



REPUBLIKA HRVATSKA
DRŽAVNI URED ZA REVIZIJU
Područni ured Zadar

IZVJEŠĆE
O OBAVLJENOJ REVIZIJI

JAVNA NABAVA U DRUŠTVU
ODVODNJA D.O.O., ZADAR

Zadar, srpanj 2016.

S A D R Ź A J

stranica

I.	PREDMET REVIZIJE	2
II.	CILJEVI I PODRUČJA REVIZIJE	2
III.	METODE I POSTUPCI REVIZIJE	3
IV.	JAVNA NABAVA	4
V.	NALAZ	8
VI.	OCJENA UČINKOVITOSTI JAVNE NABAVE	12



REPUBLIKA HRVATSKA
DRŽAVNI URED ZA REVIZIJU
Područni ured Zadar

KLASA: 041-01/16-10/17
URBROJ: 613-15-16-6

Zadar, 4. srpnja 2016.

IZVJEŠĆE
O OBAVLJENOJ REVIZIJI UČINKOVITOSTI JAVNE NABAVE U
DRUŠTVU ODVODNJA D.O.O., ZADAR 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 Odvodnja d.o.o., Zadar (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 22. veljače do 4. srpnja 2016.

I. PREDMET REVIZIJE

Predmet revizije bila je provjera provedbe postupaka javne nabave u Društvu, što je obuhvatilo proces planiranja javne nabave, provedbu postupaka javne nabave, sustav kontrola koje prate izvršenje ugovora o nabavi roba, radova i usluga te usklađenost provođenja javne nabave sa zakonima i drugim propisima.

Društvo je upisano u sudski registar Trgovačkog suda u Splitu 1996., kao društvo s ograničenom odgovornošću. Temeljni kapital iznosi 50.606.100,00 kn. Osnivač i jedini član Društva je Grad Zadar. Sjedište Društva je u Zadru, Ulica Hrvatskog Sabora 2/d. Koncem 2013. Društvo je imalo 68 zaposlenika, koncem 2014. imalo je 72, a koncem 2015. imalo je 79 zaposlenika.

Djelatnost Društva je odvodnja i pročišćavanje otpadnih voda te korištenje opasnih kemikalija.

Tijela Društva su Skupština, Nadzorni odbor i Uprava. Skupštinu čini gradonačelnik Grada Zadra. Nadzorni odbor ima tri člana koje imenuje Skupština. Upravu čini direktor Društva. Direktor Društva je Ante-Josip Šikić koji je na toj dužnosti od prosinca 2013.

U veljači 2015. Hrvatski sabor donio je Strategiju suzbijanja korupcije za razdoblje od 2015. do 2020. godine. U Strategiji je, između ostalog, navedeno da je javna nabava jedno od najkritičnijih gospodarskih aktivnosti s obzirom na korupcijske rizike te da u odnosu na provedbu Zakona o javnoj nabavi (Narodne novine 90/11, 83/13, 143/13 i 13/14) postoje rizici u svim fazama postupka javne nabave kao što su: dogovaranje s unaprijed određenim ponuditeljima o tehničkim specifikacijama (stavke koje se neće izvoditi, određivanje tehničkih karakteristika kojima može udovoljiti samo taj ponuditelj i slično); formalna primjena Zakona o javnoj nabavi, ali suprotno odredbama tog Zakona (primjena pregovaračkog postupka javne nabave kada nisu ispunjeni uvjeti te se ugovor o javnoj nabavi dodjeljuje željenom gospodarskom subjektu); nepoštivanje Zakona o javnoj nabavi od strane odgovorne osobe – odgovorne osobe naručitelja nalažu zaposlenicima na radnim mjestima niže razine odgovornosti nezakonito postupanje da bi se ostvario cilj zaključivanja ugovora o javnoj nabavi s preferiranim gospodarskim subjektom; visoke naknade za pokretanje žalbenog postupka – otežavaju podnošenje žalbe i otklanjanje počinjenih nezakonitosti u provedbi Zakona o javnoj nabavi. S obzirom da, jedinice lokalne samouprave putem trgovačkih društava u svom vlasništvu ulažu velika sredstva u infrastrukturu, nužno je osigurati transparentnost tih ulaganja. Stoga je, strateški cilj u području javne nabave sprječavanje i smanjenje korupcijskih rizika kako na državnoj tako i na lokalnoj razini.

II. CILJEVI I PODRUČJA REVIZIJE

Ciljevi revizije su bili:

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

Sustav nabave ocjenjuje se kao učinkovit kod društava koja su dobro organizirala planiranje nabave, koja upravljaju postupcima nabave u skladu s propisima i svojim općim aktima, te koja primjereno prate ostvarenje i provedbu ugovora.

