



REPUBLIKA HRVATSKA
DRŽAVNI URED ZA REVIZIJU

IZVJEŠĆE O OBAVLJENOJ REVIZIJI

JAVNA NABAVA U AGENCIJI ZA
PODRŠKU INFORMACIJSKIM
SUSTAVIMA I INFORMACIJSKIM
TEHNOLOGIJAMA D.O.O.

Zagreb, studeni 2016.

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	12



REPUBLIKA HRVATSKA
DRŽAVNI URED ZA REVIZIJU

KLASA:041-01/16-10/51
URBROJ:613-02-05-16-7

Zagreb, 22. studenoga 2016.

IZVJEŠĆE
O OBAVLJENOJ REVIZIJI UČINKOVITOSTI JAVNE NABAVE U
AGENCIJI ZA PODRŠKU INFORMACIJSKIM SUSTAVIMA I INFORMACIJSKIM
TEHNOLOGIJAMA D.O.O. ZA 2013.-2015.

Na temelju odredbi članka 12. i 14. Zakona o Državnom uredu za reviziju (Narodne novine 80/11), obavljena je revizija učinkovitosti javne nabave u Agenciji za podršku informacijskim sustavima i informacijskim tehnologijama d.o.o. (dalje u tekstu: Agencija) za 2013.-2015.

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 20. lipnja do 22. studenoga 2016.

I. PREDMET REVIZIJE

Predmet revizije je bila provjera postupaka javne nabave kod planiranja javne nabave, provedbe postupaka javne nabave te je li Agencija nakon zaključivanja ugovora vodila računa o zaštiti svojih interesa.

Agencija je osnovana na temelju ugovora o osnivanju zaključenog u listopadu 2005. između Vlade Republike Hrvatske i Grada Zagreba. Prema ugovoru o osnivanju Republika Hrvatska je preuzela 51,0 % osnivačkog udjela, a Grad Zagreb 49,0 %. Agencija 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 i 74/15). Također, je obveznik primjene Kodeksa korporativnog upravljanja trgovačkim društvima u kojima Republika Hrvatska ima dionice ili udjele (Narodne novine 112/10). Poslovanje je uređeno Zakonom o državnoj informacijskoj infrastrukturi (Narodne novine 92/14), Uredbom o organizacijskim i tehničkim standardima za povezivanje na državnu informacijsku infrastrukturu (Narodne novine 103/15) te drugim zakonima i provedbenim propisima. Predmet poslovanja su računalne i srodne djelatnosti, djelatnost informacijskog društva, savjetovanje u vezi s poslovanjem i upravljanjem, tehničko ispitivanje i analiza, poduka iz djelatnosti informacijskog društva i upravljanja projektima, tiskanje poslovnih obrazaca i drugih tiskanih trgovačkih stvari.

Tijela Agencije su skupština, nadzorni odbor i uprava. Skupštinu čine osnivači, odnosno dva člana i to Zdravko Zrinušić predstavnik Vlade Republike Hrvatske i Milan Bandić predstavnik Grada Zagreba. Nadzorni odbor ima pet članova koje imenuje skupština. Uprava ima od jednog do tri člana. Predsjednik uprave bio je Hrvoje Somun od srpnja 2012. do konca veljače 2016., a članovi uprave su bili Denis Hrestak od srpnja 2012. do 24. srpnja 2016. i Lovro Mateš od prosinca 2012., koji od 26. srpnja 2016. zastupa Agenciju pojedinačno i samostalno. Agencija je koncem 2013. imala 383 zaposlenika, koncem 2014. je imala 416, a koncem 2015. je imala 411 zaposlenika.

Agencija je obveznik primjene Zakona o javnoj nabavi (Narodne novine 90/11, 83/13, 143/13 i 13/14). U skladu s odredbama članka 13. Zakona o javnoj nabavi je na mrežnim stranicama objavila popis gospodarskih subjekata s kojima kao javni naručitelj ne smije zaključivati ugovore o javnoj nabavi.

II. CILJEVI I PODRUČJA REVIZIJE

Ciljevi revizije su bili provjeriti:

- je li sustav javne nabave u Agenciji učinkovit
- je li postojala stvarna potreba za određenom nabavom
- 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 Agencije. Revizijom su obuhvaćena sljedeća područja: planiranje javne nabave, upravljanje postupcima javne nabave te zaštita interesa Agencije.

