



REPUBLIKA HRVATSKA
DRŽAVNI URED ZA REVIZIJU

IZVJEŠĆE O OBAVLJENOJ REVIZIJI

JAVNA NABAVA U DRUŠTVU
HRVATSKA KONTROLA ZRAČNE
PLOVIDBE D.O.O.

Zagreb, srpanj 2017.

SADRŽAJ

stranica

I.	PREDMET REVIZIJE	2
II.	CILJEVI I PODRUČJA REVIZIJE	2
III.	METODE I POSTUPCI REVIZIJE	3
IV.	JAVNA NABAVA	3
V.	NALAZ	10
VI.	OCJENA UČINKOVITOSTI JAVNE NABAVE	14



REPUBLIKA HRVATSKA
DRŽAVNI URED ZA REVIZIJU

KLASA:041-01/17-10/2
URBROJ:613-02-05-17-5

Zagreb, 14. srpnja 2017.

IZVJEŠĆE
O OBAVLJENOJ REVIZIJI UČINKOVITOSTI JAVNE NABAVE U
DRUŠTVU HRVATSKA KONTROLA ZRAČNE PLOVIDBE D.O.O.

Na temelju odredbi članka 12. i 14. Zakona o Državnom uredu za reviziju (Narodne novine 80/11), obavljena je revizija učinkovitosti javne nabave u društvu Hrvatska kontrola zračne plovidbe d.o.o. (dalje u tekstu: Društvo) za 2014.-2016.

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

Postupci revizije provedeni su od 8. veljače do 14. srpnja 2017.

I. PREDMET REVIZIJE

Predmet revizije je bila provjera provedbe postupaka nabave u Društvu, što je obuhvatilo planiranje nabave, provedbu postupaka nabave, zaključenje ugovora, praćenje provedbe ugovora, sustav kontrola koje prate provedbu ugovora o nabavi roba, radova i usluga te usklađenost provedbe postupaka nabave sa zakonima i drugim propisima.

Društvo je osnovano prema Zakonu o osnutku Hrvatske kontrole zračne plovidbe (Narodne novine 19/98, 20/00 i 51/13) kao društvo s ograničenom odgovornošću, a osnivač i 100%-tni vlasnik je Republika Hrvatska. Temeljni kapital iznosi 450.000.000,00 kn. Društvo je od strateškog i posebnog interesa za Republiku Hrvatsku prema Odluci o utvrđivanju popisa trgovačkih društava i drugih pravnih osoba od strateškog i posebnog interesa za Republiku Hrvatsku (Narodne novine 120/13, 74/15 i 44/16). Nadalje, obveznik je primjene Kodeksa korporativnog upravljanja trgovačkim društvima u kojima Republika Hrvatska ima dionice ili udjele (Narodne novine 112/10). Predmet poslovanja je pružanje usluga u zračnoj plovidbi, provedba operativnih poslova zračne plovidbe te posebice kontrola zračnog prometa, poslovi uzbunjivanja, letnih informacija i preduzetnog informiranja s ciljem sigurnog, redovitog i nesmetanog odvijanja zračnog prometa. Poslovanje je uređeno Zakonom o zračnom prometu (Narodne novine 69/09, 84/11, 127/13 i 92/14) i Statutom Društva.

Tijela Društva su skupština, nadzorni odbor i uprava. Skupštinu čine tri člana koje imenuje Vlada Republike Hrvatske (od 18. travnja 2012. predsjednik skupštine je bio Siniša Hajdaš Dončić, a od 22. siječnja 2016. predsjednik je Oleg Butković). Nadzorni odbor ima predsjednika i četiri člana, od čega četiri imenuje skupština a jednog zaposlenici. Upravu čini jedan član, odnosno direktor kojeg imenuje i opoziva nadzorni odbor. Osoba ovlaštena za zastupanje, odnosno direktor Društva od 8. ožujka 2013. je Dragan Bilać. Društvo je koncem 2014. imalo 704 zaposlenika, koncem 2015. je imalo 715, a koncem 2016. je imalo 732 zaposlenika.

Društvo je obveznik primjene Zakona o javnoj nabavi (Narodne novine 90/11, 83/13, 143/13, 13/14 i 120/16). Na mrežnim stranicama objavljen je popis gospodarskih subjekata s kojima kao javni naručitelj ne smije zaključivati ugovore o javnoj nabavi u skladu s odredbama Zakona o javnoj nabavi.

II. CILJEVI I PODRUČJA REVIZIJE

Ciljevi revizije su bili provjeriti:

- je li sustav javne nabave u Društvu učinkovit
- je li postojala stvarna potreba za određenom nabavom te
- jesu li rezultati provedenih postupaka omogućili postizanje zadovoljavajuće vrijednosti za uloženi novac.

Sustav javne nabave ocjenjuje se kao učinkovit kod društava koja su dobro organizirala planiranje nabave, koja upravljaju postupcima nabave u skladu s propisima i svojim općim aktima, te koja primjereno prate 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 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 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 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 unutarnjih kontrola ili pitanjima upravljanja rizicima.

Područja revizije su određena na temelju broja zaključenih ugovora o nabavi te interesa javnosti za uspostavljanje učinkovitog sustava nabave Društva. Revizijom su obuhvaćena sljedeća područja: planiranje javne nabave, upravljanje postupcima javne nabave te zaštita interesa Društva.

III. METODE I POSTUPCI REVIZIJE

U fazi planiranja revizije pribavljene su informacije o načinu na koji sustav javne nabave funkcionira. U postupku revizije pregledani su propisi, unutarnji akti, obavljen je uvid u poslovnu dokumentaciju, analizirane su unutarnje upute, stručne publikacije i drugi dostupni materijali, obavljeni su intervjui sa zaposlenicima, izravna zapažanja te analiza i usporedba dobivenih podataka. Uspoređena je usklađenost dokumentacije o nabavi s propisima i općim aktima. Postavljanjem upita i pregledom dokumentacije sustava javne nabave te zapisnika sa sastanaka povjerenstva za izbor najpovoljnije ponude, provjereno je jesu li zaposlenici zaduženi za nabavu i drugi sudionici sa svim ponuditeljima jednako postupali. Istražena je moguća sumnja na neprimjerenu provedbu ili neusklađenost sa zahtjevima sustava javne nabave. Za odstupanja od pravila i procedura postupaka javne nabave identificirana tijekom obavljanja revizije, provjereno je jesu li prijavljena i riješena na odgovarajući način. Provjereno je je li bilo žalbi na postupke nabave i kako su riješene.

