



REPUBLIKA HRVATSKA
DRŽAVNI URED ZA REVIZIJU
Područni ured Rijeka

IZVJEŠĆE
O OBAVLJENOJ REVIZIJI UČINKOVITOSTI

KORIŠTENJE VANJSKIH USLUGA U DRUŠTVU
RIJEKA PROMET D.D.

Rijeka, listopad 2018.

SADRŽAJ

stranica

I.	PREDMET I CILJEVI REVIZIJE	2
II.	METODE I POSTUPCI REVIZIJE	4
III.	KRITERIJI ZA OCJENU UČINKOVITOSTI	5
IV.	KORIŠTENJE VANJSKIH USLUGA	8
V.	NALAZ	12
VI.	OCJENA UČINKOVITOSTI KORIŠTENJA VANJSKIH USLUGA	18



REPUBLIKA HRVATSKA
DRŽAVNI URED ZA REVIZIJU
Područni ured Rijeka

KLASA: 041-01/18-10/60
URBROJ: 613-10-18-9

Rijeka, 22. listopada 2018.

IZVJEŠĆE
O OBAVLJENOJ REVIZIJI UČINKOVITOSTI
KORIŠTENJA VANJSKIH USLUGA U DRUŠTVU RIJEKA PROMET D.D.

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 Rijeka promet d.d. (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 23. travnja do 22. listopada 2018.

I. PREDMET I CILJEVI REVIZIJE

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

Društvo je upisano u sudski registar Trgovačkog suda u Rijeci u svibnju 2007. Temeljni kapital je 10.777.140,00 kn, a jedini osnivač je Grad Rijeka (dalje u tekstu: Grad). Djelatnost Društva je održavanje nerazvrstanih cesta i javno prometnih površina, održavanje horizontalne, vertikalne signalizacije i svjetleće prometne signalizacije u cestovnom prometu, premještanje nepropisno parkiranih vozila te usluge konzaltinga u izradi projekata iz područja prometa, javnog gradskog prijevoza i parkiranja. Od lipnja 2015. Društvo više ne obavlja djelatnost usluga na parkiralištima i garažnim objektima te premještanje nepropisno parkiranih vozila. Navedena promjena je nastupila na temelju novog ustroja komunalnih i trgovačkih društava u vlasništvu Grada kojim se odvojilo obavljanje komunalnih djelatnosti od komercijalnih djelatnosti te centralizacija potpornih funkcija. Društvo je nastavilo obavljati komunalnu djelatnost (održavanje nerazvrstanih cesta) na temelju godišnjeg ugovora kojim Grad financira navedenu djelatnost. Usluge na parkiralištima i garažnim objektima, kao i premještanje nepropisno zaustavljenih i parkiranih vozila (komercijalna djelatnost) te financijsko računovodstveni poslovi, opći, kadrovski, pravni i komercijalni poslovi se obavljaju u drugim društvima u većinskom vlasništvu Grada. Društvo je obveznik primjene Zakona o javnoj nabavi (Narodne novine 120/16).

Tijela upravljanja su glavna skupština, nadzorni odbor i uprava. Glavna skupština ima jednog člana, gradonačelnika. Nadzorni odbor ima pet članova, od kojih četiri člana bira i opoziva Glavna skupština, a jednog zaposlenici Društva. Uprava ima jednog člana, direktora. Od rujna 2010. i u vrijeme obavljanja revizije direktorica Društva je Spomenka Mičetić. Društvo je koncem 2015. imalo 26 zaposlenika, a koncem 2017. je imalo 25 zaposlenika.

Ciljevi revizije su bili utvrditi:

- 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 i
- jesu li nabavom usluga postignuti planirani ciljevi nabave, odnosno jesu li usluge pružene na pravi način.

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

Ukupni prihodi za 2015., 2016. i 2017. su ostvareni u iznosu 120.619.605,00 kn, a ukupni rashodi u iznosu 115.122.508,00 kn. Prema statističkim izvješćima o javnoj nabavi za 2015., 2016. i 2017., ukupna vrijednost nabava je iznosila 75.736.850,00 kn s porezom na dodanu vrijednost. Udjel nabave u ukupnim prihodima iznosi 62,8 %. Ukupna vrijednost nabave usluga iznosila je 19.881.521,00 kn s porezom na dodanu vrijednost, a uključujući radove koji se odnose na usluge održavanja 71.065.340,00 kn. Udjel nabave usluga u ukupnim prihodima iznosi 58,9 %, a u ukupnim rashodima 61,7 %.

Prema financijskim izvještajima, troškovi usluga (ostali vanjski troškovi) ostvareni su za 2015. u iznosu 18.618.319,00 kn ili 43,3% u odnosu na ukupne rashode, za 2016. u iznosu 19.703.965,00 kn ili 49,9 % u odnosu na ukupne rashode, te za 2017. u iznosu 18.436.007,00 kn ili 56,5 % u odnosu na ukupne rashode.

Revizijom je obuhvaćeno deset usluga koje se odnose na usluge redovnog održavanja nerazvrstanih cesta, privremene regulacije prometa prilikom održavanja raznih manifestacija, kemijskog uklanjanja nepoželjne vegetacije, održavanja nerazvrstanih cesta u zimskim uvjetima, održavanja i razvoj informatičkog sustava, sanacije stijena uz prometnice, nabave poslovnih usluga, geodetske usluge, održavanja vertikalne signalizacije te sanacije kolnika na raznim lokacijama. Troškovi navedenih usluga koji su obuhvaćeni revizijom ostvareni su od 2015. do 2017. u iznosu 20.363.553,00 kn. Navedene usluge nabavljene su na temelju 27 zaključenih ugovora s dobavljačima usluga u ukupnoj vrijednosti 23.811.936,00 kn. Nadalje, usluge u vrijednosti 1.766.367,00 kn nabavljene su na temelju 257 narudžbenica.

U Tablici broj 1 daju se podaci o broju zaključenih ugovora i ugovorenoj vrijednosti nabave usluga s obzirom na vrstu postupaka 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	Broj zaključenih ugovora			Ugovorena vrijednost nabave usluga (bez PDV-a) u kn			Udjel u %		
		2015.	2016.	2017.	2015.	2016.	2017.	2015.	2016.	2017.
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
1.	Otvoreni postupak	13	8	6	9.306.328,00	8.625.259,00	8.361.323,00	44,3	43,9	51,3
2.	Sklapanje ugovora na temelju okvirnog sporazuma	2	2	-	524.472,00	577.575,00	0,00	2,5	2,9	-
3.	Pregovarački postupak bez prethodne objave	-	1	-	0,00	27.747,00	0,00	-	0,1	-
	Ukupno	15	11	6	9.830.800,00	9.230.581,00	8.361.323,00	46,8	46,9	51,3
4.	Jednostavna nabava	143	111	86	11.183.057,00	10.445.137,00	7.920.852,00	53,2	53,1	48,7
	Sveukupno	158	122	92	21.013.857,00	19.675.718,00	16.282.175,00	100,0	100,0	100,0

Na temelju provedenih postupaka javne nabave usluga u 2015. te zaključenih 15 ugovora (od čega dva na temelju okvirnih sporazuma) ugovorene su usluge u vrijednosti 9.830.800,00 kn. U 2016. na temelju jedanaest ugovora (od čega dva na temelju okvirnih sporazuma) ugovorene su usluge u vrijednosti 9.230.581,00 kn, a u 2017. na temelju šest ugovora u vrijednosti 8.361.323,00 kn, sve bez poreza na dodanu vrijednost.

