



REPUBLIKA HRVATSKA
DRŽAVNI URED ZA REVIZIJU

IZVJEŠĆE
O OBAVLJENOJ REVIZIJI

JAVNA NABAVA U DRUŠTVU
HRVATSKE CESTE D.O.O.

Zagreb, svibanj 2016.

SADRŽAJ

stranica

I. PREDMET REVIZIJE	2
II. CILJEVI I PODRUČJA REVIZIJE	3
III. METODE I POSTUPCI REVIZIJE	4
IV. JAVNA NABAVA	5
V. NALAZ	13
VI. OCJENA UČINKOVITOSTI JAVNE NABAVE	23



REPUBLIKA HRVATSKA
DRŽAVNI URED ZA REVIZIJU

KLASA: 041-01/15-10/38
URBROJ: 613-02-05-16-6

Zagreb, 17. svibnja 2016.

IZVJEŠĆE
O OBAVLJENOJ REVIZIJI UČINKOVITOSTI JAVNE NABAVE U
DRUŠTVU HRVATSKE CESTE D.O.O. ZA 2013. - 2015.

Na temelju odredbi članaka 12. i 14. Zakona o Državnom uredu za reviziju (Narodne novine 80/11), obavljena je revizija učinkovitosti javne nabave u društvu Hrvatske ceste d.o.o. (dalje u tekstu: Društvo) za 2013. - 2015.

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

Postupci revizije provedeni su od 2. studenoga 2015. do 17. svibnja 2016.

I. PREDMET REVIZIJE

Predmet revizije je bila provjera provedbe postupaka javne nabave u Društvu, što je obuhvatilo proces planiranja javne nabave, provedbu postupaka javne nabave, zaključenje ugovora, praćenje provedbe ugovora, sustav kontrola koje prate izvršenje i primjenu ugovora o nabavi roba, radova i usluga te usklađenost provođenja javne nabave sa zakonima i drugim propisima. Društvo je obveznik primjene Zakona o javnoj nabavi (Narodne novine 90/11, 83/13, 143/13 i 13/14) te je Pravilnikom o popisu obveznika primjene Zakona o javnoj nabavi određeno da je javni naručitelj (Narodne novine 19/12).

Društvo je osnovano i započelo s radom u travnju 2001., kada je Vlada Republike Hrvatske donijela Odluku o podjeli i preoblikovanju društva Hrvatske uprave za ceste – pravne osobe za upravljanje državnim cestama u dva društva: Društvo i društvo Hrvatske autoceste d.o.o. za upravljanje, građenje i održavanje autocesta. Poslovanje Društva je određeno odredbama Zakona o cestama (Narodne novine 84/11, 22/13, 54/13, 148/13 i 92/14) te Izjavom o osnivanju. Predmet poslovanja Društva su: obavljanje operativnih poslova tehničko-tehnološkog jedinstva sustava javnih cesta prema strategiji, kroz temeljna prostorna, prometna, tehnička i ekonomska istraživanja i analize, programiranje i planiranje razvitka javnih cesta, projektiranje za državne ceste i projektiranje s istražnim radovima te izrada stručne podloge za lokacijsku dozvolu za autoceste, zaštita okoliša od utjecaja prometa na državnim cestama, praćenje prometnog opterećenja i prometnih tokova na javnim cestama, vođenje jedinstvene banke podataka o javnim cestama, kupnja i prodaja robe, izrada stručnih podloga za četverogodišnje programe građenja i održavanja državnih cesta, županijskih cesta i lokalnih cesta, poslovi građenja i rekonstrukcija državnih cesta, rješavanje imovinskopravnih odnosa potrebnih za građenje, rekonstrukciju i održavanje državnih cesta, poslovi održavanja državnih cesta i druge djelatnosti upisane u Sudski registar.

Tijela Društva su uprava, nadzorni odbor i skupština. Skupštinu čini jedan član kojeg imenuje Vlada Republike Hrvatske. Uprava Društva ima jednog do četiri člana koje imenuje skupština Društva na prijedlog ministra pomorstva, prometa i infrastrukture. Od 5. ožujka 2012. do 28. lipnja 2015. predsjednik uprave je bio Edo Kos. Od 29. lipnja 2015. predsjednik uprave je Jurica Krleža. Nadzorni odbor ima pet članova od kojih četiri imenuje i opoziva skupština Društva, a jednog člana biraju i opozivaju radnici.

Odlukom o razvrstavanju javnih cesta iz lipnja 2015. (Narodne novine 66/15) je određeno da se javne ceste razvrstavaju u četiri skupine i to: autoceste, državne ceste, županijske ceste i lokalne ceste. Istom je Odlukom iskazano 6.913,4 km državnih cesta u Republici Hrvatskoj. Društvo provodi aktivnosti u skladu s Programom građenja i održavanja javnih cesta koji donosi Vlada Republike Hrvatske za razdoblje od četiri godine. Društvo je u 100,0 % -tnom vlasništvu Republike Hrvatske. Temeljni kapital iznosi 107.384.800,00 kn. Sjedište Društva je u Zagrebu, Vončinina 3. Koncem 2013. Društvo je imalo 412 zaposlenika, koncem 2014. je imalo 428, a koncem 2015. je imalo 439 zaposlenika.

Na mrežnoj stranici Društva su objavljene vizija, misija, ciljevi, kao i podaci vezani uz provedbu postupaka javne nabave. Misija Društva je određena odredbama Zakona o cestama i Izjavom o osnivanju, a osnovna zadaća je upravljanje, građenje i održavanje državnih cesta. Vizija je kvalitetno međusobno prometno povezati hrvatske regije uz povezivanje na europske prometne pravce. Razvojem cestovne infrastrukture pospješiti uključivanje hrvatskog gospodarstva u međunarodne okruženje te osigurati dinamičan gospodarski razvitak.

U studenome 2009. Vlada Republike Hrvatske je donijela Antikorupcijski program za trgovačka društva u većinskom državnom vlasništvu za razdoblje 2010.-2012. Društvo je u svibnju 2013. donijelo Akcijski plan za suzbijanje korupcije za razdoblje 2013.-2014. Akcijskim planom su utvrđeni ciljevi, mjere, rokovi te odgovorne osobe. Imenovani su povjerenik za etiku, osoba za nepravilnosti te osoba zadužena za zaštitu osobnih podataka. Hrvatski sabor je u veljači 2015. donio Strategiju suzbijanja korupcije za razdoblje od 2015. do 2020., a Vlada Republike Hrvatske je u srpnju 2015. donijela odluku o donošenju akcijskog plana za 2015. i 2016. uz strategiju suzbijanja korupcije za razdoblje od 2015. do 2020. Prema spomenutoj odluci na Društvo se kao nositelja ili sunositelja aktivnosti odnose tri aktivnosti: objava i ažuriranje podataka o sponzorstvima i donacijama koje su trgovačka društva u većinskom državnom vlasništvu dodijelila fizičkim i pravnim osobama uzimajući u obzir načela otvorenih podataka s rokom provedbe prvo tromjesečje 2016., sudjelovanje predstavnika ministarstva u provođenju javnih nadmetanja od javnih poduzeća za upravljanje prometnom infrastrukturom za nabavu radova i usluga vrijednosti veće od 5.000.000,00 kn s rokom provedbe četvrto tromjesečje 2016. te intenziviranje provedbe zajedničkih inspeksijskih nadzora s drugim nadležnim tijelima s rokom provedbe četvrto tromjesečje 2016. Popis sponzorstava i donacija je objavljen na mrežnim stranicama Društva. U skladu s odredbama članka 13. Zakona o javnoj nabavi, Društvo je na mrežnim stranicama objavilo gospodarske subjekte s kojima ne smije zaključivati ugovore zbog sprečavanja sukoba interesa.

Izjava o fiskalnoj odgovornosti kao i upitnik o fiskalnoj odgovornosti za 2014. su sastavljeni u skladu s Uredbom o izmjenama i dopunama Uredbe o sastavljanju i predaji izjave o fiskalnoj odgovornosti i izvještaja o primjeni fiskalnih pravila (Narodne novine 106/12 i 19/15).

II. CILJEVI I PODRUČJA REVIZIJE

Ciljevi revizije su bili provjeriti:

- je li sustav javne 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 javne nabave provodi se na način da se sustav javne nabave ocjenjuje kao učinkovit kod društava koja su dobro organizirala planiranje nabave, koja upravljaju postupcima javne 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 javne nabave. Sustav javne nabave je učinkovit pri čemu su potrebna određena poboljšanja ako su utvrđene određene slabosti i propusti, pri čemu se nekoliko danih preporuka može odnositi na područja visokog rizika. Sustav javne nabave nije učinkovit te su potrebna značajna poboljšanja ako su utvrđene značajne slabosti i propusti, pri čemu se nekoliko danih preporuka može odnositi na područja visokog i vrlo visokog rizika. Sustav javne nabave nije učinkovit i ciljevi javne 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 nepoštivanja propisa i općih akata kojima je uređen sustav javne nabave. Područja visokog rizika su područja za koja je ocijenjeno da se radi o značajnim slabostima za koje je potrebna pravodobna reakcija uprave (menadžmenta).

Područja vrlo visokog rizika su područja kod kojih je ocijenjeno da je potrebna žurna reakcija uprave (menadžmenta), jer se radi o ozbiljnim slabostima unutarnjih kontrola ili pitanjima upravljanja rizicima.

Područja revizije su određena na temelju broja zaključenih ugovora o nabavi i njihove vrijednosti, ocjeni rizika, objavljenih napisa u medijima, te interesa javnosti za uspostavljanje učinkovitog sustava javne nabave u Društvu, jer se radi o društvu u vlasništvu Republike Hrvatske. Revizijom su obuhvaćena sljedeća područja: planiranje javne nabave, upravljanje postupcima javne 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 identificirana 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 su činila 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. JAVNA NABAVA

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

Za provedbu postupaka javne nabave Društvo je donijelo Pravilnik o procedurama nabave i stvaranju ugovornih obveza putem postupaka nabave, Pravilnik o provedbi postupaka nabave roba i usluga procijenjene vrijednosti do 200.000,00 kn bez poreza na dodanu vrijednost odnosno za nabavu radova do 500.000,00 kn bez poreza na dodanu vrijednost te postupku distribucije i ovjere ulaznih računa, Odluku o načinu postupanja i odobravanja dodatnih radova i usluga tijekom realizacije ugovora o građenju ili održavanju cesta i cestovnih objekata te Odluku o postupanju s instrumentima osiguranja.

