



REPUBLIKA HRVATSKA
DRŽAVNI URED ZA REVIZIJU
Područni ured Bjelovar

IZVJEŠĆE
O OBAVLJENOJ REVIZIJI

JAVNA NABAVA U DRUŠTVU
SREDIŠNJE KLIRINŠKO DEPOZITARNO DRUŠTVO D.D.

Bjelovar, veljača 2015.

SADRŽAJ

stranica

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



REPUBLIKA HRVATSKA
DRŽAVNI URED ZA REVIZIJU
Područni ured Bjelovar

KLASA: 041-01/14-10/47
URBROJ: 613-09-15-16

Bjelovar, 26. veljače 2015.

IZVJEŠĆE
O OBAVLJENOJ REVIZIJI UČINKOVITOSTI JAVNE NABAVE
U DRUŠTVU SREDIŠNJE KLIRINŠKO DEPOZITARNO DRUŠTVO D.D.
ZA 2011. - 2013.

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

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

Postupci revizije su provedeni od 22. rujna 2014. do 26. veljače 2015.

I. PREDMET REVIZIJE

Društvo je obveznik primjene Zakona o javnoj nabavi (Narodne novine 90/11, 83/13 i 143/13), što je utvrđeno odredbama Pravilnika o popisu obveznika primjene Zakona o javnoj nabavi (Narodne novine 19/12). Prema mišljenju Ministarstva gospodarstva od 26. ožujka 2012., Društvo nije obveznik primjene Zakona o javnoj nabavi. S obzirom da je Društvo uvršteno u navedeni Pravilnik kao obveznik primjene Zakona, u mišljenju je navedeno da će Društvo biti brisano iz popisa obveznika u predstojećim izmjenama Pravilnika. Do vremena obavljanja revizije (siječanj 2015.) nije bilo izmjena navedenog Pravilnika.

Predmet revizije su bile aktivnosti Društva vezane uz provedbu postupaka javne nabave. Javna nabava predstavlja značajan dio gospodarstva, a unaprijeđenje sustava javne nabave ima izravan utjecaj na ekonomičnost, efikasnost i zakonitost odvijanja postupaka javne nabave. Uloga Društva na tržištu kapitala se sastoji u pružanju usluga središnjeg depozitorija te poravnjanja i namire za sve vrste nematerijaliziranih vrijednosnih papira izdanih u Republici Hrvatskoj, kao i operatera Fonda za zaštitu ulagatelja. Depozitorij je središnji registar nematerijaliziranih vrijednosnih papira u koji se upisuju prava iz nematerijaliziranih vrijednosnih papira, imatelji tih prava i prava trećih osoba na vrijednosnim papirima, kao i središnji registar nematerijaliziranih financijskih instrumenata koji nisu nematerijalizirani vrijednosni papiri, kao i financijskih instrumenata koji su u zbirnoj pohrani.

Društvo je osnovano u travnju 1997. na temelju odredbi članka 84. Zakona o izdavanju i prometu vrijednosnim papirima (Narodne novine 107/95, 142/98 i 87/00) i članka 177. Zakona o trgovačkim društvima (Narodne novine 111/93, 34/99, 121/99, 52/00, 118/03, 107/07, 146/08, 137/09, 125/11, 152/11, 111/12 i 68/13) kao dioničko društvo s nazivom tvrtke Središnja depozitarna agencija d.d., Zagreb. Upisano je u sudski registar Trgovačkog suda u Zagrebu 18. travnja 1997. Promjena naziva tvrtke u Središnje klirinško depozitarno društvo je provedena 13. ožujka 2009. na temelju odredbi Zakona o tržištu kapitala (Narodne novine 88/08, 146/08, 74/09, 54/13 i 159/13). U travnju 1999. je Komisija za vrijednosne papire Društvu odobrila rad te je u srpnju 1999. Društvo započelo s pružanjem usluga. Temeljni kapital iznosi 57.000.000,00 kn, a podijeljen je na 60 000 redovnih dionica na ime. Koncem 2013., Društvo je u vlasništvu Republike Hrvatske u visini 62,30 % (37 380 redovnih dionica), Financijske agencije (FINA) 16,61 % (9 964 dionica), dok su sudionici tržišta kapitala (banke, brokerske kuće, izdavatelji, organizirana tržišta) vlasnici u visini 21,09 % (12 656 dionica).

Društvo obavlja djelatnosti u skladu s odredbama članka 506. Zakona o tržištu kapitala te odredbama Statuta, i to: poslove vođenja središnjeg depozitorija nematerijaliziranih vrijednosnih papira, vođenja središnjeg registra financijskih instrumenata, pohrane dionica u svezi s preuzimanjem dioničkih društava, poslove upravljanja sustavom poravnjanja i namire transakcija zaključenih na uređenom tržištu i multilateralnoj trgovinskoj platformi ili izvan uređenog tržišta i multilateralne trgovinske platforme, poslove u svezi isplata i drugih prinosa iz nematerijaliziranih vrijednosnih papira i drugih financijskih instrumenata, usluge povjereništva i glasovanja u svojstvu opunomoćenika na glavnim skupštinama, određivanje jedinstvene identifikacijske oznake nematerijaliziranih vrijednosnih papira, usluge vezane uz korporativne akcije izdavatelja nematerijaliziranih vrijednosnih papira, prodaja i održavanje računalnih programa koje razvije za obavljanje navedenih usluga i druge s tim povezane poslove te poslove Operatera Fonda za zaštitu ulagatelja.

Prema Statutu (pročišćeni tekst iz svibnja 2013.), Uprava Društva, između ostaloga, odlučuje o stjecanju, otuđenju i/ili opterećenju nekretnina, investicijskim planovima, pojedinačnim investicijama iznad svote koju odredi Nadzorni odbor. Prema odlukama Nadzornog odbora, Uprava je obvezna pribaviti prethodnu suglasnost Nadzornog odbora na odluku o pojedinačnoj investiciji čija je ukupna vrijednost u proračunskoj godini veća od 400.000,00 kn odnosno od 29. rujna 2011. veća od 500.000,00 kn te na odluku o uzimanju ili davanju kredita i zajmova iznad 500.000,00 kn.

Društvo je donosilo akcijske planove za provođenje Antikorupcijskog programa Društva te podnosilo izvještaje Nadzornom odboru u skladu s Antikorupcijskim programom za trgovačka društva u većinskom državnom vlasništvu kojeg je donijela Vlada Republike Hrvatske u 2009. Antikorupcijskim programima Društva su utvrđeni ciljevi, mjere, aktivnosti, ciljne skupine, rokovi i izvršitelji plana kao i mjere vezane uz postupke javne nabave. U skladu s mjerama predviđenim Antikorupcijskim programom, na mrežnoj stranici Društva su objavljeni vizija i misija, ciljevi i strategija Društva te akcijski planovi Društva za provođenje Antikorupcijskog programa. Vizija Društva je održati poziciju Društva kao jedne od najkvalitetnijih, najpouzdanijih i najuglednijih institucija na tržištu kapitala te omogućiti daljnji razvoj i integritet tržišta kapitala pružajući kvalitetne i raznovrsne usluge ulagateljima, članovima odnosno svim korisnicima usluga Društva. Misija Društva je osigurati nepristranost, objektivnost i profesionalnost u obavljanju svih poslovnih aktivnosti.

