



REPUBLIKA HRVATSKA
DRŽAVNI URED ZA REVIZIJU
Područni ured Šibenik

IZVJEŠĆE
O OBAVLJENOJ REVIZIJI

JAVNA NABAVA U DRUŠTVU
VODOVOD I ODVODNJA D.O.O.,
ŠIBENIK

Šibenik, svibanj 2016.

SADRŽAJ

	<u>stranica</u>
I. PREDMET REVIZIJE	2
II. CILJEVI I PODRUČJE REVIZIJE	3
III. METODE I POSTUPCI REVIZIJE	3
IV. JAVNA NABAVA	4
V. NALAZ	13
VI. OCJENA UČINKOVITOSTI JAVNE NABAVE	19



REPUBLIKA HRVATSKA
DRŽAVNI URED ZA REVIZIJU
Područni ured Šibenik

KLASA: 041-01/15-10/47
URBROJ: 613-17-16-6

Šibenik, 31. svibnja 2016.

IZVJEŠĆE
O OBAVLJENOJ REVIZIJI UČINKOVITOSTI JAVNE NABAVE U
DRUŠTVU VODOVOD I ODVODNJA D.O.O., ŠIBENIK ZA 2013. - 2015.

Na temelju odredbi članka 12. i 14. Zakona o Državnom uredu za reviziju (Narodne novine 80/11), obavljena je revizija učinkovitosti javne nabave u društvu Vodovod i odvodnja d.o.o., Šibenik (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 7. prosinca 2015. do 31. 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 Pravilnika o popisu obveznika primjene Zakona o javnoj nabavi (Narodne novine 19/12).

Društvo je u travnju 1990. upisano u registar Trgovačkog suda u Splitu kao javno poduzeće za komunalne djelatnosti Vodovod i kanalizacija Šibenik. Društveni ugovor o ustrojstvu i usklađivanju sa Zakonom o trgovačkim društvima (Narodne novine 111/93, 34/99, 121/99, 52/00, 118/03, 107/07, 146/08, 137/09, 125/11, 152/11, 111/12, 68/13 i 110/15) donesen je u listopadu 1996. Društvo je u siječnju 1997. upisano u sudski registar Trgovačkog suda u Splitu, pod tvrtkom Vodovod i odvodnja, društvo s ograničenom odgovornošću za vodoopskrbu, te odvodnju i pročišćavanje otpadnih voda, skraćeno Vodovod i odvodnja d.o.o. Temeljni kapital društva iznosio je 593.324.700,00 kn. Temeljni kapital čine temeljni uložci osnivača. Osnivači i članovi Društva su gradovi i općine s područja tri županije (iz Šibensko-kninske 12 jedinica lokalne samouprave, iz Splitsko-dalmatinske četiri jedinice i iz Zadarske jedna jedinica lokalne samouprave). Temeljni kapital koncem 2015. iznosi 345.189.300,00 kn. Sjedište Društva je Kralja Zvonimira 50, Šibenik.

Predmet poslovanja Društva je: opskrba pitkom vodom, odvodnja i pročišćavanje otpadnih voda, laboratorijska analiza vode za svoj vodoopskrbni sustav te popravak i priprema vodomjera za ovjeravanje. Tijela Društva su skupština, nadzorni odbor i uprava. Skupštinu Društva čine članovi Društva (17 jedinica lokalne samouprave). Nadzorni odbor ima devet članova, od kojih osam imenuje skupština i jednog zaposlenici. Direktor Društva je do 17. srpnja 2013. bio Frane Malenica, a od 18. srpnja 2013. Miho Mioč. Društvo je koncem 2013. imalo 229 zaposlenika, a koncem 2014. i 2015. je imalo 225 zaposlenika.

Na mrežnoj stranici Društva objavljeni su općeniti podaci o Društvu, misija i vizija, organi Društva, organizacijska shema, projekti, godišnje izvješće te podaci vezani uz provedbu postupaka javne nabave. Vizija Društva je biti među najuspješnijim tvrtkama u djelatnosti vodoopskrbe i odvodnje u Republici Hrvatskoj po znanju, iskustvu i odnosu s korisnicima. Misija Društva je neprekidna, pouzdana, djelotvorna i kvalitetna usluga vodoopskrbe i odvodnje. U skladu s odredbom članka 13. Zakona o javnoj nabavi, Društvo je na mrežnim stranicama, u svojstvu sektorskog naručitelja, objavilo obavijest u kojoj navodi gospodarske subjekte s kojima ne smije zaključivati ugovore zbog sprečavanja sukoba interesa.

Izjava i upitnik o fiskalnoj odgovornosti za 2014. su sastavljeni koncem ožujka 2015. 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 PODRUČJE REVIZIJE

Ciljevi revizije su bili provjeriti:

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

Sustav javne nabave ocjenjuje se 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 nepoštivanje 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.

Područje revizije je određeno na temelju broja zaključenih ugovora o nabavi i njihove vrijednosti, ocjeni rizika te prisutnog interesa javnosti za uspostavljanje učinkovitog sustava javne nabave u Društvu, jer se radi o društvu u vlasništvu jedinica lokalne samouprave koje raspolaže značajnom imovinom i ostvaruje značajne prihode i rashode za nabavu roba, radova i usluga. Revizijom su obuhvaćena sljedeća područja: planiranje javne nabave, upravljanje postupcima javne nabave te zaštita interesa Društva. Revizija je obavljena za razdoblje od 2013. do 2015.

III. METODE I POSTUPCI REVIZIJE

U fazi planiranja revizije 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.

Istražene su moguće sumnje na neprimjerenu provedbu ili neusklađenost sa zahtjevima sustava nabave. Za odstupanja od pravila i procedura postupaka nabave identificiranih tijekom obavljanja revizije, provjereno je jesu li prijavljena i riješena na odgovarajući način. Provjereno je je li bilo žalbi 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 javne 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 unaprjeđenje sustava javne nabave ima izravan utjecaj na ekonomičnost, učinkovitost i zakonitost provedbe postupaka javne nabave.

Društvo je, u skladu s odredbom članka 18. stavka 3. Zakona o javnoj nabavi, donijelo Upute za nabavu robe, usluga i radova bagatelne vrijednosti, kojima je uređena nabava roba i usluga procijenjene vrijednosti do 200.000,00 kn, odnosno nabava radova procijenjene vrijednosti do 500.000,00 kn.

Planiranje javne nabave

Planiranje javne nabave je proces kojim se određuju ciljevi, način rješenja te dinamika javne nabave. Glavni ciljevi planiranja javne nabave su određivanje najpovoljnijeg postupka i načina nabave koji prethode zaključenju ugovora o nabavi te racionalno i učinkovito gospodarenje sredstvima kroz poštivanje zakonitosti u provođenju nabave. Kvalitetno planiranje nabave osigurava dobro upravljanje sredstvima financiranja kako bi se ostvarilo načelo najbolja vrijednost za uloženi novac.

Društvo nema u pisanom obliku jasne procedure, kojima bi bilo određeno tko je zadužen za sastavljanje plana nabave, u okviru koje organizacijske jedinice, tko odobrava plan nabave, prati li se i analizira ostvarenje plana nabave, donose li se izmjene plana nabave te na koji način je organizirano prikupljanje prijedloga nabave. Moguća posljedica navedenog propusta je nepravovremeno donošenje plana nabave, a stvarna posljedica je neodgovarajuće praćenje ostvarenja plana nabave. Planiranje nabave u Društvu je organizirano u odjelu komercijale te u odjelu investicija i razvoja. U odjelu komercijale planira se nabava roba i usluga za tekuće poslovanje, a u odjelu investicija i razvoja planira se investicijska nabava za realizaciju kapitalnih ulaganja u vodne građevine te za rekonstrukciju i sanaciju mjesnih vodovodnih mreža, kanalizacijskih cjevovoda i priključaka. Koncem poslovne godine, u studenome, službe nabave upućuje zahtjev rukovoditeljima odjela za dostavu plana nabave za svaki pojedini odjel, za sljedeću poslovnu godinu. Potrebe za nabavom roba, radova i usluga za tekuće poslovanje, određuju rukovoditelji odjela iskustveno. Nabava se, s obzirom na specifičnost poslovanja Društva, ponavlja iz godine u godinu po vrsti i količini. Procijenjenu vrijednost roba, radova i usluga rukovoditelji odjela određuju na temelju saznanja o tržišnim cijenama te na temelju cijena dobivenih u prethodnim ili sličnim postupcima.

