



REPUBLIKA HRVATSKA
DRŽAVNI URED ZA REVIZIJU
Područni ured Zadar

IZVJEŠĆE
O OBAVLJENOJ REVIZIJI UČINKOVITOSTI

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

Zadar, listopad 2018.

SADRŽAJ

stranica

| | | |
|------|---|----|
| I. | PREDMET I CILJEVI REVIZIJE | 2 |
| II. | METODE I POSTUPCI REVIZIJE | 6 |
| III. | KRITERIJI ZA OCJENU UČINKOVITOSTI | 6 |
| IV. | KORIŠTENJE VANJSKIH USLUGA | 9 |
| V. | NALAZ | 15 |
| VI. | OCJENA UČINKOVITOSTI KORIŠTENJA VANJSKIH USLUGA | 18 |



REPUBLIKA HRVATSKA
DRŽAVNI URED ZA REVIZIJU
Područni ured Zadar

KLASA: 041-01/18-10/68
URBROJ: 613-15-18-6

Zadar, 2. listopada 2018.

IZVJEŠĆE
O OBAVLJENOJ REVIZIJI UČINKOVITOSTI
KORIŠTENJA VANJSKIH USLUGA U DRUŠTVU ČISTOĆA D.O.O., ZADAR ZA
2015. - 2017.

Na temelju odredbi članaka 12. i 14. Zakona o Državnom uredu za reviziju (Narodne novine 80/11), obavljena je revizija učinkovitosti korištenja vanjskih usluga u društvu Čistoća d.o.o., Zadar (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 10. svibnja do 2. listopada 2018.

I. PREDMET I CILJEVI REVIZIJE

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

Društvo Čistoća d.o.o., Zadar osnovano je na temelju Društvenog ugovora iz rujna 1996. i travnja 2014. Osnivači društva su jedinice lokalne samouprave na području Zadarske županije s udjelom od 0,62 % do 59,49 % u temeljnom kapitalu koji iznosi 9.239.600,00 kn. Sjedište Društva je Stjepana Radića 33, Zadar. Osnovne djelatnosti Društva su održavanje čistoće, odlaganje komunalnog otpada, trgovina na veliko ostacima i otpadom te tehničko ispitivanje i analiza.

Tijela upravljanja su Skupština, Nadzorni odbor i Uprava. Skupštinu čini 16 članova Društva. Nadzorni odbor ima pet članova, od kojih četiri bira Skupština, a jednog zaposlenici Društva. Uprava ima jednog člana, direktora. Tijekom 2015. do 30. lipnja 2016. direktor je bio Tomislav Ćurko, a od 1. srpnja 2016. i u 2017. Dragan Maračić. Koncem 2015. Društvo je imalo 356 zaposlenika, koncem 2016. imalo ih je 363, a koncem 2017. imalo je 359 zaposlenika.

Ciljevi revizije su bili provjeriti:

- koristi li Društvo vanjske usluge svrhovito i ekonomično
- jesu li potrebe za nabavom usluga opravdane i potpuno obrazložene
- je li pri izboru najpovoljnije ponude poštovano načelo postizanja najbolje vrijednosti za uloženi novac i
- jesu li nabavom usluga postignuti ciljevi nabave, odnosno jesu li usluge pružene na pravi način.

Područja revizije su određena prema vrijednosno značajnijim rashodima za vanjske usluge, vrijednosti nabave, ocjeni rizika, provedenim postupcima nabave te interesa javnosti za uspostavljanje učinkovitog sustava nabave vanjskih usluga, jer se radi o Društvu u vlasništvu jedinica lokalne samouprave, koje pruža usluge od javnog interesa.

U 2015. i 2016. Društvo je bilo obveznik primjene Zakona o javnoj nabavi (Narodne novine 90/11, 83/13, 143/13 i 13/14 - Odluka Ustavnog suda Republike Hrvatske), a u 2017. Zakona o javnoj nabavi (Narodne novine 120/16).

Rashodi za usluge za 2015. ostvareni su u iznosu 10.798.523,00 kn. Vrijednosno značajniji odnose se na usluge održavanja i čuvanja imovine u iznosu 3.318.765,00 kn, zakupa i najma u iznosu 3.084.136,00 kn, prijevoza komunalnog otpada s otoka u iznosu 1.305.072,00 kn, usluge promidžbe u iznosu 628.361,00 kn i intelektualne usluge u iznosu 558.149,00 kn.

Rashodi za usluge za 2016. ostvareni su u iznosu 10.571.631,00 kn. Vrijednosno značajniji odnose se usluge zakupa i najma u iznosu 4.004.962,00 kn, prijevoza komunalnog otpada s otoka u iznosu 1.585.339,00 kn, intelektualne usluge u iznosu 895.735,00 kn i usluge promidžbe u iznosu 522.923,00 kn.

Rashodi za usluge za 2017. ostvareni su u iznosu 10.223.304,00 kn. Vrijednosno značajniji odnose se na usluge zakupa i najma u iznosu 4.467.390,00 kn, prijevoza otpada s otoka u iznosu 1.543.470,00 kn, usluge tekućeg održavanja u iznosu 994.934,00 kn, registracije prijevoznih sredstava u iznosu 394.495,00 kn, informatičke usluge u iznosu 394.031,00 kn te zaštitarske usluge u iznosu 346.417,00 kn. Osim usluga koje su evidentirane u okviru rashoda za usluge (odvoz komunalnog otpada s otoka, zaštitarske usluge, sistematski pregledi zaposlenika, obrazovne usluge, analiza otpadnih voda, mjerenje i analiza emisije deponijskih plinova na odlagalištu otpada, digitalizacija voznog parka, bojanje kontejnera, te druge usluge održavanja vozila, radnih strojeva i kontejnera) revizijskim pregledom obuhvaćene su i usluge osiguranja osoba, imovine i vozila. Spomenute usluge za 2015. ostvarene su u iznosu 542.710,00 kn, za 2016. u iznosu 437.012,00 kn te za 2017. u iznosu 338.744,00 kn.

