



REPUBLIKA HRVATSKA
DRŽAVNI URED ZA REVIZIJU
Područni ured Split

IZVJEŠĆE
O OBAVLJENOJ REVIZIJI UČINKOVITOSTI

KORIŠTENJE VANJSKIH USLUGA U DRUŠTVU
ČISTOĆA D.O.O., SPLIT

Split, studeni 2018.

SADRŽAJ

stranica

I.	PREDMET I CILJEVI REVIZIJE	2
II.	METODE I POSTUPCI REVIZIJE	7
III.	KRITERIJI ZA OCJENU UČINKOVITOSTI	7
IV.	KORIŠTENJE VANJSKIH USLUGA	10
V.	NALAZ	16
VI.	OCJENA UČINKOVITOSTI KORIŠTENJA VANJSKIH USLUGA	19



REPUBLIKA HRVATSKA
DRŽAVNI URED ZA REVIZIJU
Područni Split

KLASA: 041-01/18-10/75
URBROJ: 613-19-18-7

Split, 6. studenoga 2018.

IZVJEŠĆE
O OBAVLJENOJ REVIZIJI UČINKOVITOSTI
KORIŠTENJA VANJSKIH USLUGA U DRUŠTVU ČISTOĆA D.O.O., SPLIT

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 Čistoća 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 16. srpnja do 6. studenoga 2018.

I. PREDMET I CILJEVI REVIZIJE

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

Društvo je upisano u sudski registar Trgovačkog suda u Splitu u listopadu 1997. Temeljni kapital iznosi 50.258.600,00. Vlasnici i članovi društva te potpisnici Društvenog ugovora iz prosinca 2013. su Grad Split (96,5 % temeljnog kapitala) i Općina Podstrana (3,5 % temeljnog kapitala). Sjedište Društva je Put Plokita 81, Split. Osnovna djelatnost je čišćenje javnih površina te skupljanje, odvoz i odlaganje komunalnog otpada.

Tijela Društva su Skupština, Nadzorni odbor i Uprava. Skupština ima dva člana Društva, potpisnika Društvenog ugovora. Nadzorni odbor ima pet članova, od kojih četiri bira Skupština, a jedan član je predstavnik zaposlenika prema odredbama Zakona o radu. Uprava ima jednog člana, direktora. Od 20. siječnja 2014. i u vrijeme obavljanja revizije, direktor je Miroslav Delić. Koncem 2015. Društvo je imalo 286 zaposlenika, 292 zaposlenika koncem 2016., a koncem 2017. ima 300 zaposlenika.

Ciljevi revizije bili su 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 određena su 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 dvije jedinice 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 3. Pravilnika o popisu obveznika primjene Zakona o javnoj nabavi (Narodne novine 19/12), Društvo je razvrstano u javne naručitelje kao trgovačko društvo koje ispunjava uvjete iz članka 6. Zakona o javnoj nabavi.

Prema financijskim izvještajima, troškovi usluga (ostali vanjski troškovi) za 2015. ostvareni su u iznosu 7.220.325,00 kn ili 9,1 % u odnosu na ukupne rashode, za 2016. u iznosu 7.184.549,00 kn ili 9,1 % u odnosu na ukupne rashode te za 2017. u iznosu 7.701.176,00 kn ili 9,8 % u odnosu na ukupne rashode.

Vrijednosno značajniji troškovi vanjskih usluga za 2015. odnose se na komunalne usluge (zaštita osoba i imovine, tehnička zaštita i nadzor imovine, deratizacija i dezinfekcija i opskrba vodom) u iznosu 1.987.916,00 kn, poštanske i telekomunikacijske usluge u iznosu 1.236.587,00 kn, usluge tekućeg održavanja u iznosu 1.157.850,00 kn te intelektualne usluge (javnobilježničke usluge, usluge vještačenja, revizorske usluge, geodetske usluge) u iznosu 793.654,00 kn.

Vrijednosno značajniji troškovi vanjskih usluga za 2016. odnose se na komunalne usluge (zaštita osoba i imovine, tehnička zaštita i nadzor imovine, deratizacija i dezinfekcija i opskrba vodom) u iznosu 1.998.827,00 kn, poštanske i telekomunikacijske usluge u iznosu 1.395.153,00 kn, usluge tekućeg održavanja u iznosu 978.197,00 kn te intelektualne usluge (javnobilježničke usluge, usluge vještačenja, revizorske usluge, geodetske usluge) u iznosu 610.886,00 kn.

Vrijednosno značajniji troškovi vanjskih usluga za 2017. odnose se na komunalne usluge (zaštita osoba i imovine, tehnička zaštita i nadzor imovine, deratizacija i dezinfekcija i opskrba vodom) u iznosu 2.507.897,00 kn, poštanske i telekomunikacijske usluge u iznosu 1.220.021,00 kn, usluge tekućeg održavanja u iznosu 1.203.861,00 kn te intelektualne usluge (javnobilježničke usluge, usluge vještačenja, revizorske usluge, geodetske usluge) u iznosu 624.938,00 kn.

Revizijskim pregledom obuhvaćeno je šest usluga. U okviru ostalih vanjskih troškova, obuhvaćene su usluge zaštite osoba i imovine, usluge tehničke zaštite i nadzora imovine, poštanske usluge (otprema računa građanima i otprema računa za poslovni prostor i preporučene pošiljke) te usluge javnog bilježnika.