Planiranje investicijske nabave obavlja se u skladu s planskim dokumentima Hrvatskih voda te u suradnji s jedinicama lokalne samouprave. Financijskim planom Hrvatskih voda i Planom upravljanja vodama na godišnjoj razini se utvrđuju prioriteti, rokovi, dinamika ulaganja, vrijednosti i način financiranja izgradnje vodnih građevina. Kapitalnim ulaganjima prethodi rješavanje imovinsko-pravnih odnosa, izrada prostorno-planske dokumentacije, izrada idejnih i glavnih projekata te pribavljanje potrebnih dozvola i suglasnosti. Nadalje, planiranje investicijske nabave obavlja se u suradnji s jedinicama lokalne samouprave koje, u skladu s odredbama Zakona o komunalnom gospodarstvu (Narodne novine 36/95, 70/97, 128/99, 57/00, 129/00, 59/01, 26/03 - pročišćeni tekst, 82/04, 110/04, 178/04, 38/09, 79/09, 49/11, 84/11, 90/11, 144/12, 94/13, 153/13, 147/14 i 36/15) donose programe gradnje objekata i uređaja komunalne infrastrukture, kojima planiraju kapitalna ulaganja u vodne građevine te ulaganja u rekonstrukciju i sanaciju mjesnih vodovodnih i kanalizacijskih mreža i priključaka na svom području. Procijenjena vrijednost kapitalnih ulaganja u vodne građevine (investicijska nabava) utvrđena je na temelju izrađenih projekata, dugoročnih i godišnjih planskih dokumenata. Nakon što rukovoditelji odjela sastave pojedinačne prijedloge plana nabave za svoj odjel (koji sadrže pozicije plana nabave kako je propisano Zakonom o javnoj nabavi), Služba nabave zaprima pojedinačne planove, sistematizira ih i objedinjuje kao cjeloviti plan za sljedeću godinu. Planom nabave predviđena je dinamika nabave i vremensko razdoblje nabave, okvirno je planiran početak postupka javne nabave te je planirano trajanje ugovora o javnoj nabavi ili okvirnog sporazuma. Prijedlog cjelovitog plana nabave dostavlja se upravi Društva (direktor) na uvid. Direktor donosi odluku o usvajanju plana nabave.

Društvo nema pisanih dokaza da su potrebe za nabavom primjereno obrazložene i opravdane. Nadalje, nema pisanih dokaza da je razmotrilo i odgovarajuće ocijenilo druga moguća rješenja (treba li nabaviti nova sredstva ili poboljšati postojeća, postoji li mogućnost korištenja unutarnjih kapaciteta ili mogućnost poboljšanja postojećih kapaciteta tako što će se postići veća razina djelotvornosti te je li određena nabava doista nužna). Također, nema pisanih dokaza o tome da je istražilo tržište nabave i pribavilo što je moguće više informacija o radovima, robama i uslugama, koje namjerava nabaviti. Mogući rizici u provedbi postupaka javne nabave nisu navedeni u pisanom obliku.

Društvo je donijelo plan nabave za poslovne godine 2013., 2014. i 2015. Planovi nabave sadrže elemente utvrđene odredbama Zakona o javnoj nabavi. Planovi su objavljeni na mrežnim stranicama. Planovima nabave za razdoblje od 2013. do 2015. planirana je nabava roba, radova i usluga u vrijednosti 377.662.800,00 kn, bez poreza na dodanu vrijednost (za 2013. u vrijednosti 122.346.800,00 kn, za 2014. u vrijednosti 123.638.000,00 kn i za 2015. u vrijednosti 131.678.000,00 kn). Ukupna vrijednost javne nabave za razdoblje od 2013. do 2015. iznosi 141.385.786,00 kn bez poreza na dodanu vrijednost, što je 37,4 % ostvarenje plana. Planovima nabave, u dijelu koji se odnosi na investicijsku nabavu, planirano je provođenje projekata vodoopskrbe i odvodnje otpadnih voda, koji se sufinanciraju iz strukturnih fondova Europske unije, a čija se realizacija odvija kroz vremensko razdoblje duže od jedne godine. Stoga se planirana investicijska nabava, koja nije započeta u tekućoj godini, prenosi u plan za iduću poslovnu godinu. Društvo nije donosilo izmjene plana nabave. Odredbom članka 20. stavka 3. Zakona o javnoj nabavi, 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, u skladu s odredbom članka 13. Zakona o javnoj nabavi, na mrežnim stranicama, u svojstvu sektorskog naručitelja, objavilo obavijest u kojoj navodi gospodarske subjekte s kojima ne smije zaključivati ugovore zbog sprečavanja sukoba interesa. Redovito su pribavljane izjave o nepostojanju sukoba interesa od svih zaposlenika uključenih u postupke nabave.

Upravljanje postupcima javne nabave

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

Društvo je u siječnju 2014. donijelo Upute za nabavu robe, usluga i radova bagatelne vrijednosti (za robu i usluge do 200.000,00 kn, a za radove do 500.000,00 kn) kojim je propisan način postupanja, obveze i odgovornosti naručitelja za pripremu i provedbu postupaka bagatelne nabave, u cilju zakonitog, namjenskog i svrhovitog korištenja sredstava namijenjenih za nabavu te kako bi se ojačao sustav kontrole i nadzora nabave navedene vrijednosti. Direktor imenuje ovlaštene predstavnike Društva koji provode pripremu i provedbu postupaka bagatelne nabave te im utvrđuje obveze i ovlasti. Provedba postupka bagatelne nabave obuhvaća pribavljanje ponuda, pregled ponuda i pripadajuću popratnu dokumentaciju, sastavljanje zapisnika o pregledu i ocjeni ponuda, odabir ponude sukladno propisanim uvjetima (ili poništenje postupka) i ugovaranje (naručivanje). Propisani su vrijednosni pragovi i određen način postupanja i ugovaranja: putem narudžbenice za nabavu do 70.000,00 kuna za robu i usluge odnosno do 175.000,00 kuna za radove te putem pribavljanja ponuda za nabavu od 70.000,00 do 200.000,00 kuna za robu i usluge odnosno od 175.000,00 do 500.000,00 kuna za radove. Društvo nije donijelo interni akt o provedbi postupaka javne nabave procijenjene vrijednosti jednake ili veće od 200.000,00 kn za robu i usluge te za radove jednake ili veće od 500.000,00 kn. Navedenim postupcima Društvo upravlja u skladu s odredbama Zakona o javnoj nabavi i Odlukama o provođenju postupaka javne nabave koje donosi direktor Društva za svaku pojedinačnu nabavu. Nedonošenje navedenog akta moglo bi imati za posljedicu pogrešnu primjenu odredaba Zakona o javnoj nabavi. U odlukama su navedeni ovlašteni predstavnici Društva koje imenuje direktor te njihove obveze i ovlasti u postupku javne nabave, zatim je iskazan predmet nabave, evidencijski broj nabave, procijenjena vrijednost nabave, izvori sredstava te vrsta postupka javne nabave. Ovlašteni predstavnici Društva kao sektorskog naručitelja pripremaju i provode postupak javne nabave u suradnji sa stručnim službama temeljem Zakona o javnoj nabavi i Plana nabave. Važeći certifikat iz područja javne nabave ima pet zaposlenika koji su pohađali program usavršavanja u području javne nabave. Obveze i ovlasti ovlaštenih predstavnika u postupku javne nabave se odnose na pripremu, izradu i objavu dokumentacije za nadmetanje kao podloge za izradu ponuda temeljem Uredbe o načinu izrade i postupanju s dokumentacijom za nadmetanje i ponudama (Narodne novine 10/12), objavljivanje poziva za nadmetanje u Elektroničkom oglasniku javne nabave, vođenje evidencije o traženju dokumentacije za nadmetanje, odgovaranje na postavljene upite gospodarskih subjekata, sastavljanje upisnika o zaprimanju ponuda, sastavljanje zapisnika o otvaranju ponuda, sastavljanje zapisnika o pregledu i ocjeni ponuda, sastavljanje prijedloga odluke o odabiru ponude i objavljivanje obavijesti o sklopljenom ugovoru u Elektroničkom oglasniku javne nabave. Ovisno o načinu financiranja, uz predstavnike Društva, za provođenje postupka javne nabave mogu biti imenovani i predstavnici Hrvatskih voda i jedinica lokalne samouprave.

