



REPUBLIKA HRVATSKA  
DRŽAVNI URED ZA REVIZIJU  
Područni ured Zadar

---

IZVJEŠĆE  
O OBAVLJENOJ REVIZIJI UČINKOVITOSTI

KORIŠTENJE VANJSKIH USLUGA U DRUŠTVU  
VODOVOD 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	16
VI.	OCJENA UČINKOVITOSTI KORIŠTENJA VANJSKIH USLUGA	22



REPUBLIKA HRVATSKA  
DRŽAVNI URED ZA REVIZIJU  
Područni ured Zadar

---

KLASA: 041-01/18-10/67  
URBROJ: 613-15-18-6  
Zadar, 2. listopada 2018.

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

Na temelju odredbi članka 12. i 14. Zakona o Državnom uredu za reviziju (Narodne novine 80/11), obavljena je revizija učinkovitosti korištenja vanjskih usluga u društvu Vodovod 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 je upisano u sudski registar Trgovačkog suda u Zadru u rujnu 1996. Temeljni kapital iznosi 159.483.800,00 kn. Vlasnici i članovi Društva su jedinice lokalne samouprave s područja Zadarske županije, potpisnice Društvenog ugovora iz travnja 2014. Sjedište Društva je Špire Brusine 17, Zadar. Osnovna djelatnost je javna vodoopskrba, izvođenje priključaka, umjeravanje vodomjera i ispitivanje zdravstvene ispravnosti vode za piće.

Tijela Društva su Skupština, Nadzorni odbor i Uprava. Skupštinu čini 14 članova Društva. Nadzorni odbor ima pet članova, od kojih četiri bira Skupština, a jednog zaposlenici Društva. Uprava ima jednog člana, direktora. Od svibnja 2012. i u vrijeme obavljanja revizije direktor je bio Tomislav Matek. Društvo je koncem 2015. imalo 286 zaposlenika, koncem 2016. imalo je 296, a 291 zaposlenika koncem 2017.

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 8.743.132,00 kn. Vrijednosno značajniji odnose se na prijevozne usluge u iznosu 2.901.238,00 kn, usluge kooperanata u iznosu 2.858.5310,00 kn, usluge održavanja u iznosu 938.951,00 kn, izradu projektne dokumentacije u iznosu 604.500,00 kn, usluge čuvanja imovine u iznosu 397.446,00 kn te pravne usluge u iznosu 120.000,00 kn.

Rashodi za usluge za 2016. ostvareni su u iznosu 8.356.296,00 kn. Vrijednosno značajniji odnose se na usluge kooperanata 2.878.612,00 kn, prijevozne usluge u iznosu 2.772.137,00 kn, usluge održavanja u iznosu 689.852,00 kn, usluge čuvanja imovine u iznosu 431.352,00 kn, izradu projektne dokumentacije u iznosu 201.195,00 kn, geodetske usluge u iznosu 184.650,00 kn te pravne usluge u iznosu 120.000,00 kn.

Rashodi za usluge za 2017. ostvareni su u iznosu 12.070.641,00 kn. Vrijednosno značajniji odnose se na usluge kooperanata 3.645.385,00 kn, prijevozne usluge u iznosu 3.769.848,00 kn, usluge održavanja u iznosu 1.818.393,00 kn, čuvanja imovine u iznosu 411.855,00 kn, pravne usluge u iznosu 309.000,00 kn te usluge izrade projektne dokumentacije u iznosu 188.400,00 kn. Osim usluga koje su evidentirane u okviru rashoda za usluge (prijevoz vode na otoke, stražarske i čuvarske usluge, održavanje ventila u vodospremi, remont crpke, servis i baždarenje vodomjera, usluga zbrinjavanja azbestnih cijevi, održavanje računalnog sustava, pravne usluge, ispitivanje ispravnosti vode i druge usluge), revizijskim pregledom su obuhvaćene i usluge osiguranja imovine i osoba koje su evidentirane u okviru drugih rashoda poslovanja. Usluge osiguranja imovine i osoba za 2015. ostvarene su u iznosu 265.145,00 kn, za 2016. u iznosu 317.324,00 kn te za 2017. u iznosu 290.097,00 kn.

Prema podacima iz Registra ugovora o javnoj nabavi i okvirnih sporazuma i Registra bagatelne nabave te godišnjih statističkih izvješća o javnoj nabavi, ukupna vrijednost nabave roba, radova i usluga za 2015. iznosila je 36.460.494,00 kn (javna nabava 27.760.524,00 kn, jednostavna nabava 8.699.971,00 kn), za 2016. je iznosila 34.278.790,00 kn (javna nabava 25.319.306,00 kn, jednostavna nabava 8.959.484,00 kn), te je za 2017. iznosila 57.829.857,00 kn (javna nabava 44.309.247,00 kn, jednostavna nabava 13.520.610,00 kn). Ukupna vrijednost nabave usluga Društva za 2015. iznosila je 8.652.450,00 kn (javna nabava 4.553.931,00 kn, jednostavna nabava 4.098.519,00 kn), za 2016. iznosila je 8.916.403,00 kn (javna nabava 4.432.519,00 kn, jednostavna nabava 4.483.884,00 kn), a za 2017. iznosila je 13.520.081,00 kn (javna nabava 6.548.359,00 kn, jednostavna nabava 6.972.451,00 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	5	3.574.360,00	41,3	5	4.432.519,00	49,7	7	6.080.841,00	45,0
2.	Pregovarački postupak bez prethodne objave	1	29.930,00	0,3	0	0,00	-	0	0,00	-
3.	Postupak zaključivanja ugovora o uslugama iz Dodatka II. B	2	949.641,00	11,0	0	0,00	-	1	467.518,00	3,4
4.	Jednostavna nabava	40	4.098.519,00	47,4	30	4.483.884,00	50,3	29	6.972.451,00	51,6
Ukupno		48	8.652.450,00	100,0	35	8.916.403,00	100,0	37	13.520.810,00	100,0