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 Agencija nakon zaključivanja ugovora o nabavi vodila računa o zaštiti svojih interesa?

IV. JAVNA NABAVA

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

Za provedbu postupaka javne nabave donesen je Naputak za nabavu roba i usluga procijenjene vrijednosti do 200.000,00 kn i radova do 500.000,00 kn, Uputa vezana uz nabavu roba, radova i usluga te procedure planiranje nabave roba, radova i usluga, provođenje nabave i praćenje izvršenja ugovora i primopredaja radova, roba i usluga.

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 poštivanje 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 jasnih procedura. Planiranje nabave je centralizirano, a svaka organizacijska jedinica provjerava opravdanost i svrsishodnost svojih potreba za nabavom, nakon čega iskazuje svoje potrebe na temelju planova i ostvarenja planova iz tekuće i prošlih godina. Ured za javnu nabavu prikuplja prijedloge nabave i izrađuje plan nabave koji dostavlja na odobrenje upravi. Plan nabave kao i sve izmjene i dopune plana nabave objavljuju se na mrežnim stranicama u skladu s odredbama Zakona o javnoj nabavi. Ured za javnu nabavu određuje vrstu postupka javne nabave i način javne nabave, evidencijski broj, provedbu postupka i procedure javne nabave, daje mišljenja, upute, brojčane oznake i naziv predmeta nabave te pruža stručne pomoći s pravilnom primjenom zakonodavnog okvira. Praćenje ostvarenja plana nabave prati Služba za računovodstvo, financije i kontroling, organizacijske jedinice i Ured za javnu nabavu. Potrebe za nabavom su primjereno obrazložene i opravdane, odnosno prije pokretanja postupka u zahtjevu za odobrenje nabave se obrazlažu razlozi za nabavu. Agencija je razmotrila i odgovarajuće ocijenila moguća rješenja i mogućnost korištenja unutarnjih kapaciteta prije pokretanja postupka nabave. Također, prije ugovaranja vanjskih usluga organizacijske jedinice provjeravaju s nadležnim službama i sektorima mogućnost korištenja vlastitih sredstava, a po pribavljanju mišljenja da vlastiti resursi nisu dostupni ili dovoljni pokreće se postupak nabave. Agencija ima pisane dokaze o istraživanju tržišta i prikuplja informacije o radovima, robama i uslugama koje namjerava nabaviti (katalozi, elektronska pošta o komunikaciji s predstavnicima proizvođača u fazi pripreme za provedbu nabave, analize prema dostupnim informacijama na mrežnim stranicama dobavljača, pilot projekt za napredne sustave mrežne sigurnosti, procjena troškova za licence), a za predmete nabave koji se prvi puta nabavljaju organizacijske jedinice za prikupljanje informacija upućuju upit za dostavu informativne ponude potencijalnom ponuditelju. Navedeni upit sadrži predmet nabave, uvjete nabave, upute za izradu ponude i obrazac ponude. Planovi nabave za 2013., 2014. i 2015. su sastavljeni u skladu s odredbama Zakona o javnoj nabavi te sadrže podatke o predmetu nabave, evidencijski broj nabave, procijenjenu vrijednost nabave, vrstu postupka javne nabave, ugovor o javnoj nabavi ili okvirni sporazum, planirani početak te planirano trajanje ugovora o javnoj nabavi ili okvirnog sporazuma. Uprava je donijela plan nabave za 2013. u travnju 2013., za 2014. u studenome 2014., a za 2015. u rujnu 2015. Kod provođenja postupaka nabave, odnosno kod planiranja Agencija nije dodatno utvrdila moguće rizike, što za posljedicu može imati produljenje provedbe postupka javne nabave te nepravodobno zaključivanje ugovora.

