



REPUBLIKA HRVATSKA
DRŽAVNI URED ZA REVIZIJU
Područni ured Split

IZVJEŠĆE
O OBAVLJENOJ REVIZIJI UČINKOVITOSTI

KORIŠTENJE VANJSKIH USLUGA U DRUŠTVU
VODOVOD I KANALIZACIJA D.O.O., SPLIT

Split, 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	21



REPUBLIKA HRVATSKA
DRŽAVNI URED ZA REVIZIJU
Područni ured Split

KLASA: 041-01/18-10/31
URBROJ: 613-19-18-7

Split, 11. rujna 2018.

IZVJEŠĆE
O OBAVLJENOJ REVIZIJI UČINKOVITOSTI
KORIŠTENJA VANJSKIH USLUGA U DRUŠTVU
VODOVOD I KANALIZACIJA D.O.O., SPLIT

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 Vodovod i kanalizacija d.o.o., Split (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 1. ožujka do 11. rujna 2018.

I. PREDMET I CILJEVI REVIZIJE

Predmet revizije je bila provjera korištenja vanjskih usluga u Društvu, a obuhvaća provjeru opravdanosti i potpune obrazloženosti potreba 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 upisano u sudski registar Trgovačkog suda u Splitu u lipnju 1999. Temeljni kapital iznosi 230.000.000,00 kn. Vlasnici i članovi Društva su jedinice lokalne samouprave s područja Splitsko-dalmatinske županije, potpisnice Društvenog ugovora iz ožujka 1998. Sjedište Društva je Biokovska 3, Split. Osnovna djelatnost je javna vodoopskrba, odvodnja te oborinska odvodnja isključujući građenje.

Tijela Društva su Skupština, Nadzorni odbor i Uprava. Skupštinu čini jedanaest članova Društva, potpisnika Društvenog ugovora. Nadzorni odbor ima jedanaest članova, od kojih deset bira Skupština, a jednog člana bira Radničko vijeće. Upravu čini direktor. Od 28. prosinca 2016. do 25. siječnja 2018., direktor je bio Drago Davidović, od 26. siječnja do 18. ožujka 2018., privremeni upravitelj je bio Joško Čelan, a od 19. ožujka 2018. direktor je Tomislav Šuta. Koncem 2015. Društvo je imalo 456 zaposlenika, koncem 2016. imalo je 455, a koncem 2017. ima 457 zaposlenika.

Ciljevi revizije su bili provjeriti:

- koristi li 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 i
- jesu li nabavom usluga postignuti 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.

Društvo je obveznik primjene Zakona o javnoj nabavi (Narodne novine 90/11, 83/13, 143/13 i 13/14 - Odluka Ustavnog suda Republike Hrvatske), koji je bio u primjeni do 31. prosinca 2016. te Zakona o javnoj nabavi (Narodne novine 120/16), koji je stupio na snagu 1. siječnja 2017. Prema odredbama članka 4. Pravilnika o popisu obveznika primjene Zakona o javnoj nabavi (Narodne novine 19/12), Društvo je razvrstano u sektorske naručitelje kao trgovačko društvo koje ispunjava uvjete iz članka 6. Zakona o javnoj nabavi.

Rashodi za usluge za 2015. ostvareni su u iznosu 18.665.080,00 kn. Vrijednosno značajniji se odnose na usluge održavanja (održavanje osnovne, sporedne djelatnosti i laboratorija, čišćenja poslovnih prostorija, održavanje i nadogradnja aplikacijskog sustava, usluge čuvanja imovine i osoba) u iznosu 8.106.389,00 kn te komunalne usluge (odvoz komunalnog otpada, prijevoz vode na otoke, komunalna naknada, naknada za uređenje voda, deratizacija i dezinfekcija, dimnjačarske usluge) u iznosu 6.629.348,00 kn.

Rashodi za usluge za 2016. ostvareni su u iznosu 20.064.407,00 kn. Vrijednosno značajniji se odnose na usluge održavanja (održavanje osnovne, sporedne djelatnosti i laboratorija, čišćenja poslovnih prostorija, održavanje i nadogradnja aplikacijskog sustava, usluge čuvanja imovine i osoba) u iznosu 9.257.094,00 kn te komunalne usluge (odvoz komunalnog otpada, prijevoz vode na otoke, komunalna naknada, naknada za uređenje voda, deratizacija i dezinfekcija, dimnjačarske usluge) u iznosu 6.511.120,00 kn.

Rashodi za usluge za 2017. ostvareni su u iznosu 24.362.327,00 kn. Vrijednosno značajniji se odnose na usluge održavanja (održavanje osnovne, sporedne djelatnosti te laboratorija, čišćenja poslovnih prostorija, održavanje i nadogradnja aplikacijskog sustava, usluge čuvanja imovine i osoba) u iznosu 11.428.550,00 kn te komunalne usluge (odvoz komunalnog otpada, prijevoz vode na otoke, komunalna naknada, naknada za uređenje voda, deratizacija i dezinfekcija, dimnjačarske usluge) u iznosu 7.982.790,00 kn.

Osim usluga koje su evidentirane u okviru rashoda za usluge (čišćenje poslovnih prostorija, prijevoz vode na otoke, odvoz komunalnog otpada, održavanje i nadogradnja aplikacijskog sustava, te pružanja usluga tjelesne zaštite), revizijskim pregledom su obuhvaćene i usluge osiguranja imovine i osoba koje su evidentirane u okviru drugih rashoda poslovanja. Usluge osiguranja imovine i osoba za 2015. su ostvarene u iznosu 387.319,00 kn, za 2016. u iznosu 397.518,00 kn te za 2017. u iznosu 296.339,00 kn.

Prema podacima iz Registra ugovora o javnoj nabavi i okvirnih sporazuma i Registra nabave male vrijednosti (jednostavna nabava), ukupna vrijednost nabave roba, radova i usluga za 2015. je iznosila 24.072.686,00 kn (javna nabava 17.776.554,00 kn, jednostavna nabava 6.296.132,00 kn), za 2016. je iznosila 51.718.239,00 kn (javna nabava 45.960.934,00 kn, jednostavna nabava 5.757.305,00 kn), te je za 2017. iznosila 45.042.731,00 kn (javna nabava 37.779.412,00 kn, jednostavna nabava 7.263.319,00 kn).

Prema podacima iz Registra ugovora o javnoj nabavi i okvirnih sporazuma, ukupna vrijednost nabave usluga Društva za 2015. je iznosila 6.630.697,00 kn (javna nabava 5.204.975,00 kn, jednostavna nabava 1.425.722,00 kn), za 2016. je iznosila 12.378.105,00 kn (javna nabava 9.977.588,00 kn, jednostavna nabava 2.400.517,00 kn), te je za 2017. iznosila 10.836.621,00 kn (javna nabava 8.171.946,00 kn, jednostavna nabava 2.664.675,00 kn).

U tablici broj 1 daju se podaci o broju zaključenih ugovora i ugovorenoj vrijednosti nabave usluga Društva s obzirom na vrstu postupka nabave za 2015.-2017.

