



REPUBLIKA HRVATSKA
DRŽAVNI URED ZA REVIZIJU

IZVJEŠĆE O OBAVLJENOJ REVIZIJI

NABAVA U DRUŠTVU HŽ CARGO D.O.O.
ZA PRIJEVOZ TERETA

Zagreb, svibanj 2015.

SADRŽAJ

stranica

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



REPUBLIKA HRVATSKA
DRŽAVNI URED ZA REVIZIJU

KLASA:041-01/14-10/46
URBROJ:613-02-05-15-8

Zagreb, 27. svibnja 2015.

IZVJEŠĆE
O OBAVLJENOJ REVIZIJI UČINKOVITOSTI NABAVE U
DRUŠTVU HŽ CARGO D.O.O. ZA PRIJEVOZ TERETA

Na temelju odredbi članka 12. i 14. Zakona o Državnom uredu za reviziju (Narodne novine 80/11), obavljena je revizija učinkovitosti nabave u društvu HŽ Cargo d.o.o. za prijevoz tereta (dalje u tekstu: Društvo) za 2012.-2014.

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. rujna 2014. do 27. svibnja 2015.

I. PREDMET REVIZIJE

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

Vlada Republike Hrvatske donijela je u srpnju 2006. na temelju Zakona o podjeli trgovačkog društva HŽ Hrvatske željeznice d.o.o. (Narodne novine 153/05 i 57/12), Odluku o podjeli trgovačkog društva HŽ Hrvatske željeznice d.o.o. i Odluku o osnivanju trgovačkih društava: HŽ Infrastruktura d.o.o., HŽ Putnički prijevoz d.o.o., HŽ Cargo d.o.o. (dalje u tekstu: Društvo) te HŽ Vuča vlakova d.o.o. Na temelju navedenog Zakona i Odluke Vlade Republike Hrvatske iz srpnja 2006., osnovano je trgovačko društvo HŽ Hrvatske željeznice Holding d.o.o., čiji temeljni kapital čine poslovni udjeli u navedena četiri trgovačka društva, a jedini član je Republika Hrvatska. Odlukom o osnivanju trgovačkih društava iz srpnja 2006., Izjavom o osnivanju Društva iz kolovoza 2006. te izmjenama i dopunama spomenute Izjave, određeni su tvrtka i sjedište, predmet poslovanja, temeljni kapital, tijela, način njihova imenovanja i drugo. Društvo je upisano u sudski registar Trgovačkog suda u Zagrebu u prosincu 2006., a temeljni kapital sastoji se od temeljnog uloga u iznosu 340.983.000,00 kn. Sjedište Društva je u Zagrebu, Trg kralja Tomislava 11/I. Društva u 100,0 postotnom vlasništvu su: Agencija za integralni transport d.o.o.; PJ Dom Express; Održavanje vagona d.o.o.; Radionica željezničkih vozila Čakovec d.o.o. te Remont i proizvodnja željezničkih vozila Slavonski Brod d.o.o.

Na temelju ugovora o podjeli iz srpnja 2012. izvršena je podjela, odnosno razdvajanje s preuzimanjem društva HŽ Vuča vlakova d.o.o., prijenosom cjelokupne imovine, prava i obveza na društva preuzimatelja HŽ Putnički prijevoz d.o.o. i Društvo, uz istovremeni prestanak društva HŽ Vuča vlakova d.o.o. Republika Hrvatska koja je jedini član Društva na Skupštini 14. rujna 2012. je donijela Odluku o povećanju temeljnog kapitala s 340.983.000,00 kn, za 190.023.500,00 kn, na 531.006.500,00 kn.

Poslovanje Društva uređeno je Zakonom o željeznici (Narodne novine 94/13 i 148/13) te drugim zakonima i provedbenim propisima. Predmet poslovanja Društva su javni željeznički prijevoz, javni prijevoz tereta u domaćem i međunarodnom željezničkom i kombiniranom prometu, druge prateće djelatnosti u prijevozu, prekrcaj tereta na željezničkim kolodvorima i drugim mjestima, javni prijevoz tereta u domaćem i međunarodnom cestovnom prometu, usluge skladištenja, iznajmljivanje vlastitih nekretnina, iznajmljivanje drugih kopnenih prijevoznih sredstava, kupnja i prodaja robe, obavljanje trgovačkog posredovanja na domaćem i inozemnom tržištu, usluge otpremništva, pranje i čišćenje vagona, zastupanje stranih tvrtki, usluge manevriranja i ranžiranja, usluge vlakoprtnje-usluge pratnje teretnih vlakova za druge tvrtke, popravak i održavanje željezničkih vozila te manji popravci vagona drugih željeznica kao i budućih željezničkih operatera u Republici Hrvatskoj i druge djelatnosti.

Vlada Republike Hrvatske je u travnju 2014. donijela Odluku o davanju suglasnosti na Smjernice plana restrukturiranja Društva 2014.-2018. kojom se zadužuje Društvo da najkasnije u roku tri mjeseca izradi Program restrukturiranja. Navedeni dokument je izrađen i u srpnju 2014. dostavljen Ministarstvu pomorstva, prometa i infrastrukture, nakon korekcija u listopadu je dostavljen Ministarstvu financija te koncem siječnja 2015. Ministarstvu pomorstva, prometa i infrastrukture. Programom restrukturiranja je definirana financijska i strukturna konsolidacija Društva, a glavni cilj je postavljanje poslovanja na tržišne uvjete te stvaranje uvjeta za poslovanje bez budućih intervencija i pomoći od strane Republike Hrvatske.

U studenome 2009. Vlada Republike Hrvatske donijela je Antikorupcijski program za trgovačka društva u većinskom državnom vlasništvu za razdoblje 2010.-2012. Uprava Društva je u prosincu 2009. donijela Akcijski plan za provođenje Antikorupcijskog programa za 2010.-2012. kao jednu od mjera za stvaranje preduvjeta za sprječavanje korupcije na svim razinama. Također u prosincu 2010. je donesena Odluka o prihvaćanju Metodologije i Upitnika za samoocjenjivanje postignuća u provedbi antikorupcijskih mjera. Društvo je u svibnju 2013. izradilo Akcijski plan za provedbu antikorupcijskih mjera za 2013. U okviru unapređivanja modela za učinkovito i sustavno suzbijanje korupcije je predviđena stalna izobrazba zaposlenika iz područja etike, financijskog upravljanja, unutarnjeg nadzora i kontrole, zaštite oštećenika i osoba koje u dobroj vjeri prijavljuju korupciju. U okviru jačanja integriteta, odgovornosti i transparentnosti u radu je predviđena objava podataka o javnoj nabavi te objava natječaja, kao i drugih procesa za koje se procjeni postojanje rizika u pogledu nepravilnosti ili bi mogli biti zanimljivi javnosti. Akcijski plan za 2014. i 2015. nije donesen.

Društvo od 2011. primjenjuje poslovno informacijski sustav (SAP) za evidentiranje i praćenje poslovnih događaja te su implementirani sljedeći moduli: financije i računovodstvo, kontroling, upravljanje investicijama, upravljanje kadrovima, nabava, održavanje te prodaja i ispostavljanje računa. Društvo nema implementirane sustave u skladu sa zahtjevima normi ISO 9001 (kvaliteta), ISO 14001 (okoliš) i ISO 18001 (OHSAS-sigurnost i zdravlje radnika), a implementacija sustava upravljanja kvalitetom prema normi HRN ISO 9001:2008 je privremeno odgođena zbog financijske konsolidacije Društva.

Misija Društva je trajno udovoljavanje zahtjevima kupaca i korisnika usluga, vlasnika i drugih zainteresiranih strana primjenom visokostandardiziranih tehnologija uz pomoć osposobljenih i motiviranih zaposlenika. Vizija je stvoriti tržišno usmjereno Društvo koje će usluge teretnog prijevoza pružati na konkurentan, siguran, ekonomičan i ekološki prihvatljiv način. Misija i vizija su određene u okviru spomenutog Antikorupcijskog programa.

