



REPUBLIKA HRVATSKA
DRŽAVNI URED ZA REVIZIJU
Područni ured Gospić

IZVJEŠĆE
O OBAVLJENOJ REVIZIJI UČINKOVITOSTI

KORIŠTENJE VANJSKIH USLUGA U DRUŠTVU
ARBUROŽA D.O.O., NOVALJA

Gospić, rujan 2018.

SADRŽAJ

stranica

I.	PREDMET I CILJEVI REVIZIJE	2
II.	METODE I POSTUPCI REVIZIJE	4
III.	KRITERIJI ZA OCJENU UČINKOVITOSTI	4
IV.	KORIŠTENJE VANJSKIH USLUGA	7
V.	NALAZ	13
VI.	OCJENA UČINKOVITOSTI KORIŠTENJA VANJSKIH USLUGA	18



REPUBLIKA HRVATSKA
DRŽAVNI URED ZA REVIZIJU
Područni ured Gospić

KLASA: 041-01/18-10/62
URBROJ: 613-11-18-8

Gospić, 28. rujna 2018.

IZVJEŠĆE
O OBAVLJENOJ REVIZIJI UČINKOVITOSTI
KORIŠTENJA VANJSKIH USLUGA U DRUŠTVU ARBUROŽA D.O.O., NOVALJA

Na temelju odredbi članka 12. i 14. Zakona o Državnom uredu za reviziju (Narodne novine 80/11), obavljena je revizija učinkovitosti korištenja vanjskih usluga u društvu Arburoža d.o.o., Novalja (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 2. svibnja do 28. 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.

U ožujku 2005., Grad Novalja (dalje u tekstu: Grad) je donio odluku o osnivanju Društva, te je na temelju Izjave o osnivanju upisano u sudski registar Trgovačkog suda u Karlovcu kao društvo s ograničenom odgovornošću za upravljanje i održavanje javnih i zelenih površina. Temeljni kapital iznosi 7.465.300,00 kn, a osnivač je Grad. Sjedište Društva je Čiponjac jug 6, Novalja. Osnovne djelatnosti su održavanje javnih površina, uređenje zelenih površina, organizacija i upravljanje javnim i javnoprometnim površinama na području Grada, uređenje, održavanje i upravljanje parkiralištima i poslovanje nekretninama.

Tijela upravljanja su skupština, nadzorni odbor i uprava. Skupštinu čini gradonačelnik Grada. Nadzorni odbor nadzire vođenje poslova Društva. Ima pet članova koje bira skupština. Uprava društva sastoji se od jednog ili više članova koje imenuje skupština društva na vrijeme od četiri godine. Od veljače 2014 do siječnja 2016. direktor je bio Nenad Peranić, a od siječnja 2016. i u vrijeme obavljanja revizije, direktor je Ivica Peranić. Društvo je koncem 2015. imalo 47 zaposlenika, a 49 zaposlenika koncem 2017.

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 jedinice lokalne samouprave, koje pruža usluge od javnog interesa.

Društvo je ostvarilo ukupni prihod za 2015. u iznosu 13.818.952,00 kn, za 2016. u iznosu 14.498.205,00 kn i za 2017. u iznosu 15.347.478,00 kn. Ukupno ostvareni rashodi za 2015. iznose 12.645.656,00 kn te je ostvaren višak prihoda u iznosu 1.173.296,00 kn. Za 2016. rashodi iznose 13.389.659,00 kn te je ostvaren višak prihoda u iznosu 1.108.546,00 kn. U 2017. rashodi iznose 14.695.261,00 kn te je ostvaren višak prihoda u iznosu 652.217,00 kn.

Prema financijskim izvještajima, rashodi za usluge (ostali vanjski troškovi) ostvareni su za 2015. u iznosu 1.935.861,00 kn što je 15,3 % ukupnih rashoda. Za 2016. rashodi za usluge ostvareni su u iznosu 1.756.605,00 kn što je 13,1 % ukupnih rashoda te za 2017. u iznosu 2.136.180,00 kn što je 14,5 % ukupnih rashoda.

Revizijom je obuhvaćeno pet usluga. Obuhvaćene su usluge tekućeg i investicijskog održavanja, poštanske i telekomunikacijske usluge, usluge zaštite imovine i osoba te vanjske usluge održavanja deponija i košenja trave. Rashodi za navedene usluge ostvareni su od 2015. do 2017. u iznosu 3.923.075,00 kn, od čega su revizijom obuhvaćeni rashodi u iznosu 2.103.014,00 kn ili 53,6 %.

Pregledano je 56 predmeta nabave. Usluge u vrijednosti 1.932.902,00 kn nabavljene su na nakon provedenih postupaka bagatelne (jednostavne) nabave i to usluge u vrijednosti 790.044,00 kn upućivanjem od dva do pet poziva za dostavu ponuda (poštanske usluge u iznosu 512.134,00 kn, zaštitarske usluge u iznosu 156.000,00 kn i održavanje deponije u iznosu 121.910,00 kn), usluge u vrijednosti 861.444,00 kn prikupljanjem jedne ponude, usluge u vrijednosti 281.414,00 kn ispostavljanjem narudžbenice gospodarskom subjektu po vlastitom izboru. Dok su usluge u vrijednosti 170.112,00 kn nabavljene bez ispostavljanja narudžbenice.

Za 2015. vrijednosno značajniji rashodi za usluge u ukupnom iznosu 1.361.956,00 kn ostvareni su za usluge tekućeg i investicijskog održavanja u iznosu 770.968,00 kn, poštanske i telekomunikacijske usluge u iznosu 269.292,00 kn, usluge zaštite imovine i osoba u iznosu 195.711,00 kn i vanjske usluge (održavanje deponija) u iznosu 125.985,00 kn. Revizijom su obuhvaćeni rashodi za usluge u iznosu 718.664,00 kn, a pregledano je 16 predmeta nabave.

