



REPUBLIKA HRVATSKA
DRŽAVNI URED ZA REVIZIJU

IZVJEŠĆE O OBAVLJENOJ PROVJERI PROVEDBE DANIH PREPORUKA
ZA REVIZIJU UČINKOVITOSTI JAVNE NABAVE
U DRUŠTVU HRVATSKA ELEKTROPRIVREDA D.D.

Zagreb, studeni 2017.

SADRŽAJ

stranica

SAŽETAK

I.	PROVEDBA DANIH PREPORUKA	3
II.	UČINCI PROVEDENIH PREPORUKA	9



REPUBLIKA HRVATSKA
DRŽAVNI URED ZA REVIZIJU

KLASA: 041-01/14-10/44
URBROJ: 613-02-05-17-17

Zagreb, 17. studenoga 2017.

IZVJEŠĆE O OBAVLJENOJ PROVJERI PROVEDBE DANIH PREPORUKA
ZA REVIZIJU UČINKOVITOSTI JAVNE NABAVE
U DRUŠTVU HRVATSKA ELEKTROPRIVREDA D.D.

Na temelju odredbi članka 12. i 14. Zakona o Državnom uredu za reviziju (Narodne novine 80/11), obavljena je provjera provedbe danih preporuka za reviziju učinkovitosti javne nabave u društvu Hrvatska elektroprivreda d.d.

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

Postupci provjere provedeni su od 12. srpnja do 17. studenoga 2017.

SAŽETAK

Na temelju odredbi članka 12. i 14. Zakona o Državnom uredu za reviziju, obavljena je revizija učinkovitosti javne nabave u društvu Hrvatska elektroprivreda d.d. (dalje u tekstu: Društvo) za 2011. - 2013. Postupci revizije provedeni su od 16. travnja do 24. listopada 2014.

Ciljevi revizije su bili:

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

Državni ured za reviziju ocijenio je da sustav javne nabave u Društvu nije bio dovoljno učinkovit. Revizijom su utvrđene nepravilnosti i propusti koji se odnose na planiranje javne nabave, upravljanje postupcima javne nabave i praćenje izvršenja i provedbe ugovora. Dane su preporuke za otklanjanje nepravilnosti i propusta. Državni ured za reviziju je ocijenio da bi se provođenjem navedenih preporuka povećala usklađenost poslovanja Društva sa zakonima i drugim propisima, transparentnost u postupcima nabave, ušteda sredstava i povećanje učinkovitosti sustava javne nabave.

Ciljevi provjere provedbe danih preporuka su ocijeniti jesu li provedene dane preporuke te je li postignut zadovoljavajući napredak.

Za potrebe prikupljanja revizijskih dokaza, Društvu je upućen upit i zatraženo je da ocijeni napredak u provedbi svake pojedine preporuke. Obavljeni su razgovori s odgovornim osobama, a provjera provedbe danih preporuka potvrđena je uvidom u dokumentaciju. Svrha provjere bila je utvrditi koje su aktivnosti poduzete kako bi preporuke bile provedene.

I. PROVEDBA DANIH PREPORUKA

Državni ured za reviziju je obavio provjeru provedbe danih preporuka za reviziju učinkovitosti javne nabave u Društvu. Od 24 dane preporuke, 20 je provedeno, a četiri nisu provedene. Državni ured za reviziju ocjenjuje da je postignut zadovoljavajući napredak.

U nastavku se daje pregled statusa danih preporuka.

1. Planiranje javne nabave

- 1.1. Preporučeno je donijeti procedure nabave kojima će biti jasno opisan postupak izrade plana nabave koji će se primjenjivati na Društvo i ovisna društva (dalje u tekstu: HEP grupa).

Preporuka je provedena. Uprava Društva je u prosincu 2014. donijela Pravilnik o nabavi i ugovaranju u HEP grupi, u svibnju 2017. donesen je Pravilnik o jednostavnoj nabavi u HEP grupi, a Naputci o izradi planova nabave donose se koncem godine za sljedeću godinu. Pravilnicima su utvrđene između ostaloga aktivnosti i odgovornosti sudionika kod planiranja nabave, a navedenim Naputcima određen je sadržaj i izrada plana nabave, dostava i provjera podataka, rokovi te obrasci za izmjene i dopune plana nabave. Nije potrebno pratiti provedbu preporuke.