Ovu ocjenu mogu dobiti i društva kod kojih su utvrđene određene slabosti i propusti koje ne utječu značajno na učinkovitost sustava javne 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 određena su na temelju broja zaključenih ugovora o nabavi, objavljenih napisa u medijima te interesa javnosti za uspostavljanje učinkovitog sustava javne nabave Društva, koje je u vlasništvu Grada Zadra. Revizijom su obuhvaćena sljedeća područja: planiranje javne nabave, upravljanje postupcima javne nabave te zaštita interesa Društva.

III. METODE I POSTUPCI REVIZIJE

U fazi planiranja revizije revizori su pribavili informacije o načinu na koji sustav nabave funkcionira. Usporedili su 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, revizori su provjerili jesu li zaposlenici zaduženi za nabavu i drugi sudionici sa svim ponuditeljima jednako postupali. Istražili su moguće sumnje na neprimjerenu provedbu ili neusklađenost sa zahtjevima sustava nabave. Za odstupanja od pravila i procedura postupaka nabave identificirana tijekom obavljanja revizije, revizori su provjerili jesu li prijavljena i riješena na odgovarajući način. Provjerili su je li bilo žalbi na postupke nabave i kako su riješene. Izravnim dokaznim postupcima ispitali su zapise i dokumentaciju kako bi provjerili dobavljače 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 je značajan proces u poslovanju Društva, a unaprjeđenje 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 nabavi robe i usluga procijenjene vrijednosti do 200.000,00 kn, odnosno za nabavu radova do 500.000,00 kn (dalje u tekstu: Pravilnik o bagatelnoj nabavi). Pravilnikom o radu iz siječnja 2014. utvrđena su poslovna načela koja su zaposlenici obvezni primjenjivati, od kojih su za uspješno provođenje postupaka nabave najznačajnije zakonitost te zaštita imovine i poslovnih interesa poslodavca.

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 koji na nabavu utječu. Plan nabave proizlazi iz plana poslovanja za tekuću godinu koji, između ostalog, obuhvaća plan investicija i plan ukupnih rashoda.

Plan nabave sastavlja direktor Ekonomsko-financijskog sektora, a odobrava ga Nadzorni odbor i Uprava Društva. Prati se i analizira ostvarenje Plana nabave te, u skladu s potrebama Društva, donose njegove izmjene i dopune. Organizacijske jedinice (sektori i službe) prijedloge nabave dostavljaju Ekonomsko-financijskom sektoru koji ispituje opravdanost nabave, odnosno razmatra druga moguća rješenja te ih objedinjava na razini Društva. Potrebe za nabavom primjereno su obrazložene i opravdane. Nema pisanih dokaza kako je Društvo istražilo tržište nabave i pribavilo informacije o radovima, robama i uslugama koje namjerava nabaviti. Društvo ne utvrđuje moguće rizike u provedbi postupaka javne nabave.

Internim aktima Društva uređena je obveza prijavljivanja sukoba interesa, odnosno Etički kodeks ponašanja, od 23. studenoga 2015., sadrži odredbe o sukobu interesa. Također, u dokumentaciji za nadmetanje navode se gospodarski subjekti s kojima se ugovori o javnoj nabavi ne smiju zaključivati i ta se informacija objavljuje na mrežnim stranicama Društva. Od svih zaposlenika uključenih u postupke nabave redovito su pribavljane izjave o nepostojanju sukoba interesa.

Planovi nabave za 2013., 2014. i 2015. objavljeni su na mrežnim stranicama Društva i sadrže propisane elemente. Odredbom članka 20. Zakona o javnoj nabavi, između ostalog, propisano je da, ako je potrebno, naručitelj može izmijeniti i dopuniti plan nabave, a sve izmjene i dopune moraju biti vidljivo naznačene u odnosu na osnovni plan. Društvo je donosilo izmjene planova nabave za navedene godine, a izmjene i dopune u odnosu na osnovni plan nisu vidljivo naznačene.

Upravljanje postupcima javne nabave

Postupci javne nabave propisani su odredbama Zakona o javnoj nabavi, drugim propisima koji uređuju područje javne nabave te Pravilnikom o bagatelnoj nabavi i drugim internim aktima Društva.

Društvo je u prosincu 2013. donijelo Pravilnik o bagatelnoj nabavi, odnosno u ožujku i srpnju 2014. izmjene i dopune Pravilnika kojim je uredilo pravila u vezi s nabavom roba i usluga procijenjene vrijednosti nabave do 200.000,00 kn (bez poreza na dodanu vrijednost) odnosno radova procijenjene vrijednosti do 500.000,00 kn (bez poreza na dodanu vrijednost).