Tijela Društva su Skupština, Nadzorni odbor i Uprava. Upravu čine dva člana. Predsjednica Uprave je od osnivanja do 18. travnja 2011. bila Vesna Živković, od 30. lipnja 2011. do 20. lipnja 2012. Stjepko Čičak, a od 21. lipnja 2012. te u vrijeme obavljanja revizije Vesna Živković.

Prema podacima iz Računa dobiti i gubitka za 2013., ukupni prihodi su ostvareni u iznosu 33.347.925,00 kn, rashodi u iznosu 25.502.049,00 kn, dobit prije oporezivanja u iznosu 7.845.876,00 kn te dobit nakon oporezivanja u iznosu 6.264.640,00 kn. Na temelju provedenih postupaka javne nabave, Društvo je u 2011. ugovorilo nabavu roba, radova i usluga u vrijednosti 4.014.737,00 kn, u 2012. u vrijednosti 3.460.611,00 kn, a u 2013. u vrijednosti 773.099,00 kn. U skladu s odredbama članka 13. Zakona o javnoj nabavi, Društvo je na mrežnim stranicama Društva objavilo gospodarske subjekte s kojima ne smije zaključivati ugovore zbog sprečavanja sukoba interesa. Koncem 2011. i 2013. Društvo je imalo 42 zaposlenika, a koncem 2012. je imalo 43 zaposlenika.

II. CILJEVI I PODRUČJA REVIZIJE

Ciljevi revizije su bili utvrditi:

- postoje li jasne procedure u postupcima nabave od faze planiranja do stavljanja sredstava u uporabu
- jesu li postupci nabave roba, radova i usluga provedeni u skladu s propisima
- 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
- jesu li nabavom roba, radova i usluga ostvareni ciljevi koji osiguravaju poboljšanje kvalitete, odnosno poboljšanje učinkovitosti Društva te zadovoljenje stvarnih potreba krajnjih korisnika.

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

III. METODE I POSTUPCI REVIZIJE

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

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

Okosnicu revizije su činila sljedeća pitanja:

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

IV. JAVNA NABAVA

Planiranje javne nabave

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

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

Poslovni planovi Društva za 2011., 2012. i 2013. sadrže, između ostalog, financijski plan (plan prihoda i rashoda), plan investicija te plan javne nabave. Uprava Društva je izradila i donijela navedene poslovne planove krajem poslovne godine (u pravilu u studenom) za sljedeću godinu na prijedlog predsjednice Uprave i usvojeni su na sjednicama Nadzornog odbora. Poslovnim planovima su utvrđene, između ostalog, određene aktivnosti Uprave i organizacijskih jedinica Društva (sektora) u području javne nabave.

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

Društvo započinje s planiranjem nabave na način da Uprava zajedno s direktorima sektora odredi projekte i aktivnosti koji se planiraju ostvariti u sljedećoj poslovnoj godini, a direktor Sektora informatike utvrdi tehničke potrebe informacijskog sustava Društva. Pripremne aktivnosti na temelju kojih su utvrđene potrebe za nabavom roba, radova i usluga su se odnosile na analizu realiziranih stavki prethodne godine te planiranih aktivnosti Društva za sljedeću godinu kao i troškova koji su posljedica planiranih aktivnosti Društva. Kako bi vrijednosno iskazali svoje potrebe za nabavom roba, usluga i radova direktori sektora iskustveno određuju njihovu procijenjenu vrijednost na temelju saznanja o tržišnim cijenama roba i usluga, cijena dobivenih u prethodnim ili sličnim postupcima te cijena objavljenih na Internetu i katalogima. Izračun procijenjene vrijednosti nabave se temelji na ukupnom iznosu bez poreza na dodanu vrijednost u skladu s odredbama Zakona o javnoj nabavi. Sektor financijsko-računovodstvenih poslova izrađuje planove nabave istodobno s izradom financijskog plana, objavljuje planove nabave na internetskim stranicama, prati njihovo izvršenje kroz realizaciju ostvarenih troškova u odnosu na planirane iznose i u slučaju odstupanja obavještava Sektor pravnih poslova, te svako tromjesečje u okviru izvještaja o radu izvještava Upravu o financijskom stanju Društva i realizaciji plana nabave, izrađuje izvješće o javnoj nabavi i dostavlja nadležnim tijelima. U slučaju značajnijih odstupanja u odnosu na plan, Uprava je donosila izmjene poslovnog plana. Nema pisanih dokaza o zahtjevima sektora i Uprave koji bi poslužili kao podloga za izradu plana nabave niti dokumentacije o istraživanjima tržišta.

Planovi nabave za 2011., 2012. i 2013. sadrže sve elemente propisane odredbama Zakona o javnoj nabavi uključujući 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. Zakonom o izmjenama i dopunama Zakona o javnoj nabavi (Narodne novine 143/13), koji je stupio na snagu 10. prosinca 2013., povećana je procijenjena vrijednost nabave do koje se ovaj Zakon ne primjenjuje. Odnosi se na izmjene odredbe članka 18. stavka 3. Zakona o javnoj nabavi, prema kojoj se Zakon o javnoj nabavi ne primjenjuje za nabavu robe i usluga procijenjene vrijednosti do 200.000,00 kuna, odnosno za nabavu radova do 500.000,00 kuna, a pitanja nabave do tih vrijednosti uređuje naručitelj svojim aktom. Uprava Društva je u siječnju 2014. donijela Pravilnik o stvaranju i praćenju ugovornih obveza kojim je utvrđeno da se obveze stvaraju u skladu s odredbama Zakona o javnoj nabavi, drugih zakona, plana nabave te općih akata i odluka Društva. Za predmete nabave u vrijednosti do 200.000,00 kn, odnosno 500.000,00 kn je propisano prikupljanje najmanje tri ponude, ako predmet nabave dozvoljava, a za odabir se predlaže ponuda ponuditelja koji nudi najnižu cijenu ili ekonomski najpovoljnija ponuda u slučaju specifičnih potreba nabave, što je potrebno pisano obrazložiti.

Društvo je na internetskim stranicama objavilo planove nabave za 2011., 2012. i 2013. te izmjene i dopune plana nabave za 2011., u skladu s odredbama članka 20. stavak 4. i 5. Zakona o javnoj nabavi.

Planom nabave je predviđena dinamika nabave i vremensko razdoblje nabave na način da je određen planirani početak postupka javne nabave te planirano trajanje ugovora o javnoj nabavi ili okvirnog sporazuma. Društvo nije predvidjelo moguće rizike kod provođenja postupaka nabave zbog podnošenja žalbi ili ako se na poziv na nadmetanje ne javi ni jedan ponuditelj jer je rokove početka postupka javne nabave većim dijelom odredilo u mjesecu koji prethodi zaključenju ugovora, te u pojedinim slučajevima (nabava poštanskih usluga i usluga čišćenja prostora) u istom mjesecu u kojem je određen rok za zaključenje ugovora.

Pokretanje postupka nabave započinje dodjelom klasifikacijske oznake predmeta nabave u Tajništvu Uprave te se predmet nabave prosljeđuje Sektoru pravnih poslova kako bi se pripremili postupci javne nabave.

