



REPUBLIKA HRVATSKA
DRŽAVNI URED ZA REVIZIJU
Područni ured Varaždin

IZVJEŠĆE O OBAVLJENOJ PROVJERI PROVEDBE DANIH PREPORUKA
ZA POSEBNU REVIZIJU EKONOMSKA OPRAVDANOST RAZLIKA U CIJENI
ODRŽAVANJA ČISTOĆE U DIJELU KOJI SE ODNOSI NA SKUPLJANJE I ODVOZ
KOMUNALNOG OTPADA NA PODRUČJU VARAŽDINSKE ŽUPANIJE

Varaždin, listopad 2018.

SADRŽAJ

stranica

SAŽETAK

I.	PROVEDBA DANIH PREPORUKA	4
II.	UČINCI PROVEDENIH PREPORUKA	9



REPUBLIKA HRVATSKA
DRŽAVNI URED ZA REVIZIJU
Područni ured Varaždin

KLASA: 041-01/12-07/35
URBROJ: 613-07-18/50

Varaždin, 3. listopada 2018.

**IZVJEŠĆE O OBAVLJENOJ PROVJERI PROVEDBE DANIH PREPORUKA
ZA POSEBNU REVIZIJU EKONOMSKA OPRAVDANOST RAZLIKA U CIJENI
ODRŽAVANJA ČISTOĆE U DIJELU KOJI SE ODNOSI NA SKUPLJANJE I ODVOZ
KOMUNALNOG OTPADA NA PODRUČJU VARAŽDINSKE ŽUPANIJE**

Na temelju odredbi članaka 12. i 14. Zakona o Državnom uredu za reviziju (Narodne novine 80/11), obavljena je provjera provedbe danih preporuka za posebnu reviziju Ekonomske opravdanosti razlika u cijeni održavanja čistoće u dijelu koji se odnosi na skupljanje i odvoz komunalnog otpada na području Varaždinske županije.

Provjera provedbe danih preporuka je obavljena na način i prema postupcima utvrđenim okvirom revizijskih standarda Međunarodne organizacije vrhovnih revizijskih institucija (INTOSAI) i Kodeksom profesionalne etike državnih revizora.

Postupci provjere provedeni su od 18. siječnja do 3. listopada 2018.

SAŽETAK

Na temelju odredbi članaka 12. i 14. Zakona o Državnom uredu za reviziju obavljena je posebna revizija ekonomske opravdanosti razlika u cijeni održavanja čistoće u dijelu koji se odnosi na skupljanje i odvoz komunalnog otpada na području Varaždinske županije (dalje u tekstu: Županija) za 2012. Postupci revizije provedeni su od 3. listopada 2012. do 30. srpnja 2013. Revizijom su bila obuhvaćena četiri trgovačka društva koja su obavljala uslugu održavanja čistoće u dijelu koji se odnosi na skupljanje i odvoz komunalnog otpada na području Županije u 19 jedinica lokalne samouprave u čijem su vlasništvu odnosno suvlasništvu i to: Varkom d.d., Varaždin, Ivkom d.d., Ivanec, Lukom d.o.o., Ludbreg i Novokom d.o.o., Novi Marof, dok su u ostalih devet jedinica lokalne samouprave s područja Županije uslugu obavljala dva trgovačka društva privatnog sektora na temelju ugovora o koncesiji. Društva Varkom d.d., Varaždin, Lukom d.o.o., Ludbreg i Ivkom d.d., Ivanec su uskladila obavljanje djelatnosti s odredbama Zakona o vodama, podjelom društva i odvajanjem djelatnosti javne vodoopskrbe i odvodnje, dok društvo Novokom d.o.o., Novi Marof i nadalje obavlja sve komunalne djelatnosti za Grad Novi Marof. Društvo Varkom d.d., Varaždin je djelatnost održavanja čistoće prenijelo na novoosnovano trgovačko društvo Čistoća d.o.o., Varaždin. Društvo Ivkom d.d., Ivanec je djelatnost javne vodoopskrbe i odvodnje, a društvo Lukom d.o.o., Ludbreg djelatnost javne odvodnje prenijelo na novoosnovana trgovačka društva. Navedena četiri trgovačka društva u vrijeme obavljanja revizije obavljaju skupljanje i odvoz komunalnog otpada u 22 jedinice lokalne samouprave na području Županije.

