



REPUBLIKA HRVATSKA
DRŽAVNI URED ZA REVIZIJU

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

Zagreb, veljača 2020.

SADRŽAJ

stranica

SAŽETAK	1
I. PROVEDBA DANIH PREPORUKA	2
II. UČINCI PROVEDENIH PREPORUKA	8



REPUBLIKA HRVATSKA
DRŽAVNI URED ZA REVIZIJU

KLASA: 041-01/17-10/4
URBROJ: 613-02-05-20-15

Zagreb, 13. veljače 2020.

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

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

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

Postupci provjere provedeni su od 24. listopada 2019. do 13. veljače 2020.

SAŽETAK

Na temelju odredbi članaka 12. i 14. Zakona o Državnom uredu za reviziju (Narodne novine 80/11), obavljena je revizija učinkovitosti javne nabave u društvu Hrvatske šume d.o.o. (dalje u tekstu: Društvo) za 2014.-2016. Postupci revizije provedeni su od 5. lipnja do 21. studenoga 2017.

Ciljevi revizije bili su provjeriti:

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

Državni ured za reviziju je ocijenio da sustav nabave u Društvu nije bio učinkovit te su potrebna značajna poboljšanja. Revizijom su utvrđene nepravilnosti i propusti koje se odnose na planiranje javne nabave, upravljanje postupcima javne nabave te zaštitu interesa Društva. Dane su preporuke za otklanjanje nepravilnosti i propusta. Državni ured za reviziju je ocijenio da bi se provođenjem navedenih preporuka povećala usklađenost poslovanja Društva sa zakonima i drugim propisima, te povećala učinkovitost nabave.

Ciljevi provjere provedbe danih preporuka su ocijeniti jesu li provedene dane preporuke te je li postignut zadovoljavajući napredak.

Za potrebe prikupljanja revizijskih dokaza, Društvu je upućen upit i zatraženo je da ocijeni napredak u provedbi svake pojedine preporuke. Obavljeni su razgovori s odgovornim osobama, a provjera provedbe danih preporuka potvrđena je uvidom u dokumentaciju. Svrha provjere bila je utvrditi koje su aktivnosti poduzete kako bi preporuke bile provedene.

Državni ured za reviziju je obavio provjeru provedbe danih preporuka za reviziju učinkovitosti javne nabave Društva. Od 21 dane preporuke, 13 je provedeno, a osam nije provedeno. Državni ured za reviziju ocjenjuje da je proveden zadovoljavajući broj preporuka, ali prema značajnosti preporuka koje nisu provedene, a odnose se na praćenje ostvarenja plana nabave, obrazloženja opravdanosti potreba za nabavom, sastavljanje dokumentacije o nabavi, održavanje vozila, utvrđivanje kriterija za potrebama korištenja agencijskih radnika te praćenje količinski i vrijednosno provedbe ugovora o nabavi roba, radova i usluga, nije postignut zadovoljavajući napredak.

I. PROVEDBA DANIH PREPORUKA

U nastavku se daje status danih preporuka.

1. Planiranje nabave

1.1. Preporučeno je planirati realne procijenjene vrijednosti nabave roba, radova i usluga.

Preporuka je provedena. Revizijom su obuhvaćena 33 vrijednosno značajnija postupka javne nabave roba, radova i usluga ukupne vrijednosti 508.200.679,00 kn. Planirane su realne procijenjene vrijednosti nabave roba, radova i usluga osim kod dva postupka nabave roba, radova u vrijednosti 10.768.536,00 kn gdje su iskazane različite procijenjene vrijednosti u planovima nabave i dokumentaciji o nabavi. Za nabavu usluga ustupanja radnika procijenjena vrijednost u dokumentaciji o nabavi manja je za 5.494.316,00 kn od vrijednosti iz plana nabave. Za nabavu usluga rezervnih dijelova i usluga servisa procijenjena vrijednost u dokumentaciji o nabavi manja je za 103.992,00 kn od vrijednosti iz plana nabave. Nije potrebno pratiti provedbu preporuke.

