



REPUBLIKA HRVATSKA
DRŽAVNI URED ZA REVIZIJU

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

Zagreb, studeni 2017.

SADRŽAJ

stranica

SAŽETAK

I.	PROVEDBA DANIH PREPORUKA	2
II.	UČINCI PROVEDENIH PREPORUKA	8



REPUBLIKA HRVATSKA
DRŽAVNI URED ZA REVIZIJU

KLASA: 041-01/13-10/5
URBROJ: 613-02-05-17-15

Zagreb, 13. studenoga 2017.

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

Na temelju odredbi članaka 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 Hrvatske autoceste d.o.o.

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 10. srpnja do 13. studenoga 2017.

SAŽETAK

Na temelju odredbi članaka 12. i 14. Zakona o Državnom uredu za reviziju, obavljena je revizija učinkovitosti javne nabave u društvu Hrvatske autoceste d.o.o. (dalje u tekstu: Društvo) za 2011. - 2013. Postupci revizije provedeni su 21. listopada 2013. do 15. rujna 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 je li nabavljena roba, radovi i usluge odgovarajuće kvalitete po najpovoljnijim cijenama
- provjeriti je li uspostavljen učinkovit sustav unutarnjih kontrola radi otklanjanja slabosti i nepravilnosti u postupcima javne nabave
- ispitati je li postojala stvarna potreba za provedenu nabavu
- utvrditi jesu li nabavom roba, radova i usluga ostvareni ciljevi koji osiguravaju poboljšanje kvalitete te zadovoljenje stvarnih potreba krajnjih korisnika.

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 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, ušteda sredstava te transparentnost i učinkovitost 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, 22 su provedene, a dvije preporuke nisu provedene. Državni ured za reviziju ocjenjuje da je postignut zadovoljavajući napredak.

U nastavku se daje pregled statusa danih preporuka.

1. Planiranje nabave

- 1.1. Preporučeno je posvetiti više pozornosti sastavljanju plana nabave i planova građenja i održavanja kako bi bili realni i ostvarivi.

Preporuka nije provedena. Za 2014. je ugovorena nabava roba, radova i usluga u vrijednosti 1.470.653.496,61 kn ili 53,8 % planiranog, u 2015. u vrijednosti 1.059.846.431,68 kn ili 44,7% planiranog, a u 2016. u vrijednosti 528.079.812,25 kn ili 50,0 % planiranog. Za 2014. je ugovorena nabava roba, radova i usluga u vrijednosti 1.470.653.497,00 kn, što je 65,7 % procijenjene vrijednosti ugovorenih stavaka plana u iznosu 2.238.408.712,00 kn. Za 2015. je ugovorena nabava roba, radova i usluga u vrijednosti 1.059.846.432,00 kn, što je 64,4 % procijenjene vrijednosti ugovorenih stavaka plana u iznosu 1.645.851.477,00 kn. Za 2016. je ugovorena nabava roba, radova i usluga u vrijednosti 528.328.312,00 kn, što je 60,4 % procijenjene vrijednosti ugovorenih stavaka plana u iznosu 875.067.211,00 kn. Za radove rekonstrukcije i zaštite postojećih elektroenergetskih vodova na Istarskom ipsilonu su bila planirana sredstva u 2015. u iznosu 10.800.000,00 kn, a ugovoreni su radovi u iznosu 5.169.414,34 kn ili 47,9 % planiranog. Za radove ugradnje novih instalacija, prometne signalizacije i opreme te zaštite od buke i krajobraznog uređenja za trasu Podravski ipsilon su bila planirana sredstva u 2015. u iznosu 44.600.000,00 kn, a ugovoreni su radovi u iznosu 23.425.778,83 kn ili 52,5 % planiranog. Ostvarenje plana građenja obuhvaća aktivnosti na izgradnji autocesta kao što su izvlaštenje zemljišta, arheološka istraživanja, izmještanje instalacija, projektiranje, građenje i nadzor. Kod pojedinih stavaka planova građenja su značajna odstupanja ostvarenja u odnosu na plan. Tako su za 2014. radovi izmještanja instalacija planirani u iznosu 1.952.000,00 kn, a ostvareni u iznosu 2.992.180,00 kn, što je za 1.040.180,00 kn ili 53,3 % više od planiranog. Također usluge nadzora su planirane u iznosu 9.744.000,00 kn, a ostvarene u iznosu 20.810.021,00 kn, što je za 11.066.021,00 kn ili 113,6 % više od planiranog. Zemljišta i arheološka istraživanja za 2016. su planirana u iznosu 15.333.000,00 kn, a ostvarena u iznosu 25.642.157,00 kn, što je za 10.309.157,00 kn ili 67,2 % više od plana. Potrebno je pratiti provedbu preporuke.