Upravljanje postupcima javne nabave

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

Aktom Društva o sistematizaciji radnih mjesta te poslovnim planovima za 2011., 2012. i 2013. su navedene neke obveze zaposlenika odnosno organizacijskih jedinica vezano uz područje javne nabave. U sistematizaciji radnih mjesta je navedeno da je savjetnik za pravne poslove (koji je raspoređen u okviru Sektora za pravne poslove) zadužen za provođenje postupaka javne nabave, a voditelj računovodstvenih poslova (koji je raspoređen u okviru Sektora financijsko–računovodstvenih poslova) za obavljanje poslova nabave. Akt o sistematizaciji sadrži popis radnih mjesta i kratak opis poslova (područja odgovornosti). Poslovnim planovima je utvrđeno da Sektor za pravne poslove priprema obrasce, odluke i pozive za ponuditelje, a jedan od dvojice za to određenih zaposlenika sudjeluje u postupcima nabave i priprema pojedinačne odluke, tekstove natječaja i obavlja drugu potrebnu korespondenciju. Za Sektor financijsko–računovodstvenih poslova je utvrđeno da sastavlja izvješća o javnoj nabavi i dostavlja nadležnim tijelima te prati izvršenje plana nabave kroz realizaciju ostvarenih troškova u odnosu na planirane iznose. Pravilnikom o stvaranju i praćenju ugovornih obveza iz siječnja 2014. je utvrđeno da se za nabave roba i usluga u vrijednosti većoj od 200.000,00 kn i radova u vrijednosti većoj od 500.000,00 kn primjenjuju odredbe Zakona o javnoj nabavi, a prijedlog za pokretanje postupka javne nabave podnosi Sektor odnosno Uprava Društva ovisno o predmetu nabave. Društvo općim aktom nije detaljnije uredilo način upravljanja i odgovornosti u provođenju postupaka javne nabave u skladu s odredbama Zakona o javnoj nabavi i drugim propisima koji uređuju javnu nabavu.

Prema statističkim izvješćima o javnoj nabavi dostavljenim središnjem tijelu državne uprave nadležnom za sustav javne nabave, u 2011. je zaključeno 12 ugovora o nabavi u vrijednosti 6.381.726,00 kn, u 2012. sedam ugovora u vrijednosti 1.339.426,00 kn i u 2013. četiri ugovora u vrijednosti 941.555,00 kn. U 2011. je nabavljeno roba, radova i usluga pojedinačne vrijednosti do 70.000,00 kn bez poreza na dodanu vrijednost u iznosu 4.199.005,00 kn, u 2012. u iznosu 3.834.936,00 kn i u 2013. u iznosu 3.748.787,00 kn.

Prema registru zaključenih ugovora, na temelju provedenih postupaka javne nabave su vrijednosno najznačajniji ugovori zaključeni na temelju pregovaračkog postupka javne nabave bez prethodne objave. Od 2011. do 2013. je na temelju navedenog postupka javne nabave zaključeno osam ugovora u vrijednosti 5.829.628,00 kn, a na temelju otvorenog postupka nabave je zaključeno 12 ugovora u vrijednosti 2.118.819,00 kn. Također, u 2012. je zaključen jedan ugovor o javnoj nabavi usluga iz Dodatka II. B Zakona o javnoj nabavi (odvjetničke usluge) u vrijednosti 300.000,00 kn. Vrijednosno značajni ugovori se odnose na poštanske usluge koje su ugovorene na temelju pregovaračkog postupka javne nabave bez prethodne objave u 2011. u vrijednosti 2.170.000,00 kn i 2012. u vrijednosti 2.015.000,00 kn.

Od ukupno provedenih postupaka, revizijom je obuhvaćeno 14 postupaka nabave roba i usluga ukupne vrijednosti 7.649.844,00 kn bez poreza na dodanu vrijednost ili 92,7 %. Po vrijednosti, najviše se odnosi na nabavu poštanskih usluga ugovorenih u 2011. i 2012. u vrijednosti 4.185.000,00 kn.

Javna nabava započinje u Sektoru za pravne poslove izradom odluke o početku postupka javne nabave (u 2011.), odnosno izradom odluke kojom naručitelj imenuje ovlaštene predstavnike i određuje njihove obveze i ovlasti u postupku javne nabave (u 2012. i 2013.). U članove povjerenstva su birana tri zaposlenika Društva, od kojih jedan ima važeći certifikat u području javne nabave u skladu s odredbama Zakona o javnoj nabavi. Dodjelom klasifikacijske oznake u tajništvu Uprave predmet nabave je dostupan svim članovima stručnog povjerenstva i Upravi Društva. Društvo vodi evidenciju iz koje je vidljivo gdje se predmet nabave nalazi u slučaju kada nije u tajništvu Uprave. U okviru Sektora za pravne poslove, za svaki postupak javne nabave je pripremljen tekst dokumentacije za nadmetanje zajedno sa zaposlenicima drugih sektora, vođen upisnik zaprimljenih ponuda, sastavljen zapisnik o otvaranju ponuda i zapisnik o pregledu i ocjeni ponuda, pripreman tekst odluke o odabiru najpovoljnije ponude, a tekst ugovora je usuglašen s predstavnicima sektora za kojeg se obavlja nabava i s ponuditeljem roba odnosno usluga. Sektor za pravne poslove je obavljao poslove vezane uz objave u Elektroničkom oglasniku javne nabave Republike Hrvatske. Cjelokupna dokumentacija u vezi s provedenim postupcima javne nabave se čuva u tajništvu Uprave Društva. U provedbi javne nabave nisu korištene usluge vanjskih stručnih suradnika.

U pozivima na nadmetanje objavljenim u 2012. i 2013. rokovi za javno otvaranje ponuda su bili određeni u skladu s odredbama članka 62. Zakona o javnoj nabavi. U okviru roka za dostavu ponuda su zaprimane ponude i upisivane u upisnik ponuda kronološkim redom i s adresom ponuditelja. Zapisnici o postupku javnog otvaranja ponuda sadrže sve potrebne podatke propisane odredbama članka 22. Uredbe o načinu izrade i postupanju s dokumentacijom za nadmetanje i ponudama (Narodne novine 10/12). Nakon završetka postupka javnog otvaranja ponuda, sastavljani su zapisnici o pregledu i ocjeni ponuda koji su sadržavali sve potrebne podatke propisane odredbama članka 23. Uredbe o načinu izrade i postupanju s dokumentacijom za nadmetanje i ponudama. Zapisnici o pregledu i ocjeni ponuda sadrže analizu primljenih ponuda vezano uz predmet nabave i tehničke specifikacije, analitički prikaz traženih i danih dokumenata na temelju kojih se utvrđuje postoje li razlozi isključenja ponuditelja (dokaz o nekažnjavanju, dokazi pravne i poslovne sposobnosti, dokazi tehničke i stručne sposobnosti ponuditelja i ostalih uvjeta navedenih u dokumentaciji za nadmetanje), rangiranje ponuda prema kriteriju odabira te naziv ponuditelja s kojim se namjerava zaključiti ugovor o javnoj nabavi.

Kriterij odabira najpovoljnije ponude u svim provedenim postupcima javne nabave bila je najniža cijena, osim što je u slučaju nabave odvjetačkih usluga kriterij odabira najpovoljnije ponude bila ekonomski najpovoljnija ponuda, odnosno ponuda koja je u postupku pregleda i ocjene ponuda sakupila najveći broj bodova u skladu s kriterijima za bodovanje. Kod nabave roba i usluga na temelju otvorenih postupaka javne nabave, cijene odabranih ponuditelja bile su manje od cijena drugih dobavljača jednakih roba i usluga.

