



REPUBLIKA HRVATSKA
DRŽAVNI URED ZA REVIZIJU
Područni ured Osijek

IZVJEŠĆE
O OBAVLJENOJ REVIZIJI UČINKOVITOSTI

KORIŠTENJE VANJSKIH USLUGA U DRUŠTVU
GRADSKI PRIJEVOZ PUTNIKA D.O.O., OSIJEK

Osijek, listopad 2018.

SADRŽAJ

stranica

I.	PREDMET I CILJEVI REVIZIJE	2
II.	METODE I POSTUPCI REVIZIJE	5
III.	KRITERIJI ZA OCJENU UČINKOVITOSTI	5
IV.	KORIŠTENJE VANJSKIH USLUGA	8
V.	NALAZ	13
VI.	OCJENA UČINKOVITOSTI KORIŠTENJA VANJSKIH USLUGA	18



REPUBLIKA HRVATSKA
DRŽAVNI URED ZA REVIZIJU
Područni ured Osijek

KLASA: 041-01/18-10/72
URBROJ: 613-16-18-7

Osijek, 2. listopada 2018.

IZVJEŠĆE
O OBAVLJENOJ REVIZIJI UČINKOVITOSTI KORIŠTENJA VANJSKIH USLUGA U
DRUŠTVU GRADSKI PRIJEVOZ PUTNIKA D.O.O., OSIJEK ZA 2015.-2017.

Na temelju odredbi članka 12. i 14. Zakona o Državnom uredu za reviziju (Narodne novine 80/11), obavljena je revizija učinkovitosti korištenja vanjskih usluga u društvu Gradski prijevoz putnika d.o.o., Osijek (dalje u tekstu: Društvo) za 2015.-2017.

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 29. svibnja do 2. listopada 2018.

I. PREDMET I CILJEVI REVIZIJE

Predmet revizije bila je provjera korištenja vanjskih usluga u Društvu, a obuhvaća provjeru opravdanosti i potpune obrazloženosti potrebe za nabavom vanjskih usluga, poštivanje načela postizanja najbolje vrijednosti za uloženi novac te ostvarenje planiranih ciljeva nabave, odnosno jesu li usluge pružene na pravi način.

Društvo je tijekom 2015., 2016. i 2017. ostvarilo vrijednosno značajne troškove za vanjske usluge vezano uz obavljanje osnovne djelatnosti. Troškovi za vanjske usluge nastaju kao posljedica povećanja obveza za korištenje usluga koje trgovačkom društvu pružaju vanjski pružatelji usluga odnosno pravne i fizičke osobe. Nabavom usluga uz postizanje najbolje vrijednosti za uloženi novac, te korištenjem sredstava na ekonomičan način u cilju snižavanja troškova, Društvo može smanjiti troškove poslovanja samim tim i cijenu komunalnih usluga te će time utjecati na standard građana. Strategijom suzbijanja korupcije za razdoblje od 2015. do 2020. (Narodne novine 26/15), javna nabava je navedena kao jedna od najkritičnijih gospodarskih aktivnosti zbog korupcijskih rizika.

Društvo je osnovano u ožujku 1998. preoblikovanjem javnog poduzeća u društvo s ograničenom odgovornošću. Osnovna djelatnost Društva je prijevoz putnika u javnom prometu na području grada Osijeka. Osnivači društva su Grad Osijek i općine Antunovac, Čepin, Erdut, Ernestinovo, Vuka, Semeljci i Vladislavci. Većinski vlasnik je Grad Osijek s udjelom u iznosu 41.920.200,00 kn ili 99,51 % temeljnog kapitala, a spomenute općine imaju od 0,01 % do 0,17 % udjela u temeljnom kapitalu. Temeljni kapital iznosi 42.128.500,00 kn. Sjedište Društva je Cara Hadrijana 1, Osijek.

Tijela Društva su skupština, nadzorni odbor i uprava. Skupština ima osam članova i čine je predstavnici osnivača. Nadzorni odbor ima pet članova, od kojih je četiri imenovala skupština, a peti član je predstavnik zaposlenika. Upravu društva imenuje nadzorni odbor. Od 1. svibnja 2015. direktor je Mario Šapina. Koncem 2015. Društvo je imalo 340 zaposlenika, koncem 2016. je imalo 330 zaposlenika, a koncem 2017. je imalo 329 zaposlenika.

Društvo je obveznik primjene Zakona o javnoj nabavi (Narodne novine 90/11, 83/11, 143/13 i 13/14 - Odluka Ustavnog suda Republike Hrvatske) koji je bio na snazi do konca 2016. i Zakona o javnoj nabavi (Narodne novine 120/16) koji je na snazi od 2017. i razvrstano je u sektorske naručitelje. Društvo je na mrežnim stranicama objavilo izjavu da ne postoje gospodarski subjekti s kojima su predstavnici naručitelja ili s njima povezane osobe u sukobu interesa.

Ciljevi revizije su bili provjeriti:

- koristi li trgovačko društvo vanjske usluge svrhovito i ekonomično
- jesu li potrebe za nabavom usluga opravdane i potpuno obrazložene
- je li pri izboru najpovoljnije ponude poštovano načelo postizanja najbolje vrijednosti za uloženi novac
- jesu li nabavom usluga postignuti planirani ciljevi nabave, odnosno jesu li usluge pružene na pravi način.

Područja revizije su određena prema vrijednosno značajnijim rashodima za vanjske usluge, vrijednosti nabave, ocjeni rizika, provedenim postupcima nabave te interesa javnosti za uspostavljanje učinkovitog sustava nabave vanjskih usluga, jer se sredstva za financiranje djelatnosti prijevoza putnika u javnom prometu osiguravaju iz cijene komunalne usluge koju plaćaju korisnici usluga i iz sredstava proračuna Grada Osijeka te visina cijene usluge i poslovanje Društva značajno utječu na životni standard građana.

Prema podacima iz financijskih izvještaja i poslovnih knjiga, Društvo je za 2015. ostvarilo ukupne prihode u iznosu 62.037.477,00 kn, ukupne rashode u iznosu 66.074.768,00 kn te gubitak u iznosu 4.037.291,00 kn. Rashodi za ostale vanjske troškove za 2015 su iznosili 2.612.982,00 kn, a za ostale troškove (naknade troškova i druga materijalna prava zaposlenika, reprezentacija, premije osiguranja, bankarske usluge, članarine udruženjima, porezi koji ne ovise o rezultatu) 2.671.109,00 kn. Ostali vanjski troškovi se odnose na usluge održavanja u iznosu 819.048,00 kn, intelektualne usluge u iznosu 346.790,00 kn, usluge zakupa i najma u iznosu 327.464,00 kn, usluge telefona, pošte i prijevoza u iznosu 240.564,00 kn, usluge registracije prijevoznih sredstava u iznosu 222.152,00 kn, komunalne usluge u iznosu 131.230,00 kn, usluge oglašavanja u iznosu 110.376,00 kn i druge vanjske usluge u iznosu 415.358,00 kn. U okviru ostalih troškova iskazane su usluge osiguranja u iznosu 622.506,00 kn, bankarske usluge u iznosu 223.962,00 kn i usluge reprezentacije u iznosu 47.200,00 kn.

Prema podacima iz financijskih izvještaja i poslovnih knjiga, Društvo je za 2016. ostvarilo ukupne prihode u iznosu 63.992.751,00 kn, ukupne rashode u iznosu 65.116.005,00 kn te gubitak u iznosu 1.123.254,00 kn. Rashodi za ostale vanjske troškove za 2016. su iznosili 2.302.826,00 kn, a za ostale troškove 4.044.932,00 kn. Ostali vanjski troškovi se odnose na usluge održavanja u iznosu 584.697,00 kn, intelektualne usluge u iznosu 396.049,00 kn, usluge zakupa i najma u iznosu 316.035,00 kn, usluge telefona, pošte i prijevoza u iznosu 249.315,00 kn, usluge registracije prijevoznih sredstava u iznosu 198.363,00 kn, usluge oglašavanja u iznosu 181.907,00 kn, komunalne usluge u iznosu 120.600,00 kn i druge vanjske usluge u iznosu 255.860,00 kn. U okviru ostalih troškova iskazane su usluge osiguranja u iznosu 495.875,00 kn, bankarske usluge u iznosu 273.320,00 kn i usluge reprezentacije u iznosu 67.513,00 kn.

