



REPUBLIKA HRVATSKA
DRŽAVNI URED ZA REVIZIJU

IZVJEŠĆE
O OBAVLJENOJ REVIZIJI

JAVNA NABAVA U DRUŠTVU AUTOCESTA
RIJEKA-ZAGREB, DRUŠTVO ZA GRAĐENJE I
GOSPODARENJE AUTOCESTOM, D.D.

Zagreb, rujan 2014.

SADRŽAJ

	stranica
I. PREDMET REVIZIJE	2
II. CILJEVI I PODRUČJA REVIZIJE	3
III. METODE I POSTUPCI REVIZIJE	3
IV. JAVNA NABAVA	4
V. NALAZ	10
VI. OCJENA UČINKOVITOSTI JAVNE NABAVE	17



REPUBLIKA HRVATSKA
DRŽAVNI URED ZA REVIZIJU

KLASA:041-01/13-10/4
URBROJ:613-02-05-14-7

Zagreb, 2. rujna 2014.

IZVJEŠĆE
O OBAVLJENOJ REVIZIJI UČINKOVITOSTI
JAVNE NABAVE U DRUŠTVU AUTOCESTA RIJEKA-ZAGREB, DRUŠTVO ZA
GRAĐENJE I GOSPODARENJE AUTOCESTOM, D.D.

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 Autocesta Rijeka–Zagreb, društvo za građenje i gospodarenje autocestom, d.d. (dalje u tekstu: Društvo) za 2011.-2013.

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 su provedeni od 21. listopada 2013. do 2. rujna 2014.

I. PREDMET REVIZIJE

Predmet revizije su bile aktivnosti Društva kod planiranja nabave, provedbe postupaka javne nabave, te sustav kontrola koje prate izvršenje i primjenu ugovora o nabavi roba, radova i usluga.

Vlada Republike Hrvatske je donijela u prosincu 1997. odluku o osnivanju dioničkog društva Autocesta Rijeka–Zagreb, društva za građenje i gospodarenje autocestom. Društvu je dodijeljena koncesija na 28 godina s ciljem građenja, gospodarenja, održavanja autoceste i njenih cestovnih i pratećih objekata. Od 2000. do 2007. između Društva i Vlade Republike Hrvatske su zaključene četiri izmjene i dopune Ugovora o koncesiji, a izmjenama i dopunama iz kolovoza 2007. koncesijsko razdoblje je produženo na 32 godine i jedanaest mjeseci. Prema pregledu koncesijskog područja na autocestu se odnosi 174,5 km, a na Most Krk i pristupne ceste 7,19 km, što je ukupno 181,69 km koncesijskog područja.

Društvo je upisano u sudski registar u veljači 1998., a s radom je započelo sredinom ožujka 1998. Temeljni kapital iznosi 2.152.000.000,00 kn i u cijelosti je u vlasništvu Republike Hrvatske. Društvo obavlja poslove gospodarenja javnim cestama, građenja, projektiranja i nadzora nad građenjem, usluge smještaja, prehrane, točenja pića i napitaka, kupnje i prodaje robe, poslovanje i iznajmljivanje vlastitih nekretnina, upravljanje nekretninama uz naplatu i po ugovoru, te iznajmljivanje strojeva i opreme za građevinarstvo i inženjerstvo. Osnovne odrednice su sigurnost, ekologija, uslužnost i efikasnost, a prema njima se određuju strategije, planovi i ciljevi. Opći ciljevi Društva su kontinuirano podizanje stanja sigurnosti, odnosno veća kvaliteta uslužnih djelatnosti kako bi krajnji korisnik bio što zadovoljniji.

Društvo je u prosincu 2004. dobilo certifikat za sustav upravljanja kvalitetom prema normi ISSO 9001:2000 koja osigurava kvalitetu poslovanja osiguranjem donošenja pravilnih odluka na temelju činjenica u svim poslovnim procesima. U ožujku 2007. je dobilo certifikat za sustav upravljanja okolišem prema normi ISSO 14000:2004., a početkom rujna 2007. je za potrebe evidentiranja i praćenja poslovnih događaja uvelo poslovno-informacijski sustav SAP koji omogućava učinkovito organiziranje internih poslovnih procesa te predstavlja standardno poslovno rješenje koje pridonosi većoj učinkovitosti u evidenciji i obradi podataka poslovnih procesa. U svibnju 2010. je dobilo certifikat za sustav upravljanja zaštitom zdravlja i sigurnošću prema specifikaciji OHSAS 18001:2007 koji pomaže upravljati rizicima štetnim po zdravlje i sigurnost zaposlenika. U lipnju 2013. je provedena vanjska nadzorna provjera sva tri sustava, te su certifikati ponovno dani za svaki sustav pojedinačno i vrijede do srpnja 2016.

Vlada Republike Hrvatske je donijela Strategiju suzbijanja korupcije koju je Hrvatski Sabor usvojio 19. lipnja 2008. godine. U skladu s navedenom Strategijom Društvo je izradilo i usvojilo akcijski plan za provedbu antikorupcijskog programa za razdoblje 2010.-2012. Društvo je donijelo za 2013. jednogodišnji akcijski plan prema kojem se nastavlja s provedbom antikorupcijske politike i koji sadrži ciljeve, mjere, aktivnosti, rokove i izvršitelje.

Misija je izgraditi autocestu i prateće uslužne objekte, te gospodariti pažnjom dobrog gospodara osiguravajući sigurnu, dobro održavanu i protočnu autocestu. Vizija Društva je pažljiv i odgovoran odnos prema korisnicima, društvenoj zajednici, zaposlenicima i okolišu, a isto tako da prometnica kojom gospodare bude pojam najsigurnije, najkvalitetnije i najljepše ceste u Republici Hrvatskoj i regiji. Misija i vizija su određene u okviru spomenutog antikorupcijskog programa.

Društvo je u listopadu 2013. osnovalo društvo kćer (ARZ–ON d.o.o.) s ograničenom odgovornošću za usluge koje je upisano u sudski registar 14. studenoga 2013. Temeljni kapital društva kćeri iznosi 25.179.500,00 kn (20.000,00 kn uplaćeno u novcu pri osnivanju, te 25.159.500,00 kn unosom pokretnina). Ugovor o pružanju usluga redovnog održavanja autoceste i naplate cestarine između Društva i društva kćeri zaključen je 30. prosinca 2013. s početkom primjene od listopada 2013. Ugovoreno je pružanje usluga redovnog održavanja objekata, usluga održavanja sustava naplate cestarine, video nadzora u štićenom prostoru procesa naplate cestarine, sustava nadzora i kontrole prometa, sustava na autocesti koji su sastavni dio autoceste, te zaključivanje ugovora o radu sa zaposlenicima koji su sporazumno raskinuli ugovore o radu s Društvom.

Tijela Društva su Uprava, Nadzorni odbor i Skupština. Zakonski predstavnik Društva od 29. prosinca 2009. do 1. ožujka 2012. bio je Miro Škrđević, od 2. ožujka 2012. do 5. studenog 2013. Željko Denona, te od 6. studenog 2013. Josip Šala. Sjedište Društva je u Zagrebu, Koturaška cesta 43. Društvo je koncem 2011. imalo 733 zaposlenika, koncem 2012. je imalo 762 zaposlenika, a koncem rujna 2013. je imalo 722 zaposlenika.

II. CILJEVI I PODRUČJE REVIZIJE

Ciljevi revizije su bili:

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

Područje revizije je određeno na temelju relativno velikog broja zaključenih ugovora o nabavi, objavljenih napisa u medijima, te interesa javnosti za uspostavljanje učinkovitog sustava javne nabave Društva, koje je u vlasništvu Republike Hrvatske. Revizijom su obuhvaćena sljedeća područja: planiranje nabave, upravljanje postupcima javne nabave, te funkcioniranje sustava kontrola koje prate izvršenje i primjenu ugovora.