Za 2016. vrijednosno značajniji rashodi za usluge u ukupnom iznosu 1.183.089,00 kn ostvareni su za usluge tekućeg i investicijskog održavanja u iznosu 756.393,00 kn, poštanske i telekomunikacijske usluge u iznosu 257.741,00 kn, usluge zaštite imovine i osoba u iznosu 137.463,00 kn i vanjske usluge (košenje trave) u iznosu 31.492,00 kn. Revizijom su obuhvaćeni rashodi za usluge u iznosu 612.600,00 kn, a pregledano je 17 predmeta nabave.

Za 2017. vrijednosno značajniji rashodi za usluge u ukupnom iznosu 1.378.030,00 kn su ostvareni za usluge tekućeg i investicijskog održavanja u iznosu 801.697,00 kn, poštanske i telekomunikacijske usluge u iznosu 290.747,00 kn, usluge zaštite imovine i osoba u iznosu 106.421,00 kn i vanjske usluge (održavanje deponija i košenje trave) u iznosu 179.165,00 kn. Revizijom su obuhvaćeni rashodi za usluge u iznosu 771.750,00 kn, a pregledana su 23 predmeta nabave.

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 statističkom izvješću o javnoj nabavi, Društvo je nabavljalo usluge putem bagatelne nabave u 2015. u vrijednosti 2.080.080,00 kn, u 2016. u vrijednosti 1.781.805,00 kn i u 2017. u vrijednosti 1.911.592,00 kn te je u 2016. provelo jedan otvoreni postupak javne nabave za usluge (financijski leasing) u vrijednosti 721.433,00 kn. Nabavljene usluge obuhvaćene revizijom u vrijednosti 2.103.014,00 kn bile su pojedinačne procijenjene vrijednosti do 200.000,00 kn.

II. METODE I POSTUPCI REVIZIJE

U fazi planiranja revizije državni revizori su pribavili informacije o načinu na koji sustav nabave vanjskih usluga funkcionira. Postavljanjem upita i pregledom dokumentacije državni revizori su provjerili kako su potrebe za nabavom usluga obrazložene. Razmotrili su i procijenili 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 fazi planiranja državni revizori su utvrdili i procijenili rizike prijevare mjerodavne za ciljeve revizije. Istražili su moguće sumnje na neprimjerenu provedbu ili neusklađenost s načelima transparentnosti i odgovornosti, osobito slučajeve 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. Također, to može značiti da onemogućuje drugim društvima nadmetanje za taj ugovor. Provjereno je je li bilo žalbi na postupke 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. Ocjenjeno je koristi li Društvo vanjske usluge svrhovito i ekonomično. Izravnim dokaznim postupcima su ispitani zapisi i dokumentacija kako bi provjerili račune dobavljača usluga kojima su dodijeljeni vrijednosno najznačajniji iznosi. Provjereno je sadrže li računi specifikaciju usluga te su uspoređeni s ugovorima. Obavljeni su razgovori s direktorom i zaposlenicima Društva.

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 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 obračunate 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 Društva za nabavom usluga nisu u potpunosti opravdane i obrazložene. Društvo nije planiralo količinu usluga koje planira pružiti te nije moguće usporediti planiranu i ostvarenu razinu (količinu) pruženih usluga. Društvo nema podatke o jediničnim troškovima za usluge koje pruža. Nije vidljivo imaju li jedinični troškovi za najvažnije usluge trend porasta odnosno pada za posljednje tri godine. Društvo ne istražuje mogućnosti snižavanja troškova poslovanja. Općim aktima ne promiče potpunu i otvorenu konkurentnost postupaka nabave.

Društvo je komunalne poslove obavljalo najvećim dijelom u vlastitoj režiji (bez angažiranja vanjskih pružatelja usluga). Za komunalne poslove održavanja zelenih površina, parkirališta i deponija otpada te odvoz otpada angažiralo je vanjske pružatelje usluga. Rashodi za komunalne usluge održavanja parkirališta i deponija otpada te odvoz otpada ostvareni su za 2015. u iznosu 211.507,00 kn, za održavanja zelenih površina, parkirališta i deponija otpada te odvoz otpada za 2016. u iznosu 235.242,00 kn, a za 2017. u iznosu 266.855,00 kn.

Obavljalo je najvećim dijelom komunalne poslove radi kojih je osnovano. Prema dokumentaciji o uslugama koje je pružilo (izlazni računi) te poslovnim knjigama (glavna knjiga), osim obavljanja komunalnih poslova radi kojih je osnovano, Društvo je u pojedinim slučajevima obavljalo poslove koje je dobilo na tržištu, a za koje je registrirano (gradnja kamenih zidova). Za 2015. ostvarilo je prihode od poslova koje je dobilo na tržištu u iznosu 312.830,00 kn ili 2,3 % ukupno ostvarenih prihoda. Za 2016. prihodi od poslova koje je dobilo na tržištu ostvareni su u iznosu 206.256,00 kn ili 1,4 % ukupno ostvarenih prihoda. Za 2017. prihodi su ostvareni u iznosu 100.577,00 kn ili 0,7 % ukupno ostvarenih prihoda.

Komunalne usluge održavanja javnih, zelenih i cvjetnih površina obavljalo je na temelju ugovora zaključenog s Gradom, a količine su planirane i ostvarene u skladu s godišnjim programom održavanja komunalne infrastrukture, kojeg donosi Grad. Godišnjim planovima poslovanja utvrđena je planirana struktura prihoda po mjesecima za obavljanje usluga. Vrijednosno najznačajniji prihodi ostvareni su od usluga skupljanja i odvoza komunalnog otpada te parkirališta, a nije određena količina komunalnih usluga koja se planira pružiti. S obzirom na navedeno nije moguće usporediti planiranu i ostvarenu razinu (količinu) komunalnih usluga.

