



REPUBLIKA HRVATSKA
DRŽAVNI URED ZA REVIZIJU
Područni ured Vukovar

IZVJEŠĆE
O OBAVLJENOJ REVIZIJI UČINKOVITOSTI

KORIŠTENJE VANJSKIH USLUGA U DRUŠTVU
VODOVOD GRADA VUKOVARA D.O.O.

Vinkovci, rujan 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	8
V.	NALAZ	15
VI.	OCJENA UČINKOVITOSTI KORIŠTENJA VANJSKIH USLUGA	21



REPUBLIKA HRVATSKA
DRŽAVNI URED ZA REVIZIJU
Područni ured Vukovar

KLASA: 041-01/18-10/57
URBROJ: 613-18-18-7

Vinkovci, 13. rujna 2018.

IZVJEŠĆE
O OBAVLJENOJ REVIZIJI UČINKOVITOSTI KORIŠTENJA VANJSKIH USLUGA U
DRUŠTVU VODOVOD GRADA VUKOVARA D.O.O., 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 grada Vukovara d.o.o., (dalje u tekstu: Društvo) za 2015.-2017.

Revizija je obavljena na način i prema postupcima utvrđenim okvirom revizijskih standarda Međunarodne organizacije vrhovnih revizijskih institucija (INTOSAI) i Kodeksom profesionalne etike državnih revizora.

Postupci revizije provedeni su od 16. travnja do 13. rujna 2018.

I. PREDMET I CILJEVI REVIZIJE

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

Društvo je za razdoblje 2015.-2017. ostvarilo vrijednosno značajne troškove za vanjske usluge u vezi s obavljanjem osnovne djelatnosti. Troškovi za vanjske usluge nastaju kao posljedica povećanja obveza za korištenje usluga koje trgovačkom društvu pružaju vanjski pružatelji usluga odnosno pravne i fizičke osobe. Nabavom usluga uz postizanje najbolje vrijednosti za uloženi novac, te korištenjem sredstava na ekonomičan način u cilju snižavanja troškova, Društvo može smanjiti troškove poslovanja samim tim i cijenu vodnih usluga te time utjecati na standard građana. Strategijom suzbijanja korupcije za razdoblje od 2015. do 2020. (Narodne novine 26/15) javna nabava je navedena kao jedna od najkritičnijih gospodarskih aktivnosti zbog korupcijskih rizika.

Društvo je osnovano u listopadu 1999. preoblikovanjem javnog poduzeća Vodovod grada Vukovara s p.o. Vukovar u društvo s ograničenom odgovornošću. Društvo obavlja djelatnosti javne vodoopskrbe i odvodnje, održavanje komunalnih vodnih građevina, izvođenje priključaka na komunalne vodne građevine, umjeravanje vodomjera, ispitivanje zdravstvene ispravnosti vode za piće, uzorkovanje i ispitivanje otpadnih voda te proizvodnja energije (za vlastite potrebe). Temelji kapital Društva iznosi 84.216.700,00 kn, od čega Grad Vukovar sudjeluje s 81.166.300,00 kn ili 96,4 %, Općina Tompojevci s 1.022.400,00 kn ili 1,2 %, Općina Bogdanovci sa 705.600,00 kn ili 0,8 %, Općina Borovo sa 681.500,00 kn ili 0,8 % te Društvo sa 640.900,00 kn ili 0,8 % (vlastiti udjel). Sjedište Društva je u Vukovaru, Jana Bate 4.

Tijela Društva su Skupština i Uprava. Skupštinu čine svi članovi Društva. Upravu čini jedan član - direktor Društva. Do 3. svibnja 2017. direktorica je bila Milica Zebec, od 4. svibnja do 30. rujna 2017. direktor je bio Goran Martinović, a od 1. listopada 2017. direktor je Dario Tišov. Koncem 2015. Društvo je imalo 111 zaposlenika, a koncem 2016. i 2017. je imalo 110 zaposlenika.

Društvo je obveznik primjene Zakona o javnoj nabavi (Narodne novine 90/11, 83/11, 143/13, 13/14 - Odluka Ustavnog suda Republike Hrvatske) koji je bio na snazi do konca 2016. i Zakona o javnoj nabavi (Narodne novine 120/16) koji je na snazi od siječnja 2017. i razvrstano je u sektorske naručitelje. U skladu s odredbom članka 13. Zakona o javnoj nabavi, Društvo je na mrežnim stranicama objavilo popis gospodarskih subjekata s kojima su predstavnici naručitelja ili s njima povezane osobe u sukobu interesa.

Ciljevi revizije su bili provjeriti:

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

Područja revizije su određena prema vrijednosno značajnijim rashodima za vanjske usluge, vrijednosti nabave, ocjeni rizika, provedenim postupcima nabave te interesu javnosti za uspostavljanje učinkovitog sustava nabave vanjskih usluga, jer se sredstva za financiranje djelatnosti javne vodoopskrbe i javne odvodnje osiguravaju iz cijene vodne usluge koju plaćaju korisnici vodnih usluga te visina cijene vodnih usluga i poslovanje Društva kao javnog isporučitelja vodnih usluga značajno utječu na životni standard građana.

Društvo je za 2015. ostvarilo ukupne prihode u iznosu 26.012.826,00 kn, ukupne rashode u iznosu 25.921.249,00 kn te dobit u iznosu 91.577,00 kn. Rashodi za usluge su za 2015. ostvareni u iznosu 3.681.645,00 kn (14,2 % ukupnih rashoda), a vrijednosno značajniji se odnose na troškove vanjskih usluga za usluge kooperanata u iznosu 1.632.539,00 kn (troškovi usluga iz ranijih godina preneseni s investicija u tijeku), intelektualne i osobne usluge u iznosu 500.372,00 kn (vrijednosno najznačajnije su javnobilježničke usluge), ostale usluge u iznosu 320.948,00 kn, servisne i usluge tekućeg održavanja u iznosu 302.947,00 kn te usluge osiguranja imovine i vozila u iznosu 227.590,00 kn.

Za 2016. je ostvarilo ukupne prihode u iznosu 24.992.081,00 kn, ukupne rashode u iznosu 24.796.115,00 kn te dobit u iznosu 195.966,00 kn. Rashodi za usluge su za 2016. ostvareni u iznosu 2.377.473,00 (9,6 % ukupnih rashoda), a vrijednosno značajniji se odnose na intelektualne i osobne usluge u iznosu 511.340,00 kn, ostale usluge u iznosu 419.703,00 kn, promidžbu i sponzorstva u iznosu 354.040,00 kn, usluge osiguranja imovine i vozila u iznosu 320.129,00 kn te servisne i usluge tekućeg održavanja u iznosu 270.868,00 kn.

Za 2017. je ostvarilo ukupne prihode u iznosu 25.867.234,00 kn, ukupne rashode u iznosu 32.411.216,00 kn te gubitak u iznosu 6.543.982,00 kn. Rashodi za usluge su za 2017. ostvareni u iznosu 2.703.979,00 kn (8,3 % ukupnih rashoda), a vrijednosno značajniji se odnose na intelektualne i osobne usluge u iznosu 737.077,00 kn, ostale usluge u iznosu 481.169,00 kn, usluge osiguranja imovine i vozila u iznosu 364.756,00 kn, promidžbu i sponzorstva u iznosu 352.189,00 kn te servisne i usluge tekućeg održavanja u iznosu 301.337,00 kn.

