utvrđene značajne slabosti i propusti, pri čemu se nekoliko danih preporuka može odnositi na područja visokog i vrlo visokog rizika. Sustav nabave nije učinkovit i ciljevi nabave nisu postignuti ako su utvrđene značajne slabosti i propusti, pri čemu se više od tri dane preporuke mogu odnositi na područja vrlo visokog rizika, te grubo nepoštivanje propisa i općih akata kojima je uređen sustav nabave. Područja visokog rizika su područja za koja je ocijenjeno da se radi o značajnim slabostima za koje je potrebna pravodobna reakcija uprave (menadžmenta). Područja vrlo visokog rizika su područja kod kojih je ocijenjeno da je potrebna žurna reakcija uprave (menadžmenta), jer se radi o ozbiljnim slabostima unutarnjih kontrola ili pitanjima upravljanja rizicima

Područja revizije određena su na temelju broja zaključenih ugovora o nabavi, objavljenih napisa u medijima te interesa javnosti za uspostavljanje učinkovitog sustava javne nabave Društva, koje je u vlasništvu Grada Zadra. Revizijom su obuhvaćena sljedeća područja: planiranje javne nabave, upravljanje postupcima javne nabave te zaštita interesa Društva.

III. METODE I POSTUPCI REVIZIJE

U fazi planiranja revizije revizori su pribavili informacije o načinu na koji sustav nabave funkcionira. Usporedili su usklađenost dokumentacije o nabavi s propisima i općim aktima. Postavljanjem upita i pregledom dokumentacije sustava nabave te zapisnika sa sastanaka povjerenstva za izbor najpovoljnije ponude, revizori su provjerili jesu li zaposlenici zaduženi za nabavu i drugi sudionici sa svim ponuditeljima jednako postupali. Istražili su moguće sumnje na neprimjerenu provedbu ili neusklađenost sa zahtjevima sustava nabave. Za odstupanja od pravila i procedura postupaka nabave identificirana tijekom obavljanja revizije, revizori su provjerili jesu li prijavljena i riješena na odgovarajući način. Provjerili su je li bilo žalbi na postupke nabave i kako su riješene. Izravnim dokaznim postupcima ispitali su zapise i dokumentaciju kako bi provjerili dobavljače kojima je dodijeljena vrijednosno značajna količina poslova, cijene koje nadilaze tržišne ili očekivane tržišne cijene, osobito pri kupnji velikih količina, isključivi izvor nabave u svim vrijednosno značajnim iznosima te prekomjerno korištenje žurnog postupka nabave.

Okosnicu revizije su činila sljedeća pitanja:

- Je li planiranje nabave dobro organizirano?
- Je li upravljanje postupcima nabave bilo učinkovito?
- Je li Društvo nakon zaključivanja ugovora o nabavi vodilo računa o zaštiti svojih interesa?

IV. JAVNA NABAVA

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

Za provedbu postupaka javne nabave Društvo je donijelo Pravilnik o nabavi robe i usluga procijenjene vrijednosti do 200.000,00 kn, odnosno za nabavu radova do 500 000,00 kn (dalje u tekstu: Pravilnik o bagatelnoj nabavi) Pravilnikom o radu iz siječnja 2014. utvrđena su poslovna načela koja su zaposlenici obvezni primjenjivati, od kojih su za uspješno provođenje postupaka nabave najznačajnije zakonitost te zaštita imovine i poslovnih interesa poslodavca.

Planiranje javne nabave

Planiranje javne nabave je proces, kojim se određuju ciljevi, način te dinamika javne nabave. Temelji se na istraživanju i određivanju stvarnih potreba kao i procjeni uvjeta okruženja koji na nabavu utječu. Plan nabave proizlazi iz plana poslovanja za tekuću godinu koji, između ostalog, obuhvaća plan investicija i plan ukupnih rashoda.

Plan nabave sastavlja direktor Ekonomsko-financijskog sektora, a odobrava ga Nadzorni odbor i Uprava Društva. Prati se i analizira ostvarenje Plana nabave te, u skladu s potrebama Društva, donose njegove izmjene i dopune. Organizacijske jedinice (sektori i službe) prijedloge nabave dostavljaju Ekonomsko-financijskom sektoru koji ispituje opravdanost nabave, odnosno razmatra druga moguća rješenja te ih objedinjava na razini Društva. Potrebe za nabavom primjereno su obrazložene i opravdane. Nema pisanih dokaza kako je Društvo istražilo tržište nabave i pribavilo informacije o radovima, robama i uslugama koje namjerava nabaviti. Društvo ne utvrđuje moguće rizike u provedbi postupaka javne nabave.

Internim aktima Društva uređena je obveza prijavljivanja sukoba interesa, odnosno Etički kodeks ponašanja, od 23. studenoga 2015., sadrži odredbe o sukobu interesa. Također, u dokumentaciji za nadmetanje navode se gospodarski subjekti s kojima se ugovori o javnoj nabavi ne smiju zaključivati i ta se informacija objavljuje na mrežnim stranicama Društva. Od svih zaposlenika uključenih u postupke nabave redovito su pribavljane izjave o nepostojanju sukoba interesa.

Planovi nabave za 2013., 2014. i 2015. objavljeni su na mrežnim stranicama Društva i sadrže propisane elemente. Odredbom članka 20. Zakona o javnoj nabavi, između ostalog, propisano je da, ako je potrebno, naručitelj može izmijeniti i dopuniti plan nabave, a sve izmjene i dopune moraju biti vidljivo naznačene u odnosu na osnovni plan. Društvo je donosilo izmjene planova nabave za navedene godine, a izmjene i dopune u odnosu na osnovni plan nisu vidljivo naznačene.

Upravljanje postupcima javne nabave

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

Društvo je u prosincu 2013. donijelo Pravilnik o bagatelnoj nabavi, odnosno u ožujku i srpnju 2014. izmjene i dopune Pravilnika kojim je uredilo pravila u vezi s nabavom roba i usluga procijenjene vrijednosti nabave do 200 000,00 kn (bez poreza na dodanu vrijednost) odnosno radova procijenjene vrijednosti do 500 000,00 kn (bez poreza na dodanu vrijednost)

Roba, radovi i usluge koji se nabavljaju jasno su i detaljno specificirani. Dokumentacija za nadmetanje sastavljena je na jasan, razumljiv i nedvojben način da omogući podnošenje usporedivih ponuda, osim u pojedinim slučajevima u kojima su zainteresirani gospodarski subjekti tražili dodatna pojašnjenja (upiti vezani uz tražene tehničke sposobnosti), a na njihova pitanja dani su odgovori bez odlaganja i na jednak način. Sastavlja se detaljna i jasna analiza ponuda, odnosno zapisnik o pregledu i ocjeni ponuda koji sadrži podatke o nazivu i sjedištu Društva, predmetu i vrsti postupka nabave, evidencijskom broju nabave, broju objave iz Elektoničkog oglasnika javne nabave Republike Hrvatske, datumu početka pregleda i ocjene ponuda, imenima ovlaštenih predstavnika naručitelja, dokazu sposobnosti i analitičkom prikazu ponuda, odnosno detaljnu usporedbu ispunjenih uvjeta traženih u dokumentaciji za nadmetanje (cijena ponude bez i s porezom na dodanu vrijednost, jamstvo ako je traženo, analiza ponuda vezano za ispunjenje zahtjeva u pogledu opisa predmeta nabave i tehničkih specifikacija, rangiranje valjanih ponuda prema kriteriju za odabir) te dokaze i razloge isključenja pojedinih ponuda, naziv ponuditelja s kojim će se zaključiti ugovor, prijedlog odgovornoj osobi naručitelja za donošenje odluke o odabiru/poništenju s obrazloženjem. Odluku o prihvatanju zapisnika o otvaranju, pregledu i ocjeni ponuda i odluku o odabiru najpovoljnije ponude donosi Uprava Društva. Pri donošenju odluka o izboru najpovoljnije ponude razmatraju se informacije o ranijim nabavama od određenih dobavljača, odnosno kod provođenja postupaka nabave, u dokumentaciji za nadmetanje, između ostalog, zahtijeva se dokazivanje tehničke, odnosno stručne sposobnosti ponuditelja. Dokumentacija za nadmetanje, odnosno svi dokumenti u vezi postupka javne nabave numerirani su i arhiviraju se u okviru Ekonomsko-financijskog sektora. Određena je osoba za čuvanje i pohranjivanje dokumentacije, čime je osigurana povjerljivost informacija sadržanih u dokumentaciji za nadmetanje i ograničen pristup dokumentaciji. O rezultatima nadmetanja ponuditelji i šira javnost obaviješteni su u zakonskom roku. Odluka o izboru najpovoljnije ponude odgovarajuće je dokumentirana i obrazložena, osim u pojedinim slučajevima korištenja pregovaračkog postupka javne nabave bez prethodne objave. Izabrani načini nabave omogućili su najveću konkurenciju, osim pri nabavi usluga odvoza i trajnog zbrinjavanja tehnološkog neopasnog otpada kada je, umjesto otvorenog, korišten pregovarački postupak javne nabave bez prethodne objave. Rokovi obavljanja radova, u pojedinim slučajevima, nisu realno utvrđeni, odnosno od pregledanih 15 predmeta javne nabave, kod tri je produljen rok izvođenja radova (kod jednog postupka zbog nedovoljnog broja radnika i neodgovarajuće tehnike na gradilištu, na što je upozoravao i nadzorni inženjer, a kod dva postupka zbog ugovaranja dodatnih radova) od četiri mjeseca do godinu dana.

U tablici broj 1 daju se podaci o ukupnoj vrijednosti javne nabave i vrijednosti nabave s obzirom na vrstu provedenih postupaka u Društvu od 2013. do 2015., prema podacima iz Registra o javnoj nabavi i okvirnih sporazuma

Tablica broj 1

Javna nabava od 2013. do 2015.

Redni broj	Godina	Ukupna vrijednost javne nabave (u kn)	Vrijednost nabave po provedenim otvorenim postupcima (u kn)	Udjel u % (3/2)	Vrijednost nabave po provedenim pregovaračkim postupcima (u kn)	Udjel u % (5/2)
	1	2	3	4	5	6
1	2013	8 326 205,00	7 866 185,00	94,5	460 020,00	5,5
2	2014	10 425 019,00	10 251 047,00	98,3	173 972,00	1,7
3	2015	8 881 118,00	7 427 538,00	83,6	1 453 580,00	16,4
Ukupno		27 632 342,00	25 544 770,00	92,4	2 087 572,00	7,6

Od ukupno provedenih postupaka javne nabave revizijskim uzorkom za 2013. obuhvaćeno je 5 664 346,00 kn ili 68,0 % vrijednosti javne nabave, za 2014. obuhvaćeno je 9 262 158,00 kn ili 88,8 %, dok je za 2015. obuhvaćeno 8 345 660,00 kn ili 94,0 %.

Vrijednosno najznačajnije nabave u promatranom razdoblju odnose se na radove na izgradnji kanalizacijske mreže gradskog područja Arbanasi u Zadru koja gravitira na crpnu postaju Arbanasi u vrijednosti 4 764.257,00 kn, izgradnji crpne postaje Zgon i pripadajućih gravitacijskih kolektora u gradu Zadru u vrijednosti 4 523 094,00 kn, usluge izrade studijske i projektne dokumentacije i aplikacije za prijavu projekata izgradnje integralnog sustava odvodnje - aglomeracija Zadar i Petrčane za sufinanciranje iz fondova Europske unije u vrijednosti 4.107.810,00 kn, nabavu motornog benzina i dizel goriva za 2013. i 2014. u vrijednosti 2.951.100,00 kn, usluge odvoza i trajnog zbrinjavanja tehnološkog neopasnog otpada za 2013. i 2014. u vrijednosti 2 133.657,00 kn, opskrbu električnom energijom za 2013. i 2014. u vrijednosti 2.041.919,00 kn, nabavu specijalnih komunalnih vozila za čišćenje septičkih jama u vrijednosti 1.730.000,00 kn, radova na izgradnji kanalizacijske mreže na području mjesnog odbora Ričina, I faza u vrijednosti 1.683.212,00 kn te izgradnji kanalizacijskog kolektora na dijelu ulice Matije Gupca i okolnih priključnih ulica u gradu Zadru u vrijednosti 1.263 889,00 kn.

Na temelju izabranog revizijskog uzorka utvrđeno je da je pri nabavi roba, usluga i radova najčešće korišten otvoreni postupak javne nabave, a kriterij odabira ponude, osim u slučaju nabave usluga izrade studijske i projektne dokumentacije i aplikacije za prijavu projekata izgradnje integralnog sustava odvodnje – aglomeracija Zadar i Petrčane za sufinanciranje iz fondova Europske unije u kojem je kriterij odabira ponude bila ekonomski najpovoljnija ponuda, bila je najniža cijena.

Zaštita interesa Društva

Pravilnikom o bagatelnoj nabavi određeno je da Društvo provodi postupak bagatelne nabave u skladu s planom nabave, a zaposlenici organizacijske jedinice koja je iskazala potrebu za određenom nabavom kao i organizacijske jedinice u okviru koje se priprema i arhivira dokumentacija za nadmetanje obvezni su pratiti i kontrolirati izvršenje ugovora o nabavi.

Koncem 2014., Društvo je započelo s uspostavljanjem sustava unutarnjih kontrola prema zahtjevima međunarodnih normi ISO 9001 2008 i ISO 14001 2004.

Spomenuti sustav sastoji se od manjih međusobno povezanih procesa upravljanje dokumentima i zapisima, strateško upravljanje kvalitetom, nabava i realizacija usluga, praćenje zadovoljstva kupaca, unutarnja ocjena kvalitete i drugi procesi. Utvrđivanjem djelokruga rada za svako pojedino radno mjesto, utvrđene su razine odgovornosti po radnim mjestima. Za zaposlenike na radnim mjestima više razine odgovornosti utvrđena je obveza nadziranja i kontrole radnih procesa te izvješćivanja o radu. Također, Društvo održava redovitu izobrazbu vezanu uz stjecanja potrebnih znanja iz područja javne nabave. Nabava je obavljana od izabranih dobavljača, odnosno izvoditelja radova prema ugovorenim količinama i cijenama. Ugovori su zaključeni u skladu s ponudama. Postupanja u vezi s pitanjem odgovornosti za nedostatke i naknadu štete te rizicima i načinima njihova upravljanja. Društvo je uredilo ugovaranjem kazni, naknada šteta, sredstava osiguranja i jamstvenih rokova. Za slučaj kašnjenja roka izvođenja radova te isporuka roba i usluga ugovarane su kazne (do najviše 10,0 % ugovorene cijene). Kao sredstva osiguranja ugovornih obveza pribavljane su bankarske garancije i zadužnice na iznos do 10,0 % vrijednosti ugovora, bez poreza na dodanu vrijednost, s rokom valjanosti za cijelo vrijeme jamstvenog roka. Plaćanja su obavljana u skladu s ugovorima. Za dodatne radove, provedeni su novi postupci nabave i zaključivani su dodaci ugovoru. Izvršenje ugovora o izvođenju radova Društvo prati putem nadzornog inženjera, koji o tijeku izgradnje vodi građevinski dnevnik i obavlja kontrolu kvalitete izvedenih radova. Društvo ne ocjenjuje način na koji je obavljena nabava od svih izabranih dobavljača, s obzirom na njihovu sposobnost isporuke roba, radova i usluga ugovorene kvalitete u ugovorenim rokovima i po ugovorenim cijenama.

Na temelju odredbi članka 7. Zakona o fiskalnoj odgovornosti (Narodne novine 139/10 i 19/14), a u skladu s odredbama Uredbe o sastavljanju i predaji izjave o fiskalnoj odgovornosti i izvještaja o primjeni fiskalnih pravila (Narodne novine 78/11, 106/12, 130/13, 19/15 i 119/15), predsjednik Uprave Društva, dostavio je gradonačelniku Grada Zadra Izjavu o fiskalnoj odgovornosti, Upitnik te Plan otklanjanja slabosti i nepravilnosti za 2015. kao i Izvješće o otklonjenim slabostima i nepravilnostima za 2014. Također, dostavio je izjavu da Društvo nema obvezu imenovanja unutarnjeg revizora. Društvo, u skladu s odredbama Zakona o računovodstvu (Narodne novine 78/15 i 134/15) i Zakona o reviziji (Narodne novine 146/05, 139/08 i 144/12), angažira neovisno revizorsko društvo radi revizije godišnjih financijskih izvještaja. Spomenutom revizijom nisu obuhvaćeni postupci nabave.

V. NALAZ

Revizijom su obuhvaćena sljedeća područja planiranje javne nabave, upravljanje postupcima javne nabave te zaštita interesa Društva.

Obavljenom revizijom utvrđene su nepravilnosti i propusti koje se odnose na planiranje javne nabave, upravljanje postupcima javne nabave (dokumentacija za nadmetanje i zaključivanje dodataka ugovorima o javnoj nabavi te odabir pravne osobe za pružanje usluge odvoza i trajnog zbrinjavanja tehnološkog neopasnog otpada) te zaštitu interesa Društva.

1 Planiranje javne nabave

- 1.1 Planovi nabave za 2013 , 2014 i 2015 objavljeni su na mrežnim stranicama Društva i sadrže propisane elemente Društvo je donosilo izmjene planova nabave za navedene godine, iz kojih nisu vidljivo naznačene sve izmjene i dopune u odnosu na osnovni plan. Prema odredbi članka 20 Zakona o javnoj nabavi, ako je potrebno, naručitelj može izmijeniti i dopuniti plan nabave, a sve izmjene i dopune moraju biti vidljivo naznačene u odnosu na osnovni plan. Nema pisanih dokaza kako je Društvo istražilo tržište nabave i pribavilo informacije o radovima, robama i uslugama koje namjerava nabaviti Društvo ne utvrđuje moguće rizike u provedbi postupaka javne nabave

Državni ured za reviziju nalaže kod donošenja izmjena plana nabave izmjene i dopune vidljivo naznačiti u odnosu na osnovni plan u skladu s odredbama Zakona o javnoj nabavi. Predlaže pribavljati pisane dokaze o istraživanju tržišta nabave i što je moguće više informacija o radovima, robama i uslugama koje namjerava nabaviti te utvrđivati moguće rizike u provedbi postupaka javne nabave.

- 1.2. *Društvo je prihvatilo navode iz ove točke Nalaza. U vezi s nalogom kod donošenja izmjena i dopuna plana nabave, navodi da su izmjene i dopune plana nabave za 2016. vidljivo naznačene u odnosu na osnovni plan i objavljene na mrežnim stranicama Društva. Nadalje, što se tiče prijedloga vezano za pribavljanje pisanih dokaza o istraživanju tržišta nabave i što je moguće više informacija o radovima, robama i uslugama koje namjerava nabaviti, navodi da prema odredbi članka 17 Zakona o javnoj nabavi, prije početka postupka javne nabave naručitelj smije tražiti ili prihvatiti savjet gospodarskog subjekta koji se može iskoristiti u izradi dokumentacije te obrazlaže da navedena odredba Zakona o javnoj nabavi nije obvezujuća. Navodi da će, stupanjem na snagu novog Zakon o javnoj nabavi koji je u pripremi i koji bi trebao sadržavati odredbu o istraživanju tržišta prije početka postupka javne nabave, postupiti prema danom prijedlogu Državnog ureda za reviziju. U vezi s utvrđivanjem mogućih rizika u provedbi postupaka javne nabave, Društvo navodi da će iskoristiti sustav ISO 9001:2014 i obvezujuću implementaciju FMC sustava, kako bi se utvrdili, odnosno izbjegli rizici u provedbi budućih postupaka javne nabave*

2 Upravljanje postupcima nabave

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

Kod upravljanja postupcima javne nabave nepravilnosti se odnose na dokumentaciju za nadmetanje i zaključivanje dodataka ugovorima o javnoj nabavi te odabir pravne osobe za pružanje usluge odvoza i trajnog zbrinjavanja tehnološkog neopasnog otpada.

Odredbom članka 25. Uredbe o načinu izrade i postupanju s dokumentacijom za nadmetanje i ponudama (Narodne novine 10/12), propisano je da zapisnik o pregledu i ocjeni inicijalnih i/ili konačnih ponuda koji naručitelj izrađuje u pregovaračkom postupku javne nabave bez prethodne objave, između ostalog, mora sadržavati posebne slučajeve i okolnosti iz članka 28. Zakona o javnoj nabavi koji opravdavaju korištenje ovog postupka.

Od pregledanih 15 postupaka javne nabave Društvo je u četiri postupka (dodatne usluge na izradi projektne dokumentacije za kolektore odvodnje otpadnih voda koje gravitiraju na javni sustav odvodnje u ulici J. Šubića od Cezana i rekonstrukciju postojećeg cjevovoda na području mjesnog odbora Višnjik, mješovitu kanalizacijsku mrežu zapadnog dijela stambenog naselja Stanovi i Bili Brig te zaštitu vodocrpilišta Bokanjac – gravitacijskih kolektora odvodnje otpadnih voda i crpne postaje Bokanjac s pripadajućim tlačnim cjevovodom) koristilo pregovarački postupak javne nabave bez prethodne objave, a zapisnici o pregledu i ocjeni ponuda ne sadrže posebne slučajeve i okolnosti koji opravdavaju korištenje tog postupka.

Nakon objave postupaka javne nabave zainteresirani gospodarski subjekti tražili su dodatna pojašnjenja dokumentacije za nadmetanje, što se odnosilo na upite vezano uz tražene tehničke uvjete predmeta nabave. Od pregledanih 15 predmeta javne nabave, kod tri je produljen rok izvođenja radova (kod jednog postupka radi nedovoljnog broja radnika i neodgovarajuće tehnike na gradilištu, na što je upozoravao i nadzorni inženjer, a kod dva postupka radi ugovaranja dodatnih radova) od četiri mjeseca do godinu dana.

Od pregledanih 15 predmeta javne nabave, s obzirom na zaključivanje dodataka ugovorima, nepravilnosti su utvrđene pri nabavi radova na izgradnji crpne postaje Zgon i pripadajućih gravitacijskih kolektora u gradu Zadru. Za spomenute radove proveden je otvoreni postupak javne nabave te u listopadu 2014. zaključen okvirni sporazum na vrijeme od dvije godine u iznosu 4.694.573,00 kn. Zaključeno je pet ugovora o izvođenju radova i za svaki ugovor dodaci ugovoru kojima je ugovarano produljenje roka izgradnje, odnosno dodatni radovi (do 25,0 % ukupno ugovoreni). Izvoditelj je Društvu upućivao zahtjeve za produljenje rokova izgradnje. Prema obrazloženjima nadzornog inženjera, razlozi produljenja rokova izgradnje su povećanje obujma radova, radovi na rekonstrukciji vodovodne mreže koje je istovremeno obavljalo drugo društvo u vlasništvu Grada Zadra te zabrana izvođenja radova od 15. lipnja do 15. rujna 2015. u skladu s odlukom Grada Zadra. S obzirom da je odluka Grada Zadra o zabrani izvođenja radova za vrijeme turističke sezone postojala i ranije (Odluka o zabrani izvođenja građevinskih radova za vrijeme turističke sezone na području Grada Zadra, Glasnik Grada Zadra 3/04, 2/07 i 13/09) i da su radovi na rekonstrukciji vodovodne mreže uglavnom povezani s radovima na odvodnji, Državni ured za reviziju je mišljenja da spomenute okolnosti nisu predstavljale opravdan razlog produljenja rokova izgradnje jer ih je bilo moguće predvidjeti prije zaključivanja ugovora.

Društvo je za nabavu usluga odvoza i trajnog zbrinjavanja tehnološkog neopasnog otpada u vrijednosti 750 004,00 kn koristilo pregovarački postupak javne nabave bez prethodne objave. Usluge je povjerilo komunalnom Društvu Grada Zadra pozivajući se na odredbu članka 28. stavka 2. točke 2. Zakona o javnoj nabavi, prema kojoj se ugovor o javnim uslugama smije sklapati u pregovaračkom postupku javne nabave bez prethodne objave kada zbog tehničkih ili umjetničkih razloga ili razloga povezanih sa zaštitom isključivih prava ugovor može izvršiti samo određeni gospodarski subjekt. Također, u zapisniku o otvaranju, pregledu i ocjeni ponude u pregovaračkom postupku bez prethodne objave navedeno je da se odabranom društvu usluge povjeravaju u skladu s odlukom Grada Zadra o komunalnim djelatnostima.

S obzirom da gospodarski subjekt od kojeg je navedena usluga nabavljena nema isključivo pravo za obavljanje tih usluga i da odlaganje komunalnog otpada prema odluci Grada Zadra nije komunalna djelatnost, Društvo je, umjesto pregovaračkog postupka bez prethodne objave, trebalo provesti otvoreni postupak javne nabave.

Državni ured za reviziju nalaže, pri korištenju pregovaračkog postupka javne nabave bez prethodne objave, u zapisnike o pregledu i ocjeni ponuda navesti posebne slučajeve i okolnosti koji opravdavaju korištenje tog postupka u skladu s odredbama Uredbe o načinu izrade i postupanju s dokumentacijom za nadmetanje i ponudama. Predlaže više pozornosti posvetiti izradi dokumentacije za nadmetanje na način da bude jasna te zaključivanju ugovora tako da se prethodno razmotre sve okolnosti koje bi mogle utjecati na produljenje roka izvođenja radova. Državni ured za reviziju nalaže pri nabavi usluga odvoza i trajnog zbrinjavanja tehnološkog neopasnog otpada provesti odgovarajući postupak javne nabave u skladu s odredbama Zakona o javnoj nabavi.

- 2.2 Društvo je prihvatilo navode iz ove točke Nalaza. U vezi s nalogom da se pri korištenju pregovaračkog postupka javne nabave bez prethodne objave, u zapisnike o pregledu i ocjeni ponuda navedu posebni slučajevi i okolnosti koji opravdavaju korištenje tog postupka, navodi da se uvijek uzimalo u obzir mišljenje nadzornog inženjera, koje je bilo sastavni dio dokumentacije i da se, uvidjevši da spomenuti zapisnici ne sadrže sve potrebne elemente, pristupilo ispravljanju navedene nepravilnosti. Nadalje, što se tiče mišljenja da spomenute okolnosti nisu predstavljale opravdan razlog produljenja rokova izgradnje crpne postaje Zgon i pripadajućih gravitacijskih kolektora u gradu Zadru jer ih je bilo moguće predvidjeti prije zaključivanja ugovora, Društvo je navelo da se vodilo mišljenjem nadzornog inženjera, uzimajući u obzir, da turistička sezona nije ključni, već jedan od faktora produljenja rokova izgradnje. Navodi da su se rokovi produljivali, između ostalog, ugovaranjem dodatnih radova, koji su za posljedicu imali produljenje rokova, a čije bi izvođenje bilo za vrijeme turističke sezone, odnosno zabrane njihova izvođenja. U vezi s nalogom da pri nabavi usluga odvoza i trajnog zbrinjavanja tehnološkog neopasnog otpada provede odgovarajući postupak javne nabave, Društvo je navelo da će pokrenuti otvoreni postupak javne nabave.

3. Zaštita interesa Društva

- 3.1 Kod provođenja postupaka nabave važan faktor pri odabiru dobavljača roba i usluga, odnosno izvođača radova su prethodna iskustva s različitim gospodarskim subjektima s obzirom na ispunjenje ugovornih obveza. Društvo ne provodi postupak ocjenjivanja svih dobavljača, s obzirom na njihovu sposobnost isporuke roba, radova i usluga ugovorene kvalitete, u ugovorenim rokovima i po ugovorenim cijenama. Stoga, Državni ured za reviziju predlaže provoditi postupak ocjenjivanja svih dobavljača na način da se utvrde kriteriji za ocjenjivanje kao što su održavanje kvalitete, poštivanje rokova isporuke, način plaćanja, rokovi plaćanja i slično, kako bi se svaki dobavljač ocijenio prema utvrđenim kriterijima te na temelju ukupne ocjene sastavljale liste potencijalnih dobavljača.
- 3.2 *Društvo je prihvatilo navode iz ove točke Nalaza. U očitovanju je navelo da je uvođenjem ISO standarda uvelo obrazac za ocjenu dobavljača i ocijenilo dio dobavljača, dok će u 2016. uvesti obvezu ocjene svih dobavljača.*

VI. OCJENA UČINKOVITOSTI JAVNE NABAVE

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

Plan nabave sastavlja direktor Ekonomsko-financijskog sektora, a odobrava ga Nadzorni odbor i Uprava Društva. Prati se i analizira njegovo ostvarenje te se donose izmjene i dopune. Organizacijske jedinice prijedloge nabave dostavljaju Ekonomsko-financijskom sektoru koji ispituje opravdanost nabave te ih objedinjava na razini Društva. Potrebe za nabavom primjereno su obrazložene i opravdane. Internim aktima Društva uređena je obveza prijavljivanja sukoba interesa, odnosno od svih zaposlenika uključenih u postupke nabave redovito pribavljane su izjave o nepostojanju sukoba interesa. Društvo je donijelo Plan nabave za 2013., 2014. i 2015. i izmjene planova za navedene godine, iz kojih nisu vidljivo naznačene sve izmjene i dopune u odnosu na osnovni plan. Nema pisanih dokaza kako je Društvo istražilo tržište nabave i pribavilo informacije o radovima, robama i uslugama koje namjerava nabaviti. Društvo ne utvrđuje moguće rizike u provedbi postupaka javne nabave.

Društvo je donijelo Pravilnik o bagatelnoj nabavi, kojim je uredilo pravila u vezi s nabavom roba i usluga procijenjene vrijednosti nabave do 200 000,00 kn, odnosno radova procijenjene vrijednosti do 500 000,00 kn. Roba, radovi i usluge koji se nabavljaju jasno su i detaljno specificirani. Dokumentacija za nadmetanje sastavljena je na jasan, razumljiv i nedvojbjen način da omogući podnošenje usporedivih ponuda, osim u pojedinim slučajevima u kojima su zainteresirani gospodarski subjekti tražili dodatna pojašnjenja (upiti vezani uz tražene tehničke sposobnosti), a na njihova pitanja dani su odgovori bez odlaganja i na jednak način. Sastavlja se detaljna i jasna analiza ponuda, odnosno zapisnik o pregledu i ocjeni ponuda. Pri donošenju odluka o izboru najpovoljnije ponude razmatraju se informacije o ranijim nabavama od određenih dobavljača, odnosno kod provođenja postupaka nabave, u dokumentaciji za nadmetanje, između ostalog, zahtijeva se dokazivanje tehničke, odnosno stručne sposobnosti ponuditelja. Dokumenti u vezi postupaka javne nabave numerirani su i arhiviraju se u okviru Ekonomsko-financijskog sektora. Određena je osoba za čuvanje i pohranjivanje dokumentacije, čime je osigurana povjerljivost informacija sadržanih u dokumentaciji za nadmetanje i ograničen pristup dokumentaciji. O rezultatima nadmetanja ponuditelji i šira javnost obaviješteni su u zakonskom roku. Odluka o izboru najpovoljnije ponude odgovarajuće je dokumentirana i obrazložena, osim u pojedinim slučajevima korištenja pregovaračkog postupka javne nabave bez prethodne objave. Izabrani načini nabave omogućili su najveću konkurenciju, osim u slučaju nabave usluga odvoza i trajnog zbrinjavanja tehnološkog neopasnog otpada. Rokovi obavljanja radova, u pojedinim slučajevima, nisu realno utvrđeni.

Koncem 2014., Društvo je započelo s uspostavljanjem sustava unutarnjih kontrola, koji se sastoji se od manjih međusobno povezanih procesa: upravljanje dokumentima i zapisima, strateško upravljanje kvalitetom, nabava i realizacija usluga, praćenje zadovoljstva kupaca, unutarnja ocjena kvalitete i drugi procesi. Za zaposlenike na radnim mjestima više razine odgovornosti utvrđena je obveza nadziranja i kontrole radnih procesa te izvješćivanja o radu. Također, Društvo održava redovitu izobrazbu vezanu uz stjecanja potrebnih znanja iz područja javne nabave. Nabava roba, radova i usluga obavlja se od izabranih dobavljača, odnosno izvoditelja radova prema ugovorenim količinama i cijenama. Ugovori su zaključeni u skladu s ponudama.

Postupanja u vezi s pitanjem odgovornosti za nedostatke i naknadu štete te rizicima i načinima njihova upravljanja Društvo je uredilo ugovaranjem kazni, naknada šteta, sredstava osiguranja i jamstvenih rokova. Jamstva su pribavljena pravodobno i u skladu s ugovorima. Plaćanja su obavljena u skladu s ugovorima. Za dodatne radove, provedeni su novi postupci nabave i zaključivani su dodaci ugovoru. Pri preuzimanju provjeravana je kvaliteta isporučene robe, radova i usluga. Predsjednik Uprave Društva, dostavio je gradonačelniku Grada Zadra Izjavu o fiskalnoj odgovornosti, Upitnik te Plan otklanjanja slabosti i nepravilnosti za 2015., Izvješće o otklonjenim slabostima i nepravilnostima za 2014. kao i izjavu da Društvo nema obvezu imenovanja unutarnjeg revizora. Neovisno revizorsko društvo obavlja reviziju godišnjih financijskih izvještaja. Spomenutom revizijom nisu obuhvaćeni postupci nabave. Društvo ne ocjenjuje način na koji je obavljena nabava od svih izabranih dobavljača, s obzirom na njihovu sposobnost da isporuče robe, radove i usluge ugovorene kvalitete, u ugovorenim rokovima i po ugovorenim cijenama.

Državni ured za reviziju ocjenjuje da je sustav javne nabave u Društvu učinkovit, pri čemu su potrebna određena poboljšanja. Državni ured za reviziju daje sljedeće preporuke:

- izmjene i dopune Plana nabave vidljivo naznačiti u odnosu na osnovni plan
- pribavljati pisane dokaze o istraživanju tržišta nabave i što je moguće više informacija o radovima, robama i uslugama koje se namjeravaju nabaviti
- utvrđivati moguće rizike u provedbi postupaka javne nabave
- pri korištenju pregovaračkog postupka javne nabave bez prethodne objave, u zapisnike o pregledu i ocjeni ponuda navesti posebne slučajeve i okolnosti koji opravdavaju korištenje tog postupka
- više pozornosti posvetiti izradi dokumentacije za nadmetanje i ugovora kako se vrijeme provedbe postupka nabave, odnosno izvođenja radova ne bi nepotrebno produljivalo
- za nabavu usluga odvoza i trajnog zbrinjavanja tehnološkog neopasnog otpada, umjesto pregovaračkog postupka bez prethodne objave, provesti otvoreni postupak javne nabave
- provoditi postupak ocjenjivanja svih dobavljača s obzirom na njihovu sposobnost isporuke roba, radova i usluga ugovorene kvalitete, u ugovorenim rokovima i po ugovorenim cijenama.

Državni ured za reviziju ocjenjuje da bi se provedbom navedenih preporuka povećala usklađenost poslovanja Društva s propisima i općim aktima kojima je uređena javna nabava, transparentnost u postupcima nabave, razina javne odgovornosti za gospodarsko i racionalno upravljanje sredstvima te ušteda sredstava pri nabavi roba, radova i usluga, što bi trebalo pridonijeti većoj učinkovitosti sustava nabave.



REPUBLIKA HRVATSKA
DRŽAVNI URED ZA REVIZIJU
Područni ured Split

IZVJEŠĆE
O OBAVLJENOJ REVIZIJI

JAVNA NABAVA U DRUŠTVU
PLOVPUT D.O.O.

Split, listopad 2016.

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 JAVNA NABAVA	4
V NALAZ	11
VI OCJENA UČINKOVITOSTI JAVNE NABAVE	13



REPUBLIKA HRVATSKA
DRŽAVNI URED ZA REVIZIJU
Područni ured Split

KLASA 041-01/16-10/50
URBROJ: 613-19-16-6

Split, 4. listopada 2016.

IZVJEŠĆE
O OBAVLJENOJ REVIZIJI UČINKOVITOSTI JAVNE NABAVE U
DRUŠTVU PLOVPUT D.O.O. ZA 2013.-2015.

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 Plovput d.o.o., dalje u tekstu: Društvo) za 2013.-2015.

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 16. lipnja do 4. listopada 2016.

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 obveznik primjene Zakona o javnoj nabavi (Narodne novine 90/11, 83/13, 143/13 i 13/14)

Društvo je pravni slijednik poduzeća Plovput Split, s p o koje je osnovano Uredbom o osnivanju poduzeća Plovput, Split (Narodne novine 3/92). Na temelju Zakona o Plovputu (Narodne novine 73/97), preoblikovano je u trgovačko društvo s ograničenom odgovornošću u vlasništvu Republike Hrvatske. Predmet poslovanja je održavanje i uređenje plovnih putova u unutarnjim morskim vodama i teritorijalnom moru Republike Hrvatske, postavljanje objekata sigurnosti plovidbe na plovnim putovima u unutarnjim morskim vodama i teritorijalnom moru Republike Hrvatske i osiguravanje njihovoga pravilnoga rada, obavljanje poslova radio službe na pomorskim plovnim putovima Republike Hrvatske, obavljanje istraživanja i projektiranja radi obavljanja poslova u vezi poslova iz vlastite djelatnosti. Osnivač i jedini član Društva je Republika Hrvatska. Sjedište je Obala Lazareta 1, Split. Koncem 2015. Društvo je imalo 280 zaposlenika.

Tijela Društva su Skupština, Nadzorni odbor i Uprava. Skupštinu čini jedan član kojeg imenuje Vlada Republike Hrvatske. Od kolovoza 2012. predsjednik Uprave je Darko Meštrović.

Obavljanje djelatnosti je organizirano putem ustrojstvenih jedinica: Ured direktora, Sektor sigurnosti plovidbe, Sektor za održavanje, Financijsko-informatički sektor, Komercijalni sektor, Pravno-kadrovski sektor, te Plovna područja Pula, Rijeka, Zadar, Šibenik, Korčula, Split i Dubrovnik.

U studenome 2009. Vlada Republike Hrvatske je donijela Antikorupcijski program za trgovačka društva u većinskom državnom vlasništvu za razdoblje 2010.-2012., kojim su postavljeni prioritetni ciljevi: jačanje integriteta, odgovornosti i transparentnosti u radu te stvaranje preduvjeta za sprječavanje korupcije na svim razinama i afirmacija pristupa nulte tolerancije na korupciju. U skladu s dopisom Ministarstva pravosuđa iz svibnja 2013. o potrebi donošenja mini akcijskog plana kojim bi se nastavila provedba antikorupcijskih mjera u trgovačkim društvima u državnom vlasništvu, Društvo je donijelo godišnje Akcijske planove za provedbu antikorupcijskog programa za razdoblje 2013.-2016. Akcijski planovi te provedba mjera utvrđenih akcijskim planom su objavljeni na mrežnim stranicama Društva.

U skladu s odredbama članka 13. Zakona o javnoj nabavi, Društvo je na mrežnim stranicama objavilo Izjave o nepostojanju, odnosno postojanju sukoba interesa, kojima je utvrđeno da ne postoje gospodarski subjekti s kojima Društvo kao javni naručitelj ne smije sklapati ugovore o javnoj nabavi, odnosno kojima su utvrđeni gospodarski subjekti s kojima Društvo ne smije sklapati ugovore o javnoj nabavi.

II. CILJEVI I PODRUČJA REVIZIJE

Ciljevi revizije su bili provjeriti:

- je li sustav nabave u Društvu učinkovit
- je li postojala stvarna potreba za određenom nabavom
- jesu li rezultati provedenih postupaka omogućili postizanje zadovoljavajuće vrijednosti za uloženi novac.

Sustav nabave ocjenjuje se učinkovit kod društava koja su dobro organizirala planiranje nabave, koja upravljaju postupcima nabave u skladu s propisima i svojim općim aktima, te koja primjereno prate ostvarenje i provedbu ugovora. Ovu ocjenu mogu dobiti i društva kod kojih su utvrđene određene slabosti i propusti koje ne utječu značajno na učinkovitost sustava nabave. Sustav nabave je učinkovit, pri čemu su potrebna određena poboljšanja ako su utvrđene određene slabosti i propusti, pri čemu se nekoliko danih preporuka može odnositi na područja visokog rizika. Sustav nabave nije učinkovit, te su potrebna značajna poboljšanja ako su utvrđene značajne slabosti i propusti, pri čemu se nekoliko danih preporuka može odnositi na područja visokog i vrlo visokog rizika. Sustav nabave nije učinkovit i ciljevi nabave nisu postignuti ako su utvrđene značajne slabosti i propusti, pri čemu se više od tri dane preporuke mogu odnositi na područja vrlo visokog rizika, te grubo nepoštivanje propisa i općih akata kojima je uređen sustav nabave. Područja visokog rizika su područja za koja je ocijenjeno da se radi o značajnim slabostima za koje je potrebna pravodobna reakcija uprave (menadžmenta). Područja vrlo visokog rizika su područja kod kojih je ocijenjeno da je potrebna žurna reakcija uprave (menadžmenta), jer se radi o ozbiljnim slabostima unutarnjih kontrola ili pitanjima upravljanja rizicima.

Područje revizije je određeno na temelju 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. Revizijom su obuhvaćena sljedeća područja planiranje javne nabave, upravljanje postupcima javne nabave te praćenje izvršenja ugovora.

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 upravljanje postupcima nabave bilo učinkovito?
- Je li Društvo nakon zaključivanja ugovora o nabavi vodilo računa o zaštiti svojih interesa?

IV. JAVNA NABAVA

Javna nabava predstavlja značajan proces u poslovanju Društva, a unaprjeđenje sustava javne nabave ima izravan utjecaj na ekonomičnost, učinkovitost i zakonitost provedbe postupaka javne nabave. Kratkoročni ili primarni ciljevi javne nabave su racionalno i učinkovito trošenje proračunskih sredstava, a dugoročni ili sekundarni: pravna sigurnost, sprečavanje korupcije i kriminala, pozitivni utjecaji na gospodarski razvoj i zapošljavanje (poticanje tržišnog natjecanja, promicanje izvrsnosti), unaprjeđenje upravljanja javnim financijama, očuvanje okoliša i drugo.

Postupci javne nabave propisani su odredbama Zakona o javnoj nabavi, drugim propisima koji uređuju područje javne nabave, Poslovníkom upravljanja kvalitetom kojim je opisan sustav upravljanja kvalitetom u skladu s primjenjivim zahtjevima međunarodne norme ISO te Pravilnikom o bagatelnoj nabavi i drugim aktima Društva.

Planiranje javne nabave

Planiranje nabave je proces kojim se utvrđuju ciljevi te načini i rješenja njihova ostvarenja. Glavni ciljevi kvalitetnog 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 kroz poštivanje zakonitosti u provođenju nabave. Kvalitetno planiranje nabave osigurava dobro upravljanje sredstvima financiranja odnosno ispunjavanje načela najbolja vrijednost za uloženi novac.

Uprava Društva je donijela, a nadzorni odbor usvojio, godišnji plan poslovanja i plan razvoja i ulaganja u osnovna sredstva za 2013., 2014. i 2015. Planovi poslovanja sastavljeni su u funkciji ostvarenja ciljeva poslovanja. Komercijalni sektor izrađuje godišnji plan nabave koji se temelji na stavkama iz godišnjeg plana poslovanja i plana razvoja i ulaganja u osnovna sredstva, a koji se sastoje od godišnjeg plana investicija i plana remonata radnih plovila, godišnjeg plana značajnijih radova redovnog održavanja i plana sukcesivne nabave. Pisane procedure za planiranje nabave u Društvu su utvrđene u okviru ISO postupaka kojima se utvrđene obveze i odgovornosti pojedinih sudionika u procesu nabave roba, radova i usluga.

Odlukom Uprave o unutarnjem ustroju organizacije procesa rada i poslovanja u organizacijskim jedinicama ustrojen je Odsjek za nabavu (u okviru Komercijalnog sektora). Unutar Odsjeka za nabavu obavljaju se poslovi izrade plana komercijalnih poslova, prijedlozi za izradu godišnjeg plana nabave osnovnih sredstava koji su sastavni dio godišnjeg plana poslovanja, poslovi istraživanja tržišta, provođenje postupaka nabave u skladu s godišnjim planom poslovanja i zahtjevima organizacijskih jedinica Društva te izrada mjesečnih izvješća o pokrenutim postupcima javne nabave. Koncem 2015. u Odsjeku za nabavu je bilo jedanaest zaposlenika.

Ukupne potrebe za nabavom su primjereno obrazložene i opravdane. Iskazane su u Planu poslovanja i planu razvoja i ulaganja u osnovna sredstva Društva za poslovnu godinu. U svakom sektoru kao organizacijskoj jedinici raspravlja se o potrebi za nabavom za tekuću godinu. Nadalje, o potrebama nabave raspravlja se na Kolegiju Direktora i Rukovoditelja sektora, putem izvješća i obrazloženja Direktora na sjednicama Nadzornog odbora prije davanja suglasnosti na donošenje godišnjeg plana poslovanja i plana razvoja i ulaganja u osnovna sredstva, te putem usmenih obrazloženja odgovornih osoba danih na sjednicama Radničkog vijeća.

Društvo je razmotrilo i odgovarajuće ocjenjivalo i druga moguća rješenja za nabavu na radnim sastancima na razini sektora, stručnim sastancima i na Kolegiju Direktora i Rukovoditelja što je vidljivo u prepisci između Organizacijskih jedinica koje su podloga za donošenje Godišnjeg plana poslovanja i Plana nabave. Društvo je istražilo tržište nabave te pribavilo informacije o mogućim ponuditeljima u vezi s nabavom roba, radova i usluga. Istraživanje tržišta se temelji na iskustvima iz dosadašnjih nabava, stručne literature te informacijama s mrežnih stranica. Vrijednosno značajnija javna nabava se ponavlja iz godine u godinu, tako da je prema obrazloženju Uprave, tržište jako dobro istraženo i pribavljene su sve potrebne iskustvene informacije o glavnim dobavljačima roba i usluga. Društvo je utvrdilo rizike koji se mogu javiti u provedbi postupka javne nabave (nemogućnost ponuditelja da pri davanju ponude ispune sve zakonske uvjete te dostava nepotpune natječajne dokumentacije). Rizici se nastoje smanjiti na način da se u fazi pripreme dokumentacije raspravlja i detaljno sastavlja tehnički opis predmeta nabave.

Društvo je donijelo i objavilo na mrežnim stranicama plan nabave za svaku poslovnu godinu. Planovi nabave donose se na temelju Plana poslovanja i plana razvoja i ulaganja u osnovna sredstva. Planovima nabave od 2013. do 2015. planirana je nabava roba, radova i usluga u vrijednosti 61.661.231,00 kn, od čega u 2013. nabava roba, radova i usluga u vrijednosti 27.608.731,00 kn, u 2014. u vrijednosti 19.546.500,00 kn te u 2015. u vrijednosti 14.506.000,00 kn. Planovi nabave sadrže podatke o poziciji iz plana poslovanja i plana razvoja i ulaganja u osnovna sredstva. Također, sadrže elemente propisane Zakonom o javnoj nabavi, osim podataka o evidencijskom broju nabave. Društvo je donosilo izmjene planova nabave za navedene godine, iz kojih nisu vidljivo naznačene sve izmjene i dopune u odnosu na osnovni plan, što za posljedicu ima otežano praćenje plana nabave s obzirom na velik broj stavki plana nabave. Planovi nabave nisu doneseni pravodobno, odnosno prije početka poslovne godine na koju se odnose (doneseni su u veljači tekuće godine). Nadalje, planom nabave za 2014. nije planirana nabava radova za izgradnju radnog broda. Navedeni radovi planirani su planom poslovanja i planom razvoja i ulaganja u osnovna sredstva za 2014., a ugovor s odabranim ponuditeljem zaključen je u svibnju 2014. u iznosu 54.361.250,00 kn.

Društvo je općim aktima uredilo obvezu prijavljivanja sukoba interesa (Akcijским planom za provođenje Antikorupcijskog programa Društva i Odlukom o utvrđivanju radnih mjesta koja su ocijenjena visokim stupnjem rizika na korupciju s popisom ovlaštenih predstavnika Društva u postupku javne nabave) Od svih zaposlenika uključenih u postupke nabave redovito su pribavljane izjave o nepostojanju sukoba interesa

Upravljanje postupcima javne nabave

Postupci javne nabave propisani su odredbama Zakona o javnoj nabavi, drugim propisima koji uređuju područje javne nabave, Poslovnikom upravljanja kvalitetom kojim je opisan sustav upravljanja kvalitetom u skladu s primjenjivim zahtjevima međunarodne norme ISO te Pravilnikom o bagatelnoj nabavi i drugim internim aktima Društva

Društvo je u 2002. uspostavilo sustav upravljanja u skladu s primjenjivim zahtjevima međunarodne norme ISO kojim su, između ostalog, utvrđene obveze i odgovornosti pojedinih sudionika u procesu nabave roba, radova i usluga. Donesen je Poslovnik upravljanja kvalitetom kojim su utvrđeni procesi neophodni za funkcioniranje sustava upravljanja kvalitetom i način kako se oni kontroliraju, kriteriji potrebni da bi se osiguralo učinkovito poslovanje, način mjerenja i analize radnih procesa i proizvoda, te provođenje radnji kojima se osigurava ostvarivanje postavljenih ciljeva kvalitete i trajno poboljšanje sustava. Spomenutim Poslovnikom utvrđeni su, između ostalog, procesi vezani za javnu nabavu (nabava roba, radova i usluga, glavno skladište te investicijski radovi, radovi za treće osobe i radovi po specijalnim radnim nalogima). Temelj za nabavu roba, radova i usluga je godišnji plan nabave koji se donosi prema godišnjem planu poslovanja, razvoja i ulaganja u osnovna sredstva. Godišnji plan poslovanja, razvoja i ulaganja u osnovna sredstva sastoji se od plana investicija, plana nabave osnovnih sredstava, plana redovnog održavanja s planom remonta plovila te plana nabave roba sa sukcesivnom isporukom.

Postupak nabave pokreće organizacijska jedinica koja je nositelj pojedinog predmeta nabave upućivanjem zahtjeva za pokretanjem postupka za nabavu Komercijalnom sektoru. Zahtjev za nabavu sadrži specifikaciju artikala (za nabavu roba), a za nabavku radova ili usluga s opisom predmeta nabave, troškovnik s tehničkim značajkama predmeta nabave. U zahtjevu za pokretanjem nabave obvezno se navodi stavka iz godišnjeg plana nabave. Upute za provođenje javne nabave i opću dokumentaciju za nadmetanje izrađuje Komercijalni sektor, a nacrt ugovora koji je sastavni dio natječajne dokumentacije izrađuje Pravno kadrovski sektor. Potpisom Odluke o imenovanju ovlaštenih članova povjerenstva za odabir najpovoljnijeg ponuditelja od strane Direktora, Komercijalni sektor pokreće postupak javne nabave u skladu s odredbama Zakona o javnoj nabavi. Dokumentacija za nadmetanje je sastavljena na jasan, razumljiv i nedvojben način koji omogućuje podnošenje usporedivih ponuda. Sadrži opće podatke o predmetu nabave, razlozima isključenja ponuditelja, odredbe o sposobnosti ponuditelja, podatke o ponudi (sadržaj i način izrade, način dostave, način određivanja cijene, valutu, kriterij za odabir i rok valjanosti, jezik i pismo te rok valjanosti ponude). Podaci o ponudi sadrže i druge podatke (pravila komuniciranja, odredbe o zajednici ponuditelja, odredbe o podizvođiteljima, datum, vrijeme i mjesto dostave ponuda i javnog otvaranja ponuda, dodatna objašnjenja dokumentacije za nadmetanje, rok za donošenje odluke o odabiru, rok, način i uvjeti plaćanja, jamstvo za ozbiljnost ponude te jamstvo za uredno ispunjenje ugovora). U dokumentaciji za nadmetanje je jasno i detaljno specificirana roba, radovi i usluge koji se nabavljaju te su realno utvrđeni rokovi, isporuke roba, obavljanja radova i pružanja usluga.

Nakon objave otvorenih postupaka javne nabave pojedini gospodarski subjekti su tražili dodatna pojašnjenja dokumentacije za nadmetanje. Svim gospodarskim subjektima na njihova pitanja za objašnjenjem odgovori su dani na jednak način te su objavljeni u Elektronskom oglasniku javne nabave

Nakon isteka ponudbenog roka, ovlašteni predstavnici Društva analiziraju i ocjenjuju pristigle ponude prema zahtjevima iz dokumentacije za nadmetanje. Ponude su zaprimane i evidentirane u upisnik o zaprimanju ponuda. Otvaraju ih ovlašteni predstavnici Društva. Sastavljena je detaljna i jasna analiza ponuda. Analitički prikaz ponuda je sastavni dio Zapisnika o pregledu i ocjeni ponuda. Sadrži ocjenu oblika, sadržaja i cjelovitosti ponude, ocjenu uvjeta i dokaza sposobnosti ponuditelja, cijenu ponude nakon računske kontrole te konačnu ocjenu ponude. Odluke o odabiru najpovoljnije ponude u svim predmetima nabave odgovarajuće su obrazložene i dokumentirane. Pri donošenju odluka o izboru najpovoljnije ponude razmatraju se informacije o ranijim nabavama od određenih dobavljača. Osigurana je povjerljivost informacija sadržanih u dokumentaciji za nadmetanje na način da se sva dokumentacija o javnoj nabavi protokolira i čuva do roka otvaranja ponuda uz ograničen pristup dokumentaciji isključivo ovlaštenim predstavnicima naručitelja. Vodi se registar primljenih ponuda s pratećom dokumentacijom uz obvezno numeriranje cjelokupne dokumentacije. U komercijalnom sektoru se vodi evidencija svih predmeta javne nabave prema njihovom evidencijskom broju nabave. Evidencija se pohranjuje i čuva na sigurnom mjestu. Društvo čuva cjelokupnu dokumentaciju o svim postupcima javne nabave najmanje četiri godine od završetka postupka javne nabave u skladu s odredbama Zakona o javnoj nabavi.

Nakon donošenja odluke o izboru, u zakonskom roku obaviješteni su ponuditelji o rezultatima nadmetanja. Ponuditeljima se dostavljaju odluka o odabiru te zapisnici o pregledu i ocjeni ponuda. Šira javnost o rezultatima nadmetanja je obaviještena putem mrežnih stranica Društva i objave o sklopljenom ugovoru u Elektronskom oglasniku javne nabave. Primjenom otvorenog postupka javne nabave roba, radova i usluga svi zainteresirani subjekti mogli su se javiti i dostaviti svoje ponude, s obzirom da je poziv za nadmetanje javno objavljen u Elektroničkom oglasniku javne nabave čime je omogućena najveća konkurencija u danim okolnostima.

U tablici broj 1 daju se podaci o javnoj nabavi od 2013. do 2015., prema podacima iz izvješća dostavljenih Središnjem tijelu državne uprave nadležnom za sustav javne nabave.

Tablica broj 1

Zaključeni ugovori prema vrijednosti i vrsti postupka od 2013. do 2015.

u kn

Redni broj	Vrsta postupka	2013			2014			2015		
		Broj Ugovora	Vrijednost nabave	Udjel (%)	Broj ugovora	Vrijednost nabave	Udjel (%)	Broj ugovora	Vrijednost nabave	Udjel (%)
1	Otvoreni postupak	33	22 960 136,00	87,6	30	64 497 973,00	95,9	20	4 715 767,00	85,7
2	Pregovarački postupak bez prethodne objave	7	2 283 684,00	8,7	3	1 077 399,00	1,6	0	0,00	-
3	Okvirni sporazumi	1	975 987,00	3,7	3	1 677 404,00	2,5	1	785 008,00	14,3
4	Ukupno	41	26 219 807,00	100,0	36	67.252 776,00	100,0	21	5 500 775,00	100,0

Od 2013. do 2015. su zaključeni ugovori i okvirni sporazumi za nabavu robe, radova i usluga u vrijednosti 98 973 358,00 kn, od čega u 2013. u vrijednosti 26.219 807,00 kn, u 2014. u vrijednosti 67 252.776,00 kn te u 2015. u vrijednosti 5 500 775,00 kn. Od ukupno 98 provedenih postupaka javne nabave roba, radova i usluga u vrijednosti 98 973 358,00 kn, revizijom je obuhvaćeno 20 postupaka javne nabave roba, radova i usluga ukupne vrijednosti 83 668 874,00 kn ili 84,5 % vrijednosti zaključenih ugovora.

Društvo na mrežnim stranicama vodi registar zaključenih ugovora o javnoj nabavi i okvirnih sporazuma. Registar sadrži podatke o evidencijskom broju nabave, vrsti provedenog postupka javne nabave, iznos zaključenog ugovora o javnoj nabavi ili okvirnog sporazuma, datum i rok na koji je zaključen ugovor o javnoj nabavi ili okvirni sporazum, naziv ponuditelja s kojim je zaključen ugovor o javnoj nabavi ili okvirni sporazum, konačni datum isporuke robe, pružanja usluge ili izvođenja radova te konačni iznos koji je naručitelj isplatio na temelju ugovora o javnoj nabavi. Registar ugovora ne sadrži podatke o predmetu nabave. U registru zaključenih ugovora o javnoj nabavi i okvirnih sporazuma za 2014. nije naveden ugovor o izgradnji radnog broda u iznosu 54 361.250,00 kn koji je Društvo zaključilo u svibnju 2014. (spomenuti ugovor evidentiran je u arhivi javne nabave koja je objavljena na mrežnim stranicama Društva).

Društvo za potrebe temeljne djelatnosti najčešće angažira sljedeće dobavljače proizvođače specijalne opreme pomorske signalizacije, pomagala za navigaciju, građevinske organizacije za radove izgradnje, arhitekte za poslove projektiranja, brodogradilišta za gradnju i remont brodova, specijalizirane servisere motora, strojeva i opreme, trgovačke organizacije, za nabavu materijala, rezervnih dijelova, opreme i drugo te prema potrebi i druge dobavljače. Kriteriji za odabir najpovoljnijeg dobavljača određeni su Zakonom o javnoj nabavi, a stručni član povjerenstva je nositelj izrade tehničkog dijela natječajne dokumentacije s uvjetima koje uz opće sposobnosti dobavljač mora zadovoljiti. Dobavljači se ocjenjuju prema utvrđenim kriterijima o čemu se vodi evidencija u službi nabave, a vrednovanje i analiziranje kriterija se obavlja na Kolegiju kvalitete.

Zaštita interesa Društva

Društvo primjenjuje procedure poslovnih procesa u okviru ISO standarda kojima je uređena zaštita interesa Društva te korištenje i održavanje nabavljenih roba, radova i usluga. Na temelju ISO standarda Društvo je donijelo Poslovnik upravljanja kvalitetom, kojim su utvrđeni procesi kontroliranja, kriteriji potrebni da bi se osiguralo učinkovito poslovanje, te način mjerenja i analize radnih procesa i proizvoda, te provođenje radnji kojima se osigurava ostvarivanje postavljenih ciljeva kvalitete.

Kontrolu obavljanja nabave od odabranog dobavljača, u skladu s ugovorenim količinama, cijenama i rokovima, prati Odsjek za nabavu u okviru Komercijalnog sektora. Također, nositelj predmeta nabave je odgovoran za praćenje i realizaciju ugovora odnosno kontrolu isporuke robe i praćenje izvođenja radova na lokaciji. Zaključeni ugovori sadrže odredbu kojom su utvrđene odgovorne osobe za realizaciju ugovora od strane Društva i dobavljača.

Na temelju 20 pregledanih postupaka nabave ukupne vrijednosti 83 668 874,00 kn, revizijom je utvrđeno da je Društvo zaključivalo ugovore u skladu s ponudama te da je nabava obavljana od odabranog dobavljača u skladu s ugovorenim količinama, cijenama i rokovima. Kriterij odabira ponude bila je najniža ponuđena cijena ponude između sposobnih ponuditelja koji zadovoljavaju sve uvjete iz dokumentacije za nadmetanje. Ugovori sadrže odredbe o rizicima i načinu na koji ugovorne strane trebaju njima upravljati u slučaju nepravodobne isporuke ili plaćanja. U slučaju vrijednosno značajnijih nabavki, kao sredstvo osiguranja su pribavljena jamstva (bankovno jamstvo bez prigovora i plativo na prvi poziv). Jamstva za uredno ispunjenje ugovora dostavljena su pravodobno i u ugovorenom iznosu. Plaćanja nabavljene robe, radova i usluga su obavljana u skladu s ugovorima, odnosno u roku 30 dana, jer je Društvo likvidno i solventno te na vrijeme izvršava svoje obveze. Nije bilo značajnih promjena u uvjetima ugovora kojima su omogućeni duži rokovi isporuke ili više cijene roba, radova i usluga. Bez provedbe novih postupaka nabave Društvo nije nabavljalo dodatne količine roba, radova i usluga.

Društvo provjerava kvalitetu isporučene robe, radova i usluga pri preuzimanju, potpisivanjem zapisnika o primopredaji robe, izvršenim radovima odnosno pruženim uslugama. Računi dobavljača se ovjeravaju na način da se pečatom i potpisom odgovorne osobe potvrđuje da su robe, radovi i usluge isporučene po kvaliteti, količini i cijeni u skladu s ugovorom.

Društvo, u skladu s ISO standardima, ocjenjuje svake godine obavljenju nabavu od izabranih dobavljača, s obzirom na njihovu sposobnost da isporuče robe, radove i usluge ugovorene kvalitete, u ugovorenim rokovima i po ugovorenim cijenama, a viši menadžment je upoznat s rezultatima ocjenjivanja. Voditelj odsjeka nabave odgovoran je za vođenje Popisa dobavljača i njihovu ocjenu tijekom godine prema utvrđenom kriteriju ocjenjivanja, te za vođenje evidencije o statusu realizacije prijavljenih reklamacija. Rukovoditelji organizacijskih jedinica su odgovorni za poticanje zaposlenika na davanje pisanih pritužbi i pohvala. Dobavljači se na propisanom obrascu ocjenjuju u vezi s rokovima te kvalitetom isporučene robe, radova ili usluga. Rukovoditelji popunjene obrasce ovjeravaju i prosljeđuju Upravitelju kvalitete na daljnju analizu, koji u suradnji s voditeljem Odsjeka nabave i s rukovoditeljem Komercijalnog sektora, nakon obavljene analize predlaže primjerenu korektivnu ili preventivnu mjeru prema dobavljaču. Nepouzdana dobavljači se mogu precrtati iz liste dobavljača, o čemu konačnu odluku donosi direktor nakon rasprave na Kolegiju ISO kvalitete.

Društvo je ustrojilo unutarnju reviziju, kojom su obuhvaćeni i postupci javne nabave. Unutarnjom revizijom je utvrđeno da je sustav unutarnjih kontrola u procesu javne nabave primjeren, učinkovit te se primjenjuju postupci javne nabave u skladu sa Zakonom o javnoj nabavi. Dane su preporuke za otklanjanje manjih nedostataka u kontrolnim mehanizmima javne nabave, nakon čega su nedostaci otklonjeni.

V. NALAZ

Revizijom su obuhvaćena sljedeća područja planiranje javne nabave, upravljanje postupcima javne nabave te zaštita interesa Društva

Obavljenom revizijom utvrđene su nepravilnosti i propusti koje se odnose na planiranje javne nabave i upravljanje postupcima nabave

1 Planiranje javne nabave

- 1 1 Planiranje javne nabave je proces, kojim se određuju ciljevi, način te dinamika javne nabave. Temelji se na istraživanju i određivanju stvarnih potreba kao i procjeni uvjeta okruženja od utjecaja za nabavu

Društvo je na temelju Plana poslovanja i plana razvoja i ulaganja u osnovna sredstva donijelo planove nabave prema kojima je za 2013. planirana nabava roba, radova i usluga u vrijednosti 27 608 731,00 kn, u 2014. u vrijednosti 19 546 500,00 kn te u 2015. u vrijednosti 14 506 000,00 kn. Planovi nabave sadrže elemente propisane Zakonom o javnoj nabavi, osim podataka o evidencijskom broju nabave. Planovi nabave nisu doneseni pravodobno, odnosno prije početka poslovne godine na koju se odnose (doneseni su u veljači tekuće godine). Nadalje, Planom nabave za 2014. nije planirana nabava radova za izgradnju radnog broda. Navedeni radovi planirani su Planom poslovanja i planom razvoja i ulaganja u osnovna sredstva za 2014., a ugovor s odabranim ponuditeljem zaključen je u svibnju 2014. u iznosu 54 361 250,00 kn. Društvo je donosilo izmjene planova nabave iz kojih nisu vidljivo naznačene sve izmjene i dopune u odnosu na osnovni plan, što za posljedicu ima otežano praćenje plana nabave s obzirom na velik broj stavki plana nabave.