Kontrole nabave koje osiguravaju zakonitost i pravilnost postupaka nabave nisu ustrojene na zadovoljavajući način. Uputom za nabavu robe, usluga i radova bagatelne vrijednosti i odlukama o provođenju postupaka javne nabave, vezano za nabavu roba, radova i usluga za tekuće poslovanje, nije određeno tko donosi odluku o potrebi da se nabavi određena roba ili usluga odnosno radovi, što svaki zahtjev za pokretanje postupka javne nabave mora sadržavati, tko su ovlaštene osobe za potpis te tko obavlja kontrolu. Isto tako nije određeno kolanje dokumentacije odnosno kome se zahtjev prosljeđuje na daljnje postupanje, tko predlaže način odnosno vrstu postupka javne nabave koja je najpovoljnija za Društvo, kako bi se postigla najpovoljnija cijena te najniži troškovi. Također, nije određen način kontrole utvrđivanja procijenjene vrijednosti nabave i vrste postupka nabave u skladu s planom nabave.

Roba, radovi i usluge koji se nabavljaju su jasno i detaljno specificirani, odnosno dokumentacija za nadmetanje je sastavljena na jasan, razumljiv i nedvojben način da omogući podnošenje usporedivih ponuda, osim u dva slučaja. Odredbama članaka 78. i 80. Zakona o javnoj nabavi je propisano da dokumentacija za nadmetanje mora biti jasna, razumljiva i nedvojbeno te izrađena na način da omogući podnošenje usporedivih ponuda, a predmet nabave se mora opisati na jasan, nedvojben, potpun i neutralan način koji osigurava usporedivost ponuda u pogledu uvjeta i zahtjeva koje je javni naručitelj postavio. Dokumentacija za nadmetanje je sastavljena na način da sadrži opće podatke (o Društvu, osobi zaduženoj za komunikaciju, evidencijskom broju nabave, popisu gospodarskih subjekata s kojima je naručitelj u sukobu interesa, vrsti postupka javne nabave, procijenjenoj vrijednosti nabave, vrsti ugovora, predmetu nabave, elektroničkoj dražbi), podatke o predmetu nabave (opis, oznake i nazive iz jedinstvenog rječnika javne nabave, količinu, vrstu, grupu ili dijelove, tehničku specifikaciju, troškovnik, mjesto isporuke robe/izvođenja radova, rok isporuke robe/izvođenja radova, rok trajanja ugovora i početak isporuke robe/izvođenja radova), o razlozima isključenja ponuditelja, odredbe o sposobnosti ponuditelja, podatke o ponudi, sudjelovanju podizvođitelja, dopustivost alternativnih ponuda, dopustivost dostave ponude elektroničkim putem, načinu određivanja cijene ponude, valuti ponude, kriteriju za odabir ponude, jezik i pismo ponude, rok valjanosti ponude, odredbe koje se odnose na zajednicu ponuditelja, vrsti, sredstvima i uvjetima jamstva, datum, vrijeme i mjesto dostave i javnog otvaranja ponuda, rok za donošenje odluke o odabiru ili poništenju, rok, način i uvjeti plaćanja, navod i adresa žalbenog tijela, te podatke o roku za izjavljivanje žalbe, klauzula o integritetu i drugi podaci koje naručitelj smatra potrebnima. Od 17 pregledanih postupaka javne nabave ukupne vrijednosti 36.528.629,00 kn, u dva ukupne vrijednosti 8.012.488,00 kn nije postupljeno u skladu s dokumentacijom za nadmetanje. Propusti se odnose na izmjene dokumentacije za nadmetanje. Nakon objave postupaka javne nabave zainteresirani gospodarski subjekti su tražili dodatna pojašnjenja dokumentacije za nadmetanje, a jedan je na dokumentaciju za nadmetanje izjavio žalbu Državnoj komisiji za kontrolu postupaka javne nabave što je utjecalo na izmjene dokumentacije za nadmetanje koje su objavljene u Elektroničkom oglasniku javne nabave. Izmjene se odnose na podatke o predmetu nabave (grupe ili dijelovi, troškovnik), jamstva i uvjete sposobnosti gospodarskih subjekata (pravna sposobnost, tehnička i stručna sposobnost). U jednom postupku izmjene nisu utjecale na rokove utvrđene dokumentacijom za nadmetanje, dok su u drugom postupku imale za posljedicu produljenje roka provedbe postupka javne nabave.

Potencijalnim ponuditeljima na njihova pitanja za objašnjenjem odgovori su dani bez odlaganja i na jednak način. Nakon objave postupaka javne nabave, zainteresirani gospodarski subjekti su tražili dodatna pojašnjenja dokumentacije za nadmetanje, a što se odnosilo na podatke o predmetu nabave i jamstva.

Sastavljena je detaljna i jasna analiza ponuda. Ponude su zaprimane i evidentirane u upisnik o zaprimanju ponuda. Ponude otvaraju ovlaštene predstavnici naručitelja u skladu s odredbama Zakona o javnoj nabavi i provedbenim propisima. Pregled i ocjenu ponuda obavljaju ovlaštene predstavnici naručitelja. Zapisnikom o pregledu i ocjeni ponuda, ovlaštene predstavnici na temelju pregleda ponuda, a u skladu s kriterijima odabira, predlažu upravi Društva (direktoru) 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 jesu li dostavili dokaze o pravnoj i poslovnoj sposobnosti, financijskoj sposobnosti te dokaze o tehničkoj i stručnoj sposobnosti.

Odluka o izboru najpovoljnije ponude je odgovarajuće dokumentirana i obrazložena, jer između ostaloga sadrži i razlog odabira ponuditelja, a najčešći je najniža cijena sukladno kriteriju za odabir ponude koji je utvrđen dokumentacijom za nadmetanje. Kod nabave roba, radova i usluga na temelju otvorenih postupaka javne nabave, cijene odabranih ponuditelja su bile manje od cijena drugih dobavljača jednakih roba, radova i usluga.

Pri donošenju odluka o izboru najpovoljnije ponude razmotrene su informacije o ranijim nabavama od određenih dobavljača. U skladu s dokumentacijom za nadmetanje ponuditelji su prilagali potvrde o uredno izvršenim ugovorima za istovrstan ili sličan predmet nabave u proteklim godinama, a najmanje u vrijednosti dostavljene ponude.

Ako je pristigla i prihvaćena jedna jedina ponuda, ovlaštene predstavnici Društva dali su primjereno obrazloženje (za odabranog ponuditelja ne postoje razlozi isključenja, u postupku je dokazao da ispunjava tražene dokaze sposobnosti, ponuda je po formi i sadržaju prihvatljiva i sadrži najnižu cijenu sukladno kriteriju za odabir).

Osigurana je povjerljivost informacija sadržanih u dokumentaciji za nadmetanje i ograničen je pristup dokumentaciji. Povjerljivost informacija i ograničen pristup osiguran je odlukom o imenovanju ovlaštenih predstavnika kojom direktor Društva za ovlaštene predstavnike Društva kao sektorskog naručitelja imenuje određene zaposlenike. Ovlaštene predstavnici obvezuje se na pripremu i provedbu postupka javne nabave temeljem Zakona o javnoj nabavi i Plana nabave. Od ovlaštenih predstavnika dvije su osobe zadužene za komunikaciju s ponuditeljima. U dokumentaciji za nadmetanje osigurana je i tajnost podataka - ako gospodarski subjekt označava određene podatke iz ponude poslovnom tajnom obvezan je u ponudi navesti pravnu osnovu (propis i članak) na temelju kojih su ti podaci tajni. Dokumentaciju za nadmetanje službe odlažu u svoje arhive. Registar primljene dokumentacije svih postupaka javne nabave se ne vodi, dokumenti nisu numerirani i nije uspostavljeno središnje mjesto pohranjivanja dokumentacije.

U zakonskom roku nakon donošenja odluke o izboru ponude obaviješteni su ponuditelji i šira javnost o rezultatima nadmetanja. Odluka o izboru ponude i zapisnik o pregledu i ocjeni ponuda su dostavljeni svakom ponuditelju.