1.2. Preporučeno je pratiti ostvarenje plana nabave.

Preporuka nije provedena. Za 2017. planirana je nabava roba, radova i usluga u vrijednosti 798.634.022,00 kn, a ugovorena je nabava u vrijednosti 491.590.902,00 kn, što čini 61,6 % plana. Za 2018. planirana je nabava roba, radova i usluga u vrijednosti 952.923.372,00 kn, a ugovorena je nabava u vrijednosti 548.078.061,00 kn, što čini 57,5 % plana. Društvo ne prati ostvarenje plana nabave. Potrebno je pratiti provedbu preporuke.

1.3. Preporučeno je sastavljati zahtjeve za nabavu u skladu s Pravilnikom o javnoj nabavi.

Preporuka je provedena. Pravilnikom o javnoj nabavi iz veljače 2009. koji je vrijedio do ožujka 2018. bila je propisana obveza sastavljanja zahtjeva za nabavu. Pravilnikom o javnoj nabavi iz ožujka 2018. nije propisana obveza sastavljanja zahtjeva za pokretanje postupka javne nabave. Propisano je da se za postupke javne nabave koji nisu u planu nabave dostavlja zahtjev za pokretanjem i odobrenjem postupka. U 33 pregledana vrijednosno značajnija ugovora o nabavi roba, radova i usluga ukupne vrijednosti 508.200.679,00 kn, Društvo je sastavljalo zahtjeve za pokretanje postupaka koji sadržavaju predmet nabave, procijenjenu vrijednost te u većini slučajeva troškovnik. Nije potrebno pratiti provedbu preporuke.

1.4. Preporučeno je obrazložiti opravdanost potreba za nabavom.

Preporuka nije provedena. Zahtjevi za nabavu ne sadrže obrazloženje opravdanosti potreba za nabavom, osim za pojedina veća ulaganja kao što su izgradnja šumskih prometnica, nabava šumskih traktora (trupce dizalicom stavljaju i prevoze do ceste) te nabava rezervnih dijelova i usluga servisa osobnih vozila izvan jamstvenog roka gdje su sastavljene studije opravdanosti. Za kamione tegljače s prikolicom te za stroj za usitnjavanje drvene biomase sastavljene su analize troškova i koristi. Potrebno je pratiti provedbu preporuke.

- 1.5. Preporučeno je istraživati tržište nabave i informacije o radovima, robama i uslugama koje Društvo namjerava nabaviti.

Preporuka je provedena. Društvo istražuje tržište pretraživanjem dostupnih sadržaja na Internetu te putem javno objavljenih informacija i podataka koje na svojim mrežnim stranicama nude potencijalni ponuditelji. Nadalje, tijekom 2017., 2018. i 2019. Društvo je u skladu s odredbama Zakona o javnoj nabavi (Narodne novine 120/2016) provodilo prethodnu analizu tržišta. Izvješća o prethodnom savjetovanju sa zainteresiranim gospodarskim subjektima sadržana su u predmetima nabave. Nije potrebno pratiti provedbu preporuke.

- 1.6. Preporučeno je utvrditi rizike u provedbi postupaka javne nabave.

Preporuka je provedena. Pravilnikom o javnoj nabavi utvrđeni su rizici u postupcima javne nabave, pokazatelji i mjere za uklanjanje rizika. Rizici su utvrđeni kod planiranja, provedbe postupka i realizacije ugovora. Kod planiranja rizici se odnose na nepotrebne investicije, precijenjene potrebne količine, nepridržavanje uvjeta provedbe postupaka u skladu s procijenjenim vrijednostima i dijeljenje vrijednosti nabave, dokumentacija o nabavi propisana, a tehnička specifikacija sastavljena tako da pogoduje točno određenom gospodarskom subjektu. Kod provedbe postupka javne nabave kao rizici navedeni su tajno dogovaranje ponuda, udruživanje ponuditelja kako bi smanjili konkurenciju u postupku nadmetanja te kako bi ostvarili više cijene za svoje usluge. Kod realizacije ugovora rizici se odnose na isporuku roba, radova, usluga loše kvalitete, neizvršavanje odredbi ugovora te izmjene bitnih uvjeta ugovora koje su u suprotnosti s provedenim postupkom javne nabave (cijena, tehnički sadržaj, datum završetka). Nije potrebno pratiti provedbu preporuke.

