



REPUBLIKA HRVATSKA
DRŽAVNI URED ZA REVIZIJU
Područni ured Pazin

IZVJEŠĆE
O OBAVLJENOJ REVIZIJI UČINKOVITOSTI

KORIŠTENJE VANJSKIH USLUGA U DRUŠTVU
ISTARSKI VODOVOD D.O.O., BUZET

Pazin, rujan 2018.

SADRŽAJ

stranica

I.	PREDMET I CILJEVI REVIZIJE	2
II.	METODE I POSTUPCI REVIZIJE	6
III.	KRITERIJI ZA OCJENU UČINKOVITOSTI	6
IV.	KORIŠTENJE VANJSKIH USLUGA	9
V.	NALAZ	17
VI.	OCJENA UČINKOVITOSTI KORIŠTENJA VANJSKIH USLUGA	25



REPUBLIKA HRVATSKA
DRŽAVNI URED ZA REVIZIJU
Područni ured Pazin

KLASA: 041-01/18-10/69
URBROJ: 613-20-18-7

Pazin, 27. rujna 2018.

IZVJEŠĆE
O OBAVLJENOJ REVIZIJI UČINKOVITOSTI
KORIŠTENJA VANJSKIH USLUGA U DRUŠTVU ISTARSKI VODOVOD D.O.O., BUZET

Na temelju odredbi članaka 12. i 14. Zakona o Državnom uredu za reviziju (Narodne novine 80/11), obavljena je revizija učinkovitosti korištenja vanjskih usluga u društvu Istarski vodovod d.o.o., Buzet (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 14. svibnja do 27. rujna 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 pravni sljednik vodoopskrbnog poduzeća koje je bilo organizirano kao javno poduzeće u vlasništvu bivših općina Buje, Buzet, Pazin, Poreč i Rovinj odlukom iz 1989. Upisano je u sudski registar Trgovačkog suda u Rijeci u studenome 1995. Osnivači su gradovi Buje, Buzet, Pazin, Poreč, Rovinj i Umag te općine Bale, Brtonigla, Cerovlje, Gračišće, Grožnjan, Kanfanar, Lanišće, Lupoglav, Motovun, Novigrad, Oprtalj, Sv. Lovreč, Sv. Petar u Šumi, Tinjan, Višnjan, Vižinada, Vrsar i Žminj. Temeljni kapital iznosi 378.000.000,00 kn i podijeljen je na 24 poslovna udjela. Djelatnosti Društva su javna vodoopskrba, ispitivanje zdravstvene ispravnosti vode za piće za vlastite potrebe, izvođenje vodovodnih priključaka, umjeravanje vodomjera te proizvodnja energije za vlastite potrebe. Sjedište Društva je Sveti Ivan 8, Buzet.

Tijela upravljanja su skupština, nadzorni odbor i uprava. Skupštinu čine svi članovi društva (osnivači) koji imaju poslovne udjele. Nadzorni odbor ima sedam članova koje imenuje skupština, od kojih pet članova na prijedlog gradova Buje, Buzet, Pazin, Poreč i Rovinj, jednog člana na prijedlog Istarske županije, dok je jedan predstavnik zaposlenika. Uprava Društva ima jednog člana, direktoricu Luru Šuperina do konca prosinca 2015. te od 1. siječnja 2016. direktor je Mladen Nežić. Društvo je koncem 2015. imalo 316 zaposlenika, dok je koncem 2016. imalo 292 zaposlenika, a koncem 2017. je imalo 300 zaposlenika.

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 radi o Društvu u vlasništvu jedinica lokalne samouprave, koje pruža usluge od javnog interesa.

Prema podacima iz godišnjih financijskih izvještaja i poslovnih knjiga za 2015., rashodi za ostale vanjske usluge i ostale troškove poslovanja su iznosili 17.635.474,00 kn ili 15,5 %, za 2016. su iznosili 23.864.680,00 kn ili 19,2 % te za 2017. su iznosili 24.575.595,00 kn ili 19,1 % ukupnih rashoda.

Za 2015. rashodi za ostale vanjske usluge i ostale troškove poslovanja u iznosu 17.635.474,00 kn odnosili su se na ostale vanjske usluge u iznosu 12.423.710,00 kn i ostale troškove poslovanja u iznosu 5.211.764,00 kn. Rashodi za ostale vanjske usluge u iznosu 12.423.710,00 kn su se odnosili na usluge tekućeg i investicijskog održavanja u iznosu 4.549.169,00 kn, komunalne usluge 3.188.821,00 kn, usluge telefona, poštarine i prijevozne usluge 1.853.818,00 kn, zakupninu 1.619.508,00 kn, istraživanja 287.250,00 kn, intelektualne usluge 244.718,00 kn, reprezentaciju 196.482,00 kn, grafičke usluge 24.174,00 kn i ostale usluge u iznosu 459.770,00 kn.

Rashodi za ostale troškove poslovanja u iznosu 5.211.764,00 kn su se odnosili na naknade i ostala materijalna prava zaposlenika u iznosu 3.078.666,00 kn, premije osiguranja 629.942,00 kn, zdravstvene usluge, stručno obrazovanje i literaturu 447.483,00 kn, bankarske usluge i članarine 399.183,00 kn, poreze i doprinose koji ne ovise o poslovnom rezultatu 15.788,00 kn i ostale troškove u iznosu 640.702,00 kn. Revizijom su obuhvaćeni troškovi usluga u iznosu 5.214.936,00 kn ili 29,6 % ostvarenih rashoda za ostale vanjske usluge i ostale troškove poslovanja, a pregledano je 15 predmeta nabave.

Za 2016. rashodi za ostale vanjske usluge i ostale troškove poslovanja u iznosu 23.864.680,00 kn odnosili su se na ostale vanjske usluge u iznosu 18.626.348,00 kn i ostale troškove poslovanja u iznosu 5.238.331,00 kn. Rashodi za ostale vanjske usluge u iznosu 18.626.348,00 kn su se odnosili na usluge tekućeg i investicijskog održavanja u iznosu 8.984.416,00 kn, komunalne usluge 3.218.043,00 kn, usluge telefona, poštarine i prijevozne usluge 1.992.852,00 kn, zakupninu 1.691.037,00 kn, intelektualne usluge 1.550.820,00 kn, istraživanja 350.000,00 kn, reprezentaciju 243.824,00 kn, grafičke usluge 21.891,00 kn i ostale usluge u iznosu 573.465,00 kn. Rashodi za ostale troškove poslovanja u iznosu 5.238.331,00 kn su se odnosili na naknade i ostala materijalna prava zaposlenika u iznosu 2.965.391,00 kn, zdravstvene usluge, stručno obrazovanje i literaturu 648.574,00 kn, premije osiguranja 622.008,00 kn, bankarske usluge i članarine 459.790,00 kn, poreze i doprinose koji ne ovise o poslovnom rezultatu 13.674,00 kn i ostale troškove u iznosu 528.894,00 kn. Revizijom su obuhvaćeni troškovi usluga u iznosu 5.580.048,00 kn ili 23,4 % ostvarenih rashoda za ostale vanjske usluge i ostale troškove poslovanja, a pregledano je 16 predmeta nabave.

Za 2017. rashodi za ostale vanjske usluge i ostale troškove poslovanja u iznosu 24.575.595,00 kn odnosili su se na ostale vanjske usluge u iznosu 19.191.654,00 kn i ostale troškove poslovanja u iznosu 5.383.941,00 kn. Rashodi za ostale vanjske usluge u iznosu 19.191.654,00 kn su se odnosili na usluge tekućeg i investicijskog održavanja u iznosu 10.686.677,00 kn, komunalne usluge 3.257.544,00 kn, usluge telefona, poštarine i prijevozne usluge 2.050.973,00 kn, zakupninu 1.811.786,00 kn, intelektualne usluge 339.592,00 kn, reprezentaciju 259.327,00 kn, istraživanja 236.250,00 kn, grafičke usluge 28.946,00 kn i ostale usluge u iznosu 520.559,00 kn. Rashodi za ostale troškove poslovanja u iznosu 5.383.941,00 kn su se odnosili na naknade i ostala materijalna prava zaposlenika u iznosu 3.033.034,00 kn, zdravstvene usluge, stručno obrazovanje i literaturu 647.538,00 kn, premije osiguranja 638.762,00 kn, bankarske usluge i članarine 550.647,00 kn, poreze i doprinose koji ne ovise o poslovnom rezultatu 17.488,00 kn i ostale troškove u iznosu 496.472,00 kn. Revizijom su obuhvaćeni troškovi usluga u iznosu 5.687.586,00 kn ili 23,1 % ostvarenih rashoda za ostale vanjske usluge i ostale troškove poslovanja, a pregledano je 16 predmeta nabave.

Revizijom je obuhvaćeno 13 usluga. Obuhvaćene su sljedeće usluge: poštanske usluge, usluge sanacije kvarova vodovodne mreže i objekata, usluga sanacije dijela krovništva iznad mjerne tehnike, baždarnice i PJ Buzet, usluga sanacije vodoopskrbnog sustava Sveti Stjepan, usluga popravka i sanacije zaštitne ograde oko objekata pumpne stanice vodoopskrbnog sustava Sveti Stjepan, usluge redovnog održavanja klorinacije, usluge održavanja elektroenergetskih postrojenja srednjeg napona, usluge studije istraživanja i optimizacija vrste ribljeg fonda u jezeru Butoniga u svrhu povećanja bistroće i kvalitete vode, usluge najma programske opreme za računala, usluge implementacije informacijske tehnologije, usluge najma građevinskih objekata, opreme i uređaja za kondicioniranje vode iz akumulacijskog jezera u vlasništvu društva Vodoopskrbni sustav Istre – Vodovod Butoniga d.o.o. (dalje u tekstu: Butoniga), usluge dobrovoljnog zdravstvenog osiguranja i usluge fizičke zaštite objekata.