Roba, radovi i usluge koji se nabavljaju jasno su i detaljno specificirani. Dokumentacija za nadmetanje sastavljena je na jasan, razumljiv i nedvojben način da omogući podnošenje usporedivih ponuda, osim u pojedinim slučajevima u kojima su zainteresirani gospodarski subjekti tražili dodatna pojašnjenja (upiti vezani uz tražene tehničke sposobnosti), a na njihova pitanja dani su odgovori bez odlaganja i na jednak način. Sastavlja se detaljna i jasna analiza ponuda, odnosno zapisnik o pregledu i ocjeni ponuda koji sadrži podatke o nazivu i sjedištu Društva, predmetu i vrsti postupka nabave, evidencijskom broju nabave, broju objave iz Elektoničkog oglasnika javne nabave Republike Hrvatske, datumu početka pregleda i ocjene ponuda, imenima ovlaštenih predstavnika naručitelja, dokazu sposobnosti i analitičkom prikazu ponuda, odnosno detaljnu usporedbu ispunjenih uvjeta traženih u dokumentaciji za nadmetanje (cijena ponude bez i s porezom na dodanu vrijednost, jamstvo ako je traženo, analiza ponuda vezano za ispunjenje zahtjeva u pogledu opisa predmeta nabave i tehničkih specifikacija, rangiranje valjanih ponuda prema kriteriju za odabir) te dokaze i razloge isključenja pojedinih ponuda, naziv ponuditelja s kojim će se zaključiti ugovor, prijedlog odgovornoj osobi naručitelja za donošenje odluke o odabiru/poništenju s obrazloženjem. Odluku o prihvatanju zapisnika o otvaranju, pregledu i ocjeni ponuda i odluku o odabiru najpovoljnije ponude donosi Uprava Društva. Pri donošenju odluka o izboru najpovoljnije ponude razmatraju se informacije o ranijim nabavama od određenih dobavljača, odnosno kod provođenja postupaka nabave, u dokumentaciji za nadmetanje, između ostalog, zahtijeva se dokazivanje tehničke, odnosno stručne sposobnosti ponuditelja. Dokumentacija za nadmetanje, odnosno svi dokumenti u vezi postupaka javne nabave numerirani su i arhiviraju se u okviru Ekonomsko-financijskog sektora. Određena je osoba za čuvanje i pohranjivanje dokumentacije, čime je osigurana povjerljivost informacija sadržanih u dokumentaciji za nadmetanje i ograničen pristup dokumentaciji. O rezultatima nadmetanja ponuditelji i šira javnost obaviješteni su u zakonskom roku. Odluka o izboru najpovoljnije ponude odgovarajuće je dokumentirana i obrazložena, osim u pojedinim slučajevima korištenja pregovaračkog postupka javne nabave bez prethodne objave. Izabrani načini nabave omogućili su najveću konkurenciju, osim pri nabavi usluga odvoza i trajnog zbrinjavanja tehnološkog neopasnog otpada kada je, umjesto otvorenog, korišten pregovarački postupak javne nabave bez prethodne objave. Rokovi obavljanja radova, u pojedinim slučajevima, nisu realno utvrđeni, odnosno od pregledanih 15 predmeta javne nabave, kod tri je produljen rok izvođenja radova (kod jednog postupka zbog nedovoljnog broja radnika i neodgovarajuće tehnike na gradilištu, na što je upozoravao i nadzorni inženjer, a kod dva postupka zbog ugovaranja dodatnih radova) od četiri mjeseca do godinu dana.

U tablici broj 1 daju se podaci o ukupnoj vrijednosti javne nabave i vrijednosti nabave s obzirom na vrstu provedenih postupaka u Društvu od 2013. do 2015., prema podacima iz Registra o javnoj nabavi i okvirnih sporazuma.

Tablica broj 1

Javna nabava od 2013. do 2015.

Redni broj	Godina	Ukupna vrijednost javne nabave (u kn)	Vrijednost nabave po provedenim otvorenim postupcima (u kn)	Udjel u % (3/2)	Vrijednost nabave po provedenim pregovaračkim postupcima (u kn)	Udjel u % (5/2)
	1	2	3	4	5	6
1.	2013.	8.326.205,00	7.866.185,00	94,5	460.020,00	5,5
2.	2014.	10.425.019,00	10.251.047,00	98,3	173.972,00	1,7
3.	2015.	8.881.118,00	7.427.538,00	83,6	1.453.580,00	16,4
Ukupno		27.632.342,00	25.544.770,00	92,4	2.087.572,00	7,6

Od ukupno provedenih postupaka javne nabave revizijskim uzorkom za 2013. obuhvaćeno je 5.664.346,00 kn ili 68,0 % vrijednosti javne nabave, za 2014. obuhvaćeno je 9.262.158,00 kn ili 88,8 %, dok je za 2015. obuhvaćeno 8.345.660,00 kn ili 94,0 %.