Planiranje javne nabave

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

Pravilnikom o procedurama nabave i stvaranju ugovornih obveza putem postupaka nabave iz rujna 2014. je određeno da se plan nabave izrađuje za svaku poslovnu godinu na temelju plana poslovanja Društva, godišnjeg plana građenja i održavanja cesta na koji je suglasnost dala Vlada Republike Hrvatske, tekućeg četverogodišnjeg programa Vlade Republike Hrvatske i sredstava iz godišnjeg financijskog plana na koji je suglasnost dao Hrvatski sabor. Odjel za nabavu najkasnije u roku 15 dana od donošenja financijskog plana inicira izradu prijedloga plana nabave pojedinih organizacijskih jedinica za svaku poslovnu godinu. Prijedloge potreba nabave roba, radova i usluga tijekom cijele godine mogu davati sve organizacijske jedinice Društva na propisanom obrascu. Određeno je da najkasnije u roku 30 dana od zaprimanja prijedloga plana nabave od organizacijskih jedinica, Odjel za nabavu objedinjuje i usklađuje s važećim propisima prijedlog plana nabave Društva u odnosu na prijedlog plana poslovanja Društva za svaku poslovnu godinu i usvojenog financijskog plana. Objedinjeni i usklađeni prijedlog plana nabave dostavlja se upravi Društva koja s odgovornim osobama organizacijskih jedinica raspravlja o predloženome. Na temelju usvojenih zaključaka Odjel za nabavu sastavlja konačan prijedlog plana nabave i dostavlja upravi Društva na usvajanje. Odjel za nabavu je odgovoran za usklađenost plana nabave s mjerodavnim propisima. Također je određeno da organizacijske jedinice u slučaju potrebe tijekom poslovne godine podnose Odjelu za nabavu u pisanom obliku uz obrazloženje i prethodno pribavljeno očitovanje Sektora za ekonomske poslove prijedlog izmjene ili dopune plana nabave. Odjel za nabavu obrađuje i usklađuje prijedlog izmjene ili dopune plana nabave s propisima i dostavlja ga upravi Društva na odobrenje. Određeno je da ako je izmjena ili dopuna plana nabave odobrena od uprave Društva, Odjel za nabavu izrađuje izmjenu ili dopunu plana nabave, a sve izmjene ili dopune moraju biti vidljivo naznačene u odnosu na početni plan nabave. Podloga za iskazivanje potreba za robama, uslugama i radovima proizlazi iz četverogodišnjeg Programa građenja i održavanja javnih cesta, kojeg donosi Vlada Republike Hrvatske te godišnjeg plana građenja i održavanja državnih cesta. U Sektoru za održavanje se u dvogodišnjim ciklusima prikupljaju podaci o stanju cesta i objekata, koji predstavljaju osnovu za izradu godišnjeg programa investicijskog održavanja i odgovarajućeg godišnjeg plana nabave. Dobiveni podaci se usuglašavaju s prijedlozima dobivenim od poslovnih jedinica Društva.

U obzir se također uzima završetak uređenja pojedinih cestovnih pravaca, na kojima su ranijih godina izvedeni radovi investicijskog održavanja, kako bi se obnovile cjeline i omogućili ujednačeni uvjeti udobnosti i sigurnosti ceste. Izrada plana nabave je centralizirana, odnosno Odjel za nabavu objedinjuje plan nabave na temelju prijedloga plana nabave pojedinih organizacijskih jedinica. Društvo ne ocjenjuje opravdanost prijedloga potreba nabave roba i usluga prema vrsti i količini roba i usluga s obzirom na stvarne potrebe. Odjel za nabavu provjerava je li zahtjev za nabavu u skladu s planom nabave te sadrži li sve potrebne podatke utvrđene Pravilnikom o procedurama nabave i stvaranju ugovornih obveza putem postupaka nabave, a opravdanost nabave u odnosu na stvarne potrebe ne ocjenjuje. Unutarnjim aktima Društva nije detaljno propisan način prikupljanja potreba za nabavom roba, radova i usluga te provjera opravdanosti sa stvarnim potrebama. Ostvarenje plana nabave se prati u organizacijskoj jedinici koja je inicirala postupak nabave i na zahtjev uprave Društva Odjel za nabavu dostavlja informaciju o ostvarenju plana nabave u okviru svoje nadležnosti. Ostvarenje plana nabave se prati prema pojedinom predmetu nabave na način da se prati kada je zaprimljen zahtjev za nabavu, je li postupak u tijeku ili je ugovorena nabava, je li podnesena žalba na odluku o odabiru te razlog nepokretanja postupka nabave. Društvo istražuje tržište nabave na način da je izradilo registar standardnih radova u cestogradnji na temelju kojeg se izrađuju troškovnici. Svi troškovnici dostavljeni od strane ponuditelja u predmetima nabave od 2013. se pohranjuju u bazi podataka. S obzirom da je sadržaj svih stavaka troškovnika jedinstven i usporediv, nastala baza podataka raspolaže s više od 200 predmeta nabave i više od 200 000 cijena radova. Društvo izrađuje analize najmanjih, najvećih i prosječnih cijena prema vrstama radova, ponuditeljima, regijama i drugim kategorijama koje se uspoređuju s procijenjenim cijenama projektanata i po potrebi se korigiraju. Društvo u većini slučajeva provodi otvorene postupke javne nabave, kojim se omogućava svim zainteresiranim ponuditeljima da dostave svoje ponude. Rizici u postupcima javne nabave su određeni u okviru provedbe Strategije upravljanja rizicima iz prosinca 2012. Registar rizika je u izradi u fazi usklađivanja s mapom poslovnih procesa unutar Odjela za nabavu i Društva.

Društvo je kod provođenja postupaka nabave utvrdilo moguće rizike, odnosno prepoznalo je rizik nabave radova, roba i usluga koje nisu predviđene godišnjim planom nabave, neusklađenost zahtjeva za nabavu s usvojenim planom nabave, neusklađenost plana nabave i raspoloživih financijskih sredstava u situaciji kada je postupak javne nabave u fazi donošenja odluke o odabiru, neusklađenost sadržaja zahtjeva za nabavu te dokumentacije za nadmetanje sa zakonskom regulativom, nepotpunost zahtjeva za nabavu, neodgovarajuća tehnička podrška kod javnog otvaranja ponuda, neodgovarajuća pohrana zaprimljenih odabranih ponuda, neodgovarajuća pohrana zaprimljenih neodabranih ponuda te utjecanje na postupke javne nabave radi ograničenja konkurencije.

Planovi nabave za 2013., 2014. i 2015. su sastavljeni u skladu s odredbama Zakona o javnoj nabavi te sadrže podatke o predmetu nabave, evidencijski broj nabave, procijenjenu vrijednost nabave, vrstu postupka javne nabave, ugovor o javnoj nabavi ili okvirni sporazum, planirani početak te planirano trajanje ugovora o javnoj nabavi ili okvirnog sporazuma. Objavljeni su na mrežnim stranicama Društva. Planovi nabave su doneseni nakon usvajanja financijskog plana. Plan nabave za 2013. je donesen u veljači 2013., za 2014. u veljači 2014. te za 2015. u veljači 2015. Planom nabave za razdoblje od 2013. do 2015. je planirana nabava roba, radova i usluga u vrijednosti 11.310.316.974,00 kn, od čega u 2013. nabava roba, radova i usluga u vrijednosti 4.823.904.821,00 kn, u 2014. u vrijednosti 3.647.715.925,00 kn te u 2015. u vrijednosti 2.838.696.228,00 kn. Izmjene i dopune plana nabave u odnosu na osnovni plan nisu vidljivo označene, što za posljedicu ima otežano praćenje plana nabave s obzirom na velik broj stavki plana nabave.

Pravilnikom o procedurama nabave i stvaranju ugovornih obveza putem postupaka nabave iz rujna 2014. je propisano da se sukobom interesa kod zaključivanja ugovora o nabavi, neovisno o procijenjenoj vrijednosti predmeta nabave, smatraju svi odnosi Društva i gospodarskih subjekata propisani odredbama Zakona o javnoj nabavi i drugih propisa koji uređuju područje javne nabave. Ovlašteni predstavnici su obvezni potpisati izjavu o postojanju ili nepostojanju sukoba interesa. U svakom pojedinačnom postupku nabave u dokumentaciji za nabavu Društvo je obvezno navesti popis gospodarskih subjekata s kojima je u sukobu interesa ili navesti da takvi subjekti ne postoje. Popis gospodarskih subjekata s kojima je Društvo u sukobu interesa ili navod o nepostojanju obvezno se objavljuje na mrežnoj stranici Društva. Društvo je postupalo u skladu s odredbama spomenutog Pravilnika koje se odnose na sukob interesa, odnosno ovlašteni predstavnici kao i svi sudionici u postupku javne nabave su potpisivali izjave o nepostojanju sukoba interesa, u dokumentaciji za nadmetanje je naveden te na mrežnim stranicama Društva objavljen popis gospodarskih subjekata s kojima je Društvo u sukobu interesa.

Upravljanje postupcima javne nabave

Postupci javne nabave su propisani odredbama Zakona o javnoj nabavi, drugim propisima koji uređuju područje javne nabave te unutarnjim aktima Društva. Društvo je u rujnu 2014. donijelo Pravilnik o procedurama nabave i stvaranju ugovornih obveza putem postupaka nabave kojim je uređeno stvaranje ugovorne obveze, ovlašteni predstavnici, sukob interesa, plan nabave, provedba postupka i procedure stvaranja ugovornih obveza u postupku javne nabave te kontrola. Do rujna 2014. se primjenjivala odluka iz ožujka 2003. kojom je bilo uređeno sastavljanje odluke o povjerenstvu za pripremu i provedbu postupka nabave u okviru koje je bilo određeno što znači planirana vrijednost, osigurana sredstva te određeno da u slučaju da se na tržištu kao najpovoljnija ponuda dobije ponuda koja odstupa od 10,0 % do 25,0 % od planirane vrijednosti, povjerenstvo je dužno dati upravi na odobrenje zahtjev za prihvaćanje predložene ponude uz obrazloženje prekoračenja. U prosincu 2013. je donesen Pravilnik o provedbi postupaka nabave roba i usluga procijenjene vrijednosti do 200.000,00 kn bez poreza na dodanu vrijednost odnosno za nabavu radova do 500.000,00 kn bez poreza na dodanu vrijednost te postupku distribucije i ovjere ulaznih računa. Odluka o načinu postupanja i odobravanja dodatnih radova i usluga tijekom realizacije ugovora o građenju ili održavanju cesta i cestovnih objekata je donesena u rujnu 2013. Pravilnikom o sufinanciranju radova na državnim cestama iz svibnja 2014. je uređen način pripreme i vođenja projekata rekonstrukcije ili izgradnje državnih cesta te suradnja s jedinicama lokalne samouprave, komunalnim, javnim i drugim društvima u vezi zajedničkog projektiranja i izgradnje objekata u planiranom zahvatu.