Prema podacima iz statističkih izvješća o javnoj nabavi, koji su objavljeni u Elektroničkom oglasniku javne nabave Republike Hrvatske, ukupna vrijednost javne nabave usluga u 2015. iznosila je 11.956.008,00 kn ili 46,1 % u odnosu na ukupne rashode, od čega se na vrijednost objavljenih ugovora o javnoj nabavi odnosi 9.146.981,00 kn, a na vrijednost evidentirane jednostavne nabave 2.809.027,00 kn. Ukupna vrijednost javne nabave usluga u 2016. iznosila je 3.643.938,00 kn ili 14,7 % u odnosu na ukupne rashode, od čega se na vrijednost objavljenih ugovora o javnoj nabavi odnosi 795.481,00 kn, a vrijednost evidentirane jednostavne nabave 2.848.457,00 kn. Ukupna vrijednost javne nabave usluga u 2017. iznosila je 3.407.836,00 kn ili 10,5 % u odnosu na ukupne rashode, od čega se na vrijednost objavljenih okvirnih sporazuma i ugovora o javnoj nabavi odnosi 920.400,00 kn, a vrijednost evidentirane jednostavne nabave 2.487.436,00 kn.

U tablici broj 1 daju se podaci o zaključenim ugovorima za nabavu vanjskih usluga za 2015.-2017., prema vrijednosti i vrsti postupka nabave.

Tablica broj 1

Broj zaključenih ugovora i ugovorena vrijednost nabave vanjskih usluga, prema vrsti postupka nabave za 2015.-2017.

Redni Broj	Postupak nabave	2015.			2016.			2017.			Ukupno		
		Broj zaključenih ugovora	Ugovorena vrijednost nabave usluga (u kn)	Udjel u %	Broj zaključenih ugovora	Ugovorena vrijednost nabave usluga (u kn)	Udjel u %	Broj zaključenih ugovora	Ugovorena vrijednost nabave usluga (u kn)	Udjel u %	Broj zaključenih ugovora	Ugovorena vrijednost nabave usluga (u kn)	Udjel u %
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13
1.	Otvoreni postupak	2	591.044,00	40,2	2	636.385,00	28,8	2	920.400,00	44,6	6	2.147.829,00	37,4
2.	Postupci jednostavne nabave	12	880.657,00	59,8	17	1.571.978,00	71,2	16	1.144.818,00	55,4	45	3.597.453,00	62,6
Ukupno		14	1.471.701,00	100,0	19	2.208.363,00	100,0	18	2.065.218,00	100,0	51	5.745.282,00	100,0

Od ukupno ugovorene vrijednosti nabave vanjskih usluga, revizijom za 2015.-2017. je obuhvaćeno 3.576.505,00 kn ili 62,3 %.

Društvo je najvećim dijelom provodilo nabavu usluga čija je procijenjena vrijednost manja od 200.000,00 kn (jednostavna nabava), a nabava je najvećim dijelom obavljena putem narudžbenica.

Revizijom za 2015. je obuhvaćena nabava usluga na temelju jednog ugovora o javnoj nabavi usluga (servisiranje i umjeravanje vodomjera) u iznosu 288.835,00 kn i nabava usluga na temelju sedam postupaka jednostavne nabave (zaštita imovine i osoba, osiguranje imovine i opće odgovornosti, osiguranje motornih i priključnih vozila, savjetovanje i reklamiranje u provedbi usluga informiranja i usluga jačanja vidljivosti za potrebe projekta sufinanciranog sredstvima Europske unije, revizija financijskih izvještaja, te ispitivanje parametara sukladnosti vode za ljudsku potrošnju) u iznosu 498.032,00 kn.

Revizijom za 2016. je obuhvaćena nabava usluga na temelju jednog ugovora o javnoj nabavi usluga (servisiranje i umjeravanje vodomjera) u iznosu 214.515,00 kn i nabava usluga na temelju 12 postupaka jednostavne nabave (zaštita imovine i osoba, osiguranje imovine i opće odgovornosti, osiguranje motornih i priključnih vozila, reklamiranje u provedbi usluga informiranja i usluga jačanja vidljivosti za potrebe projekta sufinanciranog sredstvima Europske unije, tehnička podrška u prilagodbi projektne prijave za apliciranje projekta, revizija financijskih izvještaja, ispitivanje parametara vode namijenjene za ljudsku potrošnju, ispitivanje sustava otpadnih voda) u iznosu 931.273,00 kn.

Revizijom za 2017. je obuhvaćena nabava usluga na temelju dva ugovora o javnoj nabavi usluga u iznosu 920.400,00 kn (servisiranje i umjeravanje vodomjera u iznosu 357.156,00 kn te osiguranje imovine i opće odgovornosti, osiguranje motornih i priključnih vozila u iznosu 563.244,00 kn) i nabava usluga na temelju 12 postupaka jednostavne nabave (izrada elaborata procjene vrijednosti cjevovoda, panoramsko video snimanje i fotografiranje vodnih objekata, digitalizacija dokumentacije pismohrane, tehničko savjetovanje u provedbi projekta izgradnje postrojenja za pročišćavanje otpadnih voda, provođenje preventivne zdravstvene zaštite, nadzor nad izgradnjom kanalizacije u dvije ulice, reklamiranje u provedbi usluga informiranja i usluga jačanja vidljivosti za potrebe projekta sufinanciranog sredstvima Europske unije, zakup stražnje strane autobusa radi postavljanja reklamnih panoa, geodetsko snimanje šahti i cijevi kanalizacije, izrada situacije u digitalnom obliku te izrada geodetskog situacijskog nacрта s prikazom trase) u iznosu 723.450,00 kn.

Osim navedenog, revizijom je obuhvaćena i nabava pojedinih usluga manje pojedinačne vrijednosti koja nije uključena u vrijednost jednostavne nabave, a usluge su nabavljene na temelju jedne ponude ili na temelju ispostavljenih narudžbenica. Revizijom je obuhvaćena nabava navedenih usluga u vrijednosti 1.397.792,00 kn, a odnosi se na fiksnu i mobilnu telefoniju, servis i održavanje vozila, održavanje programskih proizvoda, satelitsko praćenje vozila, zbrinjavanje građevinskog otpada, ispitivanje i puštanje u rad pumpe, sanaciju zidova strojarnice, građevinsko-arhitektonsko vještačenje te geodetske usluge.

II. METODE I POSTUPCI REVIZIJE

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

Ocijenjene su unutarnje kontrole uspostavljene kao odgovor rukovodstva na te rizike. U postupku revizije procijenjeni su rizici moguće 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 i njemu je povjerena nabava usluga. Ako društvo više godina nabavlja usluge od istih dobavljača, to može imati za posljedicu veće troškove, neučinkovite postupke, može se tolerirati slabija provedba ugovora i povećati vjerojatnost pojavljivanja prijevare. Nadalje, revizijskim postupcima je ocijenjeno postoji li prekomjerna ovisnost Društva o vanjskim pružateljima usluga, može li Društvo samo obaviti te zadaće i ima li takav način za posljedicu prekomjerni utjecaj na upravljanje. Također, to može značiti da onemogućuje drugim društvima nadmetanje za taj ugovor. Provjereno je, je li bilo žalbi na postupke i kako su riješene. Izravnim dokaznim postupcima ispitani su zapisi i dokumentacija kako bi se provjerili računi dobavljača usluga kojima su dodijeljeni vrijednosno najznačajniji iznosi.

Za svako od detaljnih potpitanja iz Studije, izabran je najprikladniji način pribavljanja revizijskog dokaza (intervju, upitnik, uvid u dokumentaciju, korištenje statističkih podataka, baza podataka, usporedba i analiza), vodeći računa o njihovoj dostatnosti i primjerenosti. Za detaljna potpitanja, provedeni su izravni dokazni postupci, na temelju utvrđene veličine uzorka i izvora revizijskih dokaza.