Vrijednosno najznačajnije nabave u promatranom razdoblju odnose se na radove na izgradnji kanalizacijske mreže gradskog područja Arbanasi u Zadru koja gravitira na crpnu postaju Arbanasi u vrijednosti 4.764.257,00 kn, izgradnji crpne postaje Zgon i pripadajućih gravitacijskih kolektora u gradu Zadru u vrijednosti 4.523.094,00 kn, usluge izrade studijske i projektne dokumentacije i aplikacije za prijavu projekata izgradnje integralnog sustava odvodnje - aglomeracija Zadar i Petrčane za sufinanciranje iz fondova Europske unije u vrijednosti 4.107.810,00 kn, nabavu motornog benzina i dizel goriva za 2013. i 2014. u vrijednosti 2.951.100,00 kn, usluge odvoza i trajnog zbrinjavanja tehnološkog neopasnog otpada za 2013. i 2014. u vrijednosti 2.133.657,00 kn, opskrbu električnom energijom za 2013. i 2014. u vrijednosti 2.041.919,00 kn, nabavu specijalnih komunalnih vozila za čišćenje septičkih jama u vrijednosti 1.730.000,00 kn, radova na izgradnji kanalizacijske mreže na području mjesnog odbora Ričina, I. faza u vrijednosti 1.683.212,00 kn te izgradnji kanalizacijskog kolektora na dijelu ulice Matije Gupca i okolnih priključnih ulica u gradu Zadru u vrijednosti 1.263.889,00 kn.

Na temelju izabranog revizijskog uzorka utvrđeno je da je pri nabavi roba, usluga i radova najčešće korišten otvoreni postupak javne nabave, a kriterij odabira ponude, osim u slučaju nabave usluga izrade studijske i projektne dokumentacije i aplikacije za prijavu projekata izgradnje integralnog sustava odvodnje – aglomeracija Zadar i Petrčane za sufinanciranje iz fondova Europske unije u kojem je kriterij odabira ponude bila ekonomski najpovoljnija ponuda, bila je najniža cijena.

Zaštita interesa Društva

Pravilnikom o bagatelnoj nabavi određeno je da Društvo provodi postupak bagatelne nabave u skladu s planom nabave, a zaposlenici organizacijske jedinice koja je iskazala potrebu za određenom nabavom kao i organizacijske jedinice u okviru koje se priprema i arhivira dokumentacija za nadmetanje obvezni su pratiti i kontrolirati izvršenje ugovora o nabavi.

Koncem 2014., Društvo je započelo s uspostavljanjem sustava unutarnjih kontrola prema zahtjevima međunarodnih normi ISO 9001:2008 i ISO 14001:2004.

Spomenuti sustav sastoji se od manjih međusobno povezanih procesa: upravljanje dokumentima i zapisima, strateško upravljanje kvalitetom, nabava i realizacija usluga, praćenje zadovoljstva kupaca, unutarnja ocjena kvalitete i drugi procesi. Utvrđivanjem djelokruga rada za svako pojedino radno mjesto, utvrđene su razine odgovornosti po radnim mjestima. Za zaposlenike na radnim mjestima više razine odgovornosti utvrđena je obveza nadziranja i kontrole radnih procesa te izvješćivanja o radu. Također, Društvo održava redovitu izobrazbu vezanu uz stjecanja potrebnih znanja iz područja javne nabave. Nabava je obavljana od izabranih dobavljača, odnosno izvođača radova prema ugovorenim količinama i cijenama. Ugovori su zaključeni u skladu s ponudama. Postupanja u vezi s pitanjem odgovornosti za nedostatke i naknadu štete te rizicima i načinima njihova upravljanja Društvo je uredilo ugovaranjem kazni, naknada šteta, sredstava osiguranja i jamstvenih rokova. Za slučaj kašnjenja roka izvođenja radova te isporuka roba i usluga ugovarane su kazne (do najviše 10,0 % ugovorene cijene). Kao sredstva osiguranja ugovornih obveza pribavljane su bankarske garancije i zadužnice na iznos do 10,0 % vrijednosti ugovora, bez poreza na dodanu vrijednost, s rokom valjanosti za cijelo vrijeme jamstvenog roka. Plaćanja su obavljana u skladu s ugovorima. Za dodatne radove, provedeni su novi postupci nabave i zaključivani su dodaci ugovoru. Izvršenje ugovora o izvođenju radova Društvo prati putem nadzornog inženjera, koji o tijeku izgradnje vodi građevinski dnevnik i obavlja kontrolu kvalitete izvedenih radova. Društvo ne ocjenjuje način na koji je obavljena nabava od svih izabranih dobavljača, s obzirom na njihovu sposobnost isporuke roba, radova i usluga ugovorene kvalitete, u ugovorenim rokovima i po ugovorenim cijenama.