Uprava je u skladu s dokumentacijom za nadmetanje u propisanom roku (60 dana od isteka roka za dostavu ponuda) donosila odluke o odabiru najpovoljnije ponude koje sadrže sve potrebne podatke propisane odredbama članka 97. Zakona o javnoj nabavi. Nakon proteka roka mirovanja od deset dana, zaključivani su ugovori o nabavi predmeta nabave u skladu s ponudama. Rokovi dostave robe i pružanja usluga su realno utvrđeni. Operativnu kontrolu nabave koja osigurava zakonitost i pravilnost postupaka nabave (nezakonitog korištenja javnih sredstava) provodi Sektor za pravne poslove i Uprava.

Od 2011. do konca 2013., Državna komisija za kontrolu postupaka javne nabave je poništila jedan pregovarački postupak javne nabave bez prethodne objave za nabavu poštanskih usluga za 2013. Prema rješenju Državne komisije, postupak je poništen jer predmet nabave nije utvrđen na jasan, potpun i nedvojben način.

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

Praćenje izvršenja ugovora

Društvo kontrolira izvršenje ugovora o javnoj nabavi. Robe i usluge su nabavljene od odabranih dobavljača u skladu s ugovorenim količinama i cijenama. Društvo je u siječnju 2014. donijelo Pravilnik o stvaranju i praćenju ugovornih obveza. Pravilnikom je između ostalog utvrđeno da Sektor financijsko-računovodstvenih poslova prati izvršenje ugovorenih obveza od potpisivanja ugovora do krajnje realizacije (praćenje ugovora obuhvaća: primitak instrumenata osiguranja kvalitete, rokove izvršenja, plaćanje ispostavljenih računa i konačni obračun), a Sektor koji je pokrenuo postupak javne nabave u sklopu praćenja ugovorenih obveza tijekom cijelog ugovorenog razdoblja kontrolira kvalitetu, količinu i druge stavke ugovora koje se tiču izvršenja same usluge ili radova odnosno isporuka robe.

Društvo je od 2011. do 2013. zaključivalo dodatke ugovoru o nabavi programske opreme za financijske sustave iz 2002. na temelju pregovaračkog postupka javne nabave bez prethodne objave. Druge robe i usluge su uglavnom nabavljane u količinama ugovorenim osnovnim ugovorima.

Plaćanja dobavljačima roba i usluga su izvršena najdulje u roku 60 dana od dana ovjere računa od strane odgovorne osobe, odnosno u skladu s odredbama ugovora. Društvo je ugovaralo kaznu za dobavljače roba i usluga godišnjeg održavanja računalne opreme (hardvera) za slučaj da dobavljač ne izvrši obveze u ugovorenom roku, a za nabavu roba je ugovaralo i jamstvo za funkcionalnost robe. Odabrani ponuditelji s kojima su zaključeni ugovori o javnoj nabavi su isporučivali robe i usluge u ugovorenim rokovima.

Odredbama članka 21. Zakona o javnoj nabavi je propisano da je naručitelj obavezan voditi registar ugovora o javnoj nabavi i okvirnih sporazuma, te podatke iz registra ažurirati najmanje svakih šest mjeseci te ga objaviti na internetskim stranicama.

U skladu s navedenim, Društvo vodi registar i objavljuje ga na svojim internetskim stranicama. Registar ugovora o javnoj nabavi i okvirnih sporazuma sadrži sve podatke propisane odredbama Zakona o javnoj nabavi. Vrijednosno značajniji ugovori o javnoj nabavi se odnose na nabavu poštanskih usluga u 2011. i 2012.

Društvo je nabavljenim licencama i uslugama održavanja računalnih programa poboljšalo kvalitetu usluga središnjeg depozitorija. Nabavljena roba i usluge se koriste za svrhe za koje su nabavljene odnosno najvećim dijelom su optimalno iskorištene.

Društvo ima unutarnju kontrolu i unutarnju reviziju. Aktima Društva iz svibnja 2012. i ožujka 2014. (Pravila o provođenju unutarnjih kontrola koje je donijela Uprava Društva) je utvrđeno da je voditelj unutarnje kontrole glavni nositelj odgovornosti za testiranje unutarnjih kontrola te praćenje i izvještavanje. Prema navedenim aktima, godišnjim ciklusom testiranja nije nužno obuhvatiti sve aktivnosti poslovnog procesa, međutim sve poslovne aktivnosti pojedinog poslovnog procesa je potrebno testirati najmanje jednom u tri godine. Društvo je obavljanje unutarnje revizije povjerilo trgovačkom revizorskom društvu. U skladu s godišnjim planovima unutarnje revizije za 2011., 2012. i 2013., koje je donijela Uprava Društva, revizorsko društvo nije provodilo nadzor nad provođenjem postupaka javne nabave, nego su predmet unutarnje revizije bila druga područja poslovanja Društva.

V. NALAZ

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

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

1. Planiranje javne nabave

- 1.1. Prema odredbama članka 20. Zakona o javnoj nabavi, naručitelj donosi plan nabave za poslovnu godinu koji sadrži najmanje sljedeće podatke: predmet nabave, evidencijski broj nabave, procijenjenu vrijednost nabave ako je poznata, vrstu postupka javne nabave, uključujući i postupak zaključivanja ugovora o javnim uslugama iz Dodatka II. B ovog Zakona, zaključuje li se ugovor o javnoj nabavi ili okvirni sporazum, planirani početak postupka, planirano trajanje ugovora o javnoj nabavi ili okvirnog sporazuma. Planovi nabave za 2011., 2012. i 2013. sadrže sve elemente propisane odredbama Zakona o javnoj nabavi, uključujući 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. Poslovnim planovima Društva za 2011., 2012. i 2013. su utvrđene, između ostalog, određene aktivnosti Uprave i organizacijskih jedinica Društva (sektora) u području javne nabave. Društvo nema pisane napatke (procedure) za planiranje nabave kojima bi se na jednom mjestu detaljnije utvrdile obveze i odgovornosti pojedinih sudionika (organizacijskih jedinica i odgovornih osoba) u procesu planiranja, faze i rokovi planiranja, propisali standardizirani obrasci za prikupljanje zahtjeva (prijedloga) za nabavu roba, radova i usluga, objedinjavanje zahtjeva i njihova analiza, tijek kolanja i čuvanja dokumentacije na temelju koje se sastavlja plan nabave te sastavljanje pregleda ostvarenja plana, objave plana, izvješćivanje i druga pitanja vezana uz planiranje javne nabave.

Društvo započinje s planiranjem nabave na način da Uprava zajedno s direktorima sektora odredi projekte i aktivnosti koji se planiraju ostvariti u sljedećoj poslovnoj godini, a direktor Sektora informatike utvrdi tehničke potrebe informacijskog sustava Društva. Kako bi vrijednosno iskazali svoje potrebe za nabavom roba, usluga i radova direktori sektora iskustveno određuju njihovu procijenjenu vrijednost na temelju saznanja o tržišnim cijenama roba i usluga, cijena dobivenih u prethodnim ili sličnim postupcima te cijena objavljenih na Internetu i katalozima. Planove nabave izrađuje Sektor financijsko-računovodstvenih poslova istodobno s izradom financijskog plana, odobrava Uprava i usvojeni su na sjednicama Nadzornog odbora. Društvo nema pisanih dokaza o zahtjevima sektora kao podloge za izradu plana nabave kao ni provedenim istraživanjima tržišta, odnosno nema pisanih dokaza na temelju kojih je sastavljen plan nabave. Pisani zahtjevi (prijedlozi) sektora za nabavom bi nadležnom sektoru (Sektor financijsko-računovodstvenih poslova) omogućilo brže, preglednije i jednostavnije objedinjavanje zahtjeva prema vrsti i količini predmeta nabave.