Pri oblikovanju revizijskih zaključaka primijenjena je stručna prosudba, uzimajući u obzir revizijske nalaze, značajnost i vrstu propusta otkrivenih tijekom obavljanja revizije.

III. KRITERIJI ZA OCJENU UČINKOVITOSTI

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

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

Okosnicu revizije činilo je glavno pitanje:

- Koristi li trgovačko društvo vanjske usluge svrhovito i ekonomično?

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

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

Ocjena učinkovitosti korištenja vanjskih usluga se izražava na sljedeći način:

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

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

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

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

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

Kriteriji za ocjenu učinkovitosti korištenja vanjskih usluga prema područjima revizije

Područja revizije	Kriteriji
Određivanje potreba	<ul style="list-style-type: none"> • društvo je komunalne poslove obavljalo isključivo u vlastitoj režiji (bez angažiranja vanjskih pružatelja usluga) • obavljalo je isključivo komunalne poslove radi kojih je osnovano • odredilo je koju razinu/količinu komunalnih usluga planira pružiti • ostvarena razina/količina pruženih komunalnih usluga je u skladu s planiranom • društvo ima podatke o jediničnim troškovima za najvažnije usluge koje pruža • jedinični troškovi za najvažnije usluge nemaju trend porasta za posljednje tri godine • društvo istražuje mogućnosti snižavanja troškova, vodeći računa o postizanju poboljšanja kvalitete pri pružanju komunalnih usluga

	<ul style="list-style-type: none"> • općim aktima promiče potpunu i otvorenu konkurentnost postupaka nabave usluga • na mrežnoj stranici društva objavljeni su o 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 ugovorenih s ostvarenim uslugama, 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 za nabavom usluga

Potrebe za nabavom vanjskih usluga, u pojedinim slučajevima nisu opravdane i potpuno obrazložene.

Društvo je komunalne poslove obavljalo najvećim dijelom u vlastitoj režiji. Uslugu javne vodoopskrbe obavlja na području grada Vukovara i općina Borovo, Bogdanovci, Negoslavci, Tompojevci i Trpinja te uslugu javne odvodnje na području grada Vukovara. Društvo upravlja s 383 km vodoopskrbne mreže s 20 189 vodovodnih priključaka i sa 179 km kolektorske i sekundarne kanalizacijske mreže s 11 558 kanalizacijskih priključaka.

Obavljalo je isključivo poslove javnog vodovodnog isporučitelja radi kojih je osnovano. Odnose se na pružanje vodnih usluga javne vodoopskrbe i javne odvodnje, održavanje komunalnih vodnih građevina, izvođenje priključaka na komunalne vodne građevine te ispitivanje zdravstvene ispravnosti vode za piće za vlastite potrebe. U 2015. oko 57,1 % ukupnih prihoda ostvarilo je od pružanja usluga javne vodoopskrbe i odvodnje, u 2016. oko 57,7 % ukupnih prihoda ostvarilo je od pružanja usluga javne vodoopskrbe i odvodnje, a u 2017. oko 55,5 % ukupnih prihoda ostvarilo je od pružanja usluga javne vodoopskrbe i odvodnje.

Društvo nije odredilo godišnju količinu vodnih usluga javne vodoopskrbe i javne odvodnje koju planira pružiti. Doneseni su planovi nabave. Nisu doneseni planovi poslovanja, kojima je između ostalog trebalo planirati prihode i rashode poslovanja te odrediti količinu vodnih usluga javne vodoopskrbe i javne odvodnje koju planira pružiti.

S obzirom da godišnja količina vodnih usluga javne vodoopskrbe i odvodnje koja se namjeravala pružiti nije bila planirana, Društvo nije bilo u mogućnosti pratiti ostvarene količine usluga u odnosu na planirane. U 2015. isporučeno je 2 490 305 m³ vode za javnu vodoopskrbu i obavljene usluge javne odvodnje 1 056 006 m³ otpadnih voda. U 2016. isporučeno je 2 313 893 m³ vode za javnu vodoopskrbu i obavljene usluge javne odvodnje 1 010 742 m³ otpadnih voda. U 2017. isporučeno je 2 360 201 m³ vode za javnu vodoopskrbu i obavljene usluge javne odvodnje 992 501 m³ otpadnih voda. Godišnja izvješća o poslovanju ne sadrže podatke o ostvarenoj količini vodnih usluga javne vodoopskrbe i javne odvodnje.

Društvo nema podatke o jediničnim troškovima usluga javne vodoopskrbe i javne odvodnje 2015.-2017. Ima podatke o ukupnim fiksnim i varijabilnim troškovima usluga javne vodoopskrbe i ukupnim troškovima javne odvodnje, ali ne prati jedinične fiksne i varijabilne troškove pružanja vodnih usluga javne vodoopskrbe i odvodnje koji čine osnovnu cijenu vodnih usluga i obuhvaćaju troškove zahvaćanja, pogona i održavanja komunalnih vodnih građevina te isporuku vodnih usluga. Fiksni dio cijene vodne usluge služi pokriću troškova koji ne ovise o količini isporučenih vodnih usluga, a varijabilni dio ovisi o količini isporučenih vodnih usluga. Prosječni fiksni troškovi pružanja usluga javne vodoopskrbe i odvodnje izračunavaju se na osnovi ostvarenih ukupnih fiksnih troškova i broja korisnika vodne usluge, a prosječni varijabilni troškovi vodnih usluga izračunavaju se na osnovi ostvarenih ukupnih varijabilnih troškova i količine vodnih usluga izraženih u m³.

S obzirom da Društvo nema podatke o jediničnim troškovima javne vodoopskrbe i javne odvodnje nije vidljiv njihov trend kretanja u posljednje tri godine. Prema podacima Društva gubitak od pružanja vodnih usluga javne vodoopskrbe i javne odvodnje je u 2015. iznosio 63.814,00 kn, u 2016. je iznosio 744.139,00 kn i u 2017. je iznosio 770.980,00 kn, što ukazuje na trend porasta gubitka od djelatnosti pružanja vodnih usluga (razlika troškova i prihoda isporučenih vodnih usluga javne vodoopskrbe i odvodnje). Osnovna cijena vodnih usluga nije se mijenjala od ožujka 2012.

Društvo istražuje mogućnost snižavanja troškova pri pružanju usluga javnog vodnog isporučitelja. Od 2014. provodi Projekt poboljšanje vodno-komunalne infrastrukture grada Vukovara ukupne vrijednosti 361.912.515,00 kn, sufinanciran sredstvima Europske unije. Do konca 2017. ulaganja u izgradnju i rekonstrukciju komunalnih vodnih građevina i nabavu opreme predviđena spomenutim projektom su iznosila 238.258.046,00 kn. Društvo prati gubitke vode nastale u tehnološkom procesu pročišćavanja i u distributivnoj mreži. Prema podacima Društva, gubitak vode u 2015. je bio 643 496 m³ ili 25,7 %, u 2016. gubitak vode je bio 574 266 m³ ili 24,8 % i u 2017. gubitak vode je bio 604 343 m³ ili 25,6 %. Iako Društvo poduzima značajna ulaganja u izgradnju i rekonstrukciju komunalnih vodnih građevina, gubici vode su i nadalje 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 za nabavu robe, usluga i radova do propisanih vrijednosti (postupci bagatelne nabave) iz ožujka 2014., koja je bila u primjeni do 6. veljače 2017., a od 7. veljače 2017. Pravilnikom o provođenju postupaka jednostavne nabave. Spomenutim Pravilnikom nisu uređeni rokovi za dostavu ponuda, osim roka za dostavu ponuda na temelju poziva za dostavu ponuda koji se objavljuje na internetskim stranicama Društva ili putem Elektroničkog oglasnika javne nabave Republike Hrvatske. Nisu uređeni pragovi s obzirom na vrijednost nabave te postupci s obzirom na vrijednost pragova. 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 na temelju Zakona o javnoj nabavi. U općim aktima Društva nije navedena obveza poštivanja osnovnih načela javne nabave (primjerice, načelo postizanja najbolje vrijednosti za uloženi novac te postizanje najveće konkurentnosti u danim okolnostima) u provođenju i ugovaranju nabave u odnosu na sve gospodarske subjekte.