Društvo je od 2015. do 2017. zaključilo 120 ugovora o nabavi usluga (21 ugovor o javnoj nabavi, 99 ugovora jednostavne nabave) u vrijednosti 31.089.663,00 kn. Od toga se na javnu nabavu odnosi 15.534.809,00 kn, a jednostavnu nabavu 15.554.854,00 kn. Od ukupno zaključenih ugovora o nabavi usluga, revizijom su obuhvaćena 52 vrijednosno značajnija ugovora ukupne vrijednosti 14.985.637,00 kn ili 48,2 %. Obuhvaćeno je 14 ugovora za nabavu usluga prijevoza vode na otoke, remonta crpke, servisa i baždarenja vodomjera, servisa ventila u vodospremi, osiguranja imovine i osoba, zbrinjavanja azbestnih cijevi te nabavu poštanskih usluga u vrijednosti 10.960.133,00 kn zaključenih po provedenim otvorenim postupcima javne nabave, tri ugovora za nabavu stražarskih i čuvarskih usluga (usluge iz Dodatka II. B Zakona o javnoj nabavi) u vrijednosti 1.417.159,00 kn te 35 ugovora za nabavu geodetskih usluga, usluga ispitivanja zdravstvene ispravnosti vode, izrade projektne dokumentacije, pravnih usluga, revizije financijskih izvještaja, održavanja informacijskog sustava za upravljanje poslovnim procesima, nabavu konzultantskih i usluga poslovnog savjetovanja u vrijednosti 2.608.345,00 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
<b>Određivanje potreba</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• društvo je komunalne poslove obavljalo isključivo u vlastitoj režiji (bez angažiranja vanjskih pružatelja usluga)</li> <li>• obavljalo je isključivo komunalne poslove radi kojih je osnovano</li> <li>• odredilo je koju razinu/količinu komunalnih usluga planira pružiti</li> <li>• ostvarena razina/količina pruženih komunalnih usluga je u skladu s planiranom</li> <li>• društvo ima podatke o jediničnim troškovima za najvažnije usluge koje pruža</li> <li>• jedinični troškovi za najvažnije usluge nemaju trend porasta za posljednje tri godine</li> <li>• društvo istražuje mogućnosti snižavanja troškova, vodeći računa o postizanju poboljšanja kvalitete pri pružanju komunalnih usluga</li> <li>• općim aktima promiče potpunu i otvorenu konkurentnost postupaka nabave usluga</li> <li>• na mrežnoj stranici društva objavljeni su opći akti kojima je uređena nabava usluga</li> </ul>
<b>Izbor najpovoljnije ponude</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• općim aktima su primjereno uređeni postupci nabave usluga</li> <li>• općim aktima su uređene zadaće i odgovornosti sudionika u postupcima nabave usluga</li> <li>• u općim aktima je izričito navedeno načelo postizanja najbolje vrijednosti za uloženi novac kao mjerilo za izbor najpovoljnije ponude</li> <li>• društvo je istražilo tržište nabave i pribavilo što je moguće više informacija o uslugama koje namjerava nabaviti</li> <li>• izabrani način nabave omogućio je najveću razinu konkurentnosti u danim okolnostima</li> <li>• ocjena ponuda zasnovana je isključivo na objavljenim kriterijima odabira i dodjele</li> <li>• razlozi za izbor najpovoljnije ponude su dostatno i odgovarajuće obrazloženi</li> <li>• dokumentacija o nabavi je dostupna, pregledna i omogućuje jednostavno praćenje tijeka nabave</li> <li>• dokumentacija o nabavi sadrži sve dokumente koje treba sadržavati (potpisane zapisnike o izboru najpovoljnije ponude, potpisane ugovore, izjave o nepostojanju sukoba interesa i sl.)</li> </ul>
<b>Postizanje planiranih ciljeva nabave</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• ugovorene su isključivo usluge predviđene dokumentacijom o nabavi</li> <li>• ugovori sadrže detaljnu specifikaciju usluga kako bi se smanjio rizik obavljanja usluga koje nisu bile predviđene osnovnim ugovorom</li> <li>• ugovori sadrže kaznene odredbe za slučaj neispunjavanja ili neodgovarajućeg ispunjavanja obveza</li> <li>• iz računa za obavljene usluge jasno je vidljiva detaljna specifikacija vrste, količine i cijene pruženih usluga</li> <li>• vrsta, količina i cijene usluga mogu se bez teškoća usporediti s podacima sadržanim u dokumentaciji o nabavi i ugovoru</li> <li>• u slučajevima neopravdanog kašnjenja obračunane su i naplaćene kazne</li> <li>• ugovori o pružanju usluga sadrže klauzulu o očekivanoj razini kvalitete usluga</li> <li>• pri preuzimanju provjeravana je kvaliteta isporučenih usluga</li> <li>• o preuzimanju usluga sastavljeni su zapisnici i okončani obračuni</li> <li>• usluge su obavljene u skladu s ugovorenim rokovima, a plaćanja u skladu s ugovorenim uvjetima</li> </ul>

#### 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 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 prijevoz pitke vode na otoke Molat, Silba, Premuda, Iž, Rava i Olib, koji nisu pokriveni vodoopskrbnim sustavom te za dio poslova ispitivanja zdravstvene ispravnosti vode za piće.

Troškovi prijevoza vode na navedene otoke ostvareni su za 2015. u iznosu 2.324.565,00 kn, za 2016. u iznosu 2.025.745,00 kn te za 2017. u iznosu 2.969.976,00 kn odnosno ukupno 7.320.286,00 kn. Prema odredbi članka 196. Zakona o vodama (Narodne novine 153/09, 63/11, 130/11, 56/13, 14/14 i 46/18), jedinice lokalne samouprave su dužne osigurati obavljanje djelatnosti javne vodoopskrbe. Prema odredbi članka 33. Zakona o otocima (Narodne novine 34/99, 149/99, 32/02 i 33/06) te članka 5. Pravilnika o postupku i načinu provedbe opskrbe otočnih kućanstava pitkom vodom brodom vodonoscem ili cestovnim vozilom (Narodne novine 35/11), cijena isporuke pitke vode koju plaćaju kućanstva čiji nositelji imaju prebivalište na otocima, a opskrbljuju se pitkom vodom brodom vodonoscem ili cestovnim vozilom i to za količinu do 20 m<sup>3</sup> mjesečno, odnosno 150 m<sup>3</sup> godišnje po kućanstvu, jednaka je prosječnoj cijeni isporučene vode u matičnoj obalno - otočnoj županiji. Prosječnu cijenu isporuke vode za svaku obalno - otočnu županiju određuju Hrvatske vode godišnje, a za 2015. u Zadarskoj županiji je iznosila 16,31 kn/m<sup>3</sup>, za 2016. je iznosila 18,47 kn/m<sup>3</sup> te 16,67 kn/m<sup>3</sup> za 2017. Na temelju zaključenih godišnjih ugovora s Ministarstvom regionalnog razvoja i fondova Europske unije (dalje u tekstu: Ministarstvo), Društvo ostvaruje pravo na podmirenje razlike između stvarne i prosječne cijene isporuke vode (cijene vodnih usluga) na otocima za kućanstva u naseljima koja nisu spojena na vodoopskrbne sustave, a čiji nositelji imaju prebivalište na otocima. Ministarstvo je za 2015. doznačilo sredstva u iznosu 1.991.311,00 kn, za 2016. u iznosu 1.810.759,00 kn te za 2017. u iznosu 2.724.061,00 kn, odnosno ukupno 6.446.131,00 kn. Usluga isporuke vode na otoke se obavlja uglavnom tijekom ljeta, kada je broj stanovnika na otocima znatno veći nego u zimskom razdoblju.