Prema godišnjem izvješću o poslovanju za 2015. prikupljeno je i deponirano na deponij 4 758 t komunalnog otpada. Uz to je 271 t otpada (ambalaža od papira i kartona, staklena i pet ambalaža, otpadne gume i metalni otpad) predano društvu koje se bavi otkupom otpada za daljnju preradu.

U 2016. prikupljeno je i deponirano na deponij 4 141 t komunalnog otpada. Uz to je 314 t otpada (ambalaža od papira i kartona, staklena i pet ambalaža, otpadne gume) predano društvu koje se bavi otkupom otpada za daljnju preradu.

U 2017. prikupljeno je i deponirano na deponij 6 279 t komunalnog otpada. Uz to je 313 t otpada (ambalaža od papira i kartona, staklena i pet ambalaža, folija i metalni otpad) predano društvu koje se bavi otkupom otpada za daljnju preradu.

Društvo nema podatke o jediničnim troškovima za usluge koje pruža te nije vidljivo imaju li jedinični troškovi za najvažnije usluge trend porasta odnosno pada za posljednje tri godine.

Rashodi za usluge za 2015. ostvareni su u iznosu 1.935.861,00 kn, za 2016. ostvareni su u iznosu 1.756.605,00 kn, a za 2017. ostvareni su u iznosu 2.136.180,00 kn. Rashodi za usluge rastu te su za 2017. veći za 10,3 % u odnosu na rashode za 2015. Udjel rashoda za usluge u ukupnim rashodima za 2015. je 15,3 %, za 2016. je 13,1 %, a za 2017. je 14,5 %. Također su rashodi za zaposlene za 2017. veći za 8,8 % u odnosu na navedene rashode za 2015. Društvo ne istražuje mogućnosti snižavanja troškova poslovanja.

Društvo općim aktima ne promiče potpunu i otvorenu konkurentnost postupaka nabave. Robe i usluge procijenjene vrijednosti manje od 100.000,00 kn, te radovi procijenjene vrijednosti manje od 250.000,00 kn nabavljaju se ispostavljanjem narudžbenice jednom gospodarskom subjektu. Za nabavu roba i usluga procijenjene vrijednosti jednake i veće od 100.000,00 kn, a manje od 200.000,00 kn nije do siječnja 2017. bio utvrđen broj gospodarskih subjekata kojima je trebalo uputiti poziv za dostavu ponuda.

Postupci jednostavne nabave uređeni su Pravilnikom o provedbi postupaka nabave bagatelne vrijednosti iz veljače 2014., koji je bio na snazi do siječnja 2017. Novim Pravilnikom o provedbi postupaka jednostavne nabave iz siječnja 2017. za nabave u vrijednosti jednako ili većoj od 200.000,00 kn za robe i usluge, odnosno većoj od 500.000,00 kn za radove, Društvo izravno primjenjuje odredbe Zakona o javnoj nabavi.

Pravilnikom o provedbi postupaka nabave bagatelne vrijednosti iz 2014. nabava radova, robe i usluga procijenjene vrijednosti manje od 100.000,00 kn provodi se ispostavljanjem narudžbenice (koju potpisuje direktor) jednom gospodarskom subjektu, dok se nabava radova, robe i usluga procijenjene vrijednosti jednake ili veće od 100.000,00 kn provodi pozivom za dostavu ponuda upućenog gospodarskom subjektu ili gospodarskim subjektima po izboru, a poziv za dostavu ponuda može se objaviti i na mrežnim stranicama Društva. Pravilnikom nije utvrđen broj gospodarskih subjekata kojima je trebalo uputiti poziv za dostavu ponuda.

Pravilnikom o provedbi postupaka jednostavne nabave iz siječnja 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 robe i usluge procijenjene vrijednosti manje od 100.000,00 kn te radovi procijenjene vrijednosti manje od 250.000,00 kn nabavljaju se ispostavljanjem narudžbenice (koju potpisuje direktor i osoba koja je iskazala potrebu za nabavom), jednom gospodarskom subjektu. Za nabavu radova procijenjene vrijednosti manje od 250.000,00 kn, naručitelj može, uputiti poziv za dostavu ponuda jednom ili više gospodarskih subjekata po svom izboru. Nabavu, roba i usluga procijenjene vrijednosti jednake i veće od 100.000,00 kn te radova procijenjene vrijednosti jednake i veće od 250.000,00 kn provodi pravna služba. Poziv za dostavu ponuda upućuje se najmanje trojici gospodarskih subjekata po izboru, a može se, u posebnim slučajevima i okolnostima ovisno o prirodi predmeta nabave, uputiti i manjem broju gospodarskih subjekata. Rok za podnošenje ponuda je najmanje osam dana od dostave poziva. Poziv za dostavu ponuda može se objaviti i na mrežnim stranicama Društva.

Pravilnikom nije utvrđeno u kojim slučajevima se poziv za dostavu ponuda upućuje manjem broju od propisana tri gospodarska subjekta.

Društvo je za usluge u vrijednosti 790.044,00 kn (pet pregledanih predmeta nabave vrijednosti veće od 100.000,00 kn) koji se odnose na nabavu poštanskih usluga, zaštitarskih usluga i usluga održavanja deponija, uputilo od dva do pet poziva za dostavu ponuda s rokom za podnošenje ponuda od osam do 12 dana. Za svaku pojedinu uslugu primljena je po jedna ponuda. Usluge u vrijednosti 861.444,00 kn (37 predmeta nabave) nabavljene na temelju prikupljene jedne ponude te usluge u vrijednosti 281.414,00 kn (sedam predmet nabave) nabavljene su ispostavljanjem narudžbenice gospodarskom subjektu po vlastitom izboru. Usluge u vrijednosti 170.112,00 kn ili 8,1 % vrijednosti pregledanih usluga (sedam predmeta nabave) nabavljene su bez ispostavljanja narudžbenice.

