



REPUBLIKA HRVATSKA
DRŽAVNI URED ZA REVIZIJU

**IZVJEŠĆE
O OBAVLJENOJ REVIZIJI UČINKOVITOSTI**

**SUSTAV JAVNE NABAVE
U TRGOVAČKIM DRUŠTVIMA U VLASNIŠTVU REPUBLIKE HRVATSKE**

Zagreb, studeni 2015.

SADRŽAJ

stranica

SAŽETAK	i
PREDMET I CILJEVI REVIZIJE	2
PODRUČJA I METODE REVIZIJE	3
KRITERIJI ZA OCJENU UČINKOVITOSTI	4
NALAZ REVIZIJE	6
OCJENA UČINKOVITOSTI SUSTAVA JAVNE NABAVE	11
Prilog: Izvešća o obavljenoj reviziji učinkovitosti sustava javne nabave u trgovačkim društvima u vlasništvu Republike Hrvatske	

SAŽETAK

Državni ured za reviziju je obavio reviziju učinkovitosti sustava javne nabave u sedam trgovačkih društava u vlasništvu Republike Hrvatske za 2012.-2014.

Revizijom su obuhvaćeni: Financijska agencija, HŽ Cargo d.o.o., HŽ Infrastruktura d.o.o., HŽ Putnički prijevoz d.o.o., Narodne novine d.d., Plinacro d.o.o. i Središnje klirinško depozitarno društvo d.d.

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

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

Revizijom je, između ostalog, utvrđeno:

- Društva nemaju pisane upute za planiranje nabave, kojima bi se detaljnije utvrdile obveze i odgovornosti pojedinih sudionika u procesu planiranja, faze i rokovi planiranja, propisali standardizirani obrasci za prikupljanje zahtjeva 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 i izvješćivanje.
- Rokovi u kojima su organizacijske jedinice obvezne dati prijedloge za izradu plana nabave, nisu određeni.
- Društva nemaju pisane dokaze na temelju kojih je sastavljen plan nabave, iz dokumentacije nije vidljivo da je nabava roba, radova i usluga planirana na temelju stvarnih potreba i financijskih mogućnosti.
- Pri planiranju nabave društva nisu predvidjela moguće rizike kod provedbe postupaka javne nabave zbog podnošenja žalbi ili ako se na poziv na nadmetanje ne javi ni jedan ponuditelj.
- Pojedine usluge nabavljene su bez primjene propisanih postupaka javne nabave, pojedini postupci nabave su provedeni sa zakašnjenjem, a nabava je obavljena bez zaključenih ugovora.
- Planovi nabave nisu usvojeni prije početka poslovne godine na koju se odnose, planom nabave nije određena vrsta postupka nabave, planirano trajanje ugovora o nabavi, tko je odgovoran za sastavljanje plana nabave, u okviru koje organizacijske jedinice te tko odobrava plan nabave.
- Društva ne prate ostvarenje plana nabave i nije određeno tko je odgovoran za praćenje ostvarenja plana nabave.
- Pojedine nabave nisu obavljene u skladu s donesenim godišnjim planovima nabave (zaključeni su ugovori o nabavi veće vrijednosti od planiranih i provedeni su postupci nabave koji za pojedine predmete nabave nisu bili predviđeni), društva nemaju obrazloženja odstupanja ostvarenja od plana, planovi nabave nisu objavljeni na mrežnim stranicama društva.