Pravilnikom o unutarnjem ustrojstvu u upravi Društva između ostalih kao ustrojstvena jedinica je ustrojen Odjel za nabavu. U Društvu 22 osobe posjeduju certifikat iz područja javne nabave.

Pravilnikom o procedurama nabave i stvaranju ugovornih obveza putem postupaka nabave je uređeno da postupak javne nabave inicira sektor u skladu s rokovima i vrsti postupka određenim u planu nabave za tekuću poslovnu godinu, putem ispunjenog i ovjerenog zahtjeva. Zahtjev kojim se inicira postupak javne nabave, na propisanom obrascu parafira zaposlenik koji ga je izradio, a potpisuje direktor sektora. Zajedno s priložima zahtjev se dostavlja Odjelu za nabavu. Voditelj Odjela za nabavu provjerava zaprimljeni zahtjev u odnosu na plan nabave, popunjenost obrasca, potpunost i ovjerenost te usklađenost sa Zakonom o javnoj nabavi i spomenutim Pravilnikom.

Financijsku i računovodstvenu kontrolu prije provedbe postupka nabave obavlja Sektor za ekonomske poslove na temelju odluke o imenovanju ovlaštenih predstavnika koja između ostalog sadržava procijenjenu vrijednost i mjesto troška. Financijskom i računovodstvenom kontrolom se podrazumijeva provjera usklađenosti planiranih izdataka s osiguranim proračunskim sredstvima, financijskim planom i planiranom dinamikom proračunskih sredstava.

Dokumentacija za nadmetanje je sastavljena na način da sadrži opće podatke o predmetu nabave, razlozima isključenja ponuditelja, odredbe o sposobnosti ponuditelja, sadržaj i način izrade ponude, način dostave ponude, način određivanja cijene ponude i valutu, kriterij za odabir i rok valjanosti, podatke o posjetu gradilištu, dodatne informacije i objašnjenja dokumentacije za nadmetanje, sudjelovanje podizvoditelja, jamstva, datum, vrijeme i mjesto otvaranja ponuda, rok donošenja odluke o odabiru ili odluke o poništenju te rok i način plaćanja. Sastavni dio dokumentacije čini i prijedlog ugovora o javnoj nabavi s izjavom o prihvaćanju prijedloga, troškovnik s korisničkim priručnikom te obrazac analize jediničnih cijena iz stavaka ponudbenog troškovnika. Od pregledana 72 postupka javne nabave ukupne vrijednosti 4.542.464.642,00 kn, kod 33 postupka ukupne vrijednosti 2.779.153.567,00 kn ili 45,8 % je produljen rok za dostavu ponuda zbog izmjena dokumentacije za nadmetanje od tri do 102 dana, što je utjecalo na produljenje provedbe postupka javne nabave. Potencijalnim ponuditeljima na njihova pitanja za objašnjenjem odgovori su dani bez odlaganja i na jednak način. Pravilnikom o procedurama nabave i stvaranju ugovornih obveza putem postupka nabave nije propisan obvezni sadržaj dokumentacije za nadmetanje, što može za posljedicu imati sastavljanje dokumentacije za nadmetanje kojom neće biti obuhvaćeni potrebni podaci, te može dovesti do nejasnoća i nedovoljne informiranosti sudionika u postupku nabave.

Zaprimljene ponude evidentiraju se u upisnik o zaprimanju ponuda. Ponude otvaraju ovlaštene predstavnici Društva u skladu s odredbama Zakona o javnoj nabavi i provedbenim propisima. Pregled i ocjenu ponuda obavlja ovlaštene predstavnici. Zapisnikom o pregledu i ocjeni ponuda, ovlaštene predstavnici na temelju pregleda ponuda, a u skladu s kriterijima odabira, predlažu upravi Društva odabir najpovoljnije ponude, odnosno poništenje postupka. Zapisnici o pregledu i ocjeni ponuda sadrže analizu ponuda koja je jasna i pregledna te iz koje je vidljivo jesu li ponuditelji zadovoljili uvjet propisane dokumentacijom za nadmetanje odnosno jesu li dostavili dokaze o pravnoj i poslovnoj sposobnosti, financijskoj sposobnosti te dokaze o tehničkoj i stručnoj sposobnosti. Kriterij odabira je bila najniža cijena. U odluci o odabiru navedeni su razlozi odabira, obilježja i prednosti odabrane ponude. Također su navedeni razlozi isključenja ili odbijanja ponuda. Odluke o odabiru su elektronskom poštom u zakonskom roku dostavljane svim sudionicima u postupku nabave. S obzirom da se provode otvoreni postupci javne nabave omogućena je najveća konkurencija u danim okolnostima. Od ukupno pregledana 72 postupka javne nabave ukupne vrijednosti 4.542.464.642,00 kn, rokovi obavljanja radova nisu realno utvrđeni kod 41 postupka ukupne vrijednosti 882.894.702,00 kn ili 19,4 % pregledanih postupaka javne nabave. Zbog nerealnog utvrđivanja roka izvođenja radova, odnosno kasnijeg uvođenja izvoditelja u posao te nedovoljne pripremljenosti projekata jednom izvoditelju radova su plaćeni indirektni troškovi u iznosu 1.199.993,00 kn. Dodaci ugovoru za produljenje rokova nisu pravodobno zaključivani, odnosno zaključivani su nakon ugovorenog roka završetka radova.

Povjerljivost informacija sadržanih u dokumentaciji za nadmetanje i dokumentima u postupcima javne nabave osigurava se pohranjivanjem dokumentacije na sigurno mjesto, dostupno isključivo ovlaštenim predstavnicima Društva i zaposlenicima Odjela za nabavu koji neposredno rade s tim dokumentima i za koje su odgovorni.

Za vrijeme trajanja postupaka nabave zaprimljene ponude se pohranjuju i čuvaju na način da su nedostupne neovlaštenim osobama u zaključanim vatrootpornim sefovima. Nakon okončanja postupaka, odabrane ponude se odlažu uz drugu dokumentaciju u Odjelu za nabavu. Neodabrane ponude se prosljeđuju u arhivu Društva.

Prema registru ugovora objavljenom na mrežnim stranicama Društva, u razdoblju od 2013. do 2015. su zaključeni ugovori i okvirni sporazumi za nabavu robe, radova i usluga u vrijednosti 5.223.893.422,00 kn, od čega u 2013. u vrijednosti 3.204.668.372,00 kn, u 2014. u vrijednosti 1.511.093.929,00 kn te u 2015. u vrijednosti 508.131.121,00 kn. Od ukupno 315 provedenih postupaka javne nabave roba, radova i usluga u vrijednosti 5.223.893.422,00 kn, revizijom su obuhvaćena 72 postupka javne nabave roba, radova i usluga ukupne vrijednosti 4.542.464.642,00 kn ili 87,0 % vrijednosti zaključenih ugovora.

U tablici broj 1 daju se podaci o zaključenim ugovorima od 2013.-2015.

Tablica broj 1

Zaključeni ugovori od 2013. do 2015.

u kn

Redni broj	Vrsta postupka	2013.			2014.			2015.		
		Broj predmeta	Ugovoreno bez PDV	Udjel (%)	Broj predmeta	Ugovoreno bez PDV	Udjel (%)	Broj predmeta	Ugovoreno bez PDV	Udjel (%)
1.	Otvoreni postupak	188	2.782.514.039,00	87,0	209	1.442.552.939,00	95,7	90	479.777.525,00	95,1
2.	Bagatelna nabava	0	0,00	-	136	21.611.880,00	1,4	129	20.163.921,00	4,0
3.	Usluge iz dodatka II.B	14	206.637.717,00	6,4	4	1.319.663,00	0,1	5	1.341.073,00	0,3
4.	Pregovarački postupak	4	4.957.188,00	0,2	8	41.448.950,00	2,8	2	2.993.963,00	0,6
5.	Međunarodna nabava	10	205.623.707,00	6,4	0	0,00	-	0	0,00	-
Ukupno		216	3.199.732.651,00	100,0	357	1.506.933.432,00	100,0	226	504.276.482,00	100,0
Do 70.000,00		99	4.935.721,00	-	97	4.160.497,00	-	85	3.854.639,00	-
Ukupno		315	3.204.668.372,00	-	454	1.511.093.929,00	-	311	508.131.121,00	-

Zaštita interesa Društva

Nakon provedenog postupka javne nabave, ugovori su zaključivani u skladu s ponudama i uvjetima određenim u dokumentaciji za nadmetanje. Odabrana je najpovoljnija ponuda prema kriteriju najniže cijene. Nabava se obavlja od odabranog dobavljača u skladu s ugovorenim količinama i cijenama. Izvršenje ugovora o nabavi se prati u organizacijskoj jedinici koja je inicirala nabavu. Uprava Društva imenuje ovlaštenu osobu za praćenje ugovora. Odlukom o načinu postupanja i odobravanja dodatnih radova i usluga tijekom realizacije ugovora o građenju ili održavanju cesta i cestovnih objekata iz rujna 2013. je određeno da imenovani predstavnici i nadzorni inženjeri Društva te nadzorni inženjeri društava s kojima je zaključen ugovor o obavljanju usluga stručnog nadzora su obvezni kontrolirati i nadzirati izvođenje radova u skladu s građevinskom dozvolom i ugovorom o građenju odnosno održavanju u okviru ugovorenih financijskih sredstava i u skladu s ovlastima i obvezama iz rješenja o imenovanju odnosno ugovoru o obavljanju stručnog nadzora. Na mrežnom poslužitelju Društva se nalazi unutarnji dokument-kontrolna lista u koju se unose sve aktivnosti u procesu nabave i statusu predmeta. Na temelju kontrolne liste se sastavljaju izvješća i analize. Ugovorima o nabavi ugovarana je dostava jamstva za dobro izvršenje posla kao i jamstveni rok. Jamstva nisu pribavljena u ugovorenim rokovima i iznosima. U 72 pregledana postupka javne nabave ukupne vrijednosti 4.542.464.642,00 kn je utvrđeno da je kod 24 postupaka u vrijednosti 1.539.274.158,00 kn kašnjenje dostave jamstava za pravodobno i kvalitetno izvršenje ugovornih obveza bilo u prosjeku 141 dan, a kod osam postupaka u vrijednosti 1.128.249.536,00 kn je kašnjenje dostave jamstava za otklanjanje nedostataka bilo u prosjeku 123 dana u odnosu na ugovorene rokove. Ugovorima je predviđena naknada štete u slučaju da izvoditelj radova ne izvede radove u ugovorenom roku. Plaćanja su obavljana u skladu s ugovorom, odnosno u roku 40 dana od ovjere situacije od predstavnika Društva. Dodatne količine roba, radova i usluga su obavljane nakon provedenih postupaka nabave. Kod preuzimanja je provjeravana kvaliteta robe, radova i usluga. Sastavljani su zapisnici o primopredaji radova u kojima su navedeni nedostaci kod pojedinih radova te je utvrđen rok u kojem je potrebno ukloniti nedostatke. U Društvu je ustrojen ured za kvalitetu i kontrolu projekata, čija je zadaća kontrola, procjena i ocjena kvalitete projektnih zadataka po kojima se ugovaraju usluge izrade projektne dokumentacije, a također i samim projektom predviđenih rješenja i u tehničkom i financijskom smislu te usklađenost sa zakonima i propisima. Odlukom uprave je kao razlog isključenja ponuditelja u postupcima javne nabave naveden težak profesionalni propust, a odnosi se na neuspješan tehnički pregled zbog odgovornosti izvoditelja, nepravodobno započinjanje radova zbog odgovornosti izvoditelja, naplata jamstva za uredno ispunjenje ugovora zbog nekvalitetne izvedbe, neotklanjanje nedostataka u primjernom roku na poziv Društva, te neotklanjanje nedostataka u jamstvenom roku. Sustav kontrola postupaka javne nabave nije dovoljno dobro uspostavljen jer Društvo nije donijelo interne akte kojima bi bio uređen način uvođenja izvoditelja u posao, procedura primopredaje građevina, propisan obvezni sadržaj zapisnika o okončanom obračunu i primopredaji izvedenih radova. Također Društvo nema procedurama uređeno područje provedbe i praćenja ugovora. Nema razrađene procedure o kolanju dokumentacije i likvidiranju ulaznih računa. Ne ocjenjuje način na koji je obavljena nabava od izabranih dobavljača, s obzirom na njihovu sposobnost da isporuče robe, radove i usluge ugovorene kvalitete, u ugovorenim rokovima i po ugovorenim cijenama.