Tablica broj 1

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

u kn

Redni broj	Postupak nabave	2015.			2016.			2017.		
		Broj zaključenih ugovora	Ugovorena vrijednost nabave	Udjel u %	Broj zaključenih ugovora	Ugovorena vrijednost nabave	Udjel u %	Broj zaključenih ugovora	Ugovorena vrijednost nabave	Udjel u %
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
1.	Otvoreni postupak	6	2.245.440,00	43,1	10	6.846.527,00	68,6	9	4.897.100,00	59,9
2.	Pregovarački postupak bez prethodne objave	4	2.010.204,00	38,6	4	2.014.342,00	20,2	4	2.088.304,00	25,6
3.	Postupak zaključivanja ugovora o uslugama iz Dodatka II. B	1	949.331,00	18,2	1	1.116.719,00	11,2	1	1.186.542,00	14,5
Ukupno		11	5.204.975,00	100,0	15	9.977.588,00	100,0	14	8.171.946,00	100,0
4.	Jednostavna nabava	15	1.425.722,00	21,5	19	2.400.517,00	19,4	27	2.664.675,00	24,6
Sveukupno		26	6.630.697,00	-	34	12.378.105,00	-	41	10.836.621,00	-

Za nabavu usluga Društvo je 2015.-2017. zaključilo 101 ugovor o nabavi usluga (40 ugovora o javnoj nabavi, 61 ugovor jednostavne nabave) u vrijednosti 29.845.423,00 kn, od toga se na javnu nabavu odnosi 23.354.509,00 kn, a jednostavnu nabavu 6.490.914,00 kn. Od ukupno zaključenih ugovora o javnoj nabavi usluga, revizijom je obuhvaćen 21 vrijednosno značajniji ugovor ukupne vrijednosti 12.442.478,00 kn ili 53,3 %. Obuhvaćeno je devet ugovora za nabavu usluga čišćenja poslovnih prostorija, osiguranja imovine i osoba te prijevoza vode na otoke u vrijednosti 4.182.480,00 kn, zaključenih po provedenim otvorenim postupcima javne nabave, devet ugovora za nabavu usluga odvoza komunalnog otpada te održavanja i nadogradnje aplikacijskog sustava u vrijednosti 5.007.406,00 kn, zaključenih po provedenim pregovaračkim postupcima bez prethodne objave te tri ugovora za nabavu usluga tjelesne zaštite u vrijednosti 3.252.592,00 kn za koje su, prema odredbama Zakona o javnoj nabavi, primijenjeni posebni postupci zaključivanja ugovora o javnim uslugama prema popisu iz Dodatka II. B.

Od ukupno zaključenih ugovora o jednostavnoj nabavi, revizijom je obuhvaćeno deset ugovora za nabavu usluga pružanja tehničke zaštite, javno govornih usluga i usluga stalnog pristupa internetu u nepokretnoj elektroničkoj komunikacijskoj mreži, usluga pravne pomoći, čišćenja bazena i prostora rešetki crpnih stanica, održavanja zelenih površina oko poslovne zgrade, ispitivanja radnog okoliša, strojeva i uređaja s povećanom opasnošću te električne i gromobranske instalacije, usluga revizije financijskih izvještaja, elektroničkih i komunikacijskih usluga u pokretnoj mreži, usluga nadziranja objekata putem centralnog dojavnog sustava te zdravstvenih usluga. Za navedene usluge su ostvareni rashodi u ukupnom iznosu 1.385.152,00 kn, od toga za 2015. u iznosu 332.665,00 kn, za 2016. u iznosu 727.060,00 kn te za 2017. u iznosu 325.427,00 kn.

Osim nabave usluga na temelju navedenih ugovora, revizijom je provjerena i nabava pojedinih usluga vrijednosti do 20.000,00 kn (koja nije uključena u vrijednost jednostavne nabave), a koje su nabavljene na temelju jedne ponude ili ispostavljenih narudžbenica. Ukupna vrijednost nabave putem narudžbenica od 2015. do 2017. iznosi 3.924.032,00 kn, a revizijom je provjerena nabava na temelju ispostavljene 71 narudžbenice u vrijednosti 636.643,00 kn.

II. METODE I POSTUPCI REVIZIJE

U postupku planiranja revizije su pribavljene informacije o načinu na koji sustav nabave vanjskih usluga funkcionira. Postavljanjem upita i pregledom dokumentacije provjereno je kako su potrebe za nabavom 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 rizike. U postupku planiranja su utvrđeni i procijenjeni rizici 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 kojemu je i povjereno obavljanje 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. Također, to može značiti da onemogućuje drugim društvima nadmetanje za taj ugovor. Provjereno je je li bilo žalbi na postupke nabave i kako su riješene.

Za potrebe prikupljanja revizijskih dokaza proučena je i analizirana pravna regulativa, opći akti te dokumentacija o korištenju vanjskih usluga. Uspoređena je usklađenost dokumentacije s propisima i općim aktima. Pribavljene su informacije o načinu na koji sustav nabave vanjskih usluga funkcionira. Postavljanjem upita i pregledom dokumentacije sustava nabave te zapisnika sa sastanaka povjerenstva za izbor najpovoljnije ponude, provjereno je jesu li zaposlenici zaduženi za nabavu i drugi sudionici sa svim ponuditeljima jednako postupali. Izravnim dokaznim postupcima provjereni su zapisi i dokumentacija kao i računi dobavljača usluga kojima su ustupljene vrijednosno značajnije usluge. U postupku revizije izabrani su najprikladniji načini pribavljanja revizijskih dokaza (intervju, upitnik, uvid u dokumentaciju, statistički podaci, baza podataka, usporedbe te analize), vodeći računa o njihovoj dostatnosti i primjerenosti. Za detaljna potpitanja za koja su provedeni izravni dokazni postupci, određena je veličina uzorka i izvori 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 komunalne poslove 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 planira pružiti • ostvarena razina/količina pruženih komunalnih usluga 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 • 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 <i>nabave</i> • 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 ostvarenja ugovorenih usluga, 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 i potpuno obrazložene.

Društvo je komunalne poslove obavljalo najvećim dijelom u vlastitoj režiji (bez angažiranja vanjskih pružatelja usluga). Vanjske pružatelje usluga Društvo je angažiralo za prijevoz pitke vode na otoke Drvenik Veliki i Drvenik Mali, koji nisu pokriveni vodoopskrbnim sustavom. Rashodi za prijevoz vode na otoke Drvenik Veliki i Drvenik Mali ostvareni su u 2015. u iznosu 456.300,00 kn, u 2016. u iznosu 527.251,00 kn te u 2017. u iznosu 829.335,00 kn odnosno ukupno 1.812.886,00 kn. Prema odredbi članka 196. Zakona o vodama (Narodne novine 153/09, 63/11, 130/11, 56/13, 14/14 i 46/18), jedinice lokalne samouprave su dužne osigurati obavljanje djelatnosti javne vodoopskrbe i javne odvodnje. Prema odredbi članka 33. Zakona o otocima (Narodne novine 34/99, 149/99, 32/02 i 33/06) te članka 5. Pravilnika o postupku i načinu provedbe opskrbe otočnih kućanstava pitkom vodom brodom vodonoscem ili cestovnim vozilom (Narodne novine 35/11), cijena isporuke pitke vode koju plaćaju kućanstva čiji nositelji imaju prebivalište na otocima, a opskrbljuju se pitkom vodom brodom vodonoscem ili cestovnim vozilom i to za količinu do 20 m³ mjesečno, odnosno 150 m³ godišnje po kućanstvu, jednaka je prosječnoj cijeni isporučene vode u matičnoj obalno-otočnoj županiji. Prosječnu cijenu isporuke vode za svaku obalno-otočnu županiju određuju Hrvatske vode godišnje, a za 2015. u Splitsko-dalmatinskoj županiji je iznosila 13,06 kn/m³, za 2016. je iznosila 13,89 kn/m³ te za 2017. je iznosila 14,02 kn/m³. Na temelju zaključenih godišnjih ugovora s Ministarstvom regionalnog razvoja i fondova Europske unije, Društvo ostvaruje pravo na podmirenje razlike između stvarne i prosječne cijene isporuke vode (cijene vodnih usluga) na otocima za kućanstva u naseljima koja nisu spojena na vodoopskrbne sustave, a čiji nositelji imaju prebivalište na otocima. Navedeno Ministarstvo je za 2015. doznačilo sredstva u iznosu 432.211,00 kn, za 2016. u iznosu 531.353,00 kn te za 2017. u iznosu 775.776,00 kn odnosno ukupno 1.739.340,00 kn. Usluga isporuke vode na otoke se obavlja uglavnom tijekom ljeta, kada je broj stanovnika na otocima znatno veći nego u zimskom razdoblju. Troškovi usluga prijevoza vode u posljednje tri godine su u porastu. Cijena usluga prijevoza pitke vode je, ovisno o zaključenim ugovorima, u 2015. iznosila 48,99 kn/m³ i 54,00 kn/m³, u 2016. je iznosila 54,00 kn/m³ i 65,00 kn/m³, te je u 2017. iznosila 65,00 kn/m³. U odnosu na 2015., cijena vode je u 2017. veća za 32,7 % te u odnosu na 2016. za 20,4 %.