- Društva nisu općim aktima detaljno i jasno odredila provedbu postupaka javne nabave te nisu uredila način upravljanja i odgovornosti u skladu s odredbama Zakona o javnoj nabavi i drugim propisima koji uređuju javnu nabavu.
- U fazi pripreme projekata nije sastavljena analiza koristi i troškova.
- Predmet nabave nije opisan na jasan, potpun i nedvojben način.
- U nekim slučajevima nisu pribavljena ili nisu pravodobno pribavljena jamstva ili su jamstva dana na manje iznose od ugovorenih.
- Rokovi obavljanja radova i pružanja usluga u većem broju slučajeva nisu realno utvrđeni ili ugovarani rokovi nisu bili u skladu s rokovima utvrđenim dokumentacijom za nadmetanje.
- Uvjeti iznimne žurnosti nisu ispunjeni.
- Pozvano je jedno društvo, iako je na tržištu bilo više društava kojima je mogao biti upućen poziv za dostavu ponude.
- Ugovori o nabavi nisu bili usklađeni s odabranom ponudom ili su zaključeni nakon što su usluge obavljene.
- Obavijesti o zaključenim ugovorima nisu objavljene ili nisu objavljene pravodobno u Elektroničkom oglasniku javne nabave.
- Kontrole nabave koje osiguravaju zakonitost i pravilnost postupaka nabave nisu uspostavljene na zadovoljavajući način.
- Računi za obavljene usluge su ispostavljeni prije zaključenja ugovora.
- Ovlašteni predstavnici za kontrolu obavljenih usluga, koji predstavljaju kontrolno tijelo naručitelja, nisu imenovani, te nije uspostavljeno ocjenjivanje načina na koji su dobavljači ispunjavali svoje obveze.
- Unutarnja revizija nije obavljala reviziju postupaka nabave.
- U predmetima nabave nedostaju pojedini dokumenti vezani uz postupak nadmetanja, ugovaranja te realizaciju ugovora.
- Društva nisu donijela pravilnike, upute i odluke kojima su uređena područja provedbe i praćenja ugovora, kao i primjene, korištenja i održavanja nabavljene robe i usluga, upravljanja zalihama te skladišnog poslovanja.
- Nakon provedenih postupaka javne nabave, društva nisu pratila jesu li postupci provedeni u skladu s propisima o javnoj nabavi, nisu uspostavljeni sustavi kontrola za praćenje izvršenja ugovora, nije obračunana i naplaćena ugovorna kazna za nepravodobno okončanje radova.
- Usluge održavanja računalne opreme plaćane su paušalno, tj. u jednakim mjesečnim ili tromjesečnim obrocima, neovisno o broju obavljenih usluga.
- Registar ugovora nije vođen u skladu s odredbama Zakona o javnoj nabavi.
- Odluke o pravu korištenja službenih vozila nisu donesene kao ni opći akt o korištenju i održavanju službenih vozila.

Na temelju provedenih postupaka i utvrđenih činjenica, uzimajući u obzir postavljene ciljeve revizije, Državni ured za reviziju je ocijenio da je sustav javne nabave bio učinkovit u društvu Plinacro d.o.o., da je sustav javne nabave bio učinkovit, pri čemu su potrebna određena poboljšanja u Financijskoj agenciji i Središnjem klirinškom depozitarnom društvu d.d. te da sustav javne nabave nije bio učinkovit, pri čemu su potrebna značajna poboljšanja u društvima HŽ Cargo d.o.o., HŽ Infrastruktura d.o.o., HŽ Putnički prijevoz d.o.o. i Narodne novine d.d.

Državni ured za reviziju je dao sljedeće preporuke:

- Općim aktima urediti procedure postupaka javne nabave od faze planiranja do stavljanja sredstava u uporabu, definirati uvjete, slučajeve i okolnosti odabira pojedine vrste postupka nabave, troškovnik, kriterije za odabir ponude te razloge za poništenje postupka nabave.
- Urediti način upravljanja i odgovornosti u provedbi postupaka javne nabave.

- Donositi planove nabave prije početka poslovne godine na koju se odnose, planirati nabavu isključivo stvarno potrebnih roba, radova i usluga, vodeći računa o financijskim mogućnostima.
- Prije nabave roba i usluga sastaviti pisane analize iz kojih bi bilo vidljivo u kojoj će mjeri biti nabavljene robe, radovi i usluge stvarno potrebne i optimalno iskorištene.
- Predvidjeti moguće rizike kod provedbe postupaka javne nabave.
- Predmet nabave opisati na jasan, nedvojbjen, potpun i neutralan način odnosno u opisu predmeta nabave navesti sve okolnosti značajne za izvršenje ugovora.
- Utvrđivati realne rokove isporuke roba, radova i usluga uzimajući u obzir okolnosti koje je moguće predvidjeti.
- Pravodobno pokretati postupke javne nabave i zaključivati ugovore.
- Pozivati više gospodarskih subjekata na pregovaranje pri provedbi pregovaračkog postupka javne nabave bez prethodne objave.
- U cilju postizanja povoljnije cijene nabave prednost dati otvorenim postupcima javne nabave u odnosu na pregovaračke postupke.
- Ugovore zaključivati u skladu s ponudbenom dokumentacijom.
- Odabir dobavljača provoditi u skladu s odredbama Zakona o javnoj nabavi te dokumentacijom za nadmetanje.
- Jamstva za uredno izvršenje ugovora ugovarati i pravodobno pribavljati.
- Sastavljati zapisnike o preuzimanju roba, radova i usluga.
- Postupke nabave provoditi u skladu s planom i pratiti ostvarenje plana nabave.
- Za slučajeve kašnjenja isporuke obračunavati i naplaćivati ugovornu kaznu.
- Kontrolirati provedbu postupaka nabave roba, radova i usluga, te ocjenjivati izvršenje obveza isporučitelja.
- Analizirati cijene roba, radova i usluga povezanih društava te ih uspoređivati s tržišnim cijenama.
- Voditi računa o potpunosti dokumentacije te odrediti rokove čuvanja dokumentacije.
- Uspostaviti evidenciju primljenih jamstava i zaključenih ugovora, obavljenih plaćanja i obračuna zateznih kamata prema pojedinačnom ugovoru.
- Općim aktom definirati uvjete korištenja službenih vozila i voditi potrebne evidencije.
- Voditi registar ugovora u skladu s odredbama Zakona o javnoj nabavi.