Izravnim dokaznim postupcima ispitani su zapisi i dokumentacija kako bi se provjerili dobavljači kojima je dodijeljena vrijednosno značajna količina poslova, cijene koje nadilaze tržišne ili očekivane tržišne cijene, osobito pri kupnji velikih količina, isključivi izvor nabave u svim vrijednosno značajnim iznosima te prekomjerno korištenje žurnog postupka nabave.

Okosnicu revizije su činila sljedeća pitanja:

- Je li planiranje javne nabave dobro organizirano?
- Je li upravljanje postupcima javne nabave bilo učinkovito?
- Je li Društvo nakon zaključivanja ugovora o nabavi vodilo računa o zaštiti svojih interesa?

IV. JAVNA NABAVA

Javna nabava predstavlja značajan proces u poslovanju Društva, a unapređenje sustava javne nabave ima izravan utjecaj na ekonomičnost, učinkovitost i zakonitost provedbe postupaka javne nabave.

Za provedbu postupaka javne nabave donesen je Pravilnik o prijemu, načinu označavanja i dostavljanju dokumenata, Uputa o provedbi bagatelne nabave, odnosno o provedbi nabave roba i usluga procijenjene vrijednosti do 200.000,00 kn i radova do 500.000,00 kn bez poreza na dodanu vrijednost te u okviru Mape poslovnih procesa dijagram upravljanja nabavom.

Planiranje javne nabave

Planiranje javne nabave je proces kojim se utvrđuju ciljevi te načini i rješenja njihova ostvarenja. Glavni ciljevi kvalitetnog planiranja nabave su određivanje najpovoljnijeg postupka i načina nabave koji prethode zaključenju ugovora o nabavi, racionalno i učinkovito gospodarenje sredstvima te osiguranje poštenog tržišnog nadmetanja kroz poštovanje zakonitosti u provođenju nabave. Kvalitetno planiranje javne nabave osigurava dobro upravljanje sredstvima financiranja odnosno ispunjavanje načela najbolja vrijednost za uloženi novac.

Planiranje nabave obavlja se na temelju unutarnjeg akta Metodika planiranja i izvješćivanja. Planiranje nabave je centralizirano, a svaka organizacijska jedinica prosljeđuje potrebe za nabavom u službu financijskih i komercijalnih poslova koja provodi poslove nabave. Na temelju prikupljenih potreba, ostvarenja planova iz prošlih godina, raspoloživim sredstvima u tekućoj godini te smjernica Europske organizacije za sigurnost zračne plovidbe (Eurocontrol) sastavlja se plan poslovanja. Sastavni dio plana poslovanja je plan nabave s iskazanim planom investicijskih projekata i pojedinačne nabave dugotrajne imovine te drugim rashodima u okviru kojih je plan školovanja i troškovi prava korištenja licenci. Plan nabave te izmjene i dopune odobrava direktor Društva, a objavljuju se na mrežnim stranicama u skladu s odredbama Zakona o javnoj nabavi. Plan nabave usklađen je s financijskim planom. U okviru unutarnjeg akta Metodika planiranja i izvještavanja nalaze se obrasci za planiranje ostvarenja investicija po projektima, planiranje ostvarenja dugotrajne imovine, planiranje tekućeg i investicijskog održavanja objekata, planiranje tekućeg i investicijskog održavanja opreme te planiranje rezervnih dijelova i materijala za održavanje objekata i opreme. Organizacijske jedinice sastavljaju navedene obrasce koji sadrže planirani početak i završetak postupka nabave, naziv, iznos bez poreza na dodanu vrijednost, opis, svrhu, korisnost i lokaciju predmeta nabave. Društvo sastavlja polugodišnje i godišnje statističko izvješće o javnoj nabavi, tromjesečna, polugodišnja i godišnja izvješća o poslovanju Društva u okviru kojih je plan investicijskih projekata i pojedinačne nabave dugotrajne imovine te godišnje izvješće o ostvarenju plana nabave. Potrebe za nabavom su primjereno obrazložene i opravdane, odnosno prije pokretanja postupaka u zahtjevu za pokretanje postupka javne nabave ili u prilogu uz odluku o početku postupka javne nabave se obrazlažu razlozi za nabavu. Ako se radi o investicijskim projektima potrebe su dodatno obrazložene u propisanim obrascima. Društvo je razmotrilo i odgovarajuće ocijenilo moguća rješenja i mogućnost korištenja unutarnjih kapaciteta prilikom izrade plana nabave te je prema napravljenim analizama i dogovorima na povjerenstvu za utvrđivanje opravdanosti zahtjeva i davanje prijedloga pokretalo postupak nabave. Društvo ima pisane dokaze o istraživanju tržišta i prikuplja informacije o radovima, robama i uslugama koje namjerava nabaviti (inženjeri sudjeluju na međunarodnim konferencijama, sajmovima i seminarima kako bi prikupili inovacije u tehničkom dijelu, tvornički se testiraju pojedini sustavi, sastavljena je analiza potencijalnih dobavljača za projekt nadzora prometa i vođenja zrakoplova na manevarskim površinama). Nadalje, za predmete nabave kao što su radari, navigacijski sustavi, usluge zrakoplovnih provjera navigacijskih sustava i komunikacijski sustavi istraživanje tržišta obavlja se i zbog procjene sigurnosnih razloga zrakoplovne industrije.

