



REPUBLIKA HRVATSKA
DRŽAVNI URED ZA REVIZIJU

IZVJEŠĆE
O OBAVLJENOJ REVIZIJI UČINKOVITOSTI

KORIŠTENJE VANJSKIH USLUGA
U AGENCIJI ZA KOMERCIJALNU
DJELATNOST D.O.O.

Zagreb, lipanj 2018.

SADRŽAJ

stranica

I. PREDMET I CILJEVI REVIZIJE	2
II. METODE I POSTUPCI REVIZIJE	5
III. KRITERIJI ZA OCJENU UČINKOVITOSTI	5
IV. KORIŠTENJE VANJSKIH USLUGA	7
V. NALAZ	11
VI. OCJENA UČINKOVITOSTI KORIŠTENJA VANJSKIH USLUGA	15



REPUBLIKA HRVATSKA
DRŽAVNI URED ZA REVIZIJU

KLASA:041-01/17-10/30
URBROJ:613-02-05-18-8

Zagreb, 7. lipnja 2018.

IZVJEŠĆE
O OBAVLJENOJ REVIZIJI UČINKOVITOSTI KORIŠTENJA VANJSKIH USLUGA U
AGENCIJI ZA KOMERCIJALNU DJELATNOST D.O.O.

Na temelju odredbi članka 12. i 14. Zakona o Državnom uredu za reviziju (Narodne novine 80/11), obavljena je revizija učinkovitosti korištenja vanjskih usluga u Agenciji za komercijalnu djelatnost d.o.o. (dalje u tekstu: Agencija) za 2015.-2016.

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

Postupci revizije provedeni su od 30. listopada 2017. do 7. lipnja 2018.

I. PREDMET I CILJEVI REVIZIJE

Predmet revizije je bila provjera korištenja vanjskih usluga u Agenciji, što je obuhvatilo određivanje potreba, provjeru opravdanosti i potpune obrazloženosti potrebe za nabavom vanjskih usluga, poštivanje načela postizanja najbolje vrijednosti za uloženi novac te ostvarenje planiranih ciljeva nabave, odnosno jesu li usluge pružene na pravi način.

Agencija je osnovana u lipnju 1991. Osnovna djelatnost je tisak visoko zaštićenih dokumenata, izrada magnetskih kartica, kartica s čipom i visoko zaštićenih ID - kartica te komercijalni tisak. Sjedište je u Savskoj 31, Zagreb. Temeljni kapital iznosi 232.000.000,00 kn, od čega udjel Republike Hrvatske iznosi 171.749.700,00 kn ili 74,0 %, a Državne agencije za osiguranje štednih uloga i sanaciju banaka 60.250.300,00 kn ili 26,0 %. Agencija je prema Odluci o utvrđivanju popisa trgovačkih društava i drugih pravnih osoba od strateškog i posebnog interesa za Republiku Hrvatsku (Narodne novine 120/13, 74/15 i 44/16). Nadalje, obveznik je primjene Kodeksa korporativnog upravljanja trgovačkim društvima u kojima Republika Hrvatska ima dionice ili udjele (Narodne novine 112/10) koji je prestao važiti u siječnju 2018. od kada je na snazi Kodeks korporativnog upravljanja trgovačkim društvima u kojima Republika Hrvatska ima dionice ili udjele (Narodne novine 132/17).

Tijela Agencije su skupština, nadzorni odbor i uprava. Skupštinu čine dva člana, jedan je predstavnik Državne agencije za osiguranje štednih uloga i sanaciju banaka, a drugi je predstavnik Ministarstva unutarnjih poslova. Nadzorni odbor ima pet članova, od čega četiri člana imenuje skupština, a jednog zaposlenici. Uprava ima jednog člana, direktora. Osoba ovlaštena za zastupanje, odnosno direktor Agencije od 1. svibnja 2014. do 27. lipnja 2016. bila je Anita Perković-Škalic, od 29. srpnja 2016. do 25. srpnja 2017. Adela Jelinek Bišćan, a od 25. srpnja 2017. i u vrijeme obavljanja revizije direktor je Jure Sertić. Agencija je koncem 2015. imala 317 zaposlenika, a koncem 2016. je imala 316 zaposlenika.

Agencija od 2009. nije obveznik primjene Zakona o javnoj nabavi (Narodne novine 90/11, 83/13, 143/13 i 13/14) koji je bio na snazi do konca 2016. i Zakona o javnoj nabavi (Narodne novine 120/16) koji je na snazi od 2017. Za provedbu postupaka nabave Agencija je donijela Opće uvjete nabave te Pravilnik o nabavi.

Ciljevi revizije su bili provjeriti:

- koristi li Agencija vanjske usluge svrhovito i ekonomično
- jesu li potrebe za nabavom usluga opravdane i potpuno obrazložene
- je li pri izboru najpovoljnije ponude poštovano načelo postizanja najbolje vrijednosti za uloženi novac i
- jesu li nabavom usluga postignuti planirani ciljevi nabave, odnosno jesu li usluge pružene na pravi način.

Područja revizije su određena prema vrijednosno značajnijim rashodima za vanjske usluge, vrijednosti nabave te interesa javnosti za uspostavljanje učinkovitog sustava nabave vanjskih usluga, jer se radi o društvu od strateškog i posebnog interesa i u većinskom vlasništvu Republike Hrvatske.

U tablici broj 1 daju se podaci o zaključenim ugovorima za nabavu vanjskih usluga za 2015. i 2016.