Državni ured za reviziju je mišljenja da bi provedba danih preporuka pridonijeti donošenju boljih poslovnih odluka, većoj transparentnosti u postupcima nabave, većoj razini javne odgovornosti za gospodarsko i racionalno upravljanje sredstvima, te uštedama sredstava pri nabavi roba, radova i usluga, što bi utjecalo na povećanje učinkovitosti sustava javne nabave.



REPUBLIKA HRVATSKA
DRŽAVNI URED ZA REVIZIJU

KLASA: 041-01/15-10/41
URBROJ: 613-01-01-15-1

Zagreb, 16. studenoga 2015.

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

Državni ured za reviziju je obavio reviziju učinkovitosti sustava javne nabave u sedam trgovačkih društava u vlasništvu Republike Hrvatske za 2012.-2014.

Revizijom su obuhvaćena:

- Financijska agencija
- HŽ Cargo d.o.o.
- HŽ Infrastruktura d.o.o.
- HŽ Putnički prijevoz d.o.o.
- Narodne novine d.d.
- Plinacro d.o.o.
- Središnje klirinško depozitarno društvo d.d.

Sva društva, osim društva HŽ Cargo d.o.o., obveznici su primjene Zakona o javnoj nabavi (Narodne novine 90/11, 83/13, 143/13 i 13/14).

Postupci revizije provedeni su od 15. rujna 2014. do 29. listopada 2015.

PREDMET I CILJEVI REVIZIJE

Prema Strategiji razvoja sustava javne nabave u Republici Hrvatskoj, koju je donijela Vlada Republike Hrvatske u lipnju 2008., ciljevi jedinstvenog sustava javne nabave su koordinirana provedba postupaka i transparentna dodjela ugovora o javnoj nabavi i koncesijama, jednaki tretman svih sudionika javne nabave, poticanje tržišnog natjecanja i održivog gospodarskog rasta, promicanje primjene modela javno-privatnog partnerstva te istodobno pružanje jedinstvene pravne zaštite. Preuzimanjem odgovornosti za trošenje novca poreznih obveznika, ovom se Strategijom također želi unaprijediti upravljanje javnim financijama i pružiti pravnu sigurnost svim sudionicima sustava javne nabave, te osigurati nabavu po načelu najbolje vrijednosti za novac. Kratkoročni ili primarni ciljevi javne nabave su racionalno i učinkovito trošenje proračunskih sredstava, a dugoročni ili sekundarni su: pravna sigurnost, sprječavanje korupcije i kriminala, pozitivni utjecaji na gospodarski razvoj i zapošljavanje (poticanje tržišnog natjecanja, promicanje izvrsnosti), unaprijeđenje upravljanja javnim financijama, očuvanje okoliša i dr.¹ Polazeći od navedenih ciljeva javne nabave i spoznaje da su u ranijim godinama pri obavljanju revizije financijskih izvještaja i poslovanja u trgovačkim društvima u vlasništvu Republike Hrvatske gotovo u pravilu utvrđene nepravilnosti u području javne nabave, Državni ured za reviziju je područje javne nabave kod ovih društava ocijenio kao područje visokoga rizika. Spomenuta društva su odgovorna za učinkovitu nabavu roba, radova i usluga te za provedbu postupaka javne nabave u skladu sa zakonima i drugim propisima koji reguliraju postupke javne nabave. Društva koja nisu obveznici primjene Zakona o javnoj nabavi su jednako tako odgovorna za učinkovitu nabavu te za provedbu postupaka nabave u skladu sa svojim općim aktima.

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

Ciljevi revizije bili su utvrditi:

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

¹ *Javna nabava – Minivodič za poslovnu zajednicu*, Ministarstvo gospodarstva, rada i poduzetništva, Zagreb, 2009.

PODRUČJA I METODE REVIZIJE

Revizijom su obuhvaćena sljedeća područja: planiranje javne nabave, upravljanje postupcima javne nabave i praćenje provedbe ugovora od 2012. do 2014.

Područja su određena na temelju visine ostvarenih prihoda i rashoda, vrijednosti imovine, ocjene rizika te interesa javnosti za uspostavljanje ekonomične i djelotvorne javne nabave u društvima, u vlasništvu Republike Hrvatske.

Za pribavljanje dostatnih, valjanih i mjerodavnih revizijskih dokaza primijenjene su različite metode i postupci revizije: uvid u propise, stručne publikacije i druge dostupne materijale, intervjui s rukovoditeljima i drugim zaposlenicima društava, uvid i provjera dokumentacije društava, izravna dokazna ispitivanja, izravna zapažanja, analitički postupci te izračuni i analiza dobivenih podataka.