Prema odredbama članka 181. Zakona o javnoj nabavi Društvo je obvezno do 31. ožujka svake godine izraditi izvješća o javnoj nabavi za prethodnu godinu i dostaviti Središnjem tijelu državne uprave nadležnom za sustav javne nabave, što je učinjeno. Od 2012. do konca 2014. je bilo 47 žalbenih postupaka.

Državna komisija za kontrolu postupaka javne nabave je 19 žalbi odbacila, 17 žalbi ponuditelja odbila kao neosnovane, kod pet postupaka javne nabave je donijela odluku o poništenju odluke o odabiru, pet postupaka je obustavljeno, a u jednom postupku javne nabave je poništen dio dokumentacije za nadmetanje. Obveza vođenja registra ugovora o javnoj nabavi i okvirnih sporazuma, ažuriranja podataka najmanje svakih šest mjeseci te objave registra na mrežnim stranicama je određena odredbama članka 21. Zakona o javnoj nabavi. Društvo je objavilo registar ugovora o javnoj nabavi, koji sadrži sve podatke propisane odredbama Zakona o javnoj nabavi. Društvo nije ažuriralo podatke u registru ugovora svakih šest mjeseci, kako je predviđeno odredbama Zakona o javnoj nabavi. Registar ugovora za 2013. je objavljen u ožujku 2014., za 2014. u travnju 2015., a za 2015. je objavljen u prosincu 2015.

V. NALAZ

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

Obavljenom revizijom su utvrđene nepravilnosti i propusti koje se odnose na planiranje javne nabave, upravljanje postupcima javne nabave te zaštitu interesa Društva.

1. Planiranje javne nabave

1.1. Planovima nabave za razdoblje od 2013. do 2015. je planirana nabava roba, radova i usluga u vrijednosti 11.310.316.974,00 kn, od čega u 2013. u vrijednosti 4.823.904.821,00 kn, u 2014. u vrijednosti 3.647.715.925,00 kn te u 2015. u vrijednosti 2.838.696.228,00 kn. Izmjene i dopune plana nabave u odnosu na osnovni plan nisu vidljivo označene, što za posljedicu ima otežano praćenje plana nabave s obzirom na velik broj stavki plana nabave. Ostvarenje plana nabave se prati u organizacijskoj jedinici koja je inicirala postupak nabave i na zahtjev uprave Društva Odjel za nabavu dostavlja informaciju o ostvarenju plana nabave u okviru svoje nadležnosti. Ostvarenje plana nabave se prati prema pojedinom predmetu nabave na način da se prati kada je zaprimljen zahtjev za nabavu, je li postupak u tijeku ili je ugovorena nabava, je li podnesena žalba na odluku o odabiru te razlog nepokretanja postupka nabave. Društvo ne prati ostvarenje plana nabave na godišnjoj razini. Ne ocjenjuje opravdanost prijedloga potreba nabave roba i usluga prema vrsti i količini roba i usluga s obzirom na stvarne potrebe. Odjel za nabavu provjerava je li zahtjev za nabavu u skladu s planom nabave te sadrži li sve potrebne podatke utvrđene Pravilnikom o procedurama nabave i stvaranju ugovornih obveza putem postupaka nabave. Unutarnjim aktima Društva nije detaljno propisan način prikupljanja potreba za nabavom roba, radova i usluga te nije iskazano utvrđivanje opravdanosti nabave s obzirom na stvarne potrebe. Za 2013. je planirana nabava roba, radova i usluga u vrijednosti 4.823.904.821,00 kn, a zaključeni su ugovori o nabavi roba radova i usluga u vrijednosti 2.999.044.665,00 kn, što čini 62,2 % planirane vrijednosti. Za 2014. je planirana nabava roba, radova i usluga u vrijednosti 3.647.715.925,00 kn, a zaključeni su ugovori o nabavi roba, radova i usluga u vrijednosti 1.511.093.929,00 kn, što čini 41,4 % planirane vrijednosti. Za 2015. je planirana nabava roba, radova i usluga u vrijednosti 2.838.696.228,00 kn, a zaključeni su ugovori o nabavi roba, radova i usluga u vrijednosti 508.131.121,00 kn, što čini 17,9 % planirane vrijednosti. Pojedine nabave nisu obavljene u skladu s donesenim godišnjim planovima nabave, što se odnosi na zaključivanje ugovora u značajno manjoj ili većoj vrijednosti od planirane te rok izvođenja radova iskazan planovima nabave za pojedine predmete nabave nije istovjetan ugovorenim rokovima.

Državni ured za reviziju predlaže više pozornosti posvetiti izradi plana nabave kako bi planom nabave bila predviđena stvarno potrebna nabava, odnosno kako bi planirana nabava bila ostvarena, s obzirom na značajna odstupanja ostvarenja u odnosu na plan nabave. Također predlaže pratiti ostvarenje plana nabave na godišnjoj razini. Predlaže donijeti izmjene plana nabave kada ugovorena vrijednost nabave nije jednaka planiranoj. Predlaže izmjene i dopune plana nabave vidljivo iskazati u odnosu na osnovni plan. Predlaže unutarnjim aktima detaljno propisati način prikupljanja potreba za nabavom roba, radova i usluga te pratiti jesu li potrebe za nabavom primjereno obrazložene i opravdane.

1.2. Društvo navodi da će postupiti prema preporuci da se izmjene i dopune plana nabave vidljivo iskažu u odnosu na osnovni plan, što će primijeniti za plan nabave za 2016. U vezi s praćenjem ostvarenja plana nabave na godišnjoj razini, navodi da se ostvarenje plana na godišnjoj razini ne prati ujednačeno te svaki sektor prati unutar područja svoje nadležnosti, a na zahtjev uprave dostavlja izvještaj upravi i nadzornom odboru. Nadalje obrazlaže da pojedini sektori prate realizaciju plana nabave, odnosno pojedinačno zaključene ugovore na tjednoj razini, a sektor za građenje i rekonstrukciju mjesečno putem privremenih situacija za obavljene radove te projektiranje po kvartalima i godišnje. Navodi da do odstupanja u realizaciji dolazi u slučaju da prethodne aktivnosti koje su preduvjet za ostvarenje kvartalnog plana nisu obavljene. Obrazlaže da su Sektor za pravne poslove, poslove ljudskih resursa i opće poslove kao i Sektor za ekonomske poslove objavili na mrežnoj stranici Društva sve ugovore čija se realizacija prati te su određene odgovorne osobe za realizaciju ugovora, kojima četiri mjeseca prije isteka ugovora stiže upozorenje da je potrebno zaključiti novi ugovor. Nadalje navodi da se od ožujka 2014. praćenje ostvarenja plana obavlja putem programa te su provedene obuke zaposlenika i drugih sudionika u projektima, testiranja i prilagodbe programa kako bi se zadovoljili zahtjevi vezani za praćenje projekata, a time i ostvarenje plana. Prilagodbe su zbog složenosti i opsežnosti zahtjeva u tijeku. Navodi kako će uprava Društva donijeti odluku o ujednačenosti praćenja ostvarenja plana nabave za sve sektore kvartalno.

U vezi s navodom da se ne ocjenjuje opravdanost prijedloga potreba nabave roba i usluga prema vrsti i količini roba i usluga s obzirom na stvarne potrebe, Društvo navodi da prijedloge potreba nabave roba, radova i usluga tijekom cijele godine mogu davati sve organizacijske jedinice Društva na poziv nadležnog sektora. Na utvrđivanje opravdanosti za nabavom roba, radova i usluga s obzirom na stvarne potrebe utječu nepredviđene okolnosti kao što su elementarne nepogode, pojave klizišta, poplave, inspekcijski nalozi, neriješeni imovinsko pravni odnosi i dugotrajni postupci izvlaštenja te je za većinu projekata nemoguće unaprijed iskazati odnosno utvrditi opravdanost nabave. Navodi da se nabave koje se odnose na robe i usluge na razini Društva objedinjeno sagledavaju te se u skladu s iskazanim potrebama predlaže planska vrijednost nabave. U planiranju stvarnih potreba nabave usluga projektiranja u tijeku je uvođenje elemenata i procesa za utvrđivanje opravdanosti, a što će utjecati na utvrđivanje opravdanosti potreba za izgradnjom cesta i cestovnih objekata.

U vezi s navodom da unutarnjim aktima Društva nije detaljno propisan način prikupljanja potreba za nabavom roba, radova i usluga te nije iskazano utvrđivanje opravdanosti nabave s obzirom na stvarne potrebe, Društvo navodi da se u skladu s Pravilnikom o procedurama nabave i stvaranju ugovornih obveza putem postupaka nabave iz rujna 2014. plan nabave izrađuje za svaku poslovnu godinu na temelju plana poslovanja Društva, godišnjeg plana građenja i održavanja cesta na koji je suglasnost dala Vlada Republike Hrvatske, tekućeg četverogodišnjeg programa Vlade Republike Hrvatske i sredstava godišnjeg financijskog plana na koji je suglasnost dao Hrvatski sabor. Nadalje navodi da je odgođena izrada unutarnjih akata s obzirom da su odlukom Vlade Republike Hrvatske dodijeljeni razni programi obnove cesta radi uklanjanja šteta nastalih od poplava i klizišta, što je zahtijevalo dodatno angažiranje zaposlenika. Navodi kako je opravdanost izgradnje određena prostorno planskom dokumentacijom jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave, a za veće projekte se rade i studije opravdanosti. Izjavljuje da se u Sektoru za održavanje i promet u dvogodišnjim ciklusima prikupljaju podaci o stanju cesta i objekata koji predstavljaju osnovu za izradu godišnjeg plana nabave. Dobiveni podaci se usuglašavaju s prijedlozima dobivenim od poslovnih jedinica.