Državni ured za reviziju nalaže donijeti plan nabave s propisanim elementima prije početka poslovne godine na koju se odnosi te kod donošenja izmjena plana nabave sve izmjene i dopune vidljivo naznačiti u odnosu na osnovni plan u skladu s odredbama Zakona o javnoj nabavi. Nadalje, predlaže plan nabave uskladiti s planom poslovanja i planom razvoja i ulaganja u osnovna sredstva.

- 1 2 *Društvo je prihvatilo dati nalog i preporuku Državnog ureda za reviziju. U očitovanju navodi da će ih u cijelosti implementirati u postupcima javne nabave čime će se podići transparentnost, učinkovitost i usklađenost sa Zakonom o javnoj nabavi i drugim propisima.*

2 Upravljanje postupcima javne nabave

- 2 1 Postupci javne nabave su propisani odredbama Zakona o javnoj nabavi te internim aktima Društva

Obveza vođenja registra ugovora o javnoj nabavi i okvirnih sporazuma, ažuriranja podataka najmanje svakih šest mjeseci te objave registra na mrežnim stranicama određena je odredbom članka 21. Zakona o javnoj nabavi.

Propisano je da registar ugovora o javnoj nabavi i okvirnih sporazuma sadrži najmanje sljedeće podatke: predmet ugovora, evidencijski broj nabave i broj objave, vrstu provedenog postupka, iznos zaključenog ugovora o javnoj nabavi ili okvirnog sporazuma, naziv ponuditelja, datum zaključenja i rok na koji je zaključen ugovor, konačni datum isporuke, konačni iznos koji je naručitelj isplatio na temelju ugovora o javnoj nabavi te obrazloženje ukoliko je taj iznos veći od ugovorenog

Društvo vodi registar ugovora o javnoj nabavi i okvirnih sporazuma te ih objavljuje na mrežnim stranicama Društva. Registar ugovora ne sadrži propisane podatke o predmetu nabave. U registru zaključenih ugovora o javnoj nabavi i okvirnih sporazuma za 2014. nije naveden ugovor o izgradnji radnog broda u iznosu 54 361 250,00 kn, kojeg je Društvo zaključilo u svibnju 2014. (spomenuti ugovor iskazan je u okviru arhive javne nabave koja je objavljena na mrežnim stranicama Društva)

Državni ured za reviziju nalaže registar ugovora o javnoj nabavi i okvirnih sporazuma voditi s propisanim podacima o predmetu nabave te u registru iskazati sve zaključene ugovore o javnoj nabavi

- 2.2. *Društvo je prihvatilo nalog Državnog ureda za reviziju. U očitovanju navodi da će nalog u cijelosti implementirati u postupcima javne nabave čime će se podići transparentnost, učinkovitost i usklađenost sa Zakonom o javnoj nabavi i drugim propisima*

VI. OCJENA UČINKOVITOSTI JAVNE NABAVE

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

Proces planiranja nabave se obavlja na temelju jasnih procedura utvrđenih ISO standardima koje primjenjuje Društvo i Poslovníkom upravljanja kvalitetom. Plan nabave izrađuje Komercijalni sektor, a odobrava ga Uprava Društva. Plan nabave je sastavljen u funkciji ostvarenja ciljeva poslovanja na temelju godišnjeg plana poslovanja i plana ulaganja u osnovna sredstva. Društvo prati i analizira ostvarenje plana nabave i po potrebi donosi izmjene plana nabave. Prijedloge plana izrađuju organizacijske jedinice te ih dostavljaju spomenutom Sektoru koji ih objedinjava na razini Društva. Potrebe za nabavom su primjereno obrazložene i opravdane. Društvo je razmotrilo i ocijenilo mogućnost korištenja unutarnjih kapaciteta ili nabave novih sredstava. Društvo istražuje tržište nabave i pribavlja informacije o radovima, robama i uslugama koje namjerava nabaviti, a prikupljanje informacija se provodi neposrednim kontaktima, praćenjem tehničkih i drugih dostignuća putem javno objavljenih informacija i podataka koje na svojim mrežnim stranicama nude potencijalni ponuditelji. Kod provođenja postupaka nabave Društvo je utvrdilo moguće rizike u procesu javne nabave. Društvo je općim aktima uredilo obvezu prijavljivanja sukoba interesa. Izjave o nepostojanju sukoba interesa redovito su pribavljane od svih zaposlenika uključenih u postupke nabave. Društvo je donijelo planove nabave za 2013., 2014. i 2015. i izmjene i dopune plana za navedene godine. Izmjene i dopune planova nisu vidljivo naznačene u odnosu na osnovni plan. Planovi nabave nisu doneseni pravodobno i ne sadržavaju evidencijski broj nabave. Planom nabave za 2014. nije planirana nabava radova za izgradnju radnog broda. Ovi radovi planirani su Planom poslovanja te Planom razvoja i ulaganja u osnovna sredstva za 2014., a ugovor s odabranim ponuditeljem zaključen je u 2014. u iznosu 54.361.250,00 kn.

Proces provođenja postupaka nabave u Društvu određen je procedurama poslovnih procesa u okviru ISO standarda, Poslovníkom upravljanja kvalitetom i Pravilnikom o bagatelnoj nabavi, kojima je na razumljiv i jasan način uređeno provođenje postupaka nabave. Zaposlenicima odgovornim za provedbu postupaka nabave pružena je potrebna izobrazba, a certifikate iz područja javne nabave ima pet zaposlenika. Potencijalnim ponuditeljima su sva objašnjenja dokumentacije stavljena na raspolaganje neograničeno i u cijelosti, elektronički u elektroničkom oglasniku javne nabave kako bi pristup informacijama bio svima dostupan na jednak način. Društvo je potencijalnim ponuditeljima koji su zatražili dodatne informacije i objašnjenja dokumentacije za nadmetanje odgovorilo istovremeno bez odlaganja i na jednak način. Nakon zaprimanja i otvaranja ponuda sastavljeni su zapisnici o pregledu i ocjeni ponuda koji sadrže jasnu i preglednu analizu ponuda iz koje je vidljivo jesu li ponuditelji zadovoljili uvjete iz dokumentacije za nadmetanje. Odluka uprave o izboru najpovoljnije ponude je odgovarajuće dokumentirana i obrazložena. Pri donošenju odluke o izboru najpovoljnije ponude razmotrene su informacije o ranijim nabavama od određenih dobavljača.

Društvo je u zakonskom roku dostavilo odluku o odabiru s preslikom zapisnika o pregledu i ocjeni ponuda svakom ponuditelju te ih objavilo u elektroničkom oglasniku javne nabave čime je o rezultatima nadmetanja upoznata šira javnost. Povjerljivost informacija sadržanih u dokumentaciji za nadmetanje i dokumentima u postupcima javne nabave je osigurana pohranjivanjem dokumentacije na sigurno mjesto, dostupno isključivo ovlaštenim predstavnicima Društva. Dokumentacija za javnu nabavu se čuva četiri godine od završetka postupka javne nabave. Provođenjem otvorenih postupaka javne nabave omogućena je najveća konkurencija u danim okolnostima.

U pregledanim postupcima javne nabave realno su utvrđeni rokovi isporuke roba, obavljanja radova te pružanja usluga. Društvo vodi registar ugovora o javnoj nabavi i okvirnih sporazuma te ih objavljuje na svojim mrežnim stranicama. Registar ugovora ne sadrži propisane podatke o predmetu nabave, a u registru za 2014. nije naveden ugovor o izgradnji radnog broda u iznosu 54 361 250,00 kn kojeg je Društvo zaključilo u 2014. (ugovor je evidentiran u arhivi javne nabave koja je objavljena na mrežnim stranicama Društva).

Društvo je Poslovníkom upravljanja kvalitetom, između ostalog, utvrdilo procese kontroliranja postupaka javne nabave. Kontrolu obavlja li se nabava od odabranog dobavljača u skladu s ugovorenim količinama, cijenama i rokovima prati Odsjek za nabavu unutar Komercijalnog sektora. Na temelju izabranog uzorka, revizijom je utvrđeno da su ugovori zaključeni u skladu s ponudama, a plaćanja nabavljene robe, radova i usluga obavljana u skladu s ugovorima. Društvo nije bez provedbe novih postupaka nabave nabavljalo dodatne količine roba, radova i usluga. Nadalje, ugovaralo je odredbu o riziku, odnosno o rizicima i načinu na koji ugovorne strane trebaju njima upravljati u slučaju nepravodobne isporuke ili plaćanja. U slučaju vrijednosno značajnijih nabavki, kao sredstvo osiguranja su pribavljena jamstva (bankovno jamstvo bez prigovora i plativo na prvi poziv). Jamstva za uredno ispunjenje ugovora dostavljena su pravodobno i u propisanom iznosu. Društvo ocjenjuje svake godine sposobnost dobavljača da isporuči robu, radove i usluge ugovorene kvalitete u ugovorenim rokovima po ugovorenoj cijeni. Viši menadžment je upoznat s rezultatima ocjenjivanja. Društvo je ustrojilo unutarnju reviziju, kojom su obuhvaćeni i postupci nabave. Unutarnjom revizijom je utvrđeno da je sustav unutarnjih kontrola u procesu javne nabave primjeren, učinkovit te se primjenjuju postupci javne nabave u skladu sa Zakonom o javnoj nabavi, a manji nedostaci u kontrolnim mehanizmima javne nabave, prema preporuci revizije su otklonjeni.

Državni ured za reviziju ocjenjuje da je sustav nabave u Društvu bio učinkovit i daje sljedeće preporuke:

- više pozornosti posvetiti izradi plana nabave na način da se plan nabave donese s propisanim elementima prije početka godine na koju se odnosi i uskladi s godišnjim planom poslovanja i planom razvoja i ulaganja u osnovna sredstva
- izmjene i dopune plana nabave vidljivo iskazati u odnosu na osnovni plan
- više pozornosti posvetiti vođenju registra ugovora o javnoj nabavi na način da se vodi s propisanim elementima te iskažu svi zaključeni ugovori o javnoj nabavi

Državni ured za reviziju ocjenjuje da bi se provedbom navedenih preporuka postigla veća usklađenost s propisima.



REPUBLIKA HRVATSKA
DRŽAVNI URED ZA REVIZIJU

IZVJEŠĆE O OBAVLJENOJ REVIZIJI

NABAVA U DRUŠTVU PODZEMNO
SKLADIŠTE PLINA D.O.O.

Zagreb, ožujak 2016

SADRŽAJ

	stranica
I. PREDMET REVIZIJE	2
II. CILJEVI I PODRUČJA REVIZIJE	3
III. METODE I POSTUPCI REVIZIJE	3
IV. NABAVA	4
V. NALAZ	13
VI. OCJENA UČINKOVITOSTI NABAVE	15



REPUBLIKA HRVATSKA
DRŽAVNI URED ZA REVIZIJU

KLASA: 041-01/15-10/37
URBROJ: 613-02-05-16-6

Zagreb, 11. ožujka 2016

IZVJEŠĆE
O OBAVLJENOJ REVIZIJI UČINKOVITOSTI NABAVE U
DRUŠTVU PODZEMNO SKLADIŠTE PLINA D.O.O. ZA 2013.-2015.

Na temelju odredbi članaka 12. i 14. Zakona o Državnom uredu za reviziju (Narodne novine 80/11), obavljena je revizija učinkovitosti nabave u društvu Podzemno skladište plina d.o.o. (dalje u tekstu: Društvo) za 2013.-2015.

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 2. studenoga 2015. do 11. ožujka 2016.

I. PREDMET REVIZIJE

Predmet revizije su bile aktivnosti Društva kod planiranja nabave, provedbe postupaka nabave te je li Društvo nakon zaključivanja ugovora vodilo računa o zaštiti svojih interesa

Društvo INA industrija nafte d.d. je koncem studenoga 2008. osnovalo Društvo. Društvo Plinacro d.o.o. je u siječnju 2009. s društvom INA industrija nafte d.d. zaključilo ugovor o kupnji 100,0 % poslovnog udjela u Društvu, a ugovor o prijenosu i preuzimanju poslovnog udjela je zaključen koncem travnja 2009. Izjavom o osnivanju Društva iz studenoga 2008. te izmjenama i dopunama spomenute Izjave, određeni su tvrtka i sjedište, predmet poslovanja, temeljni kapital, tijela, način njihova imenovanja i drugo. Temeljni kapital iznosi 535 020.100,00 kn, a sjedište je u Zagrebu, Veslačka 2-4 Društvo je u cijelosti u vlasništvu društva Plinacro d.o.o.

Poslovanje Društva uređeno je Zakonom o energiji (Narodne novine 120/12, 14/14, 95/15 i 102/15), Zakonom o tržištu plina (Narodne novine 28/13 i 14/14) te drugim zakonima i provedbenim propisima. Predmet poslovanja Društva je skladištenje prirodnog plina i plina, izrada rudarskih projekata, tehničko ispitivanje i analiza, vođenje, održavanje i razvijanje sigurnog, pouzdanog i učinkovitog sustava skladištenja plina i daljnji razvoj skladišnih kapaciteta i skladišnog poslovanja.

U studenome 2009. Vlada Republike Hrvatske je donijela Antikorupcijski program za trgovačka društva u većinskom državnom vlasništvu za razdoblje 2010.-2012. Društvo nije u većinskom vlasništvu Republike Hrvatske te nije obveznik izrade Akcijskog plana za provođenje Antikorupcijskog programa i nije obveznik davanja Izjave o fiskalnoj odgovornosti. Nadalje, nije obvezno na mrežnim stranicama objavljivati gospodarske subjekte s kojima ne smije zaključivati ugovore zbog sprečavanja sukoba interesa jer nije obveznik primjene Zakona o javnoj nabavi (Narodne novine 98/11, 83/13, 143/13 i 13/14) i ne nalazi se u Pravilniku o popisu obveznika primjene Zakona o javnoj nabavi (Narodne novine 19/12). Direktor Društva ovlašten je i odgovoran za cjelokupno provođenje postupka nabave i potpisuje svaku odluku o odabiru. U kolovozu 2012. je potpisao izjavu da ne postoje gospodarski subjekti s kojima Društvo ne smije zaključivati ugovore o nabavi roba, radova i usluga.

Misija, vizija i ciljevi su objavljeni na mrežnoj stranici Društva. Misija Društva je vođenje, održavanje i razvijanje sigurnog, pouzdanog i učinkovitog sustava skladištenja plina. Vizija je povećanje sigurnosti i pouzdanosti sustava skladištenja plina te njegov stalni razvoj, povećanje energetske učinkovitosti uz smanjenje negativnih utjecaja na okoliš, stalno unapređenje kvalitete poslovanja te poboljšanje zaštite zdravlja radnika. Uprava Društva donosi opće ciljeve upravljanja poslovanjem u skladu sa zakonskim i općim propisima te tehnološkim i financijskim mogućnostima.

Društvo primjenjuje poslovno informacijski sustav za evidentiranje i praćenje poslovnih događaja te su ugrađeni sljedeći moduli: glavna knjiga, obveze prema dobavljačima, potraživanja od kupaca, osnovna sredstva, upravljanje gotovinom, troškovi projekata, nabava, skladište, kadrovi i plaće, blagajna i putni nalozi te programsko rješenje za tehničku i komercijalnu podršku energetske djelatnosti skladištenja plina. Društvo ima ugrađene sustave u skladu sa zahtjevima normi HRN EN ISO 9001:2008 (Sustav upravljanja kvalitetom), HRN EN ISO 14001:2004 (Sustav upravljanja zaštitom okoliša) te OHSAS 18001:2007 (Sustav upravljanja zaštitom zdravlja i sigurnosti).

Tijela Društva su uprava i skupština. Uprava ima jednog člana, odnosno direktora kojeg imenuje skupština, a skupštinu čini predsjednik uprave društva Plinacro d.o.o. u čijem se vlasništvu Društvo nalazi. Direktor Društva od ožujka 2012. je Krešimir Malec.

Društvo je koncem 2013. imalo 72 zaposlenika, koncem 2014. je imalo 75, a koncem 2015. je imalo 72 zaposlenika.

II. CILJEVI I PODRUČJA REVIZIJE

Ciljevi revizije su bili provjeriti

- je li sustav nabave u Društvu učinkovit
- je li postojala stvarna potreba za određenom nabavom te
- jesu li rezultati provedenih postupaka omogućili postizanje zadovoljavajuće vrijednosti za uloženi novac

Sustav nabave ocjenjuje se kao učinkovit kod društava koja su dobro organizirala planiranje nabave, koja upravljaju postupcima nabave u skladu s propisima i svojim općim aktima, te koja primjereno prate ostvarenje i provedbu ugovora. Ovu ocjenu mogu dobiti i društva kod kojih su utvrđene određene slabosti i propusti koje ne utječu značajno na učinkovitost sustava javne nabave. Sustav nabave je učinkovit, pri čemu su potrebna određena poboljšanja ako su utvrđene određene slabosti i propusti, pri čemu se nekoliko danih preporuka može odnositi na područja visokog rizika. Sustav nabave nije učinkovit, te su potrebna značajna poboljšanja ako su utvrđene značajne slabosti i propusti, pri čemu se nekoliko danih preporuka može odnositi na područja visokog i vrlo visokog rizika. Sustav nabave nije učinkovit i ciljevi nabave nisu postignuti ako su utvrđene značajne slabosti i propusti, pri čemu se više od tri dane preporuke mogu odnositi na područja vrlo visokog rizika, te grubo nepoštivanje propisa i općih akata kojima je uređen sustav nabave. Područja visokog rizika su područja za koja je ocijenjeno da se radi o značajnim slabostima za koje je potrebna pravodobna reakcija uprave (menadžmenta). Područja vrlo visokog rizika su područja kod kojih je ocijenjeno da je potrebna žurna reakcija uprave (menadžmenta), jer se radi o ozbiljnim slabostima unutarnjih kontrola ili pitanjima upravljanja rizicima.

Područja revizije su određena na temelju broja zaključenih ugovora o nabavi te interesa javnosti za uspostavljanje učinkovitog sustava nabave Društva. Revizijom su obuhvaćena sljedeća područja: planiranje nabave, upravljanje postupcima nabave te zaštita interesa Društva.

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. Uspoređena je usklađenost dokumentacije o nabavi s propisima i općim aktima. Postavljanjem upita i pregledom dokumentacije sustava nabave te zapisnika sa sastanaka povjerenstva za izbor najpovoljnije ponude, provjereno je jesu li zaposlenici zaduženi za nabavu i drugi sudionici sa svim ponuditeljima jednako postupali. Istražena je moguća sumnja na neprimjerenu provedbu ili neusklađenost sa zahtjevima sustava nabave.

Za odstupanja od pravila i procedura postupaka nabave identificirana tijekom obavljanja revizije, provjereno je jesu li prijavljena i riješena na odgovarajući način. Provjereno je li bilo žalbi na postupke nabave i kako su riješene.

Izravnim dokaznim postupcima ispitani su zapisi i dokumentacija kako bi se provjerili dobavljači kojima je dodijeljena vrijednosno značajna količina poslova, cijene koje nadilaze tržišne ili očekivane tržišne cijene, osobito pri kupnji velikih količina, isključivi izvor nabave u svim vrijednosno značajnim iznosima te prekomjerno korištenje žurnog postupka nabave

Okosnicu revizije su činila sljedeća pitanja

- Je li planiranje nabave dobro organizirano?
- Je li upravljanje postupcima nabave bilo učinkovito?
- Je li Društvo nakon zaključivanja ugovora o nabavi vodilo računa o zaštiti svojih interesa?

IV. NABAVA

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

Za provedbu postupaka nabave Društvo je donijelo Pravilnik o nabavi roba, radova i usluga

Planiranje nabave

Planiranje nabave je proces kojim se utvrđuju ciljevi te načini i rješenja njihova ostvarenja. Glavni ciljevi kvalitetnog 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 kroz poštivanje zakonitosti u provođenju nabave. Kvalitetno planiranje nabave osigurava dobro upravljanje sredstvima financiranja odnosno ispunjavanje načela najbolja vrijednost za uloženi novac.

Hrvatski Sabor je u listopadu 2009. donio Strategiju energetskega razvoja Republike Hrvatske za razdoblje do 2020. (Narodne novine 130/09) s ciljem povećanja energetske učinkovitosti u svim dijelovima energetskega sustava, a zbog usklađenja s ciljevima i strateškim dokumentima Europske unije. U sektoru proizvodnje nafte, naftnih derivata i prirodnog plina energetska učinkovitost se očituje u modernizaciji rafinerija i korištenju poboljšanim tehnologijama za iskorištavanje naftnih polja i plinskih nalazišta.

Prirodni plin sudjeluje u potrošnji energije u Republici Hrvatskoj približno 25,0 %, a u neposrednoj potrošnji približno 16,0 %. Zbog opredjeljenja Republike Hrvatske da opskrba prirodnim plinom bude temelj energetskega razvoja, navedenom Strategijom se predviđa porast potrošnje prirodnog plina u neposrednoj potrošnji po stopi od 4,2 % godišnje do 2020. godine. Jedna od razvojnih smjernica za sektor prirodnog plina je izgradnja podzemnih skladišta prirodnog plina. Republika Hrvatska raspolaže skladištem prirodnog plina Okoli, ukupnog radnog volumena od 550 milijuna m³, s maksimalnim kapacitetom utiskivanja od 3,8 milijuna m³/dan i maksimalnim kapacitetom povlačenja od 5 milijuna m³/dan, a s obzirom na očekivani porast potrošnje prirodnog plina je predviđeno izgraditi dodatne kapacitete podzemnih skladišta prirodnog plina.

Planiranje nabave u Društvu je centralizirano, a provodi se na način da svaki sektor planira potrebe i izrađuje prijedlog plana nabave. Služba nabave i ugovaranja prikuplja prijedloge za izradu plana nabave te objedinjava i sastavlja plan nabave za tekuću godinu koji odobrava direktor Društva. Planom nabave definiraju se potrebe za pokretanjem postupaka nabave roba, radova i usluga. Ostvarenje pojedinog postupka nabave prati se u sektoru gdje je nabava planirana, a ostvarenje objedinjenog plana nabave u Službi nabave i ugovaranja. Ukoliko nabava roba, radova i usluga nije predviđena planom nabave može se pokrenuti i realizirati samo uz prethodno pisano odobrenje direktora Društva. Opravdanost nabave prema vrsti i količini roba, radova i usluga se ispituje u fazi izrade plana nabave, a obrazloženja predmeta nabave ovise o činjenici radi li se o repromaterijalu koji je dijelom svakodnevnog rada bez kojega nije moguće pružati usluge ili o nabavi u okviru projekta. U slučaju projekata vrijednosti predmeta nabave su veće te se sastavlja obrazloženje za pokretanje postupka nabave na obrascu interna bilješka. Nadalje, na zahtjevu za pokretanje postupka nabave navodi se obrazloženje s tehnološkog stajališta (dotrajnost postojećeg sustava, redovna zamjena), pozitivne strane nabave (ostvarenje ušteda, unapređenje procesa, povećanje sigurnosti), obrazloženje s financijskog stajališta (odnos cijena između postojećeg i predloženog novog rješenja) te detaljna tehnička specifikacija predmeta nabave.

Društvo u okviru zahtjeva za pokretanje postupka nabave obrazlaže, odnosno razmatra i ocjenjuje mogućnost korištenja unutarnjih kapaciteta te razmatra treba li nabaviti nova ili poboljšati postojeća sredstva. Tako je kod održavanja sustava video nadzora obrazloženo da je prema zakonskim propisima i zahtjevima struke potrebno održavati sustav, kod nabave usluge najma i održavanja informatičke opreme je navedeno da je na snazi preporuka o nemogućnosti dodatnog zapošljavanja te je potreban vanjski partner, a za radove na adaptaciji poslovnog prostora je navedeno da je ispitivanjem elektroinstalacija utvrđena potreba za uređenjem i dogradnjom elektrorazvodnih ormara, instalacija rasvjete te utičnica i tehnoloških priključaka.

Društvo istražuje tržište nabave i pribavlja informacije o radovima, robama i uslugama koje namjerava nabaviti, odnosno komunicira s potencijalnim ponuditeljima. Prikupljanje informacija provodi se neposrednim kontaktima, praćenjem tehničkih i drugih dostignuća putem javno objavljenih informacija i podataka koje na svojim mrežnim stranicama nude potencijalni ponuditelji, a u okviru pojedinih predmeta nabave (projekt za bušenje i remontni radovi na Grubišnom polju) Društvo ima pisane dokaze o istraživanju tržišta. U slučajevima pokretanja nabave kod kojih se radi o radovima, robama ili uslugama koje nisu dijelom redovnog poslovanja i ne postoje prijašnja iskustva te dovoljno poznavanje tržišta, odnosno potencijalnih ponuditelja primjenjuje se otvoreni postupak nabave radova, roba i usluga koji omogućava svim zainteresiranim ponuditeljima da dostave svoje ponude.

Društvo je kod provođenja postupaka nabave utvrdilo moguće rizike, odnosno prepoznalo je rizik neadekvatno pripremljene tehničke dokumentacije, rizik pravodobnog početka i završetka postupka nabave u skladu s usvojenim planom nabave te rizik greške zaposlenika koji sudjeluje u postupku nabave roba, radova i usluga. Prema evidenciji poništenih predmeta za razdoblje od početka 2013. do konca 2015. poništen je 41 postupak nabave jer nije pristigla niti jedna ponuda, sve pristigle ponude su neprihvatljive, dano je negativno tehničko mišljenje na pristigle ponude i vrijednost ponuda je veća od procijenjene vrijednosti. Sprečavanje nastanka rizika Društvo je propisalo Pravilnikom o radu te Pravilnikom o nabavi roba, radova i usluga.

Planovi nabave su sastavljeni u skladu s odredbama Pravilnika o nabavi roba, radova i usluga te sadrže predmet nabave, mjesto troška, planiranu vrijednost nabave, planirano razdoblje nabave, planirano vrijeme ugovaranja, vrstu postupka nabave, voditelja predmeta nabave te rok isporuke. S obzirom da Društvo nije obveznik primjene Zakona o javnoj nabavi, planovi nabave za 2013., 2014. i 2015. nisu objavljeni na mrežnim stranicama. Društvo je objavilo planove poslovanje na mrežnim stranicama za 2013., 2014. i 2015., te popis ugovorenih predmeta nabave za 2014. i za 2015. Planovi nabave roba, radova i usluga za 2013. i 2015. su doneseni pravodobno, a za 2014. u lipnju 2014., odnosno šest mjeseci nakon početka poslovne godine.

Odredbom članka 5. Pravilnika o nabavi roba, radova i usluga je uređena obveza prijavljivanja sukoba interesa. Propisano je da u cilju sprječavanja sukoba interesa, Društvo neće zaključivati ugovore o nabavi roba, radova i usluga s gospodarskim subjektima u kojima predstavnik Društva istovremeno obavlja upravljačke poslove ili je vlasnik poslovnog udjela i sudjeluje u kapitalu tog gospodarskog subjekta s više od 0,5%, te su dužni potpisati izjavu o postojanju ili nepostojanju sukoba interesa. Obveza o pribavljanju izjave o nepostojanju sukoba interesa od svih zaposlenika uključenih u postupke nabave nije propisana.

Upravljanje postupcima nabave

Proces provođenja postupaka nabave u Društvu je određen Pravilnikom o nabavi roba, radova i usluga iz siječnja 2013. i travnja 2014. te planovima nabave za tekuću godinu. Pravilnikom o nabavi roba, radova i usluga su definirane aktivnosti i odgovornosti sudionika u postupku nabave, odnosno pokretanje postupka nabave, postupak donošenja odluke o početku nabave, odabir postupka i načina nabave, provedba postupka nabave, pregled i ocjena ponuda, isključenje ponuda, postupak donošenja odluke o odabiru ili odluke o poništenju, izrada ugovora i narudžbi te postupak pregleda ugovora na temelju provedenih postupaka nabave roba, radova i usluga.

Služba nabave i ugovaranja sastavlja dokumentaciju za nadmetanje ili poziv za dostavu ponuda na jasan, razumljiv i nedvojben način na temelju pravodobno dostavljene zahtjevnice i zahtjeva za pokretanjem postupka nabave kao i priložene specifikacije ili troškovnika robe, radova ili usluga. Zahtjevnica sadrži predmet i vrstu nabave, naziv sektora i lokacija te početak i rok isporuke robe, izvršenja radova ili pružanja usluga, količine i jedinicu mjere, procijenjenu vrijednost, poziciju plana, predloženi način nabave, zahtjeve u vezi jamstva za kvalitetu izrade, materijala, tehničke reference i izvršene usluge. Zahtjev za pokretanjem postupka nabave sadrži objašnjenja s tehnološkog i financijskog stajališta te navodi pozitivne aspekte nabave, obrazloženje predložene vrste postupka i razloge u slučaju da predmet nabave nije predviđen u planu nabave i kriterije za odabir najpovoljnije ponude. Specifikacija ili troškovnik sadrži točan opis predmeta nabave, tehničku dokumentaciju (projekte, nacрте, sheme) i naznaku normi odnosno tehnička pravila ako je propisano. Nadalje, ako se radi o robi, navodi se način pakiranja, označavanja i konzerviranja za transport i skladištenje, popis tehničke dokumentacije koju je dobavljač dužan isporučiti uz robu, potrebu i način kontrole kvalitete tijekom proizvodnje i preuzimanja robe, zahtjeve u svezi kakvoće izrade, materijala, funkcioniranja, tehničkih performansi i sigurnosti na radu, zahtjeve u pogledu servisa i održavanja i osiguranja i isporuke rezervnih dijelova te druge podatke ovisno o karakteristikama predmeta nabave potrebne da bi ponuditelji mogli dati valjane ponude između kojih će se odabrati najpovoljnija.

Pravilnikom o nabavi roba, radova i usluga je definirano da potencijalni ponuditelji u otvorenom postupku i ponuditelji pozvani na dostavu ponude ili na pregovaranje mogu dobiti dokumentaciju za nadmetanje na uvid ili mogu izraditi preslike ako je predviđeno u dokumentaciji za nadmetanje. Također, potencijalni ponuditelji mogu za vrijeme roka za dostavu ponuda, najkasnije šest dana prije isteka roka za dostavu ponuda zatražiti dodatne informacije i objašnjenja dokumentacije za nadmetanje, a Društvo na njihova pitanja za objašnjenjem odgovara bez odlaganja i na jednak način, odnosno najkasnije četiri dana prije krajnjeg roka za dostavu ponuda daje dodatne informacije i objašnjenja istovremeno svim potencijalnim ponuditeljima koji su preuzeli dokumentaciju za nadmetanje. Društvo je svim gospodarskim subjektima na njihova pitanja za objašnjenjem dalo odgovore na jednak način.

Društvo sastavlja zapisnik o otvaranju ponuda i zapisnik o pregledu i ocjeni ponuda koji sadrži analitički prikaz ponuda, odnosno detaljnu usporedbu ispunjenih uvjeta od strane ponuditelja traženih u dokumentaciji za nadmetanje te dokaze i razloge isključenja pojedinih ponuda. Kod kriterija odabira najpovoljnije ponude, uz cijenu kao najvažniji kriterij za odabir, je kvaliteta robe, radova i usluga, koja podrazumijeva porijeklo robe, tehničke karakteristike te mogućnost ugradnje u postojeći sustav. Na temelju 36 pregledanih postupaka nabave ukupne vrijednosti 374 123 071,00 kn, odluka o izboru najpovoljnije ponude dokumentirana je i obrazložena financijskim, pravnim i tehničkim mišljenjem osobe koja je izradila predmetnu dokumentaciju i koje je priloženo uz zapisnik o pregledu i ocjeni ponuda. Analiza prikupljenih ponuda s financijskog stajališta sastavlja se u roku dva radna dana, s tehničko-tehnološkog stajališta sastavlja se u roku pet radnih dana, a u slučaju potrebe dužeg roka obavještava se Služba nabave i ugovaranja. Nadalje, u okviru financijske ocjene ponude, koju sastavlja Služba financijskih i računovodstvenih poslova, prije donošenja odluke o izboru najpovoljnije ponude razmotrene su informacije o ranijim nabavama od određenih dobavljača. Također, kod prihvaćanja jedne jedine pristigle ponude Društvo sastavlja analitički pregled ponude koji obuhvaća dokaze sposobnosti ponuditelja odnosno detaljnu usporedbu ispunjenih uvjeta od strane ponuditelja traženih u dokumentaciji za nadmetanje te sastavlja financijsko, pravno i tehničko mišljenje. Pravilnikom o nabavi roba, radova i usluga propisano je da se nakon donošenja odluke o odabiru ili odluke o poništenju obavijeste svi ponuditelji, ali nije propisan rok. U odluci o odabiru navedeno je da se odluka o odabiru dostavlja bez odgode ponuditeljima u postupku nabave preporučenom poštom s povratnicom. Prema pregledanim postupcima nabave, odluka o odabiru dostavljana je isti ili drugi dan od donošenja

Povjerljivost informacija sadržanih u dokumentaciji za nadmetanje je osigurana i ograničen je pristup zaprimljenoj dokumentaciji. Služba nabave i ugovaranja evidentira zaprimljenu dokumentaciju i daje je na uvid isključivo zaposlenicima koji su uključeni u proces nabave i koji su u obvezi štititi interese Društva. Nadalje, sva dokumentacija se arhivira i pohranjuje u Službi nabave i ugovaranja.

U odabiru najpovoljnijeg postupka nabave, Društvo analizira i uspoređuje različite postupke i odabire postupak kojim na najpovoljniji način dobiva najbolju uslugu. Tako primjerice ako su predmet nabave originalni rezervni dijelovi za opremu Društvo primjenjuje izravno ugovaranje, za postupke specifične nabave provodi se nadmetanje po pozivu od provjerenih dobavljača, a kod drugih postupaka nabave (ugradnja sustava za uzbunjivanje, elektro i instrumentalni radovi, zaštitarske usluge, nabava industrijske soli, prijevoz zaposlenika i drugo) na temelju iskustva najprihvatljiviji je otvoreni postupak nabave

Ugovoreno je da se mogu produžiti rokovi nakon događaja koji se nisu mogli predvidjeti, a ako je prekoračenje ugovorenog roka uzrokovano zbog propusta izvođača, izvođač snosi sve nastale troškove. Od pregledanih 36 predmeta nabave ugovorene vrijednosti 374 123 071,00 kn, kod 12 predmeta nabave vrijednosti 98 718 855,00 kn su zaključeni dodatci ugovoru za produljenje rokova i dodatne radove na temelju obrazloženog i dokumentiranog zahtjeva u pisanom obliku. Također, Društvo obrazlaže da su radovi i rokovi u naftno-plinskoj industriji nepredvidivi zbog mogućih promjena uvjeta u izgradnji novih bušotina, kao i nepovoljnih vremenskih uvjeta, što se odražava na moguća odstupanja planiranih rokova i radova.

Od 2013. do 2015., provedeni su postupci nabave te je zaključeno 216 ugovora o nabavi robe, radova i usluga ukupne vrijednosti 484 589 388,00 kn bez poreza na dodanu vrijednost. Od ukupno zaključenih ugovora o nabavi robe, radova i usluga obuhvaćeno je 36 ugovora ukupne vrijednosti 374 123 071,00 kn ili 77,2 % bez poreza na dodanu vrijednost.

U tablici broj 1 daju se zaključeni ugovori prema vrijednosti i vrsti postupka nabave, od 2013. do 2015.

Tablica broj 1

Zaključeni ugovori prema vrijednosti i vrsti postupka nabave od 2013. do 2015.

u kn

Redni broj	Vrsta postupka	2013			2014			2015		
		Broj predmeta	Ugovoreno bez PDV	Udjel (%)	Broj predmeta	Ugovoreno bez PDV	Udjel (%)	Broj predmeta	Ugovoreno bez PDV	Udjel (%)
1	Otvoreni postupak	43	19 449 762,00	27,7	35	48 770 526,00	33,1	20	220 512 023,00	82,6
2	Nadmetanje po pozivu	16	25 747 585,00	36,7	35	90 707 825,00	61,6	16	2 877 257,00	1,1
3	Izravno ugovaranje	23	25 023 909,00	35,6	12	7 772 663,00	5,3	16	43 727 838,00	16,3
Ukupno		82	70 221 256,00	100,0	82	147 251 014,00	100,0	52	267 117 118,00	100,0
Do 70 000,00		97	2 490 579,00	-	52	1 301 841,00	-	37	821 387,00	-
Ukupno		179	72 711 835,00	-	134	148 552 855,00	-	89	267 938 505,00	-

Od ukupno provedenih 216 postupaka nabave, na temelju otvorenog postupka zaključeno je 98 ugovora o nabavi roba, radova i usluga u vrijednosti 288 732 311,00 kn bez poreza na dodanu vrijednost, nadmetanjem po pozivu 67 ugovora o nabavi roba, radova i usluga u vrijednosti 119 332 667,00 kn bez poreza na dodanu vrijednost i izravnim ugovaranjem 51 ugovor o nabavi roba, radova i usluga u vrijednosti 76 524.410,00 kn bez poreza na dodanu vrijednost.

Na temelju otvorenog postupka tijekom 2014. je zaključeno 35 ugovora o nabavi robe, radova i usluga u vrijednosti 48.770.526,00 kn bez poreza na dodanu vrijednost, a tijekom 2015. je zaključeno 20 ugovora o nabavi robe, radova i usluga u vrijednosti 220 512.023,00 kn bez poreza na dodanu vrijednost, odnosno udjel otvorenih postupaka u vrijednosti ukupne nabave u 2014. je bio 33,1 %, a u 2015. je bio 82,6 %. Povećanje se odnosi na ugovor o dogradnji i rekonstrukciji motokopresorice na pogonu Okoli u iznosu 194 925 364,00 kn bez poreza na dodanu vrijednost.

Na temelju nadmetanja po pozivu tijekom 2014. je zaključeno 35 ugovora o nabavi robe, radova i usluga u vrijednosti 90.707.825,00 kn bez poreza na dodanu vrijednost, a tijekom 2015. je zaključeno 16 ugovora o nabavi robe, radova i usluga u vrijednosti 2 877 257,00 kn bez poreza na dodanu vrijednost odnosno udjel nadmetanja po pozivu u vrijednosti ukupne nabave u 2014. je bio 61,6 %, a u 2015. je bio 1,1 %. Veći udjel u 2014. se odnosi na ugovor za izradu, bušenje i opremanje novih bušotina na postojećem skladištu plina Okoli i izvođenje remontnih radova na bušotinama Grubišno polje u iznosu 49 735 193,00 kn bez poreza na dodanu vrijednost, ugovor za građenjem sustava za povratno utiskivanje slojne vode u bušotine Okoli u iznosu 15.185.395,00 kn bez poreza na dodanu vrijednost, ugovor za izradu dokumentacije i ishođenje lokacijske dozvole za izgradnju podzemnog skladišta plina Grubišno polje u iznosu 7.735.000,00 kn bez poreza na dodanu vrijednost te na ugovor za građevinsko vodoistražne radove na izgradnji i likvidaciji bušačkog radnog prostora bušotina Okoli u iznosu 6.888.329,00 kn bez poreza na dodanu vrijednost.

Na temelju izravnog ugovaranja tijekom 2014. je zaključeno 12 ugovora o nabavi robe, radova i usluga u vrijednosti 7.772 663,00 kn bez poreza na dodanu vrijednost, a tijekom 2015. je zaključeno 16 ugovora o nabavi robe, radova i usluga u vrijednosti 43 727 838,00 kn bez poreza na dodanu vrijednost odnosno udjel izravnog ugovaranja u vrijednosti ukupne nabave u 2014. je bio 5,3 %, a u 2015. je bio 16,3 %. Povećanje se odnosi na ugovor o izvođenju rudarskih radova u iznosu 35.000.000,00 kn bez poreza na dodanu vrijednost.

Prema obrazloženju odgovorne osobe, Društvo zbog svog specifičnog poslovanja (izgradnja i opremanje novih bušotina, rudarski radovi) odnosno djelatnosti kojom se bavi ima ograničenu mogućnost izbora poslovnih partnera s kojima može provesti investicijske projekte, redovna i investicijska održavanja te pokreću postupke nabave na temelju izravnog ugovaranja ili nadmetanjem po pozivu. Nadalje, kod nabave roba, radova i usluga kod kojih postoji razvijenije tržište s više potencijalnih ponuditelja, pokreću otvoreni postupak nabave.

Zaštita interesa Društva

Društvo je donijelo pravilnike, upute, procedure u okviru modula u poslovno informacijskom sustavu, evidencije, obrasce i odluke kojima je uređena zaštita interesa Društva te korištenje i održavanje nabavljenih roba, radova i usluga

Na temelju 36 pregledanih postupaka nabave ukupne vrijednosti 374 123 071,00 kn, revizijom je utvrđeno da je Društvo zaključivalo ugovore u skladu s ponudama, a plaćanja nabavljene robe, radova i usluga su obavljana u skladu s ugovorima, odnosno u roku 30 dana Društvo nije bez provedbe novih postupaka nabave nabavljalo dodatne količine roba, radova i usluga

Kontrolu postupaka nabave, odnosno je li odabrana najpovoljnija ponuda, obavlja li se nabava od odabranog dobavljača u skladu s ugovorenim količinama, cijenama i rokovima prati Služba nabave i ugovaranja. Također, voditelj predmeta nabave je odgovoran za praćenje i realizaciju ugovora odnosno kontrolu isporuke robe i praćenje izvođenja radova na lokaciji. Društvo provjerava kvalitetu isporučene robe, radova i usluga pri preuzimanju potpisivanjem zapisnika o primopredaji robe, izvršenim radovima odnosno pruženim uslugama

Društvo je ugovaralo odredbu o riziku, odnosno rizik slučajnog propadanja ili oštećenja robe, postrojenja ili objekta na kojima se izvode usluge i radovi prema kojem izvoditelj nema pravo na naknadu prije predaje usluga i radova, a nakon primopredaje ugovorenih usluga i radova rizik prelazi na Društvo. Također, ugovarana je kazna za izvoditelja, ako ne izvrši obveze u ugovorenom roku, u visini 5 % ugovorne cijene za svaki dan neopravdanog kašnjenja sve do stvarne isporuke ili izvršenja do najviše 10,0 % ugovorene cijene. Nadalje, ugovoreno je da ako bilo koja stavka u računima koje ispostavi izvoditelj bude osporena ili za koju Društvo utvrdi da je nepravilna ili ju ne duguje, Društvo će obavijestiti izvoditelja i zadržati pravo uskrate plaćanja osporene stavke dok se na postigne sporazum. Društvo je ugovaralo dostavljanje jamstva za uredno ispunjenje ugovora u roku 8 do 30 dana od dana zaključenja ugovora na iznos 10,0 % ugovorene cijene. Jamstva za uredno ispunjenje ugovora dostavljena su pravodobno i u propisanom iznosu. Kao sredstvo osiguranja su pribavljene zadužnice, bjanko zadužnice te garancije banke. Društvo je u skladu s ugovorima naplatilo ugovorne kazne, odnosno u 2013. je naplaćena ugovorna kazna u vrijednosti 249 586,00 kn, u 2014. u vrijednosti 13 640,00 kn, a u 2015. u vrijednosti 255 937,00 kn.

Društvo ocjenjuje svake godine obavljenu nabavu od izabranih dobavljača, s obzirom na njihovu sposobnost da isporuče robe, radove i usluge ugovorene kvalitete, u ugovorenim rokovima i po ugovorenim cijenama prema Uputi o ocjenjivanju dobavljača. Ocjenjivanje podrazumijeva uspješnost dobavljača da zadovolje specifične zahtjeve Društva, a elementi ocjenjivanja su rokovi isporuke, način plaćanja, kvaliteta i količina isporučenog proizvoda ili usluge, jesu li reklamacije učestale, rijetke ili nema reklamacija, je li dokumentacija potpuna, djelomična ili nije dostavljena (atesti, sigurnosne liste, dostavnice), posjeduje li dobavljač certifikate kvalitete, je li komunikacija s dobavljačem prihvatljiva ili neprihvatljiva te je li odlična, dobra ili loša ocjena kvalitete proizvoda u primjeni. Viši menadžment je upoznat s rezultatima ocjenjivanja.

Društvo nema ustrojenu unutarnju reviziju, jer nije obveznik prema odredbama Zakona o sustavu unutarnjih kontrola u javnom sektoru (Narodne novine 78/15) Prema obrazloženju Društva, svi sudionici koji u okviru svoga djelokruga rada sudjeluju u postupku nabave roba, radova i usluga su obavezni poštovati odredbe važećih internih akata kao što su Pravilnik o radu, Etički kodeks, ugovor o radu, procedura upravljanja dokumentima i drugi pravilnici, procedure i upute. Interni akti sadržavaju kontrolne mehanizme koji onemogućavaju provedbu poslovnih procesa od strane samo jednog zaposlenika nego je neophodna međusobna suradnja i potvrda više zaposlenika iz različitih organizacijskih jedinica.

V. NALAZ

Revizijom su obuhvaćena sljedeća područja planiranje nabave, upravljanje postupcima nabave te zaštita interesa Društva

Obavljenom revizijom su utvrđene nepravilnosti i propusti koje se odnose na planiranje nabave

1 Planiranje nabave

- 1.1 Planiranje nabave je proces, kojim se određuju ciljevi i način nabave a kvalitetno planiranje temelji se na istraživanju i određivanju stvarnih potreba. Uprava Društva je donijela planove nabave roba, radova i usluga za 2013., 2014. i 2015. Planovi poslovanja za 2013., 2014. i 2015. objavljeni su na mrežnim stranicama Društva

Društvo je u razdoblju 2013.-2015. zaključilo 51 ugovor o nabavi roba, radova i usluga na temelju izravnog ugovaranja u vrijednosti 76 524 410,00 kn bez poreza na dodanu vrijednost. Pravilnikom o nabavi roba, radova i usluga je propisano da za nabavu robe, radova ili usluga u slučajevima kada je iz iskustva ustanovljeno kako zbog specifičnosti predmeta nabave nije opravdano provoditi otvoreni ili pozivni postupak nabave, moguće je pristupiti izravnom ugovaranju od dobavljača ako je dobivena suglasnost direktora Društva (potpisana Odluka o početku postupka nabave), ako vrijednost robe, radova ili usluge ne prelazi iznos 500 000,00 kn, ako se robe, radovi ili usluge nabavljaju od dobavljača s kojim je Društvo poslovalo u prijašnjem razdoblju i imalo pozitivno poslovno iskustvo, te ako je dostavljena informativna ponuda o cijeni za jednaku vrstu robe, radova ili usluga od strane još jednog dobavljača, izvršitelja radova ili pružatelja usluga. Od ukupno pregledanih 36 postupaka nabave, na temelju izravnog ugovaranja je zaključeno devet ugovora ukupne vrijednosti 28 217 954,00 kn bez poreza na dodanu vrijednost čija vrijednost prelazi propisanih 500 000,00 kn te Društvo nema ponude još jednog dobavljača. Zaključivanjem navedenih ugovora Društvo nije postupilo u skladu s Pravilnikom o nabavi roba, radova i usluga. Nadalje, Pravilnikom o nabavi roba, radova i usluga propisan je tijek postupka nabave kod otvorenog postupka nabave i kod nadmetanja po pozivu, a nije propisan tijek postupka kod izravnog ugovaranja. Nepostupanjem u skladu s navedenim Pravilnikom i propuštanjem uređivanja tijeka postupka kod izravnog ugovaranja propuštena je mogućnost dobivanja više ponuda i ostvarivanje povoljnije cijene.

Odredbom članka 5. Pravilnika o nabavi roba, radova i usluga je uređena obveza prijavljivanja sukoba interesa. Propisano je da u cilju sprječavanja sukoba interesa, Društvo neće zaključivati ugovore o nabavi roba, radova i usluga s gospodarskim subjektima u kojima predstavnik Društva istovremeno obavlja upravljačke poslove ili je vlasnik poslovnog udjela i sudjeluje u kapitalu tog gospodarskog subjekta s više od 0,5%, te su dužni potpisati izjavu o postojanju ili nepostojanju sukoba interesa. Obveza o pribavljanju izjave o nepostojanju sukoba interesa od svih zaposlenika uključenih u postupke nabave nije propisana.

Državni ured za reviziju predlaže zaključivati ugovore do vrijednosti predviđene Pravilnikom nabavi roba, radova i usluga. Predlaže propisati tijek postupka kod izravnog ugovaranja. Predlaže urediti obvezu pribavljanja izjave o nepostojanju sukoba interesa od svih zaposlenika uključenih u postupke nabave.

- 1.2. *Društvo u cijelosti prihvaća nacrt Izvješća s ocjenom učinkovitosti postupaka nabave i sve preporuke. Vezano uz zaključivanje ugovora do vrijednosti predviđene Pravilnikom o nabavi roba, radova i usluga Društvo navodi da provodi postupke nabave na odgovoran i transparentan način te da je navedenim Pravilnikom određena maksimalna vrijednost za zaključivanje ugovora postupkom izravnog ugovaranja i pribavljanje informativne ponude barem od još jednog dobavljača. Društvo navodi da u Pravilniku o nabavi roba, radova i usluga nisu mijenjali maksimalno dopušten iznos za izravno ugovaranje jer žele imati potpunu kontrolu nad zaključivanjem ugovora na temelju izravnog ugovaranja i izbjeci situaciju da iznimka postane pravilo. Nadalje, navodi da je manji broj ugovora zaključen na vrijednost višu od određene i bez pribavljanja informativne ponude od barem još jednog dobavljača jer su zaključeni s dobavljačima koji, kao jedini, mogu isporučiti originalne dijelove za postrojenja ili jedini u Republici Hrvatskoj mogu pružiti tražene usluge te nije bilo moguće osigurati komparativnu ponudu drugog dobavljača. Navodi da u svim slučajevima kada je to moguće pribavljaju komparativnu ponudu u formalnom obliku, a kad to nije moguće, pribavljaju informacije putem javno dostupnih podataka, direktnih ili posrednih kontakata te na taj način štite svoje interese. Također navodi da će za buduće postupke nabave Pravilnikom o nabavi roba, radova i usluga precizno regulirati sve takve slučajeve.*
- Vezano za tijek postupka kod izravnog ugovaranja, Društvo navodi kako Pravilnikom o nabavi roba, radova i usluga nije propisan tijek postupka izravnog ugovaranja jer se postupak provodi na isti način kao i kod nadmetanja po pozivu, osim što se poziv dostavlja jednom gospodarskom subjektu odnosno onom koji jedini može izvršiti određene radove, pružiti određenu uslugu ili isporučiti odgovarajuću opremu odnosno rezervne dijelove. Navodi da će za buduće postupke nabave Pravilnikom o nabavi roba, radova i usluga posebno opisati i tijek izravnog ugovaranja.*
- Vezano za obvezu pribavljanja izjave o nepostojanju sukoba interesa od svih zaposlenika uključenih u postupke nabave, Društvo navodi da je Pravilnikom o nabavi roba, radova i usluga određeno da je direktor Društva ovlašten i odgovoran za cjelokupno provođenje postupka nabave i da potpisuje svaku odluku o odabiru te je u skladu s navedenim pribavljena izjava o nepostojanju sukoba interesa samo od direktora Društva. Navodi da će za buduće postupke nabave Pravilnikom o nabavi roba, radova i usluga proširiti obvezu pribavljanja izjave o nepostojanju sukoba interesa.*

VI. OCJENA UČINKOVITOSTI NABAVE

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

Planovi nabave su sastavljeni u skladu s odredbama Pravilnika o nabavi roba, radova i usluga. Planiranje nabave je centralizirano, a provodi se na način da svaki sektor planira potrebe i izrađuje prijedlog plana nabave. Služba nabave i ugovaranja prikuplja prijedloge za izradu plana nabave te objedinjava i sastavlja plan nabave za tekuću godinu koji odobrava direktor Društva. Planom nabave definiraju se potrebe za pokretanjem postupaka nabave roba, radova i usluga. Ostvarenje pojedinog postupka nabave prati se u sektoru gdje je nabava planirana, a ostvarenje objedinjenog plana nabave u Službi nabave i ugovaranja. Opravdanost nabave prema vrsti i količini roba, radova i usluga se ispituje u fazi izrade plana nabave, a u okviru zahtjeva za pokretanje postupka nabave se obrazlaže, odnosno razmatra i ocjenjuje mogućnost korištenja unutarnjih kapaciteta ili nabava novih. Društvo istražuje tržište nabave i pribavlja informacije o radovima, robama i uslugama koje namjerava nabaviti, a prikupljanje informacija se provodi neposrednim kontaktima, praćenjem tehničkih i drugih dostignuća putem javno objavljenih informacija i podataka koje na svojim mrežnim stranicama nude potencijalni ponuditelji. U okviru pojedinih predmeta nabave Društvo ima pisane dokaze o istraživanju tržišta. Kod provođenja postupaka nabave Društvo je utvrdilo moguće rizike. Direktor Društva ovlašten je i odgovoran za cjelokupno provođenje postupka nabave i potpisuje svaku odluku o odabiru te je potpisao izjavu da ne postoje gospodarski subjekti s kojima Društvo zbog sukoba interesa ne smije zaključivati ugovore o nabavi roba, radova i usluga.

Proces provođenja postupaka nabave u Društvu je određen Pravilnikom o nabavi roba, radova i usluga te planovima nabave za tekuću godinu. Služba nabave i ugovaranja sastavlja dokumentaciju za nadmetanje ili poziv za dostavu ponuda na jasan, razumljiv i nedvojben način na temelju pravodobno dostavljene zahtjevnice i zahtjeva za pokretanjem postupka nabave kao i priložene specifikacije ili troškovnika robe, radova ili usluga. Potencijalni ponuditelji dobivaju dokumentaciju za nadmetanje na uvid ili mogu izraditi preslike ako je predviđeno u dokumentaciji za nadmetanje. Također, potencijalni ponuditelji mogu za vrijeme roka za dostavu ponuda zatražiti dodatne informacije i objašnjenja dokumentacije za nadmetanje, a Društvo odgovara bez odlaganja i na jednak način istovremeno svim potencijalnim ponuditeljima koji su preuzeli dokumentaciju za nadmetanje. Društvo sastavlja Zapisnik o otvaranju ponuda i Zapisnik o pregledu i ocjeni ponuda koji sadrži analitički prikaz ponuda, odnosno detaljnu usporedbu ispunjenih uvjeta od strane ponuditelja traženih u dokumentaciji za nadmetanje te dokaze i razloge isključenja pojedinih ponuda. Prema pregledanim postupcima nabave, odluka o izboru najpovoljnije ponude dokumentirana je i obrazložena financijskim, pravnim i tehničkim mišljenjem osobe koja je izradila predmetnu dokumentaciju. U okviru financijske ocjene ponude razmotrene su informacije o ranijim nabavama od određenih dobavljača. Kod prihvatanja jedne jedine pristigle ponude sastavlja se analitički pregled ponude koji daje usporedbu ispunjenih uvjeta od strane ponuditelja traženih u dokumentaciji za nadmetanje te se sastavlja financijsko, pravno i tehničko mišljenje. Prema pregledanim postupcima nabave, odluka o odabiru dostavljana je ponuditeljima isti ili drugi dan od donošenja. Povjerljivost informacija sadržanih u dokumentaciji za nadmetanje je osigurana i ograničen je pristup zaprimljene dokumentacije, odnosno Služba nabave i ugovaranja evidentira zaprimljenu dokumentaciju i daje je na uvid isključivo zaposlenicima koji su uključeni u proces nabave. Nadalje, sva dokumentacija se arhivira i pohranjuje u Službi nabave i ugovaranja. U odabiru postupka nabave koji je najpovoljniji, Društvo analizira i uspoređuje različite postupke i odabire postupak kojim na najpovoljniji način dobiva najbolju uslugu.

Kontrolu postupaka nabave, odnosno je li odabrana najpovoljnija ponuda, obavlja li se nabava od odabranog dobavljača u skladu s ugovorenim količinama, cijenama i rokovima prati Služba nabave i ugovaranja. Voditelj predmeta nabave je odgovoran za praćenje i realizaciju ugovora, a pri preuzimanju isporučene robe, izvedenih radova te pruženih usluga potpisuje se zapisnik o primopredaji robe, izvršenim radovima odnosno pruženim uslugama. Na temelju izabranog uzorka, revizijom je utvrđeno da su ugovori zaključeni u skladu s ponudama, a plaćanja nabavljene robe, radova i usluga su obavljana u skladu s ugovorima. Društvo nije bez provedbe novih postupaka nabave nabavljalo dodatne količine roba, radova i usluga. Nadalje, ugovaralo je odredbu o riziku, odnosno rizik slučajnog propadanja ili oštećenja robe, postrojenja ili objekta na kojima se izvode usluge i radovi. Također, ugovarana je kazna za izvoditelja, ako ne izvrši obveze u ugovorenom roku i ako bilo koja stavka u računima koje ispostavi izvoditelj bude osporena, Društvo zadržava pravo uskratiti plaćanje osporene stavke dok se na postigne sporazum. Dostavljanje jamstva za uredno ispunjenje ugovora je ugovarano, a u svih 36 pregledanih postupaka, jamstva su dostavljena pravodobno i u propisanom iznosu. U skladu s ugovorima naplaćene su ugovorne kazne. Društvo ocjenjuje svake godine sposobnost dobavljača da isporuči robu, radove i usluge ugovorene kvalitete u ugovorenim rokovima po ugovorenoj cijeni. Viši menadžment je upoznat s rezultatima ocjenjivanja.

Društvo je dobro organiziralo planiranje nabave, osim što se u pojedinim slučajevima kod izravnog ugovaranja nije postupalo u skladu s odredbama, odnosno zaključivani su ugovori u vrijednosti većoj od propisane Pravilnikom o nabavi roba, radova i usluga te nije uređena obveza pribavljanja izjave o nepostojanju sukoba interesa svih zaposlenika uključenih u postupke nabave. Upravljanje postupcima nabave je bilo učinkovito, a Društvo je nakon zaključivanja ugovora vodilo računa o zaštiti svojih interesa.

Državni ured za reviziju ocjenjuje da je sustav nabave u Društvu bio učinkovit i daje sljedeće preporuke:

- zaključivati ugovore na temelju izravnih ugovaranja u vrijednostima propisanim Pravilnikom o nabavi roba, radova i usluga
- propisati tijek postupka kod izravnog ugovaranja
- urediti obvezu pribavljanja izjave o nepostojanju sukoba interesa od svih zaposlenika uključenih u postupke nabave.

Državni ured za reviziju ocjenjuje da bi se provedbom navedenih preporuka postigla veća odgovornost te transparentnost sustava nabave.



REPUBLIKA HRVATSKA
DRŽAVNI URED ZA REVIZIJU
Područni ured Split

IZVJEŠĆE
O OBAVLJENOJ REVIZIJI

NABAVA U DRUŠTVU POMORSKI
CENTAR ZA ELEKTRONIKU D.O.O.

Split, listopad 2016

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. NABAVA	4
V. NALAZ	11
VI. OCJENA UČINKOVITOSTI NABAVE	13



REPUBLIKA HRVATSKA
DRŽAVNI URED ZA REVIZIJU
Područni ured Split
KLASA 041-01/16-10/49
URBROJ 613-19-16-6

Split, 4 listopada 2016.

IZVJEŠĆE
O OBAVLJENOJ REVIZIJI UČINKOVITOSTI NABAVE
U DRUŠTVU POMORSKI CENTAR ZA ELEKTRONIKU D.O.O.
ZA 2013 - 2015

Na temelju odredbi članaka 12. i 14. Zakona o Državnom uredu za reviziju (Narodne novine 80/11), obavljena je revizija učinkovitosti nabave u društvu Pomorski centar za elektroniku d.o.o. (dalje u tekstu Društvo) za 2013.-2015

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 15. lipnja do 4. listopada 2016

I. PREDMET REVIZIJE

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 nije obveznik primjene odredbi Zakona o javnoj nabavi (Narodne novine 90/11, 83/13, 143/13 i 13/14).

Društvo je osnovano Odlukom Vlade Republike Hrvatske u travnju 1992. s temeljnom zadaćom tehničkog održavanja i razvoja visoko sofisticiranih elektroničkih uređaja i sustava za potrebe Hrvatske vojske i civilnog tržišta. Upisano je u sudski registar Trgovačkog suda u Splitu. Temeljni kapital iznosi 14 954 900,00 kn. Izjavom o usklađivanju iz rujna 1995., temeljni akt o osnivanju je usklađen sa Zakonom o trgovačkim društvima (Narodne novine 111/93, 34/99, 121/99, 52/00, 118/03, 107/07, 146/08 i 137/09). Odlukom Vlade Republike Hrvatske iz rujna 2013., Društvo je uvršteno u popis društava od strateškog interesa.

Temeljni akt je Odluka o izmjeni Izjave društva s ograničenom odgovornošću, pročišćeni tekst iz 2011. koja određuje prava i obveze osnivača, tijela upravljanja, te djelatnost i način rada. Tijela Društva su uprava, nadzorni odbor i skupština. Od 1. kolovoza 2012. direktor Društva je Ivan Brković. Sjedište je Zrnsko-Frankopanska 209, Split.

Društvo je registrirano, između ostalog, za proizvodnju elektroničke opreme, instrumenata i aparata za mjerenje i kontrolu industrijskih procesa, istraživanje i razvoj u tehničkoj i tehnologijskoj znanosti, uvoz i izvoz opreme i dijelova, proizvodnju elektromehaničkih sklopova, tehničko održavanje električnih uređaja, umjeravanje mjerila električnih veličina i ispitivanje kućanskih aparata na sigurnosti, mjerenje elektromagnetske kompatibilnosti, certificiranje proizvoda, proizvodnju i remont naoružanja i vojne opreme te osiguranje i zaštitu proizvodnje i prometa naoružanja i vojne opreme. Društvo posluje u dva segmenta, temeljna djelatnost i djelatnost proizvodnje za inozemnog partnera na temelju ugovora zaključenog između strane osobe kao naručitelja i Društva kao izvršitelja („lohn-ugovor“) za sklapanje elektromehaničkih komponenti i sklopova, po kojem se ostvaruje pravo uvoza robe (dobara) radi procesa njihove obrade i ponovnog izvoza u obrađenom stanju. U okviru temeljne djelatnosti, poslovne aktivnosti su najvećim dijelom usmjerene prema poslovima za potrebe Hrvatske vojske i policije (poslovi tehničkog održavanja na floti Hrvatske ratne mornarice – vatreni sustavi, elektronika, raketni sustavi i radari). Slični poslovi obavljaju se i na civilnom sektoru na brodovima trgovačke mornarice. Koncem 2013. Društvo je imalo 83 zaposlenika, koncem 2014. je imalo 70 te 68 zaposlenika koncem 2015.

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 iz 2013. na mrežnoj stranici Društva su objavljeni ciljevi, mjere, aktivnosti, ciljne skupine, rokovi i izvršitelji plana. Između ostalog su predviđene mjere vezane uz postupke nabave.

Društvo je dostavilo u zakonskom roku Ministarstvu obrane izjavu o fiskalnoj odgovornosti i upitnik o fiskalnoj odgovornosti za 2014. i 2015. Društvo je obvezno primjenjivati Kodeks korporativnog upravljanja trgovačkim društvima u kojima Republika Hrvatska ima dionice ili udjele (Narodne novine 112/10).