Društvo je obavljalo isključivo komunalne poslove radi kojih je osnovano i to opskrbu stanovništva pitkom vodom, odvodnju i pročišćavanje otpadnih voda, izvođenje vodovodnih i kanalizacijskih linija i priključaka te čišćenje slivnika.

Društvo je odredilo koju količinu komunalnih usluga planira pružiti 2015.-2017. Komunalne usluge se obavljaju u skladu s godišnjim planovima poslovanja kojima su utvrđene planirane količine prodaje pitke vode i usluga odvodnje otpadnih voda prema kategorijama potrošača i područjima gradova i općina te pružanje drugih komunalnih usluga (izvođenje vodovodnih i kanalizacijskih linija i priključaka te održavanje slivnika).

Isporučene količine pruženih komunalnih usluga su u skladu s planiranim količinama. Prema godišnjim izvješćima o radu Društva i obrazloženju direktora, Društvo je obavilo planirane komunalne poslove u skladu s godišnjim planovima poslovanja. Izvješće o godišnjem poslovanju Društva sadrži usporedbu planiranih i ostvarenih rashoda za usluge. Za 2015. planirano je isporučiti 18 543 000 m³ pitke vode, a isporučeno je 19 059 000 m³ ili 2,7 % više u odnosu na planirane količine. Za 2016. planirano je isporučiti 19 342 000 m³ vode, a isporučeno je 18 951 000 m³ vode ili 2,1 % manje u odnosu na planirane količine. Za 2017. planirano je isporučiti 19 022 000 m³ vode, a isporučeno je 19 327 000 m³ vode ili 1,6 % više u odnosu na planirane količine. U 2017. je isporučeno vode 1,4 % više u odnosu na 2015., te 2,0 % više u odnosu na 2016., zbog dugog sušnog ljeta te povećanog broja stanovnika u ljetnom razdoblju. Za odvodnju otpadnih voda za 2015. planirano je isporučiti 13 349 000 m³ vode, a isporučeno je 13 625 000 m³ ili 2,1 % više u odnosu na planirane količine. Za 2016. planirano je isporučiti 13 915 000 m³ vode, a isporučeno je 13 687 000 m³ ili 1,6 % manje u odnosu na planirane količine. Za 2017. planirano je isporučiti 13 790 000 m³, a isporučeno je 13 700 000 m³ ili 0,6 % manje u odnosu na planirane količine.

Društvo ima podatke o jediničnim troškovima za usluge vodoopskrbe, odvodnje i pročišćavanja otpadnih voda, a odnose se na troškove za materijal za održavanje, električnu energiju te usluge tekućeg i investicijskog održavanja. Ovi rashodi su za 2015. ostvareni u iznosu 28.764.000,00 kn, za 2016. u iznosu 27.760.000,00 kn te za 2017. u iznosu 29.861.000,00 kn.

Jedinični troškovi za materijal za održavanje, električnu energiju te usluge tekućeg i investicijskog održavanja su u 2017. u odnosu na 2015. veći za 3,8 %, a u odnosu na 2016. za 7,6 % te ne bilježe značajniji rast. Društvo istražuje mogućnost snižavanja troškova poslovanja. Troškove tekuće godine uspoređuje s prethodnim godinama, a provođenjem postupaka javne nabave i odabirom najpovoljnijih ponuditelja nastoji postići snižavanje varijabilnih troškova, uz zadržavanje zadovoljavajuće razine kvalitete usluga. Vrijednosno najznačajniji troškovi vanjskih usluga su troškovi tekućeg i investicijskog održavanja na koje Društvo nije moglo značajno utjecati, jer ovise o vanjskim čimbenicima. Najvećim dijelom su nastali radi puknuća cijevi na vodoopskrbnim mrežama (zbog razmještaja i starosti vodovodne mreže), koje su se trebale žurno sanirati da ne bi došlo do prekida u pružanju usluga vodoopskrbe. Navedeni troškovi su u 2017. veći za 2.401.000,00 kn ili 27,5 % u odnosu na 2016., odnosno za 1.313.000,00 kn ili 13,4 % u odnosu na 2015. U 2017. su troškovi znatno veći, jer je zbog jako niskih temperatura često dolazilo do zaleđivanja infrastrukture, što je uzrokovalo puknuća vodomjera i cijevi. Društvo je u 2017. smanjilo troškove za odvetničke i javnobilježničke usluge, telefonske usluge, zaštitarske usluge te usluge čišćenja poslovnih prostorija. Troškovi za odvetničke i javnobilježničke usluge u 2017. su smanjeni u odnosu na 2016. za 148.000,00 kn ili 14,9 %, za telefonske usluge za 26.000,00 kn ili 11,2 %, usluge čišćenja poslovnih prostorija za 13.000,00 kn ili 5,0 % te zaštitarske usluge za 32.000,00 kn ili 2,5 %. U 2017. su u odnosu na 2016. značajnije povećani troškovi za analizu pitke vode za 235.000,00 kn ili 48,5 %, jer se kontrola kvalitete vode trebala češće provoditi u 2017. radi učestalog zamućenja.