U cilju isporuke dovoljne količine zdravstveno ispravne vode Društvo, uz stalni nadzor kakvoće u vlastitom Sektoru za praćenje i kontrolu kakvoće vode, dio poslova ispitivanja ispravnosti vode na temelju ugovora povjerava nadležnom zavodu za javno zdravstvo koji ima isključivo pravo obavljati te usluge. Ovi troškovi ostvareni su za 2015. u iznosu 99.394,00 kn, za 2016. u iznosu 88.533,00 kn te za 2017. u iznosu 99.000,00 kn.

Društvo je obavljalo isključivo komunalne poslove radi kojih je osnovano i to: opskrbu stanovništva pitkom vodom, izvođenje vodovodnih priključaka, ispitivanje zdravstvene ispravnosti vode za piće te umjeravanje vodomjera.

Odredilo je koju količinu komunalnih usluga planira pružiti u 2015., 2016. i 2017. Godišnjim planovima poslovanja, utvrdilo je planirane količine prodaje pitke vode te pružanje drugih komunalnih usluga (izvođenje vodovodnih priključaka, ispitivanje zdravstvene ispravnosti vode i umjeravanje vodomjera). U 2015. planirano je prodati 8 050 000 m<sup>3</sup> vode, 8 500 000 m<sup>3</sup> u 2016., a 8 600 000 m<sup>3</sup> u 2017.

Od 2015. do 2017. Društvo je isporučilo veću količinu usluga od planirane. U 2015. isporučeno je 9 185 920 m<sup>3</sup> vode, što je za 1135 920 m<sup>3</sup> ili 14,1 % više od planirane godišnje količine. U 2016. je isporučeno 9 250 144 m<sup>3</sup>, što je za 750 144 m<sup>3</sup> ili 8,8 % više od plana, a u 2017. je isporučeno 10 130 135 m<sup>3</sup>, što je za 1 530 135 m<sup>3</sup> ili 17,8 % više od planiranih količina.

Društvo ima podatke o jediničnim troškovima za usluge vodoopskrbe, a odnose se na troškove za materijal za održavanje, električnu energiju, tekuće i investicijsko održavanje te druge troškove koji terete cijenu vode (troškovi osoblja, troškovi usluga, amortizacija, troškovi vrijednosnog usklađenja i troškovi koncesije). Ovi rashodi su za 2015. ostvareni u iznosu 49.335.347,00 kn, za 2016. u iznosu 52.938.270,00 kn te za 2017. u iznosu 54.808.750,00 kn.

Jedinični troškovi za materijal za održavanje, električnu energiju, usluge tekućeg i investicijskog održavanja te druge troškove koji terete cijenu vode su za 2017. u odnosu na 2015. veći za 11,1 %, a u odnosu na 2016. za 3,5 %.

Društvo istražuje mogućnosti snižavanja troškova, vodeći računa o postizanju bolje kvalitete pruženih usluga. Ukupni rashodi za vanjske usluge za 2015. iznosili su 9.008.277,00 kn ili 11,1 % ukupnih rashoda, za 2016. iznosili su 8.673.620,00 kn ili 10,8 % ukupnih rashoda, a za 2017. iznosili su 12.360.738,00 kn ili 13,9 % ukupnih rashoda. Na povećanje rashoda za vanjske usluge u 2017. najvećim dijelom utjecali su rashodi za usluge prijevoza vode na otoke, koji su povećani zbog sušnog razdoblja.

Pema podacima Društva, u 2015. zahvaćeno je 30 876 308 m<sup>3</sup> vode, isporučeno je 9 185 921 m<sup>3</sup> te je gubitak vode bio 21 690 387 m<sup>3</sup> ili 70,2 %. U 2016. zahvaćeno je 28 746 345 m<sup>3</sup>, isporučeno je 9 250 141 m<sup>3</sup>, a gubitak je bio 19 496 204 m<sup>3</sup> ili 67,8 %. U 2017. zahvaćeno je 29 372 304 m<sup>3</sup>, isporučeno je 10 130 135 m<sup>3</sup>, dok je gubitak bio 19 242 169 m<sup>3</sup> ili 65,5 %. Gubici vode su neprihvatljivo visoki. Prema Strategiji upravljanja vodama (Narodne novine 91/08) prihvatljive vrijednosti gubitka vode iz javnih vodoopskrbnih sustava su 15,0 % do 20,0 %.

Društvo općim aktima ne promiče potpunu i otvorenu konkurentnost postupaka nabave usluga. Postupci jednostavne nabave uređeni su Uputom o postupku za sklapanje ugovora o javnoj nabavi vrijednosti do 200.000,00 kn (za nabavu roba i usluga), odnosno do 500.000,00 kn (za nabavu radova) iz siječnja 2014., koja je bila na snazi do veljače 2016., nadalje Odlukom o provedbi postupaka bagatelne nabave, a od lipnja 2017. Pravilnikom o provedbi postupaka jednostavne nabave. 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.

Pravilnikom o jednostavnoj nabavi iz 2017., između ostalog, utvrđeno je da Društvo može objaviti poziv za dostavu ponuda u postupcima jednostavne nabave na svojim mrežnim stranicama, čime je omogućeno da ponudu dostave svi zainteresirani subjekti, a ne samo odabrani gospodarski subjekti. Utvrđeno je da rok za podnošenje ponuda ne može biti kraći od pet dana.

Prema Uputi o postupku za sklapanje ugovora o javnoj nabavi vrijednosti do 200.000,00 kn (za nabavu roba i usluga), odnosno do 500.000,00 kn (za nabavu radova), iz siječnja 2014. Poziv za dostavu ponuda upućuje se, ovisno o prirodi predmeta i razini tržišnog natjecanja, jednom odnosno najmanje trojici gospodarskih subjekata. Nabava do 20.000,00 kn obavlja se putem narudžbenice ili drugog odgovarajućeg dokumenta.

Prema Odluci o provedbi postupaka bagatelne nabave iz veljače 2016., nabava do 70.000,00 kn procijenjene vrijednosti provodi se izdavanjem narudžbenice ili sklapanjem ugovora o nabavi s jednim gospodarskim subjektom, dok se za nabavu jednake ili veće procijenjene vrijednosti od 70.000,00 kn upućuje poziv za dostavu ponuda najmanje trojici, odnosno jednom gospodarskom subjektu ovisno o prirodi predmeta nabave i razini tržišnog natjecanja. Kriterij za odabir ponuda može biti najniža cijena ili ekonomski najpovoljnija ponuda prema odabiru naručitelja. Nabava do 20.000,00 kn obavlja se putem narudžbenice ili upućivanjem poziva za sklapanjem ugovora samo jednom gospodarskom subjektu po vlastitom izboru.

