REPUBLIKA HRVATSKA
DRŽAVNI URED ZA REVIZIJU

IZVJEŠĆE
O OBAVLJENOJ REVIZIJI

NABAVA U DRUŠTVU
CROATIA AIRLINES D.D.

Zagreb, listopad 2017.

S A D R Ž A J

stranica

I.	PREDMET REVIZIJE	2
II.	CILJEVI I PODRUČJA REVIZIJE	2
III.	METODE I POSTUPCI REVIZIJE	3
IV.	NABAVA	4
V.	NALAZ	9
VI.	OCJENA UČINKOVITOSTI NABAVE	22

REPUBLIKA HRVATSKA
DRŽAVNI URED ZA REVIZIJU

KLASA: 041-01/17-10/1
URBROJ: 613-02-05-17-11

Zagreb, 3. studenoga 2017.

IZVJEŠĆE
O OBAVLJENOJ REVIZIJI UČINKOVITOSTI NABAVE U DRUŠTVU CROATIA AIRLINES D.D. ZA 2014. - 2016.

Na temelju odredbi članaka 12. i 14. Zakona o Državnom uredu za reviziju (Narodne novine 80/11), obavljena je revizija učinkovitosti nabave u društvu Croatia Airlines d.d. (dalje u tekstu: Društvo) za 2014. - 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 18. siječnja do 3. studenoga 2017.

I. PREDMET REVIZIJE

Predmet revizije bila je provjera provedbe postupaka nabave u Društvu, što je obuhvatilo proces planiranja nabave, provedbu postupaka nabave, zaključenje ugovora, praćenje provedbe ugovora, sustav kontrola koje prate provedbu ugovora o nabavi roba, radova i usluga te usklađenost provođenja nabave s propisima i općim aktima.

Društvo je osnovano 1989. pod nazivom Zagreb Airlines, poduzeće za zračni prijevoz. Odlukom skupštine Društva iz 1990. je promijenjen naziv u Croatia Airlines, poduzeće za zračni prijevoz d.d. Temeljni kapital iznosi 277.879.530,00 kn, od čega najviše dionica imaju Ministarstvo državne imovine u iznosu 269.714.370,00 ili 97,1 %, društvo Zračna luka Zagreb d.o.o. u iznosu 4.771.210,00 kn ili 1,7 %, Ministarstvo državne imovine za Državnu agenciju za osiguranje štednih uloga i sanaciju banaka u iznosu 2.131.520,00 kn ili 0,8 % te druga društva u iznosu 1.262.430,00 kn ili 0,4 %. Temeljni kapital je podijeljen na 27 787 953 dionica. Sjedište Društva je u Zagrebu, Bani 75/b, Buzin.

Tijela Društva su skupština, nadzorni odbor i uprava. Prema odredbama Statuta, Skupštinu čine osnivači Društva, uprava ima najmanje jednog, a najviše tri člana. Nadzorni odbor ima najmanje pet, a najviše 13 članova, o čemu odlučuje Skupština Društva. U svibnju 2017. nadzorni odbor je imao pet članova. Glavna skupština nema stalnog predsjednika, nego ga se na prijedlog dioničara koji imaju udjele u visini najmanje 5,0 % temeljnog kapitala Društva bira za svaku pojedinu skupštinu. Mandat predsjednika izabranog za određenu skupštinu traje do prve sljedeće Glavne skupštine. Odlukom Glavne skupštine za predsjednika skupštine izabran je u srpnju 2014. i srpnju 2015. Siniša Hajdaš Dončić, a u srpnju 2016. Jure Šarić. Od rujna 2012. predsjednik uprave je Krešimir Kučko.

Na mrežnoj stranici Društva su objavljene vizija, misija, kao i podaci vezani uz provedbu pojedinačnih postupaka nabave. Društvo nije obveznik primjene Zakona o javnoj nabavi.

Koncem 2014. Društvo je imalo 907 zaposlenika, koncem 2015. je imalo 900, a koncem 2016. je imalo 940 zaposlenika.

II. CILJEVI I PODRUČJA REVIZIJE

Ciljevi revizije su bili provjeriti:
- je li sustav nabave u Društvu učinkovit
- je li postojala stvarna potreba za određenom nabavom
- jesu li rezultati provedenih postupaka omogućili postizanje zadovoljavajuće vrijednosti za uloženi novac.

Utvrđivanje ocjene učinkovitosti nabave provodi se na način da se sustav nabave ocjenjuje 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 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 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 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, vrijednosti nabave, ocjeni rizika, objavljenih napisa u medijima, te interesa javnosti za uspostavljanje učinkovitog sustava nabave u Društvu, jer se radi o Društvu u vlasništvu Republike Hrvatske. Revizijom su obuhvaćena sljedeća područja: planiranje nabave, upravljanje postupcima nabave te zaštita interesa Društva.

III. METODE I POSTUPCI REVIZIJE

U postupku revizije korištene su različite metode prikupljanja dokaza: pregled propisa, uvid u poslovnu dokumentaciju, analiza unutarnjih uputa, stručnih publikacija i drugih dostupnih materijala, intervjui sa zaposlenicima, izravna zapažanja, te analiza i usporedba podataka. Pribavljene su informacije o načinu na koji sustav nabave funkcionira. Uspoređena je usklađenost dokumentacije o nabavi s propisima i općim aktima. Postavljanjem upita i pregledom dokumentacije sustava 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 nabave. Za odstupanja od pravila i procedura postupaka nabave utvrđena tijekom obavljanja revizije, provjereno je jesu li prijavljena i riješena na odgovarajući način. Provjereno je jesu li podnesene žalbe 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 činila su sljedeća pitanja:

- Je li planiranje nabave dobro organizirano?
- Je li upravljanje postupcima nabave bilo učinkovito?
- Je li Društvo nakon zaključivanja ugovora o nabavi vodilo računa o zaštiti svojih interesa?

IV. NABAVA

Nabava predstavlja značajan proces u poslovanju Društva, a unapređenje sustava nabave ima izravan utjecaj na ekonomičnost i učinkovitost provedbe postupaka nabave. Za provedbu postupaka nabave Društvo je donijelo Pravilnik o nabavi i druge akte kojima je utvrđen postupak tehničke nabave zrakoplovnih dijelova, alata, opreme i materijala, nabave roba i usluga za potrebe zemaljskog opsluživanja zrakoplova, putnika, prtljage, tereta, pošte i snabdijevanja zrakoplova, nabave mlaznog goriva i nabave emisijskih jedinica. Doneseni su sljedeći opći akti: Priručnik o poslovanju sa zrakoplovnim materijalima, Priručnik organizacije za vođenje kontinuirane plovidbenosti i održavanje zrakoplova, Metodologija praćenja i evidencije poslovanja te Ovjera ulaznih računa, predračuna i odobrenja dobavljača.

Planiranje nabave

Planiranje nabave je proces kojim se određuju ciljevi, način te dinamika nabave. Temelji se na istraživanju i određivanju stvarnih potreba kao i procjeni uvjeta okruženja od utjecaja na nabavu.

Pravilnikom o nabavi je određeno da uprava Društva donosi plan postupaka nabave i objavljuje na intranetu u roku do 30 dana od usvajanja plana poslovanja. Uvjeti početka nabave su usvajanje plana poslovanja i plana postupaka nabave kao zasebnog dokumenta za poslovnu godinu te osigurana ili planirana sredstva za nabavu. Nabava je decentralizirana, a planira je organizacijska jedinica na koju se odnosi trošak, osim predmeta nabave iz općih poslova koje planira Sektor pravnih poslova, upravljanje ljudskim resursima i imovinom. Organizacijske jedinice planiraju postupke nabave iz svoje nadležnosti i plan dostavljaju u Službu skrbi o imovini i infrastrukturi. Plan postupaka nabave je podijeljen na plan postupaka nabave prema Pravilniku o nabavi (plan nabave materijalne imovine-investicije i plan nabave drugih roba i usluga) te plan nabave prema posebnim postupcima (nabava roba i usluga prema postupcima za letačke operacije te nabava roba i usluga prema postupcima za održavanje zrakoplova). Na prijedlog organizacijske jedinice, uprava Društva usvaja izmjene i dopune plana postupaka nabave. Nabave za potrebe obavljanja redovne djelatnosti zračnog prijevoza se planiraju prema redu letenja, odnosno programu održavanja zrakoplova. Nabava drugih roba i usluga proizlazi iz potreba obavljanja zračnog prijevoza, reda letenja i planiranog broja putnika, a provodi se na temelju zahtjeva za nabavu. Pojedinačni zahtjevi za nabavu sadrže obrazloženje za nabavu, a suglasnost za nabavu ovjeravaju odgovorna osoba organizacijske jedinice i uprava. Redovna tehnička održavanja su planirana u okviru programa održavanja, koje izrađuju stručne službe inženjeringa prema uputama proizvođača. Za potrebe nabave zemaljskih usluga se provjerava usklađenost potencijalnih dobavljača sa zrakoplovnim sustavima Društva i međunarodnim standardima. Općim aktom Društva Postupak tehničke nabave zrakoplovnih dijelova, alata, opreme i materijala je utvrđeno da su dobavljači Sektora tehničkih poslova određeni međunarodnom listom odobrenih dobavljača, a robe koje nabavlja Služba upravljanja materijalima su utvrđene tehničkom dokumentacijom proizvođača zrakoplova i zrakoplovnih komponenti.

Prema obrazloženju odgovorne osobe u slučajevima kada kod proizvođača i ovlaštenih distributera nema robe ili je znatno skuplja od dobavljača sa slobodnog tržišta, upućuju se upiti registriranim, odnosno odobrenim dobavljačima za pojedine vrste zrakoplovnih dijelova i materijala. Rizici u provedbi postupaka nabave su određeni odredbama Pravilnika o nabavi na način da su utvrđeni najveći rizici korupcije u procesu nabave prilikom planiranja, pripreme i odabira postupaka nabave, provedbe otvorenih postupaka nabave, te provedbe ugovora.