Prema podacima iz financijskih izvještaja i poslovnih knjiga, Društvo je za 2017. ostvarilo ukupne prihode u iznosu 62.269.366,00 kn, ukupne rashode u iznosu 65.350.580,00 kn te gubitak u iznosu 3.081.214,00 kn. Rashodi za ostale vanjske troškove za 2017. su iznosili 4.085.365,00 kn, a za ostale troškove 3.794.261,00 kn. Ostali vanjski troškovi se odnose na usluge telefona, pošte i prijevoza u iznosu 1.118.655,00 kn, usluge održavanja u iznosu 837.447,00 kn, intelektualne usluge u iznosu 600.220,00 kn, usluge oglašavanja u iznosu 483.489,00 kn, usluge zakupa i najma u iznosu 279.608,00 kn, usluge registracije prijevoznih sredstava u iznosu 192.828,00 kn, komunalne usluge u iznosu 108.633,00 kn i druge vanjske usluge u iznosu 464.485,00 kn. U okviru ostalih troškova iskazane su usluge osiguranja u iznosu 441.916,00 kn, bankarske usluge u iznosu 266.224,00 kn i usluge reprezentacije u iznosu 128.300,00 kn.

Prema podacima iz statističkih izvješća o javnoj nabavi, koji su objavljeni u Elektroničkom oglasniku javne nabave, u 2015. nabava usluga je iznosila 717.223,00 ili 1,1 % u odnosu na ukupne rashode, u 2016. u iznosu 4.404.730,00 kn ili 6,8 % u odnosu na ukupne rashode, a u 2017. je nabava usluga iznosila 2.222.709,00 kn ili 3,4 % u odnosu na ukupne rashode.

U ukupnu vrijednost javne nabave nije uključena vrijednost usluga mobilne telefonije u iznosu 585.035,00 kn ugovorena na temelju okvirnih sporazuma koje je zaključio Grad Osijek nakon provedenog zajedničkog otvorenog postupka javne nabave. Grad Osijek je u 2014. i 2016. proveo postupak zajedničke javne nabave usluge mobilne telefonije na temelju ovlaštenja koja su mu dali sudionici zajedničke nabave (trgovačka društva u vlasništvu i suvlasništvu Grada Osijeka). Nakon provedenog otvorenog postupka javne nabave s odabranim ponuditeljem zaključen je okvirni sporazum za razdoblje od dvije godine, koji se izvršava na način da svaki pojedinačni naručitelj izdaje narudžbenice za svoje potrebe. U razdoblju od 2015. do 2017. troškovi usluga mobilne telefonije iznosili su 348.0009,00 kn.

Društvo je od 2015. do 2017. većinom provodilo nabavu usluga čija je procijenjena vrijednost manja od 200.000,00 kn (jednostavna nabava), a nabava je najvećim dijelom obavljena putem narudžbenica.

U tablici broj 1 daju se podaci o zaključenim ugovorima za nabavu vanjskih usluga za 2015.-2017., prema vrijednosti i vrsti postupka nabave.

Tablica broj 1

Broj zaključenih ugovora i ugovorena vrijednost nabave vanjskih usluga prema vrsti postupka nabave za 2015.-2017.

Red. broj	Postupak nabave	Broj zaključenih ugovora			Ugovorena vrijednost nabave usluga u kn (bez PDV-a)			Udjel u %		
		2015.	2016.	2017.	2015.	2016.	2017.	2015.	2016.	2017.
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
1.	Otvoreni postupak	1	1	1	1.028.250,00	1.401.707,00	774.955,00	87,0	93,3	78,9
2.	Postupci jednostavne nabave	2	2	3	153.200,00	100.000,00	206.890,00	13,0	6,7	21,1
	Ukupno	3	3	4	1.181.450,00	1.501.707,00	981.845,00	100,0	100,0	100,0

Revizijom su obuhvaćene usluge nadogradnje postojećeg buscard sustava, usluge osiguranja, usluge održavanja (servis elektroopreme na tramvajima, popravak kočione čeljusti, brušenje tramvajske pruge, servisiranje klima uređaja u autobusima, navarivanje plitkog žlijeba na skretnicama i križićima tramvajske pruge, premotavanje namota rotora vučnih motora, zamjena kolektora vučnih motora, popravak injektora na autobusima i tokarenje bandaža na tramvajima), intelektualne usluge (revizorske usluge, implementacija ISO standarda i izrada energetske certifikata) i druge usluge (izrada monografije, izrada pravilnika i drugih akata te obuka radnika za uvođenje video nadzora u vozilima, tapeciranje sjedalica u tramvajima, izrada projektne dokumentacije za ispravljačku stanicu, certifikacija sustava upravljanja kvalitetom i rad građevinskih strojeva) za koje su ukupni rashodi ostvareni u iznosu 4.351.736,00 kn.

Za nabavu usluge nadogradnje postojećeg buscard sustava i usluge osiguranja, nakon otvorenih postupaka javne nabave, zaključeni su u 2014. i 2016. okvirni sporazumi u vrijednosti 1.803.205,00 kn i u 2016. ugovor o javnoj nabavi u vrijednosti 1.401.707,00 kn.

Za nabavu drugih spomenutih usluga provedeni su postupci jednostavne nabave objavom poziva za dostavu ponuda na mrežnim stranicama Društva i slanjem poziva za dostavu ponuda određenom broju gospodarskih subjekata.

Po provedenim postupcima jednostavne nabave u 2015. zaključena su dva ugovora za nabavu usluga brušenja tramvajske pruge i revizorskih usluga u ukupnoj vrijednosti 153.200,00 kn, u 2016. zaključena su dva ugovora za izradu pravilnika i drugih akata te obuku radnika za uvođenje video nadzora u vozilima i revizorske usluge u vrijednosti 100.000,00 kn i u 2017. zaključena su tri ugovora za nabavu implementaciju ISO standarda, revizorske usluge i certifikaciju sustava upravljanja kvalitetom u ukupnoj vrijednosti 206.890,00 kn. Za nabavu drugih usluga za koje su provedeni postupci jednostavne nabave ispostavljene su narudžbenice.

II. METODE I POSTUPCI REVIZIJE

U fazi planiranja revizije pribavljene su informacije o načinu na koji sustav nabave vanjskih usluga funkcionira. U postupku revizije postavljanjem upita i pregledom dokumentacije provjereno je kako su potrebe za nabavom usluga obrazložene. Razmotren je i procijenjen rizik različitih vrsta nedostataka, odstupanja i netočnosti koje se mogu javiti u vezi s predmetom revizije. Ocijenjene su unutarnje kontrole uspostavljene kao odgovor rukovodstva na te rizike. U postupku revizije procijenjeni su rizici moguće prijave mjerodavni za ciljeve revizije. Istražene su moguće sumnje na neprimjerenu provedbu ili neusklađenost s načelima transparentnosti i odgovornosti, osobito slučajevi u kojima je bio samo jedan ponuditelj i njemu je povjerena nabava usluga.

Ako društvo više godina nabavlja usluge od istih dobavljača, to može imati za posljedicu veće troškove, neučinkovite postupke, može se tolerirati slabija provedba ugovora i povećati vjerojatnost pojavljivanja prijave. Nadalje, revizijskim postupcima je ocijenjeno postoji li prekomjerna ovisnost Društva o vanjskim pružateljima usluga, može li Društvo samo obaviti te zadaće i ima li takav način za posljedicu prekomjerni utjecaj na upravljanje. Također, to može značiti da onemogućuje drugim društvima nadmetanje za taj ugovor. Provjereno je, je li bilo žalbi na postupke i kako su riješene. Izravnim dokaznim postupcima ispitani su zapisi i dokumentacija kako bi provjerili račune dobavljača usluga kojima su dodijeljeni vrijednosno najznačajniji iznosi.