Pravilnikom o provođenju postupaka jednostavne nabave je uređeno postupanje i odgovornost organizacijskih jedinica u pokretanju, pripremi i provedbi postupka jednostavne nabave (do sklapanja ugovora o javnoj nabavi ili ispostavljanja narudžbenice). Prema odredbama spomenutog Pravilnika postupak jednostavne nabave se provodi slanjem upita za ponudom ili poziva za dostavu ponude na adrese najmanje tri gospodarska subjekta te pozivom za dostavu ponuda koji se može objaviti na internetskim stranicama Društva ili putem Elektroničkog oglasnika javne nabave Republike Hrvatske. Upit za dostavu ponuda se šalje ako zbog jednostavnosti predmeta nabave i efikasnijeg poslovanja nema potrebe tražiti dokaze sposobnosti za obavljanje profesionalne djelatnosti te dokaze ekonomske, financijske, tehničke i stručne sposobnosti, a poziv za dostavu ponude se šalje ako se traže dokazi o nepostojanju osnove za isključenje gospodarskog subjekta, dokazi sposobnosti za obavljanje profesionalne djelatnosti, dokazi ekonomske, financijske, tehničke i stručne sposobnosti i jamstva. Broj gospodarskih subjekata kojima se upućuje upit za ponudom ili poziv za dostavu ponude može biti i manji, u posebnim slučajevima i okolnostima, ovisno o prirodi predmeta nabave ili razini tržišnog natjecanja. Kad se postupak nabave provodi slanjem poziva za dostavu ponude odgovorna osoba imenuje stručno povjerenstvo od najmanje dva člana, koje obavlja pregled i ocjenu ponuda i sastavlja zapisnik koji sadrži i prijedlog odgovornoj osobi za donošenje odluke o odabiru ponude. Pravilnikom nije utvrđena obveza objave poziva za dostavu ponuda za nadmetanje na mrežnim stranicama Društva, zbog čega ponudu u postupcima jednostavne nabave ne mogu dostaviti svi zainteresirani subjekti nego samo odabrani gospodarski subjekti. Pozivi za dostavu ponuda nisu objavljavani na mrežnim stranicama Društva.

Na mrežnim stranicama Društva su objavljeni Pravilnik o provođenju postupaka jednostavne nabave iz veljače 2017., plan i izmjene plana nabave iz 2016. i 2017., registri ugovora o javnoj nabavi i okvirnih sporazuma za 2015., 2016. i 2017., registar ugovora o jednostavnoj nabavi za 2017. i obavijest o nepostojanju sukoba interesa. Društvo nije objavilo plan nabave za 2015., zbog čega podaci o potrebama Društva nisu bili dostupni široj javnosti. Kod pregledana 21 postupka jednostavne nabave ukupne vrijednosti 1.366.817,00 kn, u kojima je vrijednost nabave usluga bila veća od 20.000,00 kn, a manja od 200.000,00 kn, predmet nabave nije upisan u plan nabave. Kod pregledana dva postupka javne nabave usluga ukupne vrijednosti 571.671,00 kn (usluge servisiranja i umjeravanja vodomjera), predmet nabave nije upisan u plan nabave. U planovima nabave za 2015., 2016. i 2017. osim predmeta nabave i procijenjene vrijednosti javne nabave, ostali podaci nisu popunjeni (vrsta postupka javne nabave, sklapa li se ugovor o javnoj nabavi ili okvirni sporazum, planirani početak postupka te planirano trajanje ugovora o javnoj nabavi ili okvirnog sporazuma).

Izbor najpovoljnije ponude

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

Općim aktima nisu primjereno uređeni postupci nabave usluga. Društvo je donijelo opće akte o provedbi postupaka jednostavne nabave roba, radova i usluga, kojima nije uredilo proces planiranja nabave i proces od zaključivanja ugovora do praćenja ostvarenja ugovora. Općim aktom nije uređena priprema i provedba postupka javne nabave. Nadalje nije uređen način i odgovornosti kod izvješćivanja o javnim nabavama, vođenja registra ugovora o javnoj nabavi i okvirnih sporazuma te kontroli provedbe, ostvarenja ugovora o javnoj nabavi i okvirnih sporazuma. Također, nije uređen način kontrole u provođenju postupaka javne nabave. Nepostojanje jasnih i unaprijed određenih pravila i procedura u sustavu javne nabave može značajno utjecati na zakonitost i pravilnost postupka javne nabave te otvorenost sustava javne nabave.

Pravilnikom o provođenju postupaka jednostavne nabave, uredilo je zadaće i odgovornosti sudionika u procesu provedbe postupaka jednostavne nabave (tko i kako pokreće postupak nabave, tko provodi postupak nabave i tko donosi odluku o odabiru ponude). Kod postupaka javne nabave imenovalo je ovlaštene predstavnike koji pripremaju i provode postupke javne nabave u suradnji sa stručnim službama. Certifikat iz područja nabave imaju četiri zaposlenika.

Općim aktom nisu uređene zadaće i odgovornosti pojedinih sudionika u procesu planiranja nabave (tko je zadužen za sastavljanje plana nabave, tko odobrava plan nabave, tko je zadužen za praćenje ostvarenja plana nabave), način i rokovi prikupljanja potreba, objedinjavanje zahtjeva i njihova analiza, tijek kolanja i čuvanja dokumentacije na temelju koje se sastavlja plan nabave, sastavljanje pregleda ostvarenja plana, izvješćivanje i druga pitanja u vezi s planiranjem javne nabave. Društvo ne prati i ne analizira ostvarenje plana te nema podatke o provedenim postupcima nabave u odnosu na plan. Općim aktom nisu uređene zadaće i odgovornosti u području provedbe i praćenja ugovora (tko prati realizaciju ugovora o nabavi, odnosno kontrolu ugovorene cijene, količine, kvalitete i drugih elemenata ugovora).

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. Na povećanje dobivene vrijednosti za uloženi novac utječe primjena kriterija ekonomski najpovoljnije ponude koji omogućava da se uz kriterij cijene, u odabiru najbolje ponude sagledaju i drugi kriteriji. Pravilnikom o provođenju postupaka jednostavne nabave je uređeno da je kriterij za odabir ponude najniža cijena ili ekonomski najpovoljnija ponuda. Društvo je u postupcima nabave usluga, koji su obuhvaćeni revizijom, utvrdilo da je mjerilo za odabir ponude najniža cijena.

Društvo nema pisanih dokaza da je istražilo tržište nabave i pribavilo što je moguće više informacija o uslugama koje namjerava nabaviti. Prema obrazloženju odgovorne osobe, istraživanje tržišta nabave provodi se prije samog postupka nabave na način da se putem interneta istražuje predmet nabave (tehničke specifikacije i značajke, broj gospodarskih subjekata koji mogu ponuditi traženi predmet nabave i cijena). Isto tako, informacije o predmetu nabave se pribavljaju od odgovornih osoba koje su pokrenule postupak nabave i izradile troškovnik te su dobro upoznate s tržištem nabave.