Također su utvrđene mjere za povećanje transparentnosti i odgovornosti. Planovi postupaka nabave za 2014., 2015. i 2016. su sastavljeni pravodobno u skladu s odredbama Pravilnika o nabavi. Sadrže podatke o predmetu nabave, organizacijskoj jedinici, vrsti nabave, planiranom načinu postupka nabave, početku postupka, trajanju ugovora o nabavi, planiranoj vrijednosti nabave te primjeni ISO normi. Za razdoblje od 2014. do 2016. planirana je nabava roba, radova i usluga u vrijednosti 3.064.217.695,00 kn bez poreza na dodanu vrijednost, od čega u 2014. u vrijednosti 999.598.652,00 kn, u 2015. u vrijednosti 1.053.160.658,00 kn te u 2016. u vrijednosti 1.011.458.385,00 kn.

Upravljanje postupcima nabave

Postupci nabave su propisani unutarnjim aktima. Za provedbu postupaka nabave, Društvo je donijelo Pravilnik o nabavi, akte kojima je utvrđen postupak tehničke nabave zrakoplovnih dijelova, alata, opreme i materijala, nabave roba i usluga za potrebe zemaljskog opsluživanja zrakoplova, putnika, prtljage, tereta, pošte i snabdijevanja zrakoplova, nabave mlaznog goriva i nabave emisijskih jedinica, Priručnik o poslovanju sa zrakoplovnim materijalima te Priručnik organizacije za vođenje kontinuirane plovidbenosti i održavanje zrakoplova. Pravilnikom o nabavi te unutarnjim aktima o specifičnim postupcima nabave uređene su aktivnosti i način postupanja koji prethodi stvaranju i preuzimanju ugovornih obveza. Postupci nabave se pokreću na temelju ovjerenog zahtjeva za nabavu. Program održavanja zrakoplova odobrava Agencija za civilno zrakoplovstvo. Nabava zrakoplovnih dijelova i materijala uređena je zasebnim općim aktima. Utvrđeni su način, rokovi i odgovornost za provedbu nabave zrakoplovnih dijelova, materijala, alata i opreme, te nabava usluga održavanja komponenti, alata i opreme. Postupak tehničke nabave zrakoplovnih dijelova, alata, opreme i materijala odvija se na način da se nakon utvrđivanja potreba za materijalom sastavlja zahtjev za nabavu koji pokreće osoba koja je utvrdila potrebu. Zahtjev za nabavu se upućuje na odobrenje odgovornoj osobi ovisno o vrijednosti nabave. Zajedno sa specifikacijom i tehničkim zahtjevima se zaprima u Odjelu tehničke nabave. U skladu s listom odobrenih dobavljača prema Priručniku organizacije za vođenje kontinuirane plovidbenosti te Priručnikom organizacije održavanja zrakoplova upućuju se upiti dobavljačima, nakon čega se obavlja analiza ponuda. Nabava se provodi putem informacijskog sustava namijenjenog organizacijama za održavanje zrakoplova i zaliha roba koje služe za održavanje zrakoplova. Spomenuti sustav omogućuje upravljanje informacijama o ovlaštenim radionicama, dobavljačima rezervnih dijelova i materijala, narudžbe i njihov status, zaprimanje materijala i kontrolu dokumentacije, stanje zaliha te praćenje planiranih radova. U informacijskom sustavu se izrađuju dokumenti nabave i vode evidencije. Postupak se odnosi na nabave koje se odvijaju na slobodnom tržištu, od kvalificiranih zrakoplovnih dobavljača te jednim dijelom kao operativna provedba odredbi ugovora o održavanju zrakoplovnih komponenti. Nadzor zakonitosti provođenja tehničke nabave zrakoplovnih dijelova, materijala, alata i opreme i usluga održavanja komponenti odgovornost je direktora Tehničkih poslova.

Prema punomoći predsjednika uprave, direktor je odgovoran za nabavu rezervnih dijelova, usluga, opreme i alata za održavanje zrakoplova do iznosa u kunskoj protuvrijednosti 50 000 EUR pojedinačno. Iznad utvrđenog iznosa odgovoran je predsjednik uprave. Dvije zaposlenice su završile specijalistički program izobrazbe u području nabave, od kojih jedna ima važeći certifikat. Dokumentacija za nadmetanje je sastavljena na jasan, razumljiv i nedvojben način da omogući podnošenje usporedivih ponuda.

Dokumentacija za nadmetanje sadrži podatke o predmetu nabave, roku isporuke, cjelovitosti i jeziku ponude, pravu sudjelovanja, dokazivanju sposobnosti ponuditelja, jamstvima, komunikaciji s potencijalnim ponuditeljima, dostavljanju, rokovima za podnošenje i otvaranje ponuda, vlasništvu ponudbene dokumentacije, troškovima nuđenja, cijenama, provjeri ponuda, načinu i uvjetima plaćanja, zabrani inačica i alternativnih ponuda, rokovima valjanosti ponude, prihvatljivim ponudama i mjerilima za odabir. Potencijalnim ponuditeljima su na njihova pitanja za objašnjenjem odgovori dani bez odlaganja i na jednak način. Sastavljena je detaljna i jasna analiza ponuda. Odluke o odabiru najpovoljnije ponude su odgovarajuće dokumentirane i obrazložene, a potpisuje ih predsjednik uprave Društva. Sadrže jasno obrazloženje o odabiru ponuda. Donesene su na temelju kriterija najniže cijene te primjenom kriterija ekonomski najpovoljnije ponude. Kod pristizanja i prihvaćanja jedne ponude zapisnikom povjerenstva za pregled i ocjenu ponuda primjereno su obrazloženi razlozi za odabir ponude. Osigurana je povjerljivost informacija sadržanih u dokumentaciji za nadmetanje i ograničen je pristup dokumentaciji. Pregledani postupci nabave sadrže izjavu o povjerljivosti i nepristranosti koju potpisuju odgovorna osoba naručitelja, predsjednik i članovi stručnog povjerenstva koji sudjeluju u pripremi i provedbi određenog postupka nabave kao i provedbi ugovora o nabavi. Izjavom o povjerljivosti i nepristranosti se navodi obveza svakog potpisnika za čuvanjem poslovne tajne tijekom postupka nabave do donošenja odluke o odabiru ili poništenju. Pravilnikom o čuvanju, korištenju, odabiranju i izlučivanju arhivskog i registraturnog gradiva je propisana obveza čuvanja planova nabave i pojedinačnih postupaka nabave pet godina. Izabrani način nabave omogućio je najveću konkurenciju u danim okolnostima. Primjenom otvorenih postupaka nabave roba, radova i usluga svi zainteresirani subjekti mogli su se javiti i dostaviti svoje ponude s obzirom da su pozivi za nadmetanja javno objavljeni na mrežnim stranicama Društva. Kod provođenja pregovaračkih postupaka s jednim ponuditeljem objavljivane su prethodne obavijesti o namjeri zaključenja ugovora.

U razdoblju od 2014. do 2016. su zaključeni ugovori i okvirni sporazumi za nabavu roba, radova i usluga u vrijednosti 448.696.534,00 kn s porezom na dodanu vrijednost, od čega u 2014. u vrijednosti 154.398.838,00 kn, u 2015. u vrijednosti 137.470.435,00 kn te u 2016. u vrijednosti 156.827.261,00 kn. Od ukupno 82 provedena postupka nabave roba, radova i usluga u vrijednosti 448.696.534,00 kn, revizijom je obuhvaćeno 28 postupaka nabave roba, radova i usluga ukupne vrijednosti 420.244.589,00 kn ili 93,7% vrijednosti zaključenih ugovora. Pored navedenoga revizijom su obuhvaćeni postupci održavanja zrakoplova u vrijednosti 221.608.620,00 kn koji se provode na temelju zasebnih općih akata Društva i međunarodnih pravila te nisu predmet nabave prema Pravilniku o nabavi.

Udjel otvorenih postupaka u 2016. smanjen je u odnosu na 2014. jer su pojedini predmeti nabave zaključeni za višegodišnje razdoblje te s obzirom da se nabava pojedinih predmeta nabave može obaviti od dobavljača koji su jedini ovlašteni ponuditi i isporučiti predmet nabave. Udjeli postupaka nabave zemaljskih usluga opsluživanja zrakoplova su u 2016. povećani u odnosu na 2014. jer se postupci provode za nove destinacije, a za postojeće letove se postupci nabave provode po isteku ugovora za određenu stanicu.

U tablici broj 1 daju se podaci o nabavi prema evidenciji postupaka nabave od 2014. do 2016.

Tablica broj 1

Nabava od 2014. do 2016.

u kn

Redni broj	Vrsta postupka	2014.			2015.			2016.		
		Broj predmeta	Ukupna vrijednost nabave	Udjel (%)	Broj predmeta	Ukupna vrijednost nabave	Udjel (%)	Broj predmeta	Ukupna vrijednost nabave	Udjel (%)
1.	Otvoreni postupci nabave	25	24.188.485,00	15,7	14	11.937.934,00	8,7	16	11.794.771,00	7,5
2.	Pregovarački postupci nabave	4	3.504.313,00	2,3	4	2.608.494,00	1,9	4	8.507.960,00	5,4
3.	Izravna pogodba	1	377.040,00	0,2	3	8.621.516,00	6,3	0	0,00	0,0
4.	Ograničeni postupci nabave	0	0,00	0,0	1	374.889,00	0,3	2	310.375,00	0,2
5.	Postupci nabave zemaljskog opsluživanja zrakoplova	1	3.048.000,00	2,0	0	0,00	0,0	2	34.633.093,00	22,1
6.	Nabava mlaznog goriva	1	123.281.000,00	79,8	1	107.517.240,00	78,2	1	99.180.170,00	63,3
7.	Nabava emisijskih dozvola	0	0,00	0,0	1	6.410.362,00	4,6	1	2.400.892,00	1,5
Ukupno		32	154.398.838,00	100,0	24	137.470.435,00	100,0	26	156.827.261,00	100,0

Zaštita interesa Društva

Društvo je donijelo pravilnike, upute i odluke kojima su uređena područja provedbe i praćenja ugovora, kao i primjene, korištenja i održavanja nabavljene robe i usluga. Kod 28 pregledanih postupaka nabave roba, radova i usluga ukupne vrijednosti 420.244.589,00 kn je utvrđeno da je nabava od odabranih ponuditelja obavljana u skladu s ugovorenim količinama, cijenama i rokovima. Slabosti utvrđene kod održavanja zrakoplova su opisane u Nalazu. Ugovori o nabavi roba, radova i usluga su zaključeni u skladu s ponudama. Pri preuzimanju je provjeravana kvaliteta isporučene robe, radova i usluga. Za isporuku roba, radova i usluga sastavljeni su primopredajni zapisnici. Na osnovi postojećih ugovora nisu nabavljene dodatne količine roba, radova i usluga bez provedbe novog postupka nabave. Odredbama Pravilnika o nabavi je određeno da je praćenje provedbe ugovora o nabavi odgovornost organizacijske jedinice koja je pokrenula i provela postupak nabave. Prema pisanom obrazloženju odgovorne osobe, praćenje sposobnosti dobavljača održavanja zrakoplova se provodi na način da se na tjednoj bazi provjeravaju otvorene narudžbe i upućuju požurnice dobavljačima.