Tablica 1

Zaključeni ugovori za nabavu vanjskih usluga u 2015. i 2016.

u kn

Redni broj	Vrsta postupka nabave	2015.			2016.		
		Broj predmeta	Ugovoreno bez PDV	Udjel (%)	Broj predmeta	Ugovoreno bez PDV	Udjel (%)
	2	3	4	5	6	7	8
1.	Otvoreni postupak	0	0	0,0	1	2.041.354,00	12,7
2.	Nadmetanje po pozivu	8	2.984.517,00	16,5	7	1.019.367,00	6,4
3.	Pregovarački postupak	1	91.322,00	0,5	2	258.667,00	1,6
Bez primjene postupaka							
4.	- izravno	51	2.395.186,00	13,3	81	1.464.908,00	9,1
5.	- od jedinog pouzdanog ponuditelja	39	5.999.613,00	33,2	34	4.463.296,00	27,8
6.	- od društava u vlasništvu	9	3.453.466,00	19,1	8	3.822.114,00	23,8
7.	- za daljnju prodaju	49	3.140.733,00	17,4	63	2.979.804,00	18,6
Ukupno		157	18.064.837,00	100,0	196	16.049.510,00	100,0
Nabava male vrijednosti		325	3.793.929,00	-	253	3.584.582,00	-
Sveukupno		482	21.858.766,00	-	449	19.634.092,00	-

Rashodi za vanjske usluge za 2015. su iznosili 21.858.766,00 kn, a za 2016. su iznosili 19.634.092,00 kn, odnosno ukupno u iznosu 41.492.858,00 kn bez poreza na dodanu vrijednost. Pravilnikom o nabavi propisani su načini nabave roba, radova i usluga, odnosno bagatelna nabava, otvoreni postupak nabave, nadmetanje po pozivu u ograničenom postupku nabave te pregovarački postupak nabave s jednim ili više gospodarskih subjekata. Propisano je da se za sve nabave usluga čija je planirana godišnja vrijednost veća od 200.000,00 kn i manja od 1.000.000,00 kn provodi nadmetanje po pozivu u ograničenom postupku nabave, a otvoreni postupak za nabavu čija je godišnja vrijednost jednaka ili veća od 1.000.000,00 kn. Propisano je da je pregovarački postupak nabave s jednim ili više gospodarskih subjekata, bez obzira na vrijednost predmeta nabave, uvjetovan specifičnim tehničkim i sigurnosnim razlozima koje obrazlaže organizacijska jedinica koja podnosi zahtjev za pokretanje postupka nabave.

Pravilnikom o nabavi propisano je da je izravno ugovaranje moguće za odvjetničke usluge, usluge popravaka i rezervnih dijelova proizvođača stroja te usluge certificiranja i recertificiranja.

Nadalje, propisano je da se Pravilnik o nabavi ne primjenjuje za nabavu usluga koje Agencija nabavlja za daljnju prodaju, a odnose se na usluge na doradi i izradi gotovih proizvoda (usluge tvrdog i mekog uveza, vakumiranja časopisa, izrada naljepnica za tehničku ispravnost vozila). Također, propisano je da Odjel nabave prikuplja više ponuda za usluge za daljnju prodaju (osim za predmete nabave koji se mogu nabaviti iz jednog izvora), čime se omogućava sudjelovanje većeg broja gospodarskih subjekata uz poštivanje jednakog tretmana i transparentnosti nabave.

Prema obrazloženju odgovorne osobe Agencije, usluge od jedinog pouzdanog ponuditelja su usluge koje zbog zahtjevnosti proizvoda sadrže više vrsta sigurnosnih zaštita i odnose se na usluge tekućeg održavanja stroja (strojevi i oprema se koriste za posebne namjene i održava ih isključivo proizvođač), usluge za korištenje prava (računalni program za kontrolu e-putovnice, e-osobna, e-vozačka) te intelektualne usluge (izrada računalnih programa, godišnja naknada za sigurnost).

Od ukupnih rashoda za vanjske usluge u iznosu 41.492.858,00 kn revizijom je obuhvaćeno 26.279.586,00 ili 63,3 % bez poreza na dodanu vrijednost i to 82 postupka nabave vanjskih usluga za 2015. u iznosu 12.839.137,00 kn i 77 postupaka nabave vanjskih usluga za 2016. u iznosu 13.440.449,00 kn. Obuhvaćeno je 15 postupaka nabave vanjskih usluga s društvima u vlasništvu u iznosu 6.914.876,00 kn, od jedinog pouzdanog ponuditelja 48 postupaka nabave vanjskih usluga u iznosu 6.476.018,00 kn, za daljnju prodaju 18 postupaka nabave vanjskih usluga u iznosu 3.870.217,00 kn, izravno je ugovoreno 26 postupaka nabave vanjskih usluga u iznosu 2.955.817,00 kn, jedan otvoreni postupak nabave vanjskih usluga u iznosu 2.041.354,00 kn, šest nadmetanja po pozivu nabave vanjskih usluga u iznosu 1.869.340,00 kn, 42 postupka nabave vanjskih usluga male vrijednosti u iznosu 1.867.142,00 kn te dva pregovaračka postupka nabave vanjskih usluga u iznosu 284.822,00 kn.

II. METODE I POSTUPCI REVIZIJE

U fazi planiranja revizije pribavljene su informacije o načinu na koji sustav nabave vanjskih usluga funkcionira. Postavljanjem upita i pregledom dokumentacije provjereno je kako su potrebe za nabavom usluga obrazložene. Razmotren je i procijenjen rizik različitih vrsta nedostataka, odstupanja i netočnosti koje se mogu javiti u vezi s predmetom revizije. Ocijenjene su unutarnje kontrole uspostavljene kao odgovor rukovodstva na te rizike. Istražene su moguće sumnje na neprimjerenu provedbu ili neusklađenost s načelima transparentnosti i odgovornosti, osobito slučajeve u kojima je bio samo jedan ponuditelj i njemu je povjerena nabava usluga. Provjereno je je li Agencija više godina nabavljala usluge od istih dobavljača. Provjereno je je li bilo žalbi na postupke i kako su riješene. Izravnim dokaznim postupcima ispitani su zapisi i dokumentacija kako bi se provjerili računi dobavljača usluga kojima su dodijeljeni vrijednosno najznačajniji iznosi.