Prema evidenciji poništenih predmeta od početka 2013. do konca 2015. Agencija je poništala deset postupaka nabave jer nije pristigla niti jedna ponuda, ponuditelj nije dokazao svoju sposobnost u skladu s dokumentacijom za nadmetanje i odredbama Zakona o javnoj nabavi, nakon isključenja ponuditelja i/ili odbijanja ponuda nije preostala niti jedna valjana ponuda i drugo. Prema evidenciji podnesenih žalbi od početka 2013. do konca 2015. je podneseno 17 žalbi Državnoj komisiji za kontrolu postupaka javne nabave, od kojih je deset odbijeno, četiri su odbačene, poništene su dvije odluke o odabiru, a u jednom postupku je poništen dio dokumentacije za nadmetanje. Izjave o nepostojanju sukoba interesa od svih zaposlenika uključenih u postupke nabave su pribavljene u skladu s procedurom provođenja nabave te odredbama Zakona o javnoj nabavi.

Upravljanje postupcima javne nabave

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

Agencija je donijela proceduru za planiranje provođenje nabave, te Naputak za nabavu roba i usluga procijenjene vrijednosti do 200.000,00 kn i radova do 500.000,00 kn. Odlukom o zaduženjima i odgovornostima u postupku javne nabave prema odredbama Zakona o javnoj nabavi je određen opis predmeta nabave, procijenjena vrijednost, zakonska osnova za provođenje postupka nabave, odabrani postupak nabave, ovlaštene predstavnici javnog naručitelja i njihova odgovornost u provođenju postupka te drugi predstavnici koji imaju utjecaj na odlučivanje i/ili obavljaju druge radnje u vezi s predmetnim postupkom i njihova odgovornost, a prilog su potpisane izjave ovlaštenih predstavnika o postojanju ili ne postojanju sukoba interesa. Nakon donesene odluke o zaduženjima i odgovornostima započinje priprema postupka javne nabave prema zahtjevu za odobrenje nabave i priloženoj tehničkoj specifikaciji i troškovniku. Zahtjev za odobrenje nabave sadrži podatke o predmetu nabave, evidencijski broj i oznaku pozicije nabave iz plana nabave, procijenjenu vrijednost nabave, izvor planiranih sredstava po stavkama plana nabave, postupak nabave te obrazloženje nabave. U Agenciji šest 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 Agencija u sukobu interesa, opis predmeta nabave i podaci o postupku javne nabave, razlozi isključenja ponuditelja, odredbe o sposobnosti ponuditelja, sadržaj i način izrade te dostave ponuda, cijena i valuta ponuda, kriteriji odabira i rok valjanosti ponuda, vrste, sredstva i uvjeti jamstva, rokovi, način i uvjeti plaćanja, podaci o zaprimanju i javnom otvaranju ponuda te uvjeti i rok donošenja odluke o odabiru ili poništenju, dodatne informacije i objašnjenja te izmjene dokumentacije za nadmetanje. Sastavni dio dokumentacije čini ponudbeni list, opis usluge, troškovnik te izjave o nekažnjavanju, integritetu i o prihvaćanju uvjeta iz dokumentacije. Potencijalnim ponuditeljima na njihova pitanja za objašnjenjem odgovori su dani bez odlaganja i na jednak način. Agencija sastavlja upisnik o zaprimanju ponuda, zapisnik o javnom otvaranju ponuda i zapisnik o pregledu i ocjeni ponuda.

Zapisnikom o pregledu i ocjeni ponuda je sastavljena detaljna i jasna analiza ponuda koji između ostaloga sadrži analitički prikaz traženih i danih dokumenata na temelju kojih se određuje postoje li razlozi isključenja ponuditelja, prikaz traženih i dostavljenih jamstava za ozbiljnost ponude, prikaz valjanosti ponuda prema obliku, sadržaju i cjelovitosti, analitički prikaz traženih i danih sposobnosti ponuditelja, analizu ponuda vezanu uz ispunjenje zahtjeva u pogledu opisa predmeta nabave i tehničke specifikacije te računsku provjeru i podatke o ispravcima računskih grešaka. Odluka o izboru najpovoljnije ponude odgovarajuće je dokumentirana i obrazložena. Kod donošenja odluka o izboru najpovoljnije ponude razmatrane su informacije o ranijim nabavama od određenih dobavljača, odnosno prethodna iskustva te reference koje ponuditelji imaju od drugih kupaca (popis ugovora o isporuci izvršenih u godini u kojoj je započet postupak javne nabave, popis ugovora tijekom tri godine koje prethode toj godini). Nadalje, kod prihvaćanja jedne jedine pristigle ponude dano je primjereno obrazloženje i sastavljen je zapisnik o pregledu i ocjeni ponuda s analitičkim pregledom ponude koji obuhvaća dokaze o sposobnosti ponuditelja i detaljnu usporedbu ispunjenih uvjeta od strane ponuditelja traženih u dokumentaciji za nadmetanje. Od 19 pregledanih postupaka kod 13 je pristigla jedna ponuda, na temelju provedenih 12 otvorenih postupaka i jednog pregovaračkog postupka bez prethodne objave. 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, sve promjene u postupcima javne nabave i obavijesti o zaključenim ugovorima objavljene su na mrežnim stranicama i u Elektroničkom oglasniku javne nabave. 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 na način da se dokumentacija zaprima u registar, numeriraju se svi dokumenti i pohranjuju u zaključanim limenim ormarima u pisarnici i čuvaju do javnog otvaranja ponuda nakon čega zaposlenici Ureda za javnu nabavu preuzimaju ponude i čuvaju ih do donošenja odluke o odabiru ili odluke o poništenju. Nakon završetka postupka javne nabave dokumentacija se odlaže u arhivu.