Društvo je u rujnu 2016. u okviru Strateškog plana unutarnje revizije napravilo analizu rizika te procjene vjerojatnosti i utjecaja po grupama procesa, odnosno po potencijalnim područjima revidiranja. Upravljanje rizicima obuhvaća postavljanje okvira za upravljanje rizicima, utvrđivanje okruženja, procjenu rizika (identifikaciju, analizu, vrednovanje), postupanje s rizicima, komunikaciju i konzultacije o rizicima, te nadzor i pregled rizika. Naveden je rizik od stečaja ili likvidacije, gubitka, nekontroliranih troškova, gubitka prihoda, prestanka ili otežane isporuke usluge, tehnološke zastarjelosti, neusklađenosti s propisima, nekompetencija zaposlenika i financijski rizik. Planovi nabave za 2014., 2015. i 2016. su sastavljeni u skladu s odredbama Zakona o javnoj nabavi te sadrže podatke o predmetu nabave, evidencijski broj nabave, procijenjenu vrijednost nabave, oznaku projekta, vrstu postupka javne nabave, zaključuje li se ugovor o javnoj nabavi ili okvirni sporazum, planirani početak te planirano trajanje ugovora o javnoj nabavi ili okvirnog sporazuma. Planovi nabave su doneseni pravodobno.

Prema evidenciji poništenih predmeta od početka 2014. do konca 2016. Društvo je poništilo deset postupaka javne nabave jer nije pristigla niti jedna ponuda, nakon isključenja ponuditelja i/ili odbijanja ponuda nije preostala niti jedna valjana ponuda te jer je cijena najpovoljnije ponude bila veća od osiguranih sredstva za nabavu. Prema evidenciji podnesenih žalbi od početka 2014. do konca 2016. podneseno je 20 žalbi Državnoj komisiji za kontrolu postupaka javne nabave, od kojih je devet odbačeno, poništeno je šest odluka o odabiru, tri žalbe su odbijene, u jednom postupku je poništen dio dokumentacije za nadmetanje a u jednom je poništen postupak javnog otvaranja za dio ponude. Etičkim kodeksom utvrđena je obveza prijavljivanja sukoba interesa. Izjave o povjerljivosti i nepristranosti koje uključuju i načelo izbjegavanja sukoba interesa pribavljene su od svih zaposlenika uključenih u postupke nabave u skladu s Etičkim kodeksom te odredbama Zakona o javnoj nabavi.

Upravljanje postupcima javne nabave

Proces provođenja postupaka javne nabave u Društvu je propisan odredbama Zakona o javnoj nabavi, drugim propisima koji uređuju područje javne nabave, unutarnjim aktima te planovima nabave za tekuću godinu.

Društvo je donijelo Uputu o provedbi bagatelne nabave, odnosno o provedbi nabave roba i usluga procijenjene vrijednosti do 200.000,00 kn i radova do 500.000,00 kn, bez poreza na dodanu vrijednost. U okviru Mape poslovnih procesa prikazan je tijekom nabave putem dijagrama (sadrži i tekstualnu analizu) kojim je navedeno pokretanje i provođenje postupaka javne nabave te radnje nakon provedenog postupka nabave. Navedenim dijagramom predviđen je zahtjev ili dopis za pokretanjem postupka javne nabave koji se prosljeđuje u službu financijskih i komercijalnih poslova te se provjerava postoji li ugovor s dobavljačem. Ako ne postoji ugovor i nema robe na zalihama, pokreće se postupak prikupljanja ponuda dobavljača u slučajevima bagatelne nabave a u ostalima postupak javne nabave prema odredbama Zakona o javnoj nabavi. Zahtjev za pokretanje postupka nabave sastavlja organizacijska jedinica na temelju plana nabave. Zahtjev za pokretanje postupka nabave sadrži naziv i opis predmeta nabave, obrazloženje nabave, oznaku pozicije nabave iz plana nabave, procijenjenu vrijednost, tehnički dio dokumentacije za nadmetanje te troškovnik.

Nakon zahtjeva za pokretanje postupka nabave donosi se odluka o imenovanju ovlaštenih predstavnika Društva koja između ostaloga sadrži evidencijski broj, izvor planiranih sredstava, zakonsku osnovu za provođenje postupka nabave, odabrani postupak nabave, ovlaštene predstavnike Društva i njihove obveze i ovlasti u provođenju postupka te druge predstavnike koji imaju utjecaj na odlučivanje u vezi s predmetnim postupkom. U Društvu osam zaposlenika posjeduje certifikat iz područja javne nabave. Dokumentacija za nadmetanje je sastavljena na jasan i razumljiv način, odnosno detaljno je specificirana roba, radovi i usluge koji se nabavljaju. U dokumentaciji za nadmetanje su navedeni opći podaci, popis gospodarskih subjekata s kojima je Društvo u sukobu interesa ili navod o nepostojanju takvih subjekata, evidencijski broj nabave, vrsta postupka i procijenjena vrijednost javne nabave, opis i količina, mjesto izvršenja, rok isporuke i jamstveni rok, razlozi isključenja ponuditelja, odredbe o sposobnosti ponuditelja, sadržaj i način izrade te dostave ponuda, cijena i valuta ponuda, kriteriji odabira i rok valjanosti ponuda, jamstva, datum, vrijeme i mjesto dostave i otvaranja ponuda, rokovi, način i uvjeti plaćanja, rok za donošenje odluke o odabiru ili poništenju, bitni uvjeti ugovora o javnoj nabavi te uputa o pravnom lijeku. Sastavni dio dokumentacije čini ponudbeni list, tehničke specifikacije predmeta nabave, troškovnik te izjave o nekažnjavanju, integritetu, nepromjenjivosti cijena, prihvaćanju općih i posebnih uvjeta iz dokumentacije i izjave o dostavi garancija banke (ozbiljnost ponude, dobro izvršenje ugovora, povrat predujma, odgovornost za nedostatke), obrazac o podizvoditelju te obrazac za objašnjenje dokumentacije za nadmetanje. Potencijalnim ponuditeljima na njihova pitanja za objašnjenjem odgovori su dani bez odlaganja i na jednak način u skladu s odredbama Zakona o javnoj nabavi. Društvo sastavlja upisnik o zaprimanju ponuda, zapisnik o javnom otvaranju ponuda i zapisnik o pregledu i ocjeni ponuda. Sastavljena je detaljna i jasna analiza ponuda u zapisnicima o pregledu i ocjeni ponuda koji između ostaloga sadrže analitički prikaz traženih i danih dokumenata na temelju kojih se određuje postoje li razlozi isključenja ponuditelja, prikaz traženih i dostavljenih jamstava, prikaz valjanosti ponuda prema sadržaju, način izrade i dostave, dokaze pravne, poslovne, financijske, tehničke i stručne sposobnosti ponuditelja, analizu ponuda vezanu uz ispunjenje zahtjeva u pogledu opisa predmeta nabave i tehničke specifikacije, računsku provjeru ponude, jesu li ispunjeni uvjeti iz dokumentacije za nadmetanje te prijedlog upravi za donošenje odluke o odabiru s obrazloženjem. Odluka o izboru najpovoljnije ponude odgovarajuće je dokumentirana i obrazložena, odnosno navedeni su razlozi odabira ili razlozi odbijanja ponuda. Kod donošenja odluka o izboru najpovoljnije ponude razmatrane su informacije o ranijim nabavama od određenih dobavljača. Društvo u dokumentaciji za nadmetanje traži popis ugovora o isporuci robe, izvršenim radovima ili uslugama (popis ugovora o isporuci izvršenih u godini u kojoj je započeo postupak javne nabave, popis ugovora tijekom tri godine koje prethode toj godini prema odredbama Zakona o javnoj nabavi) te je li potencijalni ponuditelj (dobavljač) u obavljanju djelatnosti postupio protivno odgovarajućim propisima. Kod prihvaćanja jedne jedine pristigle ponude dana su primjerena obrazloženja za donošenje odluka o odabiru na temelju zapisnika o pregledu i ocjeni ponuda s analitičkim pregledom traženih i danih dokumenata koji obuhvaćaju dokaze o sposobnosti ponuditelja i detaljnu usporedbu ispunjenih uvjeta od strane ponuditelja traženih u dokumentaciji za nadmetanje. U zakonskom roku nakon donošenja odluke o izboru ponude obaviješteni su ponuditelji u postupku nabave o rezultatima nadmetanja. Također, pozivi za nadmetanje, odnosno početak postupka javne nabave, sva objašnjenja i izmjene dokumentacije za nadmetanje i obavijesti o zaključenim ugovorima objavljene su na mrežnim stranicama Društva, u Elektroničkom oglasniku javne nabave i u Službenom listu Europske unije. Rokovi isporuke roba, obavljanja radova te pružanja usluga su realno utvrđeni.