Za svako od detaljnih potpitanja iz Studije, izabran je najprikladniji način pribavljanja revizijskog dokaza (intervju, upitnik, uvid u dokumentaciju, korištenje statističkih podataka, baza podataka, usporedba i analiza), vodeći računa o njihovoj dostatnosti i primjerenosti. Za detaljna potpitanja, provedeni su izravni dokazni postupci, na temelju utvrđene veličine uzorka i izvora revizijskih dokaza.

Pri oblikovanju revizijskih zaključaka primijenjena je stručna prosudba, uzimajući u obzir revizijske nalaze, značajnost i vrstu propusta otkrivenih tijekom obavljanja revizije.

III. KRITERIJI ZA OCJENU UČINKOVITOSTI

Kao kriteriji za ocjenu učinkovitosti korištenja vanjskih usluga razmotreni su zahtjevi sadržani u sljedećim dokumentima:

- *Međunarodni standard vrhovnih revizijskih institucija 3200 Smjernice za provedbu revizije učinkovitosti (ISSAI 3200)*
- *INTOSAI Smjernica za dobro upravljanje - Jačanje dobrog upravljanja javnom imovinom (INTOSAI GOV 9160)*

- *Međunarodni standard vrhovnih revizijskih institucija 5700 Smjernica za reviziju sprječavanja korupcije (ISSAI 5700)*
- *Strategija suzbijanja korupcije za razdoblje od 2015. do 2020. (Narodne novine 26/15) i*
- *Strategija razvoja sustava javne nabave u Republici Hrvatskoj.*

Okosnicu revizije činilo je glavno pitanje:

- Koristi li trgovačko društvo vanjske usluge svrhovito i ekonomično?

Ovo pitanje je razrađeno u tri osnovna potpitanja, a svako od njih dalje u niz detaljnijih potpitanja. Osnovna potpitanja su bila:

- Jesu li potrebe za nabavom usluga opravdane i potpuno obrazložene?
- Je li pri izboru najpovoljnije ponude poštovano načelo postizanja najbolje vrijednosti za uloženi novac?
- Jesu li nabavom usluga postignuti planirani ciljevi nabave, odnosno jesu li usluge pružene na pravi način?

Ocjena učinkovitosti korištenja vanjskih usluga se izražava na sljedeći način:

Društvo je **koristilo vanjske usluge svrhovito i ekonomično** ako su potrebe za nabavom usluga bile opravdane i potpuno obrazložene, ako je pri izboru najpovoljnije ponude poštovano načelo postizanja najbolje vrijednosti za uloženi novac, te ako su nabavom usluga postignuti planirani ciljevi nabave i usluge pružene na pravi način. Ovu ocjenu mogu dobiti i društva kod kojih su utvrđene određene slabosti i propusti koje ne utječu značajno na svrhovitost i ekonomičnost korištenja vanjskih usluga.

Društvo je **koristilo vanjske usluge svrhovito i ekonomično, 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. Područja visokog rizika su područja za koja je ocijenjeno da se radi o značajnim slabostima za koje je potrebna pravodobna reakcija uprave (menadžmenta).

Društvo **nije koristilo vanjske usluge svrhovito i ekonomično, 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. 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.

Društvo **nije koristilo vanjske usluge svrhovito i ekonomično, jer ciljevi nabave usluga 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 uređena nabava usluga.

U nastavku se daje detaljna razrada kriterija za ocjenu učinkovitosti korištenja vanjskih usluga, prema područjima revizije.

Kriteriji za ocjenu učinkovitosti korištenja vanjskih usluga prema područjima revizije

Područja revizije	Kriteriji
Određivanje potreba	<ul style="list-style-type: none"> • društvo je poslove prijevoza putnika u javnom prometu obavljalo isključivo u vlastitoj režiji (bez angažiranja vanjskih pružatelja usluga) • obavljalo je isključivo komunalne poslove radi kojih je osnovano • odredilo je koju razinu/količinu komunalnih usluga prijevoza putnika u javnom prometu planira pružiti • ostvarena razina/količina pruženih komunalnih usluga prijevoza putnika u javnom prometu je u skladu s planiranom • društvo ima podatke o jediničnim troškovima za najvažnije usluge koje pruža • jedinični troškovi za najvažnije usluge nemaju trend porasta za posljednje tri godine • društvo istražuje mogućnosti snižavanja troškova, vodeći računa o postizanju poboljšanja kvalitete pri pružanju komunalnih usluga prijevoza putnika u javnom prometu • općim aktima promiče potpunu i otvorenu konkurentnost postupaka nabave usluga • na mrežnoj stranici društva objavljeni su opći akti kojima je uređena nabava usluga
Izbor najpovoljnije ponude	<ul style="list-style-type: none"> • općim aktima su primjereno uređeni postupci nabave usluga • općim aktima su uređene zadaće i odgovornosti sudionika u postupcima nabave usluga • u općim aktima je izričito navedeno načelo postizanja najbolje vrijednosti za uloženi novac kao mjerilo za izbor najpovoljnije ponude • društvo je istražilo tržište nabave i pribavilo što je moguće više informacija o uslugama koje namjerava nabaviti • izabrani način nabave omogućio je najveću razinu konkurentnosti u danim okolnostima • ocjena ponuda zasnovana je isključivo na objavljenim kriterijima odabira i dodjele • razlozi za izbor najpovoljnije ponude su dostatno i odgovarajuće obrazloženi • dokumentacija o nabavi je dostupna, pregledna i omogućuje jednostavno praćenje tijeka nabave • dokumentacija o nabavi sadrži sve dokumente koje treba sadržavati (potpisane zapisnike o izboru najpovoljnije ponude, potpisane ugovore, izjave o nepostojanju sukoba interesa i sl.)
Postizanje planiranih ciljeva nabave	<ul style="list-style-type: none"> • ugovorene su isključivo usluge predviđene dokumentacijom o nabavi • ugovori sadrže detaljnu specifikaciju usluga kako bi se smanjio rizik obavljanja usluga koje nisu bile predviđene osnovnim ugovorom • ugovori sadrže kaznene odredbe za slučaj neispunjavanja ili neodgovarajućeg ispunjavanja obveza • iz računa za obavljene usluge jasno je vidljiva detaljna specifikacija vrste, količine i cijene pruženih usluga • vrsta, količina i cijene usluga mogu se bez teškoća usporediti s podacima sadržanim u dokumentaciji o nabavi i ugovoru • u slučajevima neopravdanog kašnjenja obračunane su i naplaćene kazne • ugovori o pružanju usluga sadrže klauzulu o očekivanoj razini kvalitete usluga • pri preuzimanju provjeravana je kvaliteta isporučenih usluga • o preuzimanju usluga sastavljeni su zapisnici i okončani obračuni • usluge su obavljene u skladu s ugovorenim rokovima, a plaćanja u skladu s ugovorenim uvjetima

IV. KORIŠTENJE VANJSKIH USLUGA

Korištenje vanjskih usluga predstavlja značajnu stavku u troškovima poslovanja Društva. Ispitivanjem opravdanosti korištenja vanjskih usluga, izborom najpovoljnije ponude i praćenjem ugovorenih s ostvarenim uslugama, Društvo ima mogućnost smanjiti troškove, uz istodobno postizanje više razine produktivnosti, koristeći usluge najstručnijih pružatelja. Revizijom su obuhvaćena sljedeća područja: određivanje potreba, izbor najpovoljnije ponude i postizanje planiranih ciljeva nabave usluga.

Određivanje potreba za nabavom usluga

Potrebe za nabavom vanjskih usluga su opravdane i potpuno obrazložene.

Društvo komunalnu djelatnost prijevoza putnika u javnom prometu u Gradu Osijeku obavlja isključivo u vlastitoj režiji, bez angažiranja vanjskih pružatelja usluga. Sustav javnog gradskog prijevoza čini mreža tramvajskih i autobusnih linija. Tramvajski prijevoz sastoji se od dvije linije, a autobusni prijevoz od dvanaest linija. Osim na području Grada Osijeka, Društvo obavlja javni prijevoz putnika na županijskim linijama s općinama Antunovac, Čepin i Erdut na području Osječko-baranjske županije.

