



REPUBLIKA HRVATSKA
DRŽAVNI URED ZA REVIZIJU
Područni ured Rijeka

IZVJEŠĆE
O OBAVLJENOJ REVIZIJI

JAVNA NABAVA U DRUŠTVU
VODOVOD ŽRNOVNICA D.O.O.,
NOVI VINODOLSKI

Rijeka, listopad 2016.

SADRŽAJ

stranica

I.	PREDMET REVIZIJE	2
II.	CILJEVI I PODRUČJE REVIZIJE	3
III.	METODE I POSTUPCI REVIZIJE	3
IV.	JAVNA NABAVA	4
V.	NALAZ	11
VI.	OCJENA UČINKOVITOSTI JAVNE NABAVE	18



REPUBLIKA HRVATSKA
DRŽAVNI URED ZA REVIZIJU
Područni ured Rijeka

KLASA: 041-01/16-10/48
URBROJ: 613-10-16-7

Rijeka, 31. listopada 2016.

IZVJEŠĆE
O OBAVLJENOJ REVIZIJI UČINKOVITOSTI JAVNE NABAVE U DRUŠTVU
VODOVOD ŽRNOVNICA D.O.O., NOVI VINODOLSKI 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 Žrnovnica d.o.o., Novi Vinodolski (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 16. svibnja do 31. listopada 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 pravni sljednik Javnog komunalnog poduzeća Vinodol. Nakon pretvorbe navedenog društva, Društvo je u siječnju 1997. upisano u sudski registar Trgovačkog suda u Rijeci kao komunalno trgovačko društvo s ograničenom odgovornošću. Temeljni kapital iznosi 67.318.100,00 kn. Članovi su Grad Novi Vinodolski s udjelom 34.399.549,00 kn ili 51,1 %, Grad Crikvenica s udjelom 23.224.745,00 kn ili 34,5 % i Vinodolska općina s udjelom 9.693.806,00 kn ili 14,4 % udjela u temeljnom kapitalu. Predmet poslovanja su javna vodoopskrba, javna odvodnja te korištenje opasnih kemikalija u postupku dezinfekcije vode.

Tijela Društva su Skupština, Nadzorni odbor i Uprava. Skupštinu čine tri predstavnika članova. Predsjednik Skupštine je Oleg Butković. Nadzorni odbor ima sedam članova, od kojih šest predstavnika članova Društva bira Skupština, a jednog biraju zaposlenici. Upravu čini direktor kojeg odlukom imenuje Skupština Društva. Od veljače 2007. direktor je Igor Uremović.

Na mrežnoj stranici Društva su, između ostalog, objavljeni vizija, tijela društva, planovi i izmjene planova nabave te registri ugovora. Društvo je obveznik primjene Zakona o javnoj nabavi (Narodne novine 90/11, 83/13, 143/13 i 13/14) i razvrstano je u sektorske naručitelje. U skladu s odredbom članka 13. Zakona o javnoj nabavi, Društvo je na mrežnim stranicama objavilo da nema gospodarskih subjekata s kojima ne smije zaključivati ugovore zbog sprečavanja sukoba interesa.

U veljači 2015. Hrvatski sabor donio je Strategiju suzbijanja korupcije za razdoblje od 2015. do 2020., a u srpnju 2015. Vlada Republike Hrvatske Akcijski plan za 2015. i 2016. U Strategiji je, između ostalog, navedeno da je cilj Strategije spriječiti korupciju, odnosno upravljati njezinim rizicima, da je javna nabava jedno od najkritičnijih gospodarskih aktivnosti s obzirom na korupcijske rizike te da u odnosu na provedbu Zakona o javnoj nabavi postoje rizici u svim fazama postupka javne nabave. Također, navedeno je da troškovi javne nabave u području infrastrukture mogu biti iznimno visoki, a samim time i potencijalni uzročnici nezakonitih radnji.

Izjava i upitnik o fiskalnoj odgovornosti za 2015. 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).

Koncem 2013. Društvo je imalo 105 zaposlenika, koncem 2014. je imalo 102, a koncem 2015. je imalo 100 zaposlenika.

II. CILJEVI I PODRUČJE 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 su određena na temelju broja zaključenih ugovora o nabavi i njihove vrijednosti, procjene rizika pojave nepravilnosti te interesa javnosti za uspostavljanje učinkovitog sustava javne nabave, jer se radi o društvu u vlasništvu tri jedinice lokalne samouprave. 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 postupku revizije korištene su različite metode prikupljanja dokaza. Pribavljene su informacije o načinu na koji sustav nabave funkcionira, obavljen je pregled propisa, uvid u poslovnu dokumentaciju, analiza internih uputa, stručnih publikacija i drugih dostupnih materijala, intervjui sa zaposlenicima, izravna zapažanja, te analiza i usporedba podataka. Pribavljene su informacije o načinu na koji sustav nabave funkcionira. Uspoređena je usklađenost dokumentacije o nabavi s propisima i općim aktima. Postavljanjem upita i pregledom dokumentacije sustava nabave te zapisnika sa sastanaka povjerenstva za izbor najpovoljnije ponude, provjereno je jesu li zaposlenici zaduženi za nabavu i drugi sudionici sa svim ponuditeljima jednako postupali. Istražena je moguća sumnja na neprimjerenu provedbu ili neusklađenost sa zahtjevima sustava nabave. Provjereno je jesu li podnesene žalbe na postupke nabave i kako su riješene.

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 je značajan proces u poslovanju Društva, a unapređenje 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, u prosincu 2013. donijelo Pravilnik o provedbi postupaka nabave bagatelne vrijednosti, kojim je uređena nabava roba i usluga procijenjene vrijednosti do 200.000,00 kn, odnosno nabava radova do 500.000,00 kn.

Planiranje javne nabave

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

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. Pravilnikom o radu koji sadrži sistematizaciju radnih mjesta, izrada troškovnika za javnu nabavu je utvrđena u okviru radnih mjesta direktora tri službe, a za obavljanje poslova javne nabave su zaduženi samostalni referent plana te samostalni referent nabave. Četiri zaposlenika, pored obavljanja drugih poslova, su obavljali poslove javne nabave. Do polovine 2016. planiranje nabave u Društvu je bilo organizirano u financijskoj službi, a od tada je za planiranje zadužena pravna služba. Organizacijske jedine (financijska služba, pravna služba, tehnička služba te služba razvoja i investicija) sastavljaju prijedloge planova nabave na temelju potreba. Plan nabave prethodne godine je temelj za sastavljanje plana tekuće godine. Potrebe za nabavom roba, radova i usluga za tekuće poslovanje se utvrđuju iskustveno. Planiranje ulaganja u dugotrajnu imovinu se obavlja u skladu s planskim dokumentima Hrvatskih voda te u suradnji s jedinicama lokalne samouprave. Kod velikih i značajnijih investicija se daju obrazloženja na kolegiju direktora i za njih su razmotrena i odgovarajuće ocijenjena druga moguća rješenja. Usporedbu prijedloga plana nabave i plana poslovanja obavljali su financijski direktor i samostalni referent na poslovima plana nabave. Objedinjeni prijedlog plana nabave sastavlja financijska služba. Zatim se o pojedinim stavkama plana raspravlja na kolegiju na kojem su prisutni svi direktori službi. Prijedlog cjelovitog plana nabave dostavlja se upravi Društva (direktoru) na uvid.

Plan nabave roba, radova i usluga objedinjen po vrsti i količini prihvaćao je Nadzorni odbor, a donosila ga je Skupština.

Ovisno o predmetu nabave, praćenje i analizu ostvarenja pojedine nabave provode odgovorne osobe u organizacijskim jedinicama koje su pokrenule nabavu. Prijedlog dopuna plana nabave davali su voditelji i direktori službi, a dopune planova nabave su donesene na isti način kao i plan nabave.