Na temelju odredbi članka 7. Zakona o fiskalnoj odgovornosti (Narodne novine 139/10 i 19/14), a u skladu s odredbama Uredbe o sastavljanju i predaji izjave o fiskalnoj odgovornosti i izvještaja o primjeni fiskalnih pravila (Narodne novine 78/11, 106/12, 130/13, 19/15 i 119/15), predsjednik Uprave Društva, dostavio je gradonačelniku Grada Zadra Izjavu o fiskalnoj odgovornosti, Upitnik te Plan otklanjanja slabosti i nepravilnosti za 2015. kao i Izvješće o otklonjenim slabostima i nepravilnostima za 2014. Također, dostavio je izjavu da Društvo nema obvezu imenovanja unutarnjeg revizora. Društvo, u skladu s odredbama Zakona o računovodstvu (Narodne novine 78/15 i 134/15) i Zakona o reviziji (Narodne novine 146/05, 139/08 i 144/12), angažira neovisno revizorsko društvo radi revizije godišnjih financijskih izvještaja. Spomenutom revizijom nisu obuhvaćeni postupci nabave.

V. NALAZ

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

Obavljenom revizijom utvrđene su nepravilnosti i propusti koje se odnose na planiranje javne nabave, upravljanje postupcima javne nabave (dokumentacija za nadmetanje i zaključivanje dodataka ugovorima o javnoj nabavi te odabir pravne osobe za pružanje usluge odvoza i trajnog zbrinjavanja tehnološkog neopasnog otpada) te zaštitu interesa Društva.

1. Planiranje javne nabave

1.1. Planovi nabave za 2013., 2014. i 2015. objavljeni su na mrežnim stranicama Društva i sadrže propisane elemente. Društvo je donosilo izmjene planova nabave za navedene godine, iz kojih nisu vidljivo naznačene sve izmjene i dopune u odnosu na osnovni plan. Prema odredbi članka 20. Zakona o javnoj nabavi, ako je potrebno, naručitelj može izmijeniti i dopuniti plan nabave, a sve izmjene i dopune moraju biti vidljivo naznačene u odnosu na osnovni plan. Nema pisanih dokaza kako je Društvo istražilo tržište nabave i pribavilo informacije o radovima, robama i uslugama koje namjerava nabaviti. Društvo ne utvrđuje moguće rizike u provedbi postupaka javne nabave.

Državni ured za reviziju nalaže kod donošenja izmjena plana nabave izmjene i dopune vidljivo naznačiti u odnosu na osnovni plan u skladu s odredbama Zakona o javnoj nabavi. Predlaže pribavljati pisane dokaze o istraživanju tržišta nabave i što je moguće više informacija o radovima, robama i uslugama koje namjerava nabaviti te utvrđivati moguće rizike u provedbi postupaka javne nabave.

1.2. *Društvo je prihvatilo navode iz ove točke Nalaza. U vezi s nalogom kod donošenja izmjena i dopuna plana nabave, navodi da su izmjene i dopune plana nabave za 2016. vidljivo naznačene u odnosu na osnovni plan i objavljene na mrežnim stranicama Društva. Nadalje, što se tiče prijedloga vezano za pribavljanje pisanih dokaza o istraživanju tržišta nabave i što je moguće više informacija o radovima, robama i uslugama koje namjerava nabaviti, navodi da prema odredbi članka 17. Zakona o javnoj nabavi, prije početka postupka javne nabave naručitelj smije tražiti ili prihvatiti savjet gospodarskog subjekta koji se može iskoristiti u izradi dokumentacije te obrazlaže da navedena odredba Zakona o javnoj nabavi nije obvezujuća. Navodi da će, stupanjem na snagu novog Zakon o javnoj nabavi koji je u pripremi i koji bi trebao sadržavati odredbu o istraživanju tržišta prije početka postupka javne nabave, postupiti prema danom prijedlogu Državnog ureda za reviziju. U vezi s utvrđivanjem mogućih rizika u provedbi postupaka javne nabave, Društvo navodi da će iskoristiti sustav ISO 9001:2014 i obvezujuću implementaciju FMC sustava, kako bi se utvrdili, odnosno izbjegli rizici u provedbi budućih postupaka javne nabave.*

2. Upravljanje postupcima nabave

2.1. Postupci javne nabave propisani su odredbama Zakona o javnoj nabavi, drugim propisima koji uređuju područje javne nabave te internim aktima Društva.

Kod upravljanja postupcima javne nabave nepravilnosti se odnose na dokumentaciju za nadmetanje i zaključivanje dodataka ugovorima o javnoj nabavi te odabir pravne osobe za pružanje usluge odvoza i trajnog zbrinjavanja tehnološkog neopasnog otpada.

Odredbom članka 25. Uredbe o načinu izrade i postupanju s dokumentacijom za nadmetanje i ponudama (Narodne novine 10/12), propisano je da zapisnik o pregledu i ocjeni inicijalnih i/ili konačnih ponuda koji naručitelj izrađuje u pregovaračkom postupku javne nabave bez prethodne objave, između ostalog, mora sadržavati posebne slučajeve i okolnosti iz članka 28. Zakona o javnoj nabavi koji opravdavaju korištenje ovog postupka.