Izabrani način nabave nije u pojedinim provedenim postupcima nabave omogućio najveću razinu konkurentnosti u danim okolnostima. U razdoblju 2015.-2017. provedena su četiri otvorena postupka javne nabave kojima su nabavljene usluge servisiranja i umjeravanja vodomjera te usluge osiguranja imovine i opće odgovornosti i osiguranja motornih i priključnih vozila. Na temelju otvorenih postupaka javne nabave zaključena su četiri ugovora o javnoj nabavi usluga ukupne vrijednosti 1.423.750,00 kn. Primjenom otvorenih postupaka nabave usluga i objavom javnog poziva za nadmetanja u Električkom oglasniku javne nabave Republike Hrvatske, osigurano je da se svi zainteresirani subjekti mogu javiti i dostaviti ponude, čime je omogućena najveća razina konkurentnosti u danim okolnostima. Nabava usluga servisiranja i umjeravanja vodomjera u 2015. nije provedena pravodobno odnosno prije isteka prethodnog ugovora. Ugovor o uslugama servisiranja i umjeravanja vodomjera zaključen je u svibnju 2015. u vrijednosti 288.835,00 kn, a prethodni ugovor je vrijedio do konca 2014. Zbog kašnjenja u provedbi postupka javne nabave, Društvo je do zaključenja ugovora s novim izvođačem koristilo usluge prethodnog izvođača u iznosu 84.820,00 kn.

Za predmete jednostavne nabave Društvo na mrežnoj stranici ne objavljuje poziv za dostavu ponuda. Od pregledana 31 postupka jednostavne nabave na temelju kojih su nabavljene usluge u vrijednosti 2.152.755,00 kn, u 16 postupaka upiti za ponudom i poziva za dostavu ponuda upućeni su jednom gospodarskom subjektu (vrijednost nabavljenih usluga iznosi 951.415,00 kn), u 17 postupaka zaprimljena je jedna ponuda, u 12 postupaka zaprimljene su dvije ponude, a u dva postupka zaprimljene su tri ponude. U pozivima za dostavu ponuda rok za dostavu ponuda je bio pet dana. Kraći rokovi za dostavu ponuda smanjuju mogućnost prijavljivanja više ponuditelja. Nerealni rokovi za pripremu ponude, čime se ograničava broj ponuda i utječe na njihovu kvalitetu, mogu za posljedicu imati neuspješan postupak nabave ili ozbiljne probleme u provedbi. Rokovi za dostavu ponuda trebaju biti optimalni, a postupke nabave treba pravodobno započeti.

Ocjena ponuda zasnovana je na objavljenim kriterijima odabira i dodjele. Kriterij odabira ponuda za provedene otvorene postupke javne nabave i postupke jednostavne nabave, bila je najniža cijena.

Razlozi za odabir najpovoljnije ponude u postupcima javne nabave i jednostavne nabave upućivanjem poziva za dostavu ponude su odgovarajuće obrazloženi u zapisnicima o pregledu i ocjeni ponuda, te su sastavljeni analitički prikazi tražene i primljene dokumentacije. U postupcima jednostavne nabave upućivanjem upita za ponudom zaposlenik koji provodi postupak nabave ne sastavlja zapisnik o otvaranju, pregledu i ocjeni ponuda te prijedlog odluke o odabiru ponude nego na odabranoj ponudi označi da se radi o odabranoj ponudi. Zbog opisanog postupanja, izbor najpovoljnije ponude u postupcima jednostavne nabave upućivanjem upita za ponudom nije dostatan i odgovarajuće obrazložen.

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, rok, način i uvjeti plaćanja, kriterij odabira najpovoljnije ponude, jamstvo za ozbiljnost ponude i uredno ispunjenje ugovora.

Dokumentacija o nabavi sadrži sve dokumente propisane Zakonom o javnoj nabavi. Sadrži odluku o imenovanju ovlaštenih predstavnika, poziv za dostavu ponude, troškovnik, ponude, potpisane zapisnike o otvaranju ponuda te pregledu i ocjeni ponuda, odluke o odabiru najpovoljnije ponude, potpisane ugovore ili narudžbenice, izjave o nepostojanju sukoba interesa 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.

Po provedenim postupcima nabave su ugovorene isključivo usluge predviđene dokumentacijom o nabavi. Revizijom za razdoblje 2015.-2017. obuhvaćeno je četiri ugovora o javnoj nabavi usluga u vrijednosti 1.423.750,00 kn. Tri ugovora zaključena su za usluge servisiranja i umjeravanja vodomjera u 2015., u 2016. i 2017., te četvrti ugovor u 2017. za nabavu uslugu osiguranja imovine i opće odgovornosti, osiguranje motornih i priključnih vozila. Također, provjereno je 12 ugovora o jednostavnoj nabavi usluga koji su zaključeni u 2017. u vrijednosti 723.450,00 kn. Revizijom su obuhvaćene i usluge u vrijednosti 1.397.792,00 kn, nabavljene na temelju narudžbenica.

Ugovori za nabavu usluga sadrže detaljnu specifikaciju usluga, odnosno sastavni dio ugovora čine ponude s detaljnom specifikacijom usluga (troškovnicima).

Ovisno o vrsti ugovorene usluge, ugovori sadrže odredbe o ugovornoj kazni za slučaj neispunjenja ili neodgovarajućeg ispunjavanja obveza. Također, sadrže odredbe o raskidu ugovora zbog neispunjenja ugovornih obveza. Pribavljena su i jamstva za uredno ispunjenje ugovornih obveza.

Računi za usluge, sadrže detaljne specifikacije obavljenih usluga, s vrstama usluge, količinama i jediničnim cijenama pruženih usluga. Ispostavljene račune dobavljača za usluge može se bez teškoće usporediti s podacima sadržanim u ugovorima i troškovnicima iz ponudbene dokumentacije. Međutim, kod usluga servisiranja i umjeravanja vodomjera nije omogućena usporedba računa s narudžbenicama, jer su pri ispostavljanju narudžbenica korištene oznake za veličinu cijevnog navoja umjesto da su korišteni nazivi vodomjera iz dokumentacije o nabavi i ugovora.

U obavljanju usluga obuhvaćenih revizijom nije bilo neopravdanog kašnjenja.

Ugovori o pružanju usluga sadrže odredbe o očekivanoj razini kvalitete usluga.

Pri preuzimanju usluga, provjeravana je kvaliteta isporučenih usluga. Zaposlenici, koji su inicirali nabavu usluga, su kod preuzimanja obavljenih usluga (usluga tekućeg održavanja opreme i servisnih usluga) provjeravali je li usluga obavljena te su potpisom na radnom nalogu, otpremnici ili drugom dokumentu potvrdili da je usluga obavljena. Kod drugih usluga kontrola je obavljana na temelju zaprimljenog računa s popratnom dokumentacijom (ugovor, narudžbenica, otpremnica). Nakon provedenih kontrola, odgovorna osoba je odobravala račun za plaćanje i evidentiranje.

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 i postizanje planiranih ciljeva nabave.

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

1. Određivanje potreba

1.1. Plan nabave donosi uprava Društva. Propusti se odnose na količine vodnih usluga, jedinične troškove vodovodnih usluga, opće akte i plan nabave.

- Količine vodnih usluga

Društvo nije odredilo godišnju količinu vodnih usluga javne vodoopskrbe i javne odvodnje koju planira pružiti. Nije donijelo planove poslovanja za 2015.-2017., kojima je između ostalog trebalo planirati prihode i rashode poslovanja te odrediti količinu vodnih usluga javne vodoopskrbe i javne odvodnje koju planira pružiti.