U postupku revizije pregledani su propisi, unutarnji akti, obavljen je uvid u poslovnu dokumentaciju, analizirane su unutarnje upute i drugi dostupni materijali, obavljeni su intervjui sa zaposlenicima, izravna zapažanja te analiza i usporedba dobivenih podataka.

III. KRITERIJI ZA OCJENU UČINKOVITOSTI

Kao kriteriji za ocjenu učinkovitosti korištenja vanjskih usluga razmotreni su zahtjevi sadržani u sljedećim dokumentima:

- *Međunarodni standard vrhovnih revizijskih institucija 3200 Smjernice za provedbu revizije učinkovitosti (ISSAI 3200)*
- *INTOSAI Smjernica za dobro upravljanje - Jačanje dobrog upravljanja javnom imovinom (INTOSAI GOV 9160)*
- *Međunarodni standard vrhovnih revizijskih institucija 5700 Smjernica za reviziju sprječavanja korupcije (ISSAI 5700)*
- *Strategija suzbijanja korupcije za razdoblje od 2015. do 2020. (Narodne novine 26/15) i*
- *Strategija razvoja sustava javne nabave u Republici Hrvatskoj.*

Okosnicu revizije činilo je glavno pitanje:

- Koristi li Agencija vanjske usluge svrhovito i ekonomično?

Ovo pitanje je razrađeno u tri osnovna potpitanja, a svako od njih dalje u niz detaljnijih potpitanja. Osnovna potpitanja su bila:

- Jesu li potrebe za nabavom usluga opravdane i potpuno obrazložene?
- Je li pri izboru najpovoljnije ponude poštovano načelo postizanja najbolje vrijednosti za uloženi novac?
- Jesu li nabavom usluga postignuti planirani ciljevi nabave, odnosno jesu li usluge pružene na pravi način?

Ocjena učinkovitosti korištenja vanjskih usluga se izražava na sljedeći način:

Agencija je koristila vanjske usluge svrhovito i ekonomično ako su potrebe za nabavom usluga bile opravdane i potpuno obrazložene, ako je pri izboru najpovoljnije ponude poštovano načelo postizanja najbolje vrijednosti za uloženi novac, te ako su nabavom usluga postignuti planirani ciljevi nabave i usluge pružene na pravi način. Ovu ocjenu mogu dobiti i društva kod kojih su utvrđene određene slabosti i propusti koje ne utječu značajno na svrhovitost i ekonomičnost korištenja vanjskih usluga.

Agencija je koristila vanjske usluge svrhovito i ekonomično, 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. Područja visokog rizika su područja za koja je ocijenjeno da se radi o značajnim slabostima za koje je potrebna pravodobna reakcija uprave (menadžmenta).

Agencija nije koristila vanjske usluge svrhovito i ekonomično, 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. 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.

Agencija nije koristila vanjske usluge svrhovito i ekonomično, jer ciljevi nabave usluga 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 uređena nabava usluga.

U tablici 2 daje se detaljna razrada kriterija za ocjenu učinkovitosti korištenja vanjskih usluga, prema područjima revizije.

Tablica 2

**Kriteriji za ocjenu učinkovitosti korištenja vanjskih usluga
prema područjima revizije**

Područja revizije	Kriteriji
<p style="text-align: center;">Određivanje potreba</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Agencija je odredila koju razinu/količinu vanjskih usluga planira pribaviti • ostvarena razina/količina vanjskih usluga je u skladu s planiranom • rashodi za najvažnije usluge nemaju trend porasta za posljednje dvije godine • Agencija općim aktima promiče potpunu i otvorenu konkurentnost postupaka nabave usluga • na mrežnoj stranici Agencije objavljeni su opći akti kojima je uređena nabava usluga
<p style="text-align: center;">Izbor najpovoljnije ponude</p>	<ul style="list-style-type: none"> • općim aktima su primjereno uređeni postupci nabave usluga • općim aktima su uređene zadaće i odgovornosti sudionika u postupcima nabave usluga • u općim aktima je izričito navedeno načelo postizanja najbolje vrijednosti za uloženi novac kao mjerilo za izbor najpovoljnije ponude • Agencija je istraživala tržište nabave i pribavila što je moguće više informacija o uslugama koje namjerava nabaviti • izabrani način nabave omogućio je najveću razinu konkurentnosti u danim okolnostima • ocjena ponuda zasnovana je isključivo na objavljenim kriterijima odabira i dodjele • razlozi za izbor najpovoljnije ponude su dostatno i odgovarajuće obrazloženi • dokumentacija o nabavi je dostupna, pregledna i omogućuje jednostavno praćenje tijeka nabave • dokumentacija o nabavi sadrži sve dokumente koje treba sadržavati (potpisane zapisnike o izboru najpovoljnije ponude, potpisane ugovore, izjave o nepostojanju sukoba interesa i sl.)
<p style="text-align: center;">Postizanje planiranih ciljeva nabave</p>	<ul style="list-style-type: none"> • ugovorene su isključivo usluge predviđene dokumentacijom o nabavi • ugovori sadrže detaljnu specifikaciju usluga kako bi se smanjio rizik obavljanja usluga koje nisu bile predviđene osnovnim ugovorom • ugovori sadrže kaznene odredbe za slučaj neispunjavanja ili neodgovarajućeg ispunjavanja obveza • iz računa za obavljene usluge jasno je vidljiva detaljna specifikacija vrste, količine i cijene pruženih usluga • vrsta, količina i cijene usluga mogu se bez teškoća usporediti s podacima sadržanim u dokumentaciji o nabavi i ugovoru • u slučajevima neopravdanog kašnjenja obračunate su i naplaćene kazne • ugovori o pružanju usluga sadrže klauzulu o očekivanoj razini kvalitete usluga • pri preuzimanju provjeravana je kvaliteta isporučenih usluga • o preuzimanju usluga sastavljeni su zapisnici i okončani obračuni • usluge su obavljene u skladu s ugovorenim rokovima, a plaćanja u skladu s ugovorenim uvjetima

