



REPUBLIKA HRVATSKA  
DRŽAVNI URED ZA REVIZIJU

---

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

Zagreb, ožujak 2017.

## SADRŽAJ

stranica

---

### SAŽETAK

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



REPUBLIKA HRVATSKA  
DRŽAVNI URED ZA REVIZIJU

---

KLASA: 041-01/15-10/28  
URBROJ: 613-02-05-17-19

Zagreb, 24. ožujka 2017.

IZVJEŠĆE O OBAVLJENOJ PROVJERI PROVEDBE DANIH PREPORUKA  
ZA REVIZIJU UČINKOVITOSTI JAVNE NABAVE  
U DRUŠTVU NARODNE NOVINE 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 Narodne novine 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 6. listopada 2016. do 24. ožujka 2017.

## SAŽETAK

Na temelju odredbi članka 12. i 14. Zakona o Državnom uredu za reviziju, obavljena je revizija učinkovitosti javne nabave u društvu Narodne novine d.d. (dalje u tekstu: Društvo) za 2012. - 2014. Postupci revizije provedeni su od 1. travnja do 26. listopada 2015.

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 učinkovit te su potrebna značajna poboljšanja. 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 20 danih preporuka, 14 je provedeno, a šest nije provedeno. Državni ured za reviziju ocjenjuje da je proveden zadovoljavajući broj preporuka, ali prema značajnosti preporuka koje nisu provedene, a odnose se na provedbu projekata, nije postignut zadovoljavajući napredak, jer je za 2015. za poslovanje grupe (u koje je uključeno poslovanje dva ovisna društva) iskazan gubitak u iznosu 7.589.444,00 kn, a za razdoblje od siječnja do konca rujna 2016. gubitak u iznosu 12.534.719,00 kn. Na iskazani gubitak najvećim dijelom su utjecali troškovi provedbe projekata za koje nije sastavljena analiza isplativosti.

U nastavku se daje pregled statusa danih preporuka.

### 1. Planiranje nabave

#### 1.1. Preporučeno je donijeti procedure kojima će biti uređeno donošenje plana nabave.

Preporuka je provedena. Uprava Društva je 27. rujna 2016. donijela Pravilnik o postupku donošenja plana nabave kojim je utvrđen postupak donošenja, te izmjena i dopuna plana nabave. Navedenim Pravilnikom određene su aktivnosti i odgovornosti sudionika u postupcima donošenja plana nabave Društva. Doneseni su i predlošci obrazaca zahtjeva za izmjenu, odnosno dopunu plana nabave. Potrebno je pratiti provedbu preporuke.

#### 1.2. Preporučeno je više pozornosti posvetiti izradi plana nabave na način da predviđeni postupci nabave budu provedeni u skladu s planom nabave.

Preporuka nije provedena. Tijekom 2016. donesene su 24 odluke o izmjeni i dopuni plana nabave. Izmjene plana nabave se odnose na izmjenu postupaka javne nabave, provođenje postupaka koji nisu bili predviđeni planom nabave, kao i izmjene procijenjene vrijednosti predmeta nabave. Od 16 pregledanih postupaka javne nabave u vrijednosti 15.726.128,00 kn, kod sedam postupaka u vrijednosti 8.536.243,00 kn je utvrđeno kašnjenje početka postupka u trajanju od jednog do četiri mjeseca u odnosu na planirani početak postupka javne nabave, što je za posljedicu imalo nepravodobno provođenje postupaka javne nabave. Potrebno je pratiti provedbu preporuke.

#### 1.3. Preporučeno je pratiti ostvarenje plana nabave.

Preporuka je provedena. Registar ugovora za 2016. objavljen koncem prosinca 2016. sadrži podatke o konačnim plaćenim iznosima na temelju ugovora o javnoj nabavi. Također, obrazac koje Društvo vodi kao tabelarni pregled praćenja plana nabave za 2016. sadrži podatke o ostvarenoj vrijednosti nabave koji omogućuje praćenje ostvarenja plana nabave prema vrijednosti. Nije potrebno pratiti provedbu preporuke.