Osim usluga koje su evidentirane u okviru ostalih vanjskih troškova, revizijom su obuhvaćene usluge organiziranog prijevoza zaposlenika na posao i s posla, koje su evidentirane u okviru naknada troškova zaposlenicima.

Rashodi za usluge koje su obuhvaćene revizijom za 2015. ostvareni su u ukupnom iznosu 2.537.212,00 kn. Odnose se na rashode za poštanske usluge otpreme računa građanima u iznosu 801.489,00 kn, usluge zaštite osoba i imovine u iznosu 691.698,00 kn, usluge prijevoza zaposlenika na posao i s posla u iznosu 324.450,00 kn, usluge javnog bilježnika u iznosu 296.673,00 kn, poštanske usluge otpreme računa za poslovne prostore i preporučene pošiljke u iznosu 229.758,00 kn, te usluge tehničke zaštite i nadzora u iznosu 193.144,00 kn.

Rashodi za usluge koje su obuhvaćene revizijom za 2016. ostvareni su u ukupnom iznosu 2.695.615,00 kn. Odnose se na rashode za poštanske usluge otpreme računa građanima u iznosu 835.700,00 kn, usluge zaštite osoba i imovine u iznosu 795.145,00 kn, poštanske usluge otpreme računa za poslovne prostore i preporučene pošiljke u iznosu 348.493,00 kn, usluge prijevoza zaposlenika na posao i s posla u iznosu 278.100,00 kn, usluge javnog bilježnika u iznosu 248.697,00 kn, te usluge tehničke zaštite i nadzora u iznosu 189.480,00 kn.

Rashodi za usluge koje su obuhvaćene revizijom za 2017. ostvareni su u ukupnom iznosu 2.743.032,00 kn. Odnose se na rashode za usluge zaštite osoba i imovine u iznosu 840.620,00 kn, poštanske usluge otpreme računa građanima u iznosu 686.674,00 kn, usluge javnog bilježnika u iznosu 389.482,00 kn, poštanske usluge otpreme računa za poslovne prostore i preporučene pošiljke u iznosu 327.256,00 kn, usluge prijevoza zaposlenika na posao i s posla u iznosu 310.000,00 kn, te usluge tehničke zaštite i nadzora u iznosu 189.000,00 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. iznosila je 25.082.518,00 kn (javna nabava 16.053.713,00 kn, jednostavna nabava 9.028.805,00 kn), za 2016. iznosila je 22.325.224,00 kn (javna nabava 13.096.287,00 kn, jednostavna nabava 9.228.937,00 kn) te je za 2017. iznosila 36.189.861,00 kn (javna nabava 25.448.364,00 kn, jednostavna nabava 10.741.497,00 kn).

Prema podacima iz Registra ugovora o javnoj nabavi i okvirnih sporazuma i Registra nabave male vrijednosti (jednostavna nabava), ukupna vrijednost nabave usluga Društva za 2015. iznosila je 7.561.719,00 (javna nabava 2.631.185,00 kn, jednostavna nabava 4.930.534,00 kn), za 2016. je iznosila 7.874.167,00 kn (javna nabava 2.472.125,00, jednostavna nabava 5.402.042,00), te je za 2017. iznosila 8.807.175,00 kn (javna nabava 2.420.850,00 kn, jednostavna nabava 6.386.325,00 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,
s obzirom na vrstu postupka nabave za 2015. - 2017.

Redni broj	Postupak nabave	2015.		Udjel u %	2016.		Udjel u %	2017.		Udjel u %
		Broj zaključenih ugovora	Ugovorena vrijednost nabave		Broj zaključenih ugovora	Ugovorena vrijednost nabave		Broj zaključenih ugovora	Ugovorena vrijednost nabave	
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
1.	Otvoreni postupak	2	1.362.060,00	51,8	2	1.474.625,00	59,7	2	1.367.100,00	56,5
2.	Postupak zaključivanja ugovora o uslugama iz Dodatka II. B	1	1.269.125,00	48,2	1	997.500,00	40,3	1	1.053.750,00	43,5
Ukupno		3	2.631.185,00	100,0	3	2.472.125,00	100	3	2.420.850,00	100,0
3.	Jednostavna nabava	21	4.930.534,00	65,2	21	5.402.042,00	68,6	21	6.386.325,00	72,5
Sveukupno		24	7.561.719,00	-	24	7.874.167,00	-	24	8.807.175,00	-

Za nabavu usluga Društvo je tijekom 2015., 2016. i 2017. zaključilo 72 ugovora o nabavi usluga (devet ugovora o javnoj nabavi, 63 ugovora jednostavne nabave) u vrijednosti 24.243.061,00 kn, od toga se na javnu nabavu odnosi 7.524.160,00 kn, a na jednostavnu nabavu 16.718.901,00 kn. Revizijom je obuhvaćeno devet ugovora o javnoj nabavi usluga. Obuhvaćeni su ugovori za nabavu poštanskih usluga i ugovori za prijevoz zaposlenika na posao i s posla u vrijednosti 4.203.785,00 kn, koji su zaključeni po provedenim otvorenim postupcima javne nabave te ugovori za nabavu usluge zaštite osoba i imovine ukupne vrijednosti 3.320.375,00 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 obuhvaćen 21 ugovor za nabavu usluga pružanja tehničke zaštite, javnog bilježnika, registracije vozila, deratizacije, dezinfekcije i dezinfekcije, telekomunikacija, uporabe sustava e-moj račun, zakupa reklamnih i poslovnih prostora, oglašavanja, te adaptacije i uređenja poslovnih prostora, svlačionice i sanitarnih čvorova. Za navedene usluge ostvareni su rashodi u ukupnom iznosu 4.376.397,00 kn.