S obzirom, da godišnja količina vodnih usluga javne vodoopskrbe i odvodnje nije bila planirana, onemogućeno je praćenje ostvarene količine usluga u odnosu na planiranu. U 2015. obavljene su usluge isporuke 2 490 305 m³ vode za javnu vodoopskrbu i usluge javne odvodnje 1 056 006 m³ otpadnih voda. U 2016. obavljene su usluge isporuke 2 313 893 m³ vode za javnu vodoopskrbu i usluge javne odvodnje 1 010 742 m³ otpadnih voda. U 2017. obavljene su usluge isporuke 2 360 201 m³ vode za javnu vodoopskrbu i usluge javne odvodnje 992 501 m³ otpadnih voda. Godišnja izvješća o poslovanju ne sadrže podatke o ostvarenoj količini vodnih usluga javne vodoopskrbe i javne odvodnje.

Državni ured za reviziju predlaže donijeti planove poslovanja kojima bi se između ostalog odredila količina vodnih usluga koju Društvo namjerava pružiti. Nadalje, predlaže pratiti ostvarene količine vodnih usluga u odnosu na planirane te u godišnjim izvješćima o poslovanju iskazivati podatke o ostvarenim količinama vodnih usluga.

- Jedinični troškovi vodnih usluga

Društvo nema podatke o jediničnim troškovima usluga javne vodoopskrbe i javne odvodnje za 2015.-2017. i ne prati njihov trend kretanja. Naime, Društvo ima podatke o ukupnim fiksnim i varijabilnim troškovima usluga javne vodoopskrbe i ukupnim troškovima javne odvodnje, ali ne prati jedinične fiksne i varijabilne troškove pružanja vodnih usluga javne vodoopskrbe i odvodnje koji čine osnovnu cijenu vodnih usluga i obuhvaćaju troškove zahvaćanja, pogona i održavanja komunalnih vodnih građevina te isporuku vodnih usluga. Prema podacima Društva gubitak od pružanja vodnih usluga javne vodoopskrbe i javne odvodnje je u 2015. iznosio 63.814,00 kn, u 2016. je iznosio 744.139,00 kn i u 2017. je iznosio 770.980,00 kn, što ukazuje na trend porasta gubitka od djelatnosti pružanja vodnih usluga (razlika troškova i prihoda isporučenih vodnih usluga javne vodoopskrbe i odvodnje). Osnovna cijena vodnih usluga nije se mijenjala od ožujka 2012.

Državni ured za reviziju predlaže izračunavati jedinične troškove usluga javne vodoopskrbe i javne odvodnje i pratiti njihov trend kretanja.

- Opći akti

Društvo općim aktima ne promiče potpunu i otvorenu konkurentnost postupaka nabave usluga. Postupke nabave roba i usluga procijenjene vrijednosti do 200.000,00 kn i radova procijenjene vrijednosti do 500.000,00 kn (jednostavna nabava) Društvo je uredilo Pravilnikom o provođenju postupaka jednostavne nabave. Spomenutim Pravilnikom nisu uređeni rokovi za dostavu ponuda, osim roka za dostavu ponuda na temelju poziva za dostavu ponuda koji se objavljuje na internetskim stranicama Društva ili putem Elektroničkog oglasnika javne nabave Republike Hrvatske. Nisu uređeni pragovi s obzirom na vrijednost nabave te postupci s obzirom na vrijednost pragova. Postupak jednostavne nabave se provodi upućivanjem zahtjeva za dostavu ponuda ili upita za ponudom na adrese najmanje tri gospodarska subjekta, te pozivom za dostavu ponuda koji se može objaviti na internetskim stranicama Društva ili putem Elektroničkog oglasnika javne nabave Republike Hrvatske. Broj gospodarskih subjekata može biti i manji, u posebnim slučajevima i okolnostima, ovisno o prirodi predmeta nabave ili razini tržišnog natjecanja.

Državni ured za reviziju predlaže općim aktima urediti rokove za dostavu ponuda na temelju upita za dostavu ponuda ili poziva za dostavu ponuda. Također, predlaže urediti pragove s obzirom na vrijednost nabave i postupke nabave s obzirom na vrijednost pragova.

- Plan nabave

Društvo nije objavilo plan nabave za 2015., čime bi se omogućilo da se zainteresirani gospodarski subjekti pravovremeno pripreme za sudjelovanje u postupcima nabave, a podaci o potrebama Društva bili bi dostupni široj javnosti. 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. Prema odredbama Zakona o javnoj nabavi, Društvo kao sektorski naručitelj nije obvezan objaviti plan nabave za poslovnu godinu. 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.

U planu nabave za 2015., 2016. i 2017. nisu upisani svi predmeti nabave usluga čija je procijenjena vrijednost jednaka ili veća od 20.000,00 kn (21 postupak jednostavne nabave ukupne vrijednosti 1.366.817,00 kn i dva postupka javne nabave usluga ukupne vrijednosti 571.671,00 kn) te nisu popunjeni svi propisani podaci (podatak o postupku koji se planira provesti, planiranom početku postupka, zaključuje li se ugovor ili okvirni sporazum te planiranom trajanju ugovora/okvirnog sporazuma).

Prema odredbama članka 20. Zakona o javnoj nabavi, koji je bio na snazi do konca 2016., propisano je da se u plan nabave unose podaci o predmetu nabave i procijenjenoj vrijednosti jednakoj ili većoj od 20.000,00 kn te podaci koje plan nabave treba sadržavati (između ostaloga, podatak o postupku koji se planira provesti, planiranom početku postupka, zaključuje li se ugovor/ili okvirni sporazum te planiranom trajanju ugovora/okvirnog sporazuma).

Prema odredbama članka 28. Zakona o javnoj nabavi, koji je na snazi od siječnja 2017., u planu nabave i registru ugovora, između ostaloga, navode se svi predmeti nabave čija je vrijednost jednaka ili veća od 20.000,00 kn. Od 1. siječnja 2018. je stupio na snagu Pravilnik o planu nabave, registru ugovora, prethodnom savjetovanju i analizi tržišta u javnoj nabavi (Narodne novine 101/17), kojim se između ostalog uređuju pitanja u vezi s planom nabave.

Državni ured za reviziju nalaže planom nabave obuhvatiti sve predmete nabave usluga čija je procijenjena vrijednost jednaka ili veća od 20.000,00 kn te predlaže za svaki predmet nabave unijeti sve podatke koje plan treba sadržavati. Predlaže planove nabave objavljivati na mrežnim stranicama Društva.

2. Izbor najpovoljnije ponude

2.1. Postupci nabave su propisani odredbama Zakona o javnoj nabavi, drugim propisima koji uređuju područje nabave te općim aktima Društva. Kod izbora najpovoljnije ponude za nabavu vanjskih usluga nepravilnosti se odnose na procedure u postupcima nabave, zadaće i odgovornosti sudionika u postupcima nabave, načelo postizanja najbolje vrijednosti za uloženi novac, istraživanje tržišta nabave, poziv za dostavu ponuda, te zapisnik o otvaranju, pregledu i ocjeni ponuda.

- Procedure u postupcima nabave

Društvo općim aktima nije detaljnije uredilo provođenje postupaka jednostavne nabave, te nije uredilo proces planiranja nabave i proces od zaključivanja ugovora do praćenja ostvarenja ugovora. Općim aktom nije uredilo procedure i pravila javne nabave u područjima pripreme i provedbe postupaka javne nabave, izvješćivanja o javnim nabavama, vođenja registra ugovora o javnoj nabavi i okvirnih sporazuma, kontrole izvršenja ugovora o javnoj nabavi i okvirnih sporazuma te kontrole u provođenju postupaka javne nabave.

Nepostojanje jasnih i unaprijed određenih pravila i procedura u sustavu javne nabave može značajno utjecati na zakonitost i pravilnost postupka javne nabave te otvorenost sustava javne nabave.