U obzir se također uzima završetak uređenja pojedinih cestovnih pravaca na kojima su ranijih godina izvedeni radovi investicijskog održavanja kako bi se obnovile cjeline i omogućili ujednačeni uvjeti udobnosti i sigurnosti ceste.

U vezi s navodom da pojedine nabave nisu obavljene u skladu s donesenim godišnjim planovima nabave, navodi da su neusklađenosti nastale iz razloga jer se planirana procijenjena vrijednost pojedinog predmeta nabave utvrđuje na temelju izrađenog projekta, odnosno procjene koje izrađuju projektanti (vanjski stručnjaci) uz mogućnost korekcije procjene u skladu s bazom cijena prikupljenih iz prethodnih nadmetanja. Nadalje navodi kako su ugovoreni rokovi podložni izmjenama zbog specifičnih i nepredviđenih okolnosti pojedinog gradilišta. Obrazlaže da je Pravilnikom o sufinanciranja radova na državnim cestama određeno da se kod izrade idejnog projekta rekonstrukcije ili izgradnje državne ceste Društvo putem nadležnog rukovoditelja poslovne jedinice i voditelja projekta obraća jedinicama lokalne i područne (regionalne) samouprave na čijem se području obavlja rekonstrukcija ili izgradnja državne ceste radi dogovora u vezi zajedničkog projektiranja i izgradnje u planiranom zahvatu, pri čemu je potrebno obavljati koordinaciju s vlasnicima drugih infrastruktura i njihovo usklađenje uz istodobno rješavanje imovinsko pravnih odnosa što često dovodi do produljenja rokova. Navodi da su vrijednosti zaključenih ugovora rezultat javnog nadmetanja te ponuditelji obzirom na stanje na tržištu nude cijene prema vlastitoj procjeni. Nadalje navodi kako je izmjenama plana nabave trebalo izmijeniti spomenute neusklađenosti, ali s obzirom da su odlukom Vlade Republike Hrvatske Društvu dodijeljeni razni programi obnove cesta radi uklanjanja šteta nastalih od poplava i klizišta bilo je potrebno dodatno angažiranje zaposlenika što je prouzročilo nedostatak vremena za usklađivanja plana nabave. Navodi da će Društvo nadalje izmjenama plana nabave usklađivati ostvarenje i planiranje na način da će stavke od kojih se odustaje isključiti iz plana nabave.

2. Upravljanje postupcima javne nabave

2.1. Postupci javne nabave su propisani odredbama Zakona o javnoj nabavi, drugim propisima koji uređuju područje javne nabave te unutarnjim aktima Društva. Kod upravljanja postupcima javne nabave nepravilnosti se odnose na dokumentaciju za nadmetanje uz produljenje rokova provedbe postupaka javne nabave, odabir izvoditelja i utvrđivanje rokova obavljanja radova.

- Dokumentacija za nadmetanje

Odredbama člana 80. Zakona o javnoj nabavi je propisano da se predmet nabave mora opisati na jasan, nedvojbjen, potpun i neutralan način koji osigurava usporedivost ponuda u pogledu uvjeta i zahtjeva koje je javni naručitelj utvrdio. Dokumentacija za nadmetanje je sastavljena na način da sadrži opće podatke o predmetu nabave, razlozima isključenja ponuditelja, odredbe o sposobnosti ponuditelja, sadržaj i način izrade ponude, način dostave ponude, način određivanja cijene ponude i valuta, kriterij za odabir i rok valjanosti, podatke o posjetu gradilištu, dodatne informacije i objašnjenja dokumentacije za nadmetanje, sudjelovanje podizvoditelja, jamstva, datum, vrijeme i mjesto otvaranja ponuda, rok donošenja odluke o odabiru ili odluke o poništenju te rok i način plaćanja. Sastavni dio dokumentacije čini i prijedlog ugovora o javnoj nabavi s izjavom o prihvaćanju prijedloga, troškovnik s korisničkim priručnikom te obrazac analize jediničnih cijena iz stavaka ponudbenog troškovnika.

Opis predmeta nabave u dokumentaciji za nadmetanje nije bio dovoljno jasan i imao je za posljedicu produljenje rokova provedbe postupaka javne nabave te je u Elektroničkom oglasniku javne nabave objavljeno nekoliko izmjena i pojašnjenja dokumentacije za nadmetanje po jednom predmetu nabave. Također su zainteresirani gospodarski subjekti tražili dodatna pojašnjenja dokumentacije za nadmetanje uslijed čega je došlo do izmjena dokumentacije za nadmetanje zbog neusklađenosti s projektnom dokumentacijom, netočno iskazanih količina predmeta nabave te nejasnog ili netočno utvrđenog opisa predmeta nabave. U pojedinim slučajevima uz dokumentaciju za nadmetanje priloženi su troškovnici ili iskazivani evidencijski brojevi koji se nisu odnosili na predmet nabave te su izmjenama priloženi i navođeni ispravni. U tijeku razdoblja do roka za dostavu ponuda u pojedinim slučajevima nabave je izmijenjena dokumentacija u dijelu koji se odnosi na uvjete financijske te tehničke i stručne sposobnosti. Od pregledana 72 postupka javne nabave ukupne vrijednosti 4.542.464.642,00 kn, kod 33 predmeta ukupne vrijednosti 2.779.153.567,00 kn ili 45,8 % je produljen rok za dostavu ponuda zbog izmjena dokumentacije za nadmetanje u rasponu od tri do 102 dana, što je utjecalo na produljenje provedbe postupaka javne nabave. Državna komisija za kontrolu postupaka nabave je u razdoblju od 2013. do 2015. zbog propusta u izradi dokumentacije za nadmetanje, poništila šest postupaka nabave. Pravilnikom o procedurama nabave i stvaranju ugovornih obveza putem postupaka nabave nije propisan obvezni sadržaj dokumentacije za nadmetanje, što može za posljedicu imati sastavljanje dokumentacije za nadmetanje kojom neće biti obuhvaćeni potrebni podaci, te može dovesti do nejasnoća i nedovoljne informiranosti sudionika u postupku nabave.

Državni ured za reviziju predlaže više pozornosti posvetiti izradi dokumentacije za nadmetanje na način da bude transparentna i jasna, a u cilju smanjenja vremena provedbe postupka nabave. Također predlaže unutarnjim aktima propisati sadržaj dokumentacije za nadmetanje.

- Odabir izvoditelja

Društvo je sastavljalo zapisnike o pregledu i ocjeni ponuda koji sadrže jasnu i preglednu analizu ponuda te iz koje je vidljivo jesu li ponuditelji zadovoljili uvjet propisane dokumentacijom za nadmetanje. Kriterij odabira je bila najniža cijena. Od pregledana 72 postupka javne nabave ukupne vrijednosti 4.542.464.642,00 kn, odabir izvoditelja radova nije u dva postupka javne nabave obavljen na zadovoljavajući način što je imalo za posljedicu povlačenje izvoditelja radova s terena, te poništenje jednog postupka javne nabave od Državne komisije za kontrolu postupaka javne nabave.

Za radove obnove državne ceste D57 na dionici Vukovar-Orolik je s odabranim ponuditeljem u svibnju 2013. zaključen ugovor u iznosu 45.685.254,00 kn bez poreza na dodanu vrijednost s rokom izvođenja do 26. svibnja 2014. koji je zbog zahtjeva izvoditelja produljen do konca srpnja 2014. S navedenim izvoditeljem je raskinut ugovor jer je prekinuo radove i napustio gradilište te je u rujnu 2014. Društvo naplatilo jamstvo za dobro izvršenje ugovora u iznosu 4.568.526,00 kn. Prema navedenom ugovoru su obavljeni radovi u iznosu 25.585.849,00 kn ili 56,0 % ugovorene vrijednosti. U dokumentaciji je planirana vrijednost za nastavak radova 29.000.000,00 kn.

Nakon provedenog pregovaračkog postupka javne nabave bez prethodne objave, zbog razloga iznimne žurnosti izazvane događajima koje Društvo nije moglo predvidjeti je s drugim izvoditeljem u prosincu 2014. zaključilo ugovor za izvođenje radova s rokom izvođenja pet mjeseci od uvođenja u posao u iznosu 31.324.256,00 kn bez poreza na dodanu vrijednost. Cijene postignute u pregovaračkom postupku su značajno više od cijena postignutih nakon provedenog otvorenog postupka javne nabave. Prema zapisniku o primopredaji i okončanom obračunu iz studenoga 2015. radovi su obavljani u iznosu 30.567.570,00 kn bez poreza na dodanu vrijednost, što je za 1.567.570,00 kn više od planirane vrijednosti nastavka radova.

Za radove rekonstrukcije državne ceste D8 dionice Kaštel Sućurac-Plano, poddionica Kaštel Gomilica-Kaštel Stari Državna komisija za kontrolu postupaka javne nabave je rješenjem iz kolovoza 2014. poništila odluku o odabiru jer je utvrđeno da se kod pregleda i ocjene ponuda Društvo nije pridržavalo zahtjeva i uvjeta iz dokumentacije za nadmetanje te da jamstva za otklanjanje nedostataka u jamstvenom roku u ponudbenom listu i dokumentaciji za nadmetanje nisu iskazana za isto razdoblje. Društvo je u studenome 2014. zaključilo ugovor s drugim izvoditeljem u iznosu 7.997.974,00 kn. Prvotno odabrana ponuda, koja nije bila u skladu sa Zakonom o javnoj nabavi je za 1.544.145,00 kn bez poreza na dodanu vrijednost bila veća u odnosu na ponovno izabranu pravovaljanu ponudu.

Državni ured za reviziju predlaže odabir izvoditelja provoditi u skladu s odredbama Zakona o javnoj nabavi te dokumentacijom za nadmetanje. Predlaže provoditi analizu načina nabave od izabranih izvoditelja s obzirom na njihovu sposobnost da isporuče robe, radove i usluge ugovorene kvalitete, u ugovorenim rokovima i po ugovorenim cijenama.