III. METODE I POSTUPCI REVIZIJE

U postupku revizije korištene su različite metode prikupljanja dokaza: pregled propisa, interni akti, uvid u poslovnu dokumentaciju, analiza internih uputa, stručnih publikacija i drugih dostupnih materijala, intervjui sa zaposlenicima, izravna zapažanja te analiza i usporedba dobivenih podataka.

Okosnicu revizije su činila sljedeća pitanja:

- 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 izvršenje i primjenu ugovora, te jesu li nabavljenim robama, uslugama i radovima ostvareni planirani ciljevi, odnosno poboljšana učinkovitost Društva?

IV. JAVNA NABAVA

Planiranje javne nabave

Planiranjem se postavljaju ciljevi sustava javne nabave, te načini i rješenja njihova ostvarenja. Određivanje najpovoljnijeg postupka i načina nabave koji prethode zaključenju ugovora o javnoj nabavi, racionalno i učinkovito gospodarenje sredstvima, osiguranje poštenog tržišnog nadmetanja kroz poštivanje zakonitosti u provođenju javne nabave su ciljevi kvalitetnog planiranja javne nabave. Kvalitetno planiranje nabave osigurava razvoj projekata i unaprjeđenje pružanja usluge korištenja autoceste u cilju podizanja sigurnosti, bolje protočnosti prometa, povećanja prihoda od naplate cestarine te podizanja zadovoljstva korisnika.

Vlada Republike Hrvatske je donijela Strategiju prometnog razvitka Republike Hrvatske kojom su utvrđeni jasni ciljevi budućeg razvitka cestovne infrastrukture s naglaskom na podizanje razine uslužnosti ukupne mreže cesta i na ubrzanju izgradnji i kompletiranju osnovne mreže autocesta. Koncem 2009. je usvojen Program građenja i održavanja javnih cesta za razdoblje od 2009. do 2012., a koncem 2013. za razdoblje od 2013. do 2016. Zakonom o javnim cestama su utvrđeni osnovni organizacijski okviri, financiranje i nositelji gospodarenja cestama. Društvo je u siječnju 2010. donijelo kratkoročne i srednjoročne ciljeve poslovanja za razdoblje 2010.-2012. Nadalje, planovi poslovanja doneseni su za 2011., 2012. i 2013. kao i njihove izmjene.

Priručnik integriranog sustava upravljanja je osnovni dokument integriranog sustava upravljanja i ima obvezatan karakter za sve aktivnosti u poslovanju i primjenjuje se u cijelom Društvu. U okviru Priručnika su opisani sustav upravljanja kvalitetom (ISSO 9001:2000), okolišem (ISSO 14000:2004), sustav upravljanja zaštitom zdravlja i sigurnošću (OHSAS 18001:2007). Sadrži potrebne organizacijske strukture, aktivnosti planiranja, odgovornosti, procedure, procese, te praćenja ostvarenja nabave roba, radova i usluga.

Dokumentacija sustava upravljanja obuhvaća tri razine, od čega dokumentaciju prve razine čine Priručnik integriranog sustava upravljanja i Knjiga procesa, drugu razinu čine postupci, a treću razinu radne upute, obrasci te ostala radna i poslovna dokumentacija. Služba plana i analize kao temelj za izradu Plana poslovanja do 15. listopada tekuće godine dostavlja u organizacijske jedinice obrasce za izradu Prijedloga plana poslovanja za sljedeću godinu, koje na realizaciji plana poslovanja za prvih devet mjeseci tekuće godine izrađuju ciljeve za sljedeću godinu. Obrasci sadrže plan nabave informatičke opreme i osnovnih sredstava, plan investicija, plan zapošljavanja, a financijski pokazatelji (prihodi i rashodi) se upisuju u poslovno informacijski sustav SAP prema uputi (Postupak unosa i obrade planskih podataka: troškovi i prihodi). Služba plana i analize objedinjuje ispunjene obrasce u Prijedlog plana poslovanja, te ga zajedno s voditeljima područja analizira i raspravlja o njemu na kolegijima ili posebno organiziranim sastancima i usuglašen Prijedlog plana poslovanja s komentarima dostavlja Upravi Društva na prihvaćanje kao Plan poslovanja za sljedeću godinu. Uprava Plan poslovanja prihvaća do 5. prosinca, te ga dostavlja Nadzornom odboru na usvajanje koji ga usvaja do 15. prosinca tekuće godine.

Nakon usvajanja Plana poslovanja Služba plana i analize daje nalog organizacijskim jedinicama za izradu godišnjeg operativnog plana poslovanja, na temelju kojeg voditelji područja izrađuju godišnji Plan nabave za svoju organizacijsku jedinicu. Uputa za izradu plana organizacijskih jedinica sadrži račun, naziv i sadržaj računa te mjesto troška. Služba ugovaranja i strukturnih fondova izrađuje jedinstveni godišnji Plan nabave Društva na temelju pojedinačnih planova organizacijskih jedinica. Plan nabave odobrava i usvaja Uprava Društva. Uprava Društva je donijela odluku o usvajanju plana nabave za 2011., 2012. i 2013., te odluke o izmjeni navedenih planova za 2011. i 2012. Nabava je centralizirana na način da organizacijska jedinica objedinjuje planove voditelja područja koji se dostavljaju u Službu ugovaranja i strukturnih fondova. Sastoje se od pet planova i to: plan nabave roba, radova i usluga, plan osnovnih sredstava, plan informatičke opreme, plan investicija Podružnice za redovno i izvanredno održavanje, te plan investicija. Planovi nabave sadrže predmet nabave, planiranu vrijednost bez i s porezom na dodanu vrijednost, mjesto troška, te račun u financijskom planu. Procijenjenu vrijednost utvrđuje voditelj tima zajedno sa stručnom službom koja izrađuje plan projekta. Pojedini planovi sadrže mjesečnu dinamiku provedbe planiranih aktivnosti iskazanih u novčanim jedinicama te količinskim jedinicama. Društvo je ugovaralo kazne izvoditeljima zbog nezavršavanja radova, a kod provođenja postupaka nabave postoje rizici kao što su nepovoljne vremenske prilike i turistička sezona koji utječu na početak i završetak radova.

Zakonom o javnoj nabavi (Narodne novine 90/11) koji je stupio na snagu 1. siječnja 2012. plan nabave nije uvjet za provođenje postupaka, a planirana (osigurana) sredstva više nisu uvjet za početak postupka javne nabave, nego uvjet za zakonito dovršenje postupka (ako u vrijeme donošenja odluke o odabiru, odnosno zaključenja ugovora nema sredstava tada će se poništiti postupak javne nabave). Nadalje, početak postupka javne nabave, odnosno otvoreni, ograničeni i pregovarački postupak javne nabave s prethodnom objavom te natjecateljski dijalog započinju danom slanja poziva za nadmetanje, a pregovarački postupak bez prethodne objave započinje danom slanja poziva na pregovaranje. Obvezni podaci u planu nabave propisani odredbom članka 20. stavka 1. Zakona o javnoj nabavi su predmet nabave, evidencijski broj nabave, procijenjena vrijednost nabave ako je poznata, vrsta postupka, zaključuje li se ugovor o javnoj nabavi ili okvirni sporazum, planirani početak postupka, te planirano trajanje ugovora o javnoj nabavi ili okvirnog sporazuma. Planovi nabave za 2012. i 2013. sadrže navedene podatke i objavljeni su na internetskim stranicama.

Služba plana i analize u okviru Sektora ekonomskih i pravnih poslova izrađuje godišnji Plan poslovanja Društva, strateške planove poslovanja, trogodišnje i petogodišnje planove poslovanja, te izmjene plana poslovanja. Služba ugovaranja i strukturnih fondova je samostalna služba u okviru Uprave Društva koja obavlja poslove ugovaranja i koordinacije projekata, poslove praćenja ugovora i projekata u okviru kojih su ustrojeni i poslovi centralnog skladišta, te poslove osiguranja. Poslove u Službi ugovaranja i strukturnih fondova tijekom 2013. obavljalo je 13 zaposlenika. Računovodstvene politike Društva sadrže politiku zaliha roba u skladu s Međunarodnim računovodstvenim standardom 2.