Osigurana je povjerljivost informacija sadržanih u dokumentaciji za nadmetanje i ograničen je pristup dokumentaciji u skladu s odredbama Zakona o javnoj nabavi i Pravilnika o prijemu, načinu i dostavljanju dokumenata. Društvo čuva tajnost zaprimljenih ponuda na način da su zatvorene i čuvane u pisarnici do trenutka javnog otvaranja ponuda. Nakon otvaranja, a do odabira najpovoljnije, ponude se nalaze kod ovlaštenih predstavnika Društva čuvane u zaključanim ormarima. Prilikom elektroničke dostave ponuda tajnost osigurava Elektronički oglasnik javne nabave Republike Hrvatske. Poslije završetka postupka javne nabave sastavlja se dopis s popisom dokumentacije koja se odlaže u arhivu i čuva u zakonom propisanim rokovima.

Od 2014. do 2016. provedeni su postupci javne nabave te je zaključeno 259 ugovora o nabavi robe, radova i usluga ukupne vrijednosti 226.996.165,00 kn, bez poreza na dodanu vrijednost. Od ukupno zaključenih ugovora o nabavi roba, radova i usluga revizijom je obuhvaćeno 52 vrijednosno značajnija ugovora o nabavi roba, radova i usluga ukupne vrijednosti 157.408.557,00 kn ili 69,3 % bez poreza na dodanu vrijednost i to 14 ugovora o nabavi roba, radova i usluga za 2014. u vrijednosti 30.965.873,00 kn, 19 ugovora o nabavi roba, radova i usluga za 2015. u vrijednosti 66.485.583,00 kn i 19 ugovora o nabavi roba, radova i usluga za 2016. u vrijednosti 59.957.101,00 kn. U odabiru najpovoljnijeg postupka nabave, Društvo za svaki postupak nabave kod izrade plana nabave zasebno odlučuje koji se postupak odabire. Društvo je od pregledanih 52 ugovora o nabavi roba, radova i usluga u vrijednosti 157.408.557,00 kn za 31 ugovor o nabavi roba, radova i usluga u vrijednosti 115.282.454,00 kn provelo otvoreni postupak javne nabave, a za 14 ugovora o nabavi roba, radova i usluga u vrijednosti 18.134.264,00 kn pregovarački postupak bez prethodne objave. Veći udjel pregovaračkih postupaka bez prethodne objave u 2016. u odnosu na 2015. je zbog povećanja broja predmeta nabave koji su uvjetovani zahtjevima i propisima Europske organizacije za sigurnost zračne plovidbe (Eurocontrol), nadogradnje i usluga održavanja postojećih sustava s ponuditeljima koji su jedini ovlašteni ponuditi i isporučiti predmet nabave. Izabrani način nabave je omogućio najveću konkurenciju u danim okolnostima.

U tablici broj 1 daju se podaci o zaključenim ugovorima od 2014. do 2016., prema vrijednosti i vrsti postupka nabave.