II. CILJEVI I PODRUČJA REVIZIJE

Ciljevi revizije su bili provjeriti

- je li sustav javne nabave u Društvu učinkovit
- je li postojala stvarna potreba za određenom nabavom
- jesu li rezultati provedenih postupaka omogućili postizanje zadovoljavajuće vrijednosti za uloženi novac

Sustav nabave ocjenjuje se učinkovit kod društava koja su dobro organizirala planiranje nabave, koja upravljaju postupcima nabave u skladu s propisima i svojim općim aktima, te koja primjereno prate ostvarenje i provedbu ugovora. Ovu ocjenu mogu dobiti i društva kod kojih su utvrđene određene slabosti i propusti koje ne utječu značajno na učinkovitost sustava nabave. Sustav nabave je učinkovit, pri čemu su potrebna određena poboljšanja ako su utvrđene određene slabosti i propusti, pri čemu se nekoliko danih preporuka može odnositi na područja visokog rizika. Sustav nabave nije učinkovit, te su potrebna značajna poboljšanja ako su utvrđene značajne slabosti i propusti, pri čemu se nekoliko danih preporuka može odnositi na područja visokog i vrlo visokog rizika. Sustav nabave nije učinkovit i ciljevi nabave nisu postignuti ako su utvrđene značajne slabosti i propusti, pri čemu se više od tri dane preporuke mogu odnositi na područja vrlo visokog rizika, te grubo nepoštivanje propisa i općih akata kojima je uređen sustav nabave.

Područja visokog rizika su područja za koja je ocijenjeno da se radi o značajnim slabostima za koje je potrebna pravodobna reakcija uprave (menadžmenta). Područja vrlo visokog rizika su područja kod kojih je ocijenjeno da je potrebna žurna reakcija uprave (menadžmenta), jer se radi o ozbiljnim slabostima unutarnjih kontrola ili pitanjima upravljanja rizicima.

Područja revizije su određena na temelju interesa javnosti za uspostavljanje učinkovitog sustava nabave Društva, koje je u vlasništvu Republike Hrvatske. Revizijom su obuhvaćena sljedeća područja: planiranje nabave, upravljanje postupcima nabave te zaštita interesa Društva.

III. METODE I POSTUPCI REVIZIJE

U postupku revizije korištene su različite metode prikupljanja dokaza: pregled propisa, opći 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. Pribavljene su informacije o načinu na koji sustav nabave funkcionira. Uspoređena je usklađenost dokumentacije o nabavi s propisima i općim aktima. Postavljanjem upita i pregledom dokumentacije sustava nabave te zapisnika sa sastanaka povjerenstva za izbor najpovoljnije ponude, provjereno je jesu li zaposlenici zaduženi za nabavu i drugi sudionici sa svim ponuditeljima jednako postupali.

Istražena je moguća sumnja na neprimjerenu provedbu ili neusklađenost sa zahtjevima sustava nabave. Za odstupanja od pravila i procedura postupaka nabave identificirana tijekom obavljanja revizije, provjereno je jesu li prijavljena i riješena na odgovarajući način. Izravnim dokaznim postupcima ispitani su zapisi i dokumentacija kako bi se provjerili dobavljači kojima je dodijeljena vrijednosno značajna količina poslova, cijene na tržištu te isključivi izvor nabave u svim vrijednosno značajnim iznosima.

Okosnicu revizije su činila sljedeća pitanja

- Je li planiranje nabave dobro organizirano?
- Je li upravljanje postupcima bilo učinkovito?
- Je li Društvo nakon zaključivanja ugovora o nabavi vodila računa o zaštiti svojih interesa?

IV. NABAVA

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

Za provedbu postupaka nabave Društvo je donijelo Procedure sustava za osiguranje kvalitete ISO 9001:2008, Uputstvo za rad, kretanje dokumentacije i osoba, Smjernice za donošenje plana nabave te Odluku o provedbi postupaka nabave bagatelne vrijednosti.

Planiranje nabave

Planiranje nabave je proces, kojim se određuju ciljevi, dinamika nabave, način i rješenja njihova ostvarenja. Glavni ciljevi kvalitetnog 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 kroz poštivanje zakonitosti u provođenju nabave. Kvalitetno planiranje nabave osigurava dobro upravljanje sredstvima financiranja odnosno ispunjavanje načela najbolja vrijednost za uloženi novac.

Do prosinca 2013. planiranje nabave roba, radova i usluga u Društvu je obavljano bez pisanih procedura kojima bi bilo uređeno planiranje nabave odnosno propisano tko je zadužen za sastavljanje plana nabave u okviru koje organizacijske jedinice, tko odobrava plan nabave te tko je zadužen za praćenje ostvarenja plana nabave. Planiranje nabave u 2014. i 2015. obavljalo se na temelju Smjernica za donošenje plana nabave koje su donesene na kolegiju direktora u prosincu 2013. Smjernicama su utvrđene aktivnosti i rok za donošenje plana nabave.

Plan nabave za 2013. je donesen na temelju pokazatelja troškova iz prethodnih godina i iskazanih potreba voditelja odjela i sektora vezanih za plan rada u 2013. Planiranje nabave u Društvu u 2014. i 2015. provodi se na način da direktor poziva voditelje sektora, službi i odjela da zajedno na kolegiju direktora krajem godine utvrde potrebe za nabavom robe, radova i usluga u slijedećoj godini. Odjel logistike na temelju analiziranih podataka i prihvaćenih prijedloga izrađuje nacrt plana nabave. Voditelji sektora, službi i odjela uz pomoć zaposlenika odjela za logistiku određuju procijenjenu vrijednost roba, usluga i radova na temelju saznanja o tržišnim cijenama roba i usluga, cijena dobivenih u prethodnim ili sličnim postupcima te putem javno objavljenih podataka koje na svojim mrežnim stranicama nude potencijalni ponuditelji i katalogima. Izračun procijenjene vrijednosti nabave se temelji na ukupnom iznosu bez poreza na dodanu vrijednost. Nacrt plana nabave se dostavlja na postupanje službi za opće i pravne i kadrovske poslove koja u suradnji sa službom za ekonomske i financijske poslove izrađuje konačni plan nabave koji dostavljaju direktoru na prihvaćanje. Plan nabave se objavljuje na mrežnoj stranici Društva.

Ostvarenje plana nabave tijekom godine prati odjel logistike i služba za ekonomske i financijske poslove koji u slučaju mogućeg odstupanja u odnosu na plan izvještavaju službu općih i pravnih poslova i kolegij direktora. Ako se zaključi da bi moglo doći do odstupanja u odnosu na plan, direktor donosi izmjene i dopune plana nabave. Izmjene i dopune plana nabave u odnosu na osnovni plan su vidljivo označene. Planom nabave za razdoblje 2013. do 2015. planirana je nabava roba, radova i usluga vrijednosti 3.559.480,00 kn, a ostvarena je u vrijednosti 2.981.471,00 kn što čini 83,8 % od planiranog. Do odstupanja u odnosu na plan je došlo iz razloga što je privremeno odgođeno izvršenje ugovora za nabavu opreme za proizvodnju uređaja krypto zaštite.

Potrebe za nabavom su primjereno obrazložene i opravdane. Opravdanost nabave prema vrsti i količini roba, radova i usluga se ispituje pri utvrđivanju potreba za nabavom koje su temelj za izradu plana nabave. Potrebe za nabavom roba, radova i usluga pri izradi plana nabave se utvrđuju analizom realiziranih stavki prethodne i tekuće godine, planiranih aktivnosti Društva za sljedeću godinu i analizom prijedloga za planiranje nabave voditelja sektora, službi i odjela na kolegiju direktora. Pored toga se tijekom godine na kolegiju direktora analiziraju zahtjevi voditelja službi, sektora i odjela za pokretanje pojedinog postupka nabave vodeći računa o stvarnim potrebama i racionalizaciji troškova Društva.

Društvo razmatra, ocjenjuje i primjenjuje mogućnost korištenja unutarnjih kapaciteta, odnosno razmatra treba li nabaviti nova ili poboljšati postojeća sredstva. Kolegij direktora raspravlja o potrebama i opravdanosti pojedinih zahtjeva za nabavom te istodobno razmatra mogućnost korištenja unutarnjih kapaciteta. Tako se u slučaju potreba investicijskog održavanja ili čišćenja angažiraju zaposlenici Društva prema odlukama kolegija direktora. U proizvodnom pogonu sektora za inozemnu proizvodnju, zaposlenici Društva održavaju strojeve na proizvodnim linijama čiji su vlasnici inozemni partneri i obavljaju radove na strojevima radi poboljšanja kvalitete rada.

Društvo istražuje tržište nabave i pribavlja informacije o robama, radovima i uslugama koje namjerava nabaviti. Odjel logistike koji je zadužen za provedbu postupaka nabave prije slanja zahtjeva za dostavu ponuda, istražuje tržište putem javno objavljenih podataka na mrežnim stranicama potencijalnih ponuditelja i kontaktom s preporučenim dobavljačima. Odjel logistike zajedno s odjelom osiguranja kvalitete čuva listu dokazanih dobavljača. Društvo ima pisane dokaze o istraživanju tržišta.

Društvo je u Odluci o provedbi postupaka nabave bagatelne vrijednosti utvrdilo moguće rizike u provedbi postupaka nabave, odnosno prepoznalo je rizik neusklađenosti ponude s uvjetima i zahtjevima iz poziva za dostavu ponude, nepotpunosti i nepravovremenosti dostavljanja ponude, neodgovarajućih dokaza tehničke i stručne sposobnosti, neodgovarajućih jamstava za ozbiljnost ponude i izvršenje ugovora, te neispunjavanja normi osiguranja kvalitete i upravljanja okolišem.

Planovi nabave za 2013., 2014. i 2015. sadrže podatke o predmetu nabave, evidencijski broj nabave, procijenjenu vrijednost nabave i vrstu postupka javne nabave. Objavljeni su na mrežnim stranicama Društva. Planom nabave nije predviđeno vremensko razdoblje nabave na način da je određen planirani početak postupka nabave te planirano trajanje ugovora o nabavi.

Društvo je redovito pribavljalo izjave o nepostojanju sukoba interesa od svih zaposlenika koji su mogli biti uključeni u postupke nabave kao i od odgovorne osobe Društva. Izjavama o nepostojanju sukoba interesa i čuvanju tajnosti podataka je propisano sprječavanje sukoba interesa pri zaključivanju ugovora o javnoj nabavi od svih zaposlenika uključenih u postupke nabave te je navedeno da nisu obavljali upravljačke poslove u bilo kojem drugom gospodarskom subjektu i nisu vlasnici poslovnog udjela na temelju kojih sudjeluju u upravljanju, odnosno kapitalu niti jednog gospodarskog subjekta s više od 0,5 % Društvo je na mrežnoj stranici objavilo obavijest da ne postoje pravne osobe s kojima ne smije sklapati ugovore o nabavi. Općim aktom nije uređena obveza prijavljivanja sukoba interesa

Upravljanje postupcima nabave

Proces provođenja postupaka nabave u Društvu je određen Odlukom o provedbi postupaka nabave bagatelne vrijednosti, sustavom za osiguranje kvalitete ISO 9001 2008 i uputom o zaprimanju dokumentacije. Odlukom o provedbi postupaka nabave bagatelne vrijednosti su utvrđeni opći uvjeti nabave koji se primjenjuju za narudžbe i ugovore za nabavu roba i usluga koje Društvo zaključuje s domaćim i stranim dobavljačima, osim ako postupak i uvjeti nabave nisu drukčije uređeni posebnim propisima.

Sudionici nabave roba, radova i usluga u Društvu su organizacijske cjeline, stručna povjerenstva za nabavu te stručni suradnik za poslove nabave i ugovaranja.

Postupci bagatelne nabave moraju biti usklađeni s Planom nabave Društva, osim predmeta nabave procijenjene vrijednosti manje od 20.000,00 kn, koji nisu predmet plana nabave. Ponude se prikupljaju u odjelu logistike uz konzultaciju s voditeljem projekta i voditeljem službe za ekonomske i financijske poslove. U pozivu za dostavu ponuda specificirane su usluge, robe ili radovi koje je potrebno nabaviti. Odluku o odobrenju nabave donosi direktor.

Nabava materijala i dijelova, poluproizvoda i proizvoda koje Društvo nabavlja za daljnju proizvodnju se obavlja prema procedurama nabave predviđene sustavom za osiguranje kvalitete ISO 9001 2008. Procedurom nabave uređena je namjena dokumenta (način naručivanja roba i usluga, ispostavljanje dokumenata u procesu nabave i skladištenja, njihova vrsta, oblik sadržaj, kontrola, kretanje i rokovi kretanja, te ovlasti i odgovornosti radnika u svezi s poslovnim dokumentima), područja primjene, veza s drugim dokumentima, odgovornosti i ovlaštenja, opis procesa nabave roba, usluga i radova prema vrijednosti nabave, hodogram, ispostavljanje, prilozi i elementi zahtjevnica i narudžbenica, račun dobavljača te arhiviranje dokumenata. Za nabavu materijala i dijelova za proizvodnju zaštićenih uređaja za potrebe Ministarstva obrane Republike Hrvatske zaključeni su višegodišnji ugovori s oznakom tajnosti. Za poslove obrade proizvoda za sklapanje elektromehaničkih komponenti i sklopova zaključeni su ugovori između strane osobe kao naručitelja i Društva kao izvršitelja („lohn-ugovori“), na temelju kojih se ostvaruje pravo uvoza robe (dobara) radi procesa njihove obrade i ponovnog izvoza u obrađenom stanju. Pripremu i provedbu postupka bagatelne nabave provodi stručno povjerenstvo naručitelja, koje ima tri člana, od kojih jedan ima važeći certifikat na području nabave. Postupci nabave započinju donošenjem odluke o početku postupka bagatelne nabave, koja obvezno sadrži naziv predmeta nabave, procijenjenu vrijednost nabave, podatke o osobama koje provode pripremu i postupak bagatelne nabave te njihove obveze i ovlasti u konkretnom postupku nabave. Odluku o početku postupka nabave donosi direktor. U pozivu za dostavu ponuda jasno se navodi koje usluge, robe ili radove je potrebno nabaviti kako bi svi sudionici nadmetanja mogli dostaviti usporedne ponude.

Ponude otvaraju najmanje dva člana stručnog povjerenstva u roku tri dana od isteka roka za dostavu ponuda i o tome sastavljaju zapisnik. Društvo sastavlja zapisnike o pregledu i ocjeni ponuda koji sadrže analizu dostavljenih ponuda i rangiranje prihvatljivih ponuda prema kriteriju za odabir, te prijedlog odluke o odabiru. Kriterij odabira najpovoljnije ponude je najniža cijena. Na osnovi rezultata pregleda i ocjene ponuda direktor donosi odluku o odabiru najpovoljnije ponude. Odluke o izboru najpovoljnije ponude su odgovarajuće dokumentirane i obrazložene. Sadrže jasno obrazloženje o odabiru ponuda i prednosti odabrane ponude. Pri donošenju odluka o izboru najpovoljnije ponude Društvo razmatra informacije o ranijim nabavama od određenih dobavljača.

Osnovni kriteriji ocjenjivanja su kvaliteta robe, cijena, rokovi, količine, poslovni odnosi te ukupna ocjena dobavljača. Po provedenim postupcima bagatelne nabave nije bilo dodatnih pitanja ponuditelja.

Društvo je pristiglu i prihvaćenu jednu jedinu ponudu primjereno obrazložilo. Pri donošenju odluke o izboru najpovoljnije ponude uzima se u razmatranje odnos kvalitete i cijena kao i vrijeme isporuke traženog proizvoda. Iz zapisnika stručnog povjerenstva i obrazloženja odluke o odabiru je vidljivo da su odabrani ponuditelji dostavili tražene dokumente u svrhu dokazivanja sposobnosti iz poziva za dostavu ponuda.

Povjerljivost informacija sadržanih u dokumentaciji za nadmetanje je osigurana i ograničen je pristup zaprimljenoj dokumentaciji. Društvo ima ugrađen sustav kvalitete u skladu sa zahtjevima norme HRN ISO 9001 2008 (Sustav upravljanja kvalitetom-zahtjevi) i dva certifikata međunarodne norme ISO 9001 2008 od kojih jedan pokriva segment proizvodnje za ino partnere, a drugi segment temeljne djelatnosti koja se bavi pružanjem usluga i razvojem novih uređaja na području elektronike. Odjel razvoja primjenjuje norme rukovanja sigurnosnim informacijama čiju primjenu nadziru sigurnosne agencije. Uspostavljeno je središnje mjesto pohrane dokumentacije i uspostavljen je registar primljene dokumentacije na svim razinama kao na razini klasificirane dokumentacije i nabave. Svaka pravodobno zaprimljena ponuda upisuje se u upisnik, na omoćnici se stavlja pečat s datumom zaprimanja, redni broj prema redoslijedu zaprimanja i vrijeme zaprimanja. Nakon isteka datuma i vremena za zaprimanje ponuda, sve omoćnice iz pisarnice se predaju odgovornoj osobi u Odjelu za pravne poslove. Ponude se otvaraju pred stručnim povjerenstvom (postupci bagatelne nabave). Dodatno osiguranje povjerljivosti informacija u postupku nabave traži se i od zaposlenika koji su uključeni u postupak nadmetanja te potpisuju izjavu o nepostojanju sukoba interesa i čuvanju tajnosti podataka. Cjelokupna dokumentacija o provedenim postupcima nabave se čuva u posebnom prostoru koji je pod video nadzorom. Ponude, zapisnici i odluke čuvaju se deset godina.

Odlukom o provedbi postupaka nabave bagatelne vrijednosti propisana je obveza donošenja odluke o odabiru ili poništenju postupka nabave. Odlukom nije propisana obveza i rok dostavljanja odluke o odabiru svim ponuditeljima te nije propisan postupak rješavanja prigovora ili žalbe ponuditelja koji nije odabran u postupku nabave.

Društvo je slalo poziv za dostavu ponuda većem broju potencijalnih ponuditelja, kako bi se omogućila što veća konkurencija, osim za nabavu usluga tjelesne zaštite imovine i usluga recepcije koje su nabavljene izravnim ugovaranjem, bez postupaka prikupljanja ponuda od više dobavljača.

U razdoblju 2013.-2015. Društvo je provodilo isključivo postupke nabave bagatelne vrijednosti, upućivanjem poziva za dostavu ponuda gospodarskim subjektima. Nabavljeno je roba, radova i usluga u vrijednosti 2.981.471,00 kn, od čega u 2013. u vrijednosti 1.067.815,00 kn, u 2014. u vrijednosti 948.981,00 kn te u 2015. u vrijednosti 964.675,00 kn

Od ukupno provedenih 60 postupaka nabave roba, radova i usluga u vrijednosti 2.981.471,00 kn revizijom je obuhvaćeno 26 postupaka nabave roba, radova i usluga ukupne vrijednosti 2.049.883,00 kn ili 68,8 % vrijednosti ukupne nabave. Produženja rokova isporuke roba, radova i usluga nije bilo. Rokovi isporuke roba, radova i usluga u ponudbenoj dokumentaciji su realni.

Društvo je u razdoblju od 2013.-2015. ukupno zaključilo 14 ugovora o nabavi roba, radova i usluga u vrijednosti 1.959.315,00 kn bez poreza na dodanu vrijednost, po prethodno provedenim postupcima nabave bagatelne vrijednosti. Vrijednosno značajniji se odnose na opskrbu električnom energijom u vrijednosti 855.117,00 kn (za 2013. distribucija 150.240,00 kn, opskrba 147.208,00 kn, 2014. distribucija 123.991,00 kn, opskrba 120.171,00 kn, 2015. distribucija 156.110,00 kn, opskrba 157.396,00 kn), usluge tjelesne zaštite imovine u vrijednosti 493.952,00 kn (za 2013. u vrijednosti 189.080,00 kn, 2014. u vrijednosti 152.916,00 kn, 2015. u vrijednosti 151.956,00 kn) i usluge recepcije u vrijednosti 281.128,00 kn (za 2013. u vrijednosti 100.000,00 kn, 2014. u vrijednosti 96.564,00 kn, 2015. u vrijednosti 84.564,00 kn) U navedenim iznosima nije sadržana vrijednost poreza na dodanu vrijednost.

Na temelju narudžbenica po provedenim postupcima nabave, pozivom za dostavu ponuda, prema odredbama Odluke o provedbi postupaka nabave bagatelne vrijednosti u promatranom razdoblju nabavljeno je roba, radova i usluga pojedinačne vrijednosti ispod 70.000,00 kn ukupno u vrijednosti 1.022.156,00 kn bez poreza na dodanu vrijednost (u 2013. u vrijednosti 334.086,00 kn, u 2014. u vrijednosti 342.343,00 kn, u 2015. u vrijednosti 345.727,00 kn)

Na temelju izravnog ugovaranja u 2013. nabavljene su usluge tjelesne zaštite imovine i usluge recepcije u vrijednosti 289.080,00 kn bez poreza na dodanu vrijednost, u 2014. u vrijednosti 249.480,00 kn bez poreza na dodanu vrijednost i u 2015. u vrijednosti 236.520,00 kn bez poreza na dodanu vrijednost te je udjel izravnog ugovaranja u vrijednosti ukupne nabave u 2013. bio 27,1 %, u 2014. je bio 26,3 %, a u 2015. je bio 24,5 %. Za usluge tjelesne zaštite imovine u vlasništvu Društva s izvršiteljem usluge je zaključen ugovor u ožujku 2014. na neodređeno vrijeme. Usluge tjelesne zaštite imovine planom nabave planirane su za 2013. u vrijednosti 180.000,00 kn, a ostvarene su u vrijednosti 189.080,00 kn, što je za 9.080,00 kn ili 5,0 % više u odnosu na plan nabave. S istom pravnom osobom je zaključen ugovor za pružanje usluga recepcionara na objektu u vlasništvu Društva (usluge recepcije) na neodređeno vrijeme. Navedeni poslovi odnose se na kontrole ulaska i izlaska iz objekta Društva, identifikaciju osoba koje nisu u radnom odnosu u Društvu, preuzimanje poštanske dostave i druge poslove u cilju osiguranja reda i mira na objektima Društva. Usluge recepcije planom nabave planirane su za 2013. u vrijednosti 90.000,00 kn, a ostvarene su u vrijednosti 100.000,00 kn, što je za 10.000,00 kn ili 10,0 % više, za 2014. planirane su u vrijednosti 82.080,00 kn, a ostvarene su u vrijednosti 96.564,00 kn, što je za 14.484,00 kn ili 17,6 % više, a za 2015. planirane su u vrijednosti 82.080,00 kn, a ostvarene u vrijednosti 84.564,00 kn, što je za 2.484,00 kn ili 3,0 % više u odnosu na plan nabave. Za navedene usluge ugovorena je naknada u iznosu 27,00 kn po satu rada jednog zaposlenika, cijena je jedinstvena za dnevni i noćni rad, te za rad nedjeljom i blagdanom.

Plaćanja su obavljena po mjesečnim računima na kojima je naznačena cijena, količina i jedinična cijena pružene usluge. Cijena na računima istovjetna je cijeni iz ugovora. Zaključivanjem navedenih ugovora Društvo nije postupilo u skladu s Odlukom o provedbi postupaka nabave bagatelne vrijednosti kojom je utvrđen tijek postupaka nabave prikupljanjem ponuda po pozivu. Društvo je trebalo provesti postupak nabave koji omogućuje prikupljanje većeg broja ponuda kako bi se od dostavljenih ponuda mogla odabrati najpovoljnija.

Zaštita interesa Društva

Društvo je donijelo pravilnike, upute te procedure kojima je uređena zaštita interesa Društva te korištenje i održavanje nabavljenih roba, radova i usluga. Na temelju pregledanih postupaka nabave utvrđeno je da su ugovori zaključivani u skladu s ponudama. Odabrane su najpovoljnije ponude prema kriteriju najniže cijene.

Za kontrolu postupaka nabave, ovisno o predmetu nabave, odgovorne osobe su voditelji odjela logistike, pravne i financijske službe i direktor. Odgovaraju za pripremu i provedbu postupka nabave te za kontrolu izvršenja ugovora o nabavi u količini, vrijednosti, roku i kvaliteti ugovorenog predmeta. Društvo je odabralo najpovoljnije ponude po kriteriju najniže cijene, uz uvjet da su ispunjeni svi drugi zahtjevi iz ponudbene dokumentacije. Nabavu od odabranog dobavljača prati kroz informacijski sustav i kroz ovjeru pratećih dokumenata. Nakon isporuke robe kontrolira dostavnicu, primku i račun s narudžbenicom koje prosljeđuje na plaćanje. Račune ovjerava voditelj odjela i logistike koji provjerava sve elemente računa u skladu s ugovorom i narudžbenicom i direktor. Društvo je ustrojilo evidencije o izvršenju ugovora te plaćanju po ugovoru.

Ugovori o nabavi su zaključeni u skladu s ponudama. Promjena u bitnim uvjetima ugovora u vezi rokova isporuke i cijenom robe, radova i usluga nije bilo. Kod jednogodišnjih ugovora, Društvo je ugovorilo nepromjenjive cijene. Za višegodišnje ugovore za nabavu usluga fiksne i mobilne telefonije, za prvu godinu je ugovorena nepromjenjiva cijena, a za sljedeće godine je pregovaralo o cijenama ovisno o stanju na tržištu.

Društvo je Odlukom o provedbi postupaka nabave bagatelne vrijednosti odredilo odgovornost za moguće nedostatke i naknadu štete kao i upravljanje rizicima. Ugovori sadrže odredbu o raskidu ugovora s dobavljačima u slučaju kašnjenja isporuke, kao i pravo na trošak i rizik dobavljača ukoliko dobavljač u okviru ugovorenog roka uredno ne izvrši isporuku.

Plaćanje ulaznih računa obavlja se na temelju suglasnosti i ovjere računa od strane odgovornih osoba. Služba za ekonomske i financijske poslove obavlja plaćanja na temelju računa koji su prethodno ovjereni i potpisani u skladu sa Procedurom ovjere ulaznih računa.

Na osnovi postojećih ugovora, nisu zaključivani dodaci ugovoru za nabavu dodatne količine roba, radova i usluga bez provedbe novih postupaka nabave.

Društvo provjerava kvalitetu isporučene robe, radova i usluga, pri preuzimanju potpisuje se zapisnik o preuzimanju robe, radova i usluga. Odjel logistike zadužen je za praćenje tijeka nabave, isporuke gotovih proizvoda, pregled pošiljke, pakiranje, kvantitativnu kontrolu isporučene robe te provjeru obvezne dokumentacije (narudžbenice, otpremnice, sigurnosno tehničkih lista te deklaracija).

Nakon provedenog postupka nabave provodi se analiza ponuda i ocjena dobavljača. Kriteriji ocjenjivanja dobavljača su kvaliteta robe i usluga, cijena, rokovi, količine, te poslovni odnos. Kvaliteta robe se ocjenjuje prema posebnoj evidenciji o postupcima reklamacije. S rezultatima ocjenjivanja upoznat je viši menadžment.

U pregledanim ponudama i dokumentaciji za nadmetanje nije predviđeno pribavljanje jamstava za ozbiljnost ponude i za uredno izvršenje ugovora, te jamstva nisu ugovarana. Stručno povjerenstvo utvrđuje postoje li rizici, a Odjel logistike i pravna služba dodatno provjeravaju dobavljače te na temelju navedenog donose zaključke o potrebi instrumenata osiguranja. Prema obrazloženju odgovorne osobe jamstva nisu tražena jer Društvo nije imalo složenih nabava.

Prema Pravilniku o unutarnjoj reviziji u javnom sektoru (Narodne novine 42/16) Društvo nije obvezno ustrojiti unutarnju reviziju. Društvo nije osnovalo komisiju za reviziju. U promatranom razdoblju koristilo je usluge neovisnih vanjskih revizora koji su revidirali financijske izvještaje Društva i izrazili mišljenje o financijskim izvještajima, sukladnosti s propisima koji uređuju poslovanje te sukladnosti godišnjih izvješća s financijskim izvještajima.

V. NALAZ

Revizijom su obuhvaćena sljedeća područja planiranje nabave, upravljanje postupcima nabave te zaštita interesa Društva

Obavljenom revizijom su utvrđeni propusti koji se odnose na planiranje nabave, upravljanje postupcima nabave te zaštitu interesa Društva

1 Planiranje nabave

- 1.1 Planiranje javne nabave je proces kojim se određuju ciljevi javne nabave, načini njihova ostvarenja te dinamika javne nabave. Temelji se na istraživanju i određivanju stvarnih potreba kao i procjeni uvjeta okruženja od utjecaja na nabavu. Do prosinca 2013. planiranje nabave roba, radova i usluga je obavljano bez pisanih procedura kojima bi bilo uređeno planiranje nabave odnosno propisano tko je zadužen za sastavljanje plana nabave u okviru koje organizacijske jedinice, tko odobrava plan nabave te tko je zadužen za praćenje ostvarenja plana nabave. Planiranje nabave u 2014. i 2015. obavljano je na temelju Smjernica za donošenje plana nabave koje su donesene na kolegiju direktora u prosincu 2013. Smjernicama su utvrđene aktivnosti i rok za donošenje plana nabave.

Planovi nabave za 2013., 2014. i 2015. sadrže podatke o predmetu nabave, evidencijski broj nabave, procijenjenu vrijednost nabave i vrstu postupka javne nabave. Objavljeni su na mrežnim stranicama Društva. Planovima nabave nije predviđeno vremensko razdoblje nabave na način da je određen planirani početak postupka nabave te planirano trajanje ugovora o nabavi.

Društvo nije općim aktima uredilo obvezu prijavljivanja sukoba interesa. Izjave o nepostojanju sukoba interesa i čuvanju tajnosti podataka redovito su pribavljane od svih zaposlenika koji su mogli biti uključeni u postupke nabave kao i od odgovorne osobe Društva. Društvo je na mrežnoj stranici objavilo obavijest da ne postoje pravne osobe s kojima ne smije sklapati ugovore o nabavi.

Državni ured za reviziju predlaže odrediti planirani početak postupka nabave i planirano trajanje ugovora o nabavi u planovima nabave. Predlaže općim aktom urediti obvezu prijavljivanja sukoba interesa.

- 1.2 *Društvo je prihvatilo nalaz Državnog ureda za reviziju. U očitovanju navodi da je gospodarski subjekt koji se financira isključivo od prihoda koje zaradi obavljanjem usluga na slobodnom tržištu. Plan nabave se donosi na temelju pokazatelja troškova iz prethodnih godina i iskazanih potreba. Planom nabave nije bilo predviđeno vremensko razdoblje nabave jer se provedba postupaka odvijala ovisno o potrebama, raspoloživim financijskim sredstvima i realizaciji poslovnih ugovora.*

2 Upravljanje postupcima nabave

- 2.1 Proces provođenja postupaka nabave određen je Odlukom o provedbi postupaka nabave bagatelne vrijednosti, sustavom za osiguranje kvalitete ISO 9001:2008 i uputom o zaprimanju dokumentacije.

Ukupna vrijednost nabave za razdoblje od 2013. do 2015. iznosila je 2.978.471,00 kn. U pojedinim slučajevima postupci nabave nisu obavljani u skladu s Odlukom o provedbi postupaka nabave bagatelne vrijednosti. Utvrđene nepravilnosti odnose se na izravno ugovaranje usluga tjelesne zaštite imovine u vrijednosti 493.952,00 kn i usluga recepcije koje se odnose na kontrolu ulaska i izlaska iz objekta Društva, identifikaciju osoba koje nisu u radnom odnosu u Društvu, preuzimanje poštanske dostave te druge poslove u cilju osiguranja reda i mira na objektima Društva u vrijednosti 281.128,00 kn, na temelju ugovora

Zaključivanjem navedenih ugovora Društvo nije postupilo u skladu s odredbama Odluke o provedbi postupaka nabave bagatelne vrijednosti kojom je propisan tijek postupaka nabave prikupljanjem ponuda po pozivu. Društvo je trebalo provesti postupak nabave koji omogućuje prikupljanje većeg broja ponuda kako bi se od dostavljenih ponuda mogla odabrati najpovoljnija. Općim aktima nije određen rok za dostavljanje odluke o odabiru ponuditeljima. Odlukom o odabiru nije propisan postupak rješavanja prigovora ili žalbe od strane ponuditelja koji nije odabran u postupku nabave. Po provedenim postupcima nabave nije bilo prigovora i žalbi.

Državni ured za reviziju predlaže provoditi postupke nabave koji će omogućiti prikupljanje većeg broja ponuda kako bi se od dostavljenih ponuda mogla odabrati najpovoljnija. Također, predlaže odrediti rok za dostavljanje odluke o odabiru ponuditeljima te propisati postupak rješavanja prigovora ili žalbe ponuditelja koji nije odabran u postupku nabave.

- 2.2. *Društvo je prihvatilo nalaz Državnog ureda za reviziju. U očitovanju navodi da Društvo šalje poziv za dostavu ponuda većem broju potencijalnih ponuditelja osim u slučaju čuvarske službe i recepcije. Društvo posjeduje Certifikat poslovne sigurnosti te je dobilo upute o provođenju sigurnosti nad objektima. Provodi postupke nabave bagatelne vrijednosti te je donijelo Odluku o provedbi postupaka nabave bagatelne vrijednosti.*

3. Zaštita interesa Društva

- 3.1. Društvo nije osnovalo komisiju za reviziju. Prema Kodeksu korporativnog upravljanja trgovačkim društvima u kojima Republika Hrvatska ima dionice ili udjele (Narodne novine 112/10), nadzorni odbor treba osnovati komisiju za reviziju radi detaljnog analiziranja financijskih izvještaja, nadzora nad računovodstvenom politikom i pružanja podrške računovodstvu društva te uspostave dobre i kvalitetne interne kontrole u društvu. U promatranom razdoblju Društvo je koristilo usluge neovisnih vanjskih revizora

Državni ured za reviziju predlaže osnovati komisiju za reviziju.

- 3.2. *Društvo je prihvatilo nalaz Državnog ureda za reviziju. U očitovanju navodi da će prijedlog proslijediti Nadzornom odboru.*

VI. OCJENA UČINKOVITOSTI NABAVE

Društvo je odgovorno za učinkovitu nabavu te za provođenje postupaka nabave u skladu s općim aktima koji reguliraju postupke nabave

Planovi nabave su sastavljeni u skladu sa Smjernicama za donošenje plana nabave. Planiranje nabave u Društvu se provodi na način da se krajem godine na kolegiju direktora s voditeljima sektora, službi i odjela utvrde potrebe za nabavom robe, radova i usluga u sljedećoj godini. Potrebe za nabavom roba, radova i usluga se utvrđuju analizom realiziranih stavki prethodne i tekuće godine, planiranih aktivnosti Društva za sljedeću godinu i obrazloženih prijedloga za nabavom voditelja sektora, službi i odjela. Odjel logistike na temelju analiziranih podataka i prihvaćenih prijedloga izrađuje nacrt plana nabave. Nacrt plana nabave se dostavlja na postupanje službi za opće i pravne i kadrovske poslove koja u suradnji sa službom za ekonomske i financijske poslove izrađuje konačni plan nabave koji odobrava direktor. Plan nabave se objavljuje na mrežnoj stranici Društva. Društvo prati i analizira ostvarenje plana nabave, te donosi izmjene plana nabave. Opravdanost nabave prema vrsti i količini roba, radova i usluga se ispituje pri utvrđivanju potreba za nabavom koje su temelj za izradu plana nabave. Pored toga se tijekom godine analiziraju zahtjevi voditelja službi, sektora i odjela za pokretanje pojedinog postupka nabave vodeći računa o stvarnim potrebama i racionalizaciji troškova Društva. Društvo razmatra, ocjenjuje i primjenjuje mogućnost korištenja unutarnjih kapaciteta, odnosno razmatra treba li nabaviti nova ili poboljšati postojeća sredstva. Društvo istražuje tržište nabave i pribavlja informacije o robama, radovima i uslugama koje namjerava nabaviti, a prikupljanje informacija se provodi korištenjem liste dokazanih dobavljača, putem javno objavljenih podataka na mrežnim stranicama potencijalnih ponuditelja i kontaktom s preporučenim dobavljačima. Ima pisane dokaze o istraživanju tržišta. Planovima nabave nije određen planirani početak postupka nabave te planirano trajanje ugovora o nabavi. Općim aktima nije uređena obveza prijavljivanja sukoba interesa.

Proces provođenja postupaka nabave u Društvu je određen Odlukom o provedbi postupaka nabave bagatelne vrijednosti kojom su utvrđeni opći uvjeti nabave, sustavom za osiguranje kvalitete ISO 9001 2008 i uputom o zaprimanju dokumentacije. Pripremu i provedbu postupka bagatelne nabave provodi stručno povjerenstvo naručitelja, koje ima tri člana, od kojih jedan ima važeći certifikat na području nabave. Društvo sastavlja zapisnike o pregledu i ocjeni ponuda koji sadrže analizu priloženih dokaza, provjeru računske ispravnosti ponuda s usporednom analizom cijena te prijedlog odluke o odabiru. Kriterij odabira najpovoljnije ponude je najniža cijena. Sastavljene analize ponuda su detaljne i jasne. Odluke o izboru najpovoljnije ponude su odgovarajuće dokumentirane i obrazložene. Pristigla i prihvaćena jedina ponuda primjereno je obrazložena. Povjerljivost informacija sadržanih u dokumentaciji za nadmetanje je osigurana i ograničen je pristup zaprimljenoj dokumentaciji. Ponude, zapisnici i odluke čuvaju se deset godina. Odlukom o provedbi postupaka nabave bagatelne vrijednosti propisana je obveza donošenja odluke o odabiru ili poništenju postupka nabave. Kod pregledanih postupaka nabave nije bilo produženja rokova isporuke roba, radova i usluga. Odlukom o provedbi postupaka nabave bagatelne vrijednosti je određen obvezni sadržaj dokumentacije za nadmetanje. Društvo u odabiru najpovoljnijeg postupka nabave, analizira i uspoređuje uvjete više ponuditelja i odabire u većini slučajeva postupak koji omogućuje najveću konkurenciju u danim okolnostima, osim za nabavu usluga tjelesne zaštite imovine i usluga recepcije.

Društvo je nakon zaključivanja ugovora vodilo računa o zaštiti svojih interesa. Za pregledanih 26 postupaka nabave roba, radova i usluga ukupne vrijednosti 2 049 883,00 kn ili 68,8 % vrijednosti ukupne nabave, ugovori su zaključivani u skladu s ponudama. Značajnih promjena u uvjetima ugovora u vezi s rokovima isporuke i cijenama nije bilo. Društvo je odabralo najpovoljnije ponude po kriteriju najniže cijene, uz uvjet da su ispunjeni svi drugi zahtjevi iz ponudbene dokumentacije. Ugovori sadrže odredbe o raskidu ugovora kod nepravodobne isporuke robe, radova i usluga te vidljivih i skrivenih nedostataka. Na osnovi postojećih ugovora, nisu zaključivani dodaci ugovoru za nabavu dodatne količine roba, radova i usluga bez provedbe novih postupaka nabave. Društvo provjerava kvalitetu isporučene robe, radova i usluga pri preuzimanju imovine potpisivanjem od odgovornih osoba zapisnika o preuzimanju robe. Ocjenjuje način na koji je obavljena nabava od izabranih dobavljača, s obzirom na njihovu sposobnost da isporuče robe, radove i usluge, ugovorene kvalitete, u ugovorenim rokovima i po ugovorenim cijenama. Nakon provedenog postupka nabave obavlja analizu priloženih dokaza sposobnosti nakon čega se donosi odluka o odabiru najpovoljnije ponude. Osnovni kriteriji ocjenjivanja dobavljača su kvaliteta roba i usluga, cijena, rokovi, količine, te poslovni odnos. S rezultatima ocjenjivanja upoznat je menadžment. Odlukom o provedbi postupaka nabave bagatelne vrijednosti nije propisano da se nakon donošenja odluke o odabiru ili odluke o poništenju obavijeste svi ponuditelji, nije propisan rok dostavljanja odluke o odabiru svim ponuditeljima, te nije propisan postupak rješavanja prigovora ili žalbe ponuditelja koji nije odabran u postupku nabave. Usluge tjelesne zaštite imovine u vrijednosti 493 952,00 kn i usluge recepcije u vrijednosti 281 128,00 kn nabavljene su izravnim ugovaranjem, bez postupaka prikupljanja ponuda od više dobavljača. Prema Odluci o provedbi postupaka nabave bagatelne vrijednosti, za navedene usluge Društvo je trebalo provesti postupak nabave koji omogućuje prikupljanje većeg broja ponuda kako bi se od dostavljenih ponuda mogla odabrati najpovoljnija. Društvo nije osnovalo komisiju za reviziju.

Državni ured za reviziju ocjenjuje da je sustav nabave u Društvu bio učinkovit, pri čemu su potrebna određena poboljšanja.

Državni ured za reviziju daje sljedeće preporuke:

- planovima nabave odrediti planirani početak postupka nabave te planirano trajanje ugovora o nabavi
- općim aktom urediti obvezu prijavljivanja sukoba interesa
- općim aktom odrediti rok za dostavljanje odluke o odabiru ponuditeljima te odrediti postupak rješavanja prigovora ili žalbe ponuditelja koji nije odabran u postupku nabave
- provoditi postupke nabave koji će omogućiti prikupljanje većeg broja ponuda kako bi se od dostavljenih ponuda mogla odabrati najpovoljnija
- osnovati komisiju za reviziju

Državni ured za reviziju ocjenjuje da bi se provedbom navedenih preporuka povećala usklađenost poslovanja Društva s propisima i općim aktima kojima je uređena nabava, transparentnost u postupcima nabave, razina javne odgovornosti za gospodarsko i racionalno upravljanje sredstvima te ušteda sredstava pri nabavi roba, radova i usluga, što bi trebalo pridonijeti većoj učinkovitosti sustava nabave.



REPUBLIKA HRVATSKA
DRŽAVNI URED ZA REVIZIJU
Područni ured Šibenik

IZVJEŠĆE
O OBAVLJENOJ REVIZIJI

JAVNA NABAVA U DRUŠTVU
VODOVOD I ODVODNJA D O.O.,
ŠIBENIK

Šibenik, svibanj 2016.

S A D R Ź A J

	stranica
I. PREDMET REVIZIJE	2
II. CILJEVI I PODRUČJE REVIZIJE	3
III. METODE I POSTUPCI REVIZIJE	3
IV. JAVNA NABAVA	4
V. NALAZ	13
VI. OCJENA UČINKOVITOSTI JAVNE NABAVE	19



REPUBLIKA HRVATSKA
DRŽAVNI URED ZA REVIZIJU
Područni ured Šibenik

KLASA: 041-01/15-10/47
URBROJ: 613-17-16-6

Šibenik, 31. svibnja 2016.

IZVJEŠĆE
O OBAVLJENOJ REVIZIJI UČINKOVITOSTI JAVNE NABAVE U
DRUŠTVU VODOVOD I ODVODNJA D.O.O., ŠIBENIK ZA 2013. - 2015.

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 Vodovod i odvodnja d.o.o., Šibenik (dalje u tekstu Društvo) za 2013. - 2015.

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 7. prosinca 2015. do 31. svibnja 2016.

I. PREDMET REVIZIJE

Predmet revizije je bila provjera provedbe postupaka javne nabave u Društvu, što je obuhvatilo proces planiranja javne 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 obveznik primjene Zakona o javnoj nabavi (Narodne novine 90/11, 83/13, 143/13 i 13/14) te Pravilnika o popisu obveznika primjene Zakona o javnoj nabavi (Narodne novine 19/12)

Društvo je u travnju 1990 upisano u registar Trgovačkog suda u Splitu kao javno poduzeće za komunalne djelatnosti Vodovod i kanalizacija Šibenik. Društveni ugovor o ustrojstvu i usklađivanju sa Zakonom o trgovačkim društvima (Narodne novine 111/93, 34/99, 121/99, 52/00, 118/03, 107/07, 146/08, 137/09, 125/11, 152/11, 111/12, 68/13 i 110/15) donesen je u listopadu 1996. Društvo je u siječnju 1997 upisano u sudski registar Trgovačkog suda u Splitu, pod tvrtkom Vodovod i odvodnja, društvo s ograničenom odgovornošću za vodoopskrbu, te odvodnju i pročišćavanje otpadnih voda, skraćeno Vodovod i odvodnja d.o.o. Temeljni kapital društva iznosio je 593 324 700,00 kn. Temelji kapital čine temeljni uložci osnivača. Osnivači i članovi Društva su gradovi i općine s područja tri županije (iz Šibensko-kninske 12 jedinica lokalne samouprave, iz Splitsko-dalmatinske četiri jedinice i iz Zadarske jedna jedinica lokalne samouprave). Temeljni kapital koncem 2015. iznosi 345 189 300,00 kn. Sjedište Društva je Kralja Zvonimira 50, Šibenik.

Predmet poslovanja Društva je opskrba pitkom vodom, odvodnja i pročišćavanje otpadnih voda, laboratorijska analiza vode za svoj vodoopskrbni sustav te popravak i priprema vodomjera za ovjeravanje. Tijela Društva su skupština, nadzorni odbor i uprava. Skupštinu Društva čine članovi Društva (17 jedinica lokalne samouprave). Nadzorni odbor ima devet članova, od kojih osam imenuje skupština i jednog zaposlenici. Direktor Društva je do 17. srpnja 2013. bio Frane Malenica, a od 18. srpnja 2013. Miho Mioč. Društvo je koncem 2013. imalo 229 zaposlenika, a koncem 2014. i 2015. je imalo 225 zaposlenika.

Na mrežnoj stranici Društva objavljeni su općeniti podaci o Društvu, misija i vizija, organi Društva, organizacijska shema, projekti, godišnje izvješće te podaci vezani uz provedbu postupaka javne nabave. Vizija Društva je biti među najuspješnijim tvrtkama u djelatnosti vodoopskrbe i odvodnje u Republici Hrvatskoj po znanju, iskustvu i odnosu s korisnicima. Misija Društva je neprekidna, pouzdana, djelotvorna i kvalitetna usluga vodoopskrbe i odvodnje. U skladu s odredbom članka 13. Zakona o javnoj nabavi, Društvo je na mrežnim stranicama, u svojstvu sektorskog naručitelja, objavilo obavijest u kojoj navodi gospodarske subjekte s kojima ne smije zaključivati ugovore zbog sprečavanja sukoba interesa.

Izjava i upitnik o fiskalnoj odgovornosti za 2014. su sastavljeni koncem ožujka 2015. u skladu s Uredbom o izmjenama i dopunama uredbe o sastavljanju i predaji izjave o fiskalnoj odgovornosti i izvještaja o primjeni fiskalnih pravila (Narodne novine 106/12 i 19/15).

II. CILJEVI I PODRUČJE REVIZIJE

Ciljevi revizije su bili provjeriti

- je li sustav javne nabave u Društvu učinkovit
- je li postojala stvarna potreba za određenom nabavom te
- jesu li rezultati provedenih postupaka omogućili postizanje zadovoljavajuće vrijednosti za uloženi novac

Sustav javne nabave ocjenjuje se kao *učinkovit* kod društava koja su dobro organizirala planiranje nabave, koja upravljaju postupcima javne nabave u skladu s propisima i svojim općim aktima, te koja primjereno prate ostvarenje i provedbu ugovora. Ovu ocjenu mogu dobiti i društva kod kojih su utvrđene određene slabosti i propusti koje ne utječu značajno na učinkovitost sustava javne nabave. Sustav javne nabave *je učinkovit, pri čemu su potrebna određena poboljšanja* ako su utvrđene određene slabosti i propusti, pri čemu se nekoliko danih preporuka može odnositi na područja visokog rizika. Sustav javne nabave *nije učinkovit, te su potrebna značajna poboljšanja* ako su utvrđene značajne slabosti i propusti, pri čemu se nekoliko danih preporuka može odnositi na područja visokog i vrlo visokog rizika. Sustav javne nabave *nije učinkovit i ciljevi javne nabave nisu postignuti* ako su utvrđene značajne slabosti i propusti, pri čemu se više od tri dane preporuke mogu odnositi na područja vrlo visokog rizika, te grubo nepoštivanje propisa i općih akata kojima je uređen sustav javne nabave. *Područja visokog rizika* su područja za koja je ocijenjeno da se radi o značajnim slabostima za koje je potrebna pravodobna reakcija uprave (menadžmenta). *Područja vrlo visokog rizika* su područja kod kojih je ocijenjeno da je potrebna žurna reakcija uprave (menadžmenta), jer se radi o ozbiljnim slabostima unutarnjih kontrola ili pitanjima upravljanja rizicima.

Područje revizije je određeno na temelju broja zaključenih ugovora o nabavi i njihove vrijednosti, ocjeni rizika te prisutnog interesa javnosti za uspostavljanje učinkovitog sustava javne nabave u Društvu, jer se radi o društvu u vlasništvu jedinica lokalne samouprave koje raspolaže značajnom imovinom i ostvaruje značajne prihode i rashode za nabavu roba, radova i usluga. Revizijom su obuhvaćena sljedeća područja: planiranje javne nabave, upravljanje postupcima javne nabave te zaštita interesa Društva. Revizija je obavljena za razdoblje od 2013. do 2015.

III. METODE I POSTUPCI REVIZIJE

U fazi planiranja revizije pribavljene su informacije o načinu na koji sustav nabave funkcionira. Uspoređena je usklađenost dokumentacije o nabavi s propisima i općim aktima. Postavljanjem upita i pregledom dokumentacije sustava nabave te zapisnika sa sastanaka povjerenstva za izbor najpovoljnije ponude, provjereno je jesu li zaposlenici zaduženi za nabavu i drugi sudionici sa svim ponuditeljima jednako postupali.

Istražene su moguće sumnje na neprimjerenu provedbu ili neusklađenost sa zahtjevima sustava nabave. Za odstupanja od pravila i procedura postupaka nabave identificiranih tijekom obavljanja revizije, provjereno je jesu li prijavljena i riješena na odgovarajući način. Provjereno je je li bilo žalbi na postupke nabave i kako su riješene.

Izravnim dokaznim postupcima ispitani su zapisi i dokumentacija kako bi se provjerili dobavljači kojima je dodijeljena vrijednosno značajna količina poslova, cijene koje nadilaze tržišne ili očekivane tržišne cijene, osobito pri kupnji velikih količina, isključivi izvor nabave u svim vrijednosno značajnim iznosima, te prekomjerno korištenje žurnog postupka nabave.

Okosnicu revizije su činila sljedeća pitanja

- Je li planiranje javne nabave dobro organizirano?
- Je li upravljanje postupcima nabave bilo učinkovito?
- Je li Društvo nakon zaključivanja ugovora o nabavi vodilo računa o zaštiti svojih interesa?

IV. JAVNA NABAVA

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

Društvo je, u skladu s odredbom članka 18. stavka 3 Zakona o javnoj nabavi, donijelo Upute za nabavu robe, usluga i radova bagatelne vrijednosti, kojima je uređena nabava roba i usluga procijenjene vrijednosti do 200.000,00 kn, odnosno nabava radova procijenjene vrijednosti do 500 000,00 kn

Planiranje javne nabave

Planiranje javne nabave je proces kojim se određuju ciljevi, način rješenja te dinamika javne nabave. Glavni ciljevi planiranja javne nabave su određivanje najpovoljnijeg postupka i načina nabave koji prethode zaključenju ugovora o nabavi te racionalno i učinkovito gospodarenje sredstvima kroz poštivanje zakonitosti u provođenju nabave. Kvalitetno planiranje nabave osigurava dobro upravljanje sredstvima financiranja kako bi se ostvarilo načelo najbolja vrijednost za uloženi novac.

Društvo nema u pisanom obliku jasne procedure, kojima bi bilo određeno tko je zadužen za sastavljanje plana nabave, u okviru koje organizacijske jedinice, tko odobrava plan nabave, prati li se i analizira ostvarenje plana nabave, donose li se izmjene plana nabave te na koji način je organizirano prikupljanje prijedloga nabave. Moguća posljedica navedenog propusta je nepravovremeno donošenje plana nabave, a stvarna posljedica je neodgovarajuće praćenje ostvarenja plana nabave. Planiranje nabave u Društvu je organizirano u odjelu komercijale te u odjelu investicija i razvoja. U odjelu komercijale planira se nabava roba i usluga za tekuće poslovanje, a u odjelu investicija i razvoja planira se investicijska nabava za realizaciju kapitalnih ulaganja u vodne građevine te za rekonstrukciju i sanaciju mjesnih vodovodnih mreža, kanalizacijskih cjevovoda i priključaka. Koncem poslovne godine, u studenome, službe nabave upućuje zahtjev rukovoditeljima odjela za dostavu plana nabave za svaki pojedini odjel, za sljedeću poslovnu godinu. Potrebe za nabavom roba, radova i usluga za tekuće poslovanje, određuju rukovoditelji odjela iskustveno. Nabava se, s obzirom na specifičnost poslovanja Društva, ponavlja iz godine u godinu po vrsti i količini. Procijenjenu vrijednost roba, radova i usluga rukovoditelji odjela određuju na temelju saznanja o tržišnim cijenama te na temelju cijena dobivenih u prethodnim ili sličnim postupcima.

Planiranje investicijske nabave obavlja se u skladu s planskim dokumentima Hrvatskih voda te u suradnji s jedinicama lokalne samouprave. Financijskim planom Hrvatskih voda i Planom upravljanja vodama na godišnjoj razini se utvrđuju prioriteti, rokovi, dinamika ulaganja, vrijednosti i način financiranja izgradnje vodnih građevina. Kapitalnim ulaganjima prethodi rješavanje imovinsko-pravnih odnosa, izrada prostorno-planske dokumentacije, izrada idejnih i glavnih projekata te pribavljanje potrebnih dozvola i suglasnosti. Nadalje, planiranje investicijske nabave obavlja se u suradnji s jedinicama lokalne samouprave koje, u skladu s odredbama Zakona o komunalnom gospodarstvu (Narodne novine 36/95, 70/97, 128/99, 57/00, 129/00, 59/01, 26/03 - pročišćeni tekst, 82/04, 110/04, 178/04, 38/09, 79/09, 49/11, 84/11, 90/11, 144/12, 94/13, 153/13, 147/14 i 36/15) donose programe gradnje objekata i uređaja komunalne infrastrukture, kojima planiraju kapitalna ulaganja u vodne građevine te ulaganja u rekonstrukciju i sanaciju mjesnih vodovodnih i kanalizacijskih mreža i priključaka na svom području. Procijenjena vrijednost kapitalnih ulaganja u vodne građevine (investicijska nabava) utvrđena je na temelju izrađenih projekata, dugoročnih i godišnjih planskih dokumenata. Nakon što rukovoditelji odjela sastave pojedinačne prijedloge plana nabave za svoj odjel (koji sadrže pozicije plana nabave kako je propisano Zakonom o javnoj nabavi), Služba nabave zaprima pojedinačne planove, sistematizira ih i objedinjuje kao cjeloviti plan za sljedeću godinu. Planom nabave predviđena je dinamika nabave i vremensko razdoblje nabave, okvirno je planiran početak postupka javne nabave te je planirano trajanje ugovora o javnoj nabavi ili okvirnog sporazuma. Prijedlog cjelovitog plana nabave dostavlja se upravi Društva (direktor) na uvid. Direktor donosi odluku o usvajanju plana nabave.

Društvo nema pisanih dokaza da su potrebe za nabavom primjereno obrazložene i opravdane. Nadalje, nema pisanih dokaza da je razmotrilo i odgovarajuće ocijenilo druga moguća rješenja (treba li nabaviti nova sredstva ili poboljšati postojeća, postoji li mogućnost korištenja unutarnjih kapaciteta ili mogućnost poboljšanja postojećih kapaciteta tako što će se postići veća razina djelotvornosti te je li određena nabava doista nužna). Također, nema pisanih dokaza o tome da je istražilo tržište nabave i pribavilo što je moguće više informacija o radovima, robama i uslugama, koje namjerava nabaviti. Mogući rizici u provedbi postupaka javne nabave nisu navedeni u pisanom obliku.

Društvo je donijelo plan nabave za poslovne godine 2013., 2014. i 2015. Planovi nabave sadrže elemente utvrđene odredbama Zakona o javnoj nabavi. Planovi su objavljeni na mrežnim stranicama. Planovima nabave za razdoblje od 2013. do 2015. planirana je nabava roba, radova i usluga u vrijednosti 377 662 800,00 kn, bez poreza na dodanu vrijednost (za 2013. u vrijednosti 122 346 800,00 kn, za 2014. u vrijednosti 123 638 000,00 kn i za 2015. u vrijednosti 131 678 000,00 kn). Ukupna vrijednost javne nabave za razdoblje od 2013. do 2015. iznosi 141 385 786,00 kn bez poreza na dodanu vrijednost, što je 37,4 % ostvarenje plana. Planovima nabave, u dijelu koji se odnosi na investicijsku nabavu, planirano je provođenje projekata vodoopskrbe i odvodnje otpadnih voda, koji se sufinanciraju iz strukturnih fondova Europske unije, a čija se realizacija odvija kroz vremensko razdoblje duže od jedne godine. Stoga se planirana investicijska nabava, koja nije započeta u tekućoj godini, prenosi u plan za iduću poslovnu godinu. Društvo nije donosilo izmjene plana nabave. Odredbom članka 20. stavka 3. Zakona o javnoj nabavi, propisano je da ako je potrebno, naručitelj može izmijeniti i dopuniti plan nabave, a sve izmjene i dopune moraju biti vidljivo naznačene u odnosu na osnovni plan.

Društvo je, u skladu s odredbom članka 13. Zakona o javnoj nabavi, na mrežnim stranicama, u svojstvu sektorskog naručitelja, objavilo obavijest u kojoj navodi gospodarske subjekte s kojima ne smije zaključivati ugovore zbog sprečavanja sukoba interesa. Redovito su pribavljane izjave o nepostojanju sukoba interesa od svih zaposlenika uključenih u postupke nabave.

Upravljanje postupcima javne nabave

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

Društvo je u siječnju 2014. donijelo Upute za nabavu robe, usluga i radova bagatelne vrijednosti (za robu i usluge do 200 000,00 kn, a za radove do 500 000,00 kn) kojim je propisan način postupanja, obveze i odgovornosti naručitelja za pripremu i provedbu postupaka bagatelne nabave, u cilju zakonitog, namjenskog i svrhovitog korištenja sredstava namijenjenih za nabavu te kako bi se ojačao sustav kontrole i nadzora nabave navedene vrijednosti. Direktor imenuje ovlaštene predstavnike Društva koji provode pripremu i provedbu postupaka bagatelne nabave te im utvrđuje obveze i ovlasti. Provedba postupka bagatelne nabave obuhvaća pribavljanje ponuda, pregled ponuda i pripadajuću popratnu dokumentaciju, sastavljanje zapisnika o pregledu i ocjeni ponuda, odabir ponude sukladno propisanim uvjetima (ili poništenje postupka) i ugovaranje (naručivanje). Propisani su vrijednosni pragovi i određen način postupanja i ugovaranja putem narudžbenice za nabavu do 70 000,00 kuna za robu i usluge odnosno do 175 000,00 kuna za radove te putem pribavljanja ponuda za nabavu od 70 000,00 do 200.000,00 kuna za robu i usluge odnosno od 175.000,00 do 500 000,00 kuna za radove. Društvo nije donijelo interni akt o provedbi postupaka javne nabave procijenjene vrijednosti jednake ili veće od 200.000,00 kn za robu i usluge te za radove jednake ili veće od 500.000,00 kn. Navedenim postupcima Društvo upravlja u skladu s odredbama Zakona o javnoj nabavi i Odlukama o provođenju postupaka javne nabave koje donosi direktor Društva za svaku pojedinačnu nabavu. Nedonošenje navedenog akta moglo bi imati za posljedicu pogrešnu primjenu odredaba Zakona o javnoj nabavi. U odlukama su navedeni ovlašteni predstavnici Društva koje imenuje direktor te njihove obveze i ovlasti u postupku javne nabave, zatim je iskazan predmet nabave, evidencijski broj nabave, procijenjena vrijednost nabave, izvori sredstava te vrsta postupka javne nabave. Ovlašteni predstavnici Društva kao sektorskog naručitelja pripremaju i provode postupak javne nabave u suradnji sa stručnim službama temeljem Zakona o javnoj nabavi i Plana nabave. Važeći certifikat iz područja javne nabave ima pet zaposlenika koji su pohađali program usavršavanja u području javne nabave. Obveze i ovlasti ovlaštenih predstavnika u postupku javne nabave se odnose na pripremu, izradu i objavu dokumentacije za nadmetanje kao podloge za izradu ponuda temeljem Uredbe o načinu izrade i postupanju s dokumentacijom za nadmetanje i ponudama (Narodne novine 10/12), objavljivanje poziva za nadmetanje u Elektroničkom oglasniku javne nabave, vođenje evidencije o traženju dokumentacije za nadmetanje, odgovaranje na postavljene upite gospodarskih subjekata, sastavljanje upisnika o zaprimanju ponuda, sastavljanje zapisnika o otvaranju ponuda, sastavljanje zapisnika o pregledu i ocjeni ponuda, sastavljanje prijedloga odluke o odabiru ponude i objavljivanje obavijesti o sklopljenom ugovoru u Elektroničkom oglasniku javne nabave. Ovisno o načinu financiranja, uz predstavnike Društva, za provođenje postupka javne nabave mogu biti imenovani i predstavnici Hrvatskih voda i jedinica lokalne samouprave.

Kontrole nabave koje osiguravaju zakonitost i pravilnost postupaka nabave nisu ustrojene na zadovoljavajući način. Uputom za nabavu robe, usluga i radova bagatelne vrijednosti i odlukama o provođenju postupaka javne nabave, vezano za nabavu roba, radova i usluga za tekuće poslovanje, nije određeno tko donosi odluku o potrebi da se nabavi određena roba ili usluga odnosno radovi, što svaki zahtjev za pokretanje postupka javne nabave mora sadržavati, tko su ovlaštene osobe za potpis te tko obavlja kontrolu. Isto tako nije određeno kolanje dokumentacije odnosno kome se zahtjev prosljeđuje na daljnje postupanje, tko predlaže način odnosno vrstu postupka javne nabave koja je najpovoljnija za Društvo, kako bi se postigla najpovoljnija cijena te najniži troškovi. Također, nije određen način kontrole utvrđivanja procijenjene vrijednosti nabave i vrste postupka nabave u skladu s planom nabave

Roba, radovi i usluge koji se nabavljaju su jasno i detaljno specificirani, odnosno dokumentacija za nadmetanje je sastavljena na jasan, razumljiv i nedvojbena način da omogući podnošenje usporedivih ponuda, osim u dva slučaja. Odredbama članaka 78. i 80. Zakona o javnoj nabavi je propisano da dokumentacija za nadmetanje mora biti jasna, razumljiva i nedvojbeno te izrađena na način da omogući podnošenje usporedivih ponuda, a predmet nabave se mora opisati na jasan, nedvojbena, potpun i neutralan način koji osigurava usporedivost ponuda u pogledu uvjeta i zahtjeva koje je javni naručitelj postavio. Dokumentacija za nadmetanje je sastavljena na način da sadrži opće podatke (o Društvu, osobi zaduženoj za komunikaciju, evidencijskom broju nabave, popisu gospodarskih subjekata s kojima je naručitelj u sukobu interesa, vrsti postupka javne nabave, procijenjenoj vrijednosti nabave, vrsti ugovora, predmetu nabave, elektroničkoj dražbi), podatke o predmetu nabave (opis, oznake i nazive iz jedinstvenog rječnika javne nabave, količinu, vrstu, grupu ili dijelove, tehničku specifikaciju, troškovnik, mjesto isporuke robe/izvođenja radova, rok isporuke robe/izvođenja radova, rok trajanja ugovora i početak isporuke robe/izvođenja radova), o razlozima isključenja ponuditelja, odredbe o sposobnosti ponuditelja, podatke o ponudi, sudjelovanju podizvoditelja, dopustivost alternativnih ponuda, dopustivost dostave ponude elektroničkim putem, načinu određivanja cijene ponude, valuti ponude, kriteriju za odabir ponude, jezik i pismo ponude, rok valjanosti ponude, odredbe koje se odnose na zajednicu ponuditelja, vrsti, sredstvima i uvjetima jamstva, datum, vrijeme i mjesto dostave i javnog otvaranja ponuda, rok za donošenje odluke o odabiru ili poništenju, rok, način i uvjeti plaćanja, navod i adresa žalbenog tijela, te podatke o roku za izjavljivanje žalbe, klauzula o integritetu i drugi podaci koje naručitelj smatra potrebnima. Od 17 pregledanih postupaka javne nabave ukupne vrijednosti 36 528 629,00 kn, u dva ukupne vrijednosti 8 012.488,00 kn nije postupljeno u skladu s dokumentacijom za nadmetanje. Propusti se odnose na izmjene dokumentacije za nadmetanje. Nakon objave postupaka javne nabave zainteresirani gospodarski subjekti su tražili dodatna pojašnjenja dokumentacije za nadmetanje, a jedan je na dokumentaciju za nadmetanje izjavio žalbu Državnoj komisiji za kontrolu postupaka javne nabave što je utjecalo na izmjene dokumentacije za nadmetanje koje su objavljene u Elektroničkom oglasniku javne nabave. Izmjene se odnose na podatke o predmetu nabave (grupe ili dijelovi, troškovnik), jamstva i uvjete sposobnosti gospodarskih subjekata (pravna sposobnost, tehnička i stručna sposobnost). U jednom postupku izmjene nisu utjecale na rokove utvrđene dokumentacijom za nadmetanje, dok su u drugom postupku imale za posljedicu produljenje roka provedbe postupka javne nabave

Potencijalnim ponuditeljima na njihova pitanja za objašnjenjem odgovori su dani bez odlaganja i na jednak način. Nakon objave postupaka javne nabave, zainteresirani gospodarski subjekti su tražili dodatna pojašnjenja dokumentacije za nadmetanje, a što se odnosilo na podatke o predmetu nabave i jamstva.