- 1.7. Preporučeno je općim aktima urediti obvezu prijavljivanja sukoba interesa.

Preporuka je provedena. Pravilnikom o javnoj nabavi propisano je da osobe uključene u postupke javne nabave potpisuju Izjavu o nepostojanju sukoba interesa. Nije potrebno pratiti provedbu preporuke.

- 1.8. Preporučeno je pribavljati izjave o nepostojanju sukoba interesa od zaposlenika uključenih u postupke javne nabave.

Preporuka je provedena. Izjave o nepostojanju sukoba interesa pribavljane su od zaposlenika uključenih u postupke javne nabave u skladu s odredbom članka 80. Zakona o javnoj nabavi i Pravilnikom o javnoj nabavi. Nije potrebno pratiti provedbu preporuke.

2. Upravljanje postupcima nabave

- 2.1. Preporučeno je posvetiti više pozornosti sastavljanju dokumentacije o nabavi na način da bude jasna i razumljiva.

Preporuka nije provedena. Prema evidenciji Društva u razdoblju od početka 2017. do konca listopada 2019. bilo je 47 žalbenih postupaka Državnoj komisiji za kontrolu postupaka javne nabave, od kojih je kod 25 postupaka donesena odluka o poništenju odluke o odabiru, poništenju dijela odluke o odabiru, obustavi postupka ili poništenju dijela dokumentacije o nabavi.

Također, prema evidencijama Društvo je poništilo 20 postupaka javne nabave i to iz razloga da nije pristigla niti jedna ponuda, nije bilo prihvatljive ponude i cijene ponuda prelazile su planirana sredstva. Nadalje, kod pregledanih 33 postupka javne nabave kod 17 je bilo izmjena ili pojašnjenja dokumentacije o nabavi. Potrebno je pratiti provedbu preporuke.

2.2. Preporučeno je propisati unutarnjim aktima osnovni sadržaj dokumentacije o nabavi.

Preporuka je provedena. Pravilnikom o javnoj nabavi i Odlukama o provedbi javne nabave za 2017. i 2019. propisano je da je povjerenstvo obvezno sastaviti dio dokumentacije o nabavi koja obuhvaća minimalno opis predmeta nabave i njegovih tehničkih specifikacija opisanih na način koji osigurava usporedivost ponuda u pogledu uvjeta i zahtjeva postavljenih tako da se ne pogoduje određenom gospodarskom subjektu. Nadalje, treba sadržavati opis svih okolnosti koje su značajne za ostvarenje ugovora te jasno postavljene kriterije za ocjenu jednakovrijednosti predmeta nabave i uvjete tehničke i stručne sposobnosti ponuditelja. Također, troškovnik treba obuhvatiti tekstualni opis stavke, jedinicu mjere po kojoj se stavka obračunava, količina (točna/predviđena) te jedinična cijena stavke. Nije potrebno pratiti provedbu preporuke.

2.3. Preporučeno je obuhvatiti troškovnikom kod održavanja vozila sve modele vozila koje Društvo koristi te detaljnije specificirati rezervne dijelove veće vrijednosti.

Preporuka nije provedena. Za usluge popravaka i održavanja te nabave rezervnih dijelova za osobna vozila izvan jamstvenog roka zaključen je okvirni sporazum u veljači 2019. u vrijednosti 3.947.780,00 kn na dvije godine. Društvo koristi 1 340 vozila, a zaključenim okvirnim sporazumom obuhvaćena su 822 vozila, koja su navedena prema modelu i proizvođaču ovisno o broju, godini proizvodnje te snazi motora. Okvirnim sporazumom predviđeno je da je pružatelj usluge obvezan primjenjivati odredbe sporazuma i na druga osobna vozila koja nisu navedena. Troškovnikom koji je sastavni dio okvirnog sporazuma obuhvaćeno je devetnaest vrsta rezervnih dijelova. Obuhvaćeni su rezervni dijelovi čija je pojedinačna vrijednost znatno niža od vrijednosti rezervnih dijelova koji su ugrađivani kod većih popravaka odnosno redovnih servisa. Okvirnim sporazumom te troškovnikom nisu obuhvaćeni svi modeli vozila koje Društvo koristi te cijene ugrađenih rezervnih dijelova nisu usporedive s ugovorenim cijenama. Uz navedeni okvirni sporazum, za 401 vozilo zaključeni su posebni ugovori o održavanju. Ugovorom o redovnom održavanju iz 2017. koji se odnosi na 41 terensko vozilo u vrijednosti 425.974,00 kn nije utvrđena cijena rezervnih dijelova. Potrebno je pratiti provedbu preporuke.