Tablica broj 1

Zaključeni ugovori od 2014. do 2016.

u kn

Redni broj	Vrsta postupka	2014.			2015.			2016.		
		Broj ugovora	Ugovoreno bez PDV	Udjel (%)	Broj ugovora	Ugovoreno bez PDV	Udjel (%)	Broj ugovora	Ugovoreno bez PDV	Udjel (%)
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
1.	Otvoreni postupak	55	23.411.655,00	57,01	58	70.493.305,00	81,63	67	61.692.600,00	61,96
2.	Pregovarački postupak bez prethodne objave	7	5.868.124,00	14,29	10	6.113.239,00	7,08	30	25.622.223,00	25,73
3.	Usluge iz dodatka II. B	8	11.787.284,00	28,70	10	9.749.467,00	11,29	14	12.258.268,00	12,31
	Ukupno	70	41.067.063,00	100,0	78	86.356.011,00	100,0	111	99.573.091,00	100,0
	Nabava male vrijednosti	1 433	13.373.406,00	-	1 642	16.455.258,00	-	1 849	15.858.935,00	-
	Sveukupno	1 503	54.440.469,00	-	1 720	102.811.269,00	-	1 960	115.432.026,00	-

Zaštita interesa Društva

Društvo je donijelo pravilnike, upute, procedure, napatke, odluke, evidencije i obrasce kojima je uređena zaštita interesa Društva te korištenje i održavanje nabavljenih roba, radova i usluga. Tako je donesen Pravilnik o uvjetima i načinu korištenja motornih vozila, Pravilnik o prijemu, načinu označavanja i dostavljanja dokumenata, Pravilnik o raspolaganju imovinom, Pravilnik o korištenju informatičkih sustava, Pravilnik o uredskom poslovanju te Pravilnik o izmjenama i dopunama Pravilnika o zaštiti arhivskog i registraturnog gradiva. Na mrežnim stranicama Društva je objavljen registar zaključenih ugovora o javnoj nabavi i okvirnih sporazuma u skladu s odredbama Zakona o javnoj nabavi i Zakona o pravu na pristup informacijama (Narodne novine 25/13 i 85/15). Također, za 2014. i 2015. su objavljena godišnja izvješća o poslovanju. Sustavi kontrola postupaka javne nabave su uspostavljeni na učinkovit način, osim u dijelu koji se odnosi na ugovaranje i dostavu jamstava za uredno ispunjenje ugovora, ugovaranje ugovorne kazne te ugovaranje odgovornosti za štetu ili odgovornosti za nedostatke. Kontrolu postupaka nabave, odnosno je li odabran najpovoljniji dobavljač te obavlja li se nabava od odabranog dobavljača u skladu s ugovorenim količinama, cijenama i rokovima prate zaposlenici organizacijske jedinice iz koje je zahtjev za nabavu, a njihova imena su navedena u ugovorima o nabavi robe, radova ili usluga. Od 259 zaključenih ugovora o nabavi roba, radova i usluga u vrijednosti 226.996.165,00 kn, bez poreza na dodanu vrijednost pregledana su 52 ugovora ukupne vrijednosti 157.408.557,00 kn, bez poreza na dodanu vrijednost koji su zaključeni u skladu s ponudama (količina i vrijednost predmeta nabave, troškovnik, mjesto isporuke robe ili izvršenja usluge, rok, način i uvjeti plaćanja). Plaćanja su obavljena u skladu s ugovornim odredbama, odnosno u roku 30 dana od dana primitka računa za isporučenu robu ili obavljenju uslugu. Društvo nije na temelju pregledanih postupaka nabave, odnosno na osnovi postojećih ugovora nabavljalo dodatne količine roba, radova i usluga bez provedbe novih postupaka nabave. Kontrola kvalitete isporučene robe i radova provjerava se kod preuzimanja gdje skladištar provjerava količinski, a zaposlenik organizacijske jedinice iz koje je zahtjev za nabavu obavlja kvalitativni pregled te se potpisuju dostavnice, primke ili zapisnici o izvedenim radovima. Ukoliko se radi o preuzimanju usluga zaposlenik iz organizacijske jedinice iz koje je zahtjev za nabavu potvrđuje da su usluge isporučene kvalitetno i količinski u skladu s traženim kriterijima. Nadalje, za opremu veće vrijednosti i tehnološke složenosti obavljaju se tvornička ispitivanja kvalitete opreme i sustava te naknadno ispitivanje na mjestu ugradnje na temelju kojih se izdaju certifikati za preuzimanje opreme i sustava. Društvo ocjenjuje način na koji je obavljena nabava od izabranih dobavljača, s obzirom na njihovu sposobnost da isporuče robe, radove i usluge ugovorene kvalitete, u ugovorenim rokovima i po ugovorenim cijenama na način da u skladu s međunarodnim certifikatom ISO 9001 redovito obavlja ocjenjivanje dobavljača u rasponu ocjene jedan do pet za sve usluge koje pruža na tržištu.

Revizorski odbor prati učinkovitost sustava unutarnjih kontrola, usvaja i odobrava godišnje planove rada unutarnje revizije i godišnja izvješća o radu unutarnje revizije, obavlja uvid u izvještaje revizorskog društva koje obavlja reviziju te u planove poslovanja i godišnje financijske izvještaje Društva. Tijekom 2016. unutarnja revizija je obavila reviziju pet postupaka javne nabave i 12 revizija ostvarenja investicijskih projekata. Preporuke se odnose na poboljšanje izvještaja kojima se prate investicijski projekti. Prati se provedba preporuka.

V. NALAZ

Revizijom su obuhvaćena sljedeća područja: provedba naloga i preporuka danih u reviziji za 2012., planiranje javne nabave, upravljanje postupcima javne nabave te zaštita interesa Društva.

Obavljenom revizijom učinkovitosti javne nabave za 2014.-2016., utvrđene su nepravilnosti i propusti koje se odnose na provedbu naloga i preporuka revizije za 2012., upravljanje postupcima javne nabave te zaštitu interesa Društva.

1. Provedba naloga i preporuka revizije za 2012.

- 1.1. Državni ured za reviziju je obavio financijsku reviziju Društva za 2012., o čemu je sastavljeno Izvješće i izraženo uvjetno mišljenje. Revizijom su utvrđene određene nepravilnosti opisane u Izvješću i Društvu je naloženo da ih otkloni, odnosno poduzme potrebne radnje i prihvati predložene preporuke kako se nepravilnosti ne bi ponavljale u daljnjem poslovanju. Nepravilnosti i propusti se odnose na rashode za zaposlene te imovinu.

Revizijom učinkovitosti javne nabave za 2014.-2016. je utvrđeno prema kojim preporukama je postupljeno i prema kojim preporukama nije postupljeno.