- 1.2. Preporučeno je planirati nabavu roba, radova i usluga na temelju stvarnih potreba Društva te u skladu s financijskim mogućnostima i mogućom provedbom s obzirom na radnje koje prethode postupku javne nabave, kao što je rješavanje imovinsko pravnih odnosa.

Preporuka je provedena. Od 20 pregledanih postupaka javne nabave roba, radova i usluga u vrijednosti 2.610.151.697,00 kn, 14 postupaka se odnosilo na nabavu radova u vrijednosti 430.151.918,00 kn. Nepravilnosti u vezi rješavanja imovinsko pravnih odnosa nisu utvrđene. Nije potrebno pratiti provedbu preporuke.

- 1.3. Preporučeno je prije uvrštenja projekata u plan nabave sastaviti analizu opravdanosti projekata.

Preporuka je provedena. Plan nabave donosi uprava Društva za pojedinu poslovnu godinu na temelju Plana poslovanja, Godišnjeg plana građenja i održavanja autocesta na koji suglasnost daje Vlada Republike Hrvatske i tekućeg četverogodišnjeg Programa građenja i održavanja javnih cesta Vlade Republike Hrvatske. Društvo unosi u plan nabave projekte prema Proceduri upravljanja projektima kojom je određen način iniciranja, planiranja, upravljanja, kontrole i zatvaranje projekta izgradnje autocesta te utvrđivanja odgovornosti. Plan građenja za 2016. je ostvaren prema utvrđenim aktivnostima i pravcima. Planirano je 299.146.000,00 kn, a ostvareno 306.846.164,00 kn. Potrebno je pratiti provedbu preporuke.

- 1.4. Preporučeno je donijeti procedure i utvrditi optimalne zalihe sirovina, materijala i rezervnih dijelova dostatnih za redovnu opskrbu.

Preporuka je provedena. Prema pisanom obrazloženju odgovorne osobe, skladište sirovina, materijala i rezervnih dijelova je od travnja 2013. u nadležnosti društva Hrvatskih autocesta održavanje i naplata cestarine d.o.o. Nije potrebno pratiti provedbu preporuke.

2. Upravljanje postupcima javne nabave

- 2.1. Preporučeno je sastavljati detaljniji troškovnik u cilju boljeg praćenja troškova.

Preporuka je provedena. U pregledanih 20 predmeta nabave roba, radova i usluga u vrijednosti 2.610.151.697,00 kn utvrđeno je da su troškovnici detaljno sastavljeni. Nije potrebno pratiti provedbu preporuke.

- 2.2. Preporučeno je posvetiti više pozornosti sastavljanju dokumentacije za nadmetanje na način da bude jasna i omogućiti prijavu većeg broja ponuditelja i postizanje povoljnije cijene.

Preporuka je provedena. U pregledanih 20 predmeta nabave roba, radova i usluga u vrijednosti 2.610.151.697,00 kn, dokumentacija za nadmetanje je sastavljena na jasan način, čime je omogućena prijava većeg broja ponuditelja i postizanje povoljnije cijene. Nije potrebno pratiti provedbu preporuke.

- 2.3. Preporučeno je prije zaključenja ugovora pribaviti cjelokupne projekte koji uključuju pored idejnog, glavni i izvedbeni projekt, kako bi se izbjegla izmjena projekata u već započetoj fazi izgradnje.

Preporuka je provedena. Društvo je prije zaključenja ugovora o izvođenju radova pribavljalo cjelokupne projekte, a kod dva predmeta nabave u vrijednosti 36.450.621,00 kn izmijenjeni su projekti tijekom izgradnje zbog nepredviđenih okolnosti. Potrebno je pratiti provedbu preporuke.

- 2.4. Preporučeno je zaključiti ugovore o građenju nakon što su riješeni imovinsko pravni odnosi.