Ciljevi Društva su održavanje autoceste kojom se osiguravaju korisnici i kvaliteta autoceste u cilju sigurnog odvijanja prometa, naplata cestarine gdje se naplaćuju naknade korisnicima autoceste i investicijski radovi koji obuhvaćaju proces pripreme i proces izvođenja investicijskih radova održavanja. Kako bi se postigli ciljevi poslovanja prati se i analizira plan nabave.

Upravljanje postupcima javne nabave

Proces provođenja postupaka javne nabave u Društvu je reguliran odredbama Zakona o javnoj nabavi, propisima koji uređuju područje javne nabave, te internim aktima Društva. Društvo je 2003. donijelo Pravilnik o nabavi roba, korištenju usluga, zaprimanju i izdavanju roba kojim je utvrđena procedura podnošenja zahtjeva za nabavu roba i korištenje usluga, nabava roba, zaprimanje i izdavanje roba te drugo.

Općim aktom Postupak provedbe nadmetanja za nabavu radova, roba i usluga su određeni postupci i aktivnosti nabave putem javnog nadmetanja s ciljem ujednačavanja postupka nabave u svim organizacijskim jedinicama Društva, te postizanje veće efikasnosti u provedbi nabave. Zahtjeve za nadmetanje zajedno s priložima (troškovnici, nacrti i druge tehničke podloge) voditelji područja dostavljaju Službi ugovaranja i strukturnih fondova, koja nakon provjere i objedinjavanja dokumentacije predlaže Upravi Društva donošenje odluke o pokretanju postupka nabave, s prijedlogom načina nabave. Odlukom o pokretanju postupka nabave imenuju se ovlašteni predstavnici naručitelja za provedbu postupka nabave. Uz navedene poslove, Služba ugovaranja i strukturnih fondova objavljuje sve vrste objava o javnoj nabavi, vodi evidenciju otkupa dokumentacije za nadmetanje, otvara, pregledava i ocjenjuje ponude, izrađuje zapisnike, predlaže i dostavlja odluke o odabiru ili poništenju postupka, postupa u slučaju zaprimljene žalbe i upravnih sporova, izrađuje i dostavlja ugovore o javnoj nabavi, te vodi evidencije postupaka nabave. Postupkom nabave radova, roba i usluga narudžbenicom određen je i prikazan tijek nabave putem narudžbenica za vrijednost nabave do 70.000,00 kn, te narudžbenica-ugovora.

Prema radnoj uputi za izradu dokumentacije za nadmetanje, dokumentacija sadrži opći i tehnički dio. Služba ugovaranja i strukturnih fondova izrađuje opći dio, odnosno upute s ponudbenim podacima i obrascima, predlaže prikladan oblik ugovora, priprema ugovor, odnosno posebne uvjete ako se radi o standardnom obliku ugovora, a sve kontroliraju ovlašteni predstavnici Društva iz organizacijske jedinice zadužene za provedbu postupka javne nabave. Tehnički dio dokumentacije koji sadrži specifikaciju radova, roba ili usluga (tehnički opisi, podaci, uvjeti, zahtjevi i uvjeti za alternativnu ponudu, troškovnici, nacrti) izrađuju organizacijske jedinice. Prema postupku plan i priprema investicijskih radova, Društvo može koristiti usluge vanjskih suradnika kod izrade studija za projekt građenja, a ako je ugovorena izrada studije ovlašteni predstavnici (tim) surađuju na izradi studije, daju potrebne podatke, kontroliraju isporuku izvještaja i rezultata, te podnose Upravi Društva mjesečne izvještaje. Služba ugovaranja i strukturnih fondova vodi kontrolu nabave, odnosno evidenciju o broju žalbenih postupaka koji se vode u Državnoj komisiji za kontrolu postupaka javne nabave, te evidenciju poništenih postupaka javne nabave u kojoj su između ostaloga navedeni razlozi poništenja postupaka.

Društvo vodi Evidenciju ponuditelja/dobavljača o ispunjenju ugovornih obveza, odnosno Registar dobavljača. Služba ugovaranja i strukturnih fondova vodi evidencije o dobavljačima roba i usluga prema odabranim kriterijima na temelju dosadašnjeg poslovanja vezano za rokove isporuke ili izvršenja te broj reklamacija.

Rukovoditelj Službe ugovaranja i strukturnih fondova, menadžer integriranog sustava i stručne osobe koje su vodile evidencije o izvršenju pojedinih ugovora ocjenjuju dobavljače po završetku pružanja usluge i/ili isporuke robe. Pri odabiru najpovoljnijeg ponuditelja, podaci o pojedinom dobavljaču uzimaju se u obzir pri odabiru te se navode i u dokumentaciji za nadmetanje kao jedan od kriterija odabira.

Društvo je od 2011. do siječnja 2014. jednog dobavljača ocijenilo negativnom ocjenom (nabava potrošnog materijala, alata i ostalog sitnog inventara za održavanje), te je raskinulo dva ugovora (nabava rezervnih dijelova za teretna vozila, nabava rezervnih dijelova i usluga godišnjeg održavanja meteoroloških stanica). Izmjenama i dopunama organizacijskog ustroja Društva i sistematizacijom radnih mjesta iz srpnja 2013., u Službi ugovaranja i strukturnih fondova su predviđena radna mjesta za 13 zaposlenika, koliko ih je bilo i zaposleno tijekom 2013. od kojih devet posjeduje važeći certifikat iz područja javne nabave.

Tijekom 2011. provedeni su postupci javne nabave, te je zaključeno 116 ugovora o nabavi roba, usluga i izvođenja radova ukupne vrijednosti 81.416.432,00 kn bez poreza na dodanu vrijednost, tijekom 2012. zaključeno je 114 ugovora ukupne vrijednosti 62.295.088,00 kn bez poreza na dodanu vrijednost, a od siječnja do studenog 2013. zaključeno je 140 ugovora ukupne vrijednosti 214.846.898,00 kn bez poreza na dodanu vrijednost. Na temelju odredbi članka 25. Zakona o javnoj nabavi je određeno da za zaključenje ugovora o javnoj nabavi ili okvirnog sporazuma javni naručitelj slobodno bira između otvorenog i ograničenog postupka javne nabave, a u posebnim slučajevima i okolnostima smije koristiti pregovarački postupak s prethodnom objavom ili bez prethodne objave. Prema pregledu zaključenih ugovora o nabavi za 2011.-2013. Društvo je zaključilo 269 ugovora na temelju otvorenog postupka nabave, 48 ugovora na temelju pregovaračkog postupka bez prethodne objave, osam ugovora na temelju pregovaračkog postupka s prethodnom objavom, te 12 ugovora na temelju provedenih postupaka za nabavu usluga iz dodatka II. B Zakona o javnoj nabavi. Nadalje, na temelju okvirnih sporazuma zaključena su 33 godišnja ugovora. Od ukupno 370 provedenih postupaka, revizijom je obuhvaćeno 99 postupka nabave roba, usluga i izvođenja radova ukupne vrijednosti 292.025.698,00 kn (81,4 %) bez poreza na dodanu vrijednost.