Pravilnikom o provedbi postupaka jednostavne nabave iz lipnja 2017., nabava procijenjene vrijednosti do 100.000,00 kn provodi se izdavanjem narudžbenice jednom gospodarskom subjektu. Za nabavu procijenjene vrijednosti veće od 100.000,00 kn upućuje se poziv za dostavu ponuda jednom, odnosno najmanje trojici gospodarskih subjekata, a poziv može objaviti i na svojim mrežnim stranicama.

Na mrežnoj stranici Društva objavljen je opći akt kojim je uređena nabava roba, radova i usluga iz lipnja 2017., Registar ugovora o javnoj nabavi i okvirnih sporazuma za 2015., 2016. i 2017., Registar jednostavne nabave za 2017., popis gospodarskih subjekata s kojima je naručitelj u sukobu interesa, osnovni podaci o Društvu, odluka o cijeni vode, odluke o priključenju, tehnički uvjeti priključenja te druge informacije. Plan nabave i izmjene i dopune Plana nabave za 2015., 2016. i 2017. te Registri ugovora o nabavi roba, usluga i radova male vrijednosti za 2015. i 2016. nisu objavljeni na mrežnoj stranici Društva. Objava Plana nabave osigurala bi upoznavanje javnosti s planiranim nabavama i mogućnost da se više gospodarskih subjekata pripremi za dostavljanje ponude na javni poziv za nadmetanje, a veći broj ponuda mogao bi pridonijeti postizanju povoljnijih cijena predmeta nabave.

### **Izbor najpovoljnije ponude**

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

Općim aktima primjereno su uređeni postupci nabave usluga.

Općim aktima uređene su zadaće i odgovornosti sudionika u postupcima nabave usluga. Propisan je tijek postupka jednostavne nabave od donošenja odluke o pokretanju postupka do potpisa ugovora te odgovorne osobe za pojedine radnje tijekom provođenja svake faze postupka jednostavne nabave.

Pripremu i provedbu postupaka jednostavne nabave provode predstavnici naručitelja, 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, pregledu i ocjeni 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.

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.

Društvo nema pisanih dokaza da je istražilo tržište nabave i pribavilo što je moguće više informacija o uslugama koje namjerava nabaviti. Skreće se pozornost da prema odredbama članka 8. Pravilnika o planu nabave, registru ugovora, prethodnom savjetovanju i analizi tržišta o javnoj nabavi (Narodne novine 101/17), koji je stupio na snagu 1. siječnja 2018., naručitelj provodi analizu tržišta u svrhu pripreme nabave i informiranja gospodarskog subjekata o svojim planovima i zahtjevima u vezi s nabavom. Analiza tržišta obuhvaća prikupljanje informacija o predmetu nabave, gospodarskim subjektima koji sudjeluju na tržištu te drugim okolnostima koje utječu na uvjete nabave.

Izabrani način nabave nije omogućio najveću razinu konkurentnosti u danim okolnostima. Tijekom 2015. 2016. i 2017. provedeno je 17 otvorenih postupaka javne nabave kojima su nabavljene usluge prijevoza vode na otoke, remonta crpke, servisa i baždarenja vodomjera, servisa ventila u vodospremi, osiguranja imovine i osoba, zbrinjavanja azbestnih cijevi te poštanskih usluga. Na temelju otvorenih postupaka javne nabave zaključeni su ugovori o javnoj nabavi usluga ukupne vrijednosti 14.087.720,00 kn. Primjenom otvorenih postupaka nabave usluga i objavom javnog poziva za nadmetanja na Električnom oglasniku javne nabave, osigurano je da se svi zainteresirani subjekti mogu javiti i dostaviti ponude. Ukupna vrijednost nabave usluga na osnovi postupaka jednostavne nabave iznosila je 15.554.854,00 kn. Od pregledanih 35 postupaka jednostavne nabave na temelju kojih su nabavljene usluge u vrijednosti 2.608.345,00 kn, najmanje je upućen jedan, a najviše tri poziva. U 27 postupaka upućeni su pozivi za dostavu ponuda trojici gospodarskih subjekata i zaprimljene su tri ponude na temelju kojih su nabavljene usluge u vrijednosti 2.026.345,00 kn. U dva slučaja poziv je upućen jednom ponuditelju, a nabavljene su usluge u ukupnoj vrijednosti 33.000,00 kn. Najkraći rok za dostavu ponuda bio je šest, najduži devet, a najčešći sedam dana. Društvo nije objavljivalo pozive za dostavu ponuda u postupcima jednostavne nabave na mrežnim stranicama, iako je općim aktima predvidjelo tu mogućnost.

Ocjena ponuda zasnovana je isključivo na objavljenim kriterijima odabira i dodjele. U zapisnicima o pregledu i ocjeni ponuda iskazana je detaljna analiza svake ponude te razlozi i kriteriji odabira. Povjerenstvo za provedbu postupaka nabave je ocijenilo dostavljene ponude na temelju kriterija objavljenih u pozivima za nadmetanje i zahtjevu za prikupljanjem ponuda.

Kriterij odabira ponuda za provedene otvorene postupke javne nabave i postupke sklapanja ugovora iz Dodatka II. B propisan odredbom članka 44. Zakona o javnoj nabavi te postupke jednostavne nabave, bila je najniža cijena ili ekonomski najpovoljnija ponuda. Prema kriteriju najniže cijene nabavljene su usluge u vrijednosti 14.726.168,00 kn, a ekonomski najpovoljnije ponude u vrijednosti 259.469,00 kn.

Razlozi za odabir najpovoljnije ponude su u zapisnicima o pregledu i ocjeni ponuda dostatno i odgovarajuće obrazloženi. Zapisnici sadrže, između ostalog, podatke o ponuditeljima koji su dostavili ponude, cijenu ponude, podatke o odabranom (najpovoljnijem) ponuditelju te razlog odabira ponude (najniža cijena ili ekonomski najpovoljnija ponuda).

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

Dokumentacija o nabavi sadrži sve dokumente koje treba sadržavati (izjave o nepostojanju sukoba interesa, odluke o početku postupka nabave kojima su, između ostaloga, imenovani ovlašteni predstavnici za provedbu postupka nabave, dokumentaciju za nadmetanje, poziv za nadmetanje, upite ponuditelja i odgovore ponuditeljima, zaprimljene ponude, potpisane zapisnike o javnom otvaranju ponuda, potpisane zapisnike o pregledu i ocjeni ponuda, odluke o odabiru, potpisane ugovore i obavijesti o zaključenim ugovorima).

### **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 obuhvaćena 52 ugovora za nabavu usluga u vrijednosti 14.985.637,00 kn.

Na temelju 14 ugovora zaključenih po provedenim otvorenim postupcima javne nabave ugovorena je nabava usluga prijevoza vode na otoke, remonta crpke, servisa i baždarenja vodomjera, servisa ventila u vodospremi, osiguranja imovine i osoba, zbrinjavanja azbestnih cijevi te poštanskih usluga u vrijednosti 10.960.133,00 kn.