IV. KORIŠTENJE VANJSKIH USLUGA

Korištenje vanjskih usluga predstavlja značajnu stavku u troškovima poslovanja Agencije. Ispitivanjem opravdanosti korištenja vanjskih usluga, izborom najpovoljnije ponude i praćenjem ugovorenih s ostvarenim uslugama, Agencija ima mogućnost smanjiti troškove, uz istodobno postizanje više razine produktivnosti, koristeći usluge najstručnijih pružatelja.

Korištenje vanjskih usluga određeno je unutarnjim aktima kojima su uređeni postupci nabave. Agencija je donijela Opće uvjete poslovanja, Opće uvjete nabave, Pravilnik o nabavi te Proceduru ovjeravanja ulaznih računa.

Revizijom su obuhvaćena sljedeća područja: određivanje potreba, izbor najpovoljnije ponude i postizanje planiranih ciljeva nabave usluga.

Određivanje potreba

Rashodi za vanjske usluge odnose se na prijevozne usluge, poštanske usluge, usluge na doradi proizvoda i usluge izrade gotovih proizvoda, usluge tekućeg održavanja radnog prostora, opreme i strojeva, investicijskog i tekućeg održavanja zgrada, usluge servisa dojavnog sustava, usluge zakupa garaže, skladišta i poslovnog prostora, usluge promocije, čuvanja imovine, zaštite na radu i zaštite okoliša, usluge posredovanja, naknade za korištenje ostalih prava, intelektualne usluge te ugovore o djelu. Potrebe za nabavom vanjskih usluga u većem dijelu nabave nisu u potpunosti opravdane i potpuno obrazložene.

Plan poslovanja donosi se za svaku poslovnu godinu, a sastavni dio je plan nabave kojim su predviđene vanjske usluge koje Agencija planira pribaviti. Ostvarenje plana prati se na godišnjoj razini. Rashodi za vanjske usluge za 2015. planirani su u iznosu 26.907.051,00 kn, a ostvareni su u iznosu 21.858.766,00 kn, što je za 5.048.285,00 kn ili 19,0 % manje od plana. Za 2016. planirani su u iznosu 21.852.939,00 kn, a ostvareni su u iznosu 19.634.092,00 kn što je za 2.218.847,00 kn ili 10,1 % manje od plana. Značajnija odstupanja u odnosu na planirane vrijednosti odnose se na usluge donacije za zajednički projekt s tijelima državne uprave te intelektualne usluge.

Agencija svojim općim aktima (Pravilnik o nabavi, Procedura nabave) ne promiče potpunu i otvorenu konkurentnost postupaka nabave usluga.

Na mrežnim stanicama Agencije nije objavljen Pravilnik o nabavi i nisu objavljeni planovi nabave. Objavljeni su Opći uvjeti poslovanja i Opći uvjeti nabave. Opći uvjeti poslovanja primjenjuju se ako u pisanom obliku nije drukčije dogovoreno, a primjenjuju se na sve isporuke roba i usluga. Nadalje, prihvaćanjem narudžbe ili potpisom ugovora Opći uvjeti nabave postaju sastavni dio ugovora i primjenjuju se na odnose između Agencije i dobavljača.

Izbor najpovoljnije ponude

Pri izboru najpovoljnije ponude u većem dijelu poštovano je načelo postizanja najbolje vrijednosti za uloženi novac.

Postupci nabave su uređeni Općim uvjetima nabave, Pravilnikom o nabavi te planovima nabave za tekuću godinu.

Pravilnikom o nabavi određene su zadaće i odgovornosti sudionika u postupcima nabave. Postupak nabave pokreću organizacijske jedinice na temelju zahtjeva za pokretanjem postupka nabave ili sastavljanjem narudžbenice u informacijskom programu te izrađuju opis predmeta nabave i tehničku dokumentaciju za nadmetanje. Stručna povjerenstva uz podršku stručnih suradnika pripremaju i provode postupak nabave, sastavljaju zapisnik o otvaranju ponuda i predlažu odabir najpovoljnije ponude.

Nadalje, odlukom o početku postupka nabave, glavni direktor imenuje osobu odgovornu za pripremu i provedbu te za kontrolu provedbe ugovora o nabavi u količini, vrijednosti, roku i kvaliteti ugovorenog predmeta nabave.

U općim aktima nije izričito navedeno načelo postizanja najbolje vrijednosti za uloženi novac kao mjerilo za izbor najpovoljnije ponude.

Agencija ima pisane dokaze o istraživanju tržišta i prikuplja informacije o uslugama koje namjerava nabaviti putem Interneta i mrežnih stranica dobavljača, sudjelovanjem na sajmovima i seminarima, osobnim kontaktom s dobavljačima.