2.4. Preporučeno je objavljivati obavijesti o dodjeli ugovora u Elektroničkom oglasniku javne nabave u propisanom roku.

Preporuka je provedena. U 33 pregledana vrijednosno značajnija ugovora o nabavi roba, radova i usluga ukupne vrijednosti 508.200.679,00 kn, obavijesti o dodjeli ugovora objavljivane su u propisanom roku u Elektroničkom oglasniku javne nabave. Nije potrebno pratiti provedbu preporuke.

2.5. Preporučeno je dostavljati odluke o odabiru sudionicima postupaka javne nabave.

Preporuka je provedena. U 33 pregledana vrijednosno značajnija ugovora o nabavi roba, radova i usluga ukupne vrijednosti 508.200.679,00 kn, odluke o odabiru dostavljane su sudionicima postupaka javne nabave u skladu s odredbom članka 301. stavka 5. Zakona o javnoj nabavi, kojom je propisano da je javni naručitelj obavezan sve odluke koje donosi u postupcima javne nabave dostaviti sudionicima putem Elektroničkog oglasnika javne nabave. Nije potrebno pratiti provedbu preporuke.

2.6. Preporučeno je pribavljati suglasnosti nadzornog odbora za pokretanje postupaka javne nabave roba, radova i usluga u vrijednosti većim od 10.000.000,00 kn u skladu s Izjavom o ustroju Društva.

Preporuka je provedena. Kod javne nabave roba, radova i usluga u vrijednosti većim od 10.000.000,00 kn pribavljena je suglasnost nadzornog odbora za pokretanje postupaka. Nadzorni odbor ima pet članova, od kojih četiri imenuje Vlada Republike Hrvatske, a jednog člana radničko vijeće Društva. U 33 pregledana vrijednosno značajnija ugovora o nabavi roba, radova i usluga ukupne vrijednosti 508.200.679,00 kn, dostavljeno je 12 suglasnosti za ugovore o nabavi roba, radova i usluga u vrijednosti 371.912.538,00 kn. Za zaključenje ugovora o nabavi rafiniranih naftnih proizvoda u vrijednosti 21.106.866,00 kn pribavljena je suglasnost skupštine Društva, koju čini ministar Ministarstva poljoprivrede, jer je istekao mandat članovima nadzornog odbora. Nije potrebno pratiti provedbu preporuke.

2.7. Preporučeno je ocjenjivati opravdanost korištenja usluga agencijskih radnika te utvrditi kriterije za potrebama korištenja agencijskih radnika.

