



REPUBLIKA HRVATSKA  
DRŽAVNI URED ZA REVIZIJU  
Područni ured Rijeka

---

IZVJEŠĆE O OBAVLJENOJ PROVJERI PROVEDBE DANIH PREPORUKA  
ZA REVIZIJU UČINKOVITOSTI JAVNE NABAVE U DRUŠTVU  
JADROLINIJA, RIJEKA

Rijeka, rujan 2019.

## SADRŽAJ

stranica

---

SAŽETAK	2
I. PROVEDBA DANIH PREPORUKA	3
II. UČINCI PROVEDENIH PREPORUKA	8



REPUBLIKA HRVATSKA  
DRŽAVNI URED ZA REVIZIJU  
Područni ured Rijeka

---

KLASA: 041-01/14-10/29  
URBROJ: 613-10-19-15

Rijeka, 30. rujna 2019.

IZVJEŠĆE  
O OBAVLJENOJ PROVJERI PROVEDBE DANIH PREPORUKA ZA REVIZIJU  
UČINKOVITOSTI JAVNE NABAVE U DRUŠTVU  
JADROLINIJA, RIJEKA

Na temelju odredbe članka 23. stavka 2. Zakona o Državnom uredu za reviziju (Narodne novine 25/19), obavljena je provjera provedbe danih preporuka za reviziju učinkovitosti javne nabave u društvu Jadrolinija, Rijeka (dalje u tekstu Društvo).

Provjera je obavljena na način i prema postupcima utvrđenim okvirom revizijskih standarda Međunarodne organizacije vrhovnih revizijskih institucija (INTOSAI) (Narodne novine 31/19) i Kodeksom profesionalne etike državnih revizora.

Postupci provjere provedeni su od 22. svibnja do 30. rujna 2019.

## SAŽETAK

Na temelju odredbi članaka 12. i 14. Zakona o Državnom uredu za reviziju (Narodne novine 80/11), obavljena je revizija učinkovitosti javne nabave u društvu Jadrolinija, Rijeka za 2011. - 2013. Postupci revizije provedeni su od 23. siječnja do 27. svibnja 2014.

Ciljevi revizije bili su provjeriti:

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

Državni ured za reviziju je ocijenio da sustav nabave u Društvu nije bio dovoljno učinkovit. Revizijom su utvrđene nepravilnosti i propusti koji se odnose na planiranje javne nabave te upravljanje postupcima javne nabave. Dane su preporuke za otklanjanje nepravilnosti i propusta. Državni ured za reviziju je ocijenio da bi se provođenjem navedenih preporuka povećala usklađenost poslovanja s propisima i općim aktima, ušteda sredstava te veća transparentnost i učinkovitost sustava nabave u Društvu.

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 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.

Državni ured za reviziju ocjenjuje da je postignut zadovoljavajući napredak, jer je od 16 danih preporuka, devet provedeno, a sedam nije provedeno.

## I. PROVEDBA DANIH PREPORUKA

U nastavku se daje status danih preporuka.

Planiranje javne nabave

- 1.1. Naloženo je donijeti plan nabave prije početka poslovne godine u skladu s odredbama Zakona o javnoj nabavi.

Nalog nije proveden. Plan nabave za 2017. donesen je u travnju 2017., plan nabave za 2018. donesen je u ožujku 2018., a plan nabave za 2019. u ožujku 2019. Prema obrazloženju Društva, zbog promjena u upravljačkoj strukturi bilo je potrebno više vremena za donošenje plana nabave. Provedbu naloga je potrebno pratiti.

- 1.2. Preporučeno je donijeti procedure za izmjenu plana nabave te u skladu s njima provesti pravodobne izmjene plana nabave.

Preporuka je provedena. U rujnu 2019. donesene su radne upute za izradu, izmjena i dopuna plana nabave te smjernice za upravljanje procesom nabave, koje sadrže procedure za izmjenu plana nabave. Provedbu preporuke nije potrebno pratiti.

- 1.3. Preporučeno je donijeti plan razvoja i plan ulaganja u stalna sredstva s skladu s odredbom Statuta prema kojoj Uprava donosi navedene planove.