Sastavljena je detaljna i jasna analiza ponuda. 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 (direktoru) 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.

Odluka o izboru najpovoljnije ponude je odgovarajuće dokumentirana i obrazložena, jer između ostaloga sadrži i razlog odabira ponuditelja, a najčešći je najniža cijena sukladno kriteriju za odabir ponude koji je utvrđen dokumentacijom za nadmetanje. Kod nabave roba, radova i usluga na temelju otvorenih postupaka javne nabave, cijene odabranih ponuditelja su bile manje od cijena drugih dobavljača jednakih roba, radova i usluga.

Pri donošenju odluka o izboru najpovoljnije ponude razmotrene su informacije o ranijim nabavama od određenih dobavljača. U skladu s dokumentacijom za nadmetanje ponuditelji su prilagali potvrde o uredno izvršenim ugovorima za istovrstan ili sličan predmet nabave u proteklom godinama, a najmanje u vrijednosti dostavljene ponude.

Ako je pristigla i prihvaćena jedna jedina ponuda, ovlašteni predstavnici Društva dali su primjereno obrazloženje (za odabranog ponuditelja ne postoje razlozi isključenja, u postupku je dokazao da ispunjava tražene dokaze sposobnosti, ponuda je po formi i sadržaju prihvatljiva i sadrži najnižu cijenu sukladno kriteriju za odabir).

Osigurana je povjerljivost informacija sadržanih u dokumentaciji za nadmetanje i ograničen je pristup dokumentaciji. Povjerljivost informacija i ograničen pristup osiguran je odlukom o imenovanju ovlaštenih predstavnika kojom direktor Društva za ovlaštene predstavnike Društva kao sektorskog naručitelja imenuje određene zaposlenike. Ovlašteni predstavnici obvezuje se na pripremu i provedbu postupka javne nabave temeljem Zakona o javnoj nabavi i Plana nabave. Od ovlaštenih predstavnika dvije su osobe zadužene za komunikaciju s ponuditeljima. U dokumentaciji za nadmetanje osigurana je i tajnost podataka - ako gospodarski subjekt označava određene podatke iz ponude poslovnom tajnom obvezan je u ponudi navesti pravnu osnovu (propis i članak) na temelju kojih su ti podaci tajni. Dokumentaciju za nadmetanje službe odlažu u svoje arhive. Registar primljene dokumentacije svih postupaka javne nabave se ne vodi, dokumenti nisu numerirani i nije uspostavljeno središnje mjesto pohranjivanja dokumentacije.

U zakonskom roku nakon donošenja odluke o izboru ponude obaviješteni su ponuditelji i šira javnost o rezultatima nadmetanja. Odluka o izboru ponude i zapisnik o pregledu i ocjeni ponuda su dostavljeni svakom ponuditelju

Izabrani način nabave je omogućio najveću konkurenciju u danim okolnostima. Većina postupaka javne nabave je provedena putem otvorenog postupka javne nabave koji omogućava svakom zainteresiranom gospodarskom subjektu da podnese ponudu te se na taj način postiže najveća konkurencija, odnosno Društvo dobiva najpovoljniju ponudu. Prije provedbe postupaka nabave, Društvo analizira koji je način nabave (odabir postupka) najprikladniji i najpovoljniji. Služba nabave u dogovoru s direktorom utvrđuje postupak nabave. Odredbom članka 25. Zakona o javnoj nabavi je propisano da za zaključivanje ugovora o javnoj nabavi ili okvirnog sporazuma javni naručitelj slobodno bira između otvorenog ili ograničenog postupka javne nabave te u posebnim slučajevima pregovaračkog postupka javne nabave s prethodnom objavom ili bez prethodne objave. Društvo je provodilo otvorene postupke javne nabave, osim u dva slučaja, od kojih se jedan odnosi na provedeni pregovarački postupak bez prethodne objave za dodatne građevinske radove na interventnom i tekućem održavanju objekata vodoopskrbe i odvodnje i izvedbi vodovodnih i kanalizacijskih kućnih priključaka za područje vodoopskrbe Društva, a drugi se odnosi na stražarske i čuvarske usluge za koje je proveden postupak sklapanja ugovora o javnim uslugama iz Dodatka II. B u skladu s odredbom članka 44. Zakona o javnoj nabavi, prema kojoj javni naručitelj objavljuje zahtjev za prikupljanje ponuda na internetskim stranicama. Istodobno s objavljivanjem zahtjeva za prikupljanje ponuda na internetskim stranicama javni naručitelj može uputiti zahtjev za prikupljanje ponuda određenom broju gospodarskih subjekata po vlastitom izboru. Broj gospodarskih subjekata kojima naručitelj upućuje zahtjev za prikupljanje ponuda ne smije biti manji od tri. Ovisno o prirodi usluge o kojoj se radi, uključujući i razinu tržišnog natjecanja u tom području, broj gospodarskih subjekata može biti manji od tri.

Realno su utvrđeni rokovi isporuke roba, obavljanja radova te pružanja usluga. S obzirom da Društvo u dužem vremenskom razdoblju nabavlja uglavnom jednaku vrstu roba, usluga i radova rokovi se utvrđuju na temelju iskustva iz ranijih godina.

Zaštita interesa Društva

Uspostavljen je učinkovit sustav kontrole postupaka javne nabave. Prema odredbama Zakona o javnoj nabavi i dokumentaciji za nadmetanje, Društvo je u postupcima javne nabave koji su obuhvaćeni revizijom utvrdilo da je kriterij za odabir ponude - najniža cijena. U svim slučajevima su izabrane ponude sukladno kriteriju. Prati se izvršenje ugovora o nabavi. Nakon zaključivanja ugovora o nabavi Društvo je vodilo računa o zaštiti svojih interesa na način da su ovlaštene osobe službi zadužene za realizaciju i praćenje predmeta nabave u skladu s dokumentacijom za nadmetanje i zaključenim ugovorima, za realizaciju građevinskih radova na složenim građevinama se koriste usluge građevinskih inženjera koji obavljaju kontrolu kvalitete izvedenih radova, isporučenih roba i obavljenih usluga, dok kontrolu kvalitete izvedenih radova na jednostavnim građevinama obavljaju odgovorne osobe Društva. Izvršenje okvirnih sporazuma i ugovora za robe i usluge i radove prate službe koje iniciraju predmetnu nabavu. Nabava se obavlja od izabranih dobavljača odnosno izvoditelja radova u skladu s ugovorenim količinama, cijenama i rokovima.

Društvo nije donijelo pravilnike, upute i odluke kojima su uređena područja provedbe i praćenja ugovora, kao i primjene, korištenja i održavanja nabavljene robe i usluga, upravljanja zalihama te skladišnog poslovanja. Interne procedure kojima bi bila uređena kontrola kvalitete izvedenih radova, isporučenih roba i obavljenih usluga nisu donesene. Također, nije ustrojena evidencija plaćanja prema ugovorima. Prema odredbi članka 181. Zakona o javnoj nabavi, Društvo je obvezno do 31. ožujka svake godine izraditi izvješća o javnoj nabavi za prethodnu godinu, a uputu o sadržaju i načinu dostavljanja izvješća o javnoj nabavi za prethodnu godinu objavljuje središnje tijelo državne uprave nadležno za sustav javne nabave do kraja svake tekuće godine na svojim internetskim stranicama. Društvo je za revidirano razdoblje izradilo izvješća o javnoj nabavi i dostavilo ih središnjem tijelu državne uprave nadležnom za sustav javne nabave. Od 2013. do konca 2015. su bila četiri žalbena postupka. Državna komisija za kontrolu postupaka javne nabave kod tri postupaka javne nabave je donijela odluke o odbacivanju žalbi, a kod jednog postupka je donijela odluku o poništenju odluke o odabiru. U navedenom razdoblju odlukama Društva su poništena četiri postupka javne nabave zbog naknadno izmijenjenih okolnosti zbog kojih bi bitno bila drukčija dokumentacija za nadmetanje, jer nije pristigla niti jedna ponuda te zbog promjena uvjeta financiranja. Prema izvješćima o javnoj nabavi u razdoblju od 2013. do 2015. je zaključen 61 ugovor i okvirni sporazum o javnoj nabavi roba, radova i usluga ukupne vrijednosti 176 732 232,00 kn. Izravnim dokaznim postupcima je obuhvaćeno 17 postupaka javne nabave roba, radova i usluga ukupne vrijednosti 36.528 629,00 kn ili 20,7 % vrijednosti zaključenih ugovora i okvirnih sporazuma. Vrijednosno najznačajniji udjel u ukupnoj vrijednosti javne nabave čini vrijednost nabave po provedenim otvorenim postupcima u iznosu 175 392.882,00 kn ili 99,2 %. Vrijednost bagatelne nabave je iznosila 5.543.384,00 kn.

U nastavku se daju podaci o javnoj nabavi od 2013. do 2015., prema izvješćima o javnoj nabavi za navedeno razdoblje.

Javna nabava od 2013. do 2015.

Redni broj	Godina	Ukupna vrijednost javne nabave (u kn)	Vrijednost nabave po provedenim otvorenim postupcima (u kn)	Udjel u % (3/2)	Vrijednost nabave po provedenim pregovaračkim postupcima (u kn)	Udjel u % (5/2)	Vrijednost nabave za usluge iz dodatka II B Zakona o javnoj nabavi	Udjel u % (7/2)
	1	2	3	4	5	6	7	8
1	2013	46 311 083,00	46.311 083,00	100,0	0,00	-	0,00	-
2	2014	17 357 669,00	16 270 169,00	93,7	1 087 500,00	6,3	0,00	-
3	2015	113 063 480,00	112 811 630,00	99,8	0,00	-	251 850,00	0,2
Ukupno		176 732 232,00	175 392 882,00	99,2	1 087 500,00	0,6	251 850,00	0,1

Obveza vođenja registra ugovora o javnoj nabavi i okvirnih sporazuma, ažuriranja podataka najmanje svakih šest mjeseci te objave registra na mrežnim stranicama je određena odredbom članka 21. Zakona o javnoj nabavi. Propisano je da registar ugovora o javnoj nabavi i okvirnih sporazuma sadrži najmanje sljedeće podatke: predmet ugovora, evidencijski broj nabave i broj objave, vrstu provedenog postupka javne nabave, iznos zaključenog ugovora o javnoj nabavi ili okvirnog sporazuma, datum zaključenja i rok na koji je zaključen ugovor o javnoj nabavi ili okvirni sporazum, naziv ponuditelja s kojim je zaključen ugovor o javnoj nabavi ili okvirni sporazum, konačni datum isporuke, konačni iznos koji je naručitelj isplatio na temelju ugovora o javnoj nabavi te obrazloženje ukoliko je taj iznos veći od ugovorenog.

Registar ugovora o javnoj nabavi i okvirnih sporazuma je objavljen na mrežnim stranicama Društva. Tijekom obavljanja revizije izvršeno je posljednje ažuriranje registra i dodano obrazloženje za slučajeve kada su konačni isplaćeni iznosi veći od ugovorenih. Podaci iz registra nisu bili ažurirani najmanje svakih šest mjeseci čime nije postupljeno u skladu s odredbama Zakon o javnoj nabavi. Prema registru ugovora objavljenom na mrežnim stranicama Društva, u razdoblju od 2013. do lipnja 2015. su zaključeni ugovori i okvirni sporazumi za nabavu robe, radova i usluga u vrijednosti 45 954 892,00 kn, od čega u 2013. u vrijednosti 20 568 584,00 kn, u 2014. u vrijednosti 13 424 833,00 kn te u 2015. u vrijednosti 11 961 475,00 kn. Podaci iz registra ugovora nisu usporedivi s podacima iz izvješća o javnoj nabavi, jer registar nije ažuriran.

Ugovori su zaključeni u skladu s ponudama. Značajnih promjena u uvjetima ugovora kojima su omogućeni duži rokovi isporuke radova bilo je u postupku javne nabave za sanaciju vodovodne mreže Primorski Dolac - odvojak za zaseok Balovi na način da je iz opravdanih razloga produžen rok isporuke radova na temelju dodatka ugovoru.

Odgovornosti za nedostatke i naknadu štete su utvrđene u ugovorima o nabavi roba, radova i usluga. Odgovornosti se odnose na dobavljače koji su dužni eventualne štete nastale neizvršenjem obveza iz ugovora (ukoliko nisu uvjetovane višom silom) nadoknaditi kupcu ili otkloniti nedostatak u odgovarajućem roku. Ugovori sadrže odredbe o rizicima i načinu na koji ugovorne strane trebaju njima upravljati (nepravodobna isporuka i/ili plaćanja), osobito ako su u pitanju složene nabave. Prema ugovornim odredbama dobavljači su dužni platiti naručiteljima kazne za neizvršavanje u ugovorenim rokovima za svaki dan prekoračenja ugovorenog roka.

U ugovorima o nabavi roba, radova i usluga obuhvaćenih revizijom utvrđena je kazna za neizvršavanje u ugovorenom roku i naknada štete za eventualne štete koje mogu nastati neblagovremenom isporukom, osim u četiri ugovora, što je moglo imati za posljedicu kašnjenje u obavljanju usluga i izvođenju radova te neizvršenje usluge i isporuke.

Jamstva su pribavljena pravodobno i u skladu s ugovorima. U pregledanim postupcima javne nabave je utvrđeno da su pribavljena jamstva u skladu s dokumentacijom za nadmetanje i zaključenim ugovorima.

Plaćanja su obavljana u skladu s ugovorom. Ugovorena su plaćanja za nabavu roba i usluga u roku 30 dana od dana izdavanja računa, a za nabavu radova u roku 45 dana od dana dostave obračunskih situacija. Računi i situacije su ovjereni od strane ovlaštenih osoba.

Na osnovi postojećih ugovora koji su obuhvaćeni revizijom nisu nabavljene dodatne količine roba, radova i usluga, bez provedbe novih postupaka nabave. Za dodatne radove nisu zaključivani dodaci ugovoru, nego je u jednom slučaju nakon provedenog pregovaračkog postupka javne nabave bez prethodne objave zaključen ugovor o javnoj nabavi za dodatne građevinske radove.

Pri preuzimanju je provjeravana kvaliteta isporučene robe, radova i usluga. Kontrola kvalitete izvedenih radova se obavlja putem zapisnika o primopredaji za obavljene radove kojega sastavlja povjerenstvo za primopredaju radova (predstavnicu naručitelja, korisnika i izvođača te glavni nadzorni inženjer). Kontrolu robe obavlja odgovorna osoba Društva.

Društvo obavlja ocjenjivanje dobavljača prema zahtjevima norme ISO 9001 na način da se ocjenjuje sukladnost traženim zahtjevima, rok isporuke, cijena i način plaćanja. Viši menadžment je upoznat s rezultatima ocjenjivanja.

Društvo nije bilo obvezno i nije ustrojilo unutarnju reviziju. Skreće se pozornost da je u srpnju 2015. stupio na snagu Zakon o sustavu unutarnjih kontrola u javnom sektoru (Narodne novine 78/15), prema kojem je Društvo obvezno ustrojiti unutarnju reviziju na jedan od propisanih načina, u roku godine dana od dana stupanja na snagu pravilnika, kojeg će donijeti ministar financija u roku šest mjeseci od dana stupanja na snagu navedenog Zakona.

V. NALAZ

Revizijom su obuhvaćena slijedeća područja planiranje javne nabave, upravljanje postupcima javne nabave te zaštita interesa Društva

Obavljenom revizijom su utvrđene nepravilnosti i propusti koje se odnose na planiranje javne nabave, upravljanje postupcima javne nabave i zaštitu interesa Društva

1 Planiranje javne nabave

- 1.1 Planom nabave za razdoblje od 2013. do 2015. je planirana nabava roba, radova i usluga u vrijednosti 377 662 800,00 kn, od čega nabava za redovno poslovanje 87 819 800,00 kn i investicije u vrijednosti 289 843 000,00 kn, bez poreza na dodanu vrijednost. Za 2013. je planirana nabava roba, radova i usluga u vrijednosti 122 346 800,00 kn, za 2014. u vrijednosti 123 638 000,00 kn i za 2015. u vrijednosti 131 678 000,00 kn. Ukupna vrijednost javne nabave za razdoblje od 2013. do 2015. iznosi 141 385 786,00 kn bez poreza na dodanu vrijednost, što je 37,4 % ostvarenje plana. Planovima nabave, u dijelu koji se odnosi na investicijsku nabavu, planirano je provođenje projekata vodoopskrbe i odvodnje otpadnih voda, koji se sufinanciraju iz strukturnih fondova Europske unije, a čija se realizacija odvija kroz vremensko razdoblje duže od jedne godine. Stoga se planirana investicijska nabava koja nije započeta u tekućoj godini, prenosi u plan za iduću poslovnu godinu. Društvo nije donosilo izmjene plana nabave.

Društvo nema u pisanom obliku jasne procedure, kojima bi bilo određeno tko je zadužen za sastavljanje plana nabave, u okviru koje organizacijske jedinice, tko odobrava plan nabave, prati li se i analizira ostvarenje plana nabave, donose li se izmjene plana nabave te na koji način je organizirano prikupljanje prijedloga nabave. Nadalje, nema pisanih dokaza da su potrebe za nabavom primjereno obrazložene i opravdane. Također, nema pisanih dokaza da je razmotrilo i odgovarajuće ocijenilo druga moguća rješenja (treba li nabaviti nova sredstva ili poboljšati postojeća, postoji li mogućnost korištenja unutarnjih kapaciteta ili mogućnost poboljšanja postojećih kapaciteta tako što će se postići veća razina djelotvornosti te je li određena nabava doista nužna). Društvo nema pisanih dokaza o tome da je istražilo tržište nabave i pribavilo što je moguće više informacija o radovima, robama i uslugama, koje namjerava nabaviti. Mogući rizici u provedbi postupaka javne nabave nisu navedeni u pisanom obliku.

Državni ured za reviziju predlaže donijeti jasne procedure, kojima bi bilo određeno tko je zadužen za sastavljanje plana nabave, u okviru koje organizacijske jedinice, tko odobrava plan nabave, prati li se i analizira ostvarenje plana nabave, donose li se izmjene plana nabave te na koji način je organizirano prikupljanje prijedloga nabave. Nadalje, predlaže potrebe za nabavom primjereno pismeno obrazlagati i opravdati. Također, predlaže razmotriti i odgovarajuće ocijeniti druga moguća rješenja (treba li nabaviti nova sredstva ili poboljšati postojeća, postoji li mogućnost korištenja unutarnjih kapaciteta ili mogućnost poboljšanja postojećih kapaciteta tako što će se postići veća razina djelotvornosti te je li određena nabava doista nužna).

Predlaže pribavljati pisane dokaze o obavljenom istraživanju tržišta nabave i o pribavljenim informacijama o predmetu nabave, te predlaže kod planiranja javne nabave u pisanom obliku utvrditi moguće rizike u provedbi postupaka javne nabave.

2. Upravljanje postupcima javne nabave

- 2.1. Postupci javne nabave su propisani odredbama Zakona o javnoj nabavi, drugim propisima koji uređuju područje javne nabave te internim aktima Društva. Kod upravljanja postupcima javne nabave nepravilnosti se odnose na procedure javne nabave i izradu dokumentacije za nadmetanje.

- Procedure javne nabave

Provođenje nabave roba i usluga do 200.000,00 kn odnosno radova do 500.000,00 kn bez poreza na dodanu vrijednost uređeno je Uputama za nabavu robe, usluga i radova bagatelne vrijednosti.

Provođenje postupaka javne nabave procijenjene vrijednosti jednake ili veće od 200.000,00 kn za robu i usluge te za radove jednake ili veće od 500.000,00 kn uređeno je Odlukama o provođenju postupaka javne nabave koje donosi direktor Društva za svaku pojedinačnu nabavu te njima Društvo upravlja u skladu s odredbama Zakona o javnoj nabavi i navedenim odlukama. Društvo nije donijelo interni akt o provedbi postupaka javne nabave procijenjene vrijednosti jednake ili veće od 200.000,00 kn za robu i usluge te za radove jednake ili veće od 500.000,00 kn. Nedonošenje navedenog akta moglo bi imati za posljedicu pogrešnu primjenu odredaba Zakona o javnoj nabavi.

Kontrole nabave koje osiguravaju zakonitost i pravilnost postupaka nabave nisu ustrojene na zadovoljavajući način. Navedenim aktima nije određeno tko donosi odluku o potrebi da se nabavi određena roba ili usluga odnosno radovi za tekuće poslovanje, što svaki zahtjev za pokretanje postupka javne nabave mora sadržavati, tko su ovlaštene osobe za potpis te tko obavlja kontrolu. Nadalje, nije određeno kolanje dokumentacije odnosno kome se zahtjev prosljeđuje na daljnje postupanje, te tko predlaže način odnosno vrstu postupka javne nabave koja je najpovoljnija za Društvo, kako bi se postigla najpovoljnija cijena te najniži troškovi. Također, nije određen način kontrole utvrđivanja procijenjene vrijednosti nabave i vrste postupka nabave u skladu s planom nabave.

Državni ured za reviziju predlaže internim aktima urediti provedbu i kontrolu postupaka javne nabave, odnosno donijeti pisane procedure kojima bi se uredio način upravljanja i odgovornosti te kontrola u provođenju postupaka nabave roba i usluga procijenjene vrijednosti jednake ili veće od 200.000,00 kn te za radove jednake ili veće od 500.000,00 kn.

- Dokumentacija za nadmetanje

Odredbama članaka 78. i 80. Zakona o javnoj nabavi je propisano da dokumentacija za nadmetanje mora biti jasna, razumljiva i nedvojbeno te izrađena na način da omogući podnošenje usporedivih ponuda, a predmet nabave se mora opisati na jasan, nedvojben, potpun i neutralan način koji osigurava usporedivost ponuda u pogledu uvjeta i zahtjeva koje je javni naručitelj postavio.

Dokumentacija za nadmetanje je sastavljena na način da sadrži opće podatke, podatke o predmetu nabave, vrsti postupka javne nabave i ugovora, procijenjenoj vrijednosti nabave, tehničku specifikaciju, troškovnik, odredbe o sposobnosti ponuditelja, zajednici ponuditelja, razlozima isključenja ponuditelja, ponudi, dopustivosti alternativnih ponuda, način dostave ponude, rok valjanosti ponude, određivanja cijene, valute i kriterija za odabir ponude, potrebne izjave, sudjelovanje podizvođitelja, jamstva, datum i mjesto javnog otvaranja ponuda, rok donošenja odluke o odabiru ili poništenju, uvjete plaćanja, naziv žalbenog tijela i rok za izjavljivanje žalbe, te klauzulu o integritetu.

Od 17 pregledanih postupaka javne nabave ukupne vrijednosti 36.528.629,00 kn, u dva ukupne vrijednosti 8.012.488,00 kn nije postupljeno u skladu s dokumentacijom za nadmetanje. Propusti se odnose na izmjene dokumentacije za nadmetanje. Nakon objave postupaka javne nabave zainteresirani gospodarski subjekti su tražili dodatna pojašnjenja dokumentacije za nadmetanje, a jedan je na dokumentaciju za nadmetanje izjavio žalbu Državnoj komisiji za kontrolu postupaka javne nabave što je utjecalo na izmjene dokumentacije za nadmetanje koje su objavljene u Elektroničkom oglasniku javne nabave. Izmjene se odnose na podatke o predmetu nabave (grupe ili dijelovi, troškovnik), jamstva i uvjete sposobnosti gospodarskih subjekata (pravna sposobnost, tehnička i stručna sposobnost).

U jednom postupku izmjene nisu utjecale na rokove utvrđene dokumentacijom za nadmetanje, dok su u drugom postupku imale za posljedicu produljenje roka provedbe postupka javne nabave. Kod nabave vodovodnog materijala za 2013. ukupne procijenjene vrijednosti u iznosu 7.100.000,00 kn bez poreza na dodanu vrijednost, Društvo je donijelo odluku o poništenju postupka javne nabave za grupu 2. Vodomjeri i rezervni dijelovi za vodomjere, procijenjene vrijednosti nabave u iznosu 1.300.000,00 kn u skladu s odredbom članka 100. stavka 4. točke 2. Zakona o javnoj nabavi, jer su nakon isteka roka za dostavu ponuda postale poznate okolnosti zbog kojih bi došlo do sadržajno bitno drugačijeg poziva na nadmetanje i/ili dokumentacije za nadmetanje da su bile poznate prije. Zbog izmjene dokumentacije za nadmetanje je zaključen ugovor o javnoj nabavi roba za grupu 1. Cijevi, fazoni i armatura od lijevanog željeza i za grupu 3. PEHD Vodovodne cijevi i lukovi u ukupnoj vrijednosti 4.575.648,00 kn bez poreza na dodanu vrijednost. Kod navedene nabave se dokumentacija za nadmetanje mijenjala i zbog neispravno unesenih podataka o grupi ili dijelovima predmeta nabave, u troškovniku i jamstvima, a što nije utjecalo na rokove utvrđene dokumentacijom za nadmetanje.

Kod ustupanja građevinskih radova na interventnom i tekućem održavanju objekata vodoopskrbe i odvodnje i izvedbi vodovodnih i kanalizacijskih kućnih priključaka u 2014. za područje vodoopskrbe Društva u iznosu 3.436.840,00 kn bez poreza na dodanu vrijednost dokumentacija za nadmetanje se mijenjala zbog izjavljivanja žalbe Državnoj komisiji za kontrolu postupaka javne nabave na dokumentaciju za nadmetanje. Izmjene se odnose na podatke o uvjetima sposobnosti gospodarskih subjekata (pravna sposobnost, tehnička i stručna sposobnost) zbog izmjena Zakona o javnoj nabavi (Narodne novine 83/13 i 143/13), što je utjecalo na produljenje roka provedbe postupka javne nabave za 120 dana. Državna komisija za kontrolu postupaka javne nabave je donijela odluku o odbacivanju žalbe. Posljedica nije bilo, jer je Društvo zbog nužnosti funkcioniranja sustava redovite vodoopskrbe svih korisnika, na temelju odredbe članka 117. Zakona o javnoj nabavi, provelo pregovarački postupak javne nabave bez prethodne objave i zaključilo ugovor o javnoj nabavi za 120 dana za dodatne građevinske radove na interventnom i tekućem održavanju objekata vodoopskrbe i odvodnje i izvedbi vodovodnih i kanalizacijskih kućnih priključaka čija ukupna vrijednost ne prelazi 25,0 % vrijednosti osnovnog ugovora zaključenog 8. ožujka 2013. i koji nisu bili uključeni u osnovni ugovor, ali su zbog nepredviđenih okolnosti postali nužni za izvršenje ugovora, te je ugovor sklopljen s gospodarskim subjektom koji izvršava osnovni ugovor.

Dokumentaciju za nadmetanje službe odlažu u svoje arhive. Registar primljene dokumentacije svih postupaka javne nabave se ne vodi, dokumenti nisu numerirani i nije uspostavljeno središnje mjesto pohranjivanja dokumentacije

Državni ured za reviziju predlaže sastavljati dokumentaciju za nadmetanje na jasan, razumljiv i nedvojbjen način kako bi ne bi dolazilo do potreba za dodatnim pojašnjenjima i produljenjem postupka javne nabave te mogućnosti zastoja u funkcioniranju sustava redovite vodoopskrbe korisnika. Nadalje, predlaže ustrojiti registar primljene dokumentacije za nadmetanje svih postupaka javne nabave, numerirati dokumente i uspostaviti središnje mjesto pohranjivanja dokumentacije.

3. Zaštita interesa Društva

- 3.1. Registar ugovora o javnoj nabavi i okvirnih sporazuma je ustrojen i objavljen na mrežnim stranicama Društva. Podaci iz registra nisu bili ažurirani najmanje svakih šest mjeseci, što nije u skladu s odredbom članka 21. stavka 1. Zakona o javnoj nabavi, prema kojoj je naručitelj obavezan podatke iz registra ažurirati najmanje svakih šest mjeseci. Propisano je da registar ugovora o javnoj nabavi i okvirnih sporazuma sadrži, između ostalog, konačni iznos koji je naručitelj isplatio na temelju ugovora o javnoj nabavi te obrazloženje ukoliko je taj iznos veći od ugovorenog. Tijekom obavljanja revizije registar je ažuriran i dodano je obrazloženje za slučajeve kada su konačni isplaćeni iznosi veći od ugovorenih.

Društvo nije donijelo pravilnike, upute i odluke kojima su uređena područja provedbe i praćenja ugovora, kao i primjene, korištenja i održavanja nabavljene robe i usluga, upravljanja zalihama te skladišnog poslovanja. Interne procedure kojima bi bila uređena kontrola kvalitete izvedenih radova, isporučenih roba i obavljenih usluga nisu donesene. Također, nije ustrojena evidencija plaćanja prema ugovorima.

U ugovorima o nabavi roba, radova i usluga utvrđena je kazna za neizvršavanje u ugovorenom roku i naknada štete za eventualne štete koje mogu nastati neblagovremenom isporukom, osim u četiri ugovora. U ugovoru za održavanje elektroenergetskih postrojenja i sustava daljinskog nadzora i upravljanja u vrijednosti 319 360,00 kn i u ugovoru za građevinske radove na izvedbi kanalizacijskih kućnih priključaka u Rogoznici u vrijednosti 1 014 967,00 kn bez poreza na dodanu vrijednost, nisu utvrđene kazne za neizvršavanje u ugovorenom roku, što je moglo imati za posljedicu kašnjenje u obavljanju usluga i izvođenju radova. U ugovoru o prijevozu vode morskim putovima na otoke Kaprije i Žirje u vrijednosti 1 357 000,00 kn i u ugovoru za isporuku reduktora za crpni agregat u vrijednosti 217 183,00 kn bez poreza na dodanu vrijednost za eventualne štete koje mogu nastati neblagovremenom isporukom, ukoliko nisu uvjetovane višom silom, nisu ugovorene naknade štete koju je dobavljač dužan nadoknaditi kupcu, što je moglo imati za posljedicu neizvršenje usluge i isporuke.

Društvo nije bilo obvezno i nije ustrojilo unutarnju reviziju. Skreće se pozornost da je u srpnju 2015. stupio na snagu Zakon o sustavu unutarnjih kontrola u javnom sektoru (Narodne novine 78/15), prema kojem je Društvo obvezno ustrojiti unutarnju reviziju na jedan od propisanih načina, u roku godine dana od dana stupanja na snagu pravilnika, kojeg će donijeti ministar financija u roku od šest mjeseci od dana stupanja na snagu navedenog zakona.

Državni ured za reviziju nalaže ažurirati registar ugovora u skladu s odredbama Zakon o javnoj nabavi. Predlaže internim procedurama urediti područja provedbe i praćenja ugovora, primjene, korištenja i održavanja nabavljene robe i usluga, upravljanja zalihama i skladišnog poslovanja, te kontrole kvalitete izvedenih radova, isporučenih roba i obavljenih usluga. Također, predlaže ustrojiti evidenciju plaćanja prema ugovorima. Nadalje, predlaže u ugovorima o javnoj nabavi utvrditi odgovornosti za nedostatke i naknadu štete. Državni ured za reviziju predlaže ustrojiti unutarnju reviziju na jedan od načina prema propisima koji uređuju sustav unutarnjih kontrola u javnom sektoru.

Društvo je u očitovanju navelo da prihvaća činjenice opisane u točki Nalaz. Navodi da registar ugovora o javnoj nabavi i okvirnih sporazuma nije bio ažuriran najmanje svakih šest mjeseci previdom Službe javne nabave, što je ispravljeno tijekom obavljanja revizije na način da je registar ažuriran i da je dodano obrazloženje za slučajeve kada su konačni isplaćeni iznosi veći od ugovorenih, što je i navedeno u Izvješću Državnog ureda za reviziju. Nadalje, navodi da su tijekom obavljanja revizije nadležne službe Društva koje provode postupke javne nabave već usvojile i primijenile određene sugestije i preporuke u smislu usklađenosti s propisima i dosadašnjom praksom.

Izjavljuje da se u svim provedenim postupcima javne nabave rukovodilo javnim interesom te mogućnostima korištenja unutarnjih kapaciteta koliko je to bilo moguće, poštujući pri tome odredbe zakona i drugih propisa koji reguliraju postupke javne nabave. Također, navodi da su, uvažavajući preporuke iz dostavljenog Izvješća Državnog ureda za reviziju, nadležne službe javne nabave u Društvu započele s izradom plana i procedura u duhu stavljenih primjedbi i prijedloga sa svrhom da se sustav javne nabave što više uobliči kao jedinstvena cjelina od planiranja nabave do realizacije ugovora i uspostave unutarnjih kontrola. Izjavljuje da je sve primjedbe i prijedloge razmotrilo te će ih u razumnom roku koji mu stoji na raspolaganju ugraditi u sustav javne nabave kako bi se što više približilo zadanim ciljevima.

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.

Društvo započinje s planiranjem nabave u studenome tekuće godine kada rukovoditelji odjela izrađuju plan nabave za svoj odjel. Pojedinačne planove nabave objedinjuje služba nabave, sastavlja prijedlog plana nabave, kojeg odobrava direktor. Godišnji plan nabave sadrži elemente propisane odredbama Zakona o javnoj nabavi. Plan nabave objavljuje se na mrežnim stranicama. Društvo je na mrežnim stranicama objavilo obavijest o gospodarskim subjektima s kojima ne smije zaključivati ugovore zbog sprečavanja sukoba interesa. Društvo nema u pisanom obliku jasne procedure, kojima bi bilo određeno tko je zadužen za sastavljanje plana nabave, u okviru koje organizacijske jedinice, tko odobrava plan nabave, prati li se i analizira ostvarenje plana nabave, donose li se izmjene plana nabave te na koji način je organizirano prikupljanje prijedloga nabave. Potrebe za nabavom nisu pisano obrazložene i opravdane. Društvo nema pisanih dokaza da je razmotrilo i odgovarajuće ocijenilo druga moguća rješenja (treba li nabaviti nova sredstva ili poboljšati postojeća, postoji li mogućnost korištenja unutarnjih kapaciteta ili mogućnost poboljšanja postojećih kapaciteta tako što će se postići veća razina djelotvornosti te je li određena nabava doista nužna). Nema pisanih dokaza o obavljenom istraživanju tržišta nabave i o pribavljenim informacijama o radovima, robama i uslugama koje Društvo namjerava nabaviti. Mogući rizici u provedbi postupaka javne nabave nisu navedeni u pisanom obliku.

Nabava roba i usluga do 200.000,00 kn odnosno radova do 500.000,00 kn bez poreza na dodanu vrijednost uređena je Uputama za nabavu robe, usluga i radova bagatelne vrijednosti. Postupcima javne nabave procijenjene vrijednosti jednake ili veće od 200.000,00 kn za robu i usluge te za radove jednake ili veće od 500.000,00 kn Društvo upravlja u skladu s odredbama Zakona o javnoj nabavi i Odlukama o provođenju postupaka javne nabave koje donosi direktor Društva za svaku pojedinačnu nabavu. Od 17 pregledanih postupaka javne nabave ukupne vrijednosti 36 528 629,00 kn, u 15 postupaka javne nabave ukupne vrijednosti 28.516.141 kn robe, radovi i usluge koji su nabavljani su jasno i detaljno specificirani, odnosno dokumentacija za nadmetanje je sastavljena na jasan, razumljiv i nedvojbjen način da omogućiti podnošenje usporedivih ponuda. Potencijalnim ponuditeljima na njihova pitanja za objašnjenjem odgovori su dani bez odlaganja i na jednak način. Sastavljena je detaljna i jasna analiza ponuda. Odluka o izboru najpovoljnije ponude je odgovarajuće dokumentirana i obrazložena. Pri donošenju odluka o izboru najpovoljnije ponude razmotrene su informacije o ranijim nabavama od određenih dobavljača. Ako je pristigla i prihvaćena jedna jedina ponuda, ovlašteni predstavnici Društva dali su primjereno obrazloženje. Osigurana je povjerljivost informacija sadržanih u dokumentaciji za nadmetanje i ograničen je pristup dokumentaciji. Dokumentaciju za nadmetanje službe odlažu u svoje arhive. U zakonskom roku nakon donošenja odluke o izboru ponude obaviješteni su ponuditelji i šira javnost o rezultatima nadmetanja. Izabrani način nabave je omogućio najveću konkurenciju u danim okolnostima, jer je većina postupaka javne nabave provedena putem otvorenog postupka javne nabave. Realno su utvrđeni rokovi isporuke roba, obavljanja radova te pružanja usluga.

Društvo nije donijelo interni akt o provedbi postupaka javne nabave procijenjene vrijednosti jednake ili veće od 200 000,00 kn za robu i usluge te za radove jednake ili veće od 500 000,00 kn. Nedonošenje navedenog akta moglo bi imati za posljedicu pogrešnu primjenu odredaba Zakona o javnoj nabavi. Kontrole nabave koje osiguravaju zakonitost i pravilnost postupaka nabave nisu ustrojene na zadovoljavajući način. Uputom za nabavu robe, usluga i radova bagatelne vrijednosti i odlukama o provođenju postupaka javne nabave, vezano za nabavu roba, radova i usluga za tekuće poslovanje, nije određeno tko donosi odluku o potrebi da se nabavi određena roba ili usluga odnosno radovi, što svaki zahtjev za pokretanje postupka javne nabave mora sadržavati, tko su ovlaštene osobe za potpis te tko obavlja kontrolu. Nadalje, nije određeno kolanje dokumentacije odnosno kome se zahtjev proslijeđuje na daljnje postupanje, tko predlaže način odnosno vrstu postupka javne nabave koja je najpovoljnija za Društvo, kako bi se postigla najpovoljnija cijena te najniži troškovi. Također, nije određen način kontrole utvrđivanja procijenjene vrijednosti nabave i vrste postupka nabave u skladu s planom nabave. Od 17 pregledanih postupaka javne nabave ukupne vrijednosti 36 528 629,00 kn, u dva ukupne vrijednosti 8 012 488,00 kn nije postupljeno u skladu s dokumentacijom za nadmetanje. Propusti se odnose na izmjene dokumentacije za nadmetanje. U jednom postupku izmjene su utjecale na produljenje roka provedbe postupka javne nabave. Posljedica nije bilo, jer je Društvo osiguralo funkcioniranje sustava redovite vodoopskrbe svih korisnika u skladu s odredbom članka 117. Zakona o javnoj nabavi. Registar primljene dokumentacije svih postupaka javne nabave se ne vodi, dokumenti nisu numerirani i nije uspostavljeno središnje mjesto pohranjivanja dokumentacije.

Uspostavljen je učinkovit sustav kontrole postupaka javne nabave. Izabrane su ponude sukladno kriteriju. Prati se izvršenje ugovora o nabavi. Nabava se obavlja od izabranih dobavljača odnosno izvoditelja radova u skladu s ugovorenim količinama, cijenama i rokovima. Ugovori su zaključeni u skladu s ponudama. Značajnih promjena u uvjetima ugovora kojima su omogućeni duži rokovi isporuke radova bilo je samo u jednom postupku javne nabave. Odgovornosti za nedostatke i naknadu štete su utvrđene u ugovorima o nabavi roba, radova i usluga. Ugovori sadrže odredbe o rizicima i načinu na koji ugovorne strane trebaju njima upravljati (nepravodobna isporuka i/ili plaćanja), osobito ako su u pitanju složene nabave. Od 17 pregledanih ugovora o nabavi roba, radova i usluga ukupne vrijednosti 36 528 629,00 kn, u 13 ugovora ukupne vrijednosti 33 620 119,00 kn utvrđena je kazna za neizvršavanje u ugovorenom roku i naknada štete za eventualne štete koje mogu nastati neblagovremenom isporukom. Jamstva su pribavljena pravodobno i u skladu s ugovorima. Plaćanja su obavljana u skladu s ugovorom. Na osnovi postojećih ugovora koji su obuhvaćeni revizijom nisu nabavljene dodatne količine roba, radova i usluga, bez provedbe novih postupaka nabave. Za dodatne radove nisu zaključivani dodaci ugovoru, nego je u jednom slučaju nakon provedenog pregovaračkog postupka javne nabave bez prethodne objave zaključen ugovor o javnoj nabavi za dodatne građevinske radove. Pri preuzimanju je provjeravana kvaliteta isporučene robe, radova i usluga. Društvo obavlja ocjenjivanja dobavljača prema zahtjevima norme ISO 9001 na način da se ocjenjuje sukladnost traženim zahtjevima, rok isporuke, cijena i način plaćanja. Viši menadžment je upoznat s rezultatima ocjenjivanja.

Društvo nije donijelo pravilnike, upute i odluke kojima su uređena područja provedbe i praćenja ugovora, kao i primjene, korištenja i održavanja nabavljene robe i usluga, upravljanja zalihama te skladišnog poslovanja. Interne procedure kojima bi bila uređena kontrola kvalitete izvedenih radova, isporučenih roba i obavljenih usluga nisu donesene. Također, nije ustrojena evidencija plaćanja prema ugovorima

Podaci iz registra ugovora o javnoj nabavi i okvirnih sporazuma nisu bili ažurirani najmanje svakih šest mjeseci čime nije postupljeno u skladu s odredbama Zakon o javnoj nabavi. Od 17 pregledanih ugovora o nabavi roba, radova i usluga ukupne vrijednosti 36.528.629,00 kn, u četiri ugovora ukupne vrijednosti 2 908 510,00 kn nije utvrđena kazna za neizvršavanje u ugovorenom roku i naknada štete za eventualne štete koje mogu nastati neblagovremenom isporukom, što je moglo imati za posljedicu kašnjenje u obavljanju usluga i izvođenju radova te neizvršenje usluge i isporuke. Društvo nije ustrojilo unutarnju reviziju.

Državni ured za reviziju ocjenjuje da je sustav javne nabave u Društvu učinkovit, pri čemu su potrebna određena poboljšanja. Državni ured za reviziju daje sljedeće preporuke

- pisanim procedurama odrediti tko je zadužen za sastavljanje plana nabave, u okviru koje organizacijske jedinice, tko odobrava plan nabave, prati li se i analizira ostvarenje plana nabave, donose li se izmjene plana nabave te na koji način je organizirano prikupljanje prijedloga nabave
- osigurati pisani dokaz da su potrebe za nabavom primjereno obrazložene i opravdane
- osigurati pisani dokaz da su razmotrena i odgovarajuće ocijenjena druga moguća rješenja (treba li nabaviti nova sredstva ili poboljšati postojeća, postoji li mogućnost korištenja unutarnjih kapaciteta ili mogućnost poboljšanja postojećih kapaciteta tako što će se postići veća razina djelotvornosti te je li određena nabava doista nužna)
- osigurati pisani dokaz da je istraženo tržište nabave i pribavljeno što je moguće više informacija o radovima, robama i uslugama, koje namjerava nabaviti
- osigurati pisani dokaz da su utvrđeni mogući rizici u provedbi postupaka javne nabave
- internim aktima urediti provedbu i kontrolu postupaka javne nabave, odnosno donijeti pisane procedure kojima bi se uredio način upravljanja i odgovornosti te kontrola u provođenju postupaka nabave roba i usluga procijenjene vrijednosti jednake ili veće od 200.000,00 kn te za radove jednake ili veće od 500 000,00 kn
- sastavljati dokumentaciju za nadmetanje na jasan, razumljiv i nedvojben način kako bi ne bi dolazilo do potreba za dodatnim pojašnjenjima i produljenjem postupka javne nabave te mogućnosti zastoja u funkcioniranju sustava redovite vodoopskrbe korisnika

- ustrojiti registar primljene dokumentacije za nadmetanje svih postupaka javne nabave, numerirati dokumente i uspostaviti središnje mjesto pohranjivanja dokumentacije
- ažurirati registar ugovora o javnoj nabavi i okvirnih sporazuma u skladu s odredbama Zakon o javnoj nabavi
- internim procedurama urediti područja provedbe i praćenja ugovora, primjene, korištenja i održavanja nabavljene robe i usluga, upravljanja zalihama i skladišnog poslovanja, te kontrole kvalitete izvedenih radova, isporučenih roba i obavljenih usluga
- ustrojiti evidenciju plaćanja prema ugovorima
- u ugovorima o javnoj nabavi utvrditi odgovornosti za nedostatke i naknadu štete
- ustrojiti unutarnju reviziju na jedan od načina prema propisima koji uređuju sustav unutarnjih kontrola u javnom sektoru

Provedenom revizijom dane su preporuke za poboljšanje sustava nabave. Očekuje se da će učinci biti ostvareni postizanjem usklađenosti s propisima i općim aktima kojima je uređena javna nabava, transparentnosti u postupcima nabave, veće razine javne odgovornosti za gospodarsko i racionalno upravljanje sredstvima, te uštedom sredstava pri nabavi roba, radova i usluga, što bi trebalo pridonijeti većoj učinkovitosti sustava nabave.



REPUBLIKA HRVATSKA
DRŽAVNI URED ZA REVIZIJU
Područni ured Rijeka

IZVJEŠĆE
O OBAVLJENOJ REVIZIJI

JAVNA NABAVA U DRUŠTVU
VODOVOD ŽRNOVNICA D.O.O.,
NOVI VINODOLSKI

Rijeka, listopad 2016

S A D R Ž A J

	stranica
I PREDMET REVIZIJE	2
II. CILJEVI I PODRUČJE REVIZIJE	3
III. METODE I POSTUPCI REVIZIJE	3
IV JAVNA NABAVA	4
V NALAZ	11
VI. OCJENA UČINKOVITOSTI JAVNE NABAVE	18



REPUBLIKA HRVATSKA
DRŽAVNI URED ZA REVIZIJU
Područni ured Rijeka

KLASA. 041-01/16-10/48
URBROJ: 613-10-16-7

Rijeka, 31. listopada 2016

IZVJEŠĆE
O OBAVLJENOJ REVIZIJI UČINKOVITOSTI JAVNE NABAVE U DRUŠTVU
VODOVOD ŽRNOVNICA D.O.O., NOVI VINODOLSKI ZA 2013. - 2015.

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 Vodovod Žrnovnica d.o.o., Novi Vinodolski (dalje u tekstu: Društvo) za 2013. - 2015.

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 16. svibnja do 31. listopada 2016.

I. PREDMET REVIZIJE

Predmet revizije je bila provjera provedbe postupaka javne nabave u Društvu, što je obuhvatilo proces planiranja javne 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 pravni sljednik Javnog komunalnog poduzeća Vinodol. Nakon pretvorbe navedenog društva, Društvo je u siječnju 1997. upisano u sudski registar Trgovačkog suda u Rijeci kao komunalno trgovačko društvo s ograničenom odgovornošću. Temeljni kapital iznosi 67 318 100,00 kn. Članovi su Grad Novi Vinodolski s udjelom 34 399 549,00 kn ili 51,1 %, Grad Crikvenica s udjelom 23 224 745,00 kn ili 34,5 % i Vinodolska općina s udjelom 9 693 806,00 kn ili 14,4 % udjela u temeljnom kapitalu. Predmet poslovanja su javna vodoopskrba, javna odvodnja te korištenje opasnih kemikalija u postupku dezinfekcije vode.

Tijela Društva su Skupština, Nadzorni odbor i Uprava. Skupštinu čine tri predstavnika članova. Predsjednik Skupštine je Oleg Butković. Nadzorni odbor ima sedam članova, od kojih šest predstavnika članova Društva bira Skupština, a jednog biraju zaposlenici. Upravu čini direktor kojeg odlukom imenuje Skupština Društva. Od veljače 2007. direktor je Igor Uremović.

Na mrežnoj stranici Društva su, između ostalog, objavljeni vizija, tijela društva, planovi i izmjene planova nabave te registri ugovora. Društvo je obveznik primjene Zakona o javnoj nabavi (Narodne novine 90/11, 83/13, 143/13 i 13/14) i razvrstano je u sektorske naručitelje. U skladu s odredbom članka 13. Zakona o javnoj nabavi, Društvo je na mrežnim stranicama objavilo da nema gospodarskih subjekata s kojima ne smije zaključivati ugovore zbog sprečavanja sukoba interesa.

U veljači 2015. Hrvatski sabor donio je Strategiju suzbijanja korupcije za razdoblje od 2015. do 2020., a u srpnju 2015. Vlada Republike Hrvatske Akcijski plan za 2015. i 2016. U Strategiji je, između ostalog, navedeno da je cilj Strategije spriječiti korupciju, odnosno upravljati njezinim rizicima, da je javna nabava jedno od najkritičnijih gospodarskih aktivnosti s obzirom na korupcijske rizike te da u odnosu na provedbu Zakona o javnoj nabavi postoje rizici u svim fazama postupka javne nabave. Također, navedeno je da troškovi javne nabave u području infrastrukture mogu biti iznimno visoki, a samim time i potencijalni uzročnici nezakonitih radnji.

Izjava i upitnik o fiskalnoj odgovornosti za 2015. su sastavljeni koncem ožujka 2015. u skladu s Uredbom o izmjenama i dopunama uredbe o sastavljanju i predaji izjave o fiskalnoj odgovornosti i izvještaja o primjeni fiskalnih pravila (Narodne novine 106/12 i 19/15).

Koncem 2013. Društvo je imalo 105 zaposlenika, koncem 2014. je imalo 102, a koncem 2015. je imalo 100 zaposlenika.

II. CILJEVI I PODRUČJE REVIZIJE

Ciljevi revizije su bili

- provjeriti je li sustav javne nabave u Društvu učinkovit
- provjeriti je li postojala stvarna potreba za određenom nabavom
- jesu li rezultati provedenih postupaka omogućili postizanje zadovoljavajuće vrijednosti za uloženi novac

Sustav nabave ocjenjuje se kao učinkovit kod društava koja su dobro organizirala planiranje nabave, koja upravljaju postupcima nabave u skladu s propisima i svojim općim aktima, te koja primjereno prate ostvarenje i provedbu ugovora. Ovu ocjenu mogu dobiti i društva kod kojih su utvrđene određene slabosti i propusti koje ne utječu značajno na učinkovitost sustava javne nabave. Sustav nabave je učinkovit, pri čemu su potrebna određena poboljšanja ako su utvrđene određene slabosti i propusti, pri čemu se nekoliko danih preporuka može odnositi na područja visokog rizika. Sustav nabave nije učinkovit, te su potrebna značajna poboljšanja ako su utvrđene značajne slabosti i propusti, pri čemu se nekoliko danih preporuka može odnositi na područja visokog i vrlo visokog rizika. Sustav nabave nije učinkovit i ciljevi nabave nisu postignuti ako su utvrđene značajne slabosti i propusti, pri čemu se više od tri dane preporuke mogu odnositi na područja vrlo visokog rizika, te grubo nepoštivanje propisa i općih akata kojima je uređen sustav nabave. Područja visokog rizika su područja za koja je ocijenjeno da se radi o značajnim slabostima za koje je potrebna pravodobna reakcija uprave (menadžmenta). Područja vrlo visokog rizika su područja kod kojih je ocijenjeno da je potrebna žurna reakcija uprave (menadžmenta), jer se radi o ozbiljnim slabostima unutarnjih kontrola ili pitanjima upravljanja rizicima.

Područja revizije su određena na temelju broja zaključenih ugovora o nabavi i njihove vrijednosti, procjene rizika pojave nepravilnosti te interesa javnosti za uspostavljanje učinkovitog sustava javne nabave, jer se radi o društvu u vlasništvu tri jedinice lokalne samouprave. Revizijom su obuhvaćena sljedeća područja: planiranje javne nabave, upravljanje postupcima javne nabave te zaštita interesa Društva. Revizija je obavljena za razdoblje od 2013. do 2015.

III. METODE I POSTUPCI REVIZIJE

U postupku revizije korištene su različite metode prikupljanja dokaza. Pribavljene su informacije o načinu na koji sustav nabave funkcionira, obavljen je 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. Pribavljene su informacije o načinu na koji sustav nabave funkcionira. Uspoređena je usklađenost dokumentacije o nabavi s propisima i općim aktima. Postavljanjem upita i pregledom dokumentacije sustava nabave te zapisnika sa sastanaka povjerenstva za izbor najpovoljnije ponude, provjereno je jesu li zaposlenici zaduženi za nabavu i drugi sudionici sa svim ponuditeljima jednako postupali. Istražena je moguća sumnja na neprimjerenu provedbu ili neusklađenost sa zahtjevima sustava nabave. Provjereno je jesu li podnesene žalbe na postupke nabave i kako su riješene.

Okosnicu revizije su činila sljedeća pitanja:

- Je li planiranje javne nabave dobro organizirano?
- Je li upravljanje postupcima nabave bilo učinkovito?
- Je li Društvo nakon zaključivanja ugovora o nabavi vodilo računa o zaštiti svojih interesa?

IV. JAVNA NABAVA

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

Društvo je, u skladu s odredbom članka 18. stavka 3 Zakona o javnoj nabavi, u prosincu 2013. donijelo Pravilnik o provedbi postupaka nabave bagatelne vrijednosti, kojim je uređena nabava roba i usluga procijenjene vrijednosti do 200 000,00 kn, odnosno nabava radova do 500 000,00 kn.

Planiranje javne nabave

Planiranje javne nabave je proces, kojim se određuju ciljevi, način njihova ostvarenja te dinamika javne nabave. Glavni ciljevi planiranja javne nabave su određivanje najpovoljnijeg postupka i načina nabave koji prethode zaključenju ugovora o nabavi te racionalno i učinkovito gospodarenje sredstvima kroz poštivanje zakonitosti u provođenju nabave. Kvalitetno planiranje nabave osigurava dobro upravljanje sredstvima financiranja kako bi se ostvarilo načelo najbolja vrijednost za uloženi novac. Temelji se na istraživanju i određivanju stvarnih potreba kao i na procjeni okruženja od utjecaja na nabavu.

Društvo nema u pisanom obliku jasne procedure, kojima bi bilo određeno tko je zadužen za sastavljanje plana nabave, u okviru koje organizacijske jedinice, tko odobrava plan nabave, prati li se i analizira ostvarenje plana nabave, donose li se izmjene plana nabave te na koji način je organizirano prikupljanje prijedloga nabave. Moguća posljedica navedenog propusta je nepravovremeno donošenje plana nabave, a stvarna posljedica je neodgovarajuće praćenje ostvarenja plana nabave. Pravilnikom o radu koji sadrži sistematizaciju radnih mjesta, izrada troškovnika za javnu nabavu je utvrđena u okviru radnih mjesta direktora tri službe, a za obavljanje poslova javne nabave su zaduženi samostalni referent plana te samostalni referent nabave. Četiri zaposlenika, pored obavljanja drugih poslova, su obavljali poslove javne nabave. Do polovine 2016. planiranje nabave u Društvu je bilo organizirano u financijskoj službi, a od tada je za planiranje zadužena pravna služba. Organizacijske jedinice (financijska služba, pravna služba, tehnička služba te služba razvoja i investicija) sastavljaju prijedloge planova nabave na temelju potreba. Plan nabave prethodne godine je temelj za sastavljanje plana tekuće godine. Potrebe za nabavom roba, radova i usluga za tekuće poslovanje se utvrđuju iskustveno. Planiranje ulaganja u dugotrajnu imovinu se obavlja u skladu s planskim dokumentima Hrvatskih voda te u suradnji s jedinicama lokalne samouprave. Kod velikih i značajnijih investicija se daju obrazloženja na kolegiju direktora i za njih su razmotrena i odgovarajuće ocijenjena druga moguća rješenja. Usporedbu prijedloga plana nabave i plana poslovanja obavljali su financijski direktor i samostalni referent na poslovima plana nabave. Objedinjeni prijedlog plana nabave sastavlja financijska služba. Zatim se o pojedinim stavkama plana raspravlja na kolegiju na kojem su prisutni svi direktori službi. Prijedlog cjelovitog plana nabave dostavlja se upravi Društva (direktoru) na uvid.

Plan nabave roba, radova i usluga objedinjen po vrsti i količini prihvaćao je Nadzorni odbor, a donosila ga je Skupština

Ovisno o predmetu nabave, praćenje i analizu ostvarenja pojedine nabave provode odgovorne osobe u organizacijskim jedinicama koje su pokrenule nabavu. Prijedlog dopuna plana nabave davali su voditelji i direktori službi, a dopune planova nabave su donesene na isti način kao i plan nabave.

Prema obrazloženju direktorice pravne službe, direktori službi usmeno obrazlažu potrebe za nabavom na kolegiju direktora, a o tijeku rasprave ne sastavlja se zapisnik. Planovi poslovanja, između ostalog sadrže plan ukupnih rashoda i plan ulaganja. Godišnji planovi poslovanja ne sadrže detaljno razrađene pozicije i poveznice s pozicijama u planovima nabave. Nabave vodovodnih cijevi na temelju okvirnih sporazuma za dvogodišnje razdoblje su planirane planom nabave u vrijednosti 27 000 000,00 kn, dok su na temelju provedenih postupaka zaključeni ugovori u vrijednosti 17 464 144,00 kn bez poreza na dodanu vrijednost. Navedena nabava je ostvarena u vrijednosti 1 334 750,00 kn bez poreza na dodanu vrijednost. Nema pisanih dokaza da su potrebe za nabavom primjereno obrazložene i opravdane.

Prema usmenom obrazloženju ovlašteni zaposlenici za pojedine nabave, istražuju putem mrežnih stranica cijene usluga roba i radova. Cijene se utvrđuju na temelju saznanja o stvarnim tržišnim cijenama dobivenim u ranijim sličnim ili jednakim postupcima javne nabave, istraživanjem tržišta ili putem usmenih informacija od gospodarskih subjekata koji obavljaju istu djelatnost. Osim kopija prepiske nema pisanih dokaza, odnosno usporednih analiza cijena planiranih nabava roba, radova i usluga. Mogući rizici u provedbi postupaka javne nabave nisu navedeni u pisanom obliku.

Plan nabave te izmjene i dopune plana donosi Skupština Društva. Planovi nabave za 2013., 2014. i 2015. sadrže elemente propisane odredbama Zakona o javnoj nabavi. Planovi su objavljeni na mrežnim stranicama. Posljednjim izmjenama planova nabave od 2013. do 2015. je planirana nabava roba, radova i usluga u vrijednosti 200 763 016,00 kn, od čega u 2013. u vrijednosti 63 814 916,00 kn, u 2014. u vrijednosti 58 519 700,00 kn te u 2015. u vrijednosti 78 428 400,00 kn. U navedenom razdoblju je ostvarena nabava u vrijednosti 110.437 475,00 kn, od čega u 2013. u vrijednosti 39.167 657,00 kn, u 2014. u vrijednosti 19 331 860,00 kn, te u 2015. u vrijednosti 51 937 958,00 kn ili 55,0 % od plana. Za odstupanja između planiranih i realiziranih vrijednosti nabave u navedenom razdoblju dano je usmeno obrazloženje da ostvarenje plana nabave ovisi o potrebama i financijskim sredstvima te da je planom nabave sve predviđeno iz razloga što to Društvu daje mogućnost da u svakom času sve potrebno i nabavi. Kao razlog je naveden potencijalni rizik da se neki rezervni dio pokvari, a sveobuhvatni plan daje trenutnu mogućnost nabave. Najveći dio nabave se odnosi na tehničku službu.

Planom nabave predviđen je postupak i dinamika nabave te vremensko razdoblje nabave, okvirno je planiran početak postupka javne nabave te je planirano trajanje ugovora o javnoj nabavi ili okvirnog sporazuma.

Na mrežnim stranicama Društva i u dokumentaciji za nadmetanje je naveden popis gospodarskih subjekata s kojima je naručitelj u sukobu interesa. Društvo je odredbama Pravilnika o provedbi postupaka nabave bagatelne vrijednosti iz prosinca 2013. uredilo da se za sukob interesa na odgovarajući način primjenjuju odredbe Zakona o javnoj nabavi. Izjave o nepostojanju sukoba interesa nisu pribavljane od zaposlenika uključenih u postupke nabave.

Upravljanje postupcima javne nabave

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

Prema zahtjevima Sustava upravljanja kvalitetom prema normi ISO 9001:2000 sastavljena je procedura za provođenje postupka nabave od donošenja odluke o početku postupka nabave do zaključenja ugovora s odabranim izvođačem. Procedurom nabave uređene su odgovornosti i ovlaštenja sudionika u postupku nabave (direktora, stručnjaka za javnu nabavu, rukovoditelja pravne službe, ovlaštenih predstavnika naručitelja, rukovoditelja službi i stručnjaka za zaštitu na radu), postupak javne nabave roba i usluga procijenjene vrijednosti veće od 200.000,00 kn i za radove 500.000,00 kn, kao i postupak nabave roba i usluga procijenjene vrijednosti manje od 200.000,00 kn i za radove 500.000,00 kn. Društvo je u prosincu 2013. donijelo Pravilnik o provedbi postupaka nabave bagatelne vrijednosti kojim je uređeno postupanje djelatnika u pripremi, pokretanju, provođenju i ugovaranju nabave roba i usluga do 200.000,00 kn, odnosno radova do 500.000,00 kn bez poreza na dodanu vrijednost.

Postupak javne nabave u Društvu započinje podnošenjem zahtjeva direktoru za pripremu i provedbu postupka javne nabave iz organizacijske jedinice koja ima potrebu za nabavom određenih roba, radova i usluga u skladu s planom nabave. Direktor donosi odluku o početku postupka nabave i imenovanju povjerenstva. U pojedinim slučajevima u povjerenstvo su imenovane osobe koje su pripremale i tehničke specifikacije za planirane nabave (troškovnik za nabavu vodovodnog materijala, vodovodnih cijevi i projektne dokumentacije). Certifikat iz područja javne nabave imaju tri zaposlenika Društva. Među ovlaštenim predstavnicima imenuje se barem jedan predstavnik koji ima navedeni certifikat. Navedenom odlukom su utvrđene obveze i ovlasti ovlaštenih predstavnika Društva, predmet javne nabave, evidencijski broj nabave, procijenjena vrijednost nabave, odabrani postupak javne nabave, zakonska osnova za provedene postupake javne nabave, izvori sredstava i odgovorna osoba Društva. Obveze i ovlasti ovlaštenih predstavnika Društva su priprema dokumentacije za nadmetanje i provođenje postupaka javne nabave, pregledavanje i ocjenjivanje ponuda, te predlaganje direktoru donošenja odluke o odabiru najpovoljnije ponude. Nakon donošenja odluke se objavljuje poziv za nadmetanje u Elektroničkom oglasniku javne nabave. Od 2016. poziv za nadmetanje se objavljuje na mrežnim stranicama Društva.