Na mrežnoj stranici Društva objavljeni su opći akti kojima je uređena nabava roba, radova i usluga. Objavljen je plan nabave, registar ugovora o javnoj nabavi i okvirnih sporazuma, obavijest o nepostojanju sukoba interesa te osnovni podaci o Društvu, financijski izvještaji i izvještaji o radu, cijene nekih usluga te drugi podaci.

Izbor najpovoljnije ponude

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

Općim aktima su primjereno uređeni postupci nabave usluga. Pravilnikom iz siječnja 2017. uređeni su pravila, odgovornosti i postupci nabave usluga bagatelne vrijednosti. Pravilnik je bilo obvezno primjenjivati pri nabavi usluga bagatelne vrijednosti, dok je nabavu usluga velike vrijednosti bilo obvezno obavljati u skladu s odredbama Zakona o javnoj nabavi.

Općim aktima (Pravilnikom) su uređene zadaće i odgovornosti sudionika u postupcima nabave usluga. Ustrojstvene jedinice Društva (zajedničke službe, odvoz i zbrinjavanje otpada, javne površine, parkiralište, autopraonica i dizanje brodova te tehničko održavanje) su tehnički nositelji u pripremi i provedbi postupaka jednostavne nabave koji planiraju i iskazuju potrebe za nabavom roba, radova i usluga, izrađuju i podnose zahtjev za planiranje nabave, prate realizaciju zaključenih ugovora te dostavljaju direktoru primjedbe o uočenim nedostacima u realizaciji zaključenih ugovora. Prijedlog plana nabave izrađuje služba za računovodstvene poslove, a plan nabave donosi direktor u suglasnosti s nadzornim odborom. Direktor donosi odluku o početku postupka jednostavne nabave u kojoj između ostaloga imenuje ovlaštene predstavnike (tri predstavnika, od čega jedan s važećim certifikatom u području javne nabave) za pripremu i provedbu postupaka nabave. Robe i usluge procijenjene vrijednosti manje od 100.000,00 kn te radovi procijenjene vrijednosti manje od 250.000,00 kn nabavljaju se ispostavljanjem narudžbenice koju potpisuje direktor i osoba koja je iskazala potrebu za nabavom, dok nabavu, roba i usluga procijenjene vrijednosti jednake i veće od 100.000,00 kn te radova procijenjene vrijednosti jednake i veće od 250.000,00 kn provodi pravna služba, a direktor, na prijedlog povjerenstva, donosi odluku o izboru najpovoljnije ponude te potpisuje ugovor (ili osoba koju on za to ovlasti). Pravna služba izrađuje i dostavlja izvješća o jednostavnoj nabavi tijelu državne uprave nadležnom za sustav javne nabave.

Općim aktima nije izričito navedeno načelo postizanja najbolje vrijednosti za uloženi novac kao mjerilo za izbor najpovoljnije ponude. Načelo postizanja najbolje vrijednosti za uloženi novac se odnosi na više različitih kriterija koji se mogu razlikovati u pojedinim nabavama i ovisе 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 nabave usluga je pri izboru najpovoljnije ponude korišteno mjerilo najniže cijene.

Društvo nema pisanih dokaza da je istražilo tržište nabave i pribavilo što je moguće više informacija o uslugama koje namjerava nabaviti. Obrazlaže da u svim postupcima nabave istražuje i provodi analizu tržišta kako bi pribavilo što je moguće više informacija o uslugama koje namjerava nabaviti, ali nisu imali praksu čuvanja radnih materijala koje su koristili tijekom postupka 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.

Izabrani način nabave nije pri nabavi pojedinih usluga omogućio najveću razinu konkurentnosti u danim okolnostima. Usluge u vrijednosti 861.444,00 kn nabavljene su na temelju prikupljene jedne ponude. Za druge nabavljene usluge u vrijednosti 790.044,00 kn koje se odnose na nabavu poštanskih usluga, zaštitarskih usluga i usluga održavanja deponija upućena su dva do pet poziva za dostavu ponuda gospodarskim subjektima. Prema zapisnicima o pregledu i ocjeni ponuda u svakom od navedenih postupaka pristigla je po jedna ponuda koja je i izabrana kao najpovoljnija. Usluge u vrijednosti 281.414,00 kn nabavljene su ispostavljanjem narudžbenice gospodarskom subjektu po vlastitom izboru, dok su usluge u vrijednosti 170.112,00 kn nabavljene bez ispostavljanja narudžbenice. Razina konkurentnosti i transparentnosti bi bila veća da su postupci nabave objavljivani i na mrežnim stranicama Društva, čime bi informacija o postupku nabave bila dostupnija većem broju gospodarskih subjekata.

Društvo je na svojim mrežnim stranicama objavilo plan nabave te registar ugovora o javnoj nabavi i okvirnih sporazuma za 2015., 2016. i 2017. U registru ugovora su navedeni ugovori zaključeni za predmete nabave za koje su provedeni postupci javne nabave. U registru ugovora za 2017. nisu navedeni predmeti nabave čija je vrijednost jednaka ili veća od 20.000,00 kn, a manja od 100.000,00 kn za robe i usluge te 250.000,00 kn za radove (bagatelna nabava). Prema odredbama članka 28. Zakona o javnoj nabavi, koji je na snazi od 1. siječnja 2017., u registru ugovora se navode svi predmeti nabave čija je vrijednost jednaka ili veća od 20.000,00 kn. Odredbama članaka 5. i 6. Pravilnika o planu nabave, registru ugovora, prethodnom savjetovanju i analizi tržišta u javnoj nabavi (koji je stupio na snagu 1. siječnja 2018.), utvrđeno je što sadrži registar ugovora.