Prema podacima iz Registra ugovora o javnoj nabavi i okvirnih sporazuma i Registra bagatelne nabave ukupna vrijednost nabave u 2015. je iznosila 20.067.441,00 kn (javna nabava 13.195.221,00 kn, jednostavna nabava 6.872.220,00 kn), za 2016. iznosila je 19.311.316,00 kn (javna nabava 12.502.798,00 kn, jednostavna nabava 6.808.518,00 kn) te je za 2017. iznosila 16.133.795,00 kn (javna nabava 11.180.932,00 kn, jednostavna nabava 4.952.863,00 kn). Ukupna vrijednost nabave usluga Društva za 2015. iznosila je 6.146.100,00 kn (javna nabava 3.317.561,00 kn, jednostavna nabava 2.828.539,00 kn), za 2016. iznosila je 5.452.045,00 kn (javna nabava 2.845.222,00,00 kn, jednostavna nabava 2.606.823,00 kn), a za 2017. iznosila je 1.742.853,00 kn (javna nabava 165.738,00 kn, jednostavna nabava 1.577.115,00 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. | | | 2016. | | | 2017. | | |
|------------|--------------------|--------------------------|------------------------------------|-----------|--------------------------|------------------------------------|-----------|--------------------------|------------------------------------|-----------|
| | | Broj zaključenih ugovora | Ugovorena vrijednost nabave (u kn) | Udjel u % | Broj zaključenih ugovora | Ugovorena vrijednost nabave (u kn) | Udjel u % | Broj zaključenih ugovora | Ugovorena vrijednost nabave (u kn) | Udjel u % |
| | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | 6 | 7 | 8 | 9 | 10 |
| 1. | Otvoreni postupak | 8 | 3.317.561,00 | 54,0 | 4 | 2.845.222,00 | 52,2 | 1 | 165.738,00 | 9,5 |
| 2. | Jednostavna nabava | 79 | 2.828.539,00 | 46,0 | 82 | 2.606.823,00 | 47,8 | 65 | 1.577.115,00 | 90,5 |
| Ukupno | | 87 | 6.146.100,00 | 100,0 | 86 | 5.452.045,00 | 100,0 | 66 | 1.742.853,00 | 100,0 |

Društvo je tijekom 2015., 2016. i 2017. zaključilo 239 ugovora o nabavi usluga (13 ugovora o javnoj nabavi, 226 ugovora jednostavne nabave) u vrijednosti 13.340.998,00 kn. Od toga se na javnu nabavu odnosi 6.328.521,00 kn, a na jednostavnu nabavu 7.012.477,00 kn. Od ukupno zaključenih ugovora o nabavi usluga, revizijom su obuhvaćena 22 vrijednosno značajnija ugovora ukupne vrijednosti 6.981.933,00 kn ili 52,0 %. Od toga, devet ugovora za nabavu usluga odvoza komunalnog otpada s otoka, zaštitarskih usluga, usluga osiguranja osoba, imovine i vozila, obrazovnih usluga i usluga bojenja kontejnera u vrijednosti 5.659.247,00 kn zaključenih po provedenim otvorenim postupcima javne nabave te 13 ugovora za nabavu usluga analize otpadnih voda, mjerenja i analize emisije deponijskih plinova na odlagalištu otpada, obrazovnih usluga, usluga digitalizacije voznog parka te drugih usluga održavanja vozila, radnih strojeva i kontejnera u vrijednosti 1.322.686,00 kn (jednostavna nabava).

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 obrazložene. Razmotren je i procijenjen rizik različitih vrsta nedostataka, odstupanja i netočnosti koje se mogu javiti u vezi s predmetom revizije.

Ocijenjene su unutarnje kontrole uspostavljene kao odgovor rukovodstva na rizike. U postupku planiranja su utvrđeni i procijenjeni rizici prijevare mjerodavni za ciljeve revizije. Istražene su moguće sumnje na neprimjerenu provedbu ili neusklađenost s načelima transparentnosti i odgovornosti, osobito slučajevi u kojima je bio samo jedan ponuditelj kojemu je i povjereno obavljanje usluga. Ako društvo više godina nabavlja usluge od istih dobavljača, to može imati za posljedicu veće troškove, neučinkovite postupke, može se tolerirati slabija provedba ugovora i povećati vjerojatnost pojavljivanja prijevare. Također, to može značiti da onemogućuje drugim društvima nadmetanje za taj ugovor. Provjereno je jesu li na postupke nabave izjavljivane žalbe 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. Uspoređena je usklađenost dokumentacije s propisima i općim aktima. Izravnim dokaznim postupcima provjereni su zapisi i dokumentacija kao i računi dobavljača usluga kojima su ustupljene vrijednosno značajnije usluge. U postupku revizije izabrani su najprikladniji načini pribavljanja revizijskih dokaza (intervju, upitnik, uvid u dokumentaciju, statistički podaci, baza podataka, usporedbe te analize), vodeći računa o njihovoj dostatnosti i primjerenosti. Za detaljna potpitanja za koja su provedeni izravni dokazni postupci, određena je veličina uzorka i izvori revizijskih dokaza. Pri oblikovanju revizijskih zaključaka, primijenjena je stručna prosudba, uzimajući u obzir revizijske nalaze, značajnost i vrstu propusta otkrivenih tijekom obavljanja revizije.

III. KRITERIJI ZA OCJENU UČINKOVITOSTI

Kao kriteriji za ocjenu učinkovitosti korištenja vanjskih usluga razmotreni su zahtjevi sadržani u sljedećim dokumentima:

- *Međunarodni standard vrhovnih revizijskih institucija 3200 Smjernice za provedbu revizije učinkovitosti (ISSAI 3200)*
- *INTOSAI Smjernica za dobro upravljanje - Jačanje dobrog upravljanja javnom imovinom (INTOSAI GOV 9160)*
- *Međunarodni standard vrhovnih revizijskih institucija 5700 Smjernica za reviziju sprječavanja korupcije (ISSAI 5700)*
- *Strategija suzbijanja korupcije za razdoblje od 2015. do 2020. (Narodne novine 26/15) i*
- *Strategija razvoja sustava javne nabave u Republici Hrvatskoj.*

Okosnicu revizije činilo je glavno pitanje:

- Koristi li trgovačko društvo vanjske usluge svrhovito i ekonomično?

Ovo pitanje je razrađeno u tri osnovna potpitanja, a svako od njih dalje u niz detaljnijih potpitanja. Osnovna potpitanja su bila:

- Jesu li potrebe za nabavom usluga opravdane i potpuno obrazložene?
- Je li pri izboru najpovoljnije ponude poštovano načelo postizanja najbolje vrijednosti za uloženi novac?
- Jesu li nabavom usluga postignuti planirani ciljevi nabave, odnosno jesu li usluge pružene na pravi način?

