



REPUBLIKA HRVATSKA
DRŽAVNI URED ZA REVIZIJU
Područni ured Pazin

IZVJEŠĆE
O OBAVLJENOJ REVIZIJI UČINKOVITOSTI

KORIŠTENJE VANJSKIH USLUGA U DRUŠTVU
VODOVOD PULA D.O.O.

Pazin, studeni 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 Pazin

KLASA: 041-01/18-10/78
URBROJ: 613-20-18-7

Pazin, 14. studenoga 2018.

IZVJEŠĆE
O OBAVLJENOJ REVIZIJI UČINKOVITOSTI
KORIŠTENJA VANJSKIH USLUGA U DRUŠTVU VODOVOD PULA D.O.O.

Na temelju odredaba članaka 12. i 14. Zakona o Državnom uredu za reviziju (Narodne novine 80/11), obavljena je revizija učinkovitosti korištenja vanjskih usluga u društvu Vodovod Pula 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 6. kolovoza do 14. studenoga 2018.

I. PREDMET I CILJEVI REVIZIJE

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

Društvo je pravni sljednik javnog poduzeća osnovanog odlukom iz 1948. Upisano je u sudski registar Trgovačkog suda u Rijeci u studenome 1995. Osnivači su gradovi Pula i Vodnjan te općine Barban, Fažana, Ližnjan, Marčana, Medulin i Svetvinčenat. Temeljni kapital iznosi 143.800.000,00 kn i podijeljen je na osam poslovnih udjela od kojih gradu Puli pripada 72,0 %, Vodnjanu 9,0 %, te općinama Medulin 7,0 %, Ližnjan 4,0 %, Marčana 4,0 %, Barban 2,0 %, Fažana 1,0 % i Svetvinčenat 1,0 %. Djelatnosti društva su javna vodoopskrba, ispitivanje zdravstvene ispravnosti vode za piće za vlastite potrebe, izvođenje vodovodnih priključaka, umjeravanje vodomjera te proizvodnja energije za vlastite potrebe. Sjedište Društva je Radićeva 9, Pula.

Tijela upravljanja su skupština, nadzorni odbor i uprava. Skupštinu čine svi članovi društva (osnivači) koji imaju poslovne udjele. Nadzorni odbor ima pet članova koje imenuje skupština, od kojih tri člana na prijedlog grada Pule, jednog člana na prijedlog ostalih općina i grada Vodnjana, dok je jedan predstavnik zaposlenika. Uprava ima jednog člana, direktora. Od 1. kolovoza 2012. i u vrijeme obavljanja revizije direktor je Dean Starčić. Društvo je koncem 2015. imalo 159 zaposlenika, dok je koncem 2016. i koncem 2017. imalo 156 zaposlenika.

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 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.

Prema podacima iz godišnjih financijskih izvještaja i poslovnih knjiga za 2015., rashodi za ostale vanjske usluge su iznosili 5.449.512,00 kn ili 8,1 %, za 2016. su iznosili 7.287.339,00 kn ili 10,7 % te za 2017. su iznosili 6.835.328,00 kn ili 9,8 % ukupnih rashoda.

Za 2015. rashodi za ostale vanjske usluge iznosili su 5.449.512,00 kn. Vrijednosno značajniji odnosili su se na usluge tekućeg održavanja u iznosu 1.826.321,00 kn, usluge najma u iznosu 559.958,00 kn, poštanske usluge u iznosu 456.271,00 kn, usluge investicijskog održavanja u iznosu 450.057,00 kn, zaštitarske usluge u iznosu 241.364,00 kn i usluge izrade geodetskih podloga i elaborata u iznosu 155.700,00 kn. Revizijom su obuhvaćeni troškovi usluga u iznosu 2.269.447,00 kn ili 41,6 % ostvarenih rashoda za ostale vanjske usluge, a pregledano je 13 postupaka nabave.

Za 2016. rashodi za ostale vanjske usluge iznosili su 7.287.339,00 kn. Vrijednosno značajniji odnosili su se na usluge tekućeg održavanja u iznosu 2.726.610,00 kn, usluge investicijskog održavanja u iznosu 799.825,00 kn, usluge najma u iznosu 559.958,00 kn, poštanske usluge u iznosu 485.382,00 kn, zaštitarske usluge u iznosu 294.431,00 kn i usluge izrade geodetskih podloga i elaborata u iznosu 226.100,00 kn. Revizijom su obuhvaćeni troškovi usluga u iznosu 3.155.524,00 kn ili 43,3 % ostvarenih rashoda za ostale vanjske usluge, a pregledano je 17 postupaka nabave.

Za 2017. rashodi za ostale vanjske usluge iznosili su 6.835.328,00 kn. Vrijednosno značajniji odnosili su se na usluge tekućeg održavanja u iznosu 2.300.374,00 kn, usluge najma u iznosu 559.958,00 kn, poštanske usluge u iznosu 529.583,00 kn, usluge investicijskog održavanja u iznosu 489.333,00 kn, zaštitarske usluge u iznosu 285.811,00 kn i usluge izrade geodetskih podloga i elaborata u iznosu 272.400,00 kn. Revizijom su obuhvaćeni troškovi usluga u iznosu 3.155.860,00 kn ili 46,2 % ostvarenih rashoda za ostale vanjske usluge, a pregledano je 19 postupaka nabave.

Revizijom je obuhvaćeno šest usluga. Obuhvaćene su sljedeće usluge: usluge tekućeg održavanja, usluge investicijskog održavanja, poštanske usluge, zaštitarske usluge, usluge izrade geodetskih podloga i elaborata te usluge najma vodoopskrbnih objekata, opreme i uređaja. Unutar usluga tekućeg održavanja obuhvaćene su vrijednosno značajnije usluge koje se odnose na održavanje sustava za nadzor i kontrolu gubitaka u vodoopskrbnoj mreži, održavanje programske opreme i razne usluge nadogradnje sustava, održavanje pumpnih agregata te razne druge usluge tekućeg održavanja opreme (servis mjerne opreme, gromobranske instalacije, soboslikarske usluge). Unutar usluga investicijskog održavanja obuhvaćene su vrijednosno značajnije usluge koje se odnose na servisiranje i baždarenje vodomjera, sanaciju strojeva i uređaja nakon poplave, usluge demontaže i elektroinstalacijske usluge.

Pregledano je 49 postupaka nabave usluga, za što su rashodi ostvareni u iznosu 8.580.831,00 kn. Od 49 postupaka nabave usluga, za četiri postupka nabave ugovorene vrijednosti 1.247.367,00 kn primijenjen je otvoreni postupak nabave, dok je za 45 postupaka nabave ugovorene vrijednosti 5.109.783,00 kn primijenjen postupak bagatelne, odnosno jednostavne nabave.

Društvo je obveznik primjene Zakona o javnoj nabavi (Narodne novine 90/11, 83/13, 143/13 i 13/14 - Odluka Ustavnog suda Republike Hrvatske) i Zakona o javnoj nabavi (Narodne novine 120/16), koji je stupio na snagu 1. siječnja 2017.