Društvo je nabavu roba, usluga i ustupanja radova do sredine siječnja 2014. provodilo na temelju odredaba Zakona o javnoj nabavi i Odluke društva HŽ Hrvatske željeznice d.o.o. iz travnja 2008. Uprava za sustav javne nabave Ministarstva gospodarstva je 17. siječnja 2014. dala mišljenje da Društvo ne ispunjava zakonom propisane uvjete za sektorskog naručitelja, odnosno da nije obveznik primjene Zakona o javnoj nabavi (Narodne novine 90/11, 83/13, 143/13 i 13/14). Uputa o provođenju postupaka nabave roba, radova i usluga je donesena 24. travnja 2014.

Tijela Društva su Uprava, Nadzorni odbor i Skupština. Zakonski predstavnik od 22. ožujka 2012. do 3. studenog 2013. bio je Ivan Lešković, a od 4. studenog 2013. Danijel Krakić.

Društvo je koncem 2012. imalo 3 330 zaposlenika, koncem 2013. je imalo 2 686, a koncem 2014. je imalo 2 267 zaposlenika.

II. CILJEVI I PODRUČJA REVIZIJE

Ciljevi revizije su bili:

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

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

III. METODE I POSTUPCI REVIZIJE

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

Okosnicu revizije su činila sljedeća pitanja:

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

IV. NABAVA

Planiranje nabave

Planiranje nabave je proces kojim se postavljaju ciljevi te načini i rješenja njihova ostvarenja. Određivanje najpovoljnijeg postupka i načina nabave koji prethode zaključenju ugovora o nabavi, racionalno i učinkovito gospodarenje sredstvima, osiguranje poštenog tržišnog nadmetanja kroz poštivanje zakonitosti u provođenju nabave su ciljevi kvalitetnog planiranja nabave. Kvalitetno planiranje nabave osigurava dobro upravljanje sredstvima financiranja odnosno osigurava razvoj projekata i unaprjeđenje pružanja usluge.

Hrvatski Sabor je 5. ožujka 2008. donio Nacionalni program željezničke infrastrukture u Republici Hrvatskoj za razdoblje 2008. do 2012. koja predstavlja prvi dio dugoročnog razvojnog programa željezničke infrastrukture. U njemu se utvrđuju planovi izgradnje nove te osuvremenjivanja i održavanja postojeće željezničke mreže, određuju prioriteta i dinamika njihove realizacije te visina i izvori potrebnih financijskih sredstava. Vlada Republike Hrvatske je u listopadu 2014. usvojila Strategiju prometnog razvitka Republike Hrvatske za razdoblje 2014.-2030., a u travnju 2014. je dana suglasnost na Smjernice plana restrukturiranja Društva za razdoblje 2014.-2018. Društvo je izradilo Program restrukturiranja u srpnju 2014. Nadalje, planovi poslovanja su doneseni za 2012., 2013. u prosincu prethodne godine, a u siječnju 2014. za tekuću godinu. Tijekom 2012., 2013. i 2014. Društvo je donijelo izmjene planova.

Društvo za planiranje nabave koristi Aplikaciju za planiranje (SZP), proceduru poslovnog procesa Kreiranje plana nabave u okviru modula nabave (MM-08) te Uputu kontrolinga.

Priprema planiranja započinje donošenjem smjernica za plan te određenim redoslijedom izrade pojedinih naturalnih i financijskih planova, plana potreba, investicija do konačnih planova troškova za određene grupe troškovnih elemenata (održavanje, režijski troškovi i drugo). Kod planiranja nabave prioritet nabave je strateška roba neophodna za funkcioniranje prijevoza. Izrada plana za sljedeću poslovnu godinu počinje koncem tekuće godine, a Plan nabave se kreira početkom godine i sadrži Plan rashoda za redovno poslovanje, Plan investicija te Plan službene zaštitne odjeće i obuču.

Planski dokument je skup planskih stavaka, odnosno sastoji se od naziva planskog elementa koji se kreira prema potrebama, mjestu troška, poziciji plana, šifri materijala ili usluge, količini, jediničnoj cijeni, planiranom i procijenjenom iznosu, jedinici mjere, izvoru financiranja i drugo. Vremenski plan se unosi po mjesecima, tromjesečjima ili jednokratno za cijelu godinu, formira se na temelju količine i iznosa, a mjesečni vremenski plan se raspoređuje na temelju uključenih mjeseci. Iznose i količine je moguće mijenjati bez obzira na to kako su raspoređeni po mjesecima, ali je bitno da suma ne prelazi iznose i količine iz planske stavke. Planira se po poslovnim područjima (Prodaja, Tehnologija, Korporativne funkcije, Tehničko-vagonska djelatnost i drugo) te po glavnim poslovnicama (Rijeka, Split, Vinkovci, Varaždin, Zagreb i Ploče). Nabava je centralizirana na način da se objedinjuje nabava roba, usluga i ustupanje radova bez obzira na kojoj lokaciji postoji potreba za određenom nabavom.

U okviru planova poslovanja je plan investicija koji sadrži podatke o modernizaciji teretnih vagona, lokomotiva i industrijskih kolosjeka te nabavi objekata, opreme i projekata. Plan modernizacije teretnih vagona sadrži podatke o seriji vagona, količini, jediničnoj cijeni te ukupnoj cijeni po seriji.

Zakonom o pravu na pristup informacijama (Narodne novine 25/13) je propisano da su tijela javne vlasti obvezna na mrežnim stranicama objaviti godišnje planove, programe, strategije, upute, izvještaje o radu, financijska izvješća i druge odgovarajuće dokumente koje 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 poslovanja za 2012., 2013. i 2014. nisu objavljeni na mrežnim stranicama Društva.

Računovodstvenim politikama Društva utvrđeno je da zalihe roba čine materijal, rezervni dijelovi i sitni inventar i iskazuju se po stvarnoj nabavnoj vrijednosti. Nabavna vrijednost uključuje nabavnu cijenu, troškove prijevoza, osiguranja, utovara, istovara, carine i drugo nastalo dovođenjem zaliha u skladište. Rashod se utvrđuje primjenom metode prosječnog ponderiranog troška. Na koncu 2012. zalihe su iskazane u vrijednosti 47.140.607,00 kn, koncem 2013. u vrijednosti 45.144.279,00 kn, a koncem rujna 2014. u vrijednosti 49.008.989,00 kn. Stanje zaliha uglavnom se odnosi na rezervne dijelove za održavanje i potrošni materijal. Optimalne zalihe roba nisu utvrđene.

Kod provođenja postupaka nabave postoje rizici, koji mogu utjecati na početak i završetak postupka nabave kao što su podnošenje žalbi na odluku o odabiru ponuditelja i poništenje postupka nabave. Prema evidenciji podnesenih žalbi za razdoblje od 2012. do konca rujna 2014. podneseno je sedam žalbi od kojih su tri odbijene.

Upravljanje postupcima nabave

Proces provođenja postupaka nabave u Društvu je reguliran odredbama Zakona o javnoj nabavi i Uputom o provedbi postupaka nabave roba, usluga i ustupanja radova iz travnja 2010. Nadalje, Društvo je 23. travnja 2014. donijelo Uputu o provođenju postupaka nabave roba, radova i usluga u okviru koje je tijekom nabave prikazan putem dijagrama te tekstualnom analizom dijagrama uz popis odgovornih osoba prema radnim mjestima. Navedeni dijagram sadrži zahtjev za pokretanjem postupka za nabavu, prijedlog odluke o imenovanju ovlaštenih predstavnika naručitelja, donošenje odluke o imenovanju ovlaštenih predstavnika naručitelja, pripremu poziva za dostavu ponuda, slanje poziva za dostavu ponuda, zahtjev za pojašnjenje poziva za dostavu ponuda, zaprimanje ponuda, otvaranje ponuda, pregled i ocjenu ponuda, odluku o prihvaćanju zapisnika o pregledu i ocjeni ponuda, donošenje odluke o odabiru/poništenju, izradu ugovora, zaključenje ugovora, evidenciju ugovora, praćenje realizacije ugovora te arhiviranje.

Postupak nabave propisan Uputom o provođenju postupaka nabave roba, radova i usluga se provodi za sve nabave iznad 200.000,00 kn, ali nisu navedeni postupci nabave te uvjeti, slučajevi i okolnosti odabira pojedine vrste postupka nabave. Za procijenjenu vrijednost nabave do 200.000,00 kn bez poreza na dodanu vrijednost Društvo je dužno ispitati tržište i prikupiti najmanje tri do pet ponuda zbog postizanja tražene kvalitete i najpovoljnije cijene.