- Utvrđivanje rokova obavljanja radova

Od ukupno pregledana 72 postupka javne nabave ukupne vrijednosti 4.542.464.642,00 kn, rokovi obavljanja radova nisu realno utvrđeni kod 41 postupka ukupne vrijednosti 882.894.702,00 kn ili 19,4 % pregledanih postupaka javne nabave. Dodaci ugovoru za produljenje rokova nisu pravodobno zaključivani, odnosno zaključivani su nakon ugovorenog roka završetka radova. Kod 18 postupaka javne nabave u vrijednosti 404.546.835,00 kn su zaključeni dodaci ugovoru zbog ugovaranja dodatnih radova i produljenja rokova izvoditelja, a za 19 u vrijednosti 353.034.765,00 kn dodaci ugovoru nisu zaključeni, iako su radovi obavljani nakon ugovorenog roka. Zbog nerealnog utvrđivanja roka izvođenja radova, odnosno kasnijeg uvođenja izvoditelja u posao te nedovoljne pripremljenosti projekata jednom izvoditelju radova su plaćeni indirektni troškovi u iznosu 1.199.993,00 kn. Prema obrazloženju odgovornih osoba, do produljenja rokova je dolazilo zbog odstupanja izvedbenih projekata od ugovorenih troškovnika, neusklađenosti projektne dokumentacije sa stvarnim stanjem na terenu, nepravodobnih zaključenja ugovora o sufinanciranju s jedinicama lokalne samouprave, neriješenih imovinsko pravnih odnosa u zoni gradnje, kasnijeg uvođenja izvoditelja radova u posao, nepravodobnog pribavljanja građevinskih dozvola, nepovoljnih vremenskih prilika i turističke sezone. Spomenuto je imalo za posljedicu nemogućnost obavljanja radova u ugovorenim rokovima zbog čega je zaključivano i više dodataka ugovoru po jednom predmetu nabave. Pojedini dodaci ugovora su zaključivani za dodatne radove, a istodobno novi rok obavljanja radova nije određen ili su dodaci zaključivani neposredno prije ili nakon isteka obavljanja radova.

Rokovi izgradnje nisu bili realno određeni, što je ujedno i posljedica nedovoljno pripremljene dokumentacije za izgradnju (primjerice, izgradnja prve, druge i treće etape državne ceste D427 na čvoru Marčelji-Viškovo-Rujevica, izgradnja kružnog toka Šijana i dio trase D66 u Puli, projekt obnove državnih cesta II/Faza B-Betterment II dionice broj 10 na državnoj cesti D105 Lopar – Rab, izvanredno održavanje državne ceste D201 na dionici Buzet-Požane, oprema ceste i napajanje na izgradnji drugog kolnika brze ceste Solin-Klis-Sinj na dionicama Majdan-Jamani i Jamani-Klis grlo, rekonstrukcija državne ceste D66-sjeverna obilaznica Pule faza II: križanje Šijana, obnova državne ceste D2 na dionicama kroz naselja: Našički Markovac, Jelisavac i Našička Breznica, rekonstrukcija državne ceste D29 dionice kroz Zlatar, izvanredno održavanje državne ceste D229 dionice Miljana-Zagorska sela, obnova državne ceste D100 u Poljanama). U pojedinim slučajevima Društvo nije s izvoditeljem radova utvrdilo razloge zbog kojih radovi nisu izvedeni u ugovorenom roku, nije određen novi datum završetka radova te nije utvrđeno čija je odgovornost za kašnjenje radi mogućnosti obračuna i naplate ugovorene kazne (primjerice, rekonstrukcija državne ceste D75 kroz Poreč dionice Brulo-Bijela Uvala, obnova državne ceste D33 Tomislavove ulice u Kninu).

Državni ured za reviziju predlaže utvrđivati realne rokove izvođenja radova te pravodobno uvoditi izvoditelje u posao. Kod ugovaranja radova predlaže uzeti u obzir okolnosti koje je moguće planirati, a utječu na kontinuitet obavljanja građevinskih radova, kao što su nepovoljni vremenski uvjeti tijekom zimskih razdoblja, turistička sezona i druge poznate okolnosti. Također predlaže prije početka realizacije ulaganja obaviti potrebne pripremne radnje, izraditi projektnu i tehničku dokumentaciju, kako bi se izbjegla izmjena projekata u već započetoj fazi radova te ugovore o građenju zaključiti nakon što su riješeni imovinsko pravni odnosi.

- 2.2. *Društvo navodi da u postupcima javne nabave sudjeluju sektori u čijem je djelokrugu priprema i upravljanje aktivnostima koje prethode iniciranju samog postupka nabave te Odjel za javnu nabavu koji u skladu sa zaprimljenim zahtjevom i Zakonom o javnoj nabavi provodi postupak nabave koji završava zaključenjem ugovora. Navodi da se ostvarenje ugovora prati unutar sektora koji iniciraju postupak nabave. U vezi s dokumentacijom za nadmetanje Društvo navodi da Zakonom o javnoj nabavi nije propisano ograničenje broja izmjena i promjena rokova za dostavu ponuda. Navodi da se upiti koji su vezani uz projektnu dokumentaciju upućuju projektantu te se odgovor čeka i po nekoliko dana. Ukoliko odgovor nema utjecaja na izmjenu dokumentacije za nadmetanje, rok za dostavu se ne produljuje. Nadalje navodi da dokumentacija za nadmetanje sadrži i dijelove koji su u nadležnosti vlasnika infrastruktura, te se upiti odmah nakon zaprimanja dostavljaju nadležnim vlasnicima zbog čega se ne može unaprijed predvidjeti vrijeme u kojem će se zaprimiti odgovor. Nadalje navodi da produljenje rokova ne ovisi isključivo o Društvu. Predmeti nabave su ponekad vrlo složeni te je nemoguće predvidjeti i unaprijed otkloniti sve moguće nejasnoće. Kod traženja ponuditelja za dodatnim pojašnjenjima dokumentacije za nadmetanje, navodi da projektnu dokumentaciju i troškovnike izrađuju projektanti (vanjski stručnjaci) koji su odgovorni za ispravnost i usklađenost cjelokupne projektne dokumentacije. Sastavni dio projektne dokumentacije je izjava projektanta o točnosti projekta. Navodi da kod ugovora o sufinanciranju se u većini slučajeva projektna dokumentacija financira iz sredstava druge ugovorne strane te je Društvu otežan utjecaj na kvalitetu izrađene projektne dokumentacije. Također postoje odstupanja u kvaliteti projektne dokumentacije između pojedinih projekata, što za posljedicu ima veliki broj upita tijekom postupaka javne nabave radova.*

Nadalje navodi kako se projektni zadatak redovito revidira i usklađuje sa zakonskom regulativom, ali od izrade projektne dokumentacije do ugovaranja može doći do promjene zakonske regulative i stanja na terenu (izgradnja, geodezija, izmjena prostornih planova, pojava klizišta i odrona nakon poplava i drugo). Društvo izjavljuje da pojavom navedenih promjena u fazi odabira ponuditelja, više nije moguće novelirati izrađenu projektnu dokumentaciju, te se neusklađenosti uklanjaju putem upita ponuditelja tijekom roka za dostavu ponuda. Navodi da je Društvo u ožujku 2013. uvelo standardni troškovnik za projekte koji proizlazi iz baze stavaka troškovnika, što čini osnovu za praćenje projekata kroz ugrađeni program. Spomenutim troškovnikom će se postići ujednačenost u opisima stavaka, predmeta nabave i točnost u iskazanim količinama, ali ugradnja istog u projekte zahtijeva određeno vremensko razdoblje prilagodbe projektanata i izvoditelja.

U vezi s navodom da unutaršnjim aktima nije propisan obvezni sadržaj dokumentacije za nadmetanje, navodi da je sadržaj dokumentacije za nadmetanje propisan odredbama Uredbe o načinu izrade i postupanju s dokumentacijom za nadmetanje i ponudama kojih se Društvo u potpunosti pridržava. Navodi da će se u skladu s preporukom dodatno predložiti izrada Pravidnika o sadržaju dokumentacije za nadmetanje.

U vezi s odabirom izvoditelja, Društvo navodi da je u postupku javne nabave za radove obnove državne ceste D57 na dionici Vukovar-Orolik izabran ponuditelj koji je prema kriteriju odabira i dokumentaciji za nadmetanje bio najpovoljniji te je imao potrebne reference. Izvoditelj je prekinuo radove i napustio gradilište jer nije mogao kvalitetno i u ugovorenom roku izvesti radove u ugovorenom iznosu, zbog čega su i cijene postignute u pregovaračkom postupku znatno više od planirane vrijednosti. Određeni dio ugovorenih sredstava bio je za saniranje obilaznih pravaca koji su se koristili za dovoz materijala za potrebe gradilišta. Navodi da je zbog navedenog iskustva kojega je posljedica raskid ugovora, uveden institut profesionalnog propusta ponuditelja u okviru ostalih razloga isključenja ponuditelja u postupku javne nabave. Također navodi da se odabir ponuditelja provodi u skladu sa Zakonom o javnoj nabavi te uvjetima i zahtjevima iz dokumentacije za nadmetanje, a u slučaju žalbe za radove rekonstrukcije državne ceste D8 dionice Kaštel Sućurac-Plano, poddionica Kaštel Gomilica-Kaštel Stari se postupalo prema rješenju Državne komisije za kontrolu postupaka javne nabave.

U vezi s nerealnim utvrđivanjem rokova obavljanja radova, Društvo obrazlaže da su rokovi izvođenja radova određivani na temelju iskustva istih ili sličnih radova koji su izvedeni u prethodnim investicijskim razdobljima. Rokovi su produljivani uslijed više sile odnosno događaja izvan razumne kontrole Društva i izvoditelja radova, a koji se nisu mogli predvidjeti niti izbjeći unatoč odgovarajućoj pažnji obiju strana. Nadalje navodi kako se rok izvođenja radova određuje pod pretpostavkom da će sve državne institucije i druge osobe svoje poslove obaviti u zakonom predviđenom, odnosno realnom vremenu. Primjerice, kod potrebe izmještanja instalacija (telekomunikacijski, vodoopskrbni, plinoopskrbni vodovi) vlasnici ne provode njihovo izmještanje po nekoliko mjeseci, što dovodi do produljenja rokova izvođenja radova čiji je investitor Društvo. Nadalje navodi da za sve radove koje Društvo planira provoditi u turističkoj sezoni prethodno ishodi odobrenje nadležnog ministarstva, koje se naknadno često izmijeni zbog jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave te Društvo više nije u mogućnosti izvoditi radove za vrijeme sezone ili ih izvodi u smanjenom obliku. Navodi kako Društvo planiranim rokovima želi postići najveći angažman izvoditelja radova i uspostaviti u što kraćem vremenu uobičajeni režim prometa.