Prema pregledanim postupcima nabave, u svim otvorenim postupcima nabave kriterij odabira ponude je najniža cijena, osim u dva slučaja kada je kriterij ekonomski najpovoljnija ponuda. U zapisnicima o javnom otvaranju ponuda navedene su ponude prema redoslijedu zaprimanja iz upisnika o zaprimanju ponuda. Zapisnici o pregledu i ocjeni ponuda sadrže analitički prikaz ponuda, odnosno detaljnu usporedbu ispunjenih uvjeta od strane ponuditelja traženih u dokumentaciji za nadmetanje, te obrazloženja razloga isključenja pojedinih ponuda. Upravi Društva se predaje zapisnik o pregledu i ocjeni ponuda s prijedlogom odluke o odabiru koja donosi odluku o odabiru najpovoljnije ponude. Društvo je zaključivalo ugovore u skladu s ponudama. Na temelju izabranog uzorka revizijom je utvrđeno da od 56 pregledanih postupaka nabave, kod 13 postupaka je bilo ukupno 23 dopune, odnosno odgovori na pitanja ponuditelja, pojašnjenja, ispravljanja, nadopunjavanja dokumentacije za nadmetanje, te obavijesti o dodatnim informacijama, poništenjima ili ispravicima. Također, utvrđeno je da je u tri slučaja kod poništenog otvorenog postupka nabave, proveden novi pregovarački postupak nabave s ponuditeljem koji je sudjelovao u otvorenom postupku. Nadalje, pregledom i usporedbom ugovorenih radova i cijena utvrđeno je u pojedinim slučajevima da su različite cijene ugovorene za jednaku vrstu radova.

Uprava Društva je osnovala Službu unutarnje revizije u prosincu 2011., a cilj je ispitivanje i ocjenjivanje djelotvornosti, učinkovitosti i pouzdanosti sustava internih kontrola, upravljanja poslovnim rizicima, usklađenosti poslovanja sa zakonima, internim aktima i odlukama Društva, sa svrhom davanja mišljenja i prijedloga za poboljšanje poslovanja. Služba unutarnje revizije nije za 2012. i 2013. planirala reviziju postupaka javne nabave.

Po nalogu Uprave u studenome 2013. unutarnja revizija je utvrdila da je kod opremanja jednog poslovnog objekta nabavljen uredski namještaj bez provedenog postupka javne nabave u vrijednosti 139.350,00 kn bez poreza na dodanu vrijednost.

Društvo nije uspostavilo suradnju s društvima susjednih država koje se bave istom djelatnošću, u svrhu poboljšanja kvalitete nabave i financijskih ušteda.

Praćenje izvršenja i provedbe ugovora

Detaljan prikaz procesa, nadležnosti i odgovornosti za upravljanje, te druge aktivnosti kojima se osigurava njihova kvaliteta navedeni su u Knjizi procesa koja opisuje tri glavna procesa nužna za realizaciju usluge koju pruža Društvo, odnosno investicijsko održavanje, održavanje autoceste te naplata cestarine. Da bi procesi bili dobro vođeni i nadzirani, za svaki glavni proces imenovani su voditelji koji obavljaju koordinaciju i praćenje procesa. Osim navedenih glavnih procesa opisani su i upravljački procesi, procesi upravljanja resursima te procesi mjerenja i analize. Njihova provedba regulirana je putem izrađenih i opisanih postupaka, radnim uputama, obrascima i drugo. Između ostalog izrađeni su i opisani postupak izrade i praćenja realizacije plana poslovanja, kolanje i obrada financijske dokumentacije, postupak upravljanja kompjuterskom i komunikacijskom opremom, postupak primopredaje izvedenih radova, izrada dodatka ugovoru za radove, robe i usluge i drugo.

Društvo je donijelo unutarnje akte, kao što su Pravilnik o zaštiti na radu, Pravilnik o korištenju i održavanju službenih vozila i strojeva, Uputa za likvidiranje ulaznih računa i obradu financijske dokumentacije i drugo. Također, Društvo vodi Registar ugovora o javnoj nabavi i okvirnih sporazuma.

Na temelju postupka Upravljanje kompjuterskom i komunikacijskom opremom opisan je slijed od nabave nove opreme, instalacije do održavanja u punoj funkcionalnosti uz osiguranje pravodobne reakcije na kvarove. Potpisom na radni nalog korisnik opreme potvrđuje da je oprema u funkciji. Odredbama Pravilnika o korištenju i održavanju službenih vozila i strojeva, propisan je način korištenja i održavanja, te dužnosti, prava i odgovornosti zaposlenika koji koriste vozila i koji brinu o vozilima, odnosno odjel mehanizacije. Također je propisano da zaposlenik materijalno odgovara za namjerno ili krajnjom nepažnjom izazvane štete ili smanjenje vrijednosti na službenom vozilu. Većina vozila je opremljena uređajima za satelitsko praćenje (GPS), te ako se utvrdi odstupanje između izdanog putnog naloga i stvarnog puta kretanja vozila protiv zaposlenika koji je upravljao vozilom pokreće se postupak utvrđivanja odgovornosti i naknade štete koja se utvrđuje i obračunava na način da se pomnoži broj neopravdanih kilometara s 3,00 kn uvećano za porez na dodanu vrijednost. Odjel mehanizacije u okviru Sektora održavanja vodi evidenciju vozila i strojeva u šest tehničkih jedinica, odnosno evidenciju obavljenih servisa i popravaka, upućivanje vozila na servis, izmjene guma, zaduženja po vozilu, potrošnju goriva i drugo. Ured Uprave vodi evidencije troška autoosiguranja, kasko osiguranja, tehničkog pregleda i cestarine, goriva, najma vozila, održavanja i drugih troškova vozila u okviru Uprave i sektora Društva. Prikupljeni podaci koriste se u cilju poboljšanja kvalitete održavanja i smanjenja troškova.

Na temelju izabranog uzorka revizijom je utvrđeno da je Društvo provodilo nabavu od izabranih dobavljača, te je u pojedinim slučajevima nabavljalo robu i usluge koje nisu bile ugovorene. Također je utvrđeno da od 99 pregledanih postupaka kod 18 su zaključivani dodaci ugovoru i to uglavnom za produljenje roka dovršetka radova, a plaćanja su u većini slučajeva bila u roku 30 dana.

Društvo je ugovaralo kaznu za izvoditelja, odnosno u posebnim uvjetima ugovora iznos koji izvoditelj treba platiti zbog ne završavanja radova, odnosno ukoliko izvoditelj zakasni svojom krivnjom sa završetkom radova naručitelj na ime ugovorene kazne (penala) zadržava od ugovorene vrijednosti predmeta radova penale od 2 ‰ za svaki dan zakašnjenja, a najviše u visini od 5,0 ‰ od vrijednosti ugovora. Također, izvoditelj je dužan platiti svaku štetu prouzročenu zbog zakašnjenja predaje građevine u uporabu i nema pravo na bonus za raniji završetak radova. Prema propisanim procedurama integriranog sustava upravljanja pri preuzimanju robe ili izvršene usluge, stručna osoba ovisno o vrsti nabave, obavlja ulaznu kontrolu usklađenosti isporučenoga sa zahtjevima te ako je isporučena roba usklađena sa zahtjevima, zaprima se uz zapis. Za usluge se usklađenost sa zahtjevima obavlja potpisom na račun. Ukoliko proizvod ili usluga nisu usklađeni sa zahtjevima, stručna osoba upućuje zapis Službi ugovaranja i strukturnih fondova i menadžeru integriranog sustava. Voditelj područja za čije se potrebe nabava obavlja donosi odluku o dopuni, zamjeni, vraćanju ili prihvaćanju robe ili usluge. Služba ugovaranja i strukturnih fondova o tome obavještava dobavljača ili pružatelja usluga. Kod investicijskih radova provjeravaju se privremene situacije, priprema se provedba tehničkog pregleda te dobivanje uporabne dozvole i izrađuje se dokumentacija za primopredaju između izvoditelja i investitora odnosno okončani obračun koji dodatno provjerava i ovjerava glavni inženjer.

V. NALAZ

Revizijom su obuhvaćena sljedeća područja: planiranje javne nabave, upravljanje postupcima javne nabave te praćenje izvršenja i provedbe ugovora.

Obavljenom revizijom su utvrđene nepravilnosti i propusti koji se odnose na planiranje javne nabave, upravljanje postupcima javne nabave i praćenje izvršenja i provedbe ugovora.