Ciljevi revizije su bili:

- utvrditi pravilnost načina utvrđivanja cijena usluga odvoza komunalnog otpada
- provjeriti usklađenost načina utvrđivanja cijena sa zakonima i drugim propisima
- analizirati elemente (strukturu) za izračun cijena
- ispitati kretanje i razloge promjene cijena u posljednje tri godine
- provjeriti i ocijeniti ekonomsku opravdanost razlika u cijeni prema pojedinim isporučiteljima.

Državni ured za reviziju je ocijenio da razlike u cijeni skupljanja i odvoza komunalnog otpada na području Županije za 2012. nisu dovoljno ekonomski opravdane. Revizijom su utvrđene nepravilnosti i propusti koji se odnose na sustav unutarnjih kontrola, računovodstveno poslovanje te utvrđivanje cijene skupljanja i odvoza komunalnog otpada. Utvrđeno je da isporučitelji usluga nisu u potpunosti postupali u skladu s odredbama Zakona o komunalnom gospodarstvu (Narodne novine 36/95, 70/97, 128/99, 57/00, 129/00, 59/01, 26/03 - pročišćeni tekst, 82/04, 110/04, 178/04, 38/09, 79/09, 153/09, 49/11, 84/11, 90/11, 144/12, 94/13, 153/13, 147/14 i 36/15) te da troškovi gospodarenja otpadom nisu u potpunosti obračunani prema kriteriju količine i svojstvu otpada prema odredbama Zakona o otpadu (Narodne novine 178/04, 153/05, 111/06, 60/08 i 87/09). Dane su preporuke za otklanjanje nepravilnosti i propusta. Državni ured za reviziju je ocijenio da bi provedba danih preporuka pridonijela većoj usklađenosti načina utvrđivanja cijena sa zakonom i drugim propisima te povećanju ekonomske opravdanosti razlika u cijeni skupljanja i odvoza komunalnog otpada, odnosno smanjenju razlika u cijeni ovih usluga na području Županije. Također, cilj danih preporuka bio je pridonijeti otklanjanju slabosti i nepravilnosti u formiranju cijena i usluga skupljanja i odvoza komunalnog otpada na području Županije.

Ciljevi provjere provedbe danih preporuka su ocijeniti jesu li provedene dane preporuke te je li postignut zadovoljavajući napredak.

Za potrebe prikupljanja revizijskih dokaza društvima su upućeni upiti i zatraženo je da sami ocijene napredak u provedbi svake pojedine preporuke. Obavljeni su razgovori s odgovornim osobama, a provjera provedbe danih preporuka potvrđena je uvidom u dokumentaciju. Svrha provjere je utvrditi koje su aktivnosti poduzete kako bi preporuke bile provedene.

Prvom provjerom provedbe danih preporuka obavljenom od 28. siječnja do 26. svibnja 2015. Državni ured za reviziju je ocijenio da društva nisu postigla zadovoljavajući napredak jer su od 15 danih preporuka, četiri provedene, dok je šest djelomično provedeno, jedna nije provedena, a za četiri preporuke provjera provedbe nije bila primjenjiva.

Drugom provjerom provedbe danih preporuka, koja je obavljena od 18. siječnja do 6. rujna 2018., Državni ured za reviziju je ocijenio da su društva postigla zadovoljavajući napredak, jer je od jedanaest danih preporuka, osam provedenih, a tri nisu provedene.

Zakonodavni okvir kojim je određeno obavljanje djelatnosti gospodarenja komunalnim otpadom u vrijeme obavljanja provjere provedbe danih preporuka u dijelu koji se odnosi na skupljanje, odvoz i odlaganje komunalnog otpada čine Zakon o održivom gospodarenju otpadom (Narodne novine 94/13 i 73/17), Pravilnik o gospodarenju otpadom (Narodne novine 117/17) i Uredba o gospodarenju komunalnim otpadom (Narodne novine 50/17), koja se primjenjuje od studenoga 2017.