Osim djelatnosti prijevoza putnika u javnom prometu (gradski prijevoz putnika i županijski linijski prijevoza putnika), obavlja i poseban linijski prijevoz putnika na temelju pisanog ugovora (školski prijevoz, prijevoz invalida i drugo), djelatnost iznajmljivanja prostora na tramvajima i autobusima za oglašavanje i promidžbu, održavanje vozila (preventivni tehnički pregled vozila, pranje autobusa i kamiona, vulkanizerske usluge) i druge djelatnosti. U 2015. Društvo je 50,1 % ukupnih prihoda ostvarilo od pružanja usluge prijevoza putnika u javnom prometu, u 2016. ostvareno je 49,4 % ukupnih prihoda, a u 2017. od usluge prijevoza putnika u javnom prometu ostvareno je 50,0 % ukupnih prihoda.

Za uslugu prijevoza putnika u javnom gradskom prijevozu i županijskom linijskom prijevozu putnika odredilo je godišnju količinu usluga. Godišnja količina usluga odnosno planirani broj prevezenih putnika po mjesecima i vrstama prijevoznih usluga (prijevozne kartice) utvrđena je godišnjim planom poslovanja. Osim broja prevezenih putnika, planovima poslovanja planirani su prihodi i rashodi po vrstama, potrošnja energije, plan prijeđenih kilometara za tramvaje i autobuse, plan voznog parka te plan investicija i investicijskog održavanja vozila, opreme, objekata prometne infrastrukture i drugih građevinskih objekata. Cijene usluga prijevoza putnika u javnom gradskom prijevozu određena je prema zonama (I i II zona) i po vrstama voznih karata (16 vrsta prijevoznih kartica). Cijene usluga prijevoza putnika u javnom gradskom prijevozu nisu se mijenjale od 1. veljače 2015.

Broj prevezenih putnika u javnom gradskom prijevozu i županijskom linijskom prijevozu putnika u 2015., 2016. i 2017. nije ostvaren u skladu s planiranim. U 2015. prevezeno je 10 328 961 putnika, što je za 2 044 054 ili 16,5 % manje od plana, u 2016. prevezeno je 10 161 551 putnik, što je za 2 211 464 ili 17,9 % manje od plana i u 2017. prevezeno je 9 674 745 putnika, što je za 842 319 putnika ili 8,0 % manje od plana.

Društvo nema podatke o jediničnim troškovima za najvažnije usluge koje pruža. Sustav evidentiranja troškova u poslovnim knjigama organiziran je na način da se troškovi iskazuju na razini cjelokupnog Društva, a ne po djelatnostima koje Društvo obavlja. Zbog navedenog načina evidentiranja troškova, onemogućeno je utvrđivanje dijela troškova koji nastaju obavljanjem komunalne djelatnosti prijevoza putnika u javnom prometu u Gradu Osijeku i troškova nastalih obavljanjem ostalih djelatnosti uključujući i djelatnost prijevoza putnika izvan grada Osijeka (županijski linijski prijevoz putnika). Društvo nema podatke pokrivaju li se ostvarenim prihodima od pružanja javne usluge prijevoza putnika u javnom gradskom prijevozu (prihodi od prodaje karata) i prihodima od subvencija iz proračuna Grada Osijeka troškovi nastali obavljanjem komunalne djelatnosti prijevoz putnika u javnom prometu na području grada Osijeka. U razdoblju od 2015. do 2017. iz proračuna Grada Osijeka primljene su subvencije za pokriće troškova poslovanja u ukupnom iznosu 54.200.000,00 kn na temelju iznosa planiranog u proračunu. U istom razdoblju Društvo je ostvarilo gubitak u poslovanju u iznosu 8.241.759,00 kn. Grad Osijek i Društvo su u listopadu 2016. zaključili okvirni ugovor o uslugama u javnom interesu i osiguranja javnog prijevoza u gradu Osijeku kojim su utvrđena međusobna prava i obveze vezano za obavljanje komunalne djelatnosti prijevoza putnika u javnom prometu autobusima i tramvajima na određenim linijama po unaprijed utvrđenom voznom redu, cijeni i općim prijevoznim uvjetima na području grada Osijeka koji vrijedi od 1. siječnja 2017. Spomenutim ugovorom, utvrđeno je da je Grad Osijek obavezan godišnje nadoknađivati Društvo sve gubitke koji proizlaze iz obavljanja javne usluge prijevoza putnika u javnom gradskom prometu u obliku financijske naknade koja se izračunava kao razlika ekonomski prihvatljivih troškova prijevoza putnika u javnom prometu u gradu Osijeku i prihoda nastalih obavljanjem navedene djelatnosti, a Društvo je dužno osigurati podatke o iznosu troškova i prihoda ostvarenih od obavljanja djelatnosti prijevoza putnika u javnom prometu u gradu Osijeku.

Društvo istražuje mogućnost smanjenja troškova poslovanja vodeći računa o postizanju poboljšanja kvalitete pri pružanju usluga prijevoza putnika u javnom prometu. Udjel rashoda za vanjske usluge u ukupnim rashodima za 2015. iznosio je 5,3 %, za 2016. iznosio je 4,8 % i za 2017. iznosio je 7,5 %. U 2016. rashodi za vanjske usluge smanjeni su u odnosu na 2015. za 367.116,00 kn ili 10,5 % pri čemu su značajnije smanjeni troškovi za usluge održavanja za 234.351,00 kn ili 28,6 % i troškovi osiguranja za 126.631,00 kn ili 10,9 %.

Općim aktima Društvo ne promiče potpunu i otvorenu konkurentnost postupaka nabave usluga. Društvo je općim aktima uredilo postupke jednostavne nabave donošenjem Upute za nabavu roba, usluga i radova bagatelne vrijednosti u siječnju 2014. i Pravilnika o provedbi postupka jednostavne nabave roba, usluga i radova u lipnju 2017. 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 nije uredilo općim aktom. Općim aktima Društva nije utvrđena obveza poštivanja osnovnih načela javne nabave (načelo slobode kretanja roba, slobode poslovnog nastana i slobode pružanja usluga te načela koja iz toga proizlaze kao što su načelo tržišnog natjecanja, jednakog tretmana, zabrane diskriminacije, uzajamnog priznavanja, razmjernosti i transparentnosti) u provođenju i ugovaranju nabave u odnosu na sve gospodarske subjekte. Nadalje, općim aktima nije utvrđen rok za dostavu ponuda nego se rok za dostavu ponuda utvrđuje u pozivu za dostavu ponuda ovisno o vrsti i složenosti predmeta nabave. Planovi nabave za 2015. i 2016. su objavljeni na mrežnim stranicama Društva, a plan nabave za 2017. nije objavljen. Prema odredbama Zakona o javnoj nabavi, Društvo kao sektorski naručitelj nije obvezno objaviti plan nabave.

Izbor najpovoljnije ponude

Društvo je pri izboru najpovoljnije ponude za nabavu vanjskih usluga u najvećem dijelu poštivalo načelo najbolje vrijednosti za uloženi novac.

Općim aktima Društvo nije primjereno uredilo postupke nabave usluga. Donesen je opći akt kojim je uređena provedba postupka jednostavne nabave. Općim aktom nije uređena priprema i provedba postupka javne nabave. Nadalje nije uređen način i odgovornosti kod izvješćivanja o javnim nabavama, vođenja registra ugovora o javnoj nabavi i okvirnih sporazuma te kontroli ostvarenja ugovora o javnoj nabavi i okvirnih sporazuma. Također, nije uređen način kontrole u provođenju postupaka javne nabave. Nepostojanje jasnih i unaprijed određenih pravila i procedura u sustavu javne nabave može značajno utjecati na zakonitost i pravilnost postupka javne nabave te otvorenost sustava javne nabave.

Društvo je kod postupaka javne nabave imenovalo ovlaštene predstavnike koji pripremaju i provode postupke javne nabave u suradnji sa stručnim službama. Certifikat iz područja javne nabave imaju četiri zaposlenika. Općim aktima nisu uređene zadaće i odgovornosti sudionika u postupcima javne nabave usluga (tko i kako pokreće postupak nabave, tko odobrava pokretanje nabave, tko provodi postupak nabave, tko donosi odluku o odabiru ponude i tko potpisuje ugovor o javnoj nabavi) te vremenski rokovi za aktivnosti u okviru pojedinih faza procesa nabave. Također, nisu utvrđene obveze i odgovornosti pojedinih sudionika u procesu planiranja nabave (tko je zadužen za sastavljanje plana nabave, tko odobrava plan nabave, tko je zadužen za praćenje ostvarenja plana nabave), način i rokovi prikupljanja potreba, objedinjavanje zahtjeva i njihova analiza, tijek kolanja i čuvanja dokumentacije na temelju koje se sastavlja plan nabave, sastavljanje pregleda ostvarenja plana, izvješćivanje i druga pitanja u vezi s planiranjem javne nabave.