Unutarnja revizija je u razdoblju od 2014. do konca 2016. obavila jedanaest revizija poslovanja Društva te je dano pet preporuka koje su djelomično izvršene. U vezi s područjem nabave, unutarnjom revizijom su tijekom 2015. i 2016. obuhvaćeni postupci nabave goriva i zemaljskih usluga za 2014. i 2015. te su dana pozitivna mišljenja. Prati se provedba preporuka.

V. NALAZ

Revizijom su obuhvaćena sljedeća područja: provedba naloga i preporuka revizije za 2011., planiranje nabave, upravljanje postupcima nabave, te zaštita interesa Društva.

Obavljenom revizijom učinkovitosti nabave za 2014.-2016., utvrđene su nepravilnosti i propusti koje se odnose na provedbu naloga i preporuka revizije za 2011., planiranje nabave, upravljanje postupcima nabave te zaštitu interesa Društva.

1. Provedba naloga i preporuka revizije za 2011.

1.1. Državni ured za reviziju je obavio financijsku reviziju Društva za 2011., o čemu je sastavljeno Izvješće i izraženo uvjetno mišljenje. Revizijom su utvrđene određene nepravilnosti opisane u Izvješću i Društvu je naloženo da ih otkloni, odnosno poduzme potrebne radnje i prihvati predložene preporuke kako se nepravilnosti ne bi ponavljale u daljnjem poslovanju. Nepravilnosti i propusti se odnose na sustav unutarnjih kontrola, računovodstveno poslovanje, prihode, obveze te postupke nabave.
U vezi s utvrđenim nepravilnostima i propustima, Društvo se očitovalo u veljači 2017. Prema spomenutom očitovanju, Društvo je postupilo prema navedenim nalozima i preporukama. Nepravilnosti i propusti koje se odnose na sustav unutarnjih kontrola, računovodstveno poslovanje, prihode i obveze nisu bili predmet revizije učinkovitosti nabave za 2014.-2016. i bit će obuhvaćeni posebnom provjerom provedbe danih naloga i preporuka.

Za razdoblje 2014.-2016. predmet revizije je bila učinkovitost nabave.

Nalozi i preporuke prema kojima nije postupljeno:

- Revizijom za 2011. predloženo je provoditi postupke nabave u skladu s propisanim internim procedurama, ustrojiti cjelovitu i transparentnu evidenciju postupaka nabave i zaključenih ugovora u skladu s evidentiranim postupcima te u ugovoru navesti količine na kojima se temelje ugovorene cijene. Revizijom za 2014.-2016. utvrđeno je da Društvo nije utvrdilo rokove za dostavu ponuda u skladu s odredbama Pravilnika o nabavi. Društvo nema usklađene i sveobuhvatne evidencije po vrstama postupaka nabave roba, radova i usluga. Šira javnost nije u potpunosti obaviještena o rezultatima nadmetanja, s obzirom da na mrežnim stranicama Društva nisu u potpunosti objavljeni svi provedeni postupci nabave. Tako je na mrežnim stranicama Društva objavljeno da je u razdoblju od 2014. do 2016. provedeno 73 postupaka nabave, a prema evidencijama postupaka nabave provedena su 82 postupaka nabave roba, radova i usluga. Također Društvo nije uspostavilo učinkovit sustav kontrole postupaka nabave jer se ne prati ostvarenje i plaćanje prema svakom pojedinom ugovoru o nabavi roba, radova i usluga. Dodaci ugovorima o održavanju zrakoplova i nabavi rezervnih dijelova s inozemnim dobavljačima za razdoblje od 2014. do 2016. se nastavljaju na postojeće ugovore iz 1997., 2008. i 2012. Na traženje Državnog ureda za reviziju ugovori iz 1997., 2008. i 2012. nisu dostavljeni. Dodacima ugovorima o održavanju zrakoplova nije navedena ukupna ugovorena vrijednost. Sadrže velik broj pojedinačnih cijena iskazanih kroz paušalna plaćanja, fiksna plaćanja, udjel radova, udjel materijala, prema naletima zrakoplova, vrsti zrakoplova te druge načine obračuna.

Iz računa pružatelja usluge nije vidljiva specifikacija obavljenih usluga i na koje se ugovore odnose. Navedeni su pojedinačni ukupni iznosi. Na traženje Državnog ureda za reviziju, Društvo nije obrazložilo pojedine obračunane iznose za pružene usluge održavanja zrakoplova. Evidencije ugovora o održavanju zrakoplova i nabavi rezervnih dijelova sadrže ugovorene vrijednosti koje nisu iskazane dodacima ugovorima o održavanju zrakoplova i nabave rezervnih dijelova te nisu jednake ugovorenim vrijednostima koje su iskazane u evidenciji provjere ugovora koju potpisuju predstavnici organizacijskih jedinica, odnosno sudionici provjere.

Društvo je i nadalje u obvezi postupati prema danim preporukama Državnog ureda za reviziju.

1.2. *Društvo navodi da su tijekom prethodnog razdoblja uloženi povećani napori i ostvaren je značajni napredak na način da je u plan postupaka nabave uključen najveći broj ugovora o nabavi roba, radova i usluga prema vrstama postupaka nabave, ali zbog specifičnosti industrije, složenosti i opsežnosti poslovanja s ograničenim brojem dobavljača i davatelja usluga, određeni broj postupaka nije bilo moguće uključiti u proces. Navodi da se radi o zanemarivom broju ugovora koji su vrijednosno značajni s obzirom na industriju i veliki broj monopolnih dobavljača. Nadalje navodi da je na mrežnim stranicama Društva objavljena većina postupaka nabave budući da transparentno poslovanje predstavlja temelj postupanja i usmjerenja Društva. Troškovi slijetanja na zračnim lukama kao i troškovi preleta koji su kategorizirani kao vrijednosno značajni, javno su objavljeni na stranicama domaćih i međunarodnih zračnih luka. Društvo obrazlaže da provodi evidencije postupaka nabave koje su u većoj mjeri uvjetovane okolnostima na tržištu. Prihvaća preporuku o potrebi dodatnog unapređenja, te navodi da će poduzeti dodatne aktivnosti kako bi evidencije po vrstama postupaka nabave bile sveobuhvatnije, a javnost u potpunosti obaviještena o rezultatima nadmetanja. Nadalje obrazlaže da posjeduje sustav kontrole nabave koji se prati kroz interna izvješća na nivou Društva i odgovarajućih organizacijskih jedinica te će u narednom razdoblju uložiti povećane napore na primjeni sustava kontrole količinskog i vrijednosnog ostvarenja i plaćanja prema ugovorima putem posebnih programa kao i dodjelom posebnih zaduženja odgovornim osobama u sektorima i službama Društva. Nadalje navodi da će se, iako nije obveznik primjene Zakona o javnoj nabavi, u cilju što boljeg i svrsishodnijeg planiranja prema danim preporukama, rukovoditi načelima navedenog Zakona te će u okviru svojih organizacijskih mogućnosti pojačati aktivnosti s ciljem poboljšanja učinkovitosti. Zaključno, Društvo prihvaća da nije ustrojena jedinstvena i sveobuhvatna evidencija postupaka nabave i zaključenih ugovora kao i da javnost nije u potpunosti obaviještena o rezultatima nadmetanja, te navodi da su postupci nabave provedeni u skladu s internim procedurama i da to nije utjecalo na učinkovitost nabava. U vezi s provedbom ugovora, navodi da se navedeno prati u skladu s internim aktima prilagođenim industriji u kojoj Društvo posluje, te obrazlaže da evidencije planira prilagoditi u najvećoj mogućoj mjeri u skladu s odredbama Zakona o javnoj nabavi. Društvo nadalje navodi da ugovorima s određenim dobavljačima i pod određenim uvjetima nisu ugovorene količine predmeta nabave jer iste ovise o popunjenosti putničke kabine i situaciji na tržištu u trenutku pružanja usluge. Navedenim načinom Društvo time ne preuzima obvezu nabave roba i usluga koje možda u tijeku poslovanja neće biti potrebne u očekivanom obujmu. Navodi da se radi o provjerenom modelu poslovanja koji omogućava racionalno upravljanje troškovima u odnosu na trenutnu situaciju na tržištu i popunjenost putničke kabine, kao i provedivost planiranih ušteda.*

2. Planiranje nabave

2.1. Planovima postupaka nabave određene su planirane vrijednosti postupaka nabave prema Pravilniku o nabavi (za materijalnu imovinu-investicije i druge robe i usluge) te prema posebnim postupcima nabave (za letačke operacije) kao što su nabava mlaznog goriva, usluge kontrole leta, nabava zemaljskih usluga, snabdijevanje te održavanje zrakoplova. Potrebe za nabavom su primjereno obrazložene i opravdane. Izjavom o povjerljivosti i nepristranosti uređena je obveza prijavljivanja sukoba interesa te su redovito pribavljane od svih zaposlenika uključenih u postupke nabave. Propusti kod planiranja nabave se odnose na neusklađenost iskazanih planiranih vrijednosti nabave u planovima postupaka nabave s podacima u evidencijama postupaka nabave, sadržaj plana postupaka nabave, istraživanje tržišta nabave, kašnjenja s početkom nabave u odnosu na plan te korištenje usluga agencijskih radnika.