S obzirom na specifičnost djelatnosti Agencija je u najvećem dijelu vanjske usluge nabavila bez primjene postupaka nabave propisanih Pravilnikom o nabavi. Za šest pregledanih postupaka nabave vanjskih usluga na temelju poziva za nadmetanje u iznosu 1.869.340,00 kn upućeno je od tri do devet poziva za podnošenje ponuda ili 4,7 u prosjeku, a zaprimljene dvije do pet ponuda ili 3,2 u prosjeku. Za obavljanje poštanskih usluga i usluga funkcionalne i tehničke podrške informatičkog sustava te čuvanje imovine nisu provedeni postupci nabave. Zbog navedenog izabrani način nabave nije u potpunosti omogućio najveću razinu konkurentnosti u danim okolnostima.

Ocjena ponuda zasnovana je isključivo na objavljenim kriterijima odabira i dodjele. Zapisnici povjerenstva sadrže detaljnu i jasnu analizu ponuda. Sadrže navode o priloženim dokazima i izjavama traženim u dokumentaciji o nabavi na temelju kojih se određuje postoje li razlozi isključenja ponuditelja. Sadrže računsku provjeru ponude i prijedlog za donošenje odluke o odabiru. Razlozi za izbor najpovoljnije ponude su dostatno i odgovarajuće obrazloženi.

Dokumentacija o nabavi je dostupna, pregledna i omogućuje jednostavno praćenje tijeka nabave. Sadrži sve dokumente koje treba sadržavati (zahtjeve za pokretanje postupka nabave, odluke o početku postupka nabave, pozive za nadmetanje, potpisane zapisnike s javnog otvaranja ponuda, upisnike o preuzimanju ponuda ili dokumentacije prema redoslijedu preuzimanja, potpisane zapisnike sa sastanka povjerenstva za nabavu u okviru kojih je prijedlog odluke, odluke o odabiru i potpisane ugovore). Potpisane izjave o nepostojanju sukoba interesa pribavljene su za sve zaposlenike uključene u postupke nabave i sastavni su dio dokumentacije o nabavi.

Postizanje planiranih ciljeva nabave

Ciljevi nabave propisani Strategijom Agencije su vlastitim razvojem povećavati dodanu vrijednost postojećim proizvodima i uslugama te osigurati poslovnu prisutnost, širiti poslovanje i povećavati ekonomsku uspješnost na inozemnim tržištima te inovativnim rješenjima, stjecanjem certifikata i potrebnih dokaza sigurnosti unaprijeđivati postojeće proizvode i usluge kako bi se zadržala njihova konkurentnost. Planirani ciljevi nabave postignuti su u najvećem dijelu nabave vanjskih usluga.

Agencija je ugovarala isključivo usluge predviđene dokumentacijom o nabavi. Ugovori sadržavaju detaljnu specifikaciju usluga kako bi se smanjio rizik obavljanja usluga koje nisu predviđene osnovnim ugovorom.

Ugovori sadržavaju ugovorne kazne za slučaj neispunjavanja ili neodgovarajućeg ispunjavanja obveza. Iz računa za obavljene usluge jasno je vidljiva detaljna specifikacija vrste, količine i cijene pruženih usluga, odnosno račun sadrži opis usluge, mjernu jedinicu, količinu, pojedinačnu cijenu usluga te ukupnu cijenu. Računi za pružene usluge se mogu bez teškoća usporediti s podacima sadržanim u dokumentaciji o nabavi i ugovoru.

Na temelju zaključenih ugovora za nabavu usluga u 2015. i 2016., nije bilo neopravdanog kašnjenja te Agencija nije obračunala i naplatila ugovornu kaznu.

Ugovori o pružanju usluga sadržavaju klauzulu o očekivanoj razini kvalitete usluga, odnosno ugovoreno je da se dobavljač obvezuje ostvariti usluge kvalitetno prema standardima i pravilima struke i pisanim uputama, a Agencija može uz prethodnu najavu i odobrenje obaviti kontrolu kvalitete prije preuzimanja. Također, Općim uvjetima nabave određeno je da je jamstveni rok za isporuke usluga dvije godine, a kod isporuka usluga koje su povezane sa zgradama i/ili zemljištima, jamstveni rok je tri godine.

Pri preuzimanju je provjeravana kvaliteta isporučenih usluga na način da je na računu žig i potpis kojim se ovjerava da je uredno obavljena nabava usluga. Agencija je sastavljala zapisnike o preuzimanju i okončane obračune. Usluge su obavljene u skladu s ugovorenim rokovima, a plaćanja u skladu s ugovorenim uvjetima.

V. NALAZ

Revizijom su obuhvaćena sljedeća područja: određivanje potreba, izbor najpovoljnije ponude te postizanje planiranih ciljeva nabave.

Obavljenom revizijom su utvrđeni propusti koji se odnose na određivanje potreba i izbor najpovoljnije ponude.

1. Određivanje potreba

1.1 Kod određivanja potreba propusti su utvrđeni kod općih akata, objava na mrežnim stranicama te intelektualnih usluga.

- Opći akti

Pravilnikom o nabavi propisani su načini nabave roba, radova i usluga, odnosno bagatelna nabava, otvoreni postupak nabave, nadmetanje po pozivu u ograničenom postupku nabave te pregovarački postupak nabave s jednim ili više gospodarskih subjekata. Propisano je da se za sve nabave usluga čija je planirana godišnja vrijednost veća od 200.000,00 kn i manja od 1.000.000,00 kn provodi nadmetanje po pozivu u ograničenom postupku nabave slanjem poziva za nadmetanje na adrese najmanje tri gospodarska subjekta. Otvoreni postupak provodi se za nabavu čija je godišnja vrijednost jednaka ili veća od 1.000.000,00 kn.

Državni ured za reviziju je mišljenja da Agencija svojim općim aktima ne promiče potpunu i otvorenu konkurentnost postupaka nabave usluga jer je prag za provedbu otvorenih postupaka nabave previsoko postavljen.