- 1.2. Preporučeno je sastavljati konsolidirani plan nabave HEP grupe s ciljem povećanja učinkovitosti nabave.

Preporuka nije provedena. Izrada sustava nabave koji će omogućiti sastavljanje konsolidiranog plana nabave HEP grupe je u tijeku. Potrebno je pratiti provedbu preporuke.

- 1.3. Preporučeno je posvećivati više pozornosti izradi plana nabave kako bi planom nabave bila predviđena stvarno potrebna sredstva nabave (vrijednosti u planu nabave i dokumentaciji za nadmetanje nisu iskazane u istim iznosima).

Preporuka je provedena. Pravilnikom o nabavi i ugovaranju u HEP grupi propisano je da financijska sredstva moraju biti osigurana prije početka postupka nabave. U rujnu 2015. donesena je Provedbena uputa za nabavu i ugovaranje, a u aplikaciji u kojoj se izrađuje plan nabave dodan je obrazac zahtjeva za pokretanje postupka nabave i zahtjeva za izmjenu/dopunu plana nabave te se predmet nabave uvodi u plan nabave po odobrenom zahtjevu. Kod 19 pregledanih postupaka javne nabave roba, radova i usluga u vrijednosti 758.912.641,00 kn nisu utvrđene razlike između plana i planirane vrijednosti utvrđene dokumentacijom za nadmetanje. Nije potrebno pratiti provedbu preporuke.

- 1.4. Preporučeno je iskazivati u planu nabave godišnju vrijednost nabave u slučajevima kada se ugovori i okvirni sporazumi zaključuju za razdoblje duže od jedne godine.

Preporuka nije provedena. Društvo ne iskazuje u planu nabave godišnju vrijednost nabave u slučajevima kada su ugovori i okvirni sporazumi zaključuju na razdoblje duže od jedne godine nego ukupnu procijenjenu vrijednost nabave.

Pravilnikom o nabavi i ugovaranju u HEP grupi propisano je da za nabave u kojima će se okvirni sporazumi ili ugovori realizirati kroz više godina, financijska sredstva moraju biti osigurana za plansku godinu, a za naredne godine potrebno je naznačiti pozicije financijskog plana kao oznaku rezervacije. Potrebno je pratiti provedbu preporuke.

2. Upravljanje postupcima javne nabave

2.1. Preporučeno je donijeti procedure nabave te ih primjenjivati na Društvo i ovisna društva.

Preporuka je provedena. Društvo je donijelo Pravilnik o nabavi i ugovaranju u HEP grupi, Pravilnik o jednostavnoj nabavi u HEP grupi, Uputu o nabavi iz inozemstva, provedbenu uputu za nabavu i ugovaranje u Društvu, Korisničku uputu o izradi zahtjeva za pokretanje postupka nabave i zahtjeva za izmjenu odnosno dopunu plana nabave za potrebe HEP grupe. Pravilnikom o nabavi i ugovaranju u HEP grupi određeno je između ostaloga planiranje nabave, pokretanje postupka javne nabave, provedbe postupka, ugovaranje, praćenje realizacije te nadzor i izvješćivanje postupaka nabave. Nije potrebno pratiti provedbu preporuke.

2.2. Preporučeno je posvećivati više pozornosti izradi dokumentacije za nadmetanje na način da bude transparentna i jasna kako bi se izbjegli žalbeni postupci, skratilo vrijeme provedbe postupka nabave, ujednačili kriteriji nabave i omogućila prijava većeg broja ponuditelja.