Općim aktima Društva nije izričito navedeno načelo postizanja najbolje vrijednosti za uloženi novac kao mjerilo za izbor najpovoljnije ponude. Načelo postizanja najbolje vrijednosti za uloženi novac se odnosi na određivanje više različitih kriterija za odabir najpovoljnije ponude u postupcima nabave koji se mogu razlikovati u pojedinim nabavama i ovisi o rezultatima koje naručitelj želi postići. Društvo je u postupcima nabave koji su obuhvaćeni revizijom utvrdilo da je kriterij za odabir ponude najniža cijena, osim kod nabave revizorskih usluga u 2016. i 2017. gdje je kriterij odabira bila ekonomski najpovoljnija ponuda koja je obuhvaćala najnižu cijenu, broj obavljenih revizija i broj ovlaštenih revizora.

Društvo nema dokumentacije i pisane dokaze na koji način je istražilo tržište nabave i pribavilo informacije o nabavljenim uslugama. Prema obrazloženju odgovorne osobe, istraživanje tržišta se provodi na način da se potencijalnim dobavljačima telefonom ili elektronskom poštom šalju informacije kojima se najavljuje namjera planiranih nabava usluga.

Izabrani način nabave nije u pojedinim provedenim postupcima nabave omogućio najveću razinu konkurentnosti u danim okolnostima. U razdoblju 2015.-2017. provedena su tri otvorena postupka javne nabave kojima su nabavljene usluge nadogradnje buscard sustava i usluge osiguranja. Na temelju otvorenih postupaka javne nabave zaključeni su okvirni sporazumi i ugovor o javnoj nabavi usluga ukupne vrijednosti 3.204.912,00 kn. Primjenom otvorenih postupaka nabave usluga na Električnom oglasniku javne nabave, osigurano je da se svi zainteresirani subjekti mogu javiti i dostaviti ponude, čime je omogućena najveća razina konkurentnosti u danim okolnostima.

Društvo je u najvećem dijelu u postupcima jednostavne nabave vanjskih usluga objavilo pozive za dostavu ponuda na mrežnim stranicama. Od pregledanih 25 postupaka jednostavne nabave na temelju kojih su nabavljene usluge u vrijednosti 1.587.234,00 kn, u 18 postupaka na temelju kojih su nabavljene usluge u vrijednosti 1.191.884,00 kn pozivi za dostavu ponuda objavljeni su na mrežnoj stranici Društva. Pozivi za dostavu ponuda sadržavali su rok za dostavu ponude, a rokovi za dostavu ponuda u preglednim postupcima nabave bili su duži od osam dana. Bez provođenja postupaka nabave su nabavljene informatičke usluge u ukupnom iznosu 460.765,00 kn i poštanske usluge u iznosu 88.331,00 kn, a nabava je obavljena izravnim ugovaranjem ili ispostavljanjem narudžbenica. S obzirom da navedene usluge na godišnjoj razini ne prelaze iznos od 200.000,00 kn, za istovrsne usluge je trebalo provesti postupak jednostavne nabave objavom poziva za dostavu ponuda na mrežnim stranicama ili slanjem upita za dostavu ponuda određenom broju gospodarskih subjekata.

Ocjena ponuda zasnovana je na objavljenim kriterijima odabira i dodjele. Kriterij odabira ponuda za provedene postupke nabave je bila najniža cijena, osim kod nabave revizorskih usluga gdje je kriterij odabira bila ekonomski najpovoljnija ponuda.

Razlozi za odabir najpovoljnije ponude u provedenim postupcima nabave su u zapisnicima o pregledu i ocjeni ponuda odgovarajuće obrazloženi. Također, sastavljen je analitički prikazi pravovremeno zaprimljenih ponuda te tražene i primljene dokumentacije. U 2015., 2016. i 2017. provedeni su otvoreni postupci nabave za usluge osiguranja i usluge nadogradnje buscard sustava. Na objavljene natječaje pristiglo je više ponuda koje su ocjenjene kao valjane, te je odabirana ponuda s najnižom cijenom i za usluge nadogradnje buscard sustava zaključen je ugovor o javnim uslugama, a za usluge osiguranja zaključeni su okvirni sporazumi.

Dokumentacija o nabavi je dostupna, pregledna i omogućuje jednostavno praćenje tijeka nabave. U dokumentaciji za nadmetanje su navedeni podaci o Društvu, vrsta postupka javne nabave, procijenjena vrijednost nabave, predmet nabave, mjesto obavljanja usluge, rok za dostavu ponude, popis gospodarskih subjekata s kojima Društvo ne smije zaključivati ugovore o javnoj nabavi, rok, način i uvjeti plaćanja, kriterij odabira najpovoljnije ponude, jamstvo za ozbiljnost ponude i uredno ispunjenje ugovora.

Dokumentacija o nabavi za provedene otvorene postupke nabave sadrži sve dokumente propisane Zakonom o javnoj nabavi. Sadrži odluke o imenovanju ovlaštenih predstavnika, zapisnike o otvaranju ponuda te pregledu i ocjeni ponuda, odluke o odabiru najpovoljnije ponude, potpisane ugovore u skladu s dokumentacijom za nadmetanje te izjave o nepostojanju sukoba interesa.

Postizanje planiranih ciljeva nabave

Društvo je nabavom vanjskih usluga u najvećem dijelu postiglo planirane ciljeve nabave, te su usluge pružene na pravi način.

Po provedenim postupcima nabave su ugovorene isključivo usluge predviđene dokumentacijom o nabavi. Revizijom za 2015.-2017. obuhvaćeno je ukupno 10 ugovora za nabavu vanjskih usluga u vrijednosti 3.665.002,00 kn.

Odnose se na usluge ugovorene po provedenim postupcima nabave za nabavu usluga osiguranja, nadogradnje postojećeg buscard sustava, brušenje tramvajske pruge, izrada pravilnika i drugih akata te obuka radnika za uvođenje video nadzora u vozilima, implementacija ISO standarda, certifikacija sustava upravljanja kvalitetom i revizorske usluge.

Ugovori za nabavu usluga sadrže detaljnu specifikaciju usluga, odnosno sastavni dio ugovora čine ponude s detaljnom specifikacijom usluga (troškovnicima).

Ugovorne kazne za slučaj neispunjavanja ili neodgovarajućeg ispunjavanja obveza nisu ugovorene. Prema odredbama Zakona o obveznim odnosima (Narodne novine 35/05, 41/08, 125/11, 78/15 i 29/18), Društvo može ugovoriti plaćanje određenog novčanog iznosa u slučaju kada dobavljač zakasni s ispunjenjem svojih obveza i/ili u slučaju neurednog ispunjenja obveze.

Računi za usluge sadrže detaljne specifikacije obavljenih usluga, s vrstama usluge, količinama i jediničnim cijenama pruženih usluge. Ispostavljene račune dobavljača za usluge može se bez teškoća usporediti s podacima sadržanim u dokumentaciji o nabavi i ugovoru.

U obavljanju usluga obuhvaćenih revizijom nije bilo neopravdanog kašnjenja.

Ugovori o pružanju usluga sadrže odredbe o očekivanoj razini kvalitete usluga.

Pri preuzimanju usluga, provjeravana je kvaliteta isporučenih usluga. Zaposlenici koji su inicirali nabavu usluga su kod preuzimanja obavljenih usluga (usluga tekućeg održavanja opreme i vozila te servisnih usluga) potpisom na radnom nalogu, otpremnici ili drugom dokumentu potvrdili da je usluga obavljena.

Kod drugih usluga kontrola je obavljena na temelju zaprimljenog računa s popratnom dokumentacijom (ugovor, narudžbenica, otpremnica). Nakon provedenih kontrola, odgovorna osoba je odobravala račun za plaćanje i evidentiranje. Usluge su obavljene u skladu s ugovorenim rokovima, a plaćanja u skladu s ugovorenim uvjetima.