Državni ured za reviziju predlaže općim aktima promicati potpunu i otvorenu konkurentnost. Predlaže smanjiti postavljeni prag od jednog milijuna kn za primjenu otvorenih postupaka nabave te upućivati pozive na dostavu ponuda većem broju ponuditelja. Predlaže objavljivati pozive za dostavu ponuda na mrežnim stranicama kako bi se ostvarila veća razina konkurentnosti.

- Objava na mrežnim stranicama

Na mrežnim stranicama Agencije objavljeni su Opći uvjeti poslovanja i Opći uvjeti nabave. Zakonom o pravu na pristup informacijama (Narodne novine 25/2013 i 85/2015) je, između ostaloga, propisano da su tijela javne vlasti obvezna na mrežnim stranicama objaviti godišnje planove, upute i druge odgovarajuće dokumente koje se odnose na područje rada. Propisano da su tijela javne vlasti između ostalog pravne osobe čiji je osnivač Republika Hrvatska, kao i trgovačka društva u kojima Republika Hrvatska ima većinsko vlasništvo. Na mrežnim stanicama Agencije nije objavljen Pravilnik o nabavi i nisu objavljeni godišnji planovi nabave. Objavom plana nabave omogućilo bi se većem broju gospodarskih subjekata da se pravodobno pripreme za dostavljanje ponude na javni poziv za nadmetanje. Veći broj ponuda mogao bi pridonijeti postizanju povoljnijih cijena predmeta nabave.

Državni ured za reviziju predlaže Pravilnik o nabavi objaviti na mrežnim stranicama. Predlaže planove nabave objavljivati na mrežnim stranicama Agencije.

- Intelektualne usluge

Ukupni rashodi za intelektualne usluge u 2013. iznosili su 3.874.071,00 kn, od čega za odvjetničke usluge 105.289,00 kn, za 2014. iznosili su 4.315.281,00 kn, od čega za odvjetničke usluge u iznosu 142.413,00 kn. Ukupni rashodi za intelektualne usluge u 2015. iznosili su 3.243.604,00 kn, od čega za odvjetničke usluge u iznosu 864.314,00 kn, a za 2016. iznosili su 2.182.590,00 kn, od čega za odvjetničke usluge u iznosu 187.668,00 kn. U 2013. angažirana su dva odvjetnička društva, u 2014. šest odvjetničkih društava. U 2015. angažirano je pet odvjetničkih društava, a u 2016. četiri odvjetnička društva. Pravilnikom o nabavi je određeno da je izravno ugovaranje moguće za odvjetničke usluge te usluge certificiranja i recertificiranja. Pravilnikom o unutarnjem ustroju i sistematizaciji radnih mjesta predviđeno je da se pravni poslovi za 2015. obavljaju u Sektoru pravnih poslova, ljudskih resursa i općih poslova i u Uredu uprave, a za 2016. u Zajedničkoj službi i u Uredu Uprave. Na dan 31. prosinca 2015. Agencija je imala šest zaposlenih pravnika, a 31. prosinca 2016. četiri zaposlena pravnika, od čega dva s položenim pravosudnim ispitom. U opisu radnog mjesta, između ostaloga, navedeno je zastupanje u parničnim, ovršnim, izvanparničnim i drugim sudskim i sličnim postupcima u kojima je Agencija stranka ili ima položaj izjednačen sa strankom, uključujući i naplatu zadužnica i druge takve postupke; izrada svih vrsta pismena, pristupanje ročištima, ulaganje pravnih lijekova; izrada normativnih akata iz područja radnog prava (Kolektivni ugovor, Pravilnik o sistematizaciji radnih mjesta); pravna podrška odjelu ljudskih resursa kod izrade unutarnjih akata vezanih za status zaposlenika; izrada ili sudjelovanje u izradi prijedloga ugovora, te pravnu analiza i kontrola prijedloga ugovora. Agencija je u rujnu 2015. zaključila ugovor s odvjetničkim društvom za pružanje pravne pomoći, odnosno pravnih konzultantskih usluga i zastupanja stranke u ovršnom i parničnom postupku pred sudom u vezi naplate potraživanja na temelju ugovora o javnoj nabavi zdravstvenih iskaznica. Navedeni poslovi su u opisu radnog mjesta zaposlenika Agencije. Ugovor je zaključen na neodređeno vrijeme na osnovi važeće Tarife o nagradama i naknadi troškova za rad odvjetnika u iznosu 1.300,00 kn po satu. Dodatkom ugovoru iz studenoga 2015. je određeno da u slučaju uspješnog okončanja spora, odnosno naplate potraživanja Agencija se obvezuje isplatiti nagradu u iznosu 5,0 % ukupno naplaćenog potraživanja prema Tarifi o nagradama i naknadi troškova za rad odvjetnika. Prema ugovoru i dodatku odvjetničkom društvu isplaćena je nagrada u iznosu 532.359,00 kn bez poreza na dodanu vrijednost. Državni ured za reviziju je mišljenja da izravna nabava ne mora značiti i najbolje rješenje, jer postoji rizik da neće biti angažirani najstručniji ponuditelji.

Agencija je zatražila ponude od tri potencijalna ponuditelja za nabavu usluga izrade opisa poslova i izrade sistematizacije radnih mjesta. U srpnju 2015. zaključen je ugovor s društvom s ograničenom odgovornošću u iznosu 65.800,00 kn bez poreza na dodanu vrijednost, od čega se na izradu opisa poslova odnosi 38.500,00 kn, a na izradu sistematizacije radnih mjesta 27.300,00 kn. Ponuda društva je izabrana kao najpovoljnija. Usluge su obavljene u ugovorenom iznosu. Državni ured za reviziju je mišljenja da nije bilo opravdano zaključivanje ugovora jer su navedeni poslovi u opisu radnog mjesta zaposlenika Agencije.