Prema izvješćima društava, ukupna vrijednost javne nabave za navedeno razdoblje iznosila je 8.199.872.366,00 kn, od čega je revizijom obuhvaćeno 6.387.851.288,00 kn ili 77,9 % ukupne vrijednosti javne nabave.

U tablici u nastavku daju se podaci o vrijednosti javne nabave trgovačkih društava obuhvaćenih revizijom za 2012.-2014.

Tablica broj 1

Vrijednost javne nabave trgovačkih društava za 2012.-2014.

u kn

Redni broj	Naziv trgovačkog društva	Vrijednost javne nabave
	1	2
1.	Financijska agencija	437.754.700,00
2.	HŽ Cargo d.o.o.	607.482.938,00
3.	HŽ Infrastruktura d.o.o.	3.862.134.798,00
4.	HŽ Putnički prijevoz d.o.o.	2.730.955.945,00
5.	Narodne novine d.d.	158.972.076,00
6.	Plinacro d.o.o.	394.323.462,00
7.	Središnje klirinško depozitarno društvo d.d.	8.248.447,00
	Ukupno	8.199.872.366,00

KRITERIJI ZA OCJENU UČINKOVITOSTI

Za ocjenu učinkovitosti sustava javne nabave odabran je pristup koji polazi od pitanja na koja se revizijom željelo odgovoriti. Kriteriji za ocjenu učinkovitosti sustava javne nabave u društvima obveznicima primjene Zakona o javnoj nabavi bili su zahtjevi koji proizlaze iz spomenutog Zakona i drugih propisa, koji reguliraju postupke javne nabave. U društvu HŽ Cargo d.o.o., koje nije obveznik primjene Zakona o javnoj nabavi, kriteriji za ocjenu učinkovitosti bili su zahtjevi sadržani u njegovim općim aktima.

Okosnicu revizije činilo je glavno pitanje:

- Je li sustav javne nabave u društvima učinkovit?

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

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

U nastavku se daje detaljna razrada kriterija za ocjenu učinkovitosti sustava javne nabave, prema područjima revizije.

Kriteriji za ocjenu učinkovitosti sustava javne nabave, prema područjima revizije

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

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

Sustav javne nabave ocjenjuje se kao **učinkovit** u društvu koje je dobro organiziralo planiranje nabave, postupcima javne nabave upravljalo u skladu s propisima i svojim općim aktima, te primjereno prati ostvarenje i provedbu ugovora. Ovu ocjenu mogu dobiti i društva kod kojih su utvrđene određene slabosti i propusti koje ne utječu značajno na učinkovitost sustava javne nabave.

Sustav javne nabave **je učinkovit, pri čemu su potrebna određena poboljšanja**, ako su utvrđene određene slabosti i propusti, pri čemu se nekoliko danih preporuka može odnositi na područja visokog rizika.

Sustav javne nabave **nije učinkovit, te su potrebna značajna poboljšanja**, ako su utvrđene značajne slabosti i propusti, pri čemu se nekoliko danih preporuka može odnositi na područja visokog i vrlo visokog rizika.

Sustav javne nabave **nije učinkovit i ciljevi javne nabave nisu postignuti**, ako su utvrđene značajne slabosti i propusti, pri čemu se više od tri dane preporuke mogu odnositi na područja vrlo visokog rizika, te grubo nepoštivanje propisa i općih akata kojima je uređen sustav javne nabave.

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

NALAZ REVIZIJE

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

- 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. Nepravilnosti utvrđene kod planiranja javne nabave se odnose na pisane upute, utvrđivanje potreba te planove nabave. Kod svih društava obuhvaćenih revizijom utvrđene su nepravilnosti u području planiranja nabave.

Društva nemaju pisane upute za planiranje nabave, kojima bi se 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. Rokovi u kojima su organizacijske jedinice obvezne dati prijedloge za izradu plana nabave, nisu određeni.

Osim toga, nemaju pisane dokaze o zahtjevima organizacijskih jedinica kao podloge za izradu plana nabave kao ni o provedenim istraživanjima tržišta, odnosno nemaju pisane dokaze na temelju kojih je sastavljen plan nabave. Iz dokumentacije nije vidljivo da su društva planirala nabavu roba, radova i usluga na temelju stvarnih potreba i financijskih mogućnosti. Pri planiranju nabave nisu predvidjela moguće rizike kod provedbe postupaka javne nabave zbog podnošenja žalbi ili ako se na poziv na nadmetanje ne javi ni jedan ponuditelj. Zbog navedenog su pojedine usluge nabavljene bez primjene propisanih postupaka javne nabave, pojedini postupci nabave su provedeni sa zakašnjenjem i nabava je obavljena bez zaključenih ugovora.