Preporuka je provedena. Uprava Društva je u siječnju 2018. donijela Akcijski plan obnove flote od 2018. do 2021. te u siječnju 2019. izmjene navedenog plana. Plan obnove flote se temelji na predviđenom porastu broja putnika i vozila u promatranom razdoblju. U planu su detaljno definirane potrebe za ulaganjima u brodove. Navedeni su količina i vrsta broda koji se planira nabaviti s opisom karakteristika za pojedini brod, rok za nabavu brodova te izvori financiranja. Do 2021. planirana je nabava dva brza putnička broda (katamarana), jedan putnički brod te jedan trajekt (RO-RO brod). Provedbu preporuke nije potrebno pratiti.

- 1.4. Preporučeno je donošenje strategije nabave.

Preporuka je provedena. U rujnu 2019. donesene su smjernice za upravljanje procesom nabave čiji je sastavni dio strategija nabave. Navedenom strategijom se uređuje ispitivanje tržišta nabave, analiza tržišnih cijena, izvori opskrbe, procjena rizika te reklamacije dobavljaču. Provedbu preporuke nije potrebno pratiti.

- 1.5. Preporučeno je u godišnjim financijskim planovima detaljno razraditi pozicije koje bi bilo moguće povezati s pozicijama u planu nabave.

Preporuka nije provedena. U godišnjim financijskim planovima za 2018. i 2019. su razrađene pozicije, ali nisu povezane s pozicijama u planu nabave. Društvo je izradilo godišnji plan poslovanja i financijski plan za 2018. do razine računa i poslovnih jedinica Društva. Godišnji plan poslovanja i financijski plan za 2019. izrađeni su u skladu s Uputom za izradu i dostavu planova i izvještaja o poslovanju trgovačkih društava i pravnih osoba Ministarstva državne imovine iz rujna 2018.

Navedenim financijskim planom, koji je sastavni dio godišnjeg plana poslovanja, moguće je praćenje realizacije plana po svim segmentima poslovanja, mjestima troška, sektorima i samostalnim službama do razine računa. Provedbu preporuke je potrebno pratiti.

#### 1.6. Preporučeno je odrediti optimalne zalihe.

Preporuka je provedena. Društvo je donijelo pravilnike u kojima se određuje vrijednost i količina optimalnih zaliha. U Pravilniku o rukovanju brodskim medijima utvrđeni su minimalni standardi kod nabave, ukrcaja, obračuna, utroška i čuvanja goriva, maziva i vode. Na svakom brodu se vode evidencije o stanju zaliha goriva, maziva i vode. U Odluci o utvrđivanju normativa potrošnog materijala za brodove je utvrđena potrebna količina potrošnog materijala za svaki brod. U Pravilniku o radnoj odjeći je propisana količina radne odjeće po pojedinom radnom mjestu. Provedbu preporuke nije potrebno pratiti.

#### 1.7. Preporučeno je donijeti strategiju upravljanja zalihama.

Preporuka je provedena. U rujnu 2019. donesene su smjernice za upravljanje procesom nabave koje obuhvaćaju i strategiju upravljanja zalihama. Unutar Službe nabave djeluju dva skladišta čiji su sastavni dijelovi (skladište rezervnih dijelova, skladište uredskog materijala, skladište radne i zaštitne odjeće). Osnovni ciljevi skladišta su omogućiti: nesmetano i kontinuirano poslovanje, očuvanje vrijednosti i kvalitete čuvanog materijala ili robe te skladištenje uz minimalne troškove. Glavne funkcije skladišta su: prijem robe, smještaj i čuvanje te izdavanje i otprema robe. Propisani su popratni dokumenti, način planiranja zaliha te vrste i model upravljanja zalihama. Provedbu preporuke nije potrebno pratiti.

#### Upravljanje postupcima javne nabave

#### 2.1. Preporučeno je odrediti novom sistematizacijom optimalan broj zaposlenih u Službi nabave uz navođenje stručne spreme.

Preporuka nije provedena. U tijeku je postupak izmjene sistematizacije radnih mjesta kojom je predviđen veći broj zaposlenika u Službi nabave koja je sastavni dio Sektora pravnih poslova i nabave. Spomenuta Služba ima rukovoditelja i 21 djelatnika. Prema postojećoj sistematizaciji u Službi nabave je predviđen rukovoditelj i 19 zaposlenika, a prema prijedlogu nove sistematizacije rukovoditelj i 22 djelatnika (sedam za javnu nabavu, devet za praćenje realizacije ugovora te šest za poslove evidencija zaliha - skladište). Provedbu preporuke je potrebno pratiti.