1. Planiranje javne nabave

- 1.1. Plan nabave za 2011. Uprava Društva je usvojila 14. veljače 2011., za 2012. je usvojen 18. siječnja 2012., a za 2013. je usvojen 28. veljače 2013. U lipnju 2011., te u svibnju i prosincu 2012. donesene su izmjene planova nabave u skladu s izmjenama financijskog plana. Društvo za 2013. nije izradilo izmjene plana nabave, ali je Uprava donijela dvije pojedinačne odluke o prenamjeni sredstava. Izmjenama planova nabave u 2011. su smanjena planirana sredstva za 46,9 %, a u 2012. za 27,9 %. Društvo nije sve izmjene plana nabave objavilo na mrežnim stranicama.

Prema izmjenama plana nabave za 2011. je planirana nabava u iznosu 186.767.909,00 kn bez poreza na dodanu vrijednost, ugovori su zaključeni u iznosu 81.416.432,00 kn. Za 2012. je planirana nabava u iznosu 101.228.182,00 kn bez poreza na dodanu vrijednost, ugovori su zaključeni u iznosu 62.595.088,00 kn. Za 2013. je planirana nabava u iznosu 154.816.939,00 kn bez poreza na dodanu vrijednost, a za razdoblje od siječnja do studenog 2013. ugovori su zaključeni u iznosu 214.846.898,00 kn. Planom nabave za 2013. nije planirana usluga isporuke srednjoročnog kredita procijenjene vrijednosti nabave u iznosu 144.375.000,00 kn bez poreza na dodanu vrijednost, te najma vozila procijenjene vrijednosti u iznosu 22.000.000,00 kn, odnosno izmjenom dokumentacije za nadmetanje u iznosu 16.800.000,00 kn. Društvo nema pisane zabilješke u kojima bi bila sadržana obrazloženja odstupanja ostvarenja od plana.

Državni ured za reviziju predlaže izmjene i dopune plana nabave objavljivati na internetskim stranicama Društva. Kod planiranja i sastavljanja plana javne nabave predlaže prethodno ocijeniti opravdanost planiranih nabava. Predlaže sastavljati pisane zabilješke odstupanja ostvarenja od plana.

- 1.2. *Društvo prihvaća nalaz i obrazlaže da izmjene plana nabave za 2013. nisu donijeli uslijed niza strukturnih promjena spajanja postojećih i osnivanja novih organizacijskih jedinica. Navodi da je usluga isporuke srednjoročnog kredita odobrena na sjednici Uprave Društva i Nadzornog odbora. Nadalje, navodi da je postojeći ugovor o najmu vozila isticao te je početkom 2014. bilo potrebno pokrenuti postupak nabave usluga najma osobnih i gospodarskih vozila s obzirom da su neophodna za obavljanje osnovne djelatnosti Društva.*

2. Upravljanje postupcima javne nabave

- 2.1. Društvo je u pravilu zaključivalo ugovore u skladu s dokumentacijom za nadmetanje, a u slučaju nabave stroja za izradu horizontalne signalizacije s priključcima ugovor nije zaključen u skladu s uvjetima koje je naručitelj odredio u dokumentaciji za nadmetanje.

Za nabavu stroja za izradu horizontalne signalizacije s priključcima, procijenjene vrijednosti 1.400.000,00 kn proveden je u prosincu 2011. otvoreni postupak javne nabave koji je poništen u veljači 2012. jer je ponuda bila neprihvatljiva. S istim je ponuditeljem u ožujku 2012. proveden pregovarački postupak javne nabave s prethodnom objavom.

Prema odredbama članka 27. stavak 1. točka 1. Zakona o javnoj nabavi, ugovor o javnoj nabavi robe može se zaključiti u pregovaračkom postupku javne nabave s prethodnom objavom ako su u provedenom otvorenom ili ograničenom postupku javne nabave ili natjecateljskom dijalogu sve dostavljene ponude bile nepravilne ili neprihvatljive, pod uvjetom da se izvorni uvjeti ugovora bitno ne mijenjaju. U dokumentaciji za nadmetanje u otvorenom postupku javne nabave način i uvjeti plaćanja su bili 45 kalendarskih dana od ovjere računa od strane naručitelja, a u pregovaračkom postupku javne nabave s prethodnom objavom 70,0 % ukupno ugovorene cijene deset dana prije isporuke, a 30 dana nakon isporuke preostalih 30,0 %. Promjenom uvjeta plaćanja bitno su promijenjeni uvjeti ugovora, te naručitelj nije ispunio zakonom propisane uvjete za provođenje pregovaračkog postupka javne nabave s prethodnom objavom.

Društvo je u većini slučajeva obavijest o zaključenim ugovorima objavljivalo u roku 48 dana od dana zaključenja ugovora, a u pojedinim slučajevima kasnilo je od 44 do 218 dana. Nadalje, od 56 pregledanih garancija za dobro izvršenje ugovora izvođači su kasnili kod 20 dostavljenih garancija do 54 dana, a na tri dostavljene bjanko zadužnice za ozbiljnost ponude nema potpisa jamca platca. Društvo je u ugovorima za izvođenje radova ugovaralo da se obvezuje izvođaču platiti izvođenje i dovršetak radova i otklanjanje svih nedostataka, odnosno ugovorni ili drugi iznos koji bi mogao postati plativ prema odredbama ugovora u rokovima i na način kako je određeno u ugovoru. Ugovaranje otklanjanja nedostataka od strane naručitelja te plaćanje osim ugovornog ili nekog drugog iznosa izvođaču radova nije u skladu s ponudom izvođača. Obveza otklanjanja svih nedostataka kod izvođenja radova je obveza izvođača, a ne naručitelja, zbog čega je potrebno izmijeniti odredbu u ugovorima za izvođenje radova.

Državni ured za reviziju predlaže provoditi postupke nabave u skladu s odredbama Zakona o javnoj nabavi. Predlaže postupati u skladu s dokumentacijom za nadmetanje te slati obavijesti o zaključenim ugovorima u propisanim rokovima. Također, predlaže izmijeniti odredbu u ugovorima za izvođenje radova u dijelu u kojem se navodi da se naručitelj obvezuje izvođaču platiti i otkloniti sve nedostatke kod izvođenja radova.

- Ugovaranje cijena

Društvo je zaključivalo ugovore u skladu s ponudbenim troškovnicima. Usporedbom ugovorenih radova i cijena utvrđeno je da su za jednake vrste radova u pojedinim troškovnicima određene različite cijene.

Ugovorom o obnovi asfaltne kolničke konstrukcije dionice autoceste Zagreb-Karlovac-Bosiljevo i sanaciji hidroizolacije i kolnika na objektima u stacionaži i vijaduktu Drežnik te ugovorom na sanaciji asfaltne kolničke konstrukcije na kolniku, tunnelima i objektima te sanaciji hidroizolacije i kolnika na vijaduktu Zalesina na autocesti Rijeka-Zagreb za strojno glodanje asfalta kolničke konstrukcije debljine sloja glodanja 5 cm, strojno špricanje očišćene i pripremljene glodane asfaltne površine polimeriziranom bitumenskom emulzijom te za proizvodnju, dopremu i ugradnju habajućeg asfaltnog sloja SMA 16, debljine 5 cm ugovorene su različite cijene za jednake vrste radova.

Također, ugovorom na obnovi asfaltne kolničke konstrukcije dionice autoceste Ravna Gora-Delnice-Oštrovica-Orehovica-Rupa i ugovorom na obnovi asfaltne kolničke konstrukcije dionice autoceste Zagreb-Karlovac-Bosiljevo i kolnika hidroizolacije na objektima u stacionaži i vijadukta Drežnik za strojno špricanje očišćene i pripremljene glodane asfaltne površine polimeriziranom bitumenskom emulzijom, premazivanje uzdužnih i poprečnih vertikalnih rubova asfalta visokom polimeriziranom hladnom masom tipa tok plast deklariranom za sljepljivanje asfaltnih spojeva toplo-hladno i za proizvodnju, dopremu i ugradnju habajućeg asfaltnog sloja ugovorene su različite cijene. Nadalje, ugovorom za obnovu asfaltne kolničke konstrukcije dionice autoceste Zagreb-Karlovac-Bosiljevo i ugovorom za sanaciju asfaltnog kolnika dionice autoceste Ravna Gora-Delnice-Oštrovica-Orehovica-Rupa za premazivanje uzdužnih i poprečnih vertikalnih rubova asfalta visokom polimeriziranom hladnom masom tipa tok plast te za proizvodnju, dopremu i ugradnju habajućeg asfaltnog sloja tipa SMA ugovorene su različite cijene.