Pregledano je ukupno 47 predmeta nabave. Navedene usluge su od 2015. do 2017., ugovorene u vrijednosti 16.569.028,00 kn, a rashodi su ostvareni u iznosu 16.482.569,00 kn što je obuhvaćeno revizijom. Usluge ugovorene vrijednosti 16.569.028,00 kn, za što su rashodi ostvareni u iznosu 16.190.943,00 kn, nabavljene su na temelju zaključenih ugovora, dok su usluge za što su rashodi ostvareni u iznosu 291.626,00 kn nabavljene na temelju narudžbenice. Nadalje u 2013. i 2014. za uslugu podrške u izradi pilot projekta integriranog poslovnog sustava Društva temeljenog na informacijskim tehnologijama, te uslugu implementacije informacijske tehnologije ugovoreno je i plaćeno 2.288.400,00 kn.

Društvo je obveznik primjene Zakona o javnoj nabavi (Narodne novine 90/11, 83/13, 143/13 i 13/14 - Odluka Ustavnog suda Republike Hrvatske) i Zakona o javnoj nabavi (Narodne novine 120/16), koji je stupio na snagu 1. siječnja 2017.

Prema podacima iz statističkog izvješća o javnoj nabavi, koji su objavljeni u Elektroničkom oglasniku javne nabave, ugovorena vrijednost javne nabave usluga u 2015. iznosila je 12.926.541,00 kn ili 11,4 % ukupnih rashoda, od čega se na vrijednost bagatelne nabave odnosilo 8.166.428,00 kn, a na vrijednost nabave putem ugovora o javnoj nabavi 4.760.113,00 kn. Revizijom je obuhvaćena nabava usluga ugovorene vrijednosti 5.552.516,00 kn što čini 43,0 % ukupno ugovorene vrijednosti usluga. Ugovorena vrijednost javne nabave usluga u 2016. iznosila je 13.848.296,00 kn ili 11,1 % ukupnih rashoda, od čega se na vrijednost bagatelne nabave odnosilo 9.881.629,00 kn, a na vrijednost nabave putem ugovora o javnoj nabavi 3.966.667,00 kn. Revizijom je obuhvaćena nabava usluga ugovorene vrijednosti 5.330.132,00 kn što čini 38,5 % ukupno ugovorene vrijednosti usluga. Ugovorena vrijednost javne nabave usluga u 2017. iznosila je 15.346.375,00 kn ili 11,9 % ukupnih rashoda, od čega se na vrijednost bagatelne nabave odnosilo 12.887.514,00 kn, a na vrijednost nabave putem ugovora o javnoj nabavi 2.458.861,00 kn. Revizijom je obuhvaćena nabava usluga ugovorene vrijednosti 5.686.380,00 kn što čini 37,1 % ukupno ugovorene vrijednosti usluga.

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 obuhvaćenih revizijom
prema vrsti postupka nabave
za 2015. - 2017.

Redni broj	Postupak nabave	Broj zaključenih ugovora				Ugovorena vrijednost nabave usluga (bez PDV-a) u kn				Udjel u %		
		2015.	2016.	2017.	ukupno	2015.	2016.	2017.	ukupno	2015.	2016.	2017.
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12
1.	Otvoreni postupak	6	6	5	17	2.137.647,00	1.371.385,00	1.357.484,00	4.866.516,00	38,5	25,7	23,9
2.	Usluge iz Dodatka II. B	1	2	1	4	1.079.568,00	1.222.602,00	1.178.815,00	3.480.985,00	19,4	22,9	20,7
3.	Postupci bagatelne/ jednostavne nabave	8	8	10	26	2.335.301,00	2.736.145,00	3.150.081,00	8.221.527,00	42,1	51,3	55,4
Ukupno		15	16	16	47	5.552.516,00	5.330.132,00	5.686.380,00	16.569.028,00	100,0	100,0	100,0

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 prijevare 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 prijevare. 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 javnog vodnog isporučitelja obavljalo isključivo u vlastitoj režiji (bez angažiranja vanjskih pružatelja usluga) • obavljalo je isključivo poslove javnog vodnog isporučitelja radi kojih je osnovano • odredilo je koju razinu/količinu usluga javnog vodnog isporučitelja planira pružiti • ostvarena razina/količina pruženih usluga javnog vodnog isporučitelja 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 usluga javnog vodnog isporučitelja • 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

Potrebe za nabavom vanjskih usluga su opravdane, ali u pojedinim slučajevima, što se odnosi na informatizaciju Društva, nisu potpuno obrazložene.

Društvo je poslove javnog vodnog isporučitelja obavljalo u najvećem dijelu u vlastitoj režiji. Također, obavljalo je isključivo poslove javnog vodnog isporučitelja radi kojih je osnovano. Djelatnost javne vodoopskrbe, proizvodnje i distribucije vode obavlja na području 29 jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave. Također, registrirano je te sustavno i stalno ispituje zdravstvenu ispravnost vode za piće za vlastite potrebe u skladu s posebnim propisima o vodi za ljudsku potrošnju.

Količina usluga javnog vodnog isporučitelja koja se planira pružiti je utvrđena godišnjim planovima poslovanja, planovima nabave, mjesečnim, dnevnim i tjednim planovima rada te ostvarenjem obavljenih poslova. Godišnjim planovima poslovanja planirane su količine usluga, prihodi i rashodi te rezultat poslovanja (ukupno za Društvo i po poslovnim jedinicama), izvori financiranja, plan ulaganja u dugotrajnu imovinu, plan gradnje vodnih građevina i drugo (cijena usluga, plan zapošljavanja, usavršavanje zaposlenika). Osim toga, Društvo izrađuje programe upravljanja sustavima vodoopskrbe koji se temelje na tjednim i dnevnim planovima, prati mjesečno ostvarenje obavljenih radova te sastavlja konačne obračune (godišnje) po programima. Konačni obračuni sadrže pregled ugovorenih količina radova, sate rada, ostvarenih količina, jediničnu cijenu usluge i druge podatke o ostvarenju po pojedinim projektima.

Ostvarena količina usluga javnog vodnog isporučitelja u skladu je s planiranom, odnosno i veća. U 2015. planirano je prodati 11 750 000 m³. Ostvareno je 12 386 733 m³, što je za 5,42 % više. U 2016. planirano je prodati 11 740 000 m³. Ostvareno je 12 106 984 m³, što je za 3,12 % više. U 2017. planirano je prodati 11 750 000 m³. Ostvareno je 13 411 784 m³, što je više za 14,1 %.

Društvo ima podatke o jediničnim troškovima za najvažnije usluge koje pruža. Za svaku godinu utvrđuje se i prati jedinične fiksne i varijabilne troškove pružanja vodnih usluga javne vodoopskrbe koji čine osnovnu cijenu vodnih usluga i obuhvaćaju troškove. Prosječni fiksni troškovi za vodnu uslugu javne vodoopskrbe za 2015. su iznosili 11,22 kn po korisniku mjesečno, za 2016. su iznosili 11,47 kn i za 2017. su iznosili 12,03 kn. Prosječni varijabilni troškovi za vodnu uslugu javne vodoopskrbe za 2015. su iznosili 6,89 kn/m³, za 2016. su iznosili 7,44 kn/m³ i za 2017. su iznosili 7,27 kn/m³. U 2017. u odnosu na 2015. prosječni fiksni troškovi pružanja vodnih usluga javne vodoopskrbe veći su za 2,2 %, a prosječni varijabilni troškovi veći su za 8,1 %. U 2017. u odnosu na 2016. prosječni fiksni troškovi pružanja vodnih usluga javne vodoopskrbe veći su za 4,9 %, a prosječni varijabilni troškovi manji su za 3,9 %.

U 2015. u odnosu na 2014. prosječni fiksni troškovi pružanja vodnih usluga javne vodoopskrbe veći su za 12,9 %, a prosječni varijabilni troškovi veći su za 2,3 %. Osnovna cijena vodnih usluga nije se mijenjala od početka travnja 2011.

Društvo nedovoljno istražuje mogućnost snižavanja troškova vodeći računa o postizanju poboljšanja kvalitete pri pružanju usluga javnog vodnog isporučitelja. Prema podacima iz godišnjih financijskih izvještaja i poslovnih knjiga za 2015., rashodi za ostale vanjske usluge i ostale troškove poslovanja su iznosili 17.635.474,00 kn ili 15,5 %, za 2016. su iznosili 23.864.680,00 kn ili 19,2 % te za 2017. su iznosili 24.575.595,00 kn ili 19,1 % ukupnih rashoda.

Društvo prati gubitke vode nastale u distributivnoj mreži i izdašnost izvora. Prema podacima Društva, gubitak u 2015. je bio 3 193 646 m³ ili 16,0 %, u 2016. gubitak vode je bio 3 309 167 m³ ili 17,1 %, dok je u 2017. gubitak vode bio 3 813 552 m³ ili 17,9 % što su prihvatljive vrijednosti koje prema odredbama Strategije upravljanja vodama (Narodne novine 91/08) iznose od 15,0 % do 20,0 %.