Uredbom o gospodarenju komunalnim otpadom propisan je sadržaj odluke o načinu pružanja javne usluge, način gospodarenja komunalnim otpadom u vezi s javnom uslugom prikupljanja miješanog komunalnog otpada i biorazgradivog komunalnog otpada te odvojenog prikupljanja otpadnog papira, metala, stakla, plastike, tekstila, problematičnog otpada i krupnog (glomaznog) otpada, prostorni razmještaj reciklažnih dvorišta, način izračuna granične količine miješanog komunalnog otpada za određena razdoblja, način i uvjeti određivanja i obračuna naknade za gradnju građevina za gospodarenje komunalnim otpadom i način obračuna poticajne naknade za smanjenje količine miješanog komunalnog otpada.

Sva društva obračunavaju cijenu usluge prema volumenu spremnika otpada. Prema navedenoj Uredbi, strukturu cijene javne usluge čini cijena javne usluge za količinu predanog miješanog komunalnog otpada, cijena obvezne minimalne javne usluge i cijena ugovorne kazne.

Cijena javne usluge za količinu predanog miješanog komunalnog otpada, jednaka je umnošku jedinične cijene za pražnjenje volumena spremnika miješanog komunalnog otpada i broju pražnjenja spremnika u obračunskom razdoblju (prema podacima iz evidencije o preuzetom komunalnom otpadu) te udjelu korisnika u korištenju spremnika.

I. PROVEDBA DANIH PREPORUKA

U nastavku se daju podaci o provedbi danih preporuka prema društvima obuhvaćenim revizijom.

Tablica broj 1

Provedba danih preporuka

Naziv društva	Ukupni broj danih preporuka	Provedba preporuka	
		Provedene	Neprovedene
Varkom d.d., Varaždin	1	0	1
Čistoća d.o.o., Varaždin	2	2	0
Ivkom d.d., Ivanec	3	1	2
Lukom d.o.o., Ludbreg	3	3	0
Novokom d.o.o., Novi Marof	2	2	0
Ukupno	11	8	3
% izvršenja	100,0	72,7	27,3

Društvo Varkom d.d., Varaždin

1. Cijene skupljanja i odvoza komunalnog otpada

- 1.1. Preporučeno je zajedno s nadležnim tijelom za gospodarenje komunalnim otpadom osigurati učinkovit sustav skupljanja i odvoza te odlaganje komunalnog otpada, posebno zbrinjavanje baliranog komunalnog otpada s područja Brezja u skladu sa zakonskim odredbama te drugim posebnim propisima.

Preporuka nije provedena. Društvo je od travnja 2005. do konca srpnja 2013. obavljalo baliranje komunalnog otpada na području Brezja za područje grada Varaždina te do 14. listopada 2013. za četiri općine s područja Županije. Do vremena obavljanja provjere provedbe dane preporuke, s područja Brezja je zbrinut manji dio baliranog komunalnog otpada. Radi usklađenja s odredbama Zakona o vodama, obavljanje djelatnosti gospodarenja komunalnim otpadom je od siječnja 2014. preneseno na novoosnovano trgovačko društvo Čistoća d.o.o., Varaždin, koje obavlja skupljanje i odvoz komunalnog otpada na području grada Varaždina i 13 općina s područja Županije. Potrebno je pratiti provedbu preporuke.

Društvo Čistoća d.o.o., Varaždin

1. Sustav unutarnjih kontrola

- 1.1. Preporučeno je ustrojiti učinkovit sustav unutarnjih kontrola, odnosno sastaviti pravila i kriterije za obračun i strukturu cijene usluge.