Državni ured za reviziju predlaže veću pozornost posvetiti sastavljanju troškovnika te ugovarati jednake cijene za jednake radove.

- 2.2. *U vezi nabave stroja za izradu horizontalne signalizacije s priključcima Društvo navodi da je u prethodno provedenom otvorenom postupku javne nabave zaprimljena jedna ponuda koja je u cijelosti odgovarala propisanim tehničkim specifikacijama osim u dijelu načina i uvjeta plaćanja, da je ponuditelj jedini ovlašten zastupnik za ponuđeni stroj te da u prethodno provedenom postupku nabave nije bilo upita vezanih za uvjete i način plaćanja. Slijedom navedenog, a radi žurnosti i nemogućnosti dobivanja većeg broja ponuditelja u ponovljenom postupku odabran je pregovarački postupak javne nabave s prethodnom objavom. Društvo prihvaća nalaz u vezi izmjene odredbe u ugovorima za izvođenje radova i obrazlaže da je ugovoreni iznos specificiran troškovnikom radova u kojem nisu posebno iskazana otklanjanja nedostataka. Odredbama ugovora nije navedeno da Društvo ima obvezu plaćanja uklanjanja nedostataka izvan ugovorenog iznosa, a niti je navedena plaćanja izvršilo.*
- U vezi ugovaranja cijena Društvo navodi da različite jedinične cijene kod različitih izvoditelja i na različitim lokacijama izvođenja radova proizlaze iz disperziranosti koncesijskog područja koje Društvo obuhvaća te da cijena ne može biti ista jer izvoditelji nemaju iste ulazne parametre kojima se utvrđuje jedinična cijena. Nadalje se navodi da jedinična cijena asfaltnog sloja SMA u najvećoj mjeri ovisi o nabavnoj cijeni eruptivnog kamenog materijala, udaljenosti kamenoloma do asfaltne baze te udaljenosti prijevoza asfaltne mase od asfaltne baze do mjesta izvođenja radova. Navodi se kako je Društvo troškovnike za navedene radove podijelilo prema lokaciji izvođenja radova i postupci javne nabave su provedeni odvojeno u skladu s odredbama članka 79. Zakona o javnoj nabavi.*

Podijeljenim troškovnicima se osiguralo većem broju ponuditelja samostalno nuđenje predmetnih radova te niže ugovorene cijene budući da svi zainteresirani gospodarski subjekti nemaju asfaltna baza na udaljenosti maksimalno koliko dopušta ispunjenje temperaturnih uvjeta za proizvodnju i ugradnju vrućih asfaltnih mješavina prema općim tehničkim uvjetima od lokacije izvođenja radova.

3. Praćenje izvršenja i provedbe ugovora

- 3.1. Prema odredbama Zakona o javnoj nabavi naručitelj je obavezan voditi registar ugovora o javnoj nabavi i okvirnih sporazuma te podatke iz registra ažurirati najmanje svakih šest mjeseci. Društvo nije ažuriralo registar svakih šest mjeseci te u većini slučajeva nije objavljivalo konačni datum isporuke robe, pružanja usluge ili izvođenja radova i konačni iznos plaćen na temelju ugovora, što je trebalo u skladu s odredbama Zakona o javnoj nabavi.

Pregledom postupaka nabave goriva (eurodiesel BS), lož ulja, održavanja SAP licenci i SAP sustava, te servisa, popravka i isporuke rezervnih dijelova za vozila na analitičkim evidencijama dobavljača nije vidljivo koliko je naplaćeno po pojedinom ugovoru odnosno računi se ne mogu povezati s ugovorima. Društvo nema ustrojene evidencije putem kojih bi se objedinjeno pratilo i kontroliralo (količinski i vrijednosno) pojedinačno izvršenje ugovora o javnoj nabavi usluga. Društvo vodi evidenciju vozila i strojeva u šest tehničkih jedinica i uredu Uprave. Prikupljeni podaci koriste se u cilju poboljšanja kvalitete održavanja i smanjenja troškova.

Prema evidencijama Društvo je tijekom 2011. koristilo 202 službena vozila i strojeva, tijekom 2012. je koristilo 181 službeno vozilo i strojeve, te od siječnja do konca studenoga 2013. je koristilo 178 službenih vozila i strojeva. Ukupan trošak korištenja službenih vozila i strojeva za 2011. iznosi 7.785.087,00 kn, za 2012. iznosi 9.302.024,00 kn, a od siječnja do konca studenog 2013. iznosi 8.580.439,00 kn. Društvo je u rujnu 2013. objavilo poziv za nadmetanje za najam 38 osobnih i 32 gospodarska vozila. Procijenjena vrijednost je iznosila 22.000.000,00 kn. Prema izmjeni dokumentacije za nadmetanje iz prosinca 2013. procijenjena vrijednost je 16.800.000,00 kn. Odlukom o odabiru iz siječnja 2014. kao najpovoljnija je odabrana ponuda u iznosu 11.484.000,00 kn ili 14.355.000,00 kn s porezom na dodanu vrijednost. Do vremena obavljanja revizije ugovor o najmu nije zaključen. Društvo nije napravilo analizu iskorištenosti postojećih vozila te analizu opravdanosti najma osobnih i gospodarskih vozila.

Revizijskim pregledom ulaznih računa i druge dokumentacije je utvrđeno da Društvo u pojedinim slučajevima nije postupilo u skladu s Uputom za likvidiranje ulaznih računa i obradu financijske dokumentacije. Na likvidacijskim listovima nema potpisa voditelja likvidature, na računima nema broja narudžbe na koju se odnosi, ulazni računi nemaju žig obavezan pri preuzimanju dokumentacije.

Državni ured za reviziju predlaže ažurirati podatke registra ugovora o javnoj nabavi i okvirnih sporazuma na mrežnim stranicama. Također, predlaže ustrojiti evidencije putem kojih bi se pratilo pojedinačno izvršenje ugovora o javnoj nabavi usluga. Predlaže provesti analizu iskorištenosti postojećih vozila i analizu opravdanosti najma osobnih i gospodarskih vozila u Društvu. Predlaže primjenjivati odredbe propisane Uputom za likvidiranje ulaznih računa i obradu financijske dokumentacije.