Pri planiranju nabave Društvo nije predvidjelo moguće rizike kod provođenja postupaka javne nabave zbog podnošenja žalbi ili ako se na poziv na nadmetanje ne javi ni jedan ponuditelj, jer je rokove početka postupka javne nabave većim dijelom odredilo u mjesecu koji prethodi zaključivanju ugovora, te u pojedinim slučajevima (nabava poštanskih usluga i usluga čišćenja prostora) u istom mjesecu u kojem je određen rok za zaključivanje ugovora. Zbog navedenog su u 2013. poštanske usluge nabavljene bez primjene propisanih postupaka javne nabave.

Državni ured za reviziju predlaže donijeti pisane procedure za planiranje nabave te sastaviti analize zahtjeva za javnu nabavu odnosno analizu o provedenim istraživanjima tržišta, načina nabave (odabir postupka) i troškova nabave, koje bi omogućile utvrđivanje stvarnih potreba odnosno predmeta nabave. Pri planiranju javne nabave se predlaže predvidjeti moguće rizike kod provođenja postupaka javne nabave.

- 1.2. *Društvo u očitovanju navodi da svaki poslovni proces pa tako i proces javne nabave može biti efikasniji i bolji čemu Društvo teži, te da je u svom radu uvijek imalo za cilj da svi poslovni procesi pa tako i postupci javne nabave budu provedeni tako da se osigura poštovanje zakona, profesionalnost i transparentnost poslovanja uz troškovnu efikasnost i učinkovitost.*

Vezano uz prijedlog za donošenje pisanih procedura za planiranje nabave, Društvo navodi da se plan javne nabave kao poseban dokument donosi na temelju poslovnog plana za naredno plansko razdoblje, financijskog plana (plan prihoda i rashoda) i plana investicija te da plan javne nabave objedinjuje i konkretizira ono što je doneseno navedenim planovima. Mišljenja je da je sam postupak izrade poslovnog plana (koji započinje planiranjem budućih projekata ili unaprijeđenja postojećih usluga na osnovi čega se utvrđuje nabava roba i/ili usluga i zaključuje planom nabave) dovoljan dokaz učinkovitosti procesa pa preporuka na izdvojenim pisanim zahtjevima sektora u tvrtki veličine Društva može samo dodatno umanjiti efikasnost postupka planiranja, a ne dovodi do povećanja učinkovitosti postupka javne nabave. Društvo navodi da donošenje posebne procedure planiranja nabave nije predviđeno odredbama članka 20. Zakona o javnoj nabavi te smatra da zakonodavac samim sadržajem koji svaki plan nabave mora sadržavati ustvari čini suvišnim donošenje posebne procedure za planiranje nabave.

Vezano uz sastavljanje pisane analize zahtjeva za javnu nabavu odnosno analize o provedenim istraživanjima tržišta, načina nabave (odabir postupka) i troškova nabave, Društvo je mišljenja da se prijedlogom za sastavljanje navedenih analiza stvara sustav vođenja istih podataka na različitim mjestima s obzirom na to da su način nabave i troškovi nabave dio svakog plana javne nabave donesenog u skladu s odredbama Zakona o javnoj nabavi. Navodi da bi istraživanje tržišta posebno u dijelu zaštićenih usluga dovelo do povećavanja troškova Društva, a da cijene usluga nabavljenih na otvorenom tržištu svake godine bilježe pad te se može zaključiti da se nabava iz godine u godinu provodi učinkovitije.

2. Upravljanje postupcima javne nabave

- 2.1. Prema aktu Društva o sistematizaciji radnih mjesta, u okviru Sektora za pravne poslove je savjetnik za pravne poslove zadužen za provođenje postupaka javne nabave, a u okviru Sektora financijsko-računovodstvenih poslova je voditelj računovodstvenih poslova zadužen za obavljanje poslova nabave.

Poslovnim planovima za 2011., 2012. i 2013. je utvrđeno da za potrebe javne nabave Sektor za pravne poslove izrađuje odgovarajuće procedure u vezi s nabavom roba, usluga i radova, priprema obrasce odluka i poziva za ponuditelje, a jedan od dvojice za to određenih zaposlenika sudjeluje u postupcima nabave i priprema pojedinačne odluke, tekstove natječaja i obavlja drugu potrebnu korespondenciju. Za Sektor financijsko-računovodstvenih poslova je planirano da sastavlja izvješća o javnoj nabavi i dostavlja nadležnim tijelima te prati izvršenje plana nabave kroz realizaciju ostvarenih troškova u odnosu na planirane iznose. Pravilnikom o stvaranju i praćenju ugovornih obveza iz siječnja 2014. je utvrđeno da se za nabavu roba i usluga u vrijednosti većoj od 200.000,00 kn i radova u vrijednosti većoj od 500.000,00 kn primjenjuju odredbe Zakona o javnoj nabavi, a prijedlog za pokretanje postupka javne nabave podnosi Sektor odnosno Uprava Društva ovisno o predmetu nabave. Društvo općim aktom nije detaljnije uredilo način upravljanja i odgovornosti u provođenju postupaka javne nabave u skladu s odredbama Zakona o javnoj nabavi i drugim propisima koji uređuju javnu nabavu.

Od 2011. do 2013. su nabavljene robe i usluge u vrijednosti 9.065.157,00 kn bez poreza na dodanu vrijednost. Društvo je u studenom 2012. započelo otvoreni postupak za nabavu usluga produkcije dokumenata i ostalih poštanskih usluga za 2013., kojeg je u veljači 2013. poništio jer su postale poznate okolnosti zbog kojih bi došlo do sadržajno bitno drugačijeg poziva na nadmetanje i dokumentacije za nadmetanje da su bile poznate prije. U ožujku 2013. je započet pregovarački postupak javne nabave bez prethodne objave za nabavu univerzalnih poštanskih usluga za 2013., kojeg je u srpnju 2013. poništila Državna komisija za kontrolu postupaka javne nabave jer predmet nabave nije utvrđen na jasan, potpun i nedvojbena način. Određivanje predmeta nabave kao univerzalna poštanska usluga nije bilo u skladu s odredbama Zakona o poštanskim uslugama te tendencijom liberalizacije tržišta poštanskih usluga i načelom tržišnog natjecanja. U rješenju Državne komisije za kontrolu postupaka javne nabave je navedeno da bi opis predmeta nabave trebao sadržavati dovoljno elemenata kako bi svaki od ponuditelja znao o kojoj se usluzi radi, odnosno koji su uvjeti od značenja za naručitelja. U ožujku 2013. je zaključen dodatak osnovnom ugovoru za nabavu poštanskih usluga za 2012., kojim je produljena primjena osnovnog ugovora do završetka postupka javne nabave poštanskih usluga za 2013. Na temelju navedenog dodatka ugovoru, a bez primjene propisanih postupaka javne nabave su nabavljene poštanske usluge u 2013. u vrijednosti 1.587.112,00 kn bez poreza na dodanu vrijednost. Prema odredbi članka 3. Zakona o javnoj nabavi, naručitelji moraju primjenjivati odredbe Zakona o javnoj nabavi na način koji omogućava učinkovitu javnu nabavu te ekonomično trošenje sredstava za javnu nabavu. Za nabavu poštanskih usluga za 2014. je u 2013. proveden otvoreni postupak javne nabave u skladu sa zakonskim odredbama.