Planovi nabave nisu usvojeni pravodobno, odnosno prije početka poslovne godine na koju se odnose. Planom nabave nije određena vrsta postupka nabave te planirano trajanje ugovora o nabavi. Nadalje, nije određeno tko je odgovoran za sastavljanje plana nabave, u okviru koje organizacijske jedinice te tko odobrava plan nabave. Društva ne prate ostvarenje plana nabave i nije određeno tko je odgovoran za praćenje ostvarenja plana nabave. Pojedine nabave nisu obavljene u skladu s donesenim godišnjim planovima nabave, jer su zaključeni ugovori za nabave veće vrijednosti od planiranih i provedeni su postupci nabave koji za pojedine predmete nabave nisu bili predviđeni. Društva nemaju obrazloženja odstupanja ostvarenja od plana. Planovi nabave nisu objavljeni na mrežnim stranicama društva.

Državni ured za reviziju je predložio 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. Predložio je donositi planove nabave prije početka poslovne godine na koju se odnose. Pri planiranju javne nabave je predložio predvidjeti moguće rizike i poteškoće u procesu nabave radi pravodobnog početka i završetka postupka nabave.

Nadalje je predložio više pozornosti posvetiti izradi plana nabave kako bi bio realan i ostvariv. Također je predložio pratiti ostvarenje plana nabave i planove nabave objavljuvati na mrežnim stranicama društva.

- Upravljanje postupcima javne nabave

Upravljanje postupcima javne nabave propisano je odredbama Zakona o javnoj nabavi i drugim propisima koji uređuju područje javne nabave, te unutarnjim aktima društava. Nepravilnosti vezane uz upravljanje postupcima javne nabave odnose se na opće akte, ponudbenu dokumentaciju, utvrđivanje rokova obavljanja radova i pribavljanja usluga, izbor načina nabave i primjenu Zakona o javnoj nabavi, ugovaranje, kontrole provedbe postupaka nabave i dokumentiranost predmeta nabave. Kod svih društava utvrđene su nepravilnosti u području upravljanja postupcima javne nabave.

Društva nisu općim aktima detaljno i jasno odredila provedbu postupaka javne nabave te nisu uredila način upravljanja i odgovornosti u provođenju postupaka javne nabave u skladu s odredbama Zakona o javnoj nabavi i drugim propisima koji uređuju javnu nabavu. Predloženo je općim aktima urediti provedbu postupaka javne nabave i definirati uvjete, slučajeve i okolnosti odabira pojedine vrste postupka nabave, troškovnik, kriterije za odabir ponude te razloge za poništenje postupka nabave.

Odredbama članka 80. Zakona o javnoj nabavi je utvrđeno da se predmet nabave mora opisati na jasan, nedvojbjen, potpun i neutralan način koji osigurava usporedivost ponuda u pogledu uvjeta i zahtjeva koje je javni naručitelj postavio, opis predmeta nabave ne smije pogodovati određenom gospodarskom subjektu i treba sadržavati tehničke specifikacije i sve okolnosti koje su značajne za izvršenje ugovora, a time i za izradu ponude kao što su mjesto i rokovi izvršenja ili posebni zahtjevi vezani uz način izvršavanja predmeta nabave. Društva nisu predmet nabave opisala na jasan, potpun i nedvojbjen način. U pojedinim slučajevima opis predmeta nabave u dokumentaciji za nadmetanje nije bio dovoljno jasan, zbog čega su produženi rokovi provedbe postupaka javne nabave, jer je u Elektroničkom oglasniku javne nabave objavljeno nekoliko izmjena i pojašnjenja dokumentacije za nadmetanje po jednom predmetu nabave. U fazi pripreme projekata propušteno je sastaviti detaljne analize koristi i troškova, zbog čega su plaćani dodatni nepredviđeni troškovi. U nekim slučajevima nisu pribavljena ili nisu pravodobno pribavljena jamstva, a u nekim su jamstva dana na manje iznose od ugovorenih. Nepribavljanje jamstva može imati za posljedicu i djelomičnu naplatu potraživanja te nepravodobno i nekvalitetno ispunjavanje ugovornih obveza. Predloženo je više pozornosti posvetiti izradi dokumentacije za nadmetanje kako bi bila transparentna i jasna te u skladu sa stvarnim potrebama društva. Na taj način smanjio bi se broj žalbenih postupaka i skratilo vrijeme provedbe postupaka nabave. Predloženo je pravodobno pribaviti jamstava. Također je predloženo prije pokretanja projekata sastaviti detaljnu analizu isplativosti te mogućnosti provedbe projekata kako se društva ne bi dovela u situaciju plaćanja dodatnih troškova provedbe projekata te izgubljene dobiti zbog kašnjenja provedbe projekata.