Ukupna vrijednost nabave usluga putem narudžbenica 2015. - 2017. iznosi 5.962.558,00 kn, a revizijom je provjerena nabava na temelju ispostavljenih 39 narudžbenica u vrijednosti 128.795,00 kn.

II. METODE I POSTUPCI REVIZIJE

U postupku planiranja revizije pribavljene su informacije o načinu na koji sustav nabave vanjskih usluga funkcionira. Postavljanjem upita i pregledom dokumentacije provjereno je kako su potrebe za nabavom usluga obrazložene. Razmotren je i procijenjen rizik različitih vrsta nedostataka, odstupanja i netočnosti koje se mogu javiti u vezi s predmetom revizije.

Ocijenjene su unutarnje kontrole, uspostavljene kao odgovor rukovodstva na 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. 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 razrađeno je 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 izražava se 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 internetskoj stranici društva objavljeni su opći akti kojima je uređena nabava usluga
Izbor najpovoljnije ponude	<ul style="list-style-type: none"> • općim aktima su primjereno uređeni postupci nabave usluga • općim aktima su uređene zadaće i odgovornosti sudionika u postupcima nabave usluga • u općim aktima je izričito navedeno načelo postizanja najbolje vrijednosti za uloženi novac kao mjerilo za izbor najpovoljnije ponude • društvo je istražilo tržište nabave i pribavilo što je moguće više informacija o uslugama koje namjerava nabaviti • izabrani način nabave omogućio je najveću razinu konkurentnosti u danim okolnostima • ocjena ponuda zasnovana je isključivo na objavljenim kriterijima odabira i dodjele • razlozi za izbor najpovoljnije ponude su dostatno i odgovarajuće obrazloženi • dokumentacija o nabavi je dostupna, pregledna i omogućuje jednostavno praćenje tijeka nabave • dokumentacija o nabavi sadrži sve dokumente koje treba sadržavati (potpisane zapisnike o izboru najpovoljnije ponude, potpisane ugovore, izjave o nepostojanju sukoba interesa i sl.)
Postizanje planiranih ciljeva nabave	<ul style="list-style-type: none"> • ugovorene su isključivo usluge predviđene dokumentacijom o nabavi • ugovori sadrže detaljnu specifikaciju usluga kako bi se smanjio rizik obavljanja usluga koje nisu bile predviđene osnovnim ugovorom • ugovori sadrže kaznene odredbe za slučaj neispunjavanja ili neodgovarajućeg ispunjavanja obveza • iz računa za obavljene usluge jasno je vidljiva detaljna specifikacija vrste, količine i cijene pruženih usluga • vrsta, količina i cijene usluga mogu se bez teškoća usporediti s podacima sadržanim u dokumentaciji o nabavi i ugovoru • u slučajevima neopravdanog kašnjenja obračunane su i naplaćene kazne • ugovori o pružanju usluga sadrže klauzulu o očekivanoj razini kvalitete usluga • pri preuzimanju provjeravana je kvaliteta isporučenih usluga • o preuzimanju usluga sastavljeni su zapisnici i okončani obračuni • usluge su obavljene u skladu s ugovorenim rokovima, a plaćanja u skladu s ugovorenim uvjetima

IV. KORIŠTENJE VANJSKIH USLUGA

Korištenje vanjskih usluga predstavlja značajnu stavku u troškovima poslovanja Društva. Ispitivanjem opravdanosti korištenja vanjskih usluga, izborom najpovoljnije ponude i praćenjem 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 opravdane su i potpuno obrazložene.

Društvo je komunalne poslove obavljalo u vlastitoj režiji (bez angažiranja vanjskih pružatelja usluga).

Društvo je obavljalo isključivo komunalne poslove radi kojih je osnovano i to održavanje čistoće - čišćenje javnih površina, skupljanje i odvoz komunalnog otpada na uređena odlagališta, odlaganje komunalnog otpada te skupljanje i odlaganje tehnološkog otpada. Društvo usluge prikupljanja, odvoza i deponiranja komunalnog otpada obavlja za gradove Split, Solin i Kaštela, te općine Podstrana, Klis i Dugopolje. Također, na komunalno odlagalište Karepovac otpad odlažu i druge jedinice lokalne samouprave i to: Omiš, Muć, Seget, Baška Voda, Tučepi, Podgora, Lečevica, Primorski Dolac i Brela.