Osim toga, obuhvaćena su tri ugovora kojima je ugovorena nabava stražarskih i čuvarskih usluga (usluge iz Dodatka II. B Zakona o javnoj nabavi) u vrijednosti 1.417.159,00 kn te 35 ugovora kojima je ugovorena nabava geodetskih usluga, izrada projektne dokumentacije, pravne usluge, revizija financijskih izvještaja, održavanje informacijskog sustava za upravljanje poslovnim procesima, konzultantske i usluge poslovnog savjetovanja u vrijednosti 2.608.345,00 kn (jednostavna nabava). Usluge su nabavljene u skladu s prihvaćenom ponudom i ponudbenim troškovnicima.

Ugovori za nabavu usluga sadrže detaljnu specifikaciju usluga, odnosno sastavni dio ugovora čine ponude s detaljnom specifikacijom usluga (troškovnicima), osim za nabavu usluga održavanja informacijskog sustava za upravljanje poslovnim procesima, pravnih usluga, konzultantskih i usluga poslovnog savjetovanja. Od 2015. - 2017. nabava navedenih usluga ugovorena je u vrijednosti 789.000,00 kn, od čega se vrijednosno najznačajnije odnose na pravne usluge u vrijednosti 549.000,00 kn.

Ugovorne kazne za slučaj neispunjavanja ili neodgovarajućeg ispunjavanja obveza ugovorene su za obavljanje usluga prijevoza vode na otoke, remonta crpke, servisa i baždarenja vodomjera, servisa ventila u vodospremi, osiguranja imovine i osoba, zbrinjavanja azbestnih cijevi te poštanskih usluga.

Za obavljanje usluga dezinfekcije, dezinfekcije i deratizacije, izradu projektne dokumentacije, pravnih usluga, revizije financijskih izvještaja, održavanja informacijskog sustava za upravljanje poslovnim procesima, konzultantskih i usluga poslovnog savjetovanja na temelju kojih su nabavljene usluge u vrijednosti 2.339.145,00 kn, ugovori ne sadrže ugovorne kazna za slučaj neispunjavanja ili neodgovarajućeg ispunjavanja obveze. Iako u pregledanim ugovorima nisu utvrđene nepravilnosti koje se odnose na neispunjavanje ili neodgovarajuće ispunjavanje obveza, tijekom vremena ovaj propust može postati ozbiljan rizik za Društvo. Prema odredbama Zakona o obveznim odnosima (Narodne novine 35/05, 41/08, 125/11, 78/15 i 29/18), može se ugovoriti plaćanje određenog novčanog iznosa u slučaju kada dobavljač ne ispuni obvezu ili zakasni s ispunjenjem svojih obveza.

Računi za usluge, osim računa za usluge dezinfekcije, dezinfekcije i deratizacije, konzultantske i usluge poslovnog savjetovanja te održavanje informacijskog sustava za upravljanje poslovnim procesima, sadrže detaljne specifikacije obavljenih usluga. Vrsta, količina i cijene usluga navedene u ispostavljenim računima dobavljača mogu se bez teškoća usporediti s podacima sadržanim u dokumentaciji o nabavi i ugovorima, osim u računima za spomenute usluge. Usporedbom računa za ispostavljene usluge i ugovora za nabavu usluga po provedenim otvorenim postupcima javne nabave (prijetov vode na otoke, remont crpke, servis i baždarenje vodomjera, servis ventila u vodospremi, osiguranje imovine i osoba, zbrinjavanje azbestnih cijevi te poštanskih usluga) utvrđeno je da nije bilo potrebe za obračunom i naplatom ugovornih kazni, jer su usluge obavljene u ugovorenim rokovima. Također, usluge po provedenim postupcima jednostavne nabave su 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 obavljenih usluga.

Pri preuzimanju usluga, provjeravana je kvaliteta isporučenih usluga. Zaposlenici koji su pokrenuli nabavu usluga su kod preuzimanja usluga (remont crpke, servis i baždarenje vodomjera, servis ventila u vodospremi) potpisom na radnom nalogu, otpremnici ili drugom dokumentu potvrdili da je usluga obavljena.

Kod drugih usluga (čuvarske i stražarske usluge, osiguranje imovine i osoba, zbrinjavanje azbestnih cijevi te poštanske usluge) kontrola se obavljala na temelju zaprimljenog računa i ugovora. Nakon provedenih kontrola, odnosno provjera je li kvaliteta, količina i vrijednost isporučenih usluga u skladu s ugovorenom, odgovorna osoba je odobravalala račun za plaćanje i evidentiranje.



Za obavljene usluge prijevoza vode na otoke sastavljeni su zapisnici, odnosno izvješća o isporučenim količinama vode domaćinstvima i okončani obračuni. Vodonosci preuzimaju vodu s hidranta, gdje se evidentira preuzeta količina vode, koja se isporučuje stanovništvu na otocima prema popisu dostavljenom od Grada Zadra, odnosno predstavnika mjesnog odbora.

Stanovnici svojim potpisom potvrđuju primitak vode, a popis se dostavlja na ovjeru službama Grada Zadra, koje potvrđuju da je voda isporučena stanovništvu sa stalnim prebivalištem na otocima. Na temelju navedenog popisa, Društvo ispostavlja račune stanovnicima za isporučenu vodu.

Usluge su obavljene u skladu s ugovorenim rokovima, a plaćanja u skladu s ugovorenim uvjetima.

## V. NALAZ

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

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

### 1. Određivanje potreba

1.1. Društvo je donijelo Plan poslovanja, Plan nabave te izmjene i dopune Plana nabave za 2015., 2016. i 2017. Kod određivanja potreba propusti se odnose na smanjenje gubitaka vode, promicanje potpune i otvorene konkurentnosti postupaka nabave i objavu planova nabave na mrežnim stranicama Društva.

#### - Gubici vode

Pema podacima Društva, u 2015. zahvaćeno je 30 876 308 m<sup>3</sup> vode, isporučeno je 9 185 921 m<sup>3</sup> te je gubitak vode bio 21 690 387 m<sup>3</sup> ili 70,2 %. U 2016. zahvaćeno je 28 746 345 m<sup>3</sup>, isporučeno je 9 250 141 m<sup>3</sup>, a gubitak je bio 19 496 204 m<sup>3</sup> ili 67,8 %. U 2017. zahvaćeno je 29 372 304 m<sup>3</sup>, isporučeno je 10 130 135 m<sup>3</sup>, dok je gubitak bio 19 242 169 m<sup>3</sup> ili 65,5 %. Gubici vode su neprihvatljivo visoki. Prema Strategiji upravljanja vodama (Narodne novine 91/08) prihvatljive vrijednosti gubitka vode iz javnih vodoopskrbnih sustava su 15,0 % do 20,0 %.