U razdoblju od 2013. do konca 2017. ukupni rashodi za usluge uvođenja informacijske tehnologije iznosili su 4.292.074,00 kn. Od navedenoga je 2.536.827,00 kn koncem srpnja 2014. evidentirano kao nematerijalna imovina, a 1.660.400,00 kn na računu ulaganja. U 2015. je evidentirano 94.845,00 kn kao trošak vanjske usluge.

Društvo je u prosincu 2012. izradilo dokument Strategija reinformatizacije poslovnog dijela informacijskog sustava Društva (koji nije bio razmotren na nadzornom odboru ni skupštini Društva) u kojem je odredilo uvođenje informacijske tehnologije iako konkretne reference s imenima vodovoda i komunalnih društava u Hrvatskoj i Europi koji primjenjuju navedenu tehnologiju nisu spomenute. Komparativni prikaz iznosa ulaganja i održavanja za navedene različite informacijske tehnologije, kao ni precizni izvori financiranja nisu izrađeni. Na temelju zahtjeva nadzornog odbora Društva nova Uprava je dostavila izvješće o zatečenom stanju projekta integracije informacijske tehnologije poslovnog sustava u Društvo. U obrazloženju se navodi da nije održana niti jedna radionica s korisnicima na kojoj će biti prezentirano programsko rješenje kao niti jedna radionica na kojoj bi se prezentirao rad na tom pilot sustavu. Prema obrazloženju, u siječnju 2015., održanom radionicom prvi puta se pilot projekt informacijske tehnologije testirao sa stvarnim podacima Društva. Zatražena su mišljenja zaposlenih u informatički Društva i konzultanata vezano na potrebna dodatna ulaganja u informacijsku tehnologiju. Društvo je tijekom 2018. obustavilo aktivnosti iz razloga neprihvatljivosti i neprimjenjivosti informacijske tehnologije za praćenje potrebne razine poslovanja Društva i potrebnih dodatnih prevelikih ulaganja u informacijsku tehnologiju.

Društvo Butoniga je dalo na korištenje građevinske objekte knjigovodstvene vrijednosti 365.274.721,00 kn i opreme i uređaje knjigovodstvene vrijednosti 45.008.657,00 kn. Društvo Butoniga, Vodovod Pula i Društvo zaključili su ugovor o poslovnoj suradnji za korištenje, upravljanje i održavanje sustava Butoniga kojim su dužni plaćati godišnji najam u iznosu 1.295.000,00 kn. Od toga se na Društvo odnosi 56,76% ili 735.042,00 kn. Skupština društva Butoniga je u prosincu 2016. donijela odluku o prestanku rada društva prema modelu razdvajanje s preuzimanjem. Jedinice lokalne samouprave, kao članice društva, obvezne su prenijeti svoje poslovne udjele iz društva Butoniga na Društvo i društvo Vodovod Pula d.o.o., Pula, prema teritorijalnom principu. Jedinice jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave dužne su bile u roku od 90 dana od donošenja Odluke o prestanku društva, odnosno do 20. ožujka 2017., donijeti odluke o prijenosu svojih poslovnih udjela. Do vremena obavljanja revizije prijenos poslovnih udjela je obavljen, ali prestanak rada društva Butoniga te prijenos imovine na Vodovod Pula i Društvo nije obavljen.

Društvo je uvelo mogućnost dostave računa za isporučene vodne usluge u elektroničkom obliku. Do konca svibnja 2018. broj registriranih korisnika bio je 246, dok je broj fizičkih osoba 55 080.

Društvo općim aktima ne promiče potpunu i otvorenu konkurentnost postupaka nabave usluga. Postupci nabave su propisani odredbama Zakona o javnoj nabavi, drugim propisima koji uređuju područje nabave te općim aktima Društva. Društvo je donijelo opće akte kojima je uređena provedba postupaka bagatelne, odnosno jednostavne nabave za koje ne postoji obveza provođenja postupaka javne nabave prema odredbama Zakona o javnoj nabavi. Postupke 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 nego se obvezalo primjenjivati odredbe Zakona o javnoj nabavi.

Tijekom 2015. i 2016. te do 9. ožujka 2017. u primjeni je bio akt Odluka o postupku nabave roba, usluga i radova za koje se ne provodi postupak javne nabave (bagatelna nabava) te izmjene i dopune navedene odluke (dalje u tekstu: Odluka o bagatelnoj nabavi) kojim je bio uređen postupak bagatelne nabave. Sastavni dio navedene Odluke činile su Upute za provedbu sustava centralizirane nabave kojim je definiran i opisan tijek izdavanja narudžbenica i internih narudžbenica, provjera i ovjera računa te nabava i izdavanje robe koja se zaprima u skladište. Od 10. ožujka 2017. na snazi je akt Pravilnik o nabavi roba, usluga i radova za postupak jednostavne nabave (dalje u tekstu: Pravilnik o jednostavnoj nabavi) kojim je uređen postupak jednostavne nabave. Navedeni akti objavljeni su na mrežnoj stranici Društva. Također, Društvo je, u ožujku 2017., donijelo Odluku o određivanju jamstva u postupcima javne i jednostavne nabave kojim je definirana vrsta, oblik i iznos jamstva koja će se zahtijevati od gospodarskih subjekata u postupcima javne i jednostavne nabave s obzirom na visinu procijenjene vrijednosti.

Odlukom o bagatelnoj nabavi, koja se primjenjivala do 9. ožujka 2017., uređeno je da se roba, usluge i radovi procijenjene vrijednosti do 20.000,00 kn (od 21. prosinca 2016. procijenjene vrijednosti do 50.000,00 kn) mogu nabaviti ispostavljanjem narudžbenice gospodarskom subjektu po vlastitom izboru. Za nabavu roba i usluga procijenjene vrijednosti od 20.000,00 kn do 200.000,00 kn, odnosno radova do 500.000,00 kn (od 21. prosinca 2016. procijenjene vrijednosti roba, usluga i radova veće od 50.000,00 kn, a manje od propisanih iznosa pragova za provođenje javne nabave) postupak nabave provodi se pozivom za dostavu ponuda upućenim na adrese najmanje tri gospodarska subjekta.

Pravilnikom o jednostavnoj nabavi, koji se primjenjuje od 10. ožujka 2017., uređena su tri postupka jednostavne nabave. Nabava roba, usluga i radova procijenjene vrijednosti do 20.000,00 kn obavlja se ispostavljanjem narudžbenice gospodarskom subjektu po vlastitom izboru, dok se od 20.000,00 kn do 50.000,00 kn obavlja na način da se zaključuje ugovor o nabavi robe, usluga i radova na temelju prethodno pribavljene ponude odabranog gospodarskog subjekta. Nabava roba i usluga procijenjene vrijednosti veće od 50.000,00 kn, a manje od 200.000,00 kn, odnosno za radove manje od 500.000,00 kn, obavlja se na način da se upućuje poziv za dostavu ponuda na adrese najmanje tri gospodarska subjekta. U iznimnim slučajevima (specijalistička i stručna znanja, posebne opravdane okolnosti, isključivo financiranje robe, radova i usluga pravne ili fizičke osobe) nabava roba, usluga i radova obavlja se na temelju jedne ponude. Navedenim Pravilnikom je, između ostalog, definirano: tko pokreće postupak nabave i na koji način, rokovi za aktivnosti u okviru pojedinih faza procesa nabave, popratna dokumentacija, traženje jamstva, kriterij za odabir i ocjenu ponuda, vođenje i dostava zapisnika o pregledu, ocjeni i odabiru ponuda (ili poništenju postupka) ponuditeljima, što je ponuda i njen sadržaj, tko obavlja pregled i ocjenu ponuda te predlaže odabir ponude, zaključivanje ugovora u skladu s uvjetima određenim u pozivu i odabranom ponudom, te iznimni slučajevi u kojima se nabava roba, usluga i radova obavlja na temelju jedne ponude.

Društvo je Pravilnikom o jednostavnoj nabavi propisalo minimalne rokove. Rok za dostavu ponuda, upućenih gospodarskim subjektima, je najmanje pet dana od dostave poziva gospodarskim subjektima, a u opravdanim razlozima može se utvrditi i kraći rok.

Na mrežnoj stranici Društva objavljen je opći akt kojim je uređen postupak jednostavne nabave (Pravilnik o jednostavnoj nabavi), a koji se primjenjuje od 10. ožujka 2017. Ranije je bio objavljen akt kojim je bio uređen postupak bagatelne nabave (Odluka o bagatelnoj nabavi) te izmjene i dopune navedene odluke, a koji je bio na snazi i u primjeni do 9. ožujka 2017. Također, objavljeni su planovi poslovanja za 2015., 2016., 2017. i 2018., godišnje izvješće o poslovanju za 2015., 2016. i 2017., godišnji financijski izvještaji za 2015., 2016. i 2017., popis gospodarskih subjekata s kojima je naručitelj u sukobu interesa i ne može sklapati ugovore o nabavi, registar ugovora (ažuriran s 30. lipnja 2018.) te drugi dokumenti (odluke o cijeni vode, odluke o priključenju, tehnički uvjeti priključenja i drugo). Na mrežnoj stranici, Društvo nije objavilo planove nabave za 2015., 2016. i 2017. te pozive za dostavu ponuda. Zbog navedenog, podaci o potrebama Društva nisu bili dostupni široj javnosti, a objavom bi se osigurala veća konkurentnost u danim okolnostima jer bi zainteresirani potencijalni gospodarski subjekti mogli pravovremeno obaviti pripreme za sudjelovanje u postupcima nabave. Društvo u Elektroničkom oglasniku javne nabave objavljuje postupke nabave robe, radova i usluga velike vrijednosti na koje se mogu javiti zainteresirani subjekti.