- Provedba ugovora

Prema propisanim procedurama integriranog sustava upravljanja pri preuzimanju robe/izvršene usluge, stručna osoba obavlja ulaznu kontrolu usklađenosti isporučenoga sa zahtjevima. Kod 13 pregledanih postupaka izvođenja radova u osam se kasnilo od potpisa ugovora do uvođenja u posao od 17 do 115 dana. Društvo je u većini slučajeva plaćalo račune u roku 30 dana, a u pojedinim su plaćeni sa zakašnjenjem do 243 dana. Kod 99 zaključenih ugovora je zaključeno 18 dodataka ugovoru. Dodaci ugovorima zaključivani su u većini slučajeva za produženje roka završetka radova. Dodatkom ugovoru za izvođenje radova na obnovi asfaltne kolničke konstrukcije dionice autoceste te dodatkom ugovoru za izvođenje radova na sanaciji asfaltne kolničke konstrukcije na kolniku, tunelima i objektima produženi su rokovi završetka radova šest mjeseci. Pregledom ugovora sanacije betonskih površina na autocesti Rijeka-Zagreb i zaobilaznici Grada Rijeke je utvrđeno da je ugovoren završetak radova do 15. studenoga 2013. Radovi nisu završeni, a prema obrazloženju Društva dodatak ugovoru je u izradi. Također, pregledom ugovora za izvođenje radova održavanja kolnika–sanacije pukotina na kolniku autoceste Rijeka–Zagreb je utvrđeno da je ugovoren završetak radova do konca prosinca 2011. Izvoditelj radova je u studenome 2011. dostavio zahtjev za produženje roka izvođenja radova do 15. lipnja 2012. zbog vremenskih nepogoda. Radovi nisu završeni i nije zaključen dodatak ugovoru o produženju roka izvođenja radova. Nadalje, ugovor za integraciju opreme na čvoru Novigrad zaključen je 2. srpnja 2013. s rokom izvršenja 30 dana od dana zaključenja ugovora. Prema zapisniku o primopredaji od 4. prosinca 2013. utvrđeno je da su radovi izvedeni u potpunosti prema ugovoru, te je dan završetka radova 1. listopad 2013. Dodatak ugovoru o produženju roka nije zaključen, a ugovor ne sadrži odredbe o ugovornim kaznama u slučaju neopravdanog kašnjenja.

Za odvjetničke usluge ukupne vrijednosti 1.080.000,00 kn bez poreza na dodanu vrijednost zaključena su dva ugovora nakon provedenih postupaka za usluge iz Dodatka II B. Usluge su obavljene za 692.578,00 kn više od ugovorenog iznosa. Društvo je u siječnju i prosincu 2011. zaključilo sporazume za usluge ustupanja radnika nakon provedenih postupaka za usluge iz Dodatka II. B pojedinačne vrijednosti 7.257.806,00 kn bez poreza na dodanu vrijednost. Usluge su obavljene više od ugovorenih za 410.400,00 kn bez poreza na dodanu vrijednost. U ožujku 2013. na temelju pregovaračkog postupka javne nabave bez prethodne objave zaključen je sporazum za usluge ustupanja radnika u iznosu 6.360.000,00 kn bez poreza na dodanu vrijednost. Državni ured za reviziju je mišljenja da je Društvo za nabavu odvjetničkih i usluga pronalaženja i posredovanja u zapošljavanju radnika trebalo provesti Zakonom propisani postupak nabave koji omogućava prikupljanje većeg broja ponuda kako bi se od dostavljenih ponuda mogla odabrati najpovoljnija.

Pregledom postupaka nabave usluga pružanja posebnih meteoroloških informacija na autocesti, te usluga održavanja SAP licenci i SAP sustava koje Društvo koristi stalno i za koje su ranijih godina zaključivani ugovori je utvrđeno da su u određenom razdoblju nabavljane bez provedenih postupaka nabave (primjerice nakon provedenog otvorenog postupka javne nabave u ožujku zaključen je ugovor u svibnju za razdoblje od siječnja do prosinca tekuće godine). Također, usluge praćenja i upravljanja voznim i strojnim parkom u ukupnom iznosu od 114.923,00 kn, nabava loživog ulja u iznosu 166.094,00 kn, te tehnička nadogradnja postojećeg SAP sustava u iznosu 626.875,00 kn su obavljene bez provedenog postupka nabave ili nakon završetka ugovora.

Ugovorom za nabavu magnetnih papirnatih kartica je određeno da će kod isporuka metodom slučajnog uzorka jedan kolut magnetskih kartica iz pošiljke biti poslan Zavodu za ispitivanje kvalitete. Također, prema zaključenom ugovoru za nabavu soli, Društvo je trebalo izvršiti kontrolu ispitivanja kvalitete isporučene soli najmanje jednom na 2 000 t. Magnetne kartice nisu dane na analizu i nije izvršena kontrola ispitivanja kvalitete soli.

Za usluge održavanja SAP sustava i SAP licenci odredbama ugovora je određeno da će usluga biti izvršena u skladu s troškovnikom i tehničkim opisom iz ponude izvršitelja koja čini sastavni dio ugovora, te da će se plaćanje obavljati na temelju računa izvršitelja prema cijenama iz troškovnika ponude. U okviru ponude naveden je opis ponuđene usluge, ali ne i pojedinačna cijena usluga. Na ispostavljenim računima su navedeni rezervni dijelovi korišteni kod servisa i popravka vozila (filter, ventilator, cijev, crijevo i drugo). Za servis, popravak i isporuku rezervnih dijelova za vozila u troškovniku je navedena ukupna cijena po satu rada, servis i popravak vozila, te za rezervne dijelove, a nisu navedene cijene pojedinačnih dijelova.

Služba unutarnje revizije je započela s radom u siječnju 2012. Tijekom 2010. i 2011. u Društvu je bila sistematizirana Služba unutarnjeg nadzora i kontrole koja je imala Odjel unutarnje kontrole i nadzora naplate i Odjel unutarnjeg nadzora i kontrole za tehničke poslove. Služba unutarnje revizije nije obavljala reviziju postupaka javne nabave.

Državni ured za reviziju predlaže pravodobno zaključiti dodatke ugovoru za produljenje rokova te ugovoriti odredbe o ugovornim kaznama. Za više izvršene odvjetničke usluge i usluge ustupanja radnika predlaže provesti Zakonom propisane postupke nabave. Također, za nabavu odvjetničkih i usluga pronalaženja i posredovanja u zapošljavanju radnika provesti Zakonom propisani postupak nabave koji omogućava sudjelovanje većeg broja ponuditelja u postupku nabave. Nadalje, predlaže pravodobno pokretati postupke nabave kako bi se usluge nabavljale nakon Zakonom provedenog postupka javne nabave. Predlaže povremeno obaviti dodatne provjere je li zaprimljena roba jednake kvalitete kao i uzorak na temelju kojeg je odabran dobavljač. Predlaže troškovnik koji se prilaže ponudi razraditi po cijenama pojedinih usluga, artikala ili dijelova koji se nabavljaju radi kontrole i usporedivosti ugovorenih i stvarno izvedenih usluga ili nabavljenih roba. Predlaže unutarnjom revizijom obaviti kontrole postupaka javne nabave.

- 3.2. *U vezi evidencija za pojedinačno praćenje izvršenja ugovora o javnoj nabavi usluga Društvo prihvaća nalaz i navodi da do 2014. nije postojala računovodstvena niti bilo koja druga evidencija praćenja izvršenja ugovora o javnoj nabavi usluga te da su ustrojili evidencije s retroaktivnom primjenom od 1. siječnja 2014. Nadalje se navodi da je računovodstveno praćenje ugovora o javnoj nabavi usluga osigurano kroz realizaciju narudžbenica u poslovno-informacijskom sustavu SAP, a za ugovore za koje nisu izdavane narudžbenice usluga je obračunana na temelju ugovora, a u SAP sustavu je kreirana narudžbenica na ukupnu ugovorenu vrijednost, kako bi se omogućilo praćenje realizacije, kroz pružene i obračunane usluge, na temelju zaključenog ugovora i ispostavljene narudžbenice dobavljaču. U vezi opravdanosti najma osobnih i gospodarskih vozila Društvo se obvezuje u narednom razdoblju provesti analizu isplativosti najma gospodarskih i osobnih vozila.*

Navodi da je razlog pokretanja postupka javne nabave da Društvo osam godina koristi uslugu najma osobnih i gospodarskih vozila a u vlasništvu je manji broj vozila koja su starije godine proizvodnje i velikog broja kilometara te su i troškovi održavanja veliki. Nadalje se navodi da je postojeći ugovor o najmu osobnih i gospodarskih vozila isticao i bilo je potrebno osigurati nova vozila. Vrijednost nabave je smanjena u odnosu na prethodne godine u skladu s provedenim strukturnim promjenama Društva i obuhvaća uslugu najma, ali i ukupnih troškova održavanja i osiguranja vozila na četiri godine.