Državni ured za reviziju predlaže poduzimati mjere radi smanjenja gubitaka vode, čime bi se smanjili i ukupni troškovi.

#### - Promicanje potpune i otvorene konkurentnosti postupaka nabave

Postupci jednostavne nabave uređeni su Uputom o postupku za sklapanje ugovora o javnoj nabavi vrijednosti do 200.000,00 kn (za nabavu roba i usluga), odnosno do 500.000,00 kn (za nabavu radova) iz siječnja 2014., koja je bila na snazi do veljače 2016., nadalje Odlukom o provedbi postupaka bagatelne nabave, a od lipnja 2017. Pravilnikom o provedbi postupaka jednostavne nabave. 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. Pravilnikom o jednostavnoj nabavi iz 2017., između ostalog, utvrđeno je da Društvo može objaviti poziv za dostavu ponuda u postupcima jednostavne nabave na svojim mrežnim stranicama, čime je omogućeno da ponudu dostave svi zainteresirani subjekti a ne samo odabrani gospodarski subjekti. Utvrđeno je da rok za podnošenje ponuda ne može biti kraći od pet dana. Rokovi kraći od osam dana nisu primjereni. Rok od pet dana može smanjiti mogućnost prijavljivanja većeg broja ponuditelja.

Prema Uputi o postupku za sklapanje ugovora o javnoj nabavi vrijednosti do 200.000,00 kn (za nabavu roba i usluga), odnosno do 500.000,00 kn (za nabavu radova), iz siječnja 2014. Poziv za dostavu ponuda upućuje se, ovisno o prirodi predmeta i razini tržišnog natjecanja, jednom odnosno najmanje trojici gospodarskih subjekata. Nabava do 20.000,00 kn obavlja se putem narudžbenice ili drugog odgovarajućeg dokumenta.

Prema Odluci o provedbi postupaka bagatelne nabave iz veljače 2016., nabava do 70.000,00 kn procijenjene vrijednosti provodi se izdavanjem narudžbenice ili sklapanjem ugovora o nabavi s jednim gospodarskim subjektom, dok se za nabavu jednake ili veće procijenjene vrijednosti od 70.000,00 kn upućuje poziv za dostavu ponuda najmanje trojici, odnosno jednom gospodarskom subjektu ovisno o prirodi predmeta nabave i razini tržišnog natjecanja. Kriterij za odabir ponuda može biti najniža cijena ili ekonomski najpovoljnija ponuda prema odabiru naručitelja. Nabava do 20.000,00 kn obavlja se putem narudžbenice ili upućivanjem poziva za sklapanjem ugovora samo jednom gospodarskom subjektu po vlastitom izboru.

Pravilnikom o provedbi postupaka jednostavne nabave iz lipnja 2017., nabava procijenjene vrijednosti do 100.000,00 kn provodi se izdavanjem narudžbenice jednom gospodarskom subjektu. Za nabavu procijenjene vrijednosti veće od 100.000,00 kn upućuje se poziv za dostavu ponuda jednom, odnosno najmanje trojici gospodarskih subjekata, a poziv može objaviti i na svojim mrežnim stranicama. Utvrđeni prag do 100.000,00 kn može smanjiti mogućnost sudjelovanja većeg broja ponuditelja.

Državni ured za reviziju predlaže objavljivati pozive za dostavu ponuda za nadmetanje u postupcima jednostavne nabave na mrežnim stranicama, općim aktima definirati optimalne rokove za dostavu ponuda, te utvrditi niže pragove za nabavu usluga bez provedbe postupaka nabave.

- Objava planova nabave

Društvo je donosilo planove nabave. Nije ih objavilo na mrežnoj stranici. Prema odredbama Zakona o pravu na pristup informacijama (Narodne novine 25/13 i 85/15), tijela javne vlasti obvezna su na mrežnim stranicama objaviti opće akte i odluke kojima se utječe na interese korisnika, godišnje planove, programe, strategije, upute, izvješća o radu, financijske izvještaje i druge odgovarajuće dokumente koji se odnose na područje rada kao i informacije o izvršavanju ugovora. Prema odredbama Zakona o javnoj nabavi (Narodne novine 120/16), Društvo kao sektorski naručitelj nije obvezno objaviti planove nabave, ali bi njihova objava osigurala upoznavanje javnosti s planiranim nabavama i mogućnost da se više gospodarskih subjekata pripremi za dostavljanje ponude na javni poziv za nadmetanje, a veći broj ponuda mogao bi pridonijeti postizanju povoljnijih cijena nabave.

Državni ured za reviziju predlaže objavljivati planove nabave na mrežnim stranicama.

- 1.2. *Društvo se očitovalo na ovu točku Nalaza. U očitovanju je navelo da, u suradnji s Hrvatskim vodama, kontinuirano radi na smanjenju gubitaka te da je u tijeku provođenje postupka javne nabave, koji će nakon sklapanja ugovora s odabranim ponuditeljima još više intenzivirati nastojanje da se gubici smanje. Nadalje, navodi da je u tijeku postupak javne nabave procijenjene vrijednosti 17.000.000,00 kn, predmet kojeg je utvrđivanje i provođenje interventnih mjera za smanjenje gubitaka u vodoopskrbnom sustavu Zadar - podsustav Zadar. Programom za smanjenje gubitaka očekuje se realizacija izgradnje mjernih i mjerno regulacijskih okana, kontrola rada i ispravnosti opreme i uređaja te prilagođavanje funkcionalnosti svih raspoloživih rješenja realnim uvjetima u sustavu. Također, navodi da u ugovorenom prijelaznom razdoblju planira provoditi aktivnosti kontrole curenja vode (traženje neprijavljenih curenja) u novoizgrađenim zonama i sanacije mjesta curenja (u okvirima definiranim troškovnikom).*

*Nadalje, navodi da je poseban naglasak na uspostavljanju procedura upravljanja sustavom u domeni kontrole gubitaka vode, ali i na uspješnom usvajanju znanja i vještina djelatnika Društva koji će biti u stanju samostalno kontrolirati gubitke vode. Nakon provedenog postupka javne nabave, Društvo je pred potpisivanjem ugovora za izradu studijske dokumentacije i aplikacije za prijavu projekta Razvoj sustava vodoopskrbe Vodovoda d.o.o., Zadar za sufinanciranje iz fondova EU, čiji je cilj u konačnici poboljšanje vodoopskrbe na cijelom području na kojem Društvo pruža usluge, uključujući i otoke te smanjenje gubitaka na postojećoj mreži. Društvo je prihvatilo preporuku da se pozivi za dostavu ponuda za nadmetanje u postupcima jednostavne nabave objavljuju na mrežnoj stranici, da se općim aktima definiraju optimalni rokovi za dostavu ponuda (umjesto dosadašnjih pet najkraći rok bio bi osam dana), te da se utvrdi niži prag za nabavu usluga bez provedbe postupaka nabave (koji bi umjesto dosadašnjih 100.000,00 kn iznosio 70.000,00 kn, osim iz razloga iznimne žurnosti izazvane događajima koje naručitelj nije mogao predvidjeti). Također, Društvo je prihvatilo preporuku objavljivanja planova nabave na svojoj mrežnoj stranici.*

## 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, istraživanje tržišta nabave i izabrani način nabave.

- Načelo postizanja najbolje vrijednosti za uloženi novac

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 Društva nije izričito navedeno načelo postizanja najbolje vrijednosti za uloženi novac kao mjerilo za izbor najpovoljnije ponude.