Od 2013. do 2015. provedeni su postupci javne nabave te je zaključeno 207 ugovora o nabavi robe, radova i usluga ukupne vrijednosti 313.050.609,00 kn bez poreza na dodanu vrijednost. Od ukupno zaključenih ugovora o nabavi roba, radova i usluga revizijom je obuhvaćeno 19 vrijednosno značajnijih ugovora i to šest za 2013., šest za 2014. i sedam za 2015. ukupne vrijednosti 201.012.535,00 kn ili 64,2 % bez poreza na dodanu vrijednost. Agencija je od ukupno 207 provedenih postupaka za 203 postupka javne nabave provela otvoreni postupak javne nabave. Izabrani način nabave je omogućio najveću konkurenciju u danim okolnostima.

U tablici broj 1 daju se podaci o zaključenim ugovorima od 2013. do 2015., prema vrijednosti i vrsti postupka nabave.

Tablica broj 1

Zaključeni ugovori od 2013. do 2015.

u kn

Redni broj	Vrsta postupka	2013.			2014.			2015.		
		Broj predmeta	Ugovoreno bez PDV	Udjel (%)	Broj predmeta	Ugovoreno bez PDV	Udjel (%)	Broj predmeta	Ugovoreno bez PDV	Udjel (%)
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11
1.	Otvoreni postupak	47	51.269.131,00	98,5	61	67.973.283,00	79,2	95	175.132.375,00	100,0
2.	Pregovarački postupak bez prethodne objave	1	418.530,00	0,8	1	17.825.670,00	20,8	1	40.840,00	-
3.	Usluge iz dodatka II. B	1	390.780,00	0,7	0	0,00	0	0	0,00	0
	Ukupno	49	52.078.441,00	100,0	62	85.798.953,00	100,0	96	175.173.215,00	100,0
	Nabava male vrijednosti	269	3.253.527,00	-	391	8.804.406,00	-	462	7.320.350,00	-
	Sveukupno	318	55.331.968,00	-	453	94.603.359,00	-	558	182.493.565,00	-

Na temelju otvorenog postupka tijekom 2014. je zaključen 61 ugovor o nabavi robe, radova i usluga u vrijednosti 67.973.283,00 kn bez poreza na dodanu vrijednost, a tijekom 2015. je zaključeno 95 ugovora o nabavi robe, radova i usluga u vrijednosti 175.132.375,00 kn bez poreza na dodanu vrijednost, odnosno udjel otvorenih postupaka u vrijednosti ukupne nabave u 2014. je bio 79,2 %, a u 2015. je bio 100,0 %. Povećanje se odnosi na nabavu, najam i održavanje računalnog programa u vrijednosti 88.703.810,00 kn bez poreza na dodanu vrijednost.

Prema statističkim izvješćima o javnoj nabavi u 2013. je nabavljeno roba, radova i usluga male vrijednosti 3.253.527,00 kn bez poreza na dodanu vrijednost, u 2014. u vrijednosti 8.804.406,00 kn bez poreza na dodanu vrijednost i u 2015. u vrijednosti 7.320.350,00, kn bez poreza na dodanu vrijednost. Odredbama Zakona o javnoj nabavi iz srpnja 2011. procijenjena vrijednost male nabave propisana je do 70.000,00 kn, a odredbama Zakona o javnoj nabavi iz studenoga 2013. propisana je vrijednost male nabave za nabavu roba i usluga procijenjene vrijednosti do 200.000,00 kuna, a za nabavu radova do 500.000,00 kuna, posljedica čega je povećanje nabave male vrijednosti u 2014. i 2015.