Prema obrazloženju direktorice pravne službe, direktori službi usmeno obrazlažu potrebe za nabavom na kolegiju direktora, a o tijeku rasprave ne sastavlja se zapisnik. Planovi poslovanja, između ostalog sadrže plan ukupnih rashoda i plan ulaganja. Godišnji planovi poslovanja ne sadrže detaljno razrađene pozicije i poveznice s pozicijama u planovima nabave. Nabave vodovodnih cijevi na temelju okvirnih sporazuma za dvogodišnje razdoblje su planirane planom nabave u vrijednosti 27.000.000,00 kn, dok su na temelju provedenih postupaka zaključeni ugovori u vrijednosti 17.464.144,00 kn bez poreza na dodanu vrijednost. Navedena nabava je ostvarena u vrijednosti 1.334.750,00 kn bez poreza na dodanu vrijednost. Nema pisanih dokaza da su potrebe za nabavom primjereno obrazložene i opravdane.

Prema usmenom obrazloženju ovlašteni zaposlenici za pojedine nabave, istražuju putem mrežnih stranica cijene usluga roba i radova. Cijene se utvrđuju na temelju saznanja o stvarnim, tržišnim cijenama dobivenim u ranijim sličnim ili jednakim postupcima javne nabave, istraživanjem tržišta ili putem usmenih informacijama od gospodarskih subjekata koji obavljaju istu djelatnost. Osim kopija prepiske nema pisanih dokaza, odnosno usporednih analiza cijena planiranih nabava roba, radova i usluga. Mogući rizici u provedbi postupaka javne nabave nisu navedeni u pisanom obliku.

Plan nabave te izmjene i dopune plana donosi Skupština Društva. Planovi nabave za 2013., 2014. i 2015. sadrže elemente propisane odredbama Zakona o javnoj nabavi. Planovi su objavljeni na mrežnim stranicama. Posljednjim izmjenama planova nabave od 2013. do 2015. je planirana nabava roba, radova i usluga u vrijednosti 200.763.016,00 kn, od čega u 2013. u vrijednosti 63.814.916,00 kn, u 2014. u vrijednosti 58.519.700,00 kn te u 2015. u vrijednosti 78.428.400,00 kn. U navedenom razdoblju je ostvarena nabava u vrijednosti 110.437.475,00 kn, od čega u 2013. u vrijednosti 39.167.657,00 kn, u 2014. u vrijednosti 19.331.860,00 kn, te u 2015. u vrijednosti 51.937.958,00 kn ili 55,0 % od plana. Za odstupanja između planiranih i realiziranih vrijednosti nabave u navedenom razdoblju dano je usmeno obrazloženje da ostvarenje plana nabave ovisi o potrebama i financijskim sredstvima te da je planom nabave sve predviđeno iz razloga što to Društvu daje mogućnost da u svakom času sve potrebno i nabavi. Kao razlog je naveden potencijalni rizik da se neki rezervni dio pokvari, a sveobuhvatni plan daje trenutnu mogućnost nabave. Najveći dio nabave se odnosi na tehničku službu.

Planom nabave predviđen je postupak i dinamika nabave te vremensko razdoblje nabave, okvirno je planiran početak postupka javne nabave te je planirano trajanje ugovora o javnoj nabavi ili okvirnog sporazuma.

Na mrežnim stranicama Društva i u dokumentaciji za nadmetanje je naveden popis gospodarskih subjekata s kojima je naručitelj u sukobu interesa. Društvo je odredbama Pravilnika o provedbi postupaka nabave bagatelne vrijednosti iz prosinca 2013. uredilo da se za sukob interesa na odgovarajući način primjenjuju odredbe Zakona o javnoj nabavi. Izjave o nepostojanju sukoba interesa nisu pribavljane od zaposlenika uključenih u postupke nabave.

Upravljanje postupcima javne nabave

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

Prema zahtjevima Sustava upravljanja kvalitetom prema normi ISO 9001:2000 sastavljena je procedura za provođenje postupka nabave od donošenja odluke o početku postupka nabave do zaključenja ugovora s odabranim izvođačem. Procedurom nabave uređene su odgovornosti i ovlaštenja sudionika u postupku nabave (direktora, stručnjaka za javnu nabavu, rukovoditelja pravne službe, ovlaštenih predstavnika naručitelja, rukovoditelja službi i stručnjaka za zaštitu na radu), postupak javne nabave roba i usluga procijenjene vrijednosti veće od 200.000,00 kn i za radove 500.000,00 kn, kao i postupak nabave roba i usluga procijenjene vrijednosti manje od 200.000,00 kn i za radove 500.000,00 kn. Društvo je u prosincu 2013. donijelo Pravilnik o provedbi postupaka nabave bagatelne vrijednosti kojim je uređeno postupanje djelatnika u pripremi, pokretanju, provođenju i ugovaranju nabava roba i usluga do 200.000,00 kn, odnosno radova do 500.000,00 kn bez poreza na dodanu vrijednost.

Postupak javne nabave u Društvu započinje podnošenjem zahtjeva direktoru za pripremu i provedbu postupka javne nabave iz organizacijske jedinice koja ima potrebu za nabavom određenih roba, radova i usluga u skladu s planom nabave. Direktor donosi odluku o početku postupka nabave i imenovanju povjerenstva. U pojedinim slučajevima u povjerenstvo su imenovane osobe koje su pripremale i tehničke specifikacije za planirane nabave (troškovnik za nabavu vodovodnog materijala, vodovodnih cijevi i projektne dokumentacije). Certifikat iz područja javne nabave imaju tri zaposlenika Društva. Među ovlaštenim predstavnicima imenuje se barem jedan predstavnik koji ima navedeni certifikat. Navedenom odlukom su utvrđene obveze i ovlasti ovlaštenih predstavnika Društva, predmet javne nabave, evidencijski broj nabave, procijenjena vrijednost nabave, odabrani postupak javne nabave, zakonska osnova za provedene postupaka javne nabave, izvori sredstava i odgovorna osoba Društva. Obveze i ovlasti ovlaštenih predstavnika Društva su priprema dokumentacije za nadmetanje i provođenje postupaka javne nabave, pregledavanje i ocjenjivanje ponuda, te predlaganje direktoru donošenja odluke o odabiru najpovoljnije ponude. Nakon donošenja odluke se objavljuje poziv za nadmetanje u Elektroničkom oglasniku javne nabave. Od 2016. poziv za nadmetanje se objavljuje na mrežnim stranicama Društva.

Odredbama članka 80. Zakona o javnoj nabavi je propisano da se predmet nabave mora opisati na jasan, nedvojbjen, potpun i neutralan način koji osigurava usporedivost ponuda u pogledu uvjeta i zahtjeva koje je javni naručitelj (sektorski naručitelj) postavio. U skladu s odredbom članka 3. Uredbe o način izrade i postupanju s dokumentacijom za nadmetanje i ponudama (Narodne novine 10/12), dokumentacija za nadmetanje je sastavljena na način da sadrži opće podatke o Društvu, podatke o predmetu nabave (opis predmeta nabave, količinu predmeta nabave, tehničke specifikacije i troškovnik predmeta nabave, mjesto isporuke robe, radova i usluga te rok isporuke odnosno završetka radova), razloge isključenja ponuditelja, odredbe o sposobnosti ponuditelja, pravila dostavljanja dokumenata, podatke o ponudi, druge odredbe te priloge dokumentaciji za nadmetanje. Dokumentacija za nadmetanje dijelom je sastavljena na jasan, razumljiv i nedvojbjen način da je omogućila podnošenje usporedivih ponuda. Za sedam pokrenutih postupaka nabave su zainteresirani gospodarski subjekti tražili dodatna pojašnjenja (upiti vezani uz tražene tehničke specifikacije i troškovnike, certifikat roba o usklađenosti sa standardima kvalitete, garancije za ozbiljnost ponude, te rokove dostavljanja dokumentacije).