Prema podacima iz statističkog izvješća o javnoj nabavi, koji su objavljeni u Elektroničkom oglasniku javne nabave, ugovorena vrijednost nabave usluga u 2015. iznosila je 2.570.586,00 kn ili 3,8 % ukupnih rashoda. Od toga se na vrijednost bagatelne nabave odnosilo 2.169.709,00 kn, a na vrijednost nabave putem ugovora o nabavi 400.877,00 kn. Revizijom je obuhvaćena nabava usluga za što su rashodi ostvareni u iznosu 2.269.447,00 kn, što čini 3,4% ukupnih rashoda. Ugovorena vrijednost nabave usluga u 2016. iznosila je 2.642.668,00 kn ili 3,9 % ukupnih rashoda. Od toga se na vrijednost bagatelne nabave odnosilo 1.698.049,00 kn, a na vrijednost nabave putem ugovora o nabavi 944.619,00 kn. Revizijom je obuhvaćena nabava usluga, za što su rashodi ostvareni u iznosu 3.155.524,00 kn, što čini 4,6 % ukupnih rashoda. Ugovorena vrijednost nabave usluga u 2017. iznosila je 3.797.983,00 kn ili 5,4 % ukupnih rashoda. Od toga se na vrijednost jednostavne nabave odnosilo 3.442.263,00 kn, a na vrijednost nabave putem ugovora o nabavi 355.720,00 kn. Revizijom je obuhvaćena nabava usluga, za što su rashodi ostvareni u iznosu 3.155.860,00 kn, što čini 4,5 % ukupnih rashoda.

U tablici broj 1 daju se podaci o broju zaključenih ugovora i ugovorenoj vrijednosti nabave usluga za 2015. - 2017., prema vrsti postupka nabave.

Tablica broj 1

Podaci o broju zaključenih ugovora i ugovorenoj vrijednosti nabave usluga
za 2015. - 2017., prema vrsti postupka nabave

Redni broj	Postupak nabave	Broj zaključenih ugovora				Ugovorena vrijednost nabave usluga (bez PDV-a) u kn				Udjel u %		
		2015.	2016.	2017.	ukupno	2015.	2016.	2017.	ukupno	2015.	2016.	2017.
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12
1.	Otvoreni postupak (i usluge iz Dodatka II. B)	1	3	1	5	400.877,00	944.619,00	355.720,00	1.701.216,00	15,6	35,7	9,4
2.	Postupci bagatelne / jednostavne nabave	16	16	88	120	2.169.709,00	1.698.049,00	3.442.263,00	7.310.021,00	84,4	64,3	90,6
Ukupno		17	19	89	125	2.570.586,00	2.642.668,00	3.797.983,00	9.011.237,00	100,0	100,0	100,0

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 provjerili račune dobavljača usluga kojima su dodijeljeni vrijednosno najznačajniji iznosi.

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

IV. KORIŠTENJE VANJSKIH USLUGA

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

Potrebe za nabavom vanjskih usluga su opravdane i potpuno obrazložene. Propust se odnosi na opće akte i objavu planova nabave na mrežnoj stranici Društva.

Društvo je poslove javnog vodovodnog isporučitelja obavljalo najvećim dijelom u vlastitoj režiji (bez angažiranja vanjskih pružatelja usluga). Uslugu javne vodoopskrbe obavlja na području gradova Pule i Vodnjana te općina Barban, Fažana, Ližnjan, Marčana, Medulin i Svetvinčenat.

Društvo je obavljalo isključivo poslove javnog vodovodnog isporučitelja radi kojih je osnovano, a koji se odnose se na pružanje vodnih usluga javne vodoopskrbe, ispitivanje zdravstvene ispravnosti vode za piće za vlastite potrebe, izvođenje priključka na komunalne vodne građevine te umjeravanje vodomjera.

Društvo je poslovnim planovima odredilo godišnju količinu vodnih usluga koje planira pružiti. Ostvarena količina usluga javnog vodnog isporučitelja veća je u svim godinama od planirane. U 2015. planirano je prodati 6 590 712 m³, a ostvareno je 6 832 040 m³, što je za 241 328 m³ ili 3,7 % više. U 2016. planirano je prodati 6 560 092 m³, a ostvareno je 6 813 385 m³, što je za 253 293 m³ ili 3,9 % više. U 2017. planirano je prodati 6 941 691 m³, a ostvareno je 7 059 590 m³, što je više za 117 899 m³ ili 1,7 %.

Društvo ima podatke o jediničnim troškovima za najvažnije usluge koje pruža. Za svaku godinu utvrđuje i prati jedinične fiksne i varijabilne troškove pružanja vodnih usluga javne vodoopskrbe. 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. Prosječni fiksni troškovi za vodnu uslugu javne vodoopskrbe za 2015. su iznosili 8,23 kn po korisniku mjesečno, za 2016. su iznosili 7,20 kn i za 2017. su iznosili 6,96 kn. U 2016. u odnosu na 2015. prosječni fiksni troškovi pružanja vodnih usluga javne vodoopskrbe manji su za 12,5 %. U 2017. u odnosu na 2016. prosječni fiksni troškovi pružanja vodnih usluga javne vodoopskrbe manji su za 3,3 %. Prosječni varijabilni troškovi za vodnu uslugu javne vodoopskrbe za 2015., 2016. i 2017. su iznosili 8,19 kn/m³. Prosječni troškovi pružanja vodnih usluga javne vodoopskrbe nemaju trend porasta za posljednje tri godine. Osnovna cijena vodnih usluga nije se mijenjala od 2011. do konca 2017.

Društvo istražuje mogućnost snižavanja troškova vodeći računa o postizanju poboljšanja kvalitete pri pružanju usluga javnog vodnog isporučitelja. Društvo obrazlaže da nastoji racionalizirati tekuće poslovanje i smanjiti troškove te poboljšati kvalitetu pruženih usluga. Ulaganjem u dugotrajnu imovinu (izgradnju i rekonstrukciju vodovodne mreže i objekata vodoopskrbe), Društvo nastoji smanjiti troškove gubitaka vode u mreži. Prema podacima iz Izvještaja o poslovanju za 2015., 2016. i 2017. ukupna ulaganja u izgradnju i rekonstrukciju vodovodne mreže iznosila su 64.064.428,00 kn. Količina gubitka ovisi o starosti sustava, konfiguraciji i vrsti terena, vrsti i kvaliteti materijala cjevovoda, vrsti i broju priključaka i drugim elementima. Europska unija prihvatljivim smatra 15,0 % do 18,0 % gubitaka vode, a prema Strategiji upravljanja vodama, planirano je smanjiti gubitke vode iz javnih vodoopskrbnih sustava na 15,0 % do 20,0 %. Nadalje, prema podacima Društva gubitak vode za 2015. bio je 20,3 %, za 2016. bio je 21,3 % te za 2017. bio je 17,3 % zahvaćene i prerađene vode, što je unutar prihvatljivih vrijednosti. Isto tako, u cilju smanjenja troškova, broj zaposlenika se od 2011. do konca 2017. smanjio za 10,7 %, a u isto vrijeme broj mjernih mjesta se povećao za 13,8 %.