Za 2015. vrijednosno značajniji troškovi usluga u iznosu 14.571.877,00 kn odnose se na radove za održavanje nerazvrstanih cesta i signalizacije, uključujući usluge za održavanje nerazvrstanih cesta u zimskim uvjetima u iznosu 3.001.370,00 kn, troškove zakupnina u iznosu 1.811.502,00 kn, komunalne usluge u iznosu 592.468,00 kn, intelektualne usluge u iznosu 464.171,00 kn te usluge obrade podataka i održavanja informatičkog programa u iznosu 448.772,00 kn.

Unutar rashoda za intelektualne usluge evidentirane su poslovne usluge u iznosu 289.696,00 kn koje su povjerene od 1. lipnja 2015. drugom društvu (računovodstveno financijske usluge, vođenje postupaka nabave, upravljanje zalihama, kadrovska evidencija, obračun plaća i drugo) zbog provođenja novog organizacijskog ustroja komunalnih i trgovačkih društava u vlasništvu Grada kojim bi se odvojilo obavljanje komunalnih djelatnosti od komercijalnih djelatnosti te centralizaciju potpornih funkcija.

Za 2016. vrijednosno značajniji troškovi usluga u iznosu 17.934.198,00 kn odnose se na radove za održavanje nerazvrstanih cesta i signalizacije, uključujući usluge za održavanje nerazvrstanih cesta u zimskim uvjetima u iznosu 3.002.870,00 kn, intelektualne usluge u iznosu 718.866,00 kn od čega se na poslovne usluge odnosi 492.827,00 kn, troškove zakupnina u iznosu 335.427,00 kn, komunalne usluge u iznosu 201.998,00 kn te usluge obrade podataka i održavanja informatičkog programa u iznosu 93.803,00 kn.

Za 2017. vrijednosno značajniji troškovi usluga u iznosu 17.149.761,00 kn odnose se na radove za održavanje nerazvrstanih cesta i signalizacije, uključujući usluge za održavanje nerazvrstanih cesta u zimskim uvjetima u iznosu 3.004.298,00 kn, intelektualne usluge u iznosu 583.712,00 kn (na poslovne usluge se odnosi 559.802,00 kn), komunalne usluge u iznosu 222.223,00 kn te troškove zakupnina u iznosu 219.331,00 kn.

II. METODE I POSTUPCI REVIZIJE

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

Ocijenjene su unutarnje kontrole, uspostavljene kao odgovor rukovodstva na rizike. U fazi planiranja su utvrđeni i procijenjeni rizici prijevare mjerodavnih za ciljeve revizije. Istražene 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 za posljedicu imati veće troškove, neučinkovite postupke, može se tolerirati slabija provedba ugovora i povećati vjerojatnost pojave prijevare. Također, to može značiti da se onemogućuje drugim ponuditeljima 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. Ocijenjeno je koristi li Društvo vanjske usluge svrhovito i ekonomično. Izravnim dokaznim postupcima su ispitani zapisi i dokumentacija kako bi provjerili račune dobavljača usluga kojima su dodijeljeni vrijednosno najznačajniji iznosi. Provjereno je sadrže li računi specifikaciju usluga te su uspoređeni s ugovorima. Obavljeni su razgovori s direktorom i zaposlenicima Društva.

III. KRITERIJI ZA OCJENU UČINKOVITOSTI

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

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

Okosnicu revizije činilo je glavno pitanje:

- Koristi li trgovačko društvo vanjske usluge svrhovito i ekonomično?

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

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

Ocjena učinkovitosti korištenja vanjskih usluga se izražava na sljedeći način:

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

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

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

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

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

Kriteriji za ocjenu učinkovitosti korištenja vanjskih usluga prema područjima revizije

Područja revizije	Kriteriji
Određivanje potreba	<ul style="list-style-type: none"> • društvo je komunalne poslove obavljalo isključivo u vlastitoj režiji (bez angažiranja vanjskih pružatelja usluga) • obavljalo je isključivo komunalne poslove radi kojih je osnovano • odredilo je koju razinu/količinu komunalnih usluga planira pružiti • ostvarena razina/količina pruženih komunalnih usluga je u skladu s planiranom • društvo ima podatke o jediničnim troškovima za najvažnije usluge koje pruža • jedinični troškovi za najvažnije usluge nemaju trend porasta za posljednje tri godine • društvo istražuje mogućnosti snižavanja troškova, vodeći računa o postizanju poboljšanja kvalitete pri pružanju komunalnih usluga • općim aktima promiče potpunu i otvorenu konkurentnost postupaka nabave usluga • na mrežnoj stranici društva objavljeni su opći akti kojima je uređena nabava usluga
Izbor najpovoljnije ponude	<ul style="list-style-type: none"> • općim aktima su primjereno uređeni postupci nabave usluga • općim aktima su uređene zadaće i odgovornosti sudionika u postupcima nabave usluga • u općim aktima je izričito navedeno načelo postizanja najbolje vrijednosti za uloženi novac kao mjerilo za izbor najpovoljnije ponude • društvo je istražilo tržište nabave i pribavilo što je moguće više informacija o uslugama koje namjerava nabaviti • izabrani način nabave omogućio je najveću razinu konkurentnosti u danim okolnostima • ocjena ponuda zasnovana je isključivo na objavljenim kriterijima odabira i dodjele • razlozi za izbor najpovoljnije ponude su dostatno i odgovarajuće obrazloženi • dokumentacija o nabavi je dostupna, pregledna i omogućuje jednostavno praćenje tijeka nabave • dokumentacija o nabavi sadrži sve dokumente koje treba sadržavati (potpisane zapisnike o izboru najpovoljnije ponude, potpisane ugovore, izjave o nepostojanju sukoba interesa i sl.)
Postizanje planiranih ciljeva nabave	<ul style="list-style-type: none"> • ugovorene su isključivo usluge predviđene dokumentacijom o nabavi • ugovori sadrže detaljnu specifikaciju usluga kako bi se smanjio rizik obavljanja usluga koje nisu bile predviđene osnovnim ugovorom • ugovori sadrže kaznene odredbe za slučaj neispunjavanja ili neodgovarajućeg ispunjavanja obveza • iz računa za obavljene usluge jasno je vidljiva detaljna specifikacija vrste, količine i cijene pruženih usluga • vrsta, količina i cijene usluga mogu se bez teškoća usporediti s podacima sadržanim u dokumentaciji o nabavi i ugovoru • u slučajevima neopravdanog kašnjenja 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 usluga.

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

Određivanje potreba

Potrebe za nabavom vanjskih usluga su opravdane i potpuno obrazložene.

Društvo je poslove održavanja nerazvrstanih cesta i javno prometnih površina obavljalo najvećim dijelom angažiranjem vanjskih pružatelja usluga. Troškovi obavljanja navedenih usluga čine cijene postignute kroz postupke nabave, uvećane za troškove Društva (plaće, režijski troškovi i slično). Poslove iscrtavanja horizontalne signalizacije na nerazvrstanim cestama, automatsku regulaciju i upravljanje prometom te usluge projektiranja prometa Društvo obavlja u vlastitoj režiji. Do 1. lipnja 2015. Društvo je obavljalo i poslove na parkiralištima i garažnim objektima na području Grada, a prema reorganizaciji poslovanja društava u vlasništvu i suvlasništvu Grada, od tada navedene poslove obavlja drugo društvo u suvlasništvu Grada. Nadalje, financijsko računovodstvene poslove, opće, kadrovske, pravne, komercijalne poslove te nabavu za Društvo na temelju sporazuma o nabavi, obavlja zasebno društvo u vlasništvu Grada.