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 (sektorski naručitelj) postavio. U skladu s odredbom članka 3. Uredbe o način izrade i postupanju s dokumentacijom za nadmetanje i ponudama (Narodne novine 10/12), dokumentacija za nadmetanje je sastavljena na način da sadrži opće podatke o Društvu, podatke o predmetu nabave (opis predmeta nabave, količinu predmeta nabave, tehničke specifikacije i troškovnik predmeta nabave, mjesto isporuke robe, radova i usluga te rok isporuke odnosno završetka radova), razloge isključenja ponuditelja, odredbe o sposobnosti ponuditelja, pravila dostavljanja dokumenata, podatke o ponudi, druge odredbe te priloge dokumentaciji za nadmetanje. Dokumentacija za nadmetanje dijelom je sastavljena na jasan, razumljiv i nedvojbjen način da je omogućila podnošenje usporedivih ponuda. Za sedam pokrenutih postupaka nabave su zainteresirani gospodarski subjekti tražili dodatna pojašnjenja (upiti vezani uz tražene tehničke specifikacije i troškovnike, certifikat roba o usklađenosti sa standardima kvalitete, garancije za ozbiljnost ponude, te rokove dostavljanja dokumentacije).

Na pitanja potencijalnih ponuditelja dani su odgovori bez odlaganja i na jednak način. Od 35 pokrenutih postupaka javne nabave, za 22 postupaka su dani ispravci te dodatni podaci i obrazloženja. Nakon objave postupaka javne nabave zainteresirani gospodarski subjekti su za sedam postupaka tražili dodatna pojašnjenja dokumentacije za nadmetanje. Obrazloženja i izmjene dokumentacije za nadmetanje su objavljene i u Elektroničkom oglasniku javne nabave

Ponude su zaprimane i evidentirane u upisniku o zaprimanju ponuda. Sastavljane su detaljne i jasne analize ponuda. Sastavljani su zapisnici o pregledu i ocjeni ponuda. Sadrže analitički prikaz ponuda iz kojih je vidljivo jesu li ponuditelji zadovoljili uvjete propisane dokumentacijom za nadmetanje odnosno jesu li dostavili dokumente na temelju kojih se utvrđuje postoje li razlozi isključenja ponuditelja, dostavljanje jamstava za ozbiljnost ponude, prikaz valjanosti ponuda prema obliku, sadržaju i cjelovitosti, dokaze o pravnoj, poslovnoj i financijskoj sposobnosti, dokaze o tehničkoj i stručnoj sposobnosti, analizu ponuda vezano uz ispunjenje zahtjeva u pogledu opisa predmeta nabave i tehničkih specifikacija, računske provjere u ponudama te prikaz drugih uvjeta iz dokumentacije (podaci o zajednici ponuditelja, podizvoditeljima, izjavama o jamstvenom roku za izvedene radove i ugrađenu opremu i drugo). Zapisnici o pregledu i ocjeni ponuda se dostavljaju direktoru koji donosi odluke o odabiru ponuda. Kriterij odabira su bile najniže cijene. U odlukama o odabiru navedeni su razlozi odabira, obilježja i prednosti odabrane ponude. Navedene odluke sadrže propisane podatke, osim u pojedinim slučajevima ne sadrže upute o pravnom lijeku i razloge isključenja ponuditelja. Odluke o odabiru su u zakonskom roku dostavljane poštom svim sudionicima u postupku nabave

Društvo je prikupljalo informacije o dobavljačima koji obavljaju radove ili isporučuju robu i usluge, a koji su specifični za njegovu djelatnost te je prigodom izrade specifikacija za druge robe, radove i usluge koristilo podatke o dobavljačima iz ranijih nabava, ali nije ocjenjivalo dobavljače na godišnjoj razini, osim za 2014. Povjerljivost informacija sadržanih u dokumentaciji za nadmetanje je osigurana i ograničen je pristup zaprimljenoj dokumentaciji. Svaka pravodobno zaprimljena ponuda upisuje se u upisnik i na omotnici se stavlja datum i vrijeme zaprimanja, te redni broj prema redoslijedu zaprimanja. Nakon isteka datuma i vremena za zaprimanje ponuda, ponude se otvaraju javno, odnosno uz prisutnost ponuditelja ili pred stručnim povjerenstvom. Dokumentacija iz postupaka javne nabave je pohranjena u pravnoj službi kod zaposlenika koji su odgovorni za provođenje postupaka javne nabave. Središnje mjesto za pohranjivanje dokumentacije iz postupaka javne nabave je uspostavljeno u navedenoj službi. Pristup dokumentaciji se obavlja uz nadzor navedenih zaposlenika

O rezultatima nadmetanja ponuditelji su obaviješteni u zakonskom roku. Od 29 postupaka javne nabave za koje su zaključeni ugovori, za 16 postupaka šira javnost nije bila obaviještena u zakonskom roku 60 dana.

Društvo je provodilo otvorene postupke javne nabave, osim jednog pregovaračkog postupka bez prethodne objave za dodatne radove, tako da je omogućena najveća konkurencija u danim okolnostima. U dokumentaciji za nadmetanje su realno utvrđeni rokovi, isporuke roba, obavljanja radova te pružanja usluga.

Od 2013. do 2015. je poništeno pet postupaka. Društvo je poništilo četiri postupka javne nabave, a jedan Državna komisija za kontrolu postupaka javne nabave.

Društvo je poništilo jedan postupak prije roka za dostavu ponuda pri čemu nisu obrazloženi razlozi poništenja (sklapanje okvirnog sporazuma na dvije godine za geodetske usluge), jedan postupak iz razloga da su postale poznate okolnosti dovele bi do bitno drugačijeg poziva ili dokumentacije za nadmetanje pri čemu nije obrazloženo koje su to okolnosti (sklapanje okvirnog sporazuma na dvije godine za nabavu naftnih derivata), pregovarački postupak javne nabave bez prethodne objave nakon čega je proveden otvoreni postupak (izvođenje radova na ugradnji opreme radi smanjenja gubitaka vode u vodoopskrbnom sustavu), te u postupku pregleda i ocjene ponuda u jednom postupku je utvrđeno da je sastavljen djelomični troškovnik ponude (usluge izrade projektne dokumentacije na zaštiti i rekonstrukciji crpne stanice Žrnovnica ne sadrže dodatni projekt). Državna komisija za kontrolu postupaka javne nabave je poništila jedan postupak jer je izmijenjena dokumentacija za nadmetanja po grupama, dok nije izmijenjen troškovnik i ostali prilozi na način da omoguće podnošenje usporedivih ponuda.

U tablici broj 1 daju se podaci o javnoj nabavi od 2013. do 2015.

Tablica broj 1

Javna nabava od 2013. do 2015.

u kn

Redni broj	Godina	Ukupna vrijednost javne nabave	Vrijednost nabave po provedenim otvorenim postupcima	Udjel (u %)	Vrijednost nabave po provedenim pregovaračkim postupcima	Udjel (u %)
	1	2	3	4	5	6
1.	2013.	36 508 054,00	36 508 054,00	100,0	0,00	-
2	2014.	16 430 314,00	15 723 800,00	95,7	706.514,00	4,3
3	2015	42 972 493,00	42 972 493,00	100,0	0,00	-
Ukupno		95 910 861,00	95 204 347,00	99,3	706 514,00	0,7

Od 2013. do 2015. je zaključeno 29 ugovora o javnoj nabavi roba radova i usluga ukupne vrijednosti 95.910.861,00 kn. Na temelju otvorenih postupaka javne nabave je zaključeno 28 ugovora o javnoj nabavi robe, radova i usluga ukupne vrijednosti 95.204.347,00 kn ili 99,3 % ukupne vrijednosti provedene javne nabave. Na temelju provedenog pregovaračkog postupka javne nabave je zaključen ugovor u vrijednosti 706.514,00 kn ili 0,7 % ukupne vrijednosti provedene javne nabave. Od ukupno provedenih postupaka nabave, revizijom je obuhvaćeno 18 postupaka javne nabave roba, radova i usluga ukupne vrijednosti 76.252.357,00 kn ili 80,1 % vrijednosti zaključenih ugovora.

Zaštita interesa Društva

Organizacijske jedinice koje su podnositelji zahtjeva za nabavom kontroliraju je li izvršenje ugovora o javnoj nabavi u skladu s uvjetima određenim u dokumentaciji za nadmetanje i odabranom ponudom te primjenjuju odredbe ugovora o javnoj nabavi ukoliko dođe do nepoštivanja ugovorenih obveza. U zahtjevu za pripremu i provedbu postupaka javne i bagatelne nabave koji se podnosi direktoru se predlažu i osobe zadužene za praćenje realizacije ugovora, a odlukama direktora o početku postupka bagatelne nabave zadužene su osobe za praćenje realizacije ugovora, odnosno provedbu i kontrolu izvršenja ugovora prema vrsti, jedinici mjere, količini i roku. Dva primjerka ovjerenog i potpisanog ugovora se dostavljaju dobavljaču, a po jedan zaprima pravna služba i organizacijska jedinica koja je pokrenula nabavu. Preslike ugovora se dostavljaju financijskoj i računovodstvenoj službi.

Društvo je za postupke javne nabave koji su obuhvaćeni revizijom provelo otvorene postupke javne nabave, osim jednog pregovaračkog postupka bez prethodne objave uz primjenu kriterija za odabir ponude najniže cijene, uz uvjet da su ispunjeni svi drugi zahtjevi iz ponudbene dokumentacije. Nabava od odabranog dobavljača prati se kroz ovjeru pratećih dokumenata i kroz informacijski sustav. Izvršenje ugovora se zasebno prati za svaku poslovnu godinu. Kako je većina ugovora zaključena tijekom poslovne godine i izvršenje prelazi u narednu godinu, otežano je njihovo praćenje.

Nakon isporuke robe, skladištar kontrolira dostavnicu i račun s narudžbenicom koje s primkom prosljeđuje na plaćanje. Račune ovjerava referent nabave (koji provjerava sve elemente računa u skladu s ugovorom i narudžbenicom) te direktor organizacijske jedinice koja je pokrenula nabavu. Kontrolu kvalitete izvedenih radova obavlja ovlašteni nadzorni inženjer koji provjerava i ovjerava sve privremene situacije te prije plaćanja Društvo kontrolira građevinsku knjigu i presliku građevinskog dnevnika koje je ovjerio nadzorni inženjer. Isto tako, neposredno prije završetka radova pregled izvedenih radova na gradilištu obavljaju predstavnik izvođača radova, nadzorni inženjer i zaposlenik Društva. Ukoliko se spomenutim zapisnikom utvrdi da ima nedostataka i/ili neobavljenih radova izvođaču se daje rok za uklanjanje nedostataka odnosno dovršetak radova. Nakon toga Društvu se predaje tehnička dokumentacija za primopredaju objekta i tehnički pregled građevine. Kvalitetu obavljenih usluga provjeravaju odgovorne osobe u Društvu neposredno, tijekom ili nakon obavljanja, ovisno o vrsti usluge. U slučaju neobavljanja usluge u skladu s ugovorom zahtijeva se od dobavljača otklanjanje nedostataka u primjerenom roku.

Ugovori su zaključeni u skladu s ponudama odnosno nije bilo značajnih promjena u uvjetima ugovora kojima su omogućeni duži rokovi isporuke i/ili više cijene roba, radova i usluga. U pregledanom uzorku su u tri provedena postupka javne nabave zaključeni dodaci ugovorima kojima su produženi rokovi isporuke iz opravdanih razloga u skladu s ugovorenim uvjetima iz osnovnih ugovora. Društvo je odredbama ugovora uredilo postupanja u vezi s pitanjem odgovornosti za nedostatke i naknadu štete te rizicima i načinima njihova upravljanja ugovaranjem ugovornih kazni, naknada šteta sredstava osiguranja te jamstava pri nabavi roba, radova i usluga. Za slučaj prekoračenja roka izvođenja radova i usluga ugovarane su kazne do najviše 5,0 % ugovorene cijene, a za isporuke roba 10,0 %. Kao sredstva osiguranja ugovornih obveza pribavljane su bankarske garancije i zadužnice na iznos do 10,0 % vrijednosti ugovora bez poreza na dodanu vrijednost s rokom valjanosti za cijelo vrijeme jamstvenog roka. Jamstva su pribavljena pravodobno i u skladu s ugovorima.

Ugovorena su plaćanja za nabavu roba, radova i usluga do 60 dana od dana ispostavljanja računa i dostave obračunskih situacija. Zbog nelikvidnosti plaćanja dobavljačima većim dijelom nisu obavljana u skladu s ugovorima. Za 2015. je plaćeno 493.091,00 kn zateznih kamata. Društvo je ustrojilo evidencije o ugovorima na temelju provedenih postupaka bagatelne nabave u koje nije unijelo podatke o plaćanjima.

Na osnovi zaključenih ugovora za koje su provedeni postupci javne nabave, a obuhvaćeni su revizijom nabavljene su dodatne količine roba i usluga bez provedbe novih postupaka nabave. Ugovorene su dodatne nabave raznog vodovodnog materijala, vodovodnih cijevi te dodatne usluge izrade studijske i projektno dokumentacije sustava odvodnje otpadnih voda za koje je bilo provedeno pet postupka javne nabave. Ukupna vrijednost dodatnih nabava je manja od 10,0 % vrijednosti osnovnih ugovora bez poreza na dodanu vrijednost i nije mijenjana pravna priroda ugovora o javnoj nabavi.

U 2014. za dodatne radove na izgradnji vodospreme Klanfari proveden je pregovarački postupak javne nabave bez prethodne objave i zaključen dodatak ugovoru u vrijednosti 16,8 % osnovnog ugovora. Prema obrazloženju uz troškovnik dodatni radovi su bili nužno potrebni za funkcionalnost izgrađenog objekta.

Za 2013. i 2015. Društvo nije ocjenjivalo način na koji je obavljena nabava od izabranih dobavljača, s obzirom na njihovu sposobnost da isporuče robe, radove i usluge ugovorene kvalitete, u ugovorenim rokovima i po ugovorenim cijenama tako da viši menadžment nije ni mogao biti upoznat s rezultatima ocjenjivanja. Za 2014. je bila ocijenjena sposobnost dobavljača (ažurnost davanja ponude, kvaliteta ponude, cijena proizvoda, rokovi isporuke, način plaćanja, kvaliteta isporučene robe, reklamacije, kvaliteta pakiranja, popratna dokumentacija, posjedovanje nekog od certifikata kvalitete, komunikacija s kontakt osobama unutar Društva te ocjena kvalitete proizvoda u primjeni). Za dobavljače su dane pojedinačne ukupne ocjene. Nema pisanih dokaza da je viši menadžment je upoznat s rezultatima ocjenjivanja.

Društvo nije bilo obvezno i nije ustrojilo unutarnju reviziju. Skreće se pozornost na odredbu članka 47. Zakona o sustavu unutarnjih kontrola u javnom sektoru (Narodne novine 78/15) prema kojoj društvo može uspostaviti unutarnju reviziju (ustrojavanjem neovisne jedinice za unutarnju reviziju, imenovanjem unutarnjeg revizora, osnivanjem zajedničke jedinice za unutarnju reviziju ili sporazumom o obavljanju revizije s institucijom) u roku od godine dana od dana stupanja na snagu Pravilnika o unutarnjoj reviziji u javnom sektoru (Narodne novine 42/16). Društvo je u skladu s odredbama Zakona o računovodstvu (Narodne novine 78/15 i 134/15) i Zakona o reviziji (Narodne novine 146/05, 139/08 i 144/12), koristilo usluge neovisnih vanjskih revizora koji su revidirali financijske izvještaje Društva. Spomenutom revizijom nisu obuhvaćeni postupci nabave.

V. NALAZ

Revizijom su obuhvaćena sljedeća područja: planiranje javne nabave, upravljanje postupcima javne nabave te zaštita interesa Društva.

Obavljenom revizijom su utvrđene nepravilnosti i propusti koje se odnose na planiranje javne nabave, upravljanje postupcima javne nabave i zaštitu interesa Društva.

1. Planiranje javne nabave

- 1.1 Planove poslovanja i planove nabave za 2013., 2014. i 2015. je odobrio direktor i donijela ih je Skupština Društva. Društvo je sektorski naručitelj i nije bilo u obvezi objaviti planove nabave na mrežnim stranicama.

Društvo nema pisanih procedura kojima bi bilo utvrđeno tko je zadužen za sastavljanje plana nabave, u okviru koje organizacijske jedinice, na koji je način organizirano prikupljanje prijedloga nabave, tko odobrava plan nabave i izmjene plana nabave, te tko je zadužen za praćenje ostvarenja plana nabave. Za razdoblje od 2013. do 2015. je planirana nabava roba, radova i usluga u vrijednosti 200.763.016,00 kn, a zaključeni su ugovori o nabavi roba, radova i usluga u vrijednosti 110.437.475,00 kn, što čini 55,0 % planirane vrijednosti nabave. Prema usmenom obrazloženju Društva, odstupanja između planiranih i realiziranih vrijednosti nabave se odnose na nerealiziranu nabavu opreme, radova i usluga (ulaganja u dugotrajnu imovinu) čije je financiranje planirano dodjelom bespovratnih sredstava putem Hrvatskih voda, a sredstva nisu dobivena.

Godišnji planovi poslovanja ne sadrže detaljno razrađene pozicije i poveznice s pozicijama u planovima nabave. Planovi poslovanja, između ostalog, sadrže plan ukupnih rashoda i plan ulaganja. Uspoređujući izvršenje okvirnih sporazuma za nabavu vodovodnih cijevi i vodovodnog materijal kroz dvogodišnje razdoblje utvrđeno je da navedene planirane nabave nisu usklađene s planovima poslovanja. U 2013. su provedeni postupci nabave i zaključeni su ugovori o nabavi na znatno veće vrijednosti (17.464.144,00 kn bez poreza na dodanu vrijednost) od realizacije navedenih sporazuma (u vrijednosti 1.334.750,00 kn bez poreza na dodanu vrijednost). Navedene nabave roba (vodovodnih cijevi) planirane su planom nabave u vrijednosti 27.000.000,00 kn koje nije moguće povezati s pozicijama u planovima poslovanja. Prema usmenom obrazloženju direktorice pravne službe, direktori službi usmeno obrazlažu potrebe za nabavom na kolegiju direktora, ali se ne sastavlja zapisnik. Nema pisanih dokaza da su potrebe za nabavom primjereno obrazložene i opravdane. Isto tako, u planovima nabave je za pojedine nabave utvrđena visina osiguranih sredstava bez navođenja njihovih izvora.

Društvo ne prati ostvarenje plana nabave na godišnjoj razini te koncem godine nije sastavljeno izvješće o ostvarenju navedenog plana.

Ovlašteni zaposlenici Društva za pojedine nabave, istražuju putem mrežnih stranica, cijene usluga roba i radova. Cijene se utvrđuju na temelju saznanja o stvarnim, tržišnim cijenama dobivenim u ranijim sličnim ili jednakim postupcima javne nabave, te u pojedinim slučajevima izravno od dobavljača. Nema pisanih dokaza, odnosno usporednih analiza cijena nabave planiranih roba, radova i usluga.

Društvo nije utvrdilo moguće rizike u provedbi postupaka javne nabave.

Na mrežnim stranicama Društva je navedeno da nema gospodarskih subjekata s kojima je Društvo ne smije zaključivati ugovore o javnoj nabavi zbog sprječavanja sukoba interesa. Društvo je odredbama Pravilnika o provedbi postupaka nabave bagatelne vrijednosti uredilo da se za sukob interesa na odgovarajući način primjenjuju odredbe Zakona o javnoj nabavi. Izjave o nepostojanju sukoba interesa nisu pribavljane od zaposlenika uključenih u postupke nabave.

Državni ured za reviziju predlaže urediti područje planiranja javne nabave kako bi se odredile obveze i odgovornosti pojedinih sudionika u postupku planiranja, način i rokovi prikupljanja potreba za nabavom, način i organizacija dostavljanja dokumenata potrebnih za planiranje, rokovi donošenja plana nabave, te način izrade plana nabave i određivanja predmeta nabave. Predlaže godišnjim planovima poslovanja detaljno razraditi pozicije koje bi bilo moguće povezati s pozicijama u planu nabave. Nadalje, predlaže potrebe za nabavom primjereno obrazložiti i opravdati, navoditi izvore financiranja, pratiti ostvarenje plana nabave te koncem godine sastavljati izvještaj o njegovom ostvarenju na godišnjoj razini. Predlaže utvrditi moguće rizike u provedbi postupaka javne nabave, te osigurati pisani dokaz da je istraženo tržište nabave i pribavljeno što je moguće više informacija o radovima, robama i uslugama, koje namjerava nabaviti. Predlaže redovito pribavljati izjave o nepostojanju sukoba interesa od svih zaposlenika uključenih u postupke javne nabave.

- 1.2 *Društvo je prihvatilo nalaz Državnog ureda za reviziju koji se odnosi na planiranje nabave te navodi da će postupiti prema danim preporukama. Obrazlaže da se izjave o nepostojanju sukoba interesa od 2016. pribavljaju od svih zaposlenika uključenih u postupke javne nabave.*

2. Upravljanje postupcima javne nabave

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

- Ovlašteni predstavnici ponuditelja u postupcima javne nabave

Postupak javne nabave u Društvu započinje podnošenjem zahtjeva direktoru za pripremu i provedbu postupka javne nabave iz organizacijske jedinice koja ima potrebu za nabavom određenih roba, radova i usluga u skladu s planom nabave. Direktor donosi odluku o početku postupka nabave i imenovanju povjerenstva. U pojedinim slučajevima su u povjerenstva kao ovlašteni predstavnici naručitelja imenovane osobe koje su bile zadužene i za pripremu tehničkih specifikacija za planirane nabave (troškovnik za nabavu vodovodnog materijala, vodovodnih cijevi i projektne dokumentacije). Prema načelu razdvajanja dužnosti osobe koje su sudjelovale u izradi dokumentacije za nadmetanje trebale bi biti različite od osoba koje otvaraju ponude, odnosno od osoba koje sudjeluju u pregledu i ocjeni ponuda i koje predlažu donošenje odluke o odabiru.

U pojedinim slučajevima je za provođenje postupaka nabave (nabava pocinčanih i čeličnih cijevi s fitinzima, naftnih derivata, raznog vodovodnog materijala, održavanje računalne opreme) odlukama imenovan veći broj ovlaštenih predstavnika (četiri predstavnika) od broja koji je pregledavao i ocjenjivao ponude te sastavljao zapisnik (tri predstavnika).

Prema odredbi članka 24. Zakona o javnoj nabavi, naručitelj internom odlukom imenuje ovlaštene predstavnike i određuje njihove obveze i ovlasti u postupku javne nabave. Tijekom postupka javne nabave svi su imenovani predstavnici bili dužni postupati u skladu s preuzetim obvezama i ovlastima utvrđenim odlukom.

Državni ured za reviziju predlaže imenovati za ovlaštene predstavnike naručitelja osobe koji nisu prethodno sudjelovale u izradi dokumentacije za nadmetanje te postupati u skladu s preuzetim obvezama i ovlastima utvrđenim odlukom direktora o početku postupka javne nabave.

- Dokumentacija za nadmetanje i objave ispravaka u Elektroničkom oglasniku javne nabave

Od 35 pokrenutih postupaka javne nabave, za 18 postupaka javne nabave dani su ispravci te dodatni podaci i obrazloženja koji su objavljeni u Elektroničkom oglasniku javne nabave. Ispravci i dopune se odnose na osnovnu objavu i dokumentaciju za nadmetanje. Nakon objave postupaka javne nabave zainteresirani gospodarski subjekti su tražili dodatna pojašnjenja dokumentacije za nadmetanje za sedam pokrenutih postupaka. Navedeno se odnosilo na geodetske usluge, nabavu naftnih derivata, vodovodnih cijevi, raznog vodovodnog materijala, rovokopača, pocinčanih cijevi, te izvođenje radova na kanalizacijskom sustavu Tribalj. Za sedam postupaka nabave ispravljani su datumi u osnovnoj objavi (uglavnom vezani uz rok za dostavu ponuda i datum otvaranja ponuda), a u 2015. je za jedan postupak nabave tri puta produživan rok za dostavu ponuda i datum otvaranja ponuda, čime je produženo trajanje postupaka nabave. Tekst u osnovnoj objavi je dopunjavani za pet postupaka nabave. Za deset postupaka nabave su dopunjavani, odnosno objavljeni drugi dodatni podaci (dodavani su prilozi, ispravci troškovnika te odgovori i pojašnjenja na upite potencijalnih ponuditelja vezane uz natječajnu dokumentaciju). U 2013. su za osam postupaka nabave objavljeni ispravci u kojima je tekst koji se ispravlja istovjetan ranije objavljenom tekstu.

Državni ured za reviziju predlaže više pozornosti posvetiti sastavljanju dokumentacije za nadmetanje i objavama ispravaka u Elektroničkom oglasniku javne nabave na način da budu jasni i točni, a u cilju smanjenja vremena provedbe postupaka nabave.

- Bagatelna nabava

Ukupna vrijednost bagatelne nabave na temelju ugovora i narudžbenica od 2013. do 2015. iznosila je 15.741.329,00 kn, od čega u 2013. iznosi 2.659.603,00 kn, u 2014. iznosi 4.116.261,00 kn, a u 2015. iznosi 8.965.465,00 kn. Za 2014. i 2015. Društvo je ustrojilo evidenciju provedenih postupaka bagatelne nabave veće od 70.000,00 kn, te za robe i usluge procijenjene vrijednosti manje od 200.000,00 kn i za radove manje od 500.000,00 kn. Navedene evidencije sadrže broj ugovora, evidencijski broj nabave, datum i vrijednost sklopljenog ugovora, predmet nabave, dobavljača, dok nisu popunjeni predviđeni podaci o datumu izvršenja i konačnom ukupnom iznosu plaćenom temeljem ugovora. Isto tako, Društvo nije ustrojilo evidenciju bagatelne nabave za vrijednosti manje od 70.000,00 kn iz koje bi bila vidljiva veza narudžbenice i predmeta nabave.

Za nabave pojedinih roba i usluga je planirano i provedeno više pojedinačnih postupaka bagatelne nabave.

Objedinjavanjem nabava radi provođenja otvorenih postupaka nabave i odabir po grupama omogućio bi sudjelovanje većeg broja ponuditelja i postizanje povoljnijih cijena. Za nabavu usluga (čišćenja kolektora oborinskih voda i zbrinjavanje otpadnog materijala te za čišćenje mješovite kanalizacije i ispitivanje vodonepropusnosti kolektora) u 2015. Društvo je planiralo i provelo četiri postupka bagatelne nabave prikupljanjem ponuda. Zaključeni su ugovori u vrijednosti 648 460,00 kn bez poreza na dodanu vrijednost. Za nabavu roba (reducir službenih ventila, obujmica, sponica i ogrlica te raznih navojnih ventila) Društvo je planiralo i provelo tri postupka bagatelne nabave prikupljanjem ponuda. Ugovori su zaključeni u ukupnoj vrijednosti 478 314,00 kn bez poreza na dodanu vrijednost. Za nabavu izrade idejnih projekata sustava odvodnje otpadnih voda te uređaja za pročišćavanje otpadnih voda provedena su dva postupka bagatelne nabave prikupljanjem ponuda. Zaključeni su ugovori ukupne vrijednosti 387 000,00 kn bez poreza na dodanu vrijednost.

Državni ured za reviziju predlaže u evidenciju bagatelne nabave za koje su provedeni postupci prikupljanja ponuda unositi podatke o datumu izvršenja i konačnom ukupnom iznosu plaćenom temeljem ugovora, a za nabave do 70 000,00 kn ustrojiti evidenciju iz koje bi bila vidljiva veza narudžbenice i predmeta nabave. Predlaže provoditi postupke nabave koji omogućavaju sudjelovanje većeg broja ponuditelja u postupku nabave, radi postizanja povoljnijih cijena.

- Sadržaj odluke o odabiru

Odluke o odabiru ponuda sadrže propisane podatke, osim što u pojedinim slučajevima nedostaju upute o pravnom lijeku (nabava raznog vodovodnog materijala i duktil cijevi iz 2015.) i razlozi isključenja ponuditelja (nabava pocinčanih cijevi s pripadajućim fitinzima i ventilima iz 2013., te izgradnja sustava javne odvodnje područja Mikulja). Odredbom članka 97. Zakona o javnoj nabavi propisan je sadržaj odluke o odabiru.

Državni ured za reviziju predlaže u odluci o odabiru ponude navoditi upute o pravnom lijeku te razloge isključenja ponuditelja.

- Obavješćavanje javnosti o postupcima javne nabave

Odredbom članka 125. Zakona o javnoj nabavi, propisano je, između ostalog, da je sektorski naručitelj obavezan za svaki sklopljeni ugovor o javnoj nabavi poslati na objavljivanje obavijest o sklopljenom ugovoru najkasnije dva mjeseca od dana sklapanja ugovora o javnoj nabavi. Obavijesti o zaključenim ugovorima za 17 postupaka nabave su objavljene sa zakašnjenjem od 8 do 152 dana (rekonstrukcija upravne zgrade, geodetske usluge, naftni derivati, uredski materijal, vodovodne cijevi, rovokopač, duktil cijevi, pocinčane cijevi i fitinzi, razni vodovodni materijal, opskrba električnom energijom, kredit za likvidnost, izvođenje radova i ugradnja opreme za smanjenje gubitaka, čišćenje kolektora fekalne i oborinske kanalizacije, konceptijsko rješenje vodoopskrbnog sustava s izradom detaljnog matematičkog modela sadašnjeg i budućeg razvoja i predstudijom izvodljivosti, dugoročni kredit za investicije, održavanje računalne opreme te osiguranje loma stroja). Zbog navedenog su šira javnost i gospodarski subjekti (potencijalni dobavljači) bili uskraćeni za pravodobne informacije o provedenim postupcima javne nabave i za informacije o odabranim ponuditeljima s kojima su zaključeni ugovori o javnoj nabavi.

Prije pokretanja novog postupka javne nabave naftnih derivata, u Elektroničkom oglasniku javne nabave za 2013. nije objavljeno poništenje ranije pokrenutog postupka za koje je bio objavljen poziv za podnošenje ponuda, dok za poništenje postupka nabave geodetskih usluga nisu navedeni razlozi poništenja.

Usporedbom zaključenih ugovora i Izvješća o javnoj nabavi za 2013. i 2014. utvrđeno je da nisu točno uneseni podaci u objave o zaključenim ugovorima u Elektroničkom oglasniku javne nabave. Pogrešno je objavljeno da je okvirni sporazum za nabavu čeličnih pocinčanih cijevi u vrijednosti 3 317 426,00 kn zaključen s više gospodarskih subjekata, umjesto s jednim gospodarskim subjektom. Za izvođenje radova te nabavu i ugradnju opreme sa svrhom smanjenja gubitka na vodoopskrbnom sustavu u vrijednosti 1 059 960,00 kn je objavljeno da se radi o uslugama. S obzirom da se na objave zaključenih ugovora primjenjuje pravilo da nema naknadne intervencije u objavama, ako podaci u obavijestima o zaključenim ugovorima iz bilo kojeg razloga nisu bili točno uneseni, dolazi do odstupanja u izvješću. U takvim slučajevima kada se objave iz tehničkih razloga više ne mogu ispraviti, omogućeno je naručiteljima naknadno slanje podatka u obliku bilješke Upravi za javnu nabavu jer se na temelju objavljenih podatka sastavljaju godišnja statistička izvješća ukupne javne nabave u Republici Hrvatskoj, što nije učinjeno. U obavijesti o zaključenju okvirnog sporazuma o nabavi duktil cijevi iz 2013. u vrijednosti 6 087 705,00 kn na dvije godine, osim predmeta nabave, nisu uneseni drugi predviđeni podaci.

Državni ured za reviziju nalaže obavijesti o zaključenim ugovorima, odnosno poništenim postupcima nabave objavljivati u Elektroničkom oglasniku javne nabave u rokovima propisanim odredbama Zakona o javnoj nabavi. Predlaže voditi računa o usklađenosti stvarnih podataka iz provedenih postupaka nabave i objavljenih podataka u Elektroničkom oglasniku javne nabave.

- Objave registra javne nabave na mrežnim stranicama Društva

Obveza vođenja registra ugovora o javnoj nabavi i okvirnih sporazuma, ažuriranja podataka najmanje svakih šest mjeseci te objave registra na mrežnim stranicama određena je odredbom članka 21. Zakona o javnoj nabavi. Propisano je da registar ugovora o javnoj nabavi i okvirnih sporazuma sadrži najmanje sljedeće podatke: predmet ugovora, evidencijski broj nabave i broj objave, vrstu provedenog postupka javne nabave, iznos zaključenog ugovora o javnoj nabavi ili okvirnog sporazuma, datum zaključenja i rok na koji je zaključen ugovor o javnoj nabavi ili okvirni sporazum, naziv ponuditelja s kojim je zaključen ugovor o javnoj nabavi ili okvirni sporazum, konačni datum isporuke, konačni iznos koji je naručitelj isplatio na temelju ugovora o javnoj nabavi te obrazloženje ukoliko je taj iznos veći od ugovorenog. Registar ugovora o javnoj nabavi i okvirnih sporazuma je ustrojen. Za 2012., 2013. i 2014. objavljen je na mrežnim stranicama Društva, a za 2015. i 2016. nije. U registru javne nabave za 2014. objavljenom na mrežnoj stranici Društva nisu objavljeni točni podaci o vrijednosti zaključenog ugovora, odnosno okvirnog sporazuma. Za ugovor za čišćenje kolektora oborinske i fekalne kanalizacije obavljeno je da je zaključen u vrijednosti 1 612,00 kn, a zaključen je u vrijednosti 875 000,00 kn s porezom na dodanu vrijednost. Za EU konceptijsko rješenje vodoopskrbnog sustava s detaljnim matematičkim modelom razvoja i predstudijom izvodljivosti objavljeno je da je ugovor zaključen u vrijednosti 100 000,00 kn, a zaključen je u vrijednosti 1 218 750,00 kn s porezom na dodanu vrijednost. Za izvođenje radova s ugradnjom opreme radi smanjenja gubitka na vodoopskrbnom sustavu u vrijednosti 1 434 585,00 kn s porezom na dodanu vrijednost nije navedena vrijednost zaključenog ugovora i rok na koji je zaključen.

U registru ugovora nisu navedeni okvirni sporazum za opskrbu električnom energijom iz studenoga 2013. u vrijednosti 2 723 090,00 kn s porezom na dodanu vrijednost te ugovor za radove na izgradnji vodoopskrbnog sustava naselja Klanfari – Manestri u vrijednosti 4 194 034,00 kn s porezom na dodanu vrijednost i dodatne radove na izgradnji vodospreme Klanfari iz listopada 2014. u vrijednosti 706 514,00 kn s porezom na dodanu vrijednost kao ni konačni iznosi koji su plaćeni.

Podaci iz registra nisu bili ažurirani najmanje svakih šest mjeseci. Podaci o konačnom iznosu koji je naručitelj isplatio na temelju tri ugovora o javnoj nabavi za 2014. nisu uneseni u registar (kratkoročni kredit za likvidnost zaključen u iznosu 7 000 000,00 kn bez poreza na dodanu vrijednost, izvođenje radova i ugradnja opreme sa svrhom smanjenja gubitka na vodoopskrbnom sustavu u iznosu 1 324 350,00 kn s porezom na dodanu vrijednost te kanalizacijski sustav Tribalj 4 679 663,00 kn s porezom na dodanu vrijednost). Navedeno nije u skladu s odredbom članka 21. Zakona o javnoj nabavi, prema kojoj je naručitelj obavezan podatke iz registra ažurirati najmanje svakih šest mjeseci. Propisano je da registar ugovora o javnoj nabavi i okvirnih sporazuma sadrži, između ostalog, konačni iznos koji je naručitelj isplatio na temelju ugovora o javnoj nabavi.

Državni ured za reviziju nalaže u registar ugovora o javnoj nabavi i okvirnih sporazuma unositi propisane podatke o plaćanju konačnog iznosa po zaključenim ugovorima o javnoj nabavi prema odredbama Zakona o javnoj nabavi. Predlaže voditi računa o usklađenosti stvarnih i objavljenih podataka u registru ugovora te ga objaviti na mrežnoj stranici Društva.

- Arhiviranje ugovora u predmetu javne nabave

Od četiri primjeraka ugovora dva izvornika potpisanog i ovjerenog ugovora se dostavlja dobavljaču, zatim po jedan primjerak pravnoj službi koji se odlaže u regulator s drugim ugovorima te organizacijskoj jedinici koja je pokrenula nabavu. Preslika ugovora se dostavlja financijskom sektoru, odnosno računovodstvenoj službi, te po potrebi drugim organizacijskim jedinicama u Društvu. U predmetima postupaka nabave nisu odloženi ugovori zbog čega nije vidljivo jesu li ugovori zaključeni u skladu s ponudbenom dokumentacijom.

Državni ured za reviziju predlaže potpisani i ovjereni primjerak ugovora, odnosno njegovu presliku odlagati s dokumentacijom koja je prethodila zaključenju ugovora u središnjem mjestu za pohranjivanje dokumentacije iz postupaka javne nabave.

- 2.2 *Društvo je prihvatilo nalaz koji se odnosi na upravljanje postupcima javne nabave. Navodi da od 2016. ovlašteni predstavnici naručitelja u postupcima javne nabave nisu osobe koji su prethodno sudjelovali u izradi dokumentacije za nadmetanje. Obavijesti o zaključenim ugovorima se objavljuju u Elektroničkom oglasniku javne nabave u propisanom roku te se potpisani i ovjereni primjerak ugovora odlaže s dokumentacijom koja je prethodila zaključenju ugovora.*

3 Zaštita interesa Društva

- 3.1 Ovisno o predmetu nabave, praćenje izvršenja pojedinih nabava provode odgovorne osobe u organizacijskim jedinicama. Kontrola nabave od odabranog dobavljača se obavlja ovjerom pratećih dokumenata i kroz informacijski sustav. Vrijednosno izvršenje ugovora se kroz navedeni sustav zasebno prati za svaku poslovnu godinu.

Kako je većina ugovora zaključena tijekom poslovne godine i izvršenje prelazi u sljedeću godinu, treba osigurati informatičko praćenje vrijednosnog i količinskog izvršenja pojedinog ugovora u razdoblju na koje je zaključen

Kod provođenja postupaka nabave važan faktor pri odabiru dobavljača roba i usluga, odnosno izvođača radova su prethodna iskustva s različitim gospodarskim subjektima s obzirom na ispunjenje ugovornih obveza. Društvo nije provodilo postupak ocjenjivanja izabranih dobavljača, s obzirom na njihovu sposobnost isporuke roba, radova i usluga ugovorene kvalitete, u ugovorenim rokovima i po ugovorenim cijenama, osim za 2014.

Društvo nije bilo obvezno i nije ustrojilo unutarnju reviziju. Skreće se pozornost da je u srpnju 2015. stupio na snagu Zakon o sustavu unutarnjih kontrola u javnom sektoru, prema kojem Društvo može ustrojiti unutarnju reviziju na jedan od propisanih načina (ustrojavanjem neovisne jedinice za unutarnju reviziju, imenovanjem unutarnjeg revizora, osnivanjem zajedničke jedinice za unutarnju reviziju ili sporazumom o obavljanju revizije s institucijom) u roku od godine dana od dana stupanja na snagu Pravilnika o unutarnjoj reviziji u javnom sektoru (Narodne novine 42/16).

Državni ured za reviziju predlaže osigurati informatičko praćenje ostvarenja pojedinog ugovora u razdoblju na koje je zaključen. Predlaže ocjenjivati način na koji je obavljena nabava od izabranih izvođača s obzirom na njihovu sposobnost da isporuče robe, radove i usluge u ugovorenim rokovima i ugovorenim cijenama i drugim kriterijima kako bi se na temelju ukupne ocjene sastavljale liste potencijalnih dobavljača. Nadalje, predlaže ustrojiti unutarnju reviziju na jedan od načina prema propisima koji uređuju sustav unutarnjih kontrola u javnom sektoru.

- 3.2 *Društvo je prihvatilo nalaz Državnog ureda za reviziju koji se odnosi na zaštitu interesa Društva te navodi da će postupiti prema danim preporukama*

VI. OCJENA UČINKOVITOSTI JAVNE NABAVE

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

Organizacijske jedinice sastavljaju prijedloge planova nabave na temelju potreba koje objedinjava financijska služba na razini Društva. O prijedlogu plana se raspravlja i ispituje opravdanost na kolegiju direktora. Prijedlog plana prihvaća Nadzorni odbor i usvaja Skupština Društva. Ostvarenje plana se prati i analizira u pojedinim službama koje su pokrenule nabave te se donose izmjene i dopune. Planovi nabave za 2013., 2014. i 2015. su doneseni istodobno s usvajanjem godišnjih planova poslovanja te su objavljeni na mrežnim stranicama Društva. Sadrže elemente propisane odredbama Zakona o javnoj nabavi. Društvo je razmotrilo i odgovarajuće ocijenilo druga moguća rješenja (treba li nabaviti nova sredstva ili poboljšati postojeća, postoji li mogućnost korištenja unutarnjih kapaciteta ili mogućnost poboljšanja postojećih kapaciteta tako što će se postići veća razina djelotvornosti te je li određena nabava doista nužna). Na mrežnim stranicama Društva i u dokumentaciji za nadmetanje je navedeno da nema gospodarskih subjekata s kojima Društvo ne smije zaključivati ugovore o javnoj nabavi zbog sprečavanja sukoba interesa. Društvo nema u pisanom obliku jasne procedure, kojima bi bilo određeno tko je zadužen za sastavljanje plana nabave, u okviru koje organizacijske jedinice, tko odobrava plan nabave, prati i analizira ostvarenje plana nabave, kako se donose izmjene plana nabave te na koji način je organizirano prikupljanje prijedloga nabave. Potrebe za nabavom nisu pisano obrazložene i opravdane. Društvo nije dobro planiralo nabavu jer je ostvarena u značajno manjim iznosima od plana, odnosno ne prati se ostvarenje plana nabave na godišnjoj razini. Nema pisanih dokaza o obavljenom istraživanju tržišta nabave i o pribavljenim informacijama o radovima, robama i uslugama koje Društvo namjerava nabaviti. Mogući rizici u provedbi postupaka javne nabave nisu navedeni u pisanom obliku. Od zaposlenika uključenih u postupke nabave nisu pribavljane izjave o nepostojanju sukoba interesa

Prema zahtjevima Sustava upravljanja kvalitetom prema normi ISO 9001:2000 sastavljena je procedura za provođenje postupka nabave. Postupke javne nabave procijenjene vrijednosti jednake ili veće od 200.000,00 kn za robu i usluge te za radove jednake ili veće od 500.000,00 kn Društvo provodi u skladu s odredbama Zakona o javnoj nabavi, a za manje vrijednosti od navedenih prema odredbama Pravilnika o provedbi postupaka nabave bagatelne vrijednosti. Sastavljena je detaljna i jasna analiza ponuda. Pri donošenju odluka o izboru najpovoljnije ponude razmatrane su informacije o ranijim nabavama od određenih dobavljača. Odluke o odabiru su u zakonskom roku dostavljene svim sudionicima u postupku nabave. Povjerljivost informacija sadržanih u dokumentaciji za nadmetanje i dokumentima u postupcima javne nabave osigurava se pohranjivanjem dokumentacije na sigurno mjesto, dostupno isključivo ovlaštenim predstavnicima Društva. Provođenjem otvorenih postupaka javne nabave omogućena je najveća konkurencija u danim okolnostima. U dokumentaciji za nadmetanje su realno utvrđeni rokovi, isporuke roba, obavljanja radova te pružanja usluga. Dokumentacija za nadmetanje dijelom nije sastavljena na jasan, razumljiv i nedvojben način da omogući podnošenje usporedivih ponuda. Od 35 pokrenutih postupaka javne nabave, za 18 postupaka javne nabave dani su ispravci te dodatni podaci i obrazloženja koji su objavljeni u Elektroničkom oglasniku javne nabave. Nakon objave sedam postupaka javne nabave zainteresirani gospodarski subjekti su tražili dodatna pojašnjenja dokumentacije za nadmetanje. Odgovori su im dani bez odlaganja i na jednak način.

Odluka o odabiru najpovoljnije ponude odgovarajuće je dokumentirana i obrazložena, osim što u pojedinim slučajevima nisu navedene upute o pravnom lijeku i razlozi isključenja ponuditelja. Šira javnost dijelom nije bila u zakonskom roku obaviještena o zaključenim ugovorima. Podaci iz registra ugovora o javnoj nabavi i okvirnih sporazuma nisu bili ažurirani najmanje svakih šest mjeseci čime nije postupljeno u skladu s odredbama Zakona o javnoj nabavi. Registar ugovor za 2015. nije objavljen na mrežnim stranicama Društva.

Ponude su izabrane sukladno kriteriju najniže cijene. Nabava je obavljana od izabranih dobavljača odnosno izvoditelja radova u skladu s ugovorenim količinama, cijenama i rokovima. Ugovori su zaključeni u skladu s ponudama. U pregledanom uzorku su u tri provedena postupka javne nabave zaključeni dodaci ugovorima kojima su produženi rokovi isporuke iz opravdanih razloga u skladu s ugovorenim uvjetima iz osnovnih ugovora, dok drugih značajnih promjena u uvjetima ugovora nije bilo. Odgovornosti za nedostatke i naknadu štete su utvrđene u ugovorima o nabavi roba, radova i usluga. Sadrže i odredbe o rizicima i načinu na koji ugovorne strane trebaju njima upravljati (nepravodobna isporuka i/ili plaćanja). Jamstva su pribavljena pravodobno i u skladu s ugovorima. Pri preuzimanju provjeravana je kvaliteta isporučene robe, radova i usluga. Zbog nelikvidnosti plaćanja nisu obavljana u skladu s ugovorima. U evidenciju ugovora zaključenih na temelju provedenih postupaka bagatelne nabave nisu uneseni podaci o plaćanjima. Prati se izvršenje ugovora o nabavi. Kontrola nabave od odabranog dobavljača se obavlja ovjerom pratećih dokumenata i kroz informacijski sustav. Informatičko praćenje izvršenja ugovora ne obuhvaća razdoblje na koje je zaključen (većinom dvije godine), nego prema poslovnim godinama tako da se iz sustava ne dobivaju ukupni podaci o vrijednosnom izvršenju ugovora. Način na koji je obavljena nabava od izabranih dobavljača, s obzirom na njihovu sposobnost da isporuče robe, radove i usluge ugovorene kvalitete, u ugovorenim rokovima i po ugovorenim cijenama nije ocjenjivan. Neovisno revizorsko društvo obavlja reviziju godišnjih financijskih izvještaja. Tom revizijom nisu obuhvaćeni postupci nabave. Društvo nije bilo obvezno i nije ustrojilo unutarnju reviziju.

Državni ured za reviziju ocjenjuje da je sustav javne nabave u Društvu bio učinkovit, pri čemu su potrebna određena poboljšanja. Državni ured za reviziju daje sljedeće preporuke:

- urediti područje planiranja javne nabave kako bi se odredile obveze i odgovornosti pojedinih sudionika u postupku planiranja, način i rokovi prikupljanja potreba za nabavom, način i organizacija dostavljanja dokumenata potrebnih za planiranje, rokovi donošenja plana nabave, te način izrade plana nabave i određivanja predmeta nabave
- navoditi izvore financiranja, pratiti ostvarenje plana nabave te koncem godine sastavljati izvještaj o njegovom ostvarenju na godišnjoj razini
- godišnjim financijskim planovima detaljno razraditi pozicije koje bi bilo moguće povezati s pozicijama u planu nabave
- potrebe za nabavom primjereno obrazložiti i opravdati
- pribavljati pisane dokaze na koji način je obavljeno istraživanje tržišta
- utvrđivati moguće rizike u provedbi postupaka javne nabave

- redovito pribavljati izjave o nepostojanju sukoba interesa od svih zaposlenika uključenih u postupke javne nabave
- imenovati za ovlaštene predstavnike naručitelja osobe koji nisu prethodno sudjelovale u izradi dokumentacije za nadmetanje te postupati u skladu s preuzetim obvezama i ovlastima utvrđenim odlukom direktora o početku postupka javne nabave
- više pozornosti posvetiti sastavljanju dokumentacije za nadmetanje i objavama ispravaka u Elektroničkom oglasniku javne nabave na način da budu jasni i točni, a u cilju smanjenja vremena provedbe postupaka nabave
- u evidenciju bagatelne nabave za koje su provedeni postupci prikupljanja ponuda unositi podatke o datumu izvršenja i konačnom ukupnom iznosu plaćenom temeljem ugovora, a za nabave do 70.000,00 kn ustrojiti evidenciju iz koje bi bila vidljiva veza narudžbenice i predmeta nabave
- provoditi postupke nabave koji omogućavaju sudjelovanje većeg broja ponuditelja u postupku nabave, radi postizanja povoljnijih cijena
- u odluci o odabiru ponude navoditi upute o pravnom lijeku te razloge isključenja ponuditelja
- objavljivati obavijesti o zaključenim ugovorima, odnosno poništenim postupcima nabave u Elektroničkom oglasniku javne nabave u rokovima propisanim odredbama Zakona o javnoj nabavi
- unositi propisane podatke o plaćanju konačnog iznosa po zaključenim ugovorima u registar ugovora o javnoj nabavi i okvirnih sporazuma prema odredbama Zakona o javnoj nabavi, voditi računa o usklađenosti stvarnih i objavljenih podataka u registru ugovora te ga objaviti na mrežnoj stranici Društva
- potpisani i ovjereni primjerak ugovora, odnosno njegovu presliku odlagati s dokumentacijom koja je prethodila zaključenju ugovora u središnjem mjestu za pohranjivanje dokumentacije iz postupaka javne nabave radi kontrole usklađenosti ugovora s ponudbenom dokumentacijom
- osigurati informatičko praćenje izvršenja pojedinog ugovora u razdoblju na koje je zaključen
- ocjenjivati način na koji je obavljena nabava od izabranih izvoditelja s obzirom na njihovu sposobnost da isporuče robe, radove i usluge u ugovorenim rokovima, ugovorenim cijenama i drugim kriterijima kako bi se na temelju ukupne ocjene sastavljale liste potencijalnih dobavljača
- ustrojiti unutarnju reviziju na jedan od načina prema propisima koji uređuju sustav unutarnjih kontrola u javnom sektoru.

Državni ured za reviziju ocjenjuje da bi se provedbom navedenih preporuka povećala usklađenost poslovanja Društva s propisima i općim aktima kojima je uređena javna nabava, transparentnost u postupcima nabave, razina javne odgovornosti za gospodarsko i racionalno upravljanje sredstvima te ušteda sredstava pri nabavi roba, radova i usluga, što bi trebalo pridonijeti većoj učinkovitosti sustava nabave.



REPUBLIKA HRVATSKA
DRŽAVNI URED ZA REVIZIJU
Područni ured Osijek

IZVJEŠĆE
O OBAVLJENOJ REVIZIJI

JAVNA NABAVA U DRUŠTVU
ZRAČNA LUKA OSIJEK D.O.O.

Osijek, kolovoz 2016.

S A D R Ź A J

	stranica
I. PREDMET REVIZIJE	2
II. CILJEVI I PODRUČJE REVIZIJE	3
III. METODE I POSTUPCI REVIZIJE	4
IV. JAVNA NABAVA	4
V. NALAZ	10
VI. OCJENA UČINKOVITOSTI JAVNE NABAVE	12



REPUBLIKA HRVATSKA
DRŽAVNI URED ZA REVIZIJU
Područni ured Osijek

KLASA: 041-01/16-10/45
URBROJ: 613-16-16-6

Osijek, 9. kolovoza 2016.

IZVJEŠĆE
O OBAVLJENOJ REVIZIJI UČINKOVITOSTI
JAVNE NABAVE U DRUŠTVU ZRAČNA LUKA OSIJEK D.O.O.

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 Zračna luka Osijek d.o.o. (dalje u tekstu Društvo) za 2013. - 2015

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 11. travnja do 9. kolovoza 2016.

I. PREDMET REVIZIJE

Predmet revizije je bila provjera provedbe postupaka javne nabave u Društvu, što je obuhvatilo proces planiranja javne 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 o preoblikovanju dioničkog društva u društvo s ograničenom odgovornošću koju je donio Hrvatski fond za privatizaciju 15. svibnja 1998. Prema odredbama članka 14. Zakona o zračnim lukama (Narodne novine 19/98), dioničko društvo preoblikuje se u društvo s ograničenom odgovornošću, a dionice koje je držao Hrvatski fond za privatizaciju prenose se u udjelima na Republiku Hrvatsku 55,0 %, Osječko-baranjsku županiju 20,0 % te Grad Osijek 25,0 %. Društveni ugovor zaključen je 19. svibnja 1998., a temeljni kapital je utvrđen u iznosu 26 208 000,00 kn s udjelima Republika Hrvatska 14 414 400,00 kn, Osječko-baranjska županija 5 241 600,00 kn te Grad Osijek 6 552 000,00 kn. Sjedište Društva je u Klisi, Vukovarska ulica 67. Društvo je koncem 2013. imalo 43 zaposlenika, koncem 2014. imalo je 44, a koncem 2015. imalo je 48. Osnovnu djelatnost Društva čine aktivnosti u prihvat i otpremi zrakoplova, putnika i stvari. Druge djelatnosti su najam vozila u domaćem i međunarodnom cestovnom prijevozu, ugostiteljske usluge u caffe-baru, zračne luke, davanje u zakup poslovnih prostora, zapošljavanje skladišnih kapaciteta, s angažiranom radnom snagom i strojevima, davanje u zakup poljoprivrednog zemljišta i drugo. Tijela Društva su skupština, nadzorni odbor i uprava. Skupštinu čine članovi Društva i to Republika Hrvatska s 55,0 %, Osječko-baranjska županija s 20,0 % i Grad Osijek s 25,0 % glasova. Nadzorni odbor ima pet članova, od kojih je jedan član predstavnik radnika Društva. Uprava ima jednog člana - direktora kojeg imenuje i opoziva skupština. Direktor Društva je od 14. lipnja 2012. Domagoj Marinić.

U studenome 2009. Vlada Republike Hrvatske je donijela Antikorupcijski program za trgovačka društva u većinskom državnom vlasništvu za razdoblje 2010. - 2012. Društvo je u kolovozu 2013. donijelo Akcijski plan za provođenje antikorupcijskih mjera u 2013. kojim se nastavlja provedba antikorupcijskih mjera za društva u većinskom državnom vlasništvu. Akcijskim planom je predviđeno afirmirati etično postupanje donošenjem i objavom na mrežnim stranicama etičkog kodeksa, imenovanjem povjerenika za etiku te objavom na mrežnim stranicama kontakt podataka o povjereniku za etiku, osigurati integritet i odgovornost u radu donošenjem odluke o radnim mjestima s visokim rizikom na korupciju te uvođenjem obveze potpisivanja izjave o etičnom i profesionalnom postupanju, osigurati integritet u postupcima javne nabave, poboljšati provedbu prava na pristup informacijama, osigurati transparentnost u radu, jačati sustav financijskog upravljanja i kontrole, jačati sustav prijavljivanja nepravilnosti te nadzirati provedbu antikorupcijskih mjera izvješćivanjem nadzornog odbora. Prioritetni ciljevi antikorupcijskog programa su objavljeni na mrežnoj stranici Društva. Odnose se na ciljeve jačanja integriteta, odgovornosti i transparentnosti u radu, stvaranje preduvjeta za sprječavanje korupcije na svim razinama i afirmaciju pristupa nulte tolerancije na korupciju.

Na mrežnoj stranici Društva su objavljeni misija, vizija, osnovne organizacijske vrijednosti, principi prema trećim stranama, kao i podaci o službeniku za informiranje, povjereniku za etiku i osobi za nepravilnosti. Misija Društva je aktivno uključivanje u hrvatske, europske i svjetske transportne i gospodarske tokove, uz kontinuirano ulaganje u infrastrukturu (prilagođavajući je potrebama rasta prometa i zahtjevima sigurnog i redovitog odvijanja prometa), implementacija novih tehnologija, a posebno školovanje i usavršavanje svih zaposlenih s ciljem postizanja stručnog i profesionalnog provođenja osnovne djelatnosti. Vizija Društva je biti međunarodna regionalna zračna luka s kontinuiranim cjelogodišnjim prometom koja podržava i promovira gospodarski rast i razvoj Istočne Hrvatske i regije u cjelini, osiguravajući visoku kvalitetu i najviše standarde u svakom segmentu usluga koje pruža. U skladu s odredbama članka 13. Zakona o javnoj nabavi (Narodne novine 90/11, 83/13, 143/13 i 13/14), Društvo je na mrežnim stranicama objavilo gospodarske subjekte s kojima ne smije zaključivati ugovore zbog sprječavanja sukoba interesa

U veljači 2015. Hrvatski sabor donio je Strategiju suzbijanja korupcije za razdoblje od 2015. do 2020., a u srpnju 2015. Vlada Republike Hrvatske Akcijski plan za 2015. i 2016. U Strategiji je, između ostalog, navedeno da je cilj Strategije spriječiti korupciju, odnosno upravljati njezinim rizicima, da je javna nabava jedna od najkritičnijih gospodarskih aktivnosti s obzirom na korupcijske rizike te da u odnosu na provedbu Zakona o javnoj nabavi postoje rizici u svim fazama postupka javne nabave. Također, navedeno je da troškovi javne nabave u području prometne infrastrukture mogu biti iznimno visoki, a samim time i potencijalni uzročnici nezakonitih radnji. Država ulaže velika sredstva u prometnu infrastrukturu, stoga je nužno osigurati transparentnost ulaganja.

II. CILJEVI I PODRUČJE REVIZIJE

Ciljevi revizije su bili provjeriti:

- je li sustav javne nabave u Društvu učinkovit
- je li postojala stvarna potreba za određenom nabavom te
- jesu li rezultati provedenih postupaka omogućili postizanje zadovoljavajuće vrijednosti za uloženi novac

Sustav nabave ocjenjuje se kao učinkovit kod društava koja su dobro organizirala planiranje nabave, koja upravljaju postupcima nabave u skladu s propisima i svojim općim aktima te koja primjereno prate ostvarenje i provedbu ugovora. Ovu ocjenu mogu dobiti i društva kod kojih su utvrđene određene slabosti i propusti koje ne utječu značajno na učinkovitost sustava javne nabave. Sustav nabave je učinkovit, pri čemu je potrebna određena poboljšanja ako su utvrđene određene slabosti i propusti, pri čemu se nekoliko danih preporuka može odnositi na područja visokog rizika. Sustav nabave nije učinkovit te su potrebna značajna poboljšanja ako su utvrđene značajne slabosti i propusti, pri čemu se nekoliko danih preporuka može odnositi na područja visokog i vrlo visokog rizika

Sustav nabave nije učinkovit i ciljevi nabave nisu postignuti ako su utvrđene značajne slabosti i propusti, pri čemu se više od tri dane preporuke mogu odnositi na područja vrlo visokog rizika te grubo nepoštivanje propisa i općih akata kojima je uređen sustav nabave. Područja visokog rizika su područja za koja je ocijenjeno da se radi o značajnim slabostima za koja je potrebna pravodobna reakcija uprave. Područja vrlo visokog rizika su područja kod kojih je ocijenjeno da je potrebna žurna reakcija uprave, jer se radi o ozbiljnim slabostima unutarnjih kontrola ili pitanjima upravljanja rizicima

Područje revizije je određeno na temelju 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 i jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave. Revizijom su obuhvaćena sljedeća područja: planiranje javne nabave, upravljanje postupcima javne nabave te zaštita interesa Društva. Revizija je obavljana za razdoblje od 2013. do 2015.

III. METODE I POSTUPCI REVIZIJE

U fazi planiranja revizije su pribavljene informacije o načinu na koji sustav nabave funkcionira. Uspoređena je usklađenost dokumentacije o nabavi s propisima i općim aktima. Postavljanjem upita i pregledom dokumentacije sustava nabave te zapisnika sa sastanaka povjerenstva za izbor najpovoljnije ponude, provjereno je jesu li zaposlenici zaduženi za nabavu i drugi sudionici sa svim ponuditeljima jednako postupali. Istražene su moguće sumnje na neprimjerenu provedbu i neusklađenost sa zahtjevima sustava nabave. Za odstupanje od pravila i procedura postupaka nabave identificirana tijekom obavljanja revizije, provjereno je jesu li prijavljena i riješena na odgovarajući način. Provjereno je, je li bilo žalbi na postupke nabave i kako su riješene. Izravnim dokaznim postupcima su ispitani zapisi i dokumentacija radi provjere dobavljača kojima je dodijeljena vrijednosno značajna količina poslova te cijene koje nadilaze tržišne ili očekivane tržišne cijene, osobito pri kupnji velikih količina.

Okosnicu revizije su činila sljedeća pitanja:

- Je li planiranje javne nabave dobro organizirano?
- Je li upravljanje postupcima nabave bilo učinkovito?
- Je li Društvo nakon zaključivanja ugovora o nabavi vodilo računa o zaštiti svojih interesa?

IV. JAVNA NABAVA

Javna nabava predstavlja značajan proces u poslovanju Društva, a unaprjeđenje sustava javne nabave ima izravan utjecaj na ekonomičnost, učinkovitost i zakonitost provedbe postupaka javne nabave. Društvo je kao sektorski naručitelj obveznik primjene Zakona o javnoj nabavi.

Planiranje javne nabave

Planiranje javne nabave je proces, kojim se određuju ciljevi, načini njihova ostvarenja te dinamika javne nabave. Temelji se 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, vrstu 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. Za predmete nabave čija je procijenjena vrijednost jednaka ili veća od 20 000,00 kn, a manja od 70 000,00 kn (do 30. studenoga 2013.) odnosno 200 000,00 kn za robu i usluge te 500 000,00 kn za radove (od 30. studenoga 2013.), u plan nabave se unose podaci o predmetu nabave i procijenjenoj vrijednosti nabave. Ako je potrebno, naručitelj može izmijeniti i dopuniti plan nabave, a sve izmjene i dopune moraju biti vidljivo naznačene u odnosu na osnovni plan.

Planove poslovanja za 2013., 2014. i 2015. usvojio je nadzorni odbor Društva. Planovi nabave su sastavljeni u funkciji ostvarenja ciljeva poslovanja. Prema pisanom obrazloženju, planiranje nabave obavlja služba za pravne, opće i poslove upravljanja osobljem na temelju plana poslovanja odobrenog od nadzornog odbora. Plan nabave te izmjene i dopune plana nabave odobrava direktor Društva. Procijenjena vrijednost nabave se utvrđuje na temelju prethodno provedenih postupaka nabave, prethodnih troškova i dostupnih cijena na tržištu. Društvo je istraživalo tržište nabave i pribavilo informacije o radovima, robama i uslugama koje namjerava nabaviti. Utvrđeni su mogući rizici u provedbi postupaka javne nabave. Prijedloge odnosno potrebe za nabavom službi za pravne, opće i poslove upravljanja osobljem dostavljaju ovlaštene osobe drugih službi Društva prije usvajanja plana poslovanja za iduću godinu, odnosno plana nabave vodeći računa o opravdanosti nabave prema vrsti i količini predmeta nabave. Društvo je razmatralo i odgovarajuće ocjenjivalo druga moguća rješenja pri nabavi. Pri provođenju restrukturiranja Društva kroz program mjera za postizanje financijske stabilnosti uprava je donijela mjere koje se odnose na racionaliziranje i učinkovito upravljanje sustavom javne nabave.

Društvo je redovito pribavljalo izjave o nepostojanju sukoba interesa od svih zaposlenika uključenih u postupke nabave.