Zaštita interesa Agencije

Agencija je donijela pravilnike, upute, procedure u okviru poslovno informacijskog sustava, evidencije i obrasce kojima je uređena zaštita interesa Agencije te korištenje i održavanje nabavljenih roba, radova i usluga. Tako su doneseni Pravilnik o korištenju informacijskog sustava, Pravilnik o postupku izdavanja i o uvjetima korištenja službenih mobilnih priključaka, procedura korištenja vozila voznog parka te procedura praćenje izvršenja ugovora i primopredaja radova, roba i usluga. Na mrežnim stranicama 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. Također, za 2013., 2014. i 2015. su objavljena godišnja i financijska izvješća zajedno s izvješćem vanjskog revizora.

Sustavi kontrola postupaka javne nabave su uspostavljeni na učinkovit način osim u dijelu koji se odnosi na ocjenjivanje načina na koji je obavljena nabava od izabranih dobavljača. 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 prati organizacijska jedinica koja je podnositelj zahtjeva, Ured za javnu nabavu u okviru izrade Registra ugovora i okvirnih sporazuma te Služba za financije, računovodstvo i kontroling u okviru dostavljanja jamstava i kontrole plaćanja. U 19 pregledanih postupaka nabave ukupne vrijednosti 201.012.535,00 kn, ugovori su zaključeni u skladu s ponudama (opis i vrijednost predmeta nabave, troškovnik, jamstva, mjesto isporuke robe ili izvršenja usluge, rok, način i uvjeti plaćanja). Plaćanja su obavljena u skladu s ugovorima, odnosno u roku 30 dana od dana primitka računa za isporučenu robu ili izvršenu uslugu. Odgovarajuće je riješeno pitanje odgovornosti za nedostatke i naknadu štete na način da je ugovarano pravo na naknadu štete ili kazna za izvoditelje, ako ne izvrše obveze u ugovornom roku, u visini 0,5 % ugovorene vrijednosti za svaki dan zakašnjenja, a najviše do 5,0 % od ugovorene vrijednosti ili na način da Agencija ima pravo raskinuti ugovor zbog neizvršavanja obveza te naplatiti jamstvo za dobro izvršenje ugovora. Od 2013. do 2015. nije obračunavana ugovorna kazna, naknada štete te nije raskinut niti jedan ugovor. Za nabavu razvoja obrazaca u sustavu e-porezna u vrijednosti 695.877,00 kn nije predviđena ugovorna kazna ili pravo na naknadu štete.

Ugovorima o nabavi roba, radova i usluga je ugovarana dostava jamstva za uredno ispunjenje ugovora te jamstva za otklanjanje nedostataka u jamstvenom roku. Vodi se evidencija zaprimljenih jamstava za uredno ispunjenje ugovornih obveza od 2013. do 2015. Jamstva su pribavljana pravodobno i u skladu s ugovorima. Agencija nije na temelju pregledanih postupaka nabave, odnosno na osnovi postojećih ugovora nabavljala dodatne količine roba, radova i usluga bez provedbe novih postupaka nabave. Kontrola kvalitete isporučene robe, radova i usluga provjerava se kod preuzimanja i potpisuju se zapisnici o uredno izvršenim uslugama, isporučenim robama ili izvedenim radovima koji se prilažu računima. Nadalje, za radove velike vrijednosti Agencija ugovara stručni nadzor, koji kontrolira kvalitetu izvedenih radova i dostavlja završno izvješće nadzornog inženjera koje između ostaloga sadrži podatke o nadziranim radovima, izjave (usklađenost građenja s uvjetima građenja i projektiranja, usklađenost sa Zakonom o prostornom uređenju i gradnji i posebnim propisima), izvješća (provedba kontrolnih postupaka u pogledu ocjenjivanja sukladnosti), prijavu gradilišta i podatke o vođenju građevinskog dnevnika te mišljenje ili zaključak. Agencija ne 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.