Preporuka je provedena. Pravila i kriteriji za obračun i strukturu cijene usluge su utvrđeni odredbama Zakona o održivom gospodarenju otpadom, Uredbom o gospodarenju komunalnim otpadom i Odlukama Grada Varaždina i Grada Varaždinske Toplice te 13 općina o načinu pružanja javnih usluga prikupljanja miješanog komunalnog i biorazgradivog komunalnog otpada. Društvo je izradilo cjenike usluga na koje su dobivene suglasnosti jedinica lokalne samouprave. Cjenici su u primjeni od 1. srpnja 2018. Provedbu preporuke nije potrebno pratiti.

2. Cijene skupljanja i odvoza komunalnog otpada

- 2.1. Preporučeno je zajedno s nadležnim tijelima za gospodarenje komunalnim otpadom osigurati izračun naknade gospodarenja komunalnim otpadom prema zakonskim odredbama.

Preporuka je provedena. Obračun i struktura cijene usluge prema Uredbi o gospodarenju komunalnim otpadom te odlukama predstavničkih tijela jedinica lokalne samouprave su izrađeni. Kriterij za obračun količine otpada za cijenu javne usluge prikupljanja miješanog komunalnog otpada je volumen spremnika i broj pražnjenja spremnika na obračunskom mjestu, udjel korisnika za količinu predanog miješanog komunalnog otpada je 1,00 kada ga korisnik samostalno koristi i zbroj korisnika u zajedničkom spremniku za količinu predanog miješanog komunalnog otpada mora biti 1,00 kada ga koriste dva ili više korisnika. Cijenu javne usluge čini cijena obvezne minimalne javne usluge, cijena za količinu predanog miješanog komunalnog otpada i cijena ugovorene kazne (ugovorena kazna je novčani iznos kojeg je dužan platiti korisnik javne usluge u slučaju kada davatelj javne usluge utvrdi da je korisnik postupio protivno Ugovoru). Cjenici javne usluge prikupljanje miješanog komunalnog otpada i biorazgradivog komunalnog otpada su u primjeni od 1. srpnja 2018. Provedbu preporuke nije potrebno pratiti.

Društvo Ivkom d.d., Ivanec

1. Sustav unutarnjih kontrola

- 1.1. Preporučeno je ustrojiti učinkovit sustav unutarnjih kontrola, odnosno sastaviti pisana pravila i kriterije za obračun i strukturu cijene usluge te način obračuna naknade za korištenje odlagališta komunalnog otpada Jerovec.

Preporuka nije provedena. Naknada za korištenje odlagališta komunalnog otpada Jerovec se obračunava prema važećoj odluci o utvrđivanju naknade za korištenje odlagališta komunalnog otpada Jerovec. Pravila i kriteriji za obračun i strukturu cijene usluge su utvrđeni odredbama Zakona o održivom gospodarenju otpadom, Uredbom o gospodarenju komunalnim otpadom te Odlukama dva grada i četiri općine o načinu pružanja javnih usluga prikupljanja miješanog komunalnog i biorazgradivog komunalnog otpada. Izrađeni su novi cjenici usluga, koji su dani na suglasnost jedinicama lokalne samouprave. U tijeku je uspostava evidencije o preuzetom komunalnom otpadu. Potrebno je pratiti provedbu preporuke.

2. Cijene skupljanja i odvoza komunalnog otpada

- 2.1. Preporučeno je zajedno s nadležnim tijelima za gospodarenje komunalnim otpadom osigurati izračun naknade gospodarenja komunalnim otpadom prema zakonskim odredbama.

Preporuka nije provedena. Obračun i struktura cijene usluge prema Uredbi o gospodarenju komunalnim otpadom te odlukama predstavničkih tijela jedinica lokalne samouprave su izrađeni i dani na suglasnost šest jedinica lokalne samouprave. Suglasnost na cjenike su dale četiri jedinice lokalne samouprave, a primjena novih cjenika planirana je od studenoga 2018.