Izabrani način nabave je omogućio najveću konkurenciju u danim okolnostima. Većina postupaka javne nabave je provedena putem otvorenog postupka javne nabave koji omogućava svakom zainteresiranom gospodarskom subjektu da podnese ponudu te se na taj način postiže najveća konkurencija, odnosno Društvo dobiva najpovoljniju ponudu. Prije provedbe postupaka nabave, Društvo analizira koji je način nabave (odabir postupka) najprikladniji i najpovoljniji. Služba nabave u dogovoru s direktorom utvrđuje postupak nabave. Odredbom članka 25. Zakona o javnoj nabavi je propisano da za zaključivanje ugovora o javnoj nabavi ili okvirnog sporazuma javni naručitelj slobodno bira između otvorenog ili ograničenog postupka javne nabave te u posebnim slučajevima pregovaračkog postupka javne nabave s prethodnom objavom ili bez prethodne objave. Društvo je provodilo otvorene postupke javne nabave, osim u dva slučaja, od kojih se jedan odnosi na provedeni pregovarački postupak bez prethodne objave za dodatne građevinske radove na interventnom i tekućem održavanju objekata vodoopskrbe i odvodnje i izvedbi vodovodnih i kanalizacijskih kućnih priključaka za područje vodoopskrbe Društva, a drugi se odnosi na stražarske i čuvarske usluge za koje je proveden postupak sklapanja ugovora o javnim uslugama iz Dodatka II. B u skladu s odredbom članka 44. Zakona o javnoj nabavi, prema kojoj javni naručitelj objavljuje zahtjev za prikupljanje ponuda na internetskim stranicama. Istodobno s objavljivanjem zahtjeva za prikupljanje ponuda na internetskim stranicama javni naručitelj može uputiti zahtjev za prikupljanje ponuda određenom broju gospodarskih subjekata po vlastitom izboru. Broj gospodarskih subjekata kojima naručitelj upućuje zahtjev za prikupljanje ponuda ne smije biti manji od tri. Ovisno o prirodi usluge o kojoj se radi, uključujući i razinu tržišnog natjecanja u tom području, broj gospodarskih subjekata može biti manji od tri.

Realno su utvrđeni rokovi isporuke roba, obavljanja radova te pružanja usluga. S obzirom da Društvo u dužem vremenskom razdoblju nabavlja uglavnom jednaku vrstu roba, usluga i radova rokovi se utvrđuju na temelju iskustva iz ranijih godina.

Zaštita interesa Društva

Uspostavljen je učinkovit sustav kontrole postupaka javne nabave. Prema odredbama Zakona o javnoj nabavi i dokumentaciji za nadmetanje, Društvo je u postupcima javne nabave koji su obuhvaćeni revizijom utvrdilo da je kriterij za odabir ponude - najniža cijena. U svim slučajevima su izabrane ponude sukladno kriteriju. Prati se izvršenje ugovora o nabavi. Nakon zaključivanja ugovora o nabavi Društvo je vodilo računa o zaštiti svojih interesa na način da su ovlaštene osobe službi zadužene za realizaciju i praćenje predmeta nabave u skladu s dokumentacijom za nadmetanje i zaključenim ugovorima, za realizaciju građevinskih radova na složenim građevinama se koriste usluge građevinskih inženjera koji obavljaju kontrolu kvalitete izvedenih radova, isporučenih roba i obavljenih usluga, dok kontrolu kvalitete izvedenih radova na jednostavnim građevinama obavljaju odgovorne osobe Društva. Izvršenje okvirnih sporazuma i ugovora za robe i usluge i radove prate službe koje iniciraju predmetnu nabavu. Nabava se obavlja od izabranih dobavljača odnosno izvoditelja radova u skladu s ugovorenim količinama, cijenama i rokovima.

Društvo nije donijelo pravilnike, upute i odluke kojima su uređena područja provedbe i praćenja ugovora, kao i primjene, korištenja i održavanja nabavljene robe i usluga, upravljanja zalihama te skladišnog poslovanja. Interne procedure kojima bi bila uređena kontrola kvalitete izvedenih radova, isporučenih roba i obavljenih usluga nisu donesene. Također, nije ustrojena evidencija plaćanja prema ugovorima. Prema odredbi članka 181. Zakona o javnoj nabavi, Društvo je obvezno do 31. ožujka svake godine izraditi izvješća o javnoj nabavi za prethodnu godinu, a uputu o sadržaju i načinu dostavljanja izvješća o javnoj nabavi za prethodnu godinu objavljuje središnje tijelo državne uprave nadležno za sustav javne nabave do kraja svake tekuće godine na svojim internetskim stranicama. Društvo je za revidirano razdoblje izradilo izvješća o javnoj nabavi i dostavilo ih središnjem tijelu državne uprave nadležnom za sustav javne nabave. Od 2013. do konca 2015. su bila četiri žalbena postupka. Državna komisija za kontrolu postupaka javne nabave kod tri postupaka javne nabave je donijela odluke o odbacivanju žalbi, a kod jednog postupka je donijela odluku o poništenju odluke o odabiru. U navedenom razdoblju odlukama Društva su poništena četiri postupka javne nabave zbog naknadno izmijenjenih okolnosti zbog kojih bi bitno bila drukčija dokumentacija za nadmetanje, jer nije pristigla niti jedna ponuda te zbog promjena uvjeta financiranja. Prema izvješćima o javnoj nabavi u razdoblju od 2013. do 2015. je zaključen 61 ugovor i okvirni sporazum o javnoj nabavi roba, radova i usluga ukupne vrijednosti 176.732.232,00 kn. Izravnim dokaznim postupcima je obuhvaćeno 17 postupaka javne nabave roba, radova i usluga ukupne vrijednosti 36.528.629,00 kn ili 20,7 % vrijednosti zaključenih ugovora i okvirnih sporazuma. Vrijednosno najznačajniji udjel u ukupnoj vrijednosti javne nabave čini vrijednost nabave po provedenim otvorenim postupcima u iznosu 175.392.882,00 kn ili 99,2 %. Vrijednost bagatelne nabave je iznosila 5.543.384,00 kn.

U nastavku se daju podaci o javnoj nabavi od 2013. do 2015., prema izvješćima o javnoj nabavi za navedeno razdoblje.

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)	Vrijednost nabave za usluge iz dodatka II.B Zakona o javnoj nabavi	Udjel u % (7/2)
	1	2	3	4	5	6	7	8
1.	2013.	46.311.083,00	46.311.083,00	100,0	0,00	-	0,00	-
2.	2014.	17.357.669,00	16.270.169,00	93,7	1.087.500,00	6,3	0,00	-
3.	2015.	113.063.480,00	112.811.630,00	99,8	0,00	-	251.850,00	0,2
Ukupno		176.732.232,00	175.392.882,00	99,2	1.087.500,00	0,6	251.850,00	0,1

Obveza vođenja registra ugovora o javnoj nabavi i okvirnih sporazuma, ažuriranja podataka najmanje svakih šest mjeseci te objave registra na mrežnim stranicama je određena odredbom članka 21. Zakona o javnoj nabavi. Propisano je da registar ugovora o javnoj nabavi i okvirnih sporazuma sadrži najmanje slijedeće podatke: predmet ugovora, evidencijski broj nabave i broj objave, vrstu provedenog postupka javne nabave, iznos zaključenog ugovora o javnoj nabavi ili okvirnog sporazuma, datum zaključenja i rok na koji je zaključen ugovor o javnoj nabavi ili okvirni sporazum, naziv ponuditelja s kojim je zaključen ugovor o javnoj nabavi ili okvirni sporazum, konačni datum isporuke, konačni iznos koji je naručitelj isplatio na temelju ugovora o javnoj nabavi te obrazloženje ukoliko je taj iznos veći od ugovorenog.

Registar ugovora o javnoj nabavi i okvirnih sporazuma je objavljen na mrežnim stranicama Društva. Tijekom obavljanja revizije izvršeno je posljednje ažuriranje registra i dodano obrazloženje za slučajeve kada su konačni isplaćeni iznosi veći od ugovorenih. Podaci iz registra nisu bili ažurirani najmanje svakih šest mjeseci čime nije postupljeno u skladu s odredbama Zakon o javnoj nabavi. Prema registru ugovora objavljenom na mrežnim stranicama Društva, u razdoblju od 2013. do lipnja 2015. su zaključeni ugovori i okvirni sporazumi za nabavu robe, radova i usluga u vrijednosti 45.954.892,00 kn, od čega u 2013. u vrijednosti 20.568.584,00 kn, u 2014. u vrijednosti 13.424.833,00 kn te u 2015. u vrijednosti 11.961.475,00 kn. Podaci iz registra ugovora nisu usporedivi s podacima iz izvješća o javnoj nabavi, jer registar nije ažuriran.