Unutarnja revizija je u 2013. obuhvatila 22 postupka nabave male vrijednosti i 16 postupaka nabave velike vrijednosti. Preporuke unutarnje revizije odnose se na praćenje izvještaja ostvarenja nabave u odnosu na planirane postupke nabave te sastavljanje procedura za nabavu male vrijednosti (izgled obrasca za nabavu, neophodne potpisnike, najmanji broj prikupljenih ponuda, pozive za prikupljanje ponuda, određivanje rokova i uvjeta ponuda, načine plaćanja, rokove isporuke, garancije, kriterije odabira, odabir ponuda). Prati se izvršenje preporuka.

V. NALAZ

Revizijom su obuhvaćena sljedeća područja: planiranje javne nabave, upravljanje postupcima javne nabave te zaštita interesa Agencije.

Obavljenom revizijom su utvrđene nepravilnosti i propusti koje se odnose na planiranje javne nabave i zaštitu interesa Agencije.

1. Planiranje

- 1.1. Planovi nabave za 2013., 2014. i 2015. su sastavljeni u skladu s odredbama Zakona o javnoj nabavi te sadrže podatke o predmetu nabave, evidencijski broj nabave, procijenjenu vrijednost nabave, vrstu postupka javne nabave, ugovor o javnoj nabavi ili okvirni sporazum, planirani početak te planirano trajanje ugovora o javnoj nabavi ili okvirnog sporazuma. Uprava Agencije je donijela plan nabave za 2013. u travnju 2013., za 2014. u studenome 2014., a za 2015. u rujnu 2015. Odredbama članka 23. Ugovora o osnivanju, propisano je da uprava najkasnije do 1. prosinca svake godine, dostavlja skupštini Agencije na odobrenje prijedlog plana poslovanja za sljedeću poslovnu godinu. Utvrđeno je da u slučaju da skupština ne odobri plan poslovanja za sljedeću poslovnu godinu, na snazi ostaje plan odobren za prethodnu godinu. Prema obrazloženju, spomenutom odredbom ugovora je omogućeno da se poslovanje odvija prema dinamici i u skladu s odobrenim financijskim planom prethodne godine do novog financijskog plana. Uprava je u siječnju 2013., 2014. i 2015. donijela Uputu za postupanje na temelju koje se Uredu za javnu nabavu nalaže da do donošenja financijskog plana za tekuću godinu postupa u skladu s planom nabave koji je usklađen s odobrenim financijskim planom za prethodnu godinu. Planovi nabave su objavljeni na mrežnim stranicama u skladu s odredbama Zakona o javnoj nabavi, odnosno u roku 60 dana od donošenja financijskih planova. Planovi nabave nisu doneseni pravodobno, odnosno prije početka poslovne godine na koju se odnose. Agencija nije utvrdila moguće rizike u provedbi postupaka nabave, što za posljedicu može imati produljenje provedbe postupka javne nabave te nepravodobno zaključivanje ugovora.

Državni ured za reviziju predlaže donositi planove nabave prije početka poslovne godine na koju se odnose. Predlaže općim aktima utvrditi moguće rizike u provedbi postupaka javne nabave.

- 1.2. *U vezi s donošenjem planova nabave prije početka poslovne godine na koju se odnose, Agencija prihvaća prijedlog i navodi da je Uprava početkom godine donosila privremene planove nabave do usvajanja financijskih planova od Skupštine, te osiguravala da Agencija postupa u skladu sa svojim osnivačkim aktima i zakonskim propisima iz područja javne nabave.*
U vezi s utvrđivanjem mogućih rizika, Agencija prihvaća prijedlog u cilju povećanja učinkovitosti sustava javne nabave i navodi da će svojim unutarnjim aktima kojima je uređena priprema i provedba postupaka nabave utvrditi moguće rizike u provedbi postupaka javne nabave. Nadalje, navodi da se u svakom pojedinom postupku javne nabave prije i tijekom provedbe razmatraju rizici, ali nisu dokumentirani.