Društvo je u prosincu 2013. donijelo Pravilnik o provedbi bagatelne nabave, kojim nije u potpunosti promicalo potpunu i otvorenu konkurentnost postupaka nabave usluga. Postupci jednostavne nabave uređeni su Pravilnikom o provedbi bagatelne nabave iz prosinca 2013., koji je bio na snazi do 29. lipnja 2017., a nadalje Pravilnikom o provedbi postupaka jednostavne nabave od 30. lipnja 2017. Nabave u vrijednosti jednakoj ili većoj od 200.000,00 kn za robe i usluge, odnosno većoj od 500.000,00 kn za radove, Društvo izravno primjenjuje Zakon o javnoj nabavi. Nabava usluga koja podliježe Zakonu o javnoj nabavi provodila se otvorenim postupcima javne nabave, pregovaračkim postupcima bez prethodne objave, te postupcima nabave primjenom postupka zaključenja ugovora o javnim uslugama prema popisu iz Dodatka II. B Zakona o javnoj nabavi. Pravilnikom o provedbi bagatelne nabave iz prosinca 2013., nije detaljnije uređeno provođenje postupaka nabave u vrijednosti 20.000,00 kn do 200.000,00 kn za robe i usluge, odnosno do 500.000,00 kn za radove. Osim toga, u Pravilniku nisu bile ugrađene odredbe o sprečavanju sukoba interesa i odgovornosti ugovorenih strana za ispunjenje obveza iz ugovora o javnoj nabavi. Pravilnikom o provedbi postupaka jednostavne nabave iz lipnja 2017., uređeni su postupci jednostavne nabave procijenjene vrijednosti do 200.000,00 kn za robe i usluge, odnosno 500.000,00 kn za nabavu radova, te su ugrađene odredbe o sprečavanju sukoba interesa i odredbe o odgovornosti ugovornih strana za ispunjenje obveza iz ugovora o javnoj nabavi. Prema navedenom Pravilniku, nabava roba, usluga i radova procijenjene vrijednosti do 20.000,00 kn obavlja se putem narudžbenice na temelju dobivene ponude. Nabava roba i usluga vrijednosti jednake ili veće od 20.000,00 kn, a manja od 200.000,00 kn te radova vrijednosti veće od 20.000,00 kn, a manja od 500.000,00 kn provodi se putem poziva za dostavu ponuda najmanje trojici gospodarskih subjekta, a iznimno ovisno o prirodi predmeta nabave i razini tržišnog natjecanja putem poziva za dostavu ponuda samo jednom gospodarskom subjektu. Nabava specifičnih usluga (konzultantske usluge, usluge stručnog nadzora nad radovima, odvjetničke i javnobilježničke usluge, te poštanske i zdravstvene usluge) i robe za reprezentaciju procijenjene vrijednosti od 20.000,00 kn do 200.000,00 kn te nabava radova procijenjene vrijednosti od 20.000,00 kn do 500.000,00 kn, kod kojih je iznimna žurnost radi hitnih intervencija, obavlja se na temelju odluke odgovorne, odnosno ovlaštene osobe izravno ili prikupljanjem više ponuda. U iznimno opravdanim slučajevima za nabavu roba i usluga procijenjene vrijednosti od 20.000,00 kn do 100.000,00 kn te radova procijenjene vrijednosti od 20.000,00 kn do 200.000,00 kn, direktor sektora ili direktor Društva donosi odluku o postupku nabave, uz obrazloženje o načinu nabave direktno jednom gospodarskom subjektu.

Na mrežnoj stranici Društva je objavljen opći akt iz lipnja 2017. kojim je uređena nabava roba, radova i usluga, Registar ugovora o javnoj nabavi i okvirnih sporazuma za 2015.-2017., Registar bagatelne nabave za 2017., popis gospodarskih subjekata s kojima je naručitelj u sukobu interesa, osnovni podaci o Društvu, financijski izvještaji, poslovna izvješća, informacije o potrošnji i cijeni vode i dostavi očitavanja vodomjera, te druge informacije. Plan nabave i izmjene i dopune Plana nabave za 2015. 2016. i 2017. te Registri ugovora o nabavi roba, usluga i radova male vrijednosti za 2015. i 2016. ne nalaze se na mrežnoj stranici Društva. 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. Datumi izrade Registra ugovora o javnoj nabavi i okvirnih sporazuma i ažuriranja Registra ugovora nisu vidljivo istaknuti na mrežnoj stranici Društva, kako bi se omogućila provjera pravodobnog ažuriranja.

Izbor najpovoljnije ponude

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

Općim aktom su primjereno uređeni postupci nabave usluga. Pravilnikom o provedbi postupaka jednostavne nabave iz lipnja 2017., primjereno su uređeni postupci nabave roba, usluga i radova procijenjene vrijednosti veće od 20.000,00 kn, a manje od 200.000,00 kn te radova veće od 20.000,00 kn, a manje od 500.000,00 kn, za koje se ne provode postupci javne nabave prema odredbama Zakona o javnoj nabavi. Pripremu i provedbu postupka nabave provodi stručno povjerenstvo od najmanje dva stalna ovlaštena predstavnika, te po potrebi i povremeni ovlašteni predstavnici koji ne moraju imati ovlaštenje, ali u postupcima nabave sudjeluju zbog posebnih vještina i znanja o određenom predmetu nabave. Priprema i provođenje postupaka jednostavne nabave uključuje radnje od izrade potrebne dokumentacije za nabavu do predlaganja odluke o odabiru najpovoljnije ponude. Društvo na temelju rezultata pregleda i ocjene ponuda donosi odluku o odabiru najpovoljnije ponude na temelju koje se ispostavlja narudžbenica ili se zaključuje ugovor o nabavi.

Općim aktom nisu uređene zadaće i odgovornosti pojedinih sudionika u postupcima planiranja, provedbe postupaka nabave, zaključivanja ugovora o nabavi te praćenja ostvarenja ugovora. Nije utvrđena odgovorna osoba (organizacijska jedinica) za izradu plana nabave, faze i rokovi planiranja, način organiziranja, prikupljanja prijedloga za nabavu, ispitivanje opravdanosti nabave prema vrsti i količini usluga te tijekom kolanja i čuvanja dokumentacije na temelju koje je sastavljen plan nabave. Također, općim aktom nije utvrđeno tko odobrava plan nabave i odabire postupak nabave (sastavljanje analiza cijena usluga koje se planiraju nabaviti na tržištu te analiza u vezi s odabirom postupaka), tko donosi odluku o odabiru najpovoljnije ponude i odobrava nabavu, odnosno potpisuje narudžbenicu ili zaključuje ugovor te odgovorna osoba za praćenje realizacije ugovora o nabavi, odnosno kontrolu ugovorene cijene (plaćanja), količina, kvalitete i drugih elemenata ugovora.

Općim aktima je izričito navedeno načelo postizanja najbolje vrijednosti za uloženi novac kao mjerilo za izbor najpovoljnije ponude. Pravilnikom o provedbi bagatelne nabave iz prosinca 2013. i Pravilnikom o provedbi postupaka jednostavne nabave iz lipnja 2017. utvrđena je obveza primjene načela iz Zakona o javnoj nabavi u postupcima nabave usluga male vrijednosti, a kao kriterij za odabir ponude utvrđena je najniža cijena ili ekonomski najpovoljnija ponuda. Revizijskim pregledom je utvrđeno da su, prema zapisnicima o pregledu i analizi valjanosti ponuda i kriteriju za odabir, dostavljene ponude ponuditelja ocijenjene prihvatljivima, a cijene iz ponuda su u okviru procijenjene vrijednosti nabave. Odabrane ponude u potpunosti zadovoljavaju tražene uvjete iz dokumentacije za nadmetanje, ispunjavaju tražene zahtjeve u pogledu opisa i tehničkih specifikacija predmeta nabave te su prema kriteriju odabira najniže cijene ocijenjene kao najpovoljnije.

Društvo nema pisanih dokaza da je istražilo tržište nabave i pribavilo što je moguće više informacija o uslugama koje namjerava nabaviti. Skreće se pozornost da prema odredbama članka 8. Pravilnika o planu nabave, registru ugovora, prethodnom savjetovanju i analizi tržišta o javnoj nabavi (Narodne novine 101/17), koji je stupio na snagu 1. siječnja 2018., naručitelj provodi analizu tržišta u svrhu pripreme nabave i informiranja gospodarskog 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.

Izabrani način nabave nije pri nabavi pojedinih usluga omogućio najveću razinu konkurentnosti u danim okolnostima.