- Neusklađenost iskazanih planiranih vrijednosti nabave u planovima postupaka nabave s podacima u evidencijama postupaka nabave

U evidencijama postupaka nabave su iskazane planirane vrijednosti za 82 provedena postupka nabave, koje nisu usklađene s planiranim vrijednostima iz plana postupaka nabave. Tako je planom postupaka nabave planirana za 2014. nabava u vrijednosti 999.598.652,00 kn, a u evidencijama nabave je planirana nabava u vrijednosti 183.947.145,00 kn. Za 2015. je planovima postupaka nabave planirana nabava u vrijednosti 1.053.160.658,00 kn, a u evidencijama nabave je planirana nabava u vrijednosti 165.074.935,00 kn. Za 2016. je planovima postupaka nabave planirana nabava u vrijednosti 1.011.458.385,00 kn, a u evidencijama nabave je planirana nabava u vrijednosti 163.274.805,00 kn. Prema obrazloženju odgovorne osobe, do razlike između planiranih vrijednosti u planu postupaka nabave i u evidencijama postupaka nabave došlo je zbog različitog obuhvata vrijednosti postupaka nabave koji se provode prema posebnim postupcima nabave. Tako su primjerice u planu postupaka nabave za 2016. planirane usluge nabave roba i usluga za potrebe snabdijevanja zrakoplova te nabave zemaljskih usluga u zemlji i inozemstvu u vrijednosti 433.712.495,00 kn, a prema zahtjevima za nabavu je planirano 41.000.000,00 kn. Nadalje je za nabavu mlaznog goriva planom postupaka nabave za 2016. planirana vrijednost u iznosu 237.619.142,00 kn, dok je prema zahtjevima za nabavu i evidenciji postupaka nabave planirano 101.422.110,00 kn. Planirane vrijednosti u planovima postupaka nabave su značajno veće u odnosu na ostvarenu nabavu prema evidencijama. Prema pisanom obrazloženju odgovorne osobe, nabava roba i usluga u godišnjem planu nabave obuhvaća sve usluge, uključujući i usluge koje ne podliježu primjeni postupaka nabave kao što su usluge po cjenicima zračnih luka, kao i usluge dobavljača koji jedini mogu isporučiti robu ili obaviti usluge te povezani troškovi kao što su terminalne naknade i preleti. Društvo ne prati ostvarenje plana postupaka nabave i nije ustrojilo jedinstvenu evidenciju praćenja ostvarenja nabave u odnosu na plan postupaka nabave. Pravilnikom o nabavi je određeno vođenje evidencije postupaka nabave malih i velikih vrijednosti te je propisan sadržaj. Iz dostavljene evidencije je vidljivo kako Društvo nije za pojedine predmete nabave unosilo ugovorene vrijednosti predmeta nabave. Spomenutim evidencijama nije predviđen unos podataka o ostvarenim vrijednostima nabave.

Državni ured za reviziju predlaže uskladiti planirane vrijednosti nabave u planovima postupaka nabave s podacima u evidencijama postupaka nabave te pratiti ostvarenje plana postupaka nabave.

- Sadržaj plana postupaka nabave

Od 28 pregledanih postupaka nabave u vrijednosti 420.244.589,00 kn, četiri provedena postupka nabave u vrijednosti 14.991.371,00 kn ili 3,6 % (usluga ustupanja radnika, usluga nabave sustava registracije putnika za let, nabava licenčnih prava te informatičko održavanje i nabava sigurnosnih paketa) nisu obuhvaćena planovima postupaka nabave. Uz to, za sedam postupaka nabave u ugovorenoj vrijednosti 14.522.290,00 kn bez poreza na dodanu vrijednost, planovima postupaka nabave nisu utvrđene pojedinačne planirane vrijednosti nabave i podaci o planiranom trajanju pojedinog ugovora, nego su uključeni u stavke plana zajedno s drugim predmetima nabave pod drugim jedinstvenim nazivima, uz obrazloženje da se radi o više izvršitelja. S obzirom da se radi o više pojedinačnih provedenih postupaka nabave koji su pod jednom stavkom objedinjeni planom postupaka nabave, nije omogućeno praćenje ostvarenja u odnosu na plan. Navedeno nije u skladu s Pravilnikom o nabavi kojim je određeno da plan postupaka nabave između ostalog treba sadržavati podatke o nazivu predmeta nabave, odgovornu organizacijsku jedinicu koja pokreće nabavu, planiranu vrijednost nabave, vrstu nabave, planirani način postupka nabave, planirani početak postupka, planirano trajanje ugovora.

Državni ured za reviziju predlaže planom postupaka nabave obuhvatiti sve postupke nabave. Predlaže u plan postupaka nabave uključiti podatke o planiranom trajanju pojedinog ugovora, planirani početak postupka nabave te pojedinačne planirane vrijednosti nabave u skladu s odredbama Pravilnika o nabavi.

- Istraživanje tržišta nabave

Društvo nema dokumentaciju i pisane dokaze na koji je način istražilo tržište nabave i pribavilo informacije o radovima, robama i uslugama koje namjerava nabaviti. Iz dokumentacije 28 predmeta nabave roba, radova i usluga u vrijednosti 420.244.589,00 kn nije vidljivo je li Društvo razmotrilo i odgovarajuće ocijenilo druga moguća rješenja o tome treba li nabaviti ili poboljšati postojeća sredstva.

Državni ured za reviziju predlaže istraživati tržište nabave i pribaviti informacije o radovima, robama i uslugama koje namjerava nabaviti prije početka postupaka nabave.

- Kašnjenja s početkom nabave u odnosu na plan

Od 28 pregledanih postupaka nabave u vrijednosti 420.244.589,00 kn, kod devet postupaka u vrijednosti 14.632.200,00 kn je utvrđeno kašnjenje početka postupka u trajanju od jednog do deset mjeseci u odnosu na planirani početak postupka nabave, što je za posljedicu imalo nepravodobno provođenje postupaka nabave i nestavljanje predmeta nabave u uporabu u planiranim rokovima te nepoštivanje rokova za dostavu ponuda utvrđenih Pravilnikom o nabavi. Tako je početak nabave bezalkoholnih pića za 2015. u vrijednosti 1.072.900,00 kn planom postupaka nabave planiran početkom siječnja 2015., a odluka o početku postupka nabave je donesena u studenome 2015., što je deset mjeseci kašnjenja u odnosu na plan. Kod objave postupka nabave u studenome 2015. utvrđen je rok za dostavu ponuda jedanaest dana.

Također za ustupanje građevinskih i instalaterskih radova za montažu hangara za privremeno i lagano održavanje zrakoplova u vrijednosti 6.185.465,00 kn planom postupaka nabave za 2014. je planiran početak postupka u ožujku 2014., a poziv za nadmetanje je objavljen u svibnju 2014. pri čemu su utvrđeni rokovi za dostavu ponuda od 17 dana. Navedenim skraćivanjem rokova nije postupljeno u skladu s Pravilnikom o nabavi kojim je utvrđen najmanji rok od 20 dana za dostavu ponuda za nabave veće od 1.000.000,00 kn.

Državni ured za reviziju predlaže postupke nabave provoditi u skladu s planom postupaka nabave te Pravilnikom o nabavi.

- Korištenje usluga agencijskih radnika

Rashodi agencijskih usluga za privremeno zapošljavanje u razdoblju od 2014. do 2016. su iznosili 8.026.307,00 kn, od čega za 2014. u iznosu 444.078,00 kn, za 2015. u iznosu 3.846.268,00 kn, a za 2016. u iznosu 3.735.961,00 kn.
Društvo je koncem 2014. koristilo usluge 45 agencijskih radnika, 52 radnika koncem 2015. te 34 radnika koncem 2016., najvećim dijelom na radnim mjestima aviomehaničara, odnosno pomoćnog mehaničara.
Usluge su korištene nakon provedenog otvorenog postupka nabave na temelju kojeg je u listopadu 2014. zaključen ugovor o ustupanju radnika te do ožujka 2017. šest dodataka ugovoru. Prema pisanom obrazloženju odgovorne osobe, kao razlozi korištenja agencijskih radnika su navedeni: razvijanje poslova tehničkog održavanja zrakoplova drugih kompanija, nesigurnost ugovaranja poslova, sezonski radovi te dodatni radovi koji nisu bili uključeni u plan radova. Nadalje, navedene usluge nisu obuhvaćene planovima postupaka nabave jer su ugovori o ustupanju radnika izuzeti od primjene odredbi Pravilnika o nabavi. Općim aktima nisu utvrđeni kriteriji utvrđivanja potreba za agencijskim radnicima, postupak odabira ponuditelja, optimalno vrijeme korištenja usluga, ovlasti i odgovornosti agencijskih radnika i sustavi kontrola te nije ocijenjena opravdanost korištenja navedenih usluga.

Državni ured za reviziju predlaže ocjenjivati opravdanost korištenja usluga agencijskih radnika te utvrditi kriterije utvrđivanja potreba za agencijskim radnicima. Predlaže planom postupaka nabave obuhvatiti usluge agencijskih radnika.

2.2. *Društvo obrazlaže da je plan poslovanja krovni dokument kojim su obuhvaćene sve nabave po postojećim i novim ugovorima, dok se u planu postupaka nabave nalaze predmeti nabave za koje se planira provesti postupak i zaključiti novi ugovor u godini na koju se plan odnosi. Navodi da ostvarenje plana postupaka nabave najvećim dijelom ovisi o raspoloživosti financijskih sredstava, kao i drugim tržišnim okolnostima. O navedenom ovisi i stvarni početak provođenja postupka, a u planu je okvirno naveden. Društvo nadalje navodi da se samo realizirani predmeti nabave iz plana postupaka vode kroz evidenciju postupaka nabave, koja je manjeg vrijednosnog opsega i s manje stavki predmeta nabave od plana postupaka. Plan postupaka nabave i evidencija provedenih postupaka se na razini ukupnih godišnjih vrijednosti razlikuju za iznos nerealiziranih postupaka nabave za koje u planskoj godini nisu osigurana sredstva iz poslovanja ili na drugi način. Pojedinačne stavke plana postupaka nabave utvrđene kao predmet nabave koji se nalazi u evidenciji provedenih postupaka i dokumentaciji vrijednosno su usklađene.*

Obrazlaže da se stavke plana postupaka nabave ne pretvaraju u predmete nabave automatski na način da je jedna stavka jednaka jednom predmetu nabave i jednom postupku, već se predmet nabave i dokumentacija za nadmetanje utvrđuje prema situaciji na tržištu i prikupljenim informacijama. Nadalje navodi da plan poslovanja obuhvaća sve nabave čija se provedba prati kroz mjesečna izvješća po organizacijskim jedinicama i vrsti troška, a nadležna organizacijska jedinica prati ostvarenje svakog ugovora na propisan način u skladu s Ovjerom ulaznih računa, predračuna i odobrenja dobavljača. Društvo obrazlaže da se u skladu sa standardima za zrakoplovstvo, kao i propisima koji uređuju nabavu, nabava može podijeliti u tri samostalne cjeline: opća nabava (investicije, robe i usluge), nabava za potrebe letačkih operacija te nabava za potrebe održavanja zrakoplova. Navodi da svaka cjelina ima posebnim internim aktima propisan način i svrhu nabave, te postupke za provedbu, kao i primjerenu evidenciju.