Ugovori su zaključeni u skladu s ponudama. Značajnih promjena u uvjetima ugovora kojima su omogućeni duži rokovi isporuke radova bilo je u postupku javne nabave za sanaciju vodovodne mreže Primorski Dolac - odvojak za zaseok Balovi na način da je iz opravdanih razloga produžen rok isporuke radova na temelju dodatka ugovoru.

Odgovornosti za nedostatke i naknadu štete su utvrđene u ugovorima o nabavi roba, radova i usluga. Odgovornosti se odnose na dobavljače koji su dužni eventualne štete nastale neizvršenjem obveza iz ugovora (ukoliko nisu uvjetovane višom silom) nadoknaditi kupcu ili otkloniti nedostatak u odgovarajućem roku. Ugovori sadrže odredbe o rizicima i načinu na koji ugovorne strane trebaju njima upravljati (nepravodobna isporuka i/ili plaćanja), osobito ako su u pitanju složene nabave. Prema ugovornim odredbama dobavljači su dužni platiti naručiteljima kazne za neizvršavanje u ugovorenim rokovima za svaki dan prekoračenja ugovorenog roka.

U ugovorima o nabavi roba, radova i usluga obuhvaćenih revizijom utvrđena je kazna za neizvršavanje u ugovorenom roku i naknada štete za eventualne štete koje mogu nastati neblagovremenom isporukom, osim u četiri ugovora, što je moglo imati za posljedicu kašnjenje u obavljanju usluga i izvođenju radova te neizvršenje usluge i isporuke.

Jamstva su pribavljena pravodobno i u skladu s ugovorima. U pregledanim postupcima javne nabave je utvrđeno da su pribavljena jamstva u skladu s dokumentacijom za nadmetanje i zaključenim ugovorima.

Plaćanja su obavljana u skladu s ugovorom. Ugovorena su plaćanja za nabavu roba i usluga u roku 30 dana od dana izdavanja računa, a za nabavu radova u roku 45 dana od dana dostave obračunskih situacija. Računi i situacije su ovjereni od strane ovlaštenih osoba.

Na osnovi postojećih ugovora koji su obuhvaćeni revizijom nisu nabavljene dodatne količine roba, radova i usluga, bez provedbe novih postupaka nabave. Za dodatne radove nisu zaključivani dodaci ugovoru, nego je u jednom slučaju nakon provedenog pregovaračkog postupka javne nabave bez prethodne objave zaključen ugovor o javnoj nabavi za dodatne građevinske radove.

Pri preuzimanju je provjeravana kvaliteta isporučene robe, radova i usluga. Kontrola kvalitete izvedenih radova se obavlja putem zapisnika o primopredaji za obavljene radove kojega sastavlja povjerenstvo za primopredaju radova (predstavnicima naručitelja, korisnika i izvođača te glavni nadzorni inženjer). Kontrolu robe obavlja odgovorna osoba Društva.

Društvo obavlja ocjenjivanje dobavljača prema zahtjevima norme ISO 9001 na način da se ocjenjuje sukladnost traženim zahtjevima, rok isporuke, cijena i način plaćanja. Viši menadžment je upoznat s rezultatima ocjenjivanja.

Društvo nije bilo obvezno i nije ustrojilo unutarnju reviziju. Skreće se pozornost da je u srpnju 2015. stupio na snagu Zakon o sustavu unutarnjih kontrola u javnom sektoru (Narodne novine 78/15), prema kojem je Društvo obvezno ustrojiti unutarnju reviziju na jedan od propisanih načina, u roku godine dana od dana stupanja na snagu pravilnika, kojeg će donijeti ministar financija u roku šest mjeseci od dana stupanja na snagu navedenog Zakona.

V. NALAZ

Revizijom su obuhvaćena slijedeća 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 i zaštitu interesa Društva.

1. Planiranje javne nabave

1.1. Planom nabave za razdoblje od 2013. do 2015. je planirana nabava roba, radova i usluga u vrijednosti 377.662.800,00 kn, od čega nabava za redovno poslovanje 87.819.800,00 kn i investicije u vrijednosti 289.843.000,00 kn, bez poreza na dodanu vrijednost. Za 2013. je planirana nabava roba, radova i usluga u vrijednosti 122.346.800,00 kn, za 2014. u vrijednosti 123.638.000,00 kn i za 2015. u vrijednosti 131.678.000,00 kn. Ukupna vrijednost javne nabave za razdoblje od 2013. do 2015. iznosi 141.385.786,00 kn bez poreza na dodanu vrijednost, što je 37,4 % ostvarenje plana. Planovima nabave, u dijelu koji se odnosi na investicijsku nabavu, planirano je provođenje projekata vodoopskrbe i odvodnje otpadnih voda, koji se sufinanciraju iz strukturnih fondova Europske unije, a čija se realizacija odvija kroz vremensko razdoblje duže od jedne godine. Stoga se planirana investicijska nabava koja nije započeta u tekućoj godini, prenosi u plan za iduću poslovnu godinu. Društvo nije donosilo izmjene plana nabave.

Društvo nema u pisanom obliku jasne procedure, kojima bi bilo određeno tko je zadužen za sastavljanje plana nabave, u okviru koje organizacijske jedinice, tko odobrava plan nabave, prati li se i analizira ostvarenje plana nabave, donose li se izmjene plana nabave te na koji način je organizirano prikupljanje prijedloga nabave. Nadalje, nema pisanih dokaza da su potrebe za nabavom primjereno obrazložene i opravdane. Također, nema pisanih dokaza da je razmotrilo i odgovarajuće ocijenilo druga moguća rješenja (treba li nabaviti nova sredstva ili poboljšati postojeća, postoji li mogućnost korištenja unutarnjih kapaciteta ili mogućnost poboljšanja postojećih kapaciteta tako što će se postići veća razina djelotvornosti te je li određena nabava doista nužna). Društvo nema pisanih dokaza o tome da je istražilo tržište nabave i pribavilo što je moguće više informacija o radovima, robama i uslugama, koje namjerava nabaviti. Mogući rizici u provedbi postupaka javne nabave nisu navedeni u pisanom obliku.

Državni ured za reviziju predlaže donijeti jasne procedure, kojima bi bilo određeno tko je zadužen za sastavljanje plana nabave, u okviru koje organizacijske jedinice, tko odobrava plan nabave, prati li se i analizira ostvarenje plana nabave, donose li se izmjene plana nabave te na koji način je organizirano prikupljanje prijedloga nabave. Nadalje, predlaže potrebe za nabavom primjereno pismeno obrazlagati i opravdati. Također, predlaže razmotriti i odgovarajuće ocijeniti druga moguća rješenja (treba li nabaviti nova sredstva ili poboljšati postojeća, postoji li mogućnost korištenja unutarnjih kapaciteta ili mogućnost poboljšanja postojećih kapaciteta tako što će se postići veća razina djelotvornosti te je li određena nabava doista nužna).

Predlaže pribavljati pisane dokaze o obavljenom istraživanju tržišta nabave i o pribavljenim informacijama o predmetu nabave, te predlaže kod planiranja javne nabave u pisanom obliku utvrditi moguće rizike u provedbi postupaka javne 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 internim aktima Društva. Kod upravljanja postupcima javne nabave nepravilnosti se odnose na procedure javne nabave i izradu dokumentacije za nadmetanje.

- Procedure javne nabave

Provođenje nabave roba i usluga do 200.000,00 kn odnosno radova do 500.000,00 kn bez poreza na dodanu vrijednost uređeno je Uputama za nabavu robe, usluga i radova bagatelne vrijednosti.

Provođenje postupaka javne nabave procijenjene vrijednosti jednake ili veće od 200.000,00 kn za robu i usluge te za radove jednake ili veće od 500.000,00 kn uređeno je Odlukama o provođenju postupaka javne nabave koje donosi direktor Društva za svaku pojedinačnu nabavu te njima Društvo upravlja u skladu s odredbama Zakona o javnoj nabavi i navedenim odlukama. Društvo nije donijelo interni akt o provedbi postupaka javne nabave procijenjene vrijednosti jednake ili veće od 200.000,00 kn za robu i usluge te za radove jednake ili veće od 500.000,00 kn. Nedonošenje navedenog akta moglo bi imati za posljedicu pogrešnu primjenu odredaba Zakona o javnoj nabavi.