Za nabavu usluga čišćenja poslovnih prostorija, osiguranja imovine i osoba te prijevoza vode na otoke za 2015., 2016. i 2017. provedeni su otvoreni postupci javne nabave, objavljeni u Elektroničkom oglasniku javne nabave. Za usluge čišćenja poslovnih prostorija za 2015., po raspisanom natječaju pristigle su četiri ponude, za 2016. tri ponude, te za 2017. ponuda jednog ponuditelja. Za nabavu usluga osiguranja imovine i osoba, po raspisanom natječaju za 2015. pristigle su tri ponude, a za 2016. i 2017. po četiri ponude. Za nabavu usluga prijevoza vode na otoke Drvenik Veliki i Drvenik Mali, po raspisanom natječaju za 2015. pristigle su dvije ponude, a za 2016. i 2017. po jedna ponuda.

Za nabavu usluga odvoza komunalnog otpada te usluga održavanja i nadogradnje aplikacijskog sustava provedeni su pregovarački postupci bez prethodne objave. Postupci nabave su provedeni zbog tehničkih razloga te zaštite isključivih prava, kada uslugu može obaviti samo određeni gospodarski subjekt. Pozivi za pregovaranje (uz dokumentaciju za nadmetanje) su upućeni jednom ponuditelju. Odvoz komunalnog otpada obavlja trgovačko društvo u suvlasništvu jedinica lokalne samouprave, koje jedino udovoljava zakonskim odredbama po pitanju zbrinjavanja otpada, a aplikacijski sustav kojeg Društvo koristi kao poslovnu aplikaciju u vlasništvu je trgovačkog društva koje ga održava i koje ima autorska prava za održavanje i nadogradnju aplikacijskog sustava.

Za nabavu usluga tjelesne zaštite imovine i osoba provedeni su postupci nabave zaključivanja ugovora o javnim uslugama za koje su primijenjeni posebni postupci zaključivanja ugovora o javnim uslugama prema popisu iz Dodatka II. B. Po objavljenom zahtjevu za prikupljanje ponuda za 2015. i 2016. pristigle su po dvije ponude, a za 2017. četiri ponude.

Prema zapisnicima o izboru najpovoljnije ponude, u otvorenim postupcima javne nabave primljeno je prosječno 2,5 ponuda, a prema postupku zaključivanja ugovora o javnim uslugama primjenom Dodatka II. B primljeno je prosječno 2,7 ponuda. U postupcima nabave usluga putem pregovaračkog postupka bez prethodne objave poziva za dodjelu ugovora o javnoj nabavi, pozivi za pregovaranje (uz dokumentaciju za nadmetanje) su upućeni samo jednom ponuditelju, jer navedene usluge zbog tehničkih razloga te zaštite isključivih prava može obavljati samo određeni gospodarski subjekt.

Revizijom je obuhvaćeno deset postupaka jednostavne nabave u kojima su pozivi za dostavu ponuda upućeni prema 34 gospodarska subjekta. U četiri postupka primljene su po tri ponude te su zaključena četiri ugovora o nabavi usluga (usluge tehničke zaštite, javno govorne usluge i usluge stalnog pristupa internetu u nepokretnoj elektroničkoj komunikacijskoj mreži, usluge revizije financijskih izvještaja te usluge nadziranja objekata putem centralnog dojavnog sustava) u vrijednosti 378.169,00 kn. U četiri postupka primljene su po dvije ponude. Zaključena su četiri ugovora o nabavi usluga (usluge čišćenja bazena i prostora rešetki crpnih stanica, ispitivanje radnog okoliša, strojeva i uređaja s povećanom opasnošću, elektroničke komunikacijske usluge u pokretnoj mreži te zdravstvene usluge) u vrijednosti 578.038,00 kn. U dva postupka (usluge pravne pomoći i održavanje zelenih površina oko poslovnog objekta) je upućena i primljena po jedna ponuda te su zaključena dva ugovora u vrijednosti 398.252,00 kn.

Iz navedenog je vidljivo da su u provedenim postupcima jednostavne nabave primljene 22 ponude, odnosno prosječno 2,2 ponude. Na temelju zahtjeva voditelja službe i odobrenja direktora sektora obavljena je nabava robe i opreme manje vrijednosti radi hitnih intervencija na sustavu vodoopskrbe. Prema dokumentaciji o nabavi, rokovi za dostavu ponuda određeni su od pet do deset dana, čime je smanjena mogućnost prijavljivanja više ponuditelja.

Društvo nije na mrežnim stranicama objavljivalo pozive za dostavu ponuda u postupcima jednostavne nabave ni temeljitije istražilo tržište nabave.

Razina konkurentnosti i transparentnosti bila bi veća da su postupci jednostavne nabave objavljivani na mrežnim stranicama Društva čime bi informacije o postupcima nabave bile dostupne većem broju gospodarskih subjekata. Također, da je Društvo temeljitije istražilo tržište nabave vjerojatno bi došlo do saznanja o većem broju gospodarskih subjekata koji bi mogli pružiti traženu uslugu te im poslati poziv za dostavu ponuda, što bi imalo utjecaja na povećanje otvorenosti i efikasnosti dobrog upravljanja pri nabavi usluga.

Ocjena ponuda zasnovana je isključivo na objavljenim kriterijima odabira i dodjele. U zapisnicima o pregledu i ocjeni ponuda iskazana je detaljna analiza svake ponude te razlozi i kriteriji odabira. Povjerenstvo za provedbu postupaka nabave je ocijenilo dostavljene ponude na temelju kriterija objavljenih u pozivima za nadmetanje i pregovaranje i zahtjevu za prikupljanjem ponuda.

Razlozi za izbor najpovoljnije ponude su u zapisnicima o pregledu i ocjeni ponuda dostatno i odgovarajuće obrazloženi. Zapisnici sadrže, između ostalog, podatke o ponuditeljima koji su dostavili ponude, uključujući cijenu ponude, podatke o odabranom (najpovoljnijem) ponuditelju te razlog odabira ponude (najniža cijena).

Dokumentacija o nabavi je dostupna, pregledna i omogućuje jednostavno praćenje tijeka nabave. U dokumentaciji o nabavi su navedeni podaci o Društvu, procijenjena vrijednost nabave, predmet nabave, rok za dostavu ponude, kriteriji odabira najpovoljnije ponude te način otvaranja ponude.

Dokumentacija o nabavi sadrži sve dokumente koje treba sadržavati (izjave o nepostojanju sukoba interesa, odluke o početku postupka nabave kojima su, između ostaloga, imenovani ovlaštene predstavnici za provedbu postupka nabave, dokumentaciju za nadmetanje, poziv za nadmetanje, upite ponuditelja i odgovore ponuditeljima, zaprimljene ponude, potpisane zapisnike o javnom otvaranju ponuda, potpisane zapisnike o pregledu i ocjeni ponuda, odluke o odabiru, potpisane ugovore i obavijesti o zaključenim ugovorima).

Postizanje planiranih ciljeva 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. Revizijom je obuhvaćena nabava usluga na temelju zaključenog 21 ugovora o javnoj nabavi u vrijednosti 12.442.478,00 kn, deset ugovora po provedenim postupcima jednostavne nabave u vrijednosti 1.354.459,00 kn te 71 narudžbenice za nabavu usluga do 20.000,00 kn u vrijednosti 636.643,00 kn.

Nabava usluga čišćenja poslovnih prostorija, osiguranja imovine i osoba te prijevoza vode na otoke ugovorena je u vrijednosti 4.182.480,00 kn, na temelju devet zaključenih ugovora po provedenim otvorenim postupcima javne nabave. Usluge odvoza komunalnog otpada te održavanja i nadogradnje aplikacijskog sustava ugovorene su u vrijednosti 5.007.406,00 kn, na temelju devet ugovora zaključenih prema provedenim pregovaračkim postupcima bez prethodne objave.