- 1.4. Preporučeno je donijeti procedure o optimalnim zalihama u cilju učinkovitog planiranja i upravljanja zalihama.

Preporuka je provedena. Početkom prosinca 2016. donesena je Procedura o optimalnim zalihama robe prema kojoj su opisani postupci kod analize zaliha i naručivanja robe s ciljem optimiziranja zaliha robe, čija je primjena predviđena od početka 2017. Proces optimiziranja zaliha obuhvaća postupke analize zaliha, planiranje zaliha, naručivanje robe, redistribuciju zaliha, odgovornost za zalihe te praćenje ključnih pokazatelja efikasnosti i profitabilnosti upravljanja. Također su određene osobe koje su zadužene za obavljanje poslova utvrđenih navedenom Procedurom. Potrebno je pratiti provedbu preporuke.

2. Upravljanje postupcima javne nabave

- 2.1. Preporučeno je općim aktima urediti provedbu postupaka javne nabave.

Preporuka je provedena. Uprava Društva je koncem rujna 2016. donijela Pravilnik o postupcima javne nabave roba, usluga i radova kojim je propisan postupak javne nabave te su utvrđene aktivnosti i odgovornosti sudionika u postupcima javne nabave. Navedenim Pravilnikom je između ostaloga određeno što svaki zahtjev za pokretanje postupka javne nabave treba sadržavati, tko su ovlaštene osobe za potpis te tko obavlja kontrolu. Također je određeno kolanje dokumentacije odnosno kome se zahtjev prosljeđuje na daljnje postupanje. Potrebno je pratiti provedbu preporuke.

- 2.2. Preporučeno je više pozornosti posvetiti izradi dokumentacije za nadmetanje koju je potrebno sastaviti na temelju stvarnih potreba Društva.

Preporuka je provedena. Izmjene dokumentacije za nadmetanje nisu se odnosile na uvjete za dokazivanje gospodarske i financijske sposobnosti za isti predmet javne nabave niti na odredbe o sposobnosti ponuditelja i jamstvima. Nije potrebno pratiti provedbu preporuke.

- 2.3. Preporučeno je zaključivati ugovore na temelju uvjeta određenih dokumentacijom za nadmetanje.

Preporuka je provedena. Ugovori su zaključeni na temelju uvjeta određenih dokumentacijom za nadmetanje. Nije potrebno pratiti provedbu preporuke.

- 2.4. Preporučeno je odabir dobavljača provoditi u skladu s odredbama Zakona o javnoj nabavi te dokumentacijom za nadmetanje.

Preporuka je provedena. Kod pregledanih postupaka nabave je utvrđeno da je odabir dobavljača proveden u skladu s odredbama Zakona o javnoj nabavi te dokumentacijom za nadmetanje. Nije potrebno pratiti provedbu preporuke.

- 2.5. Preporučeno je ugovorima utvrditi realne rokove pružanja usluga.

Preporuka je provedena. Ugovorima su utvrđeni realni rokovi pružanja usluga. Nije potrebno pratiti provedbu preporuke.

- 2.6. Preporučeno je pravodobno provoditi postupke javne nabave u svrhu postizanja ekonomski povoljnije ponude.

Preporuka nije provedena. Bez primjene postupaka javne nabave su tijekom 2015. nabavljene telefonske usluge i usluge mobilne telefonije u iznosu 429.087,00 kn, usluge održavanja programskog rješenja za upravljanje u iznosu 162.335,00 kn, usluge čišćenja u iznosu 119.714,00 kn te usluge prijenosa podataka u iznosu 81.670,00 kn. Potrebno je pratiti provedbu preporuke.

- 2.7. Preporučeno je provoditi otvorene postupke javne nabave, čime se omogućava tržišno natjecanje, izbjegava diskriminirajući učinak te postiže mogućnost dobivanja ekonomski povoljnije ponude.