Odredbama članka 80. Zakona o javnoj nabavi je utvrđeno da se predmet nabave mora opisati na jasan, nedvojbena, potpun i neutralan način koji osigurava usporedivost ponuda u pogledu uvjeta i zahtjeva koje je javni naručitelj postavio, zatim opis predmeta nabave ne smije pogodovati određenom gospodarskom subjektu, opis predmeta nabave sadrži tehničke specifikacije te da se u opisu predmeta nabave navode sve okolnosti koje su značajne za izvršenje ugovora, a time i za izradu ponude kao što su mjesto izvršenja, rokovi izvršenja ili posebni zahtjevi u pogledu načina izvršavanja predmeta nabave i drugo.

Društvo nije predmet nabave opisalo na jasan, potpun i nedvojben način pri provođenju postupaka javne nabave za dvije programske licence ugovorene u prosincu 2011. u vrijednosti 426.696,00 kn na temelju provedenog otvorenog postupka javne nabave te nabave usluga tehničke podrške za navedenu i druge programske licence ugovorene u 2011., 2012. i 2013. u vrijednosti 1.330.333,00 kn, na temelju pregovaračkog postupka javne nabave bez prethodne objave. Pregovarački postupak bez prethodne objave je proveden jer je ponuditelj jedini ovlašten pružiti uslugu tehničke podrške kao i napredne tehničke podrške u Republici Hrvatskoj (prema obrazloženju Društva navedenom u prethodnoj obavijesti o namjeri zaključivanja ugovora). Predmet nabave nije opisan na jasan, potpun i nedvojben način također za nabave ugovorene od 2011. do 2013. na temelju četiri dodatka ugovoru iz 2002. za nabavu programske opreme za financijske sustave. Prema obavijesti o sklopljenim ugovorima vrijednost nabave iznosi 421.696,00 kn bez poreza na dodanu vrijednost. Dodaci ugovoru se odnose na nabavu dodatnih swift poruka s uslugama održavanja te usluge funkcionalne promjene. Nabave na temelju navedena četiri dodatka su ugovorene na temelju pregovaračkih postupaka javne nabave bez prethodne objave, jer odabrani ponuditelj (inozemno trgovačko društvo) jedini ima isključivo zaštićeno pravo pružanja usluga vezanih uz swift poruke na području Republike Hrvatske (prema obrazloženju Društva navedenom u prethodnoj obavijesti o namjeri zaključivanja ugovora).

U navedenim slučajevima predmet nabave nije opisan na jasan, potpun i nedvojben način, jer predmet nabave naveden u ugovoru o nabavi nije istovjetan predmetu nabave u dokumentaciji za nadmetanje odnosno predmet nabave je na stranom jeziku.

Vezano uz dodatke ugovoru iz 2002., Društvo je u dokumentaciji za nadmetanje navelo da se ponuda podnosi na hrvatskom jeziku, a tehničku specifikaciju predmeta nabave je opisalo na stranom jeziku. U primljenim ponudama je tehnička specifikacija na stranom jeziku. U ponudama dobavljača je vrijednost nabave iskazana u stranoj valuti bez kunske protuvrijednosti. U dokumentaciji za nadmetanje za nabavu dodatnih swift poruka s uslugama održavanja iz 2012. je navedeno da se cijena ponude izražava u američkim dolarima uz naznaku protuvrijednosti u kunama, a iz 2013. da se cijena ponude izražava u dolarima (bez naznake vrste dolara). U dokumentaciji za nadmetanje za nabavu usluga funkcionalne promjene iz 2011. je navedeno da je valuta u kojoj se izražava cijena ponude EUR uz odgovarajući obračun u kunama (nije navedeno po kojem tečaju se obavlja obračun). Dokumentacija za nadmetanje ne sadrži troškovnik. Prema odredbama članka 78. i 87. Zakona o javnoj nabavi, dokumentacija za nadmetanje mora biti jasna, razumljiva i nedvojbeno te izrađena na način da omogući podnošenje usporedivih ponuda, a pri izradi ponude ponuditelj se mora pridržavati zahtjeva i uvjeta iz dokumentacije za nadmetanje, a ako u dokumentaciji za nadmetanje nije izričito drugačije određeno, ponuda se zajedno s pripadajućom dokumentacijom izrađuje na hrvatskom jeziku i latiničnom pismu, a cijena ponude se izražava u kunama. Prema odredbi članka 3. Uredbe o načinu izrade i postupanju s dokumentacijom za nadmetanje i ponudama, dokumentacija za nadmetanje sadrži, između ostalog, troškovnik.

Pri nabavi programskih licenci rok važenja licenci nije jasno i nedvojbeno utvrđen. U ugovorima o nabavi programske licence rok važenja licence nije utvrđen, a u ugovorima o licenci i uslugama (koji su sastavni dio ugovora o nabavi) je navedeno da ako programskom licencom nije točno utvrđen rok važenja licence, programska licenca je trajna i vrijedi sve dok se ne raskine na način određen ovim ugovorom. Nadalje je navedeno da Društvo može odlučiti da neće zadržati tehničku podršku za dio korištenih licenci, ali samo ako dade pristanak za prekid prava daljnjeg korištenja tog dijela licenci, a ako odluči ne kupiti tehničku podršku, ne smije nepodržane programske licence podizati na novije inačice programa. Društvo je u 2012. na traženje dobavljača usluga tehničke podrške pisanim putem potvrdilo da je prestalo važenje licence kupljene 2007. i da gubi svako pravo njezinog daljnjeg korištenja jer nije naručilo tehničku podršku za navedenu licencu. Nakon toga Društvo navedenu licencu ne koristi. Iz navedenog proizlazi da je rok važenja programske licence trajan samo u slučaju ako Društvo svake godine plaća tehničku podršku, a ako se ne plaća tehnička podrška gubi se svako pravo daljnjeg korištenja licence.

Evidencija o kupljenim programskim licencama nije ustrojena kako bi prema dobavljačima bili vidljivi podaci o vrsti licence, datumu nabave, roku važenja licence, primjedbe vezane uz nabavu licenci i drugi podaci o kupljenim licencama, između ostalog, radi evidentiranja licenci u poslovnim knjigama te obračuna propisanih naknada na licence.

Državni ured za reviziju predlaže općim aktom detaljnije urediti način upravljanja i odgovornosti u provođenju postupaka javne nabave u skladu s odredbama Zakona o javnoj nabavi i drugim propisima koji uređuju javnu nabavu. Predlaže se pri provođenju postupaka javne nabave navesti predmet nabave na hrvatskom jeziku te predmet nabave opisati na jasan, nedvojben, potpun i neutralan način odnosno u opisu predmeta nabave navesti sve okolnosti značajne za izvršenje ugovora. Predlaže se u ugovoru o kupnji licence jasno i nedvojbeno utvrditi rok važenja licence te voditi evidenciju o licencama.

- 2.2. *Društvo u očitovanju navodi da predmet javne nabave nastoji uvijek opisati na jasan, nedvojben, potpun i neutralan način, a ako je učinjen propust, u budućim nabavama će predmetu nabave posvetiti dodatnu pažnju. U slučaju da je predmet nabave zadan poslovnom specifikacijom ponuditelja, navodi da će uz verziju na stranom jeziku dodati i hrvatsku inačicu.*

Društvo ističe da su usluge vezane uz swift poruke nabavljene od inozemnog trgovačkog društva koje obavlja specifičnu i posebnu vrstu usluga – međunarodne namire te da navedeno trgovačko društvo za pružene usluge izdaje inozemni račun u devizama, prema kojem se plaćanje provodi u devizama u skladu s pravilima članstva u takvom sustavu koja su regulirana određenim međunarodnom regulativom.