Na pitanja potencijalnih ponuditelja dani su odgovori bez odlaganja i na jednak način. Od 35 pokrenutih postupaka javne nabave, za 22 postupaka su dani ispravci te dodatni podaci i obrazloženja. Nakon objave postupaka javne nabave zainteresirani gospodarski subjekti su za sedam postupaka tražili dodatna pojašnjenja dokumentacije za nadmetanje. Obrazloženja i izmjene dokumentacije za nadmetanje su objavljene i u Elektroničkom oglasniku javne nabave.

Ponude su zaprimane i evidentirane u upisniku o zaprimanju ponuda. Sastavljane su detaljne i jasne analize ponuda. Sastavljani su zapisnici o pregledu i ocjeni ponuda. Sadrže analitički prikaz ponuda iz kojih je vidljivo jesu li ponuditelji zadovoljili uvjete propisane dokumentacijom za nadmetanje odnosno jesu li dostavili dokumente na temelju kojih se utvrđuje postoje li razlozi isključenja ponuditelja, dostavljanje jamstava za ozbiljnost ponude, prikaz valjanosti ponuda prema obliku, sadržaju i cjelovitosti, dokaze o pravnoj, poslovnoj i financijskoj sposobnosti, dokaze o tehničkoj i stručnoj sposobnosti, analizu ponuda vezano uz ispunjenje zahtjeva u pogledu opisa predmeta nabave i tehničkih specifikacija, računske provjere u ponudama te prikaz drugih uvjeta iz dokumentacije (podaci o zajednici ponuditelja, podizvoditeljima, izjavama o jamstvenom roku za izvedene radove i ugrađenu opremu i drugo). Zapisnici o pregledu i ocjeni ponuda se dostavljaju direktoru koji donosi odluke o odabiru ponuda. Kriterij odabira su bile najniže cijene. U odlukama o odabiru navedeni su razlozi odabira, obilježja i prednosti odabrane ponude. Navedene odluke sadrže propisane podatke, osim u pojedinim slučajevima ne sadrže upute o pravnom lijeku i razloge isključenja ponuditelja. Odluke o odabiru su u zakonskom roku dostavljane poštom svim sudionicima u postupku nabave.

Društvo je prikupljalo informacije o dobavljačima koji obavljaju radove ili isporučuju robu i usluge, a koji su specifični za njegovu djelatnost te je prigodom izrade specifikacija za druge robe, radove i usluge koristilo podatke o dobavljačima iz ranijih nabava, ali nije ocjenjivalo dobavljače na godišnjoj razini, osim za 2014. Povjerljivost informacija sadržanih u dokumentaciji za nadmetanje je osigurana i ograničen je pristup zaprimljenoj dokumentaciji. Svaka pravodobno zaprimljena ponuda upisuje se u upisnik i na omotnici se stavlja datum i vrijeme zaprimanja, te redni broj prema redoslijedu zaprimanja. Nakon isteka datuma i vremena za zaprimanje ponuda, ponude se otvaraju javno, odnosno uz prisutnost ponuditelja ili pred stručnim povjerenstvom. Dokumentacija iz postupaka javne nabave je pohranjena u pravnoj službi kod zaposlenika koji su odgovorni za provođenje postupaka javne nabave. Središnje mjesto za pohranjivanje dokumentacije iz postupaka javne nabave je uspostavljeno u navedenoj službi. Pristup dokumentaciji se obavlja uz nadzor navedenih zaposlenika.

O rezultatima nadmetanja ponuditelji su obaviješteni u zakonskom roku. Od 29 postupaka javne nabave za koje su zaključeni ugovori, za 16 postupaka šira javnost nije bila obaviještena u zakonskom roku 60 dana.

Društvo je provodilo otvorene postupke javne nabave, osim jednog pregovaračkog postupka bez prethodne objave za dodatne radove, tako da je omogućena najveća konkurencija u danim okolnostima. U dokumentaciji za nadmetanje su realno utvrđeni rokovi, isporuke roba, obavljanja radova te pružanja usluga.

Od 2013. do 2015. je poništeno pet postupaka. Društvo je poništilo četiri postupka javne nabave, a jedan Državna komisija za kontrolu postupaka javne nabave.

Društvo je poništilo jedan postupak prije roka za dostavu ponuda pri čemu nisu obrazloženi razlozi poništenja (sklapanje okvirnog sporazuma na dvije godine za geodetske usluge), jedan postupak iz razloga da su postale poznate okolnosti dovele bi do bitno drugačijeg poziva ili dokumentacije za nadmetanje pri čemu nije obrazloženo koje su to okolnosti (sklapanje okvirnog sporazuma na dvije godine za nabavu naftnih derivata), pregovarački postupak javne nabave bez prethodne objave nakon čega je proveden otvoreni postupak (izvođenje radova na ugradnji opreme radi smanjenja gubitaka vode u vodoopskrbnom sustavu), te u postupku pregleda i ocjene ponuda u jednom postupku je utvrđeno da je sastavljen djelomični troškovnik ponude (usluge izrade projektne dokumentacije na zaštiti i rekonstrukciji crpne stanice Žrnovnica ne sadrže dodatni projekt). Državna komisija za kontrolu postupaka javne nabave je poništila jedan postupak jer je izmijenjena dokumentacija za nadmetanja po grupama, dok nije izmijenjen troškovnik i ostali prilozi na način da omogućuje podnošenje usporedivih ponuda.

U tablici broj 1 daju se podaci o javnoj nabavi od 2013. do 2015.

Tablica broj 1

Javna nabava od 2013. do 2015.

u kn

Redni broj	Godina	Ukupna vrijednost javne nabave	Vrijednost nabave po provedenim otvorenim postupcima	Udjel (u %)	Vrijednost nabave po provedenim pregovaračkim postupcima	Udjel (u %)
	1	2	3	4	5	6
1.	2013.	36.508.054,00	36.508.054,00	100,0	0,00	-
2.	2014.	16.430.314,00	15.723.800,00	95,7	706.514,00	4,3
3.	2015.	42.972.493,00	42.972.493,00	100,0	0,00	-
Ukupno		95.910.861,00	95.204.347,00	99,3	706.514,00	0,7

Od 2013. do 2015. je zaključeno 29 ugovora o javnoj nabavi roba radova i usluga ukupne vrijednosti 95.910.861,00 kn. Na temelju otvorenih postupaka javne nabave je zaključeno 28 ugovora o javnoj nabavi robe, radova i usluga ukupne vrijednosti 95.204.347,00 kn ili 99,3 % ukupne vrijednosti provedene javne nabave. Na temelju provedenog pregovaračkog postupka javne nabave je zaključen ugovor u vrijednosti 706.514,00 kn ili 0,7 % ukupne vrijednosti provedene javne nabave. Od ukupno provedenih postupaka nabave, revizijom je obuhvaćeno 18 postupaka javne nabave roba, radova i usluga ukupne vrijednosti 76.252.357,00 kn ili 80,1 % vrijednosti zaključenih ugovora.

Zaštita interesa Društva

Organizacijske jedinice koje su podnositelji zahtjeva za nabavom kontroliraju je li izvršenje ugovora o javnoj nabavi u skladu s uvjetima određenim u dokumentaciji za nadmetanje i odabranom ponudom te primjenjuju odredbe ugovora o javnoj nabavi ukoliko dođe do nepoštivanja ugovorenih obveza. U zahtjevu za pripremu i provedbu postupaka javne i bagatelne nabave koji se podnosi direktoru se predlažu i osobe zadužene za praćenje realizacije ugovora, a odlukama direktora o početku postupka bagatelne nabave zadužene su osobe za praćenje realizacije ugovora, odnosno provedbu i kontrolu izvršenja ugovora prema vrsti, jedinici mjere, količini i roku. Dva primjerka ovjerenog i potpisanog ugovora se dostavljaju dobavljaču, a po jedan zaprima pravna služba i organizacijska jedinica koja je pokrenula nabavu. Preslike ugovora se dostavljaju financijskoj i računovodstvenoj službi.