Društvo je najvećim dijelom povjeravalo poslove zbog kojih je osnovano vanjskim izvoditeljima, od kojih su vrijednosno najznačajniji rashodi za poslove održavanja nerazvrstanih cesta i javno prometnih površina koji, uključujući zajedničke troškove za 2015., iznose 14.664.610,00 kn, za 2016. iznose 20.165.416,00 kn, a za 2017. iznose 17.343.225,00 kn. Nakon obavljene reorganizacije, Društvo je 2017. obavilo poslove u vlastitoj režiji u ukupnoj vrijednosti 3.320.908,00 kn ili 10,1 % ukupnih prihoda, od čega se na obavljene poslove za Grad odnosi 3.117.600,00 kn te za druge naručitelje 203.308,00 kn. Obavljeni poslovi u vlastitoj režiji se odnose na prihode od obilježavanja horizontalne signalizacije na nerazvrstanim cestama, automatske regulacije i upravljanja prometom, prometnog planiranja i projektiranja, stručnog građevinskog nadzora nad radovima održavanja cesta, usluga konzaltinga u izradi projekata iz područja prometa, javnog gradskog prijevoza i parkiranja, poslovi ophodnje i održavanja semaforškog sustava te usluge rada u Prometnom centru. Nadalje, Društvo je 2017. ostvarilo prihod od usluga iznajmljivanja nekretnina u iznosu 892.093,00 kn.

Doneseni su godišnji planovi poslovanja u kojima su usluge planirane vrijednosno i po djelatnostima. Usluge projektiranja prometa i održavanja cesta su planirane i po lokacijama gdje će se pojedine usluge obavljati prema planu prioriteta radova po mjesnim odborima. Društvo je 2014. donijelo elaborat o stanju nerazvrstanih cesta na području Grada. Prema navedenom elaboratu Grad upravlja s 345,18 km nerazvrstanih cesta, od čega je za 88,16 km predviđeno prioritarno održavanje. Pored navedenog, Društvo obavlja sanaciju obavljenih prekopa za potrebe drugih investitora, održava nerazvrstane ceste po mjesnim odborima te drugo.

Dinamički plan obavljanja navedenih usluga je sastavni dio ugovora s Gradom kojim su osigurana sredstva za održavanje nerazvrstanih cesta na temelju plana održavanja javno-prometnih površina i nerazvrstanih cesta i plana prioriteta radova po mjesnim odborima. Količine usluga koje se planiraju obaviti nisu navedene u godišnjim planovima.

U izvješćima o poslovanju su navedeni vrijednosni podaci o obavljenim uslugama. Podaci o količini obavljenih usluga nisu navedeni, osim pri opisu pojedinačnih većih zahvata na nerazvrstanim cestama.

Društvo nema podatke o jediničnim troškovima za najvažnije usluge koje pruža. Jedinična cijena poslova koje Društvo obavlja bez angažiranja vanjskih pružatelja usluga (održavanje i iscrtavanje horizontalne prometne signalizacije) nije se mijenjala tijekom 2015., 2016. i 2017. Jedinične cijene odnose se na: iscrtavanje pješačkih prijelaza 25,00 kn/m², iscrtavanje pune poprečne i kose oznake 50,00 kn/m², iscrtavanje jednostrane strelice za obavezan smjer 70,00 kn/m² te iscrtavanje dvostrane strelice za obavezan smjer 90,00 kn/m².

Društvo istražuje mogućnost snižavanja troškova, vodeći računa o postizanju poboljšanja kvalitete pri pružanju usluga. U cilju transparentnosti i postizanja niže cijene, Društvo objavljuje na mrežnim stranicama pozive za jednostavne nabave. Rashodi za vanjske usluge su u 2017. manji u odnosu na 2015. za 182.312,00 kn ili 1,0 %, a u odnosu na 2016. za 1.267.958,00 kn ili 6,4%.

Društvo Općim aktima promiče potpunu i otvorenu konkurentnost postupaka nabave usluga kojima su utvrđeni minimalni rokovi za dostavu ponuda (sedam dana). Postupke nabave je uredilo priručnikom integriranog sustava upravljanja procesima (ISO 9001:2008), u poglavlju nabava. 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 provoditi postupke nabave prema Zakonu o javnoj nabavi. Za nabave male vrijednosti (jednostavna nabava) primjenjuje se Pravilnik o provedbi postupaka jednostavne nabave roba, usluga i radova. Jednostavna nabava se provodi objavom na mrežnim stranicama ili pozivanjem najmanje tri gospodarska subjekta na dostavu ponuda za nabave u vrijednosti iznad 20.000,00 kn. Iznimno poziv za dostavu ponuda može se uputiti samo jednom gospodarskom subjektu u slučaju specifičnog predmeta nabave, žurnih i nepredviđenih nabava i slično. Jednostavna nabava čija je vrijednost manja od 20.000,00 kn se provodi objavom na mrežnim stranicama ili pozivanjem jednog ili više subjekata.

Na mrežnim stranicama Društva objavljeni su opći akti kojima je uređena nabava usluga. Objavljeni su Pravilnik o provedbi postupaka jednostavne nabave roba, usluga i radova, planovi nabave s izmjenama, registar ugovora, objave jednostavnih nabava s poveznicom na stranice društva koje obavlja postupke nabave za Društvo, popis gospodarskih subjekata s kojima Društvo ne smije sklapati ugovore o javnoj nabavi te polugodišnja i godišnja izvješća o poslovanju. Društvo objavljuje u Elektroničkom oglasniku javne postupke nabave robe, radova i usluga velikih vrijednosti čija je poveznica objavljena na mrežnim stranicama Društva.

Izbor najpovoljnije ponude

Društvo je pri izboru najpovoljnije ponude nije u potpunosti poštovalo načelo postizanja najbolje vrijednosti za uloženi novac.

Donijelo je opće akte kojima su primjereno uređeni postupci nabave usluga. Pravilnikom o provedbi postupaka jednostavne nabave roba, usluga i radova za nabave u vrijednosti do 200.000,00 kn i radova u vrijednosti do 500.000,00 kn uređen je postupak nabave usluga od planiranja, donošenja plana nabave, pripreme, provođenja te ugovaranja nabave do utvrđenih iznosa (za nabave do 20.000,00 kn, jednake ili veće od 20.000,00 kn te veće od 100.000,00 kn).

U okviru sustava upravljanja kvalitetom, 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 je sastavilo procedure koje se odnose na proces javne nabave kojima je utvrdilo tijekom nabave od planiranja do sklapanja ugovora i izvješćivanja o provedenim postupcima. Osim navedenog, u okviru sustava upravljanja kvalitetom sastavilo je procedure koje se odnose na proces javne nabave i proces nabave roba i usluga u vrijednosti do 200.000,00 kn i radova u vrijednosti do 500.000,00 kn, kojima je utvrdilo tijekom nabave od planiranja do sklapanja ugovora i izvješćivanja o provedenim postupcima.

Općim aktima su uređene zadaće sudionika u postupcima nabave. Društvo utvrđuje potrebe i troškove za svaki predmet nabave te donosi Plan nabave. Društvo koje provodi postupke nabave objavljuje Plan nabave na elektroničkom oglasniku javne nabave, provodi postupke nabave te vodi evidencije o provedenim postupcima za potrebe Društva. Postupci nabave su uređeni i priručnikom integriranog sustava upravljanja procesima (ISO 9001:2008), u poglavlju nabava. Također, procedurama/procesima donesenim u okviru sustava upravljanja kvalitetom, utvrđene su pojedine aktivnosti u tijeku nabave i odgovorne osobe za njihovo provođenje. U odlukama o početku nabave su navedene odgovornosti i obveze predstavnika naručitelja.