Uputom o provođenju postupaka nabave roba, radova i usluga je utvrđeno da se u Službi za nabavu u okviru poslovnog područja Korporativne funkcije obavljaju poslovi provedbe postupka nabave. Pravilnikom o organizaciji Društva iz veljače 2014. u okviru kojeg je sistematizacija radnih mjesta je propisano da Služba za nabavu nabavlja robu, radove i usluge prema Planu nabave priprema podloge za provođenje postupaka nabave na temelju zahtjeva tražitelja, priprema i izrađuje ugovorne prijedloge, predlaže poboljšanja racionalizacije u radu i drugo. Sistematizacijom su predviđena radna mjesta za jedanaest zaposlenika, koliko ih je bilo i zaposleno tijekom 2014. od kojih pet posjeduje važeći certifikat iz područja javne nabave te prate propise koji se odnose na postupke nabave. U provedbi nabave nisu korištene usluge vanjskih stručnih suradnika.

Postupak nabave pokreće korisnik odnosno organizacijska jedinica ispostavljanjem zahtjeva za pokretanjem postupka za nabavu. Služba za nabavu pokreće postupak nabave u najkraćem roku po zaprimanju Zahtjeva za pokretanjem nabave koji sadrži naziv korisnika i lokacije za koju se provodi postupak, kratki opis robe koja se nabavlja, stavku plana odnosno plansku poziciju, prijedlog načina nabave te planiranu ili procijenjenu vrijednost nabave. Također uz zahtjev za pokretanjem postupka za nabavu se prilaže troškovnik i tehnički uvjeti sa specifikacijama koje priprema pokretač zahtjeva.

Nakon zahtjeva za pokretanjem nabave, Uprava Društva donosi Internu odluku o imenovanju ovlaštenih predstavnika koja sadrži predmet nabave, evidencijski broj nabave, procijenjenu vrijednost za grupu nabave i za predmet nabave, izvor planiranih sredstava, odabrani postupak nabave, vrstu ugovora o nabavi, ovlaštene predstavnike, odgovornu osobu te navedene obveze i ovlasti ovlaštenih predstavnika. Služba za nabavu šalje pozive za dostavu ponuda te ako je potrebno zajedno s korisnikom koji je pokrenuo nabavu daje pojašnjenje poziva za dostavu ponuda. Društvo sastavlja Zapisnik o otvaranju ponuda te Zapisnik o pregledu i ocjeni ponuda koji sadrži dokaze sposobnosti i analitički prikaz ponuda, odnosno detaljnu usporedbu ispunjenih uvjeta od strane ponuditelja traženih u dokumentaciji za nadmetanje, financijske i tehničke ocjene te razloge isključenja pojedinih ponuda.

Odluku o prihvaćanju Zapisnika o pregledu i ocjeni ponuda i Odluku o odabiru donosi Uprava Društva. Društvo nije provodilo analize koji način nabave, odnosno odabir postupka je najpovoljniji, a u razdoblju kada je bilo obveznik Zakona o javnoj nabavi najčešće je korišten otvoreni postupak javne nabave.

Prema pregledanim postupcima nabave, kriterij odabira ponude ponuditelja tijekom 2012. i 2013. je najniža cijena, a tijekom 2014. je prihvatljiva, prikladna i pravilna ponuda u skladu s pozivom za dostavu ponude. Društvo u pojedinim slučajevima nije zaključivalo ugovore u skladu s ponudama.

Na temelju izabranog uzorka revizijom je utvrđeno da od 57 pregledanih postupaka nabave, kod sedam postupaka je bilo dopuna, odnosno odgovora na pitanja ponuditelja, pojašnjenja, ispravljanja, nadopunjavanja i izmjena dokumentacije za nadmetanje te obavijesti o dodatnim informacijama, poništenjima ili ispravcima.

Tijekom 2012. provedeni su postupci nabave te je zaključeno 86 ugovora o nabavi roba, radova i usluga ukupne vrijednosti 212.415.244,00 kn bez poreza na dodanu vrijednost, tijekom 2013. je zaključeno 35 ugovora o nabavi roba, radova i usluga ukupne vrijednosti 191.134.965,00 kn bez poreza na dodanu vrijednost, tijekom 2014. je zaključeno 53 ugovora o nabavi roba, radova i usluga ukupne vrijednosti 203.932.729,00 kn bez poreza na dodanu vrijednost. Društvo je tijekom 2012. i 2013. zaključilo 45 ugovora o nabavi roba, radova i usluga ukupne vrijednosti 259.118.629,00 kn na temelju odredbi članka 115. Zakona o javnoj nabavi-ugovori s povezanim društvima, 18 ugovora o nabavi roba, radova i usluga ukupne vrijednosti 6.095.117,00 kn nakon provedenog postupka javnog nadmetanja, osam ugovora o nabavi roba, radova i usluga u vrijednosti 4.393.771,00 kn na temelju pregovaračkog postupka bez prethodne objave, dva ugovora o nabavi roba, radova i usluga ukupne vrijednosti 3.417.289,00 kn (usluge čuvanja imovine i odvjetničke usluge) na temelju provedenih postupaka za nabavu usluga iz dodatka II. B Zakona o javnoj nabavi te jedan ugovor o nabavi roba, radova i usluga ukupne vrijednosti 18.800,00 kn na temelju bagatelne nabave. Nadalje, na temelju okvirnih sporazuma zaključeno je 47 godišnjih ugovora o nabavi roba, radova i usluga ukupne vrijednosti 130.506.603,00 kn.

Društvo nije bilo obveznik Zakona o javnoj nabavi od sredine siječnja 2014., a na temelju poziva za dostavu ponuda prema više dobavljača je zaključeno 28 ugovora o nabavi roba, radova i usluga ukupne vrijednosti 9.479.503,00 kn, s povezanim društvima 14 ugovora o nabavi roba, radova i usluga ukupne vrijednosti 87.142.939,00 kn te jedanaest ugovora o nabavi roba, radova i usluga ukupne vrijednosti 107.310.287,00 kn na temelju okvirnih sporazuma.

U 2012. je na temelju narudžbenica nabavljeno roba, usluga i radova pojedinačne vrijednosti do 70.000,00 kn u vrijednosti 2.145.390,00 kn bez poreza na dodanu vrijednost, u 2013. u vrijednosti 3.809.967,00 kn bez poreza na dodanu vrijednost i u 2014. (uključene i narudžbenice preko 70.000,00 kn) u vrijednosti 4.470.682,00 kn bez poreza na dodanu vrijednost.

Od ukupno 174 provedena postupka, revizijom je obuhvaćeno 57 postupaka nabave roba, usluga i radova ukupne vrijednosti 427.607.330,00 kn (70,4 %) bez poreza na dodanu vrijednost.

Uprava Društva je na sjednici iz ožujka 2013. donijela Pravilnik o radu interne revizije. Navedenim Pravilnikom propisano je da interna revizija pomaže u ostvarivanju ciljeva i zadataka radi djelotvornijeg, efikasnijeg i ekonomičnijeg poslovanja pri čemu provjerava, ispituje i analizira vjerodostojnost i cjelovitost informacija koje se prezentiraju, ekonomičnost i djelotvornost korištenja novčanih sredstava, ostvarenje postavljenih ciljeva i planova, usklađenost poslovnih procesa s poslovnim politikama i planovima, zakonima i drugim propisima u Republici Hrvatskoj te druga provjeravanja i ispitivanja u cilju poboljšanja uspješnosti poslovanja Društva.

Sistematizacijom je u okviru Uprave predviđeno radno mjesto revizora poslovanja za jednog zaposlenika. Poslove unutarne revizije u Društvu obavlja jedan zaposlenik. Unutarnja revizija nije za 2014. planirala reviziju postupaka nabave, nego u okviru planirane revizije, reviziju pojedinih dobavljača.