Planovima nabave od 2013. do 2015. je planirana nabava roba, radova i usluga u vrijednosti 25 649 550,00 kn (2013. je planirana nabava u vrijednosti 16 159 550,00 kn, 2014. u vrijednosti 5 992 000,00 kn i 2015. u vrijednosti 3 498 000,00 kn). Planovi nabave Društva za 2013., 2014. i 2015. sadrže elemente propisane Zakonom o javnoj nabavi. Pojedine nabave nisu obavljene u skladu s donesenim godišnjim planovima nabave što se odnosi na provođenje postupka nabave koji za pojedine predmete nabave nisu bili predviđeni planom nabave. Planom nabave za 2015. planirano je ustupanje radova prve faze na rekonstrukciji putničke zgrade procijenjene vrijednosti nabave u iznosu 1 700 000,00 kn, a provedeno je ustupanje ukupnih radova na rekonstrukciji putničke zgrade procijenjene vrijednosti nabave u iznosu 22 000 000,00 kn. Isto tako, planom nabave za 2013. planirano je ustupanje radova na izgradnji zgrade zračne luke (nadogradnja i rekonstrukcija putničke zgrade) procijenjene vrijednosti 5 500 000,00 kn, a provedeno je ustupanje radova izvođenja građevinskih radova na putničkoj zgradi procijenjene vrijednosti nabave u iznosu 1 500 000,00 kn. Planom nabave za 2013. nije planiran, a proveden je pregovarački postupak bez prethodne objave nabave isporuke i implementacije programskih paketa za održavanje i upravljanje zračnom lukom procijenjene vrijednosti 385 000,00 kn.

Pojedini predmeti nabave su bili predviđeni planom nabave, a postupci nisu provedeni niti su robe, radovi i usluge u promatranom razdoblju nabavljeni ili su nabavljeni po postupku za nabavu bagatelne vrijednosti (otvoreni postupci nabave rasvjete u zračnim lukama, električnog viličara, strojeva za pometanje poletno-sletne piste, rendgenske naprave, rashladne opreme i opreme za zamrzavanje, polica, usluge ispitivanja nosivosti, projekta i tehničke dokumentacije za proširenje putničke zgrade, radova na rekonstrukciji kotrljače s nagaznom vagom, radova na sanaciji operativnih površina zračne luke i radova bojanja horizontalnih oznaka na operativnim površinama zračne luke iz 2013. te nabava vozila za vuču kolica i kolica, radova na rekonstrukciji putničke zgrade i usluga na području sigurnosti iz 2014. ukupne procijenjene vrijednosti 6 515 250,00 kn)

Planovi nabave za 2013., 2014. i 2015. nisu objavljeni na mrežnim stranicama Društva. S obzirom da je Društvo sektorski naručitelj, nije bilo obvezno objaviti plan nabave na mrežnim stranicama.

Društvo ne prati ostvarenje plana nabave. Nema pisanih procedura kojima bi bilo uređeno planiranje nabave odnosno propisano tko je zadužen za sastavljanje plana nabave u okviru koje službe te tko odobrava plan nabave. Također nije uređeno tko je zadužen za praćenje ostvarenja plana nabave.

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.

Javna nabava započinje u službi za opće, pravne i poslove upravljanja osobljem izradom odluke o pripremi i provedbi postupaka kojom naručitelj imenuje ovlaštene predstavnike i određuje njihove obveze i ovlasti u postupku javne nabave. U članove povjerenstva su birana tri zaposlenika Društva, od kojih jedan ima važeći certifikat u području javne nabave u skladu s odredbama Zakona o javnoj nabavi. U okviru službe za opće, pravne i poslove upravljanja osobljem, za svaki postupak javne nabave je pripremljen tekst dokumentacije za nadmetanje zajedno sa zaposlenicima drugih službi, vođen upisnik zaprimljenih ponuda, sastavljen zapisnik o postupku otvaranja ponuda i zapisnik o pregledu i ocjeni ponuda, pripremljen tekst odluke o odabiru najpovoljnije ponude, a tekst ugovora je usuglašen sa zaposlenicima drugih službi. Služba za opće, pravne i poslove upravljanja osobljem je obavljala poslove vezane uz objave u Elektroničkom oglasniku javne nabave Republike Hrvatske. U provedbi javne nabave nisu korištene usluge vanjskih stručnih suradnika.

U pozivima za nadmetanje rokovi za javno otvaranje ponuda su bili određeni u skladu s odredbom članka 62. Zakona o javnoj nabavi. U okviru roka za dostavu ponuda su zaprimane ponude i upisivane u upisnik ponuda kronološkim redom i s adresom 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). Dokumentacija za nadmetanje sastavljena je na jasan, razumljiv i nedvojben način čime je sudionicima javne nabave omogućeno podnošenje usporedivih ponuda. Ovlašteni predstavnik Društva (predstavnik s važećim certifikatom u području javne nabave) potencijalnim ponuditeljima na njihova pitanja za objašnjenjem dao odgovore bez odlaganja i na jednak način.

Nakon završetka postupka javnog otvaranja ponuda, sastavljeni 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 analizu primljenih ponuda vezano uz predmet nabave i tehničke specifikacije, analitički prikaz traženih i danih dokumenata na temelju kojih se utvrđuje postoje li razlozi isključenja ponuditelja (dokaz o nekažnjavanju, dokazi pravne i poslovne sposobnosti, dokazi tehničke i stručne sposobnosti ponuditelja i drugih uvjeta navedenih u dokumentaciji za nadmetanje), rangiranje ponuda prema kriteriju odabira te naziv ponuditelja s kojim se namjerava zaključiti ugovor o javnoj nabavi. Kriterij odabira najpovoljnije ponude u svim provedenim postupcima javne nabave bila je najniža cijena. Kod nabave roba, radova i usluga na temelju otvorenih postupaka javne nabave, cijene odabranih ponuditelja bile su manje od cijena drugih prihvatljivih ponuditelja jednakih roba, radova i usluga. Društvo je osiguralo povjerljivost informacija sadržanih u dokumentaciji za nadmetanje. Isto tako je ograničen pristup dokumentaciji samo za ovlaštene osobe Društva. Uspostavljen je registar primljene dokumentacije, numerirani su svi dokumenti i uspostavljeno je središnje mjesto pohranjivanja dokumentacije

Uprava Društva je u skladu s dokumentacijom za nadmetanje (90 dana od isteka roka za dostavu ponuda) donosila odluke o odabiru najpovoljnije ponude koje sadrže sve potrebne podatke propisane odredbama članka 97. Zakona o javnoj nabavi. Nakon proteka roka mirovanja od deset dana, zaključivani su ugovori o nabavi ili okvirni sporazumi u skladu s ponudama. Društvo je nakon donošenja odluka o odabiru obavještavalo ponuditelje i širu javnost o rezultatima nadmetanja. Rokovi dostave roba, izvođenja radova i pružanja usluga su realno utvrđeni.

Aktom Društva o sistematizaciji radnih mjesta su navedene obveze zaposlenika vezane uz područje javne nabave. U sistematizaciji radnih mjesta je navedeno da se poslovi na provođenju postupaka javne nabave obavljaju u službi za pravne, opće i poslove upravljanja osobljem, a poslovi nabave u komercijalno-financijskom sektoru odnosno službi za komercijalu i marketing. Društvo općim aktom nije uredilo način upravljanja i odgovornosti u provođenju postupaka javne nabave. Navedenim aktom 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, a što bi bilo potrebno u svrhu razvijanja i jačanja sustava kontrola u području javne nabave.

U tablici broj 1 daju se podaci o javnoj nabavi od 2013. do 2015., prema podacima iz izvješća dostavljenim središnjem tijelu državne uprave nadležnom za sustav javne nabave.

Tablica broj 1

Javna nabava od 2013. do 2015

u kn

Redni broj	Godina	Ukupna vrijednost javne nabave	Vrijednost nabave po provedenim otvorenim postupcima	Udjel (u %)	Vrijednost nabave po provedenim pregovaračkim postupcima	Udjel (u %)
	1	2	3	4(3/2)	5	6(5/2)
1	2013	6 437 787,00	5 960 412,00	92,6	477 375,00	7,4
2	2014	1.256 692,00	0,00	-	1 256 692,00	100,0
3	2015	21 760 832,00	21 760 832,00	100,0	0,00	-
Ukupno		29 455 311,00	27 721 244,00	94,1	1 734 067,00	5,9

Društvo u pravilu primjenjuje otvoreni postupak javne nabave koji omogućuje najveću konkurenciju u danim okolnostima. Od 2013. do 2015. je zaključeno 12 ugovora i okvirnih sporazuma o javnoj nabavi roba, radova i usluga ukupne vrijednosti 29.455 311,00 kn. U 2013. je u odnosu na planiranu vrijednost nabave roba, radova i usluga prema planu nabave, a koje se provode u skladu s odredbama Zakona o javnoj nabavi ostvareno 42,9 % od planiranih nabava, u 2014 je ostvareno 29,0 %, a u 2015. je ostvareno 989,1 %. Na temelju internog Pravilnika o provođenju postupaka nabave robe, usluga i radova za koje ne postoji obveza primjene Zakona o javnoj nabavi u 2014 i 2015 provedene su nabave ispod zakonskog praga (bagatelne nabave) roba, radova i usluga u vrijednosti 5 178.978,00 kn. Od 2013. do 2015. poništen je jedan postupak nabave odlukom naručitelja. Državnoj komisiji za kontrolu postupaka javne nabave je podnesena jedna žalba od koje je odustao ponuditelj.

Od ukupno provedenih, revizijom je obuhvaćeno deset postupaka javne nabave roba, radova i usluga ukupne vrijednosti 27.742 547,00 kn ili 94,2 % vrijednosti zaključenih ugovora, od čega se na nabavu radova odnosi 21.909 425,00 kn ili 79,0 %, usluga 3 726 830,00 kn ili 13,4 % i roba 2 106.292,00 kn ili 7,6 %. Provedeno je sedam otvorenih postupaka nabave u vrijednosti 26.008.480,00 kn, dva pregovaračka postupka bez prethodne objave u vrijednosti 875 899,00 kn te jedan postupak zaključenja ugovora o javnim uslugama iz Dodatka II B Zakona o javnoj nabavi u vrijednosti 858 168,00 kn. Vrijednosno najznačajnije nabave u promatranom razdoblju odnose se na nabavu radova na rekonstrukciji putničke zgrade u iznosu 20.503.120,00 kn, dugoročnog kredita za financiranje trajnih obrtnih sredstava u iznosu 1.862.642,00 kn te građevinskih radova na putničkoj zgradi u iznosu 1.406.306,00 kn.

Državni ured za reviziju je obavio financijsku reviziju poslovanja Društva za 2011. te dao naloge u vezi javne nabave koji se odnose na donošenje plana nabave, nabavu roba bez primjene propisanih postupaka javne nabave te dostavljanje izvješća središnjem tijelu državne uprave nadležnom za sustav javne nabave. Do vremena obavljanja revizije postupljeno je prema danim nalogima.

Zaštita interesa društva

Društvo kontrolira izvršenje ugovora o javnoj nabavi. Ugovori su zaključeni u skladu s ponudama, a u uvjetima ugovora nije bilo promjena kojima bi bili omogućeni duži rokovi isporuke i više cijene roba, radova i usluga. Ugovori sadrže odredbe o rizicima i načinu na koji se njima treba upravljati. Utvrđene su ugovorne kazne za neispunjavanje ugovorenih rokova. Isto tako su ugovorena jamstva za uredno ispunjenje ugovora. Za realizaciju i praćenje predmeta nabave u skladu s dokumentacijom za nadmetanje i zaključenom ugovoru su zadužene ovlaštene osobe službi. Za realizaciju građevinskih radova se koriste usluge građevinskih inženjera koji obavljaju kontrolu kvalitete izvedenih radova. Robe, radovi i usluge su nabavljene od odabranih dobavljača u skladu s ugovorenim količinama i cijenama. Društvo je obavljalo plaćanja u skladu s odredbama ugovora. Kao sredstva osiguranja su pribavljane garancije banke.

Društvo nije donijelo procedure kojima bi se uredila područja praćenja ugovora te kontrola kvalitete izvedenih radova, isporučenih roba i obavljenih usluga. Nije se ocjenjivao način na koji je obavljena nabava od izabranih dobavljača, s obzirom na njihovu sposobnost da isporuče robe, radove i usluge ugovorne kvalitete, u ugovorenim rokovima i po ugovorenim cijenama.

Obveza vođenja registra ugovora o javnoj nabavi i okvirnih sporazuma, ažuriranja podataka najmanje svakih šest mjeseci te objava registra na mrežnim stranicama je određena odredbama članka 21. Zakona o javnoj nabavi. Registar ugovora o javnoj nabavi i okvirnih sporazuma je objavljen na mrežnim stranicama Društva. Društvo nema unutarnju reviziju organiziranu kao samostalnu organizacijsku jedinicu.

Društvo, u skladu s odredbama Zakona o računovodstvu (Narodne novine 78/15 i 134/15) i Zakona o reviziji (Narodne novine 146/05, 139/08 i 144/12), angažira neovisno revizorsko društvo radi revizije godišnjih financijskih izvještaja i nadzora nad računovodstvenom politikom.

V. NALAZ

Revizijom su obuhvaćena sljedeća područja planiranja javne nabave, upravljanje postupcima javne nabave te zaštita interesa Društva

Obavljenom revizijom su utvrđene nepravilnosti i propusti koje se odnose na planiranje javne nabave, upravljanje postupcima javne nabave i zaštitu interesa Društva

1 Planiranje javne nabave

- 1.1 Planom nabave za razdoblje od 2013. do 2015. je planirana nabava roba, radova i usluga u vrijednosti 25 649 550,00 kn, od čega u 2013. nabava roba, radova i usluga u vrijednosti 16 159 550,00 kn, u 2014. u vrijednosti 5 992 000,00 kn te u 2015. u vrijednosti 3 498 000,00 kn. Društvo ne prati ostvarenje plana nabave. Nema pisanih procedura kojima bi bilo uređeno planiranje nabave odnosno propisano tko je zadužen za sastavljanje plana nabave u okviru koje službe te tko odobrava plan nabave. Također nije uređeno tko je zadužen za praćenje ostvarenja plana nabave. Pojedine nabave nisu obavljene u skladu s donesenim godišnjim planovima nabave što se odnosi na provođenje postupka nabave koji za pojedine predmete nabave nisu bili predviđeni planom nabave. Planom nabave za 2015. planirano je ustupanje radova prve faze na rekonstrukciji putničke zgrade procijenjene vrijednosti nabave u iznosu 1 700 000,00 kn, a provedeno je ustupanje ukupnih radova na rekonstrukciji putničke zgrade procijenjene vrijednosti nabave u iznosu 22 000 000,00 kn. Isto tako, planom nabave za 2013. planirano je ustupanje radova na izgradnji zgrade zračne luke (nadogradnja i rekonstrukcija putničke zgrade) procijenjene vrijednosti 5 500 000,00 kn, a provedeno je ustupanje radova izvođenja građevinskih radova na putničkoj zgradi procijenjene vrijednosti nabave u iznosu 1 500 000,00 kn. Planom nabave za 2013. nije planiran, a proveden je pregovarački postupak bez prethodne objave nabave isporuke i implementacije programskih paketa za održavanje i upravljanje zračnom lukom procijenjene vrijednosti 385 000,00 kn. Pojedini predmeti nabave su bili predviđeni planom nabave, a postupci nisu provedeni niti su robe, radovi i usluge u promatranom razdoblju nabavljeni ili su nabavljeni po postupku za nabavu bagatelne vrijednosti (otvoreni postupci nabave rasvjete u zračnim lukama, električnog viličara, strojeva za pometanje poletno-sletne piste, rendgenske naprave, rashladne opreme i opreme za zamrzavanje, polica, usluge ispitivanja nosivosti, projekta i tehničke dokumentacije za proširenje putničke zgrade, radova na rekonstrukciji kotrljače s nagaznom vagom, radova na sanaciji operativnih površina zračne luke i radova bojanja horizontalnih oznaka na operativnim površinama zračne luke iz 2013. te nabava vozila za vuču kolica i kolica, radova na rekonstrukciji putničke zgrade i usluga na području sigurnosti iz 2014. ukupne procijenjene vrijednosti 6 515 250,00 kn).

Državni ured za reviziju predlaže donijeti procedure kojima će biti uređeno donošenje plana nabave. Predlaže više pozornosti posvetiti izradi plana nabave kako bi se provodili postupci javne nabave u skladu s donesenim planom. Također predlaže pratiti ostvarenje plana nabave.

- 1 2 *Društvo je prihvatilo preporuke Državnog ureda za reviziju. Navodi da je već započeo proces donošenja procedura kojima će biti uređeno donošenje plana nabave odnosno u tijeku je izrada Sustava financijskog upravljanja i kontrole u kojemu su obuhvaćene sve bitne procedure i postupci u Društvu, pa tako i izrada plana nabave te praćenja ostvarenja plana nabave*

2 Upravljanje postupcima javne nabave

- 2 1 Postupci javne nabave su propisani odredbama Zakona o javnoj nabavi, drugim propisima koji uređuju područje javne nabave te internim aktima Društva. Prema aktu Društva o sistematizaciji radnih mjesta, poslovi na provođenju postupaka javne nabave obavljaju se u službi za pravne, opće i poslove upravljanja osobljem, a poslovi nabave u komercijalno-finanicijskom sektoru odnosno službi za komercijalu i marketing. Društvo općim aktom nije uredilo način upravljanja i odgovornosti u provođenju postupaka javne nabave. Navedenim aktom 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, a što bi bilo potrebno u svrhu razvijanja i jačanja sustava kontrola u području javne nabave.

Državni ured za reviziju predlaže općim aktima urediti provedbu postupaka javne nabave.

- 2 2 *Društvo je prihvatilo preporuku Državnog ureda za reviziju*

3 Zaštita interesa Društva

- 3 1 Društvo vodi registar ugovora i okvirnih sporazuma sa svim propisanim elementima. Kontrolira se izvršenje ugovora o javnoj nabavi. Za realizaciju i praćenje predmeta nabave u skladu s dokumentacijom za nadmetanje i zaključenom ugovoru su zadužene ovlaštene osobe službi. Robe, radovi i usluge su nabavljene od odabranih dobavljača u skladu s ugovorenim količinama i cijenama. Za slučaj kašnjenja izvođenja radova te isporuku roba i usluga su ugovarane kazne. Društvo je obavljalo plaćanja u skladu s odredbama ugovora. Nije donijelo procedure kojima bi se uredila područja praćenja ugovora te kontrola kvalitete izvedenih radova, isporučenih roba i obavljenih usluga. Nije ocjenjivalo način na koji je obavljena nabava od izabranih dobavljača, s obzirom na njihovu sposobnost da isporuče robe, radove i usluge ugovorne kvalitete, u ugovorenim rokovima i po ugovorenim cijenama.

Državni ured za reviziju predlaže općim aktima urediti područje praćenja ugovora te kontrole kvalitete izvedenih radova, isporučenih roba i obavljenih usluga. Predlaže ocjenjivati način na koji je obavljena nabava od izabranih dobavljača, s obzirom na njihovu sposobnost da isporuče robe, radove i usluge ugovorne kvalitete, u ugovorenim rokovima i po ugovorenim cijenama.

- 3 2 *Društvo je prihvatilo preporuke Državnog ureda za reviziju*

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.

Planom nabave za razdoblje od 2013. do 2015. je planirana nabava roba, radova i usluga u vrijednosti 25.649.550,00 kn, od čega u 2013. nabava roba, radova i usluga u vrijednosti 16.159.550,00 kn, u 2014. u vrijednosti 5.992.000,00 kn te u 2015. u vrijednosti 3.498.000,00 kn. Planove poslovanja za 2013., 2014. i 2015. usvojio je nadzorni odbor Društva. Planovi nabave su sastavljeni u funkciji ostvarenja ciljeva poslovanja. Planovi nabave nisu objavljeni na mrežnim stranicama Društva s obzirom da sektorski naručitelji prema odredbama Zakona o javnoj nabavi nemaju obvezu objavljivanja. Planovi nabave su sastavljeni u funkciji ostvarenja ciljeva poslovanja u skladu s odredbama Zakona o javnoj nabavi, odnosno sadrže propisane podatke. Procijenjena vrijednost nabave se utvrđuje na temelju prethodno provedenih postupaka nabave, prethodnih troškova i dostupnih cijena na tržištu. Prikupljanje prijedloga nabave dostavljaju ovlaštene osobe službi prije usvajanja plana poslovanja za iduću godinu, odnosno plana nabave vodeći računa o opravdanosti nabave prema vrsti i količini predmeta nabave. Društvo ne prati ostvarenje plana nabave. Nema pisanih procedura kojima bi bilo uređeno planiranje nabave odnosno propisano tko je zadužen za sastavljanje plana nabave u okviru koje službe te tko odobrava plana nabave. Također nije uređeno tko je zadužen za praćenje ostvarenja plana nabave. Pojedine nabave nisu obavljene u skladu s donesenim godišnjim planovima nabave što se odnosi na provođenje postupka nabave koji za pojedine predmete nabave nisu bili predviđeni planom nabave. Pojedini predmeti nabave su bili predviđeni planom nabave, a postupci nisu provedeni niti su robe, radovi i usluge u promatranom razdoblju nabavljeni ili su nabavljeni po postupku za nabavu bagatelne vrijednosti

Postupci javne nabave su propisani odredbama Zakona o javnoj nabavi, drugim propisima koji uređuju područje javne nabave te internim aktima Društva. Važeći certifikat iz područja javne nabave ima jedan zaposlenik Društva. U većini slučajeva Društvo je provodilo otvorene postupke javne nabave. Pregovarački postupak proveden je za nabavu isporuke i implementacije programskih paketa za održavanje i upravljanje zračnom lukom i rabljenog odleđivača zrakoplova, a postupak sklapanja ugovora o javnim uslugama iz Dodatka II. B za usluge tjelesne zaštite osoba i imovine. Ugovori su zaključivani u skladu s ponudama. Pregled i ocjenu ponuda obavljaju ovlašteni predstavnici naručitelja. 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 tehničkoj i stručnoj sposobnosti. Kriterij odabira je bila najniža cijena. Kod nabave roba, radova i usluga na temelju otvorenih postupaka javne nabave, cijene odabranih ponuditelja su bile manje od cijena drugih dobavljača jednakih roba, radova i usluga. Rokovi isporuke roba, obavljanja radova te pružanja usluga su realno utvrđeni. Društvo nema pisane procedure kojima bi bila detaljno i jasno određena provedba postupaka javne nabave.

Nabava roba, radova i usluga se obavlja od izabranih dobavljača odnosno izvođača radova prema ugovorenim količinama i cijenama. Za slučaj nepoštivanja rokova izvođenja radova te isporuke roba i usluga su ugovarane kazne. Izvedenim radovima te nabavljenom robom i opremom je poboljšana kvaliteta usluge. Društvo je obavljalo plaćanja u skladu s odredbama ugovora.

Kontrola kvalitete izvedenih radova se obavlja na način da se sastavljaju zapisnici o uočenim nedostacima i propustima. Kao sredstva osiguranja su pribavljane garancije banke. Registar ugovora o javnoj nabavi i okvirnih sporazuma je objavljen na mrežnim stranicama Društva. Društvo nije donijelo procedure kojima bi se uredila područja praćenja ugovora te kontrola kvalitete izvedenih radova, isporučenih roba i obavljenih usluga. Nije se ocjenjivao način na koji je obavljena nabava od izabranih dobavljača, s obzirom na njihovu sposobnost da isporuče robe, radove i usluge ugovorne kvalitete, u ugovorenim rokovima i po ugovorenim cijenama.

Državni ured za reviziju ocjenjuje da je sustav javne nabave u Društvu bio učinkovit, pri čemu su potrebna određena poboljšanja. Zbog navedenog daje sljedeće preporuke

- donijeti pisane procedure za planiranje nabave
- više pozornosti posvetiti izradi plana nabave na način da predviđeni postupci nabave budu provedeni u skladu s planom nabave
- pratiti ostvarenje plana nabave
- općim aktom detaljnije urediti način upravljanja i odgovornosti u provođenju postupaka javne nabave
- donijeti procedure kojima bi se uredila područja praćenja ugovora te kontrola kvalitete izvedenih radova, isporučenih roba i obavljenih usluga
- ocjenjivati način na koji je obavljena nabava od izabranih dobavljača, s obzirom na njihovu sposobnost da isporuče robe, radove i usluge ugovorne kvalitete, u ugovorenim rokovima i po ugovorenim cijenama

Državni ured za reviziju ocjenjuje da bi se izvršenjem navedenih naloga povećala usklađenost poslovanja Društva sa zakonima i drugim propisima, ušteda sredstava te transparentnost i učinkovitost sustava javne nabave.



REPUBLIKA HRVATSKA
DRŽAVNI URED ZA REVIZIJU
Područni ured Pazin

IZVJEŠĆE
O OBAVLJENOJ REVIZIJI

JAVNA NABAVA U DRUŠTVU
ZRAČNA LUKA PULA D.O.O.

Pazin, svibanj 2016.

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. JAVNA NABAVA	4
V. NALAZ	12
VI. OCJENA UČINKOVITOSTI JAVNE NABAVE	15



REPUBLIKA HRVATSKA
DRŽAVNI URED ZA REVIZIJU
Područni ured Pazin

KLASA 041-01/16-10/12
URBROJ 613-20-16-6

Pazin, 4. svibnja 2016.

IZVJEŠĆE
O OBAVLJENOJ REVIZIJI UČINKOVITOSTI JAVNE NABAVE U
DRUŠTVU ZRAČNA LUKA PULA D.O.O. ZA 2013. - 2015.

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 Zračna Luka Pula d.o.o. (dalje u tekstu Društvo) za 2013. - 2015.

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 1. veljače do 4. svibnja 2016.

I. PREDMET REVIZIJE

Predmet revizije je bila provjera provedbe postupaka javne nabave u Društvu, što je obuhvatilo proces planiranja javne 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 obveznik primjene Zakona o javnoj nabavi (Narodne novine 90/11, 83/13, 143/13 i 13/14)

Društvo Zračna Luka Pula d o o za usluge u zračnom prometu, pravni je slijednik Istarskog aerodroma Pula osnovanog 1980. U rujnu 1998. je upisano kod Trgovačkog suda u Rijeci, kao trgovačko društvo s ograničenom odgovornošću za usluge u zračnom prometu. Društvo je pravna osoba od posebnog državnog interesa u skladu s odredbama Odluke o popisu pravnih osoba od posebnog državnog interesa (Narodne novine 144/10, 16/14, 55/15 i 105/15). Sjedište Društva je Valtursko polje 210, Ližnjan.

Temeljni kapital Društva iznosi 81 400 000,00 kn. Osnivači su Republika Hrvatska u iznosu 44 770 000,00 kn ili 55,0 %, Istarska županija u iznosu 12 210 000,00 kn ili 15,0 %, Grad Poreč u iznosu 12 210 000,00 kn ili 15,0 %, Grad Pula u iznosu 6 512 000,00 kn ili 8,0 %, Grad Labin u iznosu 2 442 000,00 kn ili 3,0 %, Grad Rovinj u iznosu 1 628 000,00 kn ili 2,0 %, Grad Pazin u iznosu 814 000,00 kn ili 1,0 %, te Grad Buje u iznosu 814 000,00 kn ili 1,0 % odnosno ukupno Istarska županija, gradovi i općine u iznosu 36 630 000,00 kn ili 45,0 % udjela u temeljnom kapitalu.

Načela transparentnosti poslovanja trgovačkih društava u kojima Republika Hrvatska ima većinski ili pretežiti udio, radi učinkovitog i odgovornog upravljanja javnim kapitalom i poslovima od posebnog društvenog interesa u funkciji razvoja hrvatskog gospodarstva uređena su Kodeksom korporativnog upravljanja trgovačkim društvima u kojima Republika Hrvatska ima dionice ili udjele (Narodne novine 112/10).

Predmet poslovanja Društva su usluge u zračnom prometu, trgovini i ugostiteljstvu, prijevoz putnika, skladištenje robe, iznajmljivanje vlastitih nekretnina, promidžba, zastupanje stranih osoba, poslovi međunarodnog otpremništva, međunarodni prometno-agencijski poslovi, poslovi posredovanja i zastupanja, konsignacijski poslovi te turistička djelatnost. U kolovozu 2014. Hrvatska Agencija za Civilno Zrakoplovstvo, dala je Društvu odobrenje za rad Centra za stručno osposobljavanje u kojem se obavlja osposobljavanje zaposlenika na poslovima od značaja za sigurnost zračnog prometa na aerodromu, kod pružatelja zemaljskih usluga te korisnika usluga aerodroma koji samostalno obavljaju zemaljske usluge.

Tijela Društva su skupština, nadzorni odbor i uprava. Skupštinu čine članovi (osnivači) Društva. Predsjednik skupštine je bio Dan Simonić, pomoćnik ministra pomorstva, prometa i infrastrukture Republike Hrvatske. Nadzorni odbor ima sedam članova, od kojih šest bira skupština, a jednog člana biraju predstavnici zaposlenika Društva. Do ožujka 2013. predsjednik uprave je bio Bruno Rogović, a od 11. ožujka 2013. predsjednik uprave je Svemir Radmilo.

Koncem prosinca 2013. u Društvu je bilo 135 zaposlenika, koncem 2014. bilo ih je 123, te koncem 2015. bilo je 118 zaposlenika.

U studenome 2009. Vlada Republike Hrvatske je donijela Antikorupcijski program za trgovačka društva u većinskom državnom vlasništvu za razdoblje 2010.-2012. Društvo je izradilo i provodilo akcijski plan za provođenje Antikorupcijskog programa, kojim su utvrđena zaduženja i rokovi izvršenja aktivnosti za koji je zadužen tim za provedbu Antikorupcijskog programa Vlade Republike Hrvatske. Društvo je donijelo Akcijski plan za provođenje antikorupcijskih mjera za razdoblje 2014.- 2016. Postavljena su tri cilja koja se odnose na jačanje integriteta, odgovornosti i transparentnosti u radu, stvaranje preduvjeta za sprječavanje korupcije na svim razinama te na afirmaciju pristupa nulte tolerancije na korupciju. Pored tima za pripremu i provođenje Antikorupcijskog programa imenovan je povjerenik za nepravilnosti, povjerenik za etiku te službenik za zaštitu osobnih podataka.

Na mrežnoj stranici Društva su objavljeni vizija, misija, ciljevi te drugi podaci propisani Zakonom o pravu na pristup informacijama (Narodne novine 25/13 i 85/15). Misija Društva je da na siguran i kvalitetan način pruža usluge prihvata i otpreme putnika, zrakoplova, tereta i robe u domaćem i međunarodnom zračnom prometu. Vizija Društva je da postane konkurentna zračna luka s cjelogodišnjim redovitim i charter prometom te aktivan sudionik u stvaranju održivog razvoja i prosperiteta Istarske županije. 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.

U veljači 2015. Hrvatski sabor donio je Strategiju suzbijanja korupcije za razdoblje od 2015. do 2020. godine, a u srpnju 2015. Vlada Republike Hrvatske Akcijski plan za 2015. i 2016. U Strategiji je, između ostalog, navedeno da je cilj Strategije spriječiti korupciju, odnosno upravljati njezinim rizicima, da je javna nabava jedno od najkritičnijih gospodarskih aktivnosti s obzirom na korupcijske rizike te da u odnosu na provedbu Zakona o javnoj nabavi postoje rizici u svim fazama postupka javne nabave. Također, navedeno je da troškovi javne nabave u području prometne infrastrukture mogu biti iznimno visoki, a samim time i potencijalni uzročnici nezakonitih radnji. Država ulaže velika sredstva u prometnu infrastrukturu, stoga je nužno osigurati transparentnost ulaganja.

II. CILJEVI I PODRUČJA REVIZIJE

Ciljevi revizije su bili provjeriti

- je li sustav javne nabave u Društvu učinkovit
- je li postojala stvarna potreba za određenom nabavom te
- jesu li rezultati provedenih postupaka omogućili postizanje zadovoljavajuće vrijednosti za uloženi novac

Sustav nabave ocjenjuje se kao učinkovit kod društava koja su dobro organizirala planiranje nabave, koja upravljaju postupcima nabave u skladu s propisima i svojim općim aktima, te koja primjereno prate ostvarenje i provedbu ugovora. Ovu ocjenu mogu dobiti i društva kod kojih su utvrđene određene slabosti i propusti koje ne utječu značajno na učinkovitost sustava javne nabave. Sustav nabave je učinkovit, pri čemu su potrebna određena poboljšanja ako su utvrđene određene slabosti i propusti, pri čemu se nekoliko danih preporuka može odnositi na područja visokog rizika. Sustav nabave nije učinkovit, te su potrebna značajna poboljšanja ako su utvrđene značajne slabosti i propusti, pri čemu se nekoliko danih preporuka može odnositi na područja visokog i vrlo visokog rizika.

Sustav nabave nije učinkovit i ciljevi nabave nisu postignuti ako su utvrđene značajne slabosti i propusti, pri čemu se više od tri dane preporuke mogu odnositi na područja vrlo visokog rizika, te grubo nepoštivanje propisa i općih akata kojima je uređen sustav nabave. Područja visokog rizika su područja za koja je ocijenjeno da se radi o značajnim slabostima za koje je potrebna pravodobna reakcija uprave (menadžmenta). Područja vrlo visokog rizika su područja kod kojih je ocijenjeno da je potrebna žurna reakcija uprave (menadžmenta), jer se radi o ozbiljnim slabostima unutarnjih kontrola ili pitanjima upravljanja rizicima

Područja revizije su određena na temelju 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 i jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave. Revizijom su obuhvaćena sljedeća područja planiranje javne nabave, upravljanje postupcima javne nabave te zaštita interesa Društva. Revizija je obavljena za razdoblje od 2013. do 2015.

III. METODE I POSTUPCI REVIZIJE

U fazi planiranja revizije su pribavljene informacije o načinu na koji sustav nabave funkcionira. Uspoređena je usklađenost dokumentacije o nabavi s propisima i općim aktima. Postavljanjem upita i pregledom dokumentacije sustava nabave te zapisnika sa sastanaka povjerenstva za izbor najpovoljnije ponude, provjereno je jesu li zaposlenici zaduženi za nabavu i drugi sudionici sa svim ponuditeljima jednako postupali. Istražene su moguće sumnje na neprimjerenu provedbu ili neusklađenost sa zahtjevima sustava nabave. Za odstupanja od pravila i procedura postupaka nabave identificirana tijekom obavljanja revizije, provjereno je jesu li prijavljena i riješena na odgovarajući način. Provjereno je, je li bilo žalbi na postupke nabave i kako su riješene. Izravnim dokaznim postupcima su ispitani zapisi i dokumentacija radi provjere dobavljača kojima je dodijeljena vrijednosno značajna količina poslova, cijene koje nadilaze tržišne ili očekivane tržišne cijene, osobito pri kupnji velikih količina, isključivi izvor nabave u svim vrijednosno značajnim iznosima, te korištenje žurnog postupka nabave.

Okosnicu revizije su činila sljedeća pitanja

- Je li planiranje javne nabave dobro organizirano?
- Je li upravljanje postupcima nabave bilo učinkovito?
- Je li Društvo nakon zaključivanja ugovora o nabavi vodilo računa o zaštiti svojih interesa?

IV. JAVNA NABAVA

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

Za provedbu postupaka javne nabave Društvo je donijelo Pravilnik o planiranju i provedbi nabave čiji su sastavni dio propisani obrasci koje nositelji nabave ispunjavaju u procesu postupka nabave, a odnose se na zahtjev za planiranje nabave roba, radova i usluga, zahtjev za pokretanje postupka nabave, poziv za dostavu ponuda u postupku nabave, zapisnik o otvaranju ponuda u postupku nabave, zapisnik o pregledu i ocjeni ponuda te obavijest o odabiru najpovoljnije ponude. Priručnikom kvalitete su propisane procedure u procesu nabave za faze planiranja i provedbe nabave te su propisani obrasci ocjenjivanja dobavljača na temelju unaprijed utvrđenih kriterija (održavanje kvalitete, poštivanje rokova isporuke i rokova, osiguranje potrebne dokumentacije, cijena, način plaćanja i rokovi plaćanja).

Planiranje javne nabave

Planiranje javne nabave je proces, kojim se određuju ciljevi, načini njihova ostvarenja te dinamika javne nabave. Temelji se 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, vrstu 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. Za predmete nabave čija je procijenjena vrijednost jednaka ili veća od 20.000,00 kn, a manja od 70.000,00 kn (do 30. studenoga 2013.) odnosno 200.000,00 kn za robu i usluge te 500.000,00 kn za radove (od 30. studenoga 2013.), u plan nabave se unose podaci o predmetu nabave i procijenjenoj vrijednosti nabave. Ako je potrebno, naručitelj može izmijeniti i dopuniti plan nabave, a sve izmjene i dopune moraju biti vidljivo naznačene u odnosu na osnovni plan.

Odlukom uprave o organizaciji procesa rada u Društvu od ožujka 2015. ustrojena je služba nabave u okviru Sektora financijskih i općih poslova (prije u okviru komercijalno financijskog sektora). U skladu s organizacijom procesa rada služba nabave provodi poslove razvoja, planiranja, koordinacije i centralnog upravljanja nabavom na razini Društva. Služba nabave je nositelj izrade godišnjih planova nabave. Koncem 2015. je imala dva zaposlenika. Izrada i donošenje godišnjih planova nabave je uređeno Pravilnikom o planiranju i provedbi nabave.

Planovi nabave sastavni su dijelovi planova poslovanja. Uprava Društva donijela je, a nadzorni odbor usvojio plan poslovanja za 2013., 2014. i 2015. Sastavljeni su u funkciji ostvarenja ciljeva poslovanja. Pravilnikom o planiranju i provedbi nabave, između ostalog, utvrđene su aktivnosti i odgovornosti sudionika u procesu planiranja javne nabave. Planovi nabave su izrađivani na način da je služba nabave dostavila pisani poziv voditeljima organizacijskih jedinica da dostave zahtjeve za planiranje nabave odnosno planove potreba koji predstavljaju podlogu za izradu plana nabave. U navedenom zahtjevu voditelji organizacijskih jedinica prema utvrđenoj metodologiji planiranja iskazuju količinski i vrijednosno godišnje potrebe za nabavu roba, radova i usluga. Potrebe za nabavom primjereno su obrazložene i opravdane. Društvo je prikupljalo informacije o radovima, robama i uslugama koje namjerava nabaviti.

Procijenjena vrijednost nabave se utvrđuje na temelju saznanja o stvarnim, tržišnim cijenama dobivenim u ranijim sličnim ili jednakim postupcima javne nabave, istraživanjem tržišta (informativne ponude), te analizom planskih cijena iz ranijih razdoblja. Također, pri izradi plana nabave za sljedeću godinu korišteno je ostvarenje plana nabave za prva tri tromjesečja tekuće godine. Služba nabave objedinjuje sve zahtjeve za planiranje nabave, iskazane potrebe usklađuje s osiguranim sredstvima u financijskom planu, te u suradnji s voditeljima sektora izrađuje plan nabave koji se podnosi upravi na donošenje do kraja studenoga tekuće godine za sljedeću poslovnu godinu.

Društvo je utvrdilo rizike koji se mogu javiti u provedbi postupka nabave, a odnose se na opis predmeta nabave. Stoga je kod pripreme dokumentacije za specifične nabave kao što su usluge osiguranja i uređenje okoliša koristilo usluge vanjskih stručnjaka. Za pripremu postupka nabave usluga na području sigurnosti Društvo je na svojim mrežnim stranicama objavilo poziv na tehničke konzultacije svim zainteresiranim subjektima da svojim prijedlozima sudjeluju u pripremi dokumentacije. Svrha tehničkih konzultacija je da Društvo prikupi savjete gospodarskih subjekata koji se mogu iskoristiti u izradi dokumentacije, s time da u skladu s odredbama članka 17. Zakona o javnoj nabavi takvi savjeti ne smiju imati učinak ograničenja tržišnog natjecanja i diskriminacije.

Društvo je u slučajevima kada je bilo u mogućnosti (dovoljan broj stručnih osoba) koristilo vlastite resurse. Zaposlenici Društva sudjelovali su u izvođenju radova na sanaciji strujnih krugova (staza za voženje i prilazna svjetla) o čemu je sastavljeno izvješće.

Planovima nabave od 2013. do 2015. je planirana nabava, roba, radova i usluga u vrijednosti 53 601 384,00 kn (2013. je planirana nabava u vrijednosti 10.043.596,00 kn, 2014. u vrijednosti 23 716 317,00 kn i 2015. u vrijednosti 19.841.471,00 kn). Planovi nabave pored podataka propisanih odredbama Zakona o javnoj nabavi sadrže dodatne podatke u skladu s potrebama naručitelja a to su planirana sredstva nabave (iznos s uključenim porezom na dodanu vrijednost), poveznicu na financijski plan, te naznaku vrste nabave po kategorijama (roba, radovi, usluge). Planovima nabave je predviđena dinamika nabave i vremensko razdoblje nabave na način da je određen planirani početak postupka javne nabave (oznaka mjeseca)

Planovi nabave za 2013., 2014. i 2015. nisu objavljeni na mrežnim stranicama Društva. Plan nabave za 2016. objavljen je na mrežnim stranicama Društva. S obzirom da je Društvo sektorski naručitelj, nije bilo obvezno objaviti plan nabave na mrežnim stranicama

Praćenje i analizu ostvarenja plana nabave provodi služba nabave na temelju podataka dobivenih od službe računovodstva, te prema potrebi predlaže izmjene plana nabave. Također, u praćenju ostvarenja plana nabave sudjeluju i osobe u pojedinim organizacijskim jedinicama, koje su neposredno odgovorne za provedbu zaključenih ugovora, naručivanja i analize ostvarenja ugovora te za provođenje kontrole naručene robe, usluga i radova. Društvo je donosilo izmjene plana nabave u kojima su izmjene i dopune vidljivo naznačene u odnosu na osnovni plan.

Pravilnikom o planiranju i provedbi nabave u Društvu utvrđeno je koji odnosi naručitelja i gospodarskih subjekata se smatraju sukobom interesa. Društvo je redovito pribavljalo izjave o nepostojanju sukoba interesa od svih zaposlenika uključenih u postupke nabave.

Upravljanje postupcima javne nabave

Postupci javne nabave su propisani odredbama Zakona o javnoj nabavi, drugim propisima koji uređuju područje javne nabave te Pravilnikom o planiranju i provedbi nabave

Društvo je u prosincu 2013. donijelo Pravilnik o planiranju i provedbi nabave kojim je uređeno planiranje nabave, provedba postupaka nabave i aktivnosti koje se poduzimaju nakon provedenog postupka nabave. Prema odredbama spomenutog Pravilnika postupak nabave pokreće korisnik odnosno organizacijska jedinica ispostavljanjem zahtjeva za pokretanjem postupka za nabavu s opisom predmeta nabave, troškovnikom i tehničkim uvjetima te nakon odobrenja odgovorne osobe dostavlja službi nabave. Podnositelj zahtjeva može pokrenuti postupak javne nabave za predmet nabave koji je planiran Planom nabave, a ukoliko se za pojedinom nabavom roba, radova i usluga pojavi nužna potreba u tijeku poslovne godine, a nije planirana Planom nabave, nadležni nositelj nabave dužan je upravi društva dostaviti zahtjev za izmjenama i dopunama Plana nabave uz obrazloženje, a odobrenje za nabavu donosi uprava posebnom odlukom. Nakon zahtjeva za pokretanjem nabave, uprava Društva donosi Internu odluku o imenovanju ovlaštenih predstavnika naručitelja koja sadrži podatke o obvezama i ovlastima ovlaštenih predstavnika naručitelja, predmet nabave, evidencijski broj nabave, procijenjenu vrijednost za grupu nabave i za predmet nabave, odabrani postupak nabave, vrstu ugovora o nabavi, način i uvjete plaćanja, rok za donošenje odluke o odabiru i datum javnog otvaranja ponuda te odgovornu osobu naručitelja.

Služba za nabavu pokreće postupak nabave po zaprimanju zahtjeva (upita) za pokretanjem nabave. Pravilnikom je provedba postupaka nabave u Društvu podijeljena u dvije skupine ovisno o procijenjenoj vrijednosti nabave. U prvu skupinu spadaju nabave na koje se primjenjuje Zakon o javnoj nabavi, čija je procijenjena vrijednost jednaka ili veća od vrijednosnih pragova Europske unije te nabave čija je procijenjena vrijednost manja od pragova Europske unije, a veća od 200 000,00 kuna za usluge i robu odnosno 500 000,00 kuna za radove. U drugu skupinu pripadaju nabave na koje se ne primjenjuje Zakon o javnoj nabavi odnosno nabava roba i usluga procijenjene vrijednosti do 200 000,00 kuna te nabava radova procijenjene vrijednosti do 500 000,00 kuna.

Zaposlenicima odgovornim za provedbu postupaka nabave u Društvu, pružena je potrebna izobrazba. Certificate iz područja javne nabave imaju dva zaposlenika.

Robe, radovi i usluge koji se nabavljaju su specificirani u dokumentaciji za nadmetanje. Dokumentacija za nadmetanje je sastavljena na način da sadrži upute ponuditeljima i tehničku specifikaciju s troškovnikom. Upute ponuditeljima sadrže opće podatke (podatke o predmetu nabave, preuzimanju dokumentacije, razlozima isključenja ponuditelja, uvjete pravne, poslovne, tehničke i stručne sposobnosti ponuditelja, jamstvo za ozbiljnost ponude, sadržaj ponude, način njene izrade, datum, vrijeme, način i mjesto dostave ponude, način određivanja cijene, kriterij za odabir ponude, rok valjanosti, podizvoditelje, jamstva za uredno ispunjenje ugovora, javno otvaranje ponuda, rok za donošenje odluke o odabiru ili poništenju, rok, način i uvjete plaćanja te drugo). Tehnička specifikacija sadržava specifikaciju predmeta nabave i troškovnik s opisima i količinama.

U pojedinim postupcima nabave dokumentacija za nadmetanje nije bila opisana na jasan, razumljiv i nedvojben način te su zainteresirani poslovni subjekti tražili obrazloženja. Nakon objave postupaka javne nabave, dodatna pojašnjenja dokumentacije za nadmetanje u većini slučajeva odnosile su se na upute vezano uz tražene tehničke uvjete predmeta nabave.

Od pregledanih 20 postupaka nabave, dodatna pojašnjenja zatražena su kod 15 postupaka nabave, dok je izmjena natječajne dokumentacije provedena kod šest postupaka što je utjecalo na produženje roka dostave ponuda kod dva postupka nabave. Dokumentacija za nadmetanje kao i sva objašnjenja dokumentacije stavljeni se gospodarskim subjektima na raspolaganje neograničeno i u cijelosti elektronički u elektroničkom oglasniku javne nabave kako bi pristup informacijama bio svima dostupan na jednak način. Izmjena natječajne dokumentacije (obavijest o dodatnim informacijama) objavljena je u skladu s odredbom članka 122 Zakona o javnoj nabavi.

Ponude su zaprimljene i evidentirane u upisnik o zaprimanju ponuda. Otvaraju ih ovlašteni predstavnici Društva u skladu s odredbama Zakona o javnoj nabavi i provedbenim propisima te sastavljaju zapisnik o pregledu i ocjeni ponuda. 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. Kod pregledanih postupaka nabave, kriterij za odabir ponuda u svim nabavama je bila najniža cijena. Na temelju prijedloga predstavnika naručitelja za donošenje odluke o odabiru ponude, ili odluke o poništenju, uprava društva donosi odluku koja je dokumentirana i obrazložena te sadrži podatke propisane odredbama članka 97 Zakona o javnoj nabavi. Odluku o odabiru s preslikom zapisnika o pregledu i ocjeni ponuda Društvo je u zakonskom roku dostavilo svakom ponuditelju, a u 2015. su objavljivane u elektroničkom oglasniku javne nabave čime je o rezultatima nadmetanja upoznata šira javnost. Nakon proteka roka mirovanja, zaključivani su ugovori o nabavi predmeta nabave u skladu s ponudama.

Pravilnikom o planiranju i provedbi nabave utvrđeno je da služba nabave vodi evidenciju ponuditelja o ispunjenju ugovornih obveza na temelju informacija dobivenih od nositelja nabave. Društvo ne vodi evidenciju ponuditelja, ali s ciljem poboljšanja kvalitete kod provođenja postupaka javne nabave na mrežnim stranicama prati informacije iz područja javne nabave drugih zračnih luka. Isto tako prigodom provođenja nabave bagatelne vrijednosti, pozivi za dostavu ponuda nisu poslani dobavljačima koji su prigodom ocjenjivanja bili ocjenjeni nižim ocjenama u kategorijama kvalitete, poštivanja rokova isporuke i količine, osiguranja potrebne dokumentacije, cijene, načina plaćanja te rokova plaćanja.

S odabranim ponuditeljima Društvo je zaključilo ugovore kojima je ugovorena mogućnost produženja roka isporuke roba i izvođenja radova u slučajevima kad nastupe okolnosti koje ugovorne strane nisu mogle predvidjeti, izbjeći ili otkloniti. Od pregledanih 20 postupaka nabave, dodacima ugovora produženi su rokovi obavljanja radova i isporuke roba kod sedam postupaka nabave u rasponu od 13 do 120 dana. Rokovi su produženi dodacima ugovoru zbog potrebe za dodatnim radovima te zbog tehničkih poteškoća na strani dobavljača ili naručitelja (kašnjenja isporuke roba odnosno izvođenja radova je obrazložena u zahtjevu za produženjem roka).

Informacije sadržane u dokumentaciji za nadmetanje su javno dostupne na mrežnim stranicama Društva te u elektroničkom oglasniku javne nabave. Ponudbena dokumentacija pristigla na natječaj čuva se kao tajna do otvaranja ponuda, a zapisnik o pregledu i ocjeni ponuda postaje javni nakon donošenja odluke o odabiru. Do isteka roka za izjavljivanje žalbe, ponuditeljima se na njihov zahtjev omogućuje uvid u ponude uključujući i naknadno dostavljene dokumente te pojašnjenja i upotpunjenja ponude, osim u one podatke koje su ponuditelji označili tajnima u skladu s odredbom članka 16 Zakona o javnoj nabavi.

Nakon provedenog postupka nabave, ponudbena dokumentacija slaže se u registratore i pohranjuje u posebnu prostoriju te čuva četiri godine od završetka postupka javne nabave. Uvid u dokumentaciju nakon provedbe postupka nabave imaju voditelji sektora. Dokumentacija iz postupaka nabave evidentira se urudžbenom zapisniku. Procedurama Društva nije obuhvaćen način evidentiranja, čuvanja i pohranjivanja ponudbene dokumentacije već samo rok čuvanja dokumentacije.

U tablici broj 1 daju se podaci o javnoj nabavi od 2013. do 2015., prema podacima iz izvješća dostavljenim Središnjem tijelu državne uprave nadležnom za sustav javne nabave

Tablica broj 1

Javna nabava od 2013. do 2015.

u kn

Redni broj	Godina	Ukupna vrijednost javne nabave	Vrijednost nabave po provedenim otvorenim postupcima	Udjel (u %)	Vrijednost nabave po provedenim pregovaračkim postupcima	Udjel (u %)
	1	2	3	4(3/2)	5	6 (5/2)
1	2013	5 020 192,00	4 720 865,00	94,0	299 327,00	6,0
2	2014	16 123 929,00	16 123 929,00	100,0	0,00	-
3	2015	12 859 148,00	12 859 148,00	100,0	0,00	-
Ukupno		34 003 269,00	33 703 942,00	99,1	299 327,00	0,9

Društvo u pravilu primjenjuje otvoreni postupak javne nabave koji omogućuje najveću konkurenciju u danim okolnostima. Od 2013. do 2015. je zaključeno 29 ugovora o javnoj nabavi roba, radova i usluga ukupne vrijednosti 34 003 269,00 kn. U 2013. je u odnosu na planiranu vrijednost nabava roba, radova i usluga prema planu nabave, a koje se provode u skladu s odredbama Zakona o javnoj nabavi ostvareno 87,0 % od planiranih nabava, u 2014. je ostvareno 83,0 %, a u 2015. je ostvareno 79,6 %. Na temelju internog Pravilnika o planiranju i provedbi nabave u 2014. i 2015. provedene su nabave ispod zakonskog praga (bagatelne nabave) roba, radovi i usluge u vrijednosti 4 852 474,00 kn. Od 2013. do 2015. nije bilo poništenih postupaka nabave odlukom naručitelja. Državnoj komisiji za kontrolu postupaka javne nabave su podnesene dvije žalbe od strane ponuditelja, od kojih je jedna odbijena, a od jedne je žalbe odustao ponuditelj.

Od ukupno provedenih, revizijom je obuhvaćeno 20 postupaka javne nabave roba, radova i usluga ukupne vrijednosti 25 821 440,00 kn ili 75,9 % vrijednosti zaključenih ugovora, od čega se na nabavu usluga odnosi 11 679 313,00 kn ili 44,3 %, radova 8 057 719,00 kn ili 30,5 % i roba 6 640 169,00 kn ili 25,2 % od ukupno obuhvaćenih postupaka nabave. Provedeno je 17 otvorenih postupaka nabave u vrijednosti 25.547.021,00 kn te tri pregovaračka postupka bez prethodne objave u vrijednosti 274 419,00 kn. Vrijednosno najznačajnije nabave u promatranom razdoblju odnose se na nabavu usluga na području sigurnosti (okvirni sporazum na tri godine) u iznosu 9 334.464,00 kn, radova na prilagodbi glavnog terminala schengenskom režimu u iznosu 5 983.739,00 kn, svjetla središnjice uzletno sletne staze, zaštitna svjetla uzletno sletne staze i osvijetljene znakove vertikalne signalizacije u iznosu 2 186.555,00 kn te radova na izgradnji pročistača otpadnih voda u iznosu 1.842 902,00 kn.

Državni ured za reviziju je obavio financijsku reviziju poslovanja Društva za 2004. i 2005. te dao naloge i preporuke u vezi javne nabave koji se odnose na donošenje plana nabave, objavljivanje obavijesti o zaključenim ugovorima u elektroničkom oglasniku javne nabave, ugovaranje naknade štete za kašnjenje u radovima te provođenje postupaka nabave ukoliko su osigurana financijska sredstva za realizaciju ugovora. Do vremena obavljanja revizije postupljeno je prema danim nalogima i preporukama.

Zaštita interesa Društva

Društvo nije općim aktima uredilo područja provedbe i praćenja ugovora te nije internim procedurama uredilo kontrolu kvalitete izvedenih radova, isporučenih roba i obavljenih usluga.

Nabava je obavljana od izabranih dobavljača, odnosno izvoditelja radova prema ugovorenim količinama i cijenama. Društvo je odredbama ugovora uredilo postupanja u vezi s pitanjem odgovornosti za nedostatke i naknadu štete te rizicima i načinima njihova upravljanja ugovaranjem ugovornih kazni, naknada šteta, sredstava osiguranja i jamstvenih rokova pri nabavi roba, radova i usluga. Za slučaj kašnjenja roka izvođenja radova te isporuka roba i usluga ugovarane su kazne. Ugovorne kazne su naplaćene u 2015. za kašnjenje radova na izgradnji uređaja za pročišćavanje otpadnih voda u iznosu 64 870,00 kn. Kao sredstva osiguranja ugovornih obveza pribavljane su bankarske garancije. Plaćanja su obavljana u skladu s odredbama zaključenih ugovora. Za dodatne radove, provedeni su novi postupci nabave i zaključivani su dodaci ugovoru. Izvršenje ugovora o izvođenju radova Društvo prati putem ovlaštene osobe Društva imenovane u ugovoru, odnosno nadzornog inženjera, koji o tijeku izgradnje vodi građevinski dnevnik i obavlja kontrolu kvalitete izvedenih radova. Izvoditelj radova odnosno odgovorna osoba obavještava se o eventualnim nepravilnostima, kako bi se ispravile tijekom izvođenja radova. Nakon obavljenih radova potpisuje se primopredajni zapisnik. Nadzorni inženjer je supotpisnik primopredajnih zapisnika, kao i koordinator pripremnih aktivnosti i organizacije uspješnog tehničkog pregleda građevine. Ukoliko se pri primopredaji radova utvrde nedostaci određuje se rok za njihovo otklanjanje nakon čega se sastavlja dodatak zapisniku o primopredaji.

Izvršenje okvirnih sporazuma i ugovora za robe i usluge prate službe koje iniciraju predmetnu nabavu. Računi dobavljača se ovjeravaju na način da se pečatom i potpisom odgovorne osobe potvrđuje da su robe, radovi i usluge isporučene po kvaliteti, količini i cijeni sukladno ugovoru.

Društvo je za 2013., 2014. i 2015. ocjenjivalo dobavljače s obzirom na njihovu sposobnost da isporuče robe, radove i usluge ugovorene kvalitete, u ugovorenim rokovima, po ugovorenim cijenama te je rangiralo dobavljače ovisno o dobivenim ocjenama. Ocjenu provodi specijalist javne nabave na temelju informacija od strane nadležnih voditelja (korisnika usluga) te o rezultatima ocjene informira upravu Društva i predstavnika društva za sustav upravljanja kvalitetom. Ocjenjivanje se provodilo za kategoriju kvalitete, poštivanja rokova isporuke i količine, osiguranja potrebne dokumentacije, cijene, načina plaćanja te rokova plaćanja.

Prema odredbama Kodeksa korporativnog upravljanja trgovačkim društvima u kojima Republika Hrvatska ima dionice ili udjele nadzorni odbor treba osnovati komisiju za reviziju radi detaljnog analiziranja financijskih izvještaja, nadzora nad računovodstvenom politikom i pružanja podrške računovodstvu društva te uspostave dobre i kvalitetne interne kontrole u društvu. Komisija za reviziju sastavlja se od nezavisnih osoba (najmanje tri člana) od kojih najmanje jedan mora imati ekspertna znanja i biti iskusniji u računovodstvenoj materiji, reviziji i financijskom upravljanju. Komisija treba imati otvorenu i neograničenu komunikaciju s upravom i nadzornim odborom, a za svoj rad odgovara nadzornom odboru. S nezavisnim revizorom komisija treba raspraviti o primjeni propisa, metodama procjene rizika i rezultatima, visoko rizičnim područjima djelovanja te uočenim većim nedostacima i značajnim manjkavostima u unutarnjem nadzoru. Nadzorni odbor Društva nije osnovao spomenutu komisiju.

Društvo, u skladu s odredbama Zakona o računovodstvu (Narodne novine 78/15 i 134/15) i Zakona o reviziji (Narodne novine 146/05, 139/08 i 144/12), angažira neovisno revizorsko društvo radi revizije godišnjih financijskih izvještaja i nadzora nad računovodstvenom politikom.

V. NALAZ

Revizijom su obuhvaćena sljedeća područja planiranje javne nabave, upravljanje postupcima javne nabave te zaštita interesa Društva

Obavljenom revizijom su utvrđene nepravilnosti i propusti koje se odnose na upravljanje postupcima javne nabave i zaštitu interesa Društva

1 Upravljanje postupcima javne nabave

- 1.1 Postupci javne nabave su propisani odredbama Zakona o javnoj nabavi, drugim propisima koji uređuju područje javne nabave te internim aktima Društva. Kod upravljanja postupcima javne nabave nepravilnosti se odnose na izradu dokumentacije za nadmetanje te utvrđivanje rokova obavljanja radova i isporuka roba

Prema odredbama članaka 78 i 80 Zakona o javnoj nabavi, dokumentacija za nadmetanje mora biti jasna, razumljiva i nedvojben, a predmet nabave mora se opisati na jasan, nedvojben, potpun i neutralan način. U pojedinim postupcima nabave dokumentacija za nadmetanje nije bila opisana na jasan, razumljiv i nedvojben način te su zainteresirani poslovni subjekti tražili obrazloženja. Izmjene i dopune dokumentacije za nadmetanje najvećim se dijelom odnose na dodatna obrazloženja tehničkih specifikacija i uputa ponuditeljima. Od pregledanih 20 postupaka nabave, obrazloženja natječajne dokumentacije zatraženo je kod 15 postupaka javne nabave procijenjene vrijednosti 31 855 581,00 kn ili 92,6 % pregledanih postupaka nabave. Nakon danih obrazloženja Društvo je pristupilo izmjenama natječajne dokumentacije kod sedam postupaka javne nabave procijenjene vrijednosti 20 699 331,00 kn ili 60,2 % pregledanih postupaka nabave, od čega je za tri postupka nabave procijenjene vrijednosti 4 654 250,00 kn ili 13,5 % pregledanih nabava produžen rok dostave ponuda za sedam dana. Navedeno je imalo za posljedicu produljenje provedbe postupaka javne nabave.

Ugovorima je ugovorena mogućnost produženja roka izvršenja radova te isporuka roba i usluga u slučajevima kad nastupe okolnosti koje ugovorne strane nisu mogle predvidjeti, izbjeći ili otkloniti. Od pregledanih 20 postupaka nabave, produženi su rokovi obavljanja radova za tri nabave ugovorene vrijednosti 7 962 952,00 kn u rasponu od 25 do 47 dana. Nadalje, dodacima ugovoru produženi su rokovi isporuke roba za pet nabava ugovorene vrijednosti 3 388 455,00 kn u rasponu od 13 do 120 dana. Rokovi su produženi na temelju zahtjeva izvođača radova te isporučitelja roba zbog tehničkih poteškoća, zbog propusta u izradi projektne dokumentacije (troškovnika), kišnih dana te potreba izvođenja dodatnih radova. Spomenuto je imalo za posljedicu nemogućnost isporuke robe i obavljanje radova u ugovorenim rokovima odnosno rokovima utvrđenim natječajnom dokumentacijom. Realno utvrđivanje rokova isporuka roba i izvođenja radova u natječajnoj dokumentaciji uzimajući u obzir sve okolnosti koje je bilo moguće predvidjeti moglo bi utjecati na veću konkurentnost u provođenju postupaka nabave (veći broj zainteresiranih ponuditelja).

Državni ured za reviziju predlaže više pozornosti posvetiti izradi dokumentacije za nadmetanje na način da bude jasna, razumljiva i nedvojben. Predlaže utvrđivati realne rokove završetka radova i isporuke roba uzimajući u obzir okolnosti koje je moguće predvidjeti.

- 1 2 Društvo je prihvatilo prijedloge Državnog ureda za reviziju. U očitovanju navodi da prigodom izrade dokumentacije za nadmetanje vodi računa da ista bude u skladu s odredbom članka 78 Zakona o javnoj nabavi odnosno da bude jasna, razumljiva i nedvojbeno te izrađena na način da omogući podnošenje usporedivih ponuda. Također, pri izradi tehničkih specifikacija, služba nabave vodi računa da predmet nabave bude opisan na jasan, nedvojben, potpun i neutralan način koji će osigurati usporedivost ponuda u pogledu postavljenih uvjeta i zahtjeva. Nadalje, Društvo obrazlaže da se u praksi događa da dokumentacija za nadmetanje zainteresiranim gospodarskim subjektima nije jasna, razumljiva i nedvojbeno, a Zakon o javnoj nabavi daje mogućnost da za vrijeme roka za dostavu ponuda mogu zahtijevati objašnjenja i izmjenu dokumentacije. Naručitelj je dužan odgovoriti ukoliko je zahtjev postavljen pravodobno. Isto tako navodi da su za tri postupka javne nabave gospodarski subjekti postavili upit upravo u razdoblju propisanom Zakonom o javnoj nabavi, što je za posljedicu imalo produljenje provedbe postupaka javne nabave. Nadalje, što se tiče realnog utvrđivanja rokova izvođenja radova u dokumentaciji za nadmetanje Društvo navodi da se s obzirom na sezonsko poslovanje odnosno sezonu letenja koja započinje 15. ožujka i završava 31. listopada, pri izračunu rokova izvođenja radova vodilo računa da se provedba postupaka javne nabave i zaključivanje ugovora o javnoj nabavi realizira najkasnije do 31. listopada, a sve kako bi se izvođenju radova moglo pristupiti u zimskom razdoblju kada nema odvijanja zračnog prometa. Zbog meteoroloških uvjeta odvijanje radova tijekom zimskog razdoblja imalo je za posljedicu produženje rokova izvođenja odnosno dodatnih radova.

Zaštita interesa Društva

- 1 3 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. Sustavi kontrola koje prate izvršenje i primjenu ugovora trebaju osigurati vezu nabave i postizanja poslovnih ciljeva. Društvo nije općim aktima uredilo područja provedbe i praćenja ugovora te nije internim procedurama uredilo kontrolu kvalitete izvedenih radova, isporučenih roba i obavljenih usluga.