Izbor najpovoljnije ponude

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

Općima aktima primjereno su uređeni postupci nabave usluga te zadaće i odgovornosti sudionika u postupcima nabave usluga, ali nisu uređeni potpuno i detaljno u svim procesima nabave (proces planiranja nabave, proces provođenja postupka nabave, proces zaključivanja ugovora i proces praćenja ostvarenja ugovora).

Općim aktima je, između ostalog, definirano: tko pokreće postupak nabave (skrbnici u čijoj je nadležnosti predmet nabave) i na koji način (upućivanjem zahtjeva na propisanom obrascu Odjelu za poslove nabave i planiranja; tri postupka nabave s obzirom na procijenjenu vrijednost nabave), rokovi za aktivnosti u okviru pojedinih faza procesa nabave (odjel za poslove nabave i planiranja u postupak nabave kreće najkasnije u roku pet dana od dostave uredne dokumentacije skrbnika; rok za dostavu ponuda je najmanje pet dana od dostave poziva gospodarskim subjektima; u opravdanim razlozima može se utvrditi i kraći rok), popratna dokumentacija (troškovnici, projektni zadaci, tehnička specifikacija, skice, nacrti, studije, obrasci traženih dokumenata i drugo), traženje jamstva (primjena Odluke o određivanju jamstva u postupcima javne i jednostavne nabave), kriterij za odabir i ocjenu ponuda (cijena uvijek mora biti jedan od kriterija za odabir ponude ili kao kriterij najniže cijene ili kao jedan od kriterija za odabir ekonomski najpovoljnije cijene), vođenje i dostava zapisnika o pregledu, ocjeni i odabiru ponuda (ili poništenju postupka) ponuditeljima, što je ponuda i njen sadržaj, tko obavlja pregled i ocjenu ponuda te predlaže odabir ponude (ovlaštene osobe Odjela i skrbnika, te druge stručne osobe naručitelja), zaključivanje ugovora u skladu s uvjetima određenim u pozivu i odabranom ponudom, te iznimni slučajevi u kojima se nabava roba, usluga i radova obavlja na temelju jedne ponude (specijalistička i stručna znanja, posebne opravdane okolnosti, isključivo financiranje robe, radova i usluga pravne ili fizičke osobe).

Općim aktom, u procesu planiranja nabave, nije utvrđeno tko donosi plan nabave, faze i rokovi planiranja, način prikupljanja prijedloga za izradu plana nabave, utvrđivanje i razmatranje opravdanosti nabave prema vrsti i količini usluge, tijek kolanja i čuvanje dokumentacije na temelju koje je sastavljen plan nabave te tko odobrava plan nabave.

U procesu provođenja postupka nabave, nije definirano tko točno obavlja pregled i ocjenu ponuda te predlaže odabir ponude i kome (koje su te ovlaštene osobe i tko ih imenuje; donosi li se za svaki postupak odluka o izboru povjerenstva i tko donosi odluku), utvrđeno je vođenje zapisnika o pregledu, ocjeni i odabiru ponuda (ili poništenju postupka) te dostava zapisnika ponuditeljima, ali nije utvrđeno ovjeravanje zapisnika od strane ovlaštenih osoba koje obavljaju pregled i ocjenu ponuda te odlaganje bar jednog pisanog primjerka u Društvu kao pisani dokaz i prilog dokumentaciji konkretnog postupka nabave.

U procesu zaključivanja ugovora, nije definirano tko zaključuje ugovor o nabavi nakon provedenog postupka nabave odnosno odabira najpovoljnije ponude. Također, jedan od tri uređena postupka jednostavne nabave je nabava roba, usluga i radova procijenjene vrijednosti od 20.000,00 kn do 50.000,00 kn koja se obavlja na način da se zaključuje ugovor o nabavi robe, usluga i radova na temelju prethodno pribavljene ponude skrbnika od odabranog gospodarskog subjekta. Za navedeno nije definirano tko zaključuje ugovor o nabavi.

U procesu praćenja ostvarenja ugovora, nije definirano tko je zadužen za praćenje provedbe ugovora o nabavi (kontrola ugovorene cijene, količine i drugih elemenata ugovora te plaćanje). Također, nije uređen način i odgovornosti kod izvješćivanja o nabavi, vođenja registra ugovora o javnoj nabavi i okvirnih sporazuma te kontroli provedbe ugovora o javnoj nabavi i okvirnih sporazuma.

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.

Općim aktima nije izričito navedeno načelo postizanja najbolje vrijednosti za uloženi novac, kao mjerilo za izbor najpovoljnije ponude. Odredbama akta je navedeno da cijena uvijek mora biti jedan od kriterija za odabir ponude ili kao kriterij najniže cijene ili kao jedan od kriterija za odabir ekonomski najpovoljnije ponude. Postizanje najbolje vrijednosti za uloženi novac je jedan od glavnih ciljeva javne nabave i pokazatelj njezine učinkovitosti. Na povećanje dobivene vrijednosti za uloženi novac utječe primjena kriterija ekonomski najpovoljnije ponude koji omogućava da se uz kriterij cijene, u odabiru najbolje ponude sagledaju i drugi kriteriji koji se mogu razlikovati u pojedinim nabavama i ovise o rezultatima koje naručitelj želi postići. Utvrđivanjem optimalnih kombinacija različitih mjerila za izbor najpovoljnije ponude, Društvo bi osiguralo ispunjenje zahtjeva za nabavom usluga prema načelu postizanja najbolje vrijednosti za uloženi novac. Kod izbora najpovoljnije ponude, Društvo je kao mjerilo za odabir navodilo kriterij najniže cijene ili ekonomski najpovoljnije ponude.

Društvo nema pisanih dokaza da je istražilo tržište nabave i pribavilo što je moguće više informacija o uslugama koje namjerava nabaviti. Prema obrazloženju odgovorne osobe, istraživanje tržišta nabave provodi se prije samog postupka nabave na način da se putem mrežnih stranica istražuje predmet nabave (tehničke specifikacije i značajke, broj gospodarskih subjekata koji mogu ponuditi traženi predmet nabave i cijena). Isto tako, informacije o predmetu nabave se pribavljaju od odgovornih osoba koje su pokrenule postupak nabave i izradile troškovnik te su dobro upoznate s tržištem nabave.

Izabrani način nabave nije omogućio najveću razinu konkurentnosti u danim okolnostima u pojedinim provedenim postupcima nabave.

Pregledano je 47 predmeta nabave usluga ugovorene vrijednosti 16.569.027,00 kn. Usluge ugovorene vrijednosti 16.569.027,00 kn, za što su rashodi ostvareni u iznosu 16.190.943,00 kn, nabavljene su na temelju zaključenih ugovora, dok su usluge za što su rashodi ostvareni u iznosu 291.626,00 kn nabavljene na temelju narudžbenice. Za pregledanih 20 predmeta bagatelne/jednostavne nabave usluga ugovorene vrijednosti 4.290.782,00 kn pozivi za dostavu ponuda nisu objavljeni na mrežnoj stranici Društva. Od pregledanih predmeta za postupke bagatelne, odnosno jednostavne nabave na temelju kojih su ugovorene usluge u vrijednosti 4.896.388,00 kn, u većini postupaka poziv za dostavu ponuda upućen je na adrese tri gospodarska subjekta, dok je za pojedine postupke upućen na adrese četiri gospodarska subjekta. U većini postupaka zaprimljene su dvije ponude, dok su kod malog broja zaprimljene tri, a u jednom postupku jedna ponuda. Kod pregledanih šest postupaka javne nabave koji su bili objavljeni u Elektroničkom oglasniku javne nabave ugovorene vrijednosti 4.323.505,00 kn, rokovi u aktivnostima postupaka nabave bili su u skladu s odredbama Zakona o javnoj nabavi (rok za dostavu ponuda najčešće 20 dana ili više). Kod pregledanih 20 postupaka bagatelne/jednostavne nabave ugovorene vrijednosti 4.290.782,00 kn, rokovi su bili u skladu s odredbama općih akata Društva, što podrazumijeva rok za dostavu ponuda gospodarskih subjekata kojima je upućen poziv za dostavu ponuda od pet do osam dana ili više. Za tri pregledana predmeta nabave ugovorene vrijednosti 904.887,00 kn bio je određen rok za dostavu ponuda pet dana ili manje (tri dana).

Ocjena ponuda je zasnovana isključivo na objavljenim kriterijima odabira i dodjele. Kriterij odabira ponuda za provedene otvorene postupke javne nabave te postupke bagatelne, odnosno jednostavne nabave u većini slučajeva je bila najniža cijena, dok je za pet predmeta nabave ugovorene vrijednosti 1.589.024,00 kn kriterij bio ekonomski najpovoljnija ponuda. Pregledano je ukupno 47 predmeta nabave. Usluge ugovorene vrijednosti 16.569.028,00 kn, za što su rashodi ostvareni u iznosu 16.190.943,00 kn, nabavljene su na temelju zaključenih ugovora, dok su usluge za što su rashodi ostvareni u iznosu 291.626,00 kn nabavljene na temelju narudžbenice.