Društva Vodoopskrbni sustav Istre - Vodovod Butoniga d.o.o., Buzet (dalje u tekstu: društvo Butoniga), Istarski vodovod d.o.o., Buzet i Društvo zaključili su u lipnju 2003. ugovor o poslovnoj suradnji za korištenje, upravljanje i održavanje sustava Butoniga, te dodatke ugovoru u 2014. i 2016. Godišnji najam građevinskog objekta, opreme i uređaja iznosi 1.295.000,00 kn. Od toga se na Društvo odnosi 43,24 % ili 559.958,00 kn. Skupština društva Butoniga, je u prosincu 2016. donijela odluku o prestanku rada društva prema modelu razdvajanje s preuzimanjem. Prema navedenoj odluci jedinice lokalne samouprave, kao članice društva, obvezne su prenijeti svoje poslovne udjele iz društva Butoniga na Društvo i društvo Istarski vodovod d.o.o., Buzet prema teritorijalnom principu. Jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave bile su dužne u roku od 90 dana od donošenja Odluke o prestanku društva, odnosno do 20. ožujka 2017., donijeti odluke o prijenosu svojih poslovnih udjela. Do vremena obavljanja revizije prijenos poslovnih udjela je obavljen, ali društvo Butoniga nije prestalo s radom, te prijenos imovine na društvo Istarski vodovod d.o.o., Buzet i Društvo nije obavljen.

Društvo općim aktima ne promiče potpunu i otvorenu konkurentnost postupaka nabave usluga. Postupci nabave su propisani odredbama Zakona o javnoj nabavi, drugim propisima koji uređuju područje nabave te općim aktima Društva. Društvo je donijelo opće akte kojima je uređena provedba postupaka bagatelne, odnosno jednostavne nabave za koje ne postoji obveza provođenja postupaka javne nabave prema odredbama Zakona o javnoj nabavi. Postupke nabave procijenjene vrijednosti jednake ili veće od 200.000,00 kn za robu i usluge te za radove jednake ili veće od 500.000,00 kn Društvo nije uredilo općim aktom nego se obvezalo primjenjivati odredbe Zakona o javnoj nabavi.

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 do konca lipnja 2017. imalo uređeno Odlukom o provedbi postupaka javne nabave bagatelne vrijednosti, a od srpnja 2017. ima uređeno Pravilnikom o provedbi postupka jednostavne nabave. Spomenutim aktima su uređene obaveze i ovlasti ovlaštenih predstavnika naručitelja u procesu nabave odnosno u pokretanju postupka jednostavne nabave, pripremi i provedbi postupka te realizaciji nabave. Navedeni akti objavljeni su na mrežnoj stranici Društva.

Odlukom o provedbi postupaka javne nabave bagatelne vrijednosti, uređeno je da se nabava roba, usluga i radova procijenjene vrijednosti manje od 5.000,00 kn provodi izdavanjem narudžbenice jednom gospodarskom subjektu, nabava procijenjene vrijednosti od 5.000,00 kn do 70.000,00 kn provodi se traženjem ponuda od tri gospodarska subjekata te odabirom najpovoljnije ponude bez provođenja postupaka reguliranih Odlukom, a nabava procijenjene vrijednosti veće od 70.000,00 kn provodi se pozivom za dostavu ponuda od najmanje tri gospodarska subjekta uz provođenje postupaka koji su Odlukom definirani.

Pravilnikom o provedbi postupka jednostavne nabave je utvrđeno da se nabava roba, radova i usluga procijenjene vrijednosti manje od 5.000,00 kn provodi na način utvrđen Odlukom, odnosno izdavanjem narudžbenice jednom gospodarskom subjektu, nabava od 5.000,00 kn do 70.000,00 kn provodi se traženjem ponuda od jednog ili više gospodarskih subjekata te odabirom najpovoljnije ponude bez provođenja postupaka reguliranih Pravilnikom, a nabava procijenjene vrijednosti veće od 70.000,00 kn provodi se pozivom za dostavu ponuda od najmanje tri gospodarska subjekta uz provođenje postupaka koji su Pravilnikom definirani, a broj gospodarskih subjekata može biti i manji, u posebnim slučajevima i okolnostima, ovisno o prirodi predmeta nabave ili razini tržišnog natjecanja. Društvo je Pravilnikom o provedbi postupka jednostavne nabave propisalo minimalne rokove za dostavu ponuda od najmanje pet dana od dostave poziva gospodarskim subjektima.

Spomenutim aktima nije utvrđena obveza objave poziva za dostavu ponuda na mrežnim stranicama Društva već mogućnost objave poziva za dostavu ponuda.

Zbog navedenog, ponudu u postupcima bagatelne, odnosno jednostavne nabave ne mogu dostaviti svi zainteresirani subjekti, nego samo odabrani gospodarski subjekti.

Na mrežnoj stranici Društva objavljeni su opći akti kojima je uređena nabava roba, radova i usluga. Nadalje, objavljen je plan nabave za 2017., popis gospodarskih subjekata s kojima je naručitelj u sukobu interesa (ažuriran 5. ožujak 2014), registar zaključenih ugovora i okvirnih sporazuma (od 2011. do 2017.). Također, na mrežnoj stranici objavljeni su i pozivi za prethodno savjetovanje, pozivi za dostavu ponuda u postupcima bagatelne, odnosno jednostavne nabave za pojedine usluge (revizorske usluge, usluge dobrovoljnog zdravstvenog osiguranja, zaštitarske usluge), a u elektroničkom oglasniku javne nabave objavljeni su postupci nabave robe, radova i usluga velike vrijednosti na koje se mogu javiti zainteresirani subjekti. Na mrežnoj stranici, Društvo nije objavilo planove nabave za 2015. i 2016. Prema odredbama Zakona o javnoj nabavi, Društvo kao sektorski naručitelj, nije obvezno objaviti planove nabave za poslovnu godinu.

Izbor najpovoljnije ponude

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

Općima aktima primjereno su uređeni postupci nabave usluga te zadaće i odgovornosti sudionika u postupcima nabave usluga, ali nisu uređeni potpuno i detaljno u svim procesima nabave (proces planiranja nabave, proces zaključivanja ugovora i proces praćenja ostvarenja ugovora).

Općim aktima je definirano: pokretanje postupka nabave, provedba postupka nabave prema procijenjenim vrijednostima, sprječavanje sukoba interesa te izvršenje ugovora o nabavi.