Nije uspostavljeno sustavno praćenje i usporedba dobavljača tijekom određenog vremenskog razdoblja odnosno broja ugovora koji se zaključuju, cijene roba, radova i usluga koje se nabavljaju te pravilnosti izvršavanja ugovora. U tijeku je izrada pisanog postupka pod nazivom Ocjena dobavljača i nabavljenog proizvoda.

Praćenje izvršenja i provedbe ugovora

Društvo je donijelo pravilnike, upute, procese u okviru modula u poslovno informacijskom sustavu (SAP), norme, evidencije, aplikacije i odluke kojima su uređena područja izvršenja i provedbe ugovora, kao i primjene, korištenja i održavanja nabavljenih roba, radova i usluga.

Doneseni su Uputa o provođenju postupaka nabave roba, radova i usluga, Pravilnik o zaštiti na radu, Pravilnik o službenoj odjeći i obući, Pravilnik o zaštitnoj odjeći i obući, Uputa o postupanju s dokumentima, Uputa o održavanju teretnih vagona, Procedure poslovnih procesa, Etički kodeks i drugo. Društvo nije donijelo Pravilnik o korištenju i održavanju službenih vozila. Na temelju Upute o provođenju postupaka nabave roba, radova i usluga Društvo vodi knjigu ugovora koja sadrži broj ugovora, naziv ugovorne strane (dobavljači i kupci), sadržaj ugovora, cijenu, vrijeme ispunjavanja ugovorne obveze te datum preuzimanja/upisa ugovora i ime i prezime referenta.

Nadalje, na mrežnim stranicama objavljen je popis ugovora i okvirnih sporazuma za 2012. i 2013. Društvo nije objavilo popis ugovora i okvirnih sporazuma za 2014., što je prema Zakonu o pravu na pristup informacijama bilo obvezno učiniti.

Prema Uputi o provođenju postupaka nabave roba, radova i usluga, referent nabave prati realizaciju ugovora po ugovorenim stavkama. Kontrola kvalitete obavljenih radova na vagonima se provodi na dvije razine i to fazna kontrola koju stalno provode pružatelji usluge te povremeno predstavnici Društva, odnosno Službe za tehničko vagonsku djelatnost kada obilaze radionice bilo zbog obavljanja komisijskog pregleda neispravnog vagona ili tijekom primopredaje vagona te završna kontrola koju obavljaju ovlaštene predstavnici Društva pri primopredaji vagona s popravka i puštanja u promet, uz potpisivanje odgovarajućeg zapisnika i drugih pratećih dokumenata (radni nalozi, tehnički podaci teretnog vagona, atesti, službene zabilježbe, procjene štete i drugo). Kontrolu kvalitete isporučenih roba, usluga i materijala provode predstavnici radionica koji su ih i naručili. Za informatičke usluge SAP licenci i sustava izvršenje i kvaliteta se potvrđuje potpisom na račun. Nadalje, navedenom Uputom propisano je da ako se roba, radovi i usluge ne isporučuju po kvaliteti i količini kako je ugovoreno, postupa se prema Uputi za reklamacijski postupak.

Na temelju izabranog uzorka, revizijom je utvrđeno da je Društvo provodilo nabavu od izabranih dobavljača te u većini slučajeva u skladu s ugovorenim količinama i cijenama. Također je utvrđeno da je u 57 pregledanih postupaka zaključeno šest dodatka ugovoru i to uglavnom za dodatne radove. Društvo je u većini slučajeva kasnilo s plaćanjem nabavljene robe, radova i usluga.

Društvo je ugovaralo kaznu za izvoditelja, ako ne izvrši obveze u ugovorenom roku, u visini 1 ‰ za svaki radni dan neopravdanog kašnjenja preko roka do najviše 10,0 % ugovorene cijene, a ukoliko bi Društvo pretrpjelo veću štetu ima pravo zahtijevati razliku do potpune naknade štete. Prema zaključenim ugovorima s povezanim društvima izvoditelj se obvezao umanjiti iznos računa za svaki vagon i svaki rok prekoračenja za 2 % ili Društvo ima pravo na naplatu penala u vrijednosti od 1 ‰ po danu i po nezavršenom vagonu. Kao sredstvo osiguranja su pribavljene bjanko zadužnice i mjenice. Društvo je u 2012. naplatilo ugovornu kaznu u iznosu 1.254.430,00 kn od jednog dobavljača.

Svi sudionici koji u okviru svoga djelokruga rada sudjeluju u postupku nabave roba, radova i usluga su obavezni poštovati odredbe Etičkog kodeksa iz travnja 2010. te pravilnike i upute koje Društvo primjenjuje.

V. NALAZ

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

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

1. Planiranje nabave

1.1. Uprava Društva je donijela Plan poslovanja za 2012., 2013. i 2014. Planovi nabave Društva proizlaze iz Plana poslovanja za tekuću godinu te je Uprava Plan nabave za 2012. usvojila u svibnju 2012., za 2013. u travnju 2013., a za 2014. je usvojen u ožujku 2014. Planovi nabave nisu usvojeni pravodobno, odnosno prije početka poslovne godine na koju se odnose. Plan nabave sadrži Plan rashoda za redovno poslovanje, Plan investicija te Plan službene zaštitne odjeće i obuće. Planom nabave nije određena vrsta postupka nabave te planirano trajanje ugovora o nabavi. Planovi poslovanja za 2012. i 2013. nisu objavljeni na mrežnim stranicama Društva. Plan poslovanja i plan nabave za 2014. nisu objavljeni na mrežnim stranicama Društva, što je bilo obvezno učiniti prema odredbama Zakona o pravu na pristup informacijama.

Prema izmjenama plana 2012. je planirana nabava u iznosu 594.171.205,00 kn bez poreza na dodanu vrijednost, a ugovori za nabavu roba, radova i usluga su zaključeni u iznosu 212.415.244,00 kn. Izmjenama plana nabave za 2013. je planirana nabava u iznosu 365.013.117,00 kn bez poreza na dodanu vrijednost, a ugovori za nabavu roba, radova i usluga su zaključeni u iznosu 191.134.965,00 kn, a za 2014. prema izmjenama plana nabave je planirana nabava u iznosu 377.273.243,00 kn bez poreza na dodanu vrijednost, a ugovori za nabavu roba, radova i usluga su zaključeni u iznosu 203.932.729,00 kn. Društvo nema obrazloženja odstupanja ostvarenja od plana. Nadalje, za nabavu usluga čišćenja i njege poslovnih prostorija u Zahtjevu za pokretanje nabave navedena je procijenjena vrijednost u iznosu 2.099.000,00 kn, a u planu nabave 2.238.202,00 kn, za nabavu usluga osposobljavanja zaposlenika za pružanje prve pomoći u Internoj odluci navedena je procijenjena vrijednost u iznosu 450.000,00 kn, a u planu nabave 613.000,00 kn. Također za nabavu dizelskog goriva u Odluci o početku postupka navedena je procijenjena vrijednost nabave u iznosu 95.000.000,00 kn, a u planu nabave 76.998.276,00 kn. Državni ured za reviziju je mišljenja da vrijednosti u zahtjevima za pokretanje nabave i odlukama trebaju biti jednake vrijednostima iskazanim u planovima nabave.

Državni ured za reviziju predlaže usvajati planove nabave prije početka poslovne godine na koju se odnose. Predlaže u okviru planova nabave navesti vrstu postupka te trajanje ugovora o nabavi. Također predlaže planove i izmjene planova nabave objavljivati na mrežnim stranicama Društva. Predlaže procijenjenu vrijednost predmeta nabave u zahtjevima za pokretanje nabave i odlukama iskazivati u jednakim vrijednostima kao u planovima nabave.

1.2. *Društvo prihvaća prijedlog da navede vrstu postupka i trajanje ugovora o nabavi u okviru planova nabave te navodi da su u razdoblju dok su bili obveznici primjene odredbi Zakona o javnoj nabavi navedeno imali u planu.*

Nadalje, u vezi objavljivanja planova i izmjena planova na mrežnim stranicama Društvo obrazlaže da su se dobavljači pri davanju ponuda ravnali prema objavljenoj procijenjenoj vrijednosti nabave te kada su prestali objavljivati procijenjenu vrijednost dobivaju povoljnije cijene za određenu robu, usluge ili radove.