Nadalje navodi da na razini predmeta nabave takve evidencije nisu usporedive te iz toga razloga Društvo nema potrebe za postojanjem jedinstvene evidencije. Nadalje navodi kako se iz dostavljenih pravilnika i drugih internih akata, te njihovih stalnih revizija, očituju napori Društva prema unapređenju nabave.

Također navodi da postoje manja odstupanja kod planiranja nabave, praćenja ostvarenja nabave te određena kašnjenja s početkom nabave u odnosu na plan postupaka nabave, što je posljedica činjenice da je Društvo osnovano s ciljem ostvarivanja dobiti, a obzirom da se nalazi na visoko konkurentnom tržištu, nužno se treba prilagođavati tržišnim uvjetima i vlastitim mogućnostima. U vezi s nabavom mlaznog goriva na inozemnim zračnim lukama, Društvo obrazlaže da objavljuje postupak nabave za koji se podnosi zahtjev za nabavu na temelju kojeg se donosi odluka o osnivanju stručnog povjerenstva i provođenje postupka nabave. Tako je za 2016. godinu podnesen zahtjev za nabavu za međunarodne zračne luke temeljem kojeg je objavljen postupak nabave za međunarodne zračne luke u inozemstvu i zahtjev za nabavu za zaključenje ugovora za opskrbu u Republici Hrvatskoj. Oba zahtjeva čine ukupnu planiranu vrijednost nabave u vrijednosti 237.619.142,00 kn, uz napomenu da je zahtjev za nabavu u Republici Hrvatskoj procijenjene vrijednosti jer plan poslovanja i plan nabave nisu bili doneseni u trenutku podnošenja zahtjeva. Kod nabave roba i usluga za potrebe snabdijevanja zrakoplova te nabave zemaljskih usluga u zemlji i inozemstvu u vrijednosti 433.712.465,00 kn, obrazlaže da je zahtjevom za nabavu u iznosu 41.000.000,00 kn određena procjena troškova za koje će se u toj godini provesti postupci nabave, a u vezi potreba zaključenja ugovora na postojećim stanicama uzrokovano istekom ugovora ili ugovaranja novih stanica.

U vezi s istraživanjem tržišta nabave, Društvo obrazlaže da redovito provodi aktivnosti ispitivanja tržišta na najprimjerenije načine, a preporuku će primijeniti na način da će kroz izmjene i dopune Pravilnika o nabavi propisati obvezu dokumentiranja i arhiviranja informativnih ponuda. Društvo obrazlaže da se radi o uobičajenom postupku koji prethodi nabavi. Navodi da se preliminarno istraživanje tržišta obavlja u fazi izrade plana postupaka nabave, dok se detaljno istraživanje obavlja prije podnošenja zahtjeva za nabavu od strane organizacijske jedinice koja je nositelj zadatka. Dosadašnja praksa je bila da se dokumentacija o istraživanju tržišta ne prilaže dokumentaciji za nadmetanje, već se odlaže u organizacijskoj jedinici podnositelja zahtjeva. Nadalje navodi da je praksa pokazala da je Društvo u velikom dijelu predvodnica uvođenja novih tehnologija u Republici Hrvatskoj. Navodi da sustavna evidencija istraživanja tržišta ne postoji i da će Društvo na tome promptno poraditi.

U vezi s korištenjem usluga agencijskih radnika, Društvo obrazlaže da se kod agencijskog rada prvenstveno radi o zaključenju ugovora o radu putem agencije s obzirom na povremenost poslova koji ovise o konkurentnosti i sposobnosti Društva za osvajanje međunarodnih natječaja za ugovaranje održavanja zrakoplova trećih osoba, te redu letenja u ljetnoj sezoni kada se javlja potreba za angažiranjem dodatne sezonske radne snage. Navodi da su ugovori o radu po svojoj prirodi izuzeti od postupanja po Pravilniku o nabavi u skladu sa Zakonom o javnoj nabavi s obzirom da se radi o poslovnim politikama Društva kojima se omogućava fleksibilnost izazovnom zrakoplovnom tržištu. Nadalje navodi da Društvo već provodi potrebne aktivnosti da se kroz planiranje kadrova za sljedeću poslovnu godinu na što je moguće realniji način prema već ugovorenim poslovima i pretpostavljenom redu letenja procjene potrebe sezonskog zapošljavanja radnika putem agencija te će se ista obveza propisati kroz unutarnje akte Sektora za upravljanje ljudskim potencijalima.
Društvo obrazlaže da provođenje postupaka nabave za zaključivanje ugovora o radu nije obveza niti obveznika Zakona o javnoj nabavi, pa posljedično niti društava koji nemaju predmetnu obvezu te navodi da navedene preporuke ne trebaju biti dijelom Izvješća o obavljenoj reviziji. Nadalje navodi da je agencijski rad uveden u vrijeme restrukturiranja kada je proveden program zbrinjavanja viška radnika, ali je istovremeno započelo razvijanje usluga tehničkog održavanja i pojavila se potreba zapošljavanja u tehnici. Obrazlaže da je istekom kolektivnog ugovora, agencijskim zapošljavanjem obuhvaćeno i sezonsko kabinsko osoblje čime se postiže veća fleksibilnost i produktivnost ovih radnika, te jamstvo odvijanja prometa u ljetnoj sezoni kada Društvo nema kolektivni ugovor niti osiguran socijalni mir. Nadalje obrazlaže da agencijski radnici za potrebe Sektora tehničkih poslova moraju proći detaljna testiranja uključujući i sigurnosnu provjeru (zbog mjesta rada unutar štićene zone) te niz inicijalnih školovanja (s potrebama obavljanja istih) prije nego što im se dozvoli rad na zrakoplovima, prema međunarodnoj regulativi o održavanju zrakoplova. Navodi da je time i proces odabira i trenutak do početka rada relativno dugotrajan. Društvo također navodi da je potreban broj agencijskih radnika u proteklom promatranom razdoblju određivan prema broju dobivenih međunarodnih natječaja za održavanje zrakoplova, što je zbog rokova i velike konkurencije teško točno predvidjeti.

2.3. Državni ured za reviziju ostaje kod preporuke za ocjenjivanjem opravdanosti korištenja usluga agencijskih radnika te utvrđivanjem kriterija utvrđivanja potreba za agencijskim radnicima. Također ostaje kod preporuke da se planom postupaka nabave obuhvate usluge agencijskih radnika.

Državni ured za reviziju napominje kako je za navedene usluge proveden otvoreni postupak nabave, a ugovorena vrijednost objavljena u evidenciji postupaka nabave. U navedenoj evidenciji su između ostalog uneseni i podaci o planiranoj vrijednosti nabave agencijskih usluga radnika. S obzirom da je za navedene usluge proveden otvoreni postupak nabave, a u evidencijama iskazana planirana vrijednost, planom postupaka nabave je potrebno obuhvatiti usluge agencijskih radnika s ciljem praćenja planiranih i ugovorenih vrijednosti.
Državni ured za reviziju napominje da je do ožujka 2017. zaključeno šest dodataka ugovoru o korištenju agencijskih usluga, kojima je povećan broj radnih mjesta, kao i broj agencijskih radnika te su produljivani rokovi obavljanja usluga. Društvo na traženje Državnog ureda za reviziju nije dostavilo podatke o zapošljavanju agencijskih radnika nakon ožujka 2017.

S obzirom da Društvo obavlja poslove tehničkog održavanja zrakoplova te je u tu svrhu izgrađen hangar koji je namijenjen dugoročnom razvoju pružanja usluga održavanja zrakoplova drugih aviokompanija te s obzirom na povećane potrebe zapošljavanja agencijskih radnika tijekom ljetne sezone, potrebno je utvrditi kriterije utvrđivanja potreba za agencijskim radnicima, odnosno općim aktima utvrditi slučajeve kada je korištenje agencijskih usluga opravdano, optimalno vrijeme korištenja, ovlasti i odgovornosti kod korištenja agencijskih radnika, kao i sustave kontrola korištenja agencijskih radnika.

3. Upravljanje postupcima nabave

3.1. Postupci nabave su uređeni općim aktima, i to: Pravilnikom o nabavi, Postupkom nabave mlaznog goriva, Postupkom nabave emisijskih jedinica, Postupkom tehničke nabave zrakoplovnih dijelova, alata, opreme i materijala, Postupkom nabave roba i usluga za potrebe zemaljskog opsluživanja zrakoplova, putnika, prtljage, tereta, pošte i snabdijevanja zrakoplova i drugim unutarnjim aktima Društva. Kod upravljanja postupcima nabave nepravilnosti se odnose na dokumentaciju za nadmetanje i utvrđivanje rokova obavljanja radova i isporuka roba.