Preporuke prema kojima je postupljeno:

- revizijom za 2012. predloženo je isplaćivati plaće zaposlenicima na temelju utvrđenih i dokumentiranih rezultata rada, a ulaganja u dugotrajnu financijsku imovinu obavljati na temelju suglasnosti vlasnika; Revizijom za 2014.-2016. utvrđeno je da su nagrade za ostvarene rezultate za 2015. i 2016. isplaćene na temelju odluka direktora Društva, izračuna i odredbi članka 61. Kolektivnog ugovora kojim su propisani uvjeti dodjele nagrade po zaposleniku. Nadalje, za ulaganja u financijsku imovinu pribavljene su suglasnosti Nadzornog odbora kojima su dane suglasnosti direktoru Društva za zaključivanje ugovora s poslovnim bankama u vrijednosti koja prelazi 1,0 % temeljnog kapitala Društva u skladu s odredbama Statuta

Preporuke prema kojima nije postupljeno:

- Državni ured za reviziju predložio je poduzimati aktivnosti u cilju rješavanja imovinsko pravnog statusa nekretnina; Revizijom za 2014.-2016. je utvrđeno da je u ožujku 2013. direktor Društva donio odluku o sastavljanju Povjerenstva za rješavanje imovinsko-pravnih pitanja vezanih za pravni status nekretnina; Navedeno Povjerenstvo je u suradnji s odvjetnikom rješavalo imovinsko-pravni status nekretnina Društva, a u Ministarstvu državne imovine je 20 predmeta koji su u dugogodišnjem postupku rješavanja

- Državni ured za reviziju predložio je usklađivati plaće i druga primanja svih rukovodećih struktura u Društvu s plaćom predsjednika Uprave ovisno o vrsti radnog mjesta u skladu s Odlukom Vlade Republike Hrvatske o utvrđivanju plaća i drugih primanja predsjednika i članova uprava trgovačkih društava te uskladiti odredbe Kolektivnog ugovora vezano za plaće i druga primanja zaposlenika ovisno o vrsti radnog mjesta s Odlukom Vlade Republike Hrvatske o utvrđivanju plaća i drugih primanja predsjednika i članova uprava trgovačkih društava, što nije učinjeno.

Društvo je i nadalje u obvezi postupati prema danim preporukama Državnog ureda za reviziju.

- 1.2. *U vezi s poduzimanjem aktivnosti u cilju rješavanja imovinsko pravnog statusa nekretnina, Društvo navodi da su od osnivanja Povjerenstva za rješavanje imovinsko-pravnih pitanja za pravni status nekretnina u 2013. postignuti rezultati te će se i nadalje rješavati. Također, navodi da su postupci dugotrajni i ovise o drugim sudionicima.*

U vezi s usklađivanjem plaća i drugih primanja svih rukovodećih struktura, Društvo navodi da će u skladu s ciljevima anti-recesijskih mjera i drugih pozitivnih učinaka na gospodarstvo Republike Hrvatske, u svojem poslovanju nastaviti djelovati u smjeru uvećavanja troškovne efikasnosti, a u svemu poštujući jasno utvrđeni zakonodavni okvir. Nadalje, navodi da je sustav financiranja Društva utvrđen Uredbom Europske Unije 391/2013, kao i Plan učinkovitosti 2015.-2019. Funkcionalnog bloka zračnog prostora Središnje Europe za drugo referentno razdoblje (FAB CE Performance Plan) kojeg je odobrila Europska komisija u skladu s Uredbom Europske Unije 390/2013. Navedenim Planom utvrđena su četiri područja upravljanja učinkovitošću, među kojima je i troškovna efikasnost kao temelj na kojem su utvrđeni maksimalni troškovi u petogodišnjem razdoblju.

2. Upravljanje postupcima javne nabave

- 2.1. Proces provođenja postupaka javne nabave u Društvu je propisan odredbama Zakona o javnoj nabavi, drugim propisima koji uređuju područje javne nabave, unutarnjim aktima te planovima nabave za tekuću godinu. Kod upravljanja postupcima javne nabave nepravilnosti se odnose na provedene pregovaračke postupke javne nabave bez prethodne objave.

Za obavljanje radova na izgradnji radarske postaje, izgradnji fotonaponske elektrane te na povećanju zaštite objekata Društva su nakon provedena tri otvorena postupka javne nabave zaključena tri osnovna ugovora u ukupnoj vrijednosti 5.613.007,00 kn, bez poreza na dodanu vrijednost. Okončanim situacijama utvrđeno je da izvedeni radovi premašuju ugovorenu vrijednost te su ugovoreni dodatni radovi u ukupnoj vrijednosti 664.885,00 kn, bez poreza na dodanu vrijednost (u visini 7,7 % do 20,2 % vrijednosti radova ugovorenih osnovnim ugovorom) s izvođačima s kojima su zaključeni osnovni ugovori. Za nabavu dodatnih radova su provedeni pregovarački postupci javne nabave bez prethodne objave uz pozivanje na odredbu članka 26. stavka 2. točke 4. Zakona o javnoj nabavi.

Prema navedenoj odredbi, ugovor o javnim radovima se smije zaključiti u pregovaračkom postupku javne nabave bez prethodne objave za dodatne radove čija ukupna vrijednost ne smije preći 25,0 % vrijednosti osnovnog ugovora, koji nisu bili uključeni u početni projekt niti u osnovni ugovor, ali su zbog nepredviđenih okolnosti postali nužni za izvođenje radova opisanih u njima, pod uvjetom da se ugovor sklopi s gospodarskim subjektom koji izvršava osnovni ugovor te kada takve dodatne radove nije moguće tehnički ili ekonomski odvojiti od osnovnog ugovora bez znatnih poteškoća za javnog naručitelja ili kada su takvi radovi, iako odvojivi od izvršenja osnovnog ugovora, nužno potrebni za njegov dovršetak. Prema obrazloženju Društva dodatni radovi trebali su biti izvedeni u okviru građevinskih radova zbog tehnologije izvođenja, potreba za usklađivanjem s novom instaliranom opremom te razlika u količini ugovorenih stavaka u troškovniku. Navedeno obrazloženje za dodatne radove ne predstavlja nepredviđene okolnosti koje su jedna od pretpostavka za provođenje pregovaračkih postupaka bez prethodne objave prema odredbama Zakona o javnoj nabavi. Također, ugovori za dodatne radove u vrijednosti 664.885,00 kn, bez poreza na dodanu vrijednost su zaključeni dva do pet mjeseci nakon sastavljanja okončane situacije, odnosno nakon što su radovi izvedeni. Provođenje pregovaračkog postupka javne nabave bez prethodne objave za već izvedene radove nije u skladu s odredbama Zakona o javnoj nabavi, kojim su propisani uvjeti i način provođenja nabave za radove koje treba izvesti.