Državni ured za reviziju predlaže općim aktima detaljnije urediti postupke nabave od procesa planiranja nabave, provođenja postupaka nabave do zaključivanja ugovora o nabavi i praćenja ostvarenja ugovora.

- Zadaće i odgovornosti sudionika u postupcima nabave

Općim aktom nisu uređene zadaće i odgovornosti pojedinih sudionika u postupcima planiranja nabave (tko je zadužen za sastavljanje plana nabave, tko odobrava plan nabave, tko je zadužen za praćenje ostvarenja plana nabave), način i rokovi prikupljanja potreba, objedinjavanje zahtjeva i njihova analiza, tijek kolanja i čuvanja dokumentacije na temelju koje se sastavlja plan nabave, sastavljanje pregleda ostvarenja plana, izvješćivanje i druga pitanja u vezi s planiranjem javne nabave. Društvo ne prati i ne analizira ostvarenje plana te nema podatke o provedenim postupcima nabave u odnosu na plan.

Općim aktom nisu uređene zadaće i odgovornosti u području provedbe i praćenja ugovora (tko prati realizaciju ugovora o nabavi, odnosno kontrolu ugovorene cijene, količine, kvalitete i drugih elemenata ugovora).

Državni ured za reviziju predlaže općim aktima urediti zadaće i odgovornosti pojedinih sudionika u postupcima planiranja nabave, provedbe i praćenja ugovora te pratiti i analizirati ostvarenje plana nabave.

- Načelo postizanja najbolje vrijednosti za uloženi novac

Općim aktima Društva nije izričito navedeno načelo postizanja najbolje vrijednosti za uloženi novac kao mjerilo za izbor najpovoljnije ponude. Kod nabave usluga je pri izboru najpovoljnije ponude korišteno mjerilo najniže cijene. Utvrđivanjem optimalnih kombinacija različitih mjerila za izbor najpovoljnije ponude, Društvo bi osiguralo ispunjenje zahtjeva za nabavom usluga prema načelu postizanja najbolje vrijednosti za uloženi novac.

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

- Istraživanje tržišta nabave

Za nabavljene usluge u 2015., 2016. i 2017., Društvo nema dokumentaciju i pisane dokaze na koji je način istražilo tržište nabave i pribavilo informacije o uslugama koje namjerava nabaviti. Prema odredbama članka 8. Pravilnika o planu nabave, registru ugovora, prethodnom savjetovanju i analizi tržišta u javnoj nabavi (koji je stupio na snagu 1. siječnja 2018.), naručitelj provodi analizu tržišta u svrhu pripreme nabave i informiranja gospodarskih subjekata o svojim planovima i zahtjevima u vezi s nabavom. Analiza tržišta obuhvaća prikupljanje informacija o predmetu nabave, gospodarskim subjektima koji sudjeluju na tržištu te drugim okolnostima koje utječu na uvjete nabave. Informacije prikupljene analizom tržišta ne smiju se interpretirati na način da imaju za posljedicu narušavanje tržišnog natjecanja ili kršenje načela zabrane diskriminacije i transparentnosti.

Državni ured za reviziju predlaže istraživati tržište i pribaviti što je moguće više informacija o uslugama koje namjerava nabaviti.

- Poziv za dostavu ponuda

Izabrani način nabave nije u pojedinim provedenim postupcima (jednostavne) nabave omogućio najveću razinu konkurentnosti u danim okolnostima. Nabava usluga servisiranja i umjeravanja vodomjera nije provedena pravodobno odnosno prije isteka prethodnog ugovora. Ugovor o uslugama servisiranja i umjeravanja vodomjera zaključen je u svibnju 2015. u vrijednosti 288.835,00 kn, a prethodni ugovor je vrijedio do konca 2014. Zbog kašnjenja u provedbi postupka javne nabave, Društvo je do zaključenja ugovora s novim izvođačem koristilo usluge prethodnog izvođača u iznosu 84.820,00 kn. Od pregledana 31 postupka jednostavne nabave na temelju kojih su nabavljene usluge u vrijednosti 2.152.755,00 kn, u 16 postupaka upiti za ponudom i pozivi za dostavu ponuda upućeni su jednom gospodarskom subjektu (vrijednost nabavljenih usluga iznosi 951.415,00 kn), u 17 postupaka zaprimljena je jedna ponuda, u 12 postupaka zaprimljene su dvije ponude, a u dva postupka zaprimljene su tri ponude. Pravilnikom o provođenju postupaka jednostavne nabave predviđena je mogućnost objave poziva za dostavu ponuda putem Elektroničkog oglasnika javne nabave Republike Hrvatske ili na internetskim stranicama Društva, što nije primijenjeno. U pozivima za dostavu ponuda rok za dostavu ponuda je bio pet dana, što nije optimalno. Naime, kraći rokovi za dostavu ponuda smanjuju mogućnost prijavljivanja više ponuditelja. Nerealni rokovi za pripremu ponude, čime se ograničava broj ponuda i utječe na njihovu kvalitetu, mogu za posljedicu imati neuspješan postupak nabave ili ozbiljne probleme u provedbi. Rokovi za dostavu ponuda trebaju biti optimalni, a postupke nabave treba pravodobno započeti.

Državni ured za reviziju predlaže pravodobno provoditi postupke nabave prije isteka važećih ugovora. U postupcima jednostavne nabave omogućiti postizanje najveće razine konkurentnosti u danim okolnostima, te predlaže poziv za dostavu ponuda upućivati većem broju gospodarskih subjekata i objavljivati na mrežnoj stranici. Nadalje, predlaže u općim aktima odrediti optimalne rokove za dostavu ponuda.

- Zapisnik o otvaranju, pregledu i ocjeni ponuda

Razlozi za odabir najpovoljnije ponude u postupcima jednostavne nabave upućivanjem poziva za ponudom nisu dostatno i odgovarajuće obrazloženi s obzirom da se u postupcima jednostavne nabave upućivanjem poziva za ponudom ne sastavlja zapisnik o otvaranju, pregledu i ocjeni ponuda nego se na ponudi označi da se radi o odabranoj ponudi.

Državni ured za reviziju predlaže pri provođenju postupka slanjem upita za ponudom sastavljati zapisnik o otvaranju, pregledu i ocjeni ponuda.

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 specifikaciju usluga u narudžbenicama.

U računima za usluge servisiranja i umjeravanja vodomjera nije omogućena usporedba vrste usluge s podacima sadržanim u narudžbenici jer u narudžbenicama nisu korišteni nazivi za vrste vodomjera iz dokumentacije o nabavi i ugovora nego oznake za veličinu cijevnog navoja. Ispostavljene račune može se bez teškoće usporediti s podacima sadržanim u ugovorima i troškovnicima iz ponudbene dokumentacije.

Državni ured za reviziju predlaže u narudžbenicama pri specificiranju usluga koristiti nazive usluga iz ugovora i dokumentacije o nabavi, radi lakše usporedivosti s podacima sadržanim u dokumentaciji o nabavi, ugovorima i računima.

Društvo u očitovanju navodi da u cijelosti prihvaća Nacrt izvješća o obavljenoj reviziji.