Preporuka nije provedena. Od 19 pregledanih postupaka javne nabave roba, radova i usluga u vrijednosti 758.912.641,00 kn zbog upita potencijalnih ponuditelja za pojašnjenjem dokumentacije za nadmetanje kod četiri postupka nabave roba, radova i usluga u vrijednosti 179.575.092,00 kn je produljen rok za dostavu ponuda od deset dana do četiri mjeseca te je podnesena jedna žalba Državnoj komisiji za kontrolu postupaka javne nabave koja je odbijena. Nadalje, u sedam postupaka nabave roba, radova i usluga u vrijednosti 160.626.966,00 kn bilo je dodatnih pitanja na sadržaj dokumentacije za nadmetanje, ali se rok za dostavu ponuda nije mijenjao. Potrebno je pratiti provedbu preporuke.

2.3. Preporučeno je objedinjavati postupke javne nabave za istovrsnu robu umjesto dijeljenja nabave po grupama.

Preporuka je provedena. U 19 pregledanih postupaka nabave roba, radova i usluga u vrijednosti 758.912.641,00 kn Društvo nije dijelilo istovrsnu robu. Nije potrebno pratiti provedbu preporuke.

2.4. Preporučeno je donijeti procedure nabave u kojima će biti detaljno i jasno opisano što treba sadržavati dokumentacija za nadmetanje kao i postupak izrade.

Preporuka je provedena. U okviru Pravilnika o nabavi i ugovaranju u HEP grupi propisana je između ostaloga izrada dokumentacije za nadmetanje/poziva za dostavu ponuda/zahtjeva za prikupljanje ponuda. Nadalje, Društvo je u veljači 2017. donijelo Odluku o donošenju predložaka dokumentacije o nabavi za sva društva HEP grupe.

Doneseni su predlošci za dokumentaciju o nabavi robe u otvorenom postupku, dokumentaciju o nabavi usluga u otvorenom postupku, dokumentaciju o nabavi radova u otvorenom postupku, dokumentaciju o nabavi robe u pregovaračkom postupku bez prethodne objave poziva na nadmetanje, dokumentaciju o jednostavnoj nabavi te dokumentaciju kod poziva na dostavu ponuda. Nije potrebno pratiti provedbu preporuke.

- 2.5. Preporučeno je utvrđivati realne rokove izvođenja radova uzimajući u obzir okolnosti koje je moguće predvidjeti, a u slučajevima opravdanog produljenja rokova za koje naručitelj nije odgovoran, pravodobno zaključivati dodatke ugovoru.

Preporuka je provedena. U 19 pregledanih postupaka javne nabave roba, radova i usluga u vrijednosti 758.912.641,00 kn ugovorima su utvrđeni realni rokovi. Nije potrebno pratiti provedbu preporuke.

- 2.6. Preporučeno je ugovarati plaćanja u skladu s donesenim internim aktom.

Preporuka je provedena. Naputkom iz lipnja 2012. o rokovima ispunjenja novčanih obveza navedeno je da je u sve postupke nabave i u ugovore izuzete od primjene odredbi Zakona o javnoj nabavi potrebno ugraditi rok plaćanja 60 dana. Pravilnikom o nabavi i ugovaranju određeno je da rok i uvjeti plaćanja u ugovorima i okvirnim sporazumima moraju biti jasno navedeni, a određeni su prema jedinstvenom naputku. Također, Društvo je u prosincu 2015. donijelo predloške okvirnih sporazuma i ugovora za sva društva HEP grupe u cilju jednoobraznosti. U 19 pregledanih postupaka nabave roba, radova i usluga u vrijednosti 758.912.641,00 kn te u zaključenim okvirnim sporazumima i ugovorima plaćanje je ugovarano u roku 60 dana od dana primitka računa na račun Isporučitelja. Nije potrebno pratiti provedbu preporuke.

- 2.7. Preporučeno je obavljati odabir ponude u skladu s uvjetima dokumentacije za nadmetanje.

Preporuka je provedena. U 19 pregledanih postupaka nabave roba, radova i usluga vrijednosti 758.912.641,00 kn odabir ponuda provodio se u skladu s uvjetima dokumentacije za nadmetanje. Potrebno je pratiti provedbu preporuke.

- 2.8. Preporučeno je provoditi pregovaračke postupke u skladu s odredbama Zakona o javnoj nabavi.

