



REPUBLIKA HRVATSKA
DRŽAVNI URED ZA REVIZIJU

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

Zagreb, listopad 2014.

SADRŽAJ

stranica

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

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



REPUBLIKA HRVATSKA
DRŽAVNI URED ZA REVIZIJU

KLASA: 041-01/14-10/56

URBROJ: 613-01-01-14-1

Zagreb, 31. listopada 2014.

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

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

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

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

PREDMET I CILJEVI REVIZIJE

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

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

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

Ciljevi revizije bili su utvrditi:

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

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

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

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

Tablica broj 1

Vrijednost javne nabave trgovačkih društava za 2011.-2013.

u kn

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

METODE REVIZIJE

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

KRITERIJI ZA OCJENU UČINKOVITOSTI SUSTAVA JAVNE NABAVE

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Kriteriji za ocjenu učinkovitosti sustava javne nabave, prema područjima revizije

Područja revizije	Kriteriji
Planiranje javne nabave	<ul style="list-style-type: none"> • planiranje nabave se obavlja na temelju jasnih procedura • jasno je određeno tko je zadužen za sastavljanje plana nabave, u okviru koje organizacijske jedinice, tko odobrava plan nabave • prati se i analizira ostvarenje plana • donose se izmjene plana nabave • opravdanost nabave se ispituje prema vrsti i količini roba, radova i usluga u skladu sa stvarnim potrebama • izrada plana nabave je centralizirana • donesen je plan nabave za poslovnu godinu • plan nabave je donesen u roku 60 dana od dana donošenja financijskog plana • plan nabave je sastavljen u funkciji ostvarenja ciljeva plana poslovanja • plan nabave sadrži sve elemente utvrđene odredbama Zakona o javnoj nabavi • plan nabave je objavljen na internetskim stranicama u propisanom roku • kod utvrđivanja procijenjene vrijednosti predmeta nabave primijenjena su mjerila propisana odredbama Zakona o javnoj nabavi • određeni su prioriteti te procijenjeni rizici nabave zbog mogućih poteškoća u procesu nabave, radi pravodobnog početka i završetka postupka nabave • planom nabave je predviđena dinamika i vremensko razdoblje nabave • utvrđene su optimalne zalihe roba i nabava se obavlja u skladu s donesenim politikama zaliha roba
Upravljanje postupcima javne nabave	<ul style="list-style-type: none"> • doneseni su razumljivi i jasni interni propisi o provedbi postupaka javne nabave i usklađeni su s važećim propisima • zaposlenicima odgovornim za provedbu postupaka javne nabave pružena je potrebna izobrazba • najmanje jedan od ovlaštenih predstavnika naručitelja ima važeći certifikat iz područja javne nabave • jasno su i detaljno specificirani roba, radovi i usluge koji se nabavljaju • analizirano je koji način nabave (odabir postupaka) je najpovoljniji za društvo • sastavljena je detaljna i jasna analiza ponuda, te je odabrana najpovoljnija ponuda uz primjenu kriterija propisanih odredbama Zakona o javnoj nabavi

	<ul style="list-style-type: none"> • cijene odabranih ponuditelja su povoljnije od cijena drugih dobavljača jednakih roba, radova i usluga na tržištu • ugovori su zaključeni u skladu s ponudama • realno su utvrđeni rokovi obavljanja radova, dostave roba, te pružanja usluga • ustrojene su kontrole nabave koje osiguravaju zakonitost i pravilnost postupaka nabave • uspostavljeno je sustavno praćenje i usporedba dobavljača tijekom određenog vremenskog razdoblja odnosno broja ugovora koji se zaključuju, cijene roba, radova i usluga koje se nabavljaju, pravilnosti izvršavanja ugovora, te je viši menadžment upoznat s time • uspostavljeni su pregledi i evidencije odnosno sustavno praćenje i analiza ukupnih sredstava utrošenih za nabavu da bi se uočio trend potrošnje – iznosa utrošenih sredstava za nabavu, vrsta robe, radova i usluga koja se nabavlja u svrhu poboljšanja postupaka nabave • uspostavljena je suradnja s društvima susjednih zemalja koja se bave jednakom djelatnošću, u svrhu poboljšanja kvalitete nabave i financijskih ušteda
<p style="text-align: center;">Praćenje izvršenja i provedbe ugovora</p>	<ul style="list-style-type: none"> • doneseni su interni pravilnici o primjeni, korištenju i održavanju nabavljene robe i opreme, te obavljanju usluga i postupa se u skladu s njima • provode se kontrole izvršenja ugovora o javnoj nabavi, odnosno obavlja se nabava od odabranog dobavljača u skladu s ugovorenim količinama i cijenama • za dodatne ili dopunske radove i usluge su zaključivani dodaci ugovoru, te je proveden novi postupak javne nabave za te izmjene • plaćanja su obavljana u skladu s ugovorom • robe, radovi i usluge se nabavljaju u ugovorom predviđenom roku • ugovorene su kazne za slučaj kašnjenja kod isporuke roba, radova i usluga ako je utvrđeno da je do kašnjenja došlo krivnjom dobavljača (izvoditelja), te se primjenjuju • uspostavljen je registar ugovora i okvirnih sporazuma, sadrži sve elemente propisane odredbama Zakona o javnoj nabavi i pravodobno se ažurira • provodi se analiza u kojoj su mjeri nabavljene robe, radovi i usluge stvarno potrebni i optimalno iskorišteni • izvedeni radovi, te nabavljena roba i usluge se koriste za svrhe za koje su nabavljeni • izvedenim radovima, te nabavljenom robom i opremom je poboljšana kvaliteta usluge • uspostavljena je kontrola kvalitete izvedenih radova, te isporučenih roba i usluga, te se provodi posjeta mjestu isporuke roba, radova i usluga • uspostavljeno je praćenje postupaka nabave i implementacije • uspostavljeno je praćenje danih preporuka o poboljšanju postupaka nabave • predviđene su aktivnosti u slučaju nepostupanja s odredbama zakona i propisa

SAŽETAK NALAZA REVIZIJE

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

- Planiranje javne nabave

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

- Upravljanje postupcima javne nabave

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Predloženo je ustrojiti registre ugovora o nabavi i okvirnih sporazuma.

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

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

Zaposlenicima koji obavljaju poslove nabave nije pružena odgovarajuća izobrazba.

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

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

Predloženo je utvrditi optimalne zalihe i donijeti strategiju upravljanja zalihama.

- Praćenje izvršenja i provedbe ugovora

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

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

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

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

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

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

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

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

Tablica broj 2

Područja u kojima su dane preporuke trgovačkim društvima

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

OCJENA UČINKOVITOSTI SUSTAVA JAVNE NABAVE

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Državni ured za reviziju je dao sljedeće preporuke:

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

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

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

pravilnosti postupaka javne nabave

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

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

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