Razlozi za odabir najpovoljnije ponude su u zapisnicima o pregledu i ocjeni ponuda odgovarajuće i dostatno obrazloženi u svim postupcima nabave, osim kod 15 postupaka nabave usluga sanacije kvarova vodovodne mreže i objekata gdje su priložene kontrole troškovnika u pisanom obliku. Zapisnici o pregledu i ocjeni ponuda sadrže, između ostalog, analitičke prikaze tražene i primljene dokumentacije, podatke o ponuditeljima koji su dostavili ponude, uključujući cijenu ponude, podatke o ponuditeljima koji nisu dostavili ponudu, a primili su poziv za dostavu ponude, podatke o odabranom (najpovoljnijem) ponuditelju te razlog odabira ponude. U 2015., 2016. i 2017. u tri provedena postupka sklapanja ugovora o javnim uslugama (iz Dodatka II. B – poštanske usluge) pristigla je jedna ponuda koja je ocijenjena kao valjana, te je s ponuditeljem zaključen godišnji ugovor, dok su na jedan provedeni postupak pristigle dvije ponude. Kod 15 postupaka nabave usluga sanacije kvarova vodovodne mreže i objekata priložene su u pisanom obliku kontrole troškovnika u kojima je provedena računaska kontrola pristiglih ponuda, no nema odgovarajućih pisanih obrazloženja razloga odabira najpovoljnije ponude. Zapisnici o pregledu i ocjeni ponuda u pisanom obliku sastavljaju se od ožujka 2017. Zapisnicima o pregledu i ocjeni ponuda koji bi trebali biti u pisanom obliku i ovjereni potpisima osoba koje sudjeluju u postupku i pregledu ponuda se, između ostalog, na dokaziv način utvrđuje broj pristiglih ponuda, usporedba podataka iz pristiglih ponuda, odabir najpovoljnije ponude i obrazloženje odabira najpovoljnije ponude sve u cilju i sa svrhom veće transparentnosti.

Dokumentacija o nabavi je dostupna, pregledna i omogućuje jednostavno praćenje tijeka nabave.

U dokumentaciji za nadmetanje su navedeni podaci o Društvu, vrsta postupka 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, kriterij odabira najpovoljnije ponude, jamstvo za ozbiljnost ponude i uredno ispunjenje ugovora te rok, način i uvjeti plaćanja.

Dokumentacija o nabavi za pregledane provedene postupke nabave sadrži sve dokumente propisane Zakonom o javnoj nabavi koji se odnose na: odluke o imenovanju ovlaštenih predstavnika, zapisnike o otvaranju ponuda, zapisnike o pregledu i ocjeni ponuda, odluke o odabiru najpovoljnije ponude, potpisane ugovore u skladu s dokumentacijom za nadmetanje te izjave o nepostojanju sukoba interesa. Također, dokumentacija o nabavi kod pregledanih postupaka bagatelne, odnosno jednostavne nabave sadrži sve navedene dokumente.

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, ugovorene su isključivo usluge predviđene dokumentacijom o nabavi. U razdoblju od 2015. do 2017., ugovorene su usluge u vrijednosti 16.569.028,00 kn, dok su rashodi za usluge, prema podacima iz poslovnih knjiga ostvareni u iznosu 16.482.569,00 kn. Usluge ugovorene vrijednosti 16.569.028,00 kn, za što su rashodi ostvareni u iznosu 16.190.943,00 kn, nabavljene su na temelju zaključenih ugovora, dok su usluge za što su rashodi ostvareni u iznosu 291.626,00 kn nabavljene na temelju ispostavljenih narudžbenica. Usluge nabavljene na temelju ugovora su ugovorene u skladu s ponudbenim troškovnicima.

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 sadrže svi ugovori. Također, Društvo je, u ožujku 2017., donijelo Odluku o određivanju jamstva u postupcima javne i jednostavne nabave kojim je definirana vrsta, oblik i iznos jamstva koja će se zahtijevati od gospodarskih subjekata u postupcima javne i jednostavne nabave s obzirom na visinu procijenjene vrijednosti. Prema odredbama Zakona o obveznim odnosima (Narodne novine 35/05, 41/08, 125/11 i 78/15), Društvo može ugovoriti plaćanje određenog novčanog iznosa u slučaju kada dobavljač zakasni s ispunjenjem svojih obveza i/ili u slučaju neurednog ispunjenja obveze.

Iz računa za obavljene usluge jasno je vidljiva detaljna specifikacija vrste, količine i jedinične cijene pruženih usluga. Ispostavljene račune se može usporediti s podacima sadržanim u dokumentaciji o nabavi i ugovoru te narudžbenicama.

Ugovori o pružanju usluga sadrže klauzulu o očekivanoj razini kvalitete usluga. Ugovoreno je, između ostalog, koju vrstu i kvalitetu usluge će se pružiti i na koji način, koja kvaliteta materijala će se upotrijebiti te prema kojima standardima će se obavljati pružena usluga. Pri preuzimanju usluga, provjeravana je kvaliteta isporučenih usluga. Navedeno je evidentirano u zapisnicima o preuzimanju i okončanom obračunu odnosno, kontrola obavljene usluge je obavljena na temelju zaprimljenog računa s popratnom dokumentacijom (ugovor, narudžbenica, otpremnica). Nakon provedenih kontrola, ovlaštena osoba je odobravalala račun za plaćanje i evidentiranje.

Usluge su obavljene u skladu s ugovorenim rokovima, odnosno nije bilo neopravdanog kašnjenja i potrebe za obračunom kazne. Plaćanja su obavljena u skladu s ugovorenim uvjetima, odnosno s uvjetima navedenim u ugovorima i računima.

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 i izbor najpovoljnije ponude.

1. Određivanje potreba

1.1. Potrebe za nabavom vanjskih usluga su opravdane, ali u pojedinim slučajevima, što se odnosi na informatizaciju Društva, nisu opravdane i potpuno obrazložene odnosno, nisu bila usklađena ulaganja s realnim potrebama. Kod određivanja potreba propusti se odnose na istraživanja mogućnosti snižavanja troškova, opće akte te objavu planova nabave i poziva za dostavu ponuda na mrežnoj stranici Društva.

- Istraživanje mogućnosti snižavanja troškova

Društvo nedovoljno istražuje mogućnosti snižavanja troškova vodeći računa o postizanju poboljšanja kvalitete pri pružanju usluga javnog vodnog isporučitelja.

Prema podacima iz godišnjih financijskih izvještaja i poslovnih knjiga za 2015., rashodi za ostale vanjske usluge i ostale troškove poslovanja su iznosili 17.635.474,00 kn ili 15,5 % ukupnih rashoda, za 2016. su iznosili 23.864.680,00 kn ili 19,2 % te za 2017. su iznosili 24.575.595,00 kn ili 19,1 % ukupnih rashoda. Iz navedenih podataka, vidljivo je da udjel tih rashoda je u odnosu na 2015. apsolutno i relativno rastao. Kod izrade plana poslovanja Društvo nije ocijenilo koje radove može obavljati u vlastitoj režiji te za koje je potrebno koristiti vanjske usluge.

Društvo Butoniga je dalo na korištenje građevinske objekte knjigovodstvene vrijednosti 365.274.721,00 kn i opreme i uređaje knjigovodstvene vrijednosti 45.008.657,00 kn. Butoniga, Vodovod Pula i Društvo zaključili su ugovor o poslovnoj suradnji za korištenje, upravljanje i održavanje sustava Butoniga kojim su dužni plaćati godišnji najam u iznosu 1.295.000,00 kn. Od toga se na Društvo odnosi 56,76% ili 735.042,00 kn. Skupština društva Butoniga je u prosincu 2016. donijela odluku o prestanku rada društva prema modelu razdvajanje s preuzimanjem. Jedinice lokalne samouprave, kao članice društva, obvezne su prenijeti svoje poslovne udjele iz društva Butoniga na Društvo i društvo Vodovod Pula d.o.o., Pula, prema teritorijalnom principu. Jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave dužne su bile u roku od 90 dana od donošenja Odluke o prestanku društva, odnosno do 20. ožujka 2017., donijeti odluke o prijenosu svojih poslovnih udjela. Do vremena obavljanja revizije odluke o prijenosu poslovnih udjela nisu donesene te prijenos nije obavljen. Do vremena obavljanja revizije prijenos poslovnih udjela je obavljen, ali prestanak rada društva Butoniga te prijenos imovine na Vodovod Pula i Društvo nije obavljen.

Državni ured za reviziju predlaže istražiti mogućnosti snižavanja troškova vodeći računa o postizanju poboljšanja kvalitete pri pružanju usluga javnog vodnog isporučitelja.

Također, kod izrade plana poslovanja predlaže ocijeniti koje radove može obavljati u vlastitoj režiji te za koje je potrebno koristiti vanjske usluge. Nadalje, predlaže se prenijeti imovinu na Društvo i društvo Vodovod Pula.

- Ulaganja u informacijsku tehnologiju

Društvo je u prosincu 2012. izradilo dokument Strategija reformatizacije poslovnog dijela informacijskog sustava Društva, u kojem potrebe Društva nisu precizno određene. U navedenom dokumentu konkretne reference s nazivima vodovoda i komunalnih društava u Republici Hrvatskoj i Europi koji primjenjuju navedenu tehnologiju nisu spomenute. Komparativni prikaz iznosa ulaganja i održavanja za navedene različite informacijske tehnologije, kao ni precizni izvori financiranja nisu izrađeni. U razdoblju od 2013. do konca 2017. ukupna ulaganja u razvoj informacijskog sustava iznosila su 4.292.074,00 kn. Društvo je tijekom 2018. obustavilo aktivnosti iz razloga neprihvatljivosti navedene informacijske tehnologije za praćenje potrebne razine poslovanja Društva i potrebnih dodatnih ulaganja u tehnologiju.