2. Zaštita interesa Agencije

- 2.1. Kontrolu postupaka javne nabave, odnosno je li odabrana najpovoljnija ponuda te obavlja li se nabava od odabranog dobavljača u skladu s ugovorenim količinama, cijenama i rokovima prati organizacijska jedinica koja je podnositelj zahtjeva, Ured za javnu nabavu te Služba za financije, računovodstvo i kontroling. Od pregledanih 19 postupaka nabave ukupne vrijednosti 201.012.535,00 kn u jednom postupku, koji se odnosi na nabavu razvoja obrazaca u sustavu e-porezna u vrijednosti 695.877,00 kn nije predviđena ugovorna kazna ili pravo na naknadu štete. Prema zapisnicima o primopredaji usluge su ostvarene u skladu s ugovorom. Agencija ne 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.

Državni ured za reviziju predlaže ugovarati ugovornu kaznu ili pravo na naknadu štete u slučaju kašnjenja u cilju zaštite interesa Agencije. Predlaže ocjenjivati 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.

- 2.2. *U vezi s ugovaranjem ugovorne kazne ili prava na naknadu štete, Agencija prihvaća prijedlog i navodi da od druge polovice 2013., u postupcima nabave i ugovorima je predviđen jedan od oblika zaštite interesa.*

U vezi s ocjenjivanjem načina na koji je obavljena nabava od izabranih dobavljača, Agencija navodi da će svojim unutarnjim aktima kojima je uređena priprema i provedba postupaka nabave predvidjeti ocjenjivanje načina na koji je obavljena nabava od izabranih dobavljača. Nadalje, navodi da se vezano uz praćenje izvršenja ugovora, a samim time i praćenje dobavljača, u svakom ugovoru navodi zaposlenik koji je odgovoran za praćenje izvršenja ugovora koji prati izvršenje vezano za kvalitetu, rokove, ugovorene cijene te druge odredbe ugovora. Također, u svakom ugovoru je navedena obveza da se prilikom primopredaje roba, radova ili usluga potpisuju zapisnici o primopredaji.

VI. OCJENA UČINKOVITOSTI JAVNE NABAVE

Agencija je odgovorna 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 jasnih procedura. Ured za javnu nabavu prikuplja prijedloge nabave i izrađuje plan nabave koji dostavlja na odobrenje upravi. Plan nabave kao i sve izmjene i dopune plana nabave objavljuju se na mrežnim stranicama. Praćenje ostvarenja plana nabave prati Služba za računovodstvo, financije i kontroling, organizacijske jedinice i Ured za javnu nabavu. Potrebe za nabavom su primjereno obrazložene i opravdane. Agencija je razmotrila i odgovarajuće ocijenila moguća rješenja i mogućnost korištenja unutarnjih kapaciteta prije pokretanja postupka nabave. Agencija ima pisane dokaze o istraživanju tržišta i prikuplja informacije o radovima, robama i uslugama koje namjerava nabaviti, a za predmete nabave koji se prvi puta nabavljaju organizacijske jedinice za prikupljanje informacija upućuju upit za dostavu informativne ponude potencijalnom ponuditelju. Planovi nabave sadrže elemente utvrđene odredbama Zakona o javnoj nabavi i objavljeni su na mrežnim stranicama. Izjave o nepostojanju sukoba interesa od svih zaposlenika uključenih u postupke nabave su pribavljene u skladu s procedurom provođenja nabave te odredbama Zakona o javnoj nabavi. Uprava Agencije je donijela plan nabave za 2013. u travnju 2013., za 2014. donesen je u studenome 2014., a za 2015. u rujnu 2015. Planovi nabave nisu doneseni pravodobno. Nisu utvrđeni mogući rizici u provedbi postupaka javne nabave.