V. NALAZ

Revizijom su obuhvaćena sljedeća područja: određivanje potreba, izbor najpovoljnije ponude i postizanje planiranih ciljeva nabave.

Obavljenom revizijom su utvrđene nepravilnosti i propusti koje se odnose na određivanje potreba, izbor najpovoljnije ponude i postizanje planiranih ciljeva nabave.

1. Određivanje potreba

1.1. Godišnji plan poslovanja i plan nabave donosi uprava Društva uz suglasnost nadzornog odbora. Propusti se odnose na određivanje količine usluge prijevoza putnika u javnom prometu, utvrđivanje i praćenje podataka o jediničnim troškovima za komunalnu uslugu prijevoza putnika u javnom prometu te promicanje potpune i otvorene konkurentnosti postupaka nabave usluga.

- Određivanje količine usluge prijevoza putnika u javnom prometu

Godišnjim planovima poslovanja za 2015., 2016. i 2017. Društvo je planiralo broj prevezenih putnika u javnom gradskom prijevozu i županijskom linijskom prijevozu putnika po mjesecima i vrstama prijevoznih usluga. Broj prevezenih putnika u istom razdoblju nije ostvaren u skladu s planiranim. U 2015. prevezeno je 10 328 961 putnika, što je za 2 044 054 ili 16,5 % manje od plana, u 2016. prevezeno je 10 161 551 putnik, što je za 2 211 464 ili 17,9 % manje od plana i u 2017. prevezeno je 9 674 745 putnika, što je za 842 319 putnika ili 8,0 % manje od plana. Godišnjim poslovnim planovima potrebno je što realnije planirati količinu usluga odnosno broj prevezenih putnika u javnom prometu kako bi se osigurali svi resursi (broj vozila, radna snaga, energija, rezervni dijelovi i potreban materijal za održavanje vozila) potrebni za učinkovitu, sigurnu i kvalitetnu organizaciju usluge prijevoza putnika u javnom prometu te kvalitetno upravljanje troškovima prijevoza putnika u javnom prometu .

Državni ured za reviziju predlaže realnije planirati godišnju količinu usluge prijevoza putnika u javnom prometu kako bi se osigurali svi resursi (broj vozila, radna snaga, energija, rezervni dijelovi i potreban materijal za održavanje vozila) potrebni za učinkovitu, sigurnu i kvalitetnu organizaciju usluge prijevoza putnika u javnom prometu.

- Utvrđivanje i praćenje podataka o jediničnim troškovima

Društvo nema podatke o jediničnim troškovima za najvažnije usluge koje pruža. Sustav evidentiranja troškova u poslovnim knjigama organiziran je na način da se troškovi iskazuju na razini cjelokupnog Društva, a ne po djelatnostima koje Društvo obavlja. Zbog navedenog načina evidentiranja troškova, onemogućeno je utvrđivanje dijela troškova koji nastaju obavljanjem komunalne djelatnosti prijevoza putnika u javnom prometu na području grada Osijeka i troškova nastalih obavljanjem ostalih djelatnosti uključujući i djelatnost prijevoza putnika izvan grada Osijeka (županijski linijski prijevoz putnika). Društvo nema podatke pokrivaju li se ostvarenim prihodima od pružanja javne usluge prijevoza putnika u javnom gradskom prijevozu (prihodi od prodaje karata) i prihodima od subvencija iz proračuna Grada Osijeka troškovi nastali obavljanjem komunalne djelatnosti prijevoz putnika u javnom prometu na području grada Osijeka.

Utvrđivanjem i praćenjem jediničnih troškova za uslugu prijevoza putnika u javnom gradskom prijevozu putnika omogućio bi se uvid u visinu i strukturu troškova spomenute usluge i usporedbu s troškovima koji ulaze u cijenu usluge, kako bi se osigurala podloga za određivanje cijene prijevoznih karata i iznosa financijskih sredstava koje je potrebno osigurati u proračunu Grada Osijeka za organizaciju prijevoza putnika na području grada Osijeka. Društvo je u razdoblju od 2015. do 2017. primilo iz proračuna Grada Osijeka subvencije za pokriće troškova poslovanja u ukupnom iznosu 54.200.000,00 kn na temelju iznosa planiranog u proračunu. U istom razdoblju Društvo je ostvarilo gubitak u poslovanju u ukupnom iznosu 8.241.759,00 kn. Prema obrazloženju Društva, osnovni uzrok ostvarenja gubitaka u poslovanju je nedovoljan iznos subvencija dodijeljenih iz proračuna Grada Osijeka kojima se ne pokrivaju troškovi organizacije i provedbe javnog prijevoza u gradu Osijeku odnosno gubici nastali zbog niže cijene prijevoza za krajnje korisnike koje ne mogu osigurati pokrivenosti troškova poslovanja prihodima od prodaje prijevoznih karata. Grad Osijek i Društvo su u listopadu 2016. zaključili okvirni ugovor o uslugama u javnom interesu i osiguranja javnog prijevoza u gradu Osijeku kojim su utvrđena međusobna prava i obveze vezano za obavljanje komunalne djelatnosti prijevoza putnika u javnom prometu na području grada Osijeka koji vrijedi od 1. siječnja 2017. Spomenutim ugovorom utvrđeno je da je Grad Osijek obvezan godišnje nadoknađivati Društvo sve gubitke koji proizlaze iz obavljanja javne usluge prijevoza putnika u javnom gradskom prometu u obliku financijske naknade koja se izračunava kao razlika ekonomski prihvatljivih troškova prijevoza putnika u javnom prometu u gradu Osijeku i prihoda nastalih obavljanjem navedene djelatnosti, a Društvo je dužno osigurati podatke o iznosu troškova i prihoda ostvarenih od obavljanja djelatnosti prijevoza putnika u javnom prometu u gradu Osijeku. Društvo za 2017. nije osiguralo podatke o troškovima i prihodima nastalim obavljanjem komunalne djelatnosti javnog prijevoza putnika na području grada Osijeka kako bi financijska naknada za javnu uslugu odnosno subvencija iz proračuna za pokriće gubitka bila utvrđena na objektivan i transparentan način. Skreće se pozornost da je u svibnju 2018. stupio na snagu Zakon o prijevozu u cestovnom prometu (Narodne novine 41/18), prema kojem jedinice lokalne samouprave na čijem području se organizira i provoditi komunalni prijevoz putnika s prijevoznicima moraju sklopiti ugovor o komunalnom prijevozu putnika u skladu s odredbama članka 33. ovog Zakona te odredbama Uredbe (EZ) broj 1370/2007, najkasnije do 30. studenoga 2019. Ugovorom o komunalnom prijevozu putnika moraju se, između ostalog, unaprijed utvrditi na objektivan i transparentan način parametri na temelju kojih se izračunava plaćanje naknade (subvencije) na način koji onemogućuje prekomjernu naknadu te odrediti uvjete raspodjele troškova povezanih s pružanjem javne usluge, a troškovi mogu uključivati troškove radnika, energije, pristojbe za korištenje infrastrukture, održavanja i popravaka vozila javnog prijevoza, fiksne troškove i odgovarajući povrat na kapital.

Državni ured za reviziju predlaže, s obzirom da osim komunalne djelatnosti prijevoza putnika u javnom prometu na području grada Osijeka Društvo obavlja i druge djelatnosti, osigurati knjigovodstveno praćenje prihoda i rashoda od djelatnosti prijevoza putnika u javnom gradskom prijevozu putnika, kako bi se osigurali točni i pravovremeni podaci o troškovima pružanja spomenute usluge kao podloge za ekonomsku analizu navedenih troškova, njihovu usporedbu s troškovima koji ulaze u cijenu usluge te kako bi se visina subvencija iz proračuna Grada Osijeka za financiranje javnog gradskog prijevoza putnika utvrdila na objektivan i transparentan način.