Državni ured za reviziju predlaže preispitati dosadašnja ulaganja u informacijski sustav. Također, na temelju sveobuhvatne sustavne precizne i detaljne analize poslovanja, a u skladu s potrebama predlaže daljnje potrebne aktivnosti.

- Opći akti

Postupci nabave su propisani odredbama Zakona o javnoj nabavi, drugim propisima koji uređuju područje nabave te općim aktima Društva. Društvo je donijelo opće akte kojim je uređena provedba postupaka bagatelne, odnosno jednostavne nabave za koje ne postoji obveza provođenja postupaka javne nabave prema odredbama Zakona o javnoj nabavi. Društvo općim aktima ne promiče potpunu i otvorenu konkurentnost postupaka nabave usluga.

Tijekom 2015. i 2016. te do 9. ožujka 2017. u primjeni je bila Odluka o bagatelnoj nabavi te izmjene i dopune navedene odluke kojim je bio uređen postupak bagatelne nabave. Odlukom o bagatelnoj nabavi bilo je uređeno da se roba, usluge i radovi procijenjene vrijednosti do 20.000,00 kn (od 21. prosinca 2016. procijenjene vrijednosti do 50.000,00 kn) mogu nabaviti ispostavljanjem narudžbenice gospodarskom subjektu po vlastitom izboru. Za nabavu roba i usluga procijenjene vrijednosti od 20.000,00 kn do 200.000,00 kn, odnosno radova do 500.000,00 kn (od 21. prosinca 2016. procijenjene vrijednosti roba, usluga i radova veće od 50.000,00 kn, a manje od propisanih iznosa pragova za provođenje javne nabave) postupak nabave provodi se pozivom za dostavu ponuda upućenim na adrese najmanje tri gospodarska subjekta. Prema navedenom, nabava roba, usluga i radova procijenjene vrijednosti do 20.000,00 kn (od 21. prosinca 2016. procijenjene vrijednosti do 50.000,00 kn) može se obaviti ispostavljanjem narudžbenice gospodarskom subjektu po vlastitom izboru, bez provedenog postupka nabave.

Od 10. ožujka 2017. na snazi je Pravilnik o jednostavnoj nabavi kojim je uređen postupak jednostavne nabave, odnosno uređena su tri postupka jednostavne nabave.

Nabava roba, usluga i radova procijenjene vrijednosti do 20.000,00 kn obavlja se ispostavljanjem narudžbenice gospodarskom subjektu po vlastitom izboru, dok se od 20.000,00 kn do 50.000,00 kn obavlja na način da se zaključuje ugovor o nabavi robe, usluga i radova na temelju prethodno pribavljene ponude odabranog gospodarskog subjekta.

Prema navedenom, nabava roba, usluga i radova procijenjene vrijednosti od 20.000,00 kn do 50.000,00 kn obavlja se na način da se zaključuje ugovor o nabavi robe, usluga i radova na temelju prethodno pribavljene ponude odabranog gospodarskog subjekta, bez provedenog postupka nabave. Naime, ponuda se može pribaviti od jednog subjekta. Državni ured za reviziju je mišljenja kako je navedeni prag previsoko postavljen.

Nadalje, nabava roba i usluga procijenjene vrijednosti veće od 50.000,00 kn, a manje od 200.000,00 kn, odnosno za radove manje od 500.000,00 kn, obavlja se na način da se upućuje poziv za dostavu ponuda na adrese najmanje tri gospodarska subjekta. U iznimnim slučajevima (specijalistička i stručna znanja, posebne opravdane okolnosti, isključivo financiranje robe, radova i usluga pravne ili fizičke osobe) nabava roba, usluga i radova obavlja se na temelju jedne ponude.

Društvo je Pravilnikom o jednostavnoj nabavi propisalo minimalne rokove. Rok za dostavu ponuda, upućenih gospodarskim subjektima, je najmanje pet dana od dostave poziva gospodarskim subjektima, a u opravdanim razlozima može se utvrditi i kraći rok. Propisani minimalni rok za dostavu ponuda gospodarskih subjekata od najmanje pet dana od dostave poziva može biti prekratak za pripremu ponude. Time se ograničava broj ponuda i utječe se na njihovu kvalitetu, što može za posljedicu imati neuspješan postupak nabave ili ozbiljne probleme u provedbi postupaka nabave. Rokovi za podnošenje ponuda trebaju biti optimalni, a postupke nabave treba pravodobno započeti. U općim aktima treba odrediti optimalne rokove.

Nadalje, aktima nije utvrđena obveza objave poziva za dostavu ponuda na mrežnoj stranici Društva, zbog čega ponudu u postupcima bagatelne, odnosno jednostavne nabave ne mogu dostaviti svi zainteresirani subjekti nego samo odabrani gospodarski subjekti.

Državni ured za reviziju predlaže općim aktima promicati potpunu i otvorenu konkurentnost postupaka nabave. Predlaže odrediti optimalne rokove koji će omogućiti dovoljno vremena za pripremu ponuda i dostavu ponuda gospodarskih subjekata. Državni ured za reviziju predlaže općim aktima utvrditi obvezu objave poziva za dostavu ponuda na mrežnoj stranici.

- Objava planova nabave

Prema odredbama Zakona o pravu na pristup informacijama (Narodne novine 25/13 i 85/15), tijela javne vlasti obvezna su na mrežnim stranicama 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. Društvo je obveznik primjene Zakona o javnoj nabavi, a prema čijim odredbama, Društvo kao sektorski naručitelj, nije obvezan objaviti plan nabave za poslovnu godinu.

Na mrežnoj stranici, Društvo nije objavilo planove nabave za 2015., 2016. i 2017. te pozive za dostavu ponuda upućene gospodarskim subjektima.

Zbog navedenog, podaci o potrebama Društva nisu dostupni široj javnosti čime bi se osigurala veća konkurentnost u danim okolnostima jer bi zainteresirani gospodarski subjekti mogli pravovremeno obaviti pripreme za sudjelovanje u postupcima nabave.

Objava plana nabave osigurala bi upoznavanje javnosti s planiranim nabavama i mogućnost da se više gospodarskih subjekata pripremi za dostavljanje ponude na javni poziv za nadmetanje, a veći broj ponuda mogao bi pridonijeti postizanju povoljnijih cijena predmeta nabave.

Državni ured za reviziju predlaže planove nabave objavljivati na mrežnoj stranici Društva.

- 1.2. *Društvo prihvaća preporuke Državnog ureda za reviziju. U očitovanju navodi da se nabava odnosno korištenje vanjskih usluga najvećim dijelom odnosi na preventivna (ispitivanja i servisi) te korektivna održavanja (sanacije, rekonstrukcije, popravci, zamjene). Važno je ukratko istaknuti složenost i veličinu sustava imovine. Materijalnu imovinu vodoopskrbnog sustava čine građevinski objekti i oprema te cjevovodi različitih dimenzija i karakteristika dužine 2.388 km. Najstarija imovina ima 85 godina. Nabavna vrijednost ukupne imovine iznosi 1,3 milijarde kuna. Koncem 2017. godine otpisano je 64,0 % vrijednosti materijalne imovine. Redovno održavanje prosječno 10,0 % ukupnih troškova ili 1,0 % vrijednosti ukupne imovine, obuhvaćajući time unutarnje i vanjsko održavanje imovine, predstavljalo bi sigurno i funkcionalno stanje te osiguralo još kvalitetniji rad vodoopskrbnog sustava. Dio poslova vezanih na tekuća održavanja imovine, Društvo obavlja vlastitim kadrovima. U slučaju većih ili zahtjevnijim zahvatima u cilju preventivnih ili korektivnih poslova ili specifičnih znanja, poslove povjerava vanjskim izvoditeljima. Obim poslova je, uz najžurnije i najnužnije potrebe uvjetovan financijskim mogućnostima u pojedinoj godini. Zadnjih godina, osim cjevovoda i vodosprema, naglasak je na nabavi i izgradnji uređaja pročišćavanje i zbrinjavanje otpadnog mulja u cilju očuvanja okoliša, mini hidroelektrane iz obnovljivih izvora energije, povećanje kapaciteta poslovnih prostora te rekonstrukcije filterskih postrojenja vode. U lošijim poslovnim godinama razina i financijski angažman za popravke i sanacije objekata i opreme svodila na najnužnije potrebno održavanje u cilju držanja funkcionalnosti sustava (godišnji servisi razne opreme, katodna zaštita, održavanje opreme za funkcioniranje u cilju zdravstvene ispravnosti, sanacije kvarova nad cjevovodima, održavanje elektroenergetike). U godinama ostvarenja boljeg financijskog poslovanja odlučuje se za veći obim usluga koje doprinose kvalitetnijim i sve potrebnijim održavanjem. Naglašava da uvođenjem novih tehnologija u određenim procesima, a sve u cilju poboljšanja kvalitete pružanja usluga, javlja se automatski potreba za održavanjem iste za koju su nužne licence, ovlaštenja, nova znanja te se isto dodatno mora ugovarati s vanjskim izvoditeljima (očitanje vodomjera s prijenosom impulsa, daljinsko praćenje protoka i potrošnje vode, praćenje automobila s GPRS sustavom). U zadnje vrijeme tržište pružanja usluga se u nekim djelatnostima (građevina) bitno mijenja u smislu nuđenja usluga i visine cijena. Smanjen je interes ponuditelja radi veće potražnje poslova te se nude značajno veće cijene. Tržišna ponuda specifičnih usluga je sužena te se na javne natječaje javi jedan ili nijedan ponuditelj. Prihvaća preporuku da se, u okvirima mogućnosti, angažiranjem vlastitim kadrovima pokuša doprinijeti uštedama te da se planski procjenjuju potrebe angažiranja vanjskih usluga. Isto znači bitno veće ulaganje u vlastita znanja te zapošljavanje djelatnika sa specifičnim potrebnim znanjima naročito u novim tehnologijama. Prihvaća preporuku podjele imovine Butonige i vjeruje kako će do zaključivanja ugovora i podjele doći u 2018. godini.*

Postojeći poslovni informacijski sustav stariji je od 35 godina i sve teže odgovara zahtjevima poslovanja današnjice. Kroz godine je proširivan i nadopunjavao različitim dijelovima da bi izvršio pojedine zahtjeve i zadovoljio zakonske norme poslovanja.