Državni ured za reviziju predlaže preispitati opravdanost nabave odvjetničkih i drugih intelektualnih usluga.

1.2. *U vezi s promicanjem potpune i otvorene konkurentnosti općim aktima, smanjivanjem praga od jednog milijuna kn za primjenu otvorenih postupaka nabave, upućivanjem poziva na dostavu ponuda većem broju ponuditelja te objavljivanjem poziva za dostavu ponuda na mrežnim stranicama, Agencija prihvaća preporuke. Nadalje, navodi da će preporuke koje se odnose na opće akte biti provedene izmjenom, odnosno dopunom Pravilnika o nabavi.*

U vezi s objavljivanjem Pravilnika o nabavi i planova nabave na mrežnim stranicama, Agencija prihvaća preporuke. Navodi da će objavljivati navedene dokumente na mrežnoj stranici.

U vezi s opravdanosti nabave odvjetničkih i drugih intelektualnih usluga, Agencija prihvaća preporuku.

2. Izbor najpovoljnije ponude

2.1. Kod izbora najpovoljnije ponude nepravilnosti se odnose na opće akte i provođenje postupaka nabave.

Postupci nabave su uređeni Općim uvjetima nabave, Pravilnikom o nabavi te planovima nabave za tekuću godinu.

Načelo postizanja najbolje vrijednosti za novac znači optimalnu kombinaciju očekivanih troškova životnog ciklusa i kvalitete koja će zadovoljiti zahtjeve korisnika. Ono znači da izbor između dvije ili više ponuda mora biti zasnovan na usporedbi troška, uzimajući u obzir očekivane troškove životnog ciklusa, u odnosu na očekivani rezultat. Odabrano rješenje mora omogućiti: - dobivanje jednakog rezultata uz manji trošak, - dobivanje rješenja kojim se s jednakim ili manjim troškom postiže bolji rezultat ili - rješenja kojim se, iako uz veći trošak, postiže bolji rezultat, pod uvjetom da ta dodatna učinkovitost opravdava povećanje troškova. U općim aktima nije izričito navedeno načelo postizanja najbolje vrijednosti za uloženi novac kao mjerilo za izbor najpovoljnije ponude.

Državni ured za reviziju predlaže općim aktima odrediti načelo postizanja najbolje vrijednosti za uloženi novac kao kriterij za izbor najpovoljnije ponude.

- Provođenje postupaka nabave

S obzirom na specifičnost djelatnosti, Agencija je u najvećem dijelu vanjske usluge nabavila bez primjene postupaka nabave propisanih Pravilnikom o nabavi iz ožujka 2013. i svibnja 2016. Za šest pregledanih postupaka nabave vanjskih usluga na temelju poziva za nadmetanje u iznosu 1.869.340,00 kn upućeno je od tri do devet poziva za podnošenje ponuda ili 4,7 u prosjeku, a zaprimljene dvije do pet ponuda ili 3,2 u prosjeku. Za obavljanje poštanskih usluga i usluga funkcionalne i tehničke podrške informatičkog sustava te čuvanje imovine nisu provedeni postupci nabave odnosno usluge su ugovorene izravno. Zbog navedenog, izabrani način nabave nije u potpunosti omogućio najveću razinu konkurentnosti u danim okolnostima.

Rashodi za poštanske usluge, odnosno usluge prijema, usmjeravanja, prijenosa i uručenja poštanskih pošiljaka u unutarnjem i međunarodnom prometu, prijem, usmjeravanje, prijenos i uručenje pošiljaka i poslovnih paketa za 2015. iznosili su 313.358,00 kn, a za 2016. iznosili su 424.529,00 kn.

Za navedene usluge ugovor s trgovačkim društvom u vlasništvu Republike Hrvatske je zaključen u studenome 2011. bez provedenog postupka nabave. Rashodi za čuvanje imovine za 2015. su iznosili 2.513.363,00 kn, a za 2016. su iznosili 2.426.186,00 kn. Rashodi za usluge funkcionalne i tehničke podrške informatičkog sustava za 2015. iznosili su 484.024,00 kn, a za 2016. iznosili su 728.985,00 kn. Usluge su obračunavane na temelju ugovora o funkcionalnoj i tehničkoj podršci informatičkog (SAP) sustava iz studenoga 2005. i dodatka ugovoru iz prosinca 2009. Za navedene usluge za koje na tržištu postoji više poslovnih subjekata koji ih obavljaju potrebno je provesti propisane postupke nabave.

Državni ured za reviziju predlaže provoditi postupke nabave propisane Pravilnikom o nabavi. Predlaže izabranim načinom nabave usluga omogućiti najveću konkurentnost u danim okolnostima.

- 2.2. *U vezi s određivanjem načela postizanja najbolje vrijednosti za uloženi novac kao kriterij za izbor najpovoljnije ponude, Agencija prihvaća preporuku. Također, navodi da će preporuka biti provedena izmjenom, odnosno dopunom Pravilnika o nabavi. U vezi s provođenjem postupaka nabave propisanih Pravilnikom o nabavi te omogućivanjem najveće konkurentnosti u danim okolnostima, Agencija prihvaća preporuke. Navodi da će navedene preporuke primjenjivati pri provođenju postupaka nabave.*

VI. OCJENA UČINKOVITOSTI KORIŠTENJA VANJSKIH USLUGA

Društvo je odgovorno za učinkovitu nabavu vanjskih usluga te za provođenje postupaka nabave u skladu s unutarnjim aktima.