Preporuka nije provedena. Za ustupanje usluga održavanja i podrške programskog rješenja u iznosu 5.497.500,00 kn i usluga održavanja aplikacija redakcijskog sustava, uredskog poslovanja, internet pretraživača Službenog lista i Pravne baze u iznosu 284.925,00 kn pružatelji usluga su izabrani nakon provedenog pregovaračkog postupka javne nabave bez prethodne objave uz primjenu odredbe članka 28. stavka 2. točke 2. Zakona o javnoj nabavi, kojom je određeno da se ugovor o javnim uslugama smije zaključiti u pregovaračkom postupku javne nabave s prethodnom objavom kada zbog tehničkih ili umjetničkih razloga ili razloga povezanih sa zaštitom isključivih prava ugovor može provoditi samo određeni gospodarski subjekt. U cilju postizanja povoljnije cijene i dobivanja više ponuda, Društvo je trebalo provesti otvorene postupke javne nabave za spomenute informatičke usluge. Prema pisanom obrazloženju odgovornih osoba, Društvo nastoji smanjiti broj pregovaračkih postupaka javne nabave, ali zbog ranije zaključenih ugovora o javnoj nabavi pojedinih sustava u kojima nije bilo određeno da je Društvo vlasnik izvornog programskog koda, nema mogućnosti za zaključenje ugovora s drugim ponuditeljima koji mogu provoditi usluge. Potrebno je pratiti provedbu preporuke.

- 2.8. Preporučeno je pribavljati savjetničke i informatičke usluge vanjskih stručnjaka i koristiti stručnu pomoć tijekom izrade dokumentacije za nadmetanje kako bi se planirala cjelokupna vrijednost nabave, a moguće manjkavosti sustava svele na najmanju moguću mjeru.

Preporuka je provedena. Tijekom 2016. Društvo nije koristilo informatičke usluge vanjskih stručnjaka. Nije potrebno pratiti provedbu preporuke.

- 2.9. Preporučeno je preispitati opravdanost korištenja odvjetničkih usluga, te u slučaju opravdanosti, koristiti usluge odvjetničkih društava izabranih prema ujednačenim kriterijima.

Preporuka nije provedena. Nije preispitana opravdanost korištenja odvjetničkih usluga, a usluge odvjetničkih društava se i nadalje koriste prema neujednačenim kriterijima. Troškovi usluga odvjetničkih društava su u 2016. iznosili 694.489,00 kn. Vrijednosno najznačajniji ugovori za 2016. su zaključeni s dva odvjetnička društva u ukupnom iznosu 1.112.500,00 kn.

Prema jednom ugovoru je utvrđeno priznavanje troškova odvjetniku prema utrošenim satima rada u skladu s Tarifom o nagradama i naknadi troškova za rad odvjetnika, a prema drugom ugovoru je utvrđeno plaćanje mjesečnih paušalnih iznosa, te za radnje zastupanja naknada prema Tarifi o nagradama i naknadi troškova za rad odvjetnika. Potrebno je pratiti provedbu preporuke.

- 2.10. Preporučeno je preispitati opravdanost ugovaranja poslova praćenja pojedinih osoba i članova obitelji (istražiteljskih usluga).

Preporuka je provedena. Troškovi istražiteljskih usluga prema ugovoru iz siječnja 2015. za razdoblje obavljanja usluga deset mjeseci su iznosili 671.250,00 kn s porezom na dodanu vrijednost. Tijekom 2016. navedene usluge nisu planirane i korištene. Nije potrebno pratiti provedbu preporuke.

- 2.11. Preporučeno je obavijesti o zaključenim ugovorima objaviti u Elektroničkom oglasniku javne nabave u rokovima propisanim odredbama Zakona o javnoj nabavi.

Preporuka je provedena. Objavljene su obavijesti o zaključenim ugovorima u Elektroničkom oglasniku javne nabave u rokovima propisanim odredbama Zakona o javnoj nabavi. Nije potrebno pratiti provedbu preporuke.