Dosadašnje ulaganje kroz pilot projekt u novoj tehnologiji za implementaciju jedinstvenog rješenja se pokazalo nedovoljno učinkovito. Osim dobivenih novih znanja i bolje uređenih baza podataka, što treba valorizirati dosadašnjim ulaganjem u nematerijalnu imovinu, sustav sa zahtjevnom tehnologijom nije dobio mogućnost potpune implementacije.

Krenulo se u izradu novih smjernica koje sagledavaju sve dosadašnje nedostatke i prednosti sustava Istarskog vodovoda, a iste će predlagati korake za daljnju informatizaciju. Istraživanjem tržišta pronađeno je više rješenja koje pokrivaju potrebe ključnih dijelova sustava i prijedlog je iste nabaviti na tržištu. Prihvaća preporuku te će buduće aktivnosti na uvođenju informacijskog sustava definirati na opisani način poštujući pravila struke u smislu izabiranja tehnologije, vrijeme i dinamiku uvođenja te prihvatljivost financijskog opterećenja.

Prihvaća preporuku za proširenje i nadopunu internih akata vezanih za procese nabave u cilju otvorene konkurentnosti pri nabavama uz objavu planiranih nabava na mrežnoj stranici.

2. Izbor najpovoljnije ponude

2.1. Društvo je, pri izboru najpovoljnije ponude za nabavu vanjskih usluga, u najvećem dijelu poštovalo načelo najbolje vrijednosti za uloženi novac. Kod izbora najpovoljnije ponude za nabavu vanjskih usluga nepravilnosti se odnose na utvrđivanje zadaća i odgovornosti sudionika u postupcima nabave, načela postizanja najbolje vrijednosti za uloženi novac, istraživanje tržišta nabave te odabir načina nabave pojedinih usluga.

- Utvrđivanje zadaća i odgovornosti sudionika u postupcima nabave

Postupci nabave su propisani odredbama Zakona o javnoj nabavi, drugim propisima, koji uređuju područje nabave te općim aktima Društva. Društvo je donijelo opće akte kojima je uređena provedba postupaka bagatelne, odnosno jednostavne nabave za koje ne postoji obveza provođenja postupaka javne nabave prema odredbama Zakona o javnoj nabavi.

Općima aktima primjereno su uređeni postupci nabave usluga te zadaće i odgovornosti sudionika u postupcima nabave usluga, ali nisu uređeni potpuno i detaljno u svim procesima nabave (proces planiranja nabave, proces provođenja postupka nabave, proces zaključivanja ugovora i proces praćenja ostvarenja ugovora).

Općim aktom, u procesu planiranja nabave, nije utvrđeno tko donosi plan nabave, faze i rokovi planiranja, način prikupljanja prijedloga za izradu plana nabave, utvrđivanje i razmatranje opravdanosti nabave prema vrsti i količini usluge, tijekom kolanja i čuvanje dokumentacije na temelju koje je sastavljen plan nabave te tko odobrava plan nabave.

Općim aktom, u procesu provođenja postupka nabave, nije definirano tko točno obavlja pregled i ocjenu ponuda te predlaže odabir ponude i kome (koje su te ovlaštene osobe i tko ih imenuje; donosi li se za svaki postupak donosi odluka o izboru povjerenstva i tko donosi odluku), utvrđeno je vođenje zapisnika o pregledu, ocjeni i odabiru ponuda (ili poništenju postupka) te dostava zapisnika ponuditeljima, ali nije utvrđeno ovjeravanje zapisnika od strane ovlaštenih osoba koje obavljaju pregled i ocjenu ponuda te odlaganje bar jednog pisanog primjerka u Društvu kao pisani dokaz i prilog dokumentaciji konkretnog postupka nabave.

Općim aktom, u procesu zaključivanja ugovora, nije definirano tko zaključuje ugovor o nabavi nakon provedenog postupka nabave odnosno odabira najpovoljnije ponude. Također, jedan od tri uređena postupka jednostavne nabave je nabava roba, usluga i radova procijenjene vrijednosti od 20.000,00 kn do 50.000,00 kn koja se obavlja na način da se zaključuje ugovor o nabavi robe, usluga i radova na temelju prethodno pribavljene ponude skrbnika od odabranog gospodarskog subjekta. Za navedeno nije definirano tko zaključuje ugovor o nabavi.

Općim aktom, u procesu praćenja ostvarenja ugovora, nije definirano tko je zadužen za praćenje provedbe ugovora o nabavi (kontrola ugovorene cijene, količine i drugih elemenata ugovora te plaćanje). Također, nije uređen način i odgovornosti kod izvješćivanja o nabavi, vođenja registra ugovora o javnoj nabavi i okvirnih sporazuma te kontroli provedbe ugovora o javnoj nabavi i okvirnih sporazuma.

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.

Državni ured za reviziju predlaže općim aktima detaljnije urediti zadaće i odgovornosti svih sudionika u postupcima nabave (od planiranja nabave, provođenja postupaka nabave do zaključivanja ugovora o nabavi te praćenja i ostvarenja ugovora).

- Utvrđivanje načela postizanja najbolje vrijednosti za uloženi novac

Općim aktima nije izričito navedeno načelo postizanja najbolje vrijednosti za uloženi novac, kao mjerilo za izbor najpovoljnije ponude. Odredbama akta je navedeno da cijena uvijek mora biti jedan od kriterija za odabir ponude ili kao kriterij najniže cijene ili kao jedan od kriterija za odabir ekonomski najpovoljnije ponude. Postizanje najbolje vrijednosti za uloženi novac je jedan od glavnih ciljeva javne nabave i pokazatelj njezine učinkovitosti.

Na povećanje dobivene vrijednosti za uloženi novac utječe primjena kriterija ekonomski najpovoljnije ponude koji omogućava da se uz kriterij cijene, u odabiru najbolje ponude sagledaju i drugi kriteriji koji se mogu razlikovati u pojedinim nabavama i ovise o rezultatima koje naručitelj želi postići. Utvrđivanjem optimalnih kombinacija različitih mjerila za izbor najpovoljnije ponude, Društvo bi osiguralo ispunjenje zahtjeva za nabavom usluga prema načelu postizanja najbolje vrijednosti za uloženi novac. Kod izbora najpovoljnije ponude, Društvo je kao mjerilo za odabir navodilo kriterij najniže cijene u 42 pregledana postupka nabave dok je u pet postupaka nabave navelo kriterij ekonomski najpovoljnije ponude.

Državni ured za reviziju predlaže općim aktima navesti načelo postizanja najbolje vrijednosti za uloženi novac kao mjerilo za izbor najpovoljnije ponude.

- Istraživanje tržišta nabave

Društvo nema pisanih dokaza da je istražilo tržište nabave i pribavilo što je moguće više informacija o uslugama koje namjerava nabaviti. Prema obrazloženju odgovorne osobe, istraživanje tržišta nabave provodi se prije samog postupka nabave na način da se putem interneta istražuje predmet nabave (tehničke specifikacije i značajke, broj gospodarskih subjekata koji mogu ponuditi traženi predmet nabave i cijena).

Isto tako, informacije o predmetu nabave se pribavljaju od odgovornih osoba koje su pokrenule postupak nabave i izradile troškovnik te su dobro upoznate s tržištem nabave.

Skreće se pozornost da prema odredbama članka 8. Pravilnika o planu nabave, registru ugovora, prethodnom savjetovanju i analizi tržišta u javnoj nabavi (Narodne novine 101/17), koji je stupio na snagu 1. siječnja 2018., naručitelj provodi analizu tržišta u svrhu pripreme nabave i informiranja gospodarskih subjekata o svojim planovima i zahtjevima u vezi s nabavom. Analiza tržišta obuhvaća prikupljanje informacija o predmetu nabave, gospodarskim subjektima koji sudjeluju na tržištu te drugim okolnostima koje utječu na uvjete nabave. Informacije prikupljene analizom tržišta ne smiju se interpretirati na način da imaju za posljedicu narušavanje tržišnog natjecanja ili kršenje načela zabrane diskriminacije i transparentnosti.

Državni ured za reviziju predlaže prije pokretanja postupaka nabave, istraživati tržište nabave.

- Odabir načina nabave pojedinih usluga

Izabrani način nabave nije omogućio najveću razinu konkurentnosti u danim okolnostima u pojedinim provedenim postupcima nabave.