Kontrole nabave koje osiguravaju zakonitost i pravilnost postupaka nabave nisu ustrojene na zadovoljavajući način. Navedenim aktima nije određeno tko donosi odluku o potrebi da se nabavi određena roba ili usluga odnosno radovi za tekuće poslovanje, što svaki zahtjev za pokretanje postupka javne nabave mora sadržavati, tko su ovlaštene osobe za potpis te tko obavlja kontrolu. Nadalje, nije određeno kolanje dokumentacije odnosno kome se zahtjev prosljeđuje na daljnje postupanje, te tko predlaže način odnosno vrstu postupka javne nabave koja je najpovoljnija za Društvo, kako bi se postigla najpovoljnija cijena te najniži troškovi. Također, nije određen način kontrole utvrđivanja procijenjene vrijednosti nabave i vrste postupka nabave u skladu s planom nabave.

Državni ured za reviziju predlaže internim aktima urediti provedbu i kontrolu postupaka javne nabave, odnosno donijeti pisane procedure kojima bi se uredio način upravljanja i odgovornosti te kontrola u provođenju postupaka nabave roba i usluga procijenjene vrijednosti jednake ili veće od 200.000,00 kn te za radove jednake ili veće od 500.000,00 kn.

- Dokumentacija za nadmetanje

Odredbama članaka 78. i 80. Zakona o javnoj nabavi je propisano da dokumentacija za nadmetanje mora biti jasna, razumljiva i nedvojbeno te izrađena na način da omogućiti podnošenje usporedivih ponuda, a predmet nabave se mora opisati na jasan, nedvojben, potpun i neutralan način koji osigurava usporedivost ponuda u pogledu uvjeta i zahtjeva koje je javni naručitelj postavio.

Dokumentacija za nadmetanje je sastavljena na način da sadrži opće podatke, podatke o predmetu nabave, vrsti postupka javne nabave i ugovora, procijenjenoj vrijednosti nabave, tehničku specifikaciju, troškovnik, odredbe o sposobnosti ponuditelja, zajednici ponuditelja, razlozima isključenja ponuditelja, ponudi, dopustivosti alternativnih ponuda, način dostave ponude, rok valjanosti ponude, određivanja cijene, valute i kriterija za odabir ponude, potrebne izjave, sudjelovanje podizvoditelja, jamstva, datum i mjesto javnog otvaranja ponuda, rok donošenja odluke o odabiru ili poništenju, uvjete plaćanja, naziv žalbenog tijela i rok za izjavljivanje žalbe, te klauzulu o integritetu.

Od 17 pregledanih postupaka javne nabave ukupne vrijednosti 36.528.629,00 kn, u dva ukupne vrijednosti 8.012.488,00 kn nije postupljeno u skladu s dokumentacijom za nadmetanje. Propusti se odnose na izmjene dokumentacije za nadmetanje. Nakon objave postupaka javne nabave zainteresirani gospodarski subjekti su tražili dodatna pojašnjenja dokumentacije za nadmetanje, a jedan je na dokumentaciju za nadmetanje izjavio žalbu Državnoj komisiji za kontrolu postupaka javne nabave što je utjecalo na izmjene dokumentacije za nadmetanje koje su objavljene u Elektroničkom oglasniku javne nabave. Izmjene se odnose na podatke o predmetu nabave (grupe ili dijelovi, troškovnik), jamstva i uvjete sposobnosti gospodarskih subjekata (pravna sposobnost, tehnička i stručna sposobnost).

U jednom postupku izmjene nisu utjecale na rokove utvrđene dokumentacijom za nadmetanje, dok su u drugom postupku imale za posljedicu produljenje roka provedbe postupka javne nabave. Kod nabave vodovodnog materijala za 2013. ukupne procijenjene vrijednosti u iznosu 7.100.000,00 kn bez poreza na dodanu vrijednost, Društvo je donijelo odluku o poništenju postupka javne nabave za grupu 2. Vodomjeri i rezervni dijelovi za vodomjere, procijenjene vrijednosti nabave u iznosu 1.300.000,00 kn u skladu s odredbom članka 100. stavka 4. točke 2. Zakona o javnoj nabavi, jer su nakon isteka roka za dostavu ponuda postale poznate okolnosti zbog kojih bi došlo do sadržajno bitno drugačijeg poziva na nadmetanje i/ili dokumentacije za nadmetanje da su bile poznate prije. Zbog izmjene dokumentacije za nadmetanje je zaključen ugovor o javnoj nabavi roba za grupu 1. Cijevi, fazoni i armatura od lijevanog željeza i za grupu 3. PEHD Vodovodne cijevi i lukovi u ukupnoj vrijednosti 4.575.648,00 kn bez poreza na dodanu vrijednost. Kod navedene nabave se dokumentacija za nadmetanje mijenjala i zbog neispravno unesenih podataka o grupi ili dijelovima predmeta nabave, u troškovniku i jamstvima, a što nije utjecalo na rokove utvrđene dokumentacijom za nadmetanje.

Kod ustupanja građevinskih radova na interventnom i tekućem održavanju objekata vodoopskrbe i odvodnje i izvedbi vodovodnih i kanalizacijskih kućnih priključaka u 2014. za područje vodoopskrbe Društva u iznosu 3.436.840,00 kn bez poreza na dodanu vrijednost dokumentacija za nadmetanje se mijenjala zbog izjavljivanja žalbe Državnoj komisiji za kontrolu postupaka javne nabave na dokumentaciju za nadmetanje. Izmjene se odnose na podatke o uvjetima sposobnosti gospodarskih subjekata (pravna sposobnost, tehnička i stručna sposobnost) zbog izmjena Zakona o javnoj nabavi (Narodne novine 83/13 i 143/13), što je utjecalo na produljenje roka provedbe postupka javne nabave za 120 dana. Državna komisija za kontrolu postupaka javne nabave je donijela odluku o odbacivanju žalbe. Posljedica nije bilo, jer je Društvo zbog nužnosti funkcioniranja sustava redovite vodoopskrbe svih korisnika, na temelju odredbe članka 117. Zakona o javnoj nabavi, provelo pregovarački postupak javne nabave bez prethodne objave i zaključilo ugovor o javnoj nabavi za 120 dana za dodatne građevinske radove na interventnom i tekućem održavanju objekata vodoopskrbe i odvodnje i izvedbi vodovodnih i kanalizacijskih kućnih priključaka čija ukupna vrijednost ne prelazi 25,0 % vrijednosti osnovnog ugovora zaključenog 8. ožujka 2013. i koji nisu bili uključeni u osnovni ugovor, ali su zbog nepredviđenih okolnosti postali nužni za izvršenje ugovora, te je ugovor sklopljen s gospodarskim subjektom koji izvršava osnovni ugovor.

Dokumentaciju za nadmetanje službe odlažu u svoje arhive. Registar primljene dokumentacije svih postupaka javne nabave se ne vodi, dokumenti nisu numerirani i nije uspostavljeno središnje mjesto pohranjivanja dokumentacije.

Državni ured za reviziju predlaže sastavljati dokumentaciju za nadmetanje na jasan, razumljiv i nedvojbena način kako bi ne bi dolazilo do potreba za dodatnim pojašnjenjima i produljenjem postupka javne nabave te mogućnosti zastoja u funkcioniranju sustava redovite vodoopskrbe korisnika. Nadalje, predlaže ustrojiti registar primljene dokumentacije za nadmetanje svih postupaka javne nabave, numerirati dokumente i uspostaviti središnje mjesto pohranjivanja dokumentacije.

3. Zaštita interesa Društva

- 3.1. Registar ugovora o javnoj nabavi i okvirnih sporazuma je ustrojen i objavljen na mrežnim stranicama Društva. Podaci iz registra nisu bili ažurirani najmanje svakih šest mjeseci, što nije u skladu s odredbom članka 21. stavka 1. Zakona o javnoj nabavi, prema kojoj je naručitelj obavezan podatke iz registra ažurirati najmanje svakih šest mjeseci. Propisano je da registar ugovora o javnoj nabavi i okvirnih sporazuma sadrži, između ostalog, konačni iznos koji je naručitelj isplatio na temelju ugovora o javnoj nabavi te obrazloženje ukoliko je taj iznos veći od ugovorenog. Tijekom obavljanja revizije registar je ažuriran i dodano je obrazloženje za slučajeve kada su konačni isplaćeni iznosi veći od ugovorenih.