Vežano uz nabavu programske licence iz 2007., Društvo navodi da je licenca nabavljena za potrebe web poslužitelja, ali da je u 2012. uvođenjem web poslužitelja na pričuvnoj lokaciji došlo do potrebe sinkronizacije tablica na oba web poslužitelja te postojeće metode sinkronizacije baza podataka nisu podržane u licenci iz 2007. Navodi da Društvu nije bilo moguće koristiti licencu iz 2007. za druge potrebe te je odlučilo da će je prestati koristiti i time ostvariti uštedu na obnovi licence.

Navodi da se odustajanjem od obnavljanja navedene licence ne dovodi u pitanje vlasništvo Društva nad softverom i pravom korištenja tog softvera, ali samo u verziji koja je bila aktualna za vrijeme zadnje obnove licence te da softver u toj verziji u vrijeme zadnje obnove licence za Društvo na sadašnjem stupnju razvoja aplikacija nema nikakvu uporabnu vrijednost.

Vezano uz ustrojavanje evidencije o licencama, Društvo navodi da vodi evidenciju svih zaključenih ugovora s dobavljačima (registar ugovora) sa svim potrebnim podacima (datum ugovora, naziv dobavljača, datum isteka, iznos, drugo) te da se istek važenja pojedinih licenci prati kroz spomenuti registar ugovora odnosno da na temelju navedenog registra Sektor financijsko-računovodstvenih poslova prije isteka svakog pojedinog ugovora (uključujući i ugovore o licenci) obavještava Sektor pravnih poslova i Sektor informatike kako bi pravovremeno bili pokrenuti potrebni postupci javne nabave. Navodi da se licence s vijekom trajanja dužim od jedne godine vode u glavnoj knjizi u sklopu nematerijalne imovine gdje svaka licenca ima svoj inventarski broj, amortizacijski rok, rok važenja i dodijeljeno mjesto troška, a licence s vijekom trajanja kraćim od godine dana su evidentirane u glavnoj knjizi u skupini rashoda. Navodi da bi ustrojavanje evidencije o licencama predstavljalo dodatno administrativno opterećenje, a svi podaci o licenci su dostupni u registrima, ovisno o razini informacija koju pojedini sektor smije koristiti.

3. Praćenje izvršenja ugovora

- 3.1. Od 2011. do 2013. su zaključena 23 ugovora o javnoj nabavi, a vrijednost ugovorenih roba i usluga iznosi 8.662.707,00 kn. Po vrijednosti značajniji ugovori se odnose na nabavu poštanskih usluga ugovorenih u 2011. i 2012. u vrijednosti 4.185.000,00 kn i usluge tehničke podrške za programske licence ugovorene u 2011., 2012. i 2013. u vrijednosti 1.330.333,00 kn (što je obrađeno u točki 2.1. Nalaza - Upravljanje postupcima javne nabave) te dva osobna automobila ugovorena u 2011. u vrijednosti 545.855,00 kn. Vodi se registar ugovora i okvirnih sporazuma sa svim propisanim elementima te putni radni listovi za osobne automobile odnosno evidencija korištenja službenih automobila u službene svrhe. Društvo kontrolira izvršenje ugovora o javnoj nabavi, odnosno robe i usluge su nabavljene od odabranih dobavljača u skladu s ugovorenim količinama i cijenama. Zaključivani su dodaci ugovoru o nabavi programske opreme za financijske sustave iz 2002. (na temelju pregovaračkog postupka javne nabave bez prethodne objave), a druge robe i usluge su uglavnom nabavljane u količinama ugovorenim osnovnim ugovorima. Ugovorima o javnoj nabavi je utvrđena kazna za dobavljače roba i usluga godišnjeg održavanja računalne opreme (hardvera) za slučaj da dobavljač ne izvrši obveze u ugovorenom roku, a za nabavu roba je ugovarano i jamstvo za funkcionalnost robe. Odabrani ponuditelji s kojima su zaključeni ugovori o javnoj nabavi su isporučivali robe i usluge u ugovorenim rokovima. Plaćanja dobavljačima su obavljena u skladu s ugovorom. Sektor koji je pokrenuo postupak javne nabave kontrolira kvalitetu obavljene usluge odnosno isporuku robe. Nabavljene robe i usluge se koriste za svrhe za koje su nabavljene. Nabavljenim licencama i uslugama održavanja računalnih programa poboljšana je kvaliteta usluga središnjeg depozitorija. Nakon provedenih postupaka javne nabave Društvo nije pratilo jesu li postupci javne nabave provedeni u skladu s propisima o javnoj nabavi. Operativnu kontrolu nabave koja osigurava zakonitost i pravilnost postupaka nabave (zakonito korištenje javnih sredstava) provodio je Sektor za pravne poslove i Uprava.

Aktima Društva iz svibnja 2012. i ožujka 2014. (Pravila o provođenju unutarnjih kontrola) je utvrđeno da je voditelj unutarnje kontrole glavni nositelj odgovornosti za testiranje unutarnjih kontrola te praćenje i izvještavanje te da je sve poslovne aktivnosti pojedinog poslovnog procesa potrebno testirati najmanje jednom u tri godine.

Društvo ima tri osobna automobila. U prosincu 2005. je nabavljen osobni automobil srednje klase koji je u 2012. i 2013. prešao ukupno 2 737 km. U prosincu 2011. Društvo je preuzelo od leasing društva dva osobna automobila srednje klase na operativni leasing na pet godina, a cijena je ugovorena u iznosu 545.855,00 kn bez poreza na dodanu vrijednost. Osobni automobili su nabavljeni u skladu s odredbama Zakona o javnoj nabavi. Društvo nije prije nabave osobnih automobila sastavilo analize iz kojih bi bilo vidljivo u kojoj će mjeri biti dva nova osobna automobila stvarno potrebna, odnosno optimalno iskorištena. Zbog navedenog, Državni ured za reviziju je mišljenja da je upitna opravdanost ulaganja u dva novonabavljena automobila.

Od 2011. do 2013. su ugovorene usluge tehničke podrške za programske licence ukupno u vrijednosti 1.330.333,00 kn, dodatne swift poruke s uslugama održavanja ukupno u vrijednosti 308.372,00 kn te usluge održavanja računalne opreme (hardver) ukupno u vrijednosti 253.007,00 kn bez poreza na dodanu vrijednost. Navedene usluge su plaćane kao što je ugovoreno u jednakim mjesečnim odnosno tromjesečnim obrocima, paušalno u ugovorenim iznosima. Dobavljač usluga održavanja računalne opreme (hardver) je u 2011. otklonio kvar na jednom disku te u 2013. na drugom disku. Troškove diskova je snosilo Društvo jer se ugovoreno održavanje opreme odnosi samo na dijagnostiku, radove na osposobljavanju sustava, sitni potrošni materijal potreban za održavanje te na završno testiranje sustava. Društvo nema drugih podataka odnosno evidenciju iz koje bi bilo vidljivo koje su usluge održavanja obavljene, kada te u kojem obujmu. Dobavljač usluga održavanja računalne opreme je kvar otklonio najkasnije sljedeći radni dan od prijave kvara, kao što je ugovoreno.