Rokovi obavljanja radova i pružanja usluga u većem broju slučajeva nisu realno utvrđeni, zbog čega su zaključeni dodaci ugovorima i produženi rokovi. Za pojedine postupke su ugovarani rokovi koji nisu bili u skladu s rokovima utvrđenim dokumentacijom za nadmetanje. Kod nabave roba, radova i usluga u nekim slučajevima društva nisu ispunjavala uvjet iznimne žurnosti, jer su propustima u izradi dokumentacije za nadmetanje dovedena u situaciju da nemaju dovoljno roba nužnih za pravodobno okončanje ugovorenih građevinskih radova. Državni ured za reviziju je predložio utvrđivati realne rokove pružanja usluga i izvođenja radova, vodeći računa o stvarnim potrebama i financijskim mogućnostima.

Kod ugovaranja radova predložio je uzeti u obzir okolnosti koje je moguće planirati, a utječu na tijek obavljanja građevinskih radova, kao što su nepovoljni vremenski uvjeti tijekom zimskih razdoblja, isporuka robe koja je potrebna za obavljanje radova i druge poznate okolnosti. Nadalje je predložio prije početka realizacije ulaganja obaviti potrebne pripremne radnje, izraditi projektnu i tehničku dokumentaciju kako bi se izbjegla izmjena projekata u već započetoj fazi radova, te izraditi sveobuhvatne troškovnike kako bi radovi završili u planiranim rokovima. Također je predložio pravodobno provoditi postupke javne nabave, a odabir dobavljača provoditi u skladu s odredbama Zakona o javnoj nabavi te dokumentacijom za nadmetanje.

U nekim su slučajevima kod pregovaračkih postupaka bez prethodne objave izmijenjeni pojedini uvjeti za dokazivanje sposobnosti i odredbe ugovora, što se odnosi na različito iskazanu procijenjenu vrijednost nabave, različit obuhvat grupe predmeta nabave, tražene uvjete sposobnosti te dinamiku roka isporuke u odnosu na uvjete iskazane otvorenim postupcima javne nabave. Time nije postupljeno u skladu s odredbom članka 117. stavka 1. točke 1. Zakona o javnoj nabavi, kojom je propisano da se ugovor o javnoj nabavi smije zaključiti u pregovaračkom postupku javne nabave bez prethodne objave kada u provedenom otvorenom, ograničenom ili pregovaračkom postupku javne nabave s prethodnom objavom nije dostavljena nijedna ponuda ili nijedna prikladna ponuda ili nijedan zahtjev za sudjelovanje, pod uvjetom da se početni uvjeti ugovora bitno ne mijenjaju. U nekim je slučajevima pozvano jedno društvo, iako je na tržištu bilo više društava kojima je mogao biti upućen poziv za dostavu ponude. Trebalo je pozvati više gospodarskih subjekata s kojima će se pregovarati radi postizanja povoljnije cijene. Državni ured za reviziju je predložio pregovaračke postupke provoditi u skladu s odredbama Zakona o javnoj nabavi i pozivati više gospodarskih subjekata na pregovaranje. Predložio je provoditi otvorene postupke javne nabave, čime se omogućava tržišno natjecanje, izbjegava diskriminirajući učinak te postiže mogućnost dobivanja ekonomski povoljnije ponude.

U pojedinim slučajevima ugovori o nabavi nisu bili usklađeni s odabranom ponudom ili su zaključeni naknadno, nakon što su obavljene usluge. Obavijesti o zaključenim ugovorima nisu objavljene ili nisu objavljene pravodobno u Elektroničkom oglasniku javne nabave. Predloženo je zaključivati ugovore pravodobno i u skladu s uvjetima određenim dokumentacijom za nadmetanje, a obavijesti o zaključenim ugovorima objavljivati u Elektroničkom oglasniku javne nabave u rokovima propisanim odredbama Zakona o javnoj nabavi.

Kontrole nabave koje osiguravaju zakonitost i pravilnost postupaka nabave nisu uspostavljene na zadovoljavajući način. Računi za obavljene usluge su ispostavljeni prije zaključenja ugovora za tekuću godinu. U nekim slučajevima nisu imenovani ovlašteni predstavnici za kontrolu obavljenih usluga, koji predstavljaju kontrolno tijelo naručitelja, iako ih je bilo obvezno imenovati prema odredbama ugovora te nije uspostavljeno ocjenjivanje načina na koji su dobavljači ispunjavali svoje obveze isporučivanja robe, radova i usluga. Unutarnja revizija nije obavljala reviziju postupaka nabave. Državni ured za reviziju je predložio uspostaviti kontrolu provedbe postupaka nabave roba, usluga i radova. Predložio je uspostaviti kontrole nabave na način da u potpunosti osiguravaju nabavu u skladu s propisima i ugovorenim uvjetima. Također je predložio uspostaviti ocjenjivanje načina na koji dobavljači ispunjavaju ugovorene obveze.