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

- Istraživanje tržišta nabave

Za nabavljene usluge (prijevod vode na otoke, remont crpke, umjeravanje vodomjera, servis ventila u vodospremi, osiguranje imovine i osoba, zbrinjavanje azbestnih cijevi te poštanske usluge) od 2015. - 2017., rashodi su ostvareni u iznosu 10.960.133,00 kn, a Društvo nema pisanih dokaza da je istražilo tržište nabave i pribavilo što je moguće više informacija o uslugama koje je nabavilo.

Skreće se pozornost da prema odredbama članka 8. Pravilnika o planu nabave, registru ugovora, prethodnom savjetovanju i analizi tržišta o javnoj nabavi (Narodne novine 101/17), koji je stupio na snagu 1. siječnja 2018., naručitelj provodi analizu tržišta u svrhu pripreme nabave i informiranja gospodarskog subjekata o svojim planovima i zahtjevima u vezi s nabavom.

Analiza tržišta obuhvaća prikupljanje informacija o predmetu nabave, gospodarskim subjektima koji sudjeluju na tržištu te drugim okolnostima koje utječu na uvjete nabave. Informacije prikupljene analizom tržišta ne smiju se interpretirati na način da imaju za posljedicu narušavanje tržišnog natjecanja ili kršenje načela zabrane diskriminacije i transparentnosti.

Državni ured za reviziju predlaže prije pokretanja postupaka nabave, istraživati tržište nabave.

- Izabrani način nabave

Izabrani način nabave nije omogućio najveću razinu konkurentnosti u danim okolnostima. Tijekom 2015. 2016. i 2017. provedeno je 17 otvorenih postupaka javne nabave kojima su nabavljene usluge prijevoza vode na otoke, remonta crpke, servisa i baždarenja vodomjera, servisa ventila u vodospremi, osiguranja imovine i osoba, zbrinjavanja azbestnih cijevi te poštanskih usluga. Na temelju otvorenih postupaka javne nabave zaključeni su ugovori o javnoj nabavi usluga ukupne vrijednosti 14.087.720,00 kn.

Primjenom otvorenih postupaka nabave usluga i objavom javnog poziva za nadmetanja na Električnom oglasniku javne nabave, osigurano je da se svi zainteresirani subjekti mogu javiti i dostaviti ponude. Ukupna vrijednost nabave usluga na osnovi postupaka jednostavne nabave iznosila je 15.554.854,00 kn. Od pregledanih 35 postupaka jednostavne nabave na temelju kojih su nabavljene usluge u vrijednosti 2.608.345,00 kn, najmanje je upućen jedan, a najviše tri poziva. U 27 postupaka upućeni su pozivi za dostavu ponuda trojici gospodarskih subjekata i zaprimljene su tri ponude na temelju kojih su nabavljene usluge u vrijednosti 2.026.345,00 kn. U dva slučaja poziv je upućen jednom ponuditelju, a nabavljene su usluge u ukupnoj vrijednosti 33.000,00 kn. Najkraći rok za dostavu ponuda bio je šest, najduži devet, a najčešći sedam dana. Društvo nije objavljivalo pozive za dostavu ponuda u postupcima jednostavne nabave na mrežnim stranicama, iako je općim aktima predvidjelo tu mogućnost.

Državni ured za reviziju predlaže upućivati pozive na dostavu ponuda većem broju ponuditelja.

- 2.2. *Društvo se očitovalo na ovu točku Nalaza. U očitovanju je navelo da će u općem aktu, pored općih načela javne nabave, zakonitog, namjenskog i svrhovitog trošenja financijskih sredstava, izričito navesti načelo postizanja najbolje vrijednosti za uloženi novac kao mjerilo za izbor najpovoljnije ponude. Nadalje je navelo da, iako nema pisanog dokaza, kontinuirano istražuje tržište nabave te da u tom procesu sudjeluju stručne službe ovisno o predmetu nabave i osobe uključene u sam postupak nabave. Društvo, kao naručitelj, u tijeku izrade plana nabave, kao i prije pokretanja postupaka (javne ili jednostavne) nabave, provodi istraživanje tržišta posebno kod nabave novih predmeta nabave, kompleksnijih predmeta nabave, kada uvidi da su se tržišne prilike promijenile i slično. Navodi da istraživanje tržišta provodi na način da prikuplja podatke o ponuditeljima, njihovim proizvodima i uslugama, cijenama, troškovima, uspoređuje cijene na tržištu, uspoređuje nastale promjene u cijenama, uspoređuje nabave za isti ili sličan proizvod nabave drugih naručitelja i izmjenjuje iskustva.*

*Istraživanje tržišta provodi na razne dostupne načine: pregledavanjem web-a, zahtijevanjem informativnih ponuda, telefonskom komunikacijom s dobavljačima na tržištu, pribavljanjem kataloga, sudjelovanjem na prezentacijama, sajmovima i slično. Na preporuku o upućivanju poziva na dostavu ponuda većem broju ponuditelja, Društvo se očitovalo da prihvaćajući preporuku o objavljivanju poziva za dostavu ponuda za nadmetanje u postupcima jednostavne nabave na svojim mrežnim stranicama, smatra nepotrebnim određivati broj gospodarskih subjekata kojima bi se slali pozivi (ako bi se javno objavljivali bili bi dostupni svim zainteresiranim gospodarskim subjektima).*

### 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 specifikacije usluga, odnosno troškovnike, ugovaranje kaznenih odredbi te sadržaj računa za obavljene usluge.

#### - Specifikacije usluga (troškovnici)

Ugovori za nabavu usluga sadrže detaljnu specifikaciju usluga, odnosno sastavni dio ugovora čine ponude s detaljnom specifikacijom usluga, osim za nabavu pravnih usluga, usluga održavanja informacijskog sustava za upravljanje poslovnim procesima, konzultantskih i usluga poslovnog savjetovanja na temelju kojih su nabavljene usluge u vrijednosti 789.000,00 kn.