Ocjena ponuda zasnovana je isključivo na objavljenim kriterijima odabira i dodjele. Kriterij za odabir najpovoljnije ponude u svim provedenim postupcima bio je najniža cijena.

Razlozi za izbor najpovoljnije ponude su u zapisnicima o pregledu i ocjeni ponuda dostatno i odgovarajuće obrazloženi. Odluku o odabiru najpovoljnije ponude je donosio direktor na temelju prijedloga povjerenstva.

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, kriterij odabira najpovoljnije ponude te način otvaranja ponude.

Dokumentacija o nabavi sadrži sve dokumente koje prema općim aktima treba sadržavati. Sadrži odluke o početku postupaka nabave (u kojima su između ostalog imenovani ovlašteni predstavnici naručitelja), pozive za dostavu ponuda, troškovnike, ponude, potpisane zapisnike o postupku otvaranja ponuda te o pregledu i ocjeni ponuda, odluke o odбору i potpisane ugovore.

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 u vrijednosti 2.103.014,00 kn i to na temelju zaključenih pet ugovora u vrijednosti 790.044,00 kn, usluge nabavljene na temelju narudžbenica u vrijednosti 1.142.858,00 kn te usluge u vrijednosti 170.112,00 kn nabavljene bez ispostavljanja narudžbenice.

Detaljnu specifikaciju usluga sadrži dokumentacija za nabavu usluga u vrijednosti 1.655.796,00 kn ili 78,7 % vrijednosti pregledanih usluga. Odnose se na nabave usluga u vrijednosti 790.044,00 kn na temelju zaključenih pet ugovora te nabave usluga u vrijednosti 865.752,00 kn na temelju 39 narudžbenica za koje je prikupljena po jedna ponuda s troškovnikom odnosno ispostavljena narudžbenica koja sadrži detaljnu specifikaciju o vrsti, količini i cijeni usluga. Druge usluge u vrijednosti 277.106,00 kn nabavljene su na temelju pet narudžbenica (održavanje plaže Zrće, održavanje odlagališta otpada i održavanje teretnog vozila) koje ne sadrže detaljnu specifikaciju usluga (vrste, količine i/ili cijene usluga), dok je dio usluga za sedam predmeta nabave (većinom usluge održavanja vozila u 2015.) u vrijednosti 170.112,00 kn nabavljen bez ispostavljenih narudžbenica.

Ugovori, ovisno o vrsti ugovorene usluge, sadrže odredbe o ugovornoj kazni za slučaj neispunjenja odnosno odstupanja od ugovora. Također, sadrže odredbe o raskidu ugovora zbog neispunjenja ugovornih obveza.

Iz računa za obavljene usluge, u većini slučajeva, jasno je vidljiva detaljna specifikacija vrste, količine i jedinične cijene pruženih usluga (usluge u vrijednosti 1.543.068,00 kn ili 73,4 % pregledanih usluga). U računima za zaštitarske usluge u vrijednosti 237.840,00 kn, usluge održavanja parkirališta Zrće te čišćenja i održavanja plaže Zrće u iznosu 235.000,00 kn kao i za usluge održavanja odlagališta otpada (plato i pristupna cesta) u iznosu 54.606,00 kn i održavanje teretnog vozila u iznosu 32.500,00 kn je navedena općenita vrsta usluge i ukupna cijena za obavljenju uslugu (bez količine i jedinične cijene).

Ispostavljene račune se može usporediti s podacima sadržanim u dokumentaciji o nabavi i ugovoru te s podacima navedenim u ponudama i 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.

Pri preuzimanju usluga provjeravana je kvaliteta isporučenih usluga.

Zaposlenici Društva zaduženi za praćenje nabave usluga provjeravaju kvalitetu, količinu i vrijednost isporučenih usluga (radni nalog, servisni nalog, otpremnica), a na računima za isporučene usluge direktor Društva potpisom potvrđuju da su usluge obavljene u skladu s uvjetima iz ugovora odnosno narudžbenice.

Usluge su obavljene u skladu s ugovorenim rokovima, a plaćanja u skladu s ugovorenim uvjetima, odnosno uvjetima navedenim u ponudi i narudžbenicama.

V. NALAZ

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

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

1. Određivanje potreba

1.1. Društvo je donijelo plan poslovanja te plan nabave za 2015., 2016. i 2017. Kod određivanja potreba propust se odnosi na količine usluga, jedinične troškove i praćenje kretanja te istraživanje mogućnosti snižavanja troškova poslovanja kao i promicanje potpune konkurentnosti postupaka jednostavne nabave općim aktima.

- Količine usluga

Godišnjim planovima poslovanja utvrđena je planirana struktura prihoda po mjesecima za obavljanje usluga. Vrijednosno najznačajniji prihodi ostvareni su od usluga skupljanja i odvoza komunalnog otpada te parkirališta, a nije određena količina komunalnih usluga koja se planira pružiti. S obzirom na navedeno nije moguće usporediti planiranu i ostvarenu razinu (količinu) komunalnih usluga.

Državni ured za reviziju predlaže odrediti koju razinu (količinu) komunalnih usluga planira pružiti (planirati količine odvoza otpada po pojedinim vrstama otpada kao i ukupne količine otpada).

- Jedinični troškovi i praćenje kretanja

Društvo nema podatke o jediničnim troškovima za usluge koje pruža te nije vidljivo imaju li jedinični troškovi za najvažnije usluge trend porasta odnosno pada za posljednje tri godine. Podaci o jediničnim troškovima mogli bi poslužiti kao podloga za njihovo snižavanje. Utvrđivanjem i praćenjem jediničnih troškova za najvažnije usluge koje Društvo pruža omogućio bi se uvid u visinu i strukturu troškova usluga i usporedbu s troškovima koji ulaze u cijenu usluge. Na taj način bilo bi vidljivo osigurava li se ostvarenim prihodima od obavljanja pojedinih djelatnosti povrat nastalih troškova. Također, osigurala bi se podloga za utvrđivanje cijena i upravljanje troškovima.