Preporuka nije provedena. Ukupni rashodi agencijskih radnika od 2017. do konca listopada 2019. iznosili su 112.593.456,00 kn, od čega su za 2017. iznosili 45.999.978,00 kn, za 2018. su iznosili 39.395.814,00 kn, a do konca listopada 2019. iznosili su 27.197.664,00 kn. Usluge korištenja agencijskih radnika su ugovorene nakon provedenih otvorenih postupaka nabave na temelju kojih su tijekom 2017., 2018. i 2019. zaključeni ugovori o ustupanju radnika sa sedam agencija. Društvo nema opći akt kojim su utvrđeni kriteriji i način utvrđivanja potreba za uslugama agencijskih radnika. U travnju 2018. sastavilo je Analizu troškova za usluge ustupanja radnika u 2017. i prijedlog alternativnih načina zapošljavanja pomoćne radne snage za 2018. Navedeno je da su se tijekom 2017. usluge ustupanja radnika odnosile na jednostavne poslove od kojih se oko 72,0 % odnosilo na biološku obnovu šuma, te da je najveći broj ostvarenih radnih dana po mjesecima bio u srpnju i kolovozu. U okviru izrade plana za 2018. navedeno je, između ostalog, da usluge agencija treba planirati za obavljanje jednostavnih poslova, a potreban broj radnika utvrđen je na temelju količine planiranih radova, normativa i standarda. Usluge su uglavnom planirane za obavljanje sezonskih, jednostavnih poslova na biološkoj obnovi šuma, rasadničkoj proizvodnji te na poslovima čišćenja radnih prostorija. Također, u dogovoru s Hrvatskim zavodom za zapošljavanje, planirano je povremeno zapošljavanje putem dnevnih vrijednosnih kupona (vaučera) i korištenje poticajne mjere zapošljavanja sezonskih radnika. Zapošljavanje na dnevnoj bazi moguće je za radove u poljoprivredi i srodnim poslovima, kao što su radovi sjetve u rasadnicima, plijevljenje, održavanje okoliša, branje maslina, sječe trske, pripreme zemljišta kod biljne proizvodnje i drugo. Ukupni rashodi zaposlenih putem dnevnih vrijednosnih kupona tijekom 2018. i 2019. iznosili su 1.760.941,00 kn.

Društvo nije sastavilo analizu troškova za usluge ustupanja radnika u 2018. i prijedlog za 2019. Potrebno je pratiti provedbu preporuke.

3. Zaštita interesa Društva

3.1. Preporučeno je pratiti količinski i vrijednosno provedbu ugovora o nabavi roba, radova i usluga.

Preporuka nije provedena. Pravilnikom o javnoj nabavi iz ožujka 2018. određeno je da Služba za javnu nabavu prati provedbu plana nabave i svih ugovora putem aplikacije ePlanNabave. Društvo preko aplikacije Izvještaj o izdanim narudžbenicama prati vrijednosno i količinski provedbu ugovora za koje je ugovoreno izdavanje narudžbenica. Nadalje, sastavlja se evidencija računa po ugovoru po podružnicama, ali nema podatka koliko je ukupno ostvareno i plaćeno po ugovoru. Društvo nije uspostavilo učinkovit sustav kontrole postupaka nabave jer količinski i vrijednosno ne prati ostvarenje i plaćanje prema ugovorima o nabavi roba, radova i usluga. Potrebno je pratiti provedbu preporuke.

3.2. Preporučeno je unositi podatke u registar ugovora o javnoj nabavi i okvirnih sporazuma u skladu s odredbama Zakona o javnoj nabavi.

Preporuka je provedena. Društvo je objavilo registar ugovora o javnoj nabavi u skladu s odredbama Zakona o javnoj nabavi. Nije potrebno pratiti provedbu preporuke.

3.3. Preporučeno je pribavljati jamstva u skladu s odredbama Zakona o javnoj nabavi te zaključenim ugovorima.

Preporuka nije provedena. Od 33 pregledana vrijednosno značajnija ugovora o nabavi roba, radova i usluga ukupne vrijednosti 508.200.679,00 kn, jamstva nisu ugovorena za nabavu sakupljanja sjemenskog materijala u vrijednosti 6.400.000,00 kn te za uslugu prijevoza kamena i održavanja gornjeg ustroja šumskih prometnica u vrijednosti 3.671.453,00 kn. Nadalje, za nabavu integriranog protupožarnog videokomunikacijskog sustava u vrijednosti 19.933.734,00 kn jamstvo za uredno ispunjenje ugovora pribavljeno je sa zakašnjenjem od 19 mjeseci. Neugovaranje i nepribavljanje jamstava u ugovorenim rokovima može imati za posljedicu nepravodobno i nekvalitetno ispunjenje ugovornih obveza. Potrebno je pratiti provedbu preporuke.