- Dokumentacija za nadmetanje

Odredbama Pravilnika o nabavi određeno je da je specijalist provođenja postupaka nabave odgovoran za izradu dokumentacije za nadmetanje te da usmjerava rad članova povjerenstva i koordinira konzultacije stručnih službi prilikom njene izrade. Osnovni sadržaj dokumentacije za nadmetanje nije propisan unutarnjim aktima Društva. Od 28 pregledanih postupaka nabave u vrijednosti 420.244.590,00 kn, u šest postupaka nabave u vrijednosti 13.781.302,00 kn ili 3,3 % nije postupljeno u skladu s dokumentacijom za nadmetanje. Propusti se odnose na utvrđivanje rokova za dostavu ponuda te dodatno ugovaranje radova. Kod devet predmeta nabave u vrijednosti 18.795.224,00 kn ili 4,5 % su u dokumentaciji za nabavu navedeni rokovi za dostavu ponuda od tri do 17 dana, što nije u skladu s Pravilnikom o nabavi, kojim je utvrđen rok za dostavu ponuda kod nabava za velike vrijednosti (planirane vrijednosti od 1.000.000,00 kn i više) od najmanje 20 kalendarskih dana od dana objave postupka, a u opravdanim slučajevima može se skratiti na najmanje 14 dana. U dokumentaciji se ne navode razlozi skraćenja rokova za dostavu ponuda, osim kod jednog predmeta nabave kod kojeg je obrazloženo da će se ostvariti popust za žurne narudžbe te je određen rok dostave ponuda tri dana od objave postupka na mrežnim stranicama Društva. Kraći rokovi za podnošenje ponuda smanjuju mogućnost prijavljivanja više ponuditelja. Također, žurni postupci moraju biti opravdani (slučaj više sile, događaji izvan kontrole naručitelja i neovisni od njegove volje, koje nije bilo moguće predvidjeti ili izbjeći). Za tri predmeta nabave u vrijednosti 6.235.397,00 kn (ustupanje radova za isporuku i montažu hangara za privremeno i lagano održavanje zrakoplova, usluge ustupanja radnika, te nabavu okoline za skladište podataka s održavanjem, licenci s održavanjem i usluge implementacije skladišta podataka) ugovoreni su rokovi nabave na način koji nisu predviđeni dokumentacijom za nadmetanje i ponudama sastavljenim na temelju dokumentacije za nadmetanje.

Tako je za nabavu okoline za skladište podataka s održavanjem, licenci s održavanjem i usluge ugradnje skladišta podataka u vrijednosti 1.530.080,00 kn bez poreza na dodanu vrijednost dokumentacijom za nadmetanje navedena isporuka za licence i okolinu do 1. kolovoza 2016., uspostavu okoline do 26. kolovoza 2016. te za isporuku prve faze ugradnje do 15. listopada 2016., a ugovorom iz lipnja 2016. je određena isporuka licenci 30 dana od zaključenja ugovora, te ugradnja i održavanje licenci u skladu s projektnim planom.
Za dva projekta ukupne vrijednosti 7.753.644,00 kn ugovarani su dodatni radovi koji nisu bili predviđeni projektom, a ugovoreni su u vrijeme kada su radovi trebali biti okončani. Društvo nije pravodobno utvrdilo stvarne potrebe te osiguralo podatke za izradu idejnog rješenja prije zaključenja ugovora.
Tako je za ustupanje građevinskih i instalaterskih radova za montažu hangara za privremeno i lagano održavanje zrakoplova u srpnju 2014. zaključen ugovor s rokom izvođenja 105 dana od uvođenja u posao u vrijednosti 6.185.465,00 kn bez poreza na vrijednost. Dodatak ugovoru zaključen je početkom prosinca 2014., kada su radovi trebali biti okončani, prema kojem je povećana vrijednost radova za 1.069.429,00 kn (17,3 %), odnosno na iznos 7.254.894,00 kn. Ugovoreni su novi radovi koji nisu bili navedeni osnovnom projektnom dokumentacijom. Prema pisanom obrazloženju odgovorne osobe, iskopom zemlje je utvrđeno stanje podzemnih voda koje je zahtijevalo dopunu projektne dokumentacije te je pribavljena izmjena i dopuna lokacijske dozvole i potvrda glavnog projekta (građevinske dozvole).
Za uslugu izrade glavnog i izvedbenog projekta te pribavljanja građevinske dozvole za izgradnju poslovne zgrade zaključen je ugovor u vrijednosti 399.000,00 kn bez poreza na vrijednost u prosincu 2014. Glavni projekt trebao je biti okončan do konca siječnja 2015. Dodatkom ugovoru iz ožujka 2015. je produljen rok obavljanja usluga izrade projekata te je povećana vrijednost usluga za 99.750,00 kn, što je za 25,0 % više od ugovorene vrijednosti. Prema zapisniku o primopredaji projektne dokumentacije iz siječnja 2016., utvrđeno je da je glavni projekt isporučen 7. kolovoza 2015., što je 189 dana nakon prvotno ugovorenog roka. Prema pisanom obrazloženju odgovorne osobe, do izmjena idejnog rješenja došlo je uslijed potreba i zahtjeva Društva za dodatnim prostorom u podrumskoj etaži (arhiva i skladište), koja nije bila predviđena u prethodnom idejnom rješenju, na osnovi kojeg je provedeno nadmetanje za glavni i izvedbeni projekt.

Državni ured za reviziju predlaže dokumentacijom za nadmetanje utvrđivati rokove za dostavu ponuda u skladu s rokovima propisanim Pravilnikom o nabavi. Predlaže dokumentaciju za nadmetanje sastavljati na temelju stvarnih potreba, odnosno konačnih rješenja Društva te zaključivati ugovore na temelju uvjeta određenih dokumentacijom za nadmetanje i ponudama. Također predlaže okončati idejne projekte prije zaključenja ugovora.

- Utvrđivanje rokova obavljanja radova i isporuke robe

Od 28 pregledanih postupaka nabave u vrijednosti 420.244.589,00 kn, kod devet predmeta nabave u vrijednosti 23.857.023,00 kn ili 5,7 % rokovi izvođenja radova i usluga te isporuka roba su produljeni do 263 dana. Rokovi su produljivani zbog izmjene idejnog rješenja, ugovaranja radova koji nisu bili navedeni projektnom dokumentacijom, kašnjenja drugih projekata čije je okončanje bilo preduvjet izvršenja ugovorenih usluga te tehnoloških prekida zbog ovisnosti o fazama dovršetka drugih radova.

Zbog nedovoljne pripremljenosti projekata rokovi izvođenja radova nisu realno utvrđeni, zbog čega je došlo do kašnjenja u izvođenju radova te predmeti nabave nisu stavljeni u uporabu u planiranim rokovima.

Državni ured za reviziju predlaže više pozornosti posvetiti pripremi projekata te utvrđivanju realnih rokova izvođenja radova i pružanja usluga.

3.2. Društvo prihvaća navod da sadržaj dokumentacije za nadmetanje nije propisan unutarnjim aktima uz obrazloženje da je usvojena procedura kojom se sadržaj određuje posebno za svaki predmet nabave, zbog raznorodnosti i dinamične nabave. Navodi da se zbog ograničenosti novčanih sredstava treba prilagođavati tržištu u svakom trenutku te je iz tog razloga dopuštena fleksibilnost u izradi dokumentacije. Nadalje navodi da načelno postoje minimalni standardi koji se propisuju u svakom predmetu nabave. S druge strane, Društvo je često u situaciji da za određenu robu ili usluge mora dokazivati svoju poslovnu i financijsku sposobnost te dostavljati osiguranja plaćanja u vidu garancija banke ili depozita (primjerice za mlazno gorivo, usluge zemaljskog opsluživanja). Navodi da će se žurni postupci u budućnosti kvalitetnije obrazložiti te da je svako skraćivanje roka za dostavu ponuda u potpunosti opravdano. Obrazlaže da su rokovi za podnošenje ponuda prilagođeni složenosti predmeta nabave. U praksi se primjenjuju odstupanja od propisanih rokova na način da se za postupke male vrijednosti određuju duži rokovi od predviđenih Pravilnikom o nabavi, a ponekad i kod predmeta velike vrijednosti koji zbog jednostavne specifikacije, kratke dostupnosti ili drugog opravdanog razloga mogu na efikasan način biti nabavljeni u kraćem roku.
Društvo navodi da će posvetiti više pozornosti pripremi projekata i utvrđivanju realnijih rokova.

4. Zaštita interesa Društva

4.1. Kod zaštite interesa Društva nepravilnosti se odnose na praćenje ostvarenja i plaćanja prema ugovorima, ocjenjivanje načina nabave od izabranih dobavljača, pribavljanje jamstava, ugovaranje ugovornih kazni te zaključivanje ugovora prije isteka rokova za žalbu.

- Praćenje ostvarenja i plaćanja prema ugovorima

Odredbama Pravilnika o nabavi određeno je da je praćenje provedbe ugovora o nabavi odgovornost organizacijske jedinice koja je pokrenula i provela postupak nabave roba, radova i usluga. Društvo nije uspostavilo učinkovit sustav kontrole postupaka nabave roba, radova i usluga jer se ne prati ostvarenje i plaćanje prema svakom pojedinom ugovoru o nabavi roba, radova i usluga.
Dodaci ugovorima o održavanju zrakoplova i nabavi rezervnih dijelova s inozemnim dobavljačima se nastavljaju na postojeće ugovore iz 1997., 2008. i 2012. te nisu prevedeni na hrvatski jezik. Sadrže velik broj pojedinačnih cijena iskazanih kroz paušalna plaćanja, fiksna plaćanja, udjel radova, udjel materijala, prema naletima zrakoplova, vrsti zrakoplova te druge načine obračuna. Na traženje Državnog ureda za reviziju, ugovori iz 1997., 2008. i 2012. nisu dostavljeni. Na koncu godine Sektor tehničkih poslova obavlja obračun ostvarenih troškova u odnosu na plaćene.

Iz računa pružatelja usluge nije vidljiva specifikacija obavljenih usluga i na koje se ugovore odnose. Navedeni su pojedinačni ukupni iznosi. Na traženje Državnog ureda za reviziju, Društvo nije obrazložilo pojedine obračunane iznose za pružene usluge održavanja zrakoplova. Evidencije ugovora o održavanju zrakoplova i nabavi rezervnih dijelova sadrže ugovorene vrijednosti koje nisu iskazane dodacima ugovorima o održavanju zrakoplova i nabave rezervnih dijelova te nisu jednake ugovorenim vrijednostima koje su iskazane u evidenciji provjere ugovora koju potpisuju predstavnici organizacijskih jedinica odnosno sudionici provjere. Osoba zadužena za formalnu i suštinsku provjeru računa u službi računovodstva ne provodi financijsku kontrolu računa nabave održavanja zrakoplova.Prema izjavama odgovornih osoba Društva, kontrolu postupaka nabave održavanja zrakoplova ne može provoditi nitko osim Sektora tehničkih poslova. Prema unutarnjem aktu Društva Ovjera ulaznih računa, predračuna i odobrenja dobavljača za unos u poslovni sustav, kontrolu i ovjeru ulaznih računa, predračuna i odobrenja dobavljača odgovorni su rukovoditelji koji ugovaraju nabavu predmetnih dobara i usluga. Za knjiženje, kontrolu i čuvanje odgovoran je voditelj Službe računovodstva. Prema pisanom obrazloženju, odgovornost za kontrolu računa prije unosa u poslovne sustave ima Sektor tehničkih poslova. Račune ovjerava Sektor tehničkih poslova, koji provodi nabavu održavanja zrakoplova. Iz navedenog proizlazi kako sustavi unutarnjih kontrola nisu uspostavljeni na zadovoljavajući način s obzirom da ovjeru i kontrolu nabave održavanja zrakoplova provodi Sektor koji provodi nabavu održavanja zrakoplova. Zbog svega navedenog je potrebno poboljšati sustave unutarnjih kontrola i povećati transparentnost provedbe postupaka nabave.