Državni ured za reviziju predlaže prije nabave roba i usluga napraviti pisane analize iz kojih bi bilo vidljivo u kojoj će mjeri biti nabavljene robe i usluge stvarno potrebne i optimalno iskorištene. Pri zaključivanju ugovora o nabavi usluga predlaže se ugovoriti plaćanje prema vrsti i količini obavljene usluge.

3.2. *Društvo u očitovanju navodi da se procjena o potrebi za određenom uslugom ili robom vrši u sklopu donošenja poslovnog plana, a iskorištenost se najbolje može utvrditi praćenjem zaključenog ugovora koji je pokazatelj realizacije nabavljenog, bez potrebe da se nekim posebnim dokumentom obavlja dodatna analiza posebno uvažavajući broj postojećih kontrolnih funkcija u Društvu.*

Vezano uz ugovaranje plaćanja prema vrsti i količini obavljene usluge, Društvo navodi da je u pojedinim postupcima javne nabave moguće ugovoriti plaćanje prema vrsti i količini obavljene usluge, što se čini, a da kod pojedinih usluga (usluge tehničke podrške za programske licence, usluge održavanja za swift sustav, usluge održavanja računalne opreme) nije moguće ugovoriti plaćanje samo onih usluga koje su bile rezultat možebitnog ispada ili pogreške, tehničke ili operativne prirode.

Navodi da je poslovanje Društva u velikoj mjeri oslonjeno na kvalitetnu informatičku infrastrukturu koja mora biti u operativnoj ispravnosti 24 sata 365 dana u godini i da se prema svjetskim standardima svaki problem mora otkloniti u roku od dva sata te da je zbog tih razloga ugovaranje navedenih usluga zasnovano na obvezi isporučitelja usluga da stalno tijekom važenja ugovora osigura raspoloživost opreme i stručnih radnika za brzo i kvalitetno rješavanje nastalih problema. Navodi da u slučaju da usluge nisu na taj način ugovorene, odnosno da se isporučitelj obvezuje da će tek po prijavi problema reagirati, cjelokupno poslovanje može biti dovedeno u pitanje.

Nadalje, Društvo navodi da su upravljanje rizicima i unutarnje kontrole ugrađeni u sve poslovne procese te predstavljaju podršku osnovnim aktivnostima Društva radi povećanja efikasnosti poslovanja i pružanja dodane vrijednosti te da je provjera postojećih unutarnjih kontrola (po potrebi i uvođenje novih) periodički postupak koji se obavlja po utvrđenom godišnjem planu u čijem provođenju sudjeluju voditelj unutarnje kontrole, koordinatori unutarnje kontrole po pojedinim organizacijskim cjelinama i poslovnim procesima (ako je to nužno i drugi radnici odnosno rukovoditelji).

VI. OCJENA UČINKOVITOSTI JAVNE NABAVE

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

Plan nabave izrađuje Sektor financijsko-računovodstvenih poslova istodobno s izradom financijskog plana te prati njegovo izvršenje kroz realizaciju ostvarenih troškova u odnosu na planirane iznose i u slučaju odstupanja obavještava Sektor pravnih poslova. Planove nabave i izmjene plana nabave odobrava Uprava i usvojeni su na sjednicama Nadzornog odbora. Plan nabave je u funkciji ostvarivanja ciljeva poslovanja. Izračun procijenjene vrijednosti nabave se temelji na ukupnom iznosu nabave. Planom nabave je predviđena dinamika nabave i vremensko razdoblje nabave. Društvo nema cjelovite pisane naputke za postupanje u postupcima planiranja javne nabave te nema pisanih dokaza o potrebama sektora za javnom nabavom i pisane analize zahtjeva za nabavu.

Društvo provodi izobrazbu zaposlenika za provedbu postupaka javne nabave, a jedan zaposlenik ima važeći certifikat u području javne nabave. Društvo većim dijelom primjenjuje otvoreni postupak javne nabave i sastavlja detaljnu analizu ponuda, a kod odabira najpovoljnije ponude primjenjuje kriterij najniže cijene, osim što je u slučaju nabave odvjatničkih usluga kriterij odabira najpovoljnije ponude bila ekonomski najpovoljnija ponuda. Ugovore zaključuje u skladu s ponudama. Operativnu kontrolu nabave koja osigurava zakonitost i pravilnost postupaka nabave (nezakonitog korištenja javnih sredstava) provodi Sektor za pravne poslove i Uprava, međutim Društvo aktom nije detaljnije uredilo način upravljanja i odgovornosti u provođenju postupaka javne nabave. Zbog propusta sustava kontrola javne nabave, neki rokovi važenja programskih licenci i predmeti nabave nisu opisani na jasan, potpun i nedvojbena način. Državna komisija za kontrolu postupaka javne nabave je poništila postupak javne nabave poštanskih usluga te su navedene usluge u 2013. nabavljene bez primjene propisanih postupaka javne nabave.

Društvo kontrolira izvršenje ugovora o javnoj nabavi, a nabava se obavlja od odabranog dobavljača u skladu s ugovorenim količinama i cijenama. Plaćanja dobavljačima se obavljaju u skladu s ugovorom. Plaćanje usluga održavanja računalne opreme (hardver) i nekih računalnih aplikacija je ugovoreno i obavljeno u jednakim mjesečnim odnosno tromjesečnim iznosima, paušalno. Vodi se registar ugovora i okvirnih sporazuma sa svim propisanim elementima. Sektor koji je pokrenuo postupak javne nabave kontrolira kvalitetu obavljene usluge odnosno isporuku robe. U ugovorima o javnoj nabavi je utvrđena kazna za dobavljače roba i usluga godišnjeg održavanja računalne opreme (hardvera) za slučaj da dobavljač ne izvrši obveze u ugovorenom roku, a za nabavu roba je ugovarano i jamstvo za funkcionalnost robe. Odabrani ponuditelji s kojima su zaključeni ugovori o javnoj nabavi su isporučivali robe i usluge u ugovorenim rokovima. Nabavljene robe i usluge se koriste za svrhe za koje su nabavljene. Društvo nema pisanih analiza iz kojih bi bilo vidljivo u kojoj će mjeri nabavljene robe i usluge biti stvarno potrebne i optimalno iskorištene.

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

- donijeti pisane procedure za planiranje nabave
- sastaviti pisane analize zahtjeva za javnu nabavu odnosno analizu o provedenim istraživanjima tržišta, načina nabave (odabir postupka) i troškova nabave, koje bi omogućile utvrđivanje stvarnih potreba odnosno predmeta nabave

- predvidjeti moguće rizike kod provođenja postupaka javne nabave
- općim aktom detaljnije urediti način upravljanja i odgovornosti u provođenju postupaka javne nabave
- pri provođenju postupaka javne nabave navesti predmet nabave na hrvatskom jeziku te predmet nabave opisati na jasan, nedvojbena, potpun i neutralan način odnosno u opisu predmeta nabave navesti sve okolnosti značajne za izvršenje ugovora
- u ugovoru o kupnji licence jasno i nedvojbena utvrditi rok važenja licence te voditi evidenciju o licencama
- prije nabave roba i usluga napraviti pisane analize iz kojih bi bilo vidljivo u kojoj će mjeri biti nabavljene robe i usluge stvarno potrebne i optimalno iskorištene
- pri zaključivanju ugovora o nabavi usluga ugovoriti plaćanje prema vrsti i količini obavljene usluge.

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