3.4. Preporučeno je urediti općim aktima pribavljanje jamstava kao instrumenta osiguranja ispunjenja ugovornih obveza.

Preporuka je provedena. Odlukama o provedbi javne nabave za poslovnu 2017. i 2019. određeno je da u dokumentaciji o nabavi Društvo može od ponuditelja zatražiti jamstvo za ozbiljnost ponude, uredno ispunjenje ugovora, za otklanjanje nedostataka u jamstvenom roku te jamstvo o osiguranju za pokriće odgovornosti iz djelatnosti. Određeno je da traženi uvjeti vezani za jamstva ne smiju biti u suprotnosti s odredbama Zakona o javnoj nabavi. Nije potrebno pratiti provedbu preporuke.

- 3.5. Preporučeno je razmotriti informacije o nabavama od izabranih dobavljača, s obzirom na njihovu sposobnost da isporuče robe, radove i usluge ugovorene kvalitete, u ugovorenim rokovima i po ugovorenim cijenama.

Preporuka nije provedena. Društvo nije razmatralo informacije o nabavama od izabranih dobavljača, s obzirom na njihovu sposobnost da isporuče robe, radove i usluge ugovorene kvalitete, u ugovorenim rokovima i po ugovorenim cijenama, odnosno Društvo nema ocjenu dobavljača. Potrebno je pratiti provedbu preporuke.

- 3.6. Preporučeno je provjeravati kvalitetu isporučene robe, radova i usluga u cilju poboljšanja kontrola praćenja provedbe ugovora.

Preporuka je provedena. Revizijom su obuhvaćena 33 vrijednosno značajnija ugovora o nabavi roba, radova i usluga ukupne vrijednosti 508.200.679,00 kn. Društvo je sastavljalo zapisnike o primopredaji (primopredajni zapisnik o količini i kategorizaciji šumskih traktorskih vlaka, zapisnik o preuzimanju osnovnog sredstva, zapisnik o preuzimanju izvršenih radova). Nije potrebno pratiti provedbu preporuke.

II. UČINCI PROVEDENIH PREPORUKA

Državni ured za reviziju je obavio provjeru provedbe danih preporuka za reviziju učinkovitosti javne nabave Društva. Od 21 dane preporuke, 13 je provedeno, a osam nije provedeno. Državni ured za reviziju ocjenjuje da je proveden zadovoljavajući broj preporuka, ali prema značajnosti preporuka koje nisu provedene, a odnose se na praćenje ostvarenja plana nabave, obrazloženja opravdanosti potreba za nabavom, sastavljanje dokumentacije o nabavi, održavanje vozila, utvrđivanje kriterija za potrebama korištenja agencijskih radnika te praćenje količinski i vrijednosno provedbe ugovora o nabavi roba, radova i usluga, nije postignut zadovoljavajući napredak.

Društvo je provedbom preporuka postiglo sljedeće pozitivne učinke:

- planiralo je realne procijenjene vrijednosti nabave roba, radova i usluga
- sastavljalo zahtjeve za nabavu
- istraživalo je tržište nabave i informacije o radovima, robama i uslugama koje namjerava nabaviti
- utvrdilo je rizike u provedbi postupaka javne nabave
- uredilo je obvezu prijavljivanja sukoba interesa općim aktima
- pribavljalo je izjave o nepostojanju sukoba interesa od zaposlenika uključenih u postupke javne nabave
- propisalo je unutarnjim aktima osnovni sadržaj dokumentacije o nabavi
- objavljivalo je obavijesti o dodjeli ugovora u Elektroničkom oglasniku javne nabave u propisanom roku
- dostavljalo je odluke o odabiru sudionicima postupaka javne nabave
- pribavljalo je suglasnosti nadzornog odbora za pokretanje postupaka javne nabave roba, radova i usluga u vrijednosti većim od 10.000.000,00 kn
- unosilo je podatke u registar ugovora o javnoj nabavi i okvirnih sporazuma u skladu s odredbama Zakona o javnoj nabavi
- uredilo je općim aktima pribavljanje jamstava kao instrumenta osiguranja ispunjenja ugovornih obveza i
- provjeravalo je kvalitetu isporučene robe, radova i usluga.