Ocjena učinkovitosti korištenja vanjskih usluga se izražava na sljedeći način:

Društvo je **koristilo vanjske usluge svrhovito i ekonomično** ako su potrebe za nabavom usluga bile opravdane i potpuno obrazložene, ako je pri izboru najpovoljnije ponude poštovano načelo postizanja najbolje vrijednosti za uloženi novac, te ako su nabavom usluga postignuti planirani ciljevi nabave i usluge pružene na pravi način. Ovu ocjenu mogu dobiti i društva kod kojih su utvrđene određene slabosti i propusti koje ne utječu značajno na svrhovitost i ekonomičnost korištenja vanjskih usluga.

Društvo je **koristilo vanjske usluge svrhovito i ekonomično, pri čemu su potrebna određena poboljšanja** ako su utvrđene određene slabosti i propusti, pri čemu se nekoliko danih preporuka može odnositi na područja visokog rizika. *Područja visokog rizika* su područja za koja je ocijenjeno da se radi o značajnim slabostima za koje je potrebna pravodobna reakcija uprave (menadžmenta).

Društvo **nije koristilo vanjske usluge svrhovito i ekonomično, te su potrebna značajna poboljšanja** ako su utvrđene značajne slabosti i propusti, pri čemu se nekoliko danih preporuka može odnositi na područja visokog i vrlo visokog rizika. *Područja vrlo visokog rizika* su područja kod kojih je ocijenjeno da je potrebna žurna reakcija uprave (menadžmenta), jer se radi o ozbiljnim slabostima unutarnjih kontrola ili pitanjima upravljanja rizicima.

Društvo **nije koristilo vanjske usluge svrhovito i ekonomično, jer ciljevi nabave usluga nisu postignuti** ako su utvrđene značajne slabosti i propusti, pri čemu se više od tri dane preporuke mogu odnositi na područja vrlo visokog rizika, te grubo nepoštivanje propisa i općih akata kojima je uređena nabava usluga.

U nastavku se daje detaljna razrada kriterija za ocjenu učinkovitosti korištenja vanjskih usluga, prema područjima revizije.

Kriteriji za ocjenu učinkovitosti korištenja vanjskih usluga prema područjima revizije

| Područja revizije | Kriteriji |
|---|---|
| Određivanje potreba | <ul style="list-style-type: none"> • društvo je komunalne poslove obavljalo isključivo u vlastitoj režiji (bez angažiranja vanjskih pružatelja usluga) • obavljalo je isključivo komunalne poslove radi kojih je osnovano • odredilo je koju razinu/količinu komunalnih usluga planira pružiti • ostvarena razina/količina pruženih komunalnih usluga je u skladu s planiranom • društvo ima podatke o jediničnim troškovima za najvažnije usluge koje pruža • jedinični troškovi za najvažnije usluge nemaju trend porasta za posljednje tri godine • društvo istražuje mogućnosti snižavanja troškova, vodeći računa o postizanju poboljšanja kvalitete pri pružanju komunalnih usluga • općim aktima promiče potpunu i otvorenu konkurentnost postupaka nabave usluga • na mrežnoj stranici društva objavljeni su opći akti kojima je uređena nabava usluga |
| Izbor najpovoljnije ponude | <ul style="list-style-type: none"> • općim aktima su primjereno uređeni postupci nabave usluga • općim aktima su uređene zadaće i odgovornosti sudionika u postupcima nabave usluga • u općim aktima je izričito navedeno načelo postizanja najbolje vrijednosti za uloženi novac kao mjerilo za izbor najpovoljnije ponude • društvo je istražilo tržište nabave i pribavilo što je moguće više informacija o uslugama koje namjerava nabaviti • izabrani način nabave omogućio je najveću razinu konkurentnosti u danim okolnostima • ocjena ponuda zasnovana je isključivo na objavljenim kriterijima odabira i dodjele • razlozi za izbor najpovoljnije ponude su dostatno i odgovarajuće obrazloženi • dokumentacija o nabavi je dostupna, pregledna i omogućuje jednostavno praćenje tijeka 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 su u najvećem dijelu opravdane i potpuno obrazložene.

Društvo je komunalne poslove obavljalo najvećim dijelom u vlastitoj režiji (bez angažiranja vanjskih pružatelja usluga). Vanjske pružatelje usluga Društvo je angažiralo za odvoz komunalnog otpada s otoka (Iž, Rava, Molat, Ist, Olib, Premuda i Silba) te za dio usluga servisiranja vozila i radnih strojeva. Troškovi odvoza komunalnog otpada s navedenih otoka ostvareni su za 2015. u iznosu 1.305.072,00 kn, za 2016. u iznosu 1.585.339,00 kn te za 2017. u iznosu 1.543.470,00 kn, odnosno ukupno 4.433.881,00 kn.

Društvo je obavljalo isključivo komunalne poslove radi kojih je osnovano i to: održavanje čistoće, usluge prikupljanja i odlaganja komunalnog otpada, trgovina na veliko ostacima i otpadom te tehničko ispitivanje i analiza.

Za komunalnu djelatnost čišćenja javnih površina odredilo je količinu (opseg) komunalnih poslova. Godišnja količina komunalnih poslova određena je programima održavanja komunalne infrastrukture. Programima su utvrđene vrste i količina radova te troškovnik radova. Za obavljene radove ispostavljaju se mjesečni računi, a u prilogu računa je izvješće o provedenim aktivnostima. Nadzor nad izvođenjem poslova obavlja ovlašteni zaposlenik Grada Zadra. Financijskim planom i programom rada te Programom održavanja komunalne infrastrukture Grada Zadra planirano je održavanje čistoće javnih površina u iznosu 4.320.000,00 kn (bez poreza na dodanu vrijednost) za svaku godinu od 2015. - 2017. Za komunalnu uslugu prikupljanja i odlaganja komunalnog otpada godišnjim planovima poslovanja za 2015., 2016. i 2017. planirani su prihodi od prodaje usluga, ali ne i količina tih usluga. Ovi prihodi planirani su temelju ostvarenih prihoda iz prethodnih razdoblja. Prema obrazloženju odgovorne osobe, Društvo u godišnjim poslovnim planovima ne planira količinu spomenutih usluga zbog toga što smatra da je zbog velikog broja i različitih kategorija korisnika usluge te načina obračuna spomenute usluge po volumenu i broju pražnjenja posuda (komunalni otpad prikuplja se u osam vrsta posuda od 80 l do 30 000 l), nemoguće planirati količinu komunalne usluge. Cijena usluge prikupljanja komunalnog otpada sastoji se od osnovne cijene koja se uvećava za porez na dodanu vrijednost. Cijena usluge različita je za kućanstva i gospodarske subjekte, kao i za područja grada i općina. Osnovna cijena usluge prikupljanja komunalnog otpada nije se mijenjala od siječnja 2010.