- 2.12. Preporučeno je prije pokretanja projekata sastaviti detaljnu analizu isplativosti te mogućnosti provedbe projekata kako se ne bi dovelo u situaciju plaćanja dodatnih troškova provedbe projekata te izgubljene dobiti zbog kašnjenja provedbe projekta.

Preporuka nije provedena. Tijekom 2015. i 2016. Društvo je ugovorilo s jednim sportskim savezom poslovnu suradnju u vezi prodaje proizvoda sa znakom sportskog saveza te s jednim društvom poslovnu suradnju u vezi uvođenja i poboljšanja franšiznog poslovanja, kao i uvođenja ključnih indikatora uspješnosti u trgovačkoj djelatnosti.

Društvo je sa sportskim savezom u ožujku 2015. i 2016. zaključilo godišnje ugovore o poslovnoj suradnji na temelju kojih su obavljane kupnja i prodaja proizvoda sa znakom sportskog saveza. Vrijednost zaliha kupljenih neprodanih proizvoda (nabavna vrijednost proizvoda) je koncem prosinca 2015. iznosila 2.782.155,00 kn, a koncem studenoga 2016. je iznosila 7.829.149,00 kn. S obzirom da je ugovoreno da u slučaju prestanka važenja ugovora Društvo može najduže šest mjeseci nastaviti distribuirati i prodavati proizvode te da u razdoblju 18 mjeseci od zaključenja ugovora nije ostvarena dobit u odnosu na troškove nabave proizvoda, postoji rizik da nabavljeni proizvodi neće biti prodani te će Društvo ostvariti gubitak u poslovanju. Također Društvo nije vodilo brigu o optimalnim zalihama jer su naručivani proizvodi čija prodaja nije ugovorena, a time su stvorene zalihe u vrijednosti 7.829.149,00 kn čija je prodaja neizvjesna.

Za ustupanje konzalting usluga za savjetovanje i stručnu pomoć kod uvođenja franšiznog sustava te uvođenja ključnih indikatora uspješnosti u trgovačkoj djelatnosti zaključena su u razdoblju od veljače 2015. do kolovoza 2016. s inozemnim društvom iz Slovenije četiri ugovora u ukupnoj kunskoj protuvrijednosti 67.374 EUR, od kojih je do vremena obavljanja provjere provedbe preporuka navedenom društvu isplaćeno 359.151,00 kn. U studenome 2016. je raskinut ugovor za usluge poslovnog savjetovanja Uprave i rukovodećeg osoblja u trgovačkoj djelatnosti koji je zaključen u kolovozu 2016.



Obavljanje poslova franšiznog poslovanja je predviđeno i redovnom djelatnošću Društva, odnosno Pravilnikom o organizaciji Društva iz siječnja 2016. u okviru poslova trgovačke djelatnosti u Službi Internet prodaje i franšize.

Društvo nema značajan broj franšiznih prodavaonica (četiri franšizne prodavaonice otvorene su u siječnju 2013. i lipnju 2015.). S obzirom da do vremena obavljanja provjere provedbe preporuka nisu uvedeni ključni indikatori uspješnosti u trgovačkoj djelatnosti te se poslovi koje je obavljalo inozemno društvo mogu obavljati u okviru redovnih poslova na koje su zaposlenici Društva raspoređeni prema ugovorima o radu i za što ostvaruju pravo na plaću, korištenje navedenih usluga nije opravdano. Potrebno je pratiti provedbu preporuke.

### 3. Praćenje provedbe ugovora

#### 3.1. Preporučeno je preispitati pravo na službena vozila u skladu s Planom upravljanja imovinom u vlasništvu Republike Hrvatske za 2014.

Preporuka je provedena. Pravo na službena vozila za vrijeme radnog vremena i izvan redovitog radnog vremena za privatne potrebe, osim uprave Društva su tijekom 2015. i 2016. imali savjetnik uprave, glavni tajnik i direktori djelatnosti i stručnih službi Društva. Odlukom o korištenju službenih osobnih vozila iz siječnja 2017. navedeno pravo ima deset zaposlenika, čime je smanjeno pravo korištenja osobnog vozila trojici zaposlenika. Troškovi korištenja osobnih vozila su u 2015. iznosili 1.079.608,00 kn, a u 2016. su iznosili 892.204,00 kn. Potrebno je pratiti provedbu preporuke.