Potrebe za nabavom vanjskih usluga u većem dijelu nabave nisu u potpunosti opravdane i potpuno obrazložene. Rashodi za vanjske usluge odnose se na prijevozne usluge, poštanske usluge, usluge na doradi proizvoda i usluge izrade gotovih proizvoda, usluge tekućeg održavanja radnog prostora, opreme i strojeva, investicijskog i tekućeg održavanja zgrada, usluge servisa dojavnog sustava, usluge zakupa garaže, skladišta i poslovnog prostora, usluge promocije, čuvanja imovine, zaštite na radu i zaštite okoliša, usluge posredovanja, naknade za korištenje ostalih prava, intelektualne usluge te ugovore o djelu. Plan poslovanja donosi se za svaku poslovnu godinu, a sastavni dio je plan nabave kojim su predviđene vanjske usluge koje Agencija planira pribaviti. Agencija svojim općim aktima ne promiče potpunu i otvorenu konkurentnost postupaka nabave usluga. Na mrežnim stranicama nisu objavljeni Pravilnik o nabavi i planovi nabave.

Pri izboru najpovoljnije ponude u najvećem dijelu poštovano je načelo postizanja najbolje vrijednosti za uloženi novac. Postupci nabave su uređeni Pravilnikom o nabavi, Općim uvjetima nabave te planovima nabave za tekuću godinu. Pravilnikom o nabavi određene su zadaće i odgovornosti sudionika u postupcima nabave. Agencija ima pisane dokaze o istraživanju tržišta i prikuplja informacije o uslugama koje namjerava nabaviti putem Interneta i mrežnih stranica dobavljača, sudjelovanjem na sajmovima i seminarima, osobnim kontaktom s dobavljačima. Ocjena ponuda zasnovana je isključivo na objavljenim kriterijima odabira i dodjele. Razlozi za izbor najpovoljnije ponude su dostatno i odgovarajuće obrazloženi. Dokumentacija o nabavi je dostupna, pregledna i omogućuje jednostavno praćenje tijeka nabave. Dokumentacija o nabavi sadrži sve dokumente koje treba sadržavati (zahtjev za pokretanje postupka nabave, odluku o početku postupka nabave, poziv za nadmetanje, zapisnik s javnog otvaranja ponuda, upisnik o preuzimanju ponuda ili dokumentacije prema redosljedu preuzimanja, zapisnik sa sastanka povjerenstva za nabavu u okviru kojeg je prijedlog odluke, odluku o odabiru i ugovor, izjave o nepostojanju sukoba interesa svih zaposlenika uključenih u postupke nabave). U općim aktima nije izričito navedeno načelo postizanja najbolje vrijednosti za uloženi novac kao mjerilo za izbor najpovoljnije ponude. S obzirom na specifičnost djelatnosti Agencija je u najvećem dijelu vanjske usluge nabavila bez primjene postupaka nabave. Za obavljanje poštanskih usluga i usluga funkcionalne i tehničke podrške informatičkog sustava te čuvanja imovine nisu provedeni postupci nabave. Zbog navedenog izabrani način nabave nije u potpunosti omogućio najveću razinu konkurentnosti u danim okolnostima.

Planirani ciljevi nabave postignuti su u najvećem dijelu nabave vanjskih usluga. Agencija je ugovarala isključivo usluge predviđene dokumentacijom o nabavi. Ugovori sadržavaju detaljnu specifikaciju usluga kako bi se smanjio rizik obavljanja usluga koje nisu predviđene osnovnim ugovorom. Ugovori sadržavaju kaznene odredbe za slučaj neispunjavanja ili neodgovarajućeg ispunjavanja obveza. Iz računa za obavljene usluge jasno je vidljiva detaljna specifikacija vrste, količine i cijene pruženih usluga, odnosno račun sadrži opis usluge, mjernu jedinicu, količinu, pojedinačnu cijenu usluga te ukupnu cijenu. Računi za pružene usluge se mogu bez teškoća usporediti s podacima sadržanim u dokumentaciji o nabavi i ugovoru. Na temelju zaključenih ugovora za nabavu usluga u 2015. i 2016., nije bilo neopravdanog kašnjenja te nije obračunana i naplaćena ugovorna kazna. Ugovori o pružanju usluga sadržavaju klauzulu o očekivanoj razini kvalitete usluga. Pri preuzimanju je provjeravana kvaliteta isporučenih usluga.

Sastavljeni su zapisnici o preuzimanju i okončani obračuni. Usluge su obavljene u skladu s ugovorenim rokovima, a plaćanja u skladu s ugovorenim uvjetima.

Državni ured za reviziju ocjenjuje da je sustav nabave vanjskih usluga u Agenciji učinkovit, pri čemu su potrebna određena poboljšanja. Državni ured za reviziju daje sljedeće preporuke:

- općim aktima promicati potpunu i otvorenu konkurentnost postupaka nabave
- smanjiti postavljeni prag od jednog milijuna kn za primjenu otvorenih postupaka nabave
- upućivati pozive na dostavu ponuda većem broju ponuditelja
- objavljivati pozive za dostavu ponuda na mrežnim stranicama kako bi se ostvarila veća razina konkurentnosti
- objaviti Pravilnik o nabavi na mrežnim stranicama
- objavljivati planove nabave na mrežnim stranicama
- preispitati opravdanost nabave odvjetničkih i drugih intelektualnih usluga
- općim aktima odrediti načelo postizanja najbolje vrijednosti za uloženi novac kao kriterij za izbor najpovoljnije ponude
- provoditi postupke nabave propisane Pravilnikom o nabavi
- izabranim načinom nabave usluga omogućiti najveću konkurentnost u danim okolnostima.

Državni ured za reviziju ocjenjuje da bi se provedbom navedenih preporuka povećala otvorenost i konkurentnost kao i razina javne odgovornosti za racionalno upravljanje sredstvima.