Pregledom dokumentacije utvrđeno je da u predmetima nabave nedostaju pojedini dokumenti vezani uz postupak nadmetanja, ugovaranja te realizaciju ugovora. Predloženo je prije arhiviranja predmeta nabave provjeriti pravilnost i potpunost dokumentacije, kako bi svaki predmet nabave sadržavao urednu i vjerodostojnu dokumentaciju sastavljenu na način da osigura provedbu nadzora. Predloženo je odrediti rokove čuvanja dokumentacije o nabavi.

- Praćenje provedbe ugovora

Nepravilnosti utvrđene kod praćenja provedbe ugovora odnose se na opće akte, sustave kontrola postupaka nabave, registar ugovora i korištenje službenih vozila. Kod šest društava obuhvaćenih revizijom utvrđene su nepravilnosti u području praćenja provedbe ugovora.

Društva nisu donijela pravilnike, upute i odluke kojima su uređena područja provedbe i praćenja ugovora, kao i primjene, korištenja i održavanja nabavljene robe i usluga, upravljanja zalihama te skladišnog poslovanja. Interne procedure kojima bi bila uređena kontrola kvalitete izvedenih radova, isporučenih roba i obavljenih usluga nisu donesene. Nije uspostavljen mehanizam ocjenjivanja provedenih nabava kojim bi se pribavila povratna informacija je li krajnji korisnik zadovoljan nabavljenom robom, radovima ili uslugama. Državni ured za reviziju je predložio općim aktima urediti praćenje provedbe ugovora i uspostaviti mehanizme za ocjenjivanje zadovoljstva krajnjeg korisnika, odnosno inicijatora nabave nabavljenom robom, radovima ili uslugama.

Nakon provedenih postupaka javne nabave društva nisu pratila jesu li postupci javne nabave provedeni u skladu s propisima o javnoj nabavi. Sustavi kontrola koji prate izvršenje ugovora nisu uspostavljeni u dijelu koji se odnosi na sastavljanje primopredajnih zapisnika, te u više slučajeva primopredajni zapisnici nisu sastavljeni. U nekim je slučajevima propušteno obračunati i naplatiti ugovornu kaznu za nepravodobno okončanje radova. Usluge održavanja računalne opreme u nekim su slučajevima plaćane paušalno, tj. u jednakim mjesečnim ili tromjesečnim obrocima, neovisno o broju obavljenih usluga. Predloženo je sastavljati zapisnike o količini i kvaliteti isporučene robe te uz račune priložiti potvrde o obavljenim uslugama prema odredbama ugovora. Predloženo je ugovoriti plaćanje prema vrsti i količini obavljene usluge, a kod raskida ugovora i nepravodobno obavljenih radova obračunati i naplatiti ugovornu kaznu.

Obveza vođenja registra ugovora o javnoj nabavi i okvirnih sporazuma, ažuriranja podataka najmanje svakih šest mjeseci te objave registra na mrežnim stranicama je propisana odredbama članka 21. Zakona o javnoj nabavi. Propisano je da registar ugovora o javnoj nabavi i okvirnih sporazuma sadrži najmanje sljedeće podatke: predmet ugovora, evidencijski broj nabave i broj objave, vrstu provedenog postupka javne nabave, iznos zaključenog ugovora o javnoj nabavi ili okvirnog sporazuma, datum zaključenja i rok na koji je zaključen ugovor o javnoj nabavi ili okvirni sporazum, naziv ponuditelja s kojim je zaključen ugovor o javnoj nabavi ili okvirni sporazum, konačni datum isporuke, konačni iznos koji je naručitelj isplatio na temelju ugovora o javnoj nabavi te obrazloženje ukoliko je taj iznos veći od ugovorenog. Registar ugovora o javnoj nabavi i okvirnih sporazuma je objavljen na mrežnim stranicama društava, međutim, podaci o konačnom iznosu koji je naručitelj isplatio na temelju ugovora o javnoj nabavi te obrazloženje ukoliko je taj iznos veći od ugovorenog nisu objavljeni. Predloženo je voditi registar ugovora u skladu s odredbama Zakona o javnoj nabavi.

Planom upravljanja imovinom u vlasništvu Republike Hrvatske za 2014. (Narodne novine 53/14), kojeg je donijela Vlada Republike Hrvatske 24. travnja 2014., određene su mjere za smanjenje troškova u trgovačkim društvima u 2014., a kao jedna od mjera je smanjenje korištenja službenih vozila. Neka društva nisu donijela pojedinačne odluke o pravu korištenja službenih vozila te nemaju opći akt o korištenju i održavanju službenih vozila. Prije nabave osobnih vozila nije obavljena analiza potrebe nabave vozila. Zbog navedenog je Državni ured za reviziju mišljenja da je upitna opravdanost ulaganja u vozila. U nekim se slučajevima za članove uprave i savjetnika ne vodi evidencija o korištenju automobila za službene i privatne potrebe.