Društvo je za postupke javne nabave koji su obuhvaćeni revizijom provelo otvorene postupke javne nabave, osim jednog pregovaračkog postupka bez prethodne objave uz primjenu kriterija za odabir ponude najniže cijene, uz uvjet da su ispunjeni svi drugi zahtjevi iz ponudbene dokumentacije. Nabava od odabranog dobavljača prati se kroz ovjeru pratećih dokumenata i kroz informacijski sustav. Izvršenje ugovora se zasebno prati za svaku poslovnu godinu. Kako je većina ugovora zaključena tijekom poslovne godine i izvršenje prelazi u narednu godinu, otežano je njihovo praćenje.

Nakon isporuke robe, skladištar kontrolira dostavnicu i račun s narudžbenicom koje s primkom prosljeđuje na plaćanje. Račune ovjerava referent nabave (koji provjerava sve elemente računa u skladu s ugovorom i narudžbenicom) te direktor organizacijske jedinice koja je pokrenula nabavu. Kontrolu kvalitete izvedenih radova obavlja ovlaštenu nadzorni inženjer koji provjerava i ovjerava sve privremene situacije te prije plaćanja Društvo kontrolira građevinsku knjigu i presliku građevinskog dnevnika koje je ovjerio nadzorni inženjer. Isto tako, neposredno prije završetka radova pregled izvedenih radova na gradilištu obavljaju predstavnik izvođača radova, nadzorni inženjer i zaposlenik Društva. Ukoliko se spomenutim zapisnikom utvrdi da ima nedostataka i/ili neobavljenih radova izvođaču se daje rok za uklanjanje nedostataka odnosno dovršetak radova. Nakon toga Društvu se predaje tehnička dokumentacija za primopredaju objekta i tehnički pregled građevine. Kvalitetu obavljenih usluga provjeravaju odgovorne osobe u Društvu neposredno, tijekom ili nakon obavljanja, ovisno o vrsti usluge. U slučaju neobavljanja usluge u skladu s ugovorom zahtijeva se od dobavljača otklanjanje nedostataka u primjerenom roku.

Ugovori su zaključeni u skladu s ponudama odnosno nije bilo značajnih promjena u uvjetima ugovora kojima su omogućeni duži rokovi isporuke i/ili više cijene roba, radova i usluga. U pregledanom uzorku su u tri provedena postupka javne nabave zaključeni dodaci ugovorima kojima su produženi rokovi isporuke iz opravdanih razloga u skladu s ugovorenim uvjetima iz osnovnih ugovora. Društvo je odredbama ugovora uredilo postupanja u vezi s pitanjem odgovornosti za nedostatke i naknadu štete te rizicima i načinima njihova upravljanja ugovaranjem ugovornih kazni, naknada šteta, sredstava osiguranja te jamstava pri nabavi roba, radova i usluga. Za slučaj prekoračenja roka izvođenja radova i usluga ugovarane su kazne do najviše 5,0 % ugovorene cijene, a za isporuke roba 10,0 %. 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. Jamstva su pribavljena pravodobno i u skladu s ugovorima.

Ugovorena su plaćanja za nabavu roba, radova i usluga do 60 dana od dana ispostavljanja računa i dostave obračunskih situacija. Zbog nelikvidnosti plaćanja dobavljačima većim dijelom nisu obavljana u skladu s ugovorima. Za 2015. je plaćeno 493.091,00 kn zatezних kamata. Društvo je ustrojilo evidencije o ugovorima na temelju provedenih postupaka bagatelne nabave u koje nije unijelo podatke o plaćanjima.

Na osnovi zaključenih ugovora za koje su provedeni postupci javne nabave, a obuhvaćeni su revizijom nabavljene su dodatne količine roba i usluga bez provedbe novih postupaka nabave. Ugovorene su dodatne nabave raznog vodovodnog materijala, vodovodnih cijevi te dodatne usluge izrade studijske i projektne dokumentacije sustava odvodnje otpadnih voda za koje je bilo provedeno pet postupka javne nabave. Ukupna vrijednost dodatnih nabava je manja od 10,0 % vrijednosti osnovnih ugovora bez poreza na dodanu vrijednost i nije mijenjana pravna priroda ugovora o javnoj nabavi.

U 2014. za dodatne radove na izgradnji vodospreme Klanfari proveden je pregovarački postupak javne nabave bez prethodne objave i zaključen dodatak ugovoru u vrijednosti 16,8 % osnovnog ugovora. Prema obrazloženju uz troškovnik dodatni radovi su bili nužno potrebni za funkcionalnost izgrađenog objekta.

Za 2013. i 2015. Društvo nije ocjenjivalo način na koji je obavljena nabava od izabranih dobavljača, s obzirom na njihovu sposobnost da isporuče robe, radove i usluge ugovorene kvalitete, u ugovorenim rokovima i po ugovorenim cijenama tako da viši menadžment nije ni mogao biti upoznat s rezultatima ocjenjivanja. Za 2014. je bila ocijenjena sposobnost dobavljača (ažurnost davanja ponude, kvaliteta ponude, cijena proizvoda, rokovi isporuke, način plaćanja, kvaliteta isporučene robe, reklamacije, kvaliteta pakiranja, popratna dokumentacija, posjedovanje nekog od certifikata kvalitete, komunikacija s kontakt osobama unutar Društva te ocjena kvalitete proizvoda u primjeni). Za dobavljače su dane pojedinačne ukupne ocjene. Nema pisanih dokaza da je viši menadžment je upoznat s rezultatima ocjenjivanja.

Društvo nije bilo obvezno i nije ustrojilo unutarnju reviziju. Skreće se pozornost na odredbu članka 47. Zakona o sustavu unutarnjih kontrola u javnom sektoru (Narodne novine 78/15) prema kojoj društvo može uspostaviti unutarnju reviziju (ustrojavanjem neovisne jedinice za unutarnju reviziju, imenovanjem unutarnjeg revizora, osnivanjem zajedničke jedinice za unutarnju reviziju ili sporazumom o obavljanju revizije s institucijom) u roku od godine dana od dana stupanja na snagu Pravilnika o unutarnjoj reviziji u javnom sektoru (Narodne novine 42/16). Društvo je 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), koristilo usluge neovisnih vanjskih revizora koji su revidirali financijske izvještaje Društva. 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 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. Planove poslovanja i planove nabave za 2013., 2014. i 2015. je odobrio direktor i donijela ih je Skupština Društva. Društvo je sektorski naručitelj i nije bilo u obvezi objaviti planove nabave na mrežnim stranicama.

Društvo nema pisanih procedura kojima bi bilo utvrđeno tko je zadužen za sastavljanje plana nabave, u okviru koje organizacijske jedinice, na koji je način organizirano prikupljanje prijedloga nabave, tko odobrava plan nabave i izmjene plana nabave, te tko je zadužen za praćenje ostvarenja plana nabave. Za razdoblje od 2013. do 2015. je planirana nabava roba, radova i usluga u vrijednosti 200.763.016,00 kn, a zaključeni su ugovori o nabavi roba, radova i usluga u vrijednosti 110.437.475,00 kn, što čini 55,0 % planirane vrijednosti nabave. Prema usmenom obrazloženju Društva, odstupanja između planiranih i realiziranih vrijednosti nabave se odnose na nerealiziranu nabavu opreme, radova i usluga (ulaganja u dugotrajnu imovinu) čije je financiranje planirano dodjelom bespovratnih sredstava putem Hrvatskih voda, a sredstva nisu dobivena.