Preporuka je provedena. U pregledanih 20 predmeta nabave roba, radova i usluga u vrijednosti 2.610.151.697,00 kn nisu utvrđene nepravilnosti kod rješavanja imovinsko pravnih odnosa. Nije potrebno pratiti provedbu preporuke.

- 2.5. Preporučeno je obavljati odabir izvođača radova, pružatelja usluga te dobavljača robe u skladu s odredbama Zakona o javnoj nabavi, drugih propisa koji uređuju područje javne nabave te u skladu s dokumentacijom za nadmetanje.

Preporuka je provedena. Kod pregledanih 20 predmeta nabave roba, radova i usluga u vrijednosti 2.610.151.697,00 kn odabir izvođača radova, pružatelja usluga te dobavljača robe je obavljan u skladu s odredbama Zakona o javnoj nabavi. Prema dostavljenom očitovanju Društva i uvidom u mrežne stranice Državne komisije za kontrolu postupaka javne nabave, u razdoblju od 2014. do 2016. Društvo je provelo 264 postupka javne nabave roba, radova i usluga, a pokrenut je 21 žalbeni postupak (7,9 % od ukupno provedenih postupaka javne nabave).

Državna komisija za kontrolu postupaka javne nabave je u četiri postupka odlučila u korist žalitelja. Nije potrebno pratiti provedbu preporuke.

- 2.6. Preporučeno je donijeti odluke o odabiru u rokovima određenim dokumentacijom za nadmetanje te u skladu s odredbama Zakona o javnoj nabavi.

Preporuka nije provedena. Kod četiri predmeta nabave u vrijednosti 203.914.501,00 kn odluke o odabiru nisu donesene u rokovima određenim dokumentacijom za nadmetanje, odnosno donesene su s kašnjenjem od 19 do 38 dana. Za radove izgradnje mosta Svilaj preko rijeke Save u vrijednosti 161.613.327,00 kn bez poreza na dodanu vrijednost je dokumentacijom za nadmetanje utvrđen rok donošenja odluke o odabiru 120 dana od isteka roka za dostavu ponuda, odnosno do 11. ožujka 2016. Odluka o odabiru je donesena 18. travnja 2016., odnosno s kašnjenjem 38 dana. Za nabavu interoperabilnih uređaja s nosačem u vrijednosti 9.743.000,00 kn je dokumentacijom za nadmetanje određeno donošenje odluke o odabiru u roku 45 dana od roka za dostavu ponuda, odnosno do 1. srpnja 2016. Odluka o odabiru ponuditelja je donesena 20. srpnja 2016., odnosno s kašnjenjem 19 dana. Za radove zaštitnih arheoloških istraživanja na dionici Beli Manastir - Osijek Šumarina-Benga stacionaža u vrijednosti 19.533.332,00 kn bez poreza na dodanu vrijednost je dokumentacijom za nadmetanje navedeno da je rok donošenja odluke o odabiru 45 dana od isteka roka za dostavu ponuda, odnosno do 17. siječnja 2014. Odluka je donesena 11. veljače 2014., odnosno s kašnjenjem 25 dana. Za radove sanacije asfaltnog zastora kolnika na autocesti Zagreb – Goričan, dionica Popovec - Sveta Helena u vrijednosti 13.024.842,00 kn bez poreza na dodanu vrijednost je dokumentacijom za nadmetanje određeno donošenje odluke o odabiru u roku 45 dana od roka za dostavu ponuda, odnosno do 29. svibnja 2014. Odluka je donesena 18. lipnja 2014. s kašnjenjem 20 dana. Potrebno je pratiti provedbu preporuke.

- 2.7. Preporučeno je pribaviti dodatna pojašnjenja o sastavnim elementima ponude u skladu s odredbama Zakona o javnoj nabavi u slučajevima znatnijeg odstupanja cijena.

Preporuka je provedena. U pregledanih 20 predmeta nabave roba, radova i usluga u vrijednosti 2.610.151.697,00 kn nije bilo znatnijeg odstupanja cijena. Nije potrebno pratiti provedbu preporuke.

- 2.8. Preporučeno je utvrđivati realne rokove izvođenja radova te pravodobno zaključivati dodatke ugovoru.