Pregledano je 47 predmeta nabave usluga ugovorene vrijednosti 16.569.028,00 kn. Usluge ugovorene vrijednosti 16.569.028,00 kn, za što su rashodi ostvareni u iznosu 16.190.943,00 kn, nabavljene su na temelju zaključenih ugovora, dok su usluge za što su rashodi ostvareni u iznosu 291.626,00 kn nabavljene na temelju narudžbenice. Za pregledanih 20 predmeta bagatelne/jednostavne nabave usluga ugovorene vrijednosti 4.290.782,00 kn pozivi za dostavu ponuda nisu objavljeni na mrežnoj stranici Društva.

Od pregledanih predmeta za postupke bagatelne, odnosno jednostavne nabave na temelju kojih su ugovorene usluge u vrijednosti 4.896.388,00 kn, u većini postupaka poziv za dostavu ponuda upućen je na adrese tri gospodarska subjekta, dok je za pojedine postupke upućen na adrese četiri gospodarska subjekta. U većini postupaka zaprimljene su dvije ponude, dok su kod malog broja zaprimljene tri, a u jednom postupku jedna ponuda. Upućivanjem poziva za dostavu ponuda većem broju gospodarskih subjekata, objavom poziva na mrežnoj stranici Društva te provođenjem elektroničke dražbe omogućila bi se veća razina konkurentnosti u danim okolnostima.

Kod pregledanih šest postupaka javne nabave koji su bili objavljeni u Elektroničkom oglasniku javne nabave ugovorene vrijednosti 4.323.505,00 kn, rokovi u aktivnostima postupaka nabave bili su u skladu s odredbama Zakona o javnoj nabavi (rok za dostavu ponuda najčešće 20 dana ili više).

Kod pregledanih 20 postupaka bagatelne/jednostavne nabave ugovorene vrijednosti 4.290.782,00 kn, rokovi su bili u skladu s odredbama općih akata Društva, što podrazumijeva rok za dostavu ponuda gospodarskih subjekata kojima je upućen poziv za dostavu ponuda od pet do osam dana ili više. Za tri pregledana predmeta nabave ugovorene vrijednosti 904.887,00 kn bio je određen rok za dostavu ponuda pet dana ili manje (tri dana). Rok za dostavu ponuda kraći od osam dana nije dostatan.

Državni ured za reviziju predlaže upućivati pozive za dostavu ponuda većem broju gospodarskih subjekata, objavljivati poziv za dostavu ponuda na mrežnoj stranici Društva te provoditi elektroničku dražbu kako bi se omogućila veća razina konkurentnosti. Predlaže odrediti dostatne, primjerene rokove za dostavu ponuda.

- 2.2. *Društvo prihvaća preporuke Državnog ureda za reviziju u smislu proširenja i nadopune internih akata vezanih za procese nabave u cilju uređivanja odgovornosti sudionika u procesima nabave, istraživanja tržišta prije pokretanja procesa nabave, provođenja e-dražbe gdje to predmet nabave dozvoljava, zadovoljavanja načela ekonomski najpovoljnije ponude.*

VI. OCJENA UČINKOVITOSTI KORIŠTENJA VANJSKIH 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.

Potrebe za nabavom vanjskih usluga su opravdane. Društvo je poslove javnog vodnog isporučitelja obavljalo u najvećem dijelu u vlastitoj režiji. Također, obavljalo je isključivo poslove javnog vodnog isporučitelja radi kojih je osnovano. Godišnjim planovima poslovanja planirane su, između ostalog, količine vodnih usluga javne vodoopskrbe koje se planiraju pružiti. Količina pruženih vodnih usluga je ostvarena iznad planiranih veličina. Društvo ima podatke o jediničnim troškovima za najvažnije usluge koje pruža te utvrđuje i prati jedinične fiksne i varijabilne troškove pružanja vodnih usluga javne vodoopskrbe. Donijelo je opće akte kojima je uređena provedba postupaka bagatelne, odnosno jednostavne nabave za koje ne postoji obveza provođenja postupaka javne nabave prema odredbama Zakona o javnoj nabavi. Na mrežnoj stranici objavljeni su opći akti kojima je uređena nabava usluga. U Elektroničkom oglasniku javne nabave objavljuje postupke nabave robe, radova i usluga velike vrijednosti na koje se mogu javiti zainteresirani subjekti. Društvo nedovoljno istražuje mogućnost snižavanja troškova vodeći računa o postizanju poboljšanja kvalitete pri pružanju usluga javnog vodnog isporučitelja. Općim aktima ne promiče potpunu i otvorenu konkurentnost postupaka nabave usluga. U pojedinim slučajevima što se odnosi na informatizaciju, potrebe za nabavom vanjskih usluga Društva nisu potpuno obrazložene odnosno nisu bila usklađena ulaganja s realnim potrebama. Na mrežnoj stranici nisu objavljeni planovi nabave, te pozivi za dostavu ponuda.

Društvo je, pri izboru najpovoljnije ponude za nabavu vanjskih usluga, u najvećem dijelu poštovalo načelo najbolje vrijednosti za uloženi novac. Općima aktima primjereno su uređeni postupci nabave usluga te zadaće i odgovornosti sudionika u postupcima nabave. Međutim, postupci nabave usluga te zadaće i odgovornosti sudionika u postupcima nabave nisu uređene potpuno i detaljno kroz sve procese nabave (proces planiranja nabave, proces provođenja postupka nabave, proces zaključivanja ugovora i proces praćenja ostvarenja ugovora). Općim aktima nije izričito navedeno načelo postizanja najbolje vrijednosti za uloženi novac, kao mjerilo za izbor najpovoljnije ponude. Društvo nema pisanih dokaza da je istražilo tržište nabave i pribavilo što je moguće više informacija o uslugama koje namjerava nabaviti. Izabrani način nabave nije omogućio najveću razinu konkurentnosti u danim okolnostima u pojedinim provedenim postupcima nabave. Od pregledanih predmeta za postupke bagatelne, odnosno jednostavne nabave na temelju kojih su ugovorene usluge u vrijednosti 4.896.388,00 kn, u većini postupaka poziv za dostavu ponuda upućen je na adrese tri gospodarska subjekta, dok je za pojedine postupke upućen na adrese četiri gospodarska subjekta. U većini postupaka zaprimljene su dvije ponude, dok su kod malog broja zaprimljene tri, a u jednom postupku jedna ponuda. Ocjena ponuda je zasnovana isključivo na objavljenim kriterijima odabira i dodjele koji je bio ili najniža cijena ili ekonomski najpovoljnija ponuda. Razlozi za odabir najpovoljnije ponude su u zapisnicima o pregledu i ocjeni ponuda odgovarajuće i dostatno obrazloženi, a dokumentacija o nabavi sadrži sve dokumente koje treba sadržavati te je dostupna, pregledna i omogućuje jednostavno praćenje tijeka nabave.

Društvo je nabavom vanjskih usluga u najvećem dijelu postiglo planirane ciljeve nabave, te su usluge pružene na pravi način. Ugovorene su isključivo usluge predviđene dokumentacijom o nabavi.

Ugovori za nabavu usluga sadrže detaljnu specifikaciju usluga, odnosno sastavni dio ugovora čine ponude s detaljnom specifikacijom usluga (troškovnicima). Ugovorne kazne odredbe za slučaj neispunjavanja ili neodgovarajućeg ispunjavanja obveza sadrže svi ugovori. Iz računa za obavljene usluge jasno je vidljiva detaljna specifikacija vrste, količine i jedinične cijene pruženih usluga, što se bez teškoća može usporediti s podacima sadržanim u dokumentaciji o nabavi i ugovoru te narudžbenicama. Usluge su obavljene u ugovorenim rokovima, odnosno nije bilo neopravdanog kašnjenja i potrebe za obračunom kazne. Ugovori o pružanju usluga sadrže klauzulu o očekivanoj razini kvalitete usluga. Usluge su obavljene u skladu s ugovorenim rokovima, a plaćanja u skladu s ugovorenim uvjetima.

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

- istraživati mogućnosti snižavanja troškova vodeći računa o postizanju poboljšanja kvalitete pri pružanju usluga javnog vodnog isporučitelja te kod izrade plana poslovanja ocijeniti koje radove može obavljati u vlastitoj režiji, a za koje je potrebno koristiti vanjske usluge
- prenijeti imovinu društva Butoniga na Društvo i društvo Vodovod Pula
- preispitati ulaganja u informacijski sustav te na temelju sveobuhvatne sustavne detaljne analize poslovanja odrediti daljnje potrebne aktivnosti u skladu s potrebama
- općim aktima promicati potpunu i otvorenu konkurentnost postupaka nabave usluga
- općim aktima urediti optimalne rokove dostave ponuda
- općim aktima utvrditi obvezu objave poziva za dostavu ponuda na mrežnoj stranici Društva
- pozive za dostavu ponuda objavljivati na mrežnoj stranici Društva
- planove nabave objavljivati na mrežnoj stranici Društva
- općim aktima detaljnije urediti zadaće i odgovornosti sudionika u postupcima nabave (od planiranja nabave, provođenja postupaka nabave do zaključivanja ugovora o nabavi te praćenja i ostvarenja ugovora)
- općim aktima navesti načelo postizanja najbolje vrijednosti za uloženi novac kao mjerilo za izbor najpovoljnije ponude
- prije pokretanja postupaka nabave, istraživati tržište nabave
- upućivati pozive za dostavu ponuda većem broju gospodarskih subjekata
- provoditi elektroničku dražbu kod jednostavne nabave kako bi se omogućila najveća razina konkurentnosti u danim okolnostima.

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