Godišnji planovi poslovanja ne sadrže detaljno razrađene pozicije i poveznice s pozicijama u planovima nabave. Planovi poslovanja, između ostalog, sadrže plan ukupnih rashoda i plan ulaganja. Uspoređujući izvršenje okvirnih sporazuma za nabavu vodovodnih cijevi i vodovodnog materijal kroz dvogodišnje razdoblje utvrđeno je da navedene planirane nabave nisu usklađene s planovima poslovanja. U 2013. su provedeni postupci nabave i zaključeni su ugovori o nabavi na znatno veće vrijednosti (17.464.144,00 kn bez poreza na dodanu vrijednost) od realizacije navedenih sporazuma (u vrijednosti 1.334.750,00 kn bez poreza na dodanu vrijednost). Navedene nabave roba (vodovodnih cijevi) planirane su planom nabave u vrijednosti 27.000.000,00 kn koje nije moguće povezati s pozicijama u planovima poslovanja. Prema usmenom obrazloženju direktorice pravne službe, direktori službi usmeno obrazlažu potrebe za nabavom na kolegiju direktora, ali se ne sastavlja zapisnik. Nema pisanih dokaza da su potrebe za nabavom primjereno obrazložene i opravdane. Isto tako, u planovima nabave je za pojedine nabave utvrđena visina osiguranih sredstava bez navođenja njihovih izvora.

Društvo ne prati ostvarenje plana nabave na godišnjoj razini te koncem godine nije sastavljen izvještaj o ostvarenju navedenog plana.

Ovlašteni zaposlenici Društva za pojedine nabave, istražuju putem mrežnih stranica, cijene usluga roba i radova. Cijene se utvrđuju na temelju saznanja o stvarnim, tržišnim cijenama dobivenim u ranijim sličnim ili jednakim postupcima javne nabave, te u pojedinim slučajevima izravno od dobavljača. Nema pisanih dokaza, odnosno usporednih analiza cijena nabave planiranih roba, radova i usluga.

Društvo nije utvrdilo moguće rizike u provedbi postupaka javne nabave.

Na mrežnim stranicama Društva je navedeno da nema gospodarskih subjekata s kojima je Društvo ne smije zaključivati ugovore o javnoj nabavi zbog sprječavanja sukoba interesa. Društvo je odredbama Pravilnika o provedbi postupaka nabave bagatelne vrijednosti uredilo da se za sukob interesa na odgovarajući način primjenjuju odredbe Zakona o javnoj nabavi. Izjave o nepostojanju sukoba interesa nisu pribavljane od zaposlenika uključenih u postupke nabave.

Državni ured za reviziju predlaže urediti područje planiranja javne nabave kako bi se odredile obveze i odgovornosti pojedinih sudionika u postupku planiranja, način i rokovi prikupljanja potreba za nabavom, način i organizacija dostavljanja dokumenata potrebnih za planiranje, rokovi donošenja plana nabave, te način izrade plana nabave i određivanja predmeta nabave. Predlaže godišnjim planovima poslovanja detaljno razraditi pozicije koje bi bilo moguće povezati s pozicijama u planu nabave. Nadalje, predlaže potrebe za nabavom primjereno obrazložiti i opravdati, navoditi izvore financiranja, pratiti ostvarenje plana nabave te koncem godine sastavljati izvještaj o njegovom ostvarenju na godišnjoj razini. Predlaže utvrditi moguće rizike u provedbi postupaka javne nabave, te osigurati pisani dokaz da je istraženo tržište nabave i pribavljeno što je moguće više informacija o radovima, robama i uslugama, koje namjerava nabaviti. Predlaže redovito pribavljati izjave o nepostojanju sukoba interesa od svih zaposlenika uključenih u postupke javne nabave.

- 1.2. *Društvo je prihvatilo nalaz Državnog ureda za reviziju koji se odnosi na planiranje nabave te navodi da će postupiti prema danim preporukama. Obrazlaže da se izjave o nepostojanju sukoba interesa od 2016. pribavljaju od svih zaposlenika uključenih u postupke 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.

- Ovlašteni predstavnici ponuditelja u postupcima javne nabave

Postupak javne nabave u Društvu započinje podnošenjem zahtjeva direktoru za pripremu i provedbu postupka javne nabave iz organizacijske jedinice koja ima potrebu za nabavom određenih roba, radova i usluga u skladu s planom nabave. Direktor donosi odluku o početku postupka nabave i imenovanju povjerenstva. U pojedinim slučajevima su u povjerenstva kao ovlašteni predstavnici naručitelja imenovane osobe koje su bile zadužene i za pripremu tehničkih specifikacija za planirane nabave (troškovnik za nabavu vodovodnog materijala, vodovodnih cijevi i projektne dokumentacije). Prema načelu razdvajanja dužnosti osobe koje su sudjelovale u izradi dokumentacije za nadmetanje trebale bi biti različite od osoba koje otvaraju ponude, odnosno od osoba koje sudjeluju u pregledu i ocjeni ponuda i koje predlažu donošenje odluke o odabiru.

U pojedinim slučajevima je za provođenje postupaka nabave (nabava pocinčanih i čeličnih cijevi s fitinzima, naftnih derivata, raznog vodovodnog materijala, održavanje računalne opreme) odlukama imenovan veći broj ovlaštenih predstavnika (četiri predstavnika) od broja koji je pregledavao i ocjenjivao ponude te sastavljao zapisnik (tri predstavnika).

Prema odredbi članka 24. Zakona o javnoj nabavi, naručitelj internom odlukom imenuje ovlaštene predstavnike i određuje njihove obveze i ovlasti u postupku javne nabave. Tijekom postupka javne nabave svi su imenovani predstavnici bili dužni postupati u skladu s preuzetim obvezama i ovlastima utvrđenim odlukom.

Državni ured za reviziju predlaže imenovati za ovlaštene predstavnike naručitelja osobe koji nisu prethodno sudjelovale u izradi dokumentacije za nadmetanje te postupati u skladu s preuzetim obvezama i ovlastima utvrđenim odlukom direktora o početku postupka javne nabave.

- Dokumentacija za nadmetanje i objave ispravaka u Elektroničkom oglasniku javne nabave

Od 35 pokrenutih postupaka javne nabave, za 18 postupaka javne nabave dani su ispravci te dodatni podaci i obrazloženja koji su objavljeni u Elektroničkom oglasniku javne nabave. Ispravci i dopune se odnose na osnovnu objavu i dokumentaciju za nadmetanje. Nakon objave postupaka javne nabave zainteresirani gospodarski subjekti su tražili dodatna pojašnjenja dokumentacije za nadmetanje za sedam pokrenutih postupaka. Navedeno se odnosilo na geodetske usluge, nabavu naftnih derivata, vodovodnih cijevi, raznog vodovodnog materijala, rovokopača, pocinčanih cijevi, te izvođenje radova na kanalizacijskom sustavu Tribalj. Za sedam postupaka nabave ispravljani su datumi u osnovnoj objavi (uglavnom vezani uz rok za dostavu ponuda i datum otvaranja ponuda), a u 2015. je za jedan postupak nabave tri puta produživan rok za dostavu ponuda i datum otvaranja ponuda, čime je produženo trajanje postupaka nabave. Tekst u osnovnoj objavi je dopunjavao za pet postupaka nabave. Za deset postupaka nabave su dopunjavani, odnosno objavljeni drugi dodatni podaci (dodavani su prilozi, ispravci troškovnika te odgovori i pojašnjenja na upite potencijalnih ponuditelja vezne uz natječajnu dokumentaciju). U 2013. su za osam postupaka nabave objavljeni ispravci u kojima je tekst koji se ispravlja istovjetan ranije objavljenom tekstu.

Državni ured za reviziju predlaže više pozornosti posvetiti sastavljanju dokumentacije za nadmetanje i objavama ispravaka u Elektroničkom oglasniku javne nabave na način da budu jasni i točni, a u cilju smanjenja vremena provedbe postupaka nabave.