#### 2.2. Preporučeno je odrediti potreban broj zaposlenih s certifikatom u području javne nabave.

Preporuka je provedena. U rujnu 2019. donesene su Smjernice za upravljanje procesom nabave u kojima je predviđen minimalan broj potrebnih zaposlenika (pet) s certifikatom u području javne nabave. Provedbu preporuke nije potrebno pratiti.

#### 2.3. Preporučeno je uspostaviti potpunu kontrolu postupaka nabave u svrhu razvijanja sustava mjera usmjerenih na sprječavanje nepravilnosti u provođenju postupaka nabave.

Preporuka nije provedena. Potpuna kontrola postupaka nabave u svrhu razvijanja sustava mjera usmjerenih na sprječavanje nepravilnosti u provođenju postupaka nabave nije provedena. U rujnu 2019. donesene su smjernice za upravljanje procesom nabave te radna uputa Nabavljanje roba, usluga i radova kojom su detaljno definirane vrste postupaka nabave i načini provedbe postupaka nabave te su jasnije definirane nabave u vrijednosti do 20.000,00 kn. Nadalje, interna revizija je tijekom 2018. provela reviziju nabavke i potrošnje goriva i procesa nabave roba i usluga. Navedenim revizijama su utvrđene slijedeće slabosti i nepravilnosti: nemogućnost usporedbe plana nabave s planom poslovanja, nema prikaza realizacije ugovorenih iznosa po svakom pojedinačnom ugovoru, odlaganje dokumenata kojima se pravda nabava uz račun te jasnije definiranje nabave u vrijednosti do 20.000,00 kn. Isto tako, procedurom Zaprimanje, ovjera i evidentiranje računa dobavljača, definirane su odgovornosti i upute za zaprimanje, ovjeru, likvidiranje, knjiženje računa te izvješćivanje. Provedbu preporuke je potrebno pratiti.

- 2.4. Preporučeno je izraditi upute kojima bi se odredile metode analize tržišnih cijena prema pojedinom predmetu nabave te osigurala istovjetna procedura.

Preporuka nije provedena. U rujnu 2019. donesene su smjernice za upravljanje procesom nabave kojom se načelno opisuje analiza tržišta. Navedeno se provodi radi definiranja maksimalne cijene koju su spremni platiti za pojedini ugovor. Pisane upute kojima bi se odredile metode analize tržišnih cijena prema pojedinim predmetima nabave te osigurala istovjetna procedura, nisu donesene. Prema obrazloženju Društva, otežavajuća činjenica za donošenje jedinstvene upute je veliki broj raznovrsnih predmeta nabave, ali i pondera kojima se određuje najpovoljnija ponuda. Redovno se provode analize tržišnih cijena za najznačajnije predmete nabave (brodske boje, brodski konopi, gorivo, hrana, kemikalije, mazivo), ispitivanje karakteristika pojedinih vrsta goriva, vrednovanje dobavljača te se vodi evidencija o reklamacijama dobavljača. Provedbu preporuke je potrebno pratiti.

- 2.5. Preporučeno je na temelju iskustva iz ranijih godina odrediti rizik za pojedine predmete nabave.

Preporuka nije provedena. Društvo nije na temelju iskustva iz ranijih godina odredilo rizike za pojedine predmete nabave. Ustrojilo je registar rizika (mapu rizika), unutar kojeg je utvrđeno pet rizika u području nabave. Rizici su vrednovani prema razini utjecaja te vjerojatnosti pojavljivanja. Određena je odgovorna osoba za otklanjanje rizika te su okvirno utvrđene mjere za otklanjanje rizika (preventivne i korektivne radnje). Nadalje, donesene su Smjernice za upravljanje rizicima, upute za vrednovanje dobavljača i praćenje reklamacija kupaca te Procjena rizika za radna mjesta i poslove na brodu i kopnu. Potrebno je detaljnije odrediti rizike pri nabavi, posebno nabavi brodova te utvrditi mjere za otklanjanje rizika u cilju učinkovite nabave i stavljanja brodova u uporabu.

U studenome 2017., na temelju plana nabave, Uprava Društva je donijela odluku o provedbi postupka javne nabave i imenovanju stručnog povjerenstva za nabavu dva brza broda (katamarana) ukupne procijenjene vrijednost 20.000.000 EUR u kunskoj protuvrijednosti prema srednjem tečaju Hrvatske narodne banke na dan objave nadmetanja.

U Akcijskom planu obnove flote za razdoblje od 2018. do 2021. koji je donio Nadzorni odbor u siječnju 2018. bila je planirana nabava pet katamarana od čega četiri pojedinačne vrijednosti 8.800.000 EUR te jedan 8.000.000 EUR.