Državni ured za reviziju predlaže utvrditi jedinične troškove za najvažnije usluge koje pruža te pratiti kretanje jediničnih troškova.

- Istraživanje mogućnosti snižavanja troškova poslovanja

Rashodi za usluge za 2015. ostvareni su u iznosu 1.935.861,00 kn, za 2016. ostvareni su u iznosu 1.756.605,00 kn, a za 2017. ostvareni su u iznosu 2.136.180,00 kn. Rashodi za usluge rastu te su za 2017. veći za 10,3 % u odnosu na rashode za 2015. Udjel rashoda za usluge u ukupnim rashodima za 2015. je 15,3 %, za 2016. je 13,1 %, a za 2017. je 14,5 %. Također su rashodi za zaposlene za 2017. veći za 8,8 % u odnosu na navedene rashode za 2015. Društvo ne istražuje mogućnosti snižavanja troškova poslovanja.

Državni ured za reviziju predlaže istraživati mogućnosti snižavanja troškova, vodeći računa o postizanju poboljšanja kvalitete pri pružanju komunalnih usluga.

- Promicanje potpune konkurentnosti postupaka jednostavne nabave općim aktima

Pravilnicima o jednostavnoj nabavi, utvrđeno je da se usluge procijenjene vrijednosti manje od 100.000,00 kn nabavljaju ispostavljanjem narudžbenice jednom gospodarskom subjektu, a za usluge procijenjene vrijednosti jednake i veće od 100.000,00 kn nabava se provodi pozivom za dostavu ponude upućenom na najmanje tri gospodarska subjekta. Usluge u vrijednosti 1.651.488,00 kn ili 78,6 % vrijednosti pregledanih usluga nabavljene su na temelju prikupljene jedne ponude u vrijednosti 861.444,00 kn odnosno upućivanjem od dva do pet poziva za dostavu ponuda u vrijednosti 790.044,00 kn. Usluge u vrijednosti 281.414,00 kn ili 13,3 % nabavljene su ispostavljanjem narudžbenice gospodarskom subjektu po vlastitom izboru, dok su usluge u vrijednosti 170.112,00 kn ili 8,1 % vrijednosti pregledanih usluga nabavljene bez ispostavljanja narudžbenice.

Državni ured za reviziju predlaže općim aktima promicati potpunu i otvorenu konkurentnost postupaka nabave. Predlaže preispitati pragove vrijednosti nabave i utvrditi manju vrijednost nabave usluga koje se nabavljaju ispostavljanjem narudžbenice gospodarskom subjektu po vlastitom izboru.

- 1.2. *Društvo u očitovanju u vezi s količinom usluga navodi da će u budućem poslovanju pokušati poslovnim planom planirati razinu (količinu) komunalnih usluga koja se planira pružiti te da će nastojati osigurati podatke o jediničnim troškovima ako budu imali dodatnih ljudskih i financijskih resursa te ističe da svako značajnije prikupljanje informacija i dodatne analize zahtijevaju dodatno osoblje što u konačnici ima utjecaja na ekonomičnost poslovanja društva. Kod istraživanja mogućnosti snižavanja troškova poslovanja, Društvo navodi da kontinuirano ostvaruje približno istu stopu profitabilnosti, a što ukazuje da je navedeni porast troškova povezan s ostvarenim rastom prihoda te navodi da je porast troškova zaposlenih u ukupnom prihodu Društva zadržan na istoj razini.*

2. Izbor najpovoljnije ponude

- 2.1. Postupci nabave su propisani odredbama Zakona o javnoj nabavi, drugim propisima koji uređuju područje nabave te općim aktima Društva. Kod izbora najpovoljnije ponude za nabavu vanjskih usluga nepravilnosti se odnose na opće akte, istraživanje tržišta te odabir načina nabave usluga.

- Opći akti

Općim aktima nije izričito navedeno načelo postizanja najbolje vrijednosti za uloženi novac kao mjerilo za izbor najpovoljnije ponude. Kod nabave usluga najniža cijena je bio kriterij za odabir ponude. Načelo postizanja najbolje vrijednosti za uloženi novac se odnosi na više različitih kriterija koji se mogu razlikovati u pojedinim nabavama i ovisе 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.

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

- Istraživanje tržišta

Za nabavljene usluge 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 moglo imati utjecaja na povećanje otvorenosti i efikasnosti dobrog upravljanja pri nabavi usluga. Skreće se pozornost da odredbama članka 8. Pravilnika o planu nabave, registru ugovora, prethodnom savjetovanju i analizi tržišta u javnoj nabavi (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 usluga

Izabrani način nabave nije pri nabavi pojedinih usluga omogućio najveću razinu konkurentnosti u danim okolnostima. Većina usluga obuhvaćenih revizijom nabavljena je prikupljanjem jedne ponude odnosno ispostavljanjem narudžbenica, a za dio usluga su upućena dva do pet poziva za dostavu ponuda gospodarskim subjektima. Razina konkurentnosti i transparentnosti bi bila veća da su postupci nabave objavljavani i na mrežnim stranicama Društva, čime bi informacija o postupku nabave bila dostupnija većem broju gospodarskih subjekata.

U registru ugovora za 2017. objavljenom na mrežnim stranicama Društva, nisu navedeni svi predmeti nabave čija je vrijednost jednaka ili veća od 20.000,00 kn, što nije u skladu s odredbom članka 28. Zakona o javnoj nabavi, koji je na snazi od 1. siječnja 2017., prema kojoj se u registru ugovora navode svi predmeti nabave čija je vrijednost jednaka ili veća od 20.000,00 kn.