Preporuka je provedena. Dva pregledana pregovaračka postupka bez prethodne objave u vrijednosti 75.703.047,00 kn provedena su kada zbog tehničkih razloga ugovor može obaviti samo određeni gospodarski subjekt, odnosno jedini su ovlašteni ponuditi i isporučiti predmet nabave. Nije potrebno pratiti provedbu preporuke.

- 2.9. Preporučeno je utvrđivati stvarne potrebe Društva prije pokretanja projekata.

Preporuka je provedena. Pravilnikom o nabavi i ugovaranju u HEP grupi iz prosinca 2014. određeno je da financijska sredstva moraju biti osigurana prije početka nabave, a za nabave koje će se provoditi kroz više godina financijska sredstva moraju biti osigurana za plansku godinu.

Naputkom o izradi financijskog plana poslovanja HEP grupe određeno je da sve kapitalne investicije koje se planiraju započeti u planskoj godini trebaju imati investicijski projekt ili odgovarajući dokument kojim se utvrđuje isplativost i opravdanost investicije. Društvo je u planu investicija za 2016. obrazložilo potrebe (obrazloženje razloga za nabavu; opis projekta-lokacijska dozvola, idejni projekt, glavni projekt; status projekta, aktivnosti planirane u planskoj godini, terminski plan, vrijednost, planirani rok završetka) za svakom pojedinom nabavom. Nadalje, u 19 pregledanih postupaka javne nabave roba, radova i usluga u vrijednosti 758.912.641,00 kn potrebe za nabavom su primjereno obrazložene i opravdane. Potrebno je pratiti provedbu preporuke.

- 2.10. Preporučeno je preispitivati opravdanost korištenja odvjetničkih usluga, te u slučaju opravdanosti, ustupati pravne usluge odvjetničkim društvima prema ujednačenim kriterijima.

Preporuka nije provedena. Nije preispitana opravdanost korištenja odvjetničkih usluga, a usluge odvjetničkih društava se i nadalje koriste prema neujednačenim kriterijima. Prema pregledu zaključenih ugovora od 2014. do 2016. za odvjetničke usluge i usluge pravnog savjetovanja zaključeni su ugovori u vrijednosti 12.211.447,00 kn. Vrijednosno značajniji odnose se na ugovor o javnoj nabavi pravnih usluga u vrijednosti 2.400.000,00 kn, ugovor o nabavi odvjetničkih usluga na pripremi projekta u vrijednosti 2.200.000,00 kn te ugovor o pružanju odvjetničkih usluga pravnog savjetovanja u vrijednosti 1.000.000,00 kn. Pregledano je osam ugovora zaključenih u vrijednosti 7.600.000,00 kn, a ostvarenih u vrijednosti 4.416.342,00 kn. Razlika između ugovorenog i ostvarenog proizlazi iz manje potrošnih radnih sati u odnosu na procijenjene u troškovniku te iz razloga što su ugovoreni maksimalni iznosi vrijednosti ugovora, a konačno ostvarenje ovisi o izvršenim uslugama. U Sektoru za pravne poslove na dan 31. prosinca 2016. je bilo 18 zaposlenika od kojih je 12 pravne struke. Potrebno je pratiti provedbu preporuke.

- 2.11. Preporučeno je provoditi otvoreni postupak javne nabave u cilju postizanja povoljnije cijene nabave transformatorskog ulja te čuvati dokumentaciju za nadmetanje u skladu s odredbama Zakona o javnoj nabavi.

Preporuka je provedena. Društvo je u 2014. i 2016. provelo otvoreni postupak javne nabave za nabavu transformatorskih ulja. Nakon završetka postupka javne nabave dokumentacija se odlaže u arhivu i čuva u skladu s odredbama Zakona o javnoj nabavi. Nije potrebno pratiti provedbu preporuke.

- 2.12. Preporučeno je određivati predstavnika ovisnih društava kod nabava za društva iz HEP grupe.

Preporuka je provedena. Pravilnikom o nabavi i ugovaranju u HEP grupi iz prosinca 2014. određeno je imenovanje predstavnika ovisnih društava. U zahtjevima za pokretanje postupka nabave kod nabava za društva HEP grupe, određeni su predstavnici ovisnih društava kao osobe zadužene za pojašnjenje tehničkih specifikacija. Nije potrebno pratiti provedbu preporuke.