Društvo nije donijelo pravilnike, upute i odluke kojima su uređena područja provedbe i praćenja ugovora, kao i primjene, korištenja i održavanja nabavljene robe i usluga, upravljanja zalihama te skladišnog poslovanja. Interne procedure kojima bi bila uređena kontrola kvalitete izvedenih radova, isporučenih roba i obavljenih usluga nisu donesene. Također, nije ustrojena evidencija plaćanja prema ugovorima.

U ugovorima o nabavi roba, radova i usluga utvrđena je kazna za neizvršavanje u ugovorenom roku i naknada štete za eventualne štete koje mogu nastati neblagovremenom isporukom, osim u četiri ugovora. U ugovoru za održavanje elektroenergetskih postrojenja i sustava daljinskog nadzora i upravljanja u vrijednosti 319.360,00 kn i u ugovoru za građevinske radove na izvedbi kanalizacijskih kućnih priključaka u Rogoznici u vrijednosti 1.014.967,00 kn bez poreza na dodanu vrijednost, nisu utvrđene kazne za neizvršavanje u ugovorenom roku, što je moglo imati za posljedicu kašnjenje u obavljanju usluga i izvođenju radova. U ugovoru o prijevozu vode morskim putovima na otoke Kaprije i Žirje u vrijednosti 1.357.000,00 kn i u ugovoru za isporuku reduktora za crpni agregat u vrijednosti 217.183,00 kn bez poreza na dodanu vrijednost za eventualne štete koje mogu nastati neblagovremenom isporukom, ukoliko nisu uvjetovane višom silom, nisu ugovorene naknade štete koju je dobavljač dužan nadoknaditi kupcu, što je moglo imati za posljedicu neizvršenje usluge i isporuke.

Društvo nije bilo obvezno i nije ustrojilo unutarnju reviziju. Skreće se pozornost da je u srpnju 2015. stupio na snagu Zakon o sustavu unutarnjih kontrola u javnom sektoru (Narodne novine 78/15), prema kojem je Društvo obvezno ustrojiti unutarnju reviziju na jedan od propisanih načina, u roku godine dana od dana stupanja na snagu pravilnika, kojeg će donijeti ministar financija u roku od šest mjeseci od dana stupanja na snagu navedenog zakona.

Državni ured za reviziju nalaže ažurirati registar ugovora u skladu s odredbama Zakon o javnoj nabavi. Predlaže internim procedurama urediti područja provedbe i praćenja ugovora, primjene, korištenja i održavanja nabavljene robe i usluga, upravljanja zalihama i skladišnog poslovanja, te kontrole kvalitete izvedenih radova, isporučenih roba i obavljenih usluga. Također, predlaže ustrojiti evidenciju plaćanja prema ugovorima. Nadalje, predlaže u ugovorima o javnoj nabavi utvrditi odgovornosti za nedostatke i naknadu štete. Državni ured za reviziju predlaže ustrojiti unutarnju reviziju na jedan od načina prema propisima koji uređuju sustav unutarnjih kontrola u javnom sektoru.

Društvo je u očitovanju navelo da prihvaća činjenice opisane u točki Nalaz. Navodi da registar ugovora o javnoj nabavi i okvirnih sporazuma nije bio ažuriran najmanje svakih šest mjeseci previdom Službe javne nabave, što je ispravljeno tijekom obavljanja revizije na način da je registar ažuriran i da je dodano obrazloženje za slučajeve kada su konačni isplaćeni iznosi veći od ugovorenih, što je i navedeno u Izvješću Državnog ureda za reviziju. Nadalje, navodi da su tijekom obavljanja revizije nadležne službe Društva koje provode postupke javne nabave već usvojile i primijenile određene sugestije i preporuke u smislu usklađenosti s propisima i dosadašnjom praksom.

Izjavljuje da se u svim provedenim postupcima javne nabave rukovodilo javnim interesom te mogućnostima korištenja unutarnjih kapaciteta koliko je to bilo moguće, poštujući pri tome odredbe zakona i drugih propisa koji reguliraju postupke javne nabave. Također, navodi da su, uvažavajući preporuke iz dostavljenog Izvješća Državnog ureda za reviziju, nadležne službe javne nabave u Društvu započele s izradom plana i procedura u duhu stavljenih primjedbi i prijedloga sa svrhom da se sustav javne nabave što više uobliči kao jedinstvena cjelina od planiranja nabave do realizacije ugovora i uspostave unutarnjih kontrola. Izjavljuje da je sve primjedbe i prijedloge razmotrilo te će ih u razumnom roku koji mu stoji na raspolaganju ugraditi u sustav javne nabave kako bi se što više približilo zadanim ciljevima.

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.

Društvo započinje s planiranjem nabave u studenome tekuće godine kada rukovoditelji odjela izrađuju plan nabave za svoj odjel. Pojedinačne planove nabave objedinjuje služba nabave, sastavlja prijedlog plana nabave, kojeg odobrava direktor. Godišnji plan nabave sadrži elemente propisane odredbama Zakona o javnoj nabavi. Plan nabave objavljuje se na mrežnim stranicama. Društvo je na mrežnim stranicama objavilo obavijest o gospodarskim subjektima s kojima ne smije zaključivati ugovore zbog sprečavanja sukoba interesa. Društvo nema u pisanom obliku jasne procedure, kojima bi bilo određeno tko je zadužen za sastavljanje plana nabave, u okviru koje organizacijske jedinice, tko odobrava plan nabave, prati li se i analizira ostvarenje plana nabave, donose li se izmjene plana nabave te na koji način je organizirano prikupljanje prijedloga nabave. Potrebe za nabavom nisu pisano obrazložene i opravdane. Društvo nema pisanih dokaza da je razmotrilo i odgovarajuće ocijenilo druga moguća rješenja (treba li nabaviti nova sredstva ili poboljšati postojeća, postoji li mogućnost korištenja unutarnjih kapaciteta ili mogućnost poboljšanja postojećih kapaciteta tako što će se postići veća razina djelotvornosti te je li određena nabava doista nužna). Nema pisanih dokaza o obavljenom istraživanju tržišta nabave i o pribavljenim informacijama o radovima, robama i uslugama koje Društvo namjerava nabaviti. Mogući rizici u provedbi postupaka javne nabave nisu navedeni u pisanom obliku.

Nabava roba i usluga do 200.000,00 kn odnosno radova do 500.000,00 kn bez poreza na dodanu vrijednost uređena je Uputama za nabavu robe, usluga i radova bagatelne vrijednosti. Postupcima javne nabave procijenjene vrijednosti jednake ili veće od 200.000,00 kn za robu i usluge te za radove jednake ili veće od 500.000,00 kn Društvo upravlja u skladu s odredbama Zakona o javnoj nabavi i Odlukama o provođenju postupaka javne nabave koje donosi direktor Društva za svaku pojedinačnu nabavu. Od 17 pregledanih postupaka javne nabave ukupne vrijednosti 36.528.629,00 kn, u 15 postupaka javne nabave ukupne vrijednosti 28.516.141 kn robe, radovi i usluge koji su nabavljani su jasno i detaljno specificirani, odnosno dokumentacija za nadmetanje je sastavljena na jasan, razumljiv i nedvojben način da omogući podnošenje usporedivih ponuda. Potencijalnim ponuditeljima na njihova pitanja za objašnjenjem odgovori su dani bez odlaganja i na jednak način. Sastavljena je detaljna i jasna analiza ponuda. Odluka o izboru najpovoljnije ponude je odgovarajuće dokumentirana i obrazložena. Pri donošenju odluka o izboru najpovoljnije ponude razmotrene su informacije o ranijim nabavama od određenih dobavljača. Ako je pristigla i prihvaćena jedna jedina ponuda, ovlašteni predstavnici Društva dali su primjereno obrazloženje. Osigurana je povjerljivost informacija sadržanih u dokumentaciji za nadmetanje i ograničen je pristup dokumentaciji. Dokumentaciju za nadmetanje službe odlažu u svoje arhive. U zakonskom roku nakon donošenja odluke o izboru ponude obaviješteni su ponuditelji i šira javnost o rezultatima nadmetanja. Izabrani način nabave je omogućio najveću konkurenciju u danim okolnostima, jer je većina postupaka javne nabave provedena putem otvorenog postupka javne nabave. Realno su utvrđeni rokovi isporuke roba, obavljanja radova te pružanja usluga.