Preporuka je provedena. Od pregledanih 20 predmeta nabave roba, radova i usluga u vrijednosti 2.610.151.697,00 kn, rokovi izvođenja radova su produljivani od 142 do 380 dana kod pet predmeta javne nabave radova u vrijednosti 101.903.869,00 kn. Rokovi su produljivani zbog financijskih problema izvoditelja radova, pribavljanja projekata privremene regulacije prometa, promjena kategorizacije autoceste u državne ceste, vremenskih uvjeta i turističke sezone te nepredviđenih okolnosti. Potrebno je pratiti provedbu preporuke.

- 2.9. Preporučeno je stalno pratiti cijene stavaka troškovnika uobičajene kod pojedinih vrsta radova kako bi se utvrdila njihova opravdanost.

Preporuka je provedena. Društvo provjerava procijenjene vrijednosti koje su utvrdili projektanti na temelju cijena ugovorenih radova za jednake ili slične stavke koje su unesene u bazu podataka Društva prema troškovnicima iz ranije ugovorenih radova. Nije potrebno pratiti provedbu preporuke.

2.10. Preporučeno je objediniti postupke javne nabave za jednake radove.

Preporuka je provedena. Uvidom u registar ugovora nabave radova utvrđeno je da su pojedini radovi obavljani na više lokacija, pri čemu su se omogućili radovi po ujednačenim cijenama za sve uključene stavke u troškovniku (primjerice, za sanaciju asfaltnog zastora kolnika lijevo i desno na autocesti Zagreb-Goričan dionice Svete Helene-Komin, sanacija mosta (sjever i jug) na autocesti Bregana-Zagreb-Lipovac, dionica Novska-Okučani. Nije potrebno pratiti provedbu preporuke.

2.11. Preporučeno je pravodobno uvoditi u posao izvođače radova.

Preporuka je provedena. Od pregledanih 20 predmeta nabave roba, radova i usluga u vrijednosti 2.610.151.697,00 kn uvođenje u posao je obavljeno s kašnjenjima u rasponu od 103 do 129 dana u odnosu na ugovoreni rok kod tri predmeta nabave za izvođenje građevinskih radova u ugovorenoj vrijednosti 22.420.406,00 kn. Prema obrazloženju odgovorne osobe, kao razlozi kasnijeg uvođenja u posao su navedeni nepovoljni vremenski uvjeti i turistička sezona. Potrebno je pratiti provedbu preporuke.

2.12. Preporučeno je zatražiti izvorni programski kod kako je ugovoreno u vrijeme nabave informacijskog programa te provesti otvoreni postupak javne nabave, s obzirom da se navedeni sustav odnosi na uobičajena poslovna područja obuhvaćenim uobičajenim aplikativnim modulima.

Preporuka je provedena. Za usluge održavanja integralnog informacijskog sustava i nabavu interoperabilnih uređaja nakon 2014. provedeni su otvoreni postupci javne nabave te time i pribavljeni izvorni programski kodovi. Nije potrebno pratiti provedbu preporuke.

2.13. Preporučeno je pravodobno provesti otvorene postupke javne nabave.

Preporuka je provedena. Društvo je pravodobno provodilo otvorene postupke javne nabave. Nije potrebno pratiti provedbu preporuke.

2.14. Preporučeno je provesti analizu opravdanosti ustupanja usluga vanjskim stručnjacima prije početka postupka javne nabave.

Preporuka je provedena. Uvidom u registar javne nabave te prema pisanom očitovanju Društva, nisu pribavljane usluge analize opravdanosti ustupanja usluga održavanja informatičke opreme i revizije informatičkih sustava. Nije potrebno pratiti provedbu preporuke.

2.15. Preporučeno je objaviti obavijesti o zaključenju ugovora u Elektroničkom oglasniku javne nabave u rokovima propisanim odredbama Zakona o javnoj nabavi.

Preporuka je provedena. Obavijesti o zaključenju ugovora su objavljene u Elektroničkom oglasniku javne nabave u rokovima propisanim odredbama Zakona o javnoj nabavi. Nije potrebno pratiti provedbu preporuke.

- 2.16. Preporučeno je zaključivati dodatke ugovoru u slučajevima kada se mijenja obujam pružanja usluga radi zaštite interesa Društva i efikasnog raspolaganja sredstvima.

Preporuka je provedena. Kod pregledanih 20 predmeta nabave roba, radova i usluga u vrijednosti 2.610.151.697,00 kn utvrđeno je da je Društvo zaključivalo dodatke ugovorima u slučajevima mijenjanja obujma pružanja usluga. Nije potrebno pratiti provedbu preporuke.