Od pregledanih 15 postupaka javne nabave Društvo je u četiri postupka (dodatne usluge na izradi projektne dokumentacije za kolektore odvodnje otpadnih voda koje gravitiraju na javni sustav odvodnje u ulici J. Šubića od Cezana i rekonstrukciju postojećeg cjevovoda na području mjesnog odbora Višnjik, mješovitu kanalizacijsku mrežu zapadnog dijela stambenog naselja Stanovi i Bili Brig te zaštitu vodocrpilišta Bokanjac – gravitacijskih kolektora odvodnje otpadnih voda i crpne postaje Bokanjac s pripadajućim tlačnim cjevovodom) koristilo pregovarački postupak javne nabave bez prethodne objave, a zapisnici o pregledu i ocjeni ponuda ne sadrže posebne slučajeve i okolnosti koji opravdavaju korištenje tog postupka.

Nakon objave postupaka javne nabave zainteresirani gospodarski subjekti tražili su dodatna pojašnjenja dokumentacije za nadmetanje, što se odnosilo na upite vezano uz tražene tehničke uvjete predmeta nabave. Od pregledanih 15 predmeta javne nabave, kod tri je produljen rok izvođenja radova (kod jednog postupka radi nedovoljnog broja radnika i neodgovarajuće tehnike na gradilištu, na što je upozoravao i nadzorni inženjer, a kod dva postupka radi ugovaranja dodatnih radova) od četiri mjeseca do godinu dana.

Od pregledanih 15 predmeta javne nabave, s obzirom na zaključivanje dodataka ugovorima, nepravilnosti su utvrđene pri nabavi radova na izgradnji crpne postaje Zgon i pripadajućih gravitacijskih kolektora u gradu Zadru. Za spomenute radove proveden je otvoreni postupak javne nabave te u listopadu 2014. zaključen okvirni sporazum na vrijeme od dvije godine u iznosu 4.694.573,00 kn. Zaključeno je pet ugovora o izvođenju radova i za svaki ugovor dodaci ugovoru kojima je ugovarano produljenje roka izgradnje, odnosno dodatni radovi (do 25,0 % ukupno ugovoreni). Izvoditelj je Društvu upućivao zahtjeve za produljenje rokova izgradnje. Prema obrazloženjima nadzornog inženjera, razlozi produljenja rokova izgradnje su povećanje obujma radova, radovi na rekonstrukciji vodovodne mreže koje je istovremeno obavljalo drugo društvo u vlasništvu Grada Zadra te zabrana izvođenja radova od 15. lipnja do 15. rujna 2015. u skladu s odlukom Grada Zadra. S obzirom da je odluka Grada Zadra o zabrani izvođenja radova za vrijeme turističke sezone postojala i ranije (Odluka o zabrani izvođenja građevinskih radova za vrijeme turističke sezone na području Grada Zadra, Glasnik Grada Zadra 3/04, 2/07 i 13/09) i da su radovi na rekonstrukciji vodovodne mreže uglavnom povezani s radovima na odvodnji, Državni ured za reviziju je mišljenja da spomenute okolnosti nisu predstavljale opravdan razlog produljenja rokova izgradnje jer ih je bilo moguće predvidjeti prije zaključivanja ugovora.

Društvo je za nabavu usluga odvoza i trajnog zbrinjavanja tehnološkog neopasnog otpada u vrijednosti 750.004,00 kn koristilo pregovarački postupak javne nabave bez prethodne objave. Usluge je povjerilo komunalnom Društvu Grada Zadra pozivajući se na odredbu članka 28. stavka. 2. točke 2. Zakona o javnoj nabavi, prema kojoj se ugovor o javnim uslugama smije sklapati u pregovaračkom postupku javne nabave bez prethodne objave kada zbog tehničkih ili umjetničkih razloga ili razloga povezanih sa zaštitom isključivih prava ugovor može izvršiti samo određeni gospodarski subjekt. Također, u zapisniku o otvaranju, pregledu i ocjeni ponude u pregovaračkom postupku bez prethodne objave navedeno je da se odabranom društvu usluge povjeravaju u skladu s odlukom Grada Zadra o komunalnim djelatnostima.

S obzirom da gospodarski subjekt od kojeg je navedena usluga nabavljena nema isključivo pravo za obavljanje tih usluga i da odlaganje komunalnog otpada prema odluci Grada Zadra nije komunalna djelatnost, Društvo je, umjesto pregovaračkog postupka bez prethodne objave, trebalo provesti otvoreni postupak javne nabave.

Državni ured za reviziju nalaže, pri korištenju pregovaračkog postupka javne nabave bez prethodne objave, u zapisnike o pregledu i ocjeni ponuda navesti posebne slučajeve i okolnosti koji opravdavaju korištenje tog postupka u skladu s odredbama Uredbe o načinu izrade i postupanju s dokumentacijom za nadmetanje i ponudama. Predlaže više pozornosti posvetiti izradi dokumentacije za nadmetanje na način da bude jasna te zaključivanju ugovora tako da se prethodno razmotre sve okolnosti koje bi mogle utjecati na produljenje roka izvođenja radova. Državni ured za reviziju nalaže pri nabavi usluga odvoza i trajnog zbrinjavanja tehnološkog neopasnog otpada provesti odgovarajući postupak javne nabave u skladu s odredbama Zakona o javnoj nabavi.