Državni ured za reviziju predlaže u ugovorima detaljno specificirati vrste, količine i cijene usluga koje se nabavljaju.

#### - Ugovorne kazne

Za obavljanje usluga dezinfekcije, dezinfekcije i deratizacije, izrade projektne dokumentacije, pravnih usluga, usluga revizije financijskih izvještaja, održavanja informacijskog sustava za upravljanje poslovnim procesima, konzultantskih i usluga poslovnog savjetovanja zaključeni su ugovori na temelju kojih su nabavljene usluge u vrijednosti 2.339.145,00 kn. Ugovori ne sadrže ugovorne kazne u slučaju neispunjavanja obveza. Iako u pregledanim ugovorima nisu utvrđene nepravilnosti koje se odnose na neispunjavanje ili neodgovarajuće ispunjavanje obveza, tijekom vremena ovaj propust može postati ozbiljan rizik za Društvo.

Državni ured za reviziju predlaže utvrditi ugovorne kazne za slučaj neispunjavanja ili neodgovarajućeg ispunjavanja obveza.

#### - Sadržaj računa za obavljene usluge

Računi za usluge, osim računa za usluge dezinfekcije, dezinfekcije i deratizacije, konzultantske i usluge poslovnog savjetovanja te održavanja informacijskog sustava za upravljanje poslovnim procesima na temelju kojih su nabavljene usluge u vrijednosti 444.370,00 kn, sadrže detaljne specifikacije obavljenih usluga. Vrsta, količina i cijene usluga navedene u ispostavljenim računima dobavljača mogu se bez teškoća usporediti s podacima sadržanim u dokumentaciji o nabavi i ugovorima, osim u računima za spomenute usluge.

Državni ured za reviziju predlaže od dobavljača usluga pribavljati detaljne specifikacije (vrste, jedinične cijene i količine) obavljenih usluga.

- 3.2. *Društvo je prihvatilo preporuke u vezi detaljnog specificiranja vrste, količine i cijene usluga koje se nabavljaju i ugovaranja kazne za slučaj neispunjavanja ili neodgovarajućeg ispunjavanja obveza. Na preporuku Državnog ureda za reviziju da od dobavljača usluga pribavlja detaljne specifikacije (vrste, jedinične cijene i količine) obavljenih usluga, Društvo je navelo da osoba odgovorna za praćenje i kontrolu provedbe ugovora ovjerava račun i treba voditi računa o njegovoj ispravnosti.*

## VI. OCJENA UČINKOVITOSTI KORIŠTENJA VANJSKIH USLUGA

Potrebe za nabavom vanjskih usluga su opravdane i potpuno obrazložene. Društvo je komunalne poslove obavljalo isključivo u vlastitoj režiji, a vanjske pružatelje usluga angažiralo je za prijevoz pitke vode brodovima vodonoscima na pet otoka te za dio poslova ispitivanja zdravstvene ispravnosti vode za piće. Obavljalo je isključivo komunalne poslove radi kojih je osnovano. Godišnjim poslovnim planovima određene su planirane količine isporuke pitke vode te je planirana vrijednost komunalnih usluga (izvođenje vodovodnih priključaka, ispitivanje zdravstvene ispravnosti vode za piće i umjeravanje vodomjera). Isporučene količine pruženih usluga veće su od planiranih količina. Društvo ima podatke o jediničnim troškovima za najvažnije usluge koje pruža (javna vodoopskrba). Jedinični troškovi za najvažnije obavljene usluge nemaju trend značajnijeg rasta za posljednje tri godine. Društvo istražuje mogućnosti snižavanja troškova vodeći računa o poboljšanju kvalitete usluge. Gubici vode su neprihvatljivo visoki. Općim aktima nije promicalo potpunu i otvorenu konkurentnost postupaka nabave. Na mrežnoj stranici Društvo nije objavilo planove nabave.

Društvo je pri izboru najpovoljnije ponude za nabavu vanjskih usluga u najvećem dijelu poštovalo načelo postizanja najpovoljnije vrijednosti za uloženi novac. Općim aktima su primjereno uređeni postupci nabave usluga. Uređene su zadaće i odgovornosti sudionika u postupcima nabave usluga. 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 (izjave o nepostojanju sukoba interesa, odluke o početku postupka nabave kojima su, između ostaloga, imenovani ovlaštene predstavnici za provedbu postupka nabave, dokumentaciju za nadmetanje, poziv za nadmetanje, upite ponuditelja i odgovore ponuditeljima, zaprimljene ponude, potpisane zapisnike o javnom otvaranju ponuda, potpisane zapisnike o pregledu i ocjeni ponuda, odluke o odabiru, potpisane ugovore i obavijesti o zaključenim ugovorima). U općim aktima Društva nije izričito navedeno načelo postizanja najbolje vrijednosti za uloženi novac kao mjerilo za izbor najpovoljnije ponude. Društvo nema pisanih dokaza da je istražilo tržište nabave i pribavilo što je moguće više informacija o uslugama koje je nabavljalo. Izabrani način nabave nije omogućio najveću razinu konkurentnosti u danim okolnostima.

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 isporučених usluga. O preuzimanju usluga sastavljeni su zapisnici i okončani obračuni za usluge prijevoza vode na otoke te druga dokumentacija kojom je potvrđena količina i kvaliteta ugovorene usluge. Usluge su obavljene u skladu s ugovorenim rokovima, a plaćanja u skladu s ugovorenim uvjetima. Pojedini ugovori ne sadrže detaljnu specifikaciju usluga te ugovorne kazne za slučaj neispunjavanja ili neodgovarajućeg ispunjavanja obveza. Iz računa za pojedine usluge nije jasno vidljiva detaljna specifikacija vrste, količine i cijene pruženih usluga.



Vrste, količine i cijene navedene u računima za pojedine usluge ne mogu se bez teškoća usporediti s podacima sadržanim u dokumentaciji o nabavi i ugovorima.

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

- poduzimati mjere radi smanjenja gubitaka vode
- objavljivati pozive za dostavu ponuda u postupcima jednostavne nabave
- općim aktima definirati optimalne rokove za dostavu ponuda
- utvrditi niže pragove za nabavu usluga bez provedbe postupaka nabave
- objavljivati na mrežnoj stranici Društva planove nabave
- u općim aktima izričito navesti načelo postizanja najbolje vrijednosti za uloženi novac kao mjerilo za izbor najpovoljnije ponude
- prije pokretanja postupaka nabave usluga istraživati tržište nabave
- upućivati pozive na dostavu ponuda većem broju ponuditelja
- u ugovorima detaljno specificirati vrste, količine i cijene usluga koje se nabavljaju
- ugovarati kazne za slučaj neispunjavanja ili neodgovarajućeg ispunjavanja obveza
- od dobavljača usluga pribavljati detaljnu specifikaciju vrste, količine i cijene pruženih usluga.

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