U okviru navedenog, između ostalog, uređeno je: tko pokreće postupak nabave (ovlašteni predstavnici naručitelja koje odlukom imenuje direktor) i na koji način (upućivanjem zahtjeva za pripremu i početak postupka na propisanom obrascu rukovoditelju općeg sektora), rokovi za aktivnosti u okviru pojedinih faza procesa nabave, dokazi sposobnosti ponuditelja (financijska sposobnost, tehnička i stručna sposobnost), jamstva, traženje objašnjenja, razlozi isključenja ponuditelja, kriterij odabira (najniža cijena, uz obvezu ispunjenja uvjeta i zahtjeva iz poziva za dostavu ponuda; ukoliko je kriterij ekonomski najpovoljnija ponuda tada se u odluci o početku postupka nabave i pozivu detaljno razraditi kriterij bodovanja; kriterij za odabir ponuda definiran je u svakom pozivu za dostavu ponuda, odnosno to je obavezan element koji mora sadržavati svaki poziv za dostavu ponuda) te postupak zaprimanja ponuda (upisnik je sastavni dio zapisnika o javnom otvaranju ponuda, odnosno zapisnika o pregledu i ocjeni ponuda), otvaranje, pregled i ocjena ponuda (otvaranje ponuda je javno, vodi se zapisnik o pregledu i ocjeni ponuda, sadržaj zapisnika), što je nevaljana i neprikladna ponuda, postupanje kod računskih pogrešaka, postupanje kod neuobičajeno niske cijene, poništenje postupaka jednostavne nabave, donošenje odluke o odabiru najpovoljnije ponude i dostava odluke svakom ponuditelju te izvršenje ugovora o nabavi.

Općim aktom, zadaće i odgovornosti sudionika u postupcima nabave usluga, nisu uređeni potpuno i detaljno u svim procesima nabave.

U procesu planiranja nabave, nije utvrđeno tko donosi plan nabave, faze i rokovi planiranja, način prikupljanja prijedloga za izradu plana nabave, utvrđivanje i razmatranje opravdanosti nabave prema vrsti i količini usluge, tijek kolanja i čuvanje dokumentacije na temelju koje je sastavljen plan nabave te tko odobrava plan nabave.

U procesu zaključivanja ugovora nije definirano tko zaključuje ugovor o nabavi nakon provedenog postupka nabave odnosno odabira najpovoljnije ponude.

U procesu praćenja ostvarenja ugovora, nije uređen način i odgovornosti kod izvješćivanja o nabavi, vođenja registra ugovora o javnoj nabavi i okvirnih sporazuma te kontroli provedbe ugovora o javnoj nabavi i okvirnih sporazuma.

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.

Općim aktima nije izričito navedeno načelo postizanja najbolje vrijednosti za uloženi novac kao mjerilo za izbor najpovoljnije ponude. Odredbama akata je navedeno da je kriterij odabira u pravilu najniža cijena ponude ponuditelja koji je dokazao sposobnost. Ako naručitelj kao kriterij odabira primjenjuje ekonomski najpovoljniju ponudu tada treba u odluci o početku postupka bagatelne/jednostavne nabave detaljno razraditi kriterije za bodovanje ponuda. U slučaju da su pristigle dvije ili više ponuda s istom cijenom odnosno istim brojem bodova, odabire se ona ponuda koja je zaprimljena ranije. Kriterij odabira ponuda za provedene otvorene postupke javne nabave te postupke bagatelne, odnosno jednostavne nabave je bila najniža cijena, uz obvezu ispunjenja uvjeta i zahtjeva iz poziva za dostavu ponuda. U jednom postupku nabave u 2017. (poštanske usluge) ugovorene vrijednosti 355.720,00 kn kriterij je bio ekonomski najpovoljnija ponuda.

Postizanje najbolje vrijednosti za uloženi 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 koji se mogu razlikovati u pojedinim nabavama i ovise o rezultatima koje naručitelj želi postići.

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.

Društvo nema pisanih dokaza da je istražilo tržište nabave i pribavilo što je moguće više informacija o uslugama koje namjerava nabaviti. Prema obrazloženju zaposlenika zaduženih za provođenje postupaka nabave, istraživanje tržišta nabave provodi se prije samog postupka nabave na način da se putem mrežnih stranica 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 omogućio je najveću razinu konkurentnosti u danim okolnostima, u većini pregledanih postupaka nabave. Od 49 postupaka nabave usluga, za četiri postupka nabave ugovorene vrijednosti 1.247.367,00 kn primijenjen je otvoreni postupak nabave, dok je za 45 postupaka nabave ugovorene vrijednosti 5.109.783,00 kn primijenjen postupak bagatelne, odnosno jednostavne nabave.

Za pregledana tri postupka nabave usluga ugovorene vrijednosti 1.190.548,00 kn, (poštanske usluge) provedeni su otvoreni postupci javne nabave. U sve tri godine pristigla je ponuda jednog ponuditelja s kojim su zaključeni ugovori. Rokovi za dostavu ponuda bili su od 15 do 20 dana.

Za jedan postupak nabave usluga u 2015. (servisiranje i baždarenje vodomjera) ugovorene vrijednosti 56.820,00 kn, proveden je koncem 2013. otvoreni postupak javne nabave s ciljem sklapanja okvirnog sporazuma na dvije godine (2014. i 2015.). U roku za dostavu ponuda od 21 dan pristigle su dvije ponude.

U preostala pregledana 45 postupka nabave usluga ugovorene vrijednosti 5.109.783,00 kn primijenjeni su postupci bagatelne, odnosno jednostavne nabave. U navedenim postupcima pozivi za dostavu ponuda nisu objavljeni na mrežnim stranicama Društva, osim za zaštitarske usluge (u 2016. godini) ugovorene vrijednosti 219.977,00 kn. Prema odredbama općih akata Društva, kojima su uređeni postupci nabave, definirano je da naručitelj istodobno sa slanjem poziva za dostavu ponuda može objaviti poziv za dostavu ponuda na svojim mrežnim stranicama. U tom slučaju ponudu mogu podnijeti svi gospodarski subjekti. Odluku o tome može li se i treba objaviti poziv za dostavu ponuda na mrežnim stranicama Društva donosi podnositelj zahtjeva za pripremu i početak postupka bagatelne, odnosno jednostavne nabave. Navedeni zahtjev se podnosi na propisanom obrascu rukovoditelju Općeg sektora. Podnositelji zahtjeva su rukovoditelji sektora, odjela i službi Društva, odnosno osobe odgovorne za realizaciju ugovora.

Poziv za dostavu ponuda upućen je na adresu jednog gospodarskog subjekta u dva postupka bagatelne nabave (zaštitarske usluge za 2015. i 2016.) ugovorene vrijednosti 399.857,00 kn. U preostalim postupcima bagatelne, odnosno jednostavne nabave, poziv za dostavu ponuda upućen je na adrese tri i više gospodarska subjekta. Pristigle su dvije ili tri ponude.

Rok za dostavu ponuda gospodarskih subjekata kojima je upućen poziv za dostavu ponuda u pregledanih 45 postupaka nabave bio je od šest do 11 dana i više (16, 21 dan).