Državni ured za reviziju nalaže pregovaračke postupke javne nabave radova bez prethodne objave provoditi u skladu s odredbama Zakona o javnoj nabavi te pravodobno zaključivati dodatke ugovoru.

2.2. *U vezi s provođenjem pregovaračkih postupaka javne nabave radova bez prethodne objave te pravodobnim zaključivanjem dodataka ugovora, Društvo navodi da prihvaća preporuke. Nadalje, navodi da su prepoznali uzroke te poduzeli aktivnosti u cilju otklanjanja uočenih slabosti.*

3. Zaštita interesa Društva

3.1. Kontrolu postupaka nabave, odnosno je li odabrana najpovoljnija ponuda te obavlja li se nabava od odabranog dobavljača u skladu s ugovorenim količinama, cijenama i rokovima prate organizacijske jedinice. Sustavi kontrola postupaka javne nabave su uspostavljeni na učinkovit način, osim u dijelu koji se odnosi na ugovaranje i dostavu jamstava te ugovaranje odgovornosti za nedostatke i naknadu štete.

- Ugovaranje i dostava jamstava

Društvo vodi evidenciju zaprimljenih jamstava za urednu provedbu ugovornih obveza. Ugovorima o nabavi roba, radova i usluga su predviđena jamstva za urednu provedbu ugovornih obveza u obliku neopozive bezuvjetne garancije banke u iznosu 5,0 % ili 10,0 % vrijednosti ugovora bez ili s porezom na dodanu vrijednost s rokom valjanosti do isteka ugovora, a treba se dostaviti na prvi poziv i bez prigovora. Pribavljanje jamstava kao sredstva osiguranja ispunjenja ugovornih obveza nije predviđeno općim aktima Društva. Od 52 pregledana ugovora o nabavi roba, radova i usluga jamstvo nije ugovarano kod 21 ugovora o nabavi roba, radova i usluga u vrijednosti 25.815.628,00 kn, bez poreza na dodanu vrijednost. Jamstva nisu pribavljena na prvi poziv i bez prigovora kod dva ugovora u vrijednosti 10.873.653,00 kn, bez poreza na dodanu vrijednost.

Neugovaranje jamstava za dobro izvršenje ugovora i nepribavljanje ugovorenih jamstava u ugovorenom roku može za posljedicu imati nepravodobno i nekvalitetno izvršenje ugovornih obveza. Iako kod uočenih propusta nisu utvrđene nepravilnosti, tijekom vremena oni mogu postati ozbiljan rizik za Društvo.

Državni ured za reviziju predlaže općim aktima urediti pribavljanje jamstava kao sredstva osiguranja ispunjenja ugovornih obveza. Predlaže pribavljati jamstva u skladu s odredbama ugovora.

- Ugovaranje ugovorne kazne, odgovornosti za nedostatke i naknadu štete

Od 52 pregledana ugovora o nabavi roba, radova i usluga, u 18 pregledanih ugovora o nabavi roba, radova i usluga vrijednosti 39.014.818,00 kn, bez poreza na dodanu vrijednost, Društvo nije ugovaralo naknadu štete ili odgovornost za nedostatke ili ugovornu kaznu za izvođitelje ako ne ispune obveze u ugovorenom roku. Navedeno treba ugovarati u cilju zaštite interesa Društva, a može imati za posljedicu kašnjenje u obavljanju usluga i izvođenju radova te neobavljanje usluge ili isporuke robe. Iako kod spomenutih pregledanih ugovora nisu utvrđene nepravilnosti, tijekom vremena ovaj propust može postati ozbiljan rizik za Društvo.

Državni ured za reviziju predlaže ugovarati ugovornu kaznu, odgovornost za nedostatke i naknadu štete.

- 3.2. *U vezi s uređivanjem pribavljanja jamstva općim aktima, pribavljanjem jamstva u skladu s odredbama ugovora, te ugovaranjem ugovorne kazne, odgovornosti za nedostatke i naknadu štete, Društvo prihvaća preporuke. Također, navodi da će donijeti interni akt koji će urediti upravljanje jamstvima i ugovornim kaznama u cilju zaštite interesa Društva.*

VI. OCJENA UČINKOVITOSTI JAVNE NABAVE

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

Planiranje nabave obavlja se na temelju unutarnjeg akta Metodika planiranja i izvješćivanja. Organizacijska jedinica prosljeđuje potrebe za nabavom u službu financijskih i komercijalnih poslova koja sastavlja plan poslovanja, a sastavni dio je plan nabave. Plan nabave te izmjene i dopune odobrava direktor Društva. Društvo sastavlja polugodišnje i godišnje statističko izvješće o javnoj nabavi, tromjesečna, polugodišnja i godišnja izvješća o poslovanju te godišnje izvješće o ostvarenju plana nabave. Potrebe za nabavom su primjereno obrazložene i opravdane. Društvo je razmotrilo i odgovarajuće ocijenilo moguća rješenja i mogućnost korištenja unutarnjih kapaciteta prilikom izrade plana nabave. Ima pisane dokaze o istraživanju tržišta i prikuplja informacije o radovima, robama i uslugama koje namjerava nabaviti na način da inženjeri sudjeluju na međunarodnim konferencijama, sajmovima i seminarima kako bi prikupili inovacije u tehničkom dijelu, tvornički se testiraju pojedini sustavi te se sastavlja analiza potencijalnih dobavljača. U okviru Strateškog plana unutarnje revizije napravljena je analiza rizika te procjene vjerojatnosti i utjecaja po grupama procesa, odnosno po potencijalnim područjima revidiranja. Planovi nabave za 2014., 2015. i 2016. su sastavljeni i objavljeni na mrežnim stranicama u skladu s odredbama Zakona o javnoj nabavi. Društvo je pribavljalo je izjave o povjerljivosti i nepristranosti koje uključuju i načelo izbjegavanja sukoba interesa od svih zaposlenika uključenih u postupke nabave.