- 2.13. Preporučeno je sastavljati analizu odabira postupka nabave u cilju postizanja povoljnije cijene (nabava teretnih vozila i radnih strojeva).

Preporuka je provedena. Društvo je za nabavu traktora, autodizalica, mini bagera s priključnim alatima, motornih vozila, viličara i prikolica za prijevoz stupova provelo otvorene postupke nabave u vrijednosti 6.627.673,00 kn na kojima su sudjelovali zainteresirani gospodarski subjekti. Otvoreni postupak nabave je omogućio postizanje povoljnije cijene. Nije potrebno pratiti provedbu preporuke.

- 2.14. Preporučeno je preispitati prije pokretanja projekata i uzimanja kredita, uvjete odobrenja odnosno povlačenja sredstava uzimajući u obzir mogućnosti Društva da zadovolji tražene uvjete kako se ne bi dovelo u situaciju plaćanja nepotrebnih troškova bez konačne realizacije kredita i samog projekta.

Preporuka je provedena. Od 2014. do 2016. Društvo nije zaključivalo ugovore o uzimanju kredita. Vezano za projekt izgradnje hidroelektrane Ombla, Ministarstvo zaštite okoliša i prirode u srpnju 2015. odbilo je zahtjev Društva za glavno rješenje prihvatljivosti za ekološku mrežu utjecaja na stanišni tip 8310 Špilje i jame zatvorene za javnost, radi čega nije pribavilo potrebne dozvole za provedbu projekta, te nije bilo daljnjih ulaganja. Društvo je uložilo žalbu Upravnom sudu, koja je u lipnju 2017. vraćena na ponovno postupanje. U rujnu 2017. Ministarstvo zaštite okoliša i energetike je ponovno odbilo projekt. Prema pisanom obrazloženju, provedba projekta Ombla više nije moguća s obzirom na završene sudske sporove te da su istekle sve prethodno pribavljene dozvole. Nije potrebno pratiti provedbu preporuke.

- 2.15. Preporučeno je objavljivati obavijesti o zaključenim ugovora u Elektroničkom oglasniku javne nabave u rokovima propisanim odredbama Zakona o javnoj nabavi.

Preporuka je provedena. Od 19 pregledanih postupaka nabave roba, radova i usluga u vrijednosti 758.912.641,00 kn, kod dva pregledana postupka u vrijednosti 59.447.941,00 kn su obavijesti o zaključenim ugovorima u Elektroničkom oglasniku javne nabave ugovorima kasnile do dva mjeseca. Nije potrebno pratiti provedbu preporuke.

3. Praćenje provedbe ugovora

- 3.1. Preporučeno je donijeti procedure nabave kojima će se odrediti način koordinacije, komunikacije i odgovornosti između Sektora za nabavu Društva, ovisnih društava i distribucijskih područja.

Preporuka je provedena. Uprava Društva je u prosincu 2014. donijela Pravilnik o nabavi i ugovaranju u HEP grupi, u travnju 2015. Odluku o nabavnim kategorijama te u rujnu 2015. Provedbenu uputu za nabavu i ugovaranje. Navedenim Pravilnikom utvrđene su aktivnosti i odgovornosti sudionika u postupcima javne nabave. Odlukom o nabavnim kategorijama određeno je da ovisna društva u cilju ujednačavanja uvjeta nabave, ostvarivanja ušteda i smanjenja rizika poslovanja propišu jedinstvene tehničke uvjete i troškovnike za nabavu zaštitarskih usluga, usluga očitavanja, zbrinjavanja otpada, održavanja zelenih površina i sječu raslinja te odvjetničke usluge.

Spomenutom provedbenom uputom određeno je između ostaloga tko su ovlaštene osobe za potpis, tko izrađuje plan nabave, kolanje dokumentacije te tko sastavlja izvješća o postupcima javne nabave. Nije potrebno pratiti provedbu preporuke.