U općim aktima Društva nije izričito navedeno načelo postizanja najbolje vrijednosti za uloženi novac kao mjerilo za izbor najpovoljnije ponude. Društvo je kod svakog postupka nabave utvrđivalo kriterij odabira najnižu cijenu ili ekonomski najpovoljniju ponudu. Kriterij najniže cijene je primijenjen za nabave u vrijednosti 20.807.638,00 kn, a kriterij ekonomski najpovoljnije ponude za nabave u vrijednosti 3.004.298,00 kn.

Društvo nema pisane dokaze da je istražilo tržište nabave. Prema obrazloženju, u cilju istraživanja tržišta nabave, Društvo posjećuje konferencije i sajmove, proučava specijalizirane časopise istražuje mrežne stranice potencijalnih ponuditelja, koristi i uspoređuje ponude prikupljene u prethodnim postupcima nabave, prikuplja informativne ponude i drugo. Skreće se pozornost na odredbe članka 8. Pravilnika o planu, registru ugovora, prethodnom savjetovanju i analizi tržišta u javnoj nabavi (Narodne novine 101/17) koji detaljnije regulira odredbe Zakona o javnoj nabavi. Prema odredbama navedenog Pravilnika koji je stupio na snagu 1. siječnja 2018., naručitelj provodi analizu tržišta u svrhu pripreme nabave i informiranja gospodarskih subjekata o svojim planovima i zahtjevima u vezi s nabavom.

Izabrani način nabave je u najvećem dijelu omogućio najveću razinu konkurentnosti u danim okolnostima. Za nabavu usluga provedeni su otvoreni postupci javne nabave. U 2017. je upućen jedan poziv za dostavu ponude samo jednom gospodarskom subjektu za nabavu poslovnih usluga od društva u vlasništvu Grada. Navedeno društvo je osnovano na temelju novog ustroja komunalnih i trgovačkih društava u vlasništvu Grada. Jednostavna nabava se provodi objavom na mrežnim stranicama ili pozivanjem najmanje tri gospodarska subjekta na dostavu ponuda za nabave u vrijednosti iznad 20.000,00 kn.

Jednostavna nabava čija je vrijednost manja od 20.000,00 kn se provodi objavom na mrežnim stranicama ili pozivanjem jednog ili više subjekata. Nadalje, Društvo je na svojim mrežnim stranicama objavilo planove nabave za 2015., 2016. i 2017., u kojima su navedeni svi predmeti nabave usluga čija je vrijednost jednaka ili veća od 20.000,00 kn. Objava planova nabave je omogućila zainteresiranim ponuditeljima da pravovremeno pripreme ponude za sudjelovanje u postupcima nabave. Nadalje, u registru ugovora su navedeni predmeti nabave čija je vrijednost jednaka ili veća od 20.000,00 kn. Pri nabavi usluga za održavanje nerazvrstanih cesta (za 2015. u vrijednosti 4.324.875,00 kn, za 2016. u vrijednosti 4.142.523,00 kn., a za 2017. u vrijednosti 4.836.990,00 kn) te održavanje u zimskim uvjetima (za 2015. u vrijednosti 3.001,370,00 kn, za 2016. u vrijednosti 3.002.870,00 kn te za 2017. u vrijednosti 3.004.298,00 kn) provedeni su otvoreni postupci nabave. U natječajnoj dokumentaciji su utvrđene tehničke specifikacije i posebni uvjeti predmeta nabave, odnosno minimalna razina tehničke i stručne sposobnosti. Nadalje, utvrđeno je izvršenje najmanje jednog ugovora čiji je predmet isti ili sličan predmetu nabave, u cilju kvalitetnog izvršenja usluge. Za 2015., 2016. i 2017. je odabran isti ponuditelj koji je jedini dostavio ponudu za održavanje nerazvrstanih cesta te njihovo održavanje u zimskim uvjetima. Navedeni radovi su ugovoreni u ukupnoj vrijednosti 22.312.926,00 kn, a ostvareni u vrijednosti 18.938.878,00 kn.

Ocjena ponuda je zasnovana na objavljenim kriterijima odabira i dodjele. Kriterij odabira je bila najniža cijena za nabave usluga u vrijednosti 20.807.638,00 kn ili 87,4% te ekonomski najpovoljnija ponuda (u 2017.) u vrijednosti 3.004.298,00 kn ili 12,6%. Na temelju upućenih poziva za dostavom ponuda nabavljene su četiri vrste usluga (geodetske, održavanje vertikalne signalizacije, sanacija stijena uz prometnice te sanacija kolnika) u ukupnoj vrijednosti 2.302.479,00 kn. U pozivima za dostavu ponuda je kao kriterij za odabir navedena najniža cijena za nabavu u vrijednosti 3.004.298,00, kada je kao kriterij navedena ekonomski najpovoljnija ponuda. Prema zapisnicima o pregledu i ocjeni ponuda odabrani su ponuditelji koji su ponudili najnižu cijenu.

Razlozi za izbor najpovoljnije ponude su dostatno i odgovarajuće obrazloženi. U zapisnicima o pregledu i ocjeni ponuda kod pojedinog postupka nabave obrazložen je izbor najpovoljnije ponude. Zapisnici sadrže između ostalog pregled ponuditelja s podacima iz ponuda, razloge za isključenje, jamstvo ponude, uvjete i dokaze sposobnosti te ostale zahtjeve i rangiranje valjanih konačnih ponuda prema kriteriju za odabir. U odlukama o odabiru je dano obrazloženje za izbor najpovoljnije ponude.

Dokumentacija o nabavi je dostupna, pregledna i omogućuje jednostavno praćenje tijeka nabave. U dokumentaciji za nadmetanje su navedeni podaci o Društvu, služba/osoba za komunikaciju s ponuditeljima, evidencijski broj nabave, popis gospodarskih subjekata s kojima Društvo ne smije zaključivati ugovore o javnoj nabavi, vrsta postupka javne nabave, procijenjena vrijednost nabave, vrsta ugovora o javnoj nabavi, predmet nabave, razlozi isključenja ponuditelja, odredbe o sposobnosti ponuditelja, podaci o ponudi, mjesto obavljanja usluge, rok za dostavu ponude, rok, način i uvjeti plaćanja, kriterij odabira najpovoljnije ponude, jamstvo za ozbiljnost ponude i uredno ispunjenje ugovora i druge odredbe.

Dokumentacija o nabavi za provedene postupke sadrži sve dokumente koje treba sadržavati (odluku o pokretanju postupka javne nabave, odluke o imenovanju ovlaštenih predstavnika, zapisnike o javnom otvaranju ponuda, zapisnike o pregledu i ocjeni ponuda, odluke o odabiru najpovoljnije ponude, potpisane ugovore odnosno narudžbenice, izjave o nepostojanju sukoba interesa zaposlenika uključenih u postupke nabave).

Postizanje planiranih ciljeva nabave

Društvo je nabavom vanjskih usluga u najvećem dijelu postiglo planirane ciljeve nabave te su usluge pružene na pravi način. Ugovorene su isključivo usluge predviđene dokumentacijom o nabavi.