Proces provođenja postupaka javne nabave u Društvu je propisan odredbama Zakona o javnoj nabavi, drugim propisima koji uređuju područje javne nabave, unutarnjim aktima te planovima nabave za tekuću godinu. Donesena je Uputa o provedbi bagatelne nabave, a u okviru Mape poslovnih procesa prikazan je tijek nabave putem dijagrama kojim je navedeno pokretanje i provođenje postupaka javne nabave te radnje nakon provedenog postupka. Dokumentacija za nadmetanje je sastavljena na jasan i razumljiv način, odnosno detaljno je specificirana roba, radovi i usluge koji se nabavljaju. Potencijalnim ponuditeljima na njihova pitanja za objašnjenjem odgovori su dani bez odlaganja i na jednak način u skladu s odredbama Zakona o javnoj nabavi. Sastavljena je detaljna i jasna analiza ponuda u zapisnicima o pregledu i ocjeni ponuda. Odluka o izboru najpovoljnije ponude odgovarajuće je dokumentirana i obrazložena, odnosno navedeni su razlozi odabira ili razlozi odbijanja ponuda. Kod donošenja odluka o izboru najpovoljnije ponude razmatrane su informacije o ranijim nabavama od određenih dobavljača. Kod prihvatanja jedne jedine pristigle ponude dana su primjerena obrazloženja za donošenje odluka o odabiru na temelju zapisnika o pregledu i ocjeni ponuda s analitičkim pregledom traženih i danih dokumenata koji obuhvaćaju dokaze o sposobnosti ponuditelja i detaljnu usporedbu ispunjenih uvjeta od strane ponuditelja traženih u dokumentaciji za nadmetanje. Rokovi isporuke roba, obavljanja radova te pružanja usluga su realno utvrđeni. Osigurana je povjerljivost informacija sadržanih u dokumentaciji za nadmetanje i ograničen je pristup dokumentaciji u skladu s odredbama Zakona o javnoj nabavi i Pravilnika o prijemu, načinu i dostavljanju dokumenata. U zakonskom roku nakon donošenja odluke o izboru ponude obaviješteni su ponuditelji u postupku nabave o rezultatima nadmetanja. Također, pozivi za nadmetanje, odnosno početak postupka javne nabave, objašnjenja i izmjene dokumentacije za nadmetanje i obavijesti o zaključenim ugovorima objavljene su na mrežnim stranicama, u Elektroničkom oglasniku javne nabave i u Službenom listu Europske unije. Kod pregledanih 52 ugovora o nabavi robe, radova i usluga izabrani način nabave je omogućio najveću konkurenciju u danim okolnostima.

Kontrolu postupaka nabave, odnosno je li odabrana najpovoljnija ponuda te obavlja li se nabava od odabranog dobavljača u skladu s ugovorenim količinama, cijenama i rokovima prate zaposlenici organizacijske jedinice iz koje je zahtjev za nabavu. Od 259 zaključenih ugovora o nabavi roba, radova i usluga pregledana su 52 ugovora o nabavi roba, radova i usluga ukupne vrijednosti 157.408.557,00 kn, koji su zaključeni u skladu s ponudama. Društvo nije na temelju pregledanih postupaka nabave, odnosno na osnovi postojećih ugovora nabavljalo dodatne količine roba, radova i usluga bez provedbe novih postupaka nabave. Kontrola kvalitete isporučene robe i radova provjerava se kod preuzimanja te se obavljaju tvornička ispitivanja kvalitete opreme i sustava te naknadno ispitivanje na mjestu ugradnje na temelju kojih se daju certifikati za preuzimanje opreme i sustava. Društvo ocjenjuje način na koji je obavljena nabava od izabranih dobavljača, s obzirom na njihovu sposobnost da isporuče robe, radove i usluge ugovorene kvalitete, u ugovorenim rokovima i po ugovorenim cijenama. Plaćanja su obavljena u skladu s ugovorima, odnosno u roku 30 dana od dana primitka računa za isporučenu robu ili obavljenju uslugu. Tijekom 2016. unutarinja revizija je obavila reviziju pet postupaka javne nabave i 12 revizija ostvarenja investicijskih projekata. Od 52 pregledana ugovora o nabavi roba, radova i usluga, jamstvo nije ugovarano kod 21 ugovora, a nisu pribavljena na prvi poziv i bez prigovora kod dva ugovora. Nadalje, u 18 pregledanih ugovora o nabavi roba, radova i usluga, Društvo nije ugovaralo naknadu štete ili odgovornost za nedostatke ili ugovornu kaznu za izvoditelje ako ne ispune obveze u ugovorenom roku. Općim aktima nije predviđeno pribavljanje jamstava kao sredstva osiguranja ispunjenja ugovornih obveza te ugovaranje ugovorne kazne, odgovornost za nedostatke i naknadu štete.

Državni ured za reviziju ocjenjuje da je sustav nabave u Društvu učinkovit, pri čemu su potrebna određena poboljšanja. Državni ured za reviziju daje sljedeće naloge i preporuke:

- provoditi pregovaračke postupke javne nabave radova bez prethodne objave u skladu s odredbama Zakona o javnoj nabavi
- pravodobno zaključivati dodatke ugovoru
- općim aktima urediti pribavljanje jamstava kao sredstva osiguranja ispunjenja ugovornih obveza te pribavljati jamstva u skladu s odredbama ugovora
- ugovarati ugovornu kaznu, odgovornost za nedostatke i naknadu štete.

Državni ured za reviziju ocjenjuje da bi se provedbom navedenih preporuka povećala usklađenost poslovanja Društva s propisima, razina javne odgovornosti za gospodarsko i racionalno upravljanje sredstvima te ušteda sredstava pri nabavi roba, radova i usluga.