Društvo nije donijelo interni akt o provedbi postupaka javne nabave procijenjene vrijednosti jednake ili veće od 200.000,00 kn za robu i usluge te za radove jednake ili veće od 500.000,00 kn. Nedonošenje navedenog akta moglo bi imati za posljedicu pogrešnu primjenu odredaba Zakona o javnoj nabavi. Kontrole nabave koje osiguravaju zakonitost i pravilnost postupaka nabave nisu ustrojene na zadovoljavajući način. Uputom za nabavu robe, usluga i radova bagatelne vrijednosti i odlukama o provođenju postupaka javne nabave, vezano za nabavu roba, radova i usluga za tekuće poslovanje, nije određeno tko donosi odluku o potrebi da se nabavi određena roba ili usluga odnosno radovi, što svaki zahtjev za pokretanje postupka javne nabave mora sadržavati, tko su ovlaštene osobe za potpis te tko obavlja kontrolu. Nadalje, nije određeno kolanje dokumentacije odnosno kome se zahtjev proslijeđuje na daljnje postupanje, tko predlaže način odnosno vrstu postupka javne nabave koja je najpovoljnija za Društvo, kako bi se postigla najpovoljnija cijena te najniži troškovi. Također, nije određen način kontrole utvrđivanja procijenjene vrijednosti nabave i vrste postupka nabave u skladu s planom nabave. Od 17 pregledanih postupaka javne nabave ukupne vrijednosti 36.528.629,00 kn, u dva ukupne vrijednosti 8.012.488,00 kn nije postupljeno u skladu s dokumentacijom za nadmetanje. Propusti se odnose na izmjene dokumentacije za nadmetanje. U jednom postupku izmjene su utjecale na produljenje roka provedbe postupka javne nabave. Posljedica nije bilo, jer je Društvo osiguralo funkcioniranje sustava redovite vodoopskrbe svih korisnika u skladu s odredbom članka 117. Zakona o javnoj nabavi. Registar primljene dokumentacije svih postupaka javne nabave se ne vodi, dokumenti nisu numerirani i nije uspostavljeno središnje mjesto pohranjivanja dokumentacije.

Uspostavljen je učinkovit sustav kontrole postupaka javne nabave. Izabrane su ponude sukladno kriteriju. Prati se izvršenje ugovora o nabavi. Nabava se obavlja od izabranih dobavljača odnosno izvoditelja radova u skladu s ugovorenim količinama, cijenama i rokovima. Ugovori su zaključeni u skladu s ponudama. Značajnih promjena u uvjetima ugovora kojima su omogućeni duži rokovi isporuke radova bilo je samo u jednom postupku javne nabave. Odgovornosti za nedostatke i naknadu štete su utvrđene u ugovorima o nabavi roba, radova i usluga. Ugovori sadrže odredbe o rizicima i načinu na koji ugovorne strane trebaju njima upravljati (nepravodobna isporuka i/ili plaćanja), osobito ako su u pitanju složene nabave. Od 17 pregledanih ugovora o nabavi roba, radova i usluga ukupne vrijednosti 36.528.629,00 kn, u 13 ugovora ukupne vrijednosti 33.620.119,00 kn utvrđena je kazna za neizvršavanje u ugovorenom roku i naknada štete za eventualne štete koje mogu nastati neblagovremenom isporukom. Jamstva su pribavljena pravodobno i u skladu s ugovorima. Plaćanja su obavljana u skladu s ugovorom. Na osnovi postojećih ugovora koji su obuhvaćeni revizijom nisu nabavljene dodatne količine roba, radova i usluga, bez provedbe novih postupaka nabave. Za dodatne radove nisu zaključivani dodaci ugovoru, nego je u jednom slučaju nakon provedenog pregovaračkog postupka javne nabave bez prethodne objave zaključen ugovor o javnoj nabavi za dodatne građevinske radove. Pri preuzimanju je provjeravana kvaliteta isporučene robe, radova i usluga. Društvo obavlja ocjenjivanja dobavljača prema zahtjevima norme ISO 9001 na način da se ocjenjuje sukladnost traženim zahtjevima, rok isporuke, cijena i način plaćanja. Viši menadžment je upoznat s rezultatima ocjenjivanja.

Društvo nije donijelo pravilnike, upute i odluke kojima su uređena područja provedbe i praćenja ugovora, kao i primjene, korištenja i održavanja nabavljene robe i usluga, upravljanja zalihama te skladišnog poslovanja. Interne procedure kojima bi bila uređena kontrola kvalitete izvedenih radova, isporučenih roba i obavljenih usluga nisu donesene. Također, nije ustrojena evidencija plaćanja prema ugovorima.

Podaci iz registra ugovora o javnoj nabavi i okvirnih sporazuma nisu bili ažurirani najmanje svakih šest mjeseci čime nije postupljeno u skladu s odredbama Zakon o javnoj nabavi. Od 17 pregledanih ugovora o nabavi roba, radova i usluga ukupne vrijednosti 36.528.629,00 kn, u četiri ugovora ukupne vrijednosti 2.908.510,00 kn nije utvrđena kazna za neizvršavanje u ugovorenom roku i naknada štete za eventualne štete koje mogu nastati neblagovremenom isporukom, što je moglo imati za posljedicu kašnjenje u obavljanju usluga i izvođenju radova te neizvršenje usluge i isporuke. Društvo nije ustrojilo unutarnju reviziju.

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:

- pisanim procedurama odrediti tko je zadužen za sastavljanje plana nabave, u okviru koje organizacijske jedinice, tko odobrava plan nabave, prati li se i analizira ostvarenje plana nabave, donose li se izmjene plana nabave te na koji način je organizirano prikupljanje prijedloga nabave
- osigurati pisani dokaz da su potrebe za nabavom primjereno obrazložene i opravdane
- osigurati pisani dokaz da su razmotrena i odgovarajuće ocijenjena druga moguća rješenja (treba li nabaviti nova sredstva ili poboljšati postojeća, postoji li mogućnost korištenja unutarnjih kapaciteta ili mogućnost poboljšanja postojećih kapaciteta tako što će se postići veća razina djelotvornosti te je li određena nabava doista nužna)
- osigurati pisani dokaz da je istraženo tržište nabave i pribavljeno što je moguće više informacija o radovima, robama i uslugama, koje namjerava nabaviti
- osigurati pisani dokaz da su utvrđeni mogući rizici u provedbi postupaka javne nabave
- internim aktima urediti provedbu i kontrolu postupaka javne nabave, odnosno donijeti pisane procedure kojima bi se uredio način upravljanja i odgovornosti te kontrola u provođenju postupaka nabave roba i usluga procijenjene vrijednosti jednake ili veće od 200.000,00 kn te za radove jednake ili veće od 500.000,00 kn
- sastavljati dokumentaciju za nadmetanje na jasan, razumljiv i nedvojbena način kako bi ne bi dolazilo do potreba za dodatnim pojašnjenjima i produljenjem postupka javne nabave te mogućnosti zastoja u funkcioniranju sustava redovite vodoopskrbe korisnika

- ustrojiti registar primljene dokumentacije za nadmetanje svih postupaka javne nabave, numerirati dokumente i uspostaviti središnje mjesto pohranjivanja dokumentacije
- ažurirati registar ugovora o javnoj nabavi i okvirnih sporazuma u skladu s odredbama Zakon o javnoj nabavi
- internim procedurama urediti područja provedbe i praćenja ugovora, primjene, korištenja i održavanja nabavljene robe i usluga, upravljanja zalihama i skladišnog poslovanja, te kontrole kvalitete izvedenih radova, isporučenih roba i obavljenih usluga
- ustrojiti evidenciju plaćanja prema ugovorima
- u ugovorima o javnoj nabavi utvrditi odgovornosti za nedostatke i naknadu štete
- ustrojiti unutarnju reviziju na jedan od načina prema propisima koji uređuju sustav unutarnjih kontrola u javnom sektoru.

Provedenom revizijom dane su preporuke za poboljšanje sustava nabave. Očekuje se da će učinci biti ostvareni postizanjem usklađenosti s propisima i općim aktima kojima je uređena javna nabava, transparentnosti u postupcima nabave, veće razine javne odgovornosti za gospodarsko i racionalno upravljanje sredstvima, te uštedom sredstava pri nabavi roba, radova i usluga, što bi trebalo pridonijeti većoj učinkovitosti sustava nabave.