Iako je Društvo općim aktima definiralo minimalni rok od 5 dana, u pregledanim postupcima, primjenjivalo je rokove duže od propisanih. Rokovi za dostavu ponuda utvrđuju se u svakom pozivu za dostavu ponuda, što je definirano općim aktima.

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

U jednom postupku nabave u 2017. (poštanske usluge) ugovorene vrijednosti 355.720,00 kn kriterij je bio ekonomski najpovoljnija ponuda. Kriterij za odabir ponuda definiran je u svakom pozivu za dostavu ponuda, odnosno to je obavezan element koji mora sadržavati svaki poziv za dostavu ponuda, što je definirano općim aktima Društva.

Razlozi za odabir najpovoljnije ponude su u zapisnicima o pregledu i ocjeni ponuda odgovarajuće i dostatno obrazloženi u svim postupcima nabave. Zapisnici o pregledu i ocjeni ponuda sadrže, između ostalog, analitičke prikaze tražene i primljene dokumentacije, podatke o ponuditeljima koji su dostavili ponude, uključujući cijenu ponude, podatke o ponuditeljima koji nisu dostavili ponudu, a primili su poziv za dostavu ponude, podatke o odabranom (najpovoljnijem) ponuditelju te razlog odabira ponude.

Dokumentacija o nabavi je dostupna, pregledna i omogućuje jednostavno praćenje tijeka nabave. U dokumentaciji za nadmetanje su navedeni podaci o Društvu, vrsta postupka 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, kriterij odabira najpovoljnije ponude, jamstvo za ozbiljnost ponude i uredno ispunjenje ugovora te rok, način i uvjeti plaćanja.

Dokumentacija o nabavi za pregledane provedene postupke nabave sadrži sve dokumente koje treba sadržavati propisane odredbama Zakona o javnoj nabavi. Navedeno se odnosi na: odluke o početku postupka nabave, odluke o imenovanju ovlaštenih predstavnika, zapisnike o otvaranju ponuda, zapisnike o pregledu i ocjeni ponuda, odluke o odabiru najpovoljnije ponude, potpisane ugovore u skladu s dokumentacijom za nadmetanje te izjave o nepostojanju sukoba interesa. Također, dokumentacija o nabavi kod pregledanih postupaka bagatelne, odnosno jednostavne nabave sadrži sve navedene dokumente (zahtjev za pokretanje postupka bagatelne/jednostavne nabave, poziv za dostavu ponude, upisnike o zaprimanju ponuda i drugo) u skladu s odredbama općeg akta Društva.

Postizanje planiranih ciljeva nabave

Društvo je nabavom vanjskih usluga u najvećem dijelu postiglo planirane ciljeve nabave, te su usluge pružene na pravi način.

Ugovorene su isključivo usluge predviđene dokumentacijom o nabavi. Usluge ugovorene na temelju zaključenih ugovora u skladu su s ponudbenim troškovnicima i ostalom dokumentacijom o nabavi (tehničkim i drugim specifikacijama u pozivu za dostavu ponuda). Usluge za koje nije zaključen ugovor obavljene su na temelju narudžbenice.

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

Ugovorne kazne za slučaj neispunjavanja ili neodgovarajućeg ispunjavanja obveza sadrže svi ugovori. Navedeno je utvrđeno odredbama ugovora na razne načine: kao bankarsko jamstvo za uredno izvršenje obveza iz ugovora, kao plaćanje zakasnine za svaki dan kašnjenja te na način da u slučaju neispunjavanja obveze od strane izvođača, naručitelj će nabavu obaviti putem trećeg, a izvođača teretiti za razliku cijene i sve druge troškove nastale u svezi predmetne usluge na teret jamstva.

Prema odredbama Zakona o obveznim odnosima (Narodne novine 35/05, 41/08, 125/11, 78/15 i 29/18), Društvo može ugovoriti plaćanje određenog novčanog iznosa u slučaju kada dobavljač zakasni s ispunjenjem svojih obveza i/ili u slučaju neurednog ispunjenja obveze.

Iz računa za obavljene usluge jasno je vidljiva detaljna specifikacija vrste, količine i jedinične cijene pruženih usluga.

Vrsta, količina i cijene usluga navedene u ispostavljenim računima, mogu se bez poteškoća usporediti s podacima sadržanim u dokumentaciji o nabavi i ugovorima te narudžbenicama.

Ugovori o pružanju usluga sadrže klauzulu o očekivanoj razini kvalitete usluga, kako bi se postigla najviša razina i kvaliteta obavljenih usluga. Ugovorima su, između ostalog, utvrđeni propisi prema kojima će se obavljati pojedina usluga, vrsta, kvaliteta i način na koji će se pružiti pojedina usluga, koja kvaliteta materijala će se upotrijebiti te prema kojima standardima će se obavljati pružena usluga.

Pri preuzimanju usluga provjeravana je kvaliteta, količina i vrijednost isporučenih usluga na način da su zaposlenici Društva, zaduženi za praćenje obavljanja pojedine usluge provjeravali kvalitetu, količinu i vrijednost obavljene usluge. Količina i vrijednost usluga se, osim pri preuzimanju obavljene usluge, obavlja usporedbom zaprimljenog računa s popratnom dokumentacijom (ugovor, narudžbenica, otpremnica, radni nalog). Nakon provedenih kontrola, ovlaštena osoba je odobravalala račun za plaćanje i evidentiranje.

Zapisnici o preuzimanju i okončani obračuni za većinu usluga koje su predmet revizije nisu sastavljeni. Za usluge koje su predmet revizije, obavljanje usluga je dokumentirano kroz druge postupke i dokumentaciju kao što je kontrola i ovjera računa za obavljenu uslugu, dnevnik rada, nadzor nad tijekom obavljanja usluge i drugo.

Usluge su obavljene u skladu s ugovorenim rokovima, odnosno nije bilo neopravdanog kašnjenja i potrebe za obračunom ugovorne kazne. Plaćanja su obavljena u skladu s ugovorenim uvjetima, odnosno s uvjetima navedenim u ugovorima i računima.

V. NALAZ

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

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

1. Određivanje potreba

1.1. Potrebe za nabavom vanjskih usluga su opravdane i potpuno obrazložene. Kod određivanja potreba propusti se odnose na opće akte i objavu planova nabave na mrežnim stranicama.

- Opći akti

Postupci nabave su propisani odredbama Zakona o javnoj nabavi, drugim propisima koji uređuju područje nabave te općim aktima Društva. Društvo je donijelo opće akte kojima je uređena provedba postupaka bagatelne, odnosno jednostavne nabave za koje ne postoji obveza provođenja postupaka javne nabave prema odredbama Zakona o javnoj nabavi. Postupke nabave procijenjene vrijednosti jednake ili veće od 200.000,00 kn za robu i usluge te za radove jednake ili veće od 500.000,00 kn Društvo nije uredilo općim aktom nego se obvezalo primjenjivati odredbe Zakona o javnoj nabavi.