Izmjenama plana nabave u travnju 2018. iznos procijenjene vrijednosti nabave dva katamarana od 18.000.000 EUR (odnosno 133.774.758,00 kuna) mijenja se u iznos od 19.000.000 EUR (odnosno 141.206.689,00 kn). Iako je Uprava Društva donijela odluku o kupnji dva katamarana, u siječnju 2018. je objavljen otvoreni postupak javne nabave u elektroničkom oglasniku javne nabave i u Službenom listu Europske unije za četiri katamarana. Predmet nabave je podijeljen na četiri grupe.

Prva grupa se odnosi na novi katamaran procijenjene vrijednosti 9.500.000 EUR s rokom isporuke 15. srpnja 2018., druga grupa na novi katamaran procijenjene vrijednosti 9.500.000 EUR s rokom isporuke koncem 2018., treća grupa na rabljeni katamaran procijenjene vrijednosti 8.500.000 EUR s rokom isporuke 15. srpnja 2018. te četvrta grupa na rabljeni katamaran procijenjene vrijednosti 8.500.000 EUR s rokom isporuke koncem 2018. Ukupna procijenjena vrijednost navedene nabave iznosi 36.000.000 EUR bez poreza na dodanu vrijednost.

Provedeni postupak nabave za četiri katamarana u 2018. nije bio u skladu s odlukom Uprave Društva iz studenoga 2017. o kupnji dva broda, planom nabave te planom poslovanja za 2018. kojim je bila planirana nabava dva katamarana procijenjene pojedinačne vrijednosti 8.800.000 EUR.

Pristiglo je deset ponuda od tri ponuditelja. Nakon provedenog postupka, pregleda i ocjene ponuda, donesene su u veljači 2018. Odluke o odabiru najpovoljnijih ponuda po grupama. U spomenutim odlukama je navedeno da će se prije potpisivanja ugovora obaviti inspekcijski nadzor brodova. Za nabavu jednog novog katamarana je, u rujnu 2018., s odabranim ponuditeljem zaključen ugovor u vrijednosti 9.250.000 EUR bez poreza na dodanu vrijednost. Nabava drugog novog katamarana je poništena u studenome 2018. jer odabrani ponuditelj nije dostavio Izjavu o produljenju roka valjanosti ponude. Nadalje, Uprava Društva je donijela u travnju 2018. Odluku o poništenju Odluke o odabiru za nabavu dva rabljena katamarana jer su nakon nalaza inspekcije od strane ovlaštene pravne osobe za kontrolu brodova utvrđeni tehnički nedostaci. Odluke o poništenju nadmetanja objavljene su u elektroničkom oglasniku javne nabave i u Službenom listu Europske unije.

Jedan ponuditelj je podnio žalbu na Odluku o poništenju nabave za dva rabljena katamarana Državnoj komisiji za kontrolu postupaka javne nabave. Navedena komisija je donijela rješenje o odbijanju spomenute žalbe. Navedeni ponuditelj je podnio tužbu i Europskoj komisiji radi kršenja prava Europske unije iz područja javne nabave te je pokrenuo upravni spor na Visokom Upravnom sudu protiv donesenog rješenja. Visoki Upravni sud je donio presudu kojom je navedeni tužbeni zahtjev odbijen u cijelosti. Nadalje, ponuditelj je podnio tužbu i na Trgovačkom sudu na kojem je u tijeku sudski postupak. Provedbu preporuke je potrebno pratiti.

- 2.6. Predloženo je sastaviti pregled najčešćih nepravilnosti, poteškoća, uočenih propusta i grešaka s prijedlozima za njihovo otklanjanje i smanjenje.

Preporuka nije provedena. Osim, pregleda utvrđenih nepravilnosti iz područja nabave utvrđenih u izvješćima interne revizije, Društvo nije sastavilo pregled najčešćih nepravilnosti, poteškoća, uočenih propusta i grešaka s prijedlozima za njihovo otklanjanje i smanjenje. Provedbu preporuke je potrebno pratiti.

- 2.7. Naloženo je provoditi postupke javne nabave za nabavu usluga osiguranja trupa i stroja broda, uređaja i opreme te plina za grijanje upravne zgrade u skladu s odredbama Zakona o javnoj nabavi.

Nalog je proveden. Provedeni su otvoreni postupci nabave za nabavu navedenih usluga u skladu s odredbama Zakona o javnoj nabavi.