2. Upravljanje postupcima nabave

2.1. Kod upravljanja postupcima nabave, nepravilnosti se odnose na Uputu o provođenju postupaka nabave roba, radova i usluga, ugovaranje te kontrolu provedbe postupaka nabave.

Društvo je u travnju 2014. donijelo Uputu o provođenju postupaka nabave roba, radova i usluga kojom je određeno da će za procijenjenu vrijednost nabave do 200.000,00 kn bez poreza na dodanu vrijednost provoditi postupke nabave na način da će ispitati tržište i prikupiti najmanje tri do pet ponuda ako je to moguće te da će za sve nabave iznad 200.000,00 kn provoditi postupak nabave propisan navedenom Uputom. Postupak nabave je prikazan dijagramom tijeka s aktivnostima od zaprimanja zahtjeva za pokretanjem postupka nabave do realizacije ugovora i arhiviranja. Spomenutom Uputom nisu definirane vrste postupka nabave te u kojim se uvjetima, slučajevima i okolnostima pojedina vrsta postupka primjenjuje. Također nije određeno što tehničkim specifikacijama treba biti definirano (rok i mjesto izvršenja usluge/izvođenja radova/ispоруke robe, kontakt osoba–nadzorni službenik/ovlaštena osoba, tehnički opis robe) kao niti što troškovnik treba sadržavati (tekstualni opis stavke, jedincu mjere po kojoj se stavka obračunava, količinu i cijenu stavke, zbirnu cijenu više stavki i drugo), na koji način predmet nabave mora biti opisan te može li se podijeliti na grupe. Nadalje, Uputom nije definirano koji zaposlenici mogu biti imenovani za ovlaštenog predstavnika naručitelja te što poziv za dostavu ponude i odluka o odabiru/poništenju moraju sadržavati. Također nisu definirani kriteriji za odabir ponude, vrste jamstava, mogućnost sudjelovanja podizvoditelja, razlozi za isključenje ponude te poništenje postupka nabave kao niti mogućnost žalbe i postupanje u slučaju žalbe. Nije definiran niti najveći postotak vrijednosti osnovnog ugovora na koji se može zaključiti dodatak osnovnom ugovoru za dodatne usluge. Društvo je tijekom 2012. zaključilo s povezanim društvima 39 ugovora za nabavu roba, radova i usluga ukupne vrijednosti 170.334.628,00 kn, tijekom 2013. je zaključilo šest ugovora za nabavu roba, radova i usluga ukupne vrijednosti 88.784.001,00 kn, a tijekom 2014. je zaključilo 14 ugovora za nabavu roba, radova i usluga ukupne vrijednosti 87.142.939,00 kn. Tijekom 2012. i 2013. Društvo je bilo obveznik Zakona o javnoj nabavi te su povezana društva trebala dostaviti potvrdu da ostvaruju prosječno najmanje 80,0 % prometa u odnosu na sveukupne usluge koje pružaju, za prethodne tri godine, od pružanja takvih usluga društvima s kojima su povezana. Društvo nema propisane procedure provođenja postupaka nabave s povezanim društvima.

Društvo je u prosincu 2009. donijelo Akcijski plan za provođenje Antikorupcijskog programa za 2010.-2012., a u svibnju 2013. Akcijski plan za provedbu antikorupcijskih mjera za 2013. Društvo je objavilo misiju i viziju, osnovan je tim za antikorupciju, doneseni su Etički kodeks, Upute o prijavljivanju i rješavanju nepravilnosti te Okvirni plan i program obrazovanja za suzbijanje korupcije. Akcijski plan za provedbu antikorupcijskih mjera za 2014. i 2015. nije donesen.

Državni ured za reviziju predlaže općim aktom definirati uvjete, slučajeve i okolnosti odabira pojedine vrste postupka nabave, troškovnik, kriterije za odabir ponude te razloge za poništenje postupka nabave. Predlaže donijeti pisane procedure o provođenju postupaka nabave s povezanim društvima te akcijske planove za provedbu antikorupcijskih mjera.

- Ugovaranje

Društvo je za 2012. zaključilo ugovore s povezanim društvima za usluge revizije teretnih vagona-modernizacije prijevoznih kapaciteta i izvanrednih popravaka i kontrolnih pregleda teretnih vagona u vrijednosti 82.846.509,00 kn bez poreza na dodanu vrijednost, za 2013. u vrijednosti 88.784.001,00 kn bez poreza na dodanu vrijednost, a za 2014. u vrijednosti 43.723.682,00 kn bez poreza na dodanu vrijednost. Ugovori su zaključeni u svibnju, srpnju, kolovozu, odnosno rujnu, a primjenjuju se od siječnja tekuće godine do zaključivanja novog ugovora za sljedeću godinu. Nadalje, ugovor za usluge čišćenja i njege poslovnih prostorija od povezanog društava je zaključen u studenom 2012. u vrijednosti 1.833.281,00 kn bez poreza na dodanu vrijednost, a primjenjuje se od siječnja do konca prosinca 2012. Računi za obavljene usluge su ispostavljeni prije zaključenja ugovora za tekuću godinu.

Ugovorima zaključenima za usluge izvanrednog popravka i kontrolnog pregleda teretnih vagona za 2012., 2013. i 2014. je određeno da je Društvo obvezno u roku pet dana od datuma potpisa ugovora imenovati ovlaštene predstavnike za kontrolu obavljanja popravka teretnih vagona. Društvo je 2009. i 2010. imenovalo ovlaštene predstavnike u jedinicama tehničkog pregleda vagona Rijeka, Koprivnica, Osijek, Split i Varaždin. Služba Tehničko vagonске djelatnosti je u svibnju 2010. zatražila od jedinica tehničkog pregleda vagona Koprivnica, Varaždin i Vinkovci korigirani popis ovlaštenih osoba. Društvo za 2012., 2013. i 2014. nije imenovalo ovlaštene predstavnike za kontrolu obavljenih usluga, koji predstavljaju kontrolno tijelo naručitelja i što je bilo obvezno prema odredbama ugovora.

Od ukupno 57 pregledanih predmeta nabave u 23 predmeta nabave jamstva, odnosno bjanko zadužnice, zadužnice, mjenice te mjenična očitovanja nisu pravodobno dostavljena, a u šest predmeta nisu dostavljena što je prema odredbama ugovora izvoditelj, odnosno dobavljač bio dužan učiniti. Također, ugovorom o nabavi licenci je određeno da se kod potpisivanja ugovora, kao jamstvo za pravodobno i kvalitetno izvršenje ugovornih obveza uruči bjanko zadužnica u iznosu 10,0 % od ukupno ugovorene cijene usluge. Bjanko zadužnica je ispostavljena u iznosu 100.000,00 kn, umjesto u iznosu 149.800,00 kn te nije postupljeno prema odredbama ugovora, što je za posljedicu moglo imati djelomičnu naplatu potraživanja u slučaju nepravodobnog i nekvalitetnog izvršenja ugovornih obveza. Nadalje, za usluge revizije teretnih vagona-modernizacije prijevoznih kapaciteta i izvanrednih popravaka i kontrolnih pregleda teretnih vagona za 2012. su zaključena tri ugovora s povezanim društvima nakon postupka nabave uz izuzeće od primjena Zakona o javnoj nabavi. U upitima za dostavu ponude i ponudama je navedeno da obveza plaćanja prema vjerovniku započinje teći danom primitka računa ili situacije za isporučenu robu ili obavljenju uslugu, a ugovorima je određeno da obveza plaćanja prema vjerovniku započinje s datumom računa za obavljenju uslugu, radove i isporučenu robu.

Također, u upitima za dostavu ponude i dostavljenim ponudama nije definirano plaćanje kamata nakon 150 dana, a ugovorima je određeno da će se nakon 150 dana primijeniti stopa zakonske zatezne kamate. Državni ured za reviziju je mišljenja da bi Društvo procedurama provođenja postupaka nabave s povezanim društvima trebalo propisati da ugovori o nabavi moraju biti usklađeni s odabranom ponudom.