Društvo je u 2015., 2016. i 2017., obavilo poslove čišćenja javnih površina u skladu s programima održavanja komunalne infrastrukture, odnosno ostvarene količine pruženih komunalnih usluga su u skladu s planiranim količinama.

Održavalo je čistoću javnih površina na području 30 mjesnih odbora Grada Zadra, tri javna sanitarna objekta, oglasnih ploča, autobusnih nadstrešnica te je obavilo i druge poslove utvrđene programima održavanja komunalne infrastrukture.

Društvo ima podatke o jediničnim troškovima za usluge koje pruža. Za usluge prikupljanja i odlaganja komunalnog otpada ukupni rashodi za 2105. ostvareni su u iznosu 33.306.592,00 kn, za 2016. u iznosu 31.091.692,00 kn te za 2017. u iznosu 30.018.089,00 kn. Za posljednje tri godine količine odvezenog otpada pokazuju trend povećanja zbog povećanja aktivnosti u vezi prikupljanja i odlaganja komunalnog otpada, odnosno preuzimanja usluge naplate od općina. U 2015. je odvezeno 59 436 tona otpada, 64 664 tone u 2016., a 69 188 tona u 2017., odnosno u 2017. količine odvezenog otpada su veće za 16,0 % u odnosu na 2015. te 7,0 % u odnosu na 2016. Jedinični troškovi materijala za tekuće održavanje, usluga tekućeg i investicijskog održavanja, troškovi osoblja i amortizacije te drugi troškovi poslovanja koji terete cijenu prikupljanja i odlaganja komunalnog otpada u 2017. su manji za 23,0 % u odnosu na 2015. i 10,0 % u odnosu na 2016.

Društvo istražuje mogućnosti snižavanja troškova, vodeći računa o postizanju bolje kvalitete pruženih usluga. Ukupni rashodi za vanjske usluge za 2015. iznosili su 10.798.523,00 kn ili 17,3 % ukupnih rashoda, za 2016. iznosili su 10.571.631,00 kn ili 17,3 % ukupnih rashoda, a za 2017. iznosili su 10.223.304,00 kn ili 16,7 % ukupnih rashoda.

Društvo općim aktima ne promiče potpunu i otvorenu konkurentnost postupaka nabave usluga. Postupci jednostavne nabave uređeni su Pravilnikom za nabavu roba i usluga procijenjene vrijednosti nabave do 200.000,00 kn, odnosno za nabavu radova do 500.000,00 kn iz prosinca 2013. i srpnja 2015. te Pravilnikom o jednostavnoj nabavi iz travnja 2017. Prema Pravilniku za nabavu roba i usluga procijenjene vrijednosti nabave do 200.000,00 kn, odnosno za nabavu radova do 500.000,00 kn iz prosinca 2013. i srpnja 2015. donosi se godišnja odluka o imenovanju stalnih ovlaštenih predstavnika naručitelja, a nabavu provodi Sektor za poslove nabave u skladu s planom nabave. Nabava do 20.000,00 kn obavlja se narudžbenicama. Za nabavu roba, usluga i radova do 70.000,00 kn potrebno je zatražiti minimalno dvije ponude pri čemu je izbor ponuditelja rezultat istraživanja tržišta i/ili odabir iz vlastite baze podataka na temelju referenci kao i dobro izvršenje ranijih ugovora. Društvo za nabave iznad 70.000,00 kn šalje poziv za dostavu ponuda jednom, odnosno najmanje trojici gospodarskih subjekata, a od srpnja 2015. poziv za prikupljanje ponuda svim zainteresiranim gospodarskim subjektima, dokumentaciju za izradu ponude i eventualne obavijesti objavljuje na mrežnim stranicama Društva najkasnije 48 sati od dana slanja poziva za prikupljanje ponuda. Rok za dostavu ponuda je najmanje tri, odnosno pet dana, a najviše deset, odnosno 15 dana od dana dostave poziva za prikupljanje ponuda. Za nabave u vrijednosti jednakoj ili većoj od 200.000,00 kn za robe i usluge, odnosno većoj od 500.000,00 kn za radove, Društvo se obvezalo izravno primjenjivati Zakon o javnoj nabavi.

Na mrežnoj stranici Društva objavljeni su opći akti kojima je uređena nabava usluga i to: Pravilnik o jednostavnoj nabavi iz travnja 2017., financijski plan poslovanja za 2015., 2016. i 2017., Plan nabave za 2017. i izmjene spomenutog plana, Registar ugovora o javnoj nabavi i okvirnih sporazuma za 2014., 2015., 2016. i 2017., Registar ugovora vrijednosti nabave ugovora jednake ili veće od 20.000,00 kn te Obavijest o nepostojanju sukoba interesa iz siječnja 2017.

Izbor najpovoljnije ponude

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

Općim aktima su primjereno uređeni postupci nabave usluga.

Pravilnikom o provedbi jednostavne nabave iz travnja 2017. utvrđuje se sadržaj i dostava ponuda, razlozi isključenja, kriteriji odabira ponuditelja, jamstva, postupak pregleda i ocjene ponuda, kriteriji za odabir ponude te slučajevi odbijanja ponude i poništenja postupka nabave. Donosi se godišnja odluka o imenovanju stalnih i povremenih članova povjerenstva, a najmanje jedna osoba mora imati certifikat iz područja javne nabave. Nabavu provodi Sektor za poslove nabave u skladu s planom nabave. Kriterij za odabir ponude je najniža cijena ili ekonomski najpovoljnija ponuda. Pristigle ponude se upisuju u upisnik, ponude se otvaraju te se provodi pregled i ocjena pristiglih ponuda. Na temelju pregleda i ocjene ponuda i dostavljenih dokaza sposobnosti i jamstava odgovorna osoba donosi odluku o odabiru/poništenju te zaključuje ugovor. Pravilnik obuhvaća i odredbe o pravnoj zaštiti, kontrolu izvršenja ugovora te čuvanje dokumentacije.