- 2.2. *Društvo je prihvatilo navode iz ove točke Nalaza. U vezi s nalogom da se pri korištenju pregovaračkog postupka javne nabave bez prethodne objave, u zapisnike o pregledu i ocjeni ponuda navedu posebni slučajeve i okolnosti koji opravdavaju korištenje tog postupka, navodi da se uvijek uzimalo u obzir mišljenje nadzornog inženjera, koje je bilo sastavni dio dokumentacije i da se, uvidjevši da spomenuti zapisnici ne sadrže sve potrebne elemente, pristupilo ispravljanju navedene nepravilnosti. Nadalje, što se tiče mišljenja da spomenute okolnosti nisu predstavljale opravdan razlog produljenja rokova izgradnje crpne postaje Zgon i pripadajućih gravitacijskih kolektora u gradu Zadru jer ih je bilo moguće predvidjeti prije zaključivanja ugovora, Društvo je navelo da se vodilo mišljenjem nadzornog inženjera, uzimajući u obzir, da turistička sezona nije ključni, već jedan od faktora produljenja rokova izgradnje. Navodi da su se rokovi produljivali, između ostalog, ugovaranjem dodatnih radova, koji su za posljedicu imali produljenje rokova, a čije bi izvođenje bilo za vrijeme turističke sezone, odnosno zabrane njihova izvođenja. U vezi s nalogom da pri nabavi usluga odvoza i trajnog zbrinjavanja tehnološkog neopasnog otpada provede odgovarajući postupak javne nabave, Društvo je navelo da će pokrenuti otvoreni postupak javne nabave.*

3. Zaštita interesa Društva

- 3.1. Kod provođenja postupaka nabave važan faktor pri odabiru dobavljača roba i usluga, odnosno izvoditelja radova su prethodna iskustva s različitim gospodarskim subjektima s obzirom na ispunjenje ugovornih obveza. Društvo ne provodi postupak ocjenjivanja svih dobavljača, s obzirom na njihovu sposobnost isporuke roba, radova i usluga ugovorene kvalitete, u ugovorenim rokovima i po ugovorenim cijenama. Stoga, Državni ured za reviziju predlaže provoditi postupak ocjenjivanja svih dobavljača na način da se utvrde kriteriji za ocjenjivanje kao što su održavanje kvalitete, poštivanje rokova isporuke, način plaćanja, rokovi plaćanja i slično, kako bi se svaki dobavljač ocijenio prema utvrđenim kriterijima te na temelju ukupne ocjene sastavljale liste potencijalnih dobavljača.
- 3.2. *Društvo je prihvatilo navode iz ove točke Nalaza. U očitovanju je navelo da je uvođenjem ISO standarda uvelo obrazac za ocjenu dobavljača i ocijenilo dio dobavljača, dok će u 2016. uvesti obvezu ocjene svih dobavljača.*

VI. OCJENA UČINKOVITOSTI JAVNE NABAVE

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

Plan nabave sastavlja direktor Ekonomsko-financijskog sektora, a odobrava ga Nadzorni odbor i Uprava Društva. Prati se i analizira njegovo ostvarenje te se donose izmjene i dopune. Organizacijske jedinice prijedloge nabave dostavljaju Ekonomsko-financijskom sektoru koji ispituje opravdanost nabave te ih objedinjava na razini Društva. Potrebe za nabavom primjereno su obrazložene i opravdane. Internim aktima Društva uređena je obveza prijavljivanja sukoba interesa, odnosno od svih zaposlenika uključenih u postupke nabave redovito pribavljane su izjave o nepostojanju sukoba interesa. Društvo je donijelo Plan nabave za 2013., 2014. i 2015. i izmjene planova za navedene godine, iz kojih nisu vidljivo naznačene sve izmjene i dopune u odnosu na osnovni plan. Nema pisanih dokaza kako je Društvo istražilo tržište nabave i pribavilo informacije o radovima, robama i uslugama koje namjerava nabaviti. Društvo ne utvrđuje moguće rizike u provedbi postupaka javne nabave.