Društvo je za nabavu maziva i rashladne tekućine za lokomotive zaključilo ugovor u travnju 2014. u vrijednosti 2.491.973,00 kn bez poreza na dodanu vrijednost s odabranim ponuditeljem prije sastavljanja Zapisnika o pregledu i ocjeni ponuda i Odluke o odabiru, odnosno prije provedenog postupka nabave. Nadalje, Zapisnik o izvršenim uslugama sanacije dekontaminacije četiri vagona na kolodvoru Lovinac, onečišćenog betonskog kanala te odvoz i zbrinjavanje kontaminiranog tla isteklim uljem je sastavljen u listopadu 2011. Ugovor u vrijednosti 1.136.800,00 kn bez poreza na dodanu vrijednost je zaključen u srpnju 2012., odnosno nakon što su izvršene usluge.

Ukupni rashodi za odvjetničke usluge u 2012. su evidentirani u vrijednosti 641.059,00 kn, u 2013. su evidentirani u vrijednosti 4.085.504,00 kn, a u 2014. u vrijednosti 3.097.074,00 kn. U srpnju 2011. je zaključen ugovor o pružanju odvjetničkih usluga u vrijednosti 1.000.000,00 kn bez poreza na dodanu vrijednost, a usluge su obavljene u vrijednosti 994.999,00 kn bez poreza na dodanu vrijednost. Uprava Društva je u ožujku 2013. donijela odluku o provođenju postupka nabave u svrhu zaključenja ugovora s odvjetničkim društvom s kojim je zaključen ugovor za prethodnu godinu. Društvo je uputilo zahtjev za prikupljanje ponuda za obavljanje odvjetničkih usluga samo navedenom odvjetničkom društvu te je u svibnju 2013. zaključen ugovor u vrijednosti 3.000.000,00 kn bez poreza na dodanu vrijednost. Usluge su obavljene u ugovorenom iznosu. U ugovorima iz 2011. i 2013. je također navedeno da se usluge obračunavaju i naplaćuju na osnovi važeće Tarife o nagradama i naknadi troškova za rad odvjetnika. Društvo je u prosincu 2014. bez provedenog postupka nabave s istim društvom zaključilo ugovor na neodređeno vrijeme na osnovi važeće Tarife o nagradama i naknadi troškova za rad odvjetnika, a do konca godine usluge su obavljene u vrijednosti 1.011.870,00 kn bez poreza na dodanu vrijednost. Prema navedenom ukupno je ugovoreno 5.011.870,00 kn, a vrijednost obavljenih usluga je za 2.811.767,00 kn bez poreza na dodanu vrijednost viša od ugovorenog iznosa. Državni ured za reviziju je mišljenja da je Društvo za nabavu odvjetničkih usluga trebalo provesti postupak nabave koji omogućava prikupljanje većeg broja ponuda kako bi se od dostavljenih ponuda mogla odabrati najpovoljnija.

Državni ured za reviziju predlaže pravodobno zaključiti ugovore s povezanim društvima prije početka razdoblja na koje se odnose. Predlaže postupati u skladu s odredbama ugovora kojima je određeno imenovanje ovlaštenih predstavnika za kontrolu obavljanja popravka teretnih vagona. Također predlaže pravodobno pribaviti jamstava te voditi računa da iznosi budu u skladu s ugovorenim. Predlaže procedurama provođenja postupaka nabave s povezanim društvima propisati da ugovori o nabavi moraju biti usklađeni s odabranom ponudom, odnosno uvjete plaćanja u ugovorima uskladiti s uvjetima navedenima u ponudi. Predlaže zaključivati ugovore nakon provedenih postupaka nabave. Predlaže za nabavu odvjetničkih usluga provesti postupak nabave koji omogućava sudjelovanje većeg broja ponuditelja u postupku nabave, radi postizanja povoljnije cijene.

- Kontrola provedbe postupaka nabave

Kontrola provedbe postupaka nabave roba, usluga i radova od pokretanja postupka nabave do zaključenja ugovora nije uspostavljena. Pregledom dokumentacije vezano za postupke nadmetanja, ugovaranja te realizaciju ugovora je utvrđeno da od pregledanih 57 predmeta nabave u 43 predmeta nabave nedostaju pojedini dokumenti vezani za postupak nadmetanja, ugovaranja te realizaciju ugovora. Evidencija plaćanja dobavljaču po ugovoru nije ustrojena. Državni ured za reviziju je mišljenja da Društvo prije arhiviranja predmeta nabave treba provjeriti ispravnost i potpunost dokumentacije koja se odlaže u spis. Svaki pojedinačni predmet nabave treba sadržavati urednu i vjerodostojnu dokumentaciju sastavljenu na način da osigurava provedbu nadzora te je potrebno čuvati dokumentaciju o svakom postupku nabave. Unutarnja revizija nije za 2014. planirala reviziju postupaka nabave.

Državni ured za reviziju predlaže uspostaviti kontrolu provedbe postupaka nabave roba, usluga i radova. Predlaže voditi računa o potpunosti dokumentacije te odrediti rokove čuvanja dokumentacije nabave.

- 2.2. *U vezi pisanih procedura o provođenju postupaka nabave s povezanim društvima Društvo prihvaća prijedlog te navodi da će pisane procedure uvrstiti u Uputu o provođenju postupaka nabave. Nadalje, u vezi nabave odvjetničkih usluga Društvo je dostavilo mišljenje i tumačenje Uprave za sustav javne nabave Ministarstva gospodarstva u kojem je navedeno da se zahtjev za prikupljanje ponuda za pravne usluge može uputiti i samo jednom odvjetničkom društvu.*

3. Praćenje izvršenja ugovora

- 3.1. Kod izvršenja ugovora, nepravilnosti se odnose na evidencije o obavljenim plaćanjima, obračun zatezних kamata po ugovoru i evidenciju dostavljenih jamstava, popise ugovora, opći akt o korištenju i održavanju službenih vozila te provedbu ugovora.

Uputom o provođenju postupaka nabave roba, radova i usluga je određeno da se nakon obostranog potpisa ugovor dostavlja na upis u knjigu ugovora u Ured uprave. Knjiga ugovora sadrži ugovore koje je Društvo zaključilo u svojstvu kupca i dobavljača. Navedenom Uputom nije predviđeno vođenje popisa ugovora u Službi nabave te Društvo nema ustrojenu evidenciju zaključenih ugovora po kalendarskoj godini koja sadrži naziv dobavljača ili izvoditelja radova, predmet i broj ugovora, datum zaključenja ugovora, vrijednost ugovora, korisnika odnosno organizacijsku jedinicu te način nabave. Nadalje, Društvo nema ustrojene evidencije o obavljenim plaćanjima i obračunu zatezних kamata po ugovoru te evidenciju dostavljenih jamstava.

Društvo je na mrežnim stranicama objavilo popis ugovora i okvirnih sporazuma za 2012. i 2013. Nije objavilo popis ugovora i okvirnih sporazuma za 2014., što je bilo obvezno učiniti prema odredbama Zakona o pravu na pristup informacijama.

Prema evidencijama Društvo je tijekom 2012. koristilo 40 službenih vozila (14 u vlasništvu, 26 u najmu), tijekom 2013. je koristilo 29 službenih vozila (13 u vlasništvu, 16 u najmu), a tijekom 2014. je koristilo 30 službenih vozila (12 u vlasništvu, 18 u najmu). Društvo nije nabavljalo nova vozila tijekom 2012., 2013. i 2014. Rashodi obveznog i kasko osiguranja za 2012. su iznosili 45.586,00 kn, najam 674.100,00 kn, a gorivo i drugi rashodi 203.764,00 kn. Rashodi obveznog i kasko osiguranja za 2013. su iznosili 43.363,00 kn, najam 1.153.437,00 kn, a gorivo i drugi rashodi 300.958,00 kn. Rashod kasko osiguranja za 2014. je iznosio 32.363,00 kn, najam 612.766,00 kn, gorivo i drugi rashodi 89.714,00 kn. Društvo nije donosilo pojedinačne odluke o pravu korištenja službenih vozila te nema opći akt o korištenju i održavanju službenih vozila.