Općim aktima propisane su odgovornosti i zadaće svih sudionika u postupcima nabave usluga. Propisan je tijek postupka jednostavne nabave od donošenja odluke o imenovanju stručnog povjerenstva do potpisa ugovora te odgovorne osobe za pojedine radnje tijekom svake faze postupka. Odgovorna osoba organizira unutarnji ustroj i kvalitetno upravljanje nabavom, donosi plan nabave, zaključuje ugovore, imenuje članove povjerenstva te sprječava korupcijske aktivnosti. Pripremu i provedbu postupaka jednostavne nabave provode predstavnici naručitelja (članovi stručnog povjerenstva i stručne osobe) njihove obveze i ovlasti određene su internom odlukom. Obveze i ovlasti predstavnika naručitelja obuhvaćaju poslove u vezi s pripremom postupka jednostavne nabave, a odnose se na predmet nabave, sadržaj dokumentacije/uputa za prikupljanje ponuda, tehničkih specifikacija, ponudbenih troškovnika i ostalih dokumenata u vezi s predmetom nabave. Također, u vezi s provedbom postupka nabave, obveze i ovlasti odnose se na slanje i objavu poziva na dostavu ponuda, otvaranje pristiglih ponuda, sastavljanje zapisnika o otvaranju, pregled i ocjenu ponuda, odabir najpovoljnije ponude prema dokumentaciji za nadmetanje, sastavljanje zapisnika o pregledu i ocjeni ponuda, rangiranje ponuda prema kriteriju za odabir ponuda te odabir najpovoljnije ponude prema kriterijima ili poništenje postupka. Također, članovi stručnog povjerenstva obvezni su potpisati izjavu o postojanju ili nepostojanju sukoba interesa.

U općim aktima Društva nije izričito navedeno načelo postizanja najbolje vrijednosti za uloženi novac kao mjerilo za izbor najpovoljnije ponude. Postizanje najbolje vrijednosti za novac je jedan od glavnih ciljeva javne nabave i pokazatelj njezine učinkovitosti. Načelo postizanja najbolje vrijednosti za uloženi novac se odnosi na uvođenje različitih kriterija za odabir ponuda u pojedinim nabavama i ovisi o rezultatima koje naručitelj želi ostvariti kroz pojedinu nabavu. U općim aktima kojima je uređena nabava roba i usluga do 200.000,00 kn, odnosno radova do 500.000,00 kn navedeno je da su doneseni u svrhu poštivanja osnovnih načela javne nabave i dobrog gospodarenja javnih sredstvima, uz obveznu primjenu i drugih važećih zakonskih i podzakonskih akata kao i onih koji se odnose na pojedini predmet nabave u smislu posebnih zakona na način koji omogućava učinkovitu javnu nabavu te ekonomično trošenje sredstava za javnu nabavu.

Ponude se pregledavaju i ocjenjuju na temelju uvjeta i zahtjeva za izradu ponuda. Rangiraju se prema kriteriju za odabir ponude koji može biti najniža cijena, iznimno ekonomski najpovoljnija ponuda, a od srpnja 2017. ili ekonomski najpovoljnija ponuda. Od pregledana 22 postupka za nabavu usluga u vrijednosti 6.981.933,00 kn kriterij odabira u svim postupcima je najniža cijena. Valjanost ponude utvrđuje se provjerom dostavljenih jamstava, odsutnosti osnova za isključenje, ispunjenja traženih kriterija za odabir gospodarskog subjekta, zahtjeva i uvjeta vezanih uz predmeta nabave te provjerom računske ispravnosti ponude. Propisane su odredbe o nepravilnoj, neprihvatljivoj i neprikladnoj ponudi te situacije u kojima se ponuda odbija i poništava postupak nabave. Na temelju zapisnika o pregledu i ocjeni ponuda te preporuke stručnog povjerenstva odgovorna osoba naručitelja donosi odluku o odabiru ili odluku o poništenju postupka.

Društvo ima pisane dokaze da je istražilo tržište nabave. Društvo je provodilo analizu tržišta prikupljanjem informacija putem Interneta te radnih materijala sa prezentacija i sajмова komunalne opreme. Praćene su objave drugih naručitelja i njihove dokumentacije o objavi, tehničke specifikacije i troškovnici radi usporedbe, rješenja Državne komisije za kontrolu postupaka javne nabave, mišljenja Uprave za sustav javne nabave, materijali sa seminara i drugo. Istraživanje tržišta uređeno je i općim aktom Društva, odnosno Pravilnikom o provedbi jednostavne nabave kojima je propisano stručne osobe naručitelja obvezne su i ovlaštene istražiti tržište nabave prikupljanjem informacija o postojećim i potencijalnim ponuditeljima, predmetu nabave, cijenama, kvaliteti slično. Slanjem upita, kroz pristigle ponude uspoređivane su cijene ponude, tehničke specifikacije i karakteristike proizvoda, ponuđena jamstva, valute plaćanja, dodatni uvjeti i drugo.

Izabrani način nabave omogućio je najveću razinu konkurentnosti u danim okolnostima. Tijekom 2015., 2016. i 2017. provedeno je 13 otvorenih postupaka javne nabave kojima su nabavljene usluge odvoza komunalnog otpada s otoka, zaštitarske usluge, usluga osiguranja imovine, vozila i osoba, sistematski pregledi zaposlenika, usluge tehnički servisi, zamjena i ugradnja gusjenica te poštanske usluge. U pregledanim postupcima zaprimljene su jedna do tri ponude, od čega u devet postupaka po jedna valjana ponuda. Kod otvorenih postupaka javne nabave poštivani su zakonski rokovi za dostavu ponuda, a kod bagatelne, odnosno jednostavne nabave rokovi utvrđeni općim aktima. Na temelju otvorenih postupaka javne nabave zaključeni su ugovori o javnoj nabavi usluga ukupne vrijednosti 6.328.521,00 kn. Od pregledanih 13 postupaka bagatelne, odnosno jednostavne nabave iznad 20.000,00 kn zahtjevi za dostavu ponuda upućeni su po trojici gospodarskih subjekata i zaprimljene su ponude u rokovima dostave (devet do 15 dana). Pozivi za dostavu ponuda objavljeni su na mrežnim stranicama Društva. Pristigle ponude su pregledane, ocijenjene, odabrani su izvršitelji usluga te zaključeni ugovori za nabavu usluga u vrijednosti 1.322.686,00 kn.

Uvidom u zapisnike o ocjenjivanju i pregledu ponuda utvrđeno je da su ponude odabrane prema kriterijima navedenim u dokumentaciji za nadmetanje (pozivi za nadmetanje i zahtjev za prikupljanjem ponuda). U zapisnicima je iskazana detaljna analiza svake ponude te razlozi i kriteriji odabira.