#### 3.2. Preporučeno je voditi evidencije o prijeđenim kilometrima za službene i privatne potrebe.

Preporuka nije provedena. Pravilnikom o korištenju službenih osobnih vozila je utvrđena obveza vođenja evidencije broja prijeđenih kilometara za službene i privatne potrebe. Prema obračunima je vidljivo da se za članove uprave i savjetnika ne vodi evidencija o korištenju vozila za službene i privatne potrebe, za što se obračunava plaća u naravi u visini 1,0 % nabavne vrijednosti vozila. 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 za kilometar, te se mjesečno obustavlja razlika između prosječne potrošnje benzina vozila i cijene benzina u tekućem mjesecu, o čemu se vodi evidencija. Na ime korištenja službenih vozila u privatne svrhe zaposlenicima je tijekom 2015. obustavljeno 22.418,00 kn, a u 2016. je obustavljeno 16.540,00 kn. Potrebno je pratiti provedbu preporuke.

#### 3.3. Preporučeno je pribavljati jamstva za urednu provedbu ugovora.

Preporuka je provedena. Od 16 pregledanih postupaka javne nabave u vrijednosti 15.726.128,00 kn s porezom na dodanu vrijednost, utvrđeno je da su kod svih pregledanih postupaka pribavljena jamstva za urednu provedbu ugovora.

- 3.4. Preporučeno je sastaviti registar ugovora u skladu s odredbama Zakona o javnoj nabavi.

Preporuka je provedena. Registar ugovora o javnoj nabavi i okvirnih sporazuma za 2015. i 2016. je objavljen na mrežnim stranicama Društva. Podaci o konačnom iznosu koji je naručitelj isplatio na temelju ugovora o javnoj nabavi te obrazloženje ukoliko je taj iznos veći od ugovorenog nisu u cijelosti uneseni u navedeni registar za 2015., a za 2016. su navedeni podaci uneseni u registar ugovora o javnoj nabavi i okvirnih sporazuma. 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 20 danih preporuka, 14 je provedeno, a šest nije provedeno. Državni ured za reviziju ocjenjuje da je proveden zadovoljavajući broj preporuka, ali prema značajnosti preporuka koje nisu provedene, a odnose se na provedbu projekata, nije postignut zadovoljavajući napredak, jer je za 2015. za poslovanje grupe (u koje je uključeno poslovanje dva ovisna društva) iskazan gubitak u iznosu 7.589.444,00 kn, a za razdoblje od siječnja do konca rujna 2016. gubitak u iznosu 12.534.719,00 kn. Na iskazani gubitak najvećim dijelom su utjecali troškovi provedbe projekata za koje nije sastavljena analiza isplativosti.

Pozitivni učinci provedenih preporuka odnose se na donošenje procedura kojima je uređeno donošenje plana nabave, optimalnih zaliha te općih akata kojima je uređena provedba postupaka javne nabave, praćenje ostvarenja plana nabave, izradu dokumentacije za nadmetanje na temelju stvarnih potreba Društva, zaključivanje ugovora na temelju uvjeta određenih dokumentacijom za nadmetanje, provođenje odabira dobavljača u skladu s odredbama Zakona o javnoj nabavi, utvrđivanje realnih rokova pružanja usluga u ugovorima, odustajanje od daljnjeg planiranja i provedbe nabave istražiteljskih usluga, kao i savjetničkih i informatičkih usluga nakon izrade dokumentacije za nadmetanje, objavljivanje obavijesti o zaključenim ugovorima u Elektroničkom oglasniku javne nabave u rokovima propisanim odredbama Zakona o javnoj nabavi, pribavljanje jamstava, sastavljanje registra ugovora u skladu s odredbama Zakona o javnoj nabavi te preispitivanje prava na korištenje službenih vozila.