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 do konca lipnja 2017. imalo uređeno Odlukom o provedbi postupaka javne nabave bagatelne vrijednosti, a od srpnja 2017. ima uređeno Pravilnikom o provedbi postupka jednostavne nabave. Spomenutim aktima su uređene obaveze i ovlasti ovlaštenih predstavnika naručitelja u procesu nabave odnosno u pokretanju postupka jednostavne nabave, pripremi i provedbi postupka te realizaciji nabave.

Odlukom o provedbi postupaka javne nabave bagatelne vrijednosti, uređeno je da se nabava roba, usluga i radova procijenjene vrijednosti manje od 5.000,00 kn provodi izdavanjem narudžbenice jednom gospodarskom subjektu, nabava procijenjene vrijednosti od 5.000,00 kn do 70.000,00 kn provodi se traženjem ponuda od tri gospodarska subjekata te odabirom najpovoljnije ponude bez provođenja postupaka reguliranih Odlukom, a nabava procijenjene vrijednosti veće od 70.000,00 kn provodi se pozivom za dostavu ponuda od najmanje tri gospodarska subjekta uz provođenje postupaka koji su Odlukom definirani.

Pravilnikom o provedbi postupka jednostavne nabave je utvrđeno da se nabava roba, radova i usluga procijenjene vrijednosti manje od 5.000,00 kn provodi na način utvrđen Odlukom, odnosno izdavanjem narudžbenice jednom gospodarskom subjektu, nabava od 5.000,00 kn do 70.000,00 kn provodi se traženjem ponuda od jednog ili više gospodarskih subjekata te odabirom najpovoljnije ponude bez provođenja postupaka reguliranih Pravilnikom.

Nabava procijenjene vrijednosti veće od 70.000,00 kn provodi se pozivom za dostavu ponuda od najmanje tri gospodarska subjekta uz provođenje postupaka koji su Pravilnikom definirani, a 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 je mišljenja kako je navedeni prag previsoko postavljen.

Nadalje, Društvo je Pravilnikom o provedbi postupka jednostavne nabave propisalo minimalne rokove za dostavu ponuda od najmanje pet dana od dostave poziva gospodarskim subjektima. Propisani minimalni rok za dostavu ponuda gospodarskih subjekata od najmanje pet dana od dostave poziva može biti prekratak za pripremu ponude. Time se ograničava broj ponuda i utječe se na njihovu kvalitetu, što može za posljedicu imati neuspješan postupak nabave ili ozbiljne probleme u provedbi postupaka nabave. Rokovi za podnošenje ponuda trebaju biti optimalni, a postupke nabave treba pravodobno započeti. U općim aktima treba odrediti optimalne rokove. Rok za dostavu ponuda gospodarskih subjekata kojima je upućen poziv za dostavu ponuda u pregledanih 45 postupaka nabave bio je od šest do jedanaest dana i više (16, 21 dan). Iako je Društvo općim aktima definiralo minimalni rok pet dana, u pregledanim postupcima, primjenjivalo je rokove duže od utvrđenih. Rokovi za dostavu ponuda utvrđuju se u svakom pozivu za dostavu ponuda, što je definirano općim aktima.

Također, prema odredbama općih akata Društva, kojima su uređeni postupci nabave, definirano je da naručitelj istodobno sa slanjem poziva za dostavu ponuda može objaviti poziv za dostavu ponuda na svojim mrežnim stranicama. U tom slučaju ponudu mogu podnijeti svi gospodarski subjekti. Od 49 pregledanih postupaka nabave usluga, za četiri postupka nabave ugovorene vrijednosti 1.247.367,00 kn primijenjen je otvoreni postupak nabave, dok je za 45 postupaka nabave ugovorene vrijednosti 5.109.783,00 kn primijenjen postupak bagatelne, odnosno jednostavne nabave. U navedenim postupcima bagatelne, odnosno jednostavne nabave, pozivi za dostavu ponuda nisu objavljeni na mrežnim stranicama Društva, osim za zaštitarske usluge (u 2016. godini) ugovorene vrijednosti 219.977,00 kn.

Iako je općim aktima definirana mogućnost objave poziva za dostavu ponuda na mrežnoj stranici Društva, nije definirana obveza.

Zbog navedenog, ponudu u postupcima bagatelne, odnosno jednostavne nabave ne mogu dostaviti svi zainteresirani subjekti nego samo odabrani gospodarski subjekti.

Također, radi transparentnosti, a gdje je to moguće pri planiranju i određivanju potreba, bilo bi uputno uključiti i provoditi elektroničku dražbu.

Društva Butoniga, Istarski vodovod d.o.o., Buzet i Društvo zaključili su ugovor o poslovnoj suradnji za korištenje, upravljanje i održavanje sustava Butoniga kojim su dužni plaćati godišnji najam građevinskog objekta, opreme i uređaja u iznosu 1.295.000,00 kn. Od toga se na Društvo odnosi 43,24 % ili 559.958,00 kn. Skupština društva Butoniga, je u prosincu 2016. donijela odluku o prestanku rada društva prema modelu razdvajanje s preuzimanjem. Prema navedenoj odluci jedinice lokalne samouprave, kao članice društva, obvezne su prenijeti svoje poslovne udjele iz društva Butoniga na Društvo i društvo Istarski vodovod d.o.o., Buzet prema teritorijalnom principu.

Jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave bile su dužne u roku od 90 dana od donošenja Odluke o prestanku društva, odnosno do 20. ožujka 2017., donijeti odluke o prijenosu svojih poslovnih udjela.

Do vremena obavljanja revizije prijenos poslovnih udjela je obavljen, ali društvo Butoniga nije prestalo s radom, te prijenos imovine na društvo Istarski vodovod d.o.o., Buzet i Društvo nije obavljen.

Državni ured za reviziju predlaže općim aktima promicati potpunu i otvorenu konkurentnost postupaka nabave kroz utvrđivanje nižih pragova za provođenje postupaka jednostavne nabave. Predlaže se, općim aktima odrediti optimalne rokove koji će omogućiti dovoljno vremena za pripremu ponuda i dostavu ponuda gospodarskih subjekata. Nadalje, Državni ured za reviziju predlaže utvrditi obvezu objave poziva za dostavu ponuda na mrežnoj stranici i objavljivati na mrežnoj stranici pozive za dostavu ponuda za sve postupke jednostavne nabave usluga. Također, predlaže provoditi elektroničku dražbu. Nadalje, predlaže se poduzeti aktivnosti s ciljem prijenosa imovine društva Butoniga na Društvo i društvo Istarski vodovod d.o.o., Buzet.

- Objava planova nabave 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. Društvo je obveznik primjene Zakona o javnoj nabavi i kao sektorski naručitelj, nije obvezano objaviti plan nabave za poslovnu godinu.

Društvo na mrežnim stranicama nije objavilo planove nabave za 2015. i 2016. (dok je plan nabave za 2017. objavljen).

Objavom planova nabave bi se osiguralo da se zainteresirani gospodarski subjekti pravodobno pripreme za sudjelovanje u postupcima nabave, te da podaci o potrebama Društva budu dostupni široj javnosti. Veći broj ponuda mogao bi pridonijeti postizanju povoljnijih cijena predmeta nabave.