3. Praćenje provedbe ugovora

- 3.1. Preporučeno je pratiti provedbu ugovora te sastavljati izvještaje u skladu s donesenim procedurama.

Preporuka je provedena. Procedurama nabave iz travnja 2015. određeno je da Samostalni Odjel za nabavu za svoje potrebe vodi evidenciju nabave kojom se prati svaki pojedini pokrenuti postupak javne nabave, te na temelju navedene evidencije sastavlja statistička izvješća: statistička izvješća propisana Zakonom o javnoj nabavi, statističko izvješće o provedbi plana nabave nakon završetka posljednjeg pokrenutog postupka, statističko izvješće o stavkama plana nabave koja su planirana, a nisu ugovorena, statističko izvješće o provedenim postupcima bagatelne vrijednosti procijenjene vrijednosti veće od 5.000,00 kn, statističko izvješće o poništenjima postupaka javne nabave od strane Društva po razlozima poništenja te statističko izvješće o žalbenim postupcima odnosno o uspješnosti/neuspješnosti žalitelja. Društvo prati provedbu ugovora i sastavlja predviđene izvještaje. Nije potrebno pratiti provedbu preporuke.

- 3.2. Preporučeno je iskoristiti ugovorena sredstva osiguranja kao što su pribavljena jamstva ili ugovorena kazna u slučaju neispunjenja ugovornih obveza od strane izvoditelja radova, pružatelja usluge ili dobavljača robe.

Preporuka je provedena. Kod pregledanih 20 predmeta nabave roba, radova i usluga u vrijednosti 2.610.151.697,00 kn nije bilo potrebe iskoristiti sredstva osiguranja u slučaju neispunjenja ugovornih obveza od strane izvoditelja radova. Nije potrebno pratiti provedbu preporuke.

- 3.3. Preporučeno je ugovarati kasko osiguranje vozila u skladu s odlukom uprave.

Preporuka je provedena. Odlukom uprave iz travnja 2013. je određeno da se kasko osiguranje ugovara za službena vozila do vrijednosti 150.000,00 kn na dvije godine, a za vozila vrijednosti od 150.000,00 kn na tri godine. Spomenutom odlukom je određeno da se kod teretnih i vatrogasnih vozila, cisterni te specijalnih radnih strojeva radni dijelovi stroja dodatno osiguravaju od rizika loma i drugih rizika. Odlukom je također utvrđeno da direktor sektora i šef samostalnog odjela mogu dati nalog za službena vozila iz svoje organizacijske jedinice Sektoru za pravne i opće poslove da ugovore kasko osiguranje vozila koja nisu obuhvaćena spomenutom odlukom, uz prethodno pisano odobrenje predsjednika uprave. Nije potrebno pratiti provedbu preporuke.

- 3.4. Preporučeno je unijeti podatke o provedbi ugovora u registar ugovora te podatke ažurirati svakih šest mjeseci kako je predviđeno odredbama Zakona o javnoj nabavi. Preporuka je provedena. Društvo je u registar ugovora podatke unosilo pravodobno. 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, 22 su provedene, a dvije nisu provedene. Državni ured za reviziju ocjenjuje da je postignut zadovoljavajući napredak.

Društvo sastavlja analize opravdanosti projekata te u plan nabave unosi projekte prema Proceduri upravljanja projektima. Dokumentacija za nadmetanje je sastavljena na jasan način. Troškovnici su detaljno sastavljeni s ciljem boljeg praćenja troškova. Prije zaključenja ugovora pribavljani su cjelokupni projekti. Odabir ponuditelja je obavljan u skladu s odredbama Zakona o javnoj nabavi. Rokovi izvođenja radova su realno utvrđeni. Provjeravaju se procijenjene vrijednosti koje su utvrdili projektanti. Objedinjuju se postupci javne nabave za jednake radove. Obavijesti o zaključenim ugovorima su objavljivane u rokovima propisanim odredbama Zakona o javnoj nabavi. Društvo je zaključivalo dodatke ugovorima u slučajevima mijenjanja obujma pružanja usluga. Društvo prati provedbu ugovora i sastavlja izvještaje. Podaci su u registar ugovora uneseni pravodobno.