- Promicanje potpune i otvorene konkurentnosti postupaka nabave usluga

Društvo je donijelo opće akte kojima je uređena provedba postupaka jednostavne 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 nije uredilo općim aktom, a nabavu se obvezalo provoditi prema odredbama Zakona o javnoj nabavi. Društvo je u najvećem dijelu u postupcima jednostavne nabave vanjskih usluga objavilo pozive za dostavu ponuda na mrežnim stranicama. U općim aktima Društva nije navedena obveza poštivanja osnovnih načela javne nabave (načelo slobode kretanje roba, slobode poslovnog nastana i slobode pružanja usluga te načela koja iz toga proizlaze kao što su načelo tržišnog natjecanja, jednakog tretmana, zabrane diskriminacije, uzajamnog priznavanja, razmjernosti i transparentnosti) u provođenju i ugovaranju nabave u odnosu na sve gospodarske subjekte. Nadalje, općim aktima nije utvrđen rok za dostavu ponuda nego se rok za dostavu ponuda utvrđuje u pozivu za dostavu ponuda ovisno o vrsti i složenosti predmeta nabave.

Planovi nabave za 2015. i 2016. su objavljeni na mrežnim stranicama Društva, a plan nabave za 2017. nije objavljen. U skladu s odredbama Zakona o javnoj nabavi, Društvo kao sektorski naručitelj nije bilo obvezno objaviti plan nabave na mrežnim stranicama. Prema odredbama Zakona o pravu na pristup informacijama (Narodne novine 25/13 i 85/15), tijela javne vlasti obvezna su na mrežnim stranicama, između ostaloga, objaviti opće akte i odluke kojima se utječe na interese korisnika, godišnje planove, programe, strategije, upute, izvješća o radu, financijske izvještaje i druge odgovarajuće dokumente koji se odnose na područje rada kao i informacije o izvršavanju ugovora. Iako Društvo kao sektorski naručitelj nije obvezno objaviti planove nabave, njihova bi objava osigurala upoznavanje javnosti s planiranim nabavama i mogućnost da se više gospodarskih subjekata pripremi za dostavljanje ponude na javni poziv za nadmetanje. Veći broj ponuda mogao bi pridonijeti postizanju povoljnijih cijena nabave.

Državni ured za reviziju predlaže općim aktima promicati potpunu i otvorenu konkurentnost postupaka nabave usluga. Predlaže u općim aktima utvrditi obvezu poštivanja osnovnih načela javne nabave u provođenju i ugovaranju nabave u odnosu na sve gospodarske subjekte. Također, predlaže općim aktom utvrditi minimalni rok za podnošenje ponuda u postupcima jednostavne nabave koji će osigurati mogućnost prijavljivanja više ponuditelja i kvalitetne ponude. Predlaže na mrežnim stranicama objaviti planove nabave.

1.2. *Društvo u očitovanju navodi da kao sektorski naručitelj nije u obvezi objaviti plan nabave, međutim za buduće razdoblje će to napraviti.*

2. Izbor najpovoljnije ponude

2.1. Postupci nabave su propisani odredbama Zakona o javnoj nabavi, drugim propisima koji uređuju područje nabave te općim aktima Društva. Kod izbora najpovoljnije ponude za nabavu vanjskih usluga nepravilnosti se odnose na uređenost postupaka nabave usluga u općim aktima, istraživanje tržišta nabave i razinu konkurentnosti u izabranim načinima nabave usluga.

- Uređenost postupaka nabave usluga u općim aktima

Društvo općim aktom nije detaljno uredilo procedure i pravila javne nabave u područjima planiranja nabave, pripreme postupaka javne nabave, provedbe postupaka javne nabave, izvješćivanja o javnim nabavama, vođenju registra ugovora o javnoj nabavi i okvirnih sporazuma, kontrole ostvarenja ugovora o javnoj nabavi i okvirnih sporazuma te kontrole u provođenju postupaka javne nabave. Nepostojanje jasnih i unaprijed određenih pravila i procedura u sustavu javne nabave može značajno utjecati na zakonitost i pravilnost postupka javne nabave te otvorenost sustava javne nabave.

Isto tako općim aktima nisu uređene zadaće i odgovornosti sudionika u postupcima nabave usluga (tko je zadužen za sastavljanje plana nabave, tko odobrava plan nabave, tko je zadužen za praćenje ostvarenja plana nabave, tko i kako pokreće postupak nabave, tko odobrava pokretanje nabave, tko provodi postupak nabave, tko donosi odluku o odabiru ponude i tko potpisuje ugovor o javnoj nabavi) te vremenski rokovi za aktivnosti u okviru pojedinih faza procesa nabave.

U općim aktima nije izričito navedeno načelo postizanja najbolje vrijednosti za uloženi novac kao mjerilo za izbor najpovoljnije ponude. Kod nabave usluga je pri izboru najpovoljnije ponude u najvećem dijelu korišteno mjerilo najniže cijene. Utvrđivanjem optimalnih kombinacija različitih mjerila za izbor najpovoljnije ponude, Društvo bi osiguralo ispunjenje zahtjeva za nabavom usluga prema načelu postizanja najbolje vrijednosti za novac.

Državni ured za reviziju predlaže općim aktima detaljnije urediti procedure javne nabave od planiranja i pripreme postupka javne nabave do kontrola u provođenju postupaka javne nabave. Predlaže općim aktima detaljnije urediti obveze i odgovornosti pojedinih sudionika u procesima planiranja i provođenja nabave. Također, predlaže općim aktima kao mjerilo za izbor najpovoljnije ponude, navesti načelo postizanja najbolje vrijednosti za uloženi novac.

- Istraživanje tržišta nabave

Za nabavljene usluge u 2015., 2016. i 2017., Društvo nema dokumentaciju i pisane dokaze na koji je način istražilo tržište nabave i pribavilo informacije o uslugama koje namjerava nabaviti.

Državni ured za reviziju predlaže pribaviti dokumentaciju i pisane dokaze na koji način je obavljeno istraživanje tržišta prije pokretanja postupka nabave.

- Razina konkurentnosti u izabranim načinima nabave usluga

Izabrani način nabave nije u pojedinim provedenim postupcima nabave omogućio najveću razinu konkurentnosti u danim okolnostima. Bez provođenja postupaka nabave su nabavljene informatičke usluge u ukupnom iznosu 460.765,00 kn i poštanske usluge u iznosu 88.331,00 kn, a nabava je obavljena izravnim ugovaranjem ili ispostavljanjem narudžbenica. S obzirom da navedene usluge na godišnjoj razini ne prelaze iznos od 200.000,00 kn, za istovrsne usluge je trebalo provesti postupak jednostavne nabave objavom poziva za dostavu ponuda na mrežnim stranicama ili slanjem upita za dostavu ponuda određenom broju gospodarskih subjekata.

Državni ured za reviziju predlaže pri nabavi informatičkih usluga i poštanskih usluga provoditi postupke jednostavne nabave objavom poziva za dostavu ponuda na mrežnim stranicama ili slanjem upita za dostavu ponuda većem broju gospodarskih subjekata čime se omogućava tržišno natjecanje te postiže mogućnost dobivanja ekonomski povoljnije ponude.

2.2. *Društvo u očitovanju navodi da ima opći akt Pravilnik o provedbi postupaka jednostavne nabave roba, usluga i radova, sukladno kojem se provode postupci jednostavne nabave te su se pri izboru najpovoljnije ponude ravnali uglavnom najnižom cijenom kao osnovnim kriterijem, osim u postupcima nabave specifičnih usluga gdje su se tražile reference, stručnost i slično. Također navodi da za postupke nabave male i velike vrijednosti Društvo kao sektorski naručitelj nije bilo u obvezi donositi opći akt jer se na iste postupke primjenjuje direktno Zakon o javnoj nabavi, koji nijednom svojom odredbom ne propisuje obvezu donošenja općeg akta. U vezi nabave poštanskih i informatičkih usluga bez provođenja postupka javne nabave, Društvo navodi da se radi o specifičnim uslugama te da su cijene koje su plaćali primjerene razini usluga koje su koristili. Navodi da su kod poštanskih usluga nakon ispitivanja tržišta i usporedbe cijena usluga dostave koristili u tom trenutku najpovoljnije cijene, a prilikom dostave dokumenata veće važnosti, kod kojih su bitni rokovi, zbog žalbi, prigovora i slično koristili su uglavnom Hrvatsku poštu, koja se pokazala kao najpouzdanija. Nadalje navodi, da se kod informatičkih usluga glavnina troškova odnosi na ugovore o održavanju postojećih softvera s proizvođačima softvera te su smatrali da nije svrhovito provoditi postupke jednostavne nabave jer nijedan drugi gospodarski subjekt ne može pružiti navedene usluge osim proizvođača softvera.*

3. Postizanje planiranih ciljeva nabave

3.1. Društvo je obvezno voditi računa o postizanju planiranih ciljeva nabave vanjskih usluga te jesu li usluge pružene na pravi način. Kod postizanja planiranih ciljeva nabave, nepravilnosti se odnose na ugovaranje kaznenih odredbi.