Revizijom su obuhvaćene usluge na temelju 27 zaključenih ugovora s dobavljačima usluga u ukupnoj vrijednosti 23.811.936,00 kn. Nakon provedenih postupaka nabave zaključeni su ugovori s dobavljačima za usluge predviđene dokumentacijom o nabavi. Ugovorena vrijednost usluga istovjetna je vrijednosti usluga iz ponudbenog troškovnika.

Ugovori sadrže vrstu usluge i ukupnu vrijednost usluge, a sastavni dio ugovora su ponudbeni troškovnici koji sadrže detaljnu specifikaciju usluga kako bi se smanjio rizik obavljanja usluga koje nisu bile predviđene osnovnim ugovorom.

Zaključeni ugovori sadrže ugovorne kaznene odredbe za slučaj neispunjavanja ili neodgovarajućeg ispunjavanja obveza. Predviđene su ugovorene kazne za svaki dan zakašnjenja, odnosno aktiviranje jamstva za uredno ispunjenje ugovornih obveza.

Iz računa ili situacije za obavljene usluge je vidljiva detaljna specifikacija vrste, količine i cijene pruženih usluga te se može bez teškoća usporediti s podacima sadržanim u dokumentaciji o nabavi i ugovoru.

Dobavljači su usluge obavili u ugovorenim rokovima. Budući da nije bilo neopravdanog kašnjenja ugovorne kazne nisu obračunavane.

Svi zaključeni ugovori o pružanju usluga sadrže klauzulu o očekivanoj razini kvalitete usluga.

Pri preuzimanju usluga je provjeravana kvaliteta isporučenih usluga. Navedene usluge nabavljene su na temelju 27 zaključenih ugovora s dobavljačima usluga u ukupnoj vrijednosti 23.811.936,00 kn. Zapisnici o primopredaji i okončani obračuni su sastavljeni. Odgovorne osobe su ovjerile račune te su na taj način provjeravale isporučene usluge.

Usluge su obavljene u okviru ugovorenih rokova, osim usluga za sanaciju kolnika na više lokacija u vrijednosti 266.310,00 kn. Navedeni radovi su izvedeni u dva dijela (prvi dio u ugovorenom roku, a drugi dio nakon radova drugih komunalnih društava). Ugovoreni rokovi plaćanja su 60 dana od ovjere situacije. Plaćanja su obavljena u skladu s ugovorenim, osim u pojedinim slučajevima, u razdoblju nakon reorganizacije Društva zbog poteškoća s likvidnošću. Plaćanja u ukupnom iznosu 3.968.736,00 kn su obavljena nakon ugovorenog roka (zakašnjenje od jednog do 76 dana). Dobavljači nisu obračunavali zatezne kamate za zakašnjela plaćanja te Društvo nije imalo troškove za zatezne kamate.

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 nabave.

1. Određivanje potreba

1.1. Društvo donosi godišnje planove poslovanja te planove nabave kojima utvrđuje, između ostalog, potrebe za nabavom usluga. Kod određivanja potreba propusti se odnose na povjeravanje poslova vanjskim isporučiteljima usluga, planirane i ostvarene količine usluga te jedinične troškove za vanjske usluge.

- Povjeravanje poslova vanjskim isporučiteljima usluga

Društvo je najvećim dijelom povjeravalo poslove zbog kojih je osnovano vanjskim izvođačima, od kojih su vrijednosno najznačajniji rashodi za poslove održavanja nerazvrstanih cesta i javno prometnih površina. Navedeni rashodi iznose za 2015. 14.664.610,00 kn ili 44,1%, za 2016. iznose 20.165.416,00 kn ili 67,7%, a za 2017. iznose 17.343.225,00 kn ili 71,7% udjela u ukupnim rashodima za svaku pojedinu godinu, uključujući zajedničke troškove. Navedeni poslovi se financiraju sredstvima Grada na temelju ugovora. Nakon obavljene reorganizacije, Društvo je 2017. obavilo poslove u vlastitoj režiji u ukupnoj vrijednosti 3.320.908,00 kn ili 10,1 % ukupnih prihoda, od čega se na obavljene poslove za Grad odnosi 3.117.600,00 kn te za druge naručitelje 203.308,00 kn. Obavljeni poslovi u vlastitoj režiji se odnose na prihode od obilježavanja horizontalne signalizacije na nerazvrstanim cestama, automatske regulacije i upravljanja prometom, prometnog planiranja i projektiranja, stručnog građevinskog nadzora nad radovima održavanja cesta, usluga konzaltinga u izradi projekata iz područja prometa, javnog gradskog prijevoza i parkiranja, poslovi ophodnje i održavanja semaforškog sustava te usluge rada u Prometnom centru. Nadalje, Društvo je 2017. ostvarilo prihod od usluga iznajmljivanja nekretnina u iznosu 892.093,00 kn.

Državni ured za reviziju predlaže s osnivačem preispitati opravdanost, svrhovitost i isplativost povjeravanja poslova vanjskim isporučiteljima usluga za koje je Društvo osnovano (održavanje nerazvrstanih cesta i javno prometnih površina).

- Planirane i ostvarene količine usluga

Društvo je donijelo godišnje planove poslovanja te planove nabave za 2015., 2016. i 2017. kojima utvrđuje, između ostalog, potrebe za nabavom usluga. U planovima poslovanja te izvješćima o poslovanju nisu navedeni podaci o količini planiranih odnosno obavljenih usluga. Usluge se planiraju vrijednosno, po djelatnostima, dinamičnim izvođenjima i po lokacijama za prioritete po mjesnim odborima, dok se količine usluga ne navode u planu poslovanja. U izvješćima o poslovanju za 2015., 2016. i 2017. su navedeni vrijednosni podaci o obavljenim uslugama. Podaci o količini obavljenih usluga nisu navedeni (osim za veće zahvate na nerazvrstanim cestama).

Državni ured za reviziju predlaže u planovima poslovanja planirati količine usluga koje će se obavljati. Nadalje predlaže navoditi podatke o količini obavljenih usluga u izvješćima o poslovanju, u cilju usporedbe planirane i ostvarene količine obavljenih usluga.

- Jedinični troškovi za vanjske usluge

Društvo nema podatke o jediničnim troškovima za najvažnije usluge koje pruža. Društvo većinu poslova povjerava vanjskim izvoditeljima te troškovi obavljanja usluga čine cijene postignute kroz postupke nabave, uvećane za troškove Društva (plaće, režijski troškovi i slično). Podaci o jediničnim troškovima mogli bi poslužiti kao podloga za njihovo snižavanje. Utvrđivanjem i praćenjem jediničnih troškova za najvažnije usluge koje Društvo pruža omogućio bi se uvid u visinu i strukturu troškova usluga i usporedbu s troškovima koji ulaze u cijenu usluge.

Državni ured za reviziju predlaže pratiti jedinične troškove za najvažnije usluge koje Društvo pruža.

1.2 *Društvo navodi, u vezi povjeravanja poslova vanjskim isporučiteljima usluga, da navedeni način organizacije, u kojem se pretežni dio djelatnosti koje obavlja društvo povjerava vanjskim isporučiteljima usluga (podizvoditeljima), primjenjuje i kod održavanja državnih cesta (Hrvatske ceste) te županijskih cesta (Županijska uprava za ceste).*

Isto tako, navodi da je Društvo provelo vrlo obimnu reorganizaciju koja je trajala tri godine, a koja je provedena izdvajanjem djelatnosti parkiranja i premještaja nepropisno parkiranih vozila u drugo društvo. Zbog kompleksnosti i složenosti reorganizacija je nastavljena u 2016. s dva podmodela – statusna promjena (podjela s preuzimanjem) i prodaja imovine vezana uz djelatnost parkiranja koja je financirana i iz korporativnih obveznica drugom društvu (ta imovina se ne može dijeliti). Cijeli proces je završio izvješćima i prihvaćanjem istih od nadležnih tijela Društva polovicom 2017. Vlasnik, odnosno osnivač se na navedeni model reorganizacije odlučio isključivo s ciljem formiranja društva koje će upravljati cestama i pripadajućim površinama, a ne i izvođenjem radova.