- 3.2. Preporučeno je obavljati cjelovitu kontrolu odredbi ugovora s tehničkog, pravnog i ekonomskog aspekta prije zaključivanja ugovora.

Preporuka je provedena. Pravilnikom o nabavi i ugovaranju u HEP grupi određena je izrada i potpisivanje popratnica koju izrađuje osoba zadužena za izradu ugovora. Navedena popratnica između ostaloga sadržava nazive ugovornih strana, iznos ugovora, naziv organizacijske jedinice koja je provela nabavu, evidencijski broj nabave, predmet ugovora, rok trajanja i datum izrade ugovora, poziciju plana te imena i prezimena i funkciju svih osoba koje imaju obvezu sudjelovati u izradi, usuglašavanju ili ovjeri ugovora. U 19 pregledanih postupaka javne nabave roba, radova i usluga u vrijednosti 758.912.641,00 kn sastavljene su popratnice koje sadrže potpise osobe koja je sastavila ugovor, odgovorne osobe sektora koji provodi postupak nabave, sektora za pravne poslove, sektora za financije i riznicu te osobe zadužene za tehničku specifikaciju. Nije potrebno pratiti provedbu preporuke.

- 3.3. Preporučeno je zaključivati ugovore u skladu s uvjetima dokumentacije za nadmetanje.

Preporuka je provedena. Društvo je u prosincu 2015. donijelo predloške okvirnih sporazuma i ugovora za nabavu roba, radova i usluga, a u veljači 2017. predloške dokumentacija za nabavu roba, radova i usluga, za sva društva HEP grupe. U 19 pregledanih postupaka javne nabave roba, radova i usluga u vrijednosti 758.912.641,00 kn ugovori su zaključeni u skladu s uvjetima dokumentacije za nadmetanje. Potrebno je pratiti provedbu preporuke.

- 3.4. Preporučeno je pratiti provedbu ugovora u skladu s ugovorenim odredbama.

Preporuka je provedena. U 19 pregledanih postupaka javne nabave roba, radova i usluga u vrijednosti 758.912.641,00 kn jamstva za uredno ispunjenje ugovora su pribavljena, a plaćanje i isporuka su obavljena u skladu s ugovornim odredbama. Ugovori su provedeni u skladu s uvjetima navedenim u okvirnim sporazumima i ugovorima. Potrebno je pratiti provedbu preporuke.

- 3.5. Preporučeno je voditi evidencije o zaključenim ugovorima na jednoobrazan način za sve organizacijske jedinice uključene u postupke javne nabave.

Preporuka je provedena. Na mrežnim stranicama Društva je objavljen registar zaključenih ugovora o javnoj nabavi i okvirnih sporazuma u skladu s odredbama Zakona o javnoj nabavi. Sektor za nabavu Društva sastavlja i objavljuje registar zaključenih ugovora za Društvo i za objedinjene postupke javne nabave za ovisna društva. Nije potrebno pratiti provedbu preporuke.

II. UČINCI PROVEDENIH PREPORUKA

Državni ured za reviziju je obavio provjeru provedbe danih preporuka za reviziju učinkovitosti javne nabave u Društvu. Od 24 dane preporuke, 20 je provedeno, a četiri nisu provedene. Državni ured za reviziju ocjenjuje da je postignut zadovoljavajući napredak.

Društvo je donijelo procedure nabave kojima je jasno opisan postupak sastavljanja plana nabave za Društvo i HEP grupu. Donesene su procedure kojima je detaljno i jasno opisano što treba sadržavati dokumentacija za nadmetanje kao i sam postupak. Odabir ponude obavlja se u skladu s uvjetima dokumentacije za nadmetanje. U planu investicija utvrđene su stvarne potrebe za svakom pojedinom nabavom. Društvo je provodilo otvorene postupke javne nabave u cilju postizanja povoljnije cijene nabave te čuvalo dokumentaciju za nadmetanje u skladu s odredbama Zakona o javnoj nabavi. Obavljalo je kontrolu odredbi ugovora s tehničkog, pravnog i ekonomskog aspekta prije zaključivanja ugovora. Društvo je pratilo provedbu ugovora.