- Bagatelna nabava

Ukupna vrijednost bagatelne nabave na temelju ugovora i narudžbenica od 2013. do 2015. iznosila je 15.741.329,00 kn, od čega u 2013. iznosi 2.659.603,00 kn, u 2014. iznosi 4.116.261,00 kn, a u 2015. iznosi 8.965.465,00 kn. Za 2014. i 2015. Društvo je ustrojilo evidenciju provedenih postupaka bagatelne nabave veće od 70.000,00 kn, te za robe i usluge procijenjene vrijednosti manje od 200.000,00 kn i za radove manje od 500.000,00 kn. Navedene evidencije sadrže broj ugovora, evidencijski broj nabave, datum i vrijednost sklopljenog ugovora, predmet nabave, dobavljača, dok nisu popunjeni predviđeni podaci o datumu izvršenja i konačnom ukupnom iznosu plaćenom temeljem ugovora. Isto tako, Društvo nije ustrojilo evidenciju bagatelne nabave za vrijednosti manje od 70.000,00 kn iz koje bi bila vidljiva veza narudžbenice i predmeta nabave.

Za nabave pojedinih roba i usluga je planirano i provedeno više pojedinačnih postupaka bagatelne nabave.

Objedinjavanjem nabava radi provođenja otvorenih postupaka nabave i odabir po grupama omogućio bi sudjelovanje većeg broja ponuditelja i postizanje povoljnijih cijena. Za nabavu usluga (čišćenja kolektora oborinskih voda i zbrinjavanje otpadnog materijala te za čišćenje mješovite kanalizacije i ispitivanje vodonepropusnosti kolektora) u 2015. Društvo je planiralo i provelo četiri postupka bagatelne nabave prikupljanjem ponuda. Zaključeni su ugovori u vrijednosti 648.460,00 kn bez poreza na dodanu vrijednost. Za nabavu roba (reducir službenih ventila, obujmica, sponica i ogrlica te raznih navojnih ventila) Društvo je planiralo i provelo tri postupka bagatelne nabave prikupljanjem ponuda. Ugovori su zaključeni u ukupnoj vrijednosti 478.314,00 kn bez poreza na dodanu vrijednost. Za nabavu izrade idejnih projekata sustava odvodnje otpadnih voda te uređaja za pročišćavanje otpadnih voda provedena su dva postupka bagatelne nabave prikupljanjem ponuda. Zaključeni su ugovori ukupne vrijednosti 387.000,00 kn bez poreza na dodanu vrijednost.

Državni ured za reviziju predlaže u evidenciju bagatelne nabave za koje su provedeni postupci prikupljanja ponuda unositi podatke o datumu izvršenja i konačnom ukupnom iznosu plaćenom temeljem ugovora, a za nabave do 70.000,00 kn ustrojiti evidenciju iz koje bi bila vidljiva veza narudžbenice i predmeta nabave. Predlaže provoditi postupke nabave koji omogućavaju sudjelovanje većeg broja ponuditelja u postupku nabave, radi postizanja povoljnijih cijena.

- Sadržaj odluke o odabiru

Odluke o odabiru ponuda sadrže propisane podatke, osim što u pojedinim slučajevima nedostaju upute o pravnom lijeku (nabava raznog vodovodnog materijala i duktil cijevi iz 2015.) i razlozi isključenja ponuditelja (nabava pocinčanih cijevi s pripadajućim fitinzima i ventilima iz 2013., te izgradnja sustava javne odvodnje područja Mikulja). Odredbom članka 97. Zakona o javnoj nabavi propisan je sadržaj odluke o odabiru.

Državni ured za reviziju predlaže u odluci o odabiru ponude navoditi upute o pravnom lijeku te razloge isključenja ponuditelja.

- Obavješćavanje javnosti o postupcima javne nabave

Odredbom članka 125. Zakona o javnoj nabavi, propisano je, između ostalog, da je sektorski naručitelj obavezan za svaki sklopljeni ugovor o javnoj nabavi poslati na objavljivanje obavijest o sklopljenom ugovoru najkasnije dva mjeseca od dana sklapanja ugovora o javnoj nabavi. Obavijesti o zaključenim ugovorima za 17 postupaka nabave su objavljene sa zakašnjenjem od 8 do 152 dana (rekonstrukcija upravne zgrade, geodetske usluge, naftni derivati, uredski materijal, vodovodne cijevi, rovokopač, duktil cijevi, pocinčane cijevi i fitinzi, razni vodovodni materijal, opskrba električnom energijom, kredit za likvidnost, izvođenje radova i ugradnja opreme za smanjenje gubitaka, čišćenje kolektora fekalne i oborinske kanalizacije, konceptijsko rješenje vodoopskrbnog sustava s izradom detaljnog matematičkog modela sadašnjeg i budućeg razvoja i predstudijom izvodljivosti, dugoročni kredit za investicije, održavanje računalne opreme te osiguranje loma stroja). Zbog navedenog su šira javnost i gospodarski subjekti (potencijalni dobavljači) bili uskraćeni za pravodobne informacije o provedenim postupcima javne nabave i za informacije o odabranim ponuditeljima s kojima su zaključeni ugovori o javnoj nabavi.

Prije pokretanja novog postupka javne nabave naftnih derivata, u Elektroničkom oglasniku javne nabave za 2013. nije objavljeno poništenje ranije pokrenutog postupka za koje je bio objavljen poziv za podnošenje ponuda, dok za poništenje postupka nabave geodetskih usluga nisu navedeni razlozi poništenja.

Usporedbom zaključenih ugovora i Izvješća o javnoj nabavi za 2013. i 2014. utvrđeno je da nisu točno uneseni podaci u objave o zaključenim ugovorima u Elektroničkom oglasniku javne nabave. Pogrešno je objavljeno da je okvirni sporazum za nabavu čeličnih pocinčanih cijevi u vrijednosti 3.317.426,00 kn zaključen s više gospodarskih subjekata, umjesto s jednim gospodarskim subjektom. Za izvođenje radova te nabavu i ugradnju opreme sa svrhom smanjenja gubitka na vodoopskrbnom sustavu u vrijednosti 1.059.960,00 kn je objavljeno da se radi o uslugama. S obzirom da se na objave zaključenih ugovora primjenjuje pravilo da nema naknadne intervencije u objavama, ako podaci u obavijestima o zaključenim ugovorima iz bilo kojeg razloga nisu bili točno uneseni, dolazi do odstupanja u izvješću. U takvim slučajevima kada se objave iz tehničkih razloga više ne mogu ispraviti, omogućeno je naručiteljima naknadno slanje podatka u obliku bilješke Upravi za javnu nabavu jer se na temelju objavljenih podatka sastavljaju godišnja statistička izvješća ukupne javne nabave u Republici Hrvatskoj, što nije učinjeno. U obavijesti o zaključenju okvirnog sporazuma o nabavi duktil cijevi iz 2013. u vrijednosti 6.087.705,00 kn na dvije godine, osim predmeta nabave, nisu uneseni drugi predviđeni podaci.

Državni ured za reviziju nalaže obavijesti o zaključenim ugovorima, odnosno poništenim postupcima nabave objavljivati u Elektroničkom oglasniku javne nabave u rokovima propisanim odredbama Zakona o javnoj nabavi. Predlaže voditi računa o usklađenosti stvarnih podataka iz provedenih postupaka nabave i objavljenih podataka u Elektroničkom oglasniku javne nabave.