Nadalje, navodi da se Društvo nakon reorganizacije konsolidiralo i drastično smanjilo troškove i povećalo aktivnosti na dodatnim projektima kako ne bi bilo potrebe za povećanjem naknade iz proračuna. Stoga Društvo ne bi prihvatilo ponovno preispitivanje organizacije. Isto tako, po nedavno završenoj reorganizaciji postoje još uvijek stalni dodatni naponi da se ona implementira i profunkcionira u cijelosti kako je predviđeno. Dodaje da i sama zakonska regulativa u pogledu ovlasti jedinica lokalne samouprave i njihovih društava upućuje da se ti sustavi ne bi trebali baviti tržišnim djelatnostima već pretežito onima koji su propisani pojedinim zakonima kao javne djelatnosti koje nemaju tržišni karakter. Dodatno, i postojeće stanje na tržištu rada ukazuje na velike poteškoće u organizaciji i zapošljavanju kvalificirane radne snage u graditeljstvu koje ne mogu riješiti ni tvrtke specijalizirane za te radove niti jedinice lokalne samouprave.

Nadalje, navodi da je iz rezultata poslovanja u 2017. vidljivo da Društvo posluje na održiv i isplativ način kombinacijom obavljanja poslova od strane samog društva i angažiranjem vanjskih izvođača i pružatelja usluga, s planiranim ciljem da se što više povećaju poslovi i prihodi i za druge vanjske naručitelje. Društvo se posebno profiliralo zadnje dvije godine za izradu prometnih projekata čiji se broj udvostručio.

Isto tako, sada obavlja i složenije prometne projekte, sufinancirane iz fondova EU, s ciljem održivoj rasta i razvoja bez potrebe za korekcijom naknade koju ima ugovorenu s Gradom, koja se nije do sada mijenjala čak ni u uvjetima preuzimanja dodatnih 64 km županijskih cesta na održavanje (u 2013.). Navedeno je bilo moguće samo s povećanjem produktivnosti i učinkovitosti rada svih zaposlenika Društva. Poslovi održavanja komunalnih prioriteta u održavanju cesta za 34 mjesna odbora na području Grada također bilježe stalni porast. Kao rezultat krize u građevinskoj industriji snižene su i cijene usluga građevinskih tvrtki. Navodi da će obaviti razgovor s Gradom o pojedinim poslovima koje bi Društvo dodatno moglo izvoditi u vlastitoj režiji.

Društvo ne prihvaća konstataciju da nema podatke o jediničnim troškovima za najvažnije usluge koje pruža. Navodi da je svaki postupak nabave temeljen na detaljnim argumentiranim i potrebnim količinama radova. Sve ponude, računi i obračuni sadrže količine i jedinične cijene, a nadzorni inženjeri moraju kontrolirati kvalitetu i količinu izvedenih radova. Nadalje, navodi da nema zbroja svih količina istih radova na godišnjoj razini, što je, s obzirom na specifičnost djelatnosti, moguće djelomično za poslove redovnog održavanja. Za radove po mjesnim odborima ima često puno dodatnih izmjena planiranih stavki zbog ostatka sredstava nakon provedenih postupaka. Stoga se dodatni radovi često definiraju i tijekom većeg dijela tekuće godine. Isto tako, navodi da se navedeni radovi ne mogu na jednostavan način obuhvatiti, s obzirom na prirodu posla te da ne ovisi o Društvu, ali je od iznimne važnosti da se obave za građane (gospodarstvo) i njihovu kvalitetu i standard života. Nadalje, navodi da će s Gradom obaviti razgovor o pojedinim poslovima koje bi Društvo dodatno moglo izvoditi u vlastitoj režiji. Navedeno bi se realiziralo pod uvjetom da određene analize pokažu da je to isplativo i da se radna snaga može naći na tržištu u potrebnoj količini i cijenama koje ne bi iziskivale prevelike oscilacije. Nadalje navodi da je Društvo u potpunom vlasništvu Grada te nije u mogućnosti usklađivati cijene s ponudom i potražnjom na tržištu i po potrebi znatnije povećati cijene ili plaće za deficitarnu radnu snagu.

- 1.3. Državni ured za reviziju je predložio Društvu da s osnivačem preispita opravdanost, svrhovitost i isplativost povjeravanja poslova vanjskim isporučiteljima usluga za koje je Društvo osnovano. Društvo u svom očitovanju navodi da se nakon reorganizacije konsolidiralo i drastično smanjilo troškove poslovanja te ne bi prihvatilo ponovno preispitivanje svoje organizacije poslovanja. Državni ured za reviziju i nadalje ostaje kod svog prijedloga te obrazlaže da bi Društvo poslove održavanja nerazvrstanih cesta na području Grada Rijeke za koje je osnovano, moglo obavljati u većem obujmu u vlastitoj režiji.

Državni ured za reviziju je predložio Društvu pratiti jedinične troškove za najvažnije usluge koje pruža. Društvo je u svom očitovanju ne prihvaća navedeni prijedlog. Državni ured za reviziju i nadalje ostaje kod svog prijedloga te obrazlaže da je u cilju praćenja jediničnih troškova potrebno pratiti cijene postignute kroz postupke nabave, uvećane za druge zavisne troškove (plaće, režijski troškovi i drugo) po jedinici mjere (primjerice – po km² održavanih cesta).

2. Izbor najpovoljnije ponude

- 2.1. Društvo je obvezno provoditi postupke nabave na način propisan odredbama Zakona o javnoj nabavi, odnosno donesenim aktima Društva.

Kod izbora najpovoljnije ponude, nepravilnosti se odnose na utvrđivanje načela postizanja najbolje vrijednosti za uloženi novac, istraživanje tržišta nabave te postizanje najveće razine konkurentnosti u danim okolnostima.

- Načelo postizanja najbolje vrijednosti za uloženi novac

Postupci nabave propisani su odredbama Zakona o javnoj nabavi, drugim propisima koji uređuju područje nabave te općim aktima Društva. U općim aktima Društva nije izričito navedeno načelo postizanja najbolje vrijednosti za uloženi novac kao mjerilo za izbor najpovoljnije ponude. Ovo načelo znači da izbor između dvije ili više ponuda mora biti zasnovan na usporedbi troška, uzimajući u obzir očekivane troškove životnog ciklusa, u odnosu na očekivani rezultat. Međutim, elementi koji čine optimalnu kombinaciju tih različitih kriterija, razlikuju se od nabave do nabave i ovise o ishodima koje zahtijeva javni naručitelj. Kod svakog postupka nabave Društvo je zasebno utvrđivalo kao kriterij odabira najnižu cijenu ili ekonomski najpovoljniju ponudu. Kriterij odabira je bila najniža cijena za nabave usluga u vrijednosti 20.807.638,00 kn ili 87,4% te ekonomski najpovoljnija ponuda u vrijednosti 3.004.298,00 kn ili 12,6%.