Nabava usluga tjelesne zaštite ugovorena je u vrijednosti 3.252.592,00 kn na temelju zaključena tri ugovora o javnim uslugama, za koje su primijenjeni posebni postupci zaključivanja ugovora o javnim uslugama prema popisu iz Dodatka II. B. Zakona o javnoj nabavi. Rashodi za navedene usluge ostvareni su u iznosu 11.300.956,00 kn. Po provedenim postupcima jednostavne nabave, provjereno je deset ugovora u iznosu 1.354.459,00 kn. Odnose se na usluge pružanja tehničke zaštite, javne govorne usluge i usluge stalnog pristupa internetu u nepokretnoj elektroničkoj komunikacijskoj mreži, usluge pravne pomoći, čišćenja bazena i prostora rešetki crpnih stanica, održavanja zelenih površina oko poslovne zgrade, ispitivanja radnog okoliša, strojeva i uređaja s povećanom opasnošću te električne i gromobranske instalacije, usluge revizije financijskih izvještaja, elektroničke i komunikacijske usluge u pokretnoj mreži, usluge nadziranja objekata putem centralnog dojavnog sustava te zdravstvene usluge. Rashodi za ove usluge ostvareni su u iznosu 1.385.152,00 kn. Sve usluge nabavljene na temelju navedenih ugovora su ugovorene u skladu s prihvaćenom ponudom i ponudbenim troškovnicima.

Osim nabave usluga na temelju navedenih ugovora, revizijom je provjerena i nabava usluga manje pojedinačne vrijednosti (do 20.000,00 kn), nabavljene na temelju jedne ponude ili na temelju ispostavljenih narudžbenica. Ukupna vrijednost nabave putem narudžbenica od 2015. do 2017. iznosi 3.924.032,00 kn. Revizijom je obuhvaćena nabava usluga u vrijednosti 636.643,00 kn, na temelju ispostavljene 71 narudžbenice, koje sadrže detaljnu specifikaciju usluga (vrste, količine, i/ili cijene usluga). Navedene usluge se, između ostalog, odnose na usluge mjerenja emisije štetnih tvari i plinova, geodetske usluge, servis uređaja, pumpe, klimatizacijskog sustava, pregled vatrogasnih aparata, atestiranje boca te čišćenje kotlova. Računi za navedene usluge su ispostavljeni u skladu s narudžbenicama.

Ugovori sadrže detaljnu specifikaciju usluga kako bi se smanjio rizik obavljanja usluga koje nisu bile predviđene osnovnim ugovorom. Uz ugovore o nabavi usluga priloženi su ponudbeni troškovnici u kojima je sadržana detaljna specifikacija usluga koje su predmet nabave. Nabava usluga pojedinačne vrijednosti do 20.000,00 kn obavljena je putem narudžbenica koje sadrže detaljnu specifikaciju vrste, količine i/ili cijene usluge.

Ugovorene kazne za slučaj neispunjavanja ili neodgovarajućeg ispunjavanja obveza ugovorene su za obavljanje usluga prijevoza vode na otoke, čišćenja poslovnih prostorija, tjelesne zaštite te osiguranja imovine i osoba. Za obavljanje usluga odvoza komunalnog otpada te usluga održavanja i nadogradnje aplikacijskog sustava ugovori ne sadrže ugovorene kazne za slučaj neispunjavanja ili neodgovarajućeg ispunjavanja obveze. 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. Prema odredbama Zakona o obveznim odnosima (Narodne novine 35/05, 41/08, 125/11, 78/15 i 29/18), može se ugovoriti plaćanje određenog novčanog iznosa u slučaju kada dobavljač ne ispuni svoju obvezu ili zakasni s ispunjenjem svojih obveza ili u slučaju neurednog ispunjenja obveze.

Iz računa za obavljene usluge jasno je vidljiva detaljna specifikacija vrste, količine i cijene pruženih usluga. Vrsta, količina i cijene usluga navedena u računima za obavljene usluge mogu se bez teškoća usporediti s podacima sadržanim u dokumentaciji o nabavi i ugovorima. Usporedbom računa za ispostavljene usluge i ugovora za nabavu usluga, utvrđeno je da nije bilo potrebe za obračunom i naplatom ugovornih kazni, jer su usluge obavljene u ugovorenim rokovima.

Ugovori o pružanju usluga sadrže klauzulu o očekivanoj razini kvalitete usluga. Ugovorima su, između ostalog, utvrđeni standardi i propisi prema kojima će se obavljati pojedina vrsta usluga, kako bi se postigla najviša razina i kvaliteta obavljenih usluga.

Pri preuzimanju usluga provjeravana je kvaliteta isporučenih usluga. Zaposlenici Društva zaduženi za praćenje nabave usluga (čišćenje poslovnih prostorija, osiguranja imovine i osoba, održavanja i nadogradnje aplikacijskog sustava), provjeravaju kvalitetu, količinu i vrijednost isporučenih usluga u skladu s uvjetima iz ugovora te na računima za isporučene usluge potvrđuju da su usluge obavljene u skladu s ugovorima. Za obavljene usluge odvoza komunalnog otpada, koje su ugovorene prema jedinici mjere i jediničnim cijenama, kod predaje otpada na odlagalište ispunjava se prateći list, zaprimljene količine se važu i unose u sustav, a jedan primjerak ovjerenog pratećeg lista se vraća Društvu.

Zapisnici o preuzimanju odnosno izvješća o isporučenim količinama vode domaćinstvima i okončani obračuni sastavljeni su za obavljene usluge prijevoza vode na otoke. Kod usluga prijevoza vode na otoke, vodonosci preuzimaju vodu s hidranta u trgovačkom društvu, gdje se evidentira preuzeta količina vode, koja se isporučuje stanovništvu na otocima prema popisu dostavljenom od predstavnika mjesnog odbora. Stanovnici svojim potpisom potvrđuju primitak vode, a popis se dostavlja na ovjeru službama grada Trogira, koje potvrđuju da je voda isporučena stanovništvu sa stalnim prebivalištem na otocima. Na temelju navedenog popisa, Društvo ispostavlja račune stanovnicima za isporučenu vodu. Za druge usluge obuhvaćene revizijom (odvoz komunalnog otpada, usluge tjelesne zaštite imovine i osoba, održavanja i nadogradnje aplikacijskog sustava, čišćenje poslovnih prostorija te osiguranje imovine i osoba) obavljena je također kontrola obavljenih usluga. Direktor Društva i osoba koja je uslugu preuzela su potpisali račune, odnosno dokumentaciju o obavljenoj usluzi uz priložene radne i servisne naloge, prateće listove te police osiguranja.

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 te postizanje planiranih ciljeva nabave.

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

1. Određivanje potreba

1.1. Društvo je donijelo Plan poslovanja, Plan nabave te izmjene i dopune Plana nabave za 2015., 2016. i 2017.

Društvo je za 2015., 2016. i 2017. donijelo Plan nabave te izmjene i dopune Plana nabave koji nisu objavljeni na mrežnoj stranici. Registar ugovora o javnoj nabavi i okvirnih sporazuma je objavljen na mrežnoj stranici, ali datumi izrade i ažuriranja Registra ugovora o javnoj nabavi i okvirnih sporazuma nisu objavljeni, što onemogućava provjeru redovnog i pravodobnog ažuriranja.

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.