U vezi s navodom da dodaci ugovoru za produljenje rokova nisu pravodobno zaključivani ili nisu uopće zaključeni iako su radovi obavljani nakon ugovornog roka, Društvo obrazlaže da su Odlukom Vlade Republike Hrvatske zaduženi za programe koji nisu u nadležnosti Društva, što je dovelo do zastoja u obavljanju svakodnevnih poslova. Navodi kako se svi sudionici pisanim putem obavještavaju o odobrenju produženja te novom roku izvođenja radova. Također navodi da se projektna dokumentacija izrađuje od strane ugovornog izvršitelja te kontrolira u nadležnom ministarstvu, kao i od strane ovlaštenih revidenata za pojedino područje. U novijim ugovorima je uvedena i izrada izvedbenog projekta tako da projektna dokumentacija bude spremna prije izvođenja radova.

U vezi s navodom da u pojedinim slučajevima Društvo nije s izvoditeljem radova utvrdilo razloge zbog kojih radovi nisu izvedeni u ugovorenom roku, nije određen novi datum završetka radova te nije utvrđeno čija je odgovornost za kašnjenje radi mogućnosti obračuna i naplate ugovorene kazne, Društvo obrazlaže da su tijekom izvođenja uočeni nedostaci u projektu vezani za stvarno stanje na terenu zbog čega je trebalo izmijeniti građevinske dozvole, što je utjecalo i na rok završetka radova. Za Tomislavovu ulicu u Kninu navodi da je rok završetka radova bio odgođen zbog radova Grada Knina na kanalizaciji i vodovodu koji nisu bili završeni u planiranom roku.

3. Zaštita interesa Društva

- 3.1. Nakon provedenog postupka javne nabave, ugovori su zaključivani u skladu s ponudama i uvjetima određenim u dokumentaciji za nadmetanje. Odabrana je najpovoljnija ponuda prema kriteriju najniže cijene. Nabava se obavlja od odabranog dobavljača u skladu s ugovorenim količinama i cijenama. Izvršenje ugovora o nabavi se prati u organizacijskoj jedinici koja je inicirala nabavu. Društvo nije donijelo interne akte kojima bi bio uređen način uvođenja izvoditelja u posao, procedura primopredaje građevina, propisan obvezni sadržaj zapisnika o okončanom obračunu i primopredaji izvedenih radova. Također nema procedurama uređeno područje provedbe i praćenja ugovora. Nema razrađene procedure o kolanju dokumentacije i likvidiranju ulaznih računa. Društvo ne ocjenjuje način na koji je obavljena nabava od izabranih dobavljača, s obzirom na njihovu sposobnost da isporuče robe, radove i usluge ugovorene kvalitete, u ugovorenim rokovima i po ugovorenim cijenama. Zbog navedenog sustav kontrola postupaka javne nabave nije dovoljno dobro uspostavljen. Nepravilnosti se odnose na nepravodobnu primopredaju radova i sastavljanje okončanih obračuna, dostavu jamstva za dobro izvršenje ugovora, neusklađenost podataka o obavljenim radovima, praćenje izvršenja ugovora te neažuriranje registra ugovora. Tako je odredbama zaključenih ugovora o izvođenju radova određena obveza izvoditelja da nakon završetka svih radova pisanim putem obavijesti Društvo kao naručitelja o završetku radova, te je utvrđena obveza Društva da obavi tehnički pregled u roku 15 dana. Također je ugovoreno da se primopredaja obavlja u roku 30 dana nakon uspješno provedenog tehničkog pregleda. Kod primopredaje radova u pojedinim slučajevima nije postupljeno u skladu s odredbama ugovora jer su kašnjenja primopredaje radova nakon obavljenih tehničkih pregleda bila u prosjeku 80 dana u odnosu na ugovoreni rok. Odredbama zaključenih ugovora je određeno pribavljanje jamstava za pravodobno i kvalitetno izvršavanje ugovornih obveza te jamstava za otklanjanje nedostataka kod okončanih radova i usluga te nakon isporučene robe.

U 72 pregledana postupka javne nabave ukupne vrijednosti 4.542.464.642,00 kn je utvrđeno da je kod 24 postupaka u vrijednosti 1.539.274.158,00 kn kašnjenje dostave jamstava za pravodobno i kvalitetno izvršenje ugovornih obveza bilo u prosjeku 141 dan, a kod osam postupaka u vrijednosti 1.128.249.536,00 kn je kašnjenje dostave jamstava za otklanjanje nedostataka bilo u prosjeku 123 dana u odnosu na ugovorene rokove. Jamstvo za uredno ispunjenje ugovora nije pribavljeno za jedan postupak u vrijednosti 14.998.214,00 kn, a za dva postupka u vrijednosti 39.941.516,000 kn su dostavljena u iznosu manjem za 181.495,00 kn od ugovorenih. Nepribavljanje ugovorenih jamstava u ugovorenom roku može za posljedicu imati nepravodobno i nekvalitetno izvršenje ugovornih obveza.

Vrijednosti obavljenih radova i dodatnih radova redovitog održavanja i zaštite državnih cesta za 2013. iskazane zapisnicima o okončanim obračunima koje ovjeravaju odgovorne osobe Društva nisu jednake vrijednostima iskazanim na računima troškova i obveza prema dobavljačima. Vrijednost navedenih obavljenih radova koja je iskazana okončanim obračunom iz prosinca 2013. je manja za 21.504.415,00 kn bez poreza na dodanu vrijednost u odnosu na vrijednost iskazanu na računu troška. Također, vrijednost obavljenih radova za razdoblje od travnja do prosinca 2014. i dodatnih radova redovitog održavanja i zaštite državnih cesta za 2014. koja je iskazana okončanim obračunom iz prosinca 2014. je manja za 918.753,00 kn s porezom na dodanu vrijednost u odnosu na vrijednost iskazanu na računu obveza prema dobavljačima. Prema obrazloženju odgovornih osoba, do razlike je došlo zbog načina rada programa za evidenciju mjesečnih situacija.

Obveza vođenja registra ugovora o javnoj nabavi i okvirnih sporazuma, ažuriranja podataka najmanje svakih šest mjeseci te objave registra na mrežnim stranicama je određena odredbama članka 21. Zakona o javnoj nabavi. Društvo je objavilo registar ugovora o javnoj nabavi, koji sadrži sve podatke propisane odredbama Zakona o javnoj nabavi. Registar ugovora za 2013. je objavljen u ožujku 2014., za 2014. u travnju 2015., a za 2015. je objavljen u prosincu 2015. Iz navedenog proizlazi da Društvo nije ažuriralo podatke u registru ugovora svakih šest mjeseci, kako je predviđeno odredbama Zakona o javnoj nabavi.

Državni ured za reviziju predlaže pribavljati jamstva za pravodobno i kvalitetno izvršenje ugovornih obveza te jamstva za otklanjanje nedostataka u ugovorenim rokovima te ugovorenim iznosima. Predlaže obavljati tehničke preglede te primopredaju izvedenih radova u primjerenom roku utvrđenom odredbama ugovora. Nadalje predlaže ujednačiti kriterije iskazivanja podataka u zapisnicima o okončanom obračunu. Predlaže uskladiti podatke o obavljenim radovima na zapisnicima o okončanim obračunima i okončanim obračunima s Odjelom za računovodstvo i izvješćivanje. Predlaže više pozornosti posvetiti praćenju izvršenja ugovora. Predlaže ažurirati podatke u registru ugovora u skladu s odredbama Zakona o javnoj nabavi.

3.2. *U vezi s navodom da nisu doneseni unutarnji akti kojima bi bio uređen način uvođenja izvoditelja u posao, procedura primopredaje građevina, te propisan obvezni sadržaj zapisnika o okončanom obračunu i primopredaji izvedenih radova, Društvo obrazlaže da će se navedeno urediti Procedurom postupanja s jamstvima i primopredaje građevine za koju se očekuje usvajanje tijekom travnja 2016., a sadržaj zapisnika o okončanom obračunu je propisan posebnim uzancama o građenju.*

U vezi s navodom da nema procedurama uređeno područje provedbe i praćenja ugovora, Društvo navodi da se ugovori za projektiranje prate od strane imenovanog koordinатора iz Društva, a ugovori o radovima i nadzoru od strane voditelja projekata u skladu s ugovorom prema ispostavljenim mjesečnim situacijama te ugovorenoj vremenskoj dinamici.

Nadalje navodi da imenovanje osoba za provedbu i praćenje ugovora te provedba i praćenje ugovora pripadaju u nadležnost sektora koji iniciraju nabavu

U vezi s navodom da nema razrađene procedure o kolanju dokumentacije i likvidiranju ulaznih računa, Društvo obrazlaže da ne postoji posebna procedura za likvidiranje ulaznih računa. Nadalje navodi da je Pravilnikom o provedbi postupaka nabave roba i usluga procijenjene vrijednosti do 200.000,00kn, odnosno za nabavu radova do 500.000,00 kn te postupku distribucije i ovjere ulaznih računa od veljače 2014. uređeno postupanje s dokumentima i računima.

U vezi s navodom da se ne ocjenjuje način na koji je obavljena nabava od izabranih dobavljača s obzirom na njihovu sposobnost da isporuče robe, radove i usluge ugovorene kvalitete, u ugovorenim rokovima i po ugovorenim cijenama, Društvo navodi da nema propisanog načina ocjenjivanja izabranih dobavljača nego se isti ocjenjuju na temelju iskustva prilikom realizacije ugovora te će detaljna procedura biti propisana. Nadalje obrazlaže da se kod većeg broja ugovora u periodu završetka radova obavlja unutarnji tehnički pregled koji nema definiciju i snagu tehničkog pregleda, a omogućuje otvaranje dionice za sigurno i neometano odvijanje prometa. Također navodi da je u nekim slučajevima primopredaja obavljena nakon otklanjanja nedostataka po tehničkim pregledima koji nisu bili uvjet za izdavanje uporabne dozvole, primjerice kod čišćenja i uređenja gradilišta te uređenja deponija.