Ukupnu cijenu javne usluge za prikupljanje miješanog komunalnog otpada i prikupljanje biorazgradivog otpada, koju korisnik usluge mora za obračunsko razdoblje platiti davatelju usluge, čini cijena minimalne javne usluge, kao fiksni dio i cijena javne usluge za količinu predanog otpada u obračunskom razdoblju, kao varijabilni dio, čemu se može dodati i iznos ugovorene kazne i naknade za građenje građevina za gospodarenje otpadom, ukoliko je godišnjim planom ulaganja u komunalnu infrastrukturu Grada Ivanca predviđeno ulaganje u izgradnju građevina za gospodarenjem komunalnim otpadom. Cijena javne usluge, kao varijabilni dio izračunava se za količinu predanog komunalnog otpada prema volumenu spremnika u obračunskom razdoblju i čini umnožak jedinične cijene po litri spremnika za pražnjenja volumena i ukupnog volumena spremnika u litrama s brojem pražnjenja spremnika u obračunskom razdoblju i s udjelom u spremniku. Kod korisnika usluge koji ima jedan spremnik udjel će uvijek biti 1, dok zbroj svih udjela korisnika zajedničkog spremnika isto tako mora biti 1, a svaki će korisnik u zajedničkom spremniku imati manji udjel koji ulazi kao umnožak u cijeni javne usluge tog korisnika. Potrebno je pratiti provedbu preporuke.

- 2.2. Preporučeno je utvrditi naknadu za korištenje odlagališta iz Odluke o cijenama usluga odvoza i zbrinjavanja otpada u skladu s Odlukama o izmjenama i dopunama Odluke o utvrđivanju naknade koju Gradu plaćaju druge jedinice lokalne samouprave koje se za zbrinjavanje otpada koriste odlagalištem komunalnog otpada Jerovec.

Preporuka je provedena. Društvo od konca 2015. obračunava naknadu za korištenje odlagališta komunalnog otpada Jerovec prema važećoj odluci o utvrđivanju naknade. Provedbu preporuke nije potrebno pratiti.

Društvo Lukom d.o.o., Ludbreg

1. Sustav unutarnjih kontrola
 - 1.1. Preporučeno je ustrojiti učinkovit sustav unutarnjih kontrola, odnosno sastaviti pravila i kriterije za potraživanja od pravnih osoba te procedure u slučaju djelomičnog plaćanja računa.

Preporuka je provedena. Sastavljena su pravila i kriteriji za potraživanja od pravnih osoba te procedure u slučaju djelomičnog plaćanja računa. Izrađen je novi cjenik usluga prema odredbama Zakona o održivom gospodarenju otpadom, Uredbe o gospodarenju komunalnim otpadom i Odluke Grada Ludbrega o načinu pružanja javnih usluga prikupljanja miješanog komunalnog i biorazgradivog komunalnog otpada. Provedbu preporuke nije potrebno pratiti.

2. Računovodstveno poslovanje
 - 2.1. Preporučeno je osigurati podatke o nenaplaćenim, otpisanim i zastarjelim potraživanjima za skupljanje i odvoz komunalnog otpada te propisati procedure u slučaju djelomičnog plaćanja računa za više djelatnosti.

Preporuka je provedena. Informacijski sustav omogućava zasebno praćenje potraživanja od građana i pravnih osoba za prikupljanje komunalnog otpada. Procedure u slučaju djelomičnog plaćanja računa su propisane. Provedbu preporuke nije potrebno pratiti.

3. Cijene skupljanja i odvoza komunalnog otpada

- 3.1. Preporučeno je zajedno s nadležnim tijelima za gospodarenje komunalnim otpadom osigurati izračun naknade gospodarenja komunalnim otpadom prema zakonskim odredbama.

Preporuka je provedena. Društvo prikuplja komunalni otpad na području Grada Ludbrega. Od ožujka 2018. primjenjuje se novi cjenik, na koji je dana suglasnost jedinice lokalne samouprave. Cijena usluge sastoji se od cijene obvezne minimalne javne usluge (fiksni dio), cijene za pražnjenje volumena spremnika miješanog komunalnog otpada, odnosno cijene zbrinjavanja miješanog komunalnog otpada (varijabilni dio) te ugovorne kazne. Kao kriterij količine otpada određen je volumen ugovorenog spremnika (litar). Za fizičke osobe spremnici su volumena 60 do 240 litara, a za pravne osobe 120 do 7 700 litara. Jedinična cijena obvezne minimalne javne usluge za fizičke osobe koje koriste uslugu odvoza biootpada i za pravne osobe iznosi 0,39 kn/l, a za fizičke osobe koje kompostiraju 0,34 kn/l. Navedene cijene su bez poreza na dodanu vrijednost. Od korisnika usluga pribavljene su izjave o načinu korištenja javne usluge, odnosno zaključeni su ugovori o korištenju usluge. Uspostavljen je digitalni sustav evidencije o preuzetom komunalnom otpadu. Provedbu preporuke nije potrebno pratiti.