Razlozi za izbor najpovoljnije ponude dostatno su i odgovarajuće obrazloženi. U postupku pregleda i ocjene ponuda utvrđuje se postoje li razlozi za isključenje ponuditelja iz daljnjeg postupka, jesu li dostavljena tražena jamstva za ozbiljnost ponude, provjerava se oblik, sadržaj i cjelovitost ponude te ostali uvjeti iz dokumentacije (opis predmeta nabave, tehničke specifikacije, računska ispravnost ponude i drugo) za izradu ponude te rangiraju valjane ponude.

U zapisnicima o pregledu i ocjeni ponuda obavljene se provjere tabelarno iskazuju te se prema kriteriju za izbor ponude i uz obrazloženje razloga za izbor, predlaže jedna kao najpovoljnija.

Dokumentacija o nabavi dostupna je i pregledna, čime je omogućeno jednostavno praćenje tijeka nabave. Planovi nabave, registri zaključenih ugovora, pozivi za nadmetanje, dokumentacija za nadmetanje, pojašnjenja i ispravci u vezi s dokumentacijom te obavijesti o zaključenih ugovorima i druga dokumentacija o nabavi objavljena je u Elektroničkom oglasniku javne nabave, odnosno na mrežnim stranicama Društva. Dokumentaciji za nadmetanje, objavljenoj na mrežnim stranicama Društva pristupa se uz prijavu.

Dokumentacija o nabavi sadrži dokumente koje treba sadržavati. Sadrži izvod financijskog plana i plana nabave, internu odluku o početku nabave, izjave o nepostojanju sukoba interesa, poziv za nadmetanje ili dostavu ponude, dokumentaciju za nadmetanje, pristigle upite i dana pojašnjenja u vezi s dokumentacijom za nadmetanje, upisnik pristiglih ponuda, zapisnik o pregledu i ocjeni ponuda, odluku o odabiru ili poništenju, ugovor te obavijest o zaključenom ugovoru. Dokumentacija je protokolirana i potpisana od strane odgovornih osoba.

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. Usluge su nabavljene u skladu s prihvaćenom ponudom i ponudbenim troškovnicima.

Ugovori za nabavu usluga sadrže detaljnu specifikaciju usluga koje se nabavljaju, odnosno kod pojedinih ugovora njihov sastavni dio je troškovnik sa specifikacijom usluga.

U ugovorima, odnosno troškovnicima detaljno se definira opis i opseg, odnosno vrsta i količina usluga, rokovi u kojima je usluge potrebno obaviti te vrijeme i mjesto obavljanja usluga.

Ugovori sadrže ugovorne kazne za slučaj neispunjavanja ili neodgovarajućeg ispunjavanja obveza. Ugovorene su, za svaki dan zakašnjenja, u visini 0,5 %, a najviše 5,0 %, od ugovorene cijene.

Iz ispostavljenih računa za obavljene usluge jasno je vidljiva detaljna specifikacija vrste, količine i cijene pruženih usluga. Ovisno o vrsti obavljene usluge prilog računu je troškovnik, teretnica, otpremnica, radni nalog, specifikacija, izvještaj o obavljenim uslugama te zapisnik o uzorkovanju voda. Kod obavljanja usluga servisa vozila navedena je specifikacija utrošenog materijala po vrsti, jedinici mjere, količini i jediničnoj cijeni. Na računima posebno je iskazana vrijednost utrošenog materijala i obračunate usluge. Za obrazovne usluge koje se obavljaju na više različitih lokacija u prilogu računa je specifikacija koja, osim lokacije, sadrži i podatke o vremenu pružanja usluge. Prilog pojedinih računa (usluge bojenja kontejnera) je troškovnik, odnosno radni nalog s detaljnom specifikacijom vrste, količine i cijene pružene usluge. Računi sadrže i obračunate radne sati po količini i jediničnoj cijeni. Teretnice sadrže podatke o danu obavljenog prijevoza, količinu i vrstu prevezenih kontejnera te vrijeme polaska i dolaska.

Podaci navedeni na računima po vrsti obavljene usluge, količini, pojedinačnoj i ukupnoj cijeni mogu se usporediti s podacima iz zaključenih ugovora. Uvidom u priloge ispostavljenih računa ovisno o vrsti obavljene usluge, odnosno troškovnike, specifikacije, izvješća, radne naloge i drugo moguće je provjeriti i usporediti obračunane usluge u smislu vrste, cijene i količine. Priloge je ovjeravala odgovorna osoba.

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

Pri preuzimanju usluga, provjeravana je kvaliteta isporučenih usluga. Društvo je u zaključenim ugovorima odredilo obavljanje nadzora i kontrolu nad ispunjenjem odredbi iz ugovora od strane odgovornih, odnosno ovlaštenih osoba Društva te obvezalo izvršitelja na kvalitetno i u rokovima obavljanje usluga. U ispostavljenim računima za obavljene usluge, ovisno o vrsti obavljene usluge, je potpis osobe koja je preuzela vozilo nakon obavljenog servisa, potpisani radni nalog ili otpremnica. Kod obrazovnih usluga priložena je specifikacija obavljenih usluga s iskazanim mjestom i vremenom obavljanja usluge te opisom aktivnosti. Kod usluga odvoza komunalnog otpada s otoka teretnice sadrže podatke o brodu, nosivosti, luci pripadnosti i zapovjedništvu, a potpisane od strane krcatelja, odgovorne osobe Društva i kapetana broda.

Sastavljen je zapisnik o primopredaji za usluge bojanja kontejnera te utvrđeno da je obavljen kvalitativni i kvantitativni pregled i provjera izvedbe usluga bojanja kontejnera.

Usluge su obavljene u ugovorenim rokovima. Kod usluga odvoza komunalnog otpada s otoka ugovori su zaključeni do 6. listopada, odnosno do konca listopada 2016., te do 1. studenog, odnosno do konca prosinca 2017. Društvo je za produženje rokova zaključivalo dodatke (anekse) ugovoru, a usluge su obavljane u ugovorenim rokovima. Plaćanja nisu obavljana u skladu s ugovorenim uvjetima, odnosno u roku od 60 dana od dana izvršenja usluge, odnosno ispostavljanja računa. Također, kod usluga osiguranja osoba, imovine i vozila prema dospijeću pojedinih premija osiguranja u roku 60 dana od nastanka dužničko vjerovničkog odnosa, a kod odvoza komunalnog otpada s otoka i digitalizacije voznog parka (oba ugovora) 60 dana po nastanku dužničko vjerovničkog odnosa, odnosno izdavanja računa. Društvo dio obveza podmiruje obročno. Od pregledana 22 postupka nabave u vrijednosti 6.981.933,00 kn, u 16 predmeta nabave u vrijednosti 6.503.362,00 kn, plaćanja nisu obavljana u skladu s ugovorenim uvjetima. Prema obrazloženju odgovorne osobe zbog problema u naplati prihoda za obavljanje komunalnih djelatnosti, Društvo kasni s podmirivanjem obveza.