Društvo je odredilo koju količinu komunalnih usluga planira pružiti u 2015., 2016. i 2017. Komunalne usluge se obavljaju u skladu s godišnjim planovima poslovanja, kojima su utvrđene planirane količine prikupljanja, odvoza i deponiranja komunalnog otpada iz domaćinstava i poslovnih prostora, odvoza i deponiranja tehnološkog otpada, održavanja čistoće tržnica u gradu Splitu te druge ugovorne usluge iz djelatnosti Društva. Također, planovi poslovanja sadrže plan čišćenja i pranja javno-prometnih površina za grad Split, plan čišćenja javno-prometnih površina za grad Solin te prikupljanje, odvoz i zbrinjavanje glomaznog otpada.

Isporučene količine pruženih komunalnih usluga su u skladu s planiranim količinama. Prema godišnjim izvješćima o poslovanju Društva te očitovanju direktora, Društvo je obavilo planirane komunalne poslove u skladu s godišnjim planovima poslovanja. Za 2015. planirano je na komunalno odlagalište odložiti 112 660 t komunalnog otpada, a odloženo je 112 540 t ili 0,1 % manje u odnosu na planirane količine. Od ukupne količine odloženog komunalnog otpada, na grad Split odnosi se 61 386 t, grad Kaštela 15 102 t, grad Omiš 10 348 t te druge jedinice lokalne samouprave 25 704 t. Za 2016. planirano je odložiti 114 925 t komunalnog otpada, a odloženo je 114 511 t ili 0,4 % manje u odnosu na planirane količine. Od ukupne količine odloženog komunalnog otpada, na grad Split odnosi se 62 778 t, grad Kaštela 14 709 t, grad Omiš 10 678 t te druge jedinice lokalne samouprave 26 346 t. Za 2017. planirano je odložiti 118 880 t komunalnog otpada, a odloženo je 119 911 t ili 0,9 % više u odnosu na planirane količine. Od ukupne količine odloženog komunalnog otpada, na grad Split odnosi se 65 227 t, grad Kaštela 15 787 t, grad Omiš 11 418 t te druge jedinice lokalne samouprave 27 479 t.

Društvo ima podatke o jediničnim troškovima za najvažnije usluge koje pruža (usluge odvoza komunalnog otpada te čišćenja i pranja grada). Ukupni rashodi za usluge odvoza komunalnog otpada te čišćenja i pranja grada za 2015. ostvareni su u iznosu 58.250.000,00 kn, za 2016. u iznosu 56.352.000,00 kn te za 2017. u iznosu 58.754.000,00 kn. Jedinični troškovi po jedinici mjere za uslugu odvoza komunalnog otpada za 2015. iznosili su 0,2039 kn/l, za 2016. iznosili su 0,2035 kn/l te su za 2017. iznosili 0,2036 kn/l. Jedinični troškovi za uslugu čišćenja i pranja grada za 2015. iznosili su 0,0195 kn/m², za 2016. iznosili su 0,0194 kn/m² te za 2017. iznosili su 0,0194 kn/m². 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. Prema financijskim izvještajima, troškovi usluga (ostali vanjski troškovi) za 2015. ostvareni su u iznosu 7.220.325,00 kn ili 9,1 % u odnosu na ukupne rashode, za 2016. u iznosu 7.184.549,00 kn ili 9,1 % u odnosu na ukupne rashode te za 2017. u iznosu 7.701.176,00 kn ili 9,8 % u odnosu na ukupne rashode.

Društvo unutarnjim aktima u potpunosti ne promiče potpunu i otvorenu konkurentnost postupaka nabave. Nabava usluga koja podliježe Zakonu o javnoj nabavi provodila se otvorenim postupcima javne nabave te postupcima nabave primjenom postupaka zaključenja ugovora o javnim uslugama prema popisu iz Dodatka II. B. Zakona o javnoj nabavi. Postupci jednostavne nabave uređeni su unutarnjim aktima nabave iz siječnja 2014. i 2016., iz veljače 2017. te Pravilnikom o provedbi postupaka jednostavne nabave iz svibnja 2017. Prema unutarnjem aktu iz siječnja 2014., nabava roba i usluga vrijednosti do 200.000,00 kn te radova do 500.000,00 kn provodila se putem narudžbenica dok se za nabavu roba, radova i usluga iznad navedenih iznosa provodio postupak nabave prema odredbama Zakona o javnoj nabavi. Prema unutarnjim aktima iz siječnja 2016. te veljače i svibnja 2017., nabava roba, radova i usluga vrijednosti do 100.000,00 kn provodila se putem narudžbenica. Za nabavu roba i usluga u iznosu 100.000,00 kn do 200.000,00 kn te radova u iznosu 100.000,00 kn do 500.000,00 kn primjenjuje se postupak poziva za dostavu ponuda najmanje trojici gospodarskih subjekata. U iznimnim slučajevima, ovisno o prirodi predmeta nabave i razini tržišnog natjecanja, primjenjuje se postupak poziva za dostavu ponuda, koji mora biti objavljen na internetskoj stranici najmanje deset dana od objave. Za nabavu roba, radova i usluga iznad navedenih iznosa provodi se postupak nabave prema odredbama Zakona o javnoj nabavi. Unutarnjim aktima nisu određeni minimalni rokovi za dostavu ponuda u postupcima jednostavne nabave, već su utvrđeni zahtjevima za dostavu ponuda. Rokovi za dostavu ponuda u pregledanim postupcima jednostavne nabave bili su osam dana, a u postupcima javne nabave 15 dana.