Državni ured za reviziju predlaže, radi transparentnosti, objavljivati na mrežnoj stranici Društva planove nabave.

- 1.2. *Društvo je u vezi s općim aktima u očitovanju navelo da je postupke bagatelne, odnosno jednostavne nabave provodilo na temelju Zakona o javnoj nabavi i načelima koja iz tog Zakona proizlaze. Nadalje, se obrazlaže da postupci koji se provode i broj gospodarskih subjekata kojima se dostavlja poziv za dostavom ponuda je uvjetovan predmetom nabave s obzirom na specifičnu djelatnost Društva i usluge od educiranih i licenciranih ponuditelja. U vezi s rokovima za dostavom ponuda, u očitovanju se obrazlaže, da je rok od 5 dana minimalni rok te je razvidno da su duži rokovi za dostavom ponuda. Također, se obrazlaže da je specifična djelatnost uzrok objave poziva za dostavu ponuda, samo određenih postupaka, na mrežnim stranicama Društva. U skladu s navedenim, poziv za dostavu ponuda se dostavlja na dovoljan broj adresa potencijalnih ponuditelja koji se u pravilu kreće od tri do pet adresa gospodarskih subjekata čime se jamči dobivanje najpovoljnije ponude.*

Nadalje, se obrazlaže da portal e-dražbe koji razvijaju Narodne novine još nije zaživio te kako bi u slučaju primjene navedenog postupka Društvo trebalo koristiti privatne portale uz nadoplatu.

Također, u vezi s poduzimanjem aktivnosti s ciljem prijenosa imovine društva Butoniga, Društvo obrazlaže da će se ugovor o podjeli VSI Butonige sastaviti kada se Društvo i Istarski vodovod d.o.o. Buzet dogovore o ključnim pitanjima i prihvate na tijelima Društva. Za objave planova nabave na mrežnoj stranici Društva, u očitovanju se obrazlaže da Društvo, iako je sektorski naručitelj, od 1. siječnja 2018. na mrežnoj stranici objavljuje link poveznicu koja vodi na stranicu Elektroničkog oglasnika javne nabave i javno objavljenog Plana nabave sa svim izmjenama.

2. Izbor najpovoljnije ponude

2.1. Društvo je, pri izboru najpovoljnije ponude za nabavu vanjskih usluga, u najvećem dijelu poštovalo načelo najbolje vrijednosti za uloženi novac. Kod izbora najpovoljnije ponude za nabavu vanjskih usluga propusti se odnose na zadaće i odgovornosti sudionika u postupcima nabave, utvrđivanje načela postizanja najbolje vrijednosti za uloženi novac te istraživanje tržišta nabave.

- Zadaće i odgovornosti sudionika u postupcima nabave usluga

Općima aktima primjereno su uređeni postupci nabave usluga te zadaće i odgovornosti sudionika u postupcima nabave usluga, ali nisu uređeni potpuno i detaljno u svim procesima nabave (proces planiranja nabave, proces zaključivanja ugovora i proces praćenja ostvarenja ugovora).

Općim aktom, u procesu planiranja nabave, nije utvrđeno tko donosi plan nabave, faze i rokovi planiranja, način prikupljanja prijedloga za izradu plana nabave, utvrđivanje i razmatranje opravdanosti nabave prema vrsti i količini usluge, tijekom kolanja i čuvanje dokumentacije na temelju koje je sastavljen plan nabave te tko odobrava plan nabave.

U procesu zaključivanja ugovora, nije definirano tko zaključuje ugovor o nabavi nakon provedenog postupka nabave odnosno odabira najpovoljnije ponude.

U procesu praćenja ostvarenja ugovora, nije uređen način i odgovornosti kod izvješćivanja o nabavi, vođenja registra ugovora o javnoj nabavi i okvirnih sporazuma te kontroli provedbe ugovora o javnoj nabavi i okvirnih sporazuma.

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 zadaće i odgovornosti svih sudionika u svim procesima nabave.

- Utvrđivanje načela postizanja najbolje vrijednosti za uloženi novac

Općim aktima nije izričito navedeno načelo postizanja najbolje vrijednosti za uloženi novac kao mjerilo za izbor najpovoljnije ponude. Odredbama akata je navedeno da je kriterij odabira u pravilu najniža cijena ponude ponuditelja koji je dokazao sposobnost.

Ako naručitelj kao kriterij odabira primjenjuje ekonomski najpovoljniju ponudu tada treba u odluci o početku postupka bagatelne/jednostavne nabave detaljno razraditi kriterije za bodovanje ponuda. U slučaju da su pristigle dvije ili više ponuda s istom cijenom odnosno istim brojem bodova, odabire se ona ponuda koja je zaprimljena ranije. Kriterij odabira ponuda za pregledane provedene otvorene postupke javne nabave te postupke bagatelne, odnosno jednostavne nabave je bila najniža cijena. Navedeno se odnosi na ugovorenu vrijednost usluga 6.001.430,00 kn, što čini 94,4 % vrijednosti revizijom obuhvaćenih usluga. Ekonomski najpovoljnija ponuda, kao kriterij odabira ponuda, primijenjen je u jednom postupku nabave u 2017. (poštanske usluge) ugovorene vrijednosti 355.720,00 kn, što čini 5,6 % vrijednosti revizijom obuhvaćenih usluga.

Postizanje najbolje vrijednosti za uloženi 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 koji se mogu razlikovati u pojedinim nabavama i ovise o rezultatima koje naručitelj želi postići. 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 kao mjerilo za izbor najpovoljnije ponude primjenjivati načelo postizanja najbolje vrijednosti za uloženi novac. Predlaže općim aktima utvrditi optimalne kombinacije mjerila za izbor najpovoljnije ponude za pojedinu vrstu nabave.

- Istraživanje tržišta nabave

Društvo nema pisanih dokaza da je istražilo tržište nabave i pribavilo što je moguće više informacija o uslugama koje namjerava nabaviti. Prema obrazloženju zaposlenika zaduženih za provođenje postupaka nabave, istraživanje tržišta nabave provodi se prije samog postupka nabave na način da se putem mrežnih stranica 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.

Skreće se pozornost da prema odredbama članka 8. Pravilnika o planu nabave, registru ugovora, prethodnom savjetovanju i analizi tržišta u javnoj nabavi (Narodne novine 101/17), 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 prije pokretanja postupaka nabave, istraživati tržište nabave i pribaviti što je moguće više informacija o uslugama koje namjerava nabaviti.