Državni ured za reviziju predlaže pratiti provedbu ugovora o nabavi roba, radova i usluga te poboljšati sustave kontrola provedbe ugovora za održavanje zrakoplova i nabave rezervnih dijelova.

- Ocjenjivanje načina nabave od izabranih dobavljača

Kod pregledanih 28 ugovora o nabavi roba, radova i usluga ukupne vrijednosti 420.244.589,00 kn, Društvo nema dokumentirano da su razmotrene informacije o ranijim nabavama, odnosno 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 razmotriti informacije o ranijim nabavama od izabranih dobavljača, s obzirom na njihovu sposobnost da isporuče robe, radove i usluge.

- Pribavljanje jamstava za urednu provedbu ugovora te ugovaranje ugovornih kazni

Od pregledanih 28 ugovora o nabavi roba, radova i usluga ukupne vrijednosti 420.244.589,00 kn, jamstva za urednu provedbu ugovora su kod dva predmeta nabave u vrijednosti 2.486.973,00 kn pribavljena sa zakašnjenjem od 195 i 278 dana, a kod pet predmeta nabave u vrijednosti 5.656.679,00 kn jamstva nisu ugovorena. Kod deset postupaka nabave u vrijednosti 20.263.308,00 kn ili 4,8 % nisu ugovarane kazne u slučaju neizvršenja u ugovorenom roku. Nepribavljanje jamstava te neugovaranje ugovornih kazni može za posljedicu imati nepravodobno i nekvalitetno ispunjenje ugovornih obveza.

Iako uočene slabosti nisu imale za posljedicu nepravilnosti, vremenom mogu predstavljati ozbiljan rizik za Društvo. Pribavljanje jamstava za urednu provedbu ugovora te ozbiljnost ponude nije utvrđeno općim aktima Društva nego se dokumentacijom za nadmetanje za svaki predmet nabave pojedinačno utvrđuju rokovi dostave jamstava.

Državni ured za reviziju predlaže općim aktima urediti pribavljanje jamstava kao instrumenta osiguranja ispunjenja ugovornih obveza. Predlaže pribavljati jamstva u skladu s odredbama ugovora. Predlaže ugovarati kazne za slučaj neispunjenja ugovornih obveza u ugovorenom roku.

- Zaključivanje ugovora prije isteka rokova za žalbu

Kod dva predmeta nabave u vrijednosti 2.635.888,61 kn ugovori su zaključeni prije isteka rokova za žalbu utvrđenih odlukom o odabiru, odnosno prethodnom obavijesti o namjeri zaključenja ugovora objavljenoj na mrežnoj stranici Društva. Pravilnikom o nabavi je predviđeno da sudionici postupka nabave imaju pravo prigovora u roku tri dana od primitka odluke o odabiru. Zaključivanjem ugovora prije isteka rokova za žalbu Društvo nije postupilo u skladu s odredbama Pravilnika o nabavi.

Državni ured za reviziju predlaže zaključivati ugovore nakon proteka roka za žalbu ponuditelja utvrđenih odlukama o odabiru, odnosno prethodnim obavijestima o namjeri zaključenja ugovora, a u skladu s Pravilnikom o nabavi.

4.2. *Društvo navodi da će navedene preporuke riješiti na način da, procjenjujući poslovne okolnosti u slučajevima odstupanja, usvaja izmjene unutarnjih akata kao i izmjene i dopune plana postupaka nabave. Nadalje navodi da će, usprkos činjenici da Društvo nije obveznik primjene Zakona o javnoj nabavi, a obvezno je primjenjivati standarde koji vrijede u zrakoplovstvu, nadalje primjenjivati opća načela Zakona o javnoj nabavi u zadanim uvjetima u kojima je to moguće u cilju efikasnosti poslovanja.*
U vezi s osnovnim ugovorima o održavanju zrakoplova i nabavi rezervnih dijelova s dobavljačima, Društvo navodi da su ugovori dugoročni i s rokom trajanja od pet do deset godina, ovisno o vrsti usluga. Obrazlaže da se cijene iz prvotnog ugovora uvećavaju ugovorenom formulom i/ili fiksnim postotkom jednom godišnje i to početkom svake kalendarske godine za svaku od ugovorenih usluga. Navedeno rezultira velikim brojem dodataka ugovora, najmanje jednim godišnje. Društvo je mišljenja da je praćenje ispostavljenih računa za obavljene usluge jednostavno jer se za većinu usluga ispostavlja mjesečni paušal, a poravnanje se vrši jednom godišnje po završetku kalendarske godine. Nadalje navodi da je planirana vrijednost ugovora obuhvaćena planom poslovanja, a ostvarenje se redovno prati na mjesečnoj razini prema knjiženjima u posebnim aplikacijama unutar organizacijske jedinice Sektora tehničkih poslova, kao i na razini Društva. Društvo također navodi da su navedeni ugovori izuzeti od Pravilnika o nabavi te je njihova planirana vrijednost navedena u planu nabave s naznakom osnove izuzeća. Obrazlaže da su ugovori sastavljeni na engleskom jeziku u skladu s regulativom (engleski jezik službeni je jezik u zrakoplovne industrije), a zbog velikog broja ugovora specifičnih za ovu industriju, prijevod na hrvatski jezik bi prouzročio značajne dodatne troškove te bi takav postupak, a bez posebne potrebe, bio krajnje neracionalan za Društvo. Uz navedeno Društvo obrazlaže da je pri zapošljavanju obavezno poznavanje engleskog jezika.

U vezi s jamstvima, Društvo navodi da su u provedenim postupcima traženi razni oblici jamstva: za ozbiljnost ponude, za dobro izvršenje ugovornih obveza, za otklanjanje nedostataka u garantnom roku, za povrat uplaćenog avansa i drugo, što je usklađeno s predmetom nabave i drugim dokazima sposobnosti ponuditelja. Navodi da pribavljanje jamstva za ponuditelje predstavlja trošak i financijsku obvezu, što se u konačnici odražava na ponuđenu cijenu predmeta nabave. Iako su odgovarajući oblici jamstva standard u postupcima nabave velike vrijednosti, iznimno, kada postoji samo jedan ponuditelj s kojim Društvo već ostvaruje suradnju, spremno je zamijeniti vrijednost izdavanja garancije za dodatnu korist za Društvo (dodatna funkcionalnost, aplikacija, održavanje i slično). U postupcima male vrijednosti, ovisno o predmetu nabave i njegovoj vrijednosti, složenosti i dostupnosti na tržištu, broju potencijalnih ponuditelja, riziku koji za Društvo predstavlja neuredno ispunjavanje ugovora i drugo, također se traže odgovarajuća jamstva i usklađuju s odredbama ugovora o nabavi (primjerice ugovorna kazna) sa svrhom dobivanja najpovoljnije ponude.

Kao primjer navodi da, ukoliko se radi o robi široke potrošnje i jednostavno nabavljive na tržištu, Društvo neće tražiti jamstva za dobro ispunjenje ugovora, nego će ugovoriti ugovornu kaznu i uvjete raskida ugovora (kao kod nabave bezalkoholnih pića).

VI. OCJENA UČINKOVITOSTI NABAVE

Društvo je odgovorno za učinkovitu nabavu te za provođenje postupaka nabave u skladu s unutarnjim aktima koji uređuju postupke nabave.

Uprava Društva donosi plan postupaka nabave. Planovi postupaka nabave za 2014., 2015. i 2016. su sastavljeni pravodobno u skladu s odredbama Pravilnika o nabavi. Nabava je decentralizirana, a planira je organizacijska jedinica na koju se odnosi trošak, osim predmeta nabave iz općih poslova koje planira Sektor pravnih poslova, upravljanje ljudskim resursima i imovinom. Organizacijske jedinice planiraju postupke nabave iz svoje nadležnosti i plan dostavljaju u Službu skrbi o imovini i infrastrukturi. Na prijedlog organizacijske jedinice, uprava Društva usvaja izmjene i dopune plana postupaka nabave. Nabave za potrebe obavljanja redovne djelatnosti zračnog prijevoza se planiraju prema redu letenja, odnosno programu održavanja zrakoplova. Dobavljači Sektora tehničkih poslova su određeni međunarodnom listom odobrenih dobavljača, a robe koje nabavlja Služba upravljanja materijalima su utvrđene tehničkom dokumentacijom proizvođača zrakoplova i zrakoplovnih komponenti. Potrebe za nabavom su primjereno obrazložene i opravdane. Pojedinačni zahtjevi za nabavu sadrže obrazloženje za nabavu, a suglasnost za nabavu ovjeravaju odgovorna osoba organizacijske jedinice i uprava. Rizici u provedbi postupaka nabave su određeni odredbama Pravilnika o nabavi. Općim aktima uređena je obveza prijavljivanja sukoba interesa te su redovito pribavljane izjave o nepostojanju sukoba interesa od svih zaposlenika uključenih u postupke nabave. Ostvarenje plana postupaka nabave se ne prati, odnosno Društvo nije osiguralo podatke o jedinstvenom i sveukupnom praćenju ostvarenja plana postupaka nabave. Društvo nema dokumentaciju i pisane dokaze na koji način je istražilo tržište nabave i pribavilo informacije o radovima, robama i uslugama koje namjerava nabaviti. Općim aktima nisu utvrđeni kriteriji utvrđivanja potreba za agencijskim radnicima, postupak odabira ponuditelja, optimalno vrijeme korištenja usluga, ovlasti i odgovornosti agencijskih radnika i sustavi kontrola te nije ocijenjena opravdanost korištenja navedenih usluga.