Na internetskoj stranici Društva objavljeni su unutarnji akti kojima je uređena nabava usluga. Objavljen je Plan nabave za 2016. i 2017., Pravilnik o provedbi postupaka jednostavne nabave iz svibnja 2017., Registar ugovora o javnoj nabavi i okvirnih sporazuma 2014. - 2017., Registar ugovora o jednostavnoj nabavi, te popis gospodarskih subjekata s kojima je naručitelj u sukobu interesa. Plan nabave za 2015. nije objavljen na internetskoj stranici.

Izbor najpovoljnije ponude

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

Postupci nabave usluga primjereno su uređeni unutarnjim aktima nabave iz siječnja 2014. i 2016., veljače 2017. te Pravilnikom o provedbi postupaka jednostavne nabave iz svibnja 2017. Pripremu i provedbu postupka nabave provodi stručno povjerenstvo od najmanje tri člana, od kojih dva posjeduju certifikat iz područja javne nabave, 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.

Zadaće i odgovornosti sudionika u postupcima nabave usluga uređene su Procedurama sustava kvalitete nabave i općim aktima nabave. Unutarnjim aktima uređene su zadaće i odgovornosti pojedinih sudionika u procesu planiranja, zaključivanja ugovora o nabavi te praćenju ostvarenja ugovora. Rukovoditelji službi i sektora odobravaju plan nabave, odgovorni su za pokretanje i odobrenje zahtjeva za nabavu te za ovjeru obavljenih usluga. Samostalni referent plana i analize odgovoran je za sastavljanje plana nabave i za izdavanje narudžbenica. Glavni skladištar odgovoran je za zaprimanje roba i materijala po količini, vrsti i stanju proizvoda te potpisuje otpremnicu i sastavlja primku o primitku robe. Povjerenstvo za nabavu o svom radu sastavlja zapisnik i daje prijedlog odluke o odabiru, pravna služba sastavlja ugovor o predmetu nabave. Direktor imenuje povjerenstvo za nabavu, donosi odluku o odabiru ponuditelja, potpisuje ugovore o nabavi te je odgovoran za primjenu zakonitosti i organizaciju procesa nabave.

Unutarnjim aktima je izričito navedeno načelo postizanja najbolje vrijednosti za uloženi novac kao mjerilo za izbor najpovoljnije ponude. Unutarnjim aktima nabave iz siječnja 2014. i 2016., Pravilnikom o provedbi postupaka jednostavne nabave iz svibnja 2017. te Procedurama sustava kvalitete nabave, utvrđena je obveza primjene načela iz Zakona o javnoj nabavi u postupcima nabave usluga male vrijednosti, a kao kriterij za odabir ponude propisana je najniža cijena ili ekonomski najpovoljnija ponuda te je utvrđeno da u postupku nabave svi sudionici moraju voditi računa o ekonomičnosti nabave. Na temelju pregleda i analize valjanosti ponuda prema kriteriju za odabir, dostavljene ponude ponuditelja ocijenjene su prihvatljivima, a cijene iz ponuda su u okviru procijenjene vrijednosti nabave. Utvrđeni su kriteriji nabave koji se odnose na točnost isporuke u dogovorenom roku i u naručenoj vrsti i količini, cijenu, uvjete plaćanja i rješavanje žurnih zahtjeva. Zapisnicima o ocjeni ponuda utvrđeno je da odabrane ponude u potpunosti zadovoljavaju tražene uvjete iz dokumentacije za nadmetanje.

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 postupka 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. Revizijom je obuhvaćen 21 postupak jednostavne nabave u vrijednosti 4.376.397,00 kn. Za navedene postupke jednostavne nabave upućeni su pozivi za dostavu ponuda prema 63 gospodarska subjekta. Iz navedenog je vidljivo da su u navedenim postupcima jednostavne nabave upućena prosječno tri poziva za dostavu ponuda. Društvo na internetskim stranicama nije 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 internetskim 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.

Za nabavu usluge prijevoza zaposlenika na posao i s posla, usluga otpreme računa (za pravne i fizičke osobe te preporučene pošiljke) za 2015., 2016. i 2017. provedeni su otvoreni postupci javne nabave, objavljeni u Elektroničkom oglasniku javne nabave. Za usluge prijevoza zaposlenika na posao i s posla, po raspisanom natječaju za 2015. pristigle su tri ponude, a za 2016. i 2017. po dvije ponude. Za nabavu usluga otpreme računa (za pravne i fizičke osobe te preporučene pošiljke), po raspisanom natječaju za 2015. pristigle su tri ponude, a za 2016. i 2017. po jedna ponuda. Za nabavu usluga zaštite osoba i imovine proveden je postupak 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. pristiglo je šest ponuda, a za 2016. i 2017. po četiri ponude. Prema zapisnicima o izboru najpovoljnije ponude, u otvorenim postupcima javne nabave primljene su prosječno dvije ponude, a prema postupku zaključivanja ugovora o javnim uslugama primjenom Dodatka II. B primljeno je prosječno 4,7 ponuda. Rashodi za nabavu usluga tehničke zaštite i nadzora imovine za 2015. - 2017. ostvareni su u iznosu 571.624,00 kn. Nabava usluga je obavljena na temelju ugovora zaključenog u siječnju 2015. direktnim ugovaranjem te dodatka ugovoru iz prosinca 2016. Ugovor te dodatak ugovoru zaključeni su prema odredbama unutarnjih akata te odluka ravnatelja o odstupanju od propisanih postupaka jednostavne nabave zbog specifičnosti i hitnosti usluga daljinskog video nadzora u vezi sanacije odlagališta komunalnog otpada te kontrole neovlaštenog ulaska vozila na komunalno odlagalište. Nabava javnobilježničkih usluga obavljena je bez primjene postupaka nabave. Rashodi za javnobilježničke usluge za 2015. ostvareni su u iznosu 296.673,00 kn, za 2016. u iznosu 248.697,00 kn te za 2017. u iznosu 389.482,00 kn.