Od 20 pregledanih postupaka javne nabave, kod svih je ugovorena obveza dostavljanja jamstva (bankarske garancije) za dobro ispunjenje ugovora kako je bilo predviđeno dokumentacijom za nadmetanje. Rok za dostavu jamstva je bio deset dana od zaključenja ugovora. U deset postupaka je utvrđeno da je bankarska garancija pribavljena sa zakašnjenjem (u roku od 20 do 150 dana od zaključenja ugovora). Nepravodobno pribavljanje jamstva može za posljedicu imati nepravodobno i nekvalitetno izvršenje ugovornih obveza.

Društvo je za 2013., 2014. i 2015. ocjenjivalo dobavljače s obzirom na njihovu sposobnost da isporuče robe, radove i usluge ugovorene kvalitete, u ugovorenim rokovima, po ugovorenim cijenama te je rangiralo dobavljače ovisno o dobivenim ocjenama. Međutim u 2015. u postupku javne nabave je odabralo dobavljača koji je u ocjenjivanju kategoriziran u nižu kategoriju zbog nižih ocjena u kvaliteti, poštivanju rokova isporuke i količine, te osiguranja potrebne dokumentacije jer je kriterij odabira ponude bila najniža cijena. Odabir dobavljača primjenom kriterija najniže cijene, koji je ocijenjen nižom ocjenom može za posljedicu imati neodgovarajuću kvalitetu isporučene robe, radova i usluga te kašnjenje u rokovima isporuke.

Prema Kodeksu korporativnog upravljanja trgovačkim društvima u kojima Republika Hrvatska ima dionice ili udjele nadzorni odbor treba osnovati komisiju za reviziju radi detaljnog analiziranja financijskih izvještaja, nadzora nad računovodstvenom politikom i pružanja podrške računovodstvu društva te uspostave dobre i kvalitetne interne kontrole u društvu. Komisija za reviziju sastavlja se od nezavisnih osoba (najmanje tri člana) od kojih najmanje jedan mora imati ekspertna znanja i biti iskusniji u računovodstvenoj materiji, reviziji i financijskom upravljanju. Komisija treba imati otvorenu i neograničenu komunikaciju s upravom i nadzornim odborom, a za svoj rad odgovara nadzornom odboru. S nezavisnim revizorom komisija treba raspraviti o primjeni propisa, metodama procjene rizika i rezultatima, visoko rizičnim područjima djelovanja te uočenim većim nedostacima i značajnim manjkavostima u unutarnjem nadzoru. Nadzorni odbor Društva nije osnovao spomenutu komisiju.

Državni ured za reviziju predlaže općim aktima urediti područje provedbe i praćenja ugovora te kontrolu kvalitete izvedenih radova, isporučenih roba i obavljenih usluga. Predlaže pravodobno pribavljati garanciju banke kao jamstvo za dobro izvršenje ugovora. Nadalje, predlaže prigodom utvrđivanja kriterija za odabir ponuda primjenjivati kriterij koji onemogućuje odabir niže ocjenjenog dobavljača (ekonomski najpovoljnija ponuda). Također predlaže osnovati komisiju za reviziju.

- 2.2 Društvo je prihvatilo prijedloge Državnog ureda za reviziju. U očitovanju navodi da će općim aktima urediti područje provedbe i praćenja ugovora te kontrolu kvalitete izvedenih radova, isporučenih roba i obavljenih usluga. Nadalje, navodi da je rok od deset dana za dostavu jamstva koji je naveden u natječajnoj dokumentaciji prekratak budući da rok dostave jamstva ovisi o procedurama banaka te da su u posljednjim dokumentacijama za nadmetanje produljili rok za dostavu jamstva na 15 dana od dana zaključivanja ugovora. Isto tako Društvo navodi da razmatra mogućnost da budući ugovori o javnoj nabavi sadrže odredbu da će nepravodobno dostavljanje jamstva za uredno ispunjenje ugovora za posljedicu imati raskid ugovora, što će se smatrati profesionalnim propustom. Vezano za odabir dobavljača u postupku javne nabave kojeg je Društvo ranije ocijenilo lošijom ocjenom, Društvo obrazlaže da nisu bili zadovoljni što su provedbom postupka javne nabave bili primorani odabrati dobavljača s kojim nemaju zadovoljavajuće iskustvo, budući je isti udovoljio svim uvjetima provedenog nadmetanja. Također, Društvo navodi da je u 2010. osnovalo revizorski odbor temeljem Antikorupcijskog programa za trgovačka društva u većinskom državnom vlasništvu za razdoblje 2010.-2012., a jedan od članova odbora je i predstavnik nadzornog odbora. Kao pravna osoba od posebnog državnog interesa, Društvo je obvezano (počevši od izvještaja za 2016. godinu) u skladu s odredbama Zakona o računovodstvu, u godišnje izvješće uključiti izjavu o primjeni kodeksa korporativnog upravljanja kao poseban odjeljak godišnjeg izvješća te s obzirom da je objavljen Kodeks korporativnog upravljanja trgovačkim društvima u kojima Republika Hrvatska ima dionice ili udjele, Društvo navodi da će u 2016. postupiti prema svim obvezama koje proizlaze iz primjene istog, pa tako osnovati i komisiju za reviziju.

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

Izrada i donošenje godišnjih planova nabave je uređeno Pravilnikom o planiranju i provedbi nabave. Plan nabave izrađuje služba nabave na temelju zahtjeva za planiranje nabave odnosno planova potreba pojedinih sektora. Planovima nabave od 2013. do 2015. je planirana nabava, roba, radova i usluga u vrijednosti 53 601 384,00 kn, od čega u 2013. nabava u vrijednosti 10 043 596,00 kn, u 2014. u vrijednosti 23 716 317,00 kn te u 2015. u vrijednosti 19 841 471,00 kn. Planovi nabave sadrže sve elemente propisane odredbama Zakona o javnoj nabavi. Sastavni su dijelovi planova poslovanja i sastavljaju se u funkciji ostvarenja ciljeva poslovanja. Planom nabave je predviđena dinamika nabave i vremensko razdoblje nabave. Društvo prati ostvarenje plana nabave i po potrebi donosi izmjene plana nabave. Pri planiranju nabave predviđeni su mogući rizici pri opisu predmeta nabave stoga je Društvo kod specifičnih nabava koristilo usluge vanjskih stručnjaka.

Društvo je donijelo interni akt o provedbi postupaka nabave kojim je na razumljiv i jasan način uređeno provođenje postupaka nabave. Postupke nabave pokreće služba za nabavu po zaprimanju upita za pokretanje nabave. Zaposlenicima odgovornim za provedbu postupaka nabave, pružena je potrebna izobrazba, a certifikate iz područja javne nabave imala su dva zaposlenika. Društvo u pravilu primjenjuje otvoreni postupak javne nabave koji omogućuje najveću konkurenciju u danim okolnostima. Potencijalnim ponuditeljima su sva objašnjenja dokumentacije stavljena na raspolaganje neograničeno i u cijelosti, elektronički u elektroničkom oglasniku javne nabave kako bi pristup informacijama bio svima dostupan na jednak način. Nakon zaprimanja i otvaranja ponuda sastavljeni su zapisnici o pregledu i ocjeni ponuda koji sadrže jasnu i preglednu analizu ponuda 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. Odluka uprave o izboru najpovoljnije ponude je odgovarajuće dokumentirana i obrazložena. Odluku o odabiru s preslikom zapisnika o pregledu i ocjeni ponuda Društvo je u zakonskom roku dostavilo svakom ponuditelju te objavilo u elektroničkom oglasniku javne nabave čime je o rezultatima nadmetanja upoznata šira javnost. S ciljem poboljšanja kvalitete kod provođenja postupaka javne nabave, Društvo na mrežnim stranicama prati informacije iz područja javne nabave drugih zračnih luka. Isto tako prigodom provođenja nabave bagatelne vrijednosti, pozivi za dostavu ponuda nisu poslani dobavljačima koji su prigodom ocjenjivanja bili ocjenjeni nižim ocjenama u kategorijama kvalitete, poštivanja rokova isporuke i količine, osiguranja potrebne dokumentacije, cijene, načina plaćanja te rokova plaćanja. Nakon provedenog postupka nabave, ponudbena dokumentacija slaže se u registratore i pohranjuje u posebnu prostoriju te čuva četiri godine od završetka postupka javne nabave. Uvid u dokumentaciju nakon provedbe postupka nabave imaju voditelji sektora. Dokumentacija iz postupaka nabave evidentira se urudžbenom zapisniku. U pojedinim postupcima nabave dokumentacija za nadmetanje nije bila opisana na jasan, razumljiv i nedvojben način te su zainteresirani poslovni subjekti tražili obrazloženja vezana uz tehničke uvjete predmeta nabave. Društvo nije realno utvrđivalo rokove isporuke roba i izvođenja radova.

Društvo kontrolira izvršenje ugovora o javnoj nabavi. Ugovori su zaključeni u skladu s ponudama. Nabava se obavlja od odabranih dobavljača, u ugovorenim rokovima, a plaćanja se obavljaju u skladu s ugovorom. Za slučaj kašnjenja roka izvođenja radova te isporuka roba i usluga ugovarane su kazne. Društvo ima uspostavljen mehanizam ocjenjivanja dobavljača s obzirom na njihovu sposobnost da isporuče robe, radove i usluge ugovorene kvalitete, u ugovorenim rokovima, po ugovorenim cijenama. Općim aktima nije uredilo područja provedbe i praćenja ugovora te kontrolu kvalitete izvedenih radova, isporučenih roba i obavljenih usluga. Bankarske garancije kao jamstvo za dobro izvršenje ugovora pribavljane su sa zakašnjenjem. Društvo nije osnovalo komisiju za reviziju.

Državni ured za reviziju ocjenjuje da je sustav javne nabave u Društvu bio učinkovit, pri čemu su potrebna određena poboljšanja. Zbog navedenog daje sljedeće preporuke:

- više pozornosti posvetiti izradi dokumentacije za nadmetanje kako se vrijeme provedbe postupka nabave ne bi nepotrebno produljivalo
- utvrđivati realne rokove završetka radova i isporuke roba uzimajući u obzir okolnosti koje je moguće predvidjeti
- općim aktima urediti područje provedbe i praćenja ugovora te kontrolu kvalitete izvedenih radova, isporučenih roba i obavljenih usluga
- pravodobno pribavljati garanciju banke kao jamstvo za dobro izvršenje ugovora
- prigodom utvrđivanja kriterija za odabir ponuda primjenjivati kriterij koji onemogućuje odabir dobavljača koji je kod ocjenjivanja u kategorijama kvalitete, poštivanja rokova isporuke i količine, osiguranja potrebne dokumentacije, cijene, načina plaćanja te rokova plaćanja ocijenjen nižim ocjenama (ekonomski najpovoljnija ponuda)
- osnovati komisiju za reviziju u skladu s Kodeksom korporativnog upravljanja trgovačkim društvima u kojima Republika Hrvatska ima dionice ili udjele

Državni ured za reviziju ocjenjuje da bi se provedbom navedenih preporuka povećala razina javne odgovornosti za gospodarsko i racionalno upravljanje sredstvima te ušteda sredstava pri nabavi roba, radova i usluga, što bi trebalo pridonijeti većoj učinkovitosti sustava nabave.



REPUBLIKA HRVATSKA
DRŽAVNI URED ZA REVIZIJU
Područni ured Rijeka

IZVJEŠĆE
O OBAVLJENOJ REVIZIJI

JAVNA NABAVA U DRUŠTVU
ZRAČNA LUKA RIJEKA D.O.O.

Rijeka, srpanj 2016.

S A D R Ž A J

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



REPUBLIKA HRVATSKA
DRŽAVNI URED ZA REVIZIJU
Područni ured Rijeka
KLASA 041-01/16-10/9
URBROJ 613-10-16-7

Rijeka, 4. srpnja 2016.

IZVJEŠĆE
O OBAVLJENOJ REVIZIJI UČINKOVITOSTI JAVNE NABAVE
U DRUŠTVU ZRAČNA LUKA RIJEKA D O O. ZA 2013. - 2015.

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 Zračna luka Rijeka d.o.o. (dalje u tekstu. Društvo) za 2013. - 2015.

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 27. siječnja do 4. srpnja 2016.

I. PREDMET REVIZIJE

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

Društvo je nastalo pretvorbom poduzeća za aerodromske usluge Aerodrom Rijeka-Rivijera Kvarner p.o., Rijeka. Nakon pretvorbe Društva u društvo s ograničenom odgovornošću, Društvo je 1998. upisano u sudski registar Trgovačkog suda u Rijeci. Temeljni kapital iznosi 144.203 100,00 kn. Članovi Društva su Republika Hrvatska koja sudjeluje u temeljnom kapitalu s udjelom 79 311 800,00 kn ili 55,0 %, Primorsko-goranska županija (dalje u tekstu: Županija) s udjelom 28.840 600,00 kn ili 20,0 %, Grad Rijeka s udjelom 14.420.300,00 kn ili 10,0 %, gradovi Krk, Crikvenica i Opatija svaki s udjelom 5.768.100,00 kn ili 4,0 % te općina Omišalj s udjelom 4.326.100,00 kn ili 3,0 %. Prema Odluci o popisu pravnih osoba od posebnog državnog interesa (Narodne novine 144/10, 16/14, 55/15 i 105/15), Društvo je pravna osoba od posebnog državnog interesa i obveznik je primjene Kodeksa korporativnog upravljanja trgovačkim društvima u kojima Republika Hrvatska ima dionice ili udjele (Narodne novine 112/10). Sjedište Društva je Hamec 1, Omišalj. Koncem 2015. Društvo je imalo je 50 zaposlenih.

Predmet poslovanja Društva su obavljanje usluga zračnog prometa, kupnja i prodaja robe, usluga prodaje karata, usluga priprema hrane, usluživanje pića i napitaka, opskrbe pripremljenom hranom (catering), usluge cestovnog prijevoza putnika, te obavljanje drugih usluga.

Tijela Društva su Skupština, Nadzorni odbor i Uprava. Skupštinu čini sedam članova Društva. Nadzorni odbor ima sedam članova, od kojih šest predstavnika članova bira skupština, a jednog biraju zaposlenici. Upravu čini direktor kojeg odlukom imenuje Skupština Društva. Od lipnja 2012. direktor je Tomislav Palalić.

U studenome 2009. Vlada Republike Hrvatske je donijela Antikorupcijski program za trgovačka društva u većinskom državnom vlasništvu za razdoblje 2010.-2012. U lipnju 2013. donesen je Akcijski plan za provođenje antikorupcijskih mjera Društva u 2013. koji je objavljen na mrežnim stranicama Društva. U travnju 2016. je sastavljeno izvješće o provedbi mjera i aktivnosti iz Antikorupcijskog programa. Do konca 2015. su ostvareni postavljeni ciljevi: na mrežnoj stranici je objavljena misija i vizija, opći i posebni ciljevi, osnovne organizacijske vrijednosti i osnovni principi u pogledu odnosa s trećim stranama, tehnički i drugi podaci o zračnoj luci, uvedena je klauzula o integritetu u opće uvjete nabave i sastavni je dio svih ugovora o javnoj nabavi, objavljen je cjenik usluga, Izrađen je obrazac zahtjeva za pristup informacijama, vodi se upisnik zahtjeva, objavljuju se informacije o bagatelnoj nabavi, objavljen je registar ugovora o javnoj nabavi, objavljeni su natječaji za zakup i za zapošljavanje, imenovana je osoba za informiranje, analiziraju se i procjenjuju radna mjesta za potrebne specijalizacije te se prema potrebi radnici upućuju na dodatna educiranja, te je imenovan povjerenik ovlašten za primanje i rješavanje pritužbi radnika vezanih za zaštitu dostojanstva radnika.

Na mrežnoj stranici Društva su, između ostalog, objavljeni vizija, misija, opći i posebni ciljevi, osnovne organizacijske vrijednosti, osnovni principi u odnosu s trećim osobama te podaci vezani uz javnu nabavu.

Društvo je obveznik primjene Zakona o javnoj nabavi (Narodne novine 90/11, 83/13, 143/13 i 13/14) i razvrstano je u sektorske naručitelje.

U veljači 2015. Hrvatski sabor donio je Strategiju suzbijanja korupcije za razdoblje od 2015. do 2020. godine, a u srpnju 2015. Vlada Republike Hrvatske Akcijski plan za 2015. i 2016. U Strategiji je, između ostalog, navedeno da je cilj Strategije spriječiti korupciju, odnosno upravljati njezinim rizicima, da je javna nabava jedno od najkritičnijih gospodarskih aktivnosti s obzirom na korupcijske rizike te da u odnosu na provedbu Zakona o javnoj nabavi postoje rizici u svim fazama postupka javne nabave. Također, navedeno je da troškovi javne nabave u području prometne infrastrukture mogu biti iznimno visoki, a samim time i potencijalni uzročnici nezakonitih radnji.

II. CILJEVI I PODRUČJE REVIZIJE

Ciljevi revizije su bili:

- provjeriti je li sustav javne nabave u Društvu učinkovit
- provjeriti je li postojala stvarna potreba za određenom nabavom te
- utvrditi jesu li rezultati provedenih postupaka omogućili postizanje zadovoljavajuće vrijednosti za uloženi novac.

Sustav nabave ocjenjuje se kao učinkovit kod društava koja su dobro organizirala planiranje nabave, koja upravljaju postupcima nabave u skladu s propisima i svojim općim aktima, te koja primjereno prate ostvarenje i provedbu ugovora. Ovu ocjenu mogu dobiti i društva kod kojih su utvrđene određene slabosti i propusti koje ne utječu značajno na učinkovitost sustava javne nabave. Sustav nabave je učinkovit, pri čemu su potrebna određena poboljšanja ako su utvrđene određene slabosti i propusti, pri čemu se nekoliko danih preporuka može odnositi na područja visokog rizika. Sustav nabave nije učinkovit, te su potrebna značajna poboljšanja ako su utvrđene značajne slabosti i propusti, pri čemu se nekoliko danih preporuka može odnositi na područja visokog i vrlo visokog rizika. Sustav nabave nije učinkovit i ciljevi nabave nisu postignuti ako su utvrđene značajne slabosti i propusti, pri čemu se više od tri dane preporuke mogu odnositi na područja vrlo visokog rizika, te grubo nepoštivanje propisa i općih akata kojima je uređen sustav nabave. Područja visokog rizika su područja za koja je ocijenjeno da se radi o značajnim slabostima za koje je potrebna pravodobna reakcija uprave (menadžmenta). Područja vrlo visokog rizika su područja kod kojih je ocijenjeno da je potrebna žurna reakcija uprave (menadžmenta), jer se radi o ozbiljnim slabostima unutarnjih kontrola ili pitanjima upravljanja rizicima.

Područja revizije su određena na temelju broja zaključenih ugovora o nabavi i njihove vrijednosti, procjene rizika pojave nepravilnosti te interesa javnosti za uspostavljanje učinkovitog sustava javne nabave, jer se radi o društvu u vlasništvu Republike Hrvatske, Županije i pet jedinica lokalne samouprave i uprave. Revizijom su obuhvaćena sljedeća područja: planiranje javne nabave, upravljanje postupcima javne nabave te zaštita interesa Društva. Revizija je obavljana za razdoblje od 2013. do 2015.

III. METODE I POSTUPCI REVIZIJE

U postupku revizije su korištene različite metode prikupljanja dokaza. Pribavljene su informacije o načinu na koji sustav nabave funkcionira, obavljen je 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 javne nabave dobro organizirano?
- Je li upravljanje postupcima nabave bilo učinkovito?
- Je li Društvo nakon zaključivanja ugovora o nabavi vodilo računa o zaštiti svojih interesa?

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.

Društvo je u kolovozu 2014. donijelo Pravilnik o provedbi postupaka nabave bagatelne vrijednosti. Društvo nije općim aktima uredio postupanje prilikom planiranja javne nabave, upravljanja postupcima javne nabave te zaštiti interesa Društva.

Planiranje javne nabave

Planiranje javne nabave je proces, kojim se određuju ciljevi, načini njihova ostvarenja te dinamika javne nabave. Temelji se na istraživanju i određivanju stvarnih potreba kao i o procjeni okruženja od utjecaja na nabavu.

Planiranje nabave započinje izradom financijskog plana poslovanja za tekuću godinu koji obuhvaća plan investicija i plan ukupnih rashoda. Organizacijske jedinice sastavljaju prijedloge nabave koji se usklađuju s prijedlogom plana poslovanja. Pravilnikom o sistematizaciji poslova je utvrđeno u okviru radnih mjesta rukovoditelja radne jedinice Zajednički poslovi, samostalnog referenta za projektiranje i planiranje te samostalnog komercijalnog referenta, obavljanje dijela poslova iz postupaka javne nabave. Društvo nema pisanih procedura kojima bi bilo utvrđeno tko je zadužen za sastavljanje plana nabave, u okviru koje organizacijske jedinice, na koji je način je organizirano prikupljanje prijedloga nabave, tko odobrava plan nabave i izmjene plana nabave, te tko je zadužen za praćenje ostvarenja plana nabave. Za sastavljanje plana nabave zadužena je rukovoditeljica radne jedinice Zajednički poslovi. Nakon prikupljanja prijedloga nabave od rukovoditelja organizacijskih jedinica i usporedbe s planiranim financijskim planom poslovanja, obavlja se planiranje nabave.

Potrebe za nabavom su primjereno obrazložene i opravdane. Planiranje nabave za radove vezano uz zadovoljavanje sigurnosno-prometnih standarda i potrebe spasilačko-vatrogasne zaštite se temelji na nalazima Hrvatske agencije za civilno zrakoplovstvo u kojima su utvrđeni nedostaci navedenih sustava koje treba otkloniti u određenom roku.

Prije planiranja javne nabave (zaštitna i sigurnosna oprema te izgradnja infrastrukture) koja se financirana iz sredstava državnog proračuna, Društvo dostavlja Ministarstvu pomorstva, prometa i infrastrukture plan navedene nabave s navođenjem prioritetnih nabava. Vrijednost nabave se planira na temelju ostvarenja i troškova iz ranijih godina, prethodno provedenih postupaka javne nabave i na temelju dostupnih cijena na tržištu. Praćenje i analizu ostvarenja plana nabave također prati rukovoditeljica radne jedinice Zajedničkih poslovi, a praćenje izvršenja pojedinih nabava provode odgovorne osobe u organizacijskim jedinicama.

Ovlašteni zaposlenici za pojedine nabave, istražuju putem mrežnih stranica cijene usluga roba i radova. Cijene se utvrđuju se na temelju saznanja o stvarnim, tržišnim cijenama dobivenim u ranijim sličnim ili jednakim postupcima javne nabave, istraživanjem tržišta ili putem usmenih informacijama od gospodarskih subjekata koji obavljaju istu djelatnost. Nema pisanih dokaza da je Društvo razmotrilo i odgovarajuće ocijenilo treba li nabavljati novu ili poboljšati postojeću opremu i da je istražilo tržište nabave i pribavilo informacije o radovima, robama i uslugama koje namjerava nabaviti. Prilikom planiranja postupaka javne nabave ovlašteni predstavnici Društva, u suradnji s direktorom i rukovoditeljima organizacijskih jedinica utvrđuju moguće rizike u vezi s osiguranjem izvora financiranja javne nabave te ponuda gospodarskih subjekata za nabavu planiranih predmeta nabave.

Plan nabave te izmjene i dopune plana nabave donosi direktor. Planovi nabave za 2013., 2014. i 2015. sadrže elemente propisane odredbama Zakona o javnoj nabavi, a izmjene i dopune su vidljivo naznačene u odnosu na plan. S obzirom da je Društvo sektorski naručitelj, nije bilo u obvezi objaviti plan nabave na svojim mrežnim stranicama. Za 2013. planirana je nabava roba, radova i usluga putem otvorenih postupaka i pregovaračkih postupaka javne nabave te nabava bagatelne vrijednosti 14.117.650,00 kn bez poreza na dodanu vrijednost, a zaključeni su ugovori o nabavi roba, radova i usluga u vrijednosti 5.783.088,00 kn bez poreza na dodanu vrijednost što čini 41,0 % planirane vrijednosti nabave. Nabava roba, radova i usluga putem otvorenih postupaka i pregovaračkih postupaka javne nabave te nabava bagatelne vrijednosti za 2014. je planirana u vrijednosti 19.044.855,00 kn bez poreza na dodanu vrijednost, a zaključeni su ugovori o nabavi roba, radova i usluga u vrijednosti 7.529.425,00 kn bez poreza na dodanu vrijednost, što čini 39,5 % planirane vrijednosti nabave. Za 2015. planirana je nabava roba, radova i usluga putem otvorenih postupaka i pregovaračkih postupaka javne nabave te nabava bagatelne vrijednosti 14.151.313,00 kn bez poreza na dodanu vrijednost, a zaključeni su ugovori o nabavi roba, radova i usluga u vrijednosti 12.385.180,00 kn bez poreza na dodanu vrijednost, što čini 87,5 % planirane vrijednosti nabave. Prema pisanom obrazloženju Društva u navedenom razdoblju odstupanja između planiranih i realiziranih vrijednosti nabave se odnose na nerealiziranu nabavu opreme, radova i usluga za ulaganja u dugotrajnu imovinu čije se financiranje planira iz sredstava iz državnog proračuna, a sredstva nisu dobivena. Prioritet financiranja nabave iz državnog proračuna imaju javne nabave koje se odnose na otklanjanje nalaza Hrvatske agencije za civilno zrakoplovstvo u vezi odvijanja zračnog prometa. Nerealizirana nabava dugotrajne imovine iz jedne godine se planiraju u sljedećoj godini i ostvaruju ovisno o osiguranim sredstvima iz državnog proračuna.

Priprema i provedba postupaka javne nabave započinje internom odlukom o imenovanju ovlaštenih predstavnika u postupku javne nabave, kojom je, između ostalog, utvrđena obveza ovlaštenih predstavnika za potpisivanje izjave o sprečavanju sukoba interesa. Izjave o nepostojanju sukoba interesa nisu redovito pribavljane od svih zaposlenika uključenih u postupke nabave

Na mrežnim stranicama Društva i u dokumentaciji za nadmetanje je naveden popis gospodarskih subjekata s kojima je Društvo ne smije zaključivati ugovore o javnoj nabavi zbog sprječavanja sukoba interesa.

Upravljanje postupcima javne nabave

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

Pravilnikom o provedbi postupaka nabave bagatelne vrijednosti je uređena priprema i provedba nabave roba i usluga procijenjene vrijednosti do 200.000,00 kn i radova procijenjene vrijednosti do 500.000,00 kn. U spomenutom Pravilniku je navedeno da je Društvo u provedbi postupaka nabave roba, radova i usluga obvezno primjenjivati Zakon o javnoj nabavi i druge zakonske i podzakonske akte i interne akte koji se odnose na pojedini predmet nabave. Pravilnikom o sistematizaciji poslova je utvrđeno da se u okviru radnog mjesta rukovoditelja radne jedinice Zajednički poslovi te radnih mjesta samostalnog referenta za projektiranje i planiranje i samostalnog komercijalnog referenta, između ostalog, obavlja dio poslova pripreme i provođenje postupaka javne nabave. Certifikat iz područja javne nabave imaju tri zaposlenika Društva. Općim aktima nije uređeno tko odlučuje o potrebi nabave određenih roba, radova i usluga i procijenjenoj vrijednosti nabave, tko su odgovorne osobe i tko predlaže vrstu postupka javne nabave, kako se pokreće postupak nabave, tko provodi i tko obavlja kontrolu provođenja postupka javne nabave i provođenje drugih aktivnosti u postupcima javne nabave.

Postupak javne nabave u Društvu započinje donošenjem interne odluke o imenovanju ovlaštenih predstavnika Društva, koju donosi direktor. Među ovlaštenim predstavnicima imenuje se barem jedan predstavnik koji ima certifikat iz područja javne nabave, te zaposlenik koji obavlja poslove na pripremi tehničkih specifikacija i pripremi dokaza za tehničke i stručne sposobnosti. Navedenom odlukom su utvrđene obveze i ovlasti ovlaštenih predstavnika Društva, predmet javne nabave, broj i naziv iz jedinstvenog rječnika javne nabave, evidencijski broj nabave, procijenjena vrijednost nabave, vrsta i postupak javne nabave, zakonska osnova za provođenje postupaka javne nabave, odredbe o zaključivanju ugovora o javnoj nabavi, izvori sredstava, rok za donošenje odluke o odabiru, način zaprimanja ponuda, mjesto i datum javnog otvaranja ponuda i odgovorna osoba Društva. Nakon donošenja interne odluke se započinje s pripremom za provođenje postupka nabave te se objavljuje poziv za nadmetanje u Elektroničkom oglasniku javne nabave.

Dokumentacija za nadmetanje je sastavljena na jasan, razumljiv i nedvojben način da omogućiti podnošenje usporedivih ponuda, osim u pojedinim slučajevima u kojima su zainteresirani gospodarski subjekti tražili dodatna pojašnjenja (upiti vezani uz tražene tehničke specifikacije i troškovnike, garancije za ozbiljnost ponude, te rokove dostavljanja dokumentacije), a na njihova pitanja dani su odgovori bez odlaganja i na jednak način. Od 16 postupaka javne nabave, za šest postupaka javne nabave dana su dodatna obrazloženja od kojih je za dva postupka javne nabave izmijenjena dokumentacija za nadmetanje. Obrazloženja i izmjene dokumentacije za nadmetanje su objavljene u elektroničkom oglasniku javne nabave.

Sastavljena je detaljna i jasna analiza ponuda. Ponude su zaprimane i evidentirane u upisniku o zaprimanju ponuda. Vodi se zapisnik o pregledu i ocjeni ponuda te se na temelju pregleda ponuda u skladu s kriterijima odabira, predlaže direktoru Društva donošenje odluke o odabiru ili odluke o poništenju postupka.

Zapisnici o pregledu i ocjeni ponuda sadrže analitički prikaz ponuda iz kojeg je vidljivo jesu li ponuditelji zadovoljili uvjete propisane dokumentacijom za nadmetanje odnosno jesu li dostavili dokumente na temelju kojih se utvrđuje postoje li razlozi isključenja ponuditelja, dostavljanje jamstava za ozbiljnost ponude, prikaz valjanosti ponuda prema obliku, sadržaju i cjelovitosti, dokaze o pravnoj, poslovnoj i financijskoj sposobnosti, dokaze o tehničkoj i stručnoj sposobnosti, analiza ponuda vezano uz ispunjenje zahtjeva u pogledu opisa predmeta nabave i tehničkoj specifikaciji, računske provjere u ponudama te prikaz drugih uvjeta iz dokumentacije (podaci o zajednici ponuditelja, podizvoditeljima, izjava o jamstvenom roku za izvedene radove i ugrađenu opremu i drugo). Zapisnik o pregledu i ocjeni ponuda se dostavlja direktoru koji donosi Odluku o odabiru najpovoljnije ponude. Odluka o odabiru sadrži, između ostalog, razlog odabira, obilježja i prednosti odabrane ponude te razloge odbijanja ponuda koje nisu odabrane. Prije donošenja odluka o izboru najpovoljnije ponude su razmotrene informacije o ranijim nabavama od određenih dobavljača (dobavljačima koji obavljaju radove ili isporučuju robu i usluge koji su specifični za djelatnost koju obavlja Društvo). Prema pisanom obrazloženju Društva, provjera dobavljača se obavljala i putem mrežnih stranica Državne komisije za kontrolu postupaka javne nabave kako bi se provjerilo je li otprije poznat slučaj teškog profesionalnog propusta ili ponašanja određenog dobavljača.

Dokumenti iz provedenih postupaka javne nabave su numerirani i evidentirani u urudžbenom zapisniku i knjizi pošte. Dokumentacija iz postupaka javne nabave je pohranjena kod različitih zaposlenika koji su sudjelovali u postupcima javne nabave, a pristup dokumentaciji se obavlja uz nadzor navedenih zaposlenika čime je djelomično osigurana povjerljivost informacija sadržanih u dokumentaciji za nadmetanje i ograničen pristup dokumentaciji. Središnje mjesto za pohranjivanje dokumentacije iz postupaka javne nabave nije uspostavljeno.

Odluke o odabiru najpovoljnije ponude su dostavljane ponuditeljima u zakonskom roku i objavljene su u Elektroničkom oglasniku javne nabave. U razdoblju od 2013. do 2015. je od 24 provedenih postupaka javne nabave, proveden je 21 otvoreni postupak javne nabave čime je omogućena najveća konkurencija gospodarskih subjekata.

Rokovi, isporuke roba, obavljanja radova te pružanja usluga su realno utvrđeni osim u dva postupka javne nabave za radove (rekonstrukcija sustava svjetlosne organizacije) kada su rokovi izvođenja radova opravdano produženi zbog vremenskih neprilika.

U tablici broj 1 se daju podaci iz Registra ugovora o javnoj nabavi i okvirnih sporazuma o ukupnoj vrijednosti javne nabave s porezom na dodanu vrijednost provedene putem otvorenih i pregovaračkih postupaka javne nabave bez nabave bagatelne vrijednosti u razdoblju od 2013. do 2015.

Tablica broj 1

Javna nabava od 2013. do 2015.

u kn

Redni broj	Godina	Ukupna vrijednost javne nabave	Vrijednost nabave po provedenim otvorenim postupcima	Udjel (u %)	Vrijednost nabave po provedenim pregovaračkim postupcima	Udjel (u %)
	1	2	3	4 (3/2)	5	6 (5/2)
1	2013	6 937 722,00	6 937 722,00	100,0	0,00	-
2	2014	5 026 981,00	5 026 981,00	100,0	0,00	-
3	2015	9 092 746,00	8 046 996,00	88,5	1 045 750,00	11,5
Ukupno		21 057 449,00	20 011 699,00	95,0	1 045 750,00	5,0

Od ukupno provedenih postupaka nabave, revizijom je obuhvaćeno 16 postupaka javne nabave roba, radova i usluga ukupne vrijednosti 18.541 634,00 kn ili 88,1 % vrijednosti zaključenih ugovora o javnoj nabavi. Za 2013. revizijskim uzorkom je obuhvaćeno 5 754 656,00 kn ili 82,9 % vrijednosti javne nabave, za 2014. obuhvaćeno je 4 214 501,00 kn ili 83,8 %, dok je za 2015. obuhvaćeno 8 572 477,00 kn ili 94,3 % vrijednosti javne nabave. Na temelju izabranog revizijskog uzorka utvrđeno je da je pri nabavi roba, usluga i radova najčešće korišten otvoreni postupak javne nabave, a kriterij odabira ponude bila je najniža cijena.

U navedenom razdoblju od ukupno 24 provedenih postupaka javne nabave, poništeno je deset postupaka na temelju odluke direktora. Pet postupaka javne nabave je poništeno jer nije pristigla nijedna ponuda, dva su postupka javne nabave poništena jer nisu bila osigurana sredstva, dva su postupka javne nabave poništena jer nakon isključenja ponuditelja nije preostala nijedna valjana ponuda, a jedan je postupak poništen jer su postale poznate okolnosti zbog kojih je došlo do sadržajno bitno drukčijeg poziva na nadmetanje i dokumentacije za nadmetanje da su bile poznate prije.

Zaštita interesa Društva

Ovlašteni predstavnici Društva koji su provodili postupke javne nabave i organizacijska jedinica koja je iskazala potrebu za nabavom zaduženi su za praćenje izvršenja ugovora o javnoj nabavi. Ovlašteni zaposlenici obavljaju kontrolu obavlja li se nabava roba, radova i usluga obavlja od odabranog dobavljača u skladu s ugovorenim količinama, cijenama i rokovima. Društvo nije općim aktima uredilo područja provedbe i praćenja izvršenja ugovora.

Nakon zaključenja ugovora o javnoj nabavi, jedan primjerak ugovora se zadržava u dokumentaciji provedenog postupka nabave, jedan primjerak se dostavlja drugoj ugovornoj strani, jedan primjerak zaprima organizacijska jedinica za čije je potrebe obavljena nabava, jedan se primjerak dostavlja rukovoditeljici radne jedinice Zajednički poslovi, a jedan se primjerak dostavlja u centralnu arhivu. Nabava je obavljena od izabranih dobavljača, odnosno izvođača radova prema ugovorenim količinama, rokovima i cijenama. Za realizaciju i praćenje provedbe predmeta nabave je zadužen ovlašteni predstavnik Društva koji je vodio predmet nabave i imenovan je u ugovoru. Ugovori su zaključeni u skladu s ponudama odnosno nije bilo značajnih promjena u uvjetima ugovora kojima su omogućeni duži rokovi isporuke i/ili više cijene roba, radova i usluga. Iznimka je samo u slučaju radova na rekonstrukciji svjetlosne organizacije faza 2A i faza 2B kada su produženi rokovi izvođenja radova zbog nepovoljnih vremenskih uvjeta.

Društvo je odredbama ugovora uredilo postupanja u vezi s pitanjem odgovornosti za nedostatke i naknadu štete te rizicima i načinima njihova upravljanja putem ugovaranja ugovornih kazni, naknada šteta, sredstava osiguranja izvršenja ugovornih obveza i ugovaranjem jamstvenih rokova pri nabavi roba, radova i usluga. Za slučaj neopravdanog kašnjenja roka izvođenja radova te isporuka roba i usluga ugovarane su kazne. Kao sredstvo osiguranja izvršenja ugovornih obveza, ugovorima je utvrđeno dostavljanje jamstava za uredno ispunjenje ugovora (bankovna garancija ili bjanko zadužnica) te je utvrđeno dostavljanje jamstva za otklanjanje nedostataka u jamstvenom roku za izvedene radove i ugrađenu opremu. Kao jamstvo za ispunjenje ugovornih obveza, pravodobno i u skladu s ugovorom su pribavljane bankarske garancije i bjanko zadužnice. Plaćanja su obavljana u skladu s odredbama zaključenih ugovora. Na temelju postojećih ugovora nisu nabavljene dodatne količine roba, radova i usluga. Izvršenje ugovora o izvođenju radova odnosno kontrolu kvalitete i količine izvedenih radova obavljaju vanjski ovlašteni inženjeri. Radove su izvodili odabrani izvođači prema ugovorenim količinama i cijenama te u ugovorenim rokovima. Nakon obavljenih radova se sastavlja primopredajni zapisnik koji potpisuju ovlašteni nadzorni inženjer, predstavnik izvođača radova i ovlaštena osoba Društva. Navedeni zapisnici ne sadrže podatke o vrijednosti ugovorenih i izvedenih radova odnosno okončani obračun ugovorenih i izvedenih radova. Kod nabave roba odnosno usluga ovlaštena osoba iz organizacijske jedinice za koju je roba ili usluga nabavljena kontrolira količinu i kvalitetu robe te prati kvalitetu obavljene usluge. Nakon dostave robe i obavljenih usluga se sastavlja zapisnik.

Društvo ne ocjenjuje način na koji je obavljena nabava od izabranih dobavljača s obzirom na njihovu sposobnost da isporuče robe, radove i usluge ugovorene kvalitete, u ugovorenim rokovima i po ugovorenim cijenama.

Unutarnja revizija nije ustrojena. Društvo u skladu s odredbama Zakona o računovodstvu (Narodne novine 78/15, i 134/15) i Zakona o reviziji (Narodne novine 146/05, 139/08 i 144/12) angažira neovisno revizorsko društvo radi revizije godišnjih financijskih izvještaja i nadzora nad računovodstvenom politikom. Navedenom revizijom nisu obuhvaćeni postupci nabave. Prema odredbama Kodeksa korporativnog upravljanja trgovačkim društvima u kojima Republika Hrvatska ima dionice ili udjele, nadzorni odbor treba osnovati komisiju za reviziju radi detaljnog analiziranja financijskih izvještaja, nadzora nad računovodstvenom politikom i pružanja podrške računovodstvu društva te uspostave dobre i kvalitetne interne kontrole u društvu. Komisija za reviziju se sastavlja od nezavisnih osoba (najmanje tri člana) od kojih najmanje jedan mora imati ekspertna znanja i biti iskusniji u računovodstvenoj materiji, reviziji i financijskom upravljanju. Komisija treba imati otvorenu i neograničenu komunikaciju s upravom i nadzornim odborom, a za svoj rad odgovara nadzornom odboru. S nezavisnim revizorom komisija treba raspraviti o primjeni propisa, metodama procjene rizika i rezultatima, visoko rizičnim područjima djelovanja te uočenim većim nedostacima i značajnim manjkavostima u unutarnjem nadzoru. Nadzorni odbor Društva nije osnovao komisiju za reviziju.

V. NALAZ

Revizijom su obuhvaćena sljedeća područja planiranje javne nabave, upravljanje postupcima javne nabave te zaštita interesa Društva.

Obavljenom revizijom su utvrđene nepravilnosti i propusti koje se odnose na planiranje javne nabave, upravljanje postupcima javne nabave i zaštitu interesa Društva

1. Planiranje javne nabave

- 1.1. Financijske planove poslovanja za 2013, 2014 i 2015. je odobrio direktor i usvojio nadzorni odbor Društva. Društvo je sektorski naručitelj i nije bilo u obvezi objaviti planove nabave na mrežnim stranicama.

Za razdoblje od 2013. do 2015. je planirana nabava roba, radova i usluga u vrijednosti 47.313.818,00 kn, a zaključeni su ugovori o nabavi roba, radova i usluga u vrijednosti 25.697.693,00 kn, što čini 54,3 % planirane vrijednosti nabave. Prema pisanom obrazloženju Društva, odstupanja realiziranih od planiranih vrijednosti nabave se odnose na nerealiziranu nabavu opreme, radova i usluga za ulaganja u dugotrajnu imovinu čije se financiranje planira iz sredstava iz državnog proračuna, a sredstva nisu dobivena. Prioritet financiranja nabave iz državnog proračuna imaju javne nabave koje se odnose na otklanjanje nalaza Hrvatske agencije za civilno zrakoplovstvo u vezi odvijanja zračnog prometa. Nerealizirana nabava dugotrajne imovine iz jedne godine se planira u sljedećoj godini, a ostvaruje se ovisno o osiguranim sredstvima iz državnog proračuna. Društvo nema pisanih procedura kojima bi bilo uređeno planiranje javne nabave odnosno propisano tko je zadužen za sastavljanje plana nabave, u okviru koje organizacijske jedinice, na koji je način je organizirano prikupljanje prijedloga nabave, tko odobrava plan nabave i izmjene plana nabave, tko analizira ostvarenje plana nabave i drugo. Cijene planiranih roba, radova i usluga se utvrđuju na temelju saznanja o stvarnim, tržišnim cijenama dobivenim u ranijim sličnim ili jednakim postupcima javne nabave, istraživanjem tržišta ili putem usmenih informacija od gospodarskih subjekata koji obavljaju istu djelatnost. Nema pisanih dokaza da je Društvo razmotrilo i odgovarajuće ocijenilo treba li nabavljati novu ili poboljšati postojeću opremu i da je istražilo tržište nabave i pribavilo informacije o radovima, robama i uslugama koje namjerava nabaviti.

Od 2013. do 2015. vrijednosno je najznačajnije ulaganje u rekonstrukciju sustava svjetlosne organizacije u ukupnoj vrijednosti 9.200.390,00 kn. Ulaganje obuhvaća građevinske i elektrotehničke radove prve faze, faze 2A, faze 2B i faze 2C. Planiranje i izvođenje radova za sve faze je planirano na temelju nalaza Hrvatske agencije za civilno zrakoplovstvo iz 2010., 2011. i 2012., prema kojima je trebalo otkloniti utvrđene nedostatke postojećeg sustava svjetlosne organizacije. Radovi na prvoj fazi su planirani na temelju projekta iz 2012., a radovi faze 2A, 2B i 2C su planirani na temelju glavnog elektrotehničkog projekta i izvedbenih projekata iz 2013. Radovi prve faze su planirani u 2012. u iznosu 2.500.000,00 kn, a izvedeni su u 2013. u vrijednosti 1.904.219,00 kn s porezom na dodanu vrijednost.

Radovi faze 2A su planom nabave za 2013. planirani u vrijednosti 4.000.000,00 kn, a izmjenama plana nabave za 2013. u vrijednosti 2.500.000,00 kn. Radovi su izvedeni u 2013. u vrijednosti 2.356.600,00 kn bez poreza na dodanu vrijednost. Radovi faze 2B su planirani u 2013. u vrijednosti 1.500.000,00 kn.

Postupak javne nabave za navedene radove nije proveden u 2013, nego su radovi ponovno planirani u 2014 u vrijednosti 2 850 000,00 kn. Radovi faze 2B su izvedeni u 2014 u vrijednosti 2 694 201,00 kn bez poreza na dodanu vrijednost. U 2015 je planiran i proveden postupak javne nabave za radove faze 2C procijenjene vrijednosti 2 500 000,00 kn. Radovi faze 2C su izvedeni u vrijednosti 2 245 370,00 kn bez poreza na dodanu vrijednost. Prije planiranja postupaka javne nabave za izvođenje radova na rekonstrukciji sustava svjetlosne organizacije za sve faze, nije utvrđena ukupna vrijednost planirane investicije odnosno investicijski elaborat za cjelovito ulaganje nije sastavljen, te nije utvrđena dinamika izvođenja potrebnih radova po pojedinim godinama kojim bi bili određeni rokovi početka i završetka pojedine faze radova. Od 16 pregledanih postupaka javne nabave za 15 je planirana nabava primjereno obrazložena i opravdana, a kod jednog postupka nabave, usluga izrade promotivnih čaša u vrijednosti 1 000 000,00 kn, obrazložena je kao ulaganje u marketinšku aktivnost (promociju linije Rijeka-München). Nabava je financirana iz vlastitih sredstava. S obzirom na ograničena sredstva kojima Društvo raspolaže trebalo je u postupku planiranja odrediti učinke ulaganja (vrijednosne i naturalne pokazatelje) kako bi se utvrdila opravdanost provođenja navedene nabave.

Priprema i provedba postupaka javne nabave započinje internom odlukom o imenovanju ovlaštenih predstavnika u postupku javne nabave, kojom je, između ostalog, utvrđena obveza ovlaštenih predstavnika za potpisivanje izjave o sprečavanju sukoba interesa. Izjave o nepostojanju sukoba interesa nisu redovito pribavljane od svih zaposlenika uključenih u postupke nabave.

Državni ured za reviziju predlaže urediti područje planiranja javne nabave kako bi se odredile obveze i odgovornosti pojedinih sudionika u postupku planiranja, način i rokovi prikupljanja potreba za nabavom, način i organizacija dostavljanja dokumenata potrebnih za planiranje, rokovi donošenja plana nabave, te način izrade plana nabave i određivanja predmeta nabave. Predlaže pribavljati pisane dokaze o istraživanju tržišta nabave, te pribavljenim informacijama o radovima, robama i uslugama. Za ulaganja koja obuhvaćaju višegodišnju izgradnju ili rekonstrukciju, predlaže procijeniti ukupnu vrijednost planiranih radova te utvrditi dinamiku izvođenja radova i razdoblje u kojem će se provesti postupci javne nabave za izvođenje radova. Kod planiranja ulaganja u marketinške aktivnosti, predlaže odrediti učinke planiranih ulaganja te predlaže redovito pribavljati izjave o nepostojanju sukoba interesa od svih zaposlenika uključenih u postupke javne nabave.

- 1.2 Društvo prihvaća navedene prijedloge. Navodi da će propisati određene interne opće akte koji će pismeno regulirati i urediti područje planiranja javne nabave, a sudionici postupka planiranja nabave će uz dosadanje istraživanje tržišta nabave, pribavljati i pisanim putem dokaze o istraživanju tržišta nabave. U vezi ulaganja koja obuhvaćaju višegodišnju izgradnju ili rekonstrukciju, Društvo navodi da će odgovorne službe ubuduće više vremena posvetiti planiranju višegodišnjih ulaganja u dugotrajnu imovinu kako bi se točnije procijenila ukupna vrijednost planiranih radova te utvrdila dinamika izvođenja radova. U vezi planiranja ulaganja u marketinške aktivnosti i određivanja učinka planiranih ulaganja, prihvaća prijedlog u smislu utvrđivanja okvirnih učinaka, budući ih je teško točno utvrditi. Nadalje obrazlaže da je cjelokupan proces ulaganja u marketinške aktivnosti u svrhu povećanja prometa putnika, vrlo složen i specifičan s obzirom da se učinci samog ulaganja ne mogu točno utvrditi zbog postojanja multiplikativnog efekta na cjelokupno gospodarstvo i Društvo u cjelini.

Ulaganjem u marketinške aktivnosti aviokompanija ne utječe se samo na povećanje prihoda Društva, nego se povećanjem broja dolaznih i odlaznih putnika povećava i prihod cjelokupnog hrvatskog turizma i gospodarstva što utječe i na povećanje cjelokupne ekonomske aktivnosti u zemlji. U vezi redovitog pribavljanja izjave o nepostojanju sukoba interesa od svih zaposlenika uključenih u postupke javne nabave, navodi da su se izjave o nepostojanju sukoba interesa potpisivale, sukladno praksi i konzultacijama s ostalim naručiteljima, jednom za svakog zaposlenika uključenog u postupke javne nabave, a da će se postupiti prema prijedlogu, te će za svaki postupak javne nabave svi zaposlenici uključeni u predmetni postupak biti obvezni potpisati izjavu o nepostojanju sukoba interesa.

2. Upravljanje postupcima javne nabave

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

Kod upravljanja postupcima javne nabave nepravilnosti se odnose na procedure javne nabave, izradu dokumentacije za nadmetanje te objave obavijesti o zaključenim ugovorima

- Procedure javne nabave

Pravilnikom o provedbi postupaka nabave bagatelne vrijednosti je uređena priprema i provedba nabave procijenjene vrijednosti do 200 000,00 kn za nabavu roba i do 500.000,00 kn za nabavu radova.

Pravilnikom o sistematizaciji poslova je utvrđeno da se u okviru radnog mjesta rukovoditelja radne jedinice Zajednički poslovi te radnih mjesta samostalnog referenta za projektiranje i planiranje i samostalnog komercijalnog referenta, između ostalog, obavlja dio poslova pripreme i provođenje postupaka javne nabave. Općim aktima nije uređeno tko odlučuje o potrebi nabave određenih roba, radova i usluga i procijenjenoj vrijednosti nabave, tko su odgovorne osobe i tko predlaže vrstu postupka javne nabave, kako se pokreće postupak nabave, tko provodi i tko obavlja kontrolu provođenja postupka javne nabave i provođenje drugih aktivnosti u postupcima javne nabave

Državni ured za reviziju predlaže općim aktima urediti tko odlučuje o potrebi nabave određenih roba, radova i usluga i procijenjenoj vrijednosti nabave, tko su odgovorne osobe i tko predlaže vrstu postupka javne nabave, kako se pokreće postupak nabave, tko provodi te tko obavlja kontrolu provođenja postupka javne nabave i provođenje drugih aktivnosti u postupcima javne nabave.

- Dokumentacija za nadmetanje

Od 16 pregledanih postupaka javne nabave u deset postupaka dokumentacija je sastavljena na jasan, razumljiv i nedvojben način da omogući podnošenje usporedivih ponude. U šest postupaka javne nabave Društvo je dalo gospodarskim subjektima dodatna obrazloženja dokumentacije bez odlaganja i na jednak način, a od navedenih postupaka za dva postupka javne nabave je izmijenjena dokumentacija za nadmetanje. Dodatna obrazloženja i izmjene dokumentacije za nadmetanje su objavljene u elektroničkom oglasniku javne nabave.

Za izvođenje radova na rekonstrukciji sustava svjetlosne organizacije faza 2A, 2B i 2C je izrađen glavni projekt u svibnju 2013., a u kolovozu 2013. su na zahtjev Hrvatske agencije za civilno zrakoplovstvo, izrađeni izvedbeni građevinski i elektrotehnički projekt. Tijekom provođenja postupka javne nabave za radove faze 2A (lipanj i srpanj 2013.), nakon upita gospodarskog subjekta i dodatnih obrazloženja dva puta je mijenjana dokumentacija za nadmetanje, nakon čega je odlukom Društva poništen postupak nabave. Postupak javne nabave je poništen jer je pregledom projektne dokumentacije, utvrđena potreba za izmjenama postojeće projektne dokumentacije za izvođenje radova. Izmijenjena je projektna dokumentacija, te je u kolovozu 2013. ponovljen postupak javne nabave za radove faze 2A. Tehničke specifikacije i troškovnik iz dokumentacije za nadmetanje se razlikuju od troškovnika iz izvedbenih projekata. Prema pisanom obrazloženju Društva, u suradnji s nadzornim inženjerom iz radova prethodne faze i nakon upućenih upita drugim zračnim lukama o karakteristikama potrebne opreme za navedeni sustav, utvrđena je potreba za izmjenom troškovnika izvedbenih projekata. Sastavljen je novi troškovnik za dokumentaciju za nadmetanje, koji sadrži druge tehničke specifikacije radova i opreme koja zadovoljava uvjetima za otklanjanje nepravilnosti iz nalaza Hrvatske agencije za civilno zrakoplovstvo. Izmjene dokumentacije za nadmetanje i poništenje postupka nabave za radove na rekonstrukciji sustava svjetlosne organizacije faza 2A je dovelo do kasnijeg zaključenja ugovora o izvođenju radova i roka izvođenja radova koji su bili utvrđeni za konac 2013. Zbog nepovoljnih vremenskih prilika, produžen je rok izvođenja radova za veljaču 2014. kada su radovi i okončani.

Dokumentacija iz postupaka javne nabave je pohranjena kod različitih zaposlenika koji su sudjelovali u postupcima javne nabave, a pristup dokumentaciji se obavlja uz nadzor navedenih zaposlenika čime je djelomično osigurana povjerljivost informacija sadržanih u dokumentaciji za nadmetanje i ograničen pristup dokumentaciji. Središnje mjesto za pohranjivanje dokumentacije iz postupaka javne nabave nije uspostavljeno.

Od 16 pregledanih postupaka javne nabave u devet postupaka su pristigle dvije ponude, a u sedam postupaka jedna ponuda. Društvo je sektorski naručitelj i nije u obvezi objavljivati plan nabave. Objava plana nabave bi osigurala upoznavanje javnosti s planiranim nabavama Društva i mogućnost da se više gospodarskih subjekata pravodobno pripremi za dostavljanje ponude na javni poziv za nadmetanje. Veći broj ponuda bi omogućio i postizanje povoljnijih cijena premeta nabave. Odluke o odabiru najpovoljnije ponude su dostavljane ponuditeljima i obavijesti o zaključenju ugovora su objavljene u Elektroničkom oglasniku javne nabave ali nisu objavljivane na mrežnim stranicama Društva.

Državni ured za reviziju predlaže pravodobno utvrditi tehničke specifikacije radova i opreme u dokumentaciji za nadmetanje kako bi se provođenje postupka nabave obavilo u planiranim rokovima. Predlaže uspostaviti središnje mjesto pohranjivanja dokumentacije iz postupaka javne nabave kao bi se osigurala povjerljivost informacija sadržanih u dokumentaciji za nadmetanje. U cilju postizanja veće transparentnosti provođenja postupaka javne nabave predlaže na mrežnim stranicama Društva objavljivati plan nabave, odluke o odabiru najpovoljnije ponude i obavijesti o zaključenju ugovora.

- Objava obavijesti o zaključenim ugovorima

Odredbom članka 125 Zakona o javnoj nabavi, propisano je, između ostalog, da je sektorski naručitelj obavezan za svaki sklopljeni ugovor o javnoj nabavi poslati na objavljivanje obavijest o sklopljenom ugovoru najkasnije dva mjeseca od dana sklapanja ugovora o javnoj nabavi. Od 16 postupaka javne nabave, za dva provedena postupka javne nabave za elektroopremu i građevinske radove za rekonstrukciju sustava svjetlosne organizacije prva faza, obavijesti o zaključenim ugovorima su objavljene sa zakašnjenjem od 111 do 144 dana, čime su šira javnost i gospodarski subjekti (potencijalni dobavljači) uskraćeni za pravodobne informacije o provedenim postupcima javne nabave i za informacije o odabranim ponuditeljima s kojima je zaključen ugovor o javnoj nabavi.

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

- 2.2 Društvo navodi da će propisati određene interne opće akte kojima će se odrediti procedure upravljanja postupcima javne nabave te odgovornosti i zadaci pojedinih sudionika u postupcima javne nabave. U vezi dokumentacije za nadmetanje, navodi da će tehničke službe ubuduće posvetiti više vremena planiranju postupaka nabave kako bi se pravodobno točno utvrdile tehničke specifikacije radova i opreme u dokumentaciji za nadmetanje, uspostaviti će se središnje mjesto pohranjivanja dokumentacije iz postupaka javne nabave. U cilju postizanja veće transparentnosti provođenja postupaka javne nabave plan je već objavljen na mrežnoj stranici, a odluke o odabiru najpovoljnije ponude i obavijesti o zaključenju ugovora će uskoro biti objavljeni. Nadalje u vezi objava obavijesti o zaključenim ugovorima Društvo navodi da su navedene obavijesti u 2014. i 2015. objavljivane u skladu s rokovima propisanim odredbama Zakona o javnoj nabavi, a za navedena dva postupka nisu objavljeni u 2013. iz čega je razvidno poboljšanje u objavama obavijesti o zaključenim ugovorima u propisanim rokovima.

3 Zaštita interesa Društva

- 3.1 Za provjeru provedbe zaključenih ugovora, u cilju zaštite interesa Društva, su zaduženi ovlašteni predstavnici javne nabave koji su vodili postupak nabave za pojedini predmet nabave. Provjera se obavlja putem ovjeravanja privremenih i okončanih situacija o izvođenju radova i ovjeravanju zapisnika o primopredaji radova, te ovjerom dokumentacije za zaprimanje roba. Nakon okončanja postupaka nabave i isporuke roba, radova i usluga Društvo ne ocjenjuje način na koji je obavljena nabava od izabranih dobavljača s obzirom na njihovu sposobnost da isporuče robe, radove i usluge ugovorene kvalitete, u ugovorenim rokovima i po ugovorenim cijenama.

Državni ured za reviziju predlaže ocjenjivati način na koji je obavljena nabava od izabranih dobavljača s obzirom na njihovu sposobnost da isporuče robe, radove i usluge ugovorene kvalitete, u ugovorenim rokovima i po ugovorenim cijenama.

- Utvrđivanje rokova i praćenje ugovora o javnoj nabavi za izvođenje radova

Od 16 pregledanih postupaka javne nabave kod dva postupka javne nabave, radova na rekonstrukciji sustava svjetlosne organizacije faze 2A izvedenih u vrijednosti 2 356 600,00 kn bez poreza na dodanu vrijednost i radova faze 2B izvedenih u vrijednosti 2 694 201,00 kn bez poreza na dodanu vrijednost su produženi rokovi izvođenja radova zbog vremenskih neprilika. Dokumentacija koja bi potvrdila opravdanost produženja roka nije cjelovita jer nema pojedinih izvješća nadzornih inženjera koja bi upućivala na razloge produženja roka izvođenja radova odnosno na temelju kojih je Društvo odobrilo izvođaču radova produženje roka. Izvršenje ugovora o izvođenju radova odnosno kontrolu kvalitete i količine izvedenih radova obavljaju vanjski ovlašteni inženjeri. Nakon obavljenih radova se sastavlja primopredajni zapisnik koji potpisuju ovlašteni nadzorni inženjer, predstavnik izvođača radova i ovlaštena osoba Društva. Nakon okončanja radova na rekonstrukciji svjetlosne organizacije faza 2A u vrijednosti 2 356 600,00 kn bez poreza na dodanu vrijednost, faze 2B u vrijednosti 2 694 201,00 kn bez poreza na dodanu vrijednost i faze 2C u vrijednosti 2 245 370,00 kn su sastavljeni zapisnici o primopredaji radova koje su potpisali ovlašteni nadzorni inženjer, izvođač radova i predstavnik Društva. Navedeni zapisnici ne sadrže okončane obračune izvedenih radova koji prethode ispostavljanju okončanih situacija o izvedenim radovima, ne sadrže podatke o datumu početka i roku završetka radova, o datumu završetka radova (naveden samo period kada su radovi obavljani), podatke da su produžavani rokovi izvođenja radova i razlozi produženja roka, podatke da su radovi izvedeni u manjoj vrijednosti od ugovorene (za fazu 2B) i razloge odstupanja od ugovorene vrijednosti radova. Za izvedene radove i isporučenu opremu na rekonstrukciji svjetlosne organizacije faza 2C su ispostavljene privremene i okončana obračunska situacija, koje su ovjerili nadzorni inženjer i zaposlenik Društva. Uz obračunske situacije su priloženi troškovnici izvođača radova za ugradnju opreme koji ne sadrže naziv proizvođača, model i tip ugrađene opreme kako je bilo utvrđeno u tehničkim specifikacijama i troškovnicima iz dokumentacije za nadmetanje. Zbog navedenog nije vidljivo je li ugrađena oprema koja je navedena u dokumentaciji za nadmetanje odnosno u ponudi ponuditelja.

Prema Kodeksu korporativnog upravljanja trgovačkim društvima u kojima Republika Hrvatska ima dionice ili udjele nadzorni odbor treba osnovati komisiju za reviziju radi detaljnog analiziranja financijskih izvješća, nadzora nad računovodstvenom politikom i pružanja podrške računovodstvu društva te uspostave dobre i kvalitetne interne kontrole u društvu. Komisija za reviziju sastavlja se od nezavisnih osoba (najmanje tri člana) od kojih najmanje jedan mora imati ekspertna znanja i biti iskusniji u računovodstvenoj materiji, reviziji i financijskom upravljanju. Komisija treba imati otvorenu i neograničenu komunikaciju s upravom i nadzornim odborom, a za svoj rad odgovara nadzornom odboru. S nezavisnim revizorom komisija treba raspraviti o primjeni propisa, metodama procjene rizika i rezultatima, visoko rizičnim područjima djelovanja te uočenim većim nedostacima i značajnim manjkavostima u unutarnjem nadzoru. Nadzorni odbor Društva nije osnovao spomenutu komisiju.

Državni ured za reviziju predlaže odobravati produženje rokova izvođenja radova na temelju izvješća nadzornih inženjera iz kojih je vidljiv razlog produljenja roka izvođenja radova. Predlaže sastavljati zapisnike o primopredaji radova i okončanom obračunu radova sa svim bitnim elementima za praćenje izvršenja ugovora i provjeravati jesu li ispostavljene obračunske situacije i tehničke specifikacije u skladu s dokumentacijom za nadmetanje i ponudama ponuditelja.

Isto tako, predlaže osnovati komisiju za reviziju u skladu s Kodeksom korporativnog upravljanja trgovačkim društvima u kojima Republika Hrvatska ima dionice ili udjele

- 3.2 Društvo u vezi ocjenjivanja načina na koji je obavljena nabava od izabranih dobavljača s obzirom na njihovu sposobnost da isporuče robe, radove i usluge ugovorene kvalitete, u ugovorenim rokovima i po ugovorenim cijenama, navodi da će izraditi internu listu dobavljača s preporučenim karakteristikama. U vezi s odobravanjem produženja rokova izvođenja radova na temelju izvješća nadzornih inženjera, navodi da će ubuduće od nadzornih inženjera koji zahtijevaju produljenje roka izvođenja radova, zatražiti potpunija izvješća. Nadalje u vezi zapisnika o primopredaji radova navodi da će pripremiti ogledni obrazac koji će sadržavati sve bitne elemente i koristiti će se kod svih budućih izvođenja radova. U vezi provjeravanja obračunskih situacija i tehničkih specifikacija Društvo obrazlaže da će osobe odgovorne za provjeru ispostavljenih obračunskih situacija i tehničkih specifikacija ubuduće zahtijevati usklađenje specifikacija ispostavljenih roba, usluga ili radova s onima iz prihvaćenih ponuda i dokumentacije za nadmetanje. Isto tako navodi da će u skladu s Kodeksom korporativnog upravljanja trgovačkim društvima u kojima Republika Hrvatska ima dionice i udjele, predložiti Nadzornom odboru osnivanje komisije za reviziju radi detaljnog analiziranja financijskih izvještaja, nadzora nad računovodstvenom politikom i pružanja podrške računovodstvu te uspostave dobre i kvalitetne interne kontrole.