Društvo je zaključilo ugovor za nabavu monoblok kotača u vrijednosti 3.418.691,09 kn bez poreza na dodanu vrijednost, dva ugovora za nabavu informatičke opreme u ukupnoj vrijednosti 1.066.930,00 kn bez poreza na dodanu vrijednost, dva ugovora za nabavu radne odjeće u ukupnoj vrijednosti 506.492,00 kn bez poreza na dodanu vrijednost, ugovor za nabavu zaštitne obuće u vrijednosti 398.650,00 kn bez poreza na dodanu vrijednost i ugovor za nabavu tonera i tinti u vrijednosti 395.029,00 kn bez poreza na dodanu vrijednost. Navedenim ugovorima je određeno da Društvo i prodavatelj obavljaju kvalitativni i kvantitativni pregled robe prilikom isporuke te zapisnički utvrđuju količinu isporučene robe, vrstu robe te ukoliko je moguće odmah zapisnički utvrđuju i vidljive nedostatke robe. Zapisnici nisu sastavljeni, što nije u skladu s ugovorima.

Također, ugovorom za usluge čišćenja i njege poslovnih prostorija od povezanih društava u vrijednosti 1.833,281,00 kn bez poreza na dodanu vrijednost je ugovoreno da uz račune moraju biti priložene potvrde ovlaštenih radnika naručitelja u organizacijskim jedinicama da su usluge obavljene. Potvrde o obavljenim uslugama nisu priložene, što nije u skladu s ugovorom. Nadalje, Društvo je zaključilo dva ugovora za isporuku dizelskog goriva u ukupnoj vrijednosti 155.881.685,00 kn bez poreza na dodanu vrijednost. Ugovoreno je da kupac ima pravo provjere kvalitete robe bez dodatnog troška, koja se obavlja uzimanjem uzorka iz isporučene robe. Kontrola nije obavljena.

Društvo je u srpnju 2012. donijelo odluku o investicijskom ulaganju novčanih sredstava za izvođenje radova na upravnoj zgradi na lokaciji Ranžirni kolodvor u vrijednosti 498.361,40 kn. Za izvoditelja radova je izabrano povezano društvo nakon postupka nabave uz izuzeće od primjena Zakona o javnoj nabavi. Povezano društvo nije u skladu s ponudbenom dokumentacijom dostavilo izjavu o dijelu ugovora (odnosno radovima i uslugama) koje namjerava dati podizvoditelju. Također nije dostavilo potvrdu da prosječno najmanje 80,0 % prometa povezanog društva u odnosu na sveukupne radove koje to povezano društvo izvodi, za prethodne tri godine potječe od izvođenja radova za društvo s kojim je povezano, što je bilo obvezno učiniti u skladu s odredbama članka 115. stavka 2. točke 3. Zakona o javnoj nabavi. Ugovor s povezanim društvom je zaključen sredinom rujna 2012. u vrijednosti 478.176,66 kn bez poreza na dodanu vrijednost. Do početka listopada izvedeni su radovi u vrijednosti 120.404,56 kn, a ostalo je neizvršeno radova u vrijednosti 357.772,00 kn bez poreza na dodanu vrijednost. Društvo je u siječnju 2013. raskinulo ugovor s povezanim društvom koje zbog poteškoća u poslovanju te blokade računa nije moglo ugovorene radove završiti u propisanom roku. Ugovorna kazna nije naplaćena.

Nedovršene radove je nastavio izvoditi dotadašnji podizvoditelj radova koji je odabran nakon pregovaračkog postupka javne nabave bez prethodne objave. S podizvoditeljem je u ožujku 2013. zaključen ugovor u iznosu 151.433,00 kn bez poreza na dodanu vrijednost s rokom završetka radova do kraja travnja 2013. Zbog utvrđenih nedostataka pri nadzoru radova do travnja 2015. primopredaja radova nije izvršena i okončana situacija nije ispostavljena. Državni ured za reviziju je mišljenja da je Društvo za nabavu radova ustupljenih podizvoditelju trebalo provesti postupak nabave koji omogućava prikupljanje većeg broja ponuda kako bi se od dostavljenih ponuda mogla odabrati najpovoljnija.

Društvo je ugovaralo rok plaćanja 60 dana, a od 61. do 150. dana za zakašnjela plaćanja je predviđen obračun zatezne kamate u visini eskontne stope, a nakon toga stopa zakonske zatezne kamate. Društvo u većini slučajeva zbog nedostatka sredstava nije plaćalo račune u roku, a u pojedinim su plaćeni sa zakašnjenjem do 26 mjeseci. Likvidnost je sposobnost podmirenja kratkoročnih obveza i tekuće aktivnosti, a ako društvo nije likvidno posluje s poteškoćama, nema dovoljno sredstava za nabavu sirovina i materijala, robe, za isplatu plaća, poreza i drugih obveza. Koeficijent tekuće likvidnosti za 2012. je iznosio 1,0, za 2013. je iznosio 0,6, a za 2014. je iznosio 0,4 što ukazuje na mogućnost da Društvo ostane bez sredstava za podmirenje kratkoročnih obveza. Na temelju ugovora dobavljačima su plaćene zatezne kamate za 2012. u iznosu 3.264.460,00 kn (od čega 2.538.928,00 kn na temelju ugovora iz 2012. koji je zaključilo društvo HŽ Vuča vlakova d.o.o.), za 2013. su plaćene zatezne kamate u iznosu 832.893,00 kn, a za 2014. zatezne kamate su plaćene u iznosu 5.465.224,00 kn (od čega 2.481.036,00 kn na temelju ugovora iz 2003. koji je zaključilo društvo HŽ Hrvatske željeznice d.o.o., 889.173,00 kn na temelju dvanaest ugovora s jednim društvom zaključenima od 2009. do 2011., a 527.309,00 kn na temelju ugovora iz 2011.).

Državni ured za reviziju predlaže objaviti evidencije zaključenih ugovora o nabavi. Predlaže ustrojiti evidenciju dostavljenih jamstava i zaključenih ugovora po kalendarskoj godini te ustrojiti evidenciju o izvršenom plaćanju i obračunu zateznih kamata po pojedinačnom ugovoru. Predlaže općim aktom, odnosno odlukama definirati uvjete o korištenju i održavanju službenih vozila. Predlaže sastavljati zapisnike o količini i kvaliteti isporučene robe te uz račune priložiti potvrde o obavljenim uslugama prema odredbama ugovora. Predlaže za nabavu radova ustupljenih podizvoditelju provesti postupak nabave koji omogućava prikupljanje većeg broja ponuda kako bi se od dostavljenih ponuda mogla odabrati najpovoljnija. Predlaže kod raskida ugovora te zbog neizvršenja radova u ugovorenom roku obračunati i naplatiti ugovornu kaznu.

- 3.2. *U vezi definiranja uvjeta o korištenju i održavanju službenih vozila Društvo navodi da nisu imali opći akt već odluke vezane za korištenje službenih vozila za članove Uprave. Navode da su u tijeku aktivnosti oko izrade prijedloga Pravilnika o korištenju službenih vozila. Nadalje, u vezi objave evidencije zaključenih ugovora o nabavi, evidencija dostavljenih jamstava i zaključenih ugovora po kalendarskoj godini, evidenciji o izvršenom plaćanju i obračunu zateznih kamata po pojedinačnom ugovoru Društvo navodi da se radi na otklanjanju nepravilnosti.*

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. Društvo je do sredine siječnja 2014. bilo obvezno nabavu roba, radova i usluga provoditi na temelju odredbi Zakona o javnoj nabavi i Odluke društva HŽ Hrvatske željeznice d.o.o. iz travnja 2008. Od sredine siječnja 2014. nije obveznik primjene Zakona o javnoj nabavi, a nabava roba, radova i usluga je regulirana Uputom o provođenju postupaka nabave roba, radova i usluga.