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 ocijenilo je dostavljene ponude na temelju kriterija utvrđenih Procedurama sustava kvalitete nabave, a koji su navedeni u pozivima za nadmetanje i pregovaranje te zahtjevu za prikupljanje ponuda. Utvrđeni su kriteriji nabave koji se odnose na točnost isporuke u dogovorenom roku i u naručenoj vrsti i količini, cijenu, uvjete plaćanja i rješavanje žurnih zahtjeva te su odgovarajuće obrazloženi u sastavljenim zapisnicima o pregledu i ocjeni ponuda. U slučajevima kada je više ponuditelja ispunilo sve navedene kriterije odabrao se ponuditelj koji je ponudio najnižu cijenu. Odluku o odabiru najpovoljnije ponude donosio je direktor na temelju prijedloga povjerenstva za provedbu postupka nabave.

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.

Dokumentacija o nabavi dostupna je, 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 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 devet zaključenih ugovora o javnoj nabavi u vrijednosti 7.524.160,00 kn, 21 ugovora po provedenim postupcima jednostavne nabave u vrijednosti 4.376.397,00 kn te 39 narudžbenica za nabavu usluga u vrijednosti 128.795,00 kn.

Nabava usluga zaštite osoba i imovine ugovorena je u vrijednosti 3.320.375,00 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. Nabava usluga otpreme računa (za pravne i fizičke osobe te preporučene pošiljke) ugovorena je u vrijednosti 3.051.035,00 kn, na temelju tri zaključena ugovora po provedenim otvorenim postupcima javne nabave. Usluge prijevoza zaposlenika na posao i s posla ugovorene su u vrijednosti 1.152.750,00 kn, na temelju tri zaključena ugovora po provedenim otvorenim postupcima javne nabave.

Po provedenim postupcima jednostavne nabave provjereno je 17 ugovora u iznosu 3.789.305,00 kn. Odnose se na usluge pružanja tehničke zaštite i nadzora imovine, javnog bilježnika, registracije vozila, deratizacije, dezinfekcije i dezinfekcije, telekomunikacijske usluge, uporabe sustava e-moj račun, zakupa reklamnih i poslovnih prostora te oglašavanja. Sve usluge nabavljene na temelju navedenih ugovora ugovorene su u skladu s prihvaćenom ponudom i ponudbenim troškovnicima.

Osim nabave usluga na temelju navedenih ugovora, revizijom je provjerena i nabava usluga manje pojedinačne vrijednosti na temelju ispostavljenih narudžbenica. Ukupna vrijednost nabave putem narudžbenica tijekom 2015., 2016. i 2017. iznosi 5.962.558,00 kn. Revizijom je obuhvaćena nabava usluga u vrijednosti 128.795,00 kn, na temelju ispostavljenih 39 narudžbenica. Navedene usluge se, između ostalog, odnose na usluge tekućeg održavanja deponija i radnih vozila te grafičke usluge. Računi za navedene usluge ispostavljeni su 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 listovi i troškovnici u kojima je sadržana detaljna specifikacija usluga koje su predmet nabave. Nabava usluga koje se obavljaju putem narudžbenica sadrže detaljnu specifikaciju vrste i količine usluge.

Za usluge zaštite osoba i imovine, prijevoza zaposlenika na posao i s posla i otpreme računa (za pravne i fizičke osobe te preporučene pošiljke), za slučaj neispunjavanja ili neodgovarajućeg ispunjavanja obveza, ugovarana su jamstva za uredno ispunjenje ugovora. Na temelju zaključenih ugovora, davatelji usluga dostavili su Društvu garanciju poslovne banke u visini 10,0 % ugovorene vrijednosti. Ugovorena garancija je bezuvjetna, na prvi poziv i bez prigovora. Također, ugovori o jednostavnoj nabavi sadrže garanciju poslovnih banaka u visini 5,0 % ugovorene vrijednosti za slučaj neispunjavanja ili neodgovarajućeg ispunjavanja obveza te je ugovarana odgovornost izvršitelja za kvalitetu usluge.

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. Davatelji usluga obvezuju se ugovorene usluge obavljati u skladu s priloženim ponudama i troškovnicima, u skladu s običajima struke i zakonske regulative te se obvezuju da u slučaju nepoštivanja svojih obveza naručitelj može otkazati ugovor.