Prema odredbama Zakona o pravu na pristup informacijama (Narodne novine 25/13 i 85/15), tijela javne vlasti obvezna su na mrežnim stranicama objaviti 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. Prema odredbama članka 382. Zakona o javnoj nabavi, Društvo kao sektorski naručitelj nije obvezno objaviti plan nabave na mrežnim stranicama, ali sektorski naručitelj može na internetskim stranicama objaviti svoj profil kupca na kojem se objavljuju opće informacije o sektorskom naručitelju, registar ugovora, periodične indikativne obavijesti, informacije o postupcima javne nabave te druge informacije u vezi s javnom nabavom. Objavom plana nabave omogućilo bi se većem broju gospodarskih subjekata da se pravodobno pripreme za dostavljanje ponude na javni poziv za nadmetanje. Veći broj ponuda mogao bi pridonijeti postizanju povoljnijih cijena predmeta nabave.

Državni ured za reviziju predlaže objavljivati na mrežnoj stranici Društva Plan nabave te izmjene i dopune Plana nabave te ažurno voditi Registre ugovora o javnoj nabavi i okvirnih sporazuma.

1.2. *Društvo je prihvatilo prijedlog Državnog ureda za reviziju. U očitovanju navodi da se od lipnja 2018. na mrežnoj stranici objavljuje plan nabave te izmjene i dopune plana nabave, da se registri ugovora redovito ažuriraju te će ubuduće kod objavljivanja registra ugovora navoditi datume ažuriranja, što će omogućiti provjeru redovnog i pravodobnog ažuriranja.*

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 propusti se odnose na utvrđivanje u općim aktima zadaća i odgovornosti sudionika u postupcima nabave, istraživanje tržišta nabave te na izabrani način nabave kojim bi se postigla najveća razina konkurentnosti.

- Opći akti

Općim aktom nisu uređene zadaće i odgovornosti pojedinih sudionika u postupcima nabave. Nije utvrđena odgovorna osoba (organizacijska jedinica) za izradu plana nabave, faze i rokovi planiranja, način organiziranja, prikupljanja prijedloga za nabavu, ispitivanje opravdanosti nabave prema vrsti i količini usluga te tijekom kolanja i čuvanja dokumentacije na temelju koje je sastavljen plan nabave. Također, općim aktom nije utvrđeno tko odobrava plan nabave i odabire postupak nabave (sastavljanje analiza cijena usluga koje se planiraju nabaviti na tržištu te analiza u vezi s odabirom postupaka), tko donosi odluku o odabiru najpovoljnije ponude i odobrava nabavu, odnosno potpisuje narudžbenicu ili zaključuje ugovor te odgovorna osoba za praćenje realizacije ugovora o nabavi, odnosno kontrolu ugovorene cijene (plaćanja), količina, kvalitete i drugih elemenata ugovora. Donošenjem općeg akta kojim bi se uredile zadaće i odgovornosti pojedinih sudionika u postupcima planiranja, provedbe postupaka nabave, zaključivanja ugovora o nabavi te praćenja ostvarenja ugovora postigla bi se veća transparentnost u poslovanju Društva u području javne nabave.

Državni ured za reviziju predlaže općim aktom detaljnije urediti postupke nabave od procesa planiranja, provođenja postupaka nabave do zaključivanja ugovora o nabavi te praćenja ostvarenja ugovora. Nadalje, predlaže se 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).

- Istraživanje tržišta

Za nabavljene usluge čišćenja poslovnih prostorija, prijevoza vode na otoke, odvoza komunalnog otpada, održavanja i nadogradnje aplikacijskog sustava, tjelesne zaštite te osiguranja imovine i osoba u 2015., 2016. i 2017. ostvoreni su rashodi u iznosu 12.036.778,00 kn. Društvo nema pisanih dokaza da je istražilo tržište nabave i pribavilo što je moguće više informacija o uslugama koje namjerava nabaviti. Istraživanjem tržišta nabave Društvo bi došlo do saznanja o većem broju gospodarskih subjekata koji bi mogli pružiti traženu uslugu, što bi imalo utjecaja na povećanje otvorenosti i efikasnosti dobrog upravljanja pri nabavi usluga.

Prema odredbama članka 8. Pravilnika o planu nabave, registru ugovora, prethodnom savjetovanju i analizi tržišta o javnoj nabavi (koji je stupio na snagu 1. siječnja 2018.), naručitelj provodi analizu tržišta u svrhu pripreme nabave i informiranja gospodarskog 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.

- Izabrani način nabave

Izabrani način nabave nije pri nabavi pojedinih usluga omogućio najveću razinu konkurentnosti u danim okolnostima.

Revizijom je obuhvaćeno deset postupaka jednostavne nabave u kojima su pozivi za dostavu ponuda upućeni prema 34 gospodarska subjekta. U četiri postupka primljene su po tri ponude te su zaključena četiri ugovora o nabavi usluga (usluge tehničke zaštite, javno govorne usluge i usluge stalnog pristupa internetu u nepokretnoj elektroničkoj komunikacijskoj mreži, usluge revizije financijskih izvještaja te usluge nadziranja objekata putem centralnog dojavnog sustava) u vrijednosti 378.169,00 kn. U četiri postupka primljene su po dvije ponude. Zaključena su četiri ugovora o nabavi usluga (usluge čišćenja bazena i prostora rešetki crpnih stanica, ispitivanje radnog okoliša, strojeva i uređaja s povećanom opasnošću, elektroničke komunikacijske usluge u pokretnoj mreži te zdravstvene usluge) u vrijednosti 578.038,00 kn. U dva postupka (usluge pravne pomoći i održavanje zelenih površina oko poslovnog objekta) je upućena i primljena po jedna ponuda te su zaključena dva ugovora u vrijednosti 398.252,00 kn. Iz navedenog je vidljivo da su u provedenim postupcima jednostavne nabave primljene 22 ponude, odnosno prosječno 2,2 ponude. Prema dokumentaciji o nabavi, rokovi za dostavu ponuda određeni su od pet do deset dana, čime je smanjena mogućnost prijavljivanja više ponuditelja. Društvo nije na mrežnim stranicama objavljivalo pozive za dostavu ponuda u postupcima jednostavne nabave. Razina konkurentnosti i transparentnosti bila bi veća da su postupci jednostavne nabave objavljivani na mrežnim stranicama Društva čime bi informacije o postupcima nabave bile dostupne većem broju gospodarskih subjekata.

Državni ured za reviziju predlaže izabranim načinom nabave omogućiti najveću razinu konkurentnosti u danim okolnostima, odnosno pozive za dostavu ponuda objavljivati na mrežnim stranicama Društva, upućivati pozive za podnošenje ponuda većem broju ponuditelja te u dokumentaciji o nabavi odrediti rok za dostavu ponuda od najmanje osam dana kako bi se omogućilo prijavljivanja više ponuditelja.

- 2.2. *Društvo je prihvatilo prijedlog Državnog ureda za reviziju. U očitovanju navodi da je u tijeku izrada općeg akta za uređenje postupaka javne nabave koji bi trebao biti donesen do konca godine. Navodi, da je provodilo istraživanje tržišta putem internetskog preglednika prikupljanjem informacija o predmetu nabave, gospodarskim subjektima koji sudjeluju na tržištu te drugim okolnostima koje utječu na nabavu. Navodi, da će u ubuduće provoditi prethodno savjetovanje sa zainteresiranim subjektima za sve postupke javne nabave objavom svih nabava putem Elektroničkog oglasnika javne nabave. Također, navodi da je od srpnja 2018. na internetskim stranicama istodobno s objavom u Elektroničkom oglasniku javne nabave objavilo sve jednostavne nabave te će svi rokovi za dostavu ponuda u postupcima jednostavne nabave iznositi minimalno osam dana, a iznimno tri dana u hitnim slučajevima.*

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, propust se odnosi na ugovorne kazne.