Nakon otvorenog postupka nabave u 2015. zaključen je okvirni sporazum za usluge osiguranja trupa i stroja broda. Rok trajanja okvirnog sporazuma je dvije godine (za 2016. i 2017.) te su zaključena dva jednogodišnja ugovora u vrijednosti 865.781,23 USD i 846.725,12 USD u kunskoj protuvrijednosti prema srednjem tečaju Hrvatske narodne banke na dan plaćanja odnosno 5.949.929,00 kn i 5.556.329,00 kn.

Nadalje, tijekom 2018. proveden je otvoreni postupak s ciljem sklapanja okvirnog sporazuma na dvije godine. U 2019. je zaključen okvirni sporazum za nabavu usluga osiguranja trupa i stroja broda u vrijednosti 8.626.000,00 kn te godišnji ugovor u vrijednosti 4.313.000,00 bez poreza na dodanu vrijednost.

Za nabavu plina za grijanje upravne zgrade provedeni su 2015. i 2017. otvoreni postupci nabave za okvirne sporazume na dvije godine. U 2015. i 2018. zaključeni su okvirni sporazumi u visini najpovoljnije ponuđene vrijednosti 426.630,00 kn, odnosno 367.035,00 kn bez poreza na dodanu vrijednost. Na temelju navedenih sporazuma zaključeni su godišnji ugovori za opskrbu plinom. Provedbu naloga nije potrebno pratiti.

- 2.8. Preporučeno je u skladu s mišljenjem Ministarstva gospodarstva izraditi detaljnu analizu postojećih licenci i programa.

Preporuka je provedena. Društvo je sastavilo detaljnu analizu za 27 licenci i programa koje koristi prema vrsti, nazivu, verziji, valjanosti, količini, namjeni, jediničnoj cijeni te dobavljaču. Društvo u svom poslovanju koristi aplikacije koje obuhvaćaju poslovni sustav koji je u velikoj mjeri integriran, s ciljem digitalizacije što većeg broja poslovnih procesa. Provedbu preporuke nije potrebno pratiti.

- 2.9. Preporučeno je u dokumentaciji za nadmetanje, a kasnije i u ugovoru o javnoj nabavi za nabavu prilagođenih računalnih aplikacija, odrediti obvezu ustupanja naručitelju prava iskorištavanja autorskih prava, što uključuje i izvorni kod, jer isključivo na taj način naručitelj može osigurati nesmetano korištenje nabavljene robe za svoje potrebe, koje je kod računalnih aplikacija posebice ključno u kontekstu njihova kasnijeg održavanja i nadogradnje.

Preporuka je provedena. Društvo je za zakup aplikativnog programa nakon provedenog pregovaračkog postupka javne nabave bez prethodne objave zaključilo ugovor u iznosu 4.991.400,00 kn u 2016., u iznosu 4.991.400,00 kn u 2017. te u iznosu 5.400.000,00 kn u 2019.

Postupilo je u skladu s odredbama članka 10. navedenih ugovora te je pohranilo izvorni kod aplikativnog programa na svom serveru, o čemu je sastavljen zapisnik. Provedbu preporuke nije potrebno pratiti.

## II. UČINCI PROVEDENIH PREPORUKA

Državni ured za reviziju obavio je provjeru provedbe danih preporuka za reviziju učinkovitosti nabave u Društvu. Ocjenjuje da je postignut zadovoljavajući napredak, jer je od 16 danih preporuka, devet provedeno, a sedam nije provedeno.

Društvo je provedbom preporuka postiglo sljedeće pozitivne učinke:

- donijelo procedure za izmjenu plana nabave
- donijelo je plan razvoja i plan ulaganja u stalna sredstva u skladu s odredbom Statuta (Akcijski plan obnove flote od 2018. do 2021.)
- donijelo strategiju nabave (smjernice za upravljanje procesom nabave)
- donijelo je pravilnike u kojima se određuje visina optimalnih zaliha
- donijelo strategiju upravljanja zalihama unutar smjernica za upravljanje procesom nabave
- odredilo je potreban broj zaposlenih s certifikatom u području javne nabave
- provelo je postupke javne nabave za nabavu usluga osiguranja trupa i stroja broda, uređaja i opreme te plina za grijanje upravne zgrade
- izradilo je detaljnu analizu postojećih licenci i programa
- zaključilo je ugovore za zakup aplikativnog programa te pohranilo izvorni kod na svom serveru.