Pri preuzimanju usluga provjeravana je kvaliteta isporučenih usluga. Prilikom zaprimanja računa za obavljenju uslugu, obavlja se računovodstvena provjera te provjera kvalitete obavljene usluge. Ukoliko je usluga obavljena, uz račune je priložena prateća dokumentacija (radni nalozi, izvješća, rekapitulacije) te su ovjereni od odgovorne osobe za određenu vrstu usluge.

Za obavljene usluge tjelesne zaštite imovine i osoba u 2015. sastavljene su specifikacije obavljenog rada po danima i mjestu pružanja usluga. Za obavljene usluge u 2016. i 2017. sastavljeni su radni nalozi za svaku lokaciju gdje su usluge pružene, u kojima su navedeni zaposlenici s utvrđenim satima i danima poveljenim na radu. Za obavljene usluge prijevoza zaposlenika na posao i s posla, račune za izvršene usluge provjerava stručna služba te se po izvršenoj provjeri protokoliraju i ovjeravaju. Za obavljene usluge otpreme pošte (za pravne i fizičke osobe te preporučene pošiljke), sastavljaju se izvještaji o obavljenim uslugama otpreme pošte te rekapitulacije tiskanih računa.

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 utvrđene su nepravilnosti i propusti koje se odnose na određivanje potreba i izbor najpovoljnije ponude.

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 promicanje unutarnjim aktima potpune konkurentnosti postupaka nabave.

Društvo unutarnjim aktima ne promiče potpunu i otvorenu konkurentnost postupaka nabave. Prema unutarnjem aktu iz siječnja 2014., Društvo se obvezalo provoditi nabavu roba i usluga procijenjene vrijednosti do 200.000,00 kn te radova do 500.000,00 kn putem narudžbenica, a za nabavu roba, radova i usluga iznad navedenih iznosa provoditi postupke javne nabave. Prema unutarnjim aktima iz siječnja 2016. te veljače i svibnja 2017., Društvo se obvezalo provoditi nabavu roba, radova i usluga procijenjene vrijednosti do 100.000,00 kn putem narudžbenica odnosno bez provedbe postupka nabave prikupljanjem ponuda. Za nabavu roba i usluga u iznosu 100.000,00 kn do 200.000,00 kn te radova u iznosu 100.000,00 kn do 500.000,00 kn obvezalo se uputiti pozive za dostavu ponuda najmanje trojici gospodarskih subjekata. Za nabavu roba, radova i usluga iznad navedenih iznosa Društvo se obvezalo provoditi postupke nabave prema odredbama Zakona o javnoj nabavi. Državni ured za reviziju je mišljenja da je prag za nabavu roba, radova i usluga bez provedbe postupaka nabave previsoko postavljen.

Državni ured za reviziju predlaže unutarnjim aktima promicati potpunu i otvorenu konkurentnost postupaka nabave. Predlaže utvrditi niže pragove vrijednosti za nabavu roba, radova i usluga bez provedbe postupaka nabave.

1.2. *Društvo je prihvatilo preporuku Državnog ureda za reviziju. U očitovanju navodi da će unutarnjim aktom odrediti niže pragove vrijednosti za nabavu roba, radova i usluga. Navodi da su planirane nabave u skladu s pragovima utvrđenim unutarnjim aktom, a izmjene unutarnjeg akta će stupiti na snagu početkom 2019.*

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 istraživanje tržišta nabave te na izabrani način nabave kojim bi se postigla najveća razina konkurentnosti.

- Istraživanje tržišta

Prema financijskim izvještajima, troškovi usluga (ostali vanjski troškovi) za 2015., 2016. i 2017. ostvareni su u iznosu 22.106.050,00 kn.

Vrijednosno značajniji troškovi vanjskih usluga 2015. - 2017. odnose se na komunalne usluge (zaštita osoba i imovine, tehnička zaštita i nadzor imovine, deratizacija i dezinfekcija i opskrba vodom) u iznosu 6.494.640,00 kn, poštanske i telekomunikacijske usluge u iznosu 3.851.761,00 kn, usluge tekućeg održavanja u iznosu 3.339.908,00 kn te intelektualne usluge (javnobilježničke usluge, usluge vještačenja, revizorske usluge, geodetske usluge) u iznosu 2.029.478,00 kn.

Revizijom su obuhvaćeni rashodi za usluge zaštite osoba i imovine, prijevoza zaposlenika na posao i s posla, otpreme računa (za pravne i fizičke osobe te preporučene pošiljke), javnog bilježnika te zaštite i nadzora imovine koje su u 2015., 2016. i 2017. ostvareni u iznosu 7.975.859,00 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.

Od 21 pregledanog postupka jednostavne nabave usluga u vrijednosti 4.376.397,00 kn, upućena su 63 poziva za prikupljanje ponuda. Za svaki pregledani postupak jednostavne nabave usluga upućivani su pozivi za prikupljanje ponuda prema tri gospodarska subjekta. Unutarnjim aktima Društvo se nije obvezalo objavljivati pozive za dostavu ponuda na internetskim stranicama osim u slučajevima kada zbog specifičnosti traženih roba, usluga i radova nije moguće naći tri ponuditelja. U navedenim slučajevima poziv za dostavu ponuda mora biti objavljen na internetskoj stranici najmanje deset dana od objave. Društvo na internetskim stranicama nije objavljivalo pozive za dostavu ponuda u postupcima jednostavne nabave. Razina konkurentnosti i transparentnosti bila bi veća da su postupci jednostavne nabave objavljivani na internetskim 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. Predlaže pozive za dostavu ponuda objavljivati na internetskim stranicama Društva te upućivati pozive za podnošenje ponuda većem broju ponuditelja.