Za druge osobe (glavni tajnik, direktori djelatnosti i stručnih službi društva) obračunava se plaća u naravi prema prijeđenim kilometrima u privatne svrhe u iznosu 2,00 kn/km, te se mjesečno obustavlja razlika između prosječne potrošnje benzina vozila i cijene benzina u tekućem mjesecu, o čemu se vodi evidencija. Drugi zaposlenici koriste automobile u službene svrhe. Državni ured za reviziju je predložio općim aktom, odnosno odlukama definirati uvjete o korištenju i održavanju službenih vozila, preispitati pravo na službena vozila u skladu s Planom upravljanja imovinom u vlasništvu Republike Hrvatske za 2014., uz obvezu vođenja evidencije o prijeđenim kilometrima za službene i privatne potrebe.

OCJENA UČINKOVITOSTI SUSTAVA JAVNE NABAVE

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

Na temelju provedenih postupaka i utvrđenih činjenica, uzimajući u obzir postavljene ciljeve revizije, Državni ured za reviziju je ocijenio da je sustav javne nabave bio učinkovit u društvu Plinacro d.o.o., da je sustav javne nabave bio učinkovit, pri čemu su potrebna određena poboljšanja u Financijskoj agenciji i Središnjem klirinškom depozitarnom društvu d.d. te da sustav javne nabave nije bio učinkovit, pri čemu su potrebna značajna poboljšanja u društvima HŽ Cargo d.o.o., HŽ Infrastruktura d.o.o., HŽ Putnički prijevoz d.o.o. i Narodne novine d.d.

Državni ured za reviziju je dao sljedeće preporuke:

- Općim aktima urediti procedure postupaka javne nabave od faze planiranja do stavljanja sredstava u uporabu, definirati uvjete, slučajeve i okolnosti odabira pojedine vrste postupka nabave, troškovnik, kriterije za odabir ponude te razloge za poništenje postupka nabave.
- Urediti način upravljanja i odgovornosti u provedbi postupaka javne nabave.
- Donositi planove nabave prije početka poslovne godine na koju se odnose, planirati samo nabavu stvarno potrebnih roba, radova i usluga, vodeći računa o financijskim mogućnostima.
- Prije nabave roba, radova i usluga sastaviti pisane analize iz kojih bi bilo vidljivo u kojoj će mjeri nabavljene robe, radovi i usluge biti stvarno potrebne i optimalno iskorištene.
- Predvidjeti moguće rizike kod provedbe postupaka javne nabave.
- Predmet nabave opisati na jasan, nedvojen, potpun i neutralan način odnosno u opisu predmeta nabave navesti sve okolnosti značajne za izvršenje ugovora.
- Utvrđivati realne rokove isporuke roba, radova i usluga uzimajući u obzir okolnosti koje je moguće predvidjeti.
- Pravodobno pokretati postupke javne nabave i zaključivati ugovore.
- Pozivati više gospodarskih subjekata na pregovaranje pri provedbi pregovaračkog postupka javne nabave bez prethodne objave.
- U cilju postizanja povoljnije cijene nabave, prednost dati otvorenim postupcima javne nabave u odnosu na pregovaračke postupke.
- Ugovore zaključivati u skladu s ponudbenom dokumentacijom.
- Odabir dobavljača provoditi u skladu s odredbama Zakona o javnoj nabavi te dokumentacijom za nadmetanje.
- Jamstva za uredno izvršenje ugovora ugovarati i pravodobno pribavljati.
- Sastavljati zapisnike o preuzimanju roba, radova i usluga.
- Postupke nabave provoditi u skladu s planom i pratiti ostvarenje plana nabave.
- Za slučajeve kašnjenja isporuke obračunavati i naplaćivati ugovornu kaznu.
- Kontrolirati provedbu postupaka nabave roba, radova i usluga, te ocjenjivati izvršenje obveza isporučitelja.
- Analizirati cijene roba, radova i usluga povezanih društava te ih uspoređivati s tržišnim cijenama.
- Osigurati potpunost dokumentacije te odrediti rokove čuvanja dokumentacije.
- Uspostaviti evidenciju primljenih jamstava i zaključenih ugovora, obavljenih plaćanja i obračuna zatezних kamata prema pojedinačnom ugovoru.

- Općim aktom definirati uvjete korištenja službenih vozila i voditi potrebne evidencije.
- Voditi registar ugovora u skladu s odredbama Zakona o javnoj nabavi.

Državni ured za reviziju je mišljenja da bi provedba danih preporuka pridonijela donošenju boljih poslovnih odluka, većoj transparentnosti u postupcima nabave, većoj razini javne odgovornosti za gospodarsko i racionalno upravljanje sredstvima, te uštedama pri nabavi roba, radova i usluga, što bi utjecalo na povećanje učinkovitosti sustava javne nabave.

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