Proces provođenja postupaka javne nabave je propisan odredbama Zakona o javnoj nabavi, drugim propisima koji uređuju područje javne nabave, internim aktima te planovima nabave za tekuću godinu. 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. Zapisnikom o pregledu i ocjeni ponuda sastavljena je detaljna i jasna analiza ponuda. Odluka o izboru najpovoljnije ponude odgovarajuće je dokumentirana i obrazložena. Kod donošenja odluka o izboru najpovoljnije ponude razmatrane su informacije o ranijim nabavama od određenih dobavljača, odnosno uzimaju se u obzir prethodna iskustva te reference koje ponuditelji imaju od drugih kupaca. Nadalje, kod prihvaćanja jedne jedine pristigle ponude dano je primjereno obrazloženje i sastavljen je zapisnik o pregledu i ocjeni ponuda s analitičkim pregledom ponude koji obuhvaća dokaze o sposobnosti ponuditelja i detaljnu usporedbu ispunjenih uvjeta od strane ponuditelja traženih u dokumentaciji za nadmetanje. Od 19 pregledanih postupaka kod 13 je pristigla jedna ponuda, na temelju provedenih 12 otvorenih postupaka i jednog pregovaračkog bez prethodne objave. U zakonskom roku nakon donošenja odluke o izboru ponude obaviješteni su ponuditelji u postupku nabave o rezultatima nadmetanja. 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 na način da se dokumentacija zaprima u registar, numeriraju se svi dokumenti i pohranjuju u pisarnici i čuvaju do javnog otvaranja ponuda nakon čega zaposlenici Ureda za javnu nabavu preuzimaju ponude i čuvaju ih do donošenja odluke o odabiru ili odluke o poništenju. Nakon završetka postupka javne nabave dokumentacija se odlaže u arhivu. Agencija je od ukupno 207 provedenih postupaka za 203 postupka javne nabave provela otvoreni postupak javne nabave. 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 prati organizacijska jedinica, Ured za javnu nabavu te Služba za financije, računovodstvo i kontroling u okviru dostavljanja jamstava i kontrole plaćanja. U 19 pregledanih postupaka nabave ukupne vrijednosti 201.012.535,00 kn ugovori su zaključeni u skladu s ponudama (opis i vrijednost predmeta nabave, troškovnik, jamstva, mjesto isporuke robe ili izvršenja usluge, rok, način i uvjeti plaćanja), a plaćanja su obavljena u skladu s ugovorima. Odgovarajuće je riješeno pitanje odgovornosti za nedostatke i naknadu štete na način da je ugovarano pravo na naknadu štete ili kazna za izvoditelje, ako ne izvrše obveze u ugovornom roku, u visini 0,5 % ugovorene vrijednosti za svaki dan zakašnjenja, a najviše do 5,0 % od ugovorene vrijednosti ili na način da Agencija ima pravo raskinuti ugovor zbog neizvršavanja obveza te naplatiti jamstvo za dobro izvršenje ugovora. U razdoblju 2013.-2015. nije obračunavana ugovorna kazna, naknada štete te nije raskinut niti jedan ugovor. Ugovarana je dostava jamstva za uredno ispunjenje ugovora te jamstva za otklanjanje nedostataka u jamstvenom roku. Jamstva su pribavljena pravodobno i u skladu s ugovorima. Agencija nije na temelju pregledanih postupaka nabave, odnosno na osnovi postojećih ugovora nabavljala dodatne količine roba, radova i usluga bez provedbe novih postupaka nabave. Kontrola kvalitete isporučene robe, radova i usluga provjerava se kod preuzimanja i potpisuju se zapisnici o uredno izvršenim uslugama, isporučenim robama ili izvedenim radovima koji se prilažu računima. Unutarnja revizija je u 2013. obuhvatila 22 postupka nabave male vrijednosti i 16 postupaka nabave velike vrijednosti. Od pregledanih 19 postupaka nabave ukupne vrijednosti 201.012.535,00 kn u jednom postupku, koji se odnosi na nabavu razvoja obrazaca u sustavu e-porezna u vrijednosti 695.877,00 kn nije predviđena ugovorna kazna ili pravo na naknadu štete. Prema zapisnicima o primopredaji usluge su ostvarene u skladu s ugovorom. Agencija nije uspostavila sustavno praćenje i usporedbu dobavljača tijekom određenog vremenskog razdoblja, odnosno ne ocjenjuje se 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.

Državni ured za reviziju ocjenjuje da je sustav javne nabave u Agenciji bio učinkovit i predlaže:

- donositi planove nabave prije početka poslovne godine na koju se odnose
- općim aktima utvrditi moguće rizike u provedbi postupaka javne nabave
- ugovarati ugovornu kaznu ili pravo na naknadu štete
- ocjenjivati 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.

Državni ured za reviziju ocjenjuje da bi se provedbom navedenih preporuka povećala usklađenost poslovanja Agencije sa zakonima i drugim propisima, ušteda sredstava te transparentnost i učinkovitost sustava javne nabave.