Plan nabave se izrađuje početkom godine i sadrži Plan rashoda za redovno poslovanje, Plan investicija te Plan službene zaštitne odjeće i obuče. Planovi nabave Društva proizlaze iz Poslovnog plana poslovanja. Uprava Društva je donijela Plan poslovanja za 2012., 2013. i 2014. Planski dokument je skup planskih stavaka, odnosno sastoji se od naziva planskog elementa koji se kreira prema potrebama, mjestu troška, poziciji plana, šifri materijala ili usluge, količini, jediničnoj cijeni, planiranom i procijenjenom iznosu, jedinici mjere, izvoru financiranja i drugo. Planira se po poslovnim područjima (Prodaja, Tehnologija, Korporativne funkcije, Tehničko-vagonska djelatnost i drugo) te po glavnim poslovnicama (Rijeka, Split, Vinkovci, Varaždin, Zagreb i Ploče). Nabava je centralizirana, a optimalne zalihe nisu utvrđene. Kod planiranja nabave prioritet nabave je strateška roba neophodna za funkcioniranje prijevoza, a kod provođenja postupaka nabave postoje rizici, koji mogu utjecati na početak i završetak postupka nabave kao što su podnošenje žalbi na odluku o odabiru ponuditelja i poništenje postupka nabave. Planovi poslovanja za 2012., 2013. i 2014., kao i plan nabave za 2014. nisu objavljeni na mrežnim stranicama Društva, a planom nabave nije navedena vrsta postupka nabave te planirano trajanje ugovora o nabavi. Također, Društvo nema obrazloženja odstupanja ostvarenja od plana. U pojedinim slučajevima Društvo u različitim dokumentima iskazuje različitu procijenjenu vrijednost predmeta nabave.

Postupak nabave je propisan Uputom o provođenju postupaka nabave roba, radova i usluga, a pokreće ga korisnik odnosno organizacijska jedinica ispostavljanjem zahtjeva za pokretanjem postupka za nabavu uz koji se prilaže troškovnik i tehnički uvjeti sa specifikacijama. Prema pregledanim postupcima nabave, kriterij odabira ponude ponuditelja tijekom 2012. i 2013. je najniža cijena, a tijekom 2014. je prihvatljiva, prikladna i pravilna ponuda u skladu s pozivom za dostavu ponude. Sistematizacijom su predviđena radna mjesta za jedanaest zaposlenika, koliko ih je bilo i zaposleno tijekom 2014. od kojih pet posjeduje važeći certifikat iz područja nabave. Društvo sastavlja Zapisnik o otvaranju ponuda te Zapisnik o pregledu i ocjeni ponuda koji sadrži dokaze sposobnosti i analitički prikaz ponuda, odnosno usporedbu ispunjenih uvjeta od strane ponuditelja traženih u dokumentaciji za nadmetanje, financijske i tehničke ocjene te razloge isključenja pojedinih ponuda. Navedenom Uputom nisu definirane vrste postupka nabave te u kojim se uvjetima, slučajevima i okolnostima pojedina vrsta postupka primjenjuje. Također, nije određeno što tehničkim specifikacijama treba biti definirano, što troškovnik treba sadržavati, na koji način predmet nabave mora biti opisan te može li se podijeliti na grupe. Nadalje, nisu definirani kriteriji za odabir ponude, vrste jamstava, razlozi za poništenje postupka nabave te postotak vrijednosti osnovnog ugovora na koji se može zaključiti dodatak osnovnom ugovoru za dodatne usluge.

Društvo nema propisane procedure provođenja postupaka nabave s povezanim društvima te nije provodilo analize koji način nabave, odnosno odabir postupka je najpovoljniji, a u razdoblju kada je bilo obveznik Zakona o javnoj nabavi najčešće je korišten otvoreni postupak javne nabave.

Društvo u pojedinim slučajevima nije zaključivalo ugovore u skladu s ponudama te nije pravodobno zaključivalo godišnje ugovore s povezanim društvima. Bjanko zadužnice, zadužnice te mjenice i mjenična očitovanja za dobro izvršenje ugovora u većini slučajeva nisu dostavljane u ugovorenom roku, a u pojedinim slučajevima jamstva za dobro izvršenje ugovora nisu dostavljena. Kontrola provedbe postupaka nabave roba, usluga i radova od pokretanja postupka nabave do zaključenja ugovora se ne provodi odnosno navedena kontrola nije propisana općim aktom. Društvo ne vodi evidenciju praćenja i usporedbe dobavljača, no u tijeku je izrada pisanog postupka pod nazivom Ocjena dobavljača i nabavljenog proizvoda.

Područje izvršenja ugovora i primjene, korištenje i održavanje nabavljenih roba i usluga uređeno je internim pravilnicima, uputama, procesima u okviru modula u poslovno informacijskom sustavu (SAP), normama, evidencijama, aplikacijama te odlukama. Društvo je na mrežnim stranicama objavilo popis ugovora i okvirnih sporazuma za 2012. i 2013. Na temelju izabranog uzorka revizijom je utvrđeno da je Društvo provodilo nabavu od izabranih dobavljača te u većini slučajeva u skladu s ugovorenim količinama i cijenama. Također je utvrđeno da je u 57 pregledanih postupaka zaključeno šest dodatka ugovoru i to uglavnom za dodatne radove. Društvo je ugovaralo kaznu za izvoditelja. Kontrola kvalitete obavljenih radova na vagonima se provodi na dvije razine i to fazna kontrola te završna kontrola pri primopredaji vagona s popravka i puštanja u promet. Kontrolu kvalitete isporučenih roba, usluga i materijala provode predstavnici radionica koji su ih i naručili, a za informatičke usluge izvršenje i kvaliteta se potvrđuje potpisom na račun. Svi sudionici koji u okviru svoga djelokruga rada sudjeluju u postupku nabave roba, radova i usluga su obavezni poštovati odredbe Etičkog kodeksa te pravilnike i upute koje Društvo primjenjuje. Za 2014. nije na mrežnim stranicama objavilo popis ugovora i okvirnih sporazuma, nema ustrojenu evidenciju zaključenih ugovora po kalendarskoj godini, evidencije o izvršenim plaćanjima i obračunu zatezних kamata po ugovoru te evidenciju dostavljenih jamstava. Nadalje, nije općim aktom definiralo uvjete o korištenju i održavanju službenih vozila. U većini slučajeva je kasnilo s plaćanjem nabavljene robe, radova i usluga, a u pojedinim slučajevima se nije pridržavalo odredbi ugovora vezano za sastavljanje zapisnika o količini i kvaliteti isporučene robe te uz račune nisu priložene potvrde o obavljenim uslugama.

Državni ured za reviziju ocjenjuje da sustav nabave u Društvu nije bio učinkovit te su potrebna značajna poboljšanja. Zbog navedenog se predlaže:

- navesti vrstu postupka te trajanje ugovora o nabavi u okviru planova nabave
- objavljivati planove i izmjene planova nabave na mrežnim stranicama Društva
- iskazivati procijenjenu vrijednost predmeta nabave u zahtjevima za pokretanje nabave i odlukama u jednakim vrijednostima kao u planovima nabave
- definirati uvjete, slučajeve i okolnosti odabira pojedine vrste postupka nabave, troškovnik, kriterije za odabir ponude te razloge za poništenje postupka nabave općim aktom
- donijeti pisane procedure o provođenju postupaka nabave s povezanim društvima
- donijeti akcijske planove za provedbu antikorupcijskih mjera

- zaključiti ugovore s povezanim društvima prije početka razdoblja na koja se odnose
- pravodobno pribaviti jamstva te voditi računa da iznosi budu u skladu s ugovorenim
- uskladiti uvjete plaćanja u ugovorima s uvjetima iz ponude
- zaključivati ugovore nakon provedenih postupaka nabave
- provesti postupak nabave za odvjetničke usluge koji omogućava sudjelovanje većeg broja ponuditelja
- uspostaviti kontrolu provedbe postupaka nabave roba, usluga i radova
- voditi računa o potpunosti dokumentacije te odrediti rokove čuvanja dokumentacije nabave
- objaviti evidencije zaključenih ugovora o nabavi
- ustrojiti evidenciju dostavljenih jamstava i zaključenih ugovora po kalendarskoj godini
- ustrojiti evidenciju o izvršenom plaćanju i obračunu zateznih kamata po pojedinačnom ugovoru
- definirati uvjete o korištenju i održavanju službenih vozila općim aktom, odnosno odlukama
- sastavljati zapisnike o količini i kvaliteti isporučene robe te uz račune priložiti potvrde o obavljenim uslugama prema odredbama ugovora
- obračunati i naplatiti ugovornu kaznu kod raskida ugovora te zbog neizvršenja radova u ugovorenom roku.

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 nabave.