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

- Istraživanje tržišta nabave

Društvo nema pisane dokaze da je istražilo tržište nabave. Prema obrazloženju, u cilju istraživanja tržišta nabave, Društvo posjećuje konferencije i sajmove, proučava specijalizirane časopise istražuje mrežne stranice potencijalnih ponuditelja, koristi i uspoređuje ponude prikupljene u prethodnim postupcima nabave, prikuplja informativne ponude i drugo. Skreće se pozornost na odredbe članka 8. Pravilnika o planu, registru ugovora, prethodnom savjetovanju i analizi tržišta u javnoj nabavi (Narodne novine 101/17) koji detaljnije regulira odredbe Zakona o javnoj nabavi. Prema odredbama navedenog Pravilnika koji je stupio na snagu 1. siječnja 2018., naručitelj provodi analizu tržišta u svrhu pripreme nabave i informiranja gospodarskih subjekata o svojim planovima i zahtjevima u vezi s nabavom.

Državni ured za reviziju predlaže prije pokretanja postupka nabave istraživati tržište.

- Postizanje najveće razine konkurentnosti u danim okolnostima

Pri nabavi usluga za održavanje nerazvrstanih cesta te održavanje u zimskim uvjetima provedeni su otvoreni postupci nabave. U natječajnoj dokumentaciji je utvrđena minimalna razina tehničke i stručne sposobnosti, odnosno izvršenje najmanje jednog ugovora čiji je predmet isti ili sličan predmetu nabave, u cilju kvalitetnog izvršenja usluge. S navedenom odredbom se u povoljniji položaj stavlja dosadašnji ponuditelj koji kontinuirano obavlja navedene usluge. Na natječaje se svake godine javlja isti ponuditelj koji je i jedini ponuditelj za održavanje nerazvrstanih cesta te održavanje u zimskim uvjetima. U natječajnoj dokumentaciji su bili utvrđeni rokovi za dostavu ponuda od 20 do 43 dana. Navedeni radovi su ugovoreni u ukupnoj vrijednosti 22.312.926,00 kn, a ostvareni u vrijednosti 18.938.878,00 kn.

Državni ured za reviziju predlaže omogućiti veću razinu konkurentnosti za obavljanje usluga redovnog održavanja nerazvrstanih cesta te održavanja u zimskim uvjetima (razmotriti tehničke specifikacije i posebne uvjete predmeta nabave).

2.2. Društvo navodi, u vezi načela postizanja najbolje vrijednosti za uloženi novac, da je takav omjer kriterija najniže cijene 20.807.638,00 kn i ekonomski najpovoljnije ponude 3.004.298,00 kn, jer je obvezna primjena ekonomski najpovoljnije ponude bila u primjeni od 1. srpnja 2017. za postupke javne nabave. Postupci jednostavne nabave su se provodili u skladu s Pravilnikom o provedbi postupaka javne nabave. Nadalje, navodi da je revizijom obuhvaćeno razdoblje 2015.-2017., tako da se kriterij ekonomski najpovoljnije ponude pojavio na kraju promatranog razdoblja. Isto tako, navodi da je uslijed nepostojanja prakse vezane uz kriterij ekonomski najpovoljnije ponude, naručitelj koristio kriterij najniže cijene za postupke jednostavne nabave budući da ekonomski najpovoljnija ponuda u pravilu povećava cijenu predmeta nabave za neku dodatnu vrijednost odnosno poskupljuje nabavu. Također, navodi da se pretežni dio postupaka jednostavne nabave provodi objavom na web stranicama drugog povezanog društva koje provodi postupke nabave. Primjerice od 86 ugovora u 2017., postupci nabave provedeni su u 74 postupka objavom na web stranicama ili 86,0 % u iznosu 7.156.346,00 kn bez poreza na dodanu vrijednost ili 90,0 % ukupne vrijednosti jednostavnih nabava. Uključujući otvorene postupke u iznosu 8.361.323,00 kn u 2017. preko 95,0 % ih je javno dostupno svim zainteresiranim ponuditeljima. Provođenje ovako velikog broja postupaka na navedeni način govori o visokoj razini transparentnosti u provođenju istih i postupanju Društva. Nadalje, svi standardi i kriteriji kvalitete radova na održavanju nerazvrstanih cesta specificirani su Pravilnikom o općim tehničkim uvjetima djelatnosti cestogradnje. Pridržavanje i ispunjenje (uz službeni dokaz - atesti, certifikati) i navedenih tehničkih uvjeta iz Pravilnika je primarno mjerilo i dokaz stručne i kvalitetne izvedbe radova i primarni dokaz o poštivanju načela najbolje vrijednosti za uloženi novac. Budući da je načelo postizanja najbolje vrijednosti za uloženi novac, odredba koja mora biti sastavni dio Pravilnika o provedbi postupaka jednostavne nabave roba, usluga i radova, navodi da će izmijeniti navedeni Pravilnik.

U vezi istraživanja tržišta obrazlaže da navedenu uslugu imaju ugovorenu s društvom koje provodi postupke nabave. Navodi, da navedeno društvo ima arhivirane sve informativne ponude za izvanproračunsku nabavu, a kod poslova održavanja koji se ponavljaju iz godine u godinu, dobivene su ponude i najsvježiji i najkonkretniji podaci s tržišta (radi se o specifičnoj djelatnosti). Također navodi da Društvo prikuplja informacije s tržišta i sudjelovanjem na konferencijama i stručnim seminarima iz djelatnosti. Isto tako, navodi da za detaljnije i temeljitije istraživanje tržišta nema kadrovskih resursa, već imaju ugovorenu podršku za tu uslugu s društvom koje provodi postupke nabave na temelju ugovora.

U vezi načela postizanja najveće razine konkurentnosti u danim okolnostima navodi da je uvjet da Društvo traži u postupku nabave referencu, korektan uvjet koji bi trebao omogućiti da se pronađe izvoditelj koji ima dovoljno iskustva upravo u poslovima takve, slične ili veće vrijednosti. Nadalje, navodi da na broj dostavljenih ponuda na natječaj koji je objavljen transparentno (javno), Društvo ne može utjecati. Vezano za postupak nabave usluga održavanja cesta u zimskim uvjetima, navodi da sve tehničke specifikacije i posebni uvjeti predmeta nabave u potpunosti omogućavaju prijavu svakom ponuditelju koji je za te specifične potrebe osposobljen. Također, navodi da je predmetna usluga specifična, složena i traži da je ponuditelj osposobljen za rad u zimskim uvjetima za izvršavanje zadataka u određenim terminima prema operativnom planu održavanja nerazvrstanih cesta i javno-prometnih površina u zimskim uvjetima.

Isto tako, navodi da građevinske tvrtke nemaju interes za obavljanje tog specifičnog i zahtjevnog posla što bi povećalo konkurentnost.

2.3. Državni ured za reviziju je predložio omogućiti veću razinu konkurentnosti za obavljanje usluga redovnog održavanja nerazvrstanih cesta te održavanja u zimskim uvjetima (razmotriti tehničke specifikacije i posebne uvjete predmeta nabave). Društvo je navelo da je uvjet koji Društvo traži (odrađen isti ili sličan ugovor predmetu nabave), korektan uvjet za traženje iskusnog ponuditelja, da je natječaj objavljen transparentno (javno) te da tehničke specifikacije i posebni uvjeti predmeta nabave u potpunosti omogućavaju prijavu svakom ponuditelju koji je za te specifične potrebe osposobljen. Državni ured za reviziju ostaje kod svog prijedloga te obrazlaže da se uvjetovanjem tehničke specifikacije i posebnih uvjeta predmeta nabave u cilju dobivanja iskusnog ponuditelja, ograničava pristup većem broju ponuditelja.