Društvo je donijelo Pravilnik o bagatelnoj nabavi, kojim je uredilo pravila u vezi s nabavom roba i usluga procijenjene vrijednosti nabave do 200.000,00 kn, odnosno radova procijenjene vrijednosti do 500.000,00 kn. Roba, radovi i usluge koji se nabavljaju jasno su i detaljno specificirani. Dokumentacija za nadmetanje sastavljena je na jasan, razumljiv i nedvojbjen način da omogući podnošenje usporedivih ponuda, osim u pojedinim slučajevima u kojima su zainteresirani gospodarski subjekti tražili dodatna pojašnjenja (upiti vezani uz tražene tehničke sposobnosti), a na njihova pitanja dani su odgovori bez odlaganja i na jednak način. Sastavlja se detaljna i jasna analiza ponuda, odnosno zapisnik o pregledu i ocjeni ponuda. Pri donošenju odluka o izboru najpovoljnije ponude razmatraju se informacije o ranijim nabavama od određenih dobavljača, odnosno kod provođenja postupaka nabave, u dokumentaciji za nadmetanje, između ostalog, zahtijeva se dokazivanje tehničke, odnosno stručne sposobnosti ponuditelja. Dokumenti u vezi postupaka javne nabave numerirani su i arhiviraju se u okviru Ekonomsko-financijskog sektora. Određena je osoba za čuvanje i pohranjivanje dokumentacije, čime je osigurana povjerljivost informacija sadržanih u dokumentaciji za nadmetanje i ograničen pristup dokumentaciji. O rezultatima nadmetanja ponuditelji i šira javnost obaviješteni su u zakonskom roku. Odluka o izboru najpovoljnije ponude odgovarajuće je dokumentirana i obrazložena, osim u pojedinim slučajevima korištenja pregovaračkog postupka javne nabave bez prethodne objave. Izabrani načini nabave omogućili su najveću konkurenciju, osim u slučaju nabave usluga odvoza i trajnog zbrinjavanja tehnološkog neopasnog otpada. Rokovi obavljanja radova, u pojedinim slučajevima, nisu realno utvrđeni.

Koncem 2014., Društvo je započelo s uspostavljanjem sustava unutarnjih kontrola, koji se sastoji se od manjih međusobno povezanih procesa: upravljanje dokumentima i zapisima, strateško upravljanje kvalitetom, nabava i realizacija usluga, praćenje zadovoljstva kupaca, unutarnja ocjena kvalitete i drugi procesi. Za zaposlenike na radnim mjestima više razine odgovornosti utvrđena je obveza nadziranja i kontrole radnih procesa te izvješćivanja o radu. Također, Društvo održava redovitu izobrazbu vezanu uz stjecanje potrebnih znanja iz područja javne nabave. Nabava roba, radova i usluga obavlja se od izabranih dobavljača, odnosno izvoditelja radova prema ugovorenim količinama i cijenama. Ugovori su zaključeni u skladu s ponudama.

Postupanja u vezi s pitanjem odgovornosti za nedostatke i naknadu štete te rizicima i načinima njihova upravljanja Društvo je uredilo ugovaranjem kazni, naknada šteta, sredstava osiguranja i jamstvenih rokova. Jamstva su pribavljena pravodobno i u skladu s ugovorima. Plaćanja su obavljana u skladu s ugovorima. Za dodatne radove, provedeni su novi postupci nabave i zaključivani su dodaci ugovoru. Pri preuzimanju provjeravana je kvaliteta isporučene robe, radova i usluga. Predsjednik Uprave Društva, dostavio je gradonačelniku Grada Zadra Izjavu o fiskalnoj odgovornosti, Upitnik te Plan otklanjanja slabosti i nepravilnosti za 2015., Izvješće o otklonjenim slabostima i nepravilnostima za 2014. kao i izjavu da Društvo nema obvezu imenovanja unutarnjeg revizora. Neovisno revizorsko društvo obavlja reviziju godišnjih financijskih izvještaja. Spomenutom revizijom nisu obuhvaćeni postupci nabave. Društvo ne ocjenjuje način na koji je obavljena nabava od svih izabranih dobavljača, s obzirom na njihovu sposobnost da isporuče robe, radove i usluge ugovorene kvalitete, u ugovorenim rokovima i po ugovorenim cijenama.

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

- izmjene i dopune Plana nabave vidljivo naznačiti u odnosu na osnovni plan
- pribavljati pisane dokaze o istraživanju tržišta nabave i što je moguće više informacija o radovima, robama i uslugama koje se namjeravaju nabaviti
- utvrđivati moguće rizike u provedbi postupaka javne nabave
- pri korištenju pregovaračkog postupka javne nabave bez prethodne objave, u zapisnike o pregledu i ocjeni ponuda navesti posebne slučajeve i okolnosti koji opravdavaju korištenje tog postupka
- više pozornosti posvetiti izradi dokumentacije za nadmetanje i ugovora kako se vrijeme provedbe postupka nabave, odnosno izvođenja radova ne bi nepotrebno produljivalo
- za nabavu usluga odvoza i trajnog zbrinjavanja tehnološkog neopasnog otpada, umjesto pregovaračkog postupka bez prethodne objave, provesti otvoreni postupak javne nabave
- provoditi postupak ocjenjivanja svih dobavljača s obzirom na njihovu sposobnost isporuke roba, radova i usluga ugovorene kvalitete, u ugovorenim rokovima i po ugovorenim cijenama.

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