VI. OCJENA UČINKOVITOSTI JAVNE NABAVE

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

Rukovoditeljica radne jedinice Zajednički poslovi sastavlja i prati ostvarenje plana nabave, a odobrava ga direktor. Organizacijske jedinice sastavljaju prijedloge nabava te ih dostavljaju rukovoditeljici spomenute radne jedinice. Nakon usporedbe s planiranim financijskim planom poslovanja planira se nabava. Potrebe za nabavom su primjereno obrazložene i opravdane osim kod jednog slučaja nabave. Zaposlenici ovlašteni za provođenje pojedinog postupka nabave istražuju putem mrežnih stranica cijene roba i radova, a cijene se utvrđuju se na temelju saznanja o stvarnim, tržišnim cijenama dobivenim u ranijim sličnim ili jednakim postupcima javne nabave, istraživanjem tržišta ili putem usmenih informacija od gospodarskih subjekata koji obavljaju istu djelatnost. Prilikom planiranja postupaka javne nabave utvrđuju se mogući rizici u provedbi planiranih javnih nabava. Društvo je za 2013., 2014. i 2015. donijelo planove nabave i izmjene planova nabave koji sadrže elemente propisane odredbama Zakona o javnoj nabavi, a izmjene i dopune su vidljivo naznačene u odnosu na plan. Nema pisanih dokaza da je Društvo razmotrilo i odgovarajuće ocijenilo treba li nabavljati novu ili poboljšati postojeću opremu i da je istražilo tržište nabave i pribavilo informacije o radovima, robama i uslugama koje namjerava nabaviti. S obzirom da je Društvo sektorski naručitelj, nije bilo u obvezi objaviti plan nabave na svojim mrežnim stranicama. Internom odlukom o imenovanju ovlaštenih predstavnika u postupku javne nabave je, između ostalog, utvrđena obveza ovlaštenih predstavnika za potpisivanje izjave o sprečavanju sukoba interesa. Na mrežnim stranicama Društva i u dokumentaciji za nadmetanje je naveden popis gospodarskih subjekata s kojima je Društvo ne smije zaključivati ugovore o javnoj nabavi zbog sprečavanja sukoba interesa. Izjave o nepostojanju sukoba interesa nisu redovito pribavljane od svih zaposlenika uključenih u postupke nabave.

Društvo je donijelo Pravilnik o provedbi postupaka bagatelne nabave kojim je uređena priprema i provedba nabave roba i usluga procijenjene vrijednosti do 200 000,00 kn i radova procijenjene vrijednosti do 500 000,00 kn i kojim je utvrđeno da je Društvo u provedbi postupaka nabave roba, radova i usluga obvezno primjenjivati Zakon o javnoj nabavi i druge zakonske i pod zakonske akte i interne akte koji se odnose na pojedini predmet nabave. Pravilnikom o sistematizaciji poslova je utvrđeno da se u okviru pojedinih radnih mjesta, između ostalog, obavlja dio poslova pripreme i provođenje postupaka javne nabave. Dokumentacija za nadmetanje je sastavljena na jasan, razumljiv i nedvojbjen način da omogućiti podnošenje usporedivih ponuda, osim u pojedinim slučajevima u kojima su zainteresirani gospodarski subjekti tražili dodatna pojašnjenja, a na njihova pitanja dani su odgovori bez odlaganja i na jednak način. Sastavljena je detaljna i jasna analiza ponuda. Prije donošenju odluka o izboru najpovoljnije ponude razmatrane su informacije o ranijim nabavama od određenih dobavljača. Odluka o izboru najpovoljnije ponude odgovarajuće je dokumentirana i obrazložena. Dokumenti iz provedenih postupaka javne nabave su numerirani i evidentirani, a dokumentacija iz postupaka javne nabave je pohranjena kod različitih zaposlenika koji su sudjelovali u postupcima javne nabave, a pristup dokumentaciji se obavlja uz nadzor navedenih zaposlenika čime je djelomično osigurana povjerljivost informacija sadržanih u dokumentaciji za nadmetanje i ograničen pristup dokumentaciji. Općim aktima nije uređeno tko odlučuje o potrebi nabave određenih roba, radova i usluga i procijenjenoj vrijednosti nabave, tko su odgovorne osobe i tko predlaže vrstu postupka javne nabave, kako se pokreće postupak nabave, tko provodi i tko obavlja kontrolu provođenja postupka javne nabave i provođenje drugih aktivnosti u postupcima javne nabave.

Središnje mjesto za pohranjivanje dokumentacije iz postupaka javne nabave nije uspostavljeno. Odluke o odabiru najpovoljnije ponude su dostavljane ponuditeljima u zakonskom roku i objavljene su u Elektroničkom oglasniku javne nabave, a obavijesti o zaključenim ugovorima za dva postupka javne su objavljene sa zakašnjenjem. U razdoblju od 2013. do 2015. je od 24 provedenih postupaka javne nabave, provedeno 21 otvoreni postupak javne nabave čime je omogućena najveća konkurencija gospodarskih subjekata. Rokovi, isporuke roba, obavljanja radova te pružanja usluga su realno utvrđeni osim u dva postupka javne nabave za radove na rekonstrukciji sustava svjetlosne organizacije kada su rokovi izvođenja radova produženi zbog vremenskih neprilika.

Nabava roba, radova i usluga se obavlja od izabranih dobavljača, prema ugovorenim količinama, rokovima i cijenama. Ugovori su zaključeni u skladu s ponudama odnosno nije bilo značajnih promjena u uvjetima ugovora kojima su omogućeni duži rokovi isporuke i više cijene roba, radova i usluga. Društvo je odredbama ugovora uredilo postupanja u vezi s pitanjem odgovornosti za nedostatke i naknadu štete te rizicima i načinima njihova upravljanja ugovaranjem ugovornih kazni, naknada šteta, sredstava osiguranja i jamstvenih rokova pri nabavi roba, radova i usluga. Jamstva za izvršenje ugovornih obveza su pribavljena pravodobno i u skladu s ugovorom. Društvo je obavljalo plaćanja u skladu s odredbama ugovora. Pri preuzimanju predmeta nabave je provjeravana kvaliteta isporučene robe, radova i usluga. Društvo ne ocjenjuje način na koji je obavljena nabava od izabranih dobavljača s obzirom na njihovu sposobnost da isporuče robe, radove i usluge ugovorene kvalitete, u ugovorenim rokovima i po ugovorenim cijenama. Neovisno revizorsko društvo obavlja reviziju godišnjih financijskih izvještaja, a navedenom revizijom nisu obuhvaćeni postupci nabave. Komisija za reviziju nije osnovana.

Državni ured za reviziju ocjenjuje da je sustav javne nabave u Društvu učinkovit, pri čemu su potrebna određena poboljšanja. Državni ured za reviziju daje sljedeće preporuke:

- urediti područje planiranja javne nabave kako bi se odredile obveze i odgovornosti pojedinih sudionika u postupku planiranja, način i rokovi prikupljanja potreba za nabavom, način i organizacija dostavljanja dokumenata potrebnih za planiranje, rokovi donošenja plana nabave, te način izrade plana nabave i određivanja predmeta nabave
- pribavljati pisane dokaze o istraživanju tržišta nabave i pribavljenim informacijama o radovima, robama i uslugama
- utvrđivati učinke planiranih ulaganja u marketinške aktivnosti
- redovito pribavljati izjave o nepostojanju sukoba interesa od svih zaposlenika uključenih u postupke javne nabave
- procjenjivati ukupnu vrijednost planiranih radova te utvrđivati dinamiku izvođenja radova i razdoblja u kojem će se provesti postupci javne nabave za višegodišnja ulaganja u dugotrajnu imovinu
- općim aktima urediti tko odlučuje o potrebi nabave određenih roba, radova i usluga i procijenjenoj vrijednosti nabave, tko su odgovorne osobe i tko predlaže vrstu postupka javne nabave, kako se pokreće postupak nabave, tko provodi i obavlja kontrolu provođenja postupka javne nabave i provođenje drugih aktivnosti u postupcima javne nabave

- u cilju provođenja postupka nabave u planiranim rokovima, pravodobno utvrditi tehničke specifikacije radova i opreme u dokumentaciji za nadmetanje
- uspostaviti središnje mjesto pohranjivanja dokumentacije iz postupaka javne nabave kako bi se osigurala povjerljivost informacija sadržanih u dokumentaciji za nadmetanje
- u cilju postizanja veće transparentnosti provođenja postupaka javne nabave objavljivati plan nabave, odluke o odabiru najpovoljnije ponude i obavijesti o zaključenju ugovora na mrežnim stranicama Društva
- objavljivati obavijesti o zaključenim ugovorima u Elektroničkom oglasniku javne nabave u rokovima propisanim odredbama Zakona o javnoj nabavi
- ocjenjivati način na koji je obavljena nabava od izabranih dobavljača s obzirom na njihovu sposobnost da isporuče robe, radove i usluge ugovorene kvalitete, u ugovorenim rokovima i po ugovorenim cijenama
- odobravati produženje rokova izvođenja radova na temelju izvješća nadzornih inženjera iz kojih je vidljiv razlog produljenja roka izvođenja radova
- sastavljati zapisnike o primopredaji radova i okončanom obračunu radova sa bitnim elementima za praćenje izvršenja ugovora
- provjeravati jesu li ispostavljene obračunske situacije i tehničke specifikacije u skladu s dokumentacijom za nadmetanje i ponudama ponuditelja
- osnovati komisiju za reviziju u skladu s Kodeksom korporativnog upravljanja trgovačkim društvima u kojima Republika Hrvatska ima dionice ili udjele

Državni ured za reviziju ocjenjuje da bi se provedbom preporuka povećala usklađenost poslovanja Društva s propisima i općim aktima, postigla veća ušteda sredstava te veća transparentnost i učinkovitost sustava javne nabave



REPUBLIKA HRVATSKA
DRŽAVNI URED ZA REVIZIJU
Područni ured Zadar

IZVJEŠĆE
O OBAVLJENOJ REVIZIJI

JAVNA NABAVA U DRUŠTVU
ZRAČNA LUKA ZADAR D.O.O.

Zadar, travanj 2016

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. JAVNA NABAVA	4
V. NALAZ	10
VI. OCJENA UČINKOVITOSTI JAVNE NABAVE	15



REPUBLIKA HRVATSKA
DRŽAVNI URED ZA REVIZIJU
Područni ured Zadar

KLASA: 041-01/15-10/39
URBROJ: 613-15-16-6

Zadar, 19. travnja 2016

IZVJEŠĆE
O OBAVLJENOJ REVIZIJI UČINKOVITOSTI JAVNE NABAVE U
DRUŠTVU ZRAČNA LUKA ZADAR D O O. ZA 2013. - 2015.

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 Zračna luka Zadar d.o.o. (dalje u tekstu. Društvo) za 2013. - 2015.

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 9. studenoga 2015. do 19. travnja 2016.

I. PREDMET REVIZIJE

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

Društvo je upisano u sudski registar Trgovačkog suda u Splitu 1994., a preoblikovano u društvo s ograničenom odgovornošću 1999. Temeljni kapital iznosi 106.820.000,00 kn. Članovi Društva su Republika Hrvatska koja sudjeluje u temeljnom kapitalu s 55,0 %, Zadarska županija 20,0 %, Grad Zadar 20,0 % i Općina Zemunik Donji s 5,0 %. Društvo je pravna osoba od posebnog državnog interesa (Narodne novine 144/10, 16/14, 55/15 i 105/15) i obveznik je primjene Kodeksa korporativnog upravljanja trgovačkim društvima u kojima Republika Hrvatska ima dionice ili udjele (Narodne novine 112/10). Sjedište Društva je u Zemunik Donjem, Ulica I br. 2/A. Koncem 2013. Društvo je imalo 112 zaposlenika, koncem 2014. imalo je 103, a koncem 2015. imalo je 109 zaposlenika.

Predmet poslovanja Društva su usluge u zračnom prometu, trgovini i ugostiteljstvu, prijevoz putnika, skladištenje robe, iznajmljivanje vlastitih nekretnina, promidžba, zastupanje stranih osoba, poslovi međunarodnog otpremništva, međunarodni prometno-agencijski poslovi, poslovi posredovanja i zastupanja, konsignacijski poslovi te turistička djelatnost.

Tijela Društva su Skupština, Nadzorni odbor i Uprava. Skupštinu čine zakonski predstavnici udjeličara u Društvu. Nadzorni odbor ima pet članova koje imenuje Skupština. Od veljače 1999. do listopada 2013. predsjednica Uprave bila je Katica Pupiće-Bakrač, a od studenoga 2013. predsjednica Uprave je Irena Čosić.

U studenome 2009. Vlada Republike Hrvatske donijela je Antikorupcijski program za trgovačka društva u većinskom državnom vlasništvu za razdoblje 2010. - 2012. Društvo je, u siječnju 2010., usvojilo Akcijski plan za provođenje antikorupcijskog programa i dostavilo ga tadašnjem Ministarstvu mora, prometa i infrastrukture. Pored tima za pripremu i provođenje antikorupcijskog programa (predsjednica uprave i nadzorni odbor) imenovani su službenik za informiranje, povjerenik za etiku i osoba za nepravilnosti. Društvo je u svibnju 2013. izradilo Akcijski plan za provedbu antikorupcijskih mjera u 2013., kojim su utvrđene aktivnosti i rokovi njihova izvršenja. Navedeni plan, između ostalog, sadrži izvješćivanje javnosti o poslovanju, transparentnosti pri postupcima nabave roba i usluga te pravu na pristup informacijama Društva. Ostvareni su postavljeni ciljevi kao što su jačanje integriteta (prilikom izrade dokumentacije vezane uz postupke javne nabave od ponuditelja traži se potpisana izjava o integritetu, odnosno u ugovore se ugrađuje klauzula o integritetu – načelo savjesnosti i poštenja), odgovornosti i transparentnosti u radu te stvaranje preduvjeta za sprječavanje korupcije na svim razinama i afirmacija pristupa nulte stope tolerancije na korupciju. Plan se nastavio provoditi i u 2014. Zapisnik o praćenju provedbe zadataka, odnosno ciljeva Akcijskog plana sastavljen je u travnju 2015.

Na mrežnoj stranici Društva, između ostalog, objavljeni su etički kodeks, disciplinski pravilnik te misija i vizija Društva. Misija Društva je zadovoljavanje javnih potreba kroz odvijanje redovitog i sigurnog putničkog i teretnog zračnog prometa te suradnja s lokalnom zajednicom u cilju povezanosti regije sa što većim brojem europskih destinacija.

Vizija Društva je značajnim ulaganjima u infrastrukturu udovoljiti modernim zahtjevima zračnog prijevoza, daljnji razvoj infrastrukture i tehnologija u cilju rasta prometa do maksimalne iskoristivosti svih kapaciteta te suradnja s lokalnom zajednicom na promidžbi regije što potiče razvoj novih linija i značajno pridonosi kvaliteti turizma u regiji

U veljači 2015. Hrvatski sabor donio je Strategiju suzbijanja korupcije za razdoblje od 2015. do 2020. godine, a u srpnju 2015. Vlada Republike Hrvatske Akcijski plan za 2015. i 2016. U Strategiji je, između ostalog, navedeno da je cilj Strategije spriječiti korupciju, odnosno upravljati njezinim rizicima, da je javna nabava jedno od najkritičnijih gospodarskih aktivnosti s obzirom na korupcijske rizike te da u odnosu na provedbu Zakona o javnoj nabavi (Narodne novine 90/11, 83/13, 143/13 i 13/14) postoje rizici u svim fazama postupka javne nabave. Također, navedeno je da troškovi javne nabave u području prometne infrastrukture mogu biti iznimno visoki, a samim time i potencijalni uzročnici nezakonitih radnji. Država ulaže velika sredstva u prometnu infrastrukturu, stoga je nužno osigurati transparentnost ulaganja

II. CILJEVI I PODRUČJA REVIZIJE

Ciljevi revizije su bili

- provjeriti je li sustav javne nabave u Društvu učinkovit
- provjeriti je li postojala stvarna potreba za određenom nabavom te
- jesu li rezultati provedenih postupaka omogućili postizanje zadovoljavajuće vrijednosti za uloženi novac

Sustav nabave ocjenjuje se kao učinkovit kod društava koja su dobro organizirala planiranje nabave, koja upravljaju postupcima nabave u skladu s propisima i svojim općim aktima, te koja primjereno prate ostvarenje i provedbu ugovora. Ovu ocjenu mogu dobiti i društva kod kojih su utvrđene određene slabosti i propusti koje ne utječu značajno na učinkovitost sustava javne nabave. Sustav nabave je učinkovit, pri čemu su potrebna određena poboljšanja ako su utvrđene određene slabosti i propusti, pri čemu se nekoliko danih preporuka može odnositi na područja visokog rizika. Sustav nabave nije učinkovit, te su potrebna značajna poboljšanja ako su utvrđene značajne slabosti i propusti, pri čemu se nekoliko danih preporuka može odnositi na područja visokog i vrlo visokog rizika. Sustav nabave nije učinkovit i ciljevi nabave nisu postignuti ako su utvrđene značajne slabosti i propusti, pri čemu se više od tri dane preporuke mogu odnositi na područja vrlo visokog rizika, te grubo nepoštivanje propisa i općih akata kojima je uređen sustav nabave. Područja visokog rizika su područja za koja je ocijenjeno da se radi o značajnim slabostima za koje je potrebna pravodobna reakcija uprave (menadžmenta). Područja vrlo visokog rizika su područja kod kojih je ocijenjeno da je potrebna žurna reakcija uprave (menadžmenta), jer se radi o ozbiljnim slabostima unutarnjih kontrola ili pitanjima upravljanja rizicima.

Područja revizije određena su na temelju broja zaključenih ugovora o nabavi, objavljenih napisa u medijima te interesa javnosti za uspostavljanje učinkovitog sustava javne nabave Društva, koje je u većinskom vlasništvu Republike Hrvatske. Revizijom su obuhvaćena sljedeća područja planiranja javne nabave, upravljanje postupcima javne nabave te zaštita interesa Društva.

III. METODE I POSTUPCI REVIZIJE

U fazi planiranja revizije revizori su pribavili informacije o načinu na koji sustav nabave funkcionira. Usporedili su usklađenost dokumentacije o nabavi s propisima i općim aktima. Postavljanjem upita i pregledom dokumentacije sustava nabave te zapisnika sa sastanaka povjerenstva za izbor najpovoljnije ponude, revizori su provjerili jesu li zaposlenici zaduženi za nabavu i drugi sudionici sa svim ponuditeljima jednako postupali. Istražili su moguće sumnje na neprimjerenu provedbu ili neusklađenost sa zahtjevima sustava nabave. Za odstupanja od pravila i procedura postupaka nabave identificirana tijekom obavljanja revizije, revizori su provjerili jesu li prijavljena i riješena na odgovarajući način. Provjerili su je li bilo žalbi na postupke nabave i kako su riješene. Izravnim dokaznim postupcima su ispitali zapise i dokumentaciju kako bi provjerili dobavljače kojima je dodijeljena vrijednosno značajna količina poslova, cijene koje nadilaze tržišne ili očekivane tržišne cijene, osobito pri kupnji velikih količina, isključivi izvor nabave u svim vrijednosno značajnim iznosima, te prekomjerno korištenje žurnog postupka nabave.

Okosnicu revizije su činila sljedeća pitanja

- Je li planiranje nabave dobro organizirano?
- Je li upravljanje postupcima nabave bilo učinkovito?
- Je li Društvo nakon zaključivanja ugovora o nabavi vodilo računa o zaštiti svojih interesa?

IV. JAVNA NABAVA

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

Za provedbu postupaka javne nabave Društvo je donijelo Pravilnik o nabavi robe i usluga procijenjene vrijednosti do 200 000,00 kn, odnosno za nabavu radova do 500 000,00 kn (dalje u tekstu Pravilnik o bagatelnoj nabavi) i Uputu o postupanju s poslovnom i radnom dokumentacijom.

Planiranje javne nabave

Planiranje javne nabave je proces, kojim se određuju ciljevi, način te dinamika javne nabave. Temelji se na istraživanju i određivanju stvarnih potreba kao i procjeni uvjeta okruženja koji na nabavu utječu. Planiranje nabave započinje izradom plana poslovanja za tekuću godinu (koji, između ostalog, obuhvaća plan investicija i plan ukupnih rashoda) na način da organizacijske jedinice (sektori, odjeli i službe) pri izradi plana utvrđuju potrebe, analiziraju tržište, ispituju opravdanost nabave prema vrsti, količini roba, radova i usluga te utvrđuju stvarne potrebe neophodne za odvijanje poslovnih procesa i usklađuju ih s prijedlogom plana poslovanja.

Uprava Društva donijela je, a nadzorni odbor usvojio plan poslovanja za 2013., 2014. i 2015. Planovi poslovanja sastavljeni su u funkciji ostvarenja ciljeva poslovanja utvrđenih Studijom razvoja Društva iz siječnja 2005., Strategijom razvoja Zadarske županije 2011. - 2013. te Strategijom razvoja Grada Zadra 2013. - 2020.

Spomenutom studijom utvrđene su tri razvojne etape Društva, a od 2011. do 2015. planirano je proširenje površina za stajanje zrakoplova (stajanke), ulaganje u paralelne i tri ulazno/izlazne (poprečne) staze za vožnju, zgradu robnog prometa te putničku zgradu.

Plan nabave proizlazi iz plana poslovanja. Sastavlja ga Sektor komercijale, a odobrava Uprava Društva.

Organizacijske jedinice kod izrade prijedloga plana poslovanja izrađuju prijedlog plana pokretanja zahtjeva za nabavu i plana ugovaranja te ih dostavljaju Sektoru komercijale koji ih objedinjava na razini Društva. Potrebe za nabavom su primjereno obrazložene i opravdane. Sektor komercijale pri izradi plana nabave, analizom ostvarenja plana nabave dodatno ispituje opravdanost nabave prema vrsti i količini roba, radova i usluga. Procijenjenu vrijednost nabave utvrđuju organizacijske jedinice na način da utvrđene potrebe količina roba, radova i usluga vrijednosno iskazuju kroz cijenu. Utvrđivanje cijene obavlja se na temelju saznanja o stvarnim, tržišnim cijenama dobivenim u ranijim sličnim ili jednakim postupcima javne nabave, istraživanjem tržišta, analizom planskih cijena iz ranijih planskih razdoblja, rokova nabave, postupaka nabave i rokova provedbe, odnosno prilagođavajući procijenjenu vrijednost objektivnim okolnostima zbog realnijeg iskazivanja. Nema pisanih dokaza kako je Društvo istražilo tržište nabave i pribavilo informacije o radovima, robama i uslugama koje namjerava nabaviti. Sektor komercijale utvrđuje vanjske i unutarnje rizike nabave. Unutarnji rizici nastoje se minimalizirati redovitom edukacijom ovlaštenih predstavnika Društva u području javne nabave. Utvrđeni rizici se primjerice odnose na neodgovarajuću tehničku dokumentaciju (troškovnik, specifikacija, uvjeti tehničke sposobnosti), nepravodoban početak i završetak postupka javne nabave te rizik ljudske pogreške. Planom nabave utvrđeni su prioriteti te rokovi u kojima treba pokrenuti postupak nabave. Organizacijske jedinice obvezne su poštivati utvrđene planirane rokove nabave u cilju osiguranja normalnog odvijanja svih poslovnih procesa. Pravilnikom o bagatelnoj nabavi, između ostalog, utvrđene su obveze i odgovornosti sudionika u procesu planiranja javne nabave.

Pravilnikom o bagatelnoj nabavi utvrđeno je da se o sukobu interesa na odgovarajući način primjenjuju odredbe Zakona o javnoj nabavi. Društvo je pribavljalo izjave o nepostojanju sukoba interesa od svih zaposlenika uključenih u postupke nabave. U skladu s odredbom članka 13. Zakona o javnoj nabavi, Društvo je na mrežnim stranicama objavilo da ne postoje gospodarski subjekti s kojima ne smije zaključivati ugovore zbog sprečavanja sukoba interesa.

Planovi nabave za 2013., 2014. i 2015. objavljeni su na mrežnim stranicama Društva i sadrže propisane elemente. Odredbom članka 20. Zakona o javnoj nabavi, između ostalog, propisano je da ako je potrebno, naručitelj može izmijeniti i dopuniti plan nabave, a sve izmjene i dopune moraju biti vidljivo naznačene u odnosu na osnovni plan. Društvo je donosilo izmjene planova nabave za navedene godine, a sve izmjene i dopune u odnosu na osnovni plan nisu vidljivo naznačene.

Priprema i provedba postupaka iz plana nabave započinje internom odlukom naručitelja o početku javne nabave koja, između ostalog, sadrži i podatke o predmetu nabave, evidencijskom broju nabave te procijenjenoj vrijednosti nabave. Uvidom u interne odluke utvrđeno je da pri nabavi radova na rekonstrukciji i nadogradnji rasvjetne stajanke, dodatnih radova za pojačano održavanje, sanaciju kritičnih površina staze za vožnju „G“ i „K“ i glavne stajanke te usluga opskrbe električne energije i prijevoza zaposlenika Društva spomenuti podaci nisu u potpunosti usklađeni s podacima iz plana nabave.

Za 2013. planirana je nabava roba, radova i usluga u vrijednosti 26.964.500,00 kn, a zaključeni su ugovori o nabavi roba, radova i usluga u vrijednosti 11.360.437,00 kn što čini 42,1 % planirane vrijednosti nabave. Nabava roba, radova i usluga za 2014. planirana je u vrijednosti 36.862.840,00 kn, a zaključeni su ugovori o nabavi roba, radova i usluga u vrijednosti 9.831.187,00 kn, što čini 26,7 % planirane vrijednosti nabave. Za 2015. planirana je nabava roba, radova i usluga u vrijednosti 34.033.600,00 kn, a zaključeni su ugovori o nabavi roba, radova i usluga u vrijednosti 4.860.067,00 kn, što čini 14,3 % planirane vrijednosti nabave. Prema pisanom obrazloženju odgovorne osobe, odstupanja između planiranih i realiziranih vrijednosti nabave nastala su jer je Društvo očekivalo da će Ministarstvo obrane Republike Hrvatske sudjelovati u troškovima sanacije dijela površina zračne luke u zajedničkom vlasništvu te da će više sredstva dobiti od nadležnog ministarstva.

Upravljanje postupcima javne nabave

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

Pravilnikom o bagatelnoj nabavi uređeno je pokretanje postupka nabave, provođenje postupka nabave te obveze i odgovornosti sudionika u postupku nabave.

Pravilnikom o organizaciji i sistematizaciji radnih mjesta iz 2015. utvrđeno je da služba komercijalnih poslova u okviru Sektora komercijale obavlja poslove istraživanja tržišta, pripreme i provođenja postupaka nabave, odnosno na temelju dostavljenog zahtjeva pokreće postupak nabave, sastavlja prijedloge odluka o imenovanju ovlaštenih predstavnika, dokumentacije za nadmetanje i ugovora. Sistematizacijom radnih mjesta u službi komercijalnih poslova predviđena su radna mjesta za četiri zaposlenika, a tijekom 2015. bilo je tri zaposlenika. Zaposlenicima odgovornima za provedbu postupaka javne nabave osigurana je potrebna izobrazba, a jedan zaposlenik ima važeći certifikat iz područja javne nabave.

Postupak nabave pokreće organizacijska jedinica slanjem zahtjeva/upita za pokretanjem postupka nabave Sektoru komercijale, odnosno službi komercijalnih poslova. Ukoliko se nabava roba, radova ili usluga ponavlja svake godine, zahtjev za pokretanje nabave treba dostaviti najkasnije u roku 60 dana prije isteka prethodnog ugovora. Uprava Društva donosi odluku o početku postupka nabave, koja sadrži: naziv predmeta nabave, evidencijski broj nabave, procijenjenu vrijednost nabave (bez poreza na dodanu vrijednost), podatke o ovlaštenim predstavnicima Društva koji provode postupak te njihovim obvezama i ovlastima (izrađuju i šalju poziv na dostavu ponuda gospodarskim subjektima te objavljuju pozive za dostavu ponuda na mrežnoj stranici Društva, otvaraju ponude, provode postupak pregleda i ocjene ponuda, izrađuju zapisnik o otvaranju, pregledu i ocjeni ponuda te odabiru najpovoljniju ponudu u skladu s kriterijem za odabir ponude, izrađuju odluku o odabiru/poništenju, dostavljaju pisanu obavijest o rezultatima nabave ponuditeljima i pripremaju ugovor o nabavi). O potrebi nabave roba, usluga i radova procijenjene vrijednosti manje od 20.000,00 kn, za koju ne postoji zakonska obveza unošenja u plan nabave, druge organizacijske jedinice informiraju Sektor komercijale najčešće telefonskim putem ili elektronskom poštom.

Za nabavu roba, usluga i radova procijenjene vrijednosti jednake ili veće od 20.000,00 kn služba komercijalnih poslova šalje pozive za dostavu ponuda.

Dokumentacija za nadmetanje sastavljena je na jasan, razumljiv i nedvojben način da omogući podnošenje usporedivih ponuda, osim u pojedinim slučajevima u kojima su zainteresirani gospodarski subjekti tražili dodatna pojašnjenja (upiti vezani uz tražene tehničke uvjete predmeta nabave), a na njihova pitanja dani su odgovori bez odlaganja i na jednak način. Sastavlja se zapisnik o otvaranju, pregledu i ocjeni ponuda koji sadrži podatke o nazivu i sjedištu Društva, predmetu nabave, evidencijskom broju nabave, podatke o danu slanja poziva i roku za dostavu ponuda, datumu i satu otvaranja ponuda te početku postupka pregleda i ocjene ponuda, imenima ovlaštenih predstavnika naručitelja, dokazu sposobnosti i analitičkom prikazu ponuda, odnosno detaljnu usporedbu ispunjenih uvjeta traženih u dokumentaciji za nadmetanje (cijena ponude bez i s porezom na dodanu vrijednost, jamstvo ako je traženo, analiza ponuda vezano za ispunjenje zahtjeva u pogledu opisa predmeta nabave i tehničkih specifikacija, rangiranje valjanih ponuda prema kriteriju za odabir) te dokaze i razloge isključenja pojedinih ponuda, naziv ponuditelja s kojim će se zaključiti ugovor, prijedlog odgovornoj osobi naručitelja za donošenje odluke o odabiru/poništenju s obrazloženjem. Odluku o prihvaćanju zapisnika o otvaranju, pregledu i ocjeni ponuda i odluku o odabiru najpovoljnije ponude donosi uprava Društva. Dokumentacija za nadmetanje, odnosno svi dokumenti u vezi postupaka javne nabave numerirani su i arhiviraju se u službi komercijalnih poslova u okviru Sektora komercijale, čime je osigurana povjerljivost informacija sadržanih u dokumentaciji za nadmetanje i ograničen pristup dokumentaciji. Pri donošenju odluka o izboru najpovoljnije ponude razmatraju se informacije o ranijim nabavama od određenih dobavljača. Odluka o izboru najpovoljnije ponude odgovarajuće je dokumentirana i obrazložena, osim u slučajevima korištenja pregovaračkog postupka javne nabave bez prethodne objave. U pojedinim slučajevima o rezultatima nadmetanja ponuditelji i šira javnost nisu obaviješteni u zakonskom roku.

U tablici broj 1 se daju podaci o ukupnoj vrijednosti javne nabave i vrijednosti nabave s obzirom na vrstu provedenih postupaka u Društvu od 2013. do 2015., prema podacima iz Registra o javnoj nabavi i okvirnih sporazuma.

Tablica broj 1

Javna nabava od 2013. do 2015.

u kn

Redni broj	Godina	Ukupna vrijednost javne nabave (u kn)	Vrijednost nabave po provedenim otvorenim postupcima (u kn)	Udjel u % (3/2)	Vrijednost nabave po provedenim pregovaračkim postupcima (u kn)	Udjel u % (5/2)
	1	2	3	4	5	6
1	2013	6 769 027,00	6 539 127,00	96,6	229 900,00	3,4
2	2014	16 198 719,00	10 669 865,00	65,9	5 528 854,00	34,1
3	2015	4 859 617,00	4 859 617,00	100,0	0,00	-
Ukupno		27 827 363,00	22 068 609,00	79,3	5 758 754,00	20,7

Od ukupno provedenih postupaka javne nabave revizijskim uzorkom za 2013. obuhvaćeno je 6 084 536,00 kn ili 89,9 % vrijednosti javne nabave, za 2014. obuhvaćeno je 14 121 953,00 kn ili 87,2 %, dok je za 2015. obuhvaćeno 4 625 586,00 kn ili 95,2 %.

Vrijednosno najznačajnije nabave u promatranom razdoblju odnose se na nabavu radova na pojačanom održavanju i sanaciji kritičnih površina i glavne stajanke (prva i druga faza) u iznosu 8 234 972,00 kn, usluga zaštitnog pregleda putnika, osoblja, ručne prtljage, parkirališta i nadziranog dijela na zračnoj luci u iznosu 7 616 621,00 kn, radova na rekonstrukciji i nadogradnji rasvjete stajanke u iznosu 2 894 266,00 kn te sanaciji manevarske površine (staze za vožnju) u iznosu 2 340 880,00 kn bez poreza na dodanu vrijednost. U promatrane tri godine od ukupno 30 provedenih postupka poništeno je šest postupaka (u 2013. dva te četiri u 2014.). Državna komisija za kontrolu postupaka javne nabave je dvije žalbe ponuditelja odbacila, dvije žalbe odbila kao neosnovane, kod dva postupka javne nabave donijela je odluke o poništenju odluke o odabiru, dok je u jednom postupku ugovor sporazumno raskinut.

Na temelju izabranog revizijskog uzorka utvrđeno je da je pri nabavi roba, usluga i radova najčešće korišten otvoreni postupak javne nabave, a kriterij odabira ponude bila je najniža cijena.

Od pregledanih 14 predmeta javne nabave, kod pet je produljen rok za dostavu ponuda zbog izmjena i dopuna dokumentacije za nadmetanje (mijenjao se tekst troškovnika, zatražena je dostava police osiguranja, dopuna tehničkih i stručnih sposobnosti), od sedam do 48 dana, što je utjecalo na produljenje provedbe postupaka javne nabave.

Zaštita interesa Društva

Pravilnikom o bagatelnoj nabavi određeno je da Sektor komercijale provodi postupak bagatelne nabave i zaključuje ugovor o nabavi s odabranim ponuditeljem koji mora biti u skladu s uvjetima određenim u pozivu za dostavu ponuda. Ugovorne strane izvršavaju ugovor o nabavi u skladu s uvjetima određenim u pozivu za dostavu ponuda i odabranom ponudom.

Organizacijska jedinica koja je iskazala potrebu za određenom nabavom obvezna je pratiti i kontrolirati izvršenje ugovora o nabavi, a na odgovornost ugovornih strana za ispunjenje obveza iz ugovora primjenjuju se odgovarajuće odredbe Zakona o obveznim odnosima.

Svi sudionici u postupku nabave robe, usluga ili radova dužni su u okviru svoga djelokruga rada pratiti izvršenje ugovora od zaključenja do realizacije te poduzimati potrebne radnje u cilju izvršenja ugovora u skladu s ugovorenim uvjetima, rokovima, cijenom, tehničkim uvjetima, ugovornim specifikacijama i drugom dokumentacijom. Ugovor nakon zaključivanja zaprima pravna služba te po jedan primjerak dostavlja organizacijskoj jedinici koja ima potrebu za nabavom, službi komercijalnih poslova gdje se pohranjuje uz predmet javne nabave dok se dva primjerka ugovora dostavljaju drugoj ugovornoj strani. Organizacijska jedinica prati provedbu i kontrolu izvršenja ugovora prema vrsti, jedinici mjere, količini i roku te je odgovorna za realizaciju plana poslovanja i osiguranih sredstava za nabavu. Nabava je obavljana od izabranih dobavljača, odnosno izvoditelja radova prema ugovorenim količinama i cijenama. Ugovori su zaključeni u skladu s ponudama odnosno nije bilo značajnih promjena u uvjetima ugovora kojima su omogućeni duži rokovi isporuke i/ili više cijene roba, radova i usluga. Društvo je odredbama ugovora uredilo postupanja u vezi s pitanjem odgovornosti za nedostatke i naknadu štete te rizicima i načinima njihova upravljanja ugovaranjem ugovornih kazni, naknada šteta, sredstava osiguranja i jamstvenih rokova pri nabavi roba, radova i usluga.

Za slučaj kašnjenja roka izvođenja radova te isporuka roba i usluga ugovarane su kazne (do najviše 5,0 % ugovorene cijene) Kao sredstva osiguranja ugovornih obveza pribavljane su bankarske garancije i zadužnice na iznos do 10,0% vrijednosti ugovora bez poreza na dodanu vrijednost s rokom valjanosti za cijelo vrijeme jamstvenog roka. Plaćanja su obavljana u skladu s odredbama zaključenih ugovora. Za dodatne radove, provedeni su novi postupci nabave i zaključivani su dodaci ugovoru. Izvršenje ugovora o izvođenju radova Društvo prati putem predstavnika, odnosno nadzornog inženjera, koji o tijeku izgradnje vodi građevinski dnevnik i obavlja kontrolu kvalitete izvedenih radova. Izvoditelj radova odnosno odgovorna osoba obavještava se o eventualnim nepravilnostima, kako bi se ispravile tijekom izvođenja radova. Nakon obavljenih radova potpisuje se primopredajni zapisnik. Nadzorni inženjer je supotpisnik primopredajnih zapisnika, kao i koordinator pripremnih aktivnosti i organizacije uspješnog tehničkog pregleda građevine.

Kod isporuke robe u skladište, skladištar ugostiteljstva, avio prodaje i trgovine kontrolira količinu robe i provjerava je li u skladu s otpremnicom i ugovorom, a ovlaštena osoba Društva pregledava robu te utvrđuje odgovara li pristigla roba ugovorenoj, o čemu se sastavlja zapisnik. Nakon pregleda roba se zaprima u skladište. Tijekom nabave robe, odnosno usluge ovlaštena osoba prati izvršenje ugovora i ako je potrebno daje primjedbe na specifikacije, kontrolira kvalitetu i količinu robe. Služba komercijalnih poslova i organizacijska jedinica koja ima potrebu za nabavom prate obavlja li se nabava u skladu s ugovorenim rokovima. Nakon dostave robe i obavljenih usluga potpisuje se zapisnik o primopredaji robe, odnosno o obavljenoj usluzi. Društvo ocjenjuje način na koji je obavljena nabava od izabranih dobavljača. Kod ponavljajućih postupaka javne nabave važan faktor pri ocjenjivanju su prethodna iskustva s različitim dobavljačima s obzirom na ispunjenje ugovornih obveza. Također, Društvo ima uspostavljenu proceduru ocjene dobavljača na temelju norme ISO 9001:2008, odnosno značajniji dobavljači ocjenjuju se prema utvrđenim parametrima (održavanje kvalitete, poštivanje rokova isporuke i količina, osiguranje potrebne dokumentacije, cijena, način plaćanja, rokovi plaćanja). Svaki parametar pojedinačno se ocjenjuje, a na temelju ukupne ocjene sastavljaju liste dobavljača.

Prema odredbama Kodeksa korporativnog upravljanja trgovačkim društvima u kojima Republika Hrvatska ima dionice ili udjele nadzorni odbor treba osnovati komisiju za reviziju radi detaljnog analiziranja financijskih izvještaja, nadzora nad računovodstvenom politikom i pružanja podrške računovodstvu društva te uspostave dobre i kvalitetne interne kontrole u društvu. Komisija za reviziju sastavlja se od nezavisnih osoba (najmanje tri člana) od kojih najmanje jedan mora imati ekspertna znanja i biti iskusniji u računovodstvenoj materiji, reviziji i financijskom upravljanju. Komisija treba imati otvorenu i neograničenu komunikaciju s upravom i nadzornim odborom, a za svoj rad odgovara nadzornom odboru. S nezavisnim revizorom komisija treba raspraviti o primjeni propisa, metodama procjene rizika i rezultatima, visoko rizičnim područjima djelovanja te uočenim većim nedostacima i značajnim manjkavostima u unutarnjem nadzoru. Nadzorni odbor Društva nije osnovao spomenutu komisiju. Društvo, u skladu s odredbama Zakona o računovodstvu (Narodne novine 78/15 i 134/15) i Zakona o reviziji (Narodne novine 146/05, 139/08 i 144/12), angažira neovisno revizorsko društvo radi revizije godišnjih financijskih izvještaja i nadzora nad računovodstvenom politikom. Tom revizijom nisu obuhvaćeni postupci nabave.

V. NALAZ

Revizijom su obuhvaćena sljedeća područja: planiranje javne nabave, upravljanje postupcima javne nabave te zaštita interesa Društva.

Obavljenom revizijom utvrđene su nepravilnosti i propusti koje se odnose na planiranje javne nabave, upravljanje postupcima javne nabave (interna odluka o početku postupka nabave, tijek i pravodobnost provođenja postupaka javne nabave, dokumentacija za nadmetanje i obavješćavanje ponuditelja i javnosti o postupcima javne nabave) te zaštitu interesa Društva.

1. Planiranje javne nabave

- 1.1. Planovi nabave za 2013., 2014. i 2015. objavljeni su na mrežnim stranicama Društva i sadrže propisane elemente. Društvo je donosilo izmjene planova nabave za navedene godine, iz kojih nisu vidljivo naznačene sve izmjene i dopune u odnosu na osnovni plan. Prema odredbi članka 20. Zakona o javnoj nabavi, ako je potrebno, naručitelj može izmijeniti i dopuniti plan nabave, a sve izmjene i dopune moraju biti vidljivo naznačene u odnosu na osnovni plan.

Priprema i provedba postupaka iz plana nabave započinje internom odlukom naručitelja o početku javne nabave koja, između ostalog, sadrži i podatke o predmetu nabave, evidencijskom broju nabave te procijenjenoj vrijednosti nabave. Uvidom u interne odluke utvrđeno je da pri nabavi radova na rekonstrukciji i nadogradnji rasvjetne stajanke, dodatnih radova za pojačano održavanje, sanaciju kritičnih površina staze za vožnju „G“ i „K“ i glavne stajanke te usluga opskrbe električne energije i prijevoza zaposlenika Društva spomenuti podaci nisu u potpunosti usklađeni s podacima iz plana nabave.

Za 2013. planirana je nabava roba, radova i usluga u vrijednosti 26.964.500,00 kn, a zaključeni su ugovori o nabavi roba, radova i usluga u vrijednosti 11.360.437,00 kn što čini 42,1 % planirane vrijednosti nabave. Nabava roba, radova i usluga za 2014. planirana je u vrijednosti 36.862.840,00 kn, a zaključeni su ugovori o nabavi roba, radova i usluga u vrijednosti 9.831.187,00 kn, što čini 26,7 % planirane vrijednosti nabave. Za 2015. planirana je nabava roba, radova i usluga u vrijednosti 34.033.600,00 kn, a zaključeni su ugovori o nabavi roba, radova i usluga u vrijednosti 4.860.067,00 kn, što čini 14,3 % planirane vrijednosti nabave. Prema pisanom obrazloženju odgovorne osobe, odstupanja između planiranih i realiziranih vrijednosti nabave nastala su jer je Društvo očekivalo da će Ministarstvo obrane Republike Hrvatske sudjelovati u troškovima sanacije dijela površina zračne luke u zajedničkom vlasništvu te da će više sredstva dobiti od nadležnog ministarstva. Nema pisanih dokaza kako je Društvo istražilo tržište nabave i pribavilo informacije o radovima, robama i uslugama koje namjerava nabaviti.

Državni ured za reviziju predlaže kod donošenja izmjena plana nabave sve izmjene i dopune vidljivo naznačiti u odnosu na osnovni plan u skladu s odredbama Zakona o javnoj nabavi. Predlaže podatke u planu nabave te u internim odlukama o početku postupka nabave uskladiti radi lakše usporedbe i praćenja te više pozornosti posvetiti izradi plana nabave. Državni ured za reviziju predlaže pribavljati pisane dokaze o istraživanju tržišta nabave i što je moguće više informacija o radovima, robama i uslugama koje namjerava nabaviti.

2 Upravljanje postupcima nabave

- 2.1 Postupci javne nabave propisani su odredbama Zakona o javnoj nabavi, drugim propisima koji uređuju područje javne nabave te internim aktima Društva. Kod upravljanja postupcima javne nabave nepravilnosti se odnose na interne odluke o početku postupka nabave, tijek i pravodobnost provođenja postupaka nabave, dokumentaciju za nadmetanje te obavještanje ponuditelja i javnosti o postupcima javne nabave.

- Interna odluka o početku postupka nabave

Društvo je internim odlukama o početku postupka javne nabave, između ostalog, imenovalo ovlaštene predstavnike i određivalo njihove obveze i ovlasti u postupku javne nabave. Odredbama članaka 24. i 89. Zakona o javnoj nabavi propisano je, između ostalog, da pripremu i provedbu postupka javne nabave obavljaju ovlašteni predstavnici naručitelja pri čemu najmanje jedan ovlašten predstavnici naručitelja mora posjedovati važeći certifikat u području javne nabave te da ponude otvaraju najmanje dva ovlaštena predstavnika naručitelja. Uvidom u interne odluke te zapisnike o javnom otvaranju ponuda utvrđeno je da u postupcima za nabavu usluge opskrbe električnom energijom te prijevoza zaposlenika Društva od tri člana povjerenstava navedenih u internim odlukama o početku postupaka nabave niti jedan član nije posjedovao važeći certifikat u području javne nabave. Provedbu postupaka nabave radova na sanaciji manevarske površine – staze za vožnju „A“, „H“ i „F“, usluge opskrbe električnom energijom te prijevoza zaposlenika obavljale su osobe koje nisu imenovane ovlaštenim predstavnicima.

Državni ured za reviziju predlaže internom odlukom o početku postupka nabave imenovati najmanje jednog člana povjerenstva koji posjeduje važeći certifikat u području javne nabave. Predlaže da provedbu postupaka nabave obavljaju imenovani predstavnici Društva.

- Tijek i pravodobnost provođenja postupaka javne nabave

Od pregledanih 14 predmeta javne nabave, s obzirom na tijek i pravodobnost provedbe postupaka javne nabave kod tri predmeta nabave utvrđene su nepravilnosti.

Društvo je za radove na rekonstrukciji i nadogradnji rasvjete stajanke objavilo poziv za nadmetanje u siječnju 2013. Nakon otvaranja, odnosno pregleda i ocjene te odabira najpovoljnije ponude, u veljači 2013., umjesto odluke o odabiru donesena je odluka o poništenju postupka. Društvo je poništilo postupak pozivajući se na odredbu članka 100. stavka 4. točke 1. Zakona o javnoj nabavi, prema kojoj su naručitelju postale poznate okolnosti zbog kojih ne bi došlo do pokretanja postupka javne nabave da su bile poznate prije. Stoga je, prema odredbi članka 101. stavka 5. Zakona o javnoj nabavi, odluku o poništenju bez odgode trebalo dostaviti svim ponuditeljima, što nije učinjeno. Također, u odluci je navedeno da je Društvo primorano planirana sredstva preusmjeriti na ranije započeti postupak nabave kako bi se završio do kraja. U odluci nije obrazloženo koje okolnosti su postale poznate, a zbog kojih ne bi došlo do pokretanja postupka javne nabave da su bile poznate prije niti je vidljivo zbog čega je Društvo bilo primorano planirana sredstva preusmjeriti na ranije započeti postupak nabave te o kojem postupku nabave se radi.

Pri nabavi usluga prijevoza zaposlenika Društva od odabranog ponuditelja zatražena je dopuna ponude, odnosno dokumenta o solventnosti (BON-2) jer se dostavljeni odnosio na kraći period od traženog. Umjesto dopunjenog dokumenta, za period koji nedostaje do traženog, dostavljen je novi dokument (BON-2) koji se odnosi na period od šest mjeseci. Odredbom članka 92. Zakona o javnoj nabavi, između ostalog, propisano je da pojašnjenje ili upotpunjavanje dokumenata ne smije rezultirati naknadnom zamjenom ili naknadnom dostavom traženih dokumenata, nego samo upotpunjavanjem već priloženih dokumenata. S obzirom da je odabrani ponuditelj naknadno dostavio novi dokument umjesto dopune postojećeg, proizlazi da je Društvo neutemeljeno ponudu ocijenilo valjanom.

Za nabavu dodatnih radova na rekonstrukciji i nadogradnji rasvjetne stajanke zaključen je ugovor u lipnju 2014., s rokom završetka deset dana od dana uvođenja u posao. Prema podacima iz građevinske knjige radovi su započeli u veljači, a završili u travnju 2014., odnosno prije provedenog postupka javne nabave.

Državni ured za reviziju nalaže, u slučaju poništenja postupka iz razloga što su postale poznate okolnosti zbog kojih ne bi došlo do pokretanja postupka javne nabave da su bile poznate prije pokretanja samog postupka, obrazložiti koje su to okolnosti i odluku o poništenju dostaviti svim ponuditeljima bez odgode, pojasniti ili upotpunjavati dokumente te pravodobno provoditi postupke javne nabave u skladu s odredbama Zakona o javnoj nabavi.

- Dokumentacija za nadmetanje

Odredbom članka 25. Uredbe o načinu izrade i postupanju s dokumentacijom za nadmetanje i ponudama propisano je da zapisnik o pregledu i ocjeni inicijalnih i/ili konačnih ponuda koji naručitelj izrađuje u pregovaračkom postupku javne nabave bez prethodne objave, između ostalog, mora sadržavati posebne slučajeve i okolnosti iz članka 117. Zakona o javnoj nabavi koji opravdavaju korištenje ovog postupka. Od pregledanih 14 postupaka javne nabave Društvo je u četiri slučaja (dodatni radovi na rekonstrukciji i nadogradnji rasvjetne stajanke, sanacija oštećenja na manevarskoj površini i stajanci te pojačano održavanje, sanacija kritičnih površina staze za vožnju "G" i "K" i glavne stajanke) koristilo pregovarački postupak javne nabave bez prethodne objave, a zapisnici o pregledu i ocjeni ponuda ne sadrže posebne slučajeve i okolnosti koji opravdavaju korištenje tog postupka.

Za nabavu dodatnih radova na sanaciji oštećenja na manevarskoj površini i stajanci, u 2013., proveden je pregovarački postupak bez prethodne objave. Prema zapisniku o otvaranju ponuda otvaranje ponuda bilo je javno iako je odredbom članka 89. Zakona o javnoj nabavi, između ostalog, propisano da naručitelj provodi javno otvaranje ponuda osim kod pregovaračkog postupka javne nabave bez prethodne objave.

U postupku nabave usluga izrade elaborata Master plan Zračne luke Zadar u 2014. te prijevoza zaposlenika Društva u 2015., uz osnovne ponude dostavljena je dopuna, odnosno izmjena odabrane ponude. U upisnik o zaprimanju ponuda nije upisana osnovna ponuda već samo izmjena ponude.

Odredbama članaka 14. i 17. Uredbe o načinu izrade i postupanju s dokumentacijom za nadmetanje i ponudama, između ostalog, propisano je da se izmjena i/ili dopuna ponude dostavlja na isti način kao i osnovna ponuda s obveznom naznakom da se radi o izmjeni i/ili dopuni ponude. Izmjena i/ili dopuna ponude upisuje se u upisnik o zaprimanju ponuda te dobiva redni broj prema redoslijedu zaprimanja.

Nakon objave postupaka javne nabave zainteresirani gospodarski subjekti su tražili dodatna pojašnjenja dokumentacije za nadmetanje, što se odnosilo na upite vezano uz tražene tehničke uvjete predmeta nabave. Od pregledanih 14 predmeta javne nabave, kod pet je produljen rok za dostavu ponuda zbog izmjena i dopuna dokumentacije za nadmetanje (mijenjan je tekst troškovnika, zatražena je dostava police osiguranja, dopuna tehničkih i stručnih sposobnosti), od sedam do 48 dana, što je utjecalo na produljenje provedbe postupaka javne nabave.

Državni ured za reviziju nalaže postupati s dokumentacijom za nadmetanje i ponudama u skladu s odredbama Zakona o javnoj nabavi i Uredbe o načinu izrade i postupanju s dokumentacijom za nadmetanje i ponudama. Predlaže više pozornosti posvetiti izradi dokumentacije za nadmetanje na način da bude jasna, a u cilju smanjenja vremena provedbe postupaka nabave.

- Obavješćavanje ponuditelja i javnosti o postupcima javne nabave

Odredbom članka 125. Zakona o javnoj nabavi, propisano je, između ostalog, da je sektorski naručitelj obavezan za svaki sklopljeni ugovor o javnoj nabavi poslati na objavljivanje obavijest o sklopljenom ugovoru najkasnije dva mjeseca od dana sklapanja ugovora o javnoj nabavi.

Za nabavu radova na pojačanom održavanju, sanaciji kritičnih površina staze za vožnju „G“ i „K“ i glavne stajanke, 2. faza u 2014. te nabavu usluga opskrbe električne energije i prijevoza zaposlenika Društva u 2015., ukupne nabavne vrijednosti 4 625 586,00 kn, obavijesti o sklopljenim ugovorima nisu objavljene. Za nabavu radova na rekonstrukciji i nadogradnji rasvjete stajanke i dodatnih radova na sanaciji oštećenja na manevarskoj površini i stajanci u 2013. te usluga izrade elaborata Master plan Zračne luke Zadar u 2014., ukupne nabavne vrijednosti 3 421.834,00 kn, obavijesti o sklopljenom ugovoru objavljene su do dva mjeseca kasnije od zakonom utvrđenog roka.

Obveza vođenja registra ugovora o javnoj nabavi i okvirnih sporazuma, ažuriranja podataka najmanje svakih šest mjeseci te objave registra na mrežnim stranicama određena je odredbom članka 21. Zakona o javnoj nabavi. Propisano je da registar ugovora o javnoj nabavi i okvirnih sporazuma sadrži najmanje sljedeće podatke: predmet ugovora, evidencijski broj nabave i broj objave, vrstu provedenog postupka javne nabave, iznos zaključenog ugovora o javnoj nabavi ili okvirnog sporazuma, datum zaključenja i rok na koji je zaključen ugovor o javnoj nabavi ili okvirni sporazum, naziv ponuditelja s kojim je zaključen ugovor o javnoj nabavi ili okvirni sporazum, konačni datum isporuke, konačni iznos koji je naručitelj isplatio na temelju ugovora o javnoj nabavi te obrazloženje ukoliko je taj iznos veći od ugovorenog. Registar ugovora o javnoj nabavi i okvirnih sporazuma je objavljen na mrežnim stranicama Društva. Društvo nije ustrojilo evidenciju plaćanja prema ugovorima. Podaci o konačnom iznosu koji je naručitelj isplatio na temelju ugovora o javnoj nabavi te obrazloženje ukoliko je taj iznos veći od ugovorenog nisu uneseni u registar čime nije postupljeno u skladu s odredbama Zakona o javnoj nabavi.

Državni ured za reviziju nalaže obavijesti o zaključenim ugovorima objaviti u Elektroničkom oglasniku javne nabave u rokovima propisanim odredbama Zakona o javnoj nabavi. Predlaže ustrojiti evidenciju plaćanja prema ugovorima te u registar ugovora o javnoj nabavi i okvirnih sporazuma unijeti propisane podatke o plaćanju konačnog iznosa po zaključenim ugovorima o javnoj nabavi.

3 Zaštita interesa Društva

- 3.1 Prema Kodeksu korporativnog upravljanja trgovačkim društvima u kojima Republika Hrvatska ima dionice ili udjele nadzorni odbor treba osnovati komisiju za reviziju radi detaljnog analiziranja financijskih izvještaja, nadzora nad računovodstvenom politikom i pružanja podrške računovodstvu društva te uspostave dobre i kvalitetne interne kontrole u društvu. Komisija za reviziju sastavlja se od nezavisnih osoba (najmanje tri člana) od kojih najmanje jedan mora imati ekspertna znanja i biti iskusniji u računovodstvenoj materiji, reviziji i financijskom upravljanju. Komisija treba imati otvorenu i neograničenu komunikaciju s upravom i nadzornim odborom, a za svoj rad odgovara nadzornom odboru. S nezavisnim revizorom komisija treba raspraviti o primjeni propisa, metodama procjene rizika i rezultatima, visoko rizičnim područjima djelovanja te uočenim većim nedostacima i značajnim manjkavostima u unutarnjem nadzoru. Nadzorni odbor Društva nije osnovao spomenutu komisiju.

Državni ured za reviziju predlaže osnivanje komisije za reviziju u skladu s Kodeksom korporativnog upravljanja trgovačkim društvima u kojima Republika Hrvatska ima dionice ili udjele.

Društvo je u očitovanju navelo da prihvaća činjenice opisane u točki Nalaz i da će postupiti prema preporukama Državnog ureda za reviziju.

VI. OCJENA UČINKOVITOSTI JAVNE NABAVE

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

Sektor komercijale sastavlja i prati ostvarenje plana nabave, a odobrava ga Uprava Društva. Prijedloge plana izrađuju organizacijske jedinice te ih dostavljaju spomenutom Sektoru koji ih objedinjava na razini Društva. Potrebe za nabavom su primjereno obrazložene i opravdane. Nema pisanih dokaza kako je Društvo istražilo tržište nabave i pribavilo informacije o radovima, robama i uslugama koje namjerava nabaviti. Sektor komercijale utvrđuje vanjske i unutarnje rizike nabave. Pravilnikom o bagatelnoj nabavi utvrđeno je da se o sukobu interesa na odgovarajući način primjenjuju odredbe Zakona o javnoj nabavi, a od svih zaposlenika uključenih u postupke nabave pribavljane su izjave o nepostojanju sukoba interesa. Društvo je donijelo planove nabave za 2013., 2014. i 2015. i izmjene planova za navedene godine, iz kojih nisu vidljivo naznačene sve izmjene i dopune u odnosu na osnovni plan. Kod tri postupka nabave spomenuti podaci nisu u potpunosti usklađeni s podacima iz plana nabave.

Društvo je donijelo Pravilnik o bagatelnoj nabavi, kojim je uređeno pokretanje postupka nabave, provođenje postupka nabave te obveze i odgovornosti sudionika u postupku nabave. Za svaki postupak javne nabave donosilo je internu odluku o početku postupka kojom je, između ostalog, imenovalo ovlaštene predstavnike i određivalo njihove obveze i ovlasti u postupku javne nabave. Dokumentacija za nadmetanje sastavljena je na jasan, razumljiv i nedvojbjen način da omogući podnošenje usporedivih ponuda, osim u pojedinim slučajevima u kojima su zainteresirani gospodarski subjekti tražili dodatna pojašnjenja (upiti vezani uz tražene tehničke uvjete predmeta nabave), a na njihova pitanja dani su odgovori bez odlaganja i na jednak način. Sastavljena je detaljna i jasna analiza ponuda. Pri donošenju odluka o izboru najpovoljnije ponude razmatrane su informacije o ranijim nabavama od određenih dobavljača. Odluka o izboru najpovoljnije ponude odgovarajuće je dokumentirana i obrazložena, osim u slučajevima korištenja pregovaračkog postupka javne nabave bez prethodne objave. O rezultatima nadmetanja ponuditelji i šira javnost u pojedinim slučajevima nisu obaviješteni u zakonskom roku (nije ustrojena evidencija plaćanja prema ugovorima odnosno podaci o konačnom iznosu koji je naručitelj isplatio na temelju ugovora o javnoj nabavi te obrazloženje ukoliko je taj iznos veći od ugovorenog nisu uneseni u registar ugovora o javnoj nabavi i okvirnih sporazuma). Rokovi, isporuke roba, obavljanja radova te pružanja usluga u pojedinim slučajevima nisu realno utvrđeni.

Nabava roba, radova i usluga obavlja se od izabranih dobavljača, odnosno izvoditelja radova prema ugovorenim količinama i cijenama. Ugovori su zaključeni u skladu s ponudama odnosno nije bilo značajnih promjena u uvjetima ugovora kojima su omogućeni duži rokovi isporuke i/ili više cijene roba, radova i usluga. Društvo je odredbama ugovora uredilo postupanja u vezi s pitanjem odgovornosti za nedostatke i naknadu štete te rizicima i načinima njihova upravljanja ugovaranjem ugovornih kazni, naknada šteta, sredstava osiguranja i jamstvenih rokova pri nabavi roba, radova i usluga. Jamstva su pribavljena pravodobno i u skladu s ugovorom. Društvo je obavljalo plaćanja u skladu s odredbama ugovora. Za dodatne radove, provedeni su novi postupci nabave i zaključivani su dodaci ugovoru. Pri preuzimanju provjeravana je kvaliteta isporučene robe, radova i usluga. Ocjenjuje se način na koji je obavljena nabava od izabranih dobavljača, s obzirom na njihovu sposobnost da isporuče robe, radove i usluge ugovorene kvalitete, u ugovorenim rokovima i po ugovorenim cijenama.

Neovisno revizorsko društvo obavlja reviziju godišnjih financijskih izvještaja. Tom revizijom nisu obuhvaćeni postupci nabave. Komisija za reviziju nije osnovana.

Državni ured za reviziju ocjenjuje da sustav javne nabave u Društvu nije bio učinkovit, te su potrebna značajna poboljšanja. Državni ured za reviziju daje sljedeće preporuke:

- izmjene i dopune vidljivo naznačiti u odnosu na osnovni plan, podatke u planu nabave te u internim odlukama o početku postupka nabave uskladiti radi lakše usporedbe i praćenja, više pozornosti posvetiti izradi plana nabave te pribavljati pisane dokaze o istraživanju tržišta nabave i što je moguće više informacija o radovima, robama i uslugama koje namjerava nabaviti
- internom odlukom o početku postupka nabave imenovati najmanje jednog člana povjerenstva koji posjeduje važeći certifikat u području javne nabave te provođenje postupka nabave od strane imenovanih predstavnika Društva
- kod poništenja postupka javne nabave iz razloga što su postale poznate okolnosti zbog kojih ne bi došlo do pokretanja postupka javne nabave da su bile poznate prije pokretanja samog postupka, navesti koje su to okolnosti te odluku o poništenju bez odgode dostaviti svim ponuditeljima
- u provođenju postupaka nabave, umjesto dostavljanja novih dokumenata, pojasniti ili upotpuniti samo već priložene dokumente u skladu s odredbama Zakona o javnoj nabavi
- pravodobno provoditi postupke javne nabave
- pri korištenju pregovaračkog postupka javne nabave bez prethodne objave, u zapisnike o pregledu i ocjeni ponuda navesti posebne slučajeve i okolnosti koji opravdavaju korištenje tog postupka
- u upisnik o zaprimanju ponuda upisati osnovnu odnosno izmjenu i/ili dopunu ponude u skladu s odredbama Uredbe o načinu izrade i postupanju s dokumentacijom za nadmetanje i ponudama
- više pozornosti posvetiti izradi dokumentacije za nadmetanje kako se vrijeme provedbe postupka nabave ne bi nepotrebno produljivalo
- obavijesti o zaključenim ugovorima objavljivati u Elektroničkom oglasniku javne nabave
- ustrojiti evidenciju plaćanja prema ugovorima te u registar ugovora o javnoj nabavi i okvirnih sporazuma unijeti propisane podatke o plaćanju konačnog iznosa po zaključenim ugovorima o javnoj nabavi
- osnovati komisiju za reviziju u skladu s Kodeksom korporativnog upravljanja trgovačkim društvima u kojima Republika Hrvatska ima dionice ili udjele.

Državni ured za reviziju ocjenjuje da bi se provedbom navedenih preporuka povećala usklađenost poslovanja Društva s propisima i općim aktima kojima je uređena javna nabava, transparentnost u postupcima nabave, razina javne odgovornosti za gospodarsko i racionalno upravljanje sredstvima te ušteda sredstava pri nabavi roba, radova i usluga, što bi trebalo pridonijeti većoj učinkovitosti sustava nabave.