- Objave registra javne nabave na mrežnim stranicama Društva

Obveza vođenja registra ugovora o javnoj nabavi i okvirnih sporazuma, ažuriranja podataka najmanje svakih šest mjeseci te objave registra na mrežnim stranicama određena je odredbom članka 21. Zakona o javnoj nabavi. Propisano je da registar ugovora o javnoj nabavi i okvirnih sporazuma sadrži najmanje sljedeće 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 ustrojen. Za 2012., 2013. i 2014. objavljen je na mrežnim stranicama Društva, a za 2015. i 2016. nije. U registru javne nabave za 2014. objavljenom na mrežnoj stranici Društva nisu objavljeni točni podaci o vrijednosti zaključenog ugovora, odnosno okvirnog sporazuma. Za ugovor za čišćenje kolektora oborinske i fekalne kanalizacije obavljeno je da je zaključen u vrijednosti 1.612,00 kn, a zaključen je u vrijednosti 875.000,00 kn s porezom na dodanu vrijednost. Za EU koncepcijsko rješenje vodoopskrbnog sustava s detaljnim matematičkim modelom razvoja i predstudijom izvodljivosti objavljeno je da je ugovor zaključen u vrijednosti 100.000,00 kn, a zaključen je u vrijednosti 1.218.750,00 kn s porezom na dodanu vrijednost. Za izvođenje radova s ugradnjom opreme radi smanjenja gubitka na vodoopskrbnom sustavu u vrijednosti 1.434.585,00 kn s porezom na dodanu vrijednost nije navedena vrijednost zaključenog ugovora i rok na koji je zaključen.

U registru ugovora nisu navedeni okvirni sporazum za opskrbu električnom energijom iz studenoga 2013. u vrijednosti 2.723.090,00 kn s porezom na dodanu vrijednost te ugovor za radove na izgradnji vodoopskrbnog sustava naselja Klanfari – Manestri u vrijednosti 4.194.034,00 kn s porezom na dodanu vrijednost i dodatne radove na izgradnji vodospreme Klanfari iz listopada 2014. u vrijednosti 706.514,00 kn s porezom na dodanu vrijednost kao ni konačni iznosi koji su plaćeni.

Podaci iz registra nisu bili ažurirani najmanje svakih šest mjeseci. Podaci o konačnom iznosu koji je naručitelj isplatio na temelju tri ugovora o javnoj nabavi za 2014. nisu uneseni u registar (kratkoročni kredit za likvidnost zaključen u iznosu 7.000.000,00 kn bez poreza na dodanu vrijednost, izvođenje radova i ugradnja opreme sa svrhom smanjenja gubitka na vodoopskrbnom sustavu u iznosu 1.324.350,00 kn s porezom na dodanu vrijednost te kanalizacijski sustav Tribalj 4.679.663,00 kn s porezom na dodanu vrijednost). Navedeno nije u skladu s odredbom članka 21. 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.

Državni ured za reviziju nalaže u registar ugovora o javnoj nabavi i okvirnih sporazuma unositi propisane podatke o plaćanju konačnog iznosa po zaključenim ugovorima o javnoj nabavi prema odredbama Zakona o javnoj nabavi. Predlaže voditi računa o usklađenosti stvarnih i objavljenih podataka u registru ugovora te ga objaviti na mrežnoj stranici Društva.

- Arhiviranje ugovora u predmetu javne nabave

Od četiri primjeraka ugovora dva izvornika potpisanog i ovjerenog ugovora se dostavlja dobavljaču, zatim po jedan primjerak pravnoj službi koji se odlaže u registrator s drugim ugovorima te organizacijskoj jedinici koja je pokrenula nabavu. Preslika ugovora se dostavlja financijskom sektoru, odnosno računovodstvenoj službi, te po potrebi drugim organizacijskim jedinicama u Društvu. U predmetima postupaka nabave nisu odloženi ugovori zbog čega nije vidljivo jesu li ugovori zaključeni u skladu s ponudbenom dokumentacijom.

Državni ured za reviziju predlaže potpisani i ovjereni primjerak ugovora, odnosno njegovu presliku odlagati s dokumentacijom koja je prethodila zaključenju ugovora u središnjem mjestu za pohranjivanje dokumentacije iz postupaka javne nabave.

2.2. *Društvo je prihvatilo nalaz koji se odnosi na upravljanje postupcima javne nabave. Navodi da od 2016. ovlaštene predstavnici naručitelja u postupcima javne nabave nisu osobe koji su prethodno sudjelovale u izradi dokumentacije za nadmetanje. Obavijesti o zaključenim ugovorima se objavljuju u Elektroničkom oglasniku javne nabave u propisanom roku te se potpisani i ovjereni primjerak ugovora odlaže s dokumentacijom koja je prethodila zaključenju ugovora.*

3. Zaštita interesa Društva

3.1. Ovisno o predmetu nabave, praćenje izvršenja pojedinih nabava provode odgovorne osobe u organizacijskim jedinicama. Kontrola nabave od odabranog dobavljača se obavlja ovjerom pratećih dokumenata i kroz informacijski sustav. Vrijednosno izvršenje ugovora se kroz navedeni sustav zasebno prati za svaku poslovnu godinu.

Kako je većina ugovora zaključena tijekom poslovne godine i izvršenje prelazi u sljedeću godinu, treba osigurati informatičko praćenje vrijednosnog i količinskog izvršenja pojedinog ugovora u razdoblju na koje je zaključen.

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 nije provodilo postupak ocjenjivanja izabranih dobavljača, s obzirom na njihovu sposobnost isporuke roba, radova i usluga ugovorene kvalitete, u ugovorenim rokovima i po ugovorenim cijenama, osim za 2014.

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, prema kojem Društvo može ustrojiti unutarnju reviziju na jedan od propisanih načina (ustrojavanjem neovisne jedinice za unutarnju reviziju, imenovanjem unutarnjeg revizora, osnivanjem zajedničke jedinice za unutarnju reviziju ili sporazumom o obavljanju revizije s institucijom) u roku od godine dana od dana stupanja na snagu Pravilnika o unutarnjoj reviziji u javnom sektoru (Narodne novine 42/16).

Državni ured za reviziju predlaže osigurati informatičko praćenje ostvarenja pojedinog ugovora u razdoblju na koje je zaključen. Predlaže ocjenjivati način na koji je obavljena nabava od izabranih izvoditelja s obzirom na njihovu sposobnost da isporuče robe, radove i usluge u ugovorenim rokovima i ugovorenim cijenama i drugim kriterijima kako bi se na temelju ukupne ocjene sastavljale liste potencijalnih dobavljača. Nadalje, predlaže ustrojiti unutarnju reviziju na jedan od načina prema propisima koji uređuju sustav unutarnjih kontrola u javnom sektoru.

- 3.2. *Društvo je prihvatilo nalaz Državnog ureda za reviziju koji se odnosi na zaštitu interesa Društva te navodi da će postupiti prema danim preporukama.*

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.

Organizacijske jedinice sastavljaju prijedloge planova nabave na temelju potreba koje objedinjava financijska služba na razini Društva. O prijedlogu plana se raspravlja i ispituje opravdanost na kolegiju direktora. Prijedlog plana prihvaća Nadzorni odbor i usvaja Skupština Društva. Ostvarenje plana se prati i analizira u pojedinim službama koje su pokrenule nabave te se donose izmjene i dopune. Planovi nabave za 2013., 2014. i 2015. su doneseni istodobno s usvajanjem godišnjih planova poslovanja te su objavljeni na mrežnim stranicama Društva. Sadrže elemente propisane odredbama Zakona o javnoj nabavi. Društvo 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). Na mrežnim stranicama Društva i u dokumentaciji za nadmetanje je navedeno da nema gospodarskih subjekata s kojima Društvo ne smije zaključivati ugovore o javnoj nabavi 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 i analizira ostvarenje plana nabave, kako se donose izmjene plana nabave te na koji način je organizirano prikupljanje prijedloga nabave. Potrebe za nabavom nisu pisano obrazložene i opravdane. Društvo nije dobro planiralo nabavu jer je ostvarena u značajno manjim iznosima od plana, odnosno ne prati se ostvarenje plana nabave na godišnjoj razini. 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. Od zaposlenika uključenih u postupke nabave nisu pribavljane izjave o nepostojanju sukoba interesa.