Ugovori za nabavu vanjskih usluga ne sadrže ugovorne kazne za slučaj neispunjavanja ili neodgovarajućeg ispunjavanja obveza. Iako u pregledanim ugovorima nisu utvrđene nepravilnosti koje se odnose na neispunjavanje ili neodgovarajuće ispunjavanje obveza, tijekom vremena ovaj propust može postati ozbiljan rizik za Društvo.

Državni ured za reviziju predlaže ugovorima za nabavu vanjskih usluga utvrditi ugovorne kazne za slučaj neispunjavanja ili neodgovarajućeg ispunjavanja obveza.

3.2. *Društvo je prihvatilo preporuku Državnog ureda za reviziju.*

VI. OCJENA UČINKOVITOSTI KORIŠTENJA VANJSKIH USLUGA

Potrebe za nabavom vanjskih usluga su opravdane i potpuno obrazložene. Društvo je javnu uslugu prijevoza putnika u javnom prometu na području Grada Osijeka obavljalo isključivo u vlastitoj režiji, bez angažiranja vanjskih pružatelja usluga. Za obavljanje pojedinih poslova, Društvo nabavlja usluge od drugih izvoditelja, te je odgovorno za opravdanost i obrazloženost potreba za nabavom vanjskih usluga, poštivanje načela postizanja najbolje vrijednosti za uloženi novac te ostvarenje planiranih ciljeva nabave. Uz osnovnu djelatnost prijevoza putnika u javnom gradskom prijevozu, obavlja i djelatnost prijevoza putnika na županijskim linijama, organizira prijevoz školske djece i invalida, pruža usluge oglašavanja na autobusima i tramvajima i usluge održavanja vozila. Društvo je za uslugu prijevoza putnika u javnom gradskom prijevozu i županijskom linijskom prijevozu putnika odredilo godišnju količinu usluga. Općim aktima uređeni su postupci jednostavne nabave usluga. Na mrežnim stranicama je objavljen opći akti kojim je uređena jednostavna nabava usluga. Planovi nabave za 2015. i 2016. su objavljeni na mrežnim stranicama. Društvo istražuje mogućnost smanjenja troškova poslovanja vodeći računa o postizanju poboljšanja kvalitete pri pružanju usluga prijevoza putnika u javnom prometu. Općim aktima se ne promiče potpuna i otvorena konkurentnost postupaka nabave usluga. U općim aktima nije navedena obveza poštivanja osnovnih načela javne nabave. Nadalje, općim aktima nije utvrđen rok za dostavu ponuda u postupcima jednostavne nabave nego se rok za dostavu ponuda utvrđuje u pozivu za dostavu ponuda ovisno o vrsti i složenosti predmeta nabave. Društvo nema podatke o jediničnim troškovima za najvažnije usluge koje pruža. Količina pruženih usluga odnosno broj prevezenih putnika ostvaren je znatno ispod plana. Plan nabave za 2017. nije objavljen na mrežnim stranicama.

Donesen je opći akt kojim je uređena provedba postupka jednostavne nabave. Kod postupaka javne nabave Društvo je imenovalo ovlaštene predstavnike, koji su odgovorni za pripremu i provođenje postupaka javne nabave. Kod nabave usluga je pri izboru najpovoljnije ponude u najvećem dijelu korišteno mjerilo najniže cijene. Ocjena ponuda zasnovana je isključivo na objavljenim kriterijima odabira. Razlozi za odabir najpovoljnije ponude u postupcima javne nabave su u zapisnicima o pregledu i ocjeni ponuda odgovarajuće obrazloženi. Dokumentacija o nabavi je dostupna, pregledna i omogućuje jednostavno praćenje tijeka nabave, te sadrži sve dokumente koje treba sadržavati. Općim aktom nije uređena priprema i provedba postupka javne nabave. Društvo općim aktom nije detaljno uređilo procedure i pravila javne nabave. Općim aktom nisu utvrđene obveze i odgovornosti pojedinih sudionika u procesu planiranja nabave, način i rokovi prikupljanja potreba, objedinjavanje zahtjeva i njihova analiza, tijek kolanja i čuvanja dokumentacije na temelju koje se sastavlja plan nabave, sastavljanje pregleda ostvarenja plana, izvješćivanje i druga pitanja u vezi s planiranjem javne nabave. Općim aktima nije izričito navedeno načelo postizanja najbolje vrijednosti za uloženi novac kao mjerilo za izbor najpovoljnije ponude. Za nabavljene usluge Društvo nema dokumentaciju i pisane dokaze na koji je način istražilo tržište nabave i prikupilo što je moguće više informacija o uslugama koje namjerava nabaviti. Izabrani način nabave nije u pojedinim provedenim postupcima nabave omogućio najveću razinu konkurentnosti u danim okolnostima.

Ugovorene su isključivo usluge predviđene dokumentacijom o nabavi. Ugovori sadrže detaljnu specifikaciju usluga. Ispostavljeni računi sadrže detaljne specifikacije obavljenih usluga, s vrstama usluge, količinama i cijenama u skladu s ugovorenim te cijenama iz troškovnika te se mogu usporediti s podacima sadržanim u dokumentaciji o nabavi.

Neopravdanog kašnjenja u obavljanju usluga nije bilo, a plaćanju su obavljena u skladu s ugovorenim uvjetima. Ugovori o pružanju usluga sadrže odredbe o očekivanoj razini kvalitete usluga. Kod preuzimanja usluge, odgovorne osobe u Društvu su provjeravale kvalitetu isporučene usluge, o čemu su sastavljeni odgovarajući dokumenti. Ugovori ne sadrže ugovorne kazne za slučaj neispunjavanja ili neodgovarajućeg ispunjavanja obveza.

Državni ured za reviziju ocjenjuje da je Društvo koristilo vanjske usluge svrhovito i ekonomično, pri čemu su potrebna određena poboljšanja. Državni ured za reviziju daje sljedeće preporuke:

- općim aktima promicati potpunu i otvorenu konkurentnost postupaka nabave usluga
- općim aktima utvrditi obvezu poštivanja osnovnih načela javne nabave
- općim aktima detaljnije urediti procedure javne nabave
- općim aktima detaljnije urediti obveze i odgovornosti pojedinih sudionika u procesima planiranja i provedbe javne nabave
- u općim aktima definirati minimalne rokove za pribavljanje usluga
- u općim aktima kao mjerilo za izbor najpovoljnije ponude navesti načelo postizanja najbolje vrijednosti za uloženi novac
- objavljivati planove nabave na mrežnim stranicama
- osigurati knjigovodstveno praćenje prihoda i rashoda od komunalne djelatnosti prijevoza putnika u javnom prometu
- pratiti podatke o jediničnim troškovima za najvažnije usluge koje pruža
- pribaviti dokumentaciju i pisane dokaze na koji način je obavljeno istraživanje tržišta prije pokretanja postupka nabave
- realno odrediti godišnju količinu usluge prijevoza putnika u javnom prometu koju planira pružiti
- pri nabavi usluga provoditi propisane postupke nabave
- ugovorima za nabavu vanjskih usluga utvrditi ugovorne kazne za slučaj neispunjavanja ili neodgovarajućeg ispunjavanja obveza.

Državni ured za reviziju ocjenjuje da bi se provedbom navedenih preporuka povećala otvorenost i konkurentnost, postigla najbolja vrijednost za uloženi novac te postigli planirani ciljevi korištenja vanjskih usluga na svrhovit i ekonomičan način.