2.2. *U vezi s prijedlogom da se općim aktima detaljnije urede zadaće i odgovornosti svih sudionika u svim procesima nabave, u očitovanju Društvo navodi da se ugovor o javnoj nabavi može zaključiti jedino direktor Društva koji je osoba ovlaštena za zastupanje što proizlazi iz društvenog ugovora i upisa u sudski registar.*

Nadalje, u svakom se ugovoru određuje osoba koja je predstavnik naručitelja i osoba koja prati realizaciju ugovora, dok registre ugovora i okvirnih sporazuma vodi referent nabave što se vodi i objavljuje u skladu sa Zakonom o javnoj nabavi. U vezi s utvrđivanjem mjerila za izbor najpovoljnije ponude i primjene načela postizanja najbolje vrijednosti za uloženi novac, Društvo obrazlaže da je primjenjujući odredbe Zakona o javnoj nabavi samostalno uredilo načine i kriterije provođenja postupaka bagatelne/jednostavne nabave. Budući da ne postoji zakonska obveza primjene kriterija ekonomski najpovoljnije ponude na iznose koji su ispod praga primjene Zakona o javnoj nabavi, Društvo smatra da primjena kriterija najniže cijene odgovara načinu poslovanja i pridonosi učinkovitosti i brzini poslovanja koja se s obzirom na specifičnost poslovanja traži. U vezi s istraživanjem tržišta nabave i pribavljanja što je moguće više informacija o uslugama koje namjerava nabaviti prije pokretanja postupaka nabave, Društvo obrazlaže da je i do sada istraživalo tržište na način da je istraživalo mrežne stranice potencijalnih ponuditelja proizvoda i usluga te posjećujući sajmove na kojima se predstavljaju proizvodi koji se koriste u djelatnosti vodoopskrbe.

VI. OCJENA UČINKOVITOSTI KORIŠTENJA VANJSKIH USLUGA

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.

Potrebe za nabavom vanjskih usluga su opravdane. Društvo je poslove javnog vodnog isporučitelja obavljalo u najvećem dijelu u vlastitoj režiji. Također, obavljalo je isključivo poslove javnog vodnog isporučitelja radi kojih je osnovano. Godišnjim planovima poslovanja planirane su, između ostalog, količine vodnih usluga javne vodoopskrbe koje se planiraju pružiti. Količina pruženih vodnih usluga je ostvarena iznad planiranih veličina. Društvo ima podatke o jediničnim troškovima za najvažnije usluge koje pruža te utvrđuje i prati jedinične fiksne i varijabilne troškove pružanja vodnih usluga javne vodoopskrbe. Društvo istražuje mogućnost snižavanja troškova vodeći računa o postizanju poboljšanja kvalitete pri pružanju usluga javnog vodnog isporučitelja. Donijelo je opće akte kojima je uređena provedba postupaka bagatelne, odnosno jednostavne nabave za koje ne postoji obveza provođenja postupaka javne nabave prema odredbama Zakona o javnoj nabavi. Na mrežnoj stranici objavljeni su opći akti kojima je uređena nabava usluga, a nisu objavljeni planovi nabave za 2015. i 2016. i pozivi za dostavu ponuda. Društvo općim aktima ne promiče potpunu i otvorenu konkurentnost postupaka nabave usluga. Navedeno se odnosi na previsoko postavljen prag i određivanje optimalnih rokova za dostavu ponuda.

Društvo je, pri izboru najpovoljnije ponude za nabavu vanjskih usluga, u najvećem dijelu poštovalo načelo najbolje vrijednosti za uloženi novac. Općima aktima primjereno su uređeni postupci nabave usluga. Izabrani način nabave omogućio je najveću razinu konkurentnosti u danim okolnostima. Ocjena ponuda je zasnovana isključivo na objavljenim kriterijima odabira i dodjele. Kriterij odabira ponuda za pregledane provedene otvorene postupke javne nabave te postupke bagatelne, odnosno jednostavne nabave je bila najniža cijena. Navedeno se odnosi na ugovorenu vrijednost usluga 6.001.430,00 kn, što čini 94,4 % vrijednosti revizijom obuhvaćenih usluga. Ekonomski najpovoljnija ponuda, kao kriterij odabira ponuda, primijenjen je u jednom postupku nabave u 2017. (poštanske usluge) ugovorene vrijednosti 355.720,00 kn, što čini 5,6 % vrijednosti revizijom obuhvaćenih usluga. Razlozi za odabir najpovoljnije ponude su u zapisnicima o pregledu i ocjeni ponuda odgovarajuće i dostatno obrazloženi. Dokumentacija o nabavi sadrži sve dokumente koje treba sadržavati. Dokumentacija je dostupna, pregledna i omogućuje jednostavno praćenje tijeka nabave. Zadaće i odgovornosti sudionika u postupcima nabave, u općim aktima, nisu uređene potpuno i detaljno kroz sve procese nabave. Općim aktima 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 namjerava nabaviti.

Društvo je nabavom vanjskih usluga u najvećem dijelu postiglo planirane ciljeve nabave, te su usluge pružene na pravi način. Ugovorene su isključivo usluge predviđene dokumentacijom o nabavi. Ugovori za nabavu usluga sadrže detaljnu specifikaciju usluga, odnosno sastavni dio ugovora čine ponude s detaljnom specifikacijom usluga (troškovnicima). Ugovorne kazne za slučaj neispunjavanja ili neodgovarajućeg ispunjavanja obveza sadrže svi ugovori. Iz računa za obavljene usluge jasno je vidljiva detaljna specifikacija vrste, količine i jedinične cijene pruženih usluga, što se bez teškoća može usporediti s podacima sadržanim u dokumentaciji o nabavi i ugovoru te narudžbenicama. Usluge su obavljene u ugovorenim rokovima, odnosno nije bilo neopravdanog kašnjenja i potrebe za obračunom ugovorne kazne.

Ugovori o pružanju usluga sadrže klauzulu o očekivanoj razini kvalitete usluga. Pri preuzimanju provjeravana je kvaliteta usluga. Usluge su obavljene u skladu s ugovorenim rokovima, a plaćanja u skladu s ugovorenim uvjetima.

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

- poduzeti aktivnosti s ciljem prijenosa imovine društva Butoniga na Društvo i društvo Istarski vodovod d.o.o., Buzet.
- predlaže općim aktima promicati potpunu i otvorenu konkurentnost postupaka nabave kroz utvrđivanje nižih pragova za provođenje postupaka jednostavne nabave
- općima aktima urediti optimalne rokove dostave ponuda
- pozive za dostavu ponuda objavljivati na mrežnoj stranici Društva
- planove nabave objavljivati na mrežnoj stranici Društva
- provoditi elektroničku dražbu kod jednostavne nabave usluga
- općim aktima detaljnije urediti zadaće i odgovornosti sudionika u svim procesima nabave
- općim aktima izričito navesti načelo postizanja najbolje vrijednosti za uloženi novac kao mjerilo za izbor najpovoljnije ponude
- prije pokretanja postupaka nabave istraživati tržište nabave.

Državni ured za reviziju ocjenjuje da bi se provedbom navedenih preporuka povećala otvorenost, odgovornost, efikasnost, transparentnost i jednakost, postigla najbolja vrijednost za uloženi novac te postigli planirani ciljevi korištenja vanjskih usluga na svrhovit i ekonomičan način.