Prema zahtjevima Sustava upravljanja kvalitetom prema normi ISO 9001:2000 sastavljena je procedura za provođenje postupka nabave. Postupke 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 provodi u skladu s odredbama Zakona o javnoj nabavi, a za manje vrijednosti od navedenih prema odredbama Pravilnika o provedbi postupaka nabave bagatelne vrijednosti. Sastavljena je detaljna i jasna analiza ponuda. Pri donošenju odluka o izboru najpovoljnije ponude razmatrane su informacije o ranijim nabavama od određenih dobavljača. Odluke o odabiru su u zakonskom roku dostavljene svim sudionicima u postupku nabave. Povjerljivost informacija sadržanih u dokumentaciji za nadmetanje i dokumentima u postupcima javne nabave osigurava se pohranjivanjem dokumentacije na sigurno mjesto, dostupno isključivo ovlaštenim predstavnicima Društva. Provođenjem otvorenih postupaka javne nabave omogućena je najveća konkurencija u danim okolnostima. U dokumentaciji za nadmetanje su realno utvrđeni rokovi, isporuke roba, obavljanja radova te pružanja usluga. Dokumentacija za nadmetanje dijelom nije sastavljena na jasan, razumljiv i nedvojbena način da omogući podnošenje usporedivih ponuda. Od 35 pokrenutih postupaka javne nabave, za 18 postupaka javne nabave dani su ispravci te dodatni podaci i obrazloženja koji su objavljeni u Elektroničkom oglasniku javne nabave. Nakon objave sedam postupaka javne nabave zainteresirani gospodarski subjekti su tražili dodatna pojašnjenja dokumentacije za nadmetanje. Odgovori su im dani bez odlaganja i na jednak način.

Odluka o odabiru najpovoljnije ponude odgovarajuće je dokumentirana i obrazložena, osim što u pojedinim slučajevima nisu navedene upute o pravnom lijeku i razlozi isključenja ponuditelja. Šira javnost dijelom nije bila u zakonskom roku obaviještena o zaključenim 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 Zakona o javnoj nabavi. Registar ugovor za 2015. nije objavljen na mrežnim stranicama Društva.

Ponude su izabrane sukladno kriteriju najniže cijene. Nabava je obavljana od izabranih dobavljača odnosno izvoditelja radova u skladu s ugovorenim količinama, cijenama i rokovima. Ugovori su zaključeni u skladu s ponudama. U pregledanom uzorku su u tri provedena postupka javne nabave zaključeni dodaci ugovorima kojima su produženi rokovi isporuke iz opravdanih razloga u skladu s ugovorenim uvjetima iz osnovnih ugovora, dok drugih značajnih promjena u uvjetima ugovora nije bilo. Odgovornosti za nedostatke i naknadu štete su utvrđene u ugovorima o nabavi roba, radova i usluga. Sadrže i odredbe o rizicima i načinu na koji ugovorne strane trebaju njima upravljati (nepravodobna isporuka i/ili plaćanja). Jamstva su pribavljena pravodobno i u skladu s ugovorima. Pri preuzimanju provjeravana je kvaliteta isporučene robe, radova i usluga. Zbog nelikvidnosti plaćanja nisu obavljana u skladu s ugovorima. U evidenciju ugovora zaključenih na temelju provedenih postupaka bagatelne nabave nisu uneseni podaci o plaćanjima. Prati se izvršenje ugovora o nabavi. Kontrola nabave od odabranog dobavljača se obavlja ovjerom pratećih dokumenata i kroz informacijski sustav. Informatičko praćenje izvršenja ugovora ne obuhvaća razdoblje na koje je zaključen (većinom dvije godine), nego prema poslovnim godinama tako da se iz sustava ne dobivaju ukupni podaci o vrijednosnom izvršenju ugovora. Način na koji je obavljena nabava od izabranih dobavljača, s obzirom na njihovu sposobnost da isporuče robe, radove i usluge ugovorene kvalitete, u ugovorenim rokovima i po ugovorenim cijenama nije ocjenjivan. Neovisno revizorsko društvo obavlja reviziju godišnjih financijskih izvještaja. Tom revizijom nisu obuhvaćeni postupci nabave. Društvo nije bilo obvezno i nije ustrojilo unutarnju reviziju.

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

- urediti područje planiranja javne nabave kako bi se odredile obveze i odgovornosti pojedinih sudionika u postupku planiranja, način i rokovi prikupljanja potreba za nabavom, način i organizacija dostavljanja dokumenata potrebnih za planiranje, rokovi donošenja plana nabave, te način izrade plana nabave i određivanja predmeta nabave
- navoditi izvore financiranja, pratiti ostvarenje plana nabave te koncem godine sastavljati izvještaj o njegovom ostvarenju na godišnjoj razini
- godišnjim financijskim planovima detaljno razraditi pozicije koje bi bilo moguće povezati s pozicijama u planu nabave
- potrebe za nabavom primjereno obrazložiti i opravdati
- pribavljati pisane dokaze na koji način je obavljeno istraživanje tržišta
- utvrđivati moguće rizike u provedbi postupaka javne nabave

- redovito pribavljati izjave o nepostojanju sukoba interesa od svih zaposlenika uključenih u postupke javne nabave
- imenovati za ovlaštene predstavnike naručitelja osobe koji nisu prethodno sudjelovale u izradi dokumentacije za nadmetanje te postupati u skladu s preuzetim obvezama i ovlastima utvrđenim odlukom direktora o početku postupka javne nabave
- više pozornosti posvetiti sastavljanju dokumentacije za nadmetanje i objavama ispravaka u Elektroničkom oglasniku javne nabave na način da budu jasni i točni, a u cilju smanjenja vremena provedbe postupaka nabave
- u evidenciju bagatelne nabave za koje su provedeni postupci prikupljanja ponuda unositi podatke o datumu izvršenja i konačnom ukupnom iznosu plaćenom temeljem ugovora, a za nabave do 70.000,00 kn ustrojiti evidenciju iz koje bi bila vidljiva veza narudžbenice i predmeta nabave
- provoditi postupke nabave koji omogućavaju sudjelovanje većeg broja ponuditelja u postupku nabave, radi postizanja povoljnijih cijena
- u odluci o odabiru ponude navoditi upute o pravnom lijeku te razloge isključenja ponuditelja
- objavljivati obavijesti o zaključenim ugovorima, odnosno poništenim postupcima nabave u Elektroničkom oglasniku javne nabave u rokovima propisanim odredbama Zakona o javnoj nabavi
- unositi propisane podatke o plaćanju konačnog iznosa po zaključenim ugovorima u registar ugovora o javnoj nabavi i okvirnih sporazuma prema odredbama Zakona o javnoj nabavi, voditi računa o usklađenosti stvarnih i objavljenih podataka u registru ugovora te ga objaviti na mrežnoj stranici Društva
- potpisani i ovjereni primjerak ugovora, odnosno njegovu presliku odlagati s dokumentacijom koja je prethodila zaključenju ugovora u središnjem mjestu za pohranjivanje dokumentacije iz postupaka javne nabave radi kontrole usklađenosti ugovora s ponudbenom dokumentacijom
- osigurati informatičko praćenje izvršenja pojedinog ugovora u razdoblju na koje je zaključen
- ocjenjivati način na koji je obavljena nabava od izabranih izvoditelja s obzirom na njihovu sposobnost da isporuče robe, radove i usluge u ugovorenim rokovima, ugovorenim cijenama i drugim kriterijima kako bi se na temelju ukupne ocjene sastavljale liste potencijalnih dobavljača
- ustrojiti unutarnju reviziju na jedan od načina prema propisima koji uređuju sustav unutarnjih kontrola u javnom sektoru.

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.