Državni ured za reviziju predlaže na mrežnoj stranici objavljivati pozive za dostavu ponuda za nadmetanje u postupcima jednostavne nabave. Predlaže upućivati pozive za dostavu ponuda većem broju gospodarskih subjekata kako bi se postigla najveća razina konkurentnosti u danim okolnostima. Nalaže se u registru ugovora navesti sve predmete nabave čija je vrijednost jednaka ili veća od 20.000,00 kn.

2.2. *Društvo u vezi s istraživanjem tržišta prije pokretanja postupaka nabave navodi da provodi analizu tržišta te na temelju prikupljenih podataka dolazi do saznanja da li postoji mogućnost upućivanja poziva za dostavu ponude jednom ili više gospodarskih subjekata koji sudjeluju na tržištu. Obrazlaže da se ponude pribavljaju od većeg broja ponuditelja ukoliko dođe do saznanja da na tržištu postoji više gospodarskih subjekata koji mogu dostaviti traženu ponudu. Navodi da istražuje tržište prije pokretanja postupka nabave, ali da ne postoji zakonska obveza čuvanja dokumentacije (radnih materijala) koja nastaje u postupku istraživanja, a koja bi trebali služiti kao pisani dokaz. Društvo u vezi s navođenjem predmeta nabave u registrom ugovora za 2017. čija je vrijednost jednaka ili veća od 20.000,00 kn navodi da Zakon o javnoj nabavi koji je na snazi od 1. siječnja 2017., člankom 28. propisuje da se u registru ugovora navode svi predmeti nabave čija je vrijednost jednaka ili veća od 20.000,00 kn, ali također istim člankom stavak 7. uređio je da sadržaj, rok donošenja, način i rokove objavljivanja, način promjene te druga pitanja u vezi s planom nabave i registrom ugovora o javnoj nabavi i okvirnih sporazuma propisuje čelnik središnjeg tijela državne uprave nadležnog za politiku javne nabave, pravilnikom. Društvo za 2017. u registru ugovora nije navelo sve predmete nabave čija je vrijednost jednaka ili veća od 20.000,00 kn s obzirom da je Pravilnik o planu nabave, registru ugovora, prethodnom savjetovanju i analizi tržišta u javnoj nabavi stupio je na snagu 1. siječnja 2018.*

2.3. Državni ured za reviziju i nadalje ostaje kod dane preporuke u vezi s istraživanjem tržišta nabave prije pokretanja postupaka nabave s obzirom da Društvo nema dokumentacije o istraživanju tržišta nabave. Bez pisanih dokaza nije moguće utvrditi na koji način je Društvo istražilo tržište nabave i pribavilo informacije o uslugama koje namjerava nabaviti.

Također, Državni ured za reviziju i nadalje ostaje kod dane preporuke u vezi s navođenjem predmeta nabave u registrom ugovora za 2017. čija je vrijednost jednaka ili veća od 20.000,00 kn s obzirom da je odredbom članka 28. Zakona o javnoj nabavi, koji je na snazi od 1. siječnja 2017., propisana obveza navođenja svih predmeta nabave čija je vrijednost jednaka ili veća od 20.000,00 kn. Registar ugovora za 2017. objavljenom na mrežnim stranicama Društva nije sadržavao niti jedan predmet nabave usluga s obzirom da su nabavljane usluge vrijednosti do 200.000,00 kn bez poreza na dodanu vrijednost. Ustrojavanje i objavljivanje registra ugovora za sve predmete nabave čija je vrijednost jednaka ili veća od 20.000,00 kn jedan je od načina povećanja transparentnosti poslovanja Društva.

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, propusti se odnose na ugovaranje usluga te usporedbu vrsta, količina i cijene usluga.

- Ugovaranje usluga

Ugovorene i naručene usluge u većini slučajeva sadrže detaljne specifikacije usluga koje se nabavljaju, dok je dio usluga u vrijednosti 277.106,00 kn nabavljen na temelju narudžbenica koje ne sadrže detaljnije vrste, količine i/ili cijene usluga koje se nabavljaju, a dio usluga (većinom usluge održavanja vozila u 2015.) u vrijednosti 170.112,00 kn nabavljen je bez ispostavljenih narudžbenica (što povećava rizik od nabavljanja usluga koje nisu bile predviđene).

Državni ured za reviziju predlaže pri nabavi usluga detaljnije utvrditi vrstu usluge koja se nabavlja te količine i cijene usluga.

- Usporedba vrsta, količina i cijene usluga

Iz računa za obavljene usluge, u većini slučajeva, je jasno vidljiva detaljna specifikacija vrste, količine i cijene pruženih usluga osim kod računa za dio usluga u vrijednosti 559.946,00 kn za koje je u računima naveden općeniti naziv usluge i ukupna cijena za obavljenju uslugu bez količina i jediničnih cijena. Ispostavljanjem računa bez detaljne specifikacije vrste, količine i cijene pruženih usluga smanjuje se mogućnost kontrole naručenih i obavljenih usluga što ukazuje na slabosti u sustavu unutarnjih kontrola.

Državni ured za reviziju predlaže da iz računa za obavljene usluge treba biti jasno vidljiva detaljna specifikacija vrste, količine i cijene pruženih usluga.