2.2. *Društvo je prihvatilo preporuke Državnog ureda za reviziju. U očitovanju navodi da je do sada istraživalo tržište kako bi se ostvarila najpovoljnija nabava, a istraživanje tržišta će se utvrditi procedurama nabave te će se od siječnja 2019. dokumentirati u predmetu nabave. Navodi da se jednostavna nabava roba, radova i usluga obavljala na temelju unutarnjeg akta koji je propisivao proceduru i pribavljanje najmanje tri adrese za traženje ponuda. Nadalje, navodi da će od siječnja 2019. sve pozive za dostavu ponuda objavljivati na svojim internetskim stranicama, a pozivi za dostavu ponuda će se upućivati većem broju ponuditelja prema prethodno obavljenom istraživanju tržišta.*

VI. OCJENA UČINKOVITOSTI KORIŠTENJA VANJSKIH USLUGA

Potrebe za nabavom vanjskih usluga su opravdane i potpuno obrazložene. Društvo je komunalne poslove obavljalo u vlastitoj režiji, a vanjske pružatelje usluga angažiralo je za, između ostalog, usluge zaštite osoba i imovine, prijevoza zaposlenika na posao i s posla, otpreme računa građanima, za poslovne prostore i preporučene pošiljke te za usluge zaštite i nadzora imovine. Obavljalo je isključivo komunalne poslove radi kojih je osnovano. Godišnjim poslovnim planovima, između ostalog, određene su planirane količine čišćenja javnih površina, skupljanja, odvoza i odlaganja komunalnog otpada prema područjima gradova i općina, zonama, potrebama i količini. Isporučene količine pruženih usluga su u skladu s planiranim količinama. Društvo ima podatke o jediničnim troškovima za najvažnije usluge koje pruža, a to su skupljanje, odvoz i odlaganje komunalnog otpada te čišćenje javnih površina. Jedinični troškovi za najvažnije obavljene usluge nemaju trend rasta za posljednje tri godine. Društvo istražuje mogućnosti snižavanja troškova te vodi računa o postizanju poboljšanja kvalitete. Na internetskoj stranici Društva objavljeni su unutarjni akti kojima je uređena nabava usluga. Unutarnjim aktima iz siječnja 2014. i 2016., veljače 2017. te Pravilnikom o provedbi postupaka jednostavne nabave iz svibnja 2017. Društvo nije promicalo potpunu i otvorenu konkurentnost postupaka nabave usluga.

Društvo je pri izboru najpovoljnije ponude za nabavu vanjskih usluga u najvećem dijelu poštovalo načelo postizanja najpovoljnije vrijednosti za uloženi novac. Unutarnjim aktima primjereno su uređeni postupci nabave usluga. Unutarnjim aktima uređene su zadaće i odgovornosti pojedinih sudionika u postupcima nabave, provedbe postupaka nabave, zaključivanja ugovora o nabavi te praćenja ostvarenja ugovora. Unutarnjim 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. Dokumentacija o nabavi je dostupna, pregledna i omogućuje jednostavno praćenje tijeka nabave te 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). 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 jer pozivi za dostavu ponuda u postupcima jednostavne nabave nisu upućivani većem broju ponuditelja niti su objavljivani na internetskim stranicama Društva.

Društvo je nabavom vanjskih usluga 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. Ugovori o javnoj nabavi sadrže jamstva (bezuvjetna, na prvi poziv i bez prigovora u visini 10,0 % ugovorene vrijednosti) za slučaj neispunjavanja ili neodgovarajućeg ispunjavanja obveza, dok ugovori o jednostavnoj nabavi sadrže jamstva u visini 5,0 % ugovorene vrijednosti za slučaj neispunjavanja ili neodgovarajućeg ispunjavanja obveza te je ugovarana odgovornost izvršitelja za kvalitetu usluge. 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 sastavljena je dokumentacija kojom je potvrđena količina i kvaliteta ugovorene usluge. Usluge su obavljene u skladu s ugovorenim rokovima, a plaćanja u skladu s ugovorenim uvjetima.

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

- unutaršnjim aktima promicati potpunu i otvorenu konkurentnost postupaka nabave
- utvrditi niže pragove vrijednosti za nabavu roba, radova i usluga bez provedbe postupaka nabave
- prije pokretanja postupaka nabave istraživati tržište nabave i pribaviti što je moguće više informacija o uslugama koje namjerava nabaviti
- izabranim načinom nabave omogućiti najveću razinu konkurentnosti u danim okolnostima
- upućivati pozive za podnošenje ponuda većem broju ponuditelja
- objavljivati pozive za dostavu ponuda u postupcima jednostavne nabave na internetskim stranicama Društva.

Državni ured za reviziju ocjenjuje da bi se provedbom navedenih preporuka povećala otvorenost i konkurentnost te postigla najbolja vrijednost za uloženi novac.