V. NALAZ

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

Obavljenom revizijom su utvrđeni propusti koji se odnose na određivanje potreba, izbor najpovoljnije ponude te postizanje planiranih ciljeva.

1. Određivanje potreba

1.1. Društvo je donijelo financijski plan poslovanja te plan nabave za 2015., 2016. i 2017. Kod određivanja potreba propusti se odnose na određivanje količine usluge prikupljanja i odlaganja komunalnog otpada, na održavanje vozila, radnih strojeva i uređaja.

- Određivanje količine usluge prikupljanja i odlaganja komunalnog otpada

Za komunalnu uslugu prikupljanja i odlaganja komunalnog otpada godišnjim planovima poslovanja za 2015., 2016. i 2017. planirani su prihodi od prodaje usluga, ali ne i količina tih usluga. Ovi prihodi planirani su temelju ostvarenih prihoda iz prethodnih razdoblja. Prema obrazloženju odgovorne osobe, Društvo u godišnjim poslovnim planovima ne planira količinu spomenutih usluga zbog toga što smatra da je zbog velikog broja i različitih kategorija korisnika usluge te načina obračuna spomenute usluge po volumenu i broju pražnjenja posuda (komunalni otpad prikuplja se u osam vrsta posuda od 80 l do 30 000 l), nemoguće planirati količinu komunalne usluge. Godišnjim poslovnim planovima potrebno je planirati količinu pružanja usluge prikupljanja komunalnog otpada na način da se za svako područje jedinice lokalne samouprave na kojem se pruža usluga utvrdi broj posuda po volumenu dodijeljenih pojedinim kategorijama korisnika i broj pražnjenja posuda, kako bi se što realnije odredile potrebe za radnom snagom i opremom za obavljanje djelatnosti prikupljanja komunalnog otpada, osiguralo kvalitetno upravljanje troškovima, a prihodi od prodaje spomenutih usluga planirali na temelju planirane količine usluga i važećih cijena.

Državni ured za reviziju predlaže odrediti godišnju količinu usluge prikupljanja i odlaganja komunalnog otpada koju planira pružiti.

- Održavanje vozila, radnih strojeva i uređaja

Društvo, uz održavanje vozila, radnih strojeva i uređaja u vlastitoj radionici (Služba održavanja vozila), dio poslova održavanja vozila i radnih strojeva povjerava ovlaštenim servisima. Rashodi za održavanje vozila, radnih strojeva i uređaja za 2015. - 2017. ostvareni su u iznosu 3.087.492,00 kn. Od toga je postupcima jednostavne nabave nabavljeno usluga u vrijednosti 1.056.950,00 kn ili 34,2 %, a putem narudžbenica 2.030.542,00 kn ili 65,8 %.

Rashodi za održavanje vozila, radnih strojeva (generalni servis, servis izvan jamstvenog roka, usluge popravaka i slične usluge koje se odnose na održavanje vozila i radnih strojeva koji su neophodni za obavljanje osnovne djelatnosti Društva) vrijednosno su značajni, a njihova nabava uglavnom je obavljena putem narudžbenica.

Društvo nema jasno definirane postupke servisiranja i popravaka voznog parka (kroz utvrđene radne postupke Društva), odnosno nema utvrđeno koje vrste usluga se obavljaju u vlastitoj radionici, a koje obavljaju ovlašteni servisi. Jasnim razgraničenjem vrste poslova koji se obavljaju u vlastitoj radionici od usluga ovlaštenih servisa pridonijelo bi se učinkovitijem raspolaganju ljudskim i tehničkim (operativnim) resursima.

Državni ured za reviziju predlaže pri održavanju vozila i radnih strojeva jasno razgraničiti vrste poslova koji se obavljaju u vlastitoj radionici od usluga ovlaštenih servisa.

- Promicanje potpune i otvorene konkurentnosti postupaka nabave

Postupci jednostavne nabave uređeni su Pravilnikom za nabavu roba i usluga procijenjene vrijednosti nabave do 200.000,00 kn, odnosno za nabavu radova do 500.000,00 kn iz prosinca 2013. i srpnja 2015. te Pravilnikom o jednostavnoj nabavi iz travnja 2017. Nabava do 20.000,00 kn obavlja se narudžbenicama. Prema aktima za nabavu roba, usluga i radova do 70.000,00 kn potrebno je zatražiti minimalno dvije ponude na temelju poziva za dostavu ponuda, pri čemu je izbor ponuditelja rezultat istraživanja tržišta i/ili odabir iz vlastite baze podataka na temelju referenci kao i dobro izvršenje ranijih ugovora. Za nabave iznad 70.000,00 kn pozivi se objavljuju na mrežnim stranicama. Pozivi za dostavu ponuda u postupcima nabave od 20.000,00 kn do 70.000,00 kn nisu objavljujani na mrežnim stranicama, a njihova objava osigurala bi prijavljivanje većeg broja ponuditelja.

Državni ured za reviziju predlaže objavljivati pozive za dostavu ponuda u postupcima jednostavne nabave na mrežnim stranicama Društva.

- 1.2. *Društvo je prihvatilo navode iz ove točke Nalaza. U očitovanju je navelo da će godišnjim planovima utvrditi količine za komunalnu uslugu prikupljanja i odlaganja komunalnog otpada. Također, navodi da će pri održavanju vozila i radnih strojeva jasno razgraničiti vrste poslova koji se obavljaju u vlastitoj radionici od usluga ovlaštenih servisa te u postupcima jednostavne nabave objavljivati pozive za dostavu ponuda.*

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 načelo postizanja najbolje vrijednosti za uloženi novac.