Postupci nabave su propisani unutarnjim aktima Društva. Nabava zrakoplovnih dijelova i materijala uređena je zasebnim općim aktima. Postupci nabave se pokreću na temelju ovjerenog zahtjeva za nabavu. Nadzor zakonitosti provođenja tehničke nabave zrakoplovnih dijelova, materijala, alata i opreme i usluga održavanja komponenti odgovornost je direktora Tehničkih poslova. Dokumentacija za nadmetanje je sastavljena na jasan, razumljiv i nedvojben način da omogući podnošenje usporedivih ponuda. Potencijalnim ponuditeljima su na njihova pitanja za objašnjenjem odgovori dani bez odlaganja i na jednak način. Sastavljena je detaljna i jasna analiza ponuda. Odluke o odabiru najpovoljnije ponude su odgovarajuće dokumentirane i obrazložene, a potpisuje ih predsjednik uprave. Sadrže jasno obrazloženje o odabiru ponuda. Donesene su na temelju kriterija najniže cijene te primjenom kriterija ekonomski najpovoljnije ponude. Kod pristizanja i prihvaćanja jedne ponude zapisnikom povjerenstva za pregled i ocjenu ponuda primjereno su obrazloženi razlozi za odabir ponude. Osigurana je povjerljivost informacija sadržanih u dokumentaciji za nadmetanje i ograničen je pristup dokumentaciji. Izabrani način nabave omogućio je najveću konkurenciju u danim okolnostima. Pravilnikom o čuvanju, korištenju, odabiranju i izlučivanju arhivskog i registraturnog gradiva je propisana obveza čuvanja planova nabave i pojedinačnih postupaka nabave pet godina. Od 28 pregledanih postupaka nabave u vrijednosti 420.244.589,00 kn u šest postupaka nabave vrijednosti 13.781.302,00 kn nije postupljeno u skladu s dokumentacijom za nadmetanje i ponudama (dodatno ugovaranje radova i usluga, te rokova izvođenja radova koji nisu predviđeni dokumentacijom za nadmetanje i ponudama).

Kod devet predmeta nabave u vrijednosti 18.795.224,00 kn su u dokumentaciji za nabavu navedeni rokovi za dostavu ponuda od tri do 17 dana, što nije u skladu s rokovima utvrđenim Pravilnikom o nabavi. Kraći rokovi za podnošenje ponuda smanjuju mogućnost prijavljivanja više ponuditelja. Također žurni postupci moraju biti opravdani (slučaj više sile, događaji izvan kontrole naručitelja i neovisni od njegove volje, koje nije bilo moguće predvidjeti ili izbjeći). Društvo pri donošenju odluka o izboru najpovoljnijih ponuda nije razmotrilo informacije o ranijim nabavama od određenih dobavljača. Kod devet predmeta nabave u vrijednosti 23.857.023,00 kn rokovi izvođenja radova i usluga te isporuka roba su produljeni do 263 dana. Zbog nedovoljne pripremljenosti projekata rokovi izvođenja radova nisu realno utvrđeni, zbog čega je došlo do kašnjenja u izvođenju radova te predmeti nabave nisu stavljeni u uporabu u planiranim rokovima.

Društvo je donijelo pravilnike, upute i odluke kojima su uređena područja provedbe i praćenja ugovora, kao i primjene, korištenja i održavanja nabavljene robe i usluga. Kod pregledanih postupaka nabave roba, radova i usluga (osim ugovora o održavanju zrakoplova) utvrđeno je da je nabava od odabranih ponuditelja obavljana u skladu s ugovorenim količinama, cijenama i rokovima. Ugovori o nabavi su zaključeni u skladu s ponudama (osim ugovora o održavanju zrakoplova). Pri preuzimanju je provjeravana kvaliteta isporučene robe, radova i usluga. Za isporuku roba, radova i usluga sastavljeni su primopredajni zapisnici. Na osnovi postojećih ugovora nisu nabavljene dodatne količine roba, radova i usluga bez provedbe novog postupka nabave. Praćenje sposobnosti dobavljača održavanja zrakoplova se provodi na način da se na tjednoj bazi provjeravaju otvorene narudžbe i upućuju požurnice dobavljačima. Unutarnjom revizijom su tijekom 2015. i 2016. obuhvaćeni postupci nabave goriva i zemaljskih usluga za 2014. i 2015. Prati se provedba preporuka. Društvo nije uspostavilo učinkovit sustav kontrole postupaka nabave jer se ne prati ostvarenje i plaćanje prema svakom pojedinom ugovoru o nabavi roba, radova i usluga. Dodaci ugovorima o održavanju zrakoplova i nabavi rezervnih dijelova s inozemnim dobavljačima se nastavljaju na postojeće ugovore iz 1997., 2008. i 2012. Dodacima ugovorima o održavanju zrakoplova nije navedena ukupna ugovorena vrijednost te su na stranom jeziku. Iz računa pružatelja usluge nije vidljiva specifikacija obavljenih usluga i na koje se ugovore odnose. Navedeni su pojedinačni ukupni iznosi. Na traženje Državnog ureda za reviziju, Društvo nije obrazložilo pojedine obračunane iznose za pružene usluge održavanja zrakoplova. Evidencije ugovora o održavanju zrakoplova i nabavi rezervnih dijelova sadrže ugovorene vrijednosti koje nisu iskazane dodacima ugovorima o održavanju zrakoplova i nabave rezervnih dijelova te nisu jednake ugovorenim vrijednostima koje su iskazane u evidenciji provjere ugovora koju potpisuju predstavnici organizacijskih jedinica odnosno sudionici provjere. Na traženje Državnog ureda za reviziju ugovori iz 1997., 2008. i 2012. nisu dostavljeni. Osoba zadužena za formalnu i suštinsku provjeru računa u Službi računovodstva ne provodi financijsku kontrolu računa nabave održavanja zrakoplova. Prema izjavama odgovornih osoba Društva, kontrolu postupaka nabave održavanja zrakoplova ne može provoditi nitko osim Sektora tehničkih poslova. Račune ovjerava Sektor tehničkih poslova, koji provodi nabavu održavanja zrakoplova. Zbog navedenoga sustavi unutarnjih kontrola nisu uspostavljeni na zadovoljavajući način s obzirom da ovjeru i kontrolu nabave održavanja zrakoplova provodi Sektor tehničkih poslova koji provodi navedenu nabavu. Dodatni radovi su ugovarani zbog nedovoljne pripremljenosti dokumentacije za nadmetanje uslijed izmjena projektne dokumentacije i idejnih rješenja. Jamstva za urednu provedbu ugovora su kod dva predmeta nabave u vrijednosti 2.486.973,00 kn pribavljena sa zakašnjenjem od 195 i 278 dana, a kod pet predmeta nabave u vrijednosti 5.656.679,00 kn jamstva nisu ugovorena. Kod deset postupaka nabave u vrijednosti 20.263.308,00 kn nisu ugovarane kazne u slučaju neizvršenja u ugovorenom roku.

Nepribavljanje jamstava te neugovaranje ugovornih kazni može za posljedicu imati nepravodobno i nekvalitetno izvršenje ugovornih obveza. Iako uočene slabosti nisu imale za posljedicu nepravilnosti, vremenom mogu predstavljati ozbiljan rizik za Društvo. Pribavljanje jamstava za urednu provedbu ugovora te ozbiljnost ponude nije utvrđeno općim aktima. Društvo nije razmotrilo informacije o ranijim nabavama, odnosno 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.

Društvo nije postupilo prema nalozima i preporukama financijske revizije za 2011., koje se odnose na područja nabave.

Državni ured za reviziju ocjenjuje da sustav nabave u Društvu nije bio učinkovit, te su potrebna značajna poboljšanja. Državni ured za reviziju daje sljedeće preporuke:

- planom postupaka nabave obuhvatiti sve postupke nabave
- pratiti ostvarenje plana postupaka nabave
- u plan postupaka nabave uključiti podatke o planiranom trajanju pojedinog ugovora te pojedinačne planirane vrijednosti nabave
- istraživati tržište nabave i pribaviti informacije o radovima, robama i uslugama koje Društvo namjerava nabaviti
- postupke nabave provoditi u skladu s planom postupaka nabave
- ocjenjivati opravdanost korištenja usluga agencijskih radnika
- dokumentaciju za nadmetanje sastavljati na temelju stvarnih potreba, odnosno konačnih rješenja
- utvrđivati rokove za dostavu ponuda u skladu s Pravilnikom o nabavi
- zaključivati ugovore u skladu s dokumentacijom za nadmetanje i ponudama
- prije zaključenja ugovora o projektiranju okončati idejne projekte
- utvrđivati realne rokove izvođenja radova i pružanja usluga
- pratiti provedbu ugovora o nabavi roba, radova i usluga
- poboljšati sustave kontrola provedbe ugovora za održavanje zrakoplova i nabave rezervnih dijelova
- razmotriti informacije o ranijim nabavama od izabranih dobavljača, s obzirom na njihovu sposobnost da isporuče robe, radove i usluge
- općim aktima urediti pribavljanje jamstava te ugovarati i pravodobno pribavljati jamstva
- ugovarati kazne za slučaj neispunjenja ugovornih obveza u ugovorenom roku

- zaključivati ugovore nakon proteka roka za žalbu ponuditelja u skladu s odredbama Pravilnika o nabavi.

Državni ured za reviziju ocjenjuje da bi se provedbom navedenih preporuka za poboljšanje sustava nabave povećala usklađenost s propisima i općim aktima kojima je uređena nabava, transparentnost u postupcima nabave, razina javne odgovornosti za gospodarsko i racionalno upravljanje sredstvima te ušteda sredstava pri nabavi roba, radova i usluga. Provedba navedenih preporuka pridonijela bi većoj učinkovitosti sustava nabave.

Na Izvješće o obavljenoj reviziji, KLASA: 041-01/17-10/1, URBROJ: 613-02-05-17-6 od 13. rujna 2017., zakonski predstavnik društva Croatia Airlines d.d. je dostavio prigovor. Prigovor nije prihvaćen te je Izvješće konačno.