Društvo Novokom d.o.o., Novi Marof

1. Sustav unutarnjih kontrola

- 1.1. Preporučeno je ustrojiti učinkovit sustav unutarnjih kontrola, odnosno sastaviti pisana pravila i kriterije za obračun i strukturu cijene usluge.

Preporuka je provedena. Pravila i kriteriji za obračun i strukturu cijene usluge su utvrđeni odredbama Zakona o održivom gospodarenju otpadom, Uredbom o gospodarenju komunalnim otpadom, Odlukama Grada Novi Marof i Općine Ljubešćica o načinu pružanja javnih usluga prikupljanja miješanog komunalnog i biorazgradivog komunalnog otpada te su izrađeni novi cjenici usluga. Provedbu preporuke nije potrebno pratiti.

2. Cijene skupljanja i odvoza komunalnog otpada

- 2.1. Preporučeno je zajedno s nadležnim tijelima za gospodarenje komunalnim otpadom osigurati izračun naknade gospodarenja komunalnim otpadom prema zakonskim odredbama.

Preporuka je provedena. Izrađen je novi cjenik, prema kojemu se cijena usluge sastoji od cijene obvezne minimalne javne usluge (fiksni dio), cijene za pražnjenje volumena spremnika miješanog komunalnog otpada, odnosno cijene zbrinjavanja miješanog komunalnog otpada (varijabilni dio) te ugovorne kazne, a utvrđena je posebno za fizičke osobe (kućanstva) i za korisnike poslovnih prostora (fizičke i pravne osobe). Kao kriterij količine otpada određen je volumen ugovorenog spremnika (litra). Za fizičke osobe (kućanstva) spremnici su volumena 60 do 1 100 l, a za korisnike poslovnih prostora 80 do 7 000 l. Jedinična cijena obvezne minimalne javne usluge za kućanstva koja koriste uslugu odvoza biootpada iznosi 0,42 kn/l, a za kućanstva koja kompostiraju 0,36 kn/l, dok za korisnike poslovnih prostora iznosi 0,55 kn/l. Jedinična cijena za pražnjenje spremnika iznosi 0,05 kn/l. Navedene cijene su bez poreza na dodanu vrijednost. Uspostavljen je digitalni sustav evidencije o preuzetom komunalnom otpadu, na temelju izjava korisnika usluga. Novi cjenik je u primjeni od svibnja 2018. Provedbu preporuke nije potrebno pratiti.

II. UČINCI PROVEDNIH PREPORUKA

Državni ured za reviziju je obavio provjeru provedbe danih preporuka za posebnu reviziju Ekonomska opravdanost razlika u cijeni održavanja čistoće u dijelu koji se odnosi na skupljanje i odvoz komunalnog otpada na području Varaždinske županije za 2012. Od jedanaest danih preporuka, osam je provedenih, a tri nisu provedene.

Sva društva evidentiraju prihode i rashode prema vrstama djelatnosti. Osigurani su podaci o nenaplaćenim, otpisanim i zastarjelim potraživanjima za prikupljanje komunalnog otpada i propisane su procedure u slučaju djelomičnog plaćanja računa.

U provjeri provedbe danih preporuka kod svih društava su pozitivni učinci u poduzimanju aktivnosti odvojenog prikupljanje otpada radi smanjenja količina koje se zbrinjavaju odlaganjem, uspostavi digitalne evidencije o preuzetom komunalnom otpadu, donošenju procedura za obračun i strukturu cijene usluge te izradi cjenika prema zakonskim odredbama.