- 3.2. *Društvo u očitovanju vezano za nabavu usluga bez ispostavljanja narudžbenica odnosno s narudžbenicom bez detaljne specifikacije (vrsta, količina i cijena) usluga koje se nabavljaju obrazlaže da je do navedenog došlo zbog propusta nadležnog voditelja radne jedinice te navodi da je potrebno pojačati sustav unutarnjih kontrola.*

VI. OCJENA UČINKOVITOSTI KORIŠTENJA VANJSKIH USLUGA

Potrebe Društva za nabavom usluga nisu u potpunosti opravdane i obrazložene. Društvo je komunalne poslove obavljalo najvećim dijelom u vlastitoj režiji (bez angažiranja vanjskih pružatelja usluga), a u slučajevima kada nema potrebnu opremu ili je oprema u kvaru angažiralo je vanjske pružatelje usluga. Obavljalo je najvećim dijelom komunalne poslove radi kojih je osnovano, osim u slučajevima kada je dobilo poslove na tržištu, a za koje je registrirano. Na mrežnoj stranici objavljeni su opći akti kojima je uređena nabava usluga te drugi podaci. Godišnjim planovima poslovanja nisu utvrđene količine usluga koje se planiraju pružiti te nije moguće usporediti planiranu i ostvarenu razinu (količinu) komunalnih usluga. Društvo nema podatke o jediničnim troškovima za usluge koje pruža te nije moguće utvrditi da li jedinični troškovi za najvažnije usluge imaju trend porasta odnosno pada za posljednje tri godine. Društvo ne istražuje mogućnost snižavanja troškova poslovanja. Društvo općim aktima ne promiče potpunu i otvorenu konkurentnost postupaka nabave. Postupci jednostavne nabave uređeni su općim aktima, prema kojima se usluge procijenjene vrijednosti manje od 100.000,00 kn nabavljaju ispostavljanjem narudžbenice jednom gospodarskom subjektu, a za usluge procijenjene vrijednosti jednake i veće od 100.000,00 kn nabava se provodi pozivom za dostavu ponude upućenom na najmanje tri gospodarska subjekta. Većina usluga obuhvaćenih revizijom nabavljena je prikupljanjem jedne ponude odnosno ispostavljanjem narudžbenica, a za dio usluga su upućena dva do pet poziva za dostavu ponuda gospodarskim subjektima.

Društvo je pri izboru najpovoljnije ponude za nabavu vanjskih usluga u najvećem dijelu poštovalo načelo postizanja najbolje vrijednosti za uloženi novac. Općim aktima su primjereno uređeni postupci nabave usluga te zadaće i odgovornosti sudionika u postupcima nabave usluga. 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 te sadrži sve dokumente koje treba sadržavati (potpisane zapisnike o izboru najpovoljnije ponude, potpisane ugovore, izjave o nepostojanju sukoba interesa i sl.). 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 pri nabavi pojedinih usluga omogućio najveću razinu konkurentnosti u danim okolnostima (većina usluga obuhvaćenih revizijom nabavljena je prikupljanjem jedne ponude odnosno ispostavljanjem narudžbenica).

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. Ugovori, ovisno o vrsti ugovorene usluge, sadrže odredbe o ugovornoj kazni za slučaj neispunjenja odnosno odstupanja od ugovora. Ispostavljene račune se može usporediti s podacima sadržanim u dokumentaciji o nabavi i ugovoru. Usluge su obavljene u ugovorenim rokovima, odnosno nije bilo neopravdanog kašnjenja i potrebe za obračunom kazne. Ugovori o pružanju usluga sadržavaju klauzulu o očekivanoj razini kvalitete usluga. Pri preuzimanju usluga provjeravana je kvaliteta isporučenih usluga. Ovlaštena osoba obavila je kontrolu dokumentacije o izvršenoj usluzi (radni nalog, servisni nalog, otpremnicu), a direktor Društva je potpisao račune. Usluge su obavljene u skladu s ugovorenim rokovima, a plaćanja u skladu s ugovorenim uvjetima, odnosno u skladu s uvjetima navedenim u ponudi i narudžbenicama.

Pojedine usluge (dio usluga održavanja plaže, deponija i vozila), nabavljene na temelju narudžbenica, ne sadrže detaljnu specifikaciju usluga (vrste, količine i/ili cijene usluga), dok za dio usluga koje se većinom odnose na održavanja vozila u 2015. narudžbenice nisu ispostavljene. U pojedinim slučajevima (zaštitarske usluge, održavanja parkirališta, čišćenja i održavanja plaže, održavanje odlagališta otpada i održavanje teretnog vozila) iz računa za obavljene usluge nije jasno vidljiva detaljna specifikacija vrste, količine i jedinične cijene pruženih usluga.

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

- odrediti koju razinu (količinu) komunalnih usluga planira pružiti (planirati količine odvoza otpada po pojedinim vrstama otpada kao i ukupne količine otpada)
- pratiti ostvarenje planiranih količina komunalnih usluga koje obavlja
- utvrditi jedinične troškove za najvažnije usluge koje pruža
- pratiti kretanje jediničnih troškova
- istraživati mogućnosti snižavanja troškova, vodeći računa o postizanju poboljšanja kvalitete pri pružanju komunalnih usluga
- općim aktima promicati potpunu i otvorenu konkurentnost postupaka nabave
- općim aktima kao mjerilo za izbor najpovoljnije ponude navesti načelo postizanja najbolje vrijednosti za uloženi novac
- prije pokretanja postupaka nabave istraživati tržište
- na mrežnoj stranici objavljivati pozive za dostavu ponuda za nadmetanje u postupcima jednostavne nabave
- upućivati pozive za dostavu ponuda većem broju gospodarskih subjekata kako bi se postigla najveća razina konkurentnosti
- u registru ugovora navesti sve predmete nabave čija je vrijednost jednaka ili veća od 20.000,00 kn
- pri nabavi usluga detaljnije utvrditi vrstu usluge koja se nabavlja te količine i cijene usluga
- da iz računa za obavljene usluge bude jasno vidljiva detaljna specifikacija vrste, količine i cijene pruženih usluga.

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.