- Načelo načelo postizanja najbolje vrijednosti za uloženi novac

U općim aktima Društva nije izričito navedeno načelo postizanja najbolje vrijednosti kao mjerilo za izbor najpovoljnije ponude. Postizanje najbolje vrijednosti za novac je jedan od glavnih ciljeva javne nabave i pokazatelj njezine učinkovitosti. Načelo postizanja najbolje vrijednosti za uloženi novac se odnosi na uvođenje različitih kriterija za odabir ponuda u pojedinim nabavama i ovisi o rezultatima koje naručitelj želi ostvariti kroz pojedinu nabavu.

U općim aktima kojima je uređena nabava roba i usluga do 200.000,00 kn, odnosno radova do 500.000,00 kn navedeno je da su doneseni u svrhu poštivanja osnovnih načela javne nabave i dobrog gospodarenja javnih sredstvima, uz obveznu primjenu i drugih važećih zakonskih i podzakonskih akata kao i onih koji se odnose na pojedini predmet nabave u smislu posebnih zakona na način koji omogućava učinkovitu javnu nabavu te ekonomično trošenje sredstava za javnu nabavu.

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

2.2. Društvo je prihvatilo navode iz ove točke Nalaza te navelo da će u općim aktima izričito navesti načelo postizanja najbolje vrijednosti za uloženi novac kao mjerilo za izbor najpovoljnije ponude.

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, nepravilnosti se odnose na nepoštivanje ugovornih odredbi kod plaćanja, odnosno podmirivanja obveza.

Plaćanja nisu obavljena u skladu s ugovorenim uvjetima, odnosno u roku od 60 dana od dana izvršene usluge, odnosno ispostavljanja računa, a kod pojedinih usluga (premije osiguranja, odvoza komunalnog otpada s otoka, digitalizacija voznog parka) po nastanku vjerovničko dužničkog odnosa, odnosno računa. Društvo dio obveza podmiruje obročno. Od pregledana 22 postupka nabave u vrijednosti 6.981.933,00 kn, u 16 predmeta nabave u vrijednosti 6.503.362,00 kn, plaćanja nisu obavljena u skladu s ugovorenim uvjetima.

Prema obrazloženju odgovorne osobe, zbog problema u naplati prihoda za obavljanje komunalnih djelatnosti, Društvo kasni s podmirivanjem obveza.

Državni ured za reviziju predlaže plaćati, odnosno podmirivati obveze u ugovorenim rokovima.

3.2. Društvo je prihvatilo navode iz ove točke Nalaza i navelo da će obavljati plaćanja u skladu s ugovorenim rokovima.

VI. OCJENA UČINKOVITOSTI KORIŠTENJA VANJSKIH USLUGA

Potrebe za nabavom vanjskih usluga su u najvećem dijelu opravdane i potpuno obrazložene. Društvo je komunalne poslove obavljalo isključivo u vlastitoj režiji, a vanjske pružatelje usluga angažiralo je za odvoz komunalnog otpada sa sedam otoka te za dio usluga servisiranja vozila i radnih strojeva. Obavljalo je isključivo komunalne poslove radi kojih je osnovano. Godišnjim poslovnim planovima određene su planirane količine čišćenja javnih površina. Isporučene količine pruženih usluga čišćenja javnih površina u skladu su s planiranim količinama. Društvo ima podatke o jediničnim troškovima za najvažnije usluge koje pruža. Jedinični troškovi za najvažnije obavljene usluge nemaju trend porasta za posljednje tri godine. Društvo istražuje mogućnosti snižavanja troškova te vodi računa o postizanju poboljšanja kvalitete pri pružanju komunalnih usluga. Na mrežnoj stranici Društva objavljeni opći akti kojima je uređena nabava usluga. Godišnjim poslovnim planovima Društvo nije planiralo količinu usluge prikupljanja i odvoza komunalnog otpada. Za usluge održavanje vozila i radnih strojeva nije jasno razgraničilo poslove koji se obavljaju u vlastitoj radionici od usluga ovlaštenih vanjskih servisa. Društvo općim aktima nije promicalo potpunu i otvorenu konkurentnost postupaka nabave.

Društvo je pri izboru najpovoljnije ponude za nabavu vanjskih usluga u najvećem dijelu poštovalo načelo postizanja najpovoljnije vrijednosti za uloženi novac. Općim aktom su primjereno uređeni postupci nabave roba, usluga i radova procijenjene vrijednosti veće od 20.000,00 kn, a manje od 200.000,00 kn te radova veće od 20.000,00 kn, a manje od 500.000,00 kn, za koje se ne provode postupci javne nabave prema odredbama Zakona o javnoj nabavi. Uređene su zadaće i odgovornosti sudionika u postupcima nabave usluga. Izabrani način nabave omogućio je najveću razinu konkurentnosti u danim okolnostima. Ocjena ponuda zasnovana je isključivo na objavljenim kriterijima odabira i dodjele. Razlozi za odabir 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. Dokumentacija o nabavi sadrži sve dokumente koje treba sadržavati. Društvo je istraživalo tržište na način da je prikupljalo informacije i pribavilo što je moguće više informacija o uslugama koje namjerava nabaviti. U općim aktima nije izričito navedeno načelo postizanja najbolje vrijednosti za uloženi novac.

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. Usporedbom računa za obavljene 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 odredbe 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. Za uslugu bojanja kontejnera sastavljen je zapisnik o preuzimanju, a za ostale usluge druga dokumentacija kojom je potvrđena količina i kvaliteta ugovorene usluge. Usluge su obavljene u skladu s ugovorenim rokovima. Ugovori sadrže detaljnu specifikaciju usluga te ugovorne kazne za slučaj neispunjavanja ili neodgovarajućeg ispunjavanja obveza. Iz računa, odnosno priloga računa vidljiva je detaljna specifikacija vrste, količine i cijene pruženih usluga. Vrste, količine i cijene navedene u računima za pojedine usluge mogu se bez teškoća usporediti s podacima sadržanim u dokumentaciji o nabavi i ugovorima. Plaćanja nisu obavljena u skladu s ugovorenim rokovima.

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

- godišnjim planovima utvrditi količine za komunalnu uslugu prikupljanja i odlaganja komunalnog otpada
- pri održavanju vozila i radnih strojeva jasno razgraničiti vrste poslova koji se obavljaju u vlastitoj radionici od usluga ovlaštenih vanjskih servisa
- objavljivati pozive za dostavu ponuda u postupcima jednostavne nabave
- u općim aktima izričito navesti načelo postizanja najbolje vrijednosti za uloženi novac kao mjerilo za izbor najpovoljnije ponude
- obavljati plaćanja u skladu s ugovorenim rokovima.

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.