Za obavljanje usluga odvoza komunalnog otpada i usluga održavanja i nadogradnje aplikacijskog sustava zaključeni su ugovori koji ne sadrže ugovorene kazne u slučaju neispunjavanja, odnosno 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 utvrditi ugovorne kazne za slučaj neispunjavanja ili neodgovarajućeg ispunjavanja obveze.

- 3.2. *Društvo je prihvatilo prijedlog Državnog ureda za reviziju. U očitovanju navodi da su se ugovorne kazne utvrđivale u ugovorima za izvođenje radova, isporuke roba i pojedine usluge te će ubuduće za sve postupke jednostavne i javne nabave utvrditi ugovorne kazne za slučaj neispunjavanja ili neodgovarajućeg ispunjavanja obveza.*

I. OCJENA UČINKOVITOSTI KORIŠTENJA VANJSKIH USLUGA

Potrebe za nabavom vanjskih usluga su opravdane i potpuno obrazložene. Društvo je komunalne poslove obavljalo najvećim dijelom u vlastitoj režiji, a vanjske pružatelje usluga angažiralo je za prijevoz pitke vode brodovima vodonoscima na dva otoka. Obavljalo je isključivo komunalne poslove radi kojih je osnovano. Godišnjim poslovnim planovima određene su planirane količine isporuke pitke vode i usluga odvodnje otpadnih voda prema kategorijama potrošača i područjima gradova i općina te je planirana vrijednost komunalnih usluga (izvođenje vodovodnih i kanalizacijskih linija i priključaka, te održavanje slivnika). Isporučene količine pruženih usluga su u skladu s planiranim količinama. Društvo ima podatke o jediničnim troškovima za najvažnije usluge koje pruža, a to su vodoopskrba, odvodnja i pročišćavanje otpadnih voda. Jedinični troškovi za najvažnije obavljene usluge nemaju trend značajnijeg rasta za posljednje tri godine. Društvo istražuje mogućnosti snižavanja troškova te vodi računa o postizanju poboljšanja kvalitete. Pravilnikom o provedbi bagatelne nabave iz prosinca 2013. , koji je bio u primjeni do lipnja 2017. (kada je donesen novi Pravilnik), Društvo nije u potpunosti promicalo potpunu i otvorenu konkurentnost postupaka nabave usluga. Na mrežnoj stranici Društvo nije objavilo Plan nabave, izmjene i dopune Plana nabave, te nije objavilo datume izrade i ažuriranja Registra ugovora o javnoj nabavi i okvirnih sporazuma.

Društvo je pri izboru najpovoljnije ponude za nabavu vanjskih usluga u najvećem dijelu poštovalo načelo postizanja najpovoljnije vrijednosti za uloženi novac. Općim aktom iz lipnja 2017. su primjereno uređeni postupci nabave roba, usluga i radova procijenjene vrijednosti veće od 20.000,00 kn, a manje od 200.000,00 kn te radova veće od 20.000,00 kn, a manje od 500.000,00 kn, za koje se ne provode postupci javne nabave prema odredbama Zakona o javnoj nabavi. Općim aktima je izričito navedeno načelo postizanja najbolje vrijednosti za uloženi novac kao mjerilo za izbor najpovoljnije ponude. Ocjena ponuda zasnovana je isključivo na objavljenim kriterijima odabira i dodjele. Razlozi za izbor najpovoljnije ponude su u zapisnicima o pregledu i ocjeni ponuda dostatno i odgovarajuće obrazloženi. Zapisnici sadrže, između ostalog, podatke o ponuditeljima koji su dostavili ponude, uključujući cijenu ponude, podatke o odabranom (najpovoljnijem) ponuditelju te razlog odabira ponude (najniža cijena). Dokumentacija o nabavi je dostupna, pregledna i omogućuje jednostavno praćenje tijeka nabave. Dokumentacija o nabavi sadrži sve dokumente koje treba sadržavati (izjave o nepostojanju sukoba interesa, odluke o početku postupka nabave kojima su, između ostaloga, imenovani ovlašteni predstavnici za provedbu postupka nabave, dokumentaciju za nadmetanje, poziv za nadmetanje, upite ponuditelja i odgovore ponuditeljima, zaprimljene ponude, potpisane zapisnike o javnom otvaranju ponuda, potpisane zapisnike o pregledu i ocjeni ponuda, odluke o odabiru, potpisane ugovore i obavijesti o zaključenim ugovorima). Općim aktom nisu uređene zadaće i odgovornosti pojedinih sudionika u postupcima nabave, provedbe postupaka nabave, zaključivanja ugovora o nabavi te praćenja ostvarenja ugovora. 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 pri nabavi pojedinih usluga omogućio najveću razinu konkurentnosti u danim okolnostima.

Društvo je nabavom vanjskih usluga u najvećem dijelu postignulo planirane ciljeve nabave, te su usluge pružene na pravi način. Ugovorene su isključivo usluge predviđene dokumentacijom o nabavi. Detaljna specifikacija usluga koje su predmet nabave sadržana je u ponudbenim troškovnicima koji su sastavni dio ugovora. Iz računa za obavljene usluge jasno je vidljiva detaljna specifikacija vrste, količine i cijene pruženih usluga. Vrsta, količina i cijene usluga navedena u računima za obavljene usluge mogu se bez teškoća usporediti s podacima sadržanim u dokumentaciji o nabavi i ugovorima.

Usporedbom računa za ispostavljene usluge i ugovora za nabavu usluga, utvrđeno je da nije bilo potrebe za obračunom i naplatom ugovornih kazni, jer su usluge obavljene u ugovorenim rokovima. Ugovori o pružanju usluga sadrže klauzulu o očekivanoj razini kvalitete usluga. Ugovorima su, između ostalog, utvrđeni standardi i propisi prema kojima će se obavljati pojedina vrsta usluga, kako bi se postigla najviša razina i kvaliteta usluga. Pri preuzimanju usluga provjeravana je kvaliteta isporučenih usluga. O preuzimanju usluga sastavljeni su zapisnici o preuzimanju i okončani obračuni za usluge prijevoza vode na otoke te druga dokumentacija kojom je potvrđena količina i kvaliteta ugovorene usluge. Usluge su obavljene u skladu s ugovorenim rokovima, a plaćanja u skladu s ugovorenim uvjetima. Pojedini ugovori ne sadrže ugovorne kazne za slučaj neispunjavanja ili neodgovarajućeg ispunjavanja obveza.

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

- objaviti na mrežnoj stranici Društva Plan nabave i izmjene i dopune Plana nabave
- objaviti na mrežnoj stranici datume izrade i ažuriranja Registra ugovora o javnoj nabavi i okvirnih sporazuma
- općim aktom urediti zadaće i odgovornosti svih sudionika u postupku planiranja nabave, provođenja postupaka nabave te zaključivanja ugovora o nabavi i praćenja ostvarenja ugovora
- prije pokretanja postupaka nabave istraživati tržište nabave i pribaviti što je moguće više informacija o uslugama koje namjerava nabaviti
- objaviti pozive za dostavu ponuda u postupcima jednostavne nabave na mrežnim stranicama Društva
- upućivati pozive za podnošenje ponuda većem broju gospodarskih subjekata kako bi se postigla najveća razina konkurentnosti
- u dokumentaciji o nabavi odrediti krajnji rok za dostavu ponuda od najmanje osam dana kako bi se omogućilo prijavljivanje više ponuditelja
- 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.