3. Postizanje planiranih ciljeva nabave

3.1. Ugovoreni rokovi plaćanja su 60 dana od ovjere situacije. Plaćanja su većinom obavljena u skladu s ugovorenim. U pojedinim slučajevima su plaćanja u ukupnom iznosu 3.968.736,00 kn obavljena nakon ugovorenog roka (zakašnjenje od jednog do 76 dana). Nepravovremeno plaćanje predstavlja potencijalni rizik u poslovanju Društva te pružatelja usluga. Dobavljači nisu obračunavali zatezne kamate za zakašnjela plaćanja.

Državni ured za reviziju predlaže plaćati obavljene usluge u ugovorenim rokovima.

3.2. *U vezi s kašnjenjem plaćanja, Društvo navodi da se radi o pojedinim slučajevima koji su pretežno nastali tijekom 2016. kada je Društvo bilo još uvijek u postupku reorganizacije. Upravo iz navedenog razloga, Društvo je koncem 2016. provelo i sljedeću fazu reorganizacije, podjelu imovine i obveza. Nadalje, navodi da nastoji redovito osigurati izvore za pravodobno podmirenje svih obveza.*

OCJENA UČINKOVITOSTI KORIŠTENJA VANJSKIH USLUGA

Potrebe za nabavom vanjskih usluga su opravdane i potpuno obrazložene. Društvo istražuje mogućnosti snižavanja troškova, vodeći računa o postizanju poboljšanja kvalitete pri pružanju usluga. Postupci nabave uređeni su općim aktima kojima Društvo promiče potpunu i otvorenu konkurentnost postupaka nabave usluga. Na mrežnim stranicama su objavljeni opći akti kojima je uređena nabava usluga. Poslove iscrtavanja horizontalne signalizacije na nerazvrstanim cestama, automatsku regulaciju i upravljanje prometom te usluge projektiranja prometa Društvo obavlja u vlastitoj režiji. Društvo je poslove održavanja nerazvrstanih cesta i javno prometnih površina obavljalo najvećim dijelom angažiranjem vanjskih pružatelja usluga. Troškovi obavljanja navedenih usluga čine cijene postignute kroz postupke nabave, uvećane za troškove Društva (plaće, režijski troškovi i slično). Društvo je donijelo godišnje planove poslovanja te planove nabave kojima utvrđuje, između ostalog, potrebe za nabavom usluga. U planovima poslovanja i planovima nabave te izvješćima o poslovanju nisu navedeni podaci o količini planiranih odnosno obavljenih usluga. Usluge se planiraju vrijednosno, po djelatnostima, dinamici izvođenja i po lokacijama za prioritete po mjesnim odborima, dok se količine usluga ne navode u planu poslovanja. U izvješćima o poslovanju su navedeni vrijednosni podaci o obavljenim uslugama. Ostvareni su u skladu s planom, odnosno pružena je planirana razina usluga. U navedenim izvješćima nisu navedeni podaci o količini obavljenih usluga (osim za veće zahvate na nerazvrstanim cestama). Društvo nema podatke o jediničnim troškovima za najvažnije usluge koje pruža.

Društvo pri izboru najpovoljnije ponude nije u potpunosti poštovalo načelo postizanja najbolje vrijednosti za uloženi novac. Društvo je donijelo opće akte kojima su primjereno uređeni postupci nabave usluga. Općim aktima su uređene zadaće i odgovornosti sudionika u postupcima nabave, odnosno utvrđeno je tko inicira, odobrava, provodi postupak nabave, donosi odluku o odabiru i slično te koja se dokumentacija sastavlja od podnošenja zahtjeva za nabavu do vođenja evidencije zaključenih ugovora. Ocjena ponuda zasnovana je na objavljenom kriteriju odabira i dodjele. Razlozi za izbor najpovoljnije ponude su dostatno i odgovarajuće obrazloženi u zapisnicima o pregledu i ocjeni ponuda te u odlukama o odabiru najpovoljnije ponude. Dokumentacija o nabavi je dostupna, pregledna i omogućuje jednostavno praćenje tijeka nabave te sadrži sve dokumente koje treba sadržavati. U općim aktima Društva nije izričito navedeno načelo postizanja najbolje vrijednosti za uloženi novac kao mjerilo za izbor najpovoljnije ponude. Društvo nema pisane dokaze da je istražilo tržište nabave. Za nabavu usluga jednake ili veće procijenjene vrijednosti od 200.000,00 kn, provedeni su otvoreni postupci javne nabave. U natječajnoj dokumentaciji za održavanje nerazvrstanih cesta i njihovo održavanje u zimskim uvjetima je navedena minimalna razina tehničke i stručne sposobnosti te izvršenje najmanje jednog ugovora čiji je predmet isti ili sličan predmetu nabave. Na navedene natječaje se svake godine javljao isti ponuditelj koji je ujedno bio jedini ponuditelj te je nakon provedenog postupka i odabran.

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. Ugovori sadrže vrstu usluge i ukupnu vrijednost usluge, a sastavni dio ugovora su ponudbeni troškovnici koji sadrže detaljnu specifikaciju usluga. Ugovori sadrže klauzulu o očekivanoj razini kvalitete usluga. Iz računa ili situacije za obavljene usluge je vidljiva detaljna specifikacija vrste, količine i cijene pruženih usluga.

Dobavljači su usluge obavili u skladu s ugovorima, odnosno nije bilo slučajeva neopravdanog kašnjenja te nisu obračunavane ugovorne kazne. Ugovori sadrže klauzulu o očekivanoj razini kvalitete usluga. Pri preuzimanju je provjeravana kvaliteta isporučenih usluga. Sastavljeni su zapisnici o primopredaji i okončani obračuni. Račune je ovjerila odgovorna osoba te je provedena kontrola isporučenih usluga. Društvo je obavljalo plaćanja u skladu s ugovorenim uvjetima, osim u pojedinim slučajevima kada su računi, odnosno situacije plaćene nakon ugovorenog roka. Dobavljači nisu obračunali zatezne kamate za zakašnjela plaćanja.

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

Državni ured za reviziju daje sljedeće preporuke:

- s osnivačem preispitati opravdanost, svrhovitost i isplativost povjeravanja poslova vanjskim isporučiteljima usluga za koje je Društvo osnovano (održavanje nerazvrstanih cesta i javno prometnih površina)
- u planovima poslovanja planirati količine usluga koje će se obavljati
- navoditi podatke o količini obavljenih usluga u izvješćima o poslovanju
- pratiti jedinične troškove za najvažnije usluge koje pruža
- općim aktom utvrditi načelo postizanja najbolje vrijednosti za uloženi novac kao mjerilo za izbor najpovoljnije ponude
- istraživati tržište i pribaviti što je moguće više informacija o uslugama koje namjerava nabaviti
- omogućiti veću razinu konkurentnosti za obavljanje usluga redovnog održavanja nerazvrstanih cesta te održavanja u zimskim uvjetima (razmotriti tehničke specifikacije i posebne uvjeta predmeta nabave)
- plaćati usluge u ugovorenim rokovima.

Državni ured za reviziju ocjenjuje da bi se provedbom navedenih preporuka povećala otvorenost, transparentnost i konkurentnost, postigla najbolja vrijednost za uloženi novac te postigli planirani ciljevi korištenja vanjskih usluga.