Društvo navodi da će postupiti prema preporuci da se pribavljaju jamstva za pravodobno i kvalitetno izvršenje ugovornih obveza te jamstva za otklanjanje nedostataka u ugovorenim rokovima te ugovorenim iznosima, što će se urediti Procedurom postupanja s jamstvima i primopredaje građevine za koju se očekuje usvajanje tijekom travnja 2016. Također navodi da je 1. srpnja 2015. uprava Društva donijela Odluku o postupanju s instrumentima osiguranja u kojoj je naveden postupak obrade instrumenata osiguranja. Obrazlaže da je s obzirom na zatečenu praksu postupanja s instrumentima osiguranja, Društvo poduzelo radnje i aktivnosti za smanjenje, odnosno otklanjanje rizika od nastanke šteta vezanih uz instrumente osiguranja. Od rujna 2013. su uvedene kontrole u informacijskom sustavu koje ne dozvoljavaju unos situacija/računa u slučaju ako nije dostavljeno jamstvo, što je djelomično uklonilo nedostatak jer nije bilo moguće obavljati plaćanja prije dostave potrebnih instrumenata osiguranja, ali je i dalje ostao problem nedostavljanja instrumenata osiguranja u ugovorenim rokovima. Od rujna 2015. svakodnevno se elektroničkom poštom obavještavaju izvoditelji i voditelji projekata o nedostavljenim instrumentima osiguranja prema zaključenim ugovorima. Nadalje izjavljuje da je navedeno postupanje određeno i Odlukom o postupanju s instrumentima osiguranja. Za razliku realizacije godišnjih ugovora za redovno održavanje cesta iskazane zapisnicima o okončanim obračunima i evidentirane u poslovnim knjigama, Društvo izjavljuje da je do navedenog došlo zbog informatičkog problema ispisa o vrijednosti izvršenja ugovora koji se nalazi na mjesečnim situacijama u podsustavu redovnog održavanja cesta. Također navodi da u poslovnim knjigama iznosi realizacije ugovora za redovito održavanje odgovaraju iznosima evidentiranim na temelju vjerodostojne dokumentacije (ovjerenih mjesečnih situacija za izvršene radove).

Društvo prihvaća ažurirati podatke u registru ugovora u skladu s odredbama Zakona o javnoj nabavi te izjavljuje da planira ažurnije vođenje registra ugovora o javnoj nabavi i okvirnih sporazuma.

VI. OCJENA UČINKOVITOSTI JAVNE NABAVE

Društvo je odgovorno za učinkovitu javnu nabavu te za provođenje postupaka javne nabave u skladu sa zakonima i drugim propisima koji reguliraju postupke javne nabave.

Planovi nabave za 2013., 2014. i 2015. su sastavljeni u skladu s odredbama Zakona o javnoj nabavi te Pravilnikom o procedurama nabave i stvaranju ugovornih obveza putem postupaka nabave iz rujna 2014. Plan nabave se sastavlja za svaku poslovnu godinu na temelju plana poslovanja Društva, godišnjeg plana građenja i održavanja cesta na koji je suglasnost dala Vlada Republike Hrvatske, tekućeg četverogodišnjeg programa Vlade Republike Hrvatske i sredstava iz godišnjeg financijskog plana na koji je suglasnost dao Hrvatski sabor. Odjel za nabavu inicira izradu prijedloga plana nabave pojedinih organizacijskih jedinica za svaku poslovnu godinu, objedinjuje i usklađuje s važećim propisima prijedlog plana nabave u odnosu na prijedlog plana poslovanja i usvojenog financijskog plana. Objedinjeni i usklađeni prijedlog plana nabave dostavlja upravi Društva koja s odgovornim osobama organizacijskih jedinica raspravlja o predloženoj. Na temelju usvojenih zaključaka Odjel za nabavu sastavlja konačan prijedlog plana nabave i dostavlja upravi Društva na usvajanje. Podloga za iskazivanje potreba za robama, uslugama i radovima proizlazi iz četverogodišnjeg Programa građenja i održavanja javnih cesta, kojeg donosi Vlada Republike Hrvatske te godišnjeg plana građenja i održavanja državnih cesta. Izrada plana nabave je centralizirana, odnosno Odjel za nabavu objedinjuje plan nabave na temelju prijedloga plana nabave pojedinih organizacijskih jedinica. Planovi nabave su doneseni nakon usvajanja financijskog plana. Objavljeni su na mrežnim stranicama Društva. Ostvarenje plana nabave se prati u organizacijskoj jedinici koja je inicirala postupak. Društvo istražuje tržište nabave na način da je izradilo registar standardnih radova u cestogradnji na temelju kojeg se izrađuju troškovnici. U većini slučajeva provodi otvorene postupke javne nabave, kojim se omogućava svim zainteresiranim ponuditeljima da dostave svoje ponude. Rizici u postupcima javne nabave su određeni u okviru provedbe Strategije upravljanja rizicima. Općim aktima Društva uređena je obveza prijavljivanja sukoba interesa, odnosno obveza potpisa izjavu o postojanju ili nepostojanju sukoba interesa. Unutarnjim aktima Društva nije detaljno propisan način prikupljanja potreba za nabavom roba, radova i usluga te nije iskazano utvrđivanje opravdanosti nabave s obzirom na stvarne potrebe. Društvo ne ocjenjuje opravdanost prijedloga potreba nabave roba i usluga prema vrsti i količini roba i usluga s obzirom na stvarne potrebe. Društvo nije dobro organiziralo planiranje nabave jer je nabava ostvarena u značajno manjim iznosima od planirane te pojedine nabave nisu obavljene u skladu s planovima nabave i ne prati ostvarenje plana nabave na godišnjoj razini. Izmjene i dopune plana nabave u odnosu na osnovni plan nisu vidljivo označene, što za posljedicu ima otežano praćenje plana nabave s obzirom na velik broj stavki plana nabave. Postupci javne nabave su propisani odredbama Zakona o javnoj nabavi, drugim propisima koji uređuju područje javne nabave te unutarnjim aktima Društva. Potencijalnim ponuditeljima na njihova pitanja za objašnjenjem odgovori su dani bez odlaganja i na jednak način. Zapisnikom o pregledu i ocjeni ponuda, ovlašteni predstavnici na temelju pregleda ponuda, a u skladu s kriterijima odabira, predlažu upravi Društva odabir najpovoljnije ponude, odnosno poništenje postupka. Zapisnici o pregledu i ocjeni ponuda sadrže analizu ponuda koja je jasna i pregledna te iz koje je vidljivo jesu li ponuditelji zadovoljili uvjete propisane dokumentacijom za nadmetanje odnosno. U odluci o odabiru navedeni su razlozi odabira, obilježja i prednosti odabrane ponude. Također su navedeni razlozi isključenja ili odbijanja ponuda. Odluke o odabiru su elektronskom poštom u zakonskom roku dostavljane svim sudionicima u postupku nabave.

Povjerljivost informacija sadržanih u dokumentaciji za nadmetanje i dokumentima u postupcima javne nabave osigurava se pohranjivanjem dokumentacije na sigurno mjesto, dostupno isključivo ovlaštenim predstavnicima Društva i zaposlenicima Odjela za nabavu. Provođenjem otvorenih postupaka javne nabave omogućena je najveća konkurencija u danim okolnostima.

Pravilnikom o procedurama nabave i stvaranju ugovornih obveza putem postupaka nabave nije propisan obvezni sadržaj dokumentacije za nadmetanje. Dokumentacija za nadmetanje nije u svim postupcima javne nabave sastavljena na jasan, razumljiv i nedvojben način. Rokovi za dostavu ponuda su produljivani zbog izmjena dokumentacije za nadmetanje. Dodaci ugovoru za produljenje rokova nisu pravodobno zaključivani, odnosno zaključivani su nakon ugovorenog roka završetka radova. Nakon provedenog postupka javne nabave, ugovori su zaključivani u skladu s ponudama i uvjetima određenim u dokumentaciji za nadmetanje. Odabrana je najpovoljnija ponuda prema kriteriju najniže cijene. Nabava se obavlja od odabranog dobavljača u skladu s ugovorenim količinama i cijenama. Izvršenje ugovora o nabavi se prati u organizacijskoj jedinici koja je inicirala nabavu. Uprava Društva imenuje ovlaštenu osobu Društva za praćenje ugovora. Ugovorima o nabavi ugovarana je dostava jamstva za dobro izvršenje posla kao i jamstveni rok. Ugovorima je predviđena naknada štete u slučaju da izvoditelj radova ne izvede radove u ugovorenom roku. Plaćanja su obavljana u skladu s ugovorom. Kod preuzimanja je provjeravana kvaliteta robe, radova i usluga. Sastavljani su zapisnici o primopredaji radova u kojima su navedeni nedostaci kod pojedinih radova te je utvrđen rok u kojem je potrebno ukloniti nedostatke. Unutarnja revizija obavila je reviziju pojedinih procesa nabave te su dane preporuke za poboljšanje sustava nabave. Prati se izvršenje preporuka. Društvo nije donijelo unutarnje akte kojima bi bio uređen način uvođenja izvoditelja u posao, procedura primopredaje građevina, propisan obvezni sadržaj zapisnika o okončanom obračunu i primopredaji izvedenih radova. Također nema procedurama uređeno područje provedbe i praćenja ugovora. Nema razrađene procedure o kolanju dokumentacije i likvidiranju ulaznih računa. Ne ocjenjuje način na koji je obavljena nabava od izabranih dobavljača, s obzirom na njihovu sposobnost da isporuče robe, radove i usluge ugovorene kvalitete, u ugovorenim rokovima i po ugovorenim cijenama. Nakon provedenih postupaka nabave su nabavljane dodatne količine roba, radova i usluga. Jamstva nisu pribavljena u ugovorenim rokovima i iznosima. Zbog navedenog sustav kontrola postupaka javne nabave nije dovoljno dobro uspostavljen. Društvo nije ažuriralo podatke u registru ugovora svakih šest mjeseci kako je predviđeno odredbama Zakona o javnoj nabavi.

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

- više pozornosti posvetiti izradi plana nabave kako bi planirana nabava bila ostvarena
- pratiti ostvarenje plana nabave na godišnjoj razini
- izmjene i dopune plana nabave vidljivo iskazati u odnosu na osnovni plan
- unutarnjim aktima detaljno propisati način prikupljanja potreba za nabavom roba, radova i usluga
- pratiti jesu li potrebe za nabavom primjereno obrazložene i opravdane

- odabir izvoditelja radova provoditi u skladu s odredbama Zakona o javnoj nabavi te prema zahtjevima i uvjetima iz dokumentacije za nadmetanje
- ocjenjivati način na koji je obavljena nabava od izabranih izvoditelja s obzirom na njihovu sposobnost da isporuče robe, radove i usluge u ugovorenim rokovima i ugovorenim cijenama
- utvrđivati realne rokove izvođenja radova
- pravodobno uvoditi izvoditelje u radove
- prije početka radova obaviti potrebne pripremne radnje u cilju izbjegavanja izmjene projekata u fazi gradnje
- pribavljati jamstva za uredno ispunjenje ugovora i otklanjanje nedostataka u ugovorenim rokovima i iznosima
- obavljati tehničke preglede i primopredaju izvedenih radova u rokovima utvrđenim ugovorima
- više pozornosti posvetiti praćenju izvršenja ugovora donošenjem procedura kojima bi se uredilo područje provedbe i praćenja ugovora
- ujednačiti kriterije iskazivanja podataka u zapisnicima o okončanom obračunu
- ažurirati podatke u registru ugovora u skladu sa Zakonom o javnoj nabavi.

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