VI. OCJENA UČINKOVITOSTI KORIŠTENJA VANJSKIH USLUGA

Društvo je komunalne poslove obavljalo najvećim dijelom u vlastitoj režiji. Za obavljanje pojedinih poslova, Društvo nabavlja usluge od drugih izvoditelja, te je odgovorno za opravdanost i obrazloženost potreba za nabavom vanjskih usluga, poštivanje načela postizanja najbolje vrijednosti za uloženi novac te ostvarenje planiranih ciljeva nabave. Društvo je obavljalo isključivo poslove javnog vodnog isporučitelja radi kojih je osnovano. Društvo istražuje mogućnosti snižavanja troškova pri pružanju usluga javnog vodnog isporučitelja. Postupci nabave roba i usluga procijenjene vrijednosti do 200.000,00 kn i radova procijenjene vrijednosti do 500.000,00 kn uređeni su Pravilnikom o provedbi postupaka jednostavne nabave. Postupak jednostavne nabave se provodi slanjem upita za ponudom ili zahtjeva za dostavu ponuda određenom broju gospodarskih subjekata, a poziv za dostavu ponude može se objaviti i na mrežnim stranicama. Na mrežnim stranicama je objavljen opći akt kojim je uređena jednostavna nabava usluga, te planovi nabave za 2016. i 2017. Potrebe za nabavom vanjskih usluga, u pojedinim slučajevima nisu bile opravdane i potpuno obrazložene. Društvo nije odredilo koju količinu vodnih usluga javne vodoopskrbe i odvodnje namjerava pružiti. Stoga, nije vidljiva usporedba ostvarene količine vodnih usluga javne vodoopskrbe i odvodnje u odnosu na planiranu. Društvo nema podatke o jediničnim troškovima pružanja vodnih usluga javne vodoopskrbe i odvodnje, odnosno jediničnim fiksnim i varijabilnim troškovima koji čine cijenu vodnih usluga i obuhvaćaju troškove zahvaćanja, pogona i održavanja komunalnih vodnih građevina te isporuku vodnih usluga. Nije vidljivo imaju li jedinični troškovi pružanja vodnih usluga trend porasta, ali je utvrđen trend porasta gubitka od djelatnosti pružanja vodnih usluga (razlika troškova i prihoda isporučenih vodnih usluga javne vodoopskrbe i odvodnje). Općim aktima se ne promiče potpuna i otvorena konkurentnost postupaka jednostavne nabave usluga. U planu nabave nisu upisani svi predmeti nabave čija je vrijednost jednaka ili veća od 20.000,00 kn. Plan nabave za 2015. nije objavljen na mrežnim stranicama.

Društvo je Pravilnikom o provođenju postupaka jednostavne nabave uredilo zadaće i odgovornosti sudionika u procesu provedbe postupaka jednostavne nabave. Kod postupaka javne nabave imenovalo je ovlaštene predstavnike, odgovorne za pripremu i provođenje postupaka javne nabave. Kriterij za odabir najpovoljnije ponude u postupcima nabave je bila najniža cijena. Ocjena ponuda zasnovana je isključivo na objavljenim kriterijima odabira. Razlozi za odabir najpovoljnije ponude u postupcima javne nabave i jednostavne nabave upućivanjem poziva za dostavu ponude su u zapisnicima o pregledu i ocjeni ponuda odgovarajuće obrazloženi. Dokumentacija o nabavi je dostupna, pregledna i omogućuje jednostavno praćenje tijeka nabave, te sadrži sve dokumente koje treba sadržavati. Društvo općim aktom nije primjereno uredilo postupke nabave usluga. Nisu utvrđene zadaće i odgovornosti pojedinih sudionika u postupcima planiranja nabave, način i rokovi prikupljanja potreba, objedinjavanje zahtjeva i njihova analiza, tijek kolanja i čuvanja dokumentacije na temelju koje se sastavlja plan nabave, sastavljanje pregleda ostvarenja plana, izvješćivanje i druga pitanja u vezi s planiranjem javne nabave. Općim aktom nisu utvrđene zadaće i odgovornosti u području provedbe i praćenja ugovora. Općim aktima nije izričito navedeno načelo postizanja najbolje vrijednosti za uloženi novac kao mjerilo za izbor najpovoljnije ponude. Izabrani način nabave nije u pojedinim provedenim postupcima (jednostavne) nabave omogućio najveću razinu konkurentnosti u danim okolnostima. U pozivima za dostavu ponuda rokovi za dostavu ponuda nisu bili optimalni. Izbor najpovoljnije ponude u postupcima jednostavne nabave upućivanjem upita za ponudom nije dostatan i odgovarajuće obrazložen jer se ne sastavlja zapisnik o otvaranju, pregledu i ocjeni ponuda. Društvo nema pisanih dokaza da je istražilo tržište nabave i pribavilo što je moguće više informacija o uslugama koje namjerava nabaviti.

Ugovorene su isključivo usluge predviđene dokumentacijom o nabavi. Ugovori sadrže detaljnu specifikaciju usluga. Ugovori za nabavu vanjskih usluga sadrže ugovorne kazne za slučaj neispunjavanja ili neodgovarajućeg ispunjavanja obveza. Računi sadrže detaljne specifikacije obavljenih usluga, s vrstama usluge, količinama i cijenama u skladu s ugovorenim te cijenama iz troškovnika i najvećim dijelom se mogu usporediti s podacima sadržanim u ugovoru i troškovnicima. U obavljanju usluga nije bilo neopravdanog kašnjenja, te su usluge plaćene u skladu s ugovorenim. Ugovori o pružanju usluga sadrže odredbe o očekivanoj razini kvalitete usluga. Kod preuzimanja usluge, odgovorne osobe su provjeravale kvalitetu isporučene usluge, o čemu su sastavljeni odgovarajući dokumenti. Usluge su obavljane u skladu s ugovorenim rokovima, a plaćanja u skladu s ugovorenim uvjetima. U računima za usluge servisiranja i umjeravanja vodomjera nije omogućena usporedba vrste usluge s podacima sadržanim u narudžbenici jer u narudžbenicama nisu korišteni nazivi za vrste vodomjera iz dokumentacije o nabavi i ugovora.

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:

- u općim aktima kao mjerilo za izbor najpovoljnije ponude navesti načelo postizanja najbolje vrijednosti za uloženi novac
- planirati količinu vodnih usluga koju Društvo namjerava pružiti
- pratiti ostvarene količine vodnih usluga u odnosu na planirane
- u godišnjim izvješćima o poslovanju iskazati podatke o ostvarenim količinama vodnih usluga
- izračunavati jedinične troškove vodnih usluga javne vodoopskrbe i odvodnje
- pratiti trend kretanja jediničnih troškova vodnih usluga
- poduzimati mjere radi smanjenja gubitaka vode
- u općim aktima urediti optimalne rokove za dostavu ponuda na temelju upita za dostavu ponuda ili poziva za dostavu ponuda
- u općim aktima urediti pragove s obzirom na vrijednost nabave i postupke nabave s obzirom na vrijednost pragova
- planom nabave obuhvatiti sve predmete nabave čija je procijenjena vrijednost jednaka ili veća od 20.000,00 kn
- objavljivati planove nabave na mrežnim stranicama
- općim aktima detaljnije urediti procedure nabave od pripreme postupaka nabave do kontrola u provođenju postupaka nabave
- općim aktima urediti zadaće i odgovornosti pojedinih sudionika u postupcima planiranja nabave

- istraživati tržište i pribaviti što je moguće više informacija o uslugama koje namjerava nabaviti
- pravodobno provoditi postupke nabave
- postupcima jednostavne nabave omogućiti postizanje najveće razine konkurentnosti u danim okolnostima
- u postupcima jednostavne nabave poziv za dostavu ponuda upućivati većem broju gospodarskih subjekata
- poziv za dostavu ponuda objavljivati na mrežnoj stranici
- u postupcima jednostavne nabave upućivanjem upita za ponudom sastavljati zapisnik o otvaranju, pregledu i ocjeni ponuda
- u narudžbenicama pri specificiranju usluga koristiti nazive usluga iz ugovora i dokumentacije o nabavi.

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 na svrhovit i ekonomičan način.