Društvo prihvaća nalaz u vezi postupanja po Uputi za likvidiranje ulaznih računa i obradu financijske dokumentacije. Navodi se da je tijekom srpnja 2014. obavljen vanjski nadzor integriranog sustava upravljanja kvalitetom, te su revidirani svi postupci, procedure i dokumentacija sustava upravljanja kvalitetom u dijelu računovodstva i financija, pa i navedena Uputa. Nadalje se navodi da su promjenom organizacijskog ustroja Društva izdvajanjem poslova naplate cestarine i održavanja autoceste koncem 2013. proizašli zahtjevi za promjenom dokumentacije sustava, čime će se poboljšati i jasno definirati obveze sudionika ovjere i likvidiranja računa i druge financijske dokumentacije. Radnom uputom su opisane procedure i točno definirane obveze sudionika u popunjavanju likvidacijskog lista. Navodi se da je preporuka implementirana u radne procedure i postupke prilikom izrade nove Upute o likvidiranju ulaznih računa i obradi financijske dokumentacije koja je u primjeni od 11. srpnja 2014.

Društvo navodi da je Izvješće o obavljenoj reviziji javne nabave obuhvatilo učinkovitost javne nabave za razdoblje 2011.-2013., te je na temelju nalaza proizašlo niz preporuka za koje se obvezuju da će poduzeti potrebne mjere za uklanjanje utvrđenih nepravilnosti, te u skladu s preporukama bez odlaganja implementirati smjernice u poslovne procese.

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.

Služba ugovaranja i strukturnih fondova izrađuje jedinstveni godišnji plan nabave na temelju pojedinačnih planova organizacijskih jedinica. Uprava Društva je donijela odluke o usvajanju planova nabave, te odluke o izmjeni navedenih planova za 2011. i 2012. Planovi nabave sadrže zakonom propisane obvezne podatke i objavljeni su na internetskim stranicama. Nabava je centralizirana, a procijenjenu vrijednost utvrđuje voditelj tima zajedno sa stručnom službom koja izrađuje plan projekta. Zahtjeve za nadmetanje zajedno s priložima voditelji područja dostavljaju Službi ugovaranja i strukturnih fondova, koja nakon provjere i objedinjavanja dokumentacije predlaže Upravi Društva donošenje odluke o pokretanju postupka nabave s prijedlogom načina nabave. Kod zaključenja ugovora o ustupanju radova postoje rizici za neizvršavanje radova u roku zbog kojih je Društvo ugovaralo kazne izvoditeljima. Društvo nije redovito objavljivalo izmjene plana nabave na mrežnim stranicama, nije pokrenulo sve planirane postupke nabave, te nema pisana obrazloženja odstupanja ostvarenja od plana.

Društvo provodi izobrazbu zaposlenika za provedbu postupaka javne nabave, a devet ima važeći certifikat u području javne nabave. Služba ugovaranja i strukturnih fondova vodi kontrolu nabave, odnosno evidenciju o broju žalbenih i poništenih postupaka, te Registar dobavljača, odnosno ocjenjuje dobavljače po završetku pružanja usluge i/ili isporuke robe. Društvo u pravilu primjenjuje otvoreni postupak javne nabave, a kod odabira najpovoljnije ponude primjenjuje kriterij najniže cijene. Ugovori su u pravilu zaključivani u skladu s dokumentacijom za nadmetanje, osim u slučaju nabave stroja za izradu horizontalne signalizacije s priključcima. Društvo je u pojedinim slučajevima kasnilo s objavljivanjem obavijesti o zaključenim ugovorima od 44 do 218 dana, a garancije za dobro izvršenje ugovora kasnile su do 54 dana. U pojedinim slučajevima ugovorene su različite cijene za jednaku vrstu radova.

Prema propisanim procedurama integriranog sustava upravljanja pri preuzimanju robe ili izvršene usluge, stručna osoba obavlja ulaznu kontrolu usklađenosti isporučenoga sa zahtjevima. Kod investicijskih radova provjeravaju se privremene situacije, priprema se provedba tehničkog pregleda te dobivanje uporabne dozvole i izrađuje se dokumentacija za primopredaju između izvoditelja i investitora odnosno okončani obračun koji dodatno provjerava i ovjerava glavni inženjer. Na temelju izabranog uzorka je utvrđeno da se nabava provodila od izabranih dobavljača, a plaćanja su u pravilu bila u roku 30 dana. Društvo vodi Registar ugovora o javnoj nabavi i okvirnih sporazuma, ali nije ga ažuriralo i popunjavalo na mrežnim stranicama na propisan način. Društvo nema evidencije putem kojih bi se pratilo pojedinačno izvršenje ugovora o javnoj nabavi usluga, te nema analizu iskorištenosti postojećih vozila i analizu opravdanosti najma osobnih i gospodarskih vozila. U pojedinim slučajevima nije postupilo u skladu s Uputom za likvidiranje ulaznih računa i obradu financijske dokumentacije. Kazne za neizvršenje radova u roku su u pravilu ugovarane, osim u jednom slučaju. Dodaci ugovoru zaključivani su u pravilu za produljenje roka dovršetka radova, ali u pojedinim slučajevima nisu pravodobno zaključeni. Također, u pojedinim slučajevima izvršavane su usluge više od ugovorenih i izvođeni su radovi koji nisu ugovoreni, zaprimljena roba nije dana na analizu prema odredbama ugovora, a troškovnici nisu razrađeni po cijenama pojedinih usluga, artikala ili dijelova koji se nabavljaju. Služba unutarne revizije nije obavljala reviziju postupaka javne nabave.

Državni ured za reviziju ocjenjuje da sustav javne nabave u Društvu nije bio dovoljno učinkovit. Zbog navedenog se predlaže:

- objavljivati izmjene i dopune plana nabave na mrežnim stranicama, ocijeniti opravdanost planiranih nabava, sastavljati pisana obrazloženja odstupanja ostvarenja od plana
- provoditi postupke nabave u skladu s odredbama Zakona o javnoj nabavi
- postupati u skladu s dokumentacijom za nadmetanje te slati obavijesti o zaključenim ugovorima u propisanim rokovima
- posvetiti veću pozornost sastavljanju troškovnika, a kod pregledavanja cijena stavaka troškovnika i odabira ponude voditi računa da za jednake radove ugovaraju jednake cijene
- ažurirati podatke u registru ugovora o javnoj nabavi i okvirnih sporazuma na mrežnim stranicama
- ustrojiti evidencije za pojedinačno praćenje izvršenja ugovora o javnoj nabavi usluga
- provesti analizu iskorištenosti postojećih vozila i analizu opravdanosti najma osobnih i gospodarskih vozila
- primjenjivati odredbe propisane Uputom za likvidiranje ulaznih računa i obradu financijske dokumentacije
- pravodobno zaključiti dodatke ugovoru za produljenje rokova te ugovoriti odredbe o ugovornim kaznama
- za više izvršene usluge provesti Zakonom propisane postupke nabave i omogućiti sudjelovanje većeg broja ponuditelja u postupcima nabave
- pokretati pravodobno postupke nabave kako bi se usluge obavljale na temelju ugovora
- obaviti povremeno dodatne provjere je li zaprimljena roba jednake kvalitete kao i uzorak na temelju kojeg je odabran dobavljač
- razraditi troškovnik koji se prilaže ponudi po cijenama pojedinih usluga, artikala ili dijelova koji se nabavljaju
- unutarnjom revizijom obaviti kontrolu postupaka javne nabave.

Državni ured za reviziju ocjenjuje da bi se provedbom navedenih preporuka povećala usklađenost poslovanja sa zakonima i drugim propisima te poboljšao sustav javne nabave Društva. Očekuje se da će učinci biti ostvareni kroz donošenje boljih poslovnih odluka, veću transparentnost u postupcima nabave, veću razinu javne odgovornosti za gospodarsko i racionalno upravljanje sredstvima, te uštede sredstava pri nabavi roba, radova i usluga, što bi